



# จุลนิทัศน์

www.senate.go.th

ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๕ กันยายน - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

ISSN 1686-3720

## องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ



"วุฒิสภา"

-: บทสัมภาษณ์พิเศษ :-

### "การประเมินผลและบทบาทประสิทธิภาพของกระบวนการสรรหา ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ"

โดย ศ.ดร. อนรร จันทรสุนทรณ์ ประธานคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕,  
นายพนัส ทัศนียานนท์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดภูเก็ต และ  
นายสุนพล ศิลปอาชา สมาชิกวุฒิสภากรุงเทพมหานคร

Legislative Institutional Repository of Thailand

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



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

วุฒิมติ

ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๕ กันยายน - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

# วารสารจุลนิติ

ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๕ กันยายน – ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๘

ISSN 1686-3720

---

จัดทำโดย : กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
เลขที่ ๔๙๙ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓  
ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ  
กรุงเทพฯ ๑๐๘๐๐  
โทร. ๐ ๒๕๓๑ ๙๓๐๔  
โทรสาร ๐ ๒๕๓๑ ๙๒๘๔

---

พิมพ์ครั้งที่ ๑  
จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม  
กันยายน ๒๕๔๘

---

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



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



# จุลนิติ

## ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๕ กันยายน - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๘

### คณะผู้จัดทำวารสารจุลนิติ

#### ที่ปรึกษา

นางนรรัตน์ พิมเสน

รองเลขาธิการวุฒิสภา

นายনীล ผาสุข

ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

#### กองบรรณาธิการ

นางภาณุมาศ วราหะไพฑูรย์

ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย

นายบรรหาร กาลา

นิติกร

นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง

นิติกร

นางสาวสุวิมล เจียมวงศ์แพทย์

นิติกร

นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน

นิติกร

#### บันทึกข้อมูล-พิสูจน์อักษร

นางรัชดา ศักดิ์จักรชัย

เจ้าพนักงานธุรการ

นางสาวจุฬารัตน์ วงษ์น้อย

เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล

นายสรราช รักเมือง

เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล

#### สถานติดต่อ

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

เลขที่ ๔๕๕ 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 ลากเกิด

(ช่างศิลป์)

นายศักดิ์พันธุ์ เกิดแก่น

(ช่างศิลป์)

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

“บทความหรือข้อคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสารจุลนิติ

เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และกองบรรณาธิการ: ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย”



# บรรณานุกรมแดง



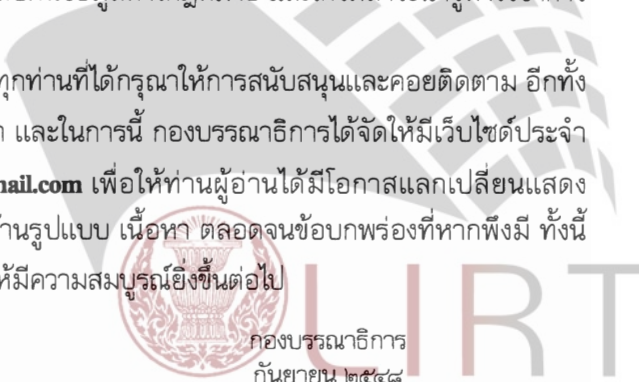
ด้วยสภาพการณ์ที่ผ่านมา กระบวนการสรรหาบุคคลผู้ที่จะไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขององค์กรต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกรณีของการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา ๒๕๗ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้กรรมการสรรหาส่วนหนึ่งมาจากผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนเลือกกันเองให้เหลือห้าคนเป็นกรรมการ แต่ในขณะที่ปัจจุบันพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนเพียงสี่พรรคการเมือง ทำให้ไม่อาจดำเนินการให้มืองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงส่งผลให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในประเด็นดังกล่าว ทางกองบรรณาธิการวารสาร “จุลนิติ” จึงได้ขออนุญาตทำการสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ เรื่อง “การประเมินผลและทบทวนประสิทธิภาพของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” จาก ศ.ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์ ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๔ นายพนัส ทัดนิยานนท์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดตาก และนายชุมพล ศิลปอาชา สมาชิกวุฒิสภากรุงเทพมหานคร เพื่อถ่ายทอดทรรศนะความรู้ และข้อคิดเห็นต่าง ๆ ในกรณีของคณะกรรมการสรรหาว่าจะดำเนินไปในทิศทางใดจึงจะทำให้กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้

ในส่วนของบทความทางวิชาการ วารสาร “จุลนิติ” ได้นำเสนอบทความทางวิชาการที่น่าสนใจทั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิและจากข้าราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา อาทิ บทความเรื่อง “ภาวะเบี่ยงเบนทางเพศกับกฎหมาย” โดยนายวัชรินทร์ รังสีแก้ว อัยการประจำกรม เรื่อง “วุฒิสภา : ปัญหาและอุปสรรค มิติด้านที่มาและสถานะทางการเมือง”, เรื่อง “คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” และเรื่อง “หลักอรรถาธิบายในกฎหมายตราสามดวงและสภาพบังคับของกฎหมายตราสามดวงในปัจจุบัน” เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังได้ติดตามความเคลื่อนไหวในวงงานด้านนิติบัญญัติต่าง ๆ อาทิ การสรุปผลการสัมมนา เรื่อง “การปฏิรูประบบโทษทางอาญาในประเทศไทย” ซึ่งจัดโดยสถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกึ่งการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม และในการสัมมนาดังกล่าวผู้เข้าร่วมอภิปรายได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบโทษทางอาญาในกฎหมายของไทยว่าสามารถที่จะตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการลงโทษ ตลอดจนจนการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษของศาลว่ามีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทยหรือไม่ เพียงใด

ในส่วนของเนื้อหาอื่น ๆ นั้น ยังประกอบด้วยแง่มุมทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่องานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาอีกมากมาย ได้แก่ สรุปคำพิพากษาที่น่าสนใจ ตลอดจนการสรุปสาระสำคัญของกฎหมายใหม่ที่น่าสนใจ เว็บไซต์ที่เป็นประโยชน์ต่อการสืบค้นข้อมูลทางกฎหมาย และเกร็ดสาระน่ารู้ทางวิชาการด้านกฎหมาย เป็นต้น

ทางกองบรรณาธิการใคร่ขอขอบพระคุณทุกท่านที่ได้กรุณาให้การสนับสนุนและคอยติดตาม อีกทั้งเป็นกำลังใจในการทำวารสาร “จุลนิติ” ด้วยดีตลอดมา และในการนี้ กองบรรณาธิการได้จัดให้มีเว็บไซต์ประจำวารสาร “จุลนิติ” ขึ้นโดยใช้ชื่อว่า [www.julniti@hotmail.com](mailto:www.julniti@hotmail.com) เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนแสดงข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ หรือข้อติชม ไม่ว่าจะเป็นในด้านรูปแบบ เนื้อหา ตลอดจนข้อบกพร่องที่หากพึงมี ทั้งนี้เพื่อจักได้เป็นแนวทางในการปรับปรุงวารสาร “จุลนิติ” ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป



กองบรรณาธิการ  
กันยายน ๒๕๕๘

พระบรมราชาบาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว  
พระราชทานแก่ข้าราชการพลเรือน  
เนื่องในโอกาสวันข้าราชการพลเรือน  
ปีพุทธศักราช ๒๕๔๘

ข้าราชการผู้ปฏิบัติบริหารงานของแผ่นดิน  
จะต้องรู้ตระหนักแน่ในการสละ อันได้แก่ การสละ  
สำคัญสองประการ คือ สละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม  
ที่ยิ่งใหญ่และเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตัวประการหนึ่ง  
กับสละความคิดจิตใจที่ต่ำทรามต่าง ๆ อีกประการหนึ่ง  
จึงจะเป็นที่เชื่อถือไว้วางใจของคนทั้งปวง และสามารถ  
ดำรงตำแหน่งหน้าที่อย่างมีเกียรติมีศักดิ์ศรีและ  
มีความเจริญมั่นคงตลอดไป



พระตำหนักเปี่ยมสุข วังไกลกังวล  
วันที่ ๓๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๔๘

# สารบัญ

บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ

เรื่อง “การประเมินผลและทบทวนประสิทธิภาพของกระบวนการ  
สรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ”

โดย > ศ.ดร. อมร จันทรสุมบูรณ์ ประธานคณะกรรมการ

ร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๓

> นายพนัส ทัศนียานนท์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดตาก

๑๓

> นายชุมพล ศิลปอาชา สมาชิกวุฒิสภากรุงเทพมหานคร

๑๗

สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานด้านนิติบัญญัติ

๒๗

สรุปสัมมนาทางวิชาการ

• เรื่อง “การปฏิรูประบบโทษทางอาญาในประเทศไทย”

จัดโดย สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม

สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

๓๕

บทความทางวิชาการ

• ภาวะเบี่ยงเบนทางเพศกับกฎหมาย

โดย นายวัชรินทร์ สังข์แก้ว

๔๑

• วุฒิสภา : ปัญหาและอุปสรรค มิติด้านที่มาและสถานะทางการเมือง

โดย นายสมเิบ มูลจันทิ

๔๕

• คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ สู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๕๐

โดย นางนงศ์เยาว์ ประพิน

๕๐

• หลักอันทฤษฎีในกฎหมายตราสามดวงและสภาพบังคับ

ของกฎหมายตราสามดวงในปัจจุบัน

โดย นายณัฐพล นันทมานพ ประชุมญาติ

๕๘



LIRT

## สรุปคำพิพากษาที่น่าสนใจ

### คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

- ที่ ๔๓/๒๕๕๘

วันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดี (คณะรัฐมนตรี) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

๖๗

### คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

- คดีหมายเลขแดง ที่ อ. ๑๑/๒๕๕๘

วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่ง ทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา) กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพ การเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสีคิ้ว เนื่องจากเข้ามีส่วนได้เสีย ในสัญญาจ้างกับทางเทศบาลตำบลสีคิ้ว

๗/๓

## แนะนำกฎหมายใหม่และกฎหมายที่น่าสนใจ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑)

พุทธศักราช ๒๕๕๘

๗/๗

- พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘

๗/๘

- พระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. ๒๕๕๘

๘/๔

## การพัฒนากฎหมาย (Legal Development)

- (๘) ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับระบบกฎหมายขององค์การการค้าโลก

๘/๘

## เกร็ดกฎหมายน่ารู้

- พ.ร.บ. ชะลอการฟ้อง กฎหมายที่ล้มครมรอคอย

๙/๕

- โธมัส เอ. ดอสเวล ผู้บริสุทธ์ที่ต้องอยู่คุก ๑๙ ปี  
ทนได้ เพราะหัวใจคิดแต่เรื่องบวก

๑๐๐

- การชันสูตรพลิกศพที่ตายด้วยสารพิษ

๑๐๒

## แนะนำเว็บไซต์

๑๐๕



LIRT



## “ การประเมินผลและทบทวนประสิทธิภาพของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนหรือรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง และอาจถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ดีที่สุดฉบับหนึ่งของประเทศไทย เนื่องจากได้ก่อกำเนิดขึ้นมาตามแนวทางของการปฏิรูปการเมือง โดยมีหลักการหรือกรอบความคิดในการเรียบเรียงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ซึ่งมีเจตนารมณ์หลักในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ด้วยหลักการและกรอบความคิดในอันที่จะปฏิรูปการเมืองของประเทศเสียใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้มีการกำหนดหรือนำเอากลไกในการบริหารประเทศรูปแบบใหม่มาใช้กับประเทศไทยเป็นครั้งแรก เช่น การนำเอารูปแบบขององค์กรในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารหรือที่เรียกกันว่า **“องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ”** เพื่อมาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายที่กุมอำนาจในการบริหารประเทศ ซึ่งประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนี้จึงขึ้นอยู่กับบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้นเป็นสำคัญ เพราะหากบุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นบุคคลที่ไม่ดีหรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายที่ตนมีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องและความสุจริตในการใช้อำนาจแล้ว กลไกในการตรวจสอบที่รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองได้บัญญัติไว้คงไม่สามารถทำงานให้เป็นผลสำเร็จตามที่คาดหวังได้อย่างแน่แท้

เพื่อให้กลไกในการตรวจสอบสามารถทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญว่าต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่แท้จริง โดยก่อนที่บุคคลใดจะเข้าสู่ตำแหน่งต้องผ่านการกลั่นกรองและพิจารณาโดยกระบวนการสรรหาซึ่งมีคณะกรรมการอันประกอบด้วยบุคคลที่ได้รับการยอมรับและนับถือจากสังคมเป็นอย่างดี ตลอดจนต้องผ่านการพิจารณาเลือกของวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่ง แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นการนำระบบดังกล่าวนี้มาใช้แต่เป็นเพียงการคาดการณ์ล่วงหน้าของผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่าจะทำให้



เกิดผลดีและมีความเหมาะสมกับสภาพการเมืองการปกครองของประเทศไทย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการนำระบบดังกล่าวมาใช้เปรียบเสมือนเป็นการทดลอง เท่านั้น

กาลได้ล่วงเลยเข้าสู่ปีที่ ๘ ของการใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง แต่เมื่อได้พิจารณาสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันแล้วทำให้เกิดประเด็นที่เป็นคำถามว่ากลไกต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองนี้ซึ่งได้ผ่านการทดสอบหรือพิสูจน์มาแล้วเป็นระยะเวลาพอสมควรสามารถทำหน้าที่ได้สมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการปฏิรูปการเมืองหรือไม่? องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งขึ้นสามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยมีประสิทธิภาพเพียงใด? ซึ่งหากปรากฏว่าผลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นล้มเหลวแล้ว จะสรุปได้หรือไม่ว่าเกิดจากบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นไม่มีคุณภาพที่ดีพอต่อการทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และประเด็นนี้จะนำไปสู่คำถามต่อไปคือการที่ได้คนที่ไม่ดีและไม่มีคุณภาพเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรนั้นเกิดจากกระบวนการสรรหาที่ไม่ดีหรือไม่ และกระบวนการสรรหาที่ไม่ดีนั้นมีสาเหตุที่สำคัญมาจากอะไร ระหว่างสาเหตุอันเกิดจากองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาไม่ดี หรือมีสาเหตุมาจากวิธีการในการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาที่ขาดความโปร่งใส

ดังนั้น ประเด็นที่สมควรได้รับการพิจารณา ทบทวน และประเมินผลเป็นอย่างยิ่งในขณะนี้ คือ ประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมทางการเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันหรือไม่ เพียงใด หากไม่มีความเหมาะสมแล้วจะมีแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขสภาพปัญหาด้วยวิธีใด เพื่อที่จะให้กระบวนการสรรหาสามารถคัดสรรบุคคลที่มีประสิทธิภาพเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและสามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยได้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง ทั้งนี้ เพราะถ้ากระบวนการสรรหาไม่สามารถที่จะคัดสรรบุคคลที่ดี มีความซื่อสัตย์ตลอดจนมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาแล้ว องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ได้ก่อกำเนิดขึ้นคงไม่มีความจำเป็นที่จะมีอยู่อีกต่อไป



LIRT

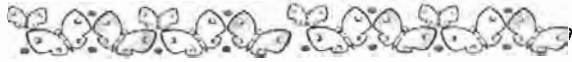


# บทสัมภาษณ์

**ศ.ดร. อมร จันทรมบูรณ์ ประธานคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔**

เมื่อวันจันทร์ที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ ณ อาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)

อาคารสำนักงานใหญ่ ถนนสีลม กรุงเทพมหานคร



**จุดนิตินิติ** : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ในเรื่องกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอย่างไร

**ศ.ดร. อมร จันทรมบูรณ์** : ผมคิดว่า การที่เราจะพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้น ก่อนอื่นผมอยากจะให้พิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้เสียก่อน เพราะผมเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นทุกวันนี้ได้แสดงให้เห็นถึงระดับวิชาการของสังคมไทยไม่ว่าระดับวิชาการนั้นจะเป็นระดับวิชาการของนักการเมืองหรือของนักวิชาการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการร่างและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ปัญหาที่มีอยู่ว่า ทำไมเราถึงมีปัญหามากมายจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

การเขียนรัฐธรรมนูญฉบับที่เรามีอยู่ในปัจจุบันนี้ ได้สะท้อนให้เห็นถึง "วิธีคิด" ของนักวิชาการและนักการเมืองในประเทศไทยที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการเขียนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ผมเห็นว่า "วิธีคิด" ของคนของเราแตกต่างกับวิธีคิดของนักวิชาการและนักการเมืองของประเทศพัฒนาแล้ว

ยกตัวอย่างง่าย ๆ ว่า ในกรณีที่ว่า เพราะเหตุใดรัฐธรรมนูญของเราจึงบัญญัติให้ต้องมีผู้แทนของพรรคการเมืองอยู่ในองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปป.ช.) โดยระบุเป็นจำนวนที่แน่นอนคือ ๕ คน ซึ่งการเขียนบทบัญญัติเช่นนี้ ก็ทำให้ทราบได้ว่า ในขณะที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้คิดว่าจะมีกรณีที่มีพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนน้อยกว่า ๕ พรรคเกิดขึ้น ดังนั้น จึงไม่ได้บัญญัติเอาไว้ ซึ่งแตกต่างกับต่างประเทศ ในกรณีเช่นนี้ นักร่างกฎหมายหรือผู้เชี่ยวชาญในประเทศที่พัฒนาแล้วเขาจะต้องคิดอยู่เสมอว่า อาจเกิดเหตุการณ์ที่พรรคการเมืองมีจำนวนน้อยกว่า ๕ พรรคขึ้นได้ และจะต้องเขียนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่สามารถรองรับได้



ในทุกๆ สถานการณ์ ดังนั้น การเขียนรัฐธรรมนูญโดยกำหนดจำนวนพรรคการเมืองที่แน่นอนลงไปในรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ไม่สามารถรับกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริงได้ จึงแสดงให้เห็น “คุณภาพ” ในการร่างรัฐธรรมนูญของผู้ร่างรัฐธรรมนูญของเรานั้นเอง

ในการที่จะพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคณะกรรมการสรรหา ป.ป.ช. ว่า จะเปลี่ยนแปลง “องค์ประกอบ” ของคณะกรรมการอย่างไรบ้างนั้น ผมคิดว่าก่อนอื่นคงต้องพิจารณาถึง “เจตนารมณ์” ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญก่อน

แต่เดิมรัฐธรรมนูญปัจจุบันแยกองค์ประกอบบุคคลต่างๆ ที่เป็นคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ **กลุ่มแรก** จากศาล ๓ คน คือ ประธานศาลฎีกา, ประธานศาลรัฐธรรมนูญ, ประธานศาลปกครองสูงสุด ; **กลุ่มที่สอง** จากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ๗ คน คือ อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๗ คน ; และ**กลุ่มที่สาม** จากนักการเมือง คือ ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๕ คน รวมทั้งหมด ๑๕ คน

และนอกจากนี้ ในการสรรหาและเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๕๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ จะต้องมีการเสนอรายชื่อเป็นจำนวนสองเท่า และในการลงมติเพื่อเสนอชื่อดังกล่าวแต่ละคนต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ดังนั้น ถ้าพิจารณาจาก “องค์ประกอบ” ของกลุ่มบุคคลทั้งสามกลุ่ม ประกอบกับการกำหนดจำนวนเสียงข้างมากในการลงมติดัดเลือกบุคคล ซึ่งจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ซึ่งในกรณีของการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. คือ ผู้ที่จะได้รับการเสนอชื่อต้องได้คะแนนเสียง ๑๒ เสียงขึ้นไป จาก ข้อบัญญัตินี้ย่อมแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ชัดเจนว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้ “พรรคการเมือง” มีสิทธิยับยั้ง (veto) การแต่งตั้งบุคคลซึ่งจะเป็น ป.ป.ช. ได้ เพราะว่าถ้าหากพรรคการเมืองไม่เห็นด้วยเพียง ๕ คนแล้ว ก็จะไม่สามารถเสนอชื่อใครได้เลย เพราะไม่ถึง ๑๒ เสียง

ในกรณีเช่นนี้ เราจะเห็นว่า ถ้าพรรคการเมืองใดคุมเสียงข้างมากในสภาพรรคการเมืองนั้นก็สามารถที่จะบดบังมติและกำหนดให้ผู้แทนพรรคการเมือง



มาจากพรรคการเมืองของตนได้หมดทั้ง ๕ คน และเหตุการณ์เช่นนี้ก็ได้เกิดขึ้นแล้วจริง ๆ ในพรรคการเมืองปัจจุบัน

นอกจากนั้น การที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเป็น “หลักเกณฑ์” ไว้ว่า กรรมการสรรหาในส่วนของผู้แทนพรรคการเมืองจำนวน ๕ คน นั้นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของพรรคการเมืองฝ่ายค้านจำนวนเท่าไร หรือเป็นฝ่ายรัฐบาลจำนวนเท่าไร ก็ย่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนาารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญอยู่แล้วว่าไม่ต้องการกำหนดหลักเกณฑ์นี้ไว้ ทั้งนี้ไม่ว่าเจตนาารมณ์นั้นจะถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่

ต่อมา เราก็มาดูว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาเมื่อเร็ว ๆ นี้ คือ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๔๘” ได้ทำให้ “องค์ประกอบ” ของคณะกรรมการสรรหา ป.ป.ช.เปลี่ยนแปลงไปอย่างไรบ้าง เราคงทราบแล้วว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่แล้มา คณะกรรมการสรรหายังคงมีจำนวน ๑๕ คนเท่าเดิม แต่ประกอบด้วย บุคคล ๔ กลุ่ม ซึ่งแต่เดิมมี ๓ กลุ่ม คือ : **กลุ่มแรก** จากศาล ๓ คน ได้แก่ ประธานศาลฎีกา , ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และประธานศาลปกครองสูงสุด ; **กลุ่มที่สอง** จากองค์กรอิสระ ๔ คน ได้แก่ ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน , ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๑ คน ; **กลุ่มที่สาม** จากนักการเมือง ๒ คน คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๑ คน และสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้าน อีก ๑ คน ; และ**กลุ่มที่สี่** จากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐคือ อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๖ คน รวมความว่าเป็น อัตราส่วน ๓ : ๔ : ๒ : ๖ โดยมี ๑๕ คนเท่าเดิม

ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา ป.ป.ช. ในครั้งนี้ ผู้แก้ไขเพิ่มเติมยังให้นำบทบัญญัติใน มาตรา ๒๕๗ และ ๒๕๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วยเช่นเดิม กล่าวคือ ต้องมีมติโดยเสียงข้างมาก ๓ ใน ๔ เหมือนเดิม คือ บุคคลที่จะถูกเสนอให้เป็น ป.ป.ช.ได้ ต้องได้มติเสียงข้างมาก ๑๒ คน

ผลที่ตามมาจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้ เห็นได้ชัดว่าเป็นการเปลี่ยนแปลง “เจตนาารมณ์” เดิมที่เคยต้องการให้พรรคการเมืองมีอำนาจ veto ได้ เพราะหลังจากที่แก้ไขบทบัญญัติแล้ว องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา ป.ป.ช. มีกรรมการที่มาจากพรรคการเมืองเหลือเพียง ๒ คนเท่านั้น ดังนั้น เมื่อ



พรรคการเมืองเหลือ ๒ คน ไม่พอที่จะมีอำนาจ veto ได้ สารจะจึงเปลี่ยนไป และทำให้น้ำหนักไปอยู่ที่ “องค์กรอิสระ” ซึ่งทำให้เราต้องพิจารณาต่อไปว่า องค์กรอิสระจำนวน ๔ คนที่เพิ่มเข้ามานี้ ผู้ดำรงตำแหน่งแต่ละคนมีวิธีการเลือกสรรเข้ามาอย่างไร สามารถจะได้คนที่ เป็นกลางมาทำหน้าที่หรือไม่ หรือว่าวิธีการคัดเลือกตัวบุคคลในองค์กรอิสระเหล่านั้น ตามความเป็นจริงจะอยู่ภายใต้อิทธิพลของใคร

นอกจากมีการเปลี่ยนแปลงใน “เจตนาธรรม” เกี่ยวกับอำนาจ veto ของพรรคการเมืองที่หายไปแล้ว ยังมีสิ่งที่ก้าวหน้าเพิ่มขึ้นที่น่าสนใจได้ คือ จะเห็นได้ว่าเริ่มมีการบัญญัติ “อัตราส่วน” ของผู้แทนพรรคการเมืองโดยมีการแบ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านและพรรคฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเดิมไม่ได้กำหนดไว้ ซึ่งผมเห็นว่า ถ้ามีความคิดอย่างนี้มาตั้งแต่ต้นก็ควรจะบัญญัติให้มีการเอาพรรคการเมืองฝ่ายค้านเข้ามาตั้งแต่แรกแล้ว เพราะจะได้ป้องกันการผูกขาดของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมักจะเป็นเผด็จการทางรัฐสภาและสามารถล็อกให้ผู้แทนพรรคการเมืองทั้ง ๕ คน เป็นพรรคของตนเองหรือเป็นพรรคพวกของตนเองได้ทั้งหมด ความข้อนี้จะเป็นเจตนาธรรมของรัฐธรรมนูญในการแก้ไขเรื่องกระบวนการสรรหาครั้งนี้ใช่หรือไม่ ผมก็ไม่ทราบ

อันที่จริง บทบัญญัติที่แก้ไขของคณะกรรมาการสรรหาในปัจจุบันก็ได้สร้างสาระอะไรขึ้นใหม่เป็นพิเศษ การมีตัวแทนของพรรคการเมืองเพียง ๒ คน ก็ได้สร้างจุดหมายอะไรเด่นขึ้นมา ดูจะเป็นการแก้ไขวิถีปฏิบัติที่เกิดจากการเขียนรัฐธรรมนูญที่ไม่รอบคอบมากกว่าจะเป็นการแก้ไขที่มี “จุดหมาย” และเป็นการแก้ไขเฉพาะเรื่องการสรรหา ป.ป.ช. เท่านั้น ไม่ได้พิจารณาไปถึงการสรรหาบุคคลในองค์กรอิสระอื่น ๆ ด้วย

**จุลนิติ :** จากผลการใช้บังคับรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ท่านคิดว่ากระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด รวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากอะไร

**ศ.ดร. อมร จันทรมาน :** การที่เราจะทราบหรือประเมินได้ว่า “กระบวนการสรรหา” บุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ จะเหมาะสมหรือไม่ จะดีหรือไม่ คงต้องพิจารณา ดูจาก “ผล” ที่เกิดขึ้นจากการทำงานของบุคคลที่ได้รับการสรรหาขึ้นมา นั่นเอง กล่าวคือ หากปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่าองค์กรอิสระดังกล่าว ไม่ว่าจะ เป็น ป.ป.ช.หรือองค์กรอิสระใดก็ตาม ทำงานไม่ดี ไม่สามารถสร้างค่านิจัยที่เป็นมาตรฐานได้ ทั้งนี้ ย่อมแสดงให้เห็นในตัวว่า ตัวบุคคลที่ทำงานในองค์กร



LIRT



อิสระนั้น ๆ ไม่มีคุณภาพ และสรุปได้ว่า “วิธีการสรรหาตัวบุคคล” นั้นไม่ดี ทำให้ไม่ได้ตัวบุคคลที่มีคุณภาพ

และนอกจากนั้น ยังต้องคำนึงว่า กระบวนการสรรหา นั้นเป็นเพียง “ขั้นตอนหนึ่ง” เพียงขั้นตอนเดียวในหลายๆ ขั้นตอนของกระบวนการแสวงหาตัวบุคคลที่มีคุณภาพเพื่อให้เข้าไปดำรงตำแหน่งและทำงานในองค์กรอิสระนั้น และยังมี “ขั้นตอน” อื่นอีกที่มีความสำคัญในการคัดเลือกบุคคลเพื่อให้ได้คนดี กล่าวคือ ขณะนี้ ถึงแม้คณะกรรมการสรรหาจะสรรหาและเสนอชื่อบุคคล จำนวน ๒ เท่าเสนอขึ้นไปเพื่อให้วุฒิสมาชิก ทั้งนี้ไม่ว่าการสรรหา นั้นจะได้ คนดีหรือคนไม่ดีมาากน้อยเพียงใดก็ตาม แต่ถ้าในขั้นตอนของวุฒิสมา “วุฒิสมา” เลือกไม่ดีแล้ว คนดีและเหมาะสมก็คงไม่ได้รับแต่งตั้งอยู่ดี

เพราะฉะนั้น ผมเห็นว่า “กระบวนการสรรหา” เป็นเพียงส่วนหนึ่งของ ความล้มเหลวที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ยังมีขั้นตอนอื่นที่ต้องรับผิดชอบอยู่ด้วย และวิธีการในการคัดเลือกตัวบุคคลของวุฒิสมา ก็เป็นอีกขั้นตอนหนึ่งที่ทำให้ การแสวงหาคนดีให้เข้าสู่องค์กรอิสระนั้นไม่สามารถบรรลุผล

ดังนั้น คำถามในประเด็นนี้ที่ถามว่า “กระบวนการสรรหา” ที่ผ่านมา มีความเหมาะสมหรือไม่ จึงเป็น “คำถาม” ที่ผมเห็นว่ายังไม่มีคำตอบ และ เป็นคำถามที่ทำให้สังคมไทยเกิดความเข้าใจผิดๆ ในวิธีการแก้ปัญหา และเป็น คำถามที่ไม่นำไปสู่การแก้ปัญหาที่เป็น “จุดมุ่งหมาย” ของกระบวนการ คือ ทำอย่างไรคนดีจึงจะได้รับการแต่งตั้ง

อันที่จริงแล้ว การที่จะแก้ปัญหานี้ จะต้องพิจารณาและตั้งคำถามถึง วิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทั้ง “กระบวนการ” คือ ตรวจสอบตั้งแต่ กระบวนการสรรหาตลอดไปจนถึงการคัดเลือกและการมีมติของวุฒิสมา ว่า มีวิธีการที่เหมาะสมหรือไม่

จุลนิติ : ท่านมีความคิดเห็นเป็นประการใดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใน ประเด็นเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กร อิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ผ่านมา

ศ.ดร. อมร จันทรวงศ์ : ตามที่ได้เรียนให้ทราบแล้วว่า “องค์ประกอบ” ของคณะกรรมการสรรหา นอกจากจะไม่ใช่ “ขั้นตอน” ที่สำคัญที่สุดของกระบวนการทั้งกระบวนการ เพราะเป็นเพียงเงื่อนไขหนึ่งของการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็น “คณะกรรมการ สรรหา” ว่า จะประกอบด้วยใครบ้างเท่านั้น แต่ถ้า “วิธีการสรรหา”



ที่คณะกรรมการการสรรหามาใช้ไม่เหมาะสมก็จะทำให้ไม่ได้ “คนดี” เช่นกัน ดังนั้น วิธีการในการคัดสรรและลงมติของคณะกรรมการสรรหาที่มีความสำคัญ และเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่งของประสิทธิภาพในการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาด้วย

การพิจารณาถึง “องค์ประกอบ” ของคณะกรรมการสรรหาแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่ได้พิจารณาถึง “วิธีการในการสรรหา” ที่คณะกรรมการสรรหาใช้อยู่ก็จะทำให้เราพลาดข้อพิจารณาที่สำคัญไป เพราะถ้าถึงแม้คณะกรรมการสรรหาจะมีองค์ประกอบที่ดี แต่หากมีวิธีการสรรหาที่ไม่ดีก็ก็จะไม่สามารถแสวงหาบุคคลที่ดีได้

ยกตัวอย่าง เช่น การสรรหาซึ่งคณะกรรมการสรรหากำหนดให้ต้องมี “การแสดงวิสัยทัศน์” ของบุคคลที่สมัครเข้ามาคัดเลือก ดังนั้น เราก็ต้องมาถามกันว่า การแสดงวิสัยทัศน์คืออะไร อันที่จริง การแสดงวิสัยทัศน์ ก็คือการที่บุคคลนั้นบอกว่าในอนาคตข้างหน้าตนจะทำอะไร ซึ่งในเรื่องนี้ แต่ละคนก็สามารถบรรยายได้อย่างหลากหลาย ผมมีความเห็นว่า วิธีการในการที่เราจะทราบว่าคุณคนนี้มีคุณภาพดีหรือไม่เพียงใดนั้น คงจะต้องพิจารณาดูจาก “ผลงานของเขาในอดีต” ที่ผ่านมา ไม่ใช่เป็นเรื่องของการกำหนดให้เขามาพูดว่า ในอนาคตข้างหน้าว่า เขาจะทำอะไร แต่ต้องเป็นเรื่องของการตรวจสอบว่า ในอดีตที่ผ่านมา ผู้ที่จะได้รับการสรรหานั้นได้ทำงานอะไรมาบ้าง มีคุณภาพ มีปรัชญาอย่างไร และมีประวัติอย่างไร ฉะนั้น การสรรหาจึงควรเป็นเรื่องของการตรวจสอบผลงานและความประพฤติในอดีต ไม่ใช่เรื่องการให้มาเขียนเรียงความประกวดกันว่าข้างหน้าจะทำอะไร ต่างประเทศเขาก็ตรวจสอบผลงานในอดีตทั้งสิ้น

**จุลนิติ** : ท่านมีข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขสภาพปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสภาพสังคมทางการเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันนี้อย่างไร

**ศ.ดร. อมร จันทรสุมบูรณ์** : การที่จะแก้ไขปรับปรุงสภาพปัญหาเกี่ยวกับ “กระบวนการสรรหา” ก็อย่างที่ผมได้เรียนไว้แล้วว่าเป็นเรื่องนิดเดียว เพราะจริงๆ แล้ว “จุดมุ่งหมาย” ของการสรรหาตัวบุคคลคือ อยากได้ “คนดี” เข้าไปดำรงตำแหน่งและไปใช้อำนาจรัฐ คำถามที่ถูกต้องจึงน่าจะถามว่า ทำอย่างไร คนดี มีความรู้ มีความซื่อสัตย์ มีความสามารถและมีความซื่อสัตย์สุจริตจึงจะได้เข้าไปใช้อำนาจรัฐ ซึ่ง “กระบวนการสรรหา” เป็นเพียงขั้นตอนแรก ๆ ของวิธีการที่จะให้ได้มาซึ่งคนดี



แม้กระบวนการสรรหาจะสมบูรณ์แบบ แต่ถ้าตัวองค์กรผู้คัดเลือกในขั้นตอนของวุฒิสภาไม่ดีแล้ว คนดีก็คงไม่มีวันที่จะได้รับการพิจารณาเลือก ทั้งนี้ โดยยังไม่พูดถึงว่าการคัดเลือกตัวบุคคลโดยคณะกรรมการสรรหา หรือโดยวุฒิสภา จะมี “วิธีการ” ในการเลือกอย่างไร

ผมเห็นว่า ในการที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้น มีความจำเป็นที่จะต้อง พิจารณาให้ครบถ้วนทุกด้านและทุกขั้นตอน โดยอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้ คือ

**ประการที่ ๑** การกำหนด “คุณสมบัติ” ของผู้ที่จะได้รับเลือกสรร มีเกณฑ์ที่แน่นอนและเหมาะสมกับงานหรือไม่ ;

**ประการที่ ๒** “วิธีการ” ที่จะให้ได้มาซึ่งตัวบุคคล ก็จะต้องแบ่งเป็น ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรกได้แก่ ขั้นตอนกระบวนการสรรหาตัวบุคคลของคณะกรรมการสรรหาหรือของผู้ที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจคัดเลือกเบื้องต้น และขั้นตอนที่สอง ได้แก่ ขั้นตอนขององค์กรผู้คัดเลือกคือ วุฒิสภา

“วิธีการ” ที่จะให้ได้มาซึ่งบุคคลที่ดีนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาทั้ง ๒ ขั้นตอน คือขั้นตอนของการสรรหาและขั้นตอนของการชี้ขาดเลือกโดยจะดูเพียงขั้นตอนเดียวไม่ได้

สำหรับขั้นตอนกระบวนการสรรหานั้น เราต้องวิเคราะห์ดู “องค์ประกอบ” ของคณะกรรมการสรรหาหรือคุณสมบัติของผู้ที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจการคัดเลือกเบื้องต้นและต้องดู “วิธีการ” ในการสรรหานั้นด้วย และสำหรับขั้นตอนการชี้ขาดขององค์กรผู้คัดเลือก คือ วุฒิสภา ก็เหมือนกัน คือ เราต้องดูว่าองค์กรผู้คัดเลือกนั้นมีความเป็นกลางได้ดีเพียงใด และต้องดู “วิธีการในการคัดเลือก” ของวุฒิสภาด้วยว่าดีพอเพียงหรือไม่

เท่าที่ทำกันอยู่ในวุฒิสภาในขณะนี้ จะเห็นได้ว่า ในขั้นตอนการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง โดยคณะกรรมการของวุฒิสภานั้น วุฒิสภากำหนดให้ต้องปกปิดและเป็นความลับทั้งหมดพลลงมติเลือกเสร็จ ก็กำหนดให้วุฒิสภาต้องทำลายเอกสารต่างๆ ทั้งหมด ซึ่งกรณีนี้ ผมก็อยากจะถามว่า วิธีการนี้เป็นไปตามหลัก Good Governance แล้วหรือยัง และมีความโปร่งใสหรือไม่

ผมอยากจะบอกว่า วิธีการที่วุฒิสภาของเราใช้อยู่จะแตกต่างกับในต่างประเทศ เพราะกระบวนการตรวจสอบประวัติบุคคลของประเทศที่พัฒนาแล้ว เขาจะทำโดยเปิดเผย บุคคลภายนอกเข้าฟังได้ ซึ่งวิธีการนี้ทำให้ “คนที่



ไม่ดี” ไม่กล้าที่จะเข้ามาสมัครเพื่อให้คัดเลือก ตัวอย่างที่ทราบกันทั่ว ๆ ไป ก็คือ การคัดเลือกผู้พิพากษาของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาที่เราเห็นทางทีวีบ่อย ๆ ฉะนั้น เราจึงต้องถามกันว่า วุฒิสภาได้นำหลัก Good Governance กับหลัก Transparency มาใช้หรือไม่

**ประการที่ ๓** วาระการดำรงตำแหน่งขององค์กรอิสระเอง ก็ต้องเป็น “ระบบ” ประเด็นนี้ก็เป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่ง ถ้าจะพิจารณาตามความเป็นจริงแล้ว “อำนาจทางการเมือง” ในการคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเป็นเงื่อนไขสำคัญ และเราคงจะปฏิเสธอำนาจทางการเมืองไม่ได้ เราหลีกเลี่ยงอำนาจทางการเมืองไม่ได้ เพราะเราต้องยอมรับว่าอำนาจทางการเมืองเป็นอำนาจสูงสุดมาจากสถาบันที่มาจากการเลือกตั้ง ปัญหาที่มีอยู่เพียงว่า รัฐธรรมนูญจะบัญญัติ “วิธีการ” อย่างไร จึงจะป้องกันมิให้นักการเมืองใช้อำนาจผิดไปจากเจตนารมณ์ของการบริหารประเทศเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา ป.ป.ช.ที่ผ่านมา เราจะมีใจได้อย่างไรว่าการแก้ไขจะสามารถทำให้อำนาจของพรรคการเมืองลดลงได้ เพราะอำนาจของพรรคการเมืองในการแต่งตั้งตัวบุคคลในองค์กรอิสระที่เพิ่มเข้ามาในคณะกรรมการสรรหาก็คงมีอยู่ทั้งที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย และนอกจากนั้น เราจะมีใจได้อย่างไรว่าองค์กรประกอบอื่น ๆ ทั้งที่มีอยู่เดิมหรือที่เพิ่มเข้ามาใหม่จะมีความเป็นกลางได้จริง ๆ

ในต่างประเทศนั้นไม่ได้แก้ปัญหการแทรกแซงของอำนาจทางการเมืองด้วยการตัดอำนาจของฝ่ายการเมืองออก แต่เขาแก้ไขปัญหาโดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ได้รับการแต่งตั้งนั้นหลักรวมกัน เป็นต้นว่า ถ้าผู้ได้รับแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ๖ ปี และสมมติว่าองค์กรนั้นมีกรรมการจำนวน ๖ คน เขาก็กำหนดให้ออกครั้งละ ๑ ใน ๓ โดยให้มีช่องว่างห่างกัน ซึ่งวิธีการกำหนดมาตรการเช่นนี้จะเป็นการเฉลี่ยอิทธิพลทางการเมืองออกไปโดยอาศัยระยะเวลาเป็นเครื่องกำหนด ทั้งนี้เพราะอิทธิพลทางการเมืองที่ขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองนั้น ย่อมจะเปลี่ยนแปลงได้ตามระยะเวลาของการเลือกตั้งใหม่ ฉะนั้น “วาระการดำรงตำแหน่ง” จึงสามารถที่นำมากำหนดเป็นมาตรการเพื่อลดอิทธิพลของทางการเมืองได้



LIRT



การแก้ปัญหาที่พิจารณาเฉพาะเรื่อง “องค์กรประกอบ” ของคณะกรรมการสรรหาอย่างเดียวนั้น จึงไม่เพียงพอที่จะแก้ปัญหาเกี่ยวกับการที่จะได้หรือไม่ได้คนที่ที่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

**ประการที่ ๔** การตรวจสอบ “ระบบการทำงาน” ขององค์กรอิสระว่ามีคุณภาพหรือไม่ กล่าวคือ จะต้องวิเคราะห์ว่า องค์กรอิสระนั้นมีวิธีทำงานหรือมีวิธีพิจารณาที่โปร่งใสหรือไม่ เพียงใด และหากปรากฏว่าองค์กรอิสระนั้นไม่มีคุณภาพ จะมีการประเมินผลอย่างไร

อย่าลืมว่า การทำงานขององค์กรอิสระขึ้นอยู่กับ “ตัวบุคคล” ที่สรรหาเข้าไปนั่นเอง ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่า คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยขององค์กรอิสระไม่ดี ไม่สามารถใช้เป็นบรรทัดฐานอ้างอิงได้ ก็เป็นที่แน่นอนว่าเป็นเพราะตุลาการหรือผู้พิพากษาไม่มีคุณภาพ

สำหรับประเทศไทย ตามที่ปรากฏเป็นข้อเท็จจริงอยู่ในขณะนี้ ถ้าใครไปตรวจสอบหรือประเมินผลคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยแล้ว ก็จะโดนข้อหาหมิ่นศาล หรือถูกฟ้องหมิ่นประมาท อย่างนี้ประเทศไทยคงไม่สามารถพัฒนาองค์กรอิสระได้

หรือตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญของเราบัญญัติให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดวิธีพิจารณาได้เอง โดยไม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัตินั้น ก็ต้องลองถามตัวเองว่า ถ้าเรามีอำนาจกำหนดวิธีพิจารณาได้เองเช่นนี้ โดยพฤติกรรมเราจะกำหนดวิธีพิจารณาที่ทำให้บุคคลภายนอกสามารถตรวจสอบและจับผิดตัวเองหรือไม่ ดังนั้น ผมจึงเห็นว่า บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังมีข้อบกพร่องอยู่อีกมาก

**จุลนิติ** : บทสรุปและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

**ศ.ดร. อมร จันทรสัมบุรณ์** : ผมเห็นว่า ในการเขียนรัฐธรรมนูญ เราจะต้องเริ่มต้นด้วยการตั้ง “เป้าหมาย” ว่าเราจัดตั้ง “องค์กรอิสระ” ขึ้นมาเพื่ออะไร และในแต่ละองค์กรต้องมีเป้าหมายให้ชัดเจน เป้าหมายก็คือ ในการเขียนรัฐธรรมนูญ เราต้องการให้องค์กรอิสระต่างๆ ที่เราจัดตั้งขึ้นมีคุณภาพ มีการทำงานที่เป็นบรรทัดฐานและเป็นมาตรฐาน

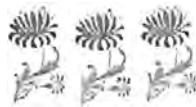
การที่องค์กรอิสระเหล่านี้จะมีประสิทธิภาพและมีคำวินิจฉัยที่เป็นมาตรฐานได้ ย่อมขึ้นอยู่กับตัวบุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจในองค์กรนั้น ดังนั้น การพิจารณาเรื่องการสรรหาและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่เรา กำลังพิจารณาอยู่นี้ จึงเป็นเพียงจุดเล็กๆ ของมาตรการต่างๆ ที่ไปสู่เป้าหมาย



และเรื่องนี้อาจจะเป็นเพียง ๑ ใน ๑๐ ของวิธีการและมาตรการต่างๆ ที่จะทำให้องค์กรอิสระเหล่านี้มีประสิทธิภาพและทำให้คนดีที่มีคุณภาพเข้ามาทำงานในองค์กร จนสามารถสร้างผลงานและคำวินิจฉัยที่มีบรรทัดฐาน เพื่อให้เป็นกฎเกณฑ์สำหรับสังคมที่ยึดถือ ดังนั้น การที่มีการนำเอาประเด็นพิจารณาเพียงเรื่อง “การสรรหา” มาเป็นประเด็น โดยไม่ได้มองไปที่เป้าหมายใหญ่ ย่อมไม่สามารถสร้างประสิทธิภาพและทำให้คนดีและมีคุณภาพถูกคัดเลือกเข้ามาได้ ถ้าไม่ได้ปรับปรุงขั้นตอนที่สำคัญกว่าอย่างอื่น

ผมเห็นว่า การสรรหาไม่ว่าจะมีการเปลี่ยน “องค์ประกอบ” ของคณะกรรมการสรรหาให้มีตัวแทนพรรคการเมือง ๕ คน หรือ ๒ คน ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แต่ประการใด เพราะสิ่งเหล่านี้ไม่ได้เป็นเครื่องชี้ว่าจะทำให้ได้คนดีและมีคุณภาพเข้ามาทำงาน

สิ่งที่จำเป็น คือ ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในประเด็นที่เป็นหลักการและสาระสำคัญที่เกี่ยวกับองค์กรอิสระในทุก ๆ ประเด็นพร้อม ๆ กัน การแก้ไขเพิ่มเติมเพียงประเด็นของ “กระบวนการสรรหา” เท่านั้นตามที่เราเพิ่งแก้ไขมา ผมไม่เห็นว่ามีความจำเป็นอย่างไร เพราะแม้เราจะไม่แก้รัฐธรรมนูญเรื่องนี้ เราก็สามารถ “ตีความ” เอาได้ว่า แม้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีตัวแทนพรรคการเมืองถึง ๕ คน แต่เมื่อขณะนี้เรามีพรรคการเมืองเพียง ๔ พรรค เราก็ตีความให้มีตัวแทนพรรคการเมืองเพียง ๔ คนตามความเป็นจริงได้ โดยไม่ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ยุ่งยาก.





# บทสัมภาษณ์

**นายพนัส ทัศนียานนท์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดตาก**

เมื่อวันศุกร์ที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ ณ อาคารรัฐสภา ๒



**จุดนิต** : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ในเรื่องกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอย่างไร

**นายพนัส ทัศนียานนท์** : สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ที่สำคัญในอันที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองของประเทศ ดังนั้นจึงได้มีการบัญญัติในเรื่องขององค์กรอิสระเพื่อมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร ซึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารให้สำเร็จบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรต่าง ๆ ต้องมีความเป็นอิสระ ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้ออยู่กับฝ่ายบริหารที่ตนจะมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบ

ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้มีการบัญญัติหลักการในเรื่องของกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระไว้ โดยมีเจตนารมณ์ที่ต้องการอยากจะได้คนที่มีความเหมาะสมมาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เพราะฉะนั้นจึงได้กำหนดตัวบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ มาทำหน้าที่ในการสรรหา เช่น ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ หรือประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นต้น ซึ่งตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้น่าจะเป็นหลักประกันได้ว่ากระบวนการสรรหาจะมีความเป็นอิสระเที่ยงธรรมและอยู่ในฐานะที่จะเลือกคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมจริง ๆ มาทำงานในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

แต่โดยเหตุที่องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาอีกส่วนหนึ่งนั้นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของพรรคการเมืองจึงเป็นเหตุทำให้ที่ผ่านมามักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอดว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้กระบวนการสรรหาไม่โปร่งใสหรือมีการบล็อกโหวต ซึ่งในหลายกรณีแล้วก็ต้องยอมรับว่าเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจริง แต่หากจะพิจารณาที่เหตุผลในชั้นยกร่างของสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้กระบวนการสรรหา



มีตัวแทนของภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย เนื่องจากเราปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ดังนั้น ผู้ที่เหมาะสมที่สุดที่จะเป็นตัวแทนของภาคประชาชนก็คือ พรรคการเมืองโดยเฉพาะพรรคการเมืองที่มีสมาชิกดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาซึ่งโดยหลักการแล้ว ผมยังมีความคิดเห็นว่าเหตุผลหรือทฤษฎี ตลอดจนแนวคิดดังกล่าวยังมีความถูกต้องอยู่

**จูลินตี :** จากผลการใช้บังคับรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ท่านคิดว่ากระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด รวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากอะไร

**นายพนัส ทัศนียานนท์ :** สำหรับประเด็นนี้ ผมขอเรียนอย่างนี้ว่าในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเราคิดว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่มีความเหมาะสมแล้วด้วยเหตุด้วยผล แต่เมื่อนำมาใช้ปฏิบัติจริงก็มีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่ากระบวนการสรรหาที่มีการบล็อกโหวตกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมการสรรหาที่มาจากผู้แทนของพรรคการเมืองทำให้กลายเป็นว่าพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากในสภาโดยเฉพาะพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลสามารถบล็อกโหวตได้ เพราะฝ่ายค้านมีเพียงพรรคเดียว แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ผมยังยืนยันว่า ณ ปัจจุบัน ถ้ายังถือเอาองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาตามเดิมเพียงแต่แก้ไขจำนวนของกรรมการสรรหาเท่านั้นเอง กล่าวคือ มีจำนวนเท่าไรก็เอาเท่านั้นไม่ต้องไประบุว่าต้องมีผู้แทนพรรคการเมืองกี่คน หรือกี่พรรค เพราะฉะนั้นผมจึงคิดว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหายังพอมีเหตุผลอยู่

แต่ปัญหาทั้งหลายทั้งปวงที่เกิดขึ้นนั้นมันเกิดขึ้นมาจากคนทั้งนั้น ซึ่งผมมีข้อสังเกตว่าถึงแม้องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาจะไม่มีกรรมการสรรหาที่มาจากผู้แทนของพรรคการเมืองก็ตาม การบล็อกโหวตก็สามารถเกิดขึ้นได้เสมอ เพราะไม่ใช่ว่ากรรมการสรรหาที่มาจากฝ่ายอื่น ๆ จะถูก Lobby ไม่ได้เลย เพราะการเล่นพรรคเล่นพวกกันเป็นเรื่องปกติธรรมดาของสังคมไทยอยู่แล้ว

**จูลินตี :** ท่านมีความคิดเห็นเป็นประการใดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ผ่านมา



นายพนัส ทัศนียานนท์ : อย่างที่ผมได้กล่าวแล้วว่าความจริงองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาไม่จำเป็นที่จะต้องแก้ไขแต่ประการใด แต่ที่เป็นปัญหาจนต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ผ่านมานั้น มันเป็นปัญหาในทางเทคนิคเกี่ยวกับจำนวนของกรรมการสรรหา กล่าวคือ มีการกำหนดจำนวนกรรมการสรรหาที่มาจากฝ่ายผู้แทนของพรรคการเมืองไว้สูงเกินไปคือ ๕ คน แต่ในปัจจุบันมีพรรคการเมืองที่สมาชิกดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาเพียง ๔ พรรค เท่านั้น ดังนั้น ทางรัฐบาลเลยถือโอกาสนี้ในการแก้ไข ซึ่งการแก้ไขครั้งนี้ได้มีผู้หยิบยกประเด็นเกี่ยวกับการบล็อกโหวตของกรรมการสรรหาที่มาจากผู้แทนพรรคการเมืองในกระบวนการสรรหา ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ดังนั้น ในการแก้ไขจึงมีการตัดกรรมการสรรหาในส่วนนี้ออกไป ซึ่งวิธีการเช่นนี้ผมเห็นว่าไม่สามารถที่จะช่วยป้องกันหรือแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด เนื่องจากว่านอกจากกรรมการสรรหาที่มาจากผู้แทนพรรคการเมืองแล้ว กรรมการสรรหาจากฝ่ายอื่น ๆ ก็สามารถที่จะมีการบล็อกโหวตได้เหมือนกัน

จูลินติ : ท่านมีข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขสภาพปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหานักคิดเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสภาพสังคมทางการเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันนี้อย่างไร

นายพนัส ทัศนียานนท์ : หากจะมีการปรับปรุงและแก้ไขปัญหเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาเพื่อให้มีความเหมาะสมจริง ๆ แล้วอาจจะต้องมีการพิจารณาทบทวนกันใหม่ทั้งหมดเลย กระบวนการสรรหาในบ้านเรามันไม่ดีอยู่อย่างหนึ่งตรงที่ว่าไม่มีผู้รับผิดชอบ กล่าวคือ หากคณะกรรมการสรรหาไปสรรหาได้บุคคลที่ไม่มีความเหมาะสม หรือในขั้นตอนการลงมติของกรรมการสรรหาที่มีการบล็อกโหวตอย่างนี้ เป็นต้น ถ้าหากว่าคณะกรรมการสรรหาจะมีความรับผิดชอบอะไรหรือเปล่า คำตอบก็คือไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบเลย อันนี้คือความบกพร่องของกระบวนการสรรหาในบ้านเรา ซึ่งจะไม่เหมือนระบบที่ใช้ในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เพราะระบบของเขาจะมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน เนื่องจากมีการคานอำนาจกัน กล่าวคือ ในการดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ทางการเมืองหรือในทางราชการ ตำแหน่งระดับสูง เช่น ตำแหน่งผู้พิพากษา ตำแหน่งรัฐมนตรี หรือตำแหน่งระดับสูงอื่นทั้งหมด ประธานาธิบดีจะเป็นผู้เสนอเพื่อให้วุฒิสภาเลือก และหากวุฒิสภาคุมเสียงข้างมากในวุฒิสภาด้วยแล้ว ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากประธานาธิบดีก็จะได้ดำรงตำแหน่ง และถ้า



หากบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งกล่าวปฏิบัติหน้าที่หรือไปกระทำอะไรที่มีมติร้ายขึ้นมา ฝ่ายรัฐบาลก็ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในทางการเมืองต่อประชาชนซึ่งหากเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อบ้านเมืองเป็นอย่างมากก็ต้องลาออกไป

ดังนั้น ผมจึงคิดว่าน่าจะมีการพิจารณาทบทวนเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาในปัจจุบันว่ามีความถูกต้องและยังเหมาะสมอยู่หรือไม่ เนื่องจากระบบแบบนี้มันไม่มีคนรับผิดชอบ ในความเห็นส่วนตัวผมอยากให้ใช้ระบบแบบเดียวกับกับสหรัฐอเมริกา และในการทบทวนนี้ผมอยากจะเสนอเลยไปถึงขั้นที่ว่ายังสมควรที่จะให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอยู่อีกต่อไปหรือไม่ เพราะถ้าหากเราสามารถหาคนรับผิดชอบได้ โดยการตั้งหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งขึ้นมาแล้วให้มีอำนาจและหน้าที่คล้ายกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระ แต่จะมีความแตกต่างตรงที่ว่าหากหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมานี้ทำหน้าที่ไม่ดีก็ให้ผู้ที่ตั้งขึ้นมาั้นแหละเป็นผู้รับผิดชอบซึ่งระบบแบบนี้ต่างหากที่จำเป็นในบ้านเรา การไปจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรอิสระต่าง ๆ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นแบบลอยตัวทั้งหมด ทำให้สุดท้ายไม่มีใครต้องรับผิดชอบเลย

สำหรับสภาพที่เป็นอยู่ปัจจุบันนั้น เราก็ทราบกันดีอยู่แล้วว่าองค์กรอิสระบางองค์กรนั้นฝ่ายการเมืองได้แทรกแซงโดยการเอาคนของตัวเองเข้าไปอยู่โดยที่ไม่มีใครสามารถทำอะไรได้ เพราะฉะนั้น ในการทบทวนของผวจึงมีประเด็นว่าควรจะให้มียุทธศาสตร์อยู่อีกต่อไปหรือไม่สำหรับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งบางองค์กรอาจจะต้องมีอยู่ต่อไปแต่อำนาจและหน้าที่ควรจะต้องมีการพิจารณาทบทวนใหม่ว่ามีมากเกินไปหรือไม่ อย่างเช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาจนถึงบัดนี้ลองเอาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมาทบทวนดูแล้วพิจารณาว่ามีความจำเป็นต้องมีองค์กรนี้อยู่อีกต่อไปหรือไม่ เพราะในที่สุดแล้วกลายเป็นว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดเหนือองค์กรอื่นใดในทางการเมืองทั้งหมด ซึ่งไม่น่าจะถูกต้อง

ส่วนกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเราก็ทราบกันดีอยู่แล้วว่าถึงอย่างไรก็หลีกเลี่ยงปัญหาการบลิ้อคอไหวตไม่ได้ แล้วเราจะไปหลบลูหลบลตาเชื่อถืออยู่ได้อย่างไรว่าบุคคลที่ผ่านกระบวนการเช่นนี้จะเป็นอิสระ อย่างเช่น กรณีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ถูกดำเนินคดีฐานกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จนต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งหมด นี่ก็เป็นบทพิสูจน์ว่ามีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนว่าควรต้องมีอยู่อีกต่อไปหรือไม่





# บทสัมภาษณ์

นายชุมพล ศิลปอาชา สมาชิกวุฒิสภากรุงเทพมหานคร

เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา ณ อาคารรัฐสภา ๒



**จลนิตี** : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์  
ในเรื่องกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตาม  
รัฐธรรมนูญอย่างไร

**นายชุมพล ศิลปอาชา** : ในขั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น  
ทางสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือที่เรามักจะเรียกกันว่า “ส.ส.ร.” ในฐานะ  
ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ในเรื่องกระบวนการสรรหาฯ ดังนี้คือ

**ประการที่หนึ่ง** ต้องการให้ได้คนที่ดีมีความรู้ความสามารถ มีความ  
ซื่อสัตย์สุจริต และมีวิสัยทัศน์ในการทำงานเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กร  
อิสระตามรัฐธรรมนูญ

**ประการที่สอง** ต้องการได้คนที่มีความหลากหลายมาทำหน้าที่เป็น  
กรรมการสรรหา ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจากฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งเดิมนั้นผู้ร่าง  
คิดว่าผู้แทนของพรรคการเมืองควรมีอยู่ด้วยเนื่องจากผู้แทนของพรรค  
การเมืองนั้นถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย นอกจากนี้คนที่จะมา  
ทำหน้าที่เป็นกรรมการสรรหาจะต้องเป็นบุคคลที่ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับ  
กับผู้ที่มาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้น ๆ และคนที่มาเป็นกรรมการ  
สรรหาเหล่านั้นยังจะต้องมีความเข้าใจในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องของ  
องค์กรอิสระด้วย เนื่องจากคนที่จะมาทำหน้าที่เป็นกรรมการสรรหา  
มีความสำคัญเทียบเท่ากับบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้น ๆ  
ดังนั้น ถ้าได้คนที่จะมาทำหน้าที่เป็นกรรมการสรรหาโดยมีความไม่เหมาะสม  
แล้ว คนที่ได้รับการสรรหาเข้ามาอาจจะไม่มีความเหมาะสมตามไปด้วย

ในการออกแบบองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา เรามักจะมุ่ง  
ไปที่องค์กรศาลยุติธรรมเป็นส่วนใหญ่ เช่น กรณีของการสรรหาผู้สมควร  
เป็นกรรมการการเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๘ (๒) กำหนดให้  
ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง  
จำนวนห้าคนเสนอต่อประธานวุฒิสภา เป็นต้น และเรายังมีความเชื่ออีกว่า

บทสัมภาษณ์

Legislative Institutional Repository of Thailand



ตัวแทนในส่วนของนักวิชาการนั้น อธิการบดีน่าจะเป็นที่เชื่อถือและฟังพา  
อาศัยหรือไว้วางใจได้ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้  
พยายามวางหลักการให้กระบวนการสรรหาเกิดความโปร่งใสมากที่สุด

แต่อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของกระบวนการสรรหาไม่ได้มี  
ความสำคัญเฉพาะตัวคณะกรรมการสรรหาอย่างเดียวแต่ยังมีอีกหลายจุดที่มี  
ความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน กล่าวคือ ยังมีกระบวนการและขั้นตอนของ  
วุฒิสภาอีกขั้นตอนหนึ่งคือ การทำหน้าที่ในการเลือก ดังนั้น ถึงแม้  
คณะกรรมการสรรหาจะเลือกหรือสรรหาโดยเสนอชื่อบุคคลที่ดี มีความ  
เหมาะสมเพียงใด แต่ท้ายที่สุดอาจจะไม่เป็นไปตามนั้นก็ได้อีก ขึ้นอยู่ที่วุฒิสภา  
หากถือว่าวุฒิสภาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสรรหาแล้ววุฒิสภาจะเป็น  
ตัวจักรที่สำคัญที่สุด

ดังนั้น ผมจึงให้ความสำคัญที่บทบาทของวุฒิสภามากกว่า  
คณะกรรมการสรรหา แต่คณะกรรมการสรรหาที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่ากัน  
เพราะหากคณะกรรมการสรรหา สรรหาคนที่ไม่เหมาะสมและเสนอให้  
วุฒิสภาเลือกวุฒิสภาก็คงต้องเลือกคนที่ไม่เหมาะสมตามที่เสนอโดยไม่มี  
ทางเลือก เปรียบได้กับถ้าคณะกรรมการสรรหาได้สรรหาแอบเปิ้ลเน่า ๆ ใช้  
ตะกร้าส่งให้วุฒิสภาเลือกตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญวุฒิสภาไม่มีทางเลือก  
ต้องเลือกแอบเปิ้ลเน่า ๆ กระนั้นหรือ ? ซึ่งประเด็นนี้ผมมีความเห็นว่า  
วุฒิสภาต้องใช้อำนาจในการปฏิเสธส่งแอบเปิ้ลเน่า ๆ กลับคืนไปให้สรรหา  
มาใหม่ แต่ที่ผ่านมาวุฒิสภาไม่เคยปฏิเสธเลยทั้ง ๆ ที่รู้ว่าแอบเปิ้ลที่ส่งมา  
ให้เลือกนั้น หรือที่ไปสรรหามาได้นั้นมันเน่า ซึ่งถือเป็นจุดอ่อนของวุฒิสภา

**จุลนิติ** : จากผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ท่านคิดว่ากระบวนการสรรหาบุคคล  
เพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความเหมาะสมหรือไม่  
เพียงใด รวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากอะไร

**นายชุมพล ศิลปอาชา** : หากจะกล่าวถึงผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่ผ่านมา สิ่งให้เห็นชัดเจนคือ  
โครงสร้าง หลักการของกฎหมาย กติกา ตลอดจนกฎเกณฑ์ที่มาขององค์กร  
อิสระบัญญัติไว้ค่อนข้างดีอยู่แล้ว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นมาจากภาค  
พฤติกรรมของคนทั้งนั้นไม่ใช่โครงสร้าง หลักเกณฑ์ หรือกติกาของ  
รัฐธรรมนูญบกพร่อง ซึ่งภาคพฤติกรรมนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ขั้นตอน  
คือ

ขั้นตอนที่หนึ่ง ภาคพฤติกรรมในขั้นตอนของกระบวนการสรรหา



**ขั้นตอนที่สอง** ภาคพฤติกรรมภายหลังจากที่สรรหาและได้รับเลือกจากวุฒิสภาแล้วและเข้าไปปฏิบัติหน้าที่

ในส่วนของภาคพฤติกรรมในขั้นตอนของการดำเนินการสรรหาที่เราไม่เคยนึกถึงพฤติกรรมของการ Lobby ซึ่งกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระช่วงแรก ๆ ของการใช้บังคับรัฐธรรมนูญนั้นเห็นว่าได้ผลเป็นที่น่าพอใจ เนื่องจากการเมืองยังไม่ให้ความสนใจหรือเอาใจใส่หรือให้ความสำคัญต่อวุฒิสภามากนัก แม้กระทั่งการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดแรกพรรคการเมืองส่วนใหญ่ดูเฉย ๆ แต่พอหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในคดีชุกหุนของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร แล้วกลายเป็นกระแสตื่นตัวอย่างใหญ่โตจนส่งผลให้บรรดานักการเมืองฝ่ายต่าง ๆ เห็นถึงความสำคัญขององค์กรอิสระมากขึ้นทันที ได้เห็นความสำคัญของวุฒิสภาและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระจนพยายามทุกวิถีทางที่จะแทรกแซงและครอบงำวุฒิสภาและกระบวนการสรรหาให้ได้ไม่เช่นนั้นสถานภาพทางการเมืองจะลำบากเพราะกลัวว่าจะถูกตรวจสอบและถอดถอนโดยองค์กรอิสระ ดังนั้น ฝ่ายการเมืองจึงพยายามแทรกแซงตั้งแต่กระบวนการสรรหาเป็นเบื้องต้นเลย ทำให้บทบาทของพรรคการเมืองที่เราคาดคิดว่าอยากให้เข้ามามีส่วนร่วมด้วยในกระบวนการสรรหาเพราะมีฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ตอนท้ายกลับกลายเป็นพลิกบทบาทไปเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและเมื่อได้ในสิ่งที่ตนต้องการแล้วยังไม่พอยังใช้อำนาจขององค์กรอิสระที่ตนครอบงำนี้เป็นเครื่องมือในการเล่นงานหรือกลั่นแกล้งฝ่ายตรงข้ามอีกด้วย ซึ่งในระยะหลัง ๆ นี้ สมาชิกวุฒิสภาก็เริ่มจะมีความสำคัญมากขึ้นในสายตาของฝ่ายการเมือง ส่งผลให้เกิดกระบวนการแทรกแซง Lobby และให้ผลประโยชน์จากฝ่ายการเมืองมากขึ้น ซึ่งโดยสรุปแล้วปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการสรรหา นั้น ผมไม่อยากจะโทษเฉพาะคณะกรรมการสรรหาฝ่ายเดียว เนื่องจากว่าถึงแม้คณะกรรมการสรรหาจะสรรหาได้คนไม่เหมาะสมเพียงใด แต่ท้ายที่สุดวุฒิสภาต้องพิจารณาและเลือกคนที่ดีมีความรู้ความสามารถ หากเห็นว่าที่เสนอมา นั้นเป็นแอปเปิ้ลเน่าก็ต้องปฏิเสธเพื่อให้ไปดำเนินการสรรหาใหม่รัฐธรรมนูญไม่ได้ห้ามไว้

ประการถัดไปที่มีข้อสังเกตคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับได้ตรขึ้นโดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาครอบงำอย่างชัดเจน เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ เกี่ยวกับการสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดิน



ของรัฐสภา โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวน ๓๑ คน ซึ่งประกอบด้วย

๑) ผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๙ คน

๒) อธิการบดีจากมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๔ คน ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดจำนวน ๔ คน ผู้แทนศาลฎีกาจำนวน ๔ คน

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาสรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้ได้จำนวน ๓ เท่า แล้วเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสภาการเมือง เพื่อมีมติเลือกให้เหลือจำนวน ๒ ใน ๓ แล้วเสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือกอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น จากกระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดังกล่าว ผมจึงมีความเห็นว่ามีจุดอ่อนอย่างมากเนื่องจากปล่อยให้การเมืองเข้าครอบงำนับตั้งแต่เริ่มต้น

นอกจากนั้นแล้วในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ผ่านมาก็เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ตามมาตรา ๒๘๗ นั้น ยังมีการแก้ไขโดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นส่วนหนึ่งของกรรมการสรรหาอีกด้วย จึงทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ค่อนข้างจะเอียงไปทางฝ่ายรัฐบาล (ซึ่งคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงมติเลือกรายชื่อเสนอต่อวุฒิสภา)

ข้อสังเกตประการถัดไป คือ กฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระส่วนใหญ่จะเป็นการให้สิทธิหรืออ้อมข้าราชการมากเกินไป โดยกำหนดคุณสมบัติว่าต้องเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ หรือเทียบเท่า หรือไม่ก็กำหนดคุณสมบัติว่าต้องเป็นอธิบดีหรือเทียบเท่าจึงจะมีสิทธิสมัครได้ จุดอ่อนตรงนี้ต้องมีการพิจารณาแก้ไข เพราะการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวทำให้ได้คนที่มีอายุมากเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระแทนที่จะได้คนดี มีความรู้ความสามารถจริงๆ กลายเป็นสุสานข้าราชการที่เกษียณอายุซึ่งการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนั้นจะต้องเปิดกว้างแก่บุคคลทั่วไป เอกชนที่เขามีความรู้ความสามารถก็ควรมีโอกาสเข้ามาสมัครได้อย่าไปดูถูกว่าเขาไม่รู้เรื่องไม่รักประเทศชาติเท่ากัน ข้าราชการชี้ ๑๐ การปฏิรูปการเมืองตามแนวทาง



เจตนาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เราต้องการคนที่ต้องมีทั้งอุดมการณ์  
วิญญานที่อยากเข้ามาทำงาน โดยเฉพาะวิญญานความซื่อสัตย์สุจริต  
มาทำงานบนฐานของประชาชนและประโยชน์ของประเทศไทย ซึ่งเชื่อว่าจะมีอยู่  
แต่เฉพาะในหมู่ข้าราชการระดับสูงเท่านั้น

ปัญหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันลำพังแต่เพียงกฎเกณฑ์กติกาเพียงอย่าง  
เดียวมันไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหา เพราะปัญหานั้นเกิดขึ้นจากภาคพฤติกรรม  
ของคน ถ้าพิจารณาถึงแนวโน้มขององค์กรวุฒิสภาซึ่งถือเป็นองค์อนุวัติหรือ  
ทำหน้าที่ในการเลือก ผมเป็นห่วงที่สุดคือ ในอนาคตหากมีการเลือกตั้ง  
สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่แทนชุดเดิมที่จะครบกำหนดวาระ ๖ ปี ในวันที่ ๒๑  
มีนาคม ๒๕๕๙ นี้ การเมืองโดยเฉพาะพรรคที่กุมอำนาจรัฐอยู่จะเข้ามา  
ครอบงำและยึดวุฒิสภาทั้งหมด วุฒิสภาในอนาคตจึงน่าเป็นห่วงเป็น  
อย่างมาก

**จลนิต** : ท่านมีความคิดเห็นเป็นประการใดเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ  
ในประเด็นเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง  
ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งคณะกรรมการสรรหา  
กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ผ่านมา

**นายชุมพล ศิลปอาชา** : การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนของคณะกรรมการสรรหา  
คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ผ่านมานั้น เป็นการแก้ไขที่ไม่โปร่งใส เป็นการแก้ไข  
ที่ฝ่ายการเมืองมีเจตนาที่จะเข้ามายึดหรือครอบงำคณะกรรมการ ป.ป.ช.  
ทั้งหมด เนื่องจากการแก้ไขครั้งนี้มีความไม่สมเหตุสมผล ซึ่งความจริงแล้ว  
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๗ ไม่จำเป็นต้องแก้ไขแต่ประการใด ทั้งนี้เพราะ  
รัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า “...ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็น  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ  
ห้าคน เป็นกรรมการ” ซึ่งมีความหมายว่าหากผู้แทนพรรคการเมือง  
มีเกิน ๕ คน ก็ต้องเลือกให้เหลือเพียง ๕ คน แต่ถ้ามีไม่ถึง ๕ คน ก็ไม่ต้อง  
เลือก กล่าวคือ มีจำนวนเท่าไรก็เอาเท่านั้น เช่น ถ้าพรรคการเมืองเหลือแค่  
๔, ๓, ๒, ๑ พรรคก็ต้องถือว่ามีเท่านั้นเอาเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่มีเหตุ  
ที่จะต้องทำการแก้ไขด้วยซ้ำไป สำหรับเหตุผลที่มีการผลักดันให้มีการแก้ไข  
นั้นเนื่องจากมีเจตนาแฝงอยู่ข้างใน เพราะหากพิจารณาองค์ประกอบของ  
คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนที่จะแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว  
จะเห็นว่าฝ่ายรัฐบาลจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบ (ฝ่ายค้านมี ๓ พรรค  
แต่ฝ่ายรัฐบาลมีแค่ ๑ พรรค) ดังนั้น หากไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วน



ผู้แทนพรรคการเมืองเสียใหม่แล้ว ผู้แทนพรรคการเมืองที่เหลือ ๔ คน ก็จะประกอบด้วยผู้แทนพรรคฝ่ายรัฐบาลเพียง ๑ คน ดังนั้น จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อลดความเสียเปรียบและเพิ่มความได้เปรียบ โดยเพิ่มองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาเข้ามาใหม่ ถ้าโดยหลักเหตุผลแล้ว ในเมื่อพรรคการเมืองมีเพียง ๔ พรรค หายไปหนึ่งพรรค จำนวนกรรมการสรรหาเดิมมียอดเต็มจำนวน ๑๕ คน นั่นก็ต้องลดลงให้เหลือเพียง ๑๔ คน แต่เหตุที่ไม่ลดลงก็เพราะมีเจตนาแอบแฝงที่ต้องการแทรกแซงการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง ป.ป.ช. ซึ่งเห็นได้ชัดจากการที่ได้เพิ่มผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐบาลเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งเราก็ทราบที่อยู่แล้วว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐบาลนั้นมีที่มาอย่างไรดังที่ได้กล่าวแล้วในเบื้องต้น นอกจากนี้แล้วยังได้ลดสัดส่วนจำนวนอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจากจำนวน ๗ คน ให้เหลือเพียง ๖ คน แล้วนำไปเพิ่มให้แก่ประธานองค์การอิสระซึ่งปัจจุบันบทบาทเอินเอียงไปซีกรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๗ ในครั้งที่ผ่านมาเป็นไปเพื่อลดความเสียเปรียบและเพิ่มความได้เปรียบของรัฐบาล โดยมีเจตนาพิเศษเพื่อยึด ๙ ป.ป.ช. เพื่ออนาคตการเลือกตั้งอีก ๔ ปีข้างหน้า ตรวจสอบก็ไม่ได้ ถอดถอนก็ไม่ได้ แต่ขณะเดียวกันอาจใช้เป็นเครื่องมือเล่นงานฝ่ายตรงข้ามได้อีกด้วย

สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญในแต่ละชุดมีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใดนั้น ผมขอแยกพิจารณา ดังนี้

ในส่วนของอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเมื่อมาถึงเวลา ณ ปัจจุบัน นี้แล้ว ผมไม่เห็นด้วยเลยที่จะให้มีอยู่ในคณะกรรมการสรรหาและผู้แทนของพรรคการเมืองก็ไม่ควรมีอยู่ด้วยถึงแม้จะมีฝ่ายละ ๑ คน ก็ตาม และในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระอื่น ๆ ก็ต้องมีการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงเช่นเดียวกัน เช่น องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจำเป็นต้องแก้ไข แต่ถ้าจะมีการแก้ไขเพื่อให้มีความสอดคล้องกับกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผมไม่เห็นด้วย กล่าวคือจะต้องหาองค์ประกอบกันใหม่ อะไรที่เป็นบทเรียนผิดพลาดก็ต้องแก้ไขกันใหม่ อย่างเช่น เราเคยตั้งปรัชญาว่ากรรมการสรรหาฝ่ายนักวิชาการนั้น อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่าง ๆ น่าจะเป็นบุคคลที่เชื่อถือได้ แต่ในสภาพปัจจุบันแล้วมันไม่เป็นเช่นนั้น เวลานี้วุฒิสภาเราส่วนใหญ่จะนึกถึงศาลยุติธรรมโดยเฉพาะศาลฎีกาเท่านั้นที่พอจะพึ่งพาอาศัยได้พอสมควร



จูลินติ : ท่านมีข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขสภาพปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสภาพสังคมทางการเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันหรือไม่ อย่างไร

นายชุมพล ศิลปอาชา : แนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขสภาพปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาเป็นเรื่องที่ลำบากเพราะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากภาคพฤติกรรมของคน สิ่งที่ทำได้อีกตอนนี้คือ องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทุกองค์ควรจะมีการแก้ไข และในขั้นตอนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา นั้น วุฒิสภาจะต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ รายละเอียด หรือวิธีการต่าง ๆ ไว้ให้ชัดเจน เช่น องค์ประชุมในการเลือกกันเองของอธิการบดีฯ ควรเป็นเท่าไรเราเขียน ตลอดจนวิธีการประชุมของคณะกรรมการสรรหาด้วย ถึงแม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่วุฒิสภาในฐานะเป็นองค์กรที่คอยกำกับดูแลหรือเป็นเจ้าของเรื่องทั้งหมดจึงมีอำนาจที่จะต้องดำเนินการออกระเบียบเพื่อกำหนดวิธีการทำงานของคณะกรรมการสรรหาได้ ซึ่งโดยนัยของรัฐธรรมนูญแล้ว วุฒิสภามีอำนาจที่จะออกระเบียบดังกล่าวได้โดยที่ไม่จำเป็นต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่ประการใด

จุดหนึ่งที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขคือ มติของคณะกรรมการสรรหาในการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่อประธานวุฒิสภาที่กำหนดว่าต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่นั้นเป็นสัดส่วนที่สูงเกินไป เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่มีความหลากหลายซึ่งเป็นเรื่องยากที่ทุกคนจะมีความเห็นตรงกันถึง ๓ ใน ๔ นอกเสียจากว่ากรรมการสรรหาจะถูก Lobby มาอย่างหนัก ส่วนการแก้ไขจะให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยใครบ้างนั้น ตอนนี้ที่พอมองเห็นก็คือ ศาลยุติธรรม ส่วนประธานองค์กรอิสระหากจะคงไว้เหมือนเดิมคงไม่เป็นไร แต่ถ้าคงไว้เหมือนเดิมทั้งหมดคงไม่เหมาะสม เช่น ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็พอรับได้ แต่ในอนาคตข้างหน้าไม่ทราบว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดใหม่จะถูกแทรกแซงหรือถูกรวบอำนาจจากฝ่ายการเมืองหรือไม่ เพราะภายหลังจากที่มีการแก้ไขขององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ครั้งล่าสุดที่ให้มิประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการสรรหาด้วยอาจทำให้ฝ่ายการเมืองมองเห็นความสำคัญขึ้นมาและใช้อำนาจทางการเมืองเข้าแทรกแซงก็เป็นได้



ในส่วนองค์ประกอบอื่น ๆ นั้น ขณะนี้ยังไม่ออกว่าจะเอาใครมาแทน หากจะตัดอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและผู้แทนพรรคการเมืองออก แต่ที่คิดว่าพอพึ่งพาได้ก็มีศาลฎีกา หรือตัวแทนของสื่อมวลชน เพราะผมเชื่อว่าอำนาจทางการเมืองเข้าไปครอบงำเขาลำบาก แต่วิธีการที่ได้มาซึ่งตัวแทนของสื่อมวลชนนั้นต้องไม่ใช่การไปเลือกจากประชาคมกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เหมือนเช่นการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีการลือคสเปื่อกันมาหมด หรือไม่ก็อาจให้มีอดีตผู้อาวุโสหรือบุคคลที่เคยทำคุณงามความดีให้กับประเทศชาติและเป็นที่ยอมรับนับถือของสังคมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการสรรหา เช่น อดีตนายกรัฐมนตรีนั่น เป็นต้น อันนี้ต้องให้ทุกคนช่วยกันคิดและช่วยกันออกแบบ

ข้อเสนอแนะจริง ๆ แล้ว ผมคิดว่าสุดท้ายเราต้องไปพึ่งพาสິงที่คิดว่าเป็นไปได้ค่อนข้างลำบากคือต้องพึ่งภาคประชาชนให้มากที่สุด โดยเฉพาะภาคประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่จะต้องพยายามไม่เลือกคนที่จะเข้ามาครอบงำวุฒิสภา แต่จะมีวิธีการอย่างไรที่จะประชาสัมพันธ์หรือรณรงค์ให้เกิดสิ่งที่ดีนี้ได้ ก็คงได้แต่ตั้งความหวังไว้เท่านั้นเอง จะทำได้แค่ไหนเพียงใดคงไม่อาจที่จะคาดหมายได้ เพราะการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ ผมคิดว่าฝ่ายการเมืองต้องเข้ามาแทรกแซงอย่างแน่นอน ทำให้นึกถึงว่าที่มาของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนนั้นจะยังมีความเหมาะสมกับสภาพการเมืองไทยอยู่หรือไม่ เพราะในตอนยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ผู้ร่างมีแนวคิดที่จะต้องการคืนอำนาจให้แก่ประชาชน ซึ่งเป็นวิธีที่คิดว่าหากเกิดการไม่โปร่งใส ก็ขอให้ไม่โปร่งใสที่ประชาชน แต่ถึงอย่างไรผมยังมีความเห็นว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงนั้นเป็นวิธีที่ถูกต้องและเหมาะสมแล้ว เพราะจากการศึกษาเปรียบเทียบแล้วไม่มีวิธีอื่นที่ดีกว่านี้เพียงแต่ว่าอาจจะต้องมีการปรับเปลี่ยนกติกาใหม่ในส่วนของวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา กล่าวคืออาจกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีกำหนดเวลาคราวละ ๖ ปี หรือ ๙ ปี แต่ให้มีการเลือกตั้งในลักษณะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนทุก ๆ ๓ ปี ซึ่งจะทำให้การทำงานของวุฒิสภาต่อเนื่องกันไปได้ทันที

จูลินติ : บทสรุปและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

นายชุมพล ศิลปอาชา : สำหรับข้อเสนอแนะที่คิดได้ในขณะนี้ ก็คือ ผมอยากเห็นระบบการตรวจสอบจากภาคสังคมหรือโดยภาคประชาชนให้มียุมากกว่านี้ ทุกครั้งที่มีการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ประชาชนและสื่อมวลชนจะต้อง



คอยจับตามองว่ามีอะไรผิดปกติบ้างหรือไม่ ไม่ใช่ถือว่าไม่ใช่ฐานะ หากมีสิ่งผิดปกติเกิดขึ้นต้องประจานให้สื่อมวลชนหรือให้สังคมได้รับรู้ด้วย เพราะหากจะอาศัยจิตสำนึกของผู้ที่มีอำนาจแล้วคงจะลำบาก ในส่วนของกฎหมายที่จะต้องมีการแก้ไขด่วนที่สุด ก็คือ บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่มาและการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยคณะกรรมการสรรหาต้องไม่มีผู้แทนพรรคการเมืองและต้องไม่ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงมติเลือกรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอวุฒิสภา การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น องค์การอิสระหลักเกณฑ์การสรรหาจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้าครอบงำได้โดยง่ายเหมือนอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระองค์กรต่าง ๆ นั้นต้องตัดผู้แทนพรรคการเมืองออกจากคณะกรรมการสรรหาทุกชุด นอกจากนี้แล้ววุฒิสภาในฐานะที่เป็นเจ้าของเรื่องในการสรรหาควรจะต้องมีการกำหนดรายละเอียดหรือกติกาการทำงานของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและมีความชัดเจน โปร่งใส ไม่ใช่ปล่อยให้คณะกรรมการสรรหาแต่ละชุดไปกำหนดกติกาตนเอง ซึ่งอำนาจในการกำหนดรายละเอียดหรือกติกาดังกล่าวเป็นอำนาจของวุฒิสภาโดยเฉพาะอยู่แล้ว โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ประการใด

หากจะประเมินผลของกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรต่าง ๆ ที่ผ่านมาแล้ว ผมคิดว่ากระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระชุดแรก ๆ สมัยวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งยังทำหน้าที่อยู่ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญสามารถสรรหาบุคคลมาทำหน้าที่ได้ดีค่อนข้างจะโปร่งใสทำให้ผลการสรรหาออกมาได้บุคคลที่สังคมยอมรับ แต่พอระยะหลังยุคเลือกตั้งมีการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองมากทำให้กระบวนการสรรหาที่เคยโปร่งใสเป็นที่ยอมรับกลับมีผลงานที่ล้มเหลวทำให้ภาพพจน์ขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เป็นลบ เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนในด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐถูกบิดเบือน



When men have realized that time  
has upset many fighting faiths,  
they may come to believe that the ultimate good  
is better reached by free trade in ideas.

เมื่อคนเรารู้สึกว่า  
กาลเวลาได้ทำลายความเชื่อมั่นในการต่อสู้มานักต่อกัน  
ก็จะเชื่อว่าความดีสูงสุดควรจะบรรลุได้  
ด้วยการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างเสรีดีกว่า



โอลิเวอร์ เวนเดลล์ โฮล์มส์ (ค.ศ. ๑๘๕๑-๑๙๓๕)  
ผู้พิพากษาชาวอเมริกัน



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



# สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับงานด้านนิติบัญญัติ

โดย นายเจษฎา นากระรัมย์  
นิติกร กลุ่มงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม  
สำนักกรรมการ ๑

## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๘

**เรื่อง** ร่างพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการเกี่ยวกับยางพาราทั้งระบบ โดยมีการจัดตั้งองค์กรขึ้น เรียกว่า “การยางแห่งประเทศไทย” (กบท.) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

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

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมให้ศาลเยาวชนและครอบครัวสามารถนำวิธีดำเนินการคุ้มครองความประพฤติตามพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุ้มครองความประพฤติประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๒๒ มาใช้กับผู้กระทำผิดที่มีอายุเกิน ๑๘ ปี ที่ถูกดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้ โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ แก้ไขเพิ่มเติมนิยามคำว่า “ศาล” ให้หมายความว่า ศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

**เรื่อง** ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นการกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

**เรื่อง** ร่างพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....



คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ โดยมีสาระสำคัญคือ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง โดยปรับอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละสาม เพื่อให้สอดคล้องกับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี และให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๗ และเพิ่มบทบัญญัติกรณีการปรับเพิ่มอัตราเงินเดือนตำแหน่งดังกล่าวเป็นร้อยละเท่ากันทุกอัตราไม่เกินร้อยละสิบของอัตราที่ใช้อยู่ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

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

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. แก้ไขบทบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนราชการของกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง ที่เปลี่ยนแปลงจากการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมาเป็นการบริหารราชการส่วนกลางเพียงอย่างเดียว

๒. ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสุราและกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาษีสุราและเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการบริหารการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับสุราไว้ในพระราชบัญญัตินี้

๓. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีสรรพสามิตแก่วัตถุดิบหรือส่วนประกอบที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตในขั้นตอนแรก

๔. ปรับปรุงบทกำหนดโทษให้เหมาะสม

๕. เพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมทำยพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมการบริหารการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับสุรา

**เรื่อง** ร่างพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การแก้ไขปัญหาภาษีสุรารั่วซึมและปรับปรุงโครงสร้างการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต)

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ โดยมีสาระสำคัญ คือ เพื่อเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เพื่อกำหนดให้สุราเป็นสินค้าตามพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต

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

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีว่าด้วยความตกลงขององค์การการค้าโลกและเพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็วอันจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ประกอบการและแก่ประเทศโดยรวม

**เรื่อง** ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจ่ายเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวข้าราชการอัยการ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ โดยมีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้ข้าราชการอัยการและอัยการอาวุโสได้รับเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวเป็นรายเดือน





## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘

### **เรื่อง** ร่างพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ โดยที่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามมติ คณะรัฐมนตรีวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ เสร็จแล้วมีการแก้ไข ดังนี้

๑. ตัดบทนิยามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) เกี่ยวกับกิจการขนส่งมวลชนพิเศษ รวมทั้งการกำหนดค่าบริการค่าโดยสารและกำหนดมาตรการเพื่อความปลอดภัย และความสงบเรียบร้อยสำหรับผู้ใช้บริการในกิจการขนส่งมวลชนพิเศษ ออกทั้งหมด

๒. แก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

๓. แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กทพ. ในส่วนของการกำหนดอัตราค่าผ่านทางพิเศษโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

๔. แก้ไขเพิ่มเติมให้พนักงานหรือบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการให้ทำหน้าที่เก็บค่าผ่านทางพิเศษ ต้องเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วยเนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งให้บุคคลผ่านหรือหยุดรถและตรวจสอบได้ รวมทั้งแจ้งให้บุคคลมาชี้แจงหรือแสดงหลักฐานตามพระราชบัญญัตินี้ได้ด้วย

๕. แก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดให้การได้อสังหาริมทรัพย์ของ กทพ. ไม่ว่าโดยวิธีใด จะต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการได้มา และกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้สังหาริมทรัพย์ดังกล่าวให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๖. แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจของ กทพ. เพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขตามมาตรา ๑๓ วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

๗. ตัดอำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีและการรับชำระเงินค่าปรับ รวมทั้งการแบ่งเงินค่าปรับระหว่าง กทพ. และกรุงเทพมหานครหรือราชการส่วนท้องถิ่นออก เนื่องจากอำนาจดังกล่าวควรกำหนดให้เป็นอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเท่านั้น

๘. แก้ไขเพิ่มเติมบทเฉพาะกาล โดยกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองป้ายหรือสิ่งก่อสร้างขึ้นสำหรับติดหรือตั้งป้ายในลักษณะที่ก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยต้องดำเนินการขออนุญาตจาก กทพ. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

### **เรื่อง** ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การดาวเทียมเคลื่อนที่ระหว่างประเทศ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ โดยมีสาระสำคัญดังนี้



๑. กำหนดนิยาม “องค์การ” หมายความว่า องค์การดาวเทียมเคลื่อนที่ระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นตามอนุสัญญาว่าด้วยองค์การดาวเทียมเคลื่อนที่ระหว่างประเทศ ซึ่งทำเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๑๙

๒. ให้ยอมรับนับถือว่าองค์การเป็นนิติบุคคลและมีภูมิลำเนาในประเทศไทย

๓. กำหนดให้องค์การ ทริพย์สิน สิทธิทรัพย์ และบรรณสารขององค์การบุคคลใด คณะเจ้าหน้าที่ผู้แทนของรัฐภาคีและผู้เชี่ยวชาญขององค์การและสมาชิกของครอบครัวได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามที่ระบุไว้ในพิธีสารฯ ในระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทยหรือเข้ามาในประเทศไทยเพื่อปฏิบัติหน้าที่ หรือในการปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับองค์การ เว้นแต่บุคคลดังกล่าวที่มีสัญชาติไทยหรือผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยให้ได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเฉพาะที่เป็นการกระทำตามหน้าที่เป็นทางการภายในขอบเขตหน้าที่

**เรื่อง** ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและแก้ไขการใช้ความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นการกำหนดลักษณะความผิดฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัว การฟ้องคดีและวิธีพิจารณาพิพากษาคดี อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ มาตรการคุ้มครองชั่วคราว การคุ้มครอง ความรับผิดชอบและบทกำหนดโทษ

**เรื่อง** ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นการกำหนดให้องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งมีใช้ส่วนราชการเป็นหน่วยงานของรัฐตามความหมายของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

**เรื่อง** ร่างพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (มาตรการภาษีเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของบริษัทร่วมทุนอย่างพาราระหว่างประเทศ จำกัด)

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นการกำหนดให้บริษัทร่วมทุนอย่างพาราระหว่างประเทศ จำกัด ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย โดยการร่วมทุนระหว่างประเทศไทย อินโดนีเซียและประเทศมาเลเซียได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลจากการประกอบกิจการ





## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี

วันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๘

**เรื่อง** ร่างพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่ และกิจการบริหารของกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม ในส่วนที่เกี่ยวกับทางหลวงพิเศษ และทางยกระดับอุตราภิมุข บางช่วงไปเป็นการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ

**เรื่อง** ร่างพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการช่วยเหลือบุตร พ.ศ. ๒๕๓๕ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการช่วยเหลือบุตรให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างประจำซึ่งมีบุตรที่ยังคงมีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการดังกล่าว โดยให้ได้รับครั้งเดียวเต็มจำนวนตามสิทธิที่บุตรแต่ละคนจะได้รับในช่วงระยะเวลาการใช้สิทธิที่เหลืออยู่ สำหรับบุตรที่เกิดก่อนปี พ.ศ. ๒๕๓๕ จนถึงวันที่บุตรนั้นมีอายุครบสิบแปดปีบริบูรณ์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นเงินก้อนแทนการจ่ายเป็นรายเดือนโดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป

## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี

วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๘

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

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วมีการแก้ไขในสาระสำคัญ ดังนี้

๑. เพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “รัฐมนตรี” ในร่างมาตรา ๔
๒. ได้ตัดการแก้ไขมาตรา ๕ ที่เป็นมาตรารักษาการออก เนื่องจากไม่ได้มีการแก้ไขถ้อยคำให้ต่างไปจากเดิม
๓. ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในทุกมาตราที่อ้างถึงรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วย

การปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม โดยแก้ไขจากเดิมที่ใช้ถ้อยคำว่า “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาหรือรัฐมนตรีผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย” เป็นคำว่า “รัฐมนตรี”

๔. ได้แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการ โดยเปลี่ยนจาก “ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย” เป็น “ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย” แทน

๕. ได้แก้ไขให้รัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็นการลดเรื่องที่จะเป็นภาระแก่คณะรัฐมนตรี และเพิ่มองค์ประกอบคณะกรรมการจากเดิม ๑๑ คน เป็น ๑๕ คน



๖. ได้แก้ไขคำว่า “กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง” เป็นคำว่า “กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง” เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๘

๗. ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการเพื่อลดการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีแต่อย่างไรก็ตาม เรื่อง การกู้ยืมเงินจำนวนมากหรือการออกพันธบัตร และเรื่องงบลงทุนยังมีความสำคัญที่ต้องให้คณะรัฐมนตรีให้เห็นชอบอยู่ จึงมิได้แก้ไขบทบัญญัตินี้ดังกล่าว

๘. ได้ตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติลักษณะต้องห้ามและการพ้นจากตำแหน่งของรองผู้ว่าการออกเนื่องจากรองผู้ว่าการเป็นพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจและกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติลักษณะต้องห้าม และการพ้นจากตำแหน่งของพนักงาน

ไว้แล้ว ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้พิจารณาเห็นชอบกับการแก้ไขดังกล่าว และยืนยันให้ดำเนินการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป

**เรื่อง** ร่างพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๔๘

คณะรัฐมนตรีรับทราบร่างพระราชกฤษฎีกาฯ โดยมีสาระสำคัญเพื่อให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตั้งแต่วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นไป

**สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี  
วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๘**

**เรื่อง** ร่างพระราชบัญญัติยกเว้นการนำ มาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับผู้สูญหายในกรณีธณีพิบัติ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมี สาระสำคัญ ดังนี้

๑. กำหนดไม่ให้นำระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับผู้สูญหายในกรณีธณีพิบัติ

๒. กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือพนักงานอัยการร้องขอต่อศาล ซึ่งให้ผู้สูญหายจากกรณีธณีพิบัติเป็นคนสาบสูญได้ และให้ถือว่าถึงแก่ความตายเมื่อเวลาที่เริ่มเกิดธณีพิบัติ เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่าสูญหายในเวลาอื่น ก็ไม่ถึงแก่ความตายในเวลานั้น





## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี

วันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๘

**เรื่อง** ร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ร่างพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....)

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ค้างการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรชุดก่อน ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนี้

๑. แก้ไขนิยามคำว่า “สวนป่า” ให้หมายถึงที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนเพื่อทำการปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ที่เป็นไม้หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และไม้อื่นทั่ว ๆ ไป

๒. กำหนดให้ที่ดินที่มีใบอนุญาตให้แผ้วถางป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เฉพาะเพื่อการทำสวนป่าสามารถขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า

๓. ยกเว้นค่าภาคหลวง ค่าบำรุงป่า และค่าธรรมเนียม ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ รวมทั้งค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้สำหรับไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า

๔. กำหนดโทษผู้ทำสวนป่าที่ทำหนังสือรับรองหรือบัญชีแสดงรายการอันเป็นเท็จ

**เรื่อง** ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. แก้ไขให้มีคณะกรรมการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน

๒. เพิ่มเลขาธิการ ก.พ.ร. และผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีกำหนดไม่เกิน ๓ คน เป็นกรรมการ ให้รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด เป็นเลขานุการ และรองเลขาธิการ ก.พ.ร. กำหนดเป็นผู้ช่วยเลขานุการ



**The best prize life offers is the chance  
to work hard at work worth doing.**

**การมีโอกาสมุมานะทำงานที่มีค่า  
คือรางวัลที่ดีที่สุดที่ชีวิตมอบให้**



**ธีโอดอร์ รูสเวลต์ (ค.ศ. ๑๘๕๘-๑๙๑๙)  
ประธานาธิบดีสหรัฐ คนที่ ๒๖**



**LIRT**

Legislative Institutional Repository of Thailand



# สรุปสัมมนาทางวิชาการ

โดย นายบรรหาร กาลา และ  
นางสาวศศิพรพรรณ พวงพันธ์  
นิติกร สำนักกฎหมาย

## เรื่อง " การปฏิรูประบบโทษทางอาญาในประเทศไทย " \*

การลงโทษทางอาญานั้นเป็นการลงโทษที่รุนแรงและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สาสมกับความร้ายแรงของการกระทำ (Retribution) เพื่อดัดนิสัยของผู้กระทำความผิด (Reformation) เพื่อป้องปรามมิให้ผู้อื่นเอาเป็นเยี่ยงอย่าง (Deterrent) และเพื่อตัดผู้กระทำผิดออกไปจากสังคมเป็นการชั่วคราวหรือถาวร จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า โทษทางอาญาควรใช้กับการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงเท่านั้น

โดยที่ยุคสมัยมีความเจริญรุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านเทคโนโลยี การสื่อสาร การคมนาคมและเศรษฐกิจ รูปแบบและพฤติการณ์ของการกระทำความผิดก็ได้เปลี่ยนแปลงไป โดยมีลักษณะสลับซับซ้อนและรุนแรงและไร้พรมแดนกว่าที่เป็นมา โทษทางอาญาที่ได้กำหนดไว้เดิมบางลักษณะจึงอาจไม่สอดคล้องต่อการที่จะป้องกันหรือปราบปรามการกระทำเช่นนั้นได้ การลงโทษ

ทางอาญาไม่ว่าจะเป็นการประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับหรือริบทรัพย์สินก็ตาม ล้วนก่อให้เกิดการสูญเสียมากมายหลายประการ นับตั้งแต่การนำผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ความสูญเสียทางเศรษฐกิจและสังคม ภาระค่าใช้จ่ายของรัฐ รวมถึงความบอบช้ำทางจิตใจ การใช้โทษทางอาญาโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมของความสัมพันธ์ระหว่างความผิด และโทษรวมถึงประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากจะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำผิดโดยตรงแล้ว ยังทำให้กฎหมายไร้ความศักดิ์สิทธิ์ ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังเป็นการผลักดันภาระในการพิจารณาคดี

\* การสัมมนาเรื่อง "การปฏิรูประบบโทษทางอาญาในประเทศไทย" จัดโดย สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม วันเสาร์ที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๘ เวลา ๐๘.๓๐ - ๑๖.๐๐ น. ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมรามารักษ์เด็นท์ ถนนวิภาวดีรังสิต กรุงเทพมหานคร.



เล็กน้อยเข้าสู่การพิจารณาของศาลเกินความจำเป็นด้วย

โทษทางอาญาที่จะสามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันปราบปรามหรือยับยั้งการกระทำผิด เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะได้นั้น แม้จะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าจะต้องเป็นโทษที่เหมาะสมกับพฤติการณ์การกระทำผิด แต่ในขณะเดียวกันโทษที่ลงนั้นจะต้องไม่เป็นอุปสรรคหรือสร้างความบอบซ้ำทางจิตใจให้แก่ผู้กระทำความผิดจนไม่อาจกลับตนเป็นคนดีหรือกลับเข้าสู่สังคมได้อีก จึงควรที่องค์กรและผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทุกฝ่ายจะได้ร่วมกันศึกษา ทบทวน แสดงความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบโทษทางอาญาในกฎหมายของไทยว่าเพียงพอและตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการลงโทษดังกล่าวไว้ข้างต้นหรือไม่ ซึ่งรวมไปถึงเรื่องกำหนดชั้นโทษ มาตรฐานในการกำหนดอัตราโทษ มาตรการอื่นทดแทนการลงโทษ การลงโทษนิติบุคคล และการใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษของศาล เพื่อให้การปฏิรูประบบโทษทางอาญาในประเทศไทยมีมาตรฐานในระดับสากล และเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ในการสัมมนาดังกล่าววิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิได้แสดงความคิดเห็นและเสนอแนะเกี่ยวกับระบบโทษทางอาญาในกฎหมายของไทยไว้อย่างน่าสนใจ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

**รองศาสตราจารย์ ดร. ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ** รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้

แสดงความคิดเห็น ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็นได้ ดังนี้

๑. ในการแก้ไขกฎหมายหรือระบบโทษทางอาญานั้นต้องทราบถึงวัตถุประสงค์หรือแนวความคิด (Concept) ของเรื่อง เพราะหากไม่ทราบจะทำให้เกิดผลร้ายมากกว่าผลดีและอาจผิดวัตถุประสงค์ได้ ยกตัวอย่างเช่น เรื่องของการกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งมีการแก้ไขอัตราของค่าปรับจากอัตราเจ็ดสิบบาทต่อหนึ่งวันเป็นอัตราสองร้อยบาทต่อหนึ่งวัน ทำให้เกิดปัญหาว่าคนจนยอมที่จะถูกกักขังแทนการเสียค่าปรับ

๒. การลงโทษผู้กระทำความผิดอาญานั้นควรพิจารณาเพียงเจตนาภายในของผู้กระทำผิดเท่านั้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้น ๆ แต่ผลที่เกิดขึ้นนั้นควรนำไปพิจารณาเพื่อให้มีการรับผิดชอบในทางแพ่ง เช่น ผู้ที่เจตนาที่ฆ่าผู้อื่นให้บาดเจ็บ แต่ทำพลาดไปโดนใบหน้าและบาดเจ็บเพียงเล็กน้อยควรที่จะได้รับโทษที่หนักกว่าผู้ที่เจตนาตบหน้า แต่บังเอิญผู้ที่ถูกตบหน้าเสียหลักล้มศีรษะฟาดพื้นตายหรือได้รับอันตรายสาหัส

๓. ผู้ที่กระทำความผิดโดยไม่รู้สำนึกว่าตนได้กระทำความผิด หรือไม่คิดว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด สมควรที่จะได้รับโทษหนักกว่าผู้ที่กระทำความผิดโดยรู้สำนึกว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด ทั้งนี้ เนื่องจากว่าผู้ที่กระทำความผิดโดยไม่รู้สำนึกว่าสิ่งที่ตนกระทำนั้นเป็นความผิดผู้นั้นอาจจะไม่สามารถกลับตัวเป็นคนดีได้ เพราะผู้นั้นคิดว่าสิ่งที่เขาทำนั้นไม่เป็นความผิด เช่น ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแนวคิดแบบเดิมที่ว่า “หากผู้กระทำความผิดกระทำผิดโดยไม่รู้สำนึกว่าตนได้กระทำความผิดหรือไม่คิดว่า



การกระทำนั้นเป็นความผิดเห็นควรยกเว้นโทษ” นั้นเสีย

๔. ผู้กระทำความผิดนั้นมีทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ดังนั้น การลงโทษต้องให้มีความสอดคล้องตามความเป็นจริง โดยในการลงโทษนิติบุคคลนั้นศาลไม่ควรยึดติดกับบทบัญญัติมาตรา ๑๘ ของประมวลกฎหมายอาญาเท่านั้น เพราะนิติบุคคลมีเพียงชื่อเสียงและทรัพย์สิน เพราะฉะนั้นในการลงโทษนอกจากการลงโทษปรับแล้ว ควรให้มีวิธีลงโทษโดยการทำให้เสียชื่อเสียงด้วย เช่น การประกาศโฆษณาให้ประชาชนทราบ

๕. วิธีการในการลงโทษจะต้องมีความเหมาะสมกับบุคลิกภาพของแต่ละคน เนื่องจากความเป็นธรรมหรือความเสมอภาคมิใช่แต่การได้รับโทษที่เท่ากันเท่านั้น แต่ความเป็นธรรมหรือความเสมอภาคต้องให้มีความเหมาะสมกับบุคคลแต่ละบุคคล ดังนั้น การที่ศาลปรับบทลงโทษแก่ผู้กระทำผิดในอัตราโทษที่เหมือนกันในความผิดที่มีลักษณะเดียวกัน จึงเป็นสิ่งที่ไม่น่าจะถูกต้อง

๖. การควบโทษหรือเพิ่มโทษหรือความผิดหลายกระทงนั้นเราคำหนึ่งแต่เพียงฝ่ายรัฐฝ่ายเดียว โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงฝ่ายผู้กระทำความผิด ซึ่งตามกฎหมายของฝรั่งเศสนั้น จะไม่มีการลงโทษหลายกระทงเนื่องจากมีวิธีคิดว่า การที่รัฐปล่อยผู้กระทำผิดกระทำผิดซ้ำ ๆ หลายครั้งนั้นเกิดจากความบกพร่องของกฎหมาย หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่สามารถจับกุมผู้กระทำผิดให้ได้ก่อน ดังนั้น ศาลจะลงโทษเพียงกรรมเดียวหรือกระทงเดียวเท่านั้น แม้จะได้กระทำความผิดซ้ำก็ครั้งก็ตาม และนอกจากนี้ผู้พิพากษายังมีโอกาสใช้ดุลพินิจ

ในการลงโทษได้อีกส่วนหนึ่ง โดยกฎหมายจะกำหนดโทษไว้เฉพาะอัตราขั้นสูงเท่านั้น

โดยสรุปแล้วการลงโทษหรือปรับบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ควรคำนึงถึงหลักการ ดังนี้

๑. ต้องมีความรุนแรงน้อยที่สุดแต่ให้ได้ผลมากที่สุด

๒. ต้องไม่คิดว่าการลงโทษทางอาญาเป็นวิธีเดียวที่จะแก้ไขปัญหาทุกอย่างได้

๓. ไม่ควรลงโทษหนักเกินความจำเป็น

๔. ไม่ควรกำหนดความผิดที่ทำให้เกิดผลพลอยได้เสียหายยิ่งกว่าผลร้ายที่เกิดจากการกระทำความผิดนั้น เช่น เรื่องความผิดฐานค้าประเวณี ซึ่งปรากฏว่าทำให้เกิดผลพลอยได้ที่มีความชั่วร้ายตามมาก็ กล่าวคือ เกิดกระบวนการของผู้มีอิทธิพล คุมบ่อน คุมช่อง ทั้งนี้ เพราะเพียงความผิดฐานค้าประเวณีเท่านั้น

๕. ไม่ควรกำหนดความผิดหรือบัญญัติกฎหมายที่บังคับใช้ยากหรือเป็นความผิดเพียงเล็กน้อย เช่น ความผิดระหว่างสามีภรรยา จนไม่สามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้อย่างจริงจัง ซึ่งจะทำให้กฎหมายขาดความศักดิ์สิทธิ์

นายพรเพชร วิชิตชลชัย ผู้พิพากษาศาลฎีกา ได้แสดงความคิดเห็นไว้ ๓ ประเด็น ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

๑. การใช้ดุลพินิจในการลงโทษของศาล

การใช้ดุลพินิจในการลงโทษของศาลนั้นมักถูกจำกัดโดยกฎหมายซึ่งจะมีการใช้ดุลพินิจที่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้



ไม่ได้ และกฎหมายในระยะหลังมักจะบัญญัติจำกัดดุลพินิจของศาล นอกจากนี้ยังมีความผิดหลายมาตราที่กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจเลย เช่น กำหนดให้ศาลต้องลงโทษประหารชีวิตเท่านั้น

ในส่วนประเด็นที่มีผู้วิพากษ์วิจารณ์กันมากกว่าศาลจำกัดตัวเองให้อยู่เฉพาะในกรอบของวัฒนธรรมมองค็อก โดยเฉพาะมีการกำหนดมาตรฐานการลงโทษ (ยี่ต็อก) ซึ่งความจริงแล้วยี่ต็อกไม่ใช่ระเบียบปฏิบัติที่จำกัดดุลพินิจของผู้พิพากษาโดยเด็ดขาดเสียทีเดียว แต่เป็นเพียงแนวปฏิบัติหรือแนวทางการลงโทษ ในกรณีหากมีความผิดประเภทเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน จึงได้มีการกำหนดมาตรฐานการลงโทษไว้ค่อนข้างจะชัดเจน แต่มาตรฐานการลงโทษจะต้องใช้อย่างจำกัดเฉพาะในความผิดบางประเภทเท่านั้น

## ๒. การลงโทษปรับ

๒.๑ กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดอัตราโทษปรับในอัตราที่แตกต่างกันมาก โดยเฉพาะกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นมาในระยะหลังๆ จะมีการกำหนดอัตราที่สูงมาก

๒.๒ การลงโทษปรับยังคงยังต้องยึดอยู่กับหลักการที่ว่า ต้องมีความเท่าเทียมกัน หากเป็นความผิดในลักษณะเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงฐานะของผู้กระทำผิด จนเป็นเหตุให้คนจนต้องถูกกักขังแทนค่าปรับมากขึ้น

๒.๓ โทษปรับสมควรนำมาใช้ในคดีเศรษฐกิจเท่านั้นและต้องกำหนดอัตราโทษอย่างสูง นอกจากนี้ยังต้องมีวิธีการในการเยียวยาผู้เสียหายด้วย

## ๓. การลงโทษประหารชีวิต

สิ่งที่เป็นปัญหาในระบบกฎหมายของไทยคือ มีการกำหนดอัตราโทษประหารชีวิต

ในความผิดหลายความผิด นอกจากนี้ ในบางความผิดกฎหมายยังบังคับให้ต้องลงโทษประหารชีวิตไว้เพียงอย่างเดียวโดยที่ไม่ให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจลงโทษอย่างอื่น เช่น ความผิดเกี่ยวกับชีวิตตามมาตรา ๒๘๙ ของประมวลกฎหมายอาญา โดยเฉพาะการกระทำผิดฐานฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน ซึ่งคดีประเภทนี้มีการกระทำความผิดเป็นจำนวนมากและยังใกล้เคียงกันมากกับการกระทำผิดโดยบันดาลโทสะ แต่มีผลในทางกฎหมายที่แตกต่างกัน

นายนิติ จิตสว่าง อธิบดีกรมราชทัณฑ์ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความแตกต่างในการลงโทษทางอาญาแก่คนที่มีภูมิหลังต่างกันและการลงโทษประหารชีวิต ดังนี้

### ๑. ความแตกต่างในการลงโทษคนที่มีภูมิหลังต่างกัน

๑.๑ ประเภทของโทษ ตามประมวลกฎหมายอาญานั้นถึงแม้จะมีการกำหนดโทษไว้หลายประเภท แต่โทษที่ใช้มากที่สุดคือ โทษจำคุก แต่ในปัจจุบันได้มีการนำมาตรการการลงโทษอื่น ๆ มาใช้ เช่น การคุมประพฤติ หรือการทำงานบริการสังคม หรือทำงานสาธารณประโยชน์ ดังนั้น ในประเด็นของประเภทของโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดที่มีภูมิหลังต่างกันนี้สมควรที่จะให้ศาลได้ใช้ดุลพินิจในการเลือกว่าจะใช้มาตรการใดในการลงโทษผู้กระทำผิดให้สอดคล้องกับภูมิหลังของเขา ซึ่งจะมีความแตกต่างระหว่างบุคคลแต่ละคน

๑.๒ การกำหนดโทษ ควรพิจารณาถึงภูมิหลังของผู้กระทำผิดประกอบในการพิจารณากำหนดโทษ ไม่ควรพิจารณาเพียงความรุนแรงของคดีเท่านั้น กล่าวคือ ผู้ที่มี



ประวัติกระทำผิดบ่อยครั้งแม้จะเป็นความผิดเล็กน้อยสมควรได้รับโทษในอัตราโทษอย่างสูง

**๑.๓ การลดโทษ** ส่วนมากเราจะพิจารณาลดโทษให้แก่ผู้กระทำผิดโดยพิจารณาจากพฤติกรรมที่อยู่ในเรือนจำมากกว่าที่จะพิจารณาพฤติกรรมของผู้กระทำผิดก่อนการกระทำผิดและเข้ามาอยู่ในเรือนจำ นอกจากนี้ฝ่ายราชทัณฑ์ผู้ใกล้ชิดผู้กระทำผิดจะไม่มีอำนาจในการพิจารณาลดโทษ ซึ่งในการลดโทษให้แก่ผู้กระทำผิดนั้นต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาและมีคณะกรรมการพิจารณาลดโทษซึ่งเป็นบุคคลภายนอกทั้งสิ้น ถึงแม้อำนาจที่สุดจะเป็นของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ก็ตาม เพราะในความเป็นจริงอธิบดีกรมราชทัณฑ์จะมีอำนาจลดโทษได้ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการจากภายนอกเป็นผู้อนุมัติ

## ๒. โทษประหารชีวิต

โทษประหารชีวิตปัจจุบันในทางปฏิบัติมีการบังคับใช้น้อยมาก ในส่วนประเด็นที่ว่าโทษประหารชีวิตสมควรมีอยู่ในสังคมไทยหรือไม่นั้น จำเป็นต้องพิจารณาว่าโทษประหารชีวิตสามารถข่มขู่ หรือยับยั้งผู้กระทำความผิดได้หรือไม่ ซึ่งตนมีความเห็นว่ากระบวนการในการบังคับโทษที่รวดเร็วและแน่นอนต่างหากที่จะสามารถยับยั้งการกระทำความผิดให้ลดน้อยลงได้

**ดร. สุทิน นพเกตุ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ** ได้กล่าวถึง การปฏิรูประบบโทษทางอาญาในประเทศไทย รวมทั้งได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในเรื่องดังกล่าวไว้ดังนี้

กระบวนการยุติธรรมเริ่มตั้งแต่ในชั้นข้าราชการฝ่ายปกครอง ได้แก่ ตำรวจ พนักงานสอบสวน จนถึงชั้นอัยการ ซึ่งเป็นกระบวนการที่จะนำไปสู่กระบวนการในการพิจารณาคดีในชั้นศาล และสิ้นสุดกระบวนการที่กรมราชทัณฑ์ หรือสถานพินิจนั้น กระบวนการดำเนินคดีในชั้นตำรวจ และพนักงานสอบสวนเป็นกระบวนการแรกซึ่งนำบุคคลเข้ามาสู่กระบวนการในการพิจารณาคดีและระบบโทษทางอาญา กระบวนการนี้ต้องมีความสุจริต มีความโปร่งใส ไม่ใช้ความรุนแรง บุคคลนั้นต้องไม่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชีวิต และร่างกาย

ในมุมมองของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ความสำคัญของกระบวนการในการลงโทษไม่ได้อยู่ที่ผู้ที่ต้องได้รับโทษได้รับโทษจำคุกเป็นเวลาเท่าใด หรือต้องถูกลงโทษประหารชีวิตหรือไม่เพียงอย่างเดียว แต่ประการสำคัญที่สุดประการหนึ่งอยู่ว่า ผู้ที่ต้องได้รับโทษทางอาญาต้องได้รับทราบไปจนตลอดชีวิต ดังนั้น กระบวนการพิจารณาคดีและการลงโทษทางอาญากับผู้กระทำผิดจึงต้องใช้ดุลยพินิจและคุณธรรมประกอบการพิจารณาด้วย

การดำเนินกระบวนการยุติธรรมต้องมีประเด็นที่ต้องทำความเข้าใจที่จะนำไปสู่การปฏิบัติดังนี้

๑. การดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องดำเนินการควบคู่และสอดคล้องกันไปกับสิทธิมนุษยชน

๒. ส่งเสริมและนาระบบคุณธรรมเข้าไปในหลักสูตรการศึกษา เพื่อให้มีการเรียนรู้ปลูกฝังระบบคุณธรรมและป้องกันการกระทำผิดที่อาจจะเกิดขึ้นโดยเหตุที่ไม่รู้กฎหมายหรือไม่เข้าใจกฎหมาย



๓. ใช้แนวคิดในด้านคุณธรรมและสิทธิมนุษยชนในการบูรณาการการเรียนรูทางกฎหมาย

๔. แสวงหาโอกาสในการเรียนรู้กระบวนการยุติธรรม

ดังนั้น สิทธิมนุษยชนจึงมีความสำคัญและเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการในการเรียนรู้ ควรจะให้อยู่ในกระบวนการการเรียนรูในทุกศาสตร์ ไม่ใช่แต่เฉพาะกับกระบวนการยุติธรรมและระบบโทษทางอาญาเท่านั้น

สำหรับโทษทางอาญาในกรณีที่เป็นการลงโทษประหารชีวิตนั้น เห็นว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยใช้ความรุนแรงนั้นไม่ใช่เป็นทางออกของการแก้ไขปัญหา หรือเป็นการลดทอนการกระทำความผิดลงได้ ดังนั้น โทษประหารชีวิตจึงไม่ได้ช่วยทำให้กระบวนการยุติธรรมดีขึ้น อีกทั้งไม่ได้เป็นการเปิดโอกาสที่จะทำให้บุคคลที่กระทำความผิดกลับตัวเป็นคนดีของสังคมได้อีก จึงเห็นได้ว่าน่าจะได้มีการพิจารณาและทบทวนกันต่อไปในเรื่องของการลงโทษประหารชีวิตผู้กระทำความผิด

**นางสาวสมศรี หาญอนันตสุข**  
ประธานกรรมการบริหาร Amnesty International Thailand (องค์กรอาสาสมัครระหว่างประเทศที่ทำงานเพื่อสิทธิมนุษยชน) ได้กล่าวถึงการลงโทษประหารชีวิตไว้มีประเด็นสรุปได้ดังนี้

การลงโทษทางอาญาโดยการประหารชีวิตโดยทั่วไปเชื่อว่าเป็นการป้องปรามมิให้บุคคลกระทำความผิดในคดีอาชญากรรมสมควรที่จะยังให้มีการลงโทษทางอาญาโดยการประหารชีวิตอยู่ แต่วิทยากรมีความเห็นว่า

ควรมีการยกเลิกโทษประหารชีวิตและทำความเข้าใจกับสังคมถึงสาเหตุของการยกเลิกและได้ยกตัวอย่างประเทศที่ได้ยกเลิกโทษประหารชีวิตไปแล้ว คือ ประเทศติมอร์และ สาธารณรัฐกัมพูชา เป็นต้น ประเทศออสเตรเลียมีการลงโทษจำคุกแทนการลงโทษประหารชีวิต ประเทศในแถบสแกนดิเนเวียไม่มีโทษประหารชีวิต แต่จะมีโทษจำคุกตลอดชีวิต ประเทศฟิลิปปินส์มีการยกเลิกโทษประหารชีวิต แต่ได้นำกลับมาใช้อีกเมื่อมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีเพราะโดยส่วนใหญ่ประชาชนจะเห็นด้วยกับโทษประหารชีวิต ประเทศอังกฤษยังมีโทษประหารชีวิตอยู่ แต่ถือว่าการลงโทษประหารชีวิตนั้นเป็นเรื่องใหญ่ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การยกเลิกโทษประหารชีวิตขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลด้วยว่าจะเห็นด้วยหรือไม่

### **สรุปผลการสัมมนา** ในครั้งนี้

ได้ว่า วัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญาที่แท้จริงก็คือ เพื่อให้โอกาสผู้กระทำความผิดกลับตนเป็นคนดีคืนสู่สังคมและเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดซ้ำอีก การปฏิรูประบบโทษทางอาญาในประเทศไทยจึงมีประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณากันต่อไปก็คือ ผู้กระทำความผิดที่ต้องได้รับโทษทางอาญานั้นสำนึกในการกระทำความผิดของตนหรือไม่ ? และเมื่อพ้นโทษแล้ว ผู้นั้นจะกลับไปกระทำความผิดซ้ำอีกหรือไม่ ?



**LIRT**



# ภาวะเบี่ยงเบนทางเพศกับกฎหมาย

โดย นายวัชรินทร์ สังข์แก้ว

อัยการประจำกรม

ภาวะเบี่ยงเบนทางเพศ (sexual deviation) เดิมเรียกว่า กามวิตถาร หมายถึง สภาวะที่บุคคลตอบสนองทางเพศเป็นปกติ แต่มีความพึงพอใจและปฏิบัติกิจกรรมทางเพศ ผิดปกติ โดยเลือกสิ่งเร้าที่ไม่เหมาะสม<sup>๑</sup> และ ปัจจุบันองค์การอนามัยโลก (WHO) ได้จัดแบ่ง ตามบัญชีการจำแนกโรค (ICD-10) ออกเป็น ๙ โรค หรือกลุ่มอาการ<sup>๒</sup> อาทิ พวกชอบอวด อวัยวะเพศ (Exhibition) พวกชอบถูไถ (Frotteurism) พวกชอบวัตถุ (Fetishism) พวกชอบแอบถ่าย (Voyeurism) พวกชอบเด็ก (Pedophilia) เป็นต้น และสมาคมจิตแพทย์ อเมริกัน (DSM IV) ได้แบ่งออกเป็น ๑๕ โรคหรือ กลุ่มอาการ<sup>๓</sup> โดยเพิ่มพวกชอบศพ

(Necrophilia) พวกชอบสัตว์ (Zoophilia) พวกใช้ โทรศัพท์ลามก (Telephone and computer scatologia) ฯลฯ เข้าไปด้วย ผู้ที่มีอาการ เบี่ยงเบนทางเพศหรือกามวิตถารถือว่าการ กระทำครอบงำประกอบความผิดทุกประการ ในนานาอารยประเทศจึงบัญญัติให้การกระทำ ดังกล่าวเป็นความผิด ส่วนประเทศไทยในอดีต ความผิดเกี่ยวกับเพศ อาทิ การทำชู้ (ปัจจุบัน เรียกว่ากิ๊ก) หรือแม้แต่การข่มขืนกระทำชำเรา ถือว่าเป็นความผิดทางแพ่งเท่านั้น ชายมี โทษปรับ หญิงมีโทษประจาน จนต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๑ ได้ออกกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ โดยมาตรา ๒๔๒ บัญญัติให้การชำเรา ผิดธรรมดาตามนุษย์ ด้วยชายก็ดี หญิงก็ดี หรือ ชำเราด้วยสัตว์เดือไรจนาก็ดี ถือว่าเป็นความผิด ซึ่งถือว่ากฎหมายไทยออกมาใช้บังคับก่อน ประมวลกฎหมายอาญาสหพันธรัฐสาธารณรัฐ เยอรมัน ปี ค.ศ. ๑๙๖๒ ถึง ๕๔ ปีทีเดียว

ต่อมาเมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ลักษณะอาญามาเป็นกฎหมายอาญาระบบ ปัจจุบัน คณะอนุกรรมการตรวจพิจารณาแก้ไข ประมวลกฎหมายอาญาได้ประชุมตามรายงาน การประชุมครั้งที่ ๒๕๕/๔๐๘/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ พุธที่สิบสี่ที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๔ ได้ตัด ความผิดข้อหากระทำชำเราผิดธรรมดาตามนุษย์

<sup>๑</sup>สมาคมจิตแพทย์แห่งประเทศไทย. ตำรา จิตเวชศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ธันวาคม ๒๕๒๑, น. ๕๓๑.

<sup>๒</sup>Disorders of adult personality and behaviour Overview of this block <<http://www.WHO.int/msa/mnh/ems/ems/icd10/f60-f69.htm>>pp.๑-๓.

<sup>๓</sup>นงลักษณ์ เอ็มประดิษฐ์ และคณะ. ความรู้ ทัวไปเกี่ยวกับเพศศึกษา. พิมพ์ครั้งที่ ๓ แก้ไขเพิ่มเติม, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ ๒๕๔๖, น. ๑๒๙.



ตามมาตรา ๒๔๒ ออก โดยให้เหตุผลว่า “กฎหมายของประเทศอื่น เช่น อิตาลี ฝรั่งเศส ไม่มี การฟ้องตามมาตรานี้ก็ก่อให้เกิดความ อับอายมากหลาย และกรณีจะเป็นความผิดตาม มาตรานี้ก็เล็กน้อย”<sup>๕</sup> ดังนั้น นับแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๐ เป็นต้นมา ความผิด ข้อหากระทำชำเราผิดธรรมดาตามนุษย์ อาทิ กระทำชำเราทางทวารหนัก (Sodomy) การ กระทำชำเรากับสัตว์ (Zoophilia) จึงไม่เป็น ความผิดอีกต่อไป

หากพิจารณากฎหมายของสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมันแล้ว ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๒ ประมวลกฎหมายอาญาสหพันธ์สาธารณรัฐ- เยอรมัน<sup>๖</sup> (Das Strafgesetz-StGB) ได้บัญญัติ ให้การกระทำชำเราต่อชายอื่น หรือกระทำการ อันไม่เหมาะสมทางเพศ (lewd act) ต่อชายอื่น หรือชักจูง (induces) ให้ชายอื่นกระทำการ อันไม่เหมาะสมทางเพศต่อตน หรือกระทำต่อ หน้าบุคคลอื่นเป็นความผิด (มาตรา ๒๑๖) และ ตามกฎหมายอาญา (StGB) ปี ค.ศ. ๑๙๗๓ ได้ บัญญัติให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การโชว์ อวัยวะเพศต่อหน้าหญิงเป็นความผิดด้วย (มาตรา ๑๒๙) และตามประมวลกฎหมายอาญา

ฉบับปัจจุบัน” (StGB) ที่ประกาศใช้ตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๑๙๙๙ ก็กำหนดให้การโชว์อวัยวะเพศ (Exhibitionistische Handlungen) เป็นความผิด (มาตรา ๑๘๓) หรือการกระทำอนาจาร ในที่สาธารณะ โดยตั้งใจหรือก่อให้เกิดความ เตือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นเป็นความผิด (มาตรา ๑๘๓A) มีโทษจำคุกถึง ๑ ปี นอกจากนี้ผู้มิ วิชาชีพ เช่น แพทย์ พยาบาล หากนำเรื่อง ส่วนตัวหรือสรีระของคนไข้ไปเปิดเผย ก็ถือเป็น ความผิดด้วย

สำหรับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย จารีตประเพณี หรือคอมมอน ลอว์ (Common Law System) โดยในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ สหราชอาณาจักรได้ออกกฎหมายความผิดเกี่ยวกับเพศ ใหม่ชื่อพระราชบัญญัติความผิดเกี่ยวกับเพศ ค.ศ. ๒๐๐๓<sup>๗</sup> (Sexual Offence Act ๒๐๐๓-SOA-๒๐๐๓) ซึ่งรัฐสภาให้การยอมรับ (Royal Assent) เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๖ และ มีผลใช้บังคับตั้งแต่เดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้นมา นอกจาก SOA-๒๐๐๓ จะได้ขยาย คำจำกัดความของการกระทำชำเราออกไปจาก เดิมแล้ว<sup>๘</sup> ยังได้มีการเพิ่มฐานความผิดเกี่ยวกับ เพศใหม่ ๆ ด้วย เช่น

<sup>๕</sup>รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไข ประมวลกฎหมายอาญา ครั้งที่ ๒๕๕/๔๐๘/๒๕๕๔ วันพฤหัสบดีที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๔ สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา (อตุส), น. ๑๔๐.

<sup>๖</sup>The German Penal Code. London : Sweet & Maxwell Limited, ๑๙๖๖ pp. ๑๑๕-๑๒๓.

<sup>๖</sup>Thomas Fischer, Strafgesetzbuch und Nebengesetz, Verlag C.H. Beck München ๒๐๐๑, p. ๑๐๔๔.

<sup>๗</sup>Sexual Offence Act ๒๐๐๓ <[http://www.legislation. hmso.gov.uk/acts๒๐๐๓/๓๐๐๐๐๔๒.htm](http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts๒๐๐๓/๓๐๐๐๐๔๒.htm)>

<sup>๘</sup>การกระทำชำเรา ตาม SOA-๑๙๕๖ เป็นกรณี ชายกระทำชำเราหญิงอื่นที่มีใช้ภริยาตน โดยสอดใส่ อวัยวะเพศชายเข้าไปในช่องคลอดของหญิง ต่อมาปี ค.ศ. ๑๙๙๔ ตาม The Criminal Justice and Public Order



ความผิดฐานประทุษร้ายทางเพศ<sup>๙๙</sup> (Sexual assault) เป็นกรณีใช้อวัยวะเพศ หรือ วัสดุอื่นใด สัมผัส หรือถูกร่างกายผู้อื่น โดยผู้อื่นไม่ยินยอม (มาตรา ๓)

ความผิดฐานโชว์อวัยวะเพศ<sup>๑๐๐</sup> (Exposure) เป็นกรณีนำอวัยวะเพศออกแสดง เพื่อให้ผู้อื่นเห็นหรือตกใจ อาทิ ขณะผู้ต้องหา ขับรถมาติดไฟแดง และมีรถยนต์หลายคัน จอดอยู่ด้วย ผู้ต้องหาควักอวัยวะเพศออกมา แล้ว สำเร็จความใคร่ด้วยตนเอง ดังนี้ถือว่าเป็น ความผิดจะอ้างว่าไม่ต้องการให้ใครตกใจ (alarmed) เพียงแต่ต้องการให้เกิดความ ประทับใจ (impressed) ไม่ได้ (มาตรา ๖๖)

ความผิดฐานแอบถ่ายหรือถ้ามอง<sup>๑๐๑</sup> (Voyeurism) เป็นการแอบถ่ายหรือติดตั้งที่วี วจรปิด (CCTV) เพื่อแอบถ่ายหรือติดตาม พฤติกรรมของบุคคลอื่น อันเป็นการรบกวน ความเป็นส่วนตัวของผู้อื่น เพื่อสนองความ พึงพอใจทางเพศของตน ไม่ว่าจะเป็นการ

Act ๑๙๙๔ มาตรา ๑๔๒ ได้ขยายถึงการใช้อวัยวะเพศ ชายสอดใส่เข้าไปในทวารหนักของชายอื่น และตาม SOA-๒๐๐๓ ได้กำหนดองค์ประกอบ คือ

๑. เป็นการสอดใส่อวัยวะเพศชายเข้าไปในช่อง คลอด ทวารหนัก หรือทางปากของผู้อื่น

๒. โดยปราศจากความยินยอมของผู้นั้น และ ความยินยอมต้องเป็นความยินยอมโดยอิสระ โปรดดู...

Explanatory note to sexual Offence Act ๒๐๐๓ <<http://www.hmsso.gov.uk/acts/en๒๐๐๓/en๙๒.htm>>p.๓

และ The Sexual Offence Act ๒๐๐๓ Criminal Law Review Sweet & Maxwell, February ๒๐๐๔, p. ๗๙.

<sup>๙๙</sup> Sexual Offence Act ๒๐๐๓ supra note ๗.

<sup>๑๐๐</sup> Ibid.

<sup>๑๐๑</sup> Ibid.

แอบถ่ายอวัยวะเพศ สะโพกหรือแก้มกัน ด้านม ไม่ว่าจะถ่ายโดยมีสิ่งใดปิดบังหรือไม่ รวมถึงการ ติดตั้งกล้องในห้องน้ำ การปฏิบัติเพศกิจ โดย ผู้อื่นไม่ยินยอม เหล่านี้ล้วนเป็นความผิด (มาตรา ๖๗)

ความผิดฐานมีเพศสัมพันธ์กันใน ห้องน้ำสาธารณะ<sup>๑๐๒</sup> (sexual activity in a public lavatory) โดยห้องน้ำสาธารณะดังกล่าวจะเสีย ค่าใช้จ่ายหรือไม่ก็ตาม (มาตรา ๗๐)

นอกจากนี้ ก็มีความผิดฐานร่วมเพศ กับสัตว์<sup>๑๐๓</sup> (Intercourse with an animal) ตาม มาตรา ๖๙ กำหนดให้การร่วมเพศกับสัตว์ไม่ว่า ทางอวัยวะเพศหรือทางทวารหนัก หรือให้สัตว์ ใช้ปากทำกับอวัยวะเพศของตน หรือความผิด ฐานร่วมเพศกับศพ (sexual penetration of a corpse) ตามมาตรา ๗๑

เหล่านี้ล้วนเป็นความผิดมีโทษจำคุกถึง ๖ เดือน หรือ ๒ ปี แล้วแต่กรณี

จะเห็นว่าภาวะเบี่ยงเบนทางเพศที่เดิม ประเทศไทยเห็นว่าเป็นเรื่องน่าอับอาย จนต้อง ตัดความผิดส่วนนี้ออก แต่ประเทศพัฒนาแล้ว กลับบัญญัติเป็นความผิด เพื่อคุ้มครอง พฤติกรรมทางเพศของบุคคลให้ถือเป็นเรื่อง ส่วนบุคคล และอยู่ในที่ที่เหมาะสมหรือเป็น ส่วนตัว ทั้งสอดคล้องกับวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมที่ดั้งเดิม แม้ประเทศในเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ เช่น สหภาพเมียนมาร์ การจับมือกันเดินในที่สาธารณะกระทำได้เฉพาะ สามีภริยาเท่านั้น สมาพันธ์รัฐมาเลเซีย การ แสดงออกทางเพศในที่สาธารณะ เช่น พวกเกย์

<sup>๑๐๒</sup> Ibid.

<sup>๑๐๓</sup> Ibid.



เลสเบี้ยน ถือเป็นความผิด ส่วนประเทศไทย การแสดงออกของพวกเบี่ยงเบนทางเพศ กลับไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ คงถือเป็น เรื่องความผิดทั่ว ๆ ไป เช่น อนาคต บุกรุก ลักทรัพย์ ทำให้เสียทรัพย์หรือกระทำการ อันควรรายหน้าต่อธารกำนัล จึงมีผู้แก้ผ้าวิ่ง โฆษณาภาพยนตร์ แก้ผ้าอาบน้ำโฆษณาสปู่ ร่วมเพศกับสัตว์ ร่วมเพศกับศพ แอบถ่าย ได้กระโปรง กรีดกระโปรงดูกางเกงใน ตั้งกล้อง ในห้องน้ำ ใช้อุบาย (trick) หลอกร่วมเพศแล้ว บันทึกรูปไว้ ฯลฯ เห็นอยู่เนือง ๆ และมีเพิ่ม มากขึ้นตามกระแสโลกาภิวัตน์ที่ไหลบ่าท่วม ขนบธรรมเนียมและวัฒนธรรมไทยเฉกเช่น ปัจจุบัน จึงถึงเวลาแล้วที่รัฐจะต้องพิจารณา อย่างจริงจังว่าภาวะเบี่ยงเบนทางเพศ (sexual deviation) : ชอบอวดอวัยวะเพศ ชอบดูไถ ชอบแอบถ่าย ชอบศพ ชอบสัตว์ จำต้องมี กฎหมายออกมาควบคุมผู้กระทำการดังกล่าว หรือไม่ ส่วนภาวะบกพร่องทางเพศ (sexual dysfunction) : หย่อนสมรรถภาพทางเพศ (E.D.) หลั่งเร็ว หลั่งช้า ทั่วโลกไม่ถือว่าเป็นความผิด ยกเว้นคนข้าง (บน) เดียง





# วุฒิสภา : ปัญหาและอุปสรรค มิติฐานที่มาและสถานะทางการเมือง

โดย นายสมไพบูลย์ จันทน์

ผู้อำนวยการกลุ่มงานคณะกรรมการการสาธารณสุข

สำนักการรมการ ๓

ต้นปี ๒๕๔๙ ประชาชนคนไทยที่มีสิทธิเลือกตั้งจะได้ใช้สิทธิเลือกตั้งใหญ่ระดับชาติอีกครั้งหนึ่ง นั่นคือ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพราะสมาชิกวุฒิสภาชุดที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงชุดแรก (พ.ศ. ๒๕๔๓ - ๒๕๔๙) จะสิ้นสุดวาระลงในวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๙ ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติไว้ว่า "เมื่ออายุของวุฒิสภาลิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่อายุของวุฒิสภาลิ้นสุดลง และวันเลือกตั้งต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร"

ดังนั้น การเรียนรู้หรือการสะท้อนมุมมองของปัญหาและอุปสรรคของวุฒิสภาตลอดระยะเวลาเกือบ ๖ ปีที่ผ่านมาจึงเป็นมุมมองที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะประเด็นด้านที่มาและสถานะทางการเมืองของวุฒิสภา ซึ่งถือเป็นประเด็นแรกในการที่จะเรียนรู้วุฒิสภา โดยในประเด็นนี้ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ ได้สะท้อนมุมมองดังกล่าวไว้ใน

วารสารการเลือกตั้ง ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำเดือนกันยายน ๒๕๔๒ ไว้ อย่างน่าสนใจยิ่ง และผู้เขียนได้สะท้อนมุมมองและแนวคิดไว้ด้วยในบางช่วง ดังนี้

## ๑. ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ บัญญัติว่า "วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน" จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความประสงค์ที่จะให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของราษฎร มิใช่การแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิเหมือนที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อน ๆ หลายฉบับ ทั้งที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎร เช่นเดียวกัน โดยมาตรา ๙๘ บัญญัติว่า "สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้ง แบบบัญชีรายชื่อ ตามมาตรา ๙๙ จำนวน ๑๐๐ คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตาม มาตรา ๑๐๒ จำนวน ๔๐๐ คน"



จากการกำหนด "ที่มา" ของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีที่มาอย่างเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั่นคือ "การเลือกตั้งของราษฎร" จึงอาจมองไปได้ว่า สมาชิกวุฒิสภาของประเทศไทยมี "สามมาตรฐาน" (Triple Standard) กล่าวคือ

**มาตรฐานแรก** สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของราษฎรโดยให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง (มาตรา ๑๒๒) และกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้สูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น มีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง และสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (มาตรา ๑๒๕)

**มาตรฐานที่สอง** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามมาตรา ๙๙ จำนวนหนึ่งร้อยคน และกำหนดคุณสมบัติไว้ต่ำกว่าสมาชิกวุฒิสภา เช่น มีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๕ ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้งและสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา

**มาตรฐานที่สาม** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๒ จำนวนสี่ร้อยคน และกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไว้เช่นเดียวกับผู้ที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ

จากการมี ๓ มาตรฐานของสมาชิกวุฒิสภา ย่อมมองเห็นได้ว่า เป็นการซ้ำซ้อนของความเป็นตัวแทนของประชาชน และราษฎรผู้ออกเสียงเลือกตั้งเองก็ย่อมเกิดความคิดสับสนว่า เพราะเหตุใดตนจึงออกเสียงเลือกตั้งถึง ๓ วิธี

ทั้ง ๆ ที่สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งทั้ง ๓ มาตรฐาน ต่างก็เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยด้วยกัน (มาตรา ๑๔๙) และยิ่งกว่านั้นความสับสนในแนวความคิดและปรัชญายังมีมากขึ้น เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดว่าให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานวุฒิสภา และประธานวุฒิสภา เป็นรองประธานวุฒิสภา (มาตรา ๙๑) ในกรณีการบริหารรัฐสภา และการประชุมร่วมกันของสภาทั้งสองตามรัฐธรรมนูญ

ประเทศที่เป็น "แม่แบบ" ของระบบรัฐบาล (Government System) ที่ประเทศไทยในโลกลำมาเป็นรูปแบบรัฐธรรมนูญของตนที่สำคัญมีอยู่ ๒ ระบบ คือ ระบบสหพันธ์ (Federal System) และระบบรัฐเดี่ยว (Unitary System) ตามรูปแบบของรัฐ (Form of State) แต่ละระบบก็จะมีรูปแบบของระบบรัฐสภาที่แตกต่างกันไป แต่ละประเทศก็จะมีหลักปรัชญาและแนวความคิดที่เหมาะสมกับประเทศของตนเอง แต่ปรัชญาและแนวความคิดกว้าง ๆ ก็จะนำมาจากระบบรัฐบาลแบบประธานาธิบดี (Presidential System of Government) ซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นแม่แบบ และระบบรัฐสภา (Parliamentary System of Government) ซึ่งมีอังกฤษเป็นแม่แบบ รูปแบบของสหรัสนั้น สมาชิกวุฒิสภา (ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา) มาจากการเลือกตั้งของราษฎร และมีมาตรฐานต่างกันเนื่องจากสหรัสนั้นเป็นสหพันธ์รัฐ (Federal System) อันประกอบด้วยรัฐบาลกลาง (Federal Government) และรัฐบาลมลรัฐ (State Government) สมาชิกวุฒิสภาถือว่าเป็นตัวแทนของมลรัฐ ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถือว่าเป็นตัวแทน



ของประชาชน อำนาจหน้าที่หลักของสภาทั้งสองก็แตกต่างกันเพราะมีที่มาของหลักปรัชญาแตกต่างกัน

สำหรับอีกหลายประเทศที่มีรูปแบบสหพันธรัฐ เช่น ออสเตรเลีย เยอรมันนี สวิสเซอร์แลนด์ ฯลฯ นั้น ก็มีที่มาของสมาชิกวุฒิสภา เช่นเดียวกับสหราชอาณาจักร ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว เช่นเดียวกับฟิลิปปินส์และอีกหลายประเทศ ทั้งประเทศไทยและฟิลิปปินส์ต่างก็นำเอาหลักการและวิธีการของระบบสองสภา (Bicameral System) มาจากรูปแบบของสหพันธรัฐ ทั้ง ๆ ที่เป็นรัฐเดี่ยว แต่ฟิลิปปินส์มีสมาชิกวุฒิสภาเพียง ๒๔ คน และให้ใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง เพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากเขตการเลือกตั้ง เป็นที่น่าสังเกตว่าทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาต่างก็สังกัดพรรคการเมือง สำหรับประเทศไทยทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาประเภทที่มาจากเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตต่างก็อาศัยฐานการเลือกตั้งจาก "จังหวัด" ด้วยกัน ปรัชญาของความเป็นตัวแทนของราษฎรจึงเกิดขึ้น ในทางปฏิบัติอาจจะมีกรกล่าวถึงความชอบธรรม (Legitimacy) ว่าใครควรเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง ยิ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง (Party - List Member) ก็ยิ่งจะขาดความชอบธรรมในการเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง เมื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกวุฒิสภา ๒ มาตรฐานแรก จึงอาจเป็นไปได้ว่าเมื่อสมาชิกวุฒิสภามาตรฐานต่าง ๆ ได้ปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภาจริง ๆ แล้ว อาจมีการกล่าวหากันว่าใครเป็นตัวแทนของปวงชน อันดับ

๑ อันดับ ๒ และอันดับ ๓ ประชาชนจำนวนหนึ่งก็อาจคิดอย่างเดียวกันนี้ได้

ต่อประเด็นนี้นั้น ประเด็นที่น่ากังวลตามมาประเด็นหนึ่ง คือ ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง การอาศัยฐานคะแนนของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละพื้นที่และแต่ละจังหวัดก็จะมีปัญหาตามมา โดยเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพราะการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งตัวผู้สมัครเอง รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญห้ามสังกัดพรรคการเมือง และห้ามหาเสียงในการเลือกตั้ง แต่ในความเป็นจริงการอาศัยฐานคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นเขตเล็กกว่าและมีฐานคะแนนจัดตั้งที่แน่นหนากว่า จึงต้องเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น และเมื่อผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาไปใช้ฐานคะแนนจัดตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คาดว่าจะได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาแน่นอนแล้ว ดังนั้น การสังกัดพรรคการเมืองโดยพฤตินัยจะปรากฏให้เห็นในการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาคณนั้น ๆ และจะกลายเป็นห่วงโซ่ของปัญหาที่แก้ไขไม่รู้จักจบ

ท้ายสุด ปรัชญาในการเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา ที่ต้องการได้ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกลาง เป็นสภาตรวจสอบ ก็จะถูกบิดเบือนและหลีกเลี่ยงโดยผู้ต้องการที่จะได้อำนาจและได้ผลประโยชน์ของบุคคลเพียงบางกลุ่มบางพวกเท่านั้น และท้ายที่สุดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ ก็จะเป็นได้แค่ทฤษฎีในทางกฎหมายและเป็นหมันในทางปฏิบัติเท่านั้น แล้วแนวคิดและปรัชญาของความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยของสมาชิกวุฒิสภา ก็ยังสับสนและเป็นปัญหา



ให้นำคิดและนำวิตกกังวลในอนาคตมากพอสมควร

## ๒. ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางการเมืองของสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญนี้ได้ห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นนักการเมือง เพราะห้ามสังกัดพรรคการเมือง และการห้ามหาเสียงทางการเมืองโดยสิ้นเชิง ซึ่งเป็นเรื่องที่ขัดต่อหลักการทางรัฐศาสตร์เป็นอย่างยิ่ง ซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้นมาจากการ "เลือกตั้ง" เพราะวิธีการเลือกตั้งนั้นเป็นวิธีการของ "การต่อรองผลประโยชน์" (Interest Bargaining) หรืออาจพิจารณาว่าเป็นเรื่องของอำนาจ (Power) และอิทธิพล (Influence) ซึ่งเป็นเรื่องการเมือง (Politics) อย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น ดังนั้น การที่บุคคลที่มีความปรารถนาและความตั้งใจที่จะรับใช้ประชาชนด้วยการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา แต่ไม่สามารถ "หาเสียง" ได้ ก็จะทำให้การเลือกตั้งขาดประสิทธิภาพ ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งก็จะไม่ทราบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผู้สมัครอย่างครบถ้วนเพียงพอ ตัวผู้สมัครเองก็อยากจะทำกรประชาสัมพันธ์ข้อมูลและแนวนโยบายของตนให้ประชาชนได้ทราบเพื่อช่วยสนับสนุนการออกเสียงลงคะแนนให้ แต่ก็เสี่ยงต่อการกระทำผิดรัฐธรรมนูญ และอาจถูกฟ้องร้องว่ากระทำผิดกฎหมายภายหลังจากการเลือกตั้งแล้วได้ ผิดกับกรณีที่มีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาในระบบของอังกฤษ หรือระบบที่เคยใช้มาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อน ๆ หลายฉบับ การห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นนักการเมืองและสังกัดพรรคการเมือง ยิ่งกระทำได้และมีเหตุผล

ชอบธรรม แต่ในกรณีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงอาจพิจารณาได้ว่าขัดกับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและหลักรัฐศาสตร์อย่างแท้จริง

ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว การทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๐๐ คน โดยปราศจากพรรคการเมืองก็ย่อมมีความลำบากมากขึ้นไปอีก เพราะการรวบรวมความคิดเห็น การออกเสียงลงคะแนน การควบคุมคะแนนเสียงให้เกิดกลุ่มก้อนและมีเอกภาพ การรักษาระเบียบวินัย การประสานประโยชน์ระหว่างวุฒิสภากับกลุ่มผลประโยชน์และประชาชน การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ ย่อมกระทำได้ยากลำบากยิ่งขึ้น การห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง ย่อมเสียโอกาสในการสร้างและพัฒนาผู้นำทางการเมืองอย่างน่าเสียดาย เพราะพรรคการเมืองมีหน้าที่ประการสำคัญ ก็คือ การสร้างผู้นำทางการเมือง และตามหลักรัฐศาสตร์ถือว่าผู้ที่มาจากการเลือกตั้งก็คือ "นักการเมือง" (Politician) ด้วย

ต่อกรณีนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่จะให้สมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมืองในขณะนี้นั้นดูจะยังไม่เหมาะสม ถึงแม้ว่าจะขัดกับหลักรัฐศาสตร์ก็ตาม แต่ระบบการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยก็ใช้ว่าจะยุติแค่วิธีการเลือกตั้งและการให้ผู้สมัครสังกัดพรรคการเมืองเท่านั้น ในทางตรงกันข้ามประเทศไทยควรเป็นแม่แบบในการสร้างระบอบเสรีประชาธิปไตยแบบใหม่ขึ้นมา โดยไม่ต้องเดินตามหลังประเทศต้นแบบทางความคิดที่สร้างทฤษฎีหรือกฎ กติกาเหล่านี้ขึ้นมาเสมอไป อีกทั้งการห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมืองกลับจะได้แนวคิด



ความเห็นหรือข้อมูลข้อเท็จจริงที่หลากหลาย และเป็นอิสระอย่างแท้จริงได้อีกด้วย

ด้วยสภาพการณ์ที่พรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร อยู่เช่นในขณะนี้ ซึ่งระบบรัฐสภาก็น่าจะเป็นไปในรูปแบบนี้ เพราะรัฐธรรมนูญต้องการให้มีพรรคการเมืองน้อยลง และต้องการผู้นำที่เข้มแข็ง วุฒิสภาต้องสามารถเป็นความหวังของการถ่วงดุลอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรได้ถึงแม้จะเป็นอำนาจที่ค่อนข้างมีปัญหาก็ตาม แต่ก็ยังถือว่าเป็นเสียงสะท้อนจากผู้แทนของราษฎรที่สะท้อนกลับคืนสู่สังคมทุกระดับได้ และที่สำคัญนักการเมืองไทย ส่วนใหญ่ในขณะนี้ยังขาดอุดมการณ์และขาดสปิริตทางการเมืองเท่าที่ควร จึงเป็นสาเหตุให้การเมืองไทยยังไม่มีการพัฒนาเหมือนกับประเทศอื่น ๆ ที่เจริญแล้วอย่างสหรัฐอเมริกา ฉะนั้น ทั้งภาวะและสถานะความเป็น ทั้งด้านการเมืองและนักการเมืองของไทยจึงไม่เหมาะที่จะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมืองในขณะนี้

ส่วนเมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้ามาแล้ว จะมีการรวมกลุ่มกันเพื่อรวบรวมความคิดเห็น หรือเพื่อลงคะแนนอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น เป็นเรื่องธรรมดาของมนุษย์ที่เป็นสัตว์สังคม และการปฏิบัติหน้าที่จะสมบูรณ์หรือเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่เพียงใดนั้น ขึ้นอยู่ที่ตัวสมาชิกวุฒิสภาเองว่าจะตระหนักถึงความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการที่จะปฏิรูปการเมืองมากน้อยเพียงใด

เพียงแค่มุมมอง ๒ ประเด็นดังกล่าวนี้ ก็สามารถที่จะเป็นวาระให้ผู้ที่สนใจการเมืองทั้งหลายได้วิพากษ์วิจารณ์กันไม่รู้จักจบ และสมควรอย่างยิ่งต่อการทำศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบและจริงจัง โดยอาศัยสมมุติฐานจริงทั้งหมดจากวุฒิสภา



LIRT

บทความทางวิชาการ

Legislative Institutional Repository of Thailand



# คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ทรงเกียรติเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

โดย นางนงศ์เยาว์ ประพิน

นิติกร กลุ่มงานกฎหมาย ๑ สำนักกฎหมาย

## สรุป

เนื่องจากกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งคณะ จำนวน ๙ คน ต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า กระทำการในฐานะเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยเจตนาเพื่อแสวงหาหรือเพื่อให้ได้รับประโยชน์ที่มิชอบโดยมิควรได้ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ในกรณีอกระเบียบขึ้นค่าตอบแทนโดยมิชอบ ต่อมาองค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีคำพิพากษาจำคุกคนละ ๒ ปี และโทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๒ ปี ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง ๙ คน ได้ลาออกจากตำแหน่งทำให้ตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งคณะว่างลง เป็นเหตุให้ต้องมีการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. แทนตำแหน่ง

ที่ว่างลง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๗<sup>๑</sup> ได้บัญญัติไว้

### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๗ บัญญัติว่า

"คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕๖

การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้นับบัญญัติมาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๕๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาล



ดังนี้ "...ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน เป็นกรรมการ..." แต่ปรากฏว่าปัจจุบันพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน ๔ พรรคเท่านั้น ทำให้ไม่อาจดำเนินการให้มีองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ จึงเป็นเหตุให้ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในมาตราที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผู้เสนอ

รัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน เป็นกรรมการ

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ".

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ทั้งสิ้น ๒ ฉบับ คือ ฉบับที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ และฉบับที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย และคณะเป็นผู้เสนอ ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับนี้มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... ฉบับที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ ได้แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำเสียงข้างมากซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่มีลักษณะตามมาตรา ๑๒๐<sup>๒</sup> และอธิการบดีของ

<sup>๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๐ บัญญัติว่า

"ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกในสังกัดของพรรคคน



สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง  
ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหกคน เป็นกรรมการ

**ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
ไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..)  
พุทธศักราช .... ฉบับที่นายอภิสิทธิ์  
เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์  
นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้า  
พรรคชาติไทย และคณะ เป็นผู้เสนอ**  
(สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๑๖ คนเสนอ) ได้  
แก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา  
กรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสรรหา  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการ  
สรรหากรรมการป้องกันและปราบปราม

มิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุด  
ในบรรดาพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดมิได้ดำรง  
ตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวน  
สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะ  
แต่งตั้ง เป็นผู้ นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดในสภา  
ผู้แทนราษฎรมีลักษณะที่กำหนดไว้ตามวรรคหนึ่ง  
ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรค  
การเมืองซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจาก  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองที่สมาชิก  
ในสังกัดของพรรคนั้น มิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี  
เป็นผู้ นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่มิ  
เสียงสนับสนุนเท่ากันให้ ใช้วิธีจับสลาก

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนาม  
รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ นำฝ่ายค้าน  
ในสภาผู้แทนราษฎร

ผู้ นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรย่อมพ้นจาก  
ตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติดังกล่าวในวรรคหนึ่งหรือ  
วรรคสอง และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๒ มาใช้บังคับ  
โดยอนุโลม ในกรณีเช่นนี้พระมหากษัตริย์จะได้ทรง  
แต่งตั้งผู้ นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่ง  
ที่ว่าง".

การทุจริตแห่งชาติรวม ๓ องค์กร เพื่อให้  
องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา  
ทั้ง ๓ องค์กรดังกล่าวเป็นไปในแนวทางเดียวกัน  
โดยตัดผู้แทนพรรคการเมืองออก และเพิ่ม  
สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติ และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ  
เพื่อให้การสรรหาเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ  
และโปร่งใส ตลอดจนเพิ่มการมีส่วนร่วมมากขึ้น  
ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา  
กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
แห่งชาตินั้น ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา  
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครอง  
สูงสุด ข้าราชการตุลาการซึ่งดำรงตำแหน่งใน  
ศาลฎีกาในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาล  
ฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา  
โดยวิธีลงคะแนนลับจำนวนสี่คน อธิการบดีของ  
สถาบัน อุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล  
ทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน สมาชิก  
สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน และกรรมการสิทธิ  
มนุษยชนแห่งชาติซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสองคน  
เป็นกรรมการ

### การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น โดย  
หลักการจะต้องเสนอเป็นญัตติ และผู้มีสิทธิ  
เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ คณะรัฐมนตรี  
หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า  
หนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่  
มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวน  
ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิก  
ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ในกรณีที่  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอหรือร่วม  
เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะต้อง



ให้พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น  
สังกัดมีมติให้เสนอได้

**ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ**  
ต้องมีลักษณะดังนี้

๑. ไม่มีลักษณะที่มีผลเป็นการ  
เปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตย  
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ  
มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ

๒. ต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญ  
แก้ไขเพิ่มเติม และตามข้อบังคับการประชุม  
รัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๘๔<sup>๖</sup> กำหนดให้ร่าง  
รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องแบ่งเป็น  
รายมาตรา และมีบันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบด้วย

**กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ**  
**แก้ไขเพิ่มเติมจะกระทำในที่ประชุมร่วมกันของ**  
**รัฐสภาโดยพิจารณาเป็น ๓ วาระ ดังนี้**

**วาระที่หนึ่ง** ขึ้นรับหลักการ การออก  
เสียงลงคะแนนให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนน  
โดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย

<sup>๖</sup> ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๔  
ข้อ ๘๔ บัญญัติว่า

“ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องแบ่งเป็น  
มาตราและต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้

- (๑) หลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
- (๒) เหตุผลในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข  
เพิ่มเติม

หลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น  
ให้กำหนดโดยชัดแจ้ง

การแก้ไขเพิ่มเติม หรือการยกเลิกมาตราใดของ  
รัฐธรรมนูญให้ระบุมตราที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมหรือ  
ยกเลิกไว้ในหลักการหรือจะระบุไว้ในเหตุผลด้วยก็ได้”.

ในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ  
จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

**วาระที่สอง** ประกอบด้วยการพิจารณา  
๒ ขั้นตอนคือ การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ  
ที่รัฐสภาตั้งขึ้นคณะหนึ่งจากผู้ที่เป็นสมาชิก  
รัฐสภามีจำนวนไม่เกิน ๔๕ คน โดยตั้งจำนวน  
หรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของสมาชิกแต่ละสภา  
ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรจะต้องตั้งขึ้นตาม  
หรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของพรรคการเมือง  
ที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วย  
และการพิจารณาชั้นเรียงลำดับมาตรา โดย  
ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เมื่อพิจารณา  
วาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อ  
พ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระ  
ที่สามต่อไป

**วาระที่สาม** จะไม่มีการอภิปรายใด ๆ  
เพียงแต่ให้สมาชิกรัฐสภาออกคะแนเสียงว่า  
จะเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยในการที่จะ  
ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นออกใช้เป็น  
รัฐธรรมนูญต่อไปเท่านั้น โดยใช้วิธีเรียกชื่อและ  
ลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียง  
เห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็น  
รัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก  
ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

เมื่อการลงมติดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ให้  
นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้า  
ทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลง  
พระปรมาภิไธยต่อไป

**สำหรับการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ**  
**แห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม**  
**(ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... นั้น มีการ**  
**พิจารณาในแต่ละวาระ ดังนี้**

**วันพุธที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๘** ได้มีการ  
ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อพิจารณาร่าง



รัฐธรรมนูญ ในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ โดยวิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย มติที่ประชุมรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑๖ คน เสนอ สมาชิกรัฐสภารับหลักการ จำนวน ๒๑๓ เสียง ไม่รับหลักการ จำนวน ๒๑ เสียง ละงดออกเสียง จำนวน ๔๒๒ เสียง และรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเสนอ สมาชิกสภาผู้รับหลักการ จำนวน ๕๐๙ เสียง ไม่รับหลักการ จำนวน ๑๓๔ เสียง และงดออกเสียง จำนวน ๑๓ เสียง จากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาลงมติรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... ที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ จึงถือว่าที่ประชุมเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามมาตรา ๓๑๓<sup>๔</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่ง

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๑๓ บัญญัติว่า**

“การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอหรือร่วมเสนอญัตติดังกล่าวได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้

ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้

ราชอาณาจักรไทยจากผู้เข้าร่วมประชุมสมาชิกของทั้งสองสภามีจำนวน ๗๐๐ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๐๐ คน สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๐๐ คน และตั้งกรรมาธิการของรัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... มีจำนวน ๔๕ คน และกำหนดการแปรญัตติ ภายใน ๓ วัน

**วันพุธที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘** ได้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมาธิการของรัฐสภาได้พิจารณาเสร็จแล้ว ในวาระที่สองมีผู้สงวน

(๒) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๔) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(๕) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๗) เมื่อการลงมติดังกล่าวได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้วให้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”



คำแปรญัตติ จำนวน ๖๙ คน กรรมการของ  
รัฐสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..)  
พุทธศักราช ....

โดยกำหนดให้องค์ประกอบของ  
คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีจำนวน ๑๕ คน  
ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาล  
รัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด  
ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธาน  
กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการ  
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของ  
รัฐสภา ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่  
สมาชิกในสังกัดดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เลือก  
กันเองให้เหลือหนึ่งคน สมาชิกสภาผู้แทน  
ราษฎรของพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดมิได้  
ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เลือกกันเองให้เหลือ  
หนึ่งคน และอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษา  
ของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง เลือกกันเอง  
ให้เหลือหกคน ซึ่งมติของที่ประชุมเห็นชอบด้วย  
กับร่างของคณะกรรมการของรัฐสภาและ  
กำหนดให้พิจารณาในวาระที่สาม ในวันที่ ๑  
กรกฎาคม ๒๕๕๘

**วันศุกร์ที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘** ได้มี  
การประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อลงมติในวาระ  
ที่สาม โดยใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนน  
โดยเปิดเผย สมาชิกรัฐสภาให้ความเห็นชอบ  
จำนวน ๔๘๔ เสียง ไม่เห็นชอบ จำนวน  
๑๕๖ เสียง แลงดออกเสียง จำนวน ๒๓ เสียง  
คะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน  
สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาจาก  
ผู้เข้าร่วมประชุมสมาชิกของทั้งสองสภามีจำนวน  
๖๔๘ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน

๔๙๙ คน สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๔๙ คน  
จึงถือว่าที่ประชุมเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออก  
ใช้เป็นรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๑๓ (๖) ของ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

**กล่าวโดยสรุป** จะพิจารณาเห็นได้ว่า  
จากการที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทน  
ราษฎร จำนวน ๑๑๖ คน ได้เสนอร่าง  
รัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติม ต่างมีหลักการหรือ  
แนวคิดในบางประการไม่เหมือนกันโดยเฉพาะ  
ในเรื่องของคณะกรรมการสรรหาและผู้ที่จะมา  
เป็นคณะกรรมการสรรหา โดยคณะรัฐมนตรี  
มีแนวคิดที่จะแก้ไขเฉพาะประเด็นคณะกรรมการ  
สรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการ  
ทุจริตแห่งชาติเพียงประเด็นเดียว โดยมิ  
ความเห็นว่ารรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็น  
รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เนื่องจากประชาชน  
มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการร่าง  
รัฐธรรมนูญฉบับนี้

ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ  
ควรจะได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน  
ด้วย แต่สำหรับประเด็นคณะกรรมการสรรหา  
กรรมการ ป.ป.ช. นั้น ถือว่าเป็นความจำเป็น  
เร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ  
เพื่อที่จะได้มีการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. โดยเร็ว  
ที่สุด เนื่องจาก ขณะที่กรรมการ ป.ป.ช. ลาออก  
ทั้งคณะนั้น ได้มีคดีค้างอยู่ระหว่างการพิจารณา  
หลายคดี หากการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ล่าช้า  
ออกไป อาจทำให้หลาย ๆ คดีที่ค้างอยู่นั้น  
ขาดอายุความได้ และทำให้ไม่สามารถตรวจสอบ  
การทุจริตของรัฐหรือนักการเมืองได้ สำหรับ  
ประเด็นอื่น ๆ นั้น ยังมีได้เป็นปัญหารีบด่วน  
ที่จะต้องแก้ไข ดังนั้น หากจะต้องมีการแก้ไขใน



ประเด็นอื่นก็ควรที่จะมีการรับฟังความคิดเห็น  
ของประชาชนเป็นเบื้องต้นก่อน

ส่วนการเสนอร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ  
แก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น  
มีความเห็นว่า เมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ  
ในประเด็นคณะกรรมการสรรหากรรมการ  
ป.ป.ช. แล้ว ก็ควรที่จะมีการแก้ไขในประเด็น  
องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการ  
การเลือกตั้งและคณะกรรมการสรรหาตุลาการ  
ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปในลักษณะ  
เดียวกันหรือมีความสอดคล้องกันด้วย  
นอกจากนี้ สัดส่วนและจำนวนผู้ที่จะมาเป็น  
คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. นั้น ร่าง  
รัฐธรรมนูญ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่คณะ  
รัฐมนตรีเสนอนั้นมีจำนวนทั้งสิ้น ๑๕ คน  
มีการลดจำนวนอธิการบดีของสถาบัน  
อุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง  
เหลือ ๖ คน และมีผู้นำฝ่ายค้านในสภา  
ผู้แทนราษฎร ผู้นำเสียงข้างมากซึ่งเป็น  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และได้รับเสียง  
สนับสนุนข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
ที่ไม่มีลักษณะตามมาตรา ๑๒๐ ของรัฐธรรมนูญ  
นอกจากนี้ยังมีประธานกรรมการการเลือกตั้ง  
ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธาน  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และ  
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งเลือกกันเอง  
ให้เหลือ ๑ คน

สำหรับร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับแก้ไข  
เพิ่มเติมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น  
มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๖ คน ได้เพิ่มกรรมการสิทธิ  
มนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๒ คน  
ข้าราชการตุลาการซึ่งดำรงตำแหน่งในศาลฎีกา  
ในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา  
ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ประธานศาล

ฎีกา โดยวิธีลงคะแนนลับจำนวน ๔ คน สมาชิก  
สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเลือกกันเอง  
ให้เหลือ ๕ คน ทั้งร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับแก้ไข  
เพิ่มเติมของคณะรัฐมนตรี และร่างรัฐธรรมนูญ  
ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็น  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ ๑ คน ซึ่ง  
เลือกกันเองให้เหลือ ๕ คน ตามมาตรา ๒๔๗  
ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันออก

แต่ผลประการสุดท้ายแล้วร่าง  
รัฐธรรมนูญ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้รับ  
ความเห็นชอบจากรัฐสภา ได้กำหนด  
องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา  
กรรมการ ป.ป.ช. ไว้ดังนี้ ให้มีคณะกรรมการ  
สรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการ  
ทุจริตแห่งชาติจำนวน ๑๕ คน ประกอบด้วย  
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาล  
ปกครองสูงสุด ประธานกรรมการการเลือกตั้ง  
ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธาน  
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการ  
แผ่นดินของรัฐสภาซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ  
๑ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค  
การเมืองที่สมาชิกสังกัดดำรงตำแหน่ง  
รัฐมนตรีซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๑ คน  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง  
ที่สมาชิกในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี  
ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๑ คน และอธิการบดี  
ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล  
ทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๖ คน เป็น  
กรรมการ

นอกจากนี้ ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับแก้ไข  
เพิ่มเติมนี้ยังได้อุดช่องว่างเกี่ยวกับจำนวน



กรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช.ไว้ด้วย เพื่อ  
 มิให้เกิดปัญหาในภายหลัง กล่าวคือ ในกรณีที่มี  
 เหตุทำให้ต้องมีการสรรหากรรมการ ป.ป.ช.  
 ไม่ครบองค์ประกอบหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติ  
 หน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ประกอบด้วย  
 กรรมการเท่าที่มีอยู่ อย่างไรก็ตาม ยังเป็นที่  
 น่าเป็นห่วงว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการ  
 ป.ป.ช.เป็นอิสระจากการเมืองจริงหรือ และ  
 การลงมติของคณะกรรมการสรรหากรรมการ  
 ป.ป.ช.จะไม่มีกรบล็อคโหวตจริงหรือ เพราะ  
 ยังมีตัวแทนของพรรคการเมืองเป็นกรรมการ  
 สรรหาดังกล่าวอยู่



### ที่มา

ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๘๔  
 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ....

ฉบับที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ  
 ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ....

ฉบับที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ  
 หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์  
 นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้า  
 พรรคชาติไทย และคณะ

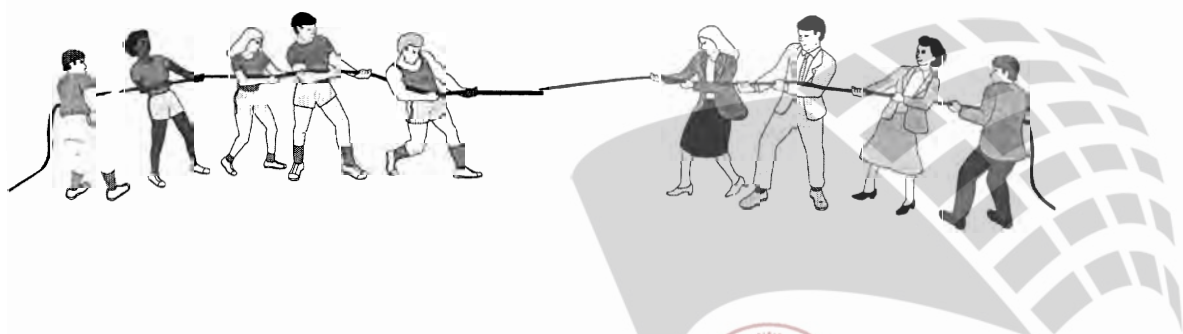
บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๗  
 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๘ มิถุนายน  
 พุทธศักราช ๒๕๔๘

บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๘  
 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ ๑ กรกฎาคม  
 พุทธศักราช ๒๕๔๘

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
 ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙๗

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
 ๒๕๔๐ มาตรา ๓๑๓

<http://www.matichon.co.th>



# LIRT

บทควมการวิชาการ

Legislative Institutional Repository of Thailand



## หลักอันทฤษฎีในกฎหมายตราสามดวง และสภาพบังคับของกฎหมายตราสามดวงในปัจจุบัน

โดย นายณัฐพล นันทมานพ ประชุมญาติ  
นิติกร สำนักกฎหมาย

อันทฤษฎี เป็นหลักกฎหมายที่สำคัญในกฎหมายตราสามดวง<sup>๑</sup> ที่ว่าด้วยจริยธรรม และองค์ความรู้ต่าง ๆ ที่ผู้พิพากษาและตุลาการจะต้องพึงมีและถือปฏิบัติในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีโดยเคร่งครัด<sup>๒</sup> กล่าวคือ ผู้พิพากษาและตุลาการจะต้องพิจารณาพิพากษาคดีไปตามพระธรรมศาสตร์และพระราชศาสตร์<sup>๓</sup> โดยปราศจากอคติธรรม (ความลำเอียง) ๔ ประการ<sup>๔</sup> อันได้แก่

<sup>๑</sup> กฎหมายตราสามดวง จุลศักราช ๑๑๖๖ ( ตรงกับพุทธศักราช ๒๓๔๗ โดยคำนวณได้จากการนำเอา “ปีจุลศักราช” ไปบวกกับ ๑๑๘๑) ซึ่งทำการชำระโดยพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก

<sup>๒</sup> ความส่วนที่ ๖ แห่งหลักอันทฤษฎีในกฎหมายตราสามดวง กำหนดหน้าที่ของตุลาการให้เป็นผู้พิจารณาคดี รวมทั้งสอบสวนพยานหลักฐานแล้วส่งสำนวนให้ผู้พิพากษา

ความส่วนที่ ๗-๑๑ แห่งหลักอันทฤษฎี กำหนดให้ผู้พิพากษาเป็นผู้มีอำนาจตัดสินชี้ขาดคดี แต่ในปัจจุบัน ทั้งผู้พิพากษาและตุลาการต่างมีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีด้วยกันทั้งสิ้น

และโปรดดู กฎษฎีกา บุนยสมิต. กฎหมายตราสามดวง: เว้นส่องสังคมไทย ผลงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ลำดับที่ ๒ กฎหมายตราสามดวง: การพิจารณาใหม่. กรุงเทพฯ: เพ็ญฟ้า, ๒๕๔๗. น. ๓๔-๓๕.

<sup>๓</sup> อันทฤษฎี เป็นข้อกำหนดคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ของผู้ที่จะเป็นผู้พิพากษา โปรดดู โยเนโอะ อิชิตี เขียน, นิธิ เอียวศรีวงศ์ แปล. พระธรรมศาสตร์ไทย, ใน เอกสารประกอบการสัมมนาของสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติเรื่องกฎหมายตราสามดวงกับสังคมไทยกฎหมาย, ๑๓-๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๓. น. ๒๓-๒๔.

<sup>๔</sup> พระธรรมศาสตร์ คือ ส่วนที่กำหนดมูลคดีที่จะเกิดขึ้นในสังคมมี ๒ ประเภท คือ ๑) มูลคดีแห่งผู้พิพากษา และตุลาการ ( ในกฎหมายตราสามดวงใช้ถ้อยคำว่า “มูลคดีแห่งผู้พิพากษาและตุลาการ” ) และ ๒) มูลคดีวิวาท ส่วนพระราชศาสตร์ คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงนำมูลคดีที่กำหนดไว้ในพระธรรมศาสตร์ มาบัญญัติแยกออกเป็นบทมาตรา โปรดดู กฎษฎีกา บุนยสมิต. เรื่องเดิม. น. ๒-๖, ๔๗-๔๘.

<sup>๕</sup> ในกฎหมายตราสามดวงอ้างถึงโอวาทอันศักดิ์สิทธิ์ของสมเด็จพระอัมรินทร์ (คือ สมเด็จพระอัมรินทร์ = พระอินทร์) เทวราชแห่งสวรรค์ชั้นจาตุมหาราชิกา ซึ่งว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดตัดสินคดีของผู้พิพากษาและตุลาการทั้งหลายว่าต้องทำหน้าที่โดยปราศจากอคติทั้ง ๔ ประการ คือ ฉันทาคะติ ๑ โทษาคะติ ๑ ภาวะะติ ๑ โมหาคะติ ๑ ซึ่งเนื้อความเกี่ยวกับการปราศจากอคติธรรมของผู้พิพากษาและตุลาการปรากฏในหลักอันทฤษฎีโดยสังเขป ดังต่อไปนี้

“...และซึ่งให้ผู้พิพากษาปราศจากฉันทาคะตินั้น คือทำจิตให้ปราศจากโลก อย่าได้เห็นแก่ภพโลกามิส สิ้นจางสิ้นบอน อย่าได้เข้าด้วยฝ่ายโจทฝ่ายจำเลย ...ถึงมาทว่าผู้ต้องคดีนั้นจะเป็นฝ่ายพ้นเหตุเป็นต้นว่าบิดามานดาตนก็ดี อย่าพึงเข้าด้วยสามาถฉันทาคติอันมิควรจะพึงไป จึงทำจิตให้ตั้งอยู่ในอุเบกขาญาณ จึงได้ชื่อว่าเปนนองคตุลาการ มีอาการอันเสมอเหมือนด้วยตราฐ ให้พิจารณาไปตามธรรมสาตราฐราชสาตรา อันโบราณบัณฑิตยชาติ แลกระษัตริย์แต่ปางก่อนบัญญัติไว้อย่าให้พลั้งพลาด...”



๑. **ฉันทาคติ** คือ ความลำเอียงอันเกิดจากความพอใจในทรัพย์หรือสินบนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสนอให้ และยังหมายรวมถึงความลำเอียงอันเกิดแต่การที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นญาติตน ซึ่งทำให้ผู้พิพากษาและตุลาการพิจารณาพิพากษาคดีให้คู่ความที่เสนอทรัพย์สินบน หรือฝ่ายที่เป็นญาติตน เป็นฝ่ายชนะคดี

๒. **โทษาคติ** คือ ความลำเอียงอันเกิดจากความโกรธพยาบาทว่าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นศัตรูของตน แล้วจึงพิจารณาพิพากษาคดีให้คู่ความฝ่ายนั้นแพ้คดี ทั้งที่ตามทางพิจารณาข้อเท็จจริงจะรับฟังได้ว่าคู่ความฝ่ายนั้นจะต้องชนะคดีก็ตาม

๓. **ภยาคติ** คือ ความลำเอียงอันเกิดจากความเกรงกลัวอำนาจ บารมี หรืออิทธิพลของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แล้วพิจารณาพิพากษาคดีให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งแพ้คดี

๔. **โมหาคติ** คือ ความลำเอียงอันเกิดจากความไม่รู้ ซึ่งหมายรวมถึงความไม่รู้ในข้อเท็จจริง ความไม่รอบรู้กฎหมาย เวลาพิจารณาพิพากษาคดีก็มีได้พิจารณาไตร่ตรองให้ละเอียด ไม่รู้ว่าคู่ความฝ่ายใดจะเป็นฝ่ายชนะฝ่ายแพ้ ความสำคัญผิดที่ทำให้ตัดสินคดีผิดพลาดตัดสินฝ่ายชนะให้แพ้คดี และตัดสินให้ฝ่ายแพ้กลับชนะคดี

---

แลปราศจาก**โทษาคติ**นั้น คือให้ผู้พิพากษากระทำการกระทำจืดให้เสมออย่าได้ไปตามอำนาจโทษาพยาบาทของเวร ว่าผู้นี้เป็นคนประทุษร้ายก็คิดกันกับอาตมา(คือ ตนเอง-ผู้เขียน) อย่ากระทำให้ความโกรธแลเวรพยาบาทเป็นเบื้องหน้าแล้วพิจารณาคดีให้ฝ่ายแพ้ ... อย่าได้ปล่อยซึ่งจืดให้ไปไปตามอำนาจโทษาคติ ฟังดำเนินไปตามธรรมศาสตร์ราชศาสตร์ แลตั้งจิตไว้ในมีขณะดูเบกขา...

ซึ่งว่าให้กระทำการแลผู้พิพากษาปราศจาก**ภยาคติ**นั้น คือ ให้ผู้พิพากษากระทำการกระทำจืดให้มั่นคง อย่าได้หวั่นไหวแต่ใภยความกลัวฝ่ายโจทและฝ่ายจำเลย อย่าสะดุ้งหวาดเสียวว่าผู้นี้เป็นอธิบดีมียศศักดิ์แลเป็นราชตระกูลประยูรอันใหญ่ยิ่ง ถ้าอาตมาพิพากษาควรแพ้แลแพ้บังคับนี้ ก็จะทำให้อาตมาถึงซึ่งความฉิบหาย อนึ่งอย่าฟังกลัวว่าผู้นี้มีวิทยาคมแลฝีมือกำลังกายแลกลัวกลัว ถ้าพ่ายแพ้ลงก็จะเคียดโกรธอาตมาแล้วทำความวินาศอันใดอันหนึ่งให้ถึงเรา เพราะเหตุเราบังคับบัญชาให้ฝ่ายแพ้ในที่อันควรจะแพ้ ... ฟังยุดหน่วงซึ่งหลักคือสุจริตธรรม แลได้ไปตามธรรมศาสตร์ราชศาสตร์อันเป็นบันทัดฐาน...

แลให้ปราศจาก**โมหาคติ**นั้น โมหะเจตสิกดวงนี้คือตัวอะวิชา มีลักษณะอันมืดไปในทั้งปวง ..ก็ให้มีดวงหลงไหลไปมิได้รู้จักบาปบุญคุณโทษ ประโยชน์แลใช้ประโยชน์. ...แลผู้พิพากษากระทำการฟังมละวันเสียซึ่งโมหะนั้นให้ปราศจากสันดาน จะพิพากษาคดีการประหารราษฎรนั้น ฟังพิจารณาด้วยอุบายะปรีชาอันบริสุทธิ์ ...แล้วฟังได้ไปตามธรรมศาสตร์ราชศาสตร์ อย่างกลับซึ่งคดีอันแพ้ให้ชนะกลับคดีชนะให้แพ้ด้วยอำนาจแห่งโมหะคือความหลง..."

หลักอินทภาษ อธิบายว่า "...แลบุทลอันถึงซึ่งโมหาคตินั้น คือพิจารณาความมีโมหะหลงละเมอเป็นเบื้องหน้า มีแต่มีดหมอหนะการครอบงำโดยรอบคอบมิได้รู้จักว่า สิ่งนี้เป็นบาปบุญคุณโทษสิ่งนี้เป็นประโยชน์แลใช้ประโยชน์ ทั้งธรรมศาสตร์ ราชศาสตร์แลราชনীติคดีใดก็มีได้รอบรู้..." ทั้งนี้ พระราชনীติศาสตร์ หรือ ราชনীติคดี เป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นเพื่อใช้ในการบริหาร การปกครอง และราชประเพณี ซึ่งพระราชনীติศาสตร์นี้มีได้มีที่มาจากมูลคดีตามพระธรรมศาสตร์ โปรตตุ กฤษฏา บุญยสมิต. กฎหมายตราสามดวง: แวนส่องสังคมไทย ผลงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ลำดับที่ ๒ กฎหมายตราสามดวง: การพิจารณาใหม่. กรุงเทพฯ: เฟื่องฟ้า, ๒๕๔๗. น. ๒,๔-๑๒,๑๒-๑๓.



“อินทภาษ” ซึ่งเป็นหลักสำคัญที่ผู้พิพากษาและตุลาการจะต้องพึงมีและถือปฏิบัติที่ปรากฏในกฎหมายตราสามดวง มีที่มาจากมูลคดีแห่งผู้พิพากษาและตุลาการ” ในส่วนที่เรียกว่า “ลักษณะอินทภาษ” ในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของลัทธิพราหมณ์แต่โบราณ” โดยปรากฏในกฎหมายตราสามดวง ๓ ส่วน คือ ในส่วนที่ว่าด้วยหลักอินทภาษ ในพระไอยการลักษณะตระลาการ และในพระไอยการลักษณะรับฟ้อง” ทั้งนี้ ในหลักอินทภาษได้กำหนดให้ผู้พิพากษาและตุลาการถือหลักอินทภาษ พระธรรมศาสตร์<sup>๑๑</sup> พระราชศาสตร์ และพระราชกฤษฎีกา<sup>๑๒</sup> เป็นหลักในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ตั้งจิตไว้บนความกรุณาแก่คู่ความแล้วไต่สวนคดีโดยละเอียด ก็จะสามารถพิจารณาสำนวนคดีจนได้ความจริง ทำให้สามารถพิพากษาคดีนั้นได้ต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในหลักอินทภาษ และในพระไอยการทั้ง ๒ ลักษณะต่างมิได้มีการกล่าวถึงบทลงโทษสำหรับผู้พิพากษาและตุลาการที่พิจารณาพิพากษาคดีโดยฝ่าฝืนหลักอินทภาษ ทั้งนี้ หลักอินทภาษในกฎหมายตราสามดวงได้อธิบายเพียงว่า หากผู้พิพากษาและตุลาการผู้ใดละเว้นซึ่งอคติธรรม ๔ ประการดังกล่าวได้แล้ว ก็จะมีเจริญรุ่งเรืองด้วยอิศริยยศและบริวารยศประดุจพระจันทร์ในวันข้างขึ้น แต่หากผู้พิพากษาและตุลาการผู้ใดมีอคติธรรม ๔ ประการแล้ว ก็จะมี

<sup>๑๑</sup> ในกฎหมายตราสามดวงอ้างมูลคดีตามพระธรรมศาสตร์ว่ามี ๒ ประเภท คือ ๑) มูลคดีแห่งผู้พิพากษาและตุลาการ และ ๒) มูลคดีวิวาท ซึ่งมูลคดีแห่งผู้พิพากษาและตุลาการที่ปรากฏตามพระธรรมศาสตร์มี ๑๐ ลักษณะ คือ ๑) ลักษณะอินทภาษ ๒) ลักษณะพระธรรมมนูญ ๓) ลักษณะพยาน ๔) ลักษณะตัดพยาน ๕) ลักษณะแก้วว้าแก้วต่างกัน ๖) ลักษณะตัดสำนวน ๗) ลักษณะรับฟ้องได้มีได้ ๘) ลักษณะประวิงความไว้ให้ช้า ๙) ลักษณะกรมศักดิ์ ๑๐) ลักษณะตัดฟ้อง

<sup>๑๒</sup> แนวความคิดของลัทธิพราหมณ์แต่โบราณเชื่อว่า พระธรรมศาสตร์เป็นหลักการสูงสุดในการดำรงชีวิตของมนุษย์ ซึ่งถูกกำหนดขึ้นโดยพระเจ้า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเพียงผู้ดำเนินการ บังคับการ และชี้ขาดตัดสินคดีความตามกฎหมาย (พระธรรมศาสตร์) เท่านั้น โดยไม่ทรงอยู่ในฐานะที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระธรรมศาสตร์ได้ ดังนั้น แนวคิดเรื่องนิติบัญญัติแบบสมัยใหม่ (Modern Idea of Legislation) จึงยังไม่มีในสังคมสมัยนั้น นอกจากนี้เมื่อพิจารณาคำว่า “พระธรรมศาสตร์” แล้วจะเห็นได้ว่า “กฎหมาย” และ “ธรรมะ” เป็นสิ่งที่แยกจากกันมิได้ ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานที่ตรงกันในหลายประเทศทั้งประเทศตะวันตกและประเทศตะวันออก และประเทศตะวันตก โปรดดู ปรีดี เกษมทรัพย์. **นิติปรัชญา**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๙. น. ๓๐๖-๓๐๗.

<sup>๑๓</sup> อินทภาษที่ปรากฏในพระไอยการลักษณะตระลาการ และในพระไอยการลักษณะรับฟ้อง เป็นความบางส่วนที่ถูกคัดลอกมาจากหลักอินทภาษ โปรดดู กฤษฎา บุญสมิต. **กฎหมายตราสามดวง: แว่นส่องสังคมไทย ผลงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ลำดับที่ ๒ กฎหมายตราสามดวง: การพิจารณาใหม่**. กรุงเทพฯ: เฟื่องฟ้า, ๒๕๔๗. น. ๕๐.

<sup>๑๔</sup> ความในส่วนที่ ๖ แห่งหลักอินทภาษ กำหนดว่า “...ให้กระลาการเอาพระธรรมศาสตร์ ...มาส่องต่างแว่นเมื่อจะพิจารณานั้นพึงตั้งจิตไว้ในการรณภาพแก่คู่ความทั้งสอง... คำหนึ่งดูหลักอินทภาษอันกล่าวไว้นั้นต่างเนตร...” ความในส่วนที่ ๑๑ แห่งหลักอินทภาษ กำหนดว่า “อนึ่งให้ผู้พิพากษาถือเอาแว่นแก้วคือหลักอินทภาษนี้ แล้วเอาพระธรรมศาสตร์เป็นจักษุช่วยจักษุขวา เอาพระราชกฤษฎีกาเป็นเขาพระสุเมรราชหลักโลกย์อันมั่นคง...”

<sup>๑๕</sup> พระราชกฤษฎีกา แผลงมาจากคำว่า “กติกา”

พระราชศาสตร์ที่สืบสาขาดีจากมูลคดีตามพระธรรมศาสตร์ หรือพระราชนิติศาสตร์นอกพระธรรมศาสตร์ ถูกตราเป็นกฎหมายโดยพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น จึงเรียกว่า “พระราชบัญญัติ” เมื่อตราขึ้นแล้วผ่านการพิสูจน์ว่าเป็น **บทบัญญัติที่เหมาะสม** ไม่จำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลาอีก ถือว่ามั่นคงเป็น “พระราชกฤษฎีกา” โปรดดู กฤษฎา บุญสมิต. **เรื่องเดิม**. น. ๑๕.



เลื่อมสลับซึ่งบรรดาอิศริยศแลบริวารยศทั้งหลาย ประดุจพระจันทร์วันข้างแรม และเมื่อถึงแก่ความตาย ก็จะต้องไปรับทุกขเวทนาในอบายภูมิ นอกจากนี้ ยังได้มีการเปรียบเทียบความร้ายแรงของผู้ที่พิจารณาตัดสินคดีความโดยมีอคติธรรมไว้ด้วยว่า แม้จะเป็นกษัตริย์ผู้มีบารมีมาก มีความเลื่อมใสทำนุบำรุงพระพุทธศาสนา บริจาคทรัพย์บำเพ็ญทานมากเพียงใดก็ตาม ผลานิสงค์แห่งบุญนั้นก็ไม้อาจลบล้างบาปอันเกิดแต่การพิจารณาพิพากษาคดีโดยมีอคติธรรมได้ นอกจากนี้ การฆ่านักบวชผู้ทรงพรหมจรรย์ คน หรือสัตว์เป็นจำนวนมากมายเพียงใด บาปนั้นก็ไม้อาจล้างบาปอันเกิดแต่การพิจารณาพิพากษาคดีโดยมีอคติธรรม<sup>๖๖</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ในหลักอรรถาธิบายและในพระโอบายการทั้ง ๒ ลักษณะจะมีได้กำหนดบทลงโทษทางกฎหมายสำหรับผู้พิพากษาและตุลาการที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมีอคติธรรมไว้ แต่หากการปฏิบัติหน้าที่โดยมีอคติธรรมนั้นเข้าลักษณะของการกระทำที่กฎหมายตราสามดวงบัญญัติว่าเป็นความผิด ผู้พิพากษาหรือตุลาการก็ย่อมมีโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ตัวอย่างเช่น ในมาตรา ๓๓ ของพระโอบายการลักษณะอาญาหลวง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมูลคดีวิวาทตามพระธรรมศาสตร์ หรือในมาตรา ๘๐ ของพระโอบายการลักษณะตระลาการ ได้กำหนดโทษของผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริตไว้แล้ว<sup>๖๗</sup>

<sup>๖๖</sup> หลักอรรถาธิบายอธิบายว่า “...แลเสวะกามาตยหมู่ใด มละเสยซึ่งอะคติธรรมทั้งสี่นี้ ให้นิราชชาตจากสันดาชได้ ตสสุ ยโส อภิวัตตติ อันว่าอิศริยศแลบริวารยศแห่งเสวะกามาตยหมู่หนึ่ง ก็จะมีวิวัฒนาการจำเจริญญะรุ่งเรืองไป สุกทุกปกเข ว จนุทิมา ประดุจพระจันทร์อันเพญ่ม่องรุ่งเรืองสว่างในนภางควิถีในวันสุกะปักขนั้น ...ถ้าผู้ใดเสพสันนิชยากรประพดณีนอง ๗ แล้วเมื่อใด ตสสุ ยโส นิหยติ อันว่าอิศริยศแลบริวารยศแห่งบุคคลผู้นั้นก็จะเสื่อมสูญไปประดุจดังพระจันทร์เมื่อวันกาลปักข แลผู้นั้นครั้งดับชีวิตรัตนทรียแล้ว ก็จะไปเสวยเวทนาสาหัสอยู่ในอบายภูมิ อันหาโอกาสแห่งความศุขมิได้...

...อันว่าบุคคลใดแม้เปนมหาบุรุษอันอุดมถึงที่บรมกระษัตริยกอปรด้วยพระฤทธิศักดิ์กานาภาพแลรเดโชพล มีพระสันดานอันกอปรด้วยศรัทธาเลื่อมใสในบวรพุทธศาสนา กาเรติ โสวณณมเย จ ฎุเป ให้กระทำซึ่งพระสอุปทองเปนองแถวเตมติดักันไป ในสกลสมพุทรีป แลแล้วก็จรณาซึ่งพระบรมปติมากรแล้วประดับด้วยวิเชียรรัตนันจุใสในพระสอุป วสุหิ ปุเช วิริเวหิ สดต กระทำสักการบูชาด้วยสัดตะพิมะฉนิรัตนมีประการเจตต่าง ๆ กัน แลมีพระราชหฤไทยนั้นปราศจากกิงฆาสงไสยในกรากองกุศล ทรงบริจากรทรัพย์บำเพ็ญทานมีประการต่าง ๆ อันว่าผลานิสงษอันไหลมาแต่บุญอันพระองค์ทรงสร้างนั้น จะนับจะประมาณมิได้ น มกุชิ ก็ไปมีอาจะจจะกลบลบได้ซึ่งกองบาปกองกำม อคติหิ ชาต อันเกิดแต่บังคับความบมิตตรง เหตุอะคติทั้งสี่ หนติ นารีสหุสธานี อนึ่งแม้บุคคลใจบาปจพิฆาฎฆ่าเสยซึ่งหมู่ภิกษุณาริ นางอันหาผิดมิได้แลพันฆ่าพรหมณ อันทรงพรตพรหมจรรย์ได้แลสิบริชฆ่าคชสารโคควาก็ได้ถึงพัน แลกองบาปกำนั้นก็เป็นอันหนิง น สมั ตสสุ ถึงฉนั้นก็ไม่ทันเท่าบาปกำม อันบุคคลบังคับความมีเที่ยงตรง...”

<sup>๖๗</sup> กฎหมายตราสามดวง พระโอบายการลักษณะอาญาหลวง มาตรา ๓๓ บัญญัติว่า “คดีถ้อยความโดยตระทรวงตน ได้ว่ากล่าวภจะว่ากล่าวได้ มิได้ว่ากล่าวหนึ่งไว้เป็นอาัยวนคดี พิจารณาบังคับบัญญัติให้สิ้นสำนวนแถลงสำนวน รอนถ้อยคำบมิแจ้งจริงก็ดี กล่าวถ้อยคำลำเอียงเถียงแทนลูกความ อวยให้ค่างหนึ่งเหนแก่สิ้นจางสิ้นบน กล่าวกลเพทุบายภายนอกทำบริสุทธิ ภายในทำชุนเชียวเข้าด้วยค่างหนึ่งก็ดี เรียกเอาเงินเอาทองแก่ลูกความล่าเหลือ พิจารณามีเพนยุติธรรม เอาลูกความใช้การงานตน ทำชู้ด้วยลูกความก็ตือหนึ่งไซ้ตระทรวงการตน ๆ เอาความผิดตระทรวงล่วงกรมมาว่ากล่าวตั้งนี้ ทำนว่าผู้นั้นเลมิต มีโทษ ๖ สถาน”



หลักอันทฤษฎี รวมทั้งกฎหมายลักษณะอื่นในกฎหมายตราสามดวงนี้ได้ถูกใช้บังคับตลอดมา และเมื่อเข้าสู่ยุคปฏิรูปกฎหมายและการปกครองในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้มีการตรากฎหมายที่มีแนวคิดแบบยุโรปออกใช้อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้กฎหมายของสยามมีความเหมาะสมกับยุคสมัยอันเป็นการแสดงความมีอารยธรรมของสยามเพื่อให้พ้นจากภัยคุกคามของชาติมหาอำนาจที่เข้ามาแสวงหาอาณานิคมในโลกตะวันออก ทั้งนี้ ในการตรากฎหมายดังกล่าวออกใช้ ก็ได้มีการยกเลิกกฎหมายบางลักษณะในกฎหมายตราสามดวงที่มีเนื้อหาทับซ้อนหรือขัดแย้งกับกฎหมายที่ออกในภายหลัง<sup>๑๕</sup> ซึ่งการปฏิรูปกฎหมายด้วยการออกกฎหมายใหม่และการยกเลิกกฎหมายบางลักษณะในกฎหมายตราสามดวงนั้นได้กระทำเรื่อยมาจนถึงราวรัชกาลที่ ๘ แต่การออกกฎหมายใหม่และการยกเลิกกฎหมายตราสามดวงดังกล่าวนั้น เป็นการยกเลิกบทบัญญัติในบางลักษณะของกฎหมายตราสามดวงเท่านั้น โดยไม่มีกฎหมายใหม่ฉบับใดที่ยกเลิกกฎหมายตราสามดวงทั้งฉบับในคราวเดียว และจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มียกกฎหมายฉบับใดที่ออกมายกเลิกบทบัญญัติในกฎหมายตราสามดวงในส่วนที่เหลือ<sup>๑๖</sup>

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จึงมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับบทบัญญัติบางลักษณะในกฎหมายตราสามดวงที่ยังมิได้ถูกยกเลิกไปว่ายังคงมีสภาพเป็นกฎหมายที่บังคับใช้ได้อยู่หรือไม่ เพียงใด ซึ่งในเรื่องนี้ นายปรีดี พนมยงค์ ได้ให้ความเห็นว่า บทบัญญัติบางลักษณะในกฎหมายตราสามดวงที่ยังมิได้ถูกยกเลิกไปก็ยังคงมีสภาพเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ได้อยู่ ทั้งนี้ แม้ประเทศจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดยประการใดก็ตาม เช่นกฎหมายที่ออกในสมัยกรุงศรีอยุธยาซึ่งยังคงเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ได้อยู่ตราบเท่าที่ไม่ได้ถูกยกเลิกไป

---

กฎหมายตราสามดวง พระโอยการลักษณตระลาการ มาตรา ๙๐ บัญญัติว่า “คู่ความให้สินจ้างแก่ผู้พิจารณา กละการฯ เอามาถวายแก่ผู้เปนเจ้าแต่ใน ๓ วันไซ้ ท่านว่าให้ลงโทษแก่ผู้ให้สินจ้าง ส่วนสินจ้างนั้นให้ผู้เอามาถวาย ถ้าพ้นสามวันแล้ว ผู้รับสินจ้างเอามาถวาย ให้ลงโทษแก่ผู้รับสินจ้างโดยขนาด ถ้าในสามวันผู้ให้สินจ้างมาว่าใช้ อย่าให้มีโทษแก่ผู้รับสินจ้างแล้วใหม่ทวิคุณ”

<sup>๑๕</sup> ตัวอย่างเช่น กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๐ ปลายรัชกาลที่ ๕) ได้ยกเลิกกฎหมายตราสามดวง ๔ ลักษณะไว้ในบัญชีท้ายกฎหมาย คือ ๑) กฎหมายลักษณโจร พุทธศักราช ๑๙๐๓ ๒) กฎหมายลักษณอาญาหลวง พุทธศักราช ๑๘๙๕ ๓) กฎหมายลักษณวิวาท พุทธศักราช ๑๒๖๙ ๔) กฎหมายลักษณอาญาราษฎร์ พุทธศักราช ๑๙๐๓ หรือตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายอาญาทหาร ที่ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๓๐ (พ.ศ. ๒๔๕๔ ต้นรัชกาลที่ ๖) ได้กำหนดให้ยกเลิกกฎหมายลักษณะขบถศึก ไว้ในมาตรา ๓ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว

<sup>๑๖</sup> ธรรมเกียรติ กั่นอริ. ข้อสังเกตในการศึกษากฎหมายตราสามดวงและกรณีศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพระพุทธรูปกับกฎหมายตราสามดวง, ใน เอกสารประกอบการสัมมนาของสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติเรื่องกฎหมายตราสามดวงกับสังคมไทย. ๑๓-๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๓. น. ๑๘๑-๑๘๒. และ กำนธ เลียงสังข์ธรรม. กฎหมายตรา ๓ ดวงกับการชำระกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ ๑, ใน ศิลปวัฒนธรรม. สำนักพิมพ์มติชน, มกราคม ๒๕๔๘. น. ๙๕.



หรือมีข้อความขัดแย้งกับกฎหมายใหม่ หรือกฎหมายใหม่มีข้อความทับเสียแล้ว”<sup>๖๖</sup> และตามแนวความเห็นของศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า ไม่ว่าจะกฎหมายลายลักษณ์อักษรทั้งหลายนั้นจะมีความเก่าแก่เพียงใด ถึงแม้ว่าจะไม่มีข้อพิพาทให้นำกฎหมายเหล่านั้นมาใช้บังคับเป็นเวลานาน บรรดากฎหมายเหล่านั้นก็จะไม่ถูกยกเลิกไปในตัวเอง และศาลก็ย่อมจะหยิบยกกฎหมายนั้น ๆ มาใช้ได้เสมอ <sup>๖๗</sup>

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าบทบัญญัติบางลักษณะในกฎหมายตราสามดวงที่ยังมิได้ถูกยกเลิกไปและที่ไม่มีข้อความขัดแย้งกับกฎหมายที่ออกภายหลัง หรือที่กฎหมายที่ออกภายหลังยังไม่มีข้อความทับซ้อน ยังคงเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับใช้ได้อยู่ในปัจจุบัน เมื่อปรากฏว่าหลักอรรถาธิบายในกฎหมายตราสามดวงยังมีได้ถูกยกเลิกไป ทั้งข้อความในหลักอรรถาธิบายไม่ขัดแย้งกับกฎหมายที่ออกภายหลัง และโดยที่ไม่มีกฎหมายที่ออกภายหลังฉบับใดมีข้อความทับหลักอรรถาธิบายดังกล่าว หลักอรรถาธิบายจึงเป็นกฎหมายที่ยังคงมีสภาพบังคับใช้ได้เป็นผลให้บรรดาผู้พิพากษา ตุลาการ รวมทั้งเจ้าพนักงานในการยุติธรรมทั้งหลายในปัจจุบันยังต้องถือปฏิบัติตามหลักอรรถาธิบายต่อไป ซึ่งประเด็นนี้ ได้ถูกกล่าวอ้างไว้ในคำฟ้องที่ยื่นต่อศาลแพ่งในคดีหมายเลขดำที่ ๘๖๑๒/๒๕๒๑ ระหว่าง นายปรีดี พนมยงค์ โดย นายपाल พนมยงค์ ผู้รับมอบอำนาจ โจทก์ นายชาลี เอี่ยมกระสินธุ์ ที่ ๑ กับพวก รวม ๔ คน จำเลย ดังความตอนหนึ่งว่า

“...ขณะที่คณะผู้พิพากษาศาลฎีกา ๕ ท่านตัดสินคดีสวรรคตเมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๔๙๗ นั้น ประมวลกฎหมายฯ นั้นได้ระบุงยกเลิกเฉพาะกฎหมายบางลักษณะแห่งกฎหมายตราสามดวง (ที่บัญญัติโดยพระพุทธยอดฟ้า) เท่านั้น โดยมีได้ระบุงยกเลิกลักษณะ “อินทภาษา” และอีกหลายลักษณะไว้ ฉะนั้นลักษณะ “อินทภาษา” จึงเป็นสารบัญญัติที่ยังคงใช้อยู่ในขณะ ๑๒ ตุลาคม ๒๔๙๗ และใช้อยู่ต่อมาจนปัจจุบันนี้ เมื่อไม่มีบทกฎหมายใดบัญญัติให้ยกเลิกลักษณะ “อินทภาษา” นั้น เป็นหลักที่ผู้พิพากษาจะต้องยึดถือในการพิจารณาคดีอันมีคดีธรรมสูงสุด...”<sup>๖๘</sup>

จากถ้อยคำดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นว่า กฎหมายตราสามดวงยังไม่ถูกยกเลิกไปทั้งหมดและส่วนที่ยังไม่ถูกยกเลิกไปก็คงสภาพบังคับใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน ดังเช่นหลักอรรถาธิบายซึ่ง

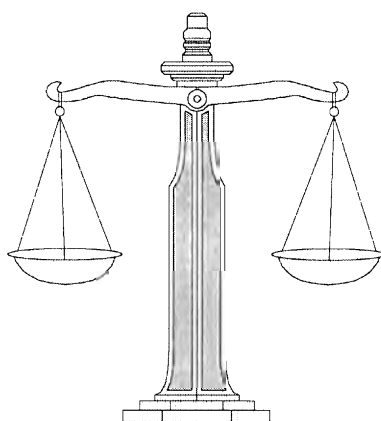
<sup>๖๖</sup>ปรีดี พนมยงค์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พ.ศ. ๒๔๗๔ แก้ไขปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๑๓), ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๙ สิงหาคม ๒๕๒๖. หน้า ๑๖๘. อ้างใน กำนัน เลียงสีจธรรม. กฎหมายตรา ๓ ดวงกับการชำระกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ ๑, ในศิลปวัฒนธรรม. สำนักพิมพ์มติชน, มกราคม ๒๕๔๘. น. ๙๕, ๑๑๑.

<sup>๖๗</sup>หยุด แสงอุทัย. ตำรากฎหมายในประเทศไทย, ใน หยุด แสงอุทัย. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดพิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ณ เมรุหลวงหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส ๑๕ เมษายน ๒๕๒๓, น. ๑๖๖-๑๖๗.

<sup>๖๘</sup>คณะกรรมการดำเนินการฉลอง ๑๐๐ ปีชาตกาลนายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส. คำตัดสินใหม่กรณีสวรรคต ร.๘. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๔๓. น. ๑๑๐.



เป็นกฎหมายที่ได้กำหนดคุณสมบัติ และหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่จะเป็นผู้พิพากษา และตุลาการไว้โดยละเอียด ซึ่งเมื่อผู้พิพากษาและตุลาการ รวมตลอดไปถึงเจ้าพนักงานในการ ยุติธรรมทั้งหลายได้ศึกษาให้เข้าใจอย่างถ่องแท้แล้วปฏิบัติตามก็ย่อมจะอำนวยประโยชน์และความยุติธรรมให้กับประชาชนได้อย่างดียิ่ง





## ภาคผนวก

### บทบัญญัติลักษณะต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตราสามดวง<sup>๑๔</sup>

กฎหมายตราสามดวง ( ฉบับมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง )		
เล่ม ๑ ( กฎหมายมหาชน )	เล่ม ๒ ( กฎหมายเอกชน และกฎหมายอาญา )	เล่ม ๓ ( กฎหมายซึ่งมิได้ จัดอยู่ตามมูลคดี )
๑. ประกาศพระราชปรารภ ๒. พระธรรมนูญ ๓. <b>หลักอรรถาษา</b> ๔. กฎมณเฑียรบาล ๕. พระธรรมนูญ ๖. พระโอัยการพรมศักดิ์ ๗. พระโอัยการตำแหน่ง นาพลเรือน ๘. พระโอัยการตำแหน่ง นาทหารหัวเมือง ๙. พระโอัยการบานแผนก ๑๐. <b>พระโอัยการลักษณะรับฟ้อง</b> ๑๑. พระโอัยการลักษณะยกาน ๑๒. พิสูต่าน้ำพิสูตลยเพลิง ๑๓. <b>พระโอัยการลักษณะ ตระลาการ</b> ๑๔. พระโอัยการลักษณะอุธร	๑. พระโอัยการลักษณะผู้เมีย ๒. พระโอัยการทาษ ๓. พระโอัยการลักษณะลักภา ลูกเมียผู้คนท่าน ๔. พระโอัยการลักษณะมรดก ๕. พระโอัยการลักษณะกู้หนี้ ๖. พระโอัยการเบตเสรง ๗. พระโอัยการลักษณะวิวาท ตีต่อกัน ๘. พระโอัยการลักษณะโจร ๙. พระโอัยการอาญาหลวง ๑๐. พระโอัยการอาญาราษ ๑๑. พระโอัยการกระบศีก	๑. กฎพระสงฆ ๒. กฎ ๓๖ ข้อ ๓. พระราชบัญญัติ ๔. พระราชกำหนดเก่า ๕. พระราชกำหนดใหม่

<sup>๑๔</sup> รูปแบบการจัดหมวดหมู่และจัดเรียงบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวเป็นรูปแบบใหม่ตามทัศนะของ ร. แลงกาดี ที่จัดทำขึ้นเพื่อความสะดวกในการค้นหากฎหมายซึ่งจะแตกต่างจากรูปแบบเดิมที่เคยมีผู้จัดทำไว้ โปรดดู ร. แลงกาดี ผู้รวบรวม, มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ ๑ จุลศักราช ๑๑๖๖ พิมพ์ตาม ฉะบับหลวง ตรา ๓ ดวง เล่ม ๑. กรุงเทพฯ: เรือนแก้ว, ๒๕๒๙. น. ช-ช.



## บรรณานุกรม

- กฤษฎา บุญยสัมพันธ์. **กฎหมายตราสามดวง: แว่นส่องสังคมไทย ผลงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ลำดับที่ ๒** กฎหมายตราสามดวง: การพิจารณาใหม่. กรุงเทพฯ: เพื่อฟ้า, ๒๕๔๗.
- คณะกรรมการดำเนินการฉลอง ๑๐๐ ปีชาตกาลนายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส. **คำตัดสินใหม่กรณีสวรรคต ร.๘**. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๔๓.
- คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, สำนักงาน. **กฎหมายตราสามดวงกับสังคมไทยกฎหมาย. เอกสารประกอบการสัมมนาของสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ เรื่องกฎหมายตราสามดวงกับสังคมไทย. ๑๓-๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๓. ณ ศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย.**
- ธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัย. **หยุด แสงอุทัย**. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดพิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ณ เมรุหลวงหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส ๑๙ เมษายน ๒๕๒๓.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. **นิติปรัชญา**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๙.
- ร. แลงการ์ด ผู้รวบรวม. **กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๑**. กรุงเทพฯ: องค์การค้าของคุรุสภา, ๒๕๓๗.
- ..... **กฎหมายตราสามดวง เล่ม ๒**. กรุงเทพฯ: องค์การค้าของคุรุสภา, ๒๕๓๗.
- ..... **มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ ๑ จุลศักราช ๑๑๖๖ พิมพ์ตามฉบับหลวง ตรา ๓ ดวง เล่ม ๑**. กรุงเทพฯ: เรือนแก้ว, ๒๕๒๙.
- ..... **มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ประมวลกฎหมายรัชกาลที่ ๑ จุลศักราช ๑๑๖๖ พิมพ์ตามฉบับหลวง ตรา ๓ ดวง เล่ม ๒**. กรุงเทพฯ: เรือนแก้ว, ๒๕๒๙.
- ราชบุรีดิเรกฤทธิ์, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวง ผู้ทรงรวบรวม. **กฎหมาย เล่ม ๑**. พิมพ์ครั้งที่สาม. พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๑๓. พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ฯพณฯ พลโท อัมพร ศรีไชยยันต์ ณ เมรุหลวงหน้าพลับพลาอิศริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๓.
- ศิลปวัฒนธรรม**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, มกราคม ๒๕๔๘.
- หยุด แสงอุทัย. **คำอธิบายกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘.





# สรุปคำพิพากษาที่น่าสนใจ

โดย นางสาวสุวิมล เจียมวงศ์แพทย์  
นิติกร กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔๓/๒๕๕๘

วันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดี (คณะรัฐมนตรี) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

## ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของคณะรัฐมนตรี ผู้ร้อง ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องในคดีหมายเลขดำที่ ๗๗๒/๒๕๕๕ และคดีหมายเลขดำที่ ๗๗๓/๒๕๕๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๖ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า นายวัลลภ ตันติกุล และนายสมเจตน์ ทิณพงษ์ ได้ยื่นฟ้องคณะรัฐมนตรี เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒ กระทรวงคมนาคม ที่ ๓ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงคมนาคม ที่ ๔ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ที่ ๕ พลอากาศเอก เทอดศักดิ์ สัจจะรักษ์ ที่ ๖ ต่อศาลปกครองกลาง และศาลปกครองมีคำสั่งให้รวมคดีทั้งสองเข้าด้วยกัน โดยคำฟ้องสรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๔ แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นกรรมการอื่นในคณะกรรมการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๓ ตั้งแต่วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง ๓ ปี จะครบวาระในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ต่อมาในเดือนมกราคม ๒๕๕๕ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งมี



อำนาจกำกับทั่วไปเกี่ยวกับกิจการของ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยได้พยายาม เปลี่ยนแปลงคณะกรรมการการทำอากาศยาน แห่งประเทศไทยทั้งคณะ โดยทาบทามให้ผู้ฟ้อง คดีทั้งสองและกรรมการคนอื่น ๆ ลาออกจาก ตำแหน่ง ซึ่งประธานกรรมการและกรรมการ คนอื่นในคณะกรรมการดังกล่าวได้ยื่น ใบลาออกจากตำแหน่งทั้งคณะเหลือเพียง ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

ต่อมาวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๕ ผู้ถูก ฟ้องคดีที่ ๔ ได้มีหนังสือเสนอแต่งตั้งบุคคลอื่น เป็นประธานกรรมการและกรรมการอื่นใน คณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย เต็มจำนวน ๘ คน โดยไม่ระบุชื่อผู้ฟ้องคดี ทั้งสองซึ่งยังไม่ได้ลาออกจากตำแหน่งดังกล่าว ร่วมเป็นกรรมการการทำอากาศยานแห่ง ประเทศไทยอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย โดยได้ดำเนินการจนถึงชั้น นายกรัฐมนตรีลงนามอนุมัติ แต่การแต่งตั้ง ดังกล่าวไม่สำเร็จเนื่องจากตามพระราชบัญญัติ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยฯ มาตรา ๑๗ (๓) ได้กำหนดว่า การให้กรรมการอื่นใน คณะกรรมการการทำอากาศยานแห่ง ประเทศไทยออกก่อนครบวาระ จะทำได้ต่อเมื่อ คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่องหรือไม่ สุจริตต่อหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ ซึ่ง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ทำหนังสือเสนอต่อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่า เห็นควรนำเสนอผู้ถูกฟ้อง คดีที่ ๑ เพื่อพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยชุดใหม่ ทั้งชุด โดยมีเหตุผลประกอบคือ (๑) อ่างมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๔ เรื่องแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่น ในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่ง

ประเทศไทย (๒) อ้างว่ากรรมการในคณะ กรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยได้ ยื่นใบลาออก ขณะนี้ยังมีกรรมการเพียง ๒ คน คือ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่ยังมิได้ยื่นใบลาออก และ (๓) อ้างว่ากรรมการ ๒ คนที่ยังมิได้ยื่นใบลาออก มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป ต่อมาวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้เสนอเรื่องแต่งตั้งประธาน กรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเข้าสู่การ พิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยไม่ชอบด้วย กฎหมาย เป็นผลให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อ วันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๕ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ออกจากการเป็นกรรมการอื่นในคณะกรรมการ การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยก่อนครบวาระ ด้วยเหตุบกพร่องหรือหย่อนความสามารถตาม พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยฯ มาตรา ๑๗ (๓) และมติแต่งตั้งบุคคลอื่น เป็นประธานกรรมการและกรรมการอื่นใน คณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย จนครบ ๘ คนตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เสนอตาม หนังสือดังกล่าวจึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ สำนัก นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประกาศสำนัก นายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศ ยานแห่งประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรี ดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า มติของผู้ถูก ฟ้องคดีที่ ๑ และประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองออกจากการเป็น กรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศ ยานแห่งประเทศไทยด้วยเหตุบกพร่องหรือ



หย่อนความสามารถ ตลอดจนบรรดาหนังสือและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงที่ ๖ เป็นคำสั่งและการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่สุจริตและไม่เป็นธรรม ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเดือดร้อนเสียหายและเสื่อมเสียต่อชื่อเสียง เกียรติยศ วิชาชีพ และความเจริญทางอาชีพโดยสุจริต จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาและกำหนดคำสั่งให้เพิกถอนมติ ประกาศ ตลอดจนบรรดาหนังสือที่แจ้งมติและประกาศของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ และให้มีคำสั่งว่าหนังสือและการดำเนินการของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงที่ ๖ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนให้มีคำสั่งว่าการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยตามมติของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และประกาศของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกำหนดกรรมการอื่นเกินกว่าจำนวนที่จะพึงแต่งตั้งได้ตามกฎหมายและให้มีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังคงดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย และคงดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในอนุกรรมการของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยคณะต่าง ๆ และในการทำงานอื่นที่คณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเคยมอบหมายโดยต่อเนื่องนับตั้งแต่วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ เสมือนหนึ่งว่า ไม่เคยให้ออกจากตำแหน่งกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย โดย

ศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา เฉพาะผู้ฟ้องคดีที่ ๑ คณะรัฐมนตรี

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากตำแหน่งกรรมการอื่นในคณะกรรมการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย แต่โดยที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาตรา ๓ บัญญัติคำว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ กำหนด จึงใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖ อีกทั้งยังไม่ปรากฏว่าได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงเป็นเรื่องที่ศาลปกครองกลางจะต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ต่อไป

## ๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะ



## รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องได้ระบุมาตราของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ อีกทั้งมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้

### ๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามประเด็นดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑ - ๒๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๗ วินิจฉัยว่า

“รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติถึงอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองและลำดับชั้นศาลปกครองว่ามี ๒ ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และมี ๓ ชั้นด้วยก็ได้ คือ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองสูงสุด โดยเฉพาะอำนาจการพิจารณาพิพากษานั้น ให้ศาลปกครอง

มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐด้วยกัน ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่า ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ถ้าเป็นข้อพิพาทของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ ศาลปกครองจะไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ ส่วนพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยบทนิยาม คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่อ



อย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทคณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒) ...

มีข้อที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับคำนิยามตามมาตรา ๓ คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ และคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (๑) ข้าราชการ พนักงาน ฯลฯ (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ฯลฯ (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒) โดยคำนิยามทั้งสองไม่มีคำว่า **จะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖** ทำให้ความหมายของคำว่า หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ... มีความหมายรวมถึง

หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยหรือไม่ นั้น เห็นว่าการที่จะพิจารณาว่า **หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ** จะอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลหรือไม่ ต้องพิจารณาบทบัญญัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นหลัก คำนิยามถ้อยคำทั้งสองตามมาตรา ๓ เป็นเพียงการกำหนดความหมายให้ชัดเจนว่า หมายถึงลักษณะของส่วนราชการ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ประเภทใดบ้างที่จะต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งนอกจากจะกำหนดลักษณะขององค์กรแล้ว ยังกำหนดลักษณะของการใช้อำนาจด้วยว่าจะต้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งเป็นลักษณะของการเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล อันเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดและให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ได้บัญญัติไว้ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การใช้สิทธิดังกล่าวต้องพิจารณาถึงลักษณะการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้ง



ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ  
มาตรา ๓ ที่บัญญัติบทนิยาม คำว่า  
“หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่  
ของรัฐ” จึงไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้ง  
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖...”

กรณีตามคำร้องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญ  
ได้วินิจฉัยแล้ว และไม่มีเหตุผลอื่นที่จะ  
เปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยดังกล่าว

#### ๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น  
ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงวินิจฉัย  
ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง  
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒  
มาตรา ๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๒๗๖

อนึ่ง เมื่อวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติ  
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อ  
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ แล้ว ข้ออ้างของ  
ผู้ร้องที่ว่า คณะรัฐมนตรีไม่มีฐานะเป็น  
หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
และไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแล  
ของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖  
คณะรัฐมนตรีจึงไม่อยู่ในอำนาจของ  
ศาลปกครอง นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้อง  
ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตาม  
รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔ ซึ่งตามมาตรา ๒๖๔  
ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจวินิจฉัยในข้ออ้าง  
ดังกล่าวได้





**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๑/๒๕๕๘**  
**วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘**

**เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครอง  
 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)**

ระหว่าง	{	นายสมชัย เจียรพันธ์พงษ์	ผู้ฟ้องคดี
		ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา ที่ ๑	
		รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒	ผู้ถูกฟ้องคดี

**๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป**

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งถูกเทศบาลตำบลสีคิ้วเสนอเรื่องต่ออำเภอสีคิ้วเพื่อให้อำเภอสีคิ้วทำการสอบสวนข้อเท็จจริงเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสีคิ้ว เนื่องจากเข้ามีส่วนได้เสียในสัญญาจ้างกับทางเทศบาลตำบลสีคิ้ว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วินิจฉัยตามหนังสือจังหวัดนครราชสีมา ที่ นม ๐๐๑๘.๒/๔๕๒๓ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสีคิ้ว เนื่องจากกระทำการอันมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลดังกล่าวเป็นคู่สัญญา ตามมาตรา ๑๘ ทวิ และมาตรา ๑๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ววินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับสัญญาจ้างโดยเป็นคู่สัญญาจ้างกับเทศบาลตำบลสีคิ้วตามสัญญาจ้างเลขที่ ๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กสายนพรัตน์ ๖ หมู่ที่ ๗ ตำบลสีคิ้ว อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยและอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้เข้ามีส่วนได้เสียในสัญญาจ้างกับเทศบาลตำบลสีคิ้วในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสีคิ้วแต่อย่างใด เนื่องจากในขณะที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัดสีคิ้วเสริมสุขก่อสร้าง ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับคัดเลือกให้เข้าทำสัญญารับเหมาก่อสร้างโครงการดังกล่าวได้ลงนามเซ็นสัญญากับเทศบาลตำบลสีคิ้วในวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ ในเวลาช่วงเช้าซึ่งเป็นเวลาก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะปฏิบัติงานตนเข้ารับหน้าที่ในตำแหน่ง



สมาชิกสภาเทศบาลตำบลสีคิ้วในวันเดียวกัน  
ในเวลาช่วงบ่าย (เวลา ๑๔.๐๐ น.) ดังนั้น  
ในขณะที่ลงนามเซ็นสัญญาแม่ผู้ฟ้องคดี  
จะได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล  
ตำบลสีคิ้ว ตามประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิก  
สภาเทศบาลตำบลสีคิ้ว เมื่อวันที่ ๒๑  
พฤศจิกายน ๒๕๔๒ แล้วก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดี  
ก็ยังไม่ได้รับตำแหน่งการเป็นสมาชิก  
สภาเทศบาลตำบลสีคิ้วโดยถูกต้องสมบูรณ์  
ตามกฎหมาย เพราะมาตรา ๑๗ แห่ง  
พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ และ  
ข้อ ๒๑ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย  
ข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖  
ได้กำหนดหลักการว่า บุคคลผู้รับเลือกตั้งเป็น  
สมาชิกสภาเทศบาลนั้น ก่อนเข้ารับหน้าที่ใน  
ตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลได้ จะต้อง  
ปฎิญาณตนในที่ประชุมตามระเบียบ  
กระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเสียก่อนจึงจะ  
สามารถเข้ารับหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภา  
เทศบาลได้โดยถูกต้องสมบูรณ์ตามกฎหมาย  
หากสมาชิกผู้ใดไม่ได้ปฎิญาณตนในที่ประชุม  
สมาชิกผู้นั้นจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ใน  
ตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลโดยสมบูรณ์  
ถูกต้องตามกฎหมายได้ กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดี  
ไม่ได้เข้ามีส่วนได้เสียในสัญญาจ้างกับเทศบาล  
ตำบลสีคิ้วในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลตำบล  
สีคิ้วแต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑  
อำเภอสีคิ้ว และเทศบาลตำบลสีคิ้ว ได้วินิจฉัยให้  
ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิก  
สภาเทศบาลตำบลสีคิ้ว เนื่องจากเป็นผู้ที่มี  
ส่วนได้เสียในสัญญาจ้างกับเทศบาลตำบลสีคิ้ว  
จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิด  
ความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้อง  
คดีได้อุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้อง

คดีที่ ๑ ซึ่งได้ส่งเรื่องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไปยัง  
กระทรวงมหาดไทย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒  
มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งอำเภอ  
สีคิ้วได้แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดี  
ทราบตามหนังสืออำเภอสีคิ้ว ที่ นม ๑๕๑/๓๓๑๒  
ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า  
ไม่เป็นธรรมจึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง ขอให้  
ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของ  
ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ  
ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ โดยพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดียังคง  
เป็นสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสีคิ้วตามเดิม  
ทุกประการ

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาว่า  
สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสีคิ้ว  
ของผู้ฟ้องคดีเริ่มตั้งแต่วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน  
๒๕๔๒ อันเป็นวันเลือกตั้งและผู้ฟ้องคดีเป็นผู้  
ได้รับเลือกตั้ง ส่วนการปฎิญาณตนก่อนเข้า  
รับหน้าที่เป็นการให้คำมั่นสัญญาตามพิธีการ  
ซึ่งเป็นคนละส่วนกับการเริ่มต้นการเป็น  
สมาชิกภาพของสมาชิกนั้น ข้อกล่าวอ้างของ  
ผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น เมื่อผู้ฟ้องคดีในฐานะ  
หุ้นส่วนผู้จัดการห้างหุ้นส่วนจำกัด สีคิ้วเสริม  
สุขก่อสร้าง ได้ลงนามในสัญญาจ้างทำถนน  
เลขที่ ๔/๒๕๔๓ กับเทศบาลตำบลสีคิ้วเมื่อ  
วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๒ ในขณะที่เป็นสมาชิก  
สภาเทศบาลตำบลสีคิ้ว จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้  
มีส่วนได้เสียโดยตรงในสัญญาที่เทศบาลเป็น  
คู่สัญญาอันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๘  
ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖  
ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล  
(ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นเหตุให้สมาชิก  
ภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสีคิ้วของ  
ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙ (๖) แห่ง



พระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะโดยเจตนารมณ์ที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๑๘ ทวินั้น กฎหมายประสงคฺ์ที่จะห้ามสมาชิกสภาเทศบาลเข้ามีประโยชน์ได้เสียกับเทศบาลโดยตรงหรือผ่านผู้อื่นในขณะดำรงตำแหน่งสมาชิกอยู่ (โดยอ้อม) เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่รักษาประโยชน์ของเทศบาลอย่างเที่ยงธรรมและมีได้ค้ำนึ่งว่าจะต้องการประโยชน์จากเทศบาลหรือไม่ ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสีคิ้ว จึงเป็นการชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ศาลปกครองสูงสุดได้แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในประเด็นเกี่ยวกับวันเริ่มเบิกจ่ายเงินเดือนสำหรับตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสีคิ้วให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งสำนักงานเทศบาลตำบลสีคิ้วได้ชี้แจงว่า ในการเบิกจ่ายเงินค่าป่วยการสำหรับตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสีคิ้ว ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ได้เริ่มเบิกจ่ายตั้งแต่วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบกับข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าป่วยการของประธานสภา รองประธานสภา สมาชิกสภาเทศบาลกับเบี้ยประชุมกรรมการของสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ และผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อรับเงินดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ตามใบสำคัญ

ที่ ๑/๒๕๔๓ ฎีกาที่ .../๒๕๔๓ ค่าป่วยการคณะสมาชิกสภาเทศบาล หมวดค่าตอบแทน

## ๒. ประเด็นพิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้ว มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสีคิ้วของผู้ฟ้องคดีเริ่มต้นเมื่อใด เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มิได้บัญญัติเกี่ยวกับการเริ่มต้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลไว้ แต่มาตรา ๔๘ สัตต แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติเกี่ยวกับการเริ่มต้นสมาชิกภาพของตำแหน่งนายกเทศมนตรีให้เริ่มนับแต่วันเลือกตั้ง ประกอบกับมาตรา ๑๑๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง และมาตรา ๑๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้งซึ่งสามารถนำเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวมาอนุโลมใช้กับมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ กำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้น สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีจึงเกิดขึ้นจากการที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎร สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสีคิ้วของผู้ฟ้องคดีจึงเริ่มนับแต่วันเลือกตั้ง คือ วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ เป็นต้นไป นอกจากนี้ข้อเท็จจริงก็ยิ่งปรากฏอีกด้วยว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินค่าตอบแทนสำหรับตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสีคิ้วตั้งแต่วันที่



๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ตามใบสำคัญที่ ๑/๒๕๔๓ ฎีกาที่ .../๒๕๔๓ โดยผู้ฟ้องคดี ได้ลงลายมือชื่อรับเงินดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

คดีนี้มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ให้ผู้ฟ้องคดี พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ตำบลสีคิ้ว ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า ระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสีคิ้ว ย่อมต้องห้ามมิให้เข้าไปมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลตำบลสีคิ้วเป็นคู่สัญญาตามมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่ผู้ฟ้องคดีลงนามเป็นผู้รับจ้างในโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กตามสัญญาเลขที่ ๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๒ กับเทศบาลตำบลสีคิ้ว จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเข้าไปเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลตำบลสีคิ้วเป็นคู่สัญญา ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลสีคิ้วของผู้ฟ้องคดีต้องสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘ (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ควบคุมดูแลเทศบาลในเขตจังหวัดนั้น ได้รับหนังสือร้องเรียนจากราษฎรอำเภอสีคิ้วให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวตามมาตรา ๑๘ วรรคสอง และมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องดำเนินการตามอำนาจ

หน้าที่นั้น ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในกรณีผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๔๕ วรรคสองและวรรคสามแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ตรวจสอบแล้ว พบว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนได้เสียในสัญญาจ้างกับเทศบาลตำบลสีคิ้วอันเป็นการไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีคำวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดี พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล ตำบลสีคิ้วตามมาตรา ๑๘ (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้นชอบแล้ว

### ๓. ผลคำพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุด จึงพิจารณาพิพากษา ยืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น





# แนะนำกฎหมายใหม่ และกฎหมายที่น่าสนใจ

โดย นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง  
นิติกร กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย

## รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘

รัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย แก้ไข  
เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑)  
พุทธศักราช ๒๕๕๘

๑ ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๑  
กรกฎาคม ๒๕๕๘

๑ ประกาศราชกิจจานุ  
เบกษา วันที่ ๑๑ กรกฎาคม  
๒๕๕๘ เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๕๕ ก  
หน้า ๑

### หลักการและเหตุผล

โดยที่องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการ  
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๕๗ ของ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้มีกรรมการสรรหา  
มาจากผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน  
เป็นกรรมการด้วย แต่ในขณะนี้พรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็น  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอยู่เป็นจำนวนสี่พรรคการเมือง ทำให้  
ไม่อาจดำเนินการให้มีองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหากรรมการ  
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ครบถ้วนตาม  
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงสมควรแก้ไของค์ประกอบของ  
คณะกรรมการสรรหาดังกล่าวเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจ  
หน้าที่ต่อไปได้

### สาระสำคัญในส่วนที่ได้มีการแก้ไขใหม่

โดยให้ยกเลิกความในวรรคสามและวรรคสี่ของมาตรา  
๒๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในเรื่ององค์ประกอบ  
ของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการ  
ทุจริตแห่งชาติ จากเดิมที่กำหนดให้มีกรรมการสรรหามาจากผู้แทน  
พรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
พรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคนเป็นกรรมการนั้น ได้มี  
การแก้ไขในส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการ  
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใหม่เป็นดังนี้



- ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและ
- ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน ๑๕ คน ประกอบด้วย
- (๑) ประธานศาลฎีกา (๒) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ (๓) ประธาน
- ศาลปกครองสูงสุด (๔) ประธานกรรมการการเลือกตั้ง
- (๕) ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (๖) ประธานกรรมการ
- สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (๗) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเลือก
- กันเองให้เหลือ ๑ คน (๘) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค
- การเมืองที่สมาชิกในสังกัดดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งเลือกกันเอง
- ให้เหลือ ๑ คน (๙) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง
- ที่สมาชิกในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ
- ๑ คน และ (๑๐) อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็น
- นิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ ๖ คน เป็นกรรมการ
- ในกรณีที่มีเหตุทำให้ต้องมีการสรรหากรรมการป้องกันและ
- ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแต่มีกรรมการสรรหากรรมการ
- ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ครบองค์ประกอบตาม
- วรรคสามของมาตรา ๒๙๗ หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้
- ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- แห่งชาติประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่

**หมายเหตุ**

- ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป



## พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘

**พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘**

- ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๘
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๘ เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๕๘ ก หน้า ๑

- **หลักการและเหตุผล**
- โดยที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติต่าง ๆ ไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้ยุติลงได้โดยเร็ว รวมทั้งไม่อาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะและการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับ ความเสียหายและเนื่องจากในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้งทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ สมควรต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์



• จุกเงินไว้เป็นพิเศษเพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความ  
• ปลอดภัย และการรักษาสีทิวและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้  
• กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว จึงเป็นกรณีจุกเงินที่มีความจำเป็น  
• รับผิดชอบต่ออันอาจจะมีโอกาสจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์อันที่จะรักษาความ  
• ปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ และป้องกันภัยพิบัติ  
• สาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดการบริหารราชการใน  
• สถานการณ์จุกเงินนี้

## • สาระสำคัญ

### • ๑. บทนิยาม

• “สถานการณ์จุกเงิน” หมายความว่า สถานการณ์  
• อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือ  
• เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใด  
• ส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิด  
• เกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการ  
• สงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการ  
• ปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข  
• ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพ  
• แห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย  
• ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของ  
• ประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือ  
• ประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหาย  
• จากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง

• “พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่ง  
• นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้

### • ๒. อำนาจในการประกาศสถานการณ์จุกเงิน

• เมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์จุกเงินเกิดขึ้น ให้  
• นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจ  
• ประกาศสถานการณ์จุกเงินเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักร  
• หรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์  
• และในกรณีไม่อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทันที่  
• นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์จุกเงินไปก่อน แล้ว  
• ดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายใน ๓ วัน  
• หากมิได้ดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในเวลา  
• ที่กำหนด หรือคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบ ให้การประกาศ  
• สถานการณ์จุกเงินดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง (มาตรา ๕)



๓. ให้มีคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉิน ประกอบด้วย (๑) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ (๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธานกรรมการ (๓) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน ๑๔ คน และ (๔) ให้เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ติดตามและ ตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศที่อาจ เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา ๕ หรือ สถานการณ์ที่มีความร้ายแรงตามมาตรา ๑๑ และในการใช้ มาตรการที่เหมาะสมตามพระราชกำหนดนี้ เพื่อการป้องกัน แก่ไข หรือระงับสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น (มาตรา ๖)

#### ๔. การโอนอำนาจหน้าที่เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

ในเขตท้องที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินให้ บรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง หรือหลายกระทรวง หรือที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายหรือที่มีอยู่ ตามกฎหมายใดก็ตาม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับบัญชา หรือช่วยในการป้องกัน แก่ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว เพื่อให้ การสั่งการและการแก้ไขสถานการณ์เป็นไปโดยมีเอกภาพ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพตามประกาศที่คณะรัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งให้ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อ ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้และเพื่อปฏิบัติงานตามกฎหมาย ที่ได้รับโอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี โดยให้ถือว่า บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจตาม กฎหมายนั้น ในการนี้ นายกรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ส่วน ราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้นยังคงใช้อำนาจ หน้าที่เช่นเดิมต่อไปก็ได้ แต่ต้องปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่ นายกรัฐมนตรีกำหนด

ในกรณีที่มีความจำเป็น คณะรัฐมนตรีอาจให้มีการ จัดตั้งหน่วยงานพิเศษเป็นการเฉพาะเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตาม พระราชกำหนดนี้เป็นการชั่วคราวได้ จนกว่าจะยกเลิกประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉิน



• นายกรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี  
• หรือรัฐมนตรีคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ใช้อำนาจตามความใน  
• มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง วรรคสาม หรือวรรคสี่แทน หรือมอบหมายให้  
• เป็นผู้กำกับ การปฏิบัติงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง พนักงาน  
• เจ้าหน้าที่ตามวรรคสาม หัวหน้าผู้รับผิดชอบตามวรรคสี่ และ  
• หน่วยงานตามวรรคห้าได้ และให้ถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาหัวหน้า  
• ผู้รับผิดชอบ ข้าราชการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง  
• (มาตรา ๗)

• ๕. ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้  
• ยุติลงได้โดยเร็ว หรือป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ร้ายแรงมากขึ้น ให้  
• นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้ (มาตรา ๙)

• (๑) ห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคหสถานภายใน  
• ระยะเวลาที่กำหนด เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่  
• หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับยกเว้น

• (๒) ห้ามมิให้มีการชุมนุมหรือมั่วสุมกัน ณ ที่ใด ๆ  
• หรือกระทำการใดอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

• (๓) ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่ายหรือทำให้แพร่หลาย  
• ซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชน  
• เกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความ  
• เข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือ  
• ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในเขตพื้นที่  
• ที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือทั่วราชอาณาจักร

• (๔) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นานพาหนะ  
• หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นานพาหนะ

• (๕) ห้ามการใช้อาคาร หรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่  
• ใด ๆ

• (๖) ให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดเพื่อ  
• ความปลอดภัยของประชาชนดังกล่าวหรือห้ามผู้ใดเข้าไปในพื้นที่  
• ที่กำหนด

• ๖. ในกรณีที่สถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้  
• กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควร  
• เชื่อได้ว่ามีการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ  
• ความปลอดภัยในชีวิตหรือทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคล และมีความ  
• จำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหานั้นให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและ  
• ทันทีทันใด ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี  
• มีอำนาจประกาศให้สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นเป็นสถานการณ์ที่มีความ



• ร้ายแรงและเมื่อประกาศแล้ว นอกจากนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจ  
• ตามมาตรา ๗, ๘, ๙ และ ๑๐ แล้วให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจ  
• ดังต่อไปนี้ด้วย (มาตรา ๑๑)

• (๑) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและ  
• ควบคุมตัวบุคคลที่สงสัยว่าจะเป็นผู้ร่วมกระทำการให้เกิดสถานการณ์  
• ฉุกเฉิน หรือเป็นผู้ใช้ ผู้โฆษณา ผู้สนับสนุนการกระทำเช่นนั้น หรือ  
• ปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ เท่าที่มี  
• เหตุจำเป็น โดยมาตรา ๑๒ ยังได้กำหนดในการจับกุมและควบคุมตัว  
• บุคคลดังกล่าวต้องร้องขอต่อศาลเพื่อขออนุญาตดำเนินการและ  
• เมื่อศาลอนุญาตแล้ว ให้มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกิน ๗ วัน  
• แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นให้ขยายระยะเวลาการควบคุมตัวต่อได้อีก  
• คราวละ ๗ วัน แต่รวมแล้วต้องไม่เกินกว่า ๓๐ วัน เมื่อครบกำหนดแล้ว  
• หากต้องควบคุมตัวต่อไปในการดำเนินการตามประมวลกฎหมาย  
• วิธีพิจารณาความอาญา

• (๒) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่ง  
• เรียกให้บุคคลใดมารายงานตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมาให้ถ้อยคำ  
• หรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานใดที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน

• (๓) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่ง  
• ยึดหรืออายัดอาวุธ สินค้า เครื่องอุปโภค บริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุ  
• อื่นใด ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า ได้ใช้หรือจะใช้สิ่งนั้น เพื่อการ  
• กระทำการหรือสนับสนุนการกระทำให้เกิดเหตุสถานการณ์ฉุกเฉิน

• (๔) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่ง  
• ตรวจค้น รื้อ ถอน หรือทำลายซึ่งอาคารสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวาง  
• ตามความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรง  
• ให้ยุติโดยเร็วและหากปล่อยเนิ่นช้าจะทำให้ไม่อาจระงับเหตุการณ์  
• ได้ทันที่

• (๕) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่ง  
• ตรวจสอบจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือการ  
• สื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ตลอดจนการส่งรับหรือยับยั้งการติดต่อ  
• หรือการสื่อสารใดเพื่อป้องกันหรือระงับเหตุการณ์ร้ายแรง โดยต้อง  
• ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสอบสวน  
• คดีพิเศษโดยอนุโลม

• (๖) ประกาศห้ามมิให้กระทำการใด ๆ หรือสั่งให้  
• กระทำการใด ๆ เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความ  
• ปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของประชาชน



(๗) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้ใดออกไปนอกราชอาณาจักร เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการออกไปนอกราชอาณาจักรจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ

(๘) ประกาศให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งการให้คนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักรในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้สนับสนุนการกระทำให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๙) ประกาศให้การซื้อ ขาย ใช้อ้าง หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งอาวุธ สินค้า เวชภัณฑ์ เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัสดุอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอาจใช้ในการก่อความไม่สงบหรือก่อการร้ายต้องรายงานหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

(๑๐) ออกคำสั่งให้ใช้กำลังทหารเพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจระงับเหตุการณ์ร้ายแรง หรือควบคุมสถานการณ์ให้เกิดความสงบโดยด่วน ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของทหารให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ โดยการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายทหารจะทำได้ในกรณีใดได้เพียงใดให้เป็นไปตามเงื่อนไขและเงื่อนไขที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินกว่ากรณีที่มีการใช้กฎอัยการศึก

เมื่อเหตุการณ์ร้ายแรงดังกล่าวยุติลงแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศตามมาตรา ๑๑ โดยเร็ว

๗. ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และมีอำนาจหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ ตามที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนด (มาตรา ๑๕)

๘. ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (มาตรา ๑๖)

๙. พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่



**หมายเหตุ**

๑. ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

๒. พระราชกำหนดนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๓. อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

• ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๑๗)

• การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกิน ๓ เดือนนับแต่วันประกาศ ในกรณีที่มีความจำเป็นให้ขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกิน ๓ เดือน และเมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินสิ้นสุดลงแล้ว หรือเมื่อคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบหรือเมื่อสิ้นสุดกำหนดเวลาดังกล่าว ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น (มาตรา ๕ วรรคสองและวรรคสาม)



# พระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. ๒๕๔๘

**พระราชบัญญัติ การผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. ๒๕๔๘**

• ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๘  
• ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘ เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๔๓ ก หน้า ๑

**หลักการและเหตุผล**

• โดยที่ปัจจุบันการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการละเมิดลิขสิทธิ์ในรูปแบบผลิตภัณฑ์ซีดี ได้ทวีความรุนแรงจนกระทั่งกลไกของรัฐที่มีอยู่ไม่สามารถที่จะควบคุม หรือป้องปรามการละเมิดดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นสมควรมีมาตรการกำกับดูแลการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี โดยการกำหนดขั้นตอนการแจ้งการผลิตสำหรับผู้ประสงค์จะประกอบการผลิต การครอบครองเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิต ตลอดจนจรรยาบรรณปริมาณและสถานที่เก็บวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะช่วยเสริมสร้างกลไกการป้องปรามการละเมิดลิขสิทธิ์ให้มีประสิทธิภาพและเป็นระบบมากขึ้น รวมทั้งจะทำให้การจัดเก็บภาษีอากรได้ผลเต็มที่ทั้งจะทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดีดำเนินการผลิตสินค้าที่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงเป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี

• **แหล่งกฎหมายใหม่ที่น่าสนใจ**

Legislative Institutional Repository of Thailand



## สาระสำคัญโดยสรุป

### ๑. บทนิยามที่สำคัญ

“**ผลิตภัณฑ์ซีดี**” หมายความว่า แผ่นบันทึกข้อมูลที่ใช้สำหรับบันทึกข้อมูลโดยวิธีการใด ๆ ที่สามารถจัดถ่ายถอดออกเป็นข้อมูล ภาพ เสียง หรือทั้งภาพและเสียงได้ในลักษณะต่อเนื่องกันไป และให้หมายความรวมถึงผลิตภัณฑ์ที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

“**การผลิต**” หมายความว่า การทำอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้มีขึ้นซึ่งผลิตภัณฑ์ซีดี

“**เจ้าของลิขสิทธิ์**” หมายความว่า เจ้าของลิขสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงผู้รับโอนลิขสิทธิ์หรือผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการผลิตงานอันมีลิขสิทธิ์

“**เครื่องจักร**” หมายความว่า เครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตและให้หมายความรวมถึงอุปกรณ์ของเครื่องจักรตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

“**เครื่องหมายรับรองการผลิต**” หมายความว่า เครื่องหมายและรหัสที่อธิบดีออกให้เพื่อแสดงให้ทราบถึงแหล่งการผลิตของผลิตภัณฑ์ซีดี

“**เครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ**” หมายความว่า เครื่องหมายและรหัสที่อธิบดีออกให้เพื่อแสดงให้ทราบถึงงานที่ผลิตขึ้นอันมีลิขสิทธิ์

### ๒. หมวด ๑ ว่าด้วยการผลิต

๒.๑ ผู้ใดจะทำการผลิตหรือเจ้าของลิขสิทธิ์ใดจะทำการผลิตหรือว่าจ้างทำการผลิต ให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนเริ่มทำการผลิตหรือว่าจ้างทำการผลิตทุกครั้ง เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบรับแจ้งเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้แจ้งในวันที่ได้รับแจ้ง เว้นแต่การทำการผลิตหรือว่าจ้างทำการผลิตของเจ้าของลิขสิทธิ์เพื่อใช้ในการศึกษา เพื่อประโยชน์ในทางราชการ เพื่อการสาธารณประโยชน์หรือการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ

๒.๒ เมื่ออธิบดีได้รับแจ้งการทำการผลิตจากผู้จะทำการผลิตหรือจากเจ้าของลิขสิทธิ์ ถูกต้องครบถ้วนแล้วให้อธิบดีดำเนินการดังต่อไปนี้

๒.๒.๑ ออกเครื่องหมายรับรองการผลิตให้แก่ผู้ทำการผลิตโดยเร็วเพื่อใช้แสดงบนผลิตภัณฑ์ซีดีและให้ทำการผลิตได้ นับแต่วันที่ได้รับเครื่องหมายรับรองการผลิต



๒.๒.๒ ออกเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบให้แก่  
เจ้าของลิขสิทธิ์โดยเร็วเพื่อใช้แสดงบนผลิตภัณฑ์ซีดี และให้เจ้าของ  
ลิขสิทธิ์ทำการผลิตหรือว่าจ้างทำการผลิตได้นับแต่วันที่ได้รับ  
เครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ

๒.๓ ผู้ทำการผลิตมีหน้าที่ต้องแสดงใบรับแจ้งการผลิตไว้  
ณ ที่เปิดเผยในสถานที่ผลิตตามที่ระบุไว้ในใบรับแจ้ง และจัดทำบัญชี  
แสดงจำนวน ปริมาณการผลิต การขาย การจำหน่าย และการมีไว้ใน  
ในการครอบครองซึ่งผลิตภัณฑ์ซีดีที่ทำการผลิต

๒.๔ ห้ามผู้ใดใช้เครื่องหมายรับรองการผลิตเว้นแต่เป็น  
ผู้ทำการผลิตที่ได้แจ้งการผลิตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่และได้รับ  
เครื่องหมายรับรองการผลิตจากอธิบดีแล้ว

๒.๕ ห้ามผู้ใดใช้เครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ เว้นแต่  
เป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ที่ได้แจ้งการผลิตหรือว่าจ้างทำการผลิตต่อ  
พนักงานเจ้าหน้าที่และได้รับเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบจาก  
อธิบดีแล้ว หรือเป็นผู้ทำการผลิตที่รับจ้างทำการผลิตจากเจ้าของ  
ลิขสิทธิ์ นั้น

๒.๖ ในกรณีที่ผู้ทำการผลิตเลิกกิจการ หรือไม่สามารถทำ  
การผลิตต่อไปได้ไม่ว่ากรณีใด ให้ผู้ประสงค์จะทำการผลิตต่อไปแจ้ง  
ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ผลิตเลิกกิจการ  
หรือไม่สามารถทำการผลิตต่อไปได้

๒.๗ ห้ามผู้ใดปลอม หรือเลียนเครื่องหมายรับรองการผลิต  
หรือเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบเพื่อให้ผู้อื่นหลงเชื่อว่าเป็น  
เครื่องหมายรับรองเช่นนั้น

### ๓. หมวด ๒ ว่าด้วยเครื่องจักรและเม็ดพลาสติกหรือวัสดุอื่นใด

๓.๑ ผู้ใดได้มา หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งเครื่องจักร ต้อง  
แจ้งต่ออธิบดีภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้มา หรือมีไว้ในครอบครอง  
และหากผู้ใดจำหน่าย จ่าย โอน เครื่องจักร ต้องแจ้งต่ออธิบดีภายใน  
๗ วัน นับแต่วันที่จำหน่าย จ่าย โอน

๓.๒ ผู้ใดได้มา หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งเม็ดพลาสติกหรือ  
วัสดุอื่นใดอันเป็นวัตถุอันตรายที่ใช้ในการผลิต ต้องแจ้งต่ออธิบดีถึง  
ประเภท ชนิด ปริมาณ และสถานที่เก็บเม็ดพลาสติกหรือวัสดุอื่นใด  
นั้นภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้มา หรือมีไว้ในครอบครอง



LIRT



#### ๔. หมวด ๓ ว่าด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

๔.๑ เข้าไปในสถานที่ผลิตในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการผลิตของสถานที่ผลิตนั้น เพื่อตรวจสอบใบรับแจ้ง เครื่องจักร เม็ดพลาสติกหรือวัสดุอื่นใดอันเป็นวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิต ตลอดจนเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่อาจใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

๔.๒ สั่งให้บุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งสมุดบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ถ้อยคำ สมุดบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานดังกล่าวอาจมีประโยชน์แก่การค้นพบหรือใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิสูจน์การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

#### ๕. บทเฉพาะกาล

๕.๑ ผู้ใดทำการผลิตอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากประสงค์จะทำการผลิตต่อไป ให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

๕.๒ ผู้ใดได้มา หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งเครื่องจักรอยู่แล้ว ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้แจ้งต่ออธิบดีภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

๕.๓ ผู้ใดได้มา หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งเม็ดพลาสติกหรือวัสดุอื่นใดอันเป็นวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้แจ้งต่ออธิบดีภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

#### หมายเหตุ

๑. พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

๒. พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๔ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย



**Trouble makes us one with every human  
being in the world**

**ความลำบากทำให้เราวมเป็นหนึ่งในเดียว  
กับทุกคนในโลก**



โอลิเวอร์ เวนเดลล์ โฮล์มส์ (ค.ศ. ๑๘๔๑-๑๙๓๕)  
ผู้พิพากษาชาวอเมริกัน



**LIRT**

Legislative Institutional Repository of Thailand



# การพัฒนากฎหมาย (Legal Development)

โดย นายเกรียงศักดิ์ แจ้งสว่าง

นิติกร กลุ่มงานรองประธานวุฒิสภา คนที่สอง

## (๘) ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับระบบกฎหมายขององค์การการค้าโลก

องค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ค.ศ. ๑๙๙๕ ณ เมืองมาราเกช ประเทศโมร็อกโค โดยรัฐมนตรีของประเทศภาคีของความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade : GATT ค.ศ. ๑๙๔๗) จำนวน ๑๒๔ ประเทศ ได้มีมติเอกฉันท์รับรองร่างกรรมสารสุดท้าย (Final Act) ซึ่งเป็นระเบียบทางการค้าระหว่างประเทศที่มีผลสืบเนื่องมาจากการเจรจาในรอบอุรุกวัย (Uruguay Round : ค.ศ. ๑๙๘๖-ค.ศ. ๑๙๙๓) ณ เมืองปุนตา เดล เอสเต้ (Punta del Este) ให้มีการก่อตั้งองค์การการค้าโลกขึ้นเพื่อทำหน้าที่แทน GATT โดยมีผลบังคับใช้ในวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๑๙๙๕

### โครงสร้างขององค์การการค้าโลก

องค์การการค้าโลกมีโครงสร้างองค์กรหลัก ๓ องค์กร ได้แก่

๑) **ที่ประชุมรัฐมนตรี** (Ministerial Conference) เป็นองค์กรสูงสุดขององค์การการค้าโลกมีหน้าที่ในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญทั้งปวงขององค์การ ประกอบด้วย รัฐมนตรี เอกอัครราชทูต หรือตัวแทนจากกระทรวงพาณิชย์ของประเทศรัฐภาคี เป็นต้น

๒) **คณะมนตรีทั่วไป** (General Council) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารและดำเนินการตามข้อตกลงต่าง ๆ ขององค์การการค้าโลก โดยจะมีการประชุมกันอย่างน้อยที่สุดในทุก ๆ ๒ ปี ประกอบด้วยผู้แทนทั้งปวงของรัฐสมาชิกขององค์การการค้าโลก และเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่สำคัญ ๓ ประการ ดังต่อไปนี้

**ประการที่หนึ่ง** เป็นองค์กรตรวจสอบนโยบายทางการค้า (Trade Policy Review Body : TPRB) ของรัฐสมาชิก ว่ารัฐสมาชิกใดดำเนินการหรือไม่ดำเนินการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การการค้าโลกหรือไม่

**ประการที่สอง** เป็นองค์กรระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Body : DSB) ที่ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองเพื่อพิจารณารายงาน (report) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Panel)

**ประการที่สาม** เป็นคณะมนตรีผู้รับผิดชอบการประชุมของคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย คณะมนตรีว่าด้วยทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า (Council for Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights) มีหน้าที่ดูแลความตกลงว่าด้วยทรัพย์สิน



ทางปัญญาที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการค้ารวมทั้งการค้า  
สินค้าปลอมแปลง คณะมนตรีว่าด้วยการค้าสินค้า  
(Council on Goods) มีหน้าที่ดูแลความตกลงทั่วไป  
ว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า ตลอดจนความ  
ตกลงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้า และคณะ  
มนตรีว่าด้วยการค้าบริการ (Council for Trade  
in Services) มีหน้าที่ดูแลความตกลงทั่วไปว่าด้วย  
การค้าบริการ

**๓) คณะกรรมการต่าง ๆ (committee)**

เป็นผู้ทำหน้าที่ในการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อเสนอ  
รายงานต่อคณะมนตรีทั่วไป อาทิ คณะกรรมการ  
ว่าด้วยกฎแหล่งกำเนิดสินค้า (Rules of Origin  
Committee) คณะกรรมการว่าด้วยการค้าสินค้า  
เกษตร (Agriculture Committee) คณะกรรมการ  
ว่าด้วยการทุ่มตลาด (Antidumping Committee)  
คณะกรรมการว่าด้วยการอุดหนุน (Subsidies  
Committee) เป็นต้น

**กฎเกณฑ์ทางกฎหมายขององค์การการค้าโลก**

กฎเกณฑ์ทางกฎหมายขององค์การการค้า  
โลกเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเจรจาในรอบต่าง ๆ  
ของ GATT (ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๔๗- ค.ศ. ๑๙๙๓)  
และได้นำมาเป็นภาคผนวก (Annex) ของความ  
ตกลงมาราเกชว่าด้วยการจัดตั้งองค์การการค้าโลก  
(Marrakesh Agreement Establishing the World Trade  
Organization) โดยแยกออกได้เป็น ๔ ส่วน ดังนี้

**ส่วนที่ ๑** ประกอบด้วยส่วนย่อยอีก  
๔ ส่วน ได้แก่

**ส่วนที่ ๑ A ความตกลงพหุภาคี  
ว่าด้วยการค้าสินค้า (Multilateral Agreement  
on Trade in Goods) ประกอบด้วย**

๑. ความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตรา  
ศุลกากรและการค้า ค.ศ. ๑๙๙๔ (General Agreement  
on Tariffs and Trade , ๑๙๙๔)

๒. ความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า  
เกษตร (Agreement on Agriculture)

๓. ความตกลงว่าด้วยการใช้บังคับ  
มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement  
on The Application of Sanitary and Phytosanitary  
Measures)

๔. ความตกลงว่าด้วยสิ่งทอและเสื้อผ้า  
(Agreement on Textiles and Clothing)

๕. ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคด้าน  
เทคนิคทางการค้า (Agreement on Technical Barriers  
to Trade)

๖. ความตกลงว่าด้วยการค้าที่เกี่ยวข้อง  
กับมาตรการการลงทุน (Agreement on Trade –  
Related Investment Measures)

๗. ความตกลงว่าด้วยการดำเนินการ  
ตามมาตรา ๖ ของความตกลงทั่วไปว่าด้วย  
พิกัดอัตราศุลกากรและการค้า ค.ศ. ๑๙๙๔  
(Agreement on Implementation of Article VI of the  
General Agreement on Tariffs and Trade , ๑๙๙๔)

๘. ความตกลงว่าด้วยการดำเนินการ  
ตามมาตรา ๗ ของความตกลงทั่วไปว่าด้วย  
พิกัดอัตราศุลกากรและการค้า ค.ศ. ๑๙๙๔  
(Agreement on Implementation of Article VII of the  
General Agreement on Tariffs and Trade , ๑๙๙๔)

๙. ความตกลงว่าด้วยการตรวจสอบก่อน  
ส่งออก (Agreement on Preshipment Inspection)

๑๐. ความตกลงว่าด้วยกฎแหล่งกำเนิด  
สินค้า (Agreement on Rules of Origin)



๑๑. ความตกลงว่าด้วยกระบวนการออกใบอนุญาตนำเข้า (Agreement on Import Licensing Procedures)

๑๒. ความตกลงว่าด้วยการอุดหนุนและมาตรการตอบโต้ (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)

๑๓. ความตกลงว่าด้วยมาตรการปกป้อง (Agreement on Safeguards)

**ส่วนที่ ๑ B** ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Trade in Services)

**ส่วนที่ ๑ C** ความตกลงว่าด้วยการค้าเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา (Agreement on Trade – Related Aspects of Intellectual Property Rights)

**ส่วนที่ ๒** ความเข้าใจว่าด้วยกฎเกณฑ์และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาท (Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes)

**ส่วนที่ ๓** กลไกในการตรวจสอบนโยบายทางการค้า (Trade Policy Review Mechanism : TPRM)

**ส่วนที่ ๔** ความตกลงการค้าหลายฝ่าย (Plurilateral Trade Agreements) มีดังต่อไปนี้

๑. ความตกลงว่าด้วยการค้าด้านการบินพลเรือน (Agreement on Trade in Civil Aircraft)

๒. ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ (Agreement on Government Procurement)

๓. ความร่วมมือด้านผลิตภัณฑ์นมระหว่างประเทศ (International Dairy Arrangement)

๔. ความร่วมมือเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์เนื้อโค (Arrangement Regarding Bovine Meat)

**หลักการพื้นฐานขององค์การการค้าโลก**

**มี ๓ ประการ ดังนี้**

**๑. หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination)**

สาระสำคัญของหลักการไม่เลือกปฏิบัติคือ สินค้าที่เหมือนกัน (like product) ที่มีถิ่นกำเนิดใน หรือที่ส่งออกไปยังประเทศสมาชิกต่าง ๆ จะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกัน ณ พรมแดนนำเข้า และส่งออก และภายในประเทศ หลังจากที่สินค้านั้นผ่านพรมแดนแล้ว ทั้งนี้โดยอัตโนมัติและปราศจากเงื่อนไข ในเรื่องของอัตราภาษีศุลกากร ค่าธรรมเนียม ปริมาณนำเข้า หรือส่งออก กฎระเบียบ แบบพิธีต่าง ๆ ในการนำเข้าหรือส่งออก ภาษีอื่น ๆ ที่เรียกเก็บจากสินค้าขณะนำเข้า กฎหมายภายใน ข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการจำหน่าย การขนส่ง และภาษีภายใน เป็นต้น ดังนั้น เมื่อประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกประเทศหนึ่งปฏิบัติต่อสินค้าชนิดหนึ่ง ที่มาจากหรือที่จะส่งออกไปยังดินแดนของอีกประเทศหนึ่งอย่างไร ก็จะต้องขยายการปฏิบัติอย่างเดียวกันกับสินค้าที่เหมือนกันกับสินค้าที่มีถิ่นกำเนิดในหรือที่จะส่งออกไปยังประเทศสมาชิกอื่น ๆ ด้วย โดยทันที และปราศจากเงื่อนไข และเมื่อสินค้านั้นได้เข้าไปในดินแดนของตนแล้ว ประเทศสมาชิกนั้นก็จะต้องปฏิบัติต่อสินค้านำเข้าอย่างเสมอภาค หรือไม่ด้อยไปกว่าที่ปฏิบัติต่อสินค้าชนิดเดียวกันที่ผลิตในประเทศ โดยหลักการไม่เลือกปฏิบัตินี้เป็นหนึ่งในหลักการพื้นฐานของ GATT ค.ศ. ๑๙๔๗ ซึ่งแบ่งเป็น ๒ หลักการ ดังนี้



## ๑.๑ หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ ได้รับการอนุเคราะห์อย่างยิ่ง (Most-Favored Nation : MFN)

Most-Favored Nation (MFN) หรือ หลักปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์อย่างยิ่งเป็นหลักการพื้นฐานทางกฎหมายที่สำคัญหลักหนึ่งใน GATT ค.ศ. ๑๙๙๔ หลักเกณฑ์นี้มีบัญญัติอยู่ในมาตรา ๑ : ๑ ของ GATT ค.ศ. ๑๙๙๔<sup>๑</sup> ซึ่งมีสาระสำคัญว่าผลประโยชน์ต่าง ๆ การให้เปรียบเทียบต่าง ๆ เอกสิทธิ และความคุ้มกันที่ให้โดยประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งขององค์การการค้าโลกต่อสินค้าที่มาจาก หรือที่จะส่งไปยังรัฐอื่น ๆ จะต้องขยายการให้ ผลประโยชน์ การให้เปรียบเทียบ เอกสิทธิ และความคุ้มกันต่าง ๆ เหล่านี้ ไปถึงรัฐสมาชิกขององค์การการค้าโลกทุกประเทศโดยทันที และปราศจากเงื่อนไข นอกจากนี้ ยังรวมถึงการยกเลิก การให้สิทธิ

ประโยชน์หรือความได้เปรียบอื่นใดก็ต้องปฏิบัติต่อทุกประเทศเหมือนกันด้วย

การให้สิทธิพิเศษ (preferences) จะต้องให้แก่ประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกทุกประเทศในลักษณะอย่างเดียวกัน และจะต้องให้โดยทันที และปราศจากเงื่อนไข ซึ่งในการนำหลัก MFN นี้มาใช้ยังคงมีข้อยกเว้นบางประการ เช่น ในเรื่องของข้อยกเว้นตามมาตรา ๒๐ ของ GATT ค.ศ. ๑๙๙๔ ไม่นำมาใช้บังคับกับเขตการค้าเสรี (Free Trade Areas) การจำแนกพิภักต์อัตราภาษีศุลกากร (Classification of Tariff Items) และการให้สิทธิพิเศษทางการค้า (Trade Preferences) ในกรอบของกลุ่มประเทศที่เป็นสหพันธ์ทางด้านอัตราภาษีศุลกากร (Custom Unions)

## ๑.๒ หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment : NT)

National Treatment หรือหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ บัญญัติไว้ในมาตรา ๓<sup>๒</sup> ของ GATT

### <sup>๑</sup> Article I (General Most - Favoured - Nation Treatment)

“1. With respect to customs duties and charges of any kind imposed on or in connection with importation or exportation or imposed on the international transfer of payments for imports or exports, and with respect to the method of levying such duties and charges, and with respect to all rules and formalities in connection with importation and exportation, and with respect to all matters referred to in paragraphs 2 and 4 of Article III, any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties.”

### <sup>๒</sup> Article III (National Treatment on Internal Taxation and Regulation)

“1. The contracting parties recognize that internal taxes and other internal charges, and laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of products, and internal quantitative regulations requiring the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions, should not be applied to imported or domestic products so as to afford protection to domestic production.

2. The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall not be subject, directly or



ค.ศ. ๑๙๙๔ หลักการนี้จะอยู่บนพื้นฐานของหลักการไม่เลือกปฏิบัติเช่นเดียวกับหลัก MFN หากเพียงแต่หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติจะเป็นการปฏิบัติต่อสินค้าที่เหมือนกัน (like product) อย่างเท่าเทียมกันระหว่างสินค้านำเข้าจากประเทศภาคีสมาชิกอื่นกับสินค้าที่ผลิตขึ้นภายในประเทศ ไม่ว่าจะป็นในด้านการเรียกเก็บภาษี หรือในด้านการออกกระเปียบหรือกฎเกณฑ์ภายใน

หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติมีหลักเกณฑ์ว่า ต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าที่ผลิตภายในประเทศกับสินค้านำเข้าภายในประเทศนั้น กล่าวคือ ประเทศผู้นำเข้าจะต้องปฏิบัติต่อสินค้านำเข้าเช่นเดียวกับสินค้าที่ผลิตในประเทศนั้น ๆ หรือกล่าวได้ว่ามาตรการที่ใช้กับสินค้านำเข้าจะต้องเหมือนกับมาตรการที่ใช้กับสินค้านำเข้าภายในประเทศ

## ๒. หลักการห้ามจำกัดปริมาณ (Quantitatives Restriction)

หลักการนี้ได้มีปรากฏอยู่ตั้งแต่ในร่างกฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) เพื่อจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization : ITO) ในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ ซึ่งผู้ร่างกฎบัตรนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ ห้ามมิให้มีการใช้ข้อจำกัดทางการค้าอย่างอื่นนอกจากภาษี

indirectly, to internal taxes or other internal charges of any kind in excess of those applied, directly or indirectly, to like domestic products. Moreover, no contracting party shall otherwise apply internal taxes or other internal charges to imported or domestic products in a manner contrary to the principles set forth in paragraph 1.”.

ศุลกากร และต้องการให้มีข้อตกลงร่วมกันเพื่อลดอัตราภาษีศุลกากรลง เพราะหากประเทศต่าง ๆ ยังสามารถใช้มาตรการใด ๆ อันเป็นข้อจำกัดทางการค้าได้อยู่ ความมุ่งหมายที่ต้องการให้เกิดการค้าเสรีโดยการลดอัตราภาษีศุลกากรลงก็ไม่อาจเป็นผลสำเร็จได้ นอกจากนี้ ยังอาจก่อให้เกิดการบิดเบือนทางการค้าอันเนื่องมาจากการวางข้อกำหนดที่มีผลเป็นการจำกัดปริมาณการนำเข้า ซึ่งจะส่งผลให้เกิดผลร้ายแก่การค้าระหว่างประเทศมากขึ้นกว่าเดิม

หลักการห้ามจำกัดปริมาณปรากฏอยู่ในมาตรา ๑๑ ของ GATT ค.ศ. ๑๙๔๔<sup>๖</sup> ได้กำหนดห้ามประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกในการที่จะจำกัดจำนวนการนำเข้า หรือส่งออกสินค้าไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของการจำกัดปริมาณ (Quota) การห้าม (Ban) การใช้ใบอนุญาต (Licensing) โดยมาตรา ๑๑ ได้วางเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการอ้างข้อยกเว้นในการจำกัดปริมาณ หรือห้ามนำเข้าที่สำคัญ คือ รัฐภาคีจะจำกัดปริมาณ หรือห้ามนำเข้าได้เฉพาะเท่าที่มีความจำเป็น หากมาตรการใดมีผลทำให้การค้าระหว่างประเทศถูกจำกัดในระดับที่เกินควร ก็จะต้องว่ามาตรการนั้นขัดต่อเจตนารมณ์มาตรา ๑๑ อย่างชัดเจน

### <sup>๖</sup>Article XI (General Elimination of Quantitative Restrictions)

“1. No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party.”.



### ๓. หลักความโปร่งใส (Transparency)

หลักความโปร่งใสเป็นหลักการที่ช่วยให้ประเทศสมาชิกสามารถรับทราบข้อมูลข่าวสาร กฎระเบียบ มาตรการต่าง ๆ และนโยบายของประเทศสมาชิกอื่นได้ โดยองค์การการค้าโลก กำหนดให้ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ในการเผยแพร่กฎหมาย และกฎระเบียบที่มีความเกี่ยวข้องกับการจำกัด หรือการห้ามนำเข้าและส่งออก รวมถึงความเข้าใจเกี่ยวกับการแจ้ง การปรึกษาหารือ การระงับข้อพิพาท และการสอดส่องดูแลกฎระเบียบภายในเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าของประเทศสมาชิก ให้ประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลกทราบ ซึ่งถือเป็นขั้นตอนสำคัญในการดำเนินการอย่างรอบคอบในการออกกฎหมาย โดยหากไม่มีการแจ้งกฎระเบียบใหม่แล้ว กฎระเบียบดังกล่าวอาจถือเป็นการละเมิดต่อ GATT ค.ศ. ๑๙๙๔ ได้

นอกจากนี้ หลักความโปร่งใสยังมีจุดมุ่งหมายในการเผยแพร่เอกสารทางราชการที่มีสาระสำคัญต่อรัฐบาล และประเทศคู่ค้าเพื่อให้เกิดความเข้าใจในเอกสารดังกล่าว และมีโอกาสรับทราบข้อมูลข่าวสาร โดยวิธีการในการเผยแพร่ นั้นรัฐบาลจะเป็นผู้เลือกวิธีในการดำเนินการเอง การเผยแพร่อาจทำได้โดยผ่านสื่อของทางรัฐบาลที่รู้จักกันโดยทั่วไป หรือผ่านทางหนังสือพิมพ์ หรือในอีกแง่หนึ่ง อาจดำเนินการโดยการแจ้งข้อมูลข่าวสารนี้ไปยังองค์การการค้าโลกโดยตรงได้



#### เอกสารอ้างอิง

กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์  
“The Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations”, ตุลาคม ๒๕๓๗.

ทัชชมัย ฤกษ์สุต “แกตต์และองค์การการค้าโลก (WTO)” พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน , กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖.

พรณทิพย์ วัฒนกิจการ “WTO กับสิ่งแวดล้อม : เน้นการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศในประเด็นสิ่งแวดล้อม” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖.





# พ.ร.บ. ชะลอการฟ้อง\*

## กฎหมายที่สั่งกรมรอย

โดย นายปฏิวัติ ธารากรรัฐ  
สำนักงานอัยการจังหวัดสระบุรี  
หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน  
วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๙๙๙๓ หน้า ๗

ในสมัยรัฐบาลชุดทักษิณ ๑ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการสาระสำคัญของแนวทางการลดปริมาณคดีชั้นศาลตามที่คณะกรรมการศึกษาแนวทางการลดปริมาณคดีชั้นศาล ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานเสนอมาในลักษณะองค์รวมที่เป็นระบบและครบวงจรทั้งกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิ้น ๑๐ มาตรการ

ได้แก่ มาตรการปรับ การระงับข้อพิพาททั้งในและนอกศาล มาตรการความผิดอันยอมความกันได้ มาตรการการต่อรอง คำรับสารภาพ มาตรการชะลอการฟ้อง การคุมประพฤติ การดำเนินการตาม พ.ร.บ. ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรการเพื่อความปลอดภัย มาตรการพักการลงโทษ และมาตรการเกี่ยวกับเด็กเยาวชนและครอบครัว

จากมติของคณะรัฐมนตรีในคราวนั้น ได้มีมติมอบหมายให้สำนักงานอัยการสูงสุดไปทำการศึกษาแนวทางและวิธีการที่เหมาะสมรัดกุมของการใช้มาตรการชะลอการฟ้อง พร้อมทั้งให้ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่ายอมรับให้ดำเนินการหรือไม่ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

สำนักงานอัยการสูงสุดก็ได้สนองรับบัญชาของรัฐบาลโดยทันที ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางและวิธีการใช้มาตรการชะลอการฟ้อง และจัดทำร่างกฎหมายเพื่อการใช้มาตรการดังกล่าว

เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดจัดทำร่างกฎหมายชะลอการฟ้องเสร็จสิ้นแล้ว เมื่อวันที่ ๒๙ - ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๖ สำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เรื่องการนำมาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทย ณ โรงแรมรามาร์คเด็นส์ กรุงเทพมหานคร

\*นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน นิตินกร  
สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา รวบรวม





ซึ่งปรากฏว่ามีกลุ่มบุคคลในกระบวนการยุติธรรมและประชาชนโดยทั่วไปมาร่วมงานเป็นจำนวนมากจนล้นห้องประชุม

และผลการรับความคิดเห็นของประชาชนในคราวนั้น ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ที่ไปร่วมงานต่างก็เห็นพ้องด้วยกับร่างกฎหมายที่สำนักงานอัยการสูงสุดจัดทำขึ้น และต่างก็เห็นพ้องต้องกันว่า ถึงเวลาแล้วที่จะต้องนำมาตราการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทยเสีย

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ วันเดือนใดไม่ปรากฏชัด สำนักงานอัยการสูงสุดได้เสนอร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องต่อรัฐบาล อันเป็นการเสร็จสิ้นภารกิจสำคัญตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลชุดทักษิณ ๑

ภายหลังจากนั้นทราบว่า เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๗ กระทรวงยุติธรรมได้นำร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องฉบับดังกล่าวเสนอต่อประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี

เมื่อวันเวลาต่อเนืองมาจนถึงรัฐบาลชุดทักษิณ ๒ ทราบว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องแล้วและรัฐบาลได้ส่งร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องดังกล่าวให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเพื่อจะได้นำเสนอต่อรัฐสภาต่อไป

แต่ปรากฏว่าเมื่อร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องฉบับที่สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้จัดทำขึ้นมาเข้าสู่การพิจารณาตรวจร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกา ทราบข่าวมาว่าร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวถูกคณะกรรมการกฤษฎีกา รุมยำเสียหายและจนจำหน้าตาของร่างเดิมแทบไม่ได้

และในที่สุดคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้มีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องดังกล่าวและส่งเรื่องคืนให้กับรัฐบาลท่ามกลางเสียงวิจารณ์ดังตามหลังมาว่า มีกลุ่มบุคคลจากองค์กรใดไม่ปรากฏชัด ลอบบีไม่ให้กฎหมายชะลอการฟ้องออกมาใช้ บังคับเพราะเห็นว่าอำนาจที่เคยมีจะสูญสิ้นไป บางส่วนจากกฎหมายชะลอการฟ้องที่จะออกมาใช้บังคับในแผ่นดินนี้ทำให้พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งให้มีการชะลอการฟ้อง

และแล้วจากวันนั้นถึงวันนี้ ชาวคราวเรื่องราวของกฎหมายชะลอการฟ้องก็หายเงียบไปเหมือนกับคลื่นกระทบฝั่ง

### จนถึงเวลานี้ยังไม่ทราบชะตากรรมของร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องว่าจะเป็นตายร้ายดีประการใดบ้าง

ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องมีรูปร่างหน้าตาเป็นประการใดหรือถึงมีการรังเกียจรังอนกันนักหากต้องนำออกมาใช้บังคับในประเทศนี้

ตามร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. .... ที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดทำขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลชุดที่แล้ว ซึ่งบริหารประเทศต่อมาเป็นรัฐบาลชุดนี้มีทั้งสิ้น ๒๑ มาตรา โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ความว่า ....

คดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปีหรือความผิดอื่นที่กฎหมายบัญญัติว่าให้ใช้วิธีการชะลอการฟ้อง ถ้าผู้ต้องหาให้การรับสารภาพและขอให้ชะลอการฟ้องในชั้นพนักงานสอบสวน หรือขอชะลอการฟ้องต่อพนักงานอัยการ ให้พนักงานอัยการส่งเรื่องให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการสืบเสาะ





ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผู้ต้องหา เช่น อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษา อบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ ฐานะ สิ่งแวดล้อมของผู้ต้องหา พฤติการณ์แห่งคดี ความสำนึกผิดและการชดใช้เยียวยาความเสียหาย ความรับผิดชอบต่อครอบครัว การยอมรับของชุมชน ความยินยอมของผู้เสียหาย ความจำเป็นตามหลักอาชญาวิทยา และทัณฑวิทยา ตลอดจนความจำเป็นและเหมาะสมในแต่ละคดี และทำความเข้าใจถึงวิธีการที่ควรดำเนินการกับผู้ต้องหา

เมื่อพนักงานอัยการได้พิจารณาข้อเท็จจริงที่มีอยู่ดังกล่าวมาแล้ว ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นไม่สมควรชะลอการฟ้องก็ให้ดำเนินคดีต่อไป

ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นสมควรชะลอการฟ้อง และปรากฏว่าผู้เสียหายได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้อง โดยอาจให้ผู้ต้องหาอยู่ภายใต้การคุมความประพฤติของพนักงานคุมประพฤติก็ได้ โดยให้พนักงานอัยการกำหนดระยะเวลาการบังคับใช้คำสั่งให้ชะลอการฟ้องและระยะเวลาการคุมความประพฤติตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินสามปี และไม่เกินกำหนดอายุความสำคัญความผิดนั้น

ในระหว่างการชะลอการฟ้อง ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าผู้ต้องหาจงใจไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติ หรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องแก่การคุมประพฤติเปลี่ยนแปลงไป จนไม่อาจแก้ไขได้อันเกิดจากความผิดของผู้ต้องหา ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีกับผู้ต้องหาต่อไป

ในกรณีที่ผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขคุมประพฤติแล้ว หรือมีเหตุขัดข้องจน

ไม่อาจปฏิบัติตามเงื่อนไขได้อันมิใช่เกิดจากความผิดของผู้ต้องหา ให้พนักงานอัยการสั่งยุติการดำเนินคดีและสิทธินำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ ....

นี่คือรูปร่างหน้าตาอันจัดได้ว่าสวยงามพอสมควรของร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง ที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดทำขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาล

สำนักงานอัยการสูงสุดได้เคยประมวลความคิดเห็นของบุคคลหลากหลาย ซึ่งเป็นบุคคลในกระบวนการยุติธรรมและนักกฎหมายถึงผลดีและผลเสียของการนำเอามาตรการชะลอการฟ้องมาใช้ในประเทศไทย ได้ผลสรุปดังนี้

#### ผลดีของการชะลอการฟ้อง

๑. ลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในชั้นการพิจารณาพิพากษาของศาล อันเป็นการแบ่งเบาภาระของศาลได้เป็นอย่างมากทำให้ปัญหาคดีล้นศาลหมดสิ้นไป

๒. การชะลอการฟ้องมีผลเสมือนการรอกการลงโทษหรือการรอกการกำหนดโทษตามคำพิพากษาของศาล เพียงแต่ไม่ต้องขึ้นศาลทำให้ประหยัดทรัพยากรของกระบวนการยุติธรรม

๓. การชะลอการฟ้องเป็นการเพิ่มทางเลือกให้แก่กระบวนการยุติธรรม โดยไม่จำเป็นต้องเดินไปสู่ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรมเสมอไปทุกราย

๔. การชะลอการฟ้องเป็นเสมือนทางเบี่ยงหันเหคดีบางประเภทออกไปจากเส้นทางหลักซึ่งมีปริมาณคดีสำคัญ ๆ ยิ่งกว่าที่เป็นภาระหนักของศาลอยู่แล้วที่จะต้องพิจารณาพิพากษา





๕. ลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำ ทำให้  
ปัญหาคนล้นคุกหมดไป

๖. หลีกเลี่ยงการลงโทษกักขังหรือ  
จำคุกผู้กระทำความผิดในระยะเวลาอันสั้น  
โดยไม่สมควร

๗. ทำให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาส  
เริ่มต้นชีวิตใหม่โดยไม่มีมลทินติดตัว ไม่ต้อง  
มีประวัติอาชญากรรม ไม่เกิดปัญหาครอบครัว  
และไม่ต้องรับเอาวัฒนธรรมที่ไม่ดีมาจาก  
เรือนจำ

๘. ผู้กระทำความผิดไม่ต้องเสีย  
ค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีหรือในการประกันตัว  
ในชั้นศาล

๙. การชะลอการฟ้องเป็นการ  
บริหารงานกระบวนการยุติธรรมแนวใหม่  
โดยมุ่งให้เชิงคุณค่าและประโยชน์สาธารณะ  
คำนึงถึงผู้ต้องหาและผู้เสียหายที่จะได้รับการ  
เยียวยาตลอดจนการอยู่ร่วมกันในสังคม  
ได้อย่างสมานฉันท์

๑๐. การนำมาตราการชะลอการฟ้องมา  
ใช้ในประเทศไทยเป็นการประหยัดงบประมาณ  
รายจ่ายของรัฐ

๑๑. ผู้เสียหายได้รับการชดใช้ความ  
เสียหาย

#### **ผลเสียของการชะลอการฟ้อง**

๑. เป็นมาตรการใหม่ที่ยังไม่เคย  
นำมาใช้ในประเทศไทย จึงเกิดความหวั่นเกรง  
ว่าจะมีการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยไม่เป็น  
ธรรม

๒. สังคมยังไม่ประจักษ์ผลงาน จึงยังไม่  
เชื่อมั่นในมาตรการที่จะนำมาใช้

๓. มีเสียงจากบางฝ่ายที่ยังไม่เห็นด้วย  
โดยมองว่าเป็นการใช้อำนาจตุลาการแทน  
ศาล

หากพิจารณาวิเคราะห์ประมวลผลดีและ  
ผลเสียของการชะลอการฟ้องดังกล่าวข้างต้น  
แล้วจะเห็นได้ว่าผลดีมีมากกว่าผลเสีย

และหากพิจารณาผลเสียของการชะลอ  
การฟ้องให้ดีก็จะพบว่าเป็นผลเสียที่มีได้เป็น  
ผลเสียแต่อย่างใด เพราะเป็นเพียงการหวั่นวิตก  
กันไปเท่านั้นเอง โดยเฉพาะในประเด็นที่  
บางฝ่ายมองว่าการให้พนักงานอัยการเป็นผู้มี  
อำนาจสั่งชะลอการฟ้องเป็นการให้อำนาจ  
พนักงานอัยการใช้อำนาจตุลาการแทนศาล  
ก็เป็นเรื่องที่คิดมากเกินไปเอง

เพราะตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การที่  
พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบปรับ  
คดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา  
ความอาญา หรือการที่เจ้าพนักงานทำการ  
เปรียบเทียบปรับคดีอาญาตามกฎหมายอื่น  
หรือการที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง  
คดีอาญา ก็ล้วนแล้วแต่เป็นการใช้อำนาจ  
ตุลาการทั้งสิ้น

ตามสภาพความเป็นจริงของสังคมไทย  
ในยุคปัจจุบันจะเห็นได้ว่า มีการกระทำ  
ความผิดเป็นคดีอาญาในระดับต่าง ๆ เกิดขึ้น  
มากมาย มีการนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรมมาก  
จนเกินไป มีจำนวนนักโทษคดีอาญามากมาย  
จนจะล้นคุกอยู่แล้ว ทำให้บุคลากรของรัฐใน  
กระบวนการยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นศาล อัยการ  
ตำรวจ พนักงานคุมประพฤติ และราชทัณฑ์  
ต้องทำงานกันอย่างหนัก รัฐต้องแบกรับภาระ  
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจำนวนมากมาย  
มหาศาล ทำให้ต้องสิ้นเปลืองงบประมาณ  
แผ่นดินโดยใช่เหตุ

จากสภาพความเป็นจริงของสังคมไทย  
ดังกล่าว รัฐบาลภายใต้การนำของ พันตำรวจโท  
ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้  
มองเห็นสภาพปัญหาดังกล่าวได้อย่างทะลุ



ปรับปรุง จึงได้มอบหมายให้สำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญหน่วยหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้องดังกล่าวข้างต้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการแก้ไขสภาพปัญหาของสังคมไทยดังกล่าวให้หมดสิ้นไป

ซึ่งแม้แต่ พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ถึงกับกล่าวออกมาในเวทีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญา ที่จัดขึ้นที่กรุงเทพมหานคร ว่า “การใช้มาตรการทางเลือกอื่น ๆ แทนการใช้มาตรการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติเพื่อลดปริมาณคดีและนักโทษเป็นวาระแห่งชาติที่ต้องทำการแก้ไขอย่างเร่งด่วน”

พระราชบัญญัติชะลอการฟ้องจึงเป็นกฎหมายที่สังคมกำลังรอคอยว่าเมื่อไหร่จะถึงกำหนดคลอดออกมาใช้บังคับเสียที





# โรมัส เอ.ดอสเวล

## ผู้บริสุทธิ์ที่ต้องอยู่คุก ๑๙ ปี

### ทนได้ เพราะหัวใจคิดแต่เรื่องบวก\*

หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน

วันจันทร์ที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ หน้า ๒๔

สิ่งที่ยากและทำทลายที่สุดในชีวิตคนเรา คือ ความพยายามมองโลกในแง่บวก เชื่อว่าหลายคนคงยังไม่ลืมคำตอบอันน่าประทับใจของ นาดาตี เกลโบวา นางงามแคนาดา เจ้าของมงกุฎมิสยูนิเวิร์สคนล่าสุด ที่เรียกเสียงปรบมือได้สนั่นเวทีประกวดมิสยูนิเวิร์ส เมื่อปลายเดือน พฤษภาคมที่ผ่านมา ที่ไทยเราเป็นเจ้าภาพ

มาวันนี้ ชะตากรรมอันโหดร้ายที่เกิดขึ้นกับ โรมัส เอ.ดอสเวล พ่อลูกสองในเมือง พิตส์เบิร์ก สหรัฐอเมริกา วัย ๔๖ ปี ที่เพิ่งพ้นโทษในคดีข่มขืน ได้รับการปล่อยตัวเมื่อวันจันทร์ที่ ๑ สิงหาคมที่ผ่านมา หลังจากถูกจำคุกอยู่ถึง ๑๙ ปี ทั้งที่เขาเป็น “ผู้บริสุทธิ์” ทำให้เรานึกถึง “คำตอบ” ของสาวนาดาตีขึ้นมาอีกครั้งว่า นี่คือนสิ่งที่ยากและทำทลายจริงๆ แต่หากว่าใครสามารถทำได้ ไม่ว่าเรื่องอะไรที่หนักหนาสาหัส เขาก็จะผ่านพ้นมันไปได้ เหมือนอย่างที่เขาผู้บริสุทธิ์ที่เคราะห์ร้ายผู้นี้ประสบ และสามารถผ่านพ้นมาได้อย่างสงบ และสง่างาม

“ผมไม่สามารถใช้ชีวิตจมปลักอยู่กับความโกรธและความรู้สึกขมขื่น เพราะนั่นจะทำให้ร้ายผมมากกว่าจะให้ผลดี” ชายผิวดำที่ต้องเดินเข้าคุกไปรับโทษกรรมที่เขาไม่ได้ก่อตั้งแต่อายุ ๒๗ ปี และเพิ่งมีโอกาสเดินออกจากแดนคุมขังเอาเมื่อวัย ๔๖ ปี ให้สัมภาษณ์สำนักข่าวเอเอฟพีทางโทรศัพท์ ระหว่างพักอยู่ที่บ้านแม่ของเขาในเมืองพิตส์เบิร์ก หลังจากเพิ่งได้รับอิสรภาพ ๓ ชั่วโมง

“ผมรู้สึกดีใจที่ได้กลับมาอยู่บ้าน และรู้สึกขอบคุณกระบวนการยุติธรรม ที่ถึงแม้ระบบศาลจะไม่เพอร์เฟกต์ สมบูรณ์พร้อม แต่ก็ได้ผล”

ทั้งนี้ จากข่าวเล่าถึงคดีของโรมัสว่า เกิดขึ้นเมื่อปี ๒๕๒๙ เมื่อเขาถูกหญิงวัย ๔๘ ปี ชี้ตัวว่าเป็นคน “ข่มขืนกระทำชำเรา” เธอระหว่างเธอนอนรักษาตัวอยู่ที่โรงพยาบาลแห่งหนึ่งในเมืองพิตส์เบิร์ก

หญิงเจ้าทุกข์ “ชี้ตัว” โรมัส จากรูปถ่ายผู้ต้องสงสัย ๘ คนที่ตำรวจนำมาให้เธอดู นอกจากนั้นยังมีพยานอีกหลายปากที่ชี้ตัว โรมัสนี้แหละเป็นชายบ้ากามที่ทำได้แม้แต่หญิงที่กำลังนอนป่วย !!!

นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน นิตกร  
สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา รวบรวม

เก็บรักษาหมอบนรัฐ

Legislative Institutional Repository of Thailand



แต่สำหรับโธมัสแล้ว เขายืนยัน ยืนยัน “ปฏิเสธ” มาตั้งแต่ต้น และบอกกับ ตำรวจว่า ที่หญิงเจ้าทุกข์และพยานอีกหลายคน ชี้ตัวเขานั้นเป็นเพราะเกิดความเอนเอียง เมื่อ เห็นอักษร “R” ที่เขียนอยู่ตรงใต้รูปถ่ายของเขา ซึ่งย่อมาจากคำว่า Rapist (แรพพิสต์) หรือนักข่มขืน ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจจะเขียนประทับไว้ ใต้ภาพของผู้ที่เคยตกเป็นผู้ต้องหา หรือผู้ต้องสงสัยในคดีข่มขืน

และที่รูปของโธมัส โดนเขียนอักษรอาร์ (R) ก็เพราะก่อนหน้านี้เขาก็เคยถูกหญิงแฟนเก่า ฟ้องว่าข่มขืนเธอ แต่ก็เป็นคดีที่เขาสามารถ พิสูจน์ความบริสุทธิ์ กระทั่งพ้นข้อกล่าวหา นั้น มาแล้ว

จากข่าวเล่าว่า หลังจากถูกกระบวนการ ของศาลตัดสินว่าผิด โธมัสถูกลงโทษจำคุก ๑๓-๒๖ ปี แต่ถึงกระนั้นโธมัสก็ไม่เคยสักครั้งที่จะยอมจำนนต่อโชคชะตา หรือคำพิพากษาของ ผู้ใด และไม่เคยสักครั้งที่จะยอมรับความผิด ที่เขาไม่ได้ทำ เขาจึงเพียรขอทัณฑ์บนมาถึง ๔ ครั้ง แต่ไม่เคยได้รับโอกาสนั้นสักครั้ง เนื่องจากศาลลงความเห็นว่าเขาไม่เคยสำนึกผิด ยอมรับผิดในบาปกรรมที่เขาได้กระทำต่อผู้หญิง คนหนึ่งไว้ !!!

ในการหาหลักฐานมายืนยันความ บริสุทธิ์ของตัวเอง โธมัสยังพยายามจะให้มีการ ตรวจดีเอ็นเอ (DNA) เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ ของเขา แต่ถูกบรรดาอัยการในคดีปฏิเสธ มาตลอด กระทั่งล่าสุดฝ่ายอัยการก็ต้องจำนน เมื่อเจอคำสั่งศาลให้ตรวจดีเอ็นเอได้

แล้วนั่นเองที่วันฟ้าใส ที่โธมัสใช้เวลา รอคอยมานานก็มาถึงสักที เมื่อผลการตรวจ ดีเอ็นเอจากน้ำเชื้ออสุจิของชายผู้ข่มขืนที่ได้จาก

ร่างของหญิงเจ้าทุกข์ ได้ผลออกมาว่าไม่ใช่ของ โธมัส !!!

“ผลการพิสูจน์นี้ยืนยันสิ่งที่นายโธมัส ใฝ่ใจมาตั้งแต่แรกที่เขาถูกตั้งข้อหาว่าเขาคือ ผู้บริสุทธิ์ และเป็นความผิดพลาดของการ ชี้ตัว ที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจที่อาจจะทำงาน ผิดพลาดไป” โคลิน สตาร์เกอร์ จากสำนักงาน Innocence Project ของโรงเรียนกฎหมาย เบนจามิน เอ็น. คาร์โดโซ ในเครือมหาวิทยาลัย เยฮิวา ในนครนิวยอร์ก กล่าว ขณะที่ผู้ชายว่า จากความผิดพลาดที่เกิดขึ้นกับโธมัส ทำให้ เจ้าหน้าที่ตำรวจกำลังพิจารณา จะไม่เขียนอักษร อาร์ (R) ใต้รูปภาพของผู้ตกเป็นผู้ต้องหา หรือ ต้องสงสัยในคดีข่มขืนอีกต่อไป เพื่อป้องกันคดี ที่อาจเกิดขึ้นได้

นอกจากความคิดแง่บวกอันน่าที่ง โธมัสยังใช้เวลาในคุกให้เกิดประโยชน์แก่ตัวเอง ได้อย่างน่าทึ่ง ด้วยการร่ำเรียนพูดภาษา สเปน จนได้ใบประกาศนียบัตรมา ๑ ใบ และ เรียนเครื่องดนตรี กระทั่งสามารถคว้า ใบประกาศนียบัตรชั้นสูงมา ๗ ใบสำหรับ เครื่องดนตรี ๗ ชิ้น อาทิ กีตาร์, แอ็กโซโฟน, กลอง, ฟรุต, ทรัมเป็ต ฯลฯ

“ฉันตั้งใจต่อไปนี้จะได้เจอกับเขาที่บ้าน แทนที่จะเป็นในคุกเหมือนก่อน และเราจะได้ใช้ ชีวิตของเราเสียที่” คริสตัล โกลเวอร์ แฟนของ โธมัส บอกกับผู้สื่อข่าวถึงเรื่องที่เธอกำลังเห็น อยู่ตรงหน้า โดยไม่กล่าวถึงเรื่องร้ายๆ ที่ผ่านมา แม้แต่น้อย

พยายามมองโลกในแง่บวก ท่องไว้ ๆ !!!



LIRT



# การชันสูตรพลิกศพที่ตายด้วยสารพิษ

โดย นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน  
นิติกร กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย

โดยที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๘ ได้บัญญัติว่า เมื่อปรากฏแน่ชัดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลใดตายโดยผิดธรรมชาติ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน ให้มีการชันสูตรพลิกศพ เว้นแต่ตายโดยการประหารชีวิตตามกฎหมาย

การตายโดยผิดธรรมชาติ นั้นคือ

- (๑) ฆ่าตัวตาย
- (๒) ถูกผู้อื่นทำให้ตาย
- (๓) ถูกสัตว์ทำร้ายตาย
- (๔) ตายโดยอุบัติเหตุ
- (๕) ตายโดยยังมีปรากฏเหตุ

ดังนั้น เมื่อมีการตายโดยผิดธรรมชาติเกิดขึ้นเมื่อใดก็ตามจะต้องมีการทำการชันสูตรพลิกศพทุกครั้ง ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะศพที่ตายด้วยยาพิษหรือยาเบื่อ ซึ่งตามกฎหมายแล้วถือว่าเป็นการตายโดยผิดธรรมชาติ ซึ่งจะต้องมีการชันสูตรพลิกศพเหล่านี้ด้วยทุกครั้ง



ข้อสงสัยของพนักงานสืบสวนสอบสวนส่วนมากจะมุ่งประเด็นไปที่อาจมีการใช้สารพิษบางอย่างเกี่ยวข้องในคดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ตายเคยมีสุขภาพร่างกายที่ดีมาตลอด แต่ต่อมาได้เจ็บป่วยด้วยอาการบางอย่างโดยกะทันหัน และยิ่งน่าสงสัยมากขึ้นเมื่อผู้ตายได้ตายในช่วงระยะเวลาไม่นานนัก หรือในกรณีที่ภายหลังจากการที่ได้ดื่มหรือรับประทานอะไรเข้าไปแล้วไม่ช้าไม่นานก็ถึงแก่ชีวิต และสาเหตุนี้เองการชันสูตรพลิกศพของฝ่ายแพทย์จะเป็นการยืนยันที่ให้ผลเด็ดขาดและมีความชัดเจนว่าข้อวินิจฉัยขั้นต้นของฝ่ายตำรวจนั้นถูกต้องหรือไม่ เพียงใด การตรวจชันสูตรศพเช่นนี้เป็นการช่วยลดโอกาสความผิดพลาดที่ความจริงการตายอาจมิใช่เกิดจากสารพิษ แต่เกิดจากโรคภัยไข้เจ็บเองธรรมดา หรือในทางตรงกันข้ามความตายที่ดูเหมือนเป็นการตายสามัญอาจพบได้ว่าเนื่องมาจากสารพิษร้ายแรงก็ได้

ในคดีที่เป็นการฆาตกรรมซึ่งผู้ตายได้ถูกวางยาเบื่อหรือยาพิษ พนักงานสอบสวนควรเชิญแพทย์ไปตรวจด้วยเสมอ ถ้าบางครั้งจะคอยแพทย์ไม่ได้หรือจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่โดยลำพังแล้ว พนักงานสอบสวนควรจะได้ทราบหลักเกณฑ์ในการสอบสวนของผู้ชำนาญการพิเศษตามสมควร ก่อนอื่นผู้สอบสวนหรือสืบสวนควรจะต้องสอบสวนให้ชัดเสียก่อนว่าผู้ตายได้ถูกฆาตกรรมหรือทำลายชีวิตของตนเองหรืออุบัติเหตุ เช่น หยิบขวิดยารับประทานผิดก็อาจเป็นได้ ถ้าเป็นการฆาตกรรมต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ร้ายมีเจตนาหวังผลอะไรจากการกระทำ เช่น เพื่อสะกดกแก่การโจรกรรม หรือเพื่อแก้แค้น หรือในเรื่องชู้สาว เป็นต้น

ในการชันสูตรพลิกศพ ถ้าพนักงานสอบสวนเห็นว่ามีความจำเป็นต้องแยกธาตุ

ยาพิษที่ผู้ตายได้รับเข้าไปให้รีบรวบรวมเศษอาหารหรือจานชามที่ใส่อาหาร ตลอดจนถ้วยน้ำและถ้วยยาที่ใช้ใกล้เคียงกับเวลาเกิดเหตุอย่าเช็ดล้างหรือเททิ้งเป็นอันขาด เพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานประกอบการชันสูตรพลิกศพ

นอกจากนี้ การตรวจพิสูจน์อวัยวะจากศพก็เป็นสิ่งสำคัญในการชันสูตรพลิกศพ ซึ่งตามกฎหมายจะแยกได้เป็น ๗ ชนิด คือ

(๑) **กระเพาะอาหาร** หลังจากรับประทานอาหารเข้าไป อาหารบางส่วนจะถูกดูดซึมเข้าไปในกระแสโลหิต บางส่วนจะเคลื่อนย้ายไปอยู่ในลำไส้ หากผู้ตายใหม่ ๆ อาหารบางส่วนจะยังอยู่ในกระเพาะอาหาร ให้ใช้เชือกผูกเหนือโคนกระเพาะอาหารประมาณ ๒ เซนติเมตร ทั้งหัวและท้ายของกระเพาะอาหาร แล้วตัดกระเพาะอาหารเหนือที่ใช้เชือกผูกไว้ ๒ เซนติเมตร ทั้งนี้เพราะไม่ต้องการให้สิ่งที่อยู่ภายในกระเพาะอาหารรั่วไหลออกมาได้

(๒) **ตับ** เป็นที่สะสมของยาและสารเป็นพิษต่าง ๆ ซึ่งจะมาถูกทำลายที่ตับ การส่งตับควรส่งมาทั้งหมด เพราะการตรวจพิสูจน์ตับใช้เป็นจำนวนมากเมื่อทำการตรวจพิสูจน์ ในกรณีที่มีสารเป็นพิษจำนวนน้อยอาจตรวจหาไม่พบ การตัดตับต้องระมัดระวังงู่น้ำดี ต้องเอาถุงน้ำดีออกเพราะเป็นตัวที่ทำให้เกิดอิมัลชันเป็นเหตุให้การตรวจพิสูจน์ยากขึ้น

(๓) **โลหิต** นำส่งประมาณ ๓๐ ซีซี. ๒ ขวด ขวดหนึ่งใช้ยากันบูด ให้เจาะเส้นโลหิตตรงโคนขา

(๔) **ปัสสาวะ** ร่างกายของมนุษย์จะขับถ่ายสารเป็นพิษออกมาทางปัสสาวะให้ส่งกระเพาะปัสสาวะ



(๕) **ไต** ถ้าหากเป็นไปได้ควรส่งไตมาตรวจพิสูจน์ทั้ง ๒ ข้าง เพื่อตรวจหาสารเป็นพิษ เช่น สารหนู ตะกั่ว ยาประเภทซัลฟา

(๖) **ลำไส้** หากคนไข้รับประทานสารเป็นพิษเข้าไปหลายวัน การตรวจในกระเพาะอาหารอาจไม่พบ แต่อาจตรวจพบในลำไส้ การเก็บลำไส้ไว้เป็นตอน ๆ ซึ่งยังคำนวณหาระยะเวลาว่ากินแล้วนานเท่าใด จึงจะถึงแก่ความตายได้

(๗) **สมอง** เป็นอวัยวะที่มียาพิษบางชนิดผสมอยู่และอยู่ได้นาน เช่น คลอโรฟอร์ม (Chloroform) แอลกอฮอล์ (Alcohol) และยาพวกออกฤทธิ์ต่อสมองไปอยู่ในสมอง ถึงแม้ว่ามียาพิษจำนวนน้อยตรวจที่อวัยวะส่วนอื่นไม่พบถ้าตรวจที่สมองก็อาจพบได้

ปัญหาในการตรวจยาพิษนั้น อยู่ที่การที่จะสกัดยาพิษออกมาจากอวัยวะต่าง ๆ ของร่างกายให้ได้จำนวนมากที่สุดและบริสุทธิ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้เพราะสารใดก็ตามที่มีจำนวนพอเพียงและบริสุทธิ์ ปัญหาในการแสดงเอกลักษณ์ย่อมไม่มี ปัจจุบันนักวิทยาศาสตร์ได้หาวิธีต่าง ๆ เช่น Color Test หรือ Crystal Test ซึ่งทำได้อยู่แล้ว ความยากลำบากอยู่ที่ทำอย่างไรจึงสกัดสารนั้นออกมาได้ และเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาและปฏิบัติอย่างรอบคอบทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ

### การวินิจฉัยการถูกยาพิษ

มีข้อสังเกตในขั้นแรกได้ คือ

๑. **อาการของยาพิษ** เกิดขึ้นมาโดยทันทีทันใดกับบุคคลที่มีสุขภาพดี แข็งแรง ไม่ได้มีการเจ็บป่วยมาก่อน

๒. **อาการที่เกิดขึ้น** โดยมากเกิดขึ้นภายหลังรับประทานอาหารเช้าต้ม และยา

๓. **ถ้ามีผู้รับประทานอยู่ด้วยกันหลายคน และมีอาการเกิดเหมือนกัน** ในกรณีนี้ไม่จริงเสมอไป เพราะอาจมีการวางยาพิษโดยเจตนาเพียงคนเดียวได้

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อจะได้วางรากฐานความเข้าใจเกี่ยวกับวิทยาการที่เกี่ยวข้องกับการตรวจพิสูจน์ ปัญหาการสืบสวนสอบสวนคดีต่าง ๆ ที่อาจจะได้ใช้วิทยาการแขนงใดแขนงหนึ่งหรือหลายแขนงมาช่วยในการตรวจตราจับกุมส่งฟ้องศาลเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดได้ต่อไป



### บรรณานุกรม

- พ.ต.ต. พงศกรณ์ ชูเวช น.บ., การพิสูจน์หลักฐาน, สำนักพิมพ์นิติบรรณการ กรุงเทพฯ.
- พ.ต.อ. ประชุม สถาปิตานนท์ ว.ท.บ. บ.ม., นิติวิทยาศาสตร์ (พิสูจน์หลักฐาน) หน้า ๑๑๗.
- ร.ท. พัฒนะ ไชยเศรษฐ์, หลักการสอบสวนคดีอาญาสำหรับพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจ, โรงพิมพ์แสงสุทธิสารพิมพ์ กรุงเทพฯ.
- ไทพีศรีนิวติ ภักดีกุล, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนและการพิสูจน์หลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

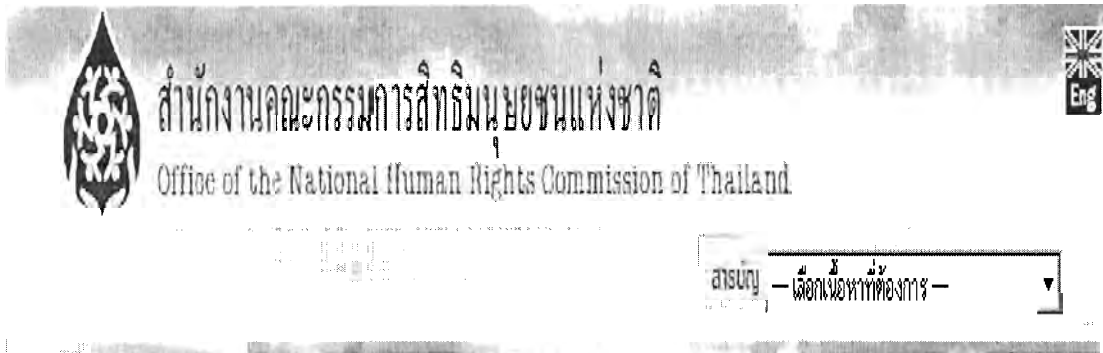


LIRT



## แนะนำเว็บไซต์

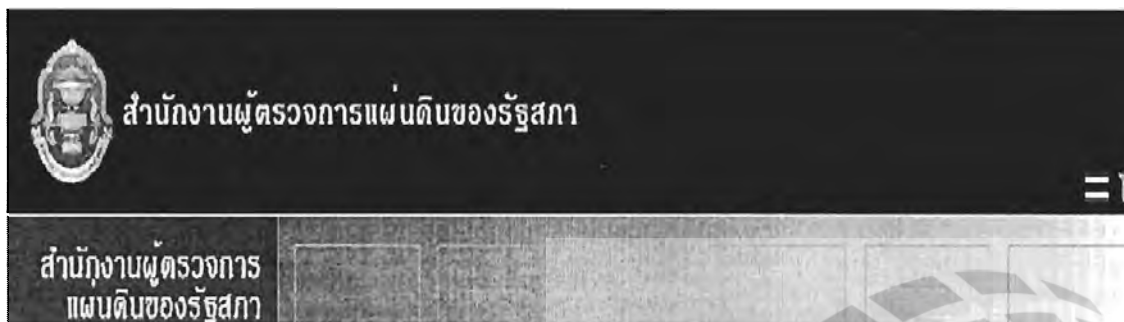
- ๑ นายสรารุท รักเมือง  
เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล  
กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย



<http://www.nhrc.or.th>

### สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้บริการข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชนแก่ผู้ที่สนใจในเรื่องสิทธิ ความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ข้อเสนอแนะนโยบายแห่งกฎหมาย กฎหมายด้านสิทธิมนุษยชน



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

### สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

เว็บไซต์สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้บริการข้อมูลในด้านการใช้อำนาจรัฐและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สามารถทราบถึงผลการดำเนินงานพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ระเบียบสำนักงานฯ โครงสร้างสำนักงาน ตลอดจนขั้นตอนการร้องเรียนและยังสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนผ่านไปยังเว็บไซต์นี้ได้อีกด้วย

แนะนำเว็บไซต์

Legislative Institutional Repository of Thailand



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

### ศาลปกครอง

เว็บไซต์ศาลปกครองให้บริการสืบค้นคดีในศาลปกครอง สามารถค้นหาและดาวน์โหลดคำพิพากษาหรือคำสั่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งที่น่าสนใจ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดี พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสามารถส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e - mail) เพื่อสอบถามหรือปรึกษาปัญหาข้อกฎหมายต่าง ๆ ไปยังศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองได้อีกด้วย



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

### สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

เว็บไซต์นี้ให้บริการข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับอำนาจของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในการติดตาม ตรวจสอบ ศึกษาวิเคราะห์รายงาน และข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำธุรกรรม สามารถค้นหากฎหมาย พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบต่าง ๆ บริการดาวน์โหลดแบบฟอร์มสรุปการรายงานการทำธุรกรรม

หน้าเว็บไซต์



LIRT

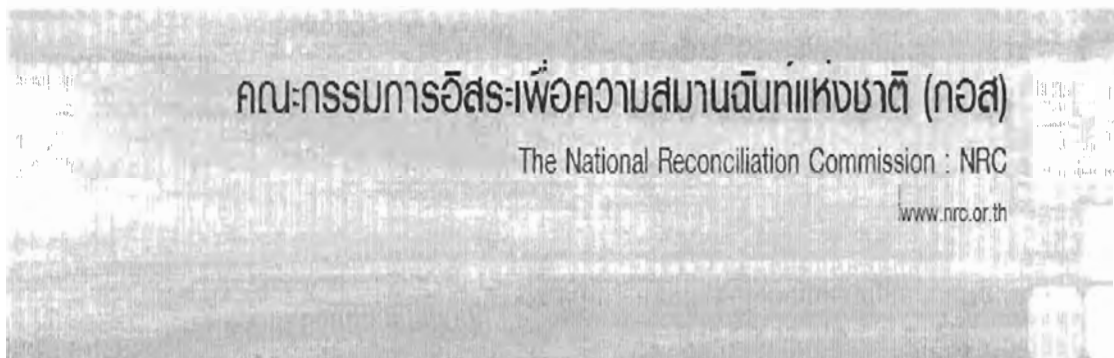
Legislative Institutional Repository of Thailand



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

### ศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรมได้จัดทำเว็บไซต์เพื่อให้บริการแก่ผู้ที่สนใจศึกษาเกี่ยวกับประวัติ ศาลยุติธรรม ประวัติพระบิดาแห่งกฎหมายไทย ประธานศาลฎีกา โครงสร้างและ เขตอำนาจหน้าที่ พันธกิจ นโยบายการบริหารและพัฒนา ระเบียบการบริหารศาลยุติธรรม สามารถค้นหากฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา บทความด้านกฎหมาย และรวบรวมเว็บไซต์ หน่วยงานภาครัฐ เอกชน และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ



<http://www.nrc.or.th>

### คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.)

คณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) ได้จัดทำเว็บไซต์ ซึ่งรวบรวมเหตุการณ์ รายงานสถานการณ์ปัจจุบันที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมถึงนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับชายแดนภาคใต้ แนวทางแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างยั่งยืน ผู้ใช้สามารถทราบถึงโครงสร้างคณะกรรมการอิสระเพื่อความสมานฉันท์แห่งชาติ (กอส.) คณะทำงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถเสนอความคิดเห็นเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อีกด้วย



LIRT

หนังสือเว็บไซต์

Legislative Institutional Repository of Thailand.

๑๐๓



"...ชาติบ้านเมืองจะเจริญก้าวหน้า อาณาประชาราษฎร์  
จะได้รับความปลอดภัยเพียงไรหรือไม่ ย่อมอาศัยการที่  
ท่านทั้งหลายจะสมัครสมาน สามัคคีกัน ปฏิบัติ  
หน้าที่โดยสุจริต ท้องประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง  
และส่งเสริมประโยชน์สุขแก่อาณาประชาราษฎร์ทั้งปวง..."

พระราชดำรัสในรัฐพิธีเปิดสมัยประชุมรัฐสภา

ณ พระที่นั่งอเนกาสวรรค์

๑๔ มีนาคม ๒๕๐๐



LIRT

ออกแบบและพิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

๐ ๒๒๔๔ ๑๔๖๑, ๐ ๒๒๔๔ ๑๔๖๒, ๐ ๒๒๔๔ ๑๔๖๓

Legislative Institutional Repository of Thailand