



www.nids.go.th

จุลฉันทิต

ISSN 1686-3720

ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗



การเตรียมความพร้อมด้านนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย
เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



www.senate.go.th

จุลฉันทิต

ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

วารสารจุลนิติ

ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗

ISSN 1686-3720

จัดทำโดย

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

พิมพ์ครั้งที่ ๑

จำนวน ๘๕๐ เล่ม

มกราคม ๒๕๕๗

พิมพ์ที่

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

บทความและข้อคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสาร “จุลนิติ”
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย



จุลฉันท

ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗

คณะผู้จัดทำวารสารจุลฉันท ที่ปรึกษา

กองบรรณาธิการ

บันทึกข้อมูล - พิสูจน์อักษร

สถานที่ติดต่อ

ศิลปกรรม - พิสูจน์อักษร

จัดพิมพ์โดย

นางนรรัตน์ พิมเสน	เลขาธิการวุฒิสภา
นายনীท ผาสุข	ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย
นางสาวสุภาวศัจจิตต์ ไตรเพทพิสัย	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
นางสาวลัดดาวัลย์ สมบูรณ์กิจชัย	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพัฒนากฎหมาย
นางพิมพ์พัชร์ อริยะमानกุล	นิติกรชำนาญการ
นางสาวสุทธิมาตย์ จันทร์แดง	นิติกรชำนาญการ
นางสาวอริยพร โพธิ์ใส	นิติกรปฏิบัติการ
นายอภิวัฒน์ สุดสาว	นิติกรปฏิบัติการ
นางสาวเพลินดา ต้นรังสรรค์	นิติกรปฏิบัติการ
นายปณิธิ์ ปทุมวัฒน์	นิติกรปฏิบัติการ
นายวรชัย แสนสีระ	นิติกรปฏิบัติการ
นางสาวลันตา อุดมะโกคิน	นิติกรปฏิบัติการ
นางสาวอวิการ์ตน์ นิยมไทย	นิติกรปฏิบัติการ
นางสาวสิริโฉม พรหมโฉม	นิติกรปฏิบัติการ
นางสาวพรรณนารัตน์ สงกาน	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน
นางสาวนิตยา นาคเกษม	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน
นางสาวจุฬารัตน์ วงษ์น้อย	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน
นางสาวเมธาวี มะลิรัตน์	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลปฏิบัติงาน
กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย	
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	
เลขที่ ๔๔๔ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓ ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ	
กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐	
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๕๓๐๓ - ๔	
กลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๕๔๗๑ - ๒	
นางสาวสุจินต์ ประเสริฐกิจ	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบรรณาธิการ
	และเทคโนโลยีการพิมพ์
นางสาวชมพูนุช ลาภเกิด	นายช่างศิลป์ชำนาญงาน
นางสาวสมัทนา คลังแสง	นักวิชาการช่างศิลป์ปฏิบัติการ
นางสาววรรณภา สุขวงศ์	นักวิชาการผลิตสื่อสิ่งพิมพ์
นายศักดิ์พันธุ์ เกิดแก่น	นายช่างศิลป์ปฏิบัติงาน
นายอวิรุทธิ์ สมนพราย	นายช่างศิลป์ปฏิบัติงาน
นางสาวอนัญญา คชกฤษ	นายช่างศิลป์ปฏิบัติงาน
นายชรินทร์ แพนไธสง	วิทยาการปฏิบัติการ
นางสาวศิริมนัส สารพัฒน์	วิทยาการปฏิบัติการ
นางสาวปัทมา สุดจันทร์	วิทยาการปฏิบัติการ
นายธีระยุทธ นิยมทรัพย์	วิทยาการ
สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑ - ๒	
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	
เลขที่ ๔ ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐	

บรรณาธิการแถลง

ในโอกาสขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๕๗ นี้ ทางกองบรรณาธิการใคร่ขอนำสารอำนวยการเนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๕๗ จาก ประธานวุฒิสภา รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง รองประธานวุฒิสภา คนที่สอง และเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อส่งความรักและความปรารถนาดีมายังท่านสมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พี่น้องประชาชนชาวไทย ตลอดจนท่านผู้อ่านทุกท่านในโอกาสนี้ด้วย

สำหรับ “จลนिति” ฉบับนี้ ทางกองบรรณาธิการได้พิจารณาเห็นถึงความสำคัญของ “การเตรียมความพร้อมด้านนิติบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทย เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน” ทั้งนี้ สืบเนื่องจากการที่ประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวม ๑๐ ประเทศ ได้มีเป้าหมายร่วมกันในการก้าวสู่การเป็น “ประชาคมอาเซียน” ในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ ที่จะถึงนี้ โดยเป้าหมายหลักของการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน คือ การสร้างประชาคมที่มีความแข็งแกร่ง มีความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ สามารถสร้างโอกาสและรับมือความท้าทายทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และภัยคุกคามรูปแบบใหม่ได้อย่างรอบด้าน โดยให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี สามารถประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น และประชาชนในอาเซียนมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในการนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยกลไกด้านนิติบัญญัติของรัฐธรรมนูญในการอนุวัติการกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎบัตรอาเซียน ปฏิญญาอาเซียน และบันทึกความตกลงในเรื่องต่าง ๆ ของอาเซียน รวมทั้งประเทศคู่เจรจาของอาเซียน ทั้งนี้ เพื่อแปลงรูปหรือปรับเปลี่ยนพันธกรณีดังกล่าวให้เป็นกฎหมายภายในประเทศเพื่อให้มีผลบังคับใช้ในประเทศไทย ดังนั้น รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้านนิติบัญญัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนและส่งเสริมการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของประเทศไทยอย่างมั่นคงและยั่งยืน

กองบรรณาธิการจึงได้ทำการสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ ในประเด็นเรื่อง “การเตรียมความพร้อมด้านนิติบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทย เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน” จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง อันประกอบด้วยนายอรรถยุทธ์ ศรีสมุทร อธิบดีกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ และนายปกรณ์ นิลประพันธ์ กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อ่านได้มีโอกาสทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายในของรัฐว่ามีความเชื่อมโยงกันอย่างไร และนำมาปรับใช้กับการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียนได้หรือไม่ เพียงใด และประชาคมอาเซียนมีกลไกในการติดตามตรวจสอบการอนุวัติการกฎหมายภายในของรัฐภาคีให้สอดคล้องกับกฎบัตรอาเซียน ปฏิญญาอาเซียน และบันทึกความตกลงในเรื่องต่าง ๆ ของอาเซียนอย่างไร ฯลฯ นอกจากนี้ ยังใคร่ขอเสนอบทความทางวิชาการด้านกฎหมายเรื่อง “หลักนิติธรรม” และเรื่อง “ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและกลยุทธ์ในการจัดให้มี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” สำหรับเนื้อหาในส่วนอื่น ๆ ยังคงเข้มข้นด้วยข้อมูลทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่องานในด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาอีกมากมาย

สุดท้ายนี้ กองบรรณาธิการใคร่ขอขอบคุณผู้อ่านทุกท่านที่ได้กรุณาติดตามผลงานของวารสาร “จลนिति” ด้วยดีเสมอมา ซึ่งเราพร้อมที่จะทำหน้าที่คัดสรรบทความและสร้างสรรค์ผลงานทางวิชาการด้านกฎหมายอันจะเป็นประโยชน์ต่อวงการด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภา รัฐสภา และสังคมโดยรวมของประเทศไทยต่อไป

กองบรรณาธิการ

มกราคม ๒๕๕๗



พระบรมราโชวาท
พระราชทานแก่ประชาชนชาวไทยในโอกาสขึ้นปีใหม่
พุทธศักราช ๒๕๕๓
วันอังคาร ที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๒



ประชาชนชาวไทยทั้งหลาย

บัดนี้ถึงวาระจะขึ้นปีใหม่ ข้าพเจ้าขอส่งความปรารถนาดี มาอวยพรแก่ท่าน
ทุก ๆ คน ให้มีความสุข ความเจริญ และความสำเร็จสมประสงค์ ในสิ่งที่ปรารถนา.

ความปรารถนาของทุกคน คงไม่แตกต่างกันนัก คือต้องการให้ตนเอง
มีความสุขความเจริญ และให้บ้านเมือง มีความสงบร่มเย็น. ในปีใหม่นี้ จึงขอให้
ท่านทั้งหลาย รักษาสุขภาพกายสุขภาพจิต ให้สมบูรณ์แข็งแรง เพื่อให้สามารถ
ปฏิบัติภาระหน้าที่ได้เต็มกำลัง. ขอสำคัญ จะคิดจะทำสิ่งใด ให้นึกถึงส่วนรวม
และความเป็นไทยไว้เสมอ. งานของตน และงานของชาติ จักได้ดำเนินก้าวหน้าไป
โดยถูกต้อง เทียบตรง ไม่ติดขัด และบรรลุถึงประโยชน์ เป็นความสุข ความเจริญ
และความสงบร่มเย็น ดังที่ทุกคนตั้งใจปรารถนา.

ขออานุภาพแห่งคุณพระศรีรัตนตรัย และสิ่งศักดิ์สิทธิ์ จงดคุ้มครอง
รักษาท่านทุกคน ให้ปราศจากทุกข์ ปราศจากภัย ให้มีความสุขกายสุขใจ
ตลอดศกหน้านี้โดยทั่วกัน.





สารอำนวยการ

นายนิคม ไวยรัชพานิช

ทำหน้าที่ประธานรัฐสภา

เนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๕๗

เนื่องในโอกาสขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๕๗ ผมขอเชิญชวนสมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา น้อมรำลึกถึงพระมหากษัตริย์คุณ ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ และพระบรมวงศานุวงศ์ทุกพระองค์ ที่ทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจนานัปการด้วยน้ำพระราชหฤทัยที่เปี่ยมด้วยพระเมตตา ยิ่งความเจริญก้าวหน้าและความผาสุกสิริสวัสดิ์ที่พัฒนาช่วยมั่งคั่งแก่อาณาประชาราษฎร์ทั่วสยามรัฐสีมา จึงขอให้พร้อมใจกันตั้งจิตอธิษฐานเพื่อน้อมเกล้า น้อมกระหม่อมถวายพระพรชัยมงคล ขออานุภาพแห่งคุณพระศรีรัตนตรัย พระบารมีแห่งพระสยามเทวาธิราช และสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลายทั่วสากลโลก ได้โปรดดลบันดาลประทานพรให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ และพระบรมวงศานุวงศ์ทุกพระองค์ ทรงเจริญด้วยจตุรพิธพรชัย ทุกประการ ทรงมีพระพลานามัยสมบูรณ์ ทรงเจริญพระชนมพรรษาอย่างยิ่งยืนนาน ทรงพระเกษมสำราญ พระบารมีแผ่ไพศาล ทรงสถิตเป็นมิ่งขวัญของปวงพสกนิกรชาวไทยตลอดชั่วกาลนาน

ในรอบปีที่ผ่านมานี้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในฐานะส่วนราชการของวุฒิสภาได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความมุ่งมั่นทุ่มเทในการสนับสนุนภารกิจของสมาชิกวุฒิสภาในด้านกรรณการ控告กฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ และการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง อันส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลเป็นอย่างดี ทำให้วุฒิสภาเป็นที่ยอมรับของสังคมในเรื่องของผลงานที่เป็นรูปธรรม และเป็นที่ยอมรับ กระผมจึงขอขอบคุณและใคร่ขอถือโอกาสนี้ ส่งความรักและความปรารถนาดีมายังข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และขอให้ทุกท่านร่วมแรงร่วมใจกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อนำพาประเทศไทยของเราให้ก้าวผ่านปัญหา วิกฤติของบ้านเมือง ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และช่วยกันพัฒนาประเทศไทยบ้านเมืองอันเป็นที่รักยิ่งของเราทุกคนให้มีความเป็นปึกแผ่นมั่นคงมีความสมัครสมานสามัคคีรักใคร่ปรองดองกัน ในมวลหมู่พี่น้องประชาชนทุกหมู่เหล่าและมีความเจริญก้าวหน้าสืบไป

ในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ปีนี้ ผมขออาราธนาอำนาจแห่งคุณพระศรีรัตนตรัยและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลาย ที่ทุกท่านเคารพนับถือ ได้โปรดอภิบาลประทานพรให้ท่านสมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และครอบครัวจงประสบแต่ความสุข ความเจริญ มีสุขภาพร่างกายและจิตใจที่สมบูรณ์แข็งแรง เพื่อจักได้ช่วยกันพัฒนาประเทศไทยให้มีความเจริญรุ่งเรืองสืบไป

(นายนิคม ไวยรัชพานิช)

ประธานวุฒิสภา



สารอำนวยการ

นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย

รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง

เนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๕๗

ในศุภวารดิถีขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๕๗ กระผมขออาราธนาคุณพระศรีรัตนตรัยและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลายในสากลโลก ขอบารมีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ได้โปรดดลบันดาลให้สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และครอบครัว ประสบแต่ความสุขสิริสวัสดิ์พิพัฒน์มงคล เจริญด้วยสติปัญญา คุณธรรมและความดี มีผลาณามัย สมบูรณ์แข็งแรงปราศจากทุกข์ภัยและภัยอันตรายใด ๆ เพื่อช่วยกันพัฒนาประเทศไทยให้ผ่านพ้นวิกฤตการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และร่วมแรงร่วมใจกันในการพัฒนาประเทศไทยให้เจริญรุ่งเรืองวัฒนาสถาพรตลอดไป

(นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย)
รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง



สารอำนวยการ

นายแพทย์อนันต์ อริยะชัยพาณิชย์

รองประธานวุฒิสภา คนที่สอง

เนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๕๗

เนื่องในศุภมงคลดิถีขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๕๗ กระผมขออาราธนาคุณพระศรีรัตนตรัย และสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลายได้โปรดดลบันดาลให้สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการ ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตลอดจนปวงชนชาวไทยทุกคน ประสบแต่ความสุข ความเจริญ พรั่งพร้อมด้วย ลาภ ยศ สรรเสริญ มีพลานามัยสมบูรณ์แข็งแรง คิดประสงค์จำนงสิ่งใดที่ชอบประกอบด้วยธรรม จงสัมฤทธิ์ผล ทุกประการ

(นายแพทย์อนันต์ อริยะชัยพาณิชย์)

รองประธานวุฒิสภา คนที่สอง



สารอำนวยการ

นางนรรรัตน์ พิมเสน

เลขาธิการวุฒิสภา

เนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๕๗

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นส่วนราชการของวุฒิสภาและอยู่ในสังกัดของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในการกลั่นกรองกฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ และการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เพื่อให้บรรลุภารกิจตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจึงได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถและมีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่อยู่ตลอดเวลา รวมทั้งได้มีการพัฒนาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศให้มีความทันสมัย เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานตามภารกิจของสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมีประสิทธิผล และด้วยความร่วมแรงร่วมใจกันของเพื่อนข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาทุกคนต่างได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความมุ่งมั่นทุ่มเท ความเสียสละ และความอดทนในการทำงาน จึงทำให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และวิสัยทัศน์ขององค์กรที่ได้วางไว้ทุกประการ คือ การเป็นองค์กรธรรมาภิบาลที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกวุฒิสภาและประชาชน

เนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๕๗ นี้ ขออาราธนาคุณพระศรีรัตนตรัย และสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลาย ทั้งพระบารมีปกเกล้าแห่งองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ได้โปรดดลบันดาลอภิบาลให้เพื่อนข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และท่านผู้อ่านทุกท่าน ตลอดจนครอบครัว จงประสบแต่ความสุขสิริสวัสดิ์พิพัฒน์มงคล สมบูรณ์พูนผลในสิ่งที่พึงปรารถนาทุกประการ เปี่ยมด้วยกำลังกาย กำลังใจ และกำลังสติปัญญา ยึดมั่นในคุณธรรม จริยธรรม เพื่อสร้างสรรค์สังคมและพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าสืบไป

๒๐๑๗ H

(นางนรรรัตน์ พิมเสน)

เลขาธิการวุฒิสภา

สารบัญ

บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ

เรื่อง “การเตรียมความพร้อมด้านนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย
เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน”

- บทนำบทสัมภาษณ์ ๑
- นายอรรถยุทธ์ ศรีสมุทร ๕
อธิบดีกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ
- นายปกรณ์ นิลประพันธ์ ๑๐
กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับผลงานด้านนิติบัญญัติ ๑๙

บทความทางวิชาการ

- หลักนิติธรรม ๓๓
- ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและกลยุทธ์ในการจัดให้มี ปรับปรุงแก้ไข
หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ๕๙



สรุปการสัมมนาทางวิชาการ

- ร่างข้อเสนอ ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม ๗๓

ร่างกฎหมายที่น่าสนใจ

- ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ๘๙

แนะนำกฎหมายใหม่และกฎหมายที่น่าสนใจ

- ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๖ ๙๗

สรุปคำพิพากษาของศาล และผลการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่น่าสนใจ

- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖ วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๖
เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ ๑๑๗

คมความคิด เข็มทิศรัฐธรรมนูญ

- กระบวนการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร ๑๒๙



สารบัญ

มุมมองต่อความคิดนิติบัญญัติ : Legal Reflection

- การจัดทำและแสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคล เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ๑๔๑

การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM

- ร่างพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ๑๔๙

สารพันปัญหากฎหมาย

- มาตรการทางกฎหมายกับปัญหาการใช้บัตรเครดิตของประชาชน ๑๕๕

เกร็ดกฎหมายน่ารู้

- เสรีภาพในการชุมนุมและหลักสากลในการยุติการชุมนุม ๑๖๕

หน้าต่างโลก : The Knowledge Windows

- ชุด กรณีการตีความคำพิพากษาคดีปราสาทพระวิหาร : The Interpretation of the judgment of “the Temple of Preah Vihear” ตอนที่ ๔ การพิจารณาภาคควาจา ๑๗๙

แนะนำเว็บไซต์ ๑๙๓





“การเตรียมความพร้อมด้านนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย เพื่อรองรับการเข้าสู่**ประชาคมอาเซียน**”

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian) หรือที่รู้จักกันในชื่ออาเซียน (ASEAN) คือ องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีจุดเริ่มต้นโดยประเทศไทย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ ได้ร่วมกันจัดตั้งสมาคมอาสา (Association of Southeast Asian) เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๐๔ เพื่อการร่วมมือกันทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม แต่ดำเนินการไปได้เพียง ๒ ปี ก็ต้องหยุดชะงักลง เนื่องจากปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศอินโดนีเซียกับมาเลเซีย จนเมื่อมีการฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศ จึงได้มีการแสวงหาคำความร่วมมือกันอีกครั้งหนึ่ง

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้เริ่มก่อตั้งหรือถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการตาม**ปฏิญญากรุงเทพ** (Bangkok Declaration) ซึ่งได้มีการลงนามที่วังสราญรมย์ เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยมีประเทศสมาชิกร่วมกันก่อตั้งจำนวน ๕ ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย สิงคโปร์ และไทย ในเวลาต่อมาได้มีประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เข้าเป็นสมาชิกเพิ่มเติม ได้แก่ บรูไนดารุสซาลาม เป็นสมาชิกเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๒๗ ประเทศเวียดนาม เป็นสมาชิกเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ ประเทศลาวและเมียนมาร์ เป็นสมาชิกเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ประเทศกัมพูชา เข้าเป็นสมาชิกล่าสุด เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒ **ในปัจจุบันอาเซียนมีสมาชิกทั้งหมด ๑๐ ประเทศ**

ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๓ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๐ ณ ประเทศสิงคโปร์ ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนต่างได้ลงนามใน**กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter)** ซึ่งเปรียบเสมือนธรรมนูญของอาเซียนที่จะวางกรอบทางกฎหมายและโครงสร้างองค์กร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของอาเซียนในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ซึ่งกฎบัตรอาเซียนมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ **ทำให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ**



มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และเคารพกติกาในการทำงานมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขับเคลื่อนการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียนภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๑๕) และการมีกฎบัตรอาเซียนถือเป็นการปฏิรูปอาเซียนจากองค์กรที่ไม่มีสถานะทางกฎหมายระหว่างประเทศให้เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นองค์การระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Organization) และกลายเป็นข้อผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศของสมาชิกอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศ โดยกฎบัตรอาเซียนได้จดทะเบียนกับสำนักเลขาธิการสหประชาชาติ ตามข้อ ๑๐๒ วรรค ๑ ของกฎบัตรสหประชาชาติเรียบร้อยแล้ว และประเทศสมาชิกต่างได้ให้สัตยาบันกฎบัตรอาเซียนครบทั้ง ๑๐ ประเทศ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ดังนั้น กฎบัตรอาเซียนจึงมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เป็นต้นมา

จากการรวมตัวกันของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศดังกล่าว ได้นำไปสู่แนวคิดในการพัฒนาภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้มีความเข้มแข็ง ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันกับภูมิภาคอื่น ๆ ของโลก ซึ่งจะทำให้อาเซียนมีอำนาจต่อรองในเวทีการเจรจา ระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น โดยในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้นำอาเซียนได้รับรองเอกสารวิสัยทัศน์อาเซียน ๒๐๒๐ เพื่อกำหนดเป้าหมายว่าภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ (พ.ศ. ๒๕๖๓) อาเซียนจะเป็นวงสมานฉันท์แห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างมีพลวัต มุ่งปฏิสัมพันธ์กับประเทศภายนอกและชุมชนแห่งสังคมที่เอื้ออาทร

ดังนั้น ในการประชุมผู้นำอาเซียนครั้งที่ ๙ ระหว่างวันที่ ๗ - ๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่เมืองบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย บรรดาผู้นำอาเซียนทั้งหลายต่างเห็นพ้องกันว่าอาเซียนควรร่วมมือกันอย่างเหนียวแน่นเพื่อให้ความเข้มแข็งและมั่นคงยิ่งขึ้น จึงได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน (Declaration of ASEAN Concord หรือ Bali Concord II) เพื่อกำหนดให้มีการ “สร้างประชาคมอาเซียน” (ASEAN Community) ขึ้นภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ (ค.ศ. ๒๐๒๐) ซึ่งต่อมาในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๑๒ เดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้นำอาเซียนได้เห็นชอบที่จะเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมอาเซียนให้เร็วขึ้น โดยเปลี่ยนแปลงจากปี พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นปี พ.ศ. ๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๑๕) ดังนั้น ในการประชุมผู้นำอาเซียนครั้งที่ ๑๔ ที่ชะอำ หัวหิน ประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ผู้นำอาเซียนจึงได้ลงนามรับรองปฏิญญาชะอำ หัวหิน ว่าด้วยแผนงานจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ค.ศ. ๒๐๐๙ - ๒๐๑๕) เพื่อจัดตั้งประชาคมอาเซียนขึ้นภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

ประชาคมอาเซียนประกอบด้วย ๓ เสาหลัก (pillars) ได้แก่ (๑) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community : APSC) (๒) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) และ (๓) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community : ASCC) โดยมีหลักการและเป้าหมาย ดังนี้

ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community : APSC) การจัดตั้งประชาคมนี้เพื่อสร้างสังคมประชาธิปไตย สังคมที่มีความมั่นคง ปราศจากปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในภูมิภาค และหากเกิดปัญหาความขัดแย้ง อาเซียนได้กำหนดให้ยึดแนวทางสันติในการคลี่คลายปัญหาระหว่างกันในฐานะที่อาเซียนตั้งอยู่ในภูมิภาคเดียวกัน ระบอบการเมือง



การปกครองของรัฐสมาชิกจึงต้องมีเป้าหมายร่วมกันในการสร้าง “สังคมประชาธิปไตย” เพื่อความมั่นคงร่วมกันในภูมิภาค รวมถึงหลักการปกครองที่ดี การเคารพในสิทธิมนุษยชน อิสรภาพ เสรีภาพ และความเสมอภาคกันในหมู่พลเมืองอาเซียน

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) การจัดตั้งประชาคมนี้มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาอาเซียนให้เป็นภูมิภาคที่เจริญรุ่งเรือง จัดความยากจน และความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้อาเซียนพัฒนาอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน โดยตั้งเป้าหมายว่า ภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ อาเซียนจะมีการค้าขาย การแลกเปลี่ยนบริการและการลงทุนข้ามพรมแดนกันอย่างเสรี ผู้ใช้แรงงานรวมทั้งพลเมืองอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศ สามารถเดินทางไปประกอบอาชีพในประเทศสมาชิกของอาเซียนได้อย่างเสรี

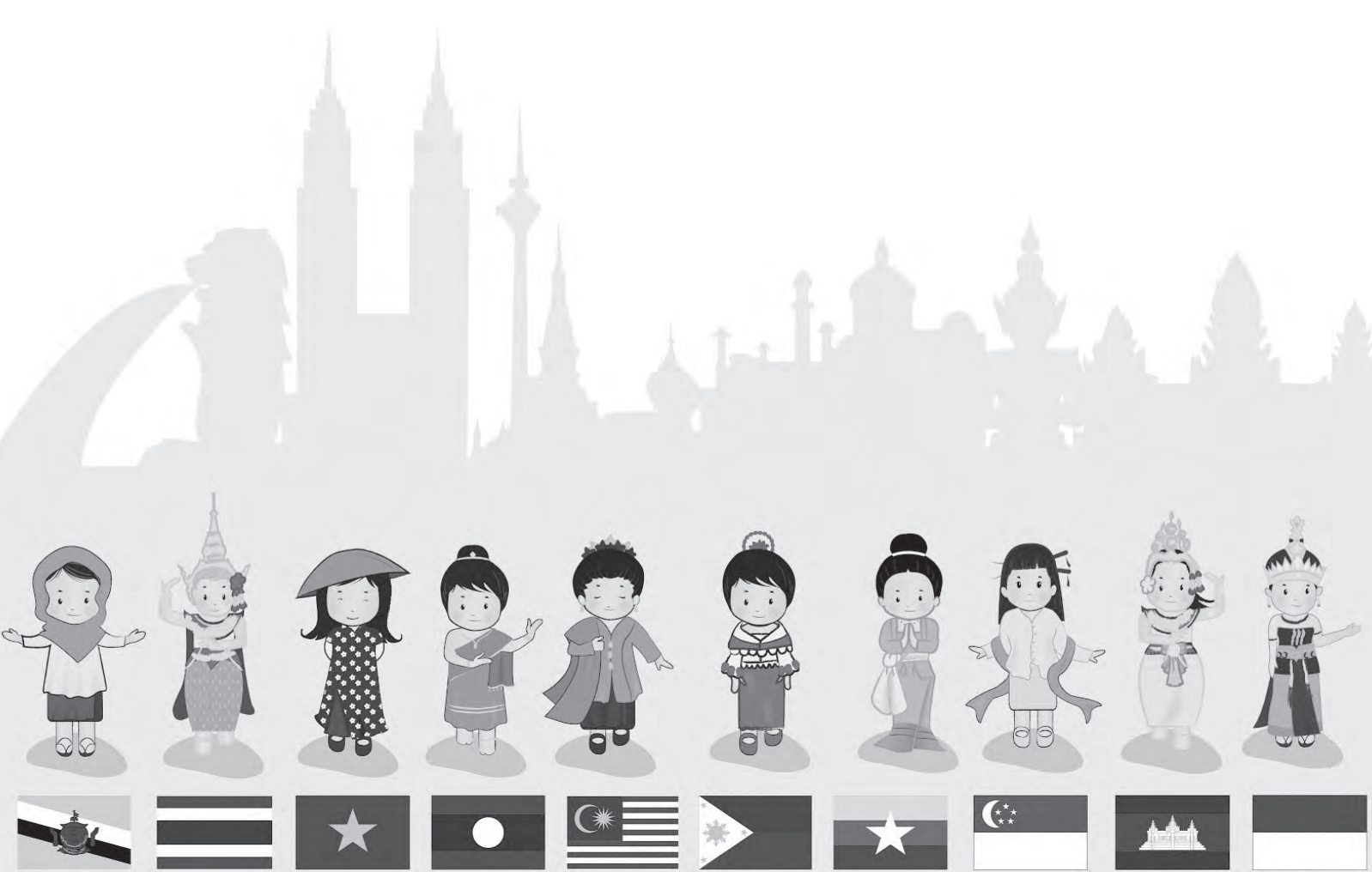
ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community : ASCC) การจัดตั้งประชาคมนี้มีเป้าหมายให้อาเซียนเป็นสังคมที่มีเอกภาพ เอื้ออาทรต่อกัน ความเป็นอยู่ที่ดี มีการพัฒนาในทุก ๆ ด้าน แนวทางการพัฒนาเน้นบูรณาการทางการศึกษา สร้างสังคมความรู้ ส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีความมั่นคงทางสังคม ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และเสริมสร้างอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของอาเซียน โดยมีแผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนซึ่งครอบคลุมความร่วมมือในหลายสาขา เช่น ความร่วมมือด้านการปราบปรามยาเสพติด การพัฒนาชนบท การจัดความยากจน สิ่งแวดล้อม การศึกษา วัฒนธรรม สตรี สาธารณสุข โรคเอดส์ และเยาวชน เป็นต้น

นอกจากนี้ในคราวการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๒๑ เมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๕ ณ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา นั้น ผู้นำอาเซียนได้ตกลงกำหนดวันในการรวมกันเป็นประชาคมอาเซียนอย่างเป็นทางการโดยกำหนดเป็นวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๑๕) โดยเป้าหมายหลักของการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน คือ การสร้างประชาคมที่มีความแข็งแกร่ง มีความเจริญรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ สามารถสร้างโอกาสและรับมือความท้าทายทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ และภัยคุกคามรูปแบบใหม่ได้อย่างรอบด้าน โดยให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี สามารถประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น และประชาชนในอาเซียนมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในการนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องอาศัยกลไกด้านนิติบัญญัติของรัฐสภาในการอนุวัติการกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎบัตรอาเซียน ปฏิญญาอาเซียน และบันทึกความตกลงในเรื่องต่าง ๆ ของอาเซียน รวมทั้งประเทศคู่เจรจาของอาเซียน ทั้งนี้ เพื่อแปรรูปหรือปรับเปลี่ยนพันธกรณีดังกล่าวให้เป็นกฎหมายภายในประเทศเพื่อให้มีผลบังคับใช้ในประเทศไทย ดังนั้น รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยด้านนิติบัญญัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนและส่งเสริมการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของประเทศไทยอย่างมั่นคงและยั่งยืน

ดังนั้น เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับประชาคมอาเซียนให้มากยิ่งขึ้น ทางกองบรรณาธิการวารสารจุลนิตินี้จึงได้ดำเนินการสัมภาษณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ ตลอดจนทรรศนะและข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์โดยเฉพาะในประเด็นเรื่อง “การเตรียมความพร้อม



ด้านนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน” จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญอันประกอบด้วย นายอรรถยุทธิ์ ศรีสมุท อธิบดีกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ และนายปกรณ์ นิลประพันธ์ กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อ่านได้มีโอกาสรับทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายในของรัฐว่ามีความเชื่อมโยงกันอย่างไร และนำมาปรับใช้กับการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียนได้หรือไม่ เพียงใด ประชาคมอาเซียนมีกลไกในการติดตามตรวจสอบการอนุวัติการกฎหมายภายในของรัฐภาคีให้สอดคล้องกับกฎบัตรอาเซียน ปฏิญญาอาเซียน และบันทึกความตกลงในเรื่องต่าง ๆ ของอาเซียนอย่างไร และ กฎหมายใดที่มีความสำคัญและจำเป็นต้องตราขึ้นหรือต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงเพื่อส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในประชาคมอาเซียน ตลอดจนรัฐสภาในฐานะองค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติจะใช้กลไกหรือวิธีการใดภายใต้กรอบของกฎบัตรอาเซียนและความตกลงต่าง ๆ ของอาเซียน ในการเชื่อมโยงข้อมูลด้านกฎหมายของประเทศในกลุ่มอาเซียนไว้เป็นฐานข้อมูลเดียวกันอันจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบเพื่อรองรับและสนับสนุนภารกิจงานด้านนิติบัญญัติของรัฐสภาในการตรากฎหมายภายในให้มีมาตรฐานเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน โดยท่านผู้อ่านสามารถติดตามเรื่องดังกล่าวได้ในจูลินิติ ฉบับนี้.





นายอรรถยุทธ์ ศรีสมุทร^๑

“การเตรียมความพร้อมด้านนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย
เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน”

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันศุกร์ที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๖
ณ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ

จุดนิต : ประชาคมอาเซียนได้อาศัยกลไกใดในการติดตามตรวจสอบการอนุวัติการกฎหมายภายในของรัฐภาคีให้สอดคล้องกับกฎบัตรอาเซียน ปฏิญญาอาเซียน และบันทึกความตกลงในเรื่องต่าง ๆ ของอาเซียน และในกรณีที่รัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าว จะมีมาตรการบังคับหรือไม่ อย่างไร

นายอรรถยุทธ์ ๔ : สำหรับกรอบความร่วมมือของประชาคมอาเซียนทั้งทางด้านการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคมในแต่ละสาขานั้นต่างก็มีกลไกขององค์กรระดับรัฐมนตรีเฉพาะสาขา (ASEAN Sectoral Ministerial Bodies) ซึ่งเป็นที่ประชุมของบุคคลระดับรัฐมนตรีในแต่ละกระทรวงของรัฐสมาชิกจำแนกตามภารกิจ เช่น ในภารกิจด้านความมั่นคงและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอยู่ในขอบเขตภารกิจของที่ประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ในภารกิจด้านเศรษฐกิจอยู่ในขอบเขตภารกิจของที่ประชุมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น

ส่วนการติดตามและตรวจสอบการอนุวัติการกฎหมายภายในของรัฐภาคีให้สอดคล้องกับกฎบัตรอาเซียน ปฏิญญาอาเซียน และบันทึกความตกลงในเรื่องต่าง ๆ ของอาเซียนนั้น มีความคิดเห็นว่าการติดตามและตรวจสอบของประชาคมอาเซียนมีความแตกต่างจากองค์การระหว่างประเทศอื่นพอสมควร เช่นหากจะเปรียบเทียบกับ



^๑ สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีจากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมอนเมาท์ มลรัฐอิลลินอยส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา, และปริญญาโท จากคณะสังคมศาสตร์ เอกนโยบายเศรษฐกิจ มหาวิทยาลัยชิคาโก ประเทศสหรัฐอเมริกา.



ประชาคมยุโรป (European Union - EU) แล้ว จะเห็นได้ว่า ในขณะที่ประชาคมยุโรปนั้นมี คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) เป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการริเริ่มการยกร่าง กฎหมายและเสนอให้คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป และสภายุโรปพิจารณาให้ความเห็นชอบ ตลอดจน นำกฎหมาย การจัดสรรงบประมาณ และนโยบาย ไปปฏิบัติ ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ประการสำคัญ คือ การพิทักษ์รักษาสันติสัญญาต่าง ๆ และทำงาน ร่วมกับศาลยุติธรรมยุโรป ในการดูแลให้กฎหมาย และพันธกรณีต่าง ๆ ของประชาคมยุโรป ได้รับการ นำไปใช้อย่างเหมาะสมและเป็นรูปธรรม

ในทางตรงกันข้าม ประชาคมอาเซียนกลับไม่ได้มีการจัดให้มีกลไกในการติดตามและตรวจสอบ การอนุวัติการกฎหมายภายในของรัฐภาคีในลักษณะที่เคร่งครัดหรือมีสภาพบังคับอย่างเด็ดขาด ในทำนองเดียวกับที่มีในประชาคมยุโรป เนื่องด้วยประชาคมอาเซียนเป็นการรวมตัวกันระหว่างประเทศ ในกลุ่มภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในลักษณะของความร่วมมือกันฉันท์มิตร ดังนั้น การอนุวัติการ กฎหมายภายในของรัฐภาคี ตลอดจนการนำพันธกรณีประการต่าง ๆ ของประชาคมอาเซียนไปปฏิบัติ นั้นได้อาศัยการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีในแต่ละด้านของรัฐสมาชิกนั่นเอง ตรวจสอบและปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายและอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับพันธกรณี ของประชาคมอาเซียน เช่น ในประเด็นเรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจในการลดพิกัดอัตราภาษีสินค้า ภาคการเกษตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะมี ภารกิจในการกำกับดูแลให้การดำเนินการตามพันธกรณีที่ได้ตกลงกันไว้ในเวทีประชาคมอาเซียนบรรลุผล นอกจากนี้ พันธกรณีของประชาคมอาเซียนอาจไม่ได้รับการดำเนินการตามกำหนดเวลาที่เคร่งครัด กล่าวคือ หากมีการกำหนดให้รัฐสมาชิกดำเนินการที่เกี่ยวข้องเพื่อยกเว้นพิกัดอัตราภาษีสินค้าประเภท ใดประเภทหนึ่งให้เรียบร้อยภายในปี ค.ศ. ๒๐๑๓ ในทางปฏิบัติอาจจะตกลงเลื่อนเป็นช่วงเวลากลางปี ค.ศ. ๒๐๑๔ อันจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานด้านพันธกรณีของประชาคมอาเซียนจะมีลักษณะเป็นการ ผ่อนปรนและถ้อยที่ถ้อยอาศัยมิได้มีสภาพบังคับหรือมีกลไกการติดตามที่เคร่งครัด

นอกจากนี้ในทางปฏิบัติที่ปรากฏเสมอมา ในการประชุมองค์กรระดับรัฐมนตรีด้านต่าง ๆ จะ มีวาระการประชุมที่มีสาระสำคัญในการติดตามการปฏิบัติตามพันธกรณีประการต่าง ๆ เช่นกัน ทั้งนี้ หากพบข้อบกพร่องในประการดังกล่าวก็จะใช้เวทีการประชุมเจรจาทางออกร่วมกัน และให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงของประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องหารือร่วมกันว่า จะดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างไร ตลอดจนหากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการที่ไม่ได้ปฏิบัติตามพันธกรณีนั้น ๆ แล้ว จะต้องจัดให้มีการชดเชยความเสียหายหรือการเสียโอกาสนั้นอย่างไร



ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีประเทศไทย และรัฐสมาชิกประชาคมอาเซียนได้ทำความตกลงกัน ในการลดพิกัดอัตราภาษีในภาคอุตสาหกรรมบางประการ เช่น รถยนต์ และส่วนประกอบรถยนต์ ดังที่มีกรณีประเทศไทยได้ดำเนินการลดพิกัดอัตราภาษีนำเข้ารถยนต์จากประเทศมาเลเซีย แต่ปรากฏว่าในช่วง ๒-๓ ปี หลังจากที่ได้มีการทำความตกลงลดพิกัดอัตราภาษีแล้ว อะไหล่รถยนต์ของไทยที่จะต้องส่งออกไปยังประเทศมาเลเซียกลับไม่ได้รับสิทธิในทำนองเดียวกันนี้ ได้ตามความตกลง จึงนำไปสู่การพิจารณาในที่ประชุมขององค์การระดับรัฐมนตรีในเวลาต่อมาเพื่อหาวิธีดำเนินงานให้สอดคล้องกับความตกลงและการชดเชยความเสียหายตลอดจนการเสียโอกาสในการแข่งขันทางการค้าให้แก่ประเทศไทย



จุดนิตติ : เพื่อเป็นการรองรับการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนนั้น ในกรณีของท่านคิดว่ากฎหมายฉบับใดที่มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องตราขึ้น หรือต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงเพื่อส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในประชาคมอาเซียนและเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาคมอาเซียนทั้งสามเสาหลักให้มีความมั่นคงและยั่งยืน

นายอรรถยุทธ ๔ : ผมมีความเห็นว่า นับเป็นการยากที่จะแสดงรายละเอียดของกฎหมายที่มีเป็นจำนวนมากเป็นรายฉบับโดยเฉพาะเจาะจงได้ ซึ่งยังรวมตลอดถึงกฎหมายลำดับรองฉบับต่าง ๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอีกมากมายและทับซ้อนกับกฎหมายฉบับอื่นเช่นกัน ในขณะนี้หน่วยงานในระดับกระทรวงและกรมต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาศึกษาและตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมายภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่กับพันธกรณีตามกรอบของประชาคมอาเซียนก็กำลังดำเนินการด้วยความยากลำบากอย่างยิ่งเนื่องจากสภาพปัญหาดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า กฎหมายภายในของประเทศไทยที่ควรได้รับการทบทวนและพัฒนาเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยเร่งด่วน คือ กฎหมายภายใต้เสาหลักของประชาคมเศรษฐกิจเป็นสำคัญ (ASEAN Economic Community หรือ AEC) เช่น กฎหมายด้านสินค้าและบริการ ด้านการลงทุน ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนความสามารถในการแข่งขันทางด้านธุรกิจการค้าและการบริการของประเทศไทยให้ทัดเทียมกับประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เช่น กฎหมายที่เป็นผลให้ต้นทุนของปัจจัยการผลิตในภาคอุตสาหกรรมประการต่าง ๆ มีมูลค่าลดต่ำลงอันเป็นปัจจัยส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันทางการค้า เป็นต้น



“ในอนาคตหากยังไม่มี การดำเนินการแก้ไขระบบกฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียนให้เป็นมาตรฐานเดียวกันหรือสอดคล้องกันก็อาจเกิดปัญหาการขัดกันของกฎหมาย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการของประชาคมอาเซียนได้ ดังนั้น ในการเตรียมความพร้อมทางด้านกฎหมายเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนนั้น ประเทศสมาชิกอาเซียนควรมีการกำหนดกรอบกฎหมาย และข้อบังคับใช้ที่ใกล้เคียงกัน หรือเป็นไปในทำนองเดียวกัน



ทั้งนี้ นอกจากที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมและปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริมความสามารถและโอกาสในการแข่งขันทางการค้าของภาคธุรกิจสินค้าและบริการของประเทศไทยในระดับภูมิภาคดังกล่าวข้างต้นแล้ว การให้ความสำคัญกับการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อการปกป้องคุ้มครองตลาดภายในประเทศไทย และขจัดความซ้ำซ้อนกันของกฎหมาย ตลอดจนการจัดให้มีกฎหมายใหม่ที่สอดคล้องกับพลวัตของประเทศไทยในภาวะที่มีการแข่งขันทางการค้าในระดับภูมิภาคก็มีความสำคัญที่ควรดำเนินการไปพร้อมกัน

จุดนิตินี้ : อยากทราบว่าในปัจจุบันกลุ่มประเทศอาเซียนนั้นมีกลไกหรือวิธีการใดภายใต้กรอบของกฎบัตรอาเซียนและความตกลงต่าง ๆ ของอาเซียน ในการที่จะจัดให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลทางด้านกฎหมายของประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียนไว้เป็นแหล่งข้อมูลเดียวกัน อันจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบเพื่อรองรับและสนับสนุนภารกิจงานด้านนิติบัญญัติของรัฐสภาในการตรากฎหมายภายในให้มีมาตรฐานเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน

นายอรรถยุทธ์ ๔ : ในปัจจุบันกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่มีความร่วมมือในการเชื่อมโยงข้อมูลด้านกฎหมายของประเทศสมาชิกอย่างเป็นระบบมากเท่าที่ควร โดยที่ผ่านมา มีเพียงการจัดทำสนธิสัญญาว่าด้วยการช่วยเหลือทางกฎหมายระหว่างกัน (ASEAN Treaty on Mutual Legal Assistance : MLA) และสนธิสัญญาว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายระหว่างกันในคดีอาญา (Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters : MLAT) เพื่อให้ความช่วยเหลือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน แต่ยังไม่ถึงระดับการแลกเปลี่ยนสำนวนคดี การพิจารณาคดี หรือแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบแต่อย่างใด ซึ่งที่ผ่านมา ก็ได้มีการหยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาถึงแนวทางการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในการเชื่อมโยงข้อมูลด้านกฎหมาย รวมทั้งการแก้ไขกฎหมาย หรือกระบวนการพิจารณาคดีของประเทศกลุ่มสมาชิกอาเซียนให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เนื่องจากในปัจจุบันแต่ละประเทศมีระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน ทั้งระบบกฎหมายคอมมอน ลอว์ (common law system) ของประเทศอังกฤษ หรือระบบกฎหมายซีวิล ลอว์



(civil law system) ของประเทศฝรั่งเศส หรือในกรณีของประเทศไทยก็เป็นระบบกฎหมายแบบผสม (mixed legal system) ทั้งนี้ ในอนาคตหากยังไม่มี การดำเนินการแก้ไขระบบกฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียนให้เป็นมาตรฐานเดียวกันหรือสอดคล้องกันก็อาจเกิดปัญหาการขัดกันของกฎหมาย ซึ่งอาจส่งผลต่อการดำเนินการของประชาคมอาเซียนได้

ดังนั้น ในการเตรียมความพร้อมทางด้านกฎหมายเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนนั้น ประเทศสมาชิกอาเซียนควรมีการกำหนดกรอบกฎหมาย และข้อบังคับใช้ที่ใกล้เคียงกัน หรือเป็นไปในทำนองเดียวกัน

จุดนิติ : บทสรุปส่งท้าย และข้อเสนอแนะอื่น ๆ อันจะเป็นประโยชน์ในการเตรียมความพร้อมและพัฒนางานด้านนิติบัญญัติของ รัฐสภา เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

นายอรรถยุทธ ๔ : ในปัจจุบัน ฝ่ายนิติบัญญัติได้มีแนวคิดในการเข้าร่วมพิจารณาศึกษาข้อมูลด้านกฎหมายอันเป็นประโยชน์ในการเตรียมความพร้อมและพัฒนางานด้านนิติบัญญัติของ รัฐสภา เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ซึ่งการเตรียมความพร้อมของฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวนี้



อาจจำเป็นต้องสร้างร่วมมือระหว่างรัฐสภาและกระทรวงหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายด้านต่าง ๆ โดยอาจจะเริ่มจากกระทรวงที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายด้านเศรษฐกิจ กฎหมายการแข่งขันทางการค้า หรือกฎหมายด้านการบริการ ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศไทยสามารถพัฒนา กฎหมายภายในให้สอดคล้องกับนานาประเทศ ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันในเวทีการค้าระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ รัฐสภาควรดำเนินการลดจำนวนกฎหมายที่ไม่จำเป็น หรือซ้ำซ้อนเนื่องจาก ขาดการเชื่อมโยงข้อมูลด้านกฎหมายของแต่ละกระทรวง รวมทั้งควรตรากฎหมายซึ่งบัญญัติให้ แต่ละกระทรวงจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้เป็นไปตามพันธกรณีของอาเซียน แม้ข้อบทยดังกล่าว จะขัดแย้งกับกฎหมายภายใน ซึ่งหากมีกฎหมายดังกล่าวก็จะช่วยลดความยุ่งยากในการปฏิบัติตามพันธกรณีของอาเซียน และสามารถพัฒนางานด้านนิติบัญญัติของ รัฐสภาให้สามารถรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ **๖**



นายปกรณ์ นิลประพันธ์^๑

“การเตรียมความพร้อมด้านนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย
เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน”



กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖
ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



จุดนิตี : แนวคิดและทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายในของรัฐว่ามีความเชื่อมโยงกันอย่างไร และทฤษฎีดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้กับการรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียนหรือไม่ เพียงใด

นายปกรณ์ ๔ : ในเบื้องต้นผมขอกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law) กับกฎหมายภายใน (Domestic Law) โดยทั่วไปก่อน หากศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ (Historical Approach) เราจะพบว่าแต่เดิมนั้นวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการคมนาคมขนส่งยังไม่พัฒนามากนัก แต่ละรัฐจึงอยู่อย่างเป็นเอกเทศ (Independent State) กฎกติกาในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติของรัฐมีเฉพาะเรื่องที่เป็นสากลจริง ๆ เช่น กฎหมายทะเล เป็นต้น ในยุคนี้ใครมีกำลังมากกว่าได้เปรียบ แม้จะมีการทำสนธิสัญญาระหว่างรัฐกันมากมายทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี แต่ก็ไม่ค่อยจะปฏิบัติตามกันสักเท่าใดนัก ดังจะเห็นจากการที่มีสงครามระหว่างรัฐเกิดขึ้นบ่อย ๆ ซึ่งรวมถึงสงครามโลกทั้งสองครั้งด้วย จนอาจกล่าวได้ว่า ก่อนสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองนั้น กฎหมายระหว่างประเทศไม่มีบทบาทต่อกฎหมายภายในมากนัก

^๑ สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ Master of Laws (LL.M.) จาก The University of Sydney ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นักกฎหมายกฤษฎีกาทรงคุณวุฒิ) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.



อย่างไรก็ดี ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง บทบาทของกฎหมายระหว่างประเทศต่อกฎหมายภายในได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัด การจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ขึ้นในปี ๑๙๔๕ ทำให้กฎหมายระหว่างประเทศมีบทบาทต่อกฎหมายภายในมากขึ้น และการจัดทำข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade : GATT) ขึ้นในปี ๑๙๔๗ และการดำเนินกิจกรรมของประเทศต่าง ๆ ทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคีต่าง ๆ เช่น การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community : EEC) การจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ก็ยังทำให้กฎหมายระหว่างประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี (Bilateral and Plurilateral Obligations) ที่ยังไม่ถึงขนาดที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทต่อกฎหมายภายในมากขึ้นด้วย เพราะรัฐที่ไม่สามารถพัฒนากฎหมายภายในให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าวได้ย่อมเสียโอกาสในการแข่งขันทางการค้าและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จึงทำให้ประเทศต่าง ๆ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมากขึ้น (Interdependent) และยิ่งวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) และระบบการคมนาคมขนส่ง (Logistics) ได้พัฒนาอย่างก้าวกระโดดนับแต่ช่วงทศวรรษ ๑๙๘๐s เป็นต้นมา ได้ทำให้ผู้คนในโลกมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมากขึ้นและมีความคิดหรือทัศนคติในเรื่องต่าง ๆ ไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้นหรือเป็นสากลมากขึ้น กฎหมายระหว่างประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศจึงยังมีอิทธิพลต่อกฎหมายภายใน ประเทศไทยเราเองก็อยู่ในกระแสการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ด้วย เราไม่ได้เป็นรัฐอิสระอย่างแท้จริงอย่างที่เคยเป็นเมื่อเจ็ดสิบปีที่ผ่านม่อีกต่อไปแล้ว

ดังนั้น การตรากฎหมายในปัจจุบันจึงมีความซับซ้อนมากกว่าการตรากฎหมายในยุคก่อนที่เราไม่ต้องคำนึงถึงอะไรมาก ดุกรอบรัฐธรรมนูญของเราอย่างเดียวเป็นพอซึ่งในทางตำราเรียกการร่างกฎหมายยุคโบราณนี้ว่า Constitutionalism แต่ในยุคนี้เราต้องพิจารณากฎหมายระหว่างประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศที่เราเป็นภาคีด้วยซึ่งในทางตำราเรียกการร่างกฎหมายยุคนี้ว่า Postnational law

กล่าวโดยสรุป ผู้ร่างกฎหมายในปัจจุบัน ซึ่งรวมถึงฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้พิจารณากฎหมายด้วย จะคำนึงถึงเฉพาะแต่รัฐธรรมนูญและกฎหมายภายในอย่างเดียวไม่ได้แล้ว แต่จะต้องคำนึงถึงกฎหมายระหว่างประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศบรรดาที่ประเทศไทยเป็นภาคีด้วย โดยเฉพาะการที่ประเทศไทยกำลังจะก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนก็ต้องพัฒนากฎหมายภายในให้รองรับพันธกรณีด้านต่าง ๆ ของประชาคมอาเซียนด้วย และการเตรียมความพร้อมด้านกฎหมายเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนนั้น จะแก้ไขเฉพาะตัวบทกฎหมายอย่างเดียวไม่ได้ แต่จะต้องพัฒนาและปรับปรุงทุกภาคส่วนให้มีความรู้ความเข้าใจในบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปไปพร้อมกันด้วย ทั้งฝ่ายบริหารในฐานะผู้กำหนดนโยบาย เสนอกฎหมายและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะผู้ตรากฎหมาย ฝ่ายตุลาการซึ่งเป็นผู้ใช้ผู้ตีความกฎหมาย รวมตลอดทั้งประชาชนซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะทิศทางในการพัฒนาประเทศเมื่อก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนจะคำนึงถึงนโยบายภายในประเทศอย่างเดียวไม่ได้ แต่จะต้องคำนึงถึงนโยบายโดยรวมของประชาคมอาเซียนด้วย โดยใช้กฎบัตรอาเซียนและบรรดาความตกลงต่าง ๆ ของอาเซียนเป็นแนวทางในการดำเนินการ



จุดนิตินิติ : ประชาคมอาเซียนได้อาศัยกลไกใดในการติดตามตรวจสอบการอนุวัติการกฎหมายภายในของรัฐภาคีให้สอดคล้องกับกฎบัตรอาเซียน ปฏิญญาอาเซียน และบันทึกความตกลงในเรื่องต่าง ๆ ของอาเซียน และในกรณีที่รัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวจะมีมาตรการบังคับหรือไม่ อย่างไร

นายปกรณ์ ๔ : ประชาคมอาเซียนเป็นการรวมตัวกันของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จำนวน ๑๐ ประเทศ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันด้านความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม บนหลักการพื้นฐานของการเป็นเพื่อนบ้านที่ดีต่อกัน โดยประเทศภาคีสมาชิกของประชาคมอาเซียนมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้กรอบของกฎบัตรอาเซียน ปฏิญญาอาเซียน และบันทึกความตกลงในเรื่องต่าง ๆ ของอาเซียน ในกรณีที่ประเทศภาคีของประชาคมอาเซียนไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้ตกลงกันไว้ ในทางปฏิบัตินั้นไม่มีการกำหนดมาตรการบังคับทางกฎหมายโดยตรง อย่างไรก็ตาม ในทางสังคมระหว่างประเทศ เมื่อรัฐใดไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศย่อมไม่เป็นที่ยอมรับของรัฐอื่นซึ่งเป็นมาตรการบังคับทางอ้อมให้ประเทศภาคีต้องปฏิบัติตามพันธกรณีต่าง ๆ ของอาเซียน

ปัจจุบันปัญหาสำคัญของประเทศไทยในการติดตามตรวจสอบการอนุวัติการกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับกฎบัตรอาเซียน ปฏิญญาอาเซียน และบันทึกความตกลงในเรื่องต่าง ๆ ของอาเซียน คือ การขาดฐานข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่ครบถ้วนสมบูรณ์ โดยแต่ละหน่วยงานจะมีฐานข้อมูลสำหรับใช้ประโยชน์ในภารกิจของตนเองแต่ขาดการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นระบบเดียวกัน ดังนั้น ควรจะมีการรวบรวมข้อมูลกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับประชาคมอาเซียนและมีหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการจัดทำและบริหารจัดการฐานข้อมูลกลางซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการสืบค้นข้อมูลและติดตามความเคลื่อนไหวของกฎหมายในกลุ่มอาเซียนและการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

จุดนิตินิติ : เพื่อเป็นการรองรับการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนนั้น ในกรณีของท่ามกลางกฎหมายฉบับใดที่มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องตราขึ้น หรือต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงเพื่อส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในประชาคมอาเซียนและเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาคมอาเซียนทั้งสามเสาหลักให้มีความมั่นคงและยั่งยืน

นายปกรณ์ ๔ : การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนนั้น ประกอบด้วย ๓ เสาหลัก คือ

๑) ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community หรือ APSC) ซึ่งได้มีข้อตกลงระหว่างสมาชิกของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๖ คือ สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation หรือ TAC) โดยมีหลักการสำคัญของสนธิสัญญาว่าจะไม่รุกรานกัน เคารพสิทธิในเอกราช การมีอำนาจอธิปไตย ความเท่าเทียมกัน ความมั่นคงทางดินแดนและเอกลักษณ์แห่งชาติของทุกประเทศ มีความร่วมมือทางความมั่นคง ทางการเมือง ทางทหาร ซึ่งเป็นเรื่องที่ยาก



“ปัจจุบันปัญหาสำคัญของประเทศไทยในการติดตามตรวจสอบการอนุวัติการกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับกฎบัตรอาเซียน ปฏิญญาอาเซียน และบันทึกความตกลงในเรื่องต่าง ๆ ของอาเซียน คือ การขาดฐานข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่ครบถ้วนสมบูรณ์”



จะละเอียดอ่อน รวมถึงเน้นการไม่ก้าวก่ายกิจการภายในของแต่ละประเทศ เพราะฉะนั้นในเรื่องของความมั่นคงจึงไม่มีข้อใดที่น่ากังวล

๒) **ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community หรือ AEC)** เป็นความร่วมมือในการก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันหรือช่วยเหลือเกื้อกูลกันด้านเศรษฐกิจระหว่างประชาชนคนไทยกับประชาชนในกลุ่มประเทศอาเซียนที่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ จะทำให้เกิดตลาดและฐานการผลิตเดียว (single Market) ทำให้มีอำนาจทางการตลาดในการต่อรองกับประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ ได้ โดยมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้เกิด Free Flow ในเรื่องสินค้า บริการ แรงงานฝีมือ ทุนและการลงทุน เช่น เรื่องสัญชาติของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งเป็นชาวต่างชาติ เรื่องที่อยู่อาศัยของผู้ประกอบธุรกิจ หรือเรื่องการทำคนสัญชาติอาเซียนสามารถถือหุ้ในนิติบุคคลได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ เป็นต้น และ

๓) **ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community หรือ ASCC)** จะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศของสมาชิกอาเซียนนั้นต่างมีอัตลักษณ์เป็นของตัวเองที่ไม่เหมือนกัน การเชื่อมโยงกันระหว่างประเทศสมาชิกในเรื่องนี้จึงกระทำได้ค่อนข้างยากและต้องใช้ระยะเวลาาน

ดังนั้น การพิจารณาว่ากฎหมายฉบับใดที่มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องตรารขึ้นหรือต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในประชาคมอาเซียน จึงต้องให้ความสำคัญกับการตราหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสาหลักเศรษฐกิจก่อนเป็นลำดับแรก ทั้งนี้ สามารถแบ่งแยกออกได้ ๔ กลุ่มด้วยกัน คือ

กลุ่มที่ ๑ คือ กฎหมายที่จะเป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนหรือการปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในกฎบัตรอาเซียน

เนื่องจากกลไกตามกฎหมายของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเป็นจำนวนมากยังใช้ระบบการควบคุมอย่างใกล้ชิดผ่านการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ฯลฯ กับการประกอบกิจกรรมเกือบทุกประเภทซึ่งส่วนใหญ่เป็นการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน ซึ่งมีที่มาจากแนวคิดและทัศนคติของภาครัฐในการบริหารประเทศไทยตั้งแต่ดั้งเดิมมาจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือ มุ่งดูแลผลประโยชน์ของชาติและคนไทยทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ และสังคม หรือผลประโยชน์ของประเทศไทยหรือ “คนไทยต้องมาก่อน” อันเป็นทัศนคติของรัฐเดี่ยวเมื่อสมัยเจ็ดสิบปีก่อน เช่น กฎหมายการประกอบธุรกิจ



ของคนต่างด้าว ที่ได้กำหนดในเรื่องสัดส่วนการถือหุ้นของคนต่างด้าวในนิติบุคคล รวมถึงกำหนดห้ามไม่ให้คนต่างด้าวประกอบกิจการธุรกิจบางประเภทที่เป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่พร้อมจะแข่งขันกับคนต่างด้าว ซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบาทและพันธกิจของภาครัฐที่ต้องเปลี่ยนไปจากเดิมเมื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนซึ่งต้องปฏิบัติต่อคนไทยและคนอาเซียนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งระบบควบคุมอย่างใกล้ชิดผ่านการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ฯลฯ นั้น ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ฯลฯ มากมาย ซึ่งก่อให้เกิดผลของปัญหาที่ตามมา กล่าวคือ เป็นการสร้างขึ้นตอนและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่หลากหลายให้ต้องปฏิบัติตามทั้งในส่วนของภาครัฐและผู้ยื่นคำขอเกินความจำเป็น อันเป็นการขยายภารกิจของรัฐออกไปอีกเพราะรัฐต้องควบคุมในทุก ๆ เรื่อง ผลที่ตามมา นอกจากจะทำให้รัฐต้องมีบุคลากรเป็นจำนวนมากเพื่อทำหน้าที่รองรับภารกิจนั้นแล้ว ยังทำให้รัฐต้องใช้จ่ายเงินภาษีอากรเพื่อเป็นค่าตอบแทนบุคลากรเหล่านี้เพิ่มขึ้นตามไปด้วย รวมถึงค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อและบำรุงรักษาอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นการสร้างต้นทุนในการประกอบกิจการต่าง ๆ ของประชาชนอีก ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องตัวเงินเกี่ยวกับการขออนุญาต หรือในเรื่องเวลาที่ต้องใช้ในการดำเนินการ เป็นต้น



ดังนั้น ประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายจึงได้ปรับเปลี่ยนกลไกหรือพัฒนากฎหมายภายในของเขาใหม่จากการใช้ระบบการควบคุมดังกล่าวมาเป็นระบบกำกับดูแลและระบบส่งเสริมเป็นส่วนใหญ่ และใช้ระบบควบคุมเฉพาะเพียงเรื่องที่สำคัญเท่านั้น ตัวอย่างเช่นระบบกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งทำให้ประเทศสิงคโปร์พัฒนาได้อย่างรวดเร็ว เพราะภาครัฐของประเทศสิงคโปร์จะทำหน้าที่เข้ามาควบคุมก็แต่เฉพาะเรื่องที่สำคัญเท่านั้น และผลในทางอ้อมทำให้ระบบราชการของประเทศสิงคโปร์มีขนาดเล็กแต่ประสิทธิภาพในการทำงานสูงเพราะไม่ต้องวุ่นวายไปทุกเรื่อง และมีการพัฒนานวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อส่งเสริมและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการประกอบกิจการทางธุรกิจหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจอยู่ตลอดเวลา

เพราะฉะนั้น ปัญหาสำคัญของไทยขณะนี้ก็คือจะทำอย่างไรที่จะเพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับมาตรฐานการทำงานของระบบราชการไทยในการตอบสนองต่อภารกิจของรัฐและการให้บริการประชาชน ตลอดจนปรับบทบาทและภารกิจของระบบราชการให้ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลก



และให้มีการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในด้านการพัฒนาคนระหว่างข้าราชการของกลุ่มประเทศอาเซียน เพื่อให้กำลังคนภาครัฐของภูมิภาคอาเซียนมีความรู้ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ที่ยาวไกล ตลอดจนเป็นผู้ที่มีความสามารถต่อการบริหารการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม

กลุ่มที่ ๒ กฎหมายส่งเสริมการลงทุนในรัฐอื่นที่เป็นภาคีของประชาคมอาเซียน

ปัจจุบันผู้ประกอบการในประเทศไทยได้มีการขยายการลงทุนไปในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศในประชาคมอาเซียนมากขึ้นเป็นลำดับเพื่อเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากพันธกรณีต่าง ๆ แต่ก็เป็นการลงทุนของผู้ประกอบการรายใหญ่เพียงไม่กี่รายเท่านั้น กรณีจึงอาจต้องสร้างแรงจูงใจ ส่งเสริมหรืออำนวยความสะดวกให้ผู้ประกอบการไทยทุกระดับไปลงทุนในอาเซียนให้มากขึ้น รวมทั้งจัดให้มีฐานข้อมูลกลางด้านกฎหมายของรัฐอื่นที่เป็นภาคีของประชาคมอาเซียน เพื่อให้คนไทยได้มีโอกาสศึกษาข้อมูลกฎหมายของรัฐภาคีเหล่านั้นก่อนที่จะไปลงทุนด้วย

กลุ่มที่ ๓ กฎหมายสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อรองรับกับสภาพปัญหาจากการเข้าร่วมประชาคมอาเซียน

เนื่องจากการหลั่งไหลเข้ามาของสินค้า บริการ แรงงานฝีมือ ทุนและการลงทุนจากสมาชิกอื่นของอาเซียนตามหลัก Free flow of goods, services, skilled labor, capital and investment อันเป็นหัวใจของประชาคมเศรษฐกิจ



อาเซียนนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจและสุขอนามัยและความปลอดภัยของผู้บริโภคภายในประเทศโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แม้ปัจจุบันประเทศไทยจะมีมาตรการทางกฎหมายที่เป็นภูมิคุ้มกันสภาพปัญหาลักษณะดังกล่าวหลายมาตรการก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นมาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว เป็นต้น แต่เห็นว่าประเทศไทยยังมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงกลไกหรือพัฒนากฎหมายภายในเหล่านี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามพันธกรณีภายใต้กรอบการค้าเสรีของอาเซียนในปัจจุบันด้วย ซึ่งหากรัฐไม่สามารถรักษาสภาพการแข่งขันทางการค้าของผู้ประกอบการในตลาดให้คงสภาพที่เป็นธรรมได้ ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมภายในประเทศอาจไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการจากประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นที่มีต้นทุนการผลิตต่ำกว่ามากหรือที่ใช้มาตรการทางการค้าที่ไม่เป็นธรรมต่าง ๆ ได้ และในส่วนของผู้บริโภคก็อาจได้รับผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินจากการบริโภคสินค้าราคาถูกแต่ไม่มีคุณภาพและความปลอดภัย ที่ได้นำสินค้าเข้ามาจำหน่ายในราชอาณาจักรด้วย

กลุ่มที่ ๔ กฎหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

เนื่องจากการที่ประเทศไทยจะเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนตามหลัก Market oriented economy นั้น แม้จะช่วยส่งเสริมต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่เพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ก็ได้ส่งผลกระทบต่อทางสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง



ที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยคำนึงถึงผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การประกอบกิจการทางการค้าในด้านต่าง ๆ ภายหลังเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนก็เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนายั่งยืน ซึ่งอาจต้องมีการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น



จุดนิติ : อยากทราบว่าในปัจจุบันกลุ่มประเทศอาเซียนนั้นมีกลไกหรือวิธีการใดภายใต้กรอบของกฎบัตรอาเซียนและความตกลงต่าง ๆ ของอาเซียน ในการที่จะจัดให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลทางด้านกฎหมายของประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียนไว้เป็นแหล่งข้อมูลเดียวกัน อันจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบเพื่อรองรับและสนับสนุนภารกิจงานด้านนิติบัญญัติของรัฐสภาในการตรากฎหมายภายในให้มีมาตรฐานเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน

นายปกรณ์ ๔ : การเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ASEAN Connectivity) อาศัยกลไกที่สำคัญ คือ แผนแม่บทว่าด้วยการเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (Master Plan on ASEAN Connectivity) ที่ได้รับความเห็นชอบจากผู้นำอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศ ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๑๗ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อจะเร่งรัดการเชื่อมโยงสมาชิกทั้ง ๑๐ ประเทศให้เป็นหนึ่งเดียว ทั้งในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านประชาชน และด้านกฎหมาย โดยมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อการสนับสนุนการสร้างประชาคมอาเซียนอย่างแท้จริงภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งจะมีคณะทำงานสาขาต่าง ๆ ของอาเซียนเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการดำเนินการในแต่ด้านให้บรรลุเป้าหมายตามกรอบเวลาที่กำหนดไว้ในแผนแม่บท ทั้งนี้ การเชื่อมโยงข้อมูลด้านกฎหมายของประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียนนอกจากมีการดำเนินการโดยผ่านกลไกดังกล่าวแล้วยังมีสมาคมกฎหมายอาเซียน (The ASEAN Law Association หรือ ALA) ที่ได้รวบรวมฐานข้อมูลด้านกฎหมายเหล่านี้ไว้ด้วยเช่นกัน แต่มีข้อสังเกตว่าในส่วนข้อมูลด้านกฎหมายของประเทศไทยนั้นมักจะไม่ได้มีการดำเนินการจัดทำคำแปลกฎหมายแต่ละฉบับไว้เป็นภาษาอังกฤษ ดังนั้น รัฐบาลจึงควรกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจนให้กระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายแต่ละฉบับได้จัดให้มีการแปลกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงนั้น ๆ เป็นภาษาอังกฤษซึ่งถือว่าเป็นภาษากลางหรือภาษาทางการของอาเซียนด้วย และให้ดำเนินการเผยแพร่ในเว็บไซต์ของกระทรวงนั้น และใน Royal Thai Government Portal รวมถึงรวบรวมไว้ที่รัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อเป็นการ



อำนาจความสะดวกแก่นักลงทุนต่างชาติในการศึกษาและวิเคราะห์การบริหารจัดการความเสี่ยงที่จะมาลงทุนในประเทศไทย นอกจากนี้การแปลกฎหมายเป็นฉบับภาษาอังกฤษ ซึ่งสามารถจะยังประโยชน์ในเรื่องการป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากเหตุที่นักลงทุนต่างชาติไม่รู้กฎหมายไทยได้อีกด้วย

จุดนิตี : บทสรุปสงกัาย และข้อเสนอแนะอื่น ๆ อันจะเป็นประโยชน์ในการเตรียมความพร้อมและพัฒนางานด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

นายปกรณ์ ๔ : สำหรับการเตรียมความพร้อมงานด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนนั้น รัฐบาลและรัฐสภาควรร่วมมือกันอย่าง



ใกล้ชิดในการกำหนดให้มีหน่วยงานกลางในการจัดทำและสนับสนุนข้อมูลบรรดาพันธกรณีในประเทศไทย เข้าผูกพันในเรื่องต่าง ๆ ต้องดำเนินการอนุวัติการกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถตรวจสอบได้ว่ากฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ บรรดาที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ว่าเป็นปัญหาอุปสรรคหรือสอดคล้องกับพันธกรณีในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนหรือไม่ อย่างไร หรือมีกฎหมายฉบับใดบ้างที่ควรปรับปรุงหรือแก้ไขเพื่อส่งเสริมการลงทุนในรัฐอื่นที่เป็นภาคีของประชาคมอาเซียนหรือเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้กับประเทศหรือเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งนี้ เพื่อที่หน่วยงานของรัฐเหล่านั้นจะได้เสนอรัฐบาลว่าสมควรปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายเหล่านั้นอย่างไร และกฎหมายฉบับใดบ้างที่มีความสำคัญที่จะต้องเร่งรัดดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขตามลำดับก่อนหลัง ประการสำคัญที่สุดคือ ถึงเวลาแล้วที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติควรที่จะร่วมกันผลักดันอย่างต่อเนื่อง และจริงจังในการปรับเปลี่ยนทัศนคติและบทบาทของภาครัฐจากผู้ควบคุมการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ผ่านการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ที่มีมากกว่าร้อยละ ๙๐ ของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ มาเป็นผู้ส่งเสริมหรืออำนวยความสะดวกแก่ภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการต่าง ๆ และเป็นกรรมการในการกำกับดูแลให้ผู้ประกอบกิจการทั้งหลายประกอบกิจการเพื่อให้เป็นไปตามกติกาที่วางไว้ โดยใช้ระบบควบคุมเฉพาะกับเรื่องที่มีความจำเป็นต้องควบคุมอย่างแท้จริงเท่านั้น เช่น เรื่องที่อาจกระทบกระเทือนต่อการรักษาความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งหากปฏิบัติการดังที่กล่าวมาแล้ว เชื่อได้เลยว่ากฎหมายไทยจะสามารถก้าวทันตามความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกเหมือนดังเช่นประเทศที่พัฒนาแล้วได้ในอนาคต. ๒



All truly wise thoughts have been thought already
Thousands of times ; but to make them truly ours, we must
Think them over again honestly, till they take root in our
personal experience

Johann Wolfgang Von Goethe (1749-1832)

ความคิดที่ฉลาดอย่างแท้จริงทั้งหลายถูกคิดมาแล้วนับพันครั้ง ;
แต่การจะทำให้มันเป็นของเรา,
เราจะต้องคิดทบทวนใหม่อย่างซื่อตรง,
จนกระทั่งมันหยั่งรากลึกลงในประสบการณ์ส่วนตัวของเรา.



โยฮาน โวฟกัง ฟอน เกอเต้
(คำคมและวาทะสำคัญในประวัติศาสตร์โลก ๒, วิทยาการ เชียงดูล, หน้า ๑๓)



สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๖

► เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดนิติบุคคล เฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๐ พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดนิติบุคคล เฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๐ พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา (สคก.) ตรวจสอบพิจารณาแล้ว และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร พิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑. บทนิยาม “นิติบุคคลเฉพาะกิจ” หมายความว่า ตัวกลางที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ และได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจตามพระราชกำหนดนี้

“การแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์” หมายความว่า การที่นิติบุคคลเฉพาะกิจรับโอนสินทรัพย์หรือรับสินทรัพย์ไว้เป็นหลักประกันจากผู้จำหน่ายสินทรัพย์เพื่อทำการออกและจำหน่ายหลักทรัพย์แก่ผู้ลงทุน โดยนำเงินที่ได้จากการจำหน่ายหลักทรัพย์มาชำระ หรือมอบให้แก่ผู้จำหน่ายสินทรัพย์ตามความตกลงที่ทำไว้ และจะมีการชำระหนี้แก่ผู้ถือหลักทรัพย์โดยขึ้นอยู่กับกระแสรายรับที่เกิดจากสินทรัพย์ที่รับโอนมา หรือที่รับไว้เป็นหลักประกัน

“สินทรัพย์” หมายความว่า ๑) สิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้เป็นเงินที่ก่อให้เกิดกระแสรายรับ หรือ ๒) สิทธิเรียกร้องที่จะมีขึ้นในอนาคตโดยให้ชำระหนี้เป็นเงินที่ก่อให้เกิดกระแสรายรับตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด

“ผู้จำหน่ายสินทรัพย์” หมายความว่า ผู้โอนหรือจะโอนสินทรัพย์ หรือให้ หรือจะให้สินทรัพย์ไว้เป็นหลักประกันแก่นิติบุคคลเฉพาะกิจในการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์

๒. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนดให้ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ ให้คณะกรรมการ ก.ล.ต. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๒.๑ กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์

๒.๒ กำกับดูแลให้นิติบุคคลเฉพาะกิจปฏิบัติตามพระราชกำหนดนี้

๒.๓ กำหนดประเภทของสินทรัพย์ที่อนุญาตให้ทำการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ และประเภทของหลักทรัพย์ที่จะออกเนื่องจากการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ ฯลฯ



ทั้งนี้ คณะกรรมการ ก.ล.ต. อาจมอบอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการกำกับตลาดทุน ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ดำเนินการแทนได้

๓. หลักเกณฑ์การจดทะเบียนนิติบุคคลเฉพาะกิจ

๓.๑ เพิ่มเติมหลักเกณฑ์การจดทะเบียนนิติบุคคลเฉพาะกิจ โดยบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือทรัสต์ที่จะจัดตั้งเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจ ต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์

๓.๒ นิติบุคคลเฉพาะกิจจะดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์หลายโครงการในขณะเดียวกันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีที่นิติบุคคลเฉพาะกิจดำเนินการโดยการก่อตั้งทรัสต์ ทรัสต์อาจดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์หลายโครงการในขณะเดียวกันได้

๔. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลเฉพาะกิจ ในการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ ห้ามมิให้นิติบุคคลเฉพาะกิจกระทำการใดนอกจากที่กำหนดไว้ในโครงการที่ได้รับอนุมัติ เว้นแต่จะได้รับการผ่อนผันจากคณะกรรมการ ก.ล.ต.

๕. การได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการโอนสิทธิเรียกร้อง กำหนดให้นิติบุคคลเฉพาะกิจได้รับยกเว้นการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการโอนสิทธิเรียกร้อง ดังนี้

๕.๑ การโอนสินทรัพย์ที่ผู้รับชำระหนี้เดิมเป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้

๕.๒ การโอนสินทรัพย์ที่มีการเปลี่ยนตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้โดยผลของกฎหมาย อันเนื่องมาจากการควบกิจการของนิติบุคคลดังกล่าว

๖. การยกเว้นค่าธรรมเนียมกรณีการโอนและการเปลี่ยนแปลงรายการทางทะเบียน การโอนและการเปลี่ยนแปลงรายการทางทะเบียนเกี่ยวกับสินทรัพย์ตามโครงการที่ได้รับอนุมัติ ให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะกำหนดในกฎหมายใด ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับการโอนและการเปลี่ยนแปลงรายการทางทะเบียนเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหลักประกันที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ตามโครงการที่ได้รับอนุมัติโดยอนุโลม

๗. การเข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความในศาลของนิติบุคคลเฉพาะกิจ ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลเกี่ยวกับสินทรัพย์ที่โอนให้แก่นิติบุคคลเฉพาะกิจตามโครงการที่ได้รับอนุมัติ ให้นิติบุคคลเฉพาะกิจเข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนผู้จำหน่ายสินทรัพย์

๘. บทสันนิษฐานสำหรับการกำหนดราคาอันสมควรในการโอนสินทรัพย์ การโอนสินทรัพย์จากผู้จำหน่ายสินทรัพย์ไปยังนิติบุคคลเฉพาะกิจในโครงการที่ได้รับอนุมัติด้วยมูลค่าดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นราคาอันสมควรและไม่เป็นการโอนโดยมีค่าตอบแทนน้อยเกินสมควร หรือทำให้เจ้าหน้าที่ของผู้จำหน่ายสินทรัพย์เสียเปรียบ

๘.๑ มูลค่าทางบัญชีตามมาตรฐานการบัญชี

๘.๒ มูลค่าที่ปรึกษาทางการเงินซึ่งมิใช่ที่ปรึกษาทางการเงินของโครงการนั้น ได้ให้ความเห็นว่าเป็นราคาอันสมควรในการโอนสินทรัพย์ของโครงการ และพิจารณาถึงการเพิ่มความน่าเชื่อถือของธุรกรรมในการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ด้วยแล้ว



๙. **บทกำหนดโทษ** นิติบุคคลเฉพาะกิจใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ หรือ มาตรา ๑๕ วรรคสอง หรือตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๕/๑ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามแสนบาท

๑๐. **บทเฉพาะกาล** บรรดาประกาศคณะกรรมการ ก.ล.ต. ที่ออกตามพระราชกำหนด นิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปจนกว่าจะได้มีประกาศที่ออกตามพระราชกำหนด นิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

► เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เฉพาะกิจ พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน เฉพาะกิจ พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) ตรวจสอบพิจารณาแล้ว โดยได้ปรับปรุง รูปแบบของกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นกองทุนที่มีสถานะไม่เป็นนิติบุคคล อยู่ในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งกระทรวงการคลัง (กค.) พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยและยืนยัน ให้ดำเนินการต่อไปได้ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ

โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ชื่อร่าง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ.

๒. รูปแบบของกองทุน มีสถานะไม่เป็นนิติบุคคลอยู่ในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

๓. องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนฯ เพิ่มเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

อธิบดีกรมบัญชีกลาง และผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย และแก้ไขให้ผู้ว่าการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นกรรมการและเลขานุการ

๔. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับรายได้ของกองทุนที่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน แก้ไขปรับปรุง โดยตัดร่างมาตรา ๑๔ (๓) ออก

๕. หลักเกณฑ์การนำส่งเงินเข้ากองทุน กำหนดฐานในการคำนวณเงินนำส่งเข้ากองทุน ให้คำนวณจากยอดเงินที่ได้รับจากประชาชน โดยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดรายละเอียดของยอดเงินที่ได้รับจากประชาชนและการคำนวณเงินนำส่งกองทุน

กำหนดอัตราการเรียกเก็บเงินนำส่งให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ต้องไม่เกินร้อยละหนึ่ง ซึ่งอัตราที่กำหนดนั้นจะสอดคล้องกับการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากด้วย



๖. หลักเกณฑ์การจ่ายเงินกองทุน

๑) กรณีเพิ่มทุนสถาบันการเงิน

หากกระทรวงการคลังเห็นสมควรใช้เงินจากกองทุนให้เสนอคณะกรรมการพิจารณาจำนวนเงินที่จะจัดสรรจากกองทุนเพื่อการเพิ่มทุน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาจำนวนเงินที่จะจัดสรรแล้ว ให้กระทรวงการคลังเสนอความเห็นของคณะกรรมการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

๒) กรณีการสนับสนุนการดำเนินโครงการตามมติคณะรัฐมนตรี

กำหนดให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจขอรับการสนับสนุนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณาอนุมัติเงินกองทุนไม่เกินวงเงินที่คณะกรรมการเสนอ ซึ่งโครงการที่จะได้รับการสนับสนุนนั้นต้องเป็นโครงการที่ดำเนินการในภายหลังจากวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับแล้วเท่านั้น

๗. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเงินและการบัญชีของกองทุน

กำหนดให้ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี ให้คณะกรรมการเสนองบการเงินและรายงานการใช้จ่ายเงินของกองทุนในปีที่ล่วงมาแล้วต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อตรวจสอบรับรองให้เสนองบการเงินและรายงานการใช้จ่ายเงินที่มีการรับรองแล้วต่อรัฐมนตรีและให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

➤ เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๖

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๖ (ตั้งแต่วันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นต้นไป) ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) เสนอ และให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อไปได้

ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอว่า บัดนี้ ใกล้จะถึงกำหนดวันเริ่มประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ สำหรับปี ๒๕๕๖ (วันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖) แล้วจึงได้ยกร่างพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๖ ขึ้นเพื่อให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติตั้งแต่วันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นต้นไป



สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี

วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

➤ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกำลังสำรอง พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติกำลังสำรอง พ.ศ. ตามที่กระทรวงกลาโหมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

ทั้งนี้ กระทรวงกลาโหมเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาว่า โดยที่รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราชอธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ ต้องจัดให้มีกำลังทหาร อาวุธยุทโธปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยจำเป็นและเพียงพอ เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราชอธิปไตย ความมั่นคงของรัฐ สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อการพัฒนาประเทศ ประกอบกับกระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่พิทักษ์รักษาเอกราช และความมั่นคง แห่งราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอก และภายในราชอาณาจักร ปรามปรามการกบฏและการจลาจล จึงควรจัดให้มีกำลังสำรองเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของกระทรวงกลาโหม

ดังนั้น เพื่อให้มีกำลังสำรองเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของกระทรวงกลาโหม เห็นควรให้มีการจัดเตรียมความพร้อมของกำลังสำรอง ด้วยการเพิ่มพูนความรู้ ด้านการทหาร การแก้ไข ปัญหาภัยคุกคามในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการช่วยเหลือและบรรเทาภัยพิบัติ ทั้งนี้ หากเกิดภัยคุกคามทางทหารที่ต้องใช้กำลังทหารขนาดใหญ่ หรือเกิดภัยพิบัติสาธารณะ จะต้องสามารถเรียกกำลังสำรองเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับกำลังทหารประจำการได้ด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑. กำหนดชื่อ “พระราชบัญญัติกำลังสำรอง พ.ศ.” เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ ซึ่งกำหนดให้กระทรวงกลาโหม จัดให้มีกำลังสำรองเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของกระทรวงกลาโหม

๒. กำหนดให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติเมื่อพ้นกำหนด ๒๔๐ วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๓. กำหนดบทนิยาม “กำลังสำรอง” “กิจการกำลังสำรอง” “บัญชีบรรจุกำลัง” “การเรียกกำลังสำรองเพื่อตรวจสอบ” “การเรียกกำลังสำรองเพื่อฝึกวิชาทหาร” “การเรียกกำลังสำรองเพื่อปฏิบัติราชการ” “การเรียกกำลังสำรองเพื่อทดลองความพร้อม” “การระดมพล” “ภาวะไม่ปกติ” “สถานการณ์ฉุกเฉิน” “ภูมิลำเนากำลังสำรอง” “นายจ้าง” “ลูกจ้าง” “พนักงานเจ้าหน้าที่” และ “รัฐมนตรี”



๔. กำหนดผู้รักษาการตามกฎหมาย โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงและข้อปฏิบัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
๕. กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการกำลังสำรอง” ชื่อย่อ “คกส.” มีนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
๖. กำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
๗. กำหนดอำนาจหน้าที่ของ “คกส.”
๘. กำหนดให้กรมการสรรพกำลังกลาโหมทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของ คกส.
๙. กำหนดให้กระทรวงกลาโหมบรรจุรายชื่อกำลังสำรองในบัญชีบรรจุกำลังของหน่วยทหาร และแจ้งให้กำลังสำรองทราบ รวมถึงกำหนดแนวทางในการควบคุมกำลังสำรอง
๑๐. กำหนดหน้าที่ในการเข้ารับราชการทหารของกำลังสำรอง
๑๑. กำหนดให้กระทรวงกลาโหมมีอำนาจรับสมัครบุคคลที่มีสถานะเป็นกำลังสำรอง เพื่อเข้ารับราชการทหารเป็นการชั่วคราวตามระยะเวลาที่กระทรวงกลาโหมกำหนด
๑๒. กำหนดให้กำลังสำรองที่เข้ารับราชการทหารตามพระราชบัญญัติกำลังสำรอง พ.ศ. ต้องอยู่ในวินัยทหารตามกฎหมายว่าด้วยวินัยทหาร มีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการทหาร หรือทหารกองประจำการ ซึ่งหมายความว่า กำลังสำรองที่เข้ารับราชการทหารตามมาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๘ ของพระราชบัญญัตินี้ มีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการทหาร หรือทหารกองประจำการ และต้องอยู่ในวินัยทหารตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พ.ศ. ๒๔๗๖
๑๓. กำหนดสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่กำลังสำรองพึงจะได้รับเมื่อเข้ารับราชการทหารตามพระราชบัญญัติกำลังสำรอง พ.ศ.
๑๔. กำหนดบทกำหนดโทษกำลังสำรองหลีกเลี่ยง ชดชืนไม่เข้ารับราชการทหาร

➤ **เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร เขตเลือกตั้งที่ ๗ เขตเลือกตั้งที่ ๒๖ เขตเลือกตั้งที่ ๒๙ จังหวัดชุมพร เขตเลือกตั้งที่ ๑ จังหวัดตรัง เขตเลือกตั้งที่ ๒ จังหวัดนครศรีธรรมราช เขตเลือกตั้งที่ ๓ จังหวัดสงขลา เขตเลือกตั้งที่ ๖ และจังหวัดสุราษฎร์ธานี เขตเลือกตั้งที่ ๒ แทนตำแหน่งที่ว่าง พ.ศ.**

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร เขตเลือกตั้งที่ ๗ เขตเลือกตั้งที่ ๒๖ เขตเลือกตั้งที่ ๒๙ จังหวัดชุมพร เขตเลือกตั้งที่ ๑ จังหวัดตรัง เขตเลือกตั้งที่ ๒ จังหวัดนครศรีธรรมราช เขตเลือกตั้งที่ ๓ จังหวัดสงขลา เขตเลือกตั้งที่ ๖ และจังหวัดสุราษฎร์ธานี เขตเลือกตั้งที่ ๒ แทนตำแหน่งที่ว่าง พ.ศ. ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ และให้ดำเนินการต่อไปได้



สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้แจ้งหนังสือขอลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร เขตเลือกตั้งที่ ๗ เขตเลือกตั้งที่ ๒๖ เขตเลือกตั้งที่ ๒๙ จังหวัดชุมพร เขตเลือกตั้งที่ ๑ จังหวัดตรัง เขตเลือกตั้งที่ ๒ จังหวัดนครศรีธรรมราช เขตเลือกตั้งที่ ๓ จังหวัดสงขลา เขตเลือกตั้งที่ ๖ และจังหวัดสุราษฎร์ธานี เขตเลือกตั้ง ที่ ๒ ที่ได้ยื่นหนังสือขอลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยขอลาออกตั้งแต่วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ และในคราวประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง ครั้งที่ ๙๐/๒๕๕๖ วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ได้มีมติให้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร เขตเลือกตั้งที่ ๗ เขตเลือกตั้งที่ ๒๖ เขตเลือกตั้ง ที่ ๒๙ จังหวัดชุมพร เขตเลือกตั้งที่ ๑ จังหวัดตรัง เขตเลือกตั้งที่ ๒ จังหวัดนครศรีธรรมราช เขตเลือกตั้งที่ ๓ จังหวัดสงขลา เขตเลือกตั้งที่ ๖ และจังหวัดสุราษฎร์ธานี เขตเลือกตั้งที่ ๒ แทนตำแหน่งที่ว่าง พ.ศ. โดยกำหนดให้วันอาทิตย์ที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๖ เป็นวันเลือกตั้ง ทั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการ โดยกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้งในระหว่างวันจันทร์ที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงวันศุกร์ที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีระยะเวลาเพียงพอในการหาเสียงเลือกตั้ง และกำหนดวันประกาศร่างพระราชกฤษฎีกา ในราชกิจจานุเบกษา วันเสาร์ที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

โดยมีสาระสำคัญคือ เป็นการกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานคร เขตเลือกตั้งที่ ๗ เขตเลือกตั้งที่ ๒๖ เขตเลือกตั้งที่ ๒๙ จังหวัดชุมพร เขตเลือกตั้งที่ ๑ จังหวัดตรัง เขตเลือกตั้งที่ ๒ จังหวัดนครศรีธรรมราช เขตเลือกตั้งที่ ๓ จังหวัดสงขลา เขตเลือกตั้งที่ ๖ และจังหวัดสุราษฎร์ธานี เขตเลือกตั้งที่ ๒ แทนตำแหน่งที่ว่าง ในวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๖ โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี

วันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๖

- ที่ประชุมได้มีการรับทราบและเห็นชอบตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอดังนี้
๑. รับทราบพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกาเล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๑๑๕ ก วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖
 ๒. เห็นชอบแนวทางปฏิบัติอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร และมอบหมายให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป



ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอแนวทางปฏิบัติอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร และให้แจ้งหน่วยงานต่าง ๆ ทราบและถือปฏิบัติต่อไป ดังนี้

๑. ด้านนิติบัญญัติ

๑.๑ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงทันทีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎรมีผลใช้บังคับและต้องยื่นบัญชีทรัพย์สิน

๑.๒ เงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะคำนวณถึงก่อนวันยุบสภาผู้แทนราษฎร ๑ วัน

๑.๓ จะมีการเลือกตั้งทั่วไปภายใน ๔๕ วัน แต่ไม่เกิน ๖๐ วัน นับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๐๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย) และพระราชกฤษฎีกาได้กำหนดวันเลือกตั้งเป็นวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

๑.๔ กระทำฎมและยุติทั้งหมดตกไป

๑.๕ กรรมการธิการสามัญและกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร พ้นจากตำแหน่ง

๑.๖ ร่างพระราชบัญญัติที่ทั้ง ๒ สภาเห็นชอบแล้วและส่งให้รัฐบาลทูลเกล้าฯ ถวาย ไม่ตกไป ดำเนินการต่อไป

๑.๗ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือเมื่อพ้น ๙๐ วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาตกไป

๑.๘ ร่างพระราชบัญญัติที่ค้างอยู่ในวาระที่ ๑ วาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ ไม่ว่าในชั้นสภาใด ให้ชะลอไว้ก่อน เมื่อตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่แล้วและคณะรัฐมนตรีร้องขอต่อรัฐสภาภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันเปิดสภา ให้ยกขึ้นพิจารณาต่อไป

๑.๙ วุฒิสภายังไม่สิ้นสุด แต่จะประชุมไม่ได้ เว้นแต่ประชุมเพื่อเห็นชอบการแต่งตั้ง – ถอดถอนบุคคลบางตำแหน่ง (มาตรา ๑๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย) (รับเงินเดือนได้)

๑.๑๐ คณะกรรมการธิการของวุฒิสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อื่นของคณะกรรมการนั้น ๆ หรือตามที่วุฒิสภามอบหมาย และเชิญผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ไปชี้แจงข้อมูลได้ (ข้อ ๙๘ ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑)

๒. คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

๒.๑ สถานะของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

(๑) คณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลง แต่ต้องอยู่ในตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป (ไม่เรียกว่า รักษาการ และได้เงินเดือนแต่ยังไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สิน) (มาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)

(๒) คณะรัฐมนตรียังคงมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศเท่าที่จำเป็นทุกประการ กรณีมีสถานการณ์คุกคามความมั่นคงของชาติ ย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะประกาศมาตรการเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติได้ เช่น ประกาศภาวะฉุกเฉิน หรือประกาศกฏอัยการศึก เป็นต้น



(ก) การลงชื่อตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรียังคงลงชื่อในตำแหน่งเดิม มิใช่เป็นการรักษาการหรือรักษาการในตำแหน่ง

(ข) นายกรัฐมนตรีจะปรับรัฐมนตรีออก หรือรัฐมนตรีจะลาออก ก็กระทำได้ แต่ไม่ควรแต่งตั้งแทน

๒.๒ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

(๑) การประชุมคณะรัฐมนตรี

(๑.๑) คณะรัฐมนตรีประชุมต่อไปได้ตามปกติจนกว่าจะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาจัดเฉพาะระเบียบวาระที่เป็นไปตามปกติปฏิบัติ

(๑.๒) สำหรับเรื่องใดที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะกลั่นกรองไว้ชั้นหนึ่งก่อน แล้วเสนอคณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีเพื่อมีมติหรือมีคำสั่ง ให้เสนอคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ต่อไป

(๒) การแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา ๑๘๑ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)

(๒.๑) ไม่กระทำการอันเป็นการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๒.๒) การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ในการแต่งตั้งหรือโยกย้าย ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทนจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และต้องเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ของรัฐ รักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

การใช้อำนาจตาม (๒.๒) ให้หมายความรวมถึงกรณีที่มีกฎหมายหรือกฎกำหนด เป็นเงื่อนไขให้การแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทนนั้น มีผลต่อเมื่อคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีได้รับทราบ อนุญาต อนุมัติ เห็นชอบ หรือการดำเนินการอื่นที่มีผลลักษณะเดียวกัน และให้หมายความรวมถึงกรณีการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ในฐานะประธานกรรมการ หรือกรรมการในคณะกรรมการตามที่กฎหมายกำหนดที่มีผลลักษณะเดียวกันด้วย



(๒.๓) เมื่อมีกรณีที่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งตาม (๒.๒) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(ก) จัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งโยกย้าย การให้พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน

(ข) ประวัติย่อของบุคคลดังกล่าว

(ค) จัดทำสรุปสาระสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงกระบวนการ เหตุผลในการพิจารณา รวมทั้งเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องใช้อำนาจในระหว่างเวลาดังกล่าว ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้การแต่งตั้งโยกย้าย การให้พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทนเป็นอำนาจของรัฐมนตรีโดยเฉพาะ ให้หน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้ากฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ดำเนินการ

(๒.๔) ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หน่วยงานต้นสังกัดหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือในการส่งผู้แทนไปชี้แจง หรือส่งข้อมูลเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณา ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งร้องขอ

(๓) การอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็น (มาตรา ๑๘๑ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)

(๓.๑) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๓.๒) การกระทำอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ต้องเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ของรัฐ รักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ หรือเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ หรือเป็นการบรรเทาภัยพิบัติแก่ประชาชน และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

การดำเนินการตาม (๓.๒) จะกระทำได้แต่เฉพาะที่เกี่ยวกับการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐอื่น ที่มีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณนอกเหนือจากที่ได้รับจากจัดสรร หรือที่ได้รับการจัดสรรไปแล้วแต่ไม่เพียงพอ และมีความจำเป็นเร่งด่วนต้องของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

(๓.๓) เมื่อมีกรณีที่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งตาม (๓.๒) ให้สำนักงบประมาณรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เหตุผลและความจำเป็นในการขอใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่มีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณรายจ่ายดังกล่าว เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๓.๔) ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ หน่วยงานต้นสังกัดหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ความร่วมมือในการส่งผู้แทนไปชี้แจง หรือส่งข้อมูลเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม เพื่อประกอบการพิจารณาตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งร้องขอ



(๔) การอนุมัติงานหรือโครงการ (มาตรา ๑๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)
 (๔.๑) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป

(๔.๒) การกระทำใด ๆ ที่มีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ จะกระทำมิได้ เช่น การกำหนดนโยบายหรือแนวทางปฏิบัติที่มีผลต้องดำเนินการต่อเนื่อง

(๕) การใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐ (มาตรา ๑๘๑ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)

(๕.๑) ไม่ใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใด ซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง และไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้าม ตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ดังนั้น ถ้าเป็นการดำเนินการในการปฏิบัติราชการปกติ ซึ่งไม่มีผลต่อการเลือกตั้งก็ยังคงดำเนินการได้

(๕.๒) ไม่ใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้งและสร้างโอกาสให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการเลือกตั้ง ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

(ก) ใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐโดยการกำหนดนโยบาย โครงการ แผนงาน โดยให้มีผลบังคับใช้ในทันที

(ข) จัดให้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีนอกสถานที่นอกเหนือจากการประชุมตามปกติ และมีการใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐ

(ค) กำหนดสั่งการหรือมอบหมายให้มีการประชุมอบรม หรือสัมมนาบุคลากรของรัฐหรือเอกชน โดยใช้เงินงบประมาณของหน่วยงานของรัฐหรือเงินของกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ โดยอาจให้มีการแจกจ่ายทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เว้นแต่เป็นการประชุมตามที่กฎหมายกำหนด หรือมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐหรือประชาชน และต้องแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบโดยเร็ว

(ง) กำหนด สั่งการ หรือมอบหมายให้มีการอนุมัติ โอน หรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานรัฐหรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้หน่วยงานของรัฐหรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ทำการแจกจ่ายทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดให้แก่ประชาชน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐหรือประชาชน และต้องแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบโดยเร็ว

(จ) กำหนด สั่งการ หรือมอบหมายให้มีการแจกจ่ายหรือจัดสรรทรัพยากรของรัฐให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยไม่มีเหตุอันสมควร เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด หรือมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ หรือประชาชน และต้องแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบโดยเร็ว

(ฉ) ใช้พัสดุหรือเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากหน่วยงานของรัฐหรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือใช้บุคลากรของรัฐปฏิบัติงาน

(ช) ใช้ทรัพยากรของรัฐ เช่น คลื่นความถี่ หรือเครื่องมือ อุปกรณ์ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม หรือใช้งบประมาณด้านการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่เพื่อประโยชน์ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์



(๖) การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

(๖.๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐

(ก) มาตรา ๖๘ บัญญัติห้ามมิให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และข้าราชการการเมืองอื่น ใช้สถานะหรือตำแหน่งหน้าที่เรียโรหรือชักชวนให้มีการบริจาคให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยตนเอง

(ข) มาตรา ๘๙ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้เงินทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ แก่บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล เว้นแต่เป็นการให้ตามปกติประเพณี ทั้งนี้ ตามจำนวน หลักเกณฑ์ และวิธีการ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(๖.๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ บัญญัติห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ใดจัดทำ ให้เสนอ หรือสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมแก่บุคคลใด ชุมชน สมาคม สถาบันการศึกษาหรือสถาบันอื่นใด เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นหรือพรรคการเมืองใด หรือให้งดเว้นการลงคะแนนแก่ผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองใด

(๗.) การออกกฎหมาย

(๗.๑) การเสนอร่างกฎหมายใหม่โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นเรื่องในทางนโยบาย ไม่สมควรดำเนินการเสนอในระหว่างยุบสภา ส่วนร่างพระราชกฤษฎีกา ร่างกฎกระทรวง ร่างระเบียบ และร่างอนุบัญญัติอื่นซึ่งเป็นการกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ ย่อมดำเนินการได้ตามปกติ

(๗.๒) ร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเคยมีมติอนุมัติหลักการและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติจะดำเนินการต่อไปไม่ได้ เพราะยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องรอให้คณะรัฐมนตรีชุดใหม่เป็นผู้พิจารณาเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าเป็นร่างพระราชกฤษฎีกา ร่างกฎกระทรวง ร่างระเบียบ หรือร่างอนุบัญญัติอื่น ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่จะดำเนินการ เพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปนั้น เนื่องจากเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติอนุมัติหลักการไว้ก่อนที่จะมีการยุบสภา ดังนั้น เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว ก็สามารถดำเนินการเพื่อให้มีผลใช้บังคับต่อไปได้

(๘) การแต่งตั้งคณะกรรมการ

การแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมาย ซึ่งอาจมีตำแหน่งว่างลงในระหว่างการยุบสภา จะกระทำมิได้ เนื่องจากการแต่งตั้งบุคคลใดเป็นกรรมการ ย่อมมีผลเป็นการผูกพันต่อเนื่องไปถึงคณะรัฐมนตรีชุดใหม่



(๙) การปฏิบัติเรื่องอื่น ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี

(๙.๑) นับแต่มีพระราชกฤษฎีกาเลือกตั้ง การแต่งตั้ง (โยกย้าย) ข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทและทุกระดับ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้พิจารณาเท่าที่จำเป็น รวมทั้งไม่ควรจัดให้มีการฝึกอบรม หรือประชุมสัมมนาในช่วงระยะเวลาประมาณ ๑๐ วันก่อนวันเลือกตั้ง เพราะอาจกระทบต่ออัตรากำลังเจ้าหน้าที่ซึ่งจะต้องปฏิบัติงานการเลือกตั้ง

(๙.๒) การให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนของรัฐมนตรี ควรใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ โดยเฉพาะกรณีการได้รับเชิญไปสัมภาษณ์ออกโทรทัศน์ในฐานะของตำแหน่งรัฐมนตรี จะให้สัมภาษณ์ได้เฉพาะหน้าที่รัฐมนตรีเท่านั้น แต่บางครั้งสื่อมวลชนอาจมีคำถามในฐานะสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งจะทำได้ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งรัฐมนตรีกับสื่อของรัฐโดยมิชอบได้ แต่หากเป็นการเชิญผู้แทนพรรคการเมืองหลายๆ พรรคไปสัมภาษณ์ในลักษณะเท่าเทียมกัน ก็เป็นความรับผิดชอบของสื่อมวลชนนั้นๆ ไป

(๑๐) การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เคยให้ความเห็นว่า กรณีรัฐมนตรีทั้งคณะ พ้นจากตำแหน่ง ให้ถือวันที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ เป็นวันพ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น คณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันจะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน หรือหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

(๑๐.๑) กรณีรัฐมนตรีมีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน ๓๐ วันนับแต่วันพ้นตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (วันที่ยุบสภาผู้แทนราษฎร) และต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งภายใน ๓๐ วันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี (วันที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ถวายสัตย์ปฏิญาณ)

(๑๐.๒) กรณีรัฐมนตรีไม่มีสถานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน ๓๐ วันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี (วันที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ถวายสัตย์ปฏิญาณ) และทั้ง ๒ กรณี จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ๑ ปี

(๑๑) การผลัดเวรเฝ้าฯ ให้ปฏิบัติตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจัดไว้ตามปกติ

สถานะข้าราชการการเมืองอื่น

คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีคำวินิจฉัยเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๓๓ ไว้ว่า สถานะข้าราชการการเมืองอื่นๆ เช่น เลขาธิการนายกรัฐมนตรี โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ฯลฯ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และพ้นจากตำแหน่งพร้อมกับการสิ้นสุดการอยู่ในตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้แต่งตั้ง แต่ต้องไม่เกินกว่าที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ให้ทุกส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือปฏิบัติดังนี้

๑. กำชับข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ในสังกัดทุกประเภท ทุกระดับ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๓๙



เรื่อง การปรับปรุง แก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการเลือกตั้ง (แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๑๖ / ว ๑๔๑ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๓๙) โดยเคร่งครัด โดยเฉพาะการให้ความร่วมมือช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อได้รับการร้องขอจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง รวมทั้งการวางตัวเป็นกลางของข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท และทุกระดับดังกล่าวด้วย

๒. เห็นชอบในหลักการให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำงบประมาณมาสนับสนุนการเลือกตั้งได้ โดย

๒.๑ กรณีเป็นการดำเนินการใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้แต่ละหน่วยงานพิจารณาดำเนินการไปได้ตามความเหมาะสม

๒.๒ กรณีเป็นการดำเนินการใด ๆ ที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้แต่ละหน่วยงานเสนอขอทำความเข้าใจตกลงกับสำนักงบประมาณ ก่อนดำเนินการต่อไป

๓. เห็นชอบให้กระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของหน่วยงานต่างๆ ดังกล่าว ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๐ เรื่อง สรุปผลการหารือระหว่างนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการการเลือกตั้ง (แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖ / ว๑๔๗ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๐) **จ**



นายอรรถพล ใหญ่สว่าง^๑
อัยการสูงสุด



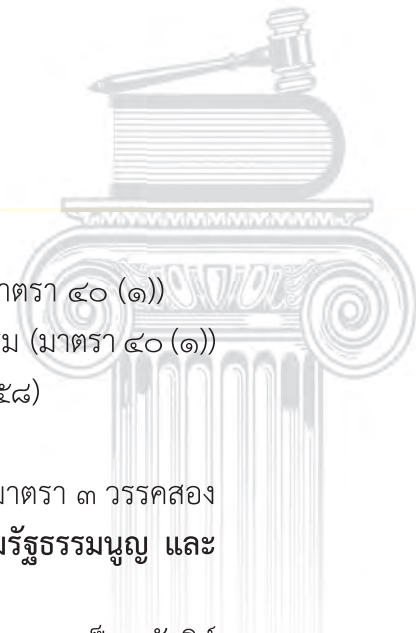
หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม เป็นหลักปรัชญาทางกฎหมายเบื้องต้นที่นักกฎหมายทุกคน ได้รู้จักและคุ้นเคยจากการศึกษากันมาตั้งแต่ชั้นเรียนในมหาวิทยาลัยแล้ว และในปัจจุบัน ก็มีบทความที่ถูกเขียนเพื่ออธิบายคำว่า “หลักนิติธรรม” โดยนักวิชาการและนักกฎหมายมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๐ แล้ว หรือแม้กระทั่งได้มีการอธิบายความหมายของหลักนิติธรรมว่า หมายถึง “หลักพื้นฐานของกฎหมาย” ไว้ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ทั้งนี้ เพราะหลักนิติธรรม เป็นหลักนิติปรัชญาทางกฎหมายที่สำคัญยิ่งของรัฐธรรมนูญ สำหรับการปกครองและบังคับใช้กฎหมายภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อประกันให้เกิดความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองอย่างแท้จริง

แต่ในทางปฏิบัติ ก็ยังพบว่า มักเกิดข้อขัดแย้งในการตีความหรือการบังคับใช้กฎหมาย ภายใต้หลักนิติธรรมที่แตกต่างกัน เนื่องจากมีความเห็นที่ไม่ตรงกันอยู่บ้าง แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าแม้การแปลความหรือการตีความจะแตกต่างกันอย่างไร แต่นักวิชาการและนักกฎหมายต่างก็ยอมรับถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมที่จำเป็นต้องมีและดำรงไว้ในทุกสังคม ดังจะเห็นได้จากมีการนำหลักนิติธรรมแทรกบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทยไว้แล้ว เช่น

๑. ความเสมอภาคกันตามกฎหมายและการไม่เลือกปฏิบัติ (มาตรา ๓๐)
๒. ความมีอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนุญ
๓. หลักการสันนิษฐานว่าบุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์ (มาตรา ๓๙)
๔. หลักการที่ว่าบุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ (มาตรา ๓๙)

^๑อรรถพล ใหญ่สว่าง, อัยการสูงสุด, น.บ. (เกียรตินิยมดี), น.ม. ธรรมศาสตร์, น.บ.ท. , น.ด. กิตติมศักดิ์ รามคำแหง.



๕. สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็วและทั่วถึง (มาตรา ๔๐ (๑))
๖. สิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม (มาตรา ๔๐ (๑))
๗. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญต่าง ๆ (มาตรา ๕๘)
๘. หลักความเป็นอิสระของตุลาการ (มาตรา ๑๙๗) เป็นต้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช นอกจาก ท่านจะทรงเป็นกษัตริย์ นักปราชญ์และกษัตริย์นักปกครองแล้ว ท่านยังคงไว้ซึ่งหลักทศพิธราชธรรม ในการปกครองอำนาจอธิปไตยของพระองค์ ด้วยความเป็นธรรมอย่างเต็มเปี่ยม ก็ทรงเห็นถึงความสำคัญของหลักนิติธรรม เช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากการมีพระราชดำรัสในพิธีเปิดประชุมรัฐสภา ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๓๘ โดยมีข้อความตอนหนึ่ง ดังนี้

“การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกแห่งรัฐสภานี้ จึงมีผลโดยตรงต่อความเจริญมั่นคงของประเทศ และสุขทุกข์ของประชาชน ขอให้ทุกคนได้ตระหนักถึงความสำคัญและความรับผิดชอบในภาระอันใหญ่ ดังกล่าว แล้วร่วมมือปรองดองกันปฏิบัติภารกิจทั้งปวงโดยเต็มสติกำลังปัญญา ความสามารถ ด้วยความสุจริตเที่ยงตรง ด้วยความคิดพิจารณาอันสุขุมรอบคอบ ประกอบด้วยเหตุผลอันถูกต้องตามหลักนิติธรรม และคุณธรรม เพื่อให้งานของชาติดำเนินก้าวหน้าไปจนบรรลุผลเลิศ บังเกิดประโยชน์อันสมบูรณ์ทุกด้าน”

รวมทั้ง ยังมีพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่เกี่ยวกับการใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” โดยตรง ที่ทรงพระราชทานแก่นักกฎหมายในวาระต่าง ๆ ดังนี้

“กฎหมายนั้นไม่ใช่ตัวความยุติธรรม เป็นแต่เพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งสำหรับการรักษา และอำนวยความยุติธรรมเท่านั้น การใช้กฎหมายจึงต้องมุ่งหมายใช้เพื่อรักษาความยุติธรรม ไม่ใช่เพื่อรักษาบทของกฎหมายเอง และการรักษาความยุติธรรมในแผ่นดินก็มิได้มีวงแคบอยู่เพียงแค่ขอบเขตของกฎหมาย หากต้องขยายออกไปให้ถึงศีลธรรมจรรยา ตลอดจนเหตุและผลตามเป็นจริงด้วย”

(พระบรมราโชวาท ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงพระราชทานแก่นักศึกษาในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่ผู้สอบไล่ได้วิชาความรู้ชั้นเนติบัณฑิต สมัยที่ ๓๓ ปีการศึกษา ๒๕๒๓)

“กฎหมายมิใช่ตัวความยุติธรรม หากเป็นแต่เพียงบทบัญญัติ หรือปัจจัยที่ตราไว้เพื่อรักษาความยุติธรรม ผู้ใดก็ตาม แม้ไม่รู้กฎหมาย แต่ถ้าประพฤติปฏิบัติด้วยความสุจริตแล้ว ควรได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายเต็มที่ ตรงกันข้ามคนที่รู้จักกฎหมาย แต่ใช้กฎหมายไปในทางทุจริต ควรต้องถือว่าทุจริตและกฎหมายไม่ควรคุ้มครองจนเกินเลยไป”

“กฎหมายทั้งปวงจะดำรงความยุติธรรมและถูกต้องเที่ยงตรง หรือจะดำรงความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพเต็มเปี่ยมอยู่ได้หรือไม่เพียงไรนั้น ขึ้นอยู่กับการใช้ คือ ถ้าใช้ถูกวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ จริงแล้ว ก็จะทรงความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพอันสมบูรณ์ไว้ได้ แต่ถ้าหากนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ โดยการพลิกแพลงบิดพลิ้วให้ผันผวนไปด้วยความหลงผิด ด้วยอคติ หรือด้วยเจตนาอันไม่สุจริตต่าง ๆ กฎหมายก็เสื่อมความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพลงทันที



และกลับกลายเป็นพิษเป็นภัยแก่ประชาชนอย่างใหญ่หลวง ผู้ที่ต้องการจะใช้กฎหมายสร้างสรรค์ความผาสุก สงบ และความเป็นปึกแผ่นก้าวหน้าของประชาชนและบ้านเมือง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรักษาวัตถุประสงค์อันแท้จริงของกฎหมายแต่ละฉบับไว้ให้แน่นแนบเสมอไปอย่างไม่มีข้อแม้ประการใด พร้อมทั้งต้องรักษาอุดมคติ จรรยาความสุจริต และมโนธรรมของนักกฎหมายไว้โดยรอบคอบเคร่งครัด เสมอด้วยรักษาชีวิตของตนเอง กฎหมายไทยจึงจะทรงคุณค่าอันสมบูรณ์บริบูรณ์”

(พระบรมราชโองการแก่ผู้สอปลไ้ได้ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา ณ อาคารใหม่สวนอัมพร วันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๐)

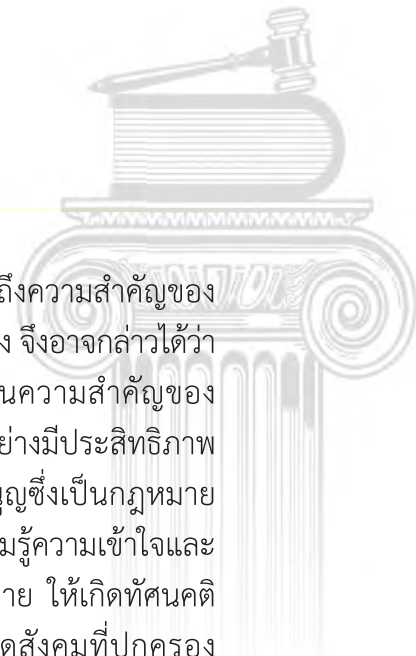
“การที่อยู่กับกฎหมายและใช้กฎหมายมาก ๆ นั้น อาจทำให้ติดในต้วบทกฎหมายมากไปและทำให้เห็นว่า ลำพังต้วบทกฎหมายจะให้ความยุติธรรมได้โดยสมบูรณ์ ความจริงกฎหมายเป็นเพียงเครื่องมือสำหรับกำหนดความถูกต้อง เพื่ออาศัยเป็นหลักวินิจฉัยในการอำนวยความยุติธรรม หาใช่ปัจจัยสำคัญสิ่งเดียว ในการให้ความยุติธรรมไม่ ดังนั้น จะอาศัยต้วบทกฎหมายกับคำให้การในศาลเท่านั้นไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะต้วบทกฎหมาย รวมทั้งข้อเท็จจริงที่นำมากล่าวแก่ศาล เป็นสิ่งที่อาจนำมาพลิกแพลงให้ผิดเพี้ยนไปได้ต่าง ๆ ด้วยความหลงด้วยอคติหรือด้วยเจตนาอันไม่สุจริต ทำให้ความเที่ยงธรรมต้องถูกลิดรอนทำลายไป การอำนวยความยุติธรรม จึงต้องอาศัยต้วผู้ใช้กฎหมายเป็นปัจจัยสำคัญด้วยเท่า ๆ กันกับต้วบทกฎหมาย”

“ข้าพเจ้าปรารถนาเป็นอย่างยิ่ง ที่จะเห็นท่านทั้งหลายฝึกหัดตนให้เป็นคนกล้า คือ กล้าที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามความถูกต้อง เที่ยงตรง ทั้งตามกฎหมายและศีลธรรม โดยไม่หวั่นไหวต่ออิทธิพลหรือคดีใด ๆ ทั้งหมด ให้เป็นคนที่มีมั่นคงในสัตย์สุจริต และความถูกต้องตามทำนองคลองธรรม ไม่ปล่อยให้ความสุจริตยุติธรรมถูกย่ำยีให้หมวมองได้ ทั้งนี้ เพื่อท่านจักได้สามารถกำจัดสิ่งๆที่เรียกว่า ช่องโหว่ในกฎหมาย ให้บรรเทาเบาบางและหมดสิ้นไป และทำให้กฎหมายเป็นไปตามวัตถุประสงค์อันสูงส่งตามที่มุ่งหมายไว้”

(พระบรมราชโองการในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่ผู้สอปลไ้ได้ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา ณ อาคารใหม่สวนอัมพร วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๒๑)

นอกจากนี้ พระเจ้าหลานเธอพระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา ซึ่งสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกทางกฎหมายโดยตรงจาก Cornell University ก็ทรงตระหนักถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมด้วยเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากทรงมีพระราชดำรัสในการประชุม “ระดับสูงของสมัชชาสหประชาชาติว่าด้วยหลักนิติธรรมในระดับประเทศและระหว่างประเทศ” ของการประชุมสมัชชาสหประชาชาติสมัยที่ ๒๗ ความว่า

“สำหรับประเทศไทย **หลักนิติธรรม** เป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานที่จะนำมาซึ่งความสงบสุข ความมั่งคั่ง และสันติสุขของโลก เนื่องจากเป็นกรอบการทำงานสำคัญสังคมของเรา ทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน รวมถึงความเท่าเทียมกัน เพื่อเป็นเกราะป้องกัน และเป็นการให้สิทธิตามหลักกฎหมายอย่างเท่าเทียมโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ เพศ หรือศาสนา ในปี ๒๕๕๔ รัฐบาลไทยได้จัดตั้งคณะกรรมการอิสระว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ เพื่อสร้างความมั่นใจว่า ทุกหน่วยงานของภาครัฐปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ขอบเขตของ**หลักนิติธรรม**”



ดังนั้น จึงสามารถที่จะกล่าวได้ว่า ทั้งสองพระองค์ท่าน ต่างก็ทรงตระหนักถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมว่า เป็นหัวใจพื้นฐานของการนำมาซึ่งความสงบสุขของสังคมอย่างแท้จริง จึงอาจกล่าวได้ว่า หากน้อมนำพระบรมราโชวาทมาใส่เกล้าใส่กระหม่อมให้ตระหนักและยึดมั่นในความสำคัญของหลักนิติธรรมแล้ว ย่อมส่งผลให้การบังคับใช้หรือการปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลด้วยความเป็นธรรม สมดังเจตนารมณ์หรือหลักการของรัฐธรรมนุญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศอย่างแท้จริง รวมไปถึงส่งผลให้เกิดการพัฒนาและเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและเพิ่มศักยภาพของเจ้าหน้าที่ บุคลากรภาครัฐ รวมไปถึงผู้ใช้อำนาจรัฐทุกระดับทุกฝ่าย ให้เกิดทัศนคติ และเกิดความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงเกี่ยวกับหลักนิติธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดสังคมที่ปกครองโดยกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ภายใต้หลักนิติธรรมซึ่งสามารถสร้างความยุติธรรมอย่างถูกต้อง รวดเร็วทั่วถึง และอย่างแท้จริงต่อไป

ความหมายของหลักนิติธรรม

๑. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์ เพลโต (Plato ๔๒๙-๓๔๘ B.C.)

นักปราชญ์ชาวกรีก ผู้เคยเสนอว่า “การปกครองที่ดีที่สุด คือ การปกครอง โดยราชาปราชญ์ (Philosopher King)^๒ ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดีมีคุณธรรมประจำใจ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม” แต่สุดท้ายแล้ว เพลโตก็ไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ได้ ในบั้นปลายชีวิต เพลโตจึงหันมาให้ความสำคัญกับ “กฎหมาย” โดยเสนอว่า “กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด และการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน”^๓

๒. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์ อริสโตเติล (Aristotle ๓๘๔-๓๒๒ B.C.)

ศิษย์เอกของเพลโต ก็ได้้นำความคิดนี้มาขยายต่อ โดยเสนอว่า “การปกครองโดยกฎหมาย เป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม (...the rule of law, ...is preferable to that of any individual.) และการปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น (Rule of law implies that every citizen is subject to the law)”^๔

๓. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒

ให้คำแปลของคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้เพียงว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” อย่างไรก็ตาม พจนานุกรมให้คำแปลไว้เพียงเท่านี้ มิได้ให้คำอธิบายความหมายแต่อย่างใด จึงยังไม่กระจ่างชัดว่า หลักนิติธรรมคืออะไร หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่ว่ามีอะไรบ้าง แล้วการปฏิบัติอย่างไร จึงจะถือได้ว่าถูกต้องและเป็นไปตามหลักนิติธรรม^๕

^๒ธานินทร์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๕๓), หน้า ๑-๒.

^๓Plato, The Law (Trans. T.J. Saunders, Penquin Classics, ๑๙๗๕), อ้างใน ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๘), หน้า ๑๑๐-๑๑๕.

^๔Aristotle, Politics (Trans. Jowett, ๑๙๒๖), อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “หลักนิติธรรม”, รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑), หน้า ๒๓.

^๕ธานินทร์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๕๓), หน้า ๑-๒.



๔. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของ “ไดซี่”

The Rule of Law ที่นักกฎหมายไทยเรียกว่า “หลักนิติธรรม” เป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ (Common Law) ปราบกฏว่ามีนักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษชื่อ Professor A.V. Dicey เป็นผู้นำคำนี้มาใช้ในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยอธิบายความหมายในแง่มุมใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยและการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างยิ่ง ไดซี่ กล่าวว่า “ความเป็นสูงสุดของกฎหมายหรือการปกครองโดยกฎหมาย คือ ลักษณะของรัฐธรรมนูญอังกฤษ นั่นคือ หลักนิติธรรม”^๖

ดังนั้น ความหมายของหลักนิติธรรมในทัศนะของไดซี่ ประกอบด้วยหลัก ๓ ประการ ได้แก่ **หลักข้อที่ ๑** บุคคลต้องไม่ถูกลงโทษหรือกระทำร้ายต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของตน เว้นแต่ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ซึ่งได้บัญญัติขึ้นโดยกระบวนการอันชอบธรรม และพิพากษาโดยศาลยุติธรรมของแผ่นดิน หมายความว่า หลักนิติธรรม เป็นระบบการปกครอง ซึ่งตรงข้ามกับระบบใด ๆ ที่ปกครองโดยบุคคลที่มีอำนาจกว้างขวาง ไม่จำกัดและใช้อำนาจบังคับได้โดยอำเภอใจ แสดงว่าภายใต้การปกครองโดยหลักนิติธรรม ประชาชนไม่อาจถูกลงโทษเว้นแต่จะกระทำการที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ล่วงหน้า มิใช่ขึ้นอยู่กับอำเภอใจของผู้ปกครอง ที่อาจเปลี่ยนแปลงในภายหลังได้ทุกเมื่อ

หลักข้อที่ ๒ ไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมายของแผ่นดิน ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะมีชาติกำเนิดหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมระดับใด ย่อมถูกบังคับโดยกฎหมายและโทษอย่างเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ หลักความเสมอภาคของกฎหมาย

หลักข้อที่ ๓ รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดนั้น มาจากกฎหมายปกติธรรมดาที่ศาลยุติธรรมใช้ตัดสินคดีในชีวิตประจำวัน ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา^๗

จะเห็นได้ว่า Dicey ให้ความสำคัญกับความสูงสุดของกฎหมาย เห็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจของมนุษย์ Dicey ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และรัฐกับพลเมือง และท้ายที่สุด Dicey ให้ความสำคัญกับความยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองนี้เองเป็นต้นกำเนิดของคำว่า “The Rule of Law”

๕. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของ Professor E.C.S. Wade

Professor E.C.S. Wade แห่งมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ซึ่งเป็นบรรณาธิการแก้ไขเพิ่มเติมตำรารัฐธรรมนูญ ที่ Professor A.V. Dicey ได้แต่งไว้นั้น ได้กล่าวไว้ในตำรารัฐธรรมนูญที่ท่านแต่งตั้งขึ้นเองอีกเล่มหนึ่งชื่อว่า “The Supremacy of Law” ว่า “The Rule of Law” หมายความว่า “ความยิ่งใหญ่และสูงสุดของทุก ๆ ส่วนของกฎหมายของประเทศอังกฤษ บรรดามิทั้งที่ได้ตราขึ้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและทั้งที่ได้ตราขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรที่เกี่ยวกับข้อกล่าวหาและที่เกี่ยวกับความประพฤติจากจำเลย ในเมื่อปรากฏว่าความประพฤติตามหลักฐานเช่นนั้น อาจทำให้ศาลเห็นได้ว่า เขามีได้กระทำความผิดที่ถูกกล่าวหา”^๘

^๖สรุปจากบทนำในการเขียนอารัมภบทของ Dicey, An Introduction to the Study of the Law of the Constitution (๑๙๘๕).

^๗Dicey, Law of the Constitution (๑๙๔๘), หน้า ๑๘๗-๑๘๕.

^๘E.C.S. Wade, Constitution Law, ๕th Ed, (๑๙๕๓), หน้า ๔๘-๔๙.



๖. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของ Professor Joseph Raz

ในปี ค.ศ. ๑๙๗๗ นักทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ที่มีอิทธิพลทางความคิดอย่างสูงชื่อ Professor Joseph Raz ได้ให้หลักการสำคัญ ๆ หลายประการ ซึ่งสามารถเข้ากันได้กับหลักนิติธรรมโดยหลักการของ Raz ได้รวมความต้องการที่จะให้แนวทางในการประพฤติปฏิบัติของบุคคลและกำหนดระดับต่ำสุดของอันตราย อันเกิดจากการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจและให้ความเคารพในพื้นฐานของทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญของไคซี^๙

หลักการของ Raz^{๑๐} มีดังนี้

๑. กฎหมายทั้งหลายต้องเป็นไปเพื่อให้มีผลต่อการกระทำข้างหน้า มากกว่ามีผลย้อนหลัง
๒. กฎหมายมีความแน่นอน ไม่ควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง การขจัดความไม่รู้กฎหมายสามารถป้องกันได้โดยการให้ความรู้แก่เขา
๓. ควรมีกฎเกณฑ์ของกระบวนการตรากฎหมายที่มีความชัดเจน
๔. ความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการ จะต้องได้รับความคุ้มครอง
๕. หลักการยุติธรรมตามธรรมชาติ ควรได้รับการรักษาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม
๖. ศาลควรมีอำนาจในการตรวจสอบทางตุลาการ เกี่ยวกับการนำหลักการอื่น ๆ มาใช้เพิ่มเติม
๗. ศาลควรเป็นสิ่งที่เข้าถึงได้ตามหลักที่ว่า ไม่มีบุคคลใดจะถูกปฏิเสธความยุติธรรม
๘. การใช้ดุลพินิจ เพื่อบังคับใช้กฎหมายและการป้องกันอาชญากรรม โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ควรได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติผิดแผกไปจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้^{๑๑}

๗. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของ Professor L. Fuller

Professor L. Fuller ผู้เขียน “the morality of law” ได้อธิบายหลักนิติธรรมต้องประกอบด้วยหลักแปดข้อ ดังนี้

- ข้อหนึ่ง ทุกคนต้องเคารพกฎหมายที่มีอยู่
- ข้อสอง กฎหมายต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้าโดยทั่วกัน
- ข้อสาม กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลัง
- ข้อสี่ กฎหมายต้องบัญญัติไว้ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจโดยมิชอบ
- ข้อห้า กฎหมายต้องหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกันเอง
- ข้อหก กฎหมายต้องไม่บังคับสิ่งที่เป็นไปไม่ได้
- ข้อเจ็ด กฎหมายต้องยืนยงคงอยู่ เพื่อให้หยั่งรากลึกในสังคม แต่ต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมได้
- ข้อแปด การบังคับใช้กฎหมาย ต้องสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่ประกาศไว้ทุกประการ^{๑๒}

^๙กุลพล พลวัน, หลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, หน้า ๕.

^{๑๐}Raz, Joseph. “The Rule of Law and its virtue” The Quarterly Review, volume ๙๓, ๑๙๗๗, หน้า ๑๙๕.

^{๑๑}นันทวัฒน์ บรมานันท์, สรุปผลการจัดสัมมนาการประชุมทางวิชาการ เรื่อง “ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”, โรงแรมรามารการ์เด้นส์ กรุงเทพฯ, วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖.

^{๑๒}Lon L. Fuller, The Morality of Law (Revised ed, Yale University Press, New Havea, ๑๙๖๙) หน้า ๓๓๓-๓๓๘.



อนึ่ง นอกจากคำว่าหลักนิติธรรมแล้ว ก็จะมีหลักการอื่น ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีความหมายคล้ายคลึงกับหลักนิติธรรม คือ คำว่า “กระบวนการอันชอบธรรม” (Due Process of Law) ซึ่งใช้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา และคำว่า “นิติรัฐ” (Legal State) ซึ่งใช้แพร่หลายในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ประเทศเยอรมนี และในประเทศไทยก็มักมีการกล่าวอ้างคำว่า “นิติรัฐ” ควบคู่กับหลักนิติธรรมอยู่เสมอ ซึ่งจะกล่าวถึงความหมายของคำว่า “หลักนิติธรรม” “หลักนิติรัฐ” และ “กระบวนการอันชอบธรรม” ตามลำดับ ต่อไปนี้

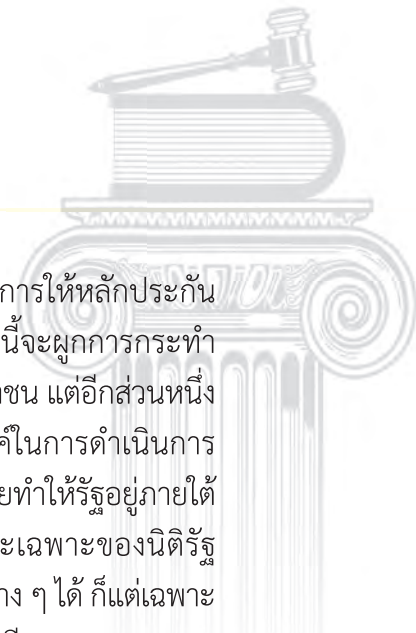
หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม^{๑๓}

ในทางทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีว่าด้วยรัฐแล้ว ข้อความคิดเรื่อง “นิติรัฐ” ในภาคพื้นยุโรป มีความแตกต่างในสาระสำคัญจากข้อความคิดเรื่อง “การปกครองโดยกฎหมาย” หรือ “The Rule of Law” ของระบบกฎหมายแองโกล-แซกซอน ซึ่งตำราภาษาไทย มักแปลว่า “หลักนิติธรรม” บางประการ กล่าวคือ

หลักนิติรัฐ ตามคติของภาคพื้นยุโรป เริ่มพัฒนาเมื่อปลายศตวรรษที่ ๑๙ ต่อมา ต้นศตวรรษที่ ๒๐ โดยนักกฎหมายเยอรมัน กล่าวคือ รัฐที่มีคุณสมบัติเป็น “นิติรัฐ” คือ รัฐที่ยอมลดตนเองลงมาอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายในนิติรัฐ อำนาจมหาชนทั้งหลายจะมีและใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนด ในขณะที่ปัจเจกชนก็มีช่องทางฟ้องคดีต่อองค์กรตุลาการ เพื่อตรวจสอบควบคุม หลักนิติรัฐตามคติของยุโรป เรียกร้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจมหาชนทั้งหลาย จะใช้อำนาจได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดหรือที่เรียกว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” และเมื่อใช้อำนาจ ก็ต้องใช้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายเป็นการแปรสภาพจาก “อำนาจดั้งเดิมที่ไม่มีข้อจำกัด” (Puisance) ให้กลายเป็น “อำนาจตามกฎหมาย” (Compétences) เพื่อให้้องค์กรผู้ใช้อำนาจมหาชนอยู่ภายใต้กฎหมาย ก็ต้องจัดโครงสร้างของนิติรัฐ ด้วยการสร้างลำดับชั้นของกฎหมาย (Hiérarchie des normes) ก่อนใช้อำนาจ ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาว่า มีกฎหมายให้อำนาจหรือไม่ และเมื่อใช้อำนาจนั้น ก็ต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยมีองค์กรตุลาการตรวจสอบว่า ฝ่ายปกครองกระทำการตามเช่นนั้นหรือไม่เช่นนั้น การตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติ ก็ต้องเป็นไปตามกรอบและเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ

เดิม หลักนิติรัฐเรียกร้องเอาเฉพาะการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยองค์กรตุลาการ (Contrôle juridictionnel de l'administration) แต่ไม่มีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราโดยองค์กรนิติบัญญัติ จึงเกิดข้อวิจารณ์ตามมาว่า เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญย่อมไม่ได้รับการประกัน และสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ย่อมไม่ได้รับการเคารพ ด้วยเหตุนี้ จำเป็นต้องสร้างระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการขึ้นมา (Contrôle de constitutionnalité des lois) เหมือนดังที่กล่าวกันว่าเป็นการพัฒนาจาก Etat légal ให้เป็น Etat de droit

^{๑๓}ส่วนหนึ่งเรียบเรียงจาก ปิยบุตร แสงกนกกุล, นิติรัฐไม่เหมือนกับนิติธรรม, หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒.



จึงกล่าวได้ว่า “**นิติรัฐ**” คือ รัฐที่ในทางความสัมพันธ์กับประชาชน และเพื่อให้หลักประกันแก่สถานะของบุคคลเพื่อให้อยู่ภายใต้ระบอบแห่งกฎหมาย ซึ่งระบอบแห่งกฎหมายนี้จะผูกการกระทำของรัฐไว้ด้วยกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้ ส่วนหนึ่งจะกำหนดสิทธิของประชาชน แต่อีกส่วนหนึ่ง จะกำหนดไว้ล่วงหน้า ซึ่งหนทางและวิธีการที่จะถูกนำมาใช้เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ในการดำเนินการทางปกครองของรัฐ กฎเกณฑ์สองชนิดนี้มีจุดมุ่งหมายร่วมเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐ โดยทำให้รัฐอยู่ภายใต้ระเบียบแห่งกฎหมายที่กฎเกณฑ์ทั้งสองชนิดดังกล่าวสร้างขึ้น ด้วยเหตุนี้ลักษณะเฉพาะของนิติรัฐที่ชัดเจนอันหนึ่ง คือ ในการปฏิบัติต่อผู้ใต้ปกครอง ฝ่ายปกครองจะสามารถใช้วิธีการต่าง ๆ ได้ ก็แต่เฉพาะที่ระเบียบแห่งกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ฯลฯ อนุญาตให้ไว้เท่านั้น นิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ผู้ใต้ปกครอง โดยให้อำนาจผู้ใต้ปกครองที่จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ผ่านทางศาลเพื่อให้อยกเลิก แก้ไข หรือเลิกบังคับใช้การกระทำทางปกครองที่ละเมิดสิทธิของตน

ระบอบนิติรัฐ จึงได้รับการคิดขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชน เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองประชาชนจากอำเภอใจของฝ่ายปกครอง การที่นิติรัฐจะเกิดได้ จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนจะต้องมีอาวุธ อันได้แก่ สิทธิในการดำเนินการทางศาลต่อการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ถูกต้อง และทำให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของตน

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า หลักนิติรัฐ เริ่มต้นที่รูปแบบและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับระบบกฎหมาย ต่อมาเมื่ออุดมการณ์เสรีประชาธิปไตยเบ่งบาน และเพื่อแก้ไขบทเรียนจากรัฐเผด็จการซึ่งอ้างว่ากระทำการในนามของกฎหมาย หลักนิติรัฐก็เรียกร้องขยายเข้าไปสู่เนื้อหาและคุณภาพของกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายในนิติรัฐ ต้องมีเนื้อหาที่แน่นอนชัดเจน ไม่มีโทษย้อนหลัง ได้สัดส่วน มีความเป็นธรรม และเสมอภาค อาจกล่าวได้ว่าหลักนิติรัฐเริ่มขยับเข้าใกล้กับหลักนิติธรรมมากขึ้น

เมื่อพิจารณาทั้งสองข้อความคิดนี้แล้ว เราอาจสรุปความแตกต่างของ “**นิติรัฐ**” และ “**นิติธรรม**” ได้ ดังนี้

๑. **พิจารณาจากต้นกำเนิด** ข้อความคิดเรื่อง “**นิติรัฐ**” มีวิธีการศึกษา (Approach methodology) ตั้งต้นเริ่มจากรัฐ เพราะเป็นธรรมเนียมของนักกฎหมายมหาชนและนักปรัชญาภาคพื้นยุโรปที่มุ่งเน้นศึกษาทฤษฎีว่าด้วยรัฐเป็นสำคัญ กล่าวคือ ใช้ข้อความคิดว่าด้วย “**รัฐ**” เป็นวัตถุประสงค์แห่งการศึกษา และสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกฎหมายนั่นเอง ในขณะที่ข้อความคิดเรื่อง “**นิติธรรม**” นั้น มีต้นกำเนิดจากความห่วงเกรงการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐ หลักนิติธรรมจึงมุ่งหมายไปที่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน กล่าวให้ถึงที่สุด หลักนิติรัฐเป็นมุมมองจากรัฐ แต่หลักนิติธรรมเป็นมุมมองจากปัจเจกชน

๒. **พิจารณาทางภาษาศาสตร์** คำว่า “**Law**” ในภาษาอังกฤษ หากแปลเป็นภาษาฝรั่งเศสและเยอรมันแล้ว มีสองคำ หนึ่ง คือ “**Droit (ฝ.)**” หรือ “**Recht (ย.)**” ซึ่งหมายถึง กฎเกณฑ์ทางกฎหมายทั้งหมด และสอง คือ “**Loi**” ซึ่งหมายถึงเฉพาะกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรนิติบัญญัติ ในขณะที่คำว่า “**Droit**” ของฝรั่งเศสนั้น นอกจากจะหมายความว่า “**กฎหมาย**” (Law) ได้แล้ว ยังหมายความว่า “**สิทธิ**” (Right) อีกด้วย



๓. **พิจารณาทางเนื้อหาสาระ** หลักนิติรัฐเกี่ยวกับกรณีที่รัฐยอมตนลงมาอยู่ภายใต้กฎหมาย เป็นเรื่องของโครงสร้างลำดับชั้นทางกฎหมาย (Hiérarchie des normes) เป็นเรื่องของหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principe de légalité) ที่สถาปนาให้กฎหมาย เป็นทั้งที่มาและข้อจำกัดของอำนาจมหาชน (Sources et limitations) เป็นเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ อย่างสมดุล (Séparation des pouvoirs) และเป็นเรื่องบทบาทขององค์กรตุลาการ ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมาย (Contrôle juridictionnel) ในขณะที่หลักนิติธรรมนั้น ไม่มีกรอบความคิดที่เป็นระบบระเบียบเท่ากับ หลักนิติรัฐ แต่สร้างหลักขึ้นมาเฉพาะเรื่องเฉพาะราวตามแนวคิดเสรีนิยม เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้พ้นจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ กล่าวให้ถึงที่สุด หลักนิติรัฐของภาคพื้นยุโรป เน้นที่รูปแบบ-โครงสร้าง (Form-Structure) และวิธีการในการไปให้ถึงเป้าประสงค์ (Moyens) ในขณะที่หลักนิติธรรมของแองโกล-แซกซอน เน้นที่เนื้อหา (Substance) และกระบวนการ (Procédure)

๔. **พิจารณาจากสกุลกฎหมาย** หลักนิติรัฐ กำเนิดและพัฒนาสกุลกฎหมายขึ้นมาในกฎหมายระบบ Romano-Germanic ซึ่งยอมรับการแบ่งแยกกฎหมายเอกชน กฎหมายมหาชนยอมรับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ในขณะที่หลักนิติธรรม กำเนิดและพัฒนาสกุลกฎหมายในระบบกฎหมายแองโกล-แซกซอน ซึ่งไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายเอกชน - มหาชน ไม่มีการแบ่งแยกศาลยุติธรรม - ศาลปกครอง และยอมรับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Suprématie du Parlement)

หลักกระบวนการอันชอบธรรมและหลักนิติธรรม^{๑๔}

เมื่อกล่าวถึง กระบวนการอันชอบธรรมตามกฎหมาย (Due Process of Law) นั้น ปรากฏในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญอย่างสูงยิ่ง สำหรับสิทธิเสรีภาพ และกระบวนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา ก็ได้มีบทบาทอันสูงยิ่งในการพิพากษาคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาของศาลสูงสุด ได้ถูกนำไปกล่าวอ้างในคดีต่าง ๆ และในการศึกษาทางวิชาการด้านนิติศาสตร์ทั่วโลก โดยรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกามีข้อความเกี่ยวกับกระบวนการอันชอบธรรมตามกฎหมายไว้มีข้อความตอนหนึ่ง ว่า

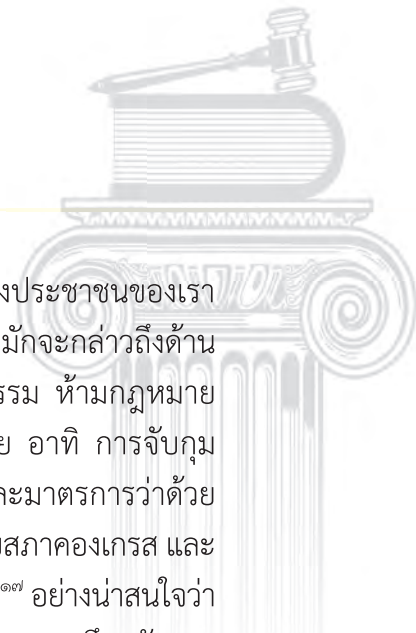
“ฯลฯ...ไม่มีมลรัฐใด จะพรากชีวิตของคุณคน เสรีภาพหรือทรัพย์สินของคุณคน โดยมีได้เป็นไปตามกระบวนการอันชอบธรรมตามกฎหมาย (Due Process of Law) และไม่อาจปฏิเสธบุคคลใด ที่อยู่ในดินแดนของสหรัฐฯ ในอันที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายโดยเท่าเทียม”^{๑๕}

ในทางการพิจารณาคดี ปรากฏว่า ศาลสูงสุดได้เคยบรรยายลักษณะของกระบวนการอันชอบธรรมในคดีหนึ่ง^{๑๖} ว่า “กระบวนการอันชอบธรรมตามกฎหมาย คือ การที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญคุ้มครอง

^{๑๔} ส่วนหนึ่งเรียบเรียงจาก กุลพล พลวัน, หลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, หน้า ๖-๘.

^{๑๕} รัฐธรรมนูญประเทศสหรัฐอเมริกา ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๑๔ เมื่อ ค.ศ. ๑๘๖๖ และมลรัฐได้ให้สัตยาบัน เมื่อ ค.ศ. ๑๘๖๘.

^{๑๖} ข้อมูลเกี่ยวกับคำพิพากษาศาลสูงสุดได้มาจากหนังสือชื่อ “เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับการปกครองและรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา แปลและเรียบเรียงโดยศาสตราจารย์กรมล ทงธรรมชาติ และศาสตราจารย์สมบุรณ์ สุขสำราญ แห่งคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พิมพ์เป็นภาคผนวกในหนังสือชื่อ “สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก” โดย กุลพล พลวัน พ.ศ. ๒๕๔๘ หน้า ๖๙๙-๗๐๑.



กับความปลอดภัยจากอันตรายของบุคคล ซึ่งฝังลึกอยู่ในประเพณีของมโนธรรมของประชาชนของเราเท่า ๆ กับที่ถือว่าเป็นรากฐานของกฎหมาย” นอกจากนี้ กระบวนการอันชอบธรรม มักจะกล่าวถึงด้าน “ในด้านสาระ” และ “ในด้านวิธีการ” ซึ่งหมายความว่า กระบวนการอันชอบธรรม ห้ามกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมในตัวเองและห้ามการใช้วิธีที่ไม่เป็นธรรม ในการใช้กฎหมายด้วย อาทิ การจับกุมคุมขัง การสอบสวน หรือการกระทำโดยที่กระทำต่อเสรีภาพของบุคคลเป็นต้น และมาตรการว่าด้วยกระบวนการอันชอบธรรมนี้ยังผูกมัดผู้ที่ออกกฎหมายด้วย กล่าวคือ มาตรการนี้ใช้กับสภาองเกรส และห้ามใช้อำนาจออกกฎหมายตามอำเภอใจ โดยศาลสูงสุดได้กล่าวอธิบายในอีกคดีหนึ่ง^{๑๓๗} อย่างน่าสนใจว่า “รัฐธรรมนูญไม่ได้พรรณนาถึงกระบวนการ ซึ่งตั้งใจจะอนุญาตหรือห้าม และได้ประกาศถึงหลักการที่จะใช้ในการหยั่งดูว่า มันเป็นกระบวนการอันชอบธรรมหรือไม่ เป็นที่แจ้งชัดว่า ไม่ได้ปล่อยให้ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติที่จะออกกระบวนการที่อาจกำหนดขึ้นได้ มาตรการนี้เป็นการห้ามทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการของรัฐบาล จึงไม่สามารถที่จะแปลว่า มันให้อิสระกับสภาองเกรสที่จะทำกระบวนการใดให้เป็น “กระบวนการอันชอบธรรมของกฎหมาย” ได้ตามใจตนเอง” นอกจากนี้ ศาลสูงสุดยังได้อธิบายด้วยว่า สิ่งที่บัญญัติว่าด้วยกระบวนการอันชอบธรรมห้ามไว้ ก็คือการออกกฎหมาย “ตามอำเภอใจ ไม่มีเหตุผลและโดยพลการ” ดังที่ศาลสูงสุดได้อธิบายไว้ในคดี Galvan V. Press, ๓๔๗ U.S. ๘๓๓, ๘๔๐, ๑๙๕๔ โดยเนื้อแท้ของกระบวนการที่ชอบธรรม ก็คือ “การห้ามมิให้สภาองเกรสออกกฎหมายที่สิ้นสาระที่อนความรู้สึกในการปฏิบัติที่เป็นธรรม”

กล่าวโดยสรุป กระบวนการอันชอบธรรม (Due Process of Law) ในด้านบัญญัติหรือการบังคับใช้กฎหมาย ก็คือ กฎหมายที่ออกมาแล้วต้องใช้อย่างเป็นธรรม รวมทั้งมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาตีอย่างเป็นธรรม

ดังนั้น เมื่อพิจารณาความหมายของ “The Rule of Law” และ “Due Process of Law” แล้ว เห็นว่า มีลักษณะคล้ายคลึงกัน^{๑๓๘} กล่าวคือ

๑. ความมีอำนาจสูงสุดของกฎหมาย (Supremacy of Law)
๒. ความเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย (Equality Before in Law)
๓. การบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นธรรม (Procedure Justice or Procedure Fairness)
๔. องค์กรผู้ใช้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยคดี ต้องเป็นอิสระและเป็นกลาง (The Independence of Judiciary) ตามลำดับ

“The Rule of Law” ในทัศนะของนักวิชาการด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ของประเทศไทย^{๑๓๙} ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทย์ อธิบายความหมายของหลักนิติธรรมว่า หมายถึง “ไม่ใช่ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทั้งหลาย ที่มีอยู่ในตัวกฎหมายหรือกฎอันเป็นหลัก ในมาตราต่าง ๆ กำหนดไว้ แต่หมายถึงกฎที่บังคับตัวบทกฎหมายหรือบังคับกฎหมายลักษณะต่าง ๆ ในกฎหมายเหล่านั้น ต้องอยู่ในกรอบในบังคับของกฎนั้นอีกชั้นหนึ่ง ความหมายของ “The Rule of Law” คือประมวลหลักของสิทธิขั้นมูลฐาน

^{๑๓๗}Blau V. United State, ๓๔๐ U.S. ๑๕๙, ๑๙๕๐.

^{๑๓๘}กุลพล พลวัน, อ้างแล้ว, หน้า ๘.

^{๑๓๙}ส่วนหนึ่งเรียบเรียงจาก ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม เสนอสำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัด กระทรวงยุติธรรม, มิถุนายน ๒๕๕๕, หน้า ๙.



ที่แทรกอยู่ในองค์การแห่งรัฐ ซึ่งมีอำนาจและวิธีการ อันจะทำให้สิทธิเหล่านั้นมีผล ประกอบด้วยหลักสถาบันและวิธีการซึ่งมีอยู่ในกฎหมายอันชุมชนรับรองและคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน โดยจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักที่วางนี้ ใช้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ตุลาการ และทนายความ จึงเป็นที่รับรองว่า เป็นกฎ อันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการก่อบุญขึ้นมูลฐานตามกฎหมาย”^{๒๐}

ศาสตราจารย์ธานีทร ทรัพย์วิเชียร ได้อธิบาย “The Rule of Law” ซึ่งท่านแปลว่า “นิติธรรมวินัย” ว่าหมายถึง “หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่ารัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง”^{๒๑}

ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้อธิบายคำว่า หลักนิติธรรม หมายถึง “การปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ มีใช้คนเป็นใหญ่” โดยท่านกล่าวว่า “ในประเทศที่ถือหลักการนี้ เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างราษฎรด้วยกัน หรือระหว่างราษฎรกับข้าราชการ หรือแม้กระทั่งระหว่างราษฎรกับผู้ที่มีอำนาจใหญ่โตของบ้านเมือง เกิดปัญหาว่าฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก ควรจะบังคับการให้เป็นอย่างไรแล้ว กฎเกณฑ์หรือเครื่องวัดที่จะนำมาชี้ขาดปัญหาเหล่านี้ ก็คือตัวบทกฎหมายของบ้านเมือง ไม่ใช่ชี้ขาดบังคับบัญชาตามอารมณ์หรือตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ ถ้าหลักการนี้ฝังรากฐานลงในประเทศชาติบ้านเมืองได้อย่างมั่นคงแล้ว บ้านเมืองนั้นก็จะมีชื่อมีแป ทำให้ผู้มีกำลังมากกว่าไม่กล้าและไม่อาจข่มเหงผู้มีกำลังน้อยกว่า ผู้มีปัญญาฉลาดกว่าไม่กล้าและไม่อาจใช้สติปัญญาของตนเอาเปรียบผู้มีสติปัญญาด้อยกว่า สรุปแล้ว หลักเรื่องนิติธรรม หากจะอธิบายแบบไทย ๆ ก็คือ หลักไม่ให้คนข่มเหงและเอาเปรียบกัน โดยถือกฎหมายเป็นหลักเป็นประธานในการปกครองบ้านเมืองนั่นเอง”^{๒๒}

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล กล่าวว่า คำว่า หลักนิติธรรม ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “The Rule of Law” ซึ่งหมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ซึ่งจำกัดอำนาจในทางนิติบัญญัติ เพื่อป้องกันมิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายและเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้เป็นไปโดยเสมอภาคกันตามกฎหมาย”^{๒๓}

ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน ได้สรุปหลักนิติธรรม^{๒๔} ว่า “ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญดังนี้

- (๑) การยึดหลักความเป็นอิสระของตุลาการ
- (๒) ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค และได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างทัดเทียมกัน
- (๓) มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

^{๒๐} จิตติ ดิงศภัทย์, หลักวิชาซีพนักกฎหมาย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕) หน้า ๘๕.

^{๒๑} ธานีทร ทรัพย์วิเชียร, บทบรรณาธิการ, บทบัณฑิต, เล่มที่ ๒๐ ตอน ๓ พ.ศ. ๒๕๐๕.

^{๒๒} ปรีดี เกษมทรัพย์, ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๓๖), หน้า ๔๖.

^{๒๓} เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๓), หน้า ๑๔๐.

^{๒๔} ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน, หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย, วารสารจุลินิติ ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ มกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕, หน้า ๔-๕.



- (๔) การปกครอง โดยยึดหลักกฎหมายเป็นใหญ่ และปฏิบัติตามกฎหมาย ในฐานะที่เป็นนิติรัฐ ทั้งนี้ กฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ยุติธรรม
- (๕) ศาลเป็นสถาบันที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน
- (๖) ฝ่ายบริหารต้องบริหารภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย
- (๗) ส่งเสริมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารหรือกลุ่มอิทธิพล เพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แท้จริงของประชาชน
- (๘) ส่งเสริมและสนับสนุนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย
- (๙) ส่งเสริมและคุ้มครองหลักแห่งการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
- (๑๐) ส่งเสริมและพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างความสงบสุขให้แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม
- (๑๑) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย”

นอกจากนี้ คำอธิบายดังกล่าว ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน ยังได้ยกตัวอย่างของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ขัดต่อหลักนิติธรรมด้วย เช่น มาตรา ๒๓๗ เกี่ยวกับการตัดสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคการเมืองและมาตรา ๓๐๙ เกี่ยวกับการห้ามมิให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมาย

ศาสตราจารย์อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ อดีตประธานศาลฎีกา กล่าวว่า “หลักนิติธรรมหรือ “The Rule of Law” คือ การปกครองโดยกฎหมายซึ่งเป็นธรรม ประการแรกกฎหมายที่ออกใช้บังคับต้องออกเพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประการที่สอง การบังคับใช้กฎหมายต้องมีความยุติธรรมและเป็นไปด้วยความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ กล่าวคือ ไม่ให้สิทธิคนหนึ่ง ดีกว่าอีกคนหนึ่ง ในการวินิจฉัยว่าเป็นความยุติธรรมหรือไม่ ในแง่ของกฎหมาย นักกฎหมายจะพิจารณาจากคนในสังคมที่มีเหตุมีผลและมีความรู้สึกผิดชอบซึ่งกันและกันไม่ได้เสียในเรื่องนั้นมาเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่า สิ่งนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องยุติธรรมหรือไม่ ความยุติธรรมนี้ เป็นสาระสำคัญของกฎหมายและเป็นอุดมการณ์ของนักกฎหมาย เป็นความต้องการของมนุษย์และของทุกสังคม”^{๒๕}

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม อธิบายว่า หลักนิติธรรม หมายถึง “กฎหมายเป็นใหญ่ มีความเสมอภาค และในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้น ต้องระงับคดีโดยศาล โดยพิจารณาคดีเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลัง ให้โอกาสนำพยานเข้าสู้หรือที่เรียกว่า Fair trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม”^{๒๖}

ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า “องค์ประกอบของหลักนิติธรรมมีอยู่ ๔ ประการ คือ ประการแรก องค์ประกอบด้านสาระ ซึ่งหมายถึง หลักความเสมอภาคทางกฎหมาย ประการที่สอง คือ องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา และสถานที่ ประการที่สาม คือ องค์ประกอบ

^{๒๕}วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๔, ๒๕๕๓ หน้า ๖.

^{๒๖}วิษณุ เครืองาม, ปาฐกถาสาธารณะ เรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย”, สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๓.



ด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ และประการสุดท้าย คือ องค์ประกอบด้านเป้าหมายซึ่งหมายถึง การใช้ การตีความกฎหมายและการตัดสินคดี นั้นจะต้องมุ่งสร้าง ความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม”^{๒๗}

ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิติไกรพจน์ อธิบายในลักษณะที่ว่า “การสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าศาลจะพิพากษา และการไม่ใช้กฎหมายย้อนหลัง เป็นส่วนหนึ่งของหลักเกณฑ์การปกครอง โดยกฎหมาย (The Rule of Law)”^{๒๘}

ศาสตราจารย์ ดร. คณิต ณ นคร ได้อธิบายหลักนิติธรรม โยงเข้ากับบทบาทของอัยการและศาลว่า “สององค์กรนี้ ต่างก็มีหลักนิติธรรมด้วย โดยท่านกล่าวว่า “หลักนิติธรรมในส่วนของ “อัยการ” นั้นก็คือ อัยการมีหน้าที่จะต้องดูแลความสงบเรียบร้อย ในขณะที่เดียวกัน ก็มีหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน สองอันนี้ เราจะต้องทำให้ปรากฏหลักนิติธรรมที่เกี่ยวกับ “ศาล” ศาลต้องกระตือรือร้นในการตรวจสอบค้นหาความจริง ชั้นประทับฟ้องและชั้นพิจารณาคดี คิดว่าบทบาทของศาลจะต้องเน้นทั้งสองด้าน ถ้าไม่เกิดสองด้านแล้ว มันก็ยังไม่มีความไม่เป็นนิติรัฐในตัวเอง จะต้องประกันความบริสุทธิ์ของจำเลยได้”^{๒๙}

ศาสตราจารย์ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ อธิบายว่า^{๓๐} “The Rule of Law เป็นการปกครองโดยกฎหมายที่เป็นธรรม หรือเป็นหลักที่การปกครอง ดำเนินไปอย่างเป็นธรรม โดยกลไกของกฎหมาย ซึ่งมีความหมายที่ลึกกว่าการปกครองโดยกฎหมาย อีกระดับหนึ่งและมีใช้เป็นหลักกฎหมายอย่างลวย ๆ แต่มีแนวโน้มให้เห็นถึงเป้าหมายของหลักการดังกล่าวด้วย”

ศาสตราจารย์ สิทธิโชค ศรีเจริญ ได้ให้ข้อสังเกต คำว่า “หลักนิติธรรม” ว่า “ที่มาของหลักนิติธรรมนั้น มาจาก **แนวคิดที่หนึ่ง** นักปราชญ์ในสมัยโบราณต้องการจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ ตั้งแต่อำนาจอธิปไตยที่มาจากปวงชนชาวไทย ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือศาล หลักนิติธรรมนี้ต้องการที่จะจำกัดการใช้อำนาจของรัฐในทุกเรื่อง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเพื่อให้เกิดความชอบธรรมแก่มหาชน และ**แนวคิดที่สอง** เกิดจากแนวคิดของผู้ที่ต้องการสร้างสรรค์สังคม คือ ต้องการรัฐที่พึงปรารถนาอย่างไร ซึ่งรัฐที่พึงปรารถนา คือ รัฐที่มีหลักนิติธรรมในการปกครอง นั่นเอง”^{๓๑}

ศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โฆฬิโลกุล ได้ขยายความหมายของหลักนิติธรรมให้กว้างออกไปอีก โดยสรุปสาระสำคัญของหลักนิติธรรมในบทความ “เหลียวหลังดูกฎหมายและความยุติธรรม, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๐) หน้า ๓๐-๓๑ ว่า “มีลักษณะดังนี้

^{๒๗}บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย, วารสารพระธรรมนุญ เล่ม ๔๙ ฉบับ “หลักนิติธรรม” พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๒ หน้า ๙๗-๑๐๑.

^{๒๘}สุรพล นิติไกรพจน์, ปัญหาความชอบธรรมทางกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ ๒๓ ฉบับที่ ๒ หน้า ๒๒๙.

^{๒๙}วารสารยุติธรรมปริทัศน์ ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๔, ๒๕๕๓, หน้า ๑๐-๑๖.

^{๓๐}ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, หลักนิติธรรม (the Rule of Law) หนังสือรวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑), หน้า ๓๐.

^{๓๑}สิทธิโชค ศรีเจริญ, สรุปผลการจัดสัมมนาการประชุมทางวิชาการ เรื่อง “ความหมาย สาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม” โรงแรมรามารการ์เดนส์ กรุงเทพฯ, วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖.



- (๑) ศาลยึดหลักความเป็นอิสระของตุลาการ
- (๒) ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค และได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างทัดเทียม
- (๓) เจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (๔) การปกครอง โดยยึดกฎหมายเป็นใหญ่และปฏิบัติตามกฎหมาย ในฐานะที่เป็นนิติรัฐ กฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายยุติธรรม
- (๕) ศาลเป็นสถาบันที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน
- (๖) ฝ่ายบริหารต้องบริหารภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย
- (๗) ส่งเสริมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างบริสุทธิ์
- (๘) ส่งเสริมและสนับสนุนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย
- (๙) ส่งเสริมและคุ้มครองหลักแห่งการเคารพศักดิ์ศรีของมวลมนุษย์
- (๑๐) ส่งเสริมและพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างความสงบสุขให้แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม
- (๑๑) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย”

ศาสตราจารย์ จริฎุ ภักดีธนากุล ได้กล่าวถึง หลักนิติธรรมส่วนหนึ่งว่า “หลักนิติธรรม เป็นธรรมของการบริหารกฎหมาย ธรรมการบริหารบ้านเมือง ธรรมในการปกครองของผู้สร้างกฎเกณฑ์ กติกา ผู้ตีความกฎเกณฑ์ ซึ่งต้องอยู่ในกรอบธรรมนี้ ทั้งนั้น ซึ่งไม่แตกต่างกับธรรมาธิปไตย ไม่ว่าจะปกครองรูปแบบใด หากอยู่ในธรรมาธิปไตย ก็สามารถทำให้ประเทศผาสุกได้”^{๓๒}

ศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ ได้อธิบายอย่างกระชับว่า หลักนิติธรรม คือ “กฎของกฎหมายนั่นเอง”^{๓๓}

ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมว่า มีความหมายกว้าง โดยหมายถึง “หลักการพื้นฐานที่มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ทำนองเดียวกับหลักนิติรัฐ และยังรวมถึงหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย กฎหมายต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจน ให้เหตุผล ไม่ขัดแย้งกันเอง ปฏิบัติได้ ใช้เป็นการทั่วไป เป็นธรรม กฎหมายต้องมุ่งใช้ไปในอนาคต ไม่มีโทษย้อนหลัง มีการบังคับใช้กฎหมายโดยเสมอภาค กระบวนการตรากฎหมายต้องถูกต้องชัดเจน หลักความเป็นกฎหมาย ซึ่งใช้เป็น การทั่วไปไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชนมีหลักประกันในความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ฯลฯ”

นอกจากนี้ ที่น่าสนใจก็คือ อาจารย์กำชัยยังเห็นว่า การนิรโทษกรรมกับเหตุการณ์ในอดีตที่เกิดขึ้น และสิ้นสุดลงนั้น สามารถกระทำได้ แต่การคุ้มครองบรรดาการกระทำที่เกิดขึ้นในอนาคต หลังจาก ที่รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลบังคับใช้แล้ว ไว้ล่วงหน้าโดยถือว่าการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตาม มาตรา ๓๐๙ ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น ขัดกับหลักนิติธรรม^{๓๔}

^{๓๒} จริฎุ ภักดีธนากุล, เพิ่งอ้างข้างต้น.

^{๓๓} ธงทอง จันทรางศุ, เรื่องเดียวกัน.

^{๓๔} กำชัย จงจักรพันธ์, เรื่องเดียวกัน.



“The Rule of Law” ในทัศนะที่ปรากฏในคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญและศาลยุติธรรม “หลักนิติธรรม” เป็นหลักปรัชญาทางกฎหมายที่ได้รับการยอมรับและอ้างถึงในคำพิพากษาของศาลไทยมานานแล้ว โดยเฉพาะหลักกฎหมายที่ว่า “หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีกฎหมายให้อำนาจอย่างชัดเจนแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจกระทำการละเมิดสิทธิเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญได้” ดังปรากฏให้เห็นจากตัวอย่างคำพิพากษา ต่อไปนี้

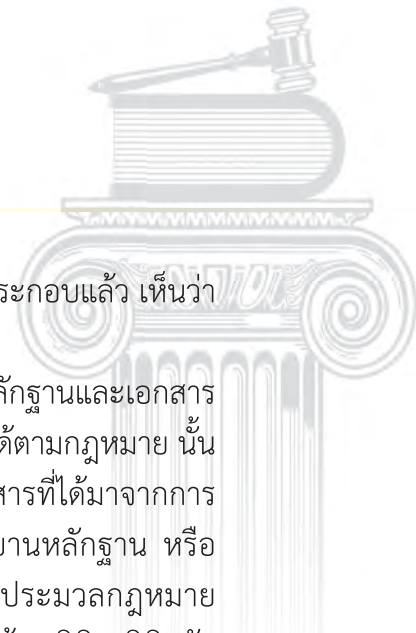
(๑) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญกลาง ที่ ๔/๒๕๕๖ เรื่อง พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ มีสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม ดังนี้

“...จากกรณีที่ศาลอาญา ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (พล.ต.ท. สมคิด บุญถนอม จำเลย กับพวก รวม ๕ คน) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ.๑๑๙/๒๕๕๓ คดีลักพาตัวและฆาตกรรมนายโมฮัมหมัด อัลรูไวลี นักธุรกิจชาวซาอุดีอาระเบีย เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กรณีที่โจทก์ยื่นคำร้องขอสืบพยานโจทก์ คือ พ.ต.ท. สุวิชัย แก้วพลี ในประเทศกัมพูชาและซาอุฯ โดยอ้างว่า พ.ต.ท. สุวิชัย เป็นพยานปากสำคัญ ที่เป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ ในการกระทำความผิดของจำเลยทั้ง ๕ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕

ซึ่งต่อมา จำเลยทั้ง ๕ ยื่นคำร้องขอให้ศาลอาญาส่งคำโต้แย้งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒ (๒) มาตรา ๓๗ และมาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๔๐ โดยอ้างเหตุผลสรุปว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีได้บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการและวิธีการ สืบพยานว่า ให้ดำเนินการอย่างไร อันเป็นผลทำให้จำเลยทั้ง ๕ ไม่สามารถตามประเด็นไปสืบพยาน ในต่างประเทศได้ จำเลยไม่ได้รับสิทธิให้เข้าฟังการพิจารณาคดี การสืบพยาน การคัดค้านเอกสาร ประกอบคำเบิกพยาน การคัดค้านผู้พิพากษา อีกทั้งมาตรา ๔๑ ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ไม่เป็นธรรมขัดต่อสิทธิและเสรีภาพของจำเลยศาลและจำเลยถูกบังคับให้ยอมรับพยานหลักฐานที่ได้มา โดยกระบวนการที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) (๗)

ขณะที่ฝ่ายโจทก์ยื่นคำร้องคัดค้านคำโต้แย้งของจำเลยทั้ง ๕ สรุปได้ว่า การสืบพยานในต่างประเทศ ย่อมต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาของศาลประเทศผู้รับคำร้องขอโดยยึดหลักว่า เมื่อเป็นการสืบพยานแล้ว ย่อมสันนิษฐานได้ว่า เป็นพยานหลักฐานที่ผ่านกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม โดยเปิดเผยและดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ จำเลยและทนายจำเลยมีสิทธิเข้ารับฟังการสืบพยาน การถามค้าน พยานในต่างประเทศ การโต้แย้งคัดค้าน การอ้างเอกสารประกอบ คำเบิกความ อันถือได้ว่าเป็นการ พิจารณาคดีโดยเปิดเผย

“การที่โจทก์ขอให้ส่งประเด็นไปสืบพยานปากนี้ในศาลต่างประเทศนั้น เนื่องด้วยมีความจำเป็น ที่พยาน ไม่อาจเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไทยได้ ดังนั้น หากปฏิเสธมิให้พยานผู้รู้เห็นเหตุการณ์ เข้าเบิกความในคดี ย่อมถือเป็นการปิดป้องและปิดบังข้อเท็จจริง อันอาจส่งผลให้คำพิพากษา ขาดข้อเท็จจริงที่สำคัญและกระทบต่อความยุติธรรม”



ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้ง คำคัดค้านคำโต้แย้ง และเอกสารอื่น ๆ ประกอบแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องพิจารณาในส่วนหลักนิติธรรม ดังนี้

ประเด็นที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรา ๔๑ ที่ให้บรรดาพยานหลักฐานและเอกสารที่ได้มาตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้ถือว่าเป็นพยานหลักฐานและเอกสารที่รับฟังได้ตามกฎหมาย นั้น

“เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้จำเลยต้องถูกผูกมัดตามพยานหลักฐานและเอกสารที่ได้มาจากการสืบพยานของโจทก์ในศาลต่างประเทศ ที่จำเลยไม่มีโอกาสตรวจหรือรับทราบพยานหลักฐาน หรือต่อสู้คดีได้อย่างเพียงพอ แม้การรับฟังพยานหลักฐานของศาล ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒๗ และมาตรา ๒๒๗/๑ ที่บัญญัติให้ศาลใช้ดุลพินิจ วินิจฉัยชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐาน ที่จำเลยไม่มีโอกาสถามค้าน ด้วยความระมัดระวัง และไม่ควรเชื่อพยานหลักฐานดังกล่าวโดยลำพัง เพื่อลงโทษจำเลยก็ตาม แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าว ก็มีได้เป็นข้อห้ามเด็ดขาด โดยยังเปิดโอกาสให้ศาลนำพยานหลักฐานเช่นนี้ไปใช้ประกอบกับพยานหลักฐานอื่นได้จึงไม่เป็นธรรมแก่จำเลย”

ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) (๗) ได้รับรองและคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมไว้ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การมีโอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) ข้อ ๑๔.๓ อันเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาต่อหน้า

“พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๑ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) และ (๗) ทั้งไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง”

ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติ ๕ ต่อ ๔ ว่า พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๐ (๒) (๓) (๔) (๗)”

(๒) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๙๓๕/๒๕๔๑ มีสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม ดังนี้ “...ในกรณี เป็นผู้เสียหายเสพติดนั้น ย่อมเกิดผลร้ายแก่ตัวผู้เสพ ซึ่งพึงต้องได้รับการเยียวยาแก้ไข เป็นเบื้องต้น ส่วนปัญหาที่โจทก์อ้างว่า เป็นบ่อเกิดแห่งอาชญากรรมนั้น เป็นเพียงแนวโน้ม ซึ่งมีได้เป็นจริงทุกกรณี トラบใดที่ผู้เสพติดยังมีได้กระทำการใดขึ้น เป็นการก่ออาชญากรรม การลงโทษรุนแรงไว้ก่อน ย่อมเป็นดังการลงโทษล่วงหน้า สำหรับความผิดที่ยังมิได้เกิด เป็นการลงโทษที่ขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นนโยบายการป้องกันที่ผิดและสร้างปัญหาให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเท็จจริงแห่งคดี ไม่ปรากฏว่าจำเลยมีการกระทำที่เป็นส่วนแห่งการก่ออาชญากรรม หรือมีส่วนสนับสนุนแพร่กระจายยาเสพติด เหตุผลต่าง ๆ ที่โจทก์อ้างในฎีกา จึงเป็นการสรุปที่ให้ผลร้ายแก่จำเลยที่เกินเหตุ และอาจรับฟังเปลี่ยนแปลงดุลพินิจของศาลล่างทั้งสองที่ให้การลงโทษจำคุกแก่จำเลยได้”



“The Rule of Law” กับเวทีสากลระหว่างประเทศ

ปัจจุบัน แนวคิดเรื่องหลักนิติธรรม มิได้จำกัดเพียงแค่อำนาจภายในประเทศเท่านั้น^{๓๔} แต่ยังสามารถยอมรับและพูดถึงในระดับเวทีระหว่างประเทศในทุกเวที ไม่ว่าจะเวทีระดับโลก เวทีระดับภูมิภาค เวทีระดับพหุภาคี หรือเวทีระดับทวิภาคี โดยเวทีระหว่างประเทศต่าง ๆ นี้ ได้ตระหนักถึงความสำคัญและความหมายอย่างแท้จริงของหลักนิติธรรม ส่งผลให้หลักนิติธรรมเป็นที่ยอมรับกันในระดับสากลต่าง ๆ ทุกระดับ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากลกับหลักนิติธรรม

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists : ICJ) เป็นเครือข่ายนานาชาติของนักกฎหมาย ที่มุ่งปกป้องและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน โดยการคุ้มครองหลักนิติธรรมไว้ในธรรมนูญสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนครั้งแรก ในช่วงทศวรรษ ค.ศ. ๑๙๔๐ ว่า

“สำคัญยิ่งที่ควรมีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามหลักนิติธรรม ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้มนุษย์ต้องถูกบีบให้อยู่ในสภาพที่ต้องขอรับการเยียวยาช่วยเหลือ และต้องขบถต่อระบอบเผด็จการที่ฉ้อฉล”

(อารัมภบท ย่อหน้า ๓ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน)

รัฐธรรมนูญเอเธนส์ (๑๙๕๕) ระบุว่า “หลักนิติธรรม เกิดจากสิทธิของบุคคลที่ได้รับการพัฒนา ในช่วงประวัติศาสตร์ นับแต่การต่อสู้ของมนุษย์เพื่อให้ได้มาซึ่งเสรีภาพแต่โบราณ โดยสิทธินั้นประกอบด้วยเสรีภาพในการพูด เสรีภาพของสื่อ เสรีภาพในการเคารพบูชาการรวมตัวและการจัดตั้งองค์กร รวมทั้ง สิทธิที่จะมีการเลือกตั้งอย่างเสรี ทั้งนี้ เพื่อให้มีผู้แทนจากปวงชนที่ได้รับการเลือกตั้งอย่างเหมาะสม ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมาย และส่งเสริมการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมต่อทุกคน”

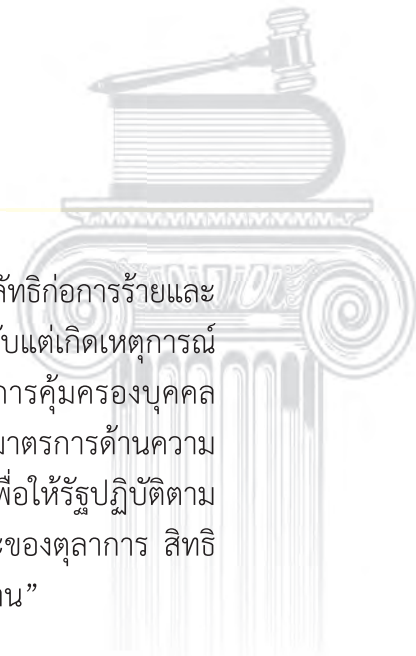
ปฏิญญาเดลี (๑๙๕๕) เน้นย้ำและขยายแนวคิดที่ว่า “หลักนิติธรรม เป็นแนวคิดที่มีพลวัต ซึ่งสามารถขยายความและปฏิบัติตามได้โดยนักนิติศาสตร์ และควรมีการนำมาปฏิบัติเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิพลเรือนและการเมืองของบุคคลในสังคมเสรี ทั้งยังควรส่งเสริมให้มีการกำหนดเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ การศึกษา และวัฒนธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้มนุษย์แต่ละคน สามารถปฏิบัติตามความต้องการที่ชอบธรรมและศักดิ์ศรีของตนได้”

กฎแห่งเลกอส (๑๙๖๑) เกิดขึ้นจากการประชุมที่ออฟริกาว่าด้วยหลักนิติธรรม ซึ่งเสริมว่า “หลักนิติธรรมจะเกิดขึ้นได้อย่างเต็มที่ ก็ต่อเมื่อมีรัฐบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามเจตนารมณ์ของประชาชน”

การประชุมทีริโอ (๑๙๖๒) ได้พิจารณาปัญหาการสร้างสมดุลระหว่างเสรีภาพของฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการคุ้มครองสิทธิของบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพกับมาตรการป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยมิชอบ มติการริโอเน้นย้ำว่า “การคุ้มครองบุคคลจากการแทรกแซงที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเกินขอบเขตหน้าที่ของรัฐบาล เป็นหนึ่งในองค์ประกอบพื้นฐานของหลักนิติธรรม”

ปฏิญญากรุงเทพฯ (๑๙๖๕) เน้นพิจารณาถึง “มิติด้านเศรษฐกิจ การศึกษา และวัฒนธรรมของหลักนิติธรรม”

^{๓๔}ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม” เสนอ สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, มิถุนายน ๒๕๕๕, หน้า ๓๐.



ปฏิญญาเบอร์ลิน (๒๐๐๔) พิจารณาปัญหาท้าทายต่อสิทธิมนุษยชนและลัทธิก่อการร้ายและมาตรการต่อต้านด้านการก่อการร้ายที่ไม่เหมาะสม ที่มีผลกระทบต่อหลักนิติธรรมนับแต่เกิดเหตุการณ์ ๑๑ กันยายน โดยปฏิญญาระบุว่า “ไม่มีความขัดแย้งระหว่างหน้าที่ของรัฐ ในการคุ้มครองบุคคลให้ปลอดภัยจากการกระทำร้าย แต่ในขณะเดียวกันต้องดูแล ไม่ให้มาตรการด้านความปลอดภัย เป็นปัจจัยบั่นทอนสิทธิมนุษยชนเสียเอง มีการกำหนดหลักการเฉพาะ เพื่อให้รัฐปฏิบัติตามเมื่อต้องเผชิญกับลัทธิก่อการร้าย อย่างเช่น หน้าที่ในการคุ้มครอง ความเป็นอิสระของตุลาการ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม และการเคารพสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน”

สถานะทางสากลปัจจุบัน

“เราขอแสดงพันธกิจอีกครั้ง ที่จะคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน **หลักนิติธรรม** และประชาธิปไตยทุกรูปแบบ และตระหนักว่า ปัจจัยเหล่านี้เชื่อมโยงและหนุนเสริมกัน และยังเป็นส่วนหนึ่งของคุณค่าและหลักที่เป็นสากล และไม่อาจแบ่งแยกได้ ขององค์การสหประชาชาติ และเรียกร้องให้หน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การสหประชาชาติ ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของตน”^{๓๖}

๒. องค์การสหประชาชาติ

ในปี ๒๕๔๗ มีความพยายามที่จะส่งเสริมความเป็นรูปแบบเดียวกัน ในการใช้และเข้าใจหลักนิติธรรม โดยนายโคฟี อันนัน อดีตเลขาธิการสหประชาชาติ ได้เสนอานิยามของคำว่า “หลักนิติธรรม” ดังนี้

“**หลักนิติธรรม** หมายถึง หลักการธรรมาภิบาล ที่บุคคลทุกคน สถาบันและองค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน รวมถึงประเทศนั้น ๆ เอง มีหน้าที่รับผิดชอบต่อกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้ประกาศใช้ที่ได้บังคับใช้ อย่างเท่าเทียมและที่ได้มีการใช้ตัดสินพิพากษา อย่างอิสระและสอดคล้องกับบรรทัดฐานและมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน

นอกจากนั้น องค์การสหประชาชาติยังกำหนดให้มีการวัดค่าด้วยว่า “ได้มีการยึดหลักการในเรื่องความเป็นสิ่งสูงสุดของกฎหมาย ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย หลักการรับประกันสิทธิต่อกฎหมาย **ความยุติธรรม**ในการใช้กฎหมาย หลักการแบ่งแยกอำนาจ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความชัดเจนของกฎหมาย ควรหลีกเลี่ยงการกระทำ ที่ไร้กฎเกณฑ์เป็นไปตามอำเภอใจ และไม่มี ความโปร่งใสทางกฎหมาย”

นอกจากนี้ ในปัจจุบัน นายบัน คีมุน เลขาธิการสหประชาชาติ ยังได้ยืนยันความหมายของหลักนิติธรรม ที่อดีตเลขาธิการสหประชาชาติได้ให้ไว้ โดยได้กล่าวเมื่อเร็ว ๆ นี้ว่า “การเคารพ **หลักนิติธรรม** มีความหมาย โดยนัยถึงการเคารพสิทธิมนุษยชนและการอดทนต่อความแตกต่างของมนุษย์”^{๓๗}

^{๓๖} สรุปรายงานเอกสารประชุมระดับประมุขของรัฐและรัฐบาลกว่า ๑๗๐ ประเทศ ณ สำนักงานใหญ่องค์การสหประชาชาติ ระหว่างการประชุม World Summit ปี พ.ศ. ๒๕๔๘.

^{๓๗} หลักนิติธรรมสำหรับสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียน, เอกสารรายงาน HRRC Baseline Study on the Rule of Law in ASEAN, หน้า ๙-๑๔.



๓. กฎบัตรอาเซียน

ในการก่อตั้งกฎบัตรอาเซียน ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหมด ได้ให้คำมั่นสัญญาว่าจะสนับสนุนหลักนิติธรรม โดยเฉพาะอารัมภบทของกฎบัตรอาเซียนระบุว่า

“ประเทศสมาชิกอาเซียนควรยึดหลักประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และหลักธรรมาภิบาลที่ดี เคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน”

เช่นเดียวกัน ในมาตรา ๑ (๗) ของกฎบัตรอาเซียนระบุว่า “เป้าประสงค์และวัตถุประสงค์ของอาเซียน คือ เพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตย ให้เข้มแข็ง ยกระดับธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรม ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและความรับผิดชอบของประเทศสมาชิกอาเซียน”^{๓๘}

๔. ธนาкарโลก

ธนาкарโลก ได้ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม โดยได้กล่าวไว้ในรายงานธนาкарโลก ว่า “บทเรียนสำคัญอันหนึ่งที่ได้จากวิกฤตการณ์ทางการเงินในประเทศแถบเอเชีย และการล่มสลายของเศรษฐกิจในยุโรป ในช่วงทศวรรษปี ค.ศ. ๑๙๙๐ คือ การขาดหลัก “The Rule of Law” ทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการลดปัญหาความยากจน ไม่สามารถดำรงอยู่ได้ และขาดความสมดุล ดังนั้น

หลักนิติธรรม จึงต้องถูกจุดประกายโดยธนาкарโลก ทั้งนี้ เพื่อให้

๑. รัฐบาลต้องถูกกำหนดขอบเขตโดยกฎหมาย
๒. บุคคลในสังคมได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย
๓. ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ (The Human Dignity) ของแต่ละบุคคล ได้รับการยอมรับและคุ้มครองตามกฎหมาย

๔. บุคคลทุกคนสามารถเข้าถึง**ความยุติธรรม**ได้ (Justice is accessible to all)

และธนาкарโลก ยังได้เน้นย้ำในรายงานอีกว่า “หลัก “The Rule of Law” นั้นจะส่งเสริมให้เกิดความเติบโตทางเศรษฐกิจ และลดปัญหาความยากจน ด้วยการสร้างโอกาส และความมั่นคงปลอดภัยผ่านกฎหมายและสถาบันกฎหมาย เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายเหล่านี้ โดยหลัก “The Rule of Law” จะมีผลใช้บังคับ ต่อเมื่อกฎหมายมีความสำคัญ และมีอำนาจใช้บังคับอย่างแท้จริง (Meaningful and Enforceable Laws) กล่าวคือ กฎหมายต้องแสดงถึงกฎเกณฑ์ ที่มีความโปร่งใสและมีความเท่าเทียมกัน โดยสังคมจะถูกปกครองโดยกฎหมาย และมีกฎหมายเป็นสิ่งที่ให้อำนาจตามกฎหมายและความมั่นคงปลอดภัยในสิทธิของบุคคลแต่ละคน”^{๓๙}

^{๓๘}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓.

^{๓๙}ธนากร วรปรัชญากุล, บทสรุปการศึกษาของธนาкарโลก เรื่อง “ยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปกฎหมายและการศาล” ข่าวนิตยสาร ปีที่ ๒๑ ฉบับที่ ๒๒๔ (มีนาคม ๒๕๕๑) หน้า ๑๓-๑๕.



๕. กฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อการรองรับ AEC

อาเซียนได้เน้นย้ำถึงการดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม สำหรับการรองรับ AEC ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ นี้ โดยกล่าวรองรับไว้ว่า

“บรรดาประชาชนของรัฐสมาชิกของสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) โดยมีประมุขรัฐหรือหัวหน้ารัฐบาลของบรูไนดารุสซาลาม ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มาเลเซีย สหภาพพม่า สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ราชอาณาจักรไทย และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เป็นผู้แทนจะจัดทำแผนงานเพื่อสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียนในการพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อเสริมสร้างหลักนิติธรรม ระบบยุติธรรม และโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมาย ทั้งนี้ โดยการมอบหมายให้ที่ประชุมรัฐมนตรีกฎหมายอาเซียน (เอแอลเอดับเบิลยูเอ็มเอ็ม) ร่วมมือกับองค์กรเฉพาะด้านอื่น ๆ ของอาเซียน และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน รวมทั้ง สมาคมกฎหมายอาเซียน (เอแอลเอ) พัฒนาคำแนะนำความร่วมมือ เพื่อเสริมสร้างหลักนิติธรรม ระบบยุติธรรม และโครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมายต่อไป”^{๔๐}

พัฒนาการของหลักนิติธรรม

ดังที่ได้กล่าวมาเป็นลำดับแล้วก่อนหน้านี้ หลักนิติธรรม “The Rule of Law” เป็นหลักกฎหมายที่แท้จริงแล้ว มีมาตั้งแต่สมัยโรมัน โดยนอกจากจะหมายถึง “การปกครองที่ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย” แล้ว ยังมีความหมายถึง “การแสวงหาความยุติธรรม ซึ่งเป็นเหตุเป็นผลกันตามธรรมชาติหรือเป็นความยุติธรรม อันเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและมีความศักดิ์สิทธิ์อยู่เหนือกว่าตัวอักษรของตัวบทกฎหมายนั่นเอง” อีกด้วย

อย่างไรก็ดี หากจะอธิบายถึงที่มาของหลักนิติธรรม หรือ “The Rule of Law” ที่เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริงนั้น อาจจะต้องย้อนกลับไปถึงเมื่อ ค.ศ. ๑๒๑๕ ซึ่งเป็นปีที่พระเจ้าจอห์น (King John) กษัตริย์อังกฤษในเวลานั้น ได้ลงนามในเอกสารสำคัญ ที่ชื่อว่า แมกนา คาร์ตา (Magna Carta) ซึ่งเอกสารฉบับนี้ เป็นพันธสัญญาที่กษัตริย์อังกฤษให้ไว้แก่บรรดาขุนนางของพระองค์ ในการที่จะจำกัดอำนาจของพระองค์เอง หรืออาจกล่าวได้ว่า Magna Carta เป็นก้าวสำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของมนุษย์ ที่จะนำไปสู่การปกครอง โดยกฎหมายเป็นใหญ่ ในเวลาต่อมา เนื่องจากเอกสารฉบับนี้ เป็นเอกสารทางกฎหมายฉบับแรก ที่ทำให้หลักการปกครองโดยกฎหมาย ได้รับการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและได้กำหนดเกี่ยวกับการประกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลไว้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม พัฒนาการทางการเมืองในเวลาต่อมา ก็ได้ไม่ได้เป็นไปตามความคิดของ Francis Bacon เนื่องจากรัฐสภาสามารถจำกัดอำนาจกษัตริย์จนสำเร็จ และได้กลายเป็นรัฐาธิปไตยแทนที่กษัตริย์อังกฤษ และในช่วงที่รัฐสภาอังกฤษต่อสู้กับกษัตริย์อยู่นั้น ศาลก็เข้ามามีบทบาทด้วย โดย Sir Edward Coke (ค.ศ. ๑๕๕๒ – ค.ศ. ๑๖๓๔) ได้พิพากษาคดีไปในทางยืนยันความเป็นกฎหมายสูงสุดของ Common Law ที่พัฒนาขึ้นโดยศาล โดยเห็นว่า ทั้งกษัตริย์และรัฐสภาย่อมต้องตกอยู่ภายใต้ Common Law ทั้งนี้

^{๔๐}เรียบเรียงจากกฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อการรองรับ AEC หมวดอารัมภบท, Charter of The Association of Southeast Asian Nations : Preamble.



กษัตริย์ก็ดี รัฐสภาก็ดี จะตรากฎหมายหรือกำหนดกฎเกณฑ์ใด ให้ขัดกับ Common Law ไม่ได้ และศาลก็ทรงไว้ซึ่งอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัยว่า กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ ขัดหรือแย้งกับ Common Law หรือไม่ แม้ว่าแนวความคิดตามคำพิพากษาของ Coke จะไม่ได้ทำให้ศาล กลายเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดในระบบการปกครองของอังกฤษ และศาลต้องผูกพันกับกฎหมายที่สภาตราขึ้น โดยจะอ้าง Common Law ปฏิเสธกฎหมายที่สภาตราขึ้นไม่ได้ แม้กระนั้น แนวความคิดของ Coke ที่ปรากฏในคำพิพากษา ก็ได้เป็นส่วนประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมในอังกฤษจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้^{๔๑}

“หลักนิติธรรม” ซึ่งเป็นหลักกฎหมายของอังกฤษนั้น อาจสรุปความได้ว่า หมายถึง “การปกครองโดยกฎหมาย กฎหมายเป็นใหญ่ไม่ใช่อำนาจอใจของผู้มีอำนาจปกครอง เป็นใหญ่ ฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ กษัตริย์ คณะรัฐมนตรี ไม่มีอำนาจ หากไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐสภา ซึ่งก็หมายถึง หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารก็ไม่อาจกระทำการอย่างใด ๆ ได้เลย”

สาระสำคัญของหลักนิติธรรม (Rule of Law)

เมื่อพิจารณาจากความเห็นของนักกฎหมายและนักรัฐศาสตร์ ประกอบคำพิพากษาและหลักการในเวทีสากลระหว่างประเทศต่าง ๆ แล้ว สามารถที่จะกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรมนั้น น่าจะหมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้ จะถูกล่วงละเมิดไม่ได้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรม ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลคือ จะใช้บังคับไม่ได้”^{๔๒}

ทั้งนี้ **สาระสำคัญของหลักนิติธรรม** ได้แก่

๑. หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา
 ๒. กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษ
 ๓. กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ
 ๔. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
 ๕. เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้ ภายใต้การให้อำนาจโดยกฎหมาย
 ๖. ห้ามยกเว้นความรับผิดชอบให้การกระทำในอนาคต
- ดังที่จะได้อธิบาย ดังนี้

๑. ความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษา

ความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษา หมายถึง ผู้พิพากษาหรือตุลาการ จะต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี ภายใต้หลักกฎหมาย เพื่อให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการสามารถดำรงตนเป็นกลาง ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่าง ๆ โดยปราศจากอคติ ไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด สามารถพิจารณาและวินิจฉัยคดี ได้อย่างตรงไปตรงมา โดยไม่มีผู้ใดแทรกแซงได้

^{๔๑}ส่วนหนึ่งเรียบเรียงจาก วรเจตน์ ภาคีรัตน์, หลักนิติรัฐและนิติธรรม, <http://www.Pub-law.net>, หน้า ๓-๔.

^{๔๒}ร่างข้อเสนอ ความหมาย สาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, หน้า ๓-๘.



ความมีอิสระและความเป็นกลางนั้น อาจกล่าวได้ว่า มีอยู่ ๒ รูปแบบ กล่าวคือ

๑. **ความเป็นอิสระและเป็นกลางภายนอก** คือ ผู้พิพากษาหรือตุลาการ จะต้องไม่อยู่ภายใต้ อำนาจการสั่งของผู้อื่น และ

๒. **ความเป็นอิสระและเป็นกลางภายใน** คือ ผู้พิพากษาหรือตุลาการ ต้องพิจารณาคดี และตัดสินคดี โดยปราศจากอคติทั้งปวง

ดังนั้น หากมีกฎระเบียบหรือข้อบังคับที่กำหนดให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการ จะต้องอยู่ภายใต้ การบังคับบัญชาหรือสั่งการของบุคคลหนึ่งบุคคลใด เพื่อให้ต้องตัดสินคดี ให้เป็นไปตามคำสั่ง ย่อมไม่สามารถ ใช้บังคับได้ เนื่องจากขัดต่อหลักนิติธรรม หรือหากมีการฝ่าฝืนระบบการจ่ายสำนวนที่มีกฎเกณฑ์กำหนด ไว้แล้ว อันอาจทำให้มีการเลือกองค์คณะผู้พิพากษาที่รับผิดชอบคดี หรือการโอนย้ายสำนวนในระหว่าง การดำเนินคดี ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นกลาง ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ย่อมไม่สามารถทำได้ และหากมีการกระทำดังกล่าวขึ้นมา ก็จะไม่สามารถใช้บังคับได้ เนื่องจากขัดต่อหลักนิติธรรม นั้นเอง^{๓๓}

๒. กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษ

กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง เป็นโทษ หมายความว่า หากในขณะที่กระทำการใด ๆ ไม่มีกฎหมาย กำหนดให้การกระทำนั้นเป็นความผิด กฎหมายที่ออกมาในภายหลัง จะกำหนดให้การกระทำดังกล่าว เป็นความผิดและลงโทษมิได้ นอกจากนี้ หากการกระทำใด มีกฎหมายกำหนดความผิดของโทษอยู่แล้ว กฎหมายที่ออกมาในภายหลังจะบัญญัติให้การกระทำดังกล่าวนั้น มีความผิดและโทษที่หนักขึ้นไม่ได้

หากบุคคลที่จะได้รับผลกระทบในเชิงลบ ไม่ทราบว่าตนเองจะได้รับผลร้ายจากการกระทำ ของตนเอง เนื่องจากในเวลาทีบุคคลดังกล่าวกระทำนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นความผิดหรือกำหนด เป็นผลร้ายให้แก่บุคคลผู้กระทำการดังกล่าว หรือแม้มีการกำหนดผลร้ายให้แก่บุคคลดังกล่าว และผลร้าย ดังกล่าวไม่ร้ายแรงถึงขั้นที่มีการกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นในภายหลัง ย่อมไม่ยุติธรรมต่อบุคคลดังกล่าว เพราะจะทำให้ผู้กระทำไม่สามารถคาดการณ์หรือวางแผนว่า สิ่งใดที่ควรทำและสิ่งใดที่ไม่ควรทำ และ จะทำให้บุคคลในสังคม มีความกังวลต่อการกระทำของตนเองว่า ในอนาคตจะมีกฎหมายกำหนดให้ การกระทำในปัจจุบัน ซึ่งไม่ผิดกฎหมาย ให้เป็นเรื่องที่ผิดกฎหมาย และกำหนดผลร้ายให้แก่ผู้กระทำ^{๓๔}

๓. กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ

โดยปกติแล้ว กฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลำดับใด จะต้องมีการประกาศใช้ เพื่อให้ ประชาชนต้องรับทราบก่อนที่จะมีผลใช้บังคับ ซึ่งอาจจะมีการกำหนดให้มีผลใช้บังคับ เมื่อประกาศใช้ ทันทที หรืออาจจะรอให้มีผลใช้บังคับในอนาคต หลังจากประกาศก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนรับทราบ และสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้

^{๓๓}เป็นแนวความเห็นของศาสตราจารย์ ธานินทร์ ภัยวิเชียร ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ.

^{๓๔}เป็นแนวความเห็นของศาสตราจารย์ ธานินทร์ ภัยวิเชียร ศาสตราจารย์ ดร. ลิขิต ธีระเวคิน ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์.



การประกาศใช้กฎหมายนั้น อาจไม่จำเป็นต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ โดยอาจมีการประกาศใช้โดยวิธีอื่นได้ แล้วแต่สภาพของเรื่อง แต่กฎหมายจะใช้บังคับได้ จะต้องมีการประกาศให้ประชาชนทราบ ไม่ว่าจะในทางวิธีใด โดยถือเป็นองค์ประกอบของการสร้างความเป็นธรรมในสังคม เนื่องจากในการบังคับใช้กฎหมายได้นั้น ประชาชนทุกคนต้องรู้กฎหมาย และการที่ประชาชนทุกคนจะรู้กฎหมายได้ ก็จำเป็นต้องมีการประกาศแจ้งให้ทราบ ดังนั้น หากไม่ได้แจ้งให้ประชาชนทราบ ไม่ว่าจะโดยทางใดทางหนึ่ง ย่อมเป็นการขาดความเป็นธรรม ซึ่งอาจทำให้ประชาชน กระทำผิดกฎหมาย โดยไม่รู้ตัว มีการโต้แย้งโดยประชาชน อันก่อให้เกิดความไม่สงบสุขและไม่เป็นธรรมในสังคมขึ้น^{๔๔}

๔. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป

กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป หมายถึง กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับทุกคน โดยเสมอภาคกัน ไม่สามารถใช้บังคับกับคนบางคนหรือกรณีบางกรณี โดยเฉพาะเจาะจงได้ เพราะกฎหมายจะต้องเป็นการวางกฎเกณฑ์ กติกา สำหรับสังคมโดยทั่วไป จึงจำเป็นต้องใช้กฎหมายบังคับเป็นการทั่วไป

การตั้งศาลพิเศษ หรือหน่วยงานพิเศษ เพื่อพิจารณาความผิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะไม่สามารถกระทำได้ เพราะจะทำให้เกิดการใช้อำนาจถ่วงแก่งบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ ซึ่งเป็นการอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือเล่นงานบุคคลอื่น^{๔๕}

อย่างไรก็ตาม หลักการนี้มีได้หมายถึงว่า จะไม่สามารถตั้งศาลชำนาญพิเศษ หรือการออกกฎหมายเป็นพิเศษ เพื่อให้ใช้บังคับกับบุคคลบางกลุ่มได้ หากเป็นการใช้บังคับกลุ่มบุคคลดังกล่าว เป็นการทั่วไป เช่น การมีศาลและกฎหมายเฉพาะสำหรับทหารเป็นการทั่วไป หรือการกำหนดให้มีศาลและวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งใช้บังคับกับนักการเมือง เป็นการทั่วไป เป็นต้น

๕. เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้การให้อำนาจโดยกฎหมาย

หลักการนี้ เป็นผลมาจากหลักพื้นฐานของกฎหมายมหาชนที่ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่สามารถใช้อำนาจได้ หากว่า ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ เป็นไปเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งแตกต่างไปจากหลักพื้นฐานของกฎหมายเอกชนที่ว่า ประชาชนสามารถกระทำได้ทุกประการ หากกฎหมายไม่ได้กำหนดห้ามมิให้กระทำไว้

ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ หรือใช้อำนาจไปเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้ไว้ ย่อมทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าว จึงไม่สามารถทำได้ และหากมีการฝ่าฝืนกระทำไป ย่อมใช้บังคับไม่ได้^{๔๖}

^{๔๔}เป็นแนวความเห็นของนายปัญญา ถนอมรอด อดีตประธานศาลฎีกา ปรากฏจากในคำวินิจฉัยส่วนตน คดียุบพรรคไทยรักไทย สำหรับการวินิจฉัยประกาศ คปค. ฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๙.

^{๔๕}เป็นแนวความเห็นของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กิตติศักดิ์ ปรกติ, โปรแกรม Facebook : อาจารย์กิตติศักดิ์ ปรกติ.

^{๔๖}เป็นแนวความเห็นของ ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์ ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ศาสตราจารย์ ดร. ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์.



๖. ห้ามยกเว้นความรับผิดชอบให้การกระทำในอนาคต

การกำหนดให้การกระทำ ที่ยังไม่เคยเกิดขึ้น แต่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ไม่เป็นความผิดนั้น ไม่สามารถกระทำได้ เพราะจะทำให้การกระทำที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตดังกล่าว ไม่ได้รับการตรวจสอบ ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม

อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่กำหนดให้การกระทำความผิดที่เกิดขึ้นแล้ว ไม่เป็นความผิด อีกต่อไป หรือไม่ต้องรับโทษหรือกฎหมายนิรโทษกรรมนั้น สามารถกระทำได้ตามความจำเป็น เฉพาะเรื่องที่สังคม เห็นสมควร^{๔๘}

๗. การห้ามตั้งศาลพิเศษเพื่อพิจารณาคดีบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

การตั้งศาลพิเศษหรือศาลเฉพาะกิจขึ้นมา เพื่อพิจารณาพิพากษาบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือ กลุ่มบุคคลใด โดยเฉพาะหรือความผิดฐานใดฐานหนึ่ง เป็นสิ่งที่ขัดต่อหลักนิติธรรม เนื่องจากบุคคลทุกคน ไม่ว่าจะมิใช่สถานะใดก็ตาม ย่อมตกอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันทุกประการ รัฐธรรมนูญของไทย ที่ผ่านมาในอดีต ได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้มีการตั้งศาลพิเศษเพื่อพิจารณาพิพากษาอาชญากรรมคดี

นอกจากนี้ การห้ามมิให้มีการตั้งศาลพิเศษนี้ ยังมีนัยเป็นการยืนยันว่า อำนาจพิพากษาคดี เป็นอำนาจขององค์กรตุลาการหรือศาลยุติธรรมโดยเฉพาะ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือคณะรัฐมนตรี ไม่สามารถตั้งคณะบุคคลหรือองค์กรอื่น เพื่อใช้อำนาจพิพากษาคดีแทนศาลได้^{๔๙}

๘. หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจ หมายถึง การแบ่งแยกองค์กรรัฐผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ออกจากกัน กล่าวคือ รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ รัฐบาลใช้อำนาจบริหารประเทศ และองค์กรตุลาการ ใช้อำนาจ เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี เหตุผลสำคัญ ที่ต้องแยกผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสามองค์กร ก็เพื่อ มิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่ง รวบอำนาจแต่เพียงผู้เดียว การให้อำนาจแก่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง ที่มากเกินไป โดยไม่มีการถ่วงดุลจากองค์กรอื่น ย่อมทำให้องค์กรนั้น เหลิงอำนาจและนำไปสู่การปกครองแบบเผด็จการ ในที่สุด และนั่นหมายถึงการสิ้นสุดของหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังที่ลอร์ด แอคตัน (Lord Acton) นักรัฐศาสตร์ที่กล่าวว่า “All power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely.”^{๕๐}

^{๔๘}เป็นแนวความเห็นของ ศาสตราจารย์ ดร. อุทฤษ มงคลนาวิน ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์ ศาสตราจารย์ ดร. ลิขิต ธีระเวคิน รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช.

^{๔๙}เป็นแนวความเห็นของศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เรียงมาตรา และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, หน้า ๑๐๖๘-๑๐๖๙.

^{๕๐}เป็นแนวความเห็นของศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ.



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมที่ถูกบัญญัติไว้โดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะเห็นได้ว่า หลักนิติธรรม เปรียบเสมือนเป็นส่วนไม่ใหญ่ ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเปรียบเสมือนเป็นคุณธรรมทางกฎหมาย ของการบังคับใช้กฎหมายทั้งปวงของรัฐาธิปไตย ที่พึงมีต่อประชาชน หากการปกครองใด ไร้ซึ่งคุณธรรมทางกฎหมายหรือจิตสำนึกในการเคารพหรือใช้กฎหมาย ที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมในการที่จะอำนวยความยุติธรรมหรือหลักประกันถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากกฎหมายจะไม่มีค่าความชอบธรรม เพราะจะกลายเป็นเพียงเครื่องมือที่ตอบสนองความต้องการอย่างอำเภอใจของผู้มีอำนาจของรัฐอยู่ในมือเท่านั้น

ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายของรัฐาธิปไตย จึงควรยึดมั่นในการสร้างความเป็นธรรมในสังคมไทย โดยยึดหลักบริหารงาน ด้วยหลักคุณธรรมและหลักนิติธรรมควบคู่กันเพื่อสร้างความเป็นธรรม กระบวนการอันชอบธรรม ความโปร่งใส ความสุจริต และความถูกต้องชอบธรรม ทั้งนี้ เพื่อมุ่งสู่การอยู่ร่วมกัน ภายใต้หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม และหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง **๑**

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือและบทความ

กุลพล พลวัน, หลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.

กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก, พ.ศ. ๒๕๔๘.

กำชัย จงจักรพันธ์, หลักนิติรัฐ VS หลักนิติธรรม, หนังสือพิมพ์สยามรัฐ.

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, เอกสารสรุปการประชุมวิชาการ เรื่อง “ความหมายสาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, พ.ศ. ๒๕๕๕.

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, เอกสาร “ร่างข้อเสนอ ความหมาย สาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม,” พ.ศ. ๒๕๕๕.

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, เอกสารทางวิชาการ “นิติรัฐ นิติธรรม” พ.ศ. ๒๕๕๕.

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, หลักนิติธรรม (The Rule of Law) กับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย, เผยแพร่ในเว็บไซต์ www.law.tu.th.

จิตติ ดิงศภัทย์, หลักวิชาชีพนักกฎหมาย, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๕๕.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, หลักนิติธรรม, หนังสือรวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๔๑.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร, บทบรรณาธิการ, บทบัณฑิต, เล่มที่ ๒๐ ตอน ๓, พ.ศ. ๒๕๐๕.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, กรุงเทพฯ : บริษัท ขอนพิมพ์ ๕๐ จำกัด, พ.ศ. ๒๕๕๓.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย, วารสารพระธรรมนุญ เล่ม ๕๙ ฉบับ “หลักนิติธรรม,” พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๒.

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, เอกสารงานวิจัย เรื่อง “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม” พ.ศ. ๒๕๕๕.

ประสิทธิ์ ไชยวิไลกุล, เหลียวหลังดูกฎหมายและความยุติธรรม, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. ๒๕๔๐.



ปิยบุตร แสงกนกกุล, นิติรัฐไม่เหมือนกับนิติธรรม, หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ.
ปริดี เกษมทรัพย์, ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. ๒๕๓๖.
ประกาศ คปค. ฉบับที่ ๒๕ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน, พ.ศ. ๒๕๔๙.
ปริดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา), พ.ศ. ๒๕๔๘.
พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒.
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และประเทศสหรัฐอเมริกา.
ลิขิต อีริเวคิน, กฎหมายและการปฏิรูปกฎหมาย, หนังสือพิมพ์สยามรัฐ วันที่ ๑๕ และ ๒๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕.
วรเจตน์ ภาคีรัตน์, หลักนิติรัฐกับหลักนิติธรรม, เผยแพร่ในเว็บไซต์ www.pub-law.net.
วิชฌุ เครื่องงาม, คำบรรยายเรื่อง “หลักนิติธรรมกับการบริหารราชการแผ่นดิน”, วารสารพระธรรมนุญ เล่ม ๔๔ ฉบับ
“หลักนิติธรรม,” พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๒.
วิชฌุ เครื่องงาม, คำบรรยายเรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย”, สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัย
เกษตรศาสตร์.
หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ เรียงมาตรา และคำอธิบายรัฐธรรมนูญ
ทั่วไปโดยย่อ, พ.ศ. ๒๕๑๒.
สุรพล นิติไกรพจน์, ปัญหาความชอบธรรมทางกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน, วารสารนิติศาสตร์,
ปีที่ ๒๓ ฉบับที่ ๒.
เสนาะ เอกพจน์, The rule of law, ดุลพาห เล่ม ๙ ปีที่ ๘, พ.ศ. ๒๕๐๔.
อักษราทร จุฬารัตน์, บทบาทของศาลในการพัฒนาหลักนิติธรรมในประเทศไทย, วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ ๑๐
ฉบับที่ ๑, พ.ศ. ๒๕๕๓.
อุกฤษ มงคลนาวิน, หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย, วารสารจลนนิติ ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑ มกราคม-กุมภาพันธ์
พ.ศ. ๒๕๕๕.
เอกสารประชุมระดับประมุขของรัฐและรัฐบาลกว่า ๑๗๐ ประเทศ ณ สำนักงานใหญ่องค์การสหประชาชาติ ระหว่าง
การประชุม “World Summit”, พ.ศ. ๒๕๔๘.
เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๕๓.
เอกสารรายงาน HRRC, Baseline study on the Rule of law in Asean.
อเนก วรปรัชญากุล, บทสรุปการศึกษาของธนาคารโลก เรื่อง “ยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปกฎหมายและการศาล,”
ข่าวเนติบัณฑิตยสภา ปีที่ ๒๑ ฉบับที่ ๒๒๔ (มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๑).

ภาษาอังกฤษ

หนังสือ

Dicey, An Introduction to the Study of the law of the Constitution, (1985).
Dicey, Law of the Constitution (1948).
E.C.S. Wade, Constitutional Law, 4th Ed., (1953).
Lon L. Fuller, The Morality of Law (Revised Ed.1969).
Friedrich Hayek, The Constiution of Liberty, USA: The University of Chicago Press, 1960.

บทความ

Joseph Raz, “The Rule of Law and Its Virtue,” 93 Law Quarterly Review (1977).
Charter of The Association of Southeast Asian Nations : Preamble.



นายปรกรณ์ นิลประพันธ์^๑

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและกลยุทธ์ ในการจัดให้มี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน



๑. ความนำ

ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) เกิดจากการที่รัฐที่มีอำนาจอธิปไตย (Sovereign States) ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตกลงร่วมกันเข้าเป็น “ประชาคม” (Community) เพื่อประโยชน์ร่วมกันทั้งด้านเศรษฐกิจ (Economic) สังคมและวัฒนธรรม (Socio-cultural) และความมั่นคงและการเมือง (Security & Politics) บนหลักการพื้นฐานที่ทุกรัฐจะร่วมกันกำหนดแนวทางการดำเนินการด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และความมั่นคงและการเมืองร่วมกัน ตลอดจนดำเนินการในแต่ละด้านดังกล่าวไปในทิศทางเดียวกันตามที่ได้ร่วมกันกำหนดขึ้นไว้ ดังนั้น แม้รัฐภาคีของประชาคมอาเซียนจะยังคงมีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) โดยสมบูรณ์ในดินแดนของตน แต่การใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวย่อมถูกผูกพันโดยพันธกรณีดังกล่าวข้างต้นซึ่งมีผลผูกพันรัฐภาคีตามกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้การดำเนินการเกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และความมั่นคงและการเมือง รัฐภาคีของประชาคมอาเซียนแต่ละประเทศจึงต้องอยู่ภายใต้กรอบของพันธกรณีทั้งสามด้าน (๓ Pillars) ดังกล่าว

สำหรับประเทศไทยนั้น การเป็นภาคีของประชาคมอาเซียนทำให้ประเทศไทยผูกพันต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในกฎบัตรอาเซียน ตลอดจนบรรดาสนธิสัญญา อนุสัญญา ความตกลง ข้อตกลง ปฏิญญา พิธีสาร และตราสารอาเซียนอื่น ๆ ที่ทำขึ้นทั้งก่อนและหลังวันที่กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) มีผลใช้บังคับ ดังนั้น การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนจึงมีผลกระทบโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายของรัฐบาล ตลอดจนการจัดทำและตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน โดยการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายของ

^๑กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นักกฎหมายกฤษฎีกาทรงคุณวุฒิ) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา © ๒๕๕๖
www.lawreform.go.th



รัฐบาล รวมทั้งการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐนั้นต้องสอดคล้องกับพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อประชาคมอาเซียนและโดยที่เป้าหมายเร่งด่วนของประชาคมอาเซียน ได้แก่ การเชื่อมโยงด้านเศรษฐกิจ (Economic Connectivity) ผ่านการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) เพื่อเป็น Single market and production base เพื่อประโยชน์ในด้านการค้าการลงทุนระหว่างกัน และเพื่อเพิ่มอำนาจการเจรจาต่อรองทางการค้า (empowering bargaining power) กับระบบเศรษฐกิจอื่นผ่าน Free flow of goods, services, skilled labor, capital and investment และโดยที่ประชาคมอาเซียนกำหนดเป้าหมายในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนขึ้นภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ หรืออีกสามปีข้างหน้า ผู้เขียนจึงได้ศึกษาโดยเฉพาะเจาะจงว่าในฐานะที่ประเทศไทยเป็นภาคีของประชาคมอาเซียน สมควรกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ในการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายของประเทศอย่างไรเพื่อรองรับการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

๒. สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหาของประเทศไทยในการจัดให้มี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ในการนี้ ผู้เขียนพบว่านับแต่วันที่กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) มีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อรองรับการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนน้อยมากอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขาดเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นต้นมา จึงทำให้การกำหนดและการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับประชาคมอาเซียนของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ที่ผ่านมามีความชัดเจนและไม่ต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้ว่าภายหลังจากปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังมีการตรากฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีที่กำหนดไว้ใน AEC Blueprint ขึ้นใช้บังคับ เช่น พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่บัญญัติให้ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่เป็นบุคคลธรรมดาต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย และต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย แต่หากเป็นนิติบุคคล ก็ต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว ถ้าเป็นห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ผู้เป็นหุ้นส่วนประเภทไม่จำกัดความรับผิดชอบต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยถ้าเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ทูนของบริษัทไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดต้องเป็นของบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย และกรรมการของบริษัทเกินกึ่งหนึ่งต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย รวมทั้งกรรมการหรือผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคลต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยและต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับพันธกรณีตาม A ๒. Free Flows of Services (Services Liberalization under AFAS) ของ Strategic Schedule for AEC อันเป็นส่วนหนึ่งของ AEC Blueprint เป็นต้น



ตัวชี้วัดที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยให้ความสำคัญกับการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อรองรับการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนน้อยมากในช่วงห้าปีที่ผ่านมา ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ดำเนินการเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่กำหนดไว้ในกฎบัตรอาเซียน ตลอดจนบรรดาสันธิสัญญาอนุสัญญา ความตกลง ข้อตกลง ปฏิญญา พิธีสาร และตราสารอาเซียนอื่น ๆ ที่ทำขึ้นทั้งก่อนและหลังวันที่กฎบัตรอาเซียนมีผลใช้บังคับ ไม่ว่าจะเป็นตารางข้อผูกพันตาม AEC Blueprint, ASEAN Trade in Goods Agreement (ATIGA), ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS) และ ASEAN Comprehensive Investment Agreement (ACIA) เช่น การที่กฎหมายหลายฉบับยังคงมีบทบัญญัติว่าผู้ขอรับใบอนุญาตต้องมีสัญชาติไทย หรือมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร (เช่น มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติลักษณะดังกล่าวขัดต่อหลักประติบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ตาม ACIA และเป็นหัวใจของ Free flow of capital and investment ในประชาคมอาเซียน ดังนั้น หากประเทศไทยไม่ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายอันอาจเป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน เช่น กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายว่าด้วยการนำเข้ามาในหรือนำส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้า เป็นต้น ก็อาจทำให้ประเทศไทยไม่พร้อมที่จะเข้าร่วมประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายในกรอบเวลาเป้าหมายที่กำหนดไว้ใน AEC Blueprint ได้และอาจถูกตำหนิจากสมาชิกอาเซียนอื่น





การที่ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายเพื่อรองรับการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนน้อยมากนั้น นอกจากจะส่งผลกระทบต่อความพร้อมในการเข้าร่วมประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายในสามปีข้างหน้าดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนพบว่ากรณีดังกล่าวข้างต้นอาจส่งผลกระทบต่อด้านลบอย่างมีนัยสำคัญต่อประเทศไทยทั้งในระยะสั้นและระยะยาวอีก ๓ ประการสำคัญดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง กลไกของกฎหมายไทย (Legal mechanism) เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องกับเศรษฐกิจ (Economic-related activities) ในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับหลักการสำคัญของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่มุ่งเน้นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจผ่านกลไกตลาด (Market-oriented economy) ทั้งนี้ ผู้เขียนพบว่ากลไกตามกฎหมายไทยที่ใช้บังคับกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในปัจจุบันนั้นเป็นระบบควบคุมอย่างใกล้ชิด (Control) ผ่านการอนุมัติ การอนุญาต และการออกใบอนุญาตทั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและจากคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ (Permission/Licensing System) มากกว่าระบบการกำกับดูแล (Supervision) หรือส่งเสริม (Promotion)

ผู้เขียนเห็นว่าการที่กฎหมายไทยใช้ระบบควบคุมอย่างใกล้ชิดกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแทบทุกเรื่องเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น ไม่สอดคล้องกับหลักการของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่มุ่งจะก่อให้เกิด Free flow of goods, services, skilled labor, capital and investment ตามกลไกตลาดภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (Market-oriented economy) เพราะการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเฉพาะบางเรื่องเท่านั้นที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การสาธารณสุข หรือการคุ้มครองผู้บริโภค และจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดของรัฐ การใช้ระบบควบคุมกับการประกอบกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจนี้ได้กลายเป็นภาระและต้นทุนในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนทั้งในแง่เวลาและค่าใช้จ่าย ขณะเดียวกันก็ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจมากมายจนเกินกำลังที่จะดำเนินการได้จริง (Over missions) การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law enforcement) จึงย่อหย่อน ทั้งยังทำให้ภารกิจของหลายหน่วยงานซ้อนเหลื่อมกัน อันเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากการที่งบประมาณรายจ่ายประจำสูงถึงกว่าร้อยละ ๘๐





ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในแต่ละปีและงบประมาณในหมวดนี้เพิ่มสูงขึ้นทุกปี นอกจากนี้ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจมากมายนี้ยังเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีเจตนาร้าย กระทำทุจริตขึ้นได้อีกทางหนึ่งด้วย

ผลพวงของการใช้ระบบควบคุมในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ เศรษฐกิจโดยไม่เหมาะสมนี้กระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (National Competitiveness) โดยตรง โดยหากพิจารณาเศรษฐกิจมิติ (Economic perspective) ของระบบ ควบคุมตามกฎหมายไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ผู้เขียนพบว่าต้นทุนของประชาชนและผู้ประกอบการ ในการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภายใต้ระบบควบคุมอย่างใกล้ชิดของรัฐนี้ ถูกกว่า ต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะการปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด เป็นเรื่องยากและเป็นภาระมากเนื่องจากประชาชนต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และขั้นตอนมากมายที่กฎหมายกำหนด ประชาชนจึงต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก เพื่อดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งยังต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงข้อมูลที่ต้อง ครบถ้วนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดอีกด้วย จึงทำให้ประชาชน และผู้ประกอบการเลือกที่จะฝ่าฝืนกฎหมายมากกว่าการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น หากไม่มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมและปรับปรุงกลไกของกฎหมายไทย “ทั้งระบบ” อย่างจริงจัง จึงรวมทั้งไม่ดำเนินมาตรการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายอย่างเข้มแข็งเพื่อป้องกัน มิให้มีการเสนอร่างกฎหมายที่มีกลไกไม่เหมาะสมต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้จัดทำเป็น กฎหมายแล้ว ประเทศไทยอาจไม่ได้รับประโยชน์ใด ๆ จากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

จากการศึกษาคุณงาน ณ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ผู้เขียนพบว่าสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้ปรับเปลี่ยน กลไกของกฎหมายเพื่อรองรับ Market-oriented economy มาเป็นเวลานานแล้ว โดยรัฐใช้มาตรการ กำกับดูแลและการส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากกว่าการใช้ระบบควบคุม โดยกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ต้องขออนุมัติ อนุญาต หรือใบอนุญาตเพื่อดำเนินการนั้นยังคงมีอยู่ แต่มุ่งเน้นไปที่การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเฉพาะที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศ การสาธารณสุข หรือการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นสำคัญ และสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้พัฒนา



วิธีการอนุมัติ อนุญาต หรือใบอนุญาตให้รวดเร็วภายใต้หลักการที่สำคัญ คือ ระบบควบคุมต้องสร้างต้นทุนในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายของประชาชนและผู้ประกอบการน้อยที่สุด (Minimize compliance cost) ขณะเดียวกันสาธารณสุขสิงคโปร์ให้ความสำคัญกับการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law enforcement) โดยมุ่งบังคับการตามกฎหมายอย่างเข้มงวด จริงจัง และต่อเนื่อง ประกอบกับอัตราโทษที่สูงมากทั้งโทษทางอาญาและโทษปรับทางแพ่ง ดังนั้น กลไกตามกฎหมายต่าง ๆ ของสาธารณสุขสิงคโปร์จึงสอดคล้องกับหลักการค้าเสรีของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนแล้ว และหากพิจารณาเศรษฐกิจของระบบกฎหมายของสาธารณสุขสิงคโปร์ ผู้เขียนพบว่าเนื่องจากการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายสิงคโปร์มีต้นทุนต่ำกว่าต้นทุนในการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ประชาชนจึงเลือกที่จะปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามกฎหมายและมีผลทางอ้อมให้พลเมืองสิงคโปร์มีพฤติกรรมเคารพกฎหมายของประชาชนมาก

ประการที่สอง การหลั่งไหลเข้ามาของสินค้า บริการ แรงงานมีฝีมือ ทุน และการลงทุนจากสมาชิกอื่นของอาเซียนตามหลัก Free flow of goods, services, skilled labor, capital and investment อันเป็นหัวใจของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ (Economic stability) และสุขอนามัยและความปลอดภัยของผู้บริโภค (Consumer) ภายในประเทศโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ แม้ปัจจุบันประเทศไทยจะมีมาตรการทางกฎหมายที่เป็นภูมิคุ้มกัน (Immunity) ระบบเศรษฐกิจและผู้บริโภคภายในประเทศขึ้นแล้วหลายมาตรการ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการนำเข้าหรือส่งออก ไปนอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้า กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า กฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการ กฎหมายว่าด้วยการตอบโต้การทุ่มตลาด กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว เป็นต้น รวมทั้งยังมีกฎหมายอีกจำนวนหนึ่งที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค เช่น กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายว่าด้วยอาหาร กฎหมายว่าด้วยยา กฎหมายว่าด้วยเครื่องสำอางค์ กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เป็นต้น แต่ผู้เขียนเห็นว่ามี ความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงมาตรการและกลไกตามกฎหมายเหล่านี้ให้รองรับกับหลักการค้าเสรีของอาเซียนและการค้าโลกในยุคปัจจุบันด้วย เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นก่อนที่แนวคิดเกี่ยวกับการค้าเสรีและการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ทางการค้าจะพัฒนาและเป็นที่ยอมรับในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังต้องปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเหล่านี้ อย่างจริงจังด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า (Competition Law) และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Law) อันเป็นโครงสร้างหลัก (Backbone) ของภูมิคุ้มกันระบบเศรษฐกิจและผู้บริโภคภายในประเทศ มิฉะนั้นผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมและผู้บริโภคภายในประเทศอันเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศจะได้รับผลกระทบในเรื่องนี้โดยตรง ผู้เขียนเห็นว่าหากรัฐไม่สามารถรักษาสภาพการแข่งขันของผู้ประกอบการในตลาดให้คงสภาพที่เป็นธรรม (Fair competition) ได้ ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมภายในประเทศอาจไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการจากสมาชิกอาเซียนอื่นที่มีต้นทุนที่ต่ำกว่ามากหรือที่ใช้มาตรการทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Trade Practices) ต่าง ๆ ได้ ส่วนผู้บริโภคก็อาจได้รับผลกระทบต่อ

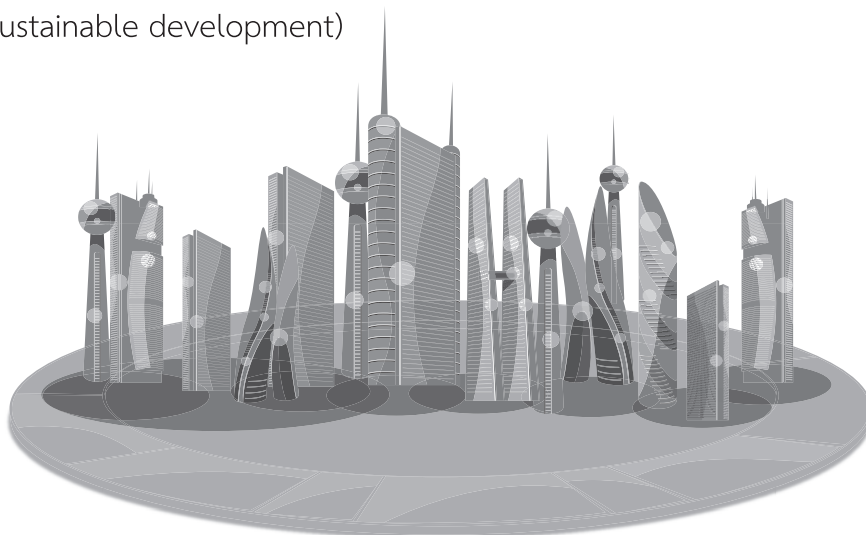


ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินจากการบริโภคสินค้าที่ไม่ปลอดภัยแต่มีราคาถูกที่นำเข้ามาจำหน่ายในราชอาณาจักร

นอกจากนี้ การแข่งขันด้านราคาของสินค้าหรือบริการอันเนื่องมาจากการเปิดเสรีการค้าสินค้าหรือบริการอาจสร้างนิสัยการบริโภคสินค้าหรือบริการมากเกินไป (Over consumption) ให้แก่ผู้บริโภคอันอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมด้วย ส่วน Free flow of skilled labor อาจกระทบต่อโครงสร้างการจ้างงานในกิจกรรมทางเศรษฐกิจแขนงต่าง ๆ และอัตราการจ้างงานในประเทศ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาสังคมอื่น ๆ ตามมา ส่วน Free flow of capital and investment อาจทำให้ผู้ประกอบการไทยออกไปลงทุนในต่างประเทศมากขึ้นเพื่อลดต้นทุนด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ค่าจ้างแรงงานอันจะส่งผลกระทบต่ออัตราการจ้างงานในประเทศ

จากการศึกษาของ ณ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ผู้เขียนพบว่าสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศที่เป็น Free Port จึงให้ความสำคัญอย่างมากกับกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าและกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคอันเป็นภูมิคุ้มกันหลักของระบบเศรษฐกิจและผู้บริโภคภายในประเทศมานานแล้ว รวมทั้งมีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเข้มงวด จึงทำให้สาธารณรัฐสิงคโปร์มีความพร้อมที่จะรองรับการเปิดเสรีด้านสินค้าและบริการ ประกอบกับสาธารณรัฐสิงคโปร์ไม่มีทรัพยากรธรรมชาติเป็นของตนเอง จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human resources development) เพื่อพัฒนาประเทศให้เป็นศูนย์กลางการให้บริการ (Services Centre Base) ในด้านต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียซึ่งต้องการแรงงานมีฝีมือจำนวนมาก แต่โดยที่สาธารณรัฐสิงคโปร์มีอัตราการเกิดต่ำจึงขาดแคลนแรงงานประเภทนี้ ดังนั้น การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจึงกลับจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณรัฐสิงคโปร์มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไหลเข้าของแรงงานมีฝีมือ และการลงทุนอันเป็นสถานการณ์ตรงข้ามกับสถานการณ์ของประเทศไทย

ประการที่สาม ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาหลักของ Market-oriented economy ได้แก่ทัศนคติ (Attitude/Mindset) ของผู้เกี่ยวข้องที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจโดยละเลยผลกระทบด้านอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม อันอาจนำมาสู่ปัญหาการพัฒนาที่ยั่งยืน (Unsustainable development)





ผู้เขียนเห็นว่า นับแต่ประเทศไทยได้กำหนดวิสัยทัศน์และแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2504 ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ เป็นต้นมา ได้กำหนดกรอบการพัฒนาทางเศรษฐกิจโดยให้ดำเนินการควบคู่ไปกับการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม แต่ในทางปฏิบัติ รัฐบาลที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับตัวเลขความเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ผู้เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งภาครัฐและเอกชนจึงมีทัศนคติต่อการพัฒนาประเทศในเชิงวัตถุซึ่งปรากฏผลเป็นรูปธรรมจนละเลยผลกระทบที่มีต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นแม้ความเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศจะอยู่ในอัตราสูง แต่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงเช่นเดียวกัน ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน ได้แก่ ปัญหาอาชญากรรมและการใช้ความรุนแรงในสังคมที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นและรุนแรงมากขึ้นขณะที่อายุของผู้กระทำความผิดลดลง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตของประเทศจากประเทศที่พึ่งพาเกษตรกรรมเป็นประเทศที่พึ่งพาอุตสาหกรรม การพัฒนาและใช้ประโยชน์ในพื้นที่โดยปราศจากทิศทางที่ชัดเจน การพัฒนาอุตสาหกรรมหนักที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่อชุมชนใกล้เคียง การพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่ก่อให้เกิดปัญหาการรุกป่าไม้สมบูรณ์ การแสวงหาประโยชน์จากสถานที่ท่องเที่ยวโดยไม่คำนึงถึงการอนุรักษ์และฟื้นฟูธรรมชาติและสถานที่ท่องเที่ยว การจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่สมดุล เป็นต้น

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า การที่ประเทศไทยจะเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่มีวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิด Free flow of goods, services, skilled labor, capital and investment ตามหลัก Market-oriented economy นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติ (Mindset) ของผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยคำนึงถึงผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ภายหลังเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนสอดคล้องกับหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งอาจต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ





เป็นต้น รวมทั้งอาจต้องมีการตรากฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมือง (City Development) ขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเมืองให้ทันสมัย น่าอยู่ และสอดคล้องกับสภาพภูมิอากาศของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปจากสภาวะโลกร้อนด้วย

จากการศึกษาดูงาน ณ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ผู้เขียนพบว่าแม้สาธารณรัฐสิงคโปร์จะให้ความสำคัญกับ Market-oriented economy แต่ขณะเดียวกันสาธารณรัฐสิงคโปร์ก็ตระหนักถึงความสำคัญกับการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมไปพร้อม ๆ กัน โดยในด้านสังคมนั้น สาธารณรัฐสิงคโปร์ถือเป็นประเทศที่มีความปลอดภัยสูงและอัตราการเกิดอาชญากรรมต่ำมาก อัตราการว่างงานอยู่ในระดับต่ำ ประชาชนได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึงโดยระบบการออมภาคบังคับซึ่งทำให้รัฐมีภาระในการจัดสวัสดิการต่ำ ในด้านสิ่งแวดล้อม รัฐบาลสิงคโปร์ถือว่าการพัฒนาเศรษฐกิจต้องควบคู่ไปกับการพัฒนาเมือง และใช้ระบบผังเมืองที่ยั่งยืน (Sustainable Planning) ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองต้องสอดคล้องกับดัชนีการเติบโตทางเศรษฐกิจและความต้องการในการใช้พื้นที่ของประเทศในภาพรวม รวมทั้งใช้ระบบผังเมืองในการสร้างความผสมผสานของวัฒนธรรมที่หลากหลายโดยในแต่ละโซนต้องมีผู้อยู่อาศัยหรือผู้ประกอบการต่างเชื้อชาติอยู่ด้วยกัน ในด้านสิ่งแวดล้อม แม้สาธารณรัฐสิงคโปร์จะเป็นประเทศที่ขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติอย่างมาก แต่โดยที่รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศให้เป็นศูนย์กลางการให้บริการด้านต่าง ๆ ของเอเชียซึ่งต้องใช้แรงงานมีฝีมือจากทั่วโลก ประกอบกับรัฐบาลสิงคโปร์ตระหนักว่าแรงงานกลุ่มนี้สามารถเลือกสถานที่ทำงานได้ ซึ่งต่างจากแรงงานไร้ฝีมือที่ไม่อาจเลือกสถานที่ทำงานได้ รัฐบาลสิงคโปร์จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาสภาพแวดล้อมของประเทศเพื่อดึงดูดให้แรงงานมีฝีมือและแรงงานทักษะสูงจากทั่วโลกให้เข้ามาทำงานในประเทศ เริ่มต้นจากการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศให้เป็น Green City ในสมัยนายกรัฐมนตรีลีควานยู ซึ่งทำให้สาธารณรัฐสิงคโปร์กลายเป็นประเทศที่มีภูมิทัศน์สวยงามและเป็นระเบียบจนเป็นที่ยอมรับทั่วโลก และมีอัตราส่วนพื้นที่สีเขียวต่อประชากรสูง และต่อมาในสมัยนายกรัฐมนตรีลีเซียนลุง รัฐบาลสิงคโปร์ได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศให้เป็น Jungle in the City ในปี ๒๐๒๐ เพื่อดึงดูดการลงทุนและแรงงานทักษะสูงให้เข้าไปลงทุนและทำงานในสิงคโปร์ให้มากยิ่งขึ้น

๓. ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล

จากการศึกษาสภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหาของประเทศไทยในการจัดให้มี ปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐสิงคโปร์ข้างต้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะด้านนโยบายและข้อเสนอแนะด้านกลยุทธ์เพื่อประโยชน์ในการจัดให้มี ปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ดังนี้

๓.๑ ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

๓.๑.๑ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานพิจารณาทบทวนและเสนอแก้ไขกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๖



- กฎหมายที่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกเนื่องจากอาจเป็นอุปสรรค (Barrier to entry) ต่อการเข้าร่วม AEC ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ อันได้แก่ พระราชบัญญัติกีดขวาง พ.ศ. ๒๕๔๒ (การมีสัญชาติไทยของนักมวย ผู้ฝึกสอน ผู้ตัดสิน และหัวหน้าค่ายมวย) พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗ (ภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ของผู้สอบบัญชีและผู้ทำบัญชี) และพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ (การมีสัญชาติไทยของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว และทุนของผู้ขอรับใบอนุญาตซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ต้องเป็นของผู้มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด)

- กฎหมายที่จำเป็นต้องมีหรือปรับปรุงแก้ไขเพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจเพื่อให้ภาคเอกชนไทยได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วม AEC (Trade facilitation) อันได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายว่าด้วยการนำเข้าในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้า

- กฎหมายที่จำเป็นต้องมีหรือปรับปรุงแก้ไขเพื่อสร้างความเข้มแข็งของภูมิคุ้มกัน (Immunity) เพื่อป้องกันมิให้ประเทศไทยและภาคเอกชนไทยประสบปัญหาในการเข้าร่วม AEC เช่น กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า กฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการ กฎหมายว่าด้วยการตอบโต้การทุ่มตลาด กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายว่าด้วยอาหาร กฎหมายว่าด้วยยา กฎหมายว่าด้วยเครื่องสำอาง กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เป็นต้น

- กฎหมายที่จำเป็นต้องมีหรือปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้การเข้าร่วม AEC ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development) เป็นต้นว่า กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยนิคมอุตสาหกรรม กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ฯลฯ รวมทั้งอาจต้องมีการตรากฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมือง (City Development) ขึ้นเป็นการเฉพาะด้วย

๓.๑.๒ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานพิจารณาทบทวนว่ากลไกตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบนั้น สมควรแก้ไขจากระบบการควบคุมอย่างใกล้ชิดผ่านการอนุมัติ การอนุญาต หรือออกใบอนุญาต (Permission or Licensing System) เป็นระบบกำกับดูแล (Supervision) หรือส่งเสริม (Promotion) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ทั้งนี้ โดยให้หน่วยงานของรัฐเสนอผลการวิเคราะห์ต้นทุนในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายของ เอกชน (Compliance Cost) เปรียบเทียบกับต้นทุนในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของหน่วย งานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Law Enforcement/Implementation Cost) เป็นระยะเวลา ๑๒ ปี รวมทั้ง เหตุผลความจำเป็นในกรณีที่หน่วยงานของรัฐยืนยันว่าไม่สามารถเปลี่ยนแปลงจากระบบควบคุมเป็น ระบบกำกับดูแลหรือส่งเสริมได้

๓.๑.๓ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเสนอผลการตรวจสอบความสอดคล้องของ ร่างกฎหมายกับพันธกรณีที่ประเทศไทยผูกพันต้องดำเนินการตามกฎหมายอาเซียนและหนังสือสัญญาอื่น



ต่อคณะรัฐมนตรีประกอบร่างกฎหมายทุกฉบับ ทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง และให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อสาธารณะผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐผู้เสนอร่างกฎหมายนั้น

๓.๑.๔ กำหนดให้การแบ่งส่วนราชการของหน่วยงานของรัฐต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจอาเซียนโดยตรงเนื่องจากเป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องจนกว่าประเทศไทยจะดำเนินการตามกฎหมายบัตรอาเซียนครบทั้ง ๓ เสาหลัก

๓.๑.๕ กำหนดให้มีหน่วยงานกลางในการจัดทำและสนับสนุนข้อมูลบรรดาพันธกรณีในประเทศไทยผูกพันต้องดำเนินการตามกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐตรวจสอบว่าประเทศไทยต้องมี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายใดบ้างเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าว โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการเจรจาหรือทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศใด ๆ ส่งข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับหนังสือสัญญาและพันธกรณีต่าง ๆ ให้แก่หน่วยงานกลางเพื่อจัดทำฐานข้อมูลเผยแพร่แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชน

๓.๑.๖ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานแปลกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบทุกฉบับ ทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง เป็นภาษาอังกฤษอันเป็นภาษาราชการของอาเซียนให้แล้วเสร็จและเผยแพร่ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้นและใน Royal Thai Government Portal ภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศ

๓.๒ ข้อเสนอแนะด้านกลยุทธ์

๓.๒.๑ กำหนดให้หน่วยงานดังต่อไปนี้เป็นหน่วยงานกลางในการกลั่นกรองข้อเสนอที่หน่วยงานของรัฐมีต่อคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะด้านนโยบาย



ข้อเสนอแนะ	หน่วยงานกลาง	หน่วยงานสนับสนุน
๓.๑.๑	สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ และกรมสนธิสัญญา และกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ
๓.๑.๒	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	ทุกหน่วยงาน
๓.๑.๓	สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	ทุกหน่วยงาน
๓.๑.๔	สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน กพร.	ทุกหน่วยงาน
๓.๑.๕	กระทรวงการต่างประเทศ	ทุกหน่วยงาน
๓.๑.๖	ทุกหน่วยงาน	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๓.๒.๒ กำหนดให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติแนบท้ายระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ออกตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยกำหนดให้หน่วยงานที่เสนอร่างพระราชบัญญัติตรวจสอบความสอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยผูกพันให้ต้องดำเนินการตามด้วย

๓.๒.๓ โดยที่การดำเนินการตาม ๓.๑.๑ เป็นกรณีที่ต้องดำเนินการเร่งด่วน ส่วนการดำเนินการตาม ๓.๑.๒ เป็นการเปลี่ยนแปลงทัศนคติในการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของประเทศที่มีมาแต่เดิม อันเป็นเรื่องที่ดำเนินการได้ยาก และการแปลกฎหมายตาม ๓.๑.๖ เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการโดยผู้ซึ่งมีพื้นฐานทางกฎหมายและมีความรู้ภาษาอังกฤษในระดับดีมาก สมควรกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดในการปฏิบัติราชการ และหากไม่เป็นภาระด้านงบประมาณ สมควรกำหนดให้หน่วยงานที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการทั้งสามกรณีดังกล่าวได้รับเงินโบนัสพิเศษเพื่อเป็นแรงจูงใจ (Incentive) เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Change) ดังกล่าวด้วย

๓.๒.๔ เพื่อให้การจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตาม ๓.๑.๑ ให้แล้วเสร็จภายในปี ๒๕๕๘ ผู้เขียนเสนอให้มีการดำเนินการตามแนวทางใดแนวทางหนึ่งหรือหลายแนวทาง ดังต่อไปนี้

แนวทางที่หนึ่ง ออกกฎหมายกลาง (Statute Law Amendment Act) เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตาม ๓.๑.๑ ทุกฉบับในคราวเดียว ซึ่งข้อดีของแนวทางนี้คือสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว แต่มีข้อเสียคือหน่วยงานของรัฐและประชาชนอาจไม่ทราบว่าการแก้ไขกฎหมายเฉพาะโดยกฎหมายกลางนั้นแล้ว

แนวทางที่สอง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเสนอร่างกฎหมายที่ปรับปรุงแก้ไขตาม ๓.๑.๑ แต่ละฉบับ (Bill) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการภายในเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๖ และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเดือนมกราคม ๒๕๕๗ เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาภายในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ และประสานงาน



กับรัฐสภาให้พิจารณาร่างกฎหมายตาม ๓.๑.๑ ทุกฉบับพร้อมกันไปในคราวเดียว ซึ่งข้อดีของแนวทางนี้คือทุกหน่วยงานมีโอกาสทบทวนกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนโดยละเอียดและเป็นระบบ แต่อาจทำงานล่าช้าจนทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย

แนวทางที่สาม กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเสนอเฉพาะแนวทางการปรับปรุงร่างกฎหมายตาม ๓.๑.๑ แต่ละฉบับ (Drafting Instruction) ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบภายในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๖ และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำร่างกฎหมายตาม Drafting Instruction ของกฎหมายแต่ละฉบับดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๖ เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาภายในเดือนธันวาคม ๒๕๕๖ พร้อมกับประสานงานกับรัฐสภาให้พิจารณาร่างกฎหมายตาม ๓.๑.๑ ในคราวเดียว ซึ่งข้อดีของแนวทางนี้คือทุกหน่วยงานมีโอกาสทบทวนกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนโดยละเอียดและเป็นระบบโดยไม่ต้องจัดทำร่างกฎหมายเอง อันจะทำให้การจัดทำร่างกฎหมายรวดเร็วมากขึ้น **จ**





What experience and history teach is this that people
And governments never have learned anything from history,
Or acted on principles deduced from it.

Georg W.F. Hegel (1770-1831) German philosopher
Philosophy of History. Introduction.

สิ่งที่ประสบการณ์และประวัติศาสตร์สอนเราก็คือ
ประชาชนและรัฐบาลไม่เคยเรียนรู้อะไรจากประวัติศาสตร์
หรือทำตามหลักการที่ได้ข้อสรุปมาจากประวัติศาสตร์.



ยอร์ช วิลเฮล์ม เฟเดริค เฮเกิล (๑๗๗๐-๑๘๓๑)
ในหนังสือปรัชญาประวัติศาสตร์, คำนำ
(คำคมและวาทะสำคัญในประวัติศาสตร์โลก ๒, วิทยาการ เชียงกูล, หน้า ๑๔)



“ร่างข้อเสนอ ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”^๑

หากจะกล่าวถึงคำว่า “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) เท่าที่จะปรากฏตามบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้แล้วจะเห็นว่า ไม่ปรากฏพบถ้อยคำดังกล่าวนี้บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับใดมาก่อนเลย จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ประกาศใช้บังคับ จึงถือเป็นครั้งแรกที่ได้มีการบัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ วรรคสอง ดังนี้คือ “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” และในมาตรา ๗๘ (๖) “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้... (๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมาย และตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาประวัติของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้วก็พบว่า แต่เดิมในชั้นยกร่างนั้น ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญร่างแรกได้ใช้คำว่า “หลักนิติรัฐ” (The Legal State) ไม่ใช่คำว่า “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) และไม่ปรากฏเหตุผลในการจัดทำรัฐธรรมนูญด้วยว่า เหตุใดในเวลาต่อมา ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญจึงได้เปลี่ยนแปลงจากคำว่า “หลักนิติรัฐ” เป็นคำว่า “หลักนิติธรรม” รวมทั้งไม่ปรากฏการอภิปรายว่าผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญเข้าใจหลักการทั้งสองว่าอย่างไร^๒ แต่จากเหตุการณ์

^๑จัดโดย คณะอนุกรรมการฝ่ายวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ ในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.) ในการสัมมนาทางวิชาการและรับฟังความคิดเห็น เรื่อง “หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน” ในวันพฤหัสบดีที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ เวลา ๐๘.๓๐ - ๑๕.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุม ๑๒๐ ปี สำนักงานอัยการสูงสุด ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร.

^๒ในชั้นการประชุมของคณะกรรมการยกร่าง แม้จะมีการอภิปรายถึงคำว่า “นิติรัฐ” และ “นิติธรรม” แต่ไม่ปรากฏการอภิปรายในทางเนื้อหาถึงความแตกต่างของหลักการทั้งสอง ไม่มีกรรมการผู้ใดอภิปรายถึงความเชื่อมโยงของ “หลักนิติธรรม” กับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา และความเชื่อมโยงของ “หลักนิติรัฐ” กับการยอมรับค่าบังคับของสิทธิขั้นพื้นฐานว่าเป็นค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญเลย ในชั้นสภากร่างรัฐธรรมนูญก็เช่นเดียวกัน คงมีแต่การอภิปรายว่าหลักการใดกว้างแคบอย่างไร ซึ่งไม่ทำให้เห็นถึงสาระของความเหมือนและความแตกต่างของหลักการทั้งสอง จนทำให้ในที่สุดแล้ว แม้จะมีการลงคะแนนเสียงเพื่อหาข้อยุติในการใช้ถ้อยคำ แต่ก็ไม่มีผู้ใดสรุปได้ว่าความเหมือนและความแตกต่างในทางเนื้อหาของหลักการทั้งสองคืออะไรกันแน่ อนึ่ง หากตรวจสอบบันทึกเจตนารมณ์ของคณะกรรมการการวิสามัญรับฟังเจตนารมณ์ จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุมสภากร่างรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ได้ความกระจ่างเช่นกัน (โปรดดู วรรคดีภาคีรัตน์. “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม” จุลนิติ ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕) หน้า ๔๙.



บ้านเมืองตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นั้น หลายฝ่ายต่างก็ได้หยิบยกและเสนอแนะให้มีการนำ “หลักนิติธรรม” เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาหรือสถานการณ์ต่าง ๆ ให้คลี่คลายลง จนคำดังกล่าวกลายเป็นคำยอดนิยมในสังคมไทย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะผู้พูดต้องการจะสื่อความหมายให้เข้าใจว่า “หลักนิติธรรม” เป็นเครื่องมือที่ใช้จำกัดและควบคุมการใช้อำนาจโดยไม่ชอบของผู้มีอำนาจทั้งหลาย หรือเป็นหลักการที่ใช้ในการควบคุมและกำกับดูแลให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ใช้อำนาจตามกรอบที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ก็ได้อธิบายหรือยกตัวอย่างให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมว่า “หลักนิติธรรม” ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญที่จะช่วยให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเป็นที่พึงของประชาชนได้อย่างแท้จริง และเป็นหลักการที่จะทำให้สังคมเกิดความเป็นธรรม ทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข รวมทั้งสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะได้รับการคุ้มครองนั้น มีความหมาย สาระสำคัญ และองค์ประกอบที่สำคัญประการใดบ้าง และหากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักนิติธรรมดังกล่าวแล้วผลจะเป็นอย่างไร

ดังนั้น เพื่อเป็นการเผยแพร่และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีความรู้ ความเข้าใจ และร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ตลอดจนข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักนิติธรรม คณะอนุกรรมการฝ่ายวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ ในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.) จึงได้จัดให้มีการสัมมนาทางวิชาการและรับฟังความคิดเห็น เรื่อง “หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน” ขึ้น เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ที่ผ่านมา ซึ่งการสัมมนาฯ ในครั้งนี้ ศาสตราจารย์ เรวัต ภูเฉลิม รองประธานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.) และอดีตรองอธิการบดีสูงสุด ได้เป็นประธานในพิธี กล่าวเปิดงาน และปาฐกถาพิเศษในหัวข้อ “หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน” รวมทั้งมีการนำเสนอ “ร่างข้อเสนอ ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม” โดย ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์ ประธานคณะกรรมการฝ่ายวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ ตลอดจนมีการอภิปรายในหัวข้อ “ความหมาย องค์ประกอบ สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม” โดย นายพนตล เสงเจริญ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด พลตำรวจเอก วันชัย ศรีนวลนัต กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาสตราจารย์ ศรีราชา เจริญพานิช ผู้ตรวจการแผ่นดิน และนายอรรถพล ใหญ่สว่าง อัยการสูงสุด เป็นผู้ดำเนินรายการ โดยการนำเสนอ “ร่างข้อเสนอ ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม” นั้น มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์ ประธานคณะกรรมการฝ่ายวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ ในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.) ได้แสดงความคิดเห็นว่า นักคิดหรือนักปรัชญาทั้งหลายในโลกนี้ อาทิ เพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle)^๓ ได้คิดค้นรูปแบบการปกครองที่ดีเพื่อนำไปสู่สังคมที่เพื่อนมนุษย์ทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข มีความสงบสุข มีประสิทธิภาพ มีศักดิ์ศรี และเป็นธรรม มาเป็นเวลากว่าพันปี ซึ่งข้อมูลทางประวัติศาสตร์อันยาวนานที่มนุษย์ได้พยายามลองผิดลองถูกตามทฤษฎีและแนวคิดต่าง ๆ แล้ว ในที่สุดก็ได้ข้อสรุป

^๓ในช่วง ๔๐๐ ปี ก่อนคริสตกาล Plato นักปราชญ์ชาวกรีกมีความเห็นว่า การมีผู้ปกครองเป็นกษัตริย์นักปรัชญา (Philosopher King) เป็นการปกครองที่ดีที่สุด แต่ต่อมาในบั้นปลายชีวิตได้เปลี่ยนแนวความคิด โดยเขียนหนังสือชื่อ “The Laws” แสดงความคิดเห็นว่าการปกครองโดยกฎหมายเป็นการปกครองที่ดีที่สุด ต่อมา Aristotle ลูกศิษย์ของ Plato ได้สานต่อและขยายความคิดดังกล่าว จนได้ข้อสรุปว่า การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนากว่าการปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม.



อันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปก็คือ “สังคมอันชอบธรรม” โดยสังคมที่ว่าจะเกิดขึ้นได้ต้องเป็นสังคมที่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครอง หรือเป็นหลักในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม ไม่ใช่สังคมที่มีเพียงบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลเป็นใหญ่ (Rule by men) เป็นผู้ใช้อำนาจตามอำเภอใจและปราศจากการควบคุมซึ่งหากปล่อยให้มีการปกครองโดยบุคคลหรือคณะบุคคลดังกล่าวแล้วก็จะประสบกับปัญหาอันเป็นสัจธรรมของการใช้อำนาจได้ ดังคำกล่าวที่ลอร์ด แอคตัน (Lord Acton)^๔ นักประวัติศาสตร์ชาวอังกฤษ ได้เคยกล่าวไว้ว่า “อำนาจมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการใช้อำนาจที่ไม่ชอบ



และอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดย่อมก่อให้เกิดการใช้อำนาจที่ไม่ชอบขึ้นอย่างแน่แท้ แม้กระทั่งคนดีก็กลายเป็นคนเลวได้เมื่อกลายมาเป็นผู้ใช้อำนาจ” (Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men) คำกล่าวนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาของการใช้อำนาจที่เกิดขึ้นในสังคมมาหลายยุคหลายสมัยได้อย่างชัดเจนว่า หากผู้นำทางการเมืองลุกแก่อำนาจแล้ว ก็จะละเมิดหลักนิติธรรม ฉ้อราษฎร์บังหลวง และกระทำการอันเป็นการขัดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น จึงต้องแบ่งแยกอำนาจ เพื่อให้มีองค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละฝ่ายแยกออกจากกันอย่างเป็นอิสระ แต่มีการควบคุมซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจที่มีเกินขอบเขต

อย่างไรก็ดี แม้ว่าสังคมที่ดีหรือสังคมอันชอบธรรมจะต้องเป็นสังคมที่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครองก็ตาม แต่การมีเพียง “กฎหมาย” เป็นหลักในการปกครองสังคมหรือประเทศเท่านั้นก็ยังไม่เพียงพอ เพราะมนุษย์เป็นผู้สร้างกฎหมายขึ้น และผู้สร้างกฎหมายซึ่งเป็นมนุษย์ปุถุชนที่มีทั้งดีและไม่ดี และมีอคติ กฎหมายจึงอาจจะไม่ดีหรือไม่เป็นธรรมได้ โดยมนุษย์อาจใช้กฎหมายนั้นสร้างความไม่เป็นธรรมใช้เป็นเครื่องมือในการทำลายฝ่ายตรงข้าม หรือสร้างความถูกต้องให้กับตนเองหรือผู้อื่นโดยไม่ถูกต้องชอบธรรมด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานที่สำคัญ ซึ่งก็คือ “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law)

คำว่า “หลักนิติธรรม” มีต้นกำเนิดมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า “Rule of Law” โดยคำดังกล่าวมีการให้คำนิยามหรือความหมายไว้อย่างแตกต่างหลากหลาย อาทิ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายว่า หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย”^๕ ส่วนคำนิยามหรือความหมายอื่น ๆ ได้แก่ “หลักการปกครองโดยกฎหมาย”^๖ “หลักแห่งกฎหมาย”^๗ “หลักกฎหมาย”^๘ “กฎของกฎหมาย”^๙

^๔ลอร์ด แอคตัน (Lord Acton) เป็นชาวอังกฤษ มีชื่อเต็มว่า จอห์น เอเมอร์ริช เอดเวิร์ด ดัลเบิร์ก-แอคตัน (John Emerich Edward Dalberg-Acton) ลอร์ด แอคตัน แม้จะเป็นนักประวัติศาสตร์และนักการเมือง แต่ก็มีงานเขียนโดยเฉพาะหนังสือเกี่ยวกับการเมืองและปรัชญาทางการเมืองที่มีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับเป็นจำนวนมาก.

^๕พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ หน้า ๕๘๗. และประยูร กาญจนดุล, “หลักนิติธรรมไทย” ในเอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. *หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม*. (กรุงเทพมหานคร:มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓) หน้า ๑๔๐.

^๖อุกฤษ มงคลนาวิน. “หลักนิติธรรมกับสภาพสังคมประเทศไทย” (บทสัมภาษณ์) *จุดนิวัติ* ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕) หน้า ๓.

^๗ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์. “กฎหมายปกครองตามทัศนะของอังกฤษ (ต่อ)” *วารสารกฎหมายปกครอง* เล่ม ๓ ตอนที่ ๑ (เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๗) หน้า ๒.

^๘เสนาะ เอกพจน์. “The Rule of Law” *ดุสิตพาท* ปีที่ ๘ เล่มที่ ๙. (กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๔) หน้า ๙๘๒ - ๑๐๐๓.

^๙“สิ่งหนองจอก.” “นิติธรรม (๑)” *หนังสือพิมพ์สยามรัฐรายวัน* และคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (นายธานิศ เกศวพิทักษ์) คดียุบพรรคไทยรักไทย คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓ - ๕/๒๕๕๐.



“หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย”^{๑๐} “หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย”^{๑๑} “หลักกรรม”^{๑๒} “หลักกรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญา”^{๑๓} “นิติธรรมวินัย”^{๑๔} “ธรรมะแห่งกฎหมาย”^{๑๕} หรือ “นิติสดมภ์”^{๑๖} แต่ความหมายที่ได้รับความนิยมและใช้กันอย่างแพร่หลายโดยทั่วไปคือคำว่า “หลักนิติธรรม”

คำว่า “หลักนิติธรรม” ซึ่งมีที่มาจากคำว่า “The Rule of Law” ดังกล่าวนั้น เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า ไม่ใช่คำใหม่ในแวดวงกฎหมายของประเทศไทย เพราะนักวิชาการและนักกฎหมายไทยเคยได้ยินและรู้จักกับคำว่าหลักนิติธรรมดังกล่าวมาเป็นเวลานานพอสมควรแล้ว แต่เนื่องจาก “หลักนิติธรรม” เป็นแนวคิดที่ถือกำเนิดและพัฒนาขึ้นในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ (common law) หรือระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณีในประเทศอังกฤษ อันมีแนวคิดที่แตกต่างจากประเทศไทยซึ่งเป็นระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์ (civil law) หรือระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรในประเทศภาคพื้นยุโรป ประกอบกับ “หลักนิติธรรม” เป็นหลักการที่เป็นนามธรรมและเป็นเรื่องที่ยากเข้าใจยาก ซึ่งหากจะเปรียบเทียบให้เห็นภาพได้อย่างง่ายดายก็เหมือนกับ “เคล็ดลับสุดยอดวิชา” ในหนังจิ้นกำลังภายใน ซึ่งหากจะมีวิทยายุทธ์หรือเข้าใจในสุดยอดวิชานี้ได้ ก็ต้องฝ่าฟันอุปสรรคและผ่านการฝึกฝนต่าง ๆ มาอย่างยาวนาน ตลอดจน “หลักนิติธรรม” ก็มีพลวัตตลอดเวลา ดังนั้นจึงไม่หยุดนิ่ง เมื่อกาลเวลาเปลี่ยนแปลงไปหลักนิติธรรมก็ต้องเปลี่ยนแปลงและพัฒนาตามไปด้วย นอกจากนี้ นักกฎหมายจะมีโอกาสได้ศึกษาเกี่ยวกับหลักนิติธรรมหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิตของสถาบันการศึกษาว่าจะกำหนดให้มีการเรียนการสอนในวิชาที่เกี่ยวกับหลักนิติธรรมหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด โดยนักคิด นักวิชาการ และนักกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ ก็อาจจะอธิบายให้ความหมาย และสาระสำคัญของหลักนิติธรรมไว้กว้างแคบแตกต่างกัน ดังนั้น ความรู้ความเข้าใจในเรื่อง “หลักนิติธรรม” จึงอาจจะไม่สอดคล้องหรือต้องตรงกันในระยะเอียงทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม แม้ในสภาวะการณ์ที่นักวิชาการหรือนักกฎหมายอาจอธิบายและเข้าใจความหมาย สาระสำคัญ องค์ประกอบ และความสำคัญของหลักนิติธรรมแตกต่างกันไป แต่ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาซึ่งประเทศไทยประสบกับวิกฤตปัญหาความแตกต่างทางด้านความคิดเห็น นักกฎหมาย นักวิชาการ และองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนประชาชนทั่วไป กลับมีการกล่าวถึงและเสนอแนะให้ทุกฝ่ายได้เคารพและยึดถือหลักนิติธรรมเป็นที่ตั้งมากเป็นพิเศษ ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า ไม่ว่าแต่ละบุคคลจะเข้าใจความหมาย สาระสำคัญ หรือองค์ประกอบของหลักนิติธรรมตรงกันหรือไม่ อย่างไร แต่ทุกคนก็เคารพและยึดถือหลักนิติธรรม

^{๑๐}สุด สุตรา. “เปรียบเทียบวงการกฎหมายค่ายตะวันตกกับค่ายตะวันออก” *ดุสิต* เล่ม ๑๑ ปีที่ ๗ (ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๓) หน้า ๑๔๐๘.

^{๑๑}ถาวร โพธิ์ทอง. “การประชุมสันติภาพของโลกโดยทางกฎหมาย” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* เล่ม ๑ ตอน ๒ (กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๒) หน้า ๑๙๑.

^{๑๒}วิกรม เมลาณนท์. “อัยการในเมืองอังกฤษ” *ดุสิต* เล่ม ๑๒ ปีที่ ๒ (ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๘) หน้า ๘๕.

^{๑๓}ศิริ วิศิษฎ์ธรรม อัครานนท์. “The rule of law” *ดุสิต* เล่ม ๑๐ ปีที่ ๘ (ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๔) หน้า ๑๑๒๓.

^{๑๔}เสริม สุวรรณเทพ. “วงการกฎหมายสากล” *ดุสิต* เล่ม ๔ ปีที่ ๘ (เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๔) หน้า ๓๘๔. และธานินทร์ กรีวิเชียร. “บทบรรณาธิการ” *บทบัญญัติ* เล่ม ๒๐ ตอน ๓ (กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๐๕) หน้า ๗๖๕.

^{๑๕}จรัญ ภักดีธนากุล. เอกสารถอดเทปการบรรยายพิเศษ เรื่อง “ศาลรัฐธรรมนูญกับการดำรงหลักนิติธรรม” ในการสัมมนาทางวิชาการเนื่องในวาระครบรอบ ๑๔ ปี ศาลรัฐธรรมนูญ วันพฤหัสบดีที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๓ ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ กรุงเทพฯ, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ๘ พ.ศ. ๒๕๕๕ (เอกสารอัดสำเนา) หน้า ๓.

^{๑๖}จรัญญู เจริญกุล. “The Rule of law” *ดุสิต* ปีที่ ๙ เล่ม ๑ (ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๕) หน้า ๖๐.



ทั้งนี้ “หลักนิติธรรม” ซึ่งเป็นแนวคิดหรือทฤษฎีที่มีสภาพเป็นนามธรรม ได้ถูกทำให้ปรากฏในบทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างเป็นทางการและสามารถจับต้องได้เป็นครั้งแรก โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในมาตรา ๓ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันดังกล่าว แม้จะมีความเป็นมาสืบเนื่องมาจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกในประวัติศาสตร์ไทยที่ได้บัญญัติและรับรู้ถึงความมีอยู่และความสำคัญของหลักนิติธรรม โดยบัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่ผ่านมามีได้มีบทบัญญัติที่ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้โดยตรง แต่ก็มีได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญฉบับนั้นจะไม่มีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาหรือหลักการตรงกับสาระสำคัญของหลักนิติธรรม อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒ ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้น บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” หรือมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด” เป็นต้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แม้ไม่มีการบัญญัติคำว่าหลักนิติธรรมไว้ แต่ก็ยังเป็นบทบัญญัติที่มีหลักการว่าด้วย “หลักกฎหมายห้ามมิให้มิผลย้อนหลังเป็นโทษแก่บุคคล” ซึ่งเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นอกจากจะบัญญัติหลักนิติธรรมไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๓ วรรคสอง ที่กำหนดให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมดังกล่าวแล้ว ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๓ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๗๘ (๖) ยังได้บัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้อย่างชัดเจนในส่วนนี้อีกด้วย โดยบัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้... (๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม” ซึ่งเป็นการเน้นย้ำให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทำให้ “หลักนิติธรรม” อันเป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งวด ปรากฏขึ้นในตัวบทกฎหมายที่สามารถจับต้องได้ (Positive law or Existing law) ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี แม้คำว่า “หลักนิติธรรม” จะปรากฏอย่างชัดเจนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ตาม แต่สิ่งที่ยังไม่ชัดเจนก็คือ อะไรคือหลักนิติธรรม สาระสำคัญของหลักนิติธรรมมีอะไรบ้าง และถ้ามีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมแล้ว ผลจะเป็นอย่างไร ประเด็นคำถามต่าง ๆ เหล่านี้ จึงเป็นที่มาของการศึกษา วิจัย และค้นคว้าทางวิชาการเกี่ยวกับความหมาย องค์ประกอบ และสาระสำคัญ รวมทั้งผลของการฝ่าฝืนของหลักนิติธรรม ซึ่งคณะอนุกรรมการฝ่ายวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ ในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.) ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาและค้นคว้าข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ในที่สุดจึงได้ “ร่างข้อเสนอ ความหมาย



สารสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม” เพื่อเผยแพร่ ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเข้าใจและเพิ่มความชัดเจนเกี่ยวกับความหมาย สารสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรมให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน รวมทั้งพัฒนาหลักนิติธรรมซึ่งเป็นนามธรรมและมีที่มาจากกฎหมายต่างประเทศให้ปรากฏเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันจะเป็นเสาหลักในการค้ำยันให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของไทยเป็นเครื่องมือที่สามารถนำไปสู่ความเป็นธรรมในสังคมได้อย่างแท้จริง ตลอดจนจะช่วยปลูกฝังหลักนิติธรรมให้หยั่งรากลึกในสังคมกฎหมายไทยเพื่อจะได้พัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต

โดยความหมาย สารสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม นั้น มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

ความหมายของหลักนิติธรรม (The Rule of Law)

“หลักนิติธรรม” สามารถจำแนกความหมายออกได้เป็น ๒ นัย คือ หลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง และหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ

๑. หลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง

“หลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง” หมายถึง ลักษณะหรือหลักการที่ดีหรือเป็นธรรมของกฎหมายซึ่งหมายความรวมถึงกระบวนการยุติธรรมที่ต้องยืนอยู่บนหลักการที่เป็นธรรมนี้ด้วย หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “อุดมคติของกฎหมาย” อย่างไรก็ตาม หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมไม่มีลักษณะหรือหลักการครบถ้วนของการเป็นกฎหมายที่ดีหรือขาดตกบกพร่องไปบางประการ ก็ยังคงถือว่าเป็นกฎหมายที่สามารถใช้บังคับอยู่ต่อไปได้ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ โดยหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้างหรือกฎหมายที่ดีดังกล่าวนี้ อย่างน้อยจะต้องเป็นกฎหมายที่ประกอบด้วยสาระสำคัญใน ๑๐ ประการ ดังนี้

ประการแรก กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน ไม่เคลือบคลุม

กฎหมายต้องมีความชัดเจน ไม่เคลือบคลุม หมายความว่า การบัญญัติกฎหมายออกมาเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องใช้ถ้อยคำในลักษณะที่ไม่สามารถตีความไปได้หลายนัย ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาข้อถกเถียงต่อไปในการใช้กฎหมาย

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า กฎหมายจะต้องบัญญัติออกมาให้มีความเคร่งครัดจนไม่สามารถตีความหรือขยายความได้ เพราะในการใช้กฎหมายก็จำเป็นต้องมีการตีความกฎหมายซึ่งต้องใช้ดุลพินิจของนักกฎหมายอยู่ด้วย เช่น หากไม่มีการบัญญัติคำว่า “ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” ขึ้นใช้บังคับแล้ว ก็จะต้องบัญญัติกฎหมายโดยระบุไปอย่างละเอียดว่า สิ่งใดบ้างที่ถือเป็นความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน อันเป็นไปได้ยากและไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น

ประการที่สอง กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง

กฎหมายต้องไม่ขัดแย้งกันเอง หมายความว่า การบัญญัติกฎหมายออกมาเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องใช้ถ้อยคำที่มีความหมายเหมือนกันหรือในลักษณะเดียวกันทั้งฉบับ เพราะหากในตอนต้นบัญญัติไว้อย่างหนึ่ง แต่ในตอนท้ายกลับบัญญัติไว้อีกอย่างหนึ่งตรงกันข้ามกัน ย่อมทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้อ่าน



กฎหมายว่าผู้ร่างกฎหมายประสงค์จะให้ความหมายแบบใด อันจะส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายต่อไปได้ เช่น พระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้ให้ความหมายของ “ใบตราส่ง” ไว้ในมาตรา ๓ โดยกำหนดให้ใบตราส่งเป็นใบรับสินค้า แต่ผลทางกฎหมายของใบตราส่งตามมาตรา ๒๘ กลับทำให้เห็นว่าไม่จำเป็นต้องใช้ใบตราส่งไปรับสินค้าก็ได้^{๑๗}

ประการที่สาม กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล

กฎหมายต้องมีเหตุผล หมายความว่า กฎหมายที่บัญญัติขึ้นจะต้องมีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายฉบับนั้น เพราะการมีกฎหมายแต่ไม่สามารถอธิบายถึงเหตุผลและความจำเป็นของการมีกฎหมายได้นั้น จะทำให้กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ออกมาตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจอันทำให้ไม่ได้รับการยอมรับจากผู้ที่อยู่ใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากไม่เห็นความสำคัญของกฎหมายฉบับนั้น และอาจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม เหตุผลของกฎหมายนั้นอาจไม่สามารถทำให้ทุกคนเห็นคล้อยตามกันได้ ดังนั้น รูปแบบการร่างกฎหมายในปัจจุบัน จึงกำหนดให้มี “หลักการและเหตุผล” ปรากฏอยู่ในตอนต้นของกฎหมายที่มีการนำเสนอทุกฉบับ ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นถึงความสำคัญและจำเป็นของการมีกฎหมายฉบับดังกล่าว

ประการที่สี่ กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม

กฎหมายต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม หมายความว่า เป้าหมายของการมีกฎหมายคือความเป็นธรรม ซึ่งความเป็นธรรมดังกล่าวย่อมไม่สามารถพิจารณาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ หากแต่ต้องเป็นความเป็นธรรมของสังคมโดยภาพรวม ดังนั้น หากกฎหมายไม่ได้มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เพื่อความ เป็นธรรมแล้ว ย่อมเป็นกฎหมายที่ไม่ดี

ประการที่ห้า กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน

กฎหมายจะต้องสอดคล้องกับสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน หมายความว่า กฎหมายที่ดีจะต้องสอดคล้องกับสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งสิทธิเหล่านี้เป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาตั้งแต่กำเนิด และไม่สามารถจำหน่าย จ่าย โอน หรือแจกให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดได้ สิทธิดังกล่าวนี้มีความเป็นสากลและเท่าเทียมกันทุกคน เช่น เสรีภาพในการคิด พูด และสื่อสาร เป็นต้น ดังนั้น หากมีการตรากฎหมายเพื่อจำกัดการสื่อสารในสังคมเครือข่ายออนไลน์ (Social Network) เช่น line หรือ facebook ย่อมเป็นการขัดต่อสิทธิมนุษยชนในด้านเสรีภาพการสื่อสาร อย่างไรก็ตาม หากมีความจำเป็นในบางสถานการณ์ บางพื้นที่ หรือบางคน ก็สามารถตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิบางประการได้ เช่น บัญญัติห้ามนักโทษในเรือนจำใช้โทรศัพท์มือถือ เป็นต้น

^{๑๗}มาตรา ๓ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติการรับขนของทางทะเล พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติว่า

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้...

“ใบตราส่ง” หมายความว่า เอกสารที่ผู้ขนส่งออกให้แก่ผู้ส่งของเป็นหลักฐานแห่งสัญญาการรับขนของทางทะเลแสดงว่าผู้ขนส่งได้รับของตามที่ระบุในใบตราส่งไว้ในความดูแลหรือได้บรรทุกของลงเรือแล้ว และผู้ขนส่งรับที่จะส่งมอบของดังกล่าวให้แก่ผู้มีสิทธิรับของนั้นเมื่อได้รับเวณคืนใบตราส่ง”

“มาตรา ๒๘ เมื่อได้ออกใบตราส่งให้แก่กันไว้แล้ว ผู้รับตราส่งจะเรียกให้ส่งมอบของได้ต่อเมื่อเวณคืนใบตราส่งนั้นแก่ผู้ขนส่ง หรือให้ประกันตามควร”.



ประการที่หก กฎหมายที่ตีต้องทันสมัย สามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม

กฎหมายต้องทันสมัย สามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม หมายความว่า กฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาใช้บังคับนั้น ไม่เพียงแต่จะสามารถสนองตอบต่อการแก้ไขปัญหาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมในสมัยนั้นได้เท่านั้น หากแต่ต้องสามารถรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงของพัฒนาการในด้านต่าง ๆ ด้วย เช่น อัตราโทษสำหรับความผิดฐานพกพาอาวุธไปในที่สาธารณะโดยเปิดเผยหรือไม่มีเหตุอันสมควร ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๗๑ มีโทษปรับ ๑๐๐ บาท ซึ่งเป็นจำนวนที่อาจจะเหมาะสมกับสังคมในอดีตที่อาวุธยังมีอำนาจการทำลายที่ไม่มากนัก ประกอบกับภาวะทางเศรษฐกิจเมื่อ ๖๐ ปีที่ผ่านมา โทษปรับถึง ๑๐๐ บาท ถือว่าเป็นจำนวนเงินที่สูงแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม อัตราโทษดังกล่าวย่อมไม่เหมาะสมกับสังคมในปัจจุบัน เนื่องจากอาวุธต่าง ๆ อาทิ ปืน และวัตถุระเบิด มีอำนาจในการทำลายล้างสูงมาก ซึ่งหากเปรียบเทียบกับโทษปรับเพียง ๑๐๐ บาท ซึ่งมีมูลค่าไม่สูงมากนักในปัจจุบัน จึงเป็นอัตราโทษที่ไม่เหมาะสม หรือในปัจจุบันที่สถานการณ์ทางการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก การมีกฎหมายเพื่อควบคุมการชุมนุมในที่สาธารณะก็มีความจำเป็นอย่างยิ่ง หรือการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ก็มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อออกมารองรับต่อความหลากหลายทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประเทศสมาชิกต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยไม่จำเป็น ในการบัญญัติกฎหมาย จึงไม่ควรใช้คำว่า “โทรศัพท์” เท่านั้น เพราะในอนาคตอาจมีอุปกรณ์สื่อสารต่าง ๆ นอกเหนือจากโทรศัพท์เกิดขึ้นได้ ดังนั้น จึงควรใช้คำว่า “อุปกรณ์สื่อสาร” แทนคำว่าโทรศัพท์ เป็นต้น

ฉะนั้น หากมีการร่างกฎหมายที่มีความมั่นคง ต่อเนื่อง และสามารถใช้ได้กับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างยุติธรรมแล้ว ก็จะทำให้ประชาชนมีความมั่นใจได้ว่า กฎหมายจะยังคงหลักการเดิมดังที่เคยได้บัญญัติไว้ เพราะแม้จะมีเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้นก็ย่อมจะไม่กระทบต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว

ประการที่เจ็ด กฎหมายที่ตีต้องตราขึ้นตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้

กฎหมายต้องตราขึ้นตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ หมายความว่า ในการบัญญัติกฎหมายจะต้องเป็นอำนาจของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นองค์กรหรือสถาบันหลักในการบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้บังคับ องค์กรหรือสถาบันอื่นจะบัญญัติกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจหรืออนุญาตไว้ เช่น คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตราพระราชกำหนด แต่ก็ต้องนำพระราชกำหนดนั้นเข้ามาสู่การพิจารณาเพื่อรับรองโดยรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติอีกครั้งหนึ่ง หรือการที่ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายลูกประเภทต่าง ๆ ขึ้นใช้บังคับเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินก็ต้องอาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บทที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้อำนาจไว้ เป็นต้น

ประการที่แปด กฎหมายที่ตีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อบุคคล

กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อบุคคล หมายความว่า กฎหมายจะต้องไม่กำหนดผลร้ายไปให้เกิดขึ้นแก่บุคคลที่ได้มีการกระทำบางอย่างเกิดขึ้นไปแล้ว และในขณะนั้นไม่มีกฎหมาย



กำหนดผลร้ายดังกล่าว เพราะหากให้กฎหมายมีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายแล้ว ย่อมจะทำให้บุคคลต่าง ๆ ในสังคมไม่สามารถเชื่อถือและไว้วางใจได้ว่าสิ่งที่ตนเองได้กระทำไปในปัจจุบันจะเป็นการผิดกฎหมายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตหรือไม่ ดังนั้น ในกรณีที่จะมีการตราหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย จึงควรมี “บทเฉพาะกาล” เพื่อให้โอกาสในการปรับตัวแก่บุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากกฎหมายที่ตราขึ้นหรือแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวด้วย

ประการที่เก้า กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการทบทวนโดยศาลสูง

กระบวนการยุติธรรมต้องเปิดโอกาสให้มีการทบทวนโดยศาลสูง หมายความว่า ในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่เกิดขึ้น จะต้องมีการถูกตรวจสอบโดยศาล และเมื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดตัดสินคดีเป็นประการใดแล้ว ควรจะให้คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นมีโอกาสได้รับการทบทวนโดยศาลสูง ทั้งนี้ เนื่องจากผู้พิพากษาเป็นมนุษย์ จึงอาจจะตัดสินชี้ขาดผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อนต่อข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้ ซึ่งอาจจะเกิดจากปัจจัยต่าง ๆ อาทิ ประสบการณ์ ดังนั้น จึงควรเปิดโอกาสให้มีการทบทวนคำพิพากษาของศาลล่างได้ โดยในบางกรณีเพื่อให้คำพิพากษาเป็นมาตรฐานเดียวกัน อาจจะต้องกำหนดให้คดีประเภทนั้นต้องอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์กลาง หรือศาลฎีกา เช่น ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ เป็นต้น

ประการสุดท้าย กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องไม่ล่าช้า และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวกและด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม

กระบวนการยุติธรรมต้องไม่ล่าช้า และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวกและด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม หมายความว่า เมื่อประชาชนคนใดมีปัญหาข้อพิพาทที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขโดยกระบวนการยุติธรรม ก็จะต้องให้ประชาชนสามารถเข้ารับบริการได้โดยสะดวก เช่น การฟ้อง “คดีผู้บริโภค” หรือ “คดีแรงงาน” ที่ประชาชนสามารถดำเนินคดีได้ด้วยตนเอง หรือการฟ้อง “คดีมโนสำเนา” ซึ่งเป็นคดีเล็กน้อย ไม่มีข้อยุ่งยาก สามารถฟ้องด้วยวาจาต่อศาลได้ เป็นต้น และต้องมีสถานที่ในการดำเนินคดีที่ใกล้กับประชาชนด้วย เช่น การจัดตั้งศาลจังหวัดในทุกจังหวัด หรือการจัดตั้งศาลจังหวัดเพื่อพิจารณาในอำเภอที่อยู่ห่างไกลและมีคดีเป็นจำนวนมาก อาทิ ศาลจังหวัดแม่สะเรียง หรือศาลจังหวัดเบตง เป็นต้น

การกำหนดให้กระบวนการยุติธรรมจะต้องดำเนินไปอย่างไม่ชักช้า และในขณะเดียวกันต้องมีความรอบคอบด้วยนั้น เนื่องจากความยุติธรรมที่ล่าช้าย่อมเท่ากับความไม่ยุติธรรม ดังคำกล่าวที่ว่า “**ความยุติธรรมที่ล่าช้าคือความอยุติธรรม**” (Justice delayed is justice denied) เพราะจะทำให้เกิดความไม่แน่ชัดในผลแห่งคดีอันจะส่งผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมจึงต้องมีน้อยที่สุด หากขั้นตอนใดก่อให้เกิดความยุ่งยากหรือซับซ้อนโดยไม่จำเป็นแล้ว ก็ต้องตัดขั้นตอนนั้นออกไป

ส่วนการกำหนดค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ไม่ว่าจะมีสถานะทางเศรษฐกิจที่ดีหรือไม่ เพราะประชาชนทุกคนมีโอกาที่จะถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ หรือมีความประสงค์ที่จะใช้สิทธิตามกฎหมายได้ ดังนั้น หากมีการเก็บค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไปแล้ว ย่อมทำให้ประชาชนที่มีฐานะยากจนไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีช่องทางให้สำหรับผู้ที่มิมีฐานะยากจนด้วย เช่น การดำเนินคดี



ในศาลแรงงานที่ไม่มีค่าฤชาธรรมเนียม, การดำเนินคดีผู้บริโภคที่ผู้บริโภคเป็นโจทก์ซึ่งได้รับการยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง หรือการดำเนินคดีโดยได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในคดีแพ่งที่คู่ความที่ร้องขอมีฐานะยากจน^{๑๘} เป็นต้น

ผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง

โดยที่สาระสำคัญของหลักการที่ติดังกล่าวข้างต้น เป็นอุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ควรจะต้องไปให้ถึงหรือให้ครบถ้วนมากที่สุด ดังนั้น แม้ว่าจะไปไม่ถึงหรือไม่ครบถ้วน เพราะสาเหตุที่กฎหมายยังบัญญัติไว้ไม่ชัดเจนก็ดี ยังขัดแย้งกันเองอยู่ก่อนให้เกิดปัญหาในการตีความก็ดี หรือประชาชนยังเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ไม่เต็มที่ เพราะมีค่าใช้จ่ายสูง หรือกระบวนการยุติธรรมล่าช้า เช่น บางคดีใช้ระยะเวลาในการพิจารณากว่า ๒๐ ปีจึงจะมีคำพิพากษาก็ดี ฯลฯ แต่กฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมที่ขาดตกบกพร่องเพราะสาเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวก็ไม่เสียไปหรือยังคงใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ต่อไป ด้วยเหตุนี้ รัฐบาล รัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐทั้งหลาย จึงมีหน้าที่ต้องช่วยกันยึดถือและปฏิบัติตามหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้างให้ได้ครบถ้วนทุกประการหรือให้ได้มากที่สุด ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยเกิดความสมบูรณ์แบบต่อไป

๒. หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด

“หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด” หมายถึง หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม และหลักนิติธรรมหรือหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกกล่าวละเมิดไม่ได้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลคือจะใช้บังคับไม่ได้ หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดประกอบด้วยสาระสำคัญ ๖ ประการ ได้แก่

ประการแรก หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้ใช้อำนาจตุลาการ

ความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้ใช้อำนาจตุลาการ หมายถึง ผู้พิพากษาหรือตุลาการจะต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีภายใต้หลักกฎหมาย เพื่อให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการสามารถดำรงตนเป็นกลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่าง ๆ โดยปราศจากอคติ ไม่เข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดสามารถพิจารณาวินิจฉัยคดีได้อย่างตรงไปตรงมาโดยไม่มีผู้ใดแทรกแซงได้

ความเป็นอิสระและเป็นกลางนั้น สามารถแยกการพิจารณาออกได้เป็น ๒ รูปแบบ กล่าวคือ

๑. ความเป็นอิสระและเป็นกลางภายนอก คือ การที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการจะต้องไม่อยู่ภายใต้อาณัติหรือการสั่งการของผู้อื่น

๒. ความเป็นอิสระและเป็นกลางภายใน คือ การที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการต้องพิจารณาและตัดสินคดีโดยปราศจากอคติทั้งปวง

ดังนั้น หากมีกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ที่กำหนดให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการสั่งการของบุคคลหนึ่งบุคคลใด เพื่อให้ต้องตัดสินคดีให้เป็นไปตามคำสั่งย่อมไม่สามารถใช้บังคับได้เนื่องจากขัดต่อหลักนิติธรรม หรือหากมีการฝ่าฝืนระบบการจ่ายสำนวน

^{๑๘}แต่เดิมเรียกว่า “การดำเนินคดีอย่างคนอนาถา”



ที่มีกฎเกณฑ์กำหนดไว้แล้ว อันอาจทำให้มีการเลือกองค์คณะผู้พิพากษาที่รับผิดชอบคดี หรือการโอนย้ายสำนวน ในระหว่างการดำเนินคดีซึ่งส่งผลถึงความเป็นกลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ย่อมไม่สามารถทำได้ และหากมีการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้น ก็จะไม่สามารถใช้บังคับได้เนื่องจากขัดต่อหลักนิติธรรม

ประการที่สอง กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป

กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป หมายถึง กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับทุกคน โดยเสมอภาคกัน ไม่สามารถใช้บังคับกับเฉพาะคนบางคน หรือกรณีบางกรณีโดยเฉพาะเจาะจงได้ เพราะกฎหมายจะต้องเป็นการวางกฎเกณฑ์หรือกติกาสำหรับสังคมโดยทั่วไป จึงจำเป็นต้องให้กฎหมายใช้บังคับเป็นการทั่วไป อาทิ ประมวลกฎหมายอาญา หากบุคคลใดได้กระทำการอันกฎหมายอาญาบัญญัติไว้ เป็นความผิด บุคคลนั้นก็就会有ความผิดและได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ระหว่างบุคคลในนิติสัมพันธ์ตามสัญญาต่าง ๆ เป็นการทั่วไป

การที่กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไปนั้น หมายความว่า แม้กฎหมายจะตราออกมาเพื่อใช้บังคับกับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อาชีพหรือวิชาชีพใดวิชาชีพหนึ่ง ก็ยังใช้ได้ หากใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับคนกลุ่มนั้น ๆ อาชีพหรือวิชาชีพนั้น ๆ อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง ย่อมใช้บังคับกับเฉพาะพรรคการเมือง กฎหมายเกี่ยวกับแพทย์ย่อมใช้บังคับเฉพาะแพทย์ กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจประกันภัย ย่อมใช้บังคับเฉพาะบุคคลในวงการประกันภัย แต่เป็นการบังคับใช้เป็นกรทั่วไปในกลุ่ม ในสาขาอาชีพหรือวิชาชีพนั้น ๆ เช่นนี้ไม่ขัดกับหลักที่ว่ากฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป

อนึ่ง การตั้งศาลพิเศษหรือหน่วยงานพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาคความผิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ไม่สามารถกระทำได้ เพราะจะทำให้เกิดการใช้อำนาจ กลั่นแกล้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่งได้ ซึ่งเป็นการอาศัยอำนาจของกฎหมาย เป็นเครื่องมือโดยไม่ชอบ อย่างไรก็ตาม หลักการนี้ไม่ได้หมายความว่า จะไม่สามารถจัดตั้งศาลขำนัญพิเศษ หรือตรากฎหมายเป็นพิเศษเพื่อใช้บังคับกับบุคคลบางกลุ่มได้ เพราะหากเป็นการใช้บังคับกับกลุ่มบุคคล ดังกล่าวเป็นการทั่วไปแล้ว เช่น การมีศาลและกฎหมายเฉพาะสำหรับทหารเป็นการทั่วไป หรือการกำหนดให้มีศาลและวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งใช้บังคับกับนักการเมือง เป็นการทั่วไปแล้ว ก็ย่อมจะกระทำได้ เป็นต้น

การกำหนดให้กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงช่วยป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจ ออกกฎหมายเพื่อมุ่งหมายกลั่นแกล้ง ทำลายล้าง หรือลงโทษบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งในกรณีเช่นนี้ย่อมเท่ากับว่ากฎหมายมิได้เป็นเครื่องมือในการให้ความเป็นธรรมกับสังคม แต่กลายเป็น เครื่องมือของผู้มีอำนาจในการทำลายล้างผู้ที่ปฏิบัติกับตน ดังนั้น หากกฎหมายมีลักษณะดังกล่าว ย่อมขัดกับหลักนิติธรรม ไม่มีผลบังคับใช้





ประการที่สาม กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ

โดยปกติแล้วกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลำดับใด จะต้องมีการประกาศใช้เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบก่อนที่จะมีผลใช้บังคับ ซึ่งอาจจะมีการกำหนดให้มีผลใช้บังคับเมื่อประกาศใช้ทันที หรืออาจจะรอให้มีผลใช้บังคับในอนาคตหลังจากประกาศก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนรับทราบและสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้

การประกาศใช้กฎหมายนั้น อาจไม่จำเป็นต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น โดยอาจจะประกาศโดยใช้วิธีอื่นก็ได้แล้วแต่สภาพของเรื่อง แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายจะใช้บังคับได้จะต้องมีการประกาศให้ประชาชนทราบไม่ว่าในทางวิธีใด โดยถือเป็นองค์ประกอบของการสร้างความเป็นธรรมในสังคม เนื่องจากในการใช้บังคับกฎหมายได้นั้น ประชาชนทุกคนต้องรู้กฎหมาย และการที่จะให้ประชาชนทุกคนรู้กฎหมายได้ก็จำเป็นต้องมีการประกาศแจ้งให้ทราบ ดังนั้น หากไม่ได้แจ้งให้ประชาชนทราบไม่ว่าโดยทางใดทางหนึ่ง ย่อมเป็นการขาดความเป็นธรรม ซึ่งอาจจะทำให้ประชาชนกระทำผิดกฎหมายโดยไม่รู้ตัว หรืออาจจะมีการโต้แย้งโดยประชาชนอันก่อให้เกิดความไม่สงบสุขและความไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคม

ประการที่สี่ กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษ

กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษ หมายความว่า หากในขณะกระทำการใด ๆ ไม่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำนั้นเป็นความผิดทางอาญา กฎหมายอาญาที่ออกมาในภายหลังจะกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดและลงโทษไม่ได้ นอกจากนี้ หากการกระทำใดมีกฎหมายอาญากำหนดความผิดและโทษอยู่แล้ว กฎหมายอาญาที่ออกมาในภายหลังจะบัญญัติให้การกระทำดังกล่าวมีความผิดและโทษที่หนักขึ้นไม่ได้อีกด้วย

หากบุคคลที่จะได้รับโทษในทางอาญา ไม่ทราบว่าตนเองจะได้รับโทษทางอาญาจากการกระทำของตนเอง เนื่องจากในเวลาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั้นไม่มีกฎหมายอาญาที่กำหนดเป็นความผิดหรือกำหนดโทษให้แก่บุคคลผู้กระทำการดังกล่าว หรือแม้มีการกำหนดโทษให้แก่บุคคลดังกล่าว แต่โทษดังกล่าวไม่ร้ายแรงถึงขนาดที่มีการกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นในภายหลัง ย่อมไม่ยุติธรรมต่อบุคคลดังกล่าว เพราะจะทำให้ผู้กระทำไม่สามารถคาดการณ์หรือวางแผนได้ว่าสิ่งใดที่ควรทำและสิ่งใดที่ไม่ควรทำ และจะทำให้บุคคลในสังคมมีความกังวลต่อการกระทำของตนเองว่าในอนาคตจะมีกฎหมายกำหนดให้การกระทำในปัจจุบันซึ่งไม่ผิดกฎหมายอาญาให้เป็นเรื่องผิดกฎหมายอาญาและกำหนดโทษให้แก่ผู้กระทำ

ประการที่ห้า กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำในอนาคตไม่ได้

การกำหนดให้การกระทำที่ยังไม่เคยเกิดขึ้นแต่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตไม่เป็นความผิดนั้น ไม่สามารถกระทำได้ เพราะจะทำให้การกระทำที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตดังกล่าวไม่ได้รับการตรวจสอบตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่กำหนดให้การกระทำความผิดที่เกิดขึ้นมาแล้ว ไม่เป็นความผิดอีกต่อไป หรือไม่ต้องรับโทษ หรือกฎหมายนิรโทษกรรมนั้น สามารถกระทำได้ตามความจำเป็น เฉพาะเรื่องที่สังคมเห็นสมควร และ



ประการที่หก เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

หลักการนี้เป็นผลมาจากหลักพื้นฐานของกฎหมายมหาชนที่ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถใช้อำนาจได้ หากว่าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งนี้เป็นไปเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งจะแตกต่างไปจากหลักพื้นฐานของกฎหมายเอกชนที่ว่า ประชาชนสามารถกระทำการได้ทุกประการ หากกฎหมายไม่ได้กำหนดห้ามมิให้กระทำไว้ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ หรือใช้อำนาจไปเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้ไว้ ย่อมทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวจึงไม่สามารถทำได้ และหากมีการฝ่าฝืนกระทำไปย่อมใช้บังคับไม่ได้

ผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด

โดยที่ “หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด” ดังกล่าว เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมาย ดังนั้น หากกฎหมายที่ตราออกมาโดยขัดต่อหลักการพื้นฐานแล้ว ย่อมทำให้กฎหมายที่ตราออกมานั้นไม่สามารถใช้บังคับได้ ซึ่งหมายความว่ารวมถึงการกระทำต่าง ๆ ที่ขัดต่อหลักนิติธรรมด้วย ย่อมไม่สามารถทำได้ และหากมีการฝ่าฝืนดำเนินการหรือกระทำไปย่อมไม่สามารถใช้บังคับได้

สรุป จากผลการสัมมนาทางวิชาการและรับฟังความคิดเห็นในครั้งนี ผู้เขียนจึงใคร่ขอสรุปว่า “หลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง” หมายถึง หลักการที่ดี หลักการที่เป็นธรรม ซึ่งอย่างน้อยต้องมีองค์ประกอบรวม ๑๐ ประการที่จะช่วยสนับสนุนหรือผลักดันให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของประเทศสมบูรณ์และเป็นธรรม เป็นหลักการที่ทุกฝ่ายต้องยึดถือและปฏิบัติตาม

ส่วน “หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด” นั้น เป็นหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายหรือหลักกฎหมายที่มีความสำคัญสูงสุด หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมใดขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมดังกล่าวแล้ว ผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้ โดยไม่มีข้อยกเว้น “หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด” จึงเป็นหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง รวมถึงรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศด้วย หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดจึงเป็นหลักที่ใช้กำกับ ดูแล และตรวจสอบการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมของรัฐสภาและฝ่ายบริหาร รวมทั้งเป็นหลักที่ใช้กำกับ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาและตุลาการด้วย โดย “รัฐสภา” แม้ว่าจะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลักในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับก็ตาม แต่หากดำเนินการโดยขัดต่อหลักนิติธรรมแล้วก็ไม่สามารถที่จะตรากฎหมายนั้นออกมาใช้บังคับได้ หรือ “ผู้พิพากษาและตุลาการ” แม้ว่าจะมีอำนาจในการชี้ขาดตัดสินอรรถคดีต่าง ๆ ก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถใช้อำนาจนั้นได้ตามอำเภอใจ ทั้งนี้เพราะต้องพิจารณาและพิพากษาคดีภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้ “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) หรืออำนาจอ่อนสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งประกอบด้วย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ จึงต้องอยู่ภายใต้ “หลักนิติธรรม” ทั้งสิ้น

สำหรับรายละเอียดของ “สาระสำคัญของหลักนิติธรรม” โดยเฉพาะหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบในประการอื่น ๆ นอกเหนือจากที่ทางวิทยาการผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ข้อมูลไว้ ผู้เขียนขอแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า



หลักนิติธรรมประการแรก เกี่ยวกับ “หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้ใช้อำนาจตุลาการ” ถือเป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาหรือตุลาการ เพราะเป็นกลไกในการอำนวยความยุติธรรมขั้นสุดท้ายให้แก่ประชาชน ดังนั้นเพื่อเป็นการประกันว่าความยุติธรรมจะเกิดขึ้นจริง ประชาชนจึงต้องมั่นใจได้ว่าผู้พิพากษาหรือตุลาการจะมีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางอย่างแท้จริงในการพิจารณาวินิจฉัยคดี โดยผู้พิพากษาหรือตุลาการนั้นต้องมีความเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแม้กระทั่งฝ่ายตุลาการด้วยตนเอง และต้องมีความเป็นอิสระจากใจตนเองด้วย กล่าวคือ ต้องมีใจเป็นกลาง และปราศจากอคติในการปฏิบัติหน้าที่

หลักนิติธรรมในประการแรกดังกล่าวนี้ เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าสอดคล้องกับหลักกฎหมายไทยที่มีมาแต่เดิม คือ “หลักอินทภาษ” ซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญในกฎหมายตราสามดวง โดยวางหลักธรรมในการดำรงตนและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาตุลาการว่าจะต้องพิจารณาตัดสินอรรถคดีด้วยความเที่ยงธรรม ปราศจากความลำเอียง ไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอันเกิดจากอคติ ๔ ประการ ได้แก่ **ฉันทาคติ** คือ ลำเอียงเพราะรัก เพราะชอบ หรือเห็นแก่อำมิสสินจ้าง, **โทสาคติ** คือ ลำเอียงเพราะชัง หรือเพราะโกรธ, **ภยาคติ** คือ ลำเอียงเพราะกลัว และ **โมหาคติ** คือ ลำเอียงเพราะหลง พลาดผิด หรือเพราะเขลา^{๑๙}

หลักนิติธรรมประการต่อมาเกี่ยวกับ “กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญา และมีโทษย้อนหลัง หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้” หลักการดังกล่าวหมายความว่า หากในขณะกระทำการใด ๆ ไม่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำนั้นเป็นความผิดอาญาแล้ว กฎหมายที่ตราออกมาในภายหลังจะบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดและมีโทษอาญาย้อนหลังไม่ได้ รวมถึงกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดและมีโทษอาญาอยู่แล้วก็ตาม กฎหมายที่ตราออกมาในภายหลังจะบัญญัติให้มีโทษย้อนหลังหนักขึ้นกว่าเดิมไม่ได้อีกด้วย หลักการนี้ตรงกับสุภาษิตกฎหมายโรมันที่ว่า “Nullum crimen nulla poena sine lege” ซึ่งแปลว่า ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย^{๒๐}

อย่างไรก็ตาม การบัญญัติกฎหมายย้อนหลังให้เป็นคุณ อาทิ จากที่เคยเป็นความผิดให้ไม่เป็ความผิด หรือจากที่เคยมีโทษหนักให้เป็นโทษที่เบาลง เช่นนี้ไม่ถือว่าขัดต่อหลักนิติธรรมในข้อนี้ ดังนั้น “กฎหมายนิรโทษกรรม” ที่ตราขึ้นในโอกาสต่าง ๆ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ซึ่งประเทศไทยมีกฎหมายประเภทนี้มาแล้วหลายฉบับ^{๒๑} เช่น พระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕, พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการต่อต้านการดำเนินการสงครามของญี่ปุ่น พุทธศักราช ๒๔๘๙, พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในโอกาสครบ ๒๕ พุทธศตวรรษ พ.ศ. ๒๕๙๙ และพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่นักเรียน นิสิต นักศึกษาและประชาชนซึ่งกระทำความผิดเกี่ยวเนื่องกับการเดินขบวน เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ พ.ศ. ๒๕๑๖ เป็นต้น

^{๑๙}ข้อมูลจาก สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เล่มที่ ๓๐ เรื่องที่ ๔ กฎหมายตราสามดวง บทบัญญัติต่าง ๆ ในกฎหมายตราสามดวง (www.kanchanapisek.or.th).

^{๒๐}“หลักกฎหมายห้ามมิให้มีผลย้อนหลังเป็นโทษแก่บุคคล” เป็นหลักการที่สำคัญในกฎหมายอาญา คือ หลัก “Nullum crimen, nulla poena sine lege” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “No crime nor punishment without law” หมายความว่า “ไม่มี ความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” ซึ่งตรงกับหลักของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เรียกว่า “Ex post facto law” และประเทศฝรั่งเศสเรียกว่า “Le principe de non retroactivite des lois”.

^{๒๑}กฎหมายนิรโทษกรรม มีจำนวนทั้งสิ้น ๒๕ ฉบับ ข้อมูลจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (www.lawreform.go.th).



หลักนิติธรรมประการสุดท้ายเกี่ยวกับ “รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น” หมายความว่า องค์การของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการที่มีอำนาจเพราะกฎหมายได้มอบให้ไว้ ทั้งนี้ตาม “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” (Separation of Powers) โดยแต่ละฝ่ายจะต้องใช้อำนาจเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และจะใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม แต่ละฝ่ายมีอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันได้ (Check and Balance) ดังนั้น รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ แต่ต้องใช้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยการกระทำใด ๆ หากไม่มีกฎหมายรองรับย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบและไม่มีผลใช้บังคับ หลักนิติธรรมในข้อนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง

อนึ่ง มีหลักการพื้นฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ว่า “ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยบริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด” ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้แม้ไม่ปรากฏอยู่ในสาระสำคัญของหลักนิติธรรมตามร่างข้อเสนอฯ ในการสัมมนาครั้งนี้ แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า “หลักให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยยังไม่มี ความผิดจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด” หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “หลักผู้ต้องหาหรือจำเลยจะต้องถูกพิจารณาอย่างขาวสะอาด” นั้น^๒ เป็นหลักการที่เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางว่าสามารถประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาได้ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาจะต้องมีโอกาสในการต่อสู้คดีของตนได้อย่างเต็มที่ ตามขั้นตอนและกระบวนการของกฎหมาย การปิดโอกาสหรือปิดกั้นมิให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยนำพยานเข้าสืบพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนย่อมไม่ถูกต้อง ดังนั้น หลักการพื้นฐานดังกล่าวจึงช่วยป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจดำเนินการรวบรัดใช้อำนาจในการจับกุม คุมขัง หรือลงโทษผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดโดยไม่ผ่านกระบวนการต่อสู้คดีในศาลของผู้ต้องหาหรือจำเลย ด้วยเหตุนี้ จึงมีความเห็นว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องอาจจะต้องพิจารณาว่าสมควรจะนำหลักการพื้นฐานดังกล่าวมากำหนดไว้เป็นสาระสำคัญอีกประการหนึ่งของหลักนิติธรรมด้วย หรือไม่. ๑



^๒เสนาะ เอกพจน์. “The Rule of Law” *คูลพาท* ปีที่ ๘ เล่มที่ ๙. (กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๔) หน้า ๙๘๒ - ๑๐๐๓.



A stand can be made against invasion by an army;
No stand can be made against invasion by an idea.

Victor Hugo (1802-85) French writer.

เราสามารถสร้างกำแพงป้องกันการรุกรานของกองทัพได้ ;
แต่เราไม่สามารถสร้างกำแพงป้องกันความคิดใดความคิดหนึ่งได้.



วิกเตอร์ ฮูโก้ (๑๘๐๒-๘๕)

(คำคมและวาทะสำคัญในประวัติศาสตร์โลก ๒, วิทยาการ เชียงกูล, หน้า ๒๕)



ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ก. ประวัติความเป็นมา และสถานะของร่างพระราชบัญญัติ ณ ปัจจุบัน*

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีผู้เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา รวม ๔ ฉบับ ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอโดย ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๕ และได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๕

๒. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอโดย นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๕ และได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๐ (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕

๓. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอโดย นางเปล่งมณี เร่งสมบุญสุข สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย กับคณะ เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๕ และได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๐ (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕

๔. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอโดย นายชลน่าน ศรีแก้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย กับคณะ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ (ซึ่งยังไม่ได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร)

*ข้อมูล ณ วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๖



การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๐ (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้เสนอ) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นางเป็ล่งมณี เร่งสมบูรณ์สุข กับคณะ เป็นผู้เสนอ) และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายชลน่าน ศรีแก้ว กับคณะ เป็นผู้เสนอ) โดยที่ประชุมเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าว นั้น มีหลักการและเหตุผลในการทำงานเหมือนกัน จึงเห็นควรให้นำมาพิจารณารวมกัน ซึ่งในคราวประชุมเดียวกันที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าว ด้วยคะแนนเสียง ๓๘๙ เสียง ไม่รับหลักการ (ไม่มี) งดออกเสียง (ไม่มี) ไม่ลงคะแนนเสียง ๓ เสียง และได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน ๓๑ คน เพื่อพิจารณา

ในวาระที่สอง ขึ้นคณะกรรมการวิสามัญ โดยถือเอาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับที่เสนอโดยนายชลน่าน ศรีแก้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ เป็นหลักในการพิจารณา และกำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วันนับแต่วันถัดจากวันที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐๕ ประกอบข้อ ๑๒๓

ต่อมา ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๖ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว โดยพิจารณาในวาระที่สอง ขึ้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา โดยเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และได้ลงมติในวาระที่สาม เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ เห็นชอบด้วยคะแนนเสียง ๓๘๒ เสียง ไม่เห็นชอบ (ไม่มี) และงดออกเสียง ๔ เสียง แล้วได้ส่งให้วุฒิสภาพิจารณา เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๖

การพิจารณาของวุฒิสภา

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๖ ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว โดยที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน ๒๓ คน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยกำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วันนับถัดจากวันที่วุฒิสการับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๔๒



ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. อยู่ระหว่างการพิจารณาในวาระที่สอง ชั้นคณะกรรมการการของวุฒิสภา แต่โดยเหตุที่ปรากฏว่าปัจจุบัน ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ จึงเป็นเหตุทำให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังคงค้างการพิจารณาอยู่ในขั้นตอนของวุฒิสภา

อนึ่ง อย่างไรก็ตามภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ นี้แล้วหากคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ได้ร้องขอต่อรัฐสภาภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย ให้ยกขึ้นพิจารณาต่อได้ ทางวุฒิสภาก็จักได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้ต่อไป และหากคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็จะเป็นอันตกไปในที่สุด ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๓ วรรคสอง

บ. หลักการและเหตุผลประกอบ

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ในหมวด ๑ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนที่ ๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการและอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการ และหมวด ๒ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

เหตุผล

โดยที่มาตรา ๒๕๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง และบัญญัติให้คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ค. สำคัญโดยสรุป

๑) ให้ยกเลิก

๑.๑) ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๒ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙

๑.๒) ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๙ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ (ร่างมาตรา ๓)

๒) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๒.๑) ได้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยกำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง



ให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “คตง.” ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก ๖ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจาก บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๕ ปีบริบูรณ์ มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีคุณสมบัติเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่การตรวจเงินแผ่นดิน ในแต่ละประเภท ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๒ คน

(๒) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการบัญชี การตรวจสอบภายใน และการเงินการคลัง ด้านละ ๑ คน

(๓) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านนิติศาสตร์ จำนวน ๑ คน

(๔) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เทคโนโลยีสารสนเทศ หรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑ คน

บุคคลตามวรรคสองต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย

(ก) เคยเป็นข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ หรือเทียบเท่า

(ข) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับสูง หรือประเภทวิชาการ ระดับทรงคุณวุฒิ หรือเทียบเท่า

(ค) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า รองศาสตราจารย์มาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี

(ง) เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชีหรือวิชาชีพบัญชี และดำรงตำแหน่งผู้บริหารในหน่วยงานภาครัฐ หรือตำแหน่งผู้บริหารในสำนักงานตรวจสอบบัญชี ที่ตรวจสอบบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ หรือเป็นผู้ประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ไม่น้อยกว่า ๒๐ ปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ

(จ) เคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการ ผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ที่เป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวรวมเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี

ทั้งนี้ การเทียบตำแหน่งตาม (ก) และ (ข) ให้นำหลักเกณฑ์และเงื่อนไข การเทียบเท่าของ ก.พ. มาใช้บังคับโดยอนุโลม (ร่างมาตรา ๔)

๒.๒) ได้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยได้กำหนดให้ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการต้องไม่มี ลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๒) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมืองในระยะ ๑ ปีก่อน วันได้รับการเสนอชื่อ



(๓) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(๔) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(๕) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(๖) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(๗) เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ หรือคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๘) ตติยาเสพติดให้โทษ

(๙) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดีหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๑๐) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(๑๑) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง ๕ ปีในวันได้รับการเสนอชื่อ เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๑๒) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๑๓) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๑๔) เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง (ร่างมาตรา ๔)

๒.๓) ได้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยได้กำหนดให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการดังต่อไปนี้

(๑) ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการจำนวน ๗ คน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกจำนวน ๑ คน และบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดคัดเลือกจำนวน ๑ คน ทำหน้าที่สรรหาและคัดเลือกผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว แล้วให้เสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกพร้อมความยินยอมของผู้นั้นต่อประธานวุฒิสภา มติในการคัดเลือกดังกล่าวต้องลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในกรณีที่ไม่มีกรรมการสรรหาในตำแหน่งใด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ากรรมการสรรหาที่เหลืออยู่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการประกอบด้วยกรรมการสรรหาที่เหลืออยู่



บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเลือกตาม (๑) วรรคหนึ่ง ต้องมิใช่ผู้พิพากษาหรือตุลาการ และต้องไม่เป็นกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นในขณะเดียวกัน

ในกรณีที่ไม้อาจสรรหากรรมการตาม (๑) วรรคหนึ่ง ได้ภายในเวลาที่กำหนดไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน ๓ คน และให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน ๒ คน เป็นกรรมการสรรหาเพื่อดำเนินการตาม (๑) วรรคหนึ่ง แทน

ให้กรรมการสรรหาตาม (๑) วรรคหนึ่ง เลือกกันเองให้กรรมการสรรหาผู้หนึ่งเป็นประธานกรรมการสรรหา

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสรรหากรรมการ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอรายชื่อ การตรวจสอบประวัติความประพฤติ และการคัดค้านผู้ได้รับการเสนอรายชื่อ

(๒) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกตาม (๑) ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ การลงมติให้ใช้วิธีลงคะแนนลับ ในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบในรายชื่อใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหากรรมการพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อให้ดำเนินการสรรหาใหม่ หากคณะกรรมการสรรหากรรมการไม่เห็นด้วยกับวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ ให้ส่งรายชื่อนั้นให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป แต่ถ้ามติที่ยืนยันตามมติเดิมไม่เป็นเอกฉันท์ ให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่มิเหตุให้ต้องดำเนินการดังกล่าว

ทั้งนี้ ให้ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตาม (๒) ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ (ร่างมาตรา ๔)

๒.๔) ได้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกำหนดให้ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการต้อง

- (๑) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (๒) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ
- (๓) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
- (๔) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด



ในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบบุคคลตามมาตรา ๘ (๒) โดยได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อตนได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (๑) (๒) หรือ (๓) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบวิชาชีพอิสระตาม (๔) แล้ว ซึ่งต้องกระทำภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับเลือกหรือได้รับความเห็นชอบ แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกหรือได้รับความเห็นชอบให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการ และให้ดำเนินการสรรหาและเลือกประธานกรรมการหรือกรรมการใหม่แทน (ร่างมาตรา ๔)

๓) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

๓.๑) ได้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๕ ปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ
- (๓) มีวุฒิการศึกษาในระดับตั้งแต่ปริญญาโทขึ้นไปในสาขาวิชาการบัญชี เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ หรือการบริหารจากสถาบันอุดมศึกษาในประเทศ หรือจากสถาบันการศึกษาในต่างประเทศที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนรับรองวิทยฐานะ

บุคคลตามวรรคหนึ่งต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย

- (ก) เคยเป็นข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ หรือเทียบเท่า
- (ข) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับสูง หรือประเภทวิชาการ ระดับทรงคุณวุฒิ หรือเทียบเท่า
- (ค) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ โดยสอนวิชาการบัญชี เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ หรือการบริหารเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี

(ง) เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชีหรือวิชาชีพบัญชี และดำรงตำแหน่งผู้บริหารในหน่วยงานภาครัฐ หรือตำแหน่งผู้บริหารในสำนักงานตรวจสอบบัญชีที่ตรวจสอบบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ หรือเป็นผู้ประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องไม่น้อยกว่า ๒๐ ปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ

(จ) เคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจที่เป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวรวมกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี

การเทียบตำแหน่งตาม (ก) และ (ข)ให้นำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเทียบเท่าของ ก.พ. มาใช้บังคับโดยอนุโลม (ร่างมาตรา ๕)



๓.๒) ได้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยได้กำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ และมาตรา ๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการสรรหา การเลือก และการแต่งตั้งผู้ว่าการ (ร่างมาตรา ๖)

๓.๓) ให้ยกเลิกมาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ (ร่างมาตรา ๗)

๔) กำหนดบทเฉพาะกาลให้ดำเนินการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๘) ๑

ท่านผู้อ่านวารสาร “จุลนิติ” ผู้ใดมีความประสงค์ต้องการที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว สามารถเสนอความเห็นได้ โดยผ่านทางเว็บไซต์ ดังนี้

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

www.parliament.go.th

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

www.senate.go.th

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

www.krisdika.go.th

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

www.cabinet.thaigov.go.th



▶ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๖

- ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๖
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๑๐๗ ก หน้า ๑๐

หลักการและเหตุผล

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๓๖ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบมติคณะกรรมการการเลือกตั้งในการประชุมครั้งที่ ๗๒/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๖ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงออกระเบียบไว้

สาระสำคัญโดยสรุป

๑) บทนิยาม (ข้อ ๓)

“ออกเสียง” หมายความว่า การออกเสียงประชามติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

“วันออกเสียง” หมายความว่า วันที่กำหนดให้เป็นวันออกเสียงประชามติ

“เขตออกเสียง” หมายความว่า ท้องที่ที่กำหนดให้เป็นเขตออกเสียงประชามติ

“หน่วยออกเสียง” หมายความว่า ท้องถิ่นที่กำหนดให้ทำการลงคะแนนออกเสียงประชามติ



“**ที่ออกเสียง**” หมายความว่า สถานที่ที่กำหนดให้ทำการลงคะแนนออกเสียงประชามติ และให้หมายความรวมถึงบริเวณที่กำหนดขึ้นโดยรอบที่ออกเสียงประชามติ

“**บัตรออกเสียง**” หมายความว่า บัตรออกเสียงประชามติ

“**หีบบัตรออกเสียง**” หมายความว่า หีบสำหรับใส่บัตรออกเสียงประชามติ และให้หมายความรวมถึงสิ่งที่ใช้แทนหีบสำหรับใส่บัตรออกเสียงประชามติ

“**ผู้มีสิทธิออกเสียง**” หมายความว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

“**เอกอัครราชทูต**” หมายความว่า เอกอัครราชทูตที่ประจำการในต่างประเทศ และหมายความรวมถึงกงสุลใหญ่ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น หรืออุปทูต

“**สถานเอกอัครราชทูต**” หมายความว่า สถานกงสุลใหญ่ หรือที่ทำการที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นซึ่งปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่

“**สถานี**” หมายความว่า สถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ และให้หมายความรวมถึงสถานีวิทยุโทรทัศน์ระบบเคเบิลทีวีด้วย

“**สถานีท้องถิ่น**” หมายความว่า สถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่มีพื้นที่รับ - ส่งสัญญาณจำกัดในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเป็นการเฉพาะ

“**การจัดสรรเวลา**” หมายความว่า การจัดสรรเวลาออกอากาศโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้มีการแสดงความคิดเห็นและเผยแพร่กระบวนการและขั้นตอนการออกเสียงประชามติ

๒) บททั่วไป (หมวด ๑ ข้อ ๕)

ในกรณีที่คณะกรรมการจัดทำประชามติตามมาตรา ๑๖๕ (๑)^๑ ของรัฐธรรมนูญเมื่อนายกรัฐมนตรีประกาศให้มีการออกเสียงประชามติในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดวันออกเสียงในราชกิจจานุเบกษาภายใน ๗ วันนับแต่วันที่มีประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๕ (๑) บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๖๕ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้”.



ในกรณีการจัดทำประชามติตามมาตรา ๑๖๕ (๒)^๖ ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้นประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ แต่ถ้ากฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติผู้มีอำนาจออกประกาศให้มีการออกเสียงประชามติไว้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งออกประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดทำประชามติตามที่กฎหมายนั้นบัญญัติตามแบบ อ.ส. ๑

ทั้งนี้ เมื่อได้มีการประกาศให้มีการออกเสียงตามมาตรา ๕^๗ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดวันออกเสียงในราชกิจจานุเบกษาภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่มิได้ประกาศให้มีการออกเสียงประชามติตามแบบ อ.ส. ๒

๓) การเผยแพร่กระบวนการ ขั้นตอนการออกเสียงประชามติ และการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จัดทำประชามติ (หมวด ๒ ข้อ ๖ ถึงข้อ ๙)

เมื่อมีประกาศกำหนดวันออกเสียงให้มีการจัดทำประชามติในเรื่องใด ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แล้วแต่กรณี ดำเนินการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์กระบวนการและขั้นตอนการออกเสียงภายในพื้นที่ที่ประกาศให้เป็นเขตออกเสียงให้ผู้มีสิทธิออกเสียงได้รับทราบอย่างทั่วถึง โดยให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) จัดทำเอกสารเผยแพร่กระบวนการและขั้นตอนการออกเสียง โดยประสานขอความร่วมมือหัวหน้าส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ดำเนินการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึง

^๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๕ (๒) บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๖๕ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ การจัดทำให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุ ดังต่อไปนี้

...

(๒) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ”.

^๗ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๕ ในกรณีที่จะดำเนินการจัดทำประชามติตามมาตรา ๑๖๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้มีการออกเสียงในราชกิจจานุเบกษา โดยจะต้องมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) กำหนดเรื่องในการจัดทำประชามติ ซึ่งจะต้องมีข้อความที่ชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติ

(๒) กำหนดว่าการจัดทำให้มีการออกเสียงดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้มีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียง หรือเป็นไปเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่จะดำเนินการจัดทำประชามติตามที่มีกฎหมายบัญญัติตามมาตรา ๑๖๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายประกาศให้มีการออกเสียงในราชกิจจานุเบกษา โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดทำประชามติตามที่กฎหมายนั้นบัญญัติ ถ้ากฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติผู้มีอำนาจออกประกาศให้มีการออกเสียงไว้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจออกประกาศให้มีการออกเสียงตามกฎหมายนั้น”.



(๒) จัดทำเทปหรือวัสดุโทรทัศน์เกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการออกเสียง โดยประสานขอความร่วมมือสถานีหรือสถานีท้องถิ่นดำเนินการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึง

(๓) ขอความร่วมมือในการรณรงค์ประชาสัมพันธ์เผยแพร่กระบวนการและขั้นตอนการออกเสียงผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ สื่อบุคคล กลุ่มองค์กรภาคประชาชน และสื่ออื่น ๆ (ข้อ ๖ และข้อ ๗)

ทั้งนี้ เมื่อได้มีการประกาศกำหนดวันออกเสียง ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แล้วแต่กรณี จัดให้มีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จัดทำประชามติของบุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบโดยอิสระและเท่าเทียมกัน โดยต้องเปิดโอกาสให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางและเท่าเทียมกัน และอาจจัดให้มีการเผยแพร่ทางสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐ รวมทั้งอาจจัดให้มีการแสดงหรือดำเนินการอื่นใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิออกเสียงมาฟังการแสดงความคิดเห็นด้วยก็ได้ แต่ต้องมีใช่เป็นการจัดเพื่อเป็นการสนับสนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะ (ข้อ ๘)

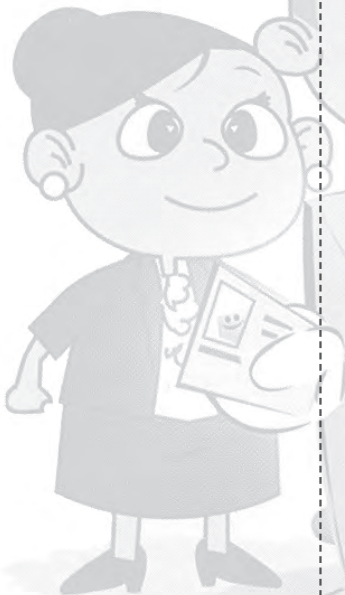
สำหรับการออกเสียงนอกราชอาณาจักร ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการตามข้อ ๖ ข้อ ๗ และข้อ ๘ ตามควรแก่สภาพการณ์และความเหมาะสมของแต่ละประเทศ ซึ่งขึ้นอยู่กับเอกอัครราชทูตหรือหัวหน้าหน่วยงานนั้นเป็นผู้พิจารณา (ข้อ ๙)

๔) การจัดสรรเวลาออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐ (หมวด ๓ ข้อ ๑๐ ถึงข้อ ๑๔)

ให้สถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐจัดสรรเวลาออกอากาศเพื่อเผยแพร่กระบวนการ ขั้นตอนการออกเสียงประชามติ และการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นตามหมวด ๒ ในห้วงระยะเวลาตั้งแต่วันที่มีการประกาศกำหนดวันออกเสียงจนถึงวันก่อนวันออกเสียง โดยการจัดสรรเวลาออกอากาศในการจัดทำประชามติตามมาตรา ๑๖๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือกรรมการการเลือกตั้งที่ได้รับมอบหมายประชุมหารือกับผู้บริหารสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐเพื่อกำหนดรูปแบบในการเผยแพร่ ห้วงเวลาการออกอากาศ และระยะเวลาการออกอากาศ รวมทั้งกิจการอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๒) เมื่อดำเนินการตาม (๑) แล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาประกาศกำหนดรูปแบบ ห้วงเวลาการออกอากาศ และระยะเวลาการออกอากาศ





และแจ้งให้สถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐดำเนินการ รวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนทราบ (ข้อ ๑๐ ถึงข้อ ๑๑)

ทั้งนี้ ในกรณีการจัดทำประชามติตามมาตรา ๑๖๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญ ให้ดำเนินการจัดสรรเวลาออกอากาศตามข้อ ๑๑ โดยอนุโลม (ข้อ ๑๒)

๕) การออกเสียงประชามติ (หมวด ๔ ข้อ ๑๕ ถึงข้อ ๗๑)

๕.๑) เขตออกเสียง (ส่วนที่ ๑ ข้อ ๑๕)

(๑) การออกเสียงประชามติตามมาตรา ๑๖๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตออกเสียง

(๒) การออกเสียงประชามติตามมาตรา ๑๖๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญ ให้ใช้เขตออกเสียงที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดเป็นเขตออกเสียง

๕.๒) หน่วยออกเสียง และที่ออกเสียง (ส่วนที่ ๒ ข้อ ๑๖)

ให้นำความเกี่ยวกับหน่วยเลือกตั้ง ที่เลือกตั้ง ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาใช้บังคับกับการกำหนดหน่วยออกเสียง ที่ออกเสียงของหน่วยออกเสียง ที่ออกเสียงกลาง โดยอนุโลม ตามแบบ อ.ส. ๔ อ.ส. ๕ อ.ส. ๖ และ อ.ส. ๗

๕.๓) เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียง (ส่วนที่ ๓ ข้อ ๑๗ ถึงข้อ ๒๓)

๕.๓.๑) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง

กรณีการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๑๖๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลและดำเนินการจัดการออกเสียงประชามติในเขตออกเสียงจังหวัดตามระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนด คำสั่ง และมติคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้การออกเสียงประชามติในเขตออกเสียงจังหวัดเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และให้มีอำนาจเข้าไปในที่ออกเสียง ที่ออกเสียงกลาง ที่ออกเสียงกลางนอกเขตจังหวัด (ข้อ ๑๗)

๕.๓.๒) อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยความสะดวกการออกเสียงประจำเขตออกเสียงจังหวัด

กรณีการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๑๖๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้อำนวยความสะดวกการปฏิบัติการออกเสียงประชามติในเขตออกเสียงจังหวัด ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เตรียมการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ และปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ ข้อกำหนด คำสั่ง มติคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมติคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย (ข้อ ๑๘)





๕.๓.๓) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง

กรณีการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๑๖๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายแต่งตั้งคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงไม่เกิน ๕ คน และผู้อำนวยการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง ๑ คนโดยให้มีอำนาจหน้าที่ในเขตออกเสียงตามข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ โดยอนุโลม (ข้อ ๑๙)

๕.๓.๔) การแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการออกเสียงประชามติ

ก. การแต่งตั้งคณะกรรมการการออกเสียงประชามติ

ในการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๑๖๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงแต่งตั้งข้าราชการพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หรือบุคคลที่เหมาะสมในเขตพื้นที่เป็นคณะกรรมการการออกเสียงประชามติตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

(๑) อำเภอที่มีประชากรน้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน ให้มีประธานคณะกรรมการการออกเสียงประชามติประจำอำเภอ ๑ คน และคณะกรรมการการออกเสียงประชามติประจำอำเภอ จำนวน ๒ คน

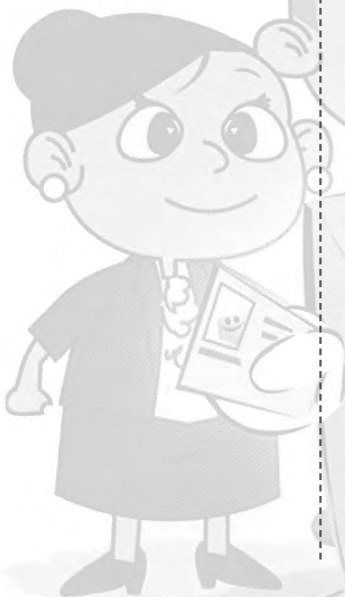
(๒) อำเภอที่มีประชากรตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป ถึง ๑๐๐,๐๐๐ คน ให้มีประธานคณะกรรมการการออกเสียงประชามติประจำอำเภอ ๑ คน และคณะกรรมการการออกเสียงประชามติประจำอำเภอ จำนวน ๓ คน

(๓) อำเภอที่มีประชากรเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คน ให้มีประธานคณะกรรมการการออกเสียงประชามติประจำอำเภอ ๑ คน และคณะกรรมการการออกเสียงประชามติประจำอำเภอ จำนวน ๔ คน

ในการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๑๖๕ (๒) ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงอาจพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการการออกเสียงประชามติดังกล่าวโดยอนุโลมได้ (ข้อ ๒๐)

ข. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการออกเสียงประชามติ

ให้คณะกรรมการการออกเสียงประชามติมีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องที่อำเภอ หรือเขตพื้นที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งหรือที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง เพื่อให้การออกเสียงประชามติเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (ข้อ ๒๑)





๕.๓.๕) การแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียงประชามติ
ให้คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง
พิจารณาแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียงประชามติ ดังนี้

(๑) ผู้อำนวยการประจำหน่วยออกเสียง ผู้อำนวยการประจำที่ออกเสียงกลางนอกเขตจังหวัด ชุดละ ๑ คน

(๒) คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียง หน่วยออกเสียงละ ๕ คน คณะกรรมการประจำที่ออกเสียงกลางนอกเขตจังหวัด ชุดละ ๕ คน ต่อผู้ลงทะเบียนทุก ๘๐๐ คน กรณีมีเศษเกิน ๔๐๐ คน ให้เพิ่มคณะกรรมการประจำที่ออกเสียงกลางนอกเขตจังหวัดได้อีก ๑ ชุด

(๓) เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยประจำหน่วยออกเสียงละอย่างน้อย ๑ คน และประจำที่ออกเสียงกลางนอกเขตจังหวัดชุดละอย่างน้อย ๑ คน

ทั้งนี้ ให้นำความเกี่ยวกับผู้อำนวยการประจำหน่วยเลือกตั้ง และผู้อำนวยการประจำที่เลือกตั้งกลาง คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง และคณะกรรมการประจำที่เลือกตั้งกลาง เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย และการอบรมเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับโดยอนุโลม (ข้อ ๒๒)

๕.๔) ผู้มีสิทธิออกเสียงและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง (ส่วนที่ ๔ ข้อ ๒๔)

ให้นำความเกี่ยวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิออกเสียง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง การเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง และการถอนชื่อผู้ซึ่งไม่มีสิทธิออกเสียงออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงโดยอนุโลม

๕.๕) การดำเนินการออกเสียง (ส่วนที่ ๕ ข้อ ๒๕)

ให้นำความเกี่ยวกับบัตรเลือกตั้ง หีบบัตรเลือกตั้ง การดำเนินงานก่อนวันเลือกตั้ง การดำเนินงานในวันเลือกตั้ง การลงคะแนนเลือกตั้ง การดำเนินการหลังปิดการลงคะแนน และการดำเนินการเลือกตั้ง ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับกับการดำเนินการออกเสียงประชามติโดยอนุโลม

ในวันออกเสียงให้เปิดการลงคะแนนออกเสียง ตั้งแต่เวลา ๐๘.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๑๖.๐๐ นาฬิกา

ในระหว่างเวลาเปิดการลงคะแนน เมื่อคณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงแล้วให้อ่านชื่อตัวและชื่อสกุล





ของผู้ขึ้นตั้ง ๆ ถ้าไม่มีผู้ใดทักท้วง ให้หมายเหตุไว้ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง และให้จดหมายเลขบัตรและสถานที่ออกบัตร และชื่อหน่วยงานของรัฐที่ออกบัตร พร้อมทั้งให้กรรมการประจำหน่วยออกเสียงจดลำดับที่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงที่ต้นขั้วบัตรออกเสียงประชามติ แล้วให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงลายมือชื่อหรือพิมพ์ลายนิ้วมือ ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงและที่ต้นขั้วบัตรออกเสียงเป็นหลักฐาน แล้วให้กรรมการประจำหน่วยออกเสียงมอบบัตรออกเสียงประชามติให้แก่ผู้ขึ้นเพื่อไปลงคะแนน

๕.๖) การนับคะแนนออกเสียง (ส่วนที่ ๖ ข้อ ๒๖)

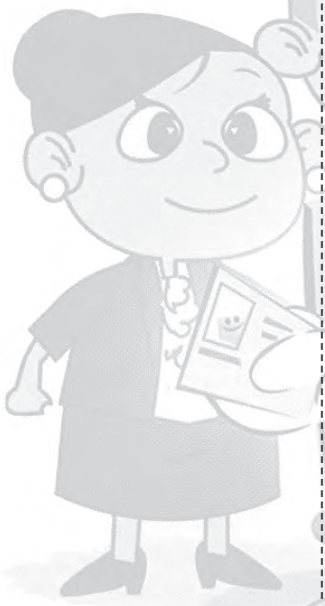
ให้นำความเกี่ยวกับการนับคะแนนเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้ง ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาใช้บังคับกับการนับคะแนนออกเสียง ณ ที่ออกเสียง ที่ออกเสียงกลาง และที่ออกเสียงกลางนอกเขตจังหวัดโดยอนุโลม

กรณีบัตรออกเสียงของผู้มีสิทธิออกเสียงนอกราชอาณาจักรไปถึงสถานที่นับคะแนนหลังจากเริ่มการนับคะแนนออกเสียงแล้ว ให้ถือว่าบัตรออกเสียงนั้นเป็นบัตรเสีย และให้ผู้อำนวยความสะดวกการออกเสียงประจำเขตออกเสียงเก็บบัตรเสียดังกล่าวไว้เป็นหลักฐาน

๕.๗) การลงคะแนนออกเสียง ณ ที่ออกเสียงกลางนอกเขตจังหวัด (ส่วนที่ ๗ ข้อ ๒๗)

ให้นำความเกี่ยวกับการลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้งกลางนอกเขตจังหวัด ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาใช้บังคับกับการลงคะแนนออกเสียง ณ ที่ออกเสียงกลางนอกเขตจังหวัดโดยอนุโลม

ผู้มีสิทธิออกเสียงใดมีถิ่นที่อยู่ซึ่งอยู่ในจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านน้อยกว่า ๙๐ วันนับถึงวันออกเสียงในจังหวัดอื่นนอกจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๙๐ วันนับถึงวันออกเสียง หากประสงค์จะขอใช้สิทธิลงคะแนนออกเสียงในจังหวัดที่ตนอยู่ ให้ยื่นคำขอลงทะเบียนต่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นของอำเภอหรือเทศบาลที่ตนอยู่ก่อนวันออกเสียงอย่างน้อย ๓๐ วัน เพื่อขอใช้สิทธิลงคะแนนออกเสียง โดยในการยื่นคำขอนั้น ให้ทำคำขอตามแบบ อ.ส. ๑๔ หรือทำเป็นหนังสือ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการชื่อตัว ชื่อสกุล เลขประจำตัวประชาชนที่อยู่ตามหลักฐานทะเบียนบ้าน เขตออกเสียงและจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านติดต่อกันครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงที่ยื่นคำขอแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือสำเนาบัตรที่มีรูปถ่ายซึ่งทางราชการออกให้และมีเลขประจำตัวประชาชน พร้อมทั้งรับรองสำเนาเอกสาร และหากผู้มีสิทธิ





ออกเสียงมีความประสงค์ขอยื่นลงทะเบียนเป็นกลุ่มสามารถมอบหมายให้ผู้มีสิทธิออกเสียงผู้หนึ่งผู้ใดกระทำการแทนได้ ตามแบบ อ.ส. ๑๔/๑

ในการยื่นคำขอลงทะเบียนนั้น ผู้มีสิทธิออกเสียงอาจยื่นคำขอด้วยตนเอง หรือทางไปรษณีย์ลงทะเบียน หรือทำหนังสือมอบหมายให้ผู้มีสิทธิออกเสียงดำเนินการแทนก็ได้ ในกรณีแจ้งลงทะเบียนทางไปรษณีย์ลงทะเบียนให้ถือวันประทับตราไปรษณีย์เป็นสำคัญ

๕.๘) การออกเสียงนอกราชอาณาจักร (ส่วนที่ ๘ ข้อ ๒๘ ถึงข้อ ๖๒)

๕.๘.๑) หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้สิทธิออกเสียงนอกราชอาณาจักร

การใช้สิทธิออกเสียงนอกราชอาณาจักรตามระเบียบนี้ ขึ้นอยู่กับความยินยอมของรัฐบาลต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐบาลต่างประเทศอาจกำหนดตามหลักอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของรัฐนั้น (ข้อ ๒๘)

๕.๘.๒) อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงการต่างประเทศ

(๑) ควบคุมและดำเนินการให้การออกเสียงตามระเบียบนี้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๒) กำหนดแนวทางการปฏิบัติทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามระเบียบนี้

(๓) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามระเบียบนี้

(๔) ดำเนินการหรือประสานงานกับหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามอำนาจหน้าที่ หรือให้หน่วยงานดังกล่าวมีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐปฏิบัติการอันจำเป็นเกี่ยวกับการออกเสียงตามระเบียบนี้

(๕) ดำเนินการอื่นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายหรือตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ (ข้อ ๒๙)

๕.๘.๓) อำนาจหน้าที่ของเอกอัครราชทูต

(๑) นอกจากที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้เอกอัครราชทูตมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงโดยอนุโลม (ข้อ ๓๐)

(๒) ในกรณีจำเป็นและเพื่อความเหมาะสมแก่การดำเนินการลงคะแนนออกเสียง ให้เอกอัครราชทูตมีอำนาจยื่นหรือขยายระยะเวลาหรือ





งดเว้นการดำเนินการเกี่ยวกับการลงคะแนนออกเสียงตามระเบียบนี้ (ข้อ ๓๒)

(๓) ภายใน ๑๐ วันนับแต่มีประกาศให้มีการออกเสียงในราชกิจจานุเบกษาให้เอกอัครราชทูตประกาศกำหนด วัน เวลา และวิธีการลงคะแนน โดยใช้แบบ อ.ส. ๔/๑ พร้อมทั้งปิดประกาศให้ผู้มีสิทธิออกเสียงทราบโดยทั่วกัน แต่หากมีความจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงรายละเอียดใด ก็ให้กระทำได้โดยประกาศตามแบบ อ.ส. ๔/๑ ก่อนเริ่มให้มีการลงคะแนนออกเสียงในประเทศนั้นไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินจะประกาศเปลี่ยนแปลงน้อยกว่า ๑๐ วันก็ได้ เมื่อประกาศเปลี่ยนแปลงแล้วให้ปิดประกาศไว้ ณ สถานที่เดียวกับที่ประกาศนั้น (ข้อ ๓๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

(๔) ให้เอกอัครราชทูตมีอำนาจกำหนดระยะเวลาการลงคะแนนออกเสียงได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ วันสุดท้ายของการลงคะแนนออกเสียงต้องก่อนวันออกเสียงในราชอาณาจักรไม่น้อยกว่า ๗ วัน (ข้อ ๓๓ วรรคสาม)

(๕) ประเทศใดมีผู้มีสิทธิออกเสียงแจ้งความประสงค์ขอใช้สิทธิลงคะแนนออกเสียง ให้เอกอัครราชทูตจัดให้มีการลงคะแนนออกเสียงด้วยวิธีการทางไปรษณีย์ หรือวิธีอื่นที่ไม่ใช่การลงคะแนนออกเสียง ณ ที่ออกเสียง แต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น เอกอัครราชทูตอาจกำหนดวิธีการในการรับส่งไปรษณีย์ หรือวิธีการอื่นเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มีสิทธิออกเสียงก็ได้ (ข้อ ๓๔)

๕.๘.๔) หลักเกณฑ์ และวิธีการใช้สิทธิลงคะแนนออกเสียงของผู้มีสิทธิออกเสียงที่มีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร

ภายใต้บังคับมาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^๔ ประกอบมาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๐ บัญญัติว่า
“มาตรา ๙๙ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
(๑) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง และ
(๓) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักรย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

มาตรา ๑๐๐ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

- (๑) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (๒) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- (๓) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (๔) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ”.



ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒^๔ การใช้สิทธิลงคะแนนออกเสียงของผู้มีสิทธิออกเสียงที่มีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักรให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ (ข้อ ๓๕)

ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงตามระเบียบนี้จะต้องเป็นผู้ที่ได้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิออกเสียงนอกราชอาณาจักรตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดก่อนวันออกเสียงไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน และให้ถือว่าเป็นการแจ้งความประสงค์การใช้สิทธิลงคะแนนออกเสียงตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ (ข้อ ๓๖)

๕.๘.๕) การรับลงทะเบียนขอใช้สิทธิออกเสียงนอกราชอาณาจักร
(ข้อ ๓๗ และข้อ ๓๘)

ให้เอกอัครราชทูตหรือผู้ที่เอกอัครราชทูตมอบหมายมีอำนาจหน้าที่ในการรับลงทะเบียนขอใช้สิทธิออกเสียงนอกราชอาณาจักร โดยทำการปรับปรุงฐานข้อมูลผู้มีสิทธิออกเสียงในเขตรับผิดชอบของตน เชื่อมโยงระบบกับสำนักทะเบียนกลางให้ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน ในกรณีที่เอกอัครราชทูตไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลดังกล่าวได้ ให้จัดทำข้อมูลตามแบบพิมพ์ อ.ส. ๑๔/๓ ท้ายระเบียบนี้ โดยฐานข้อมูลผู้มีสิทธิออกเสียงนอกราชอาณาจักร อย่างน้อยต้องมีรายการดังนี้

- (๑) ชื่อตัวและชื่อสกุลเป็นภาษาไทย และชื่อตัวและชื่อสกุลเป็นภาษาอังกฤษ (ถ้ามี)
- (๒) เลขประจำตัวประชาชน
- (๓) วัน เดือน ปีเกิด
- (๔) ที่อยู่ตามทะเบียนบ้านในราชอาณาจักร
- (๕) ที่อยู่นอกราชอาณาจักร
- (๖) หมายเลขโทรศัพท์หรือไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (ถ้ามี)

^๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “มาตรา ๑๕ ผู้มีสิทธิออกเสียงต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖ กรณีการออกเสียงทั่วราชอาณาจักร คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้สิทธิออกเสียงของผู้มีสิทธิซึ่งอยู่นอกเขตจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันออกเสียง หรือผู้มีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร รวมทั้งวิธีการนับคะแนน และแจ้งผลคะแนนการออกเสียงในกรณีดังกล่าวด้วย

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ผู้มีสิทธิออกเสียงผู้ใดอยู่ในจังหวัดอื่นนอกจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านติดต่อกันเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันออกเสียงหรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร หากประสงค์จะใช้สิทธิออกเสียงในจังหวัดที่ตนอยู่หรือในประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่ ต้องมาลงทะเบียนเพื่อขอใช้สิทธิออกเสียงนอกเขตจังหวัดหรือนอกราชอาณาจักร แล้วแต่กรณี โดยต้องลงทะเบียนก่อนวันออกเสียงไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

การลงทะเบียน ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด”.



๕.๘.๖) อำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนอำเภอและนายทะเบียน

ท้องถิ่น

ให้นายทะเบียนอำเภอและนายทะเบียนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในการรับลงทะเบียนขอใช้สิทธิออกเสียงนอกราชอาณาจักรของผู้มีสิทธิออกเสียงที่จะเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร รวมทั้งการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานที่ใช้สิทธิออกเสียงและการถอนชื่อตนเองกลับมาใช้สิทธิออกเสียงในราชอาณาจักร (ข้อ ๓๘)

๕.๘.๗) ผู้มีสิทธิออกเสียงซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักร

ผู้มีสิทธิออกเสียงซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักร หากประสงค์จะขอใช้สิทธิออกเสียงนอกราชอาณาจักร ให้แจ้งความประสงค์ตามแบบ อ.ส. ๑๔/๓ และแสดงหลักฐานอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) บัตรประจำตัวประชาชน

(๒) หนังสือเดินทาง หรือ

(๓) บัตรประจำตัวที่มีภาพถ่ายที่ออกให้โดยทางราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอิสระ หรือสำเนาเอกสารดังกล่าว

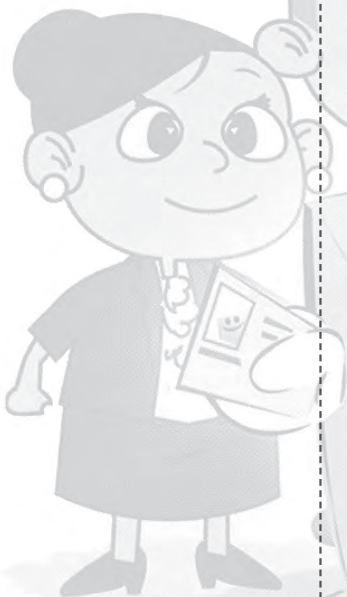
โดยให้แสดงหลักฐานอย่างใดอย่างหนึ่งตาม (๑) (๒) หรือ (๓) ต่อเอกอัครราชทูตแห่งเขตรับผิดชอบที่ตนมีถิ่นที่อยู่หรือผู้ที่เอกอัครราชทูตมอบหมายด้วยตนเอง หรือทางไปรษณีย์ หรือทางโทรสาร หรือทำหนังสือมอบหมายให้บุคคลใดดำเนินการแทนได้ หรือดำเนินการด้วยตนเองผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ต และเมื่อได้ตรวจสอบหลักฐานแล้วเห็นว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงให้เพิ่มชื่อในฐานข้อมูลผู้มีสิทธิออกเสียงนอกราชอาณาจักร ในกรณีตรวจสอบแล้วพบว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ไม่มีสิทธิออกเสียงให้แจ้งบุคคลนั้นทราบภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง (ข้อ ๔๐ ถึงข้อ ๔๑)

๕.๘.๘) ผู้มีสิทธิออกเสียงที่จะเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร

ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงที่จะเดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร หากประสงค์จะขอใช้สิทธิออกเสียงนอกราชอาณาจักร ให้แจ้งความประสงค์ขอลงทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงนอกราชอาณาจักร และแสดงหลักฐานตามข้อ ๔๐ ต่อนายทะเบียนอำเภอ นายทะเบียนท้องถิ่น และเมื่อนายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นผู้รับแจ้งตรวจสอบแล้วพบว่า

- ผู้ลงทะเบียนออกเสียงนอกราชอาณาจักรเป็นผู้มีสิทธิออกเสียง ให้เพิ่มชื่อผู้นั้นในฐานข้อมูลผู้มีสิทธิออกเสียงนอกราชอาณาจักร

- ผู้ลงทะเบียนออกเสียงนอกราชอาณาจักรไม่เป็นผู้มีสิทธิออกเสียง ให้แจ้งผู้แจ้งความประสงค์ภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง (ข้อ ๔๓)





๕.๘.๙) การขอเพิ่มชื่อ ถอนชื่อ หรือเปลี่ยนแปลงถิ่นที่อยู่
นอกราชอาณาจักรในฐานข้อมูลผู้มีสิทธิออกเสียงนอกราชอาณาจักร (ข้อ ๔๕
ถึงข้อ ๔๖)

ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงที่ประสงค์จะขอเพิ่มชื่อ ถอนชื่อ หรือเปลี่ยนแปลงถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักรในฐานข้อมูลผู้มีสิทธิออกเสียงนอกราชอาณาจักร แจ้งความประสงค์ต่อเอกอัครราชทูตแห่งเขตรับผิดชอบที่ตนเองมีถิ่นที่อยู่หรือผู้ที่เอกอัครราชทูตมอบหมายเพื่อปรับปรุงฐานข้อมูลให้ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน โดยสามารถแจ้งความประสงค์ได้ด้วยตนเอง หรือทางไปรษณีย์หรือทางโทรสาร หรือทำหนังสือมอบหมายให้บุคคลใดดำเนินการแทน หรือดำเนินการด้วยตนเองผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ตก็ได้ และเมื่อเอกอัครราชทูตหรือผู้ที่เอกอัครราชทูตมอบหมายได้รับการแจ้งความประสงค์ดังกล่าวแล้วให้ดำเนินการดังนี้

(๑) **กรณีเพิ่มชื่อ** ให้ตรวจสอบหลักฐาน ถ้าเห็นว่าเป็นผู้มีสิทธิออกเสียง ให้เพิ่มชื่อในฐานข้อมูล ในกรณีที่ตรวจสอบแล้วพบว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ไม่มีสิทธิออกเสียงให้แจ้งผู้ยื่นความประสงค์ทราบภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

(๒) **กรณีถอนชื่อเพื่อกลับมาใช้สิทธิออกเสียง**
ในราชอาณาจักร ให้ดำเนินการจำหน่ายชื่อบุคคลดังกล่าวออกจากฐานข้อมูลในเขตรับผิดชอบของตน

(๓) **กรณีเปลี่ยนแปลงถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร**
 ให้เอกอัครราชทูตแห่งเขตรับผิดชอบที่ผู้แจ้งความประสงค์มีถิ่นที่อยู่เดิมหรือมีถิ่นที่อยู่ใหม่ หรือผู้ที่เอกอัครราชทูตมอบหมายเป็นผู้ดำเนินการปรับปรุงฐานข้อมูลในเขตรับผิดชอบของตน

๕.๘.๑๐) กรณีของผู้มีสิทธิออกเสียงที่ได้เดินทางกลับมา
ในราชอาณาจักรแล้ว

ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงที่ได้เดินทางกลับมาในราชอาณาจักรแล้วแต่ยังไม่ได้แจ้งขอถอนชื่อต่อเอกอัครราชทูตหรือผู้ที่เอกอัครราชทูตมอบหมาย หากประสงค์จะใช้สิทธิออกเสียงในราชอาณาจักร ให้แจ้งขอถอนชื่อจากฐานข้อมูลผู้มีสิทธิออกเสียงต่อนายทะเบียนอำเภอ หรือนายทะเบียนท้องถิ่นที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน และให้นายทะเบียนอำเภอหรือนายทะเบียนท้องถิ่นถอนชื่อบุคคลนั้นออกจากฐานข้อมูลผู้มีสิทธิออกเสียงนอกราชอาณาจักร (ข้อ ๔๗)

๕.๘.๑๑) การจัดพิมพ์บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง

ให้เอกอัครราชทูตหรือผู้ที่เอกอัครราชทูตมอบหมายมีหน้าที่จัดพิมพ์บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงตามแบบ อ.ส. ๑๑/๒ จำนวนตามที่





เอกอัครราชทูตกำหนด พร้อมทั้งปิดประกาศให้ผู้มีสิทธิออกเสียงตรวจสอบก่อนวันลงคะแนนออกเสียงไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน (ข้อ ๔๘)

๕.๘.๑๒) การยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง

ผู้มีสิทธิออกเสียงที่ได้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิออกเสียงนอกราชอาณาจักรไว้แล้วแต่ปรากฏว่าไม่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง (อ.ส. ๑๑/๒) อาจยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อต่อเอกอัครราชทูตหรือผู้ที่เอกอัครราชทูตมอบหมายก่อนสิ้นสุดการลงคะแนนออกเสียงไม่น้อยกว่า ๓ วัน ตามแบบ อ.ส. ๑๓/๑ โดยเมื่อได้รับคำร้องแล้ว หากเอกอัครราชทูตหรือผู้ที่เอกอัครราชทูตมอบหมายเห็นว่า

- **ผู้ยื่นคำร้องเป็นผู้มีสิทธิออกเสียง และได้ยื่นคำร้องขอใช้สิทธิออกเสียงนอกราชอาณาจักรไว้แล้วจริง** ให้สั่งเพิ่มชื่อลงในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงและในฐานข้อมูล พร้อมทั้งแจ้งให้สำนักทะเบียนกลางทราบ

- **ผู้ยื่นคำร้องเป็นผู้ไม่มีสิทธิออกเสียง หรือมิได้ยื่นคำร้องขอใช้สิทธิออกเสียงนอกราชอาณาจักรไว้** ให้สั่งยกคำร้อง และแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบภายใน ๓ วันนับแต่วันที่รับคำร้องโดยแสดงผลได้ด้วย

ทั้งนี้ คำสั่งของเอกอัครราชทูตหรือผู้ที่เอกอัครราชทูตมอบหมายให้เป็นที่สุด (ข้อ ๔๙)

๕.๘.๑๓) การยื่นคำร้องขอให้ถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิออกเสียงออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง (ข้อ ๕๐ ถึงข้อ ๕๓)

ผู้มีสิทธิออกเสียงผู้ใดเห็นว่าผู้มีชื่อปรากฏอยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงที่ได้ประกาศตามข้อ ๔๘ เป็นผู้ไม่มีสิทธิออกเสียง ให้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อเอกอัครราชทูตแห่งเขตรับผิดชอบหรือผู้ที่เอกอัครราชทูตมอบหมายก่อนเริ่มการลงคะแนนออกเสียงไม่น้อยกว่า ๕ วัน ตามแบบ อ.ส. ๑๓/๑ เพื่อให้ถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิออกเสียงผู้นั้นออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง เมื่อเอกอัครราชทูตหรือผู้ที่เอกอัครราชทูตมอบหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า

- **มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลที่ถูกขอให้ถอนชื่อดังกล่าวเป็นผู้ไม่มีสิทธิออกเสียง** ให้สั่งถอนชื่อผู้นั้นออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงโดยการขีดฆ่าชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง (อ.ส. ๑๑/๒) และลงลายมือชื่อ วันเดือนปีกำกับไว้ แล้วแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบ รวมทั้งปรับปรุงฐานข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน

- **ผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงที่ถูกขอให้ถอนชื่อเป็นผู้มีสิทธิออกเสียง** ก็ให้สั่งยกคำร้อง แล้วแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบภายใน ๓ วันนับแต่วันที่รับคำร้องโดยให้แสดงผลด้วย

ทั้งนี้ คำสั่งของเอกอัครราชทูตให้เป็นที่สุด (ข้อ ๕๐)





อนึ่ง เมื่อมีประกาศให้มีการออกเสียงประชามติแล้ว ให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งรายชื่อผู้ที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งให้แก่เอกอัครราชทูตทราบทันทีเพื่อให้บันทึกรายชื่อดังกล่าวในทะเบียนเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามแบบ อ.ส. ๒๙/๑ และให้จัดทำประกาศการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามแบบ อ.ส. ๓๐/๑ แล้วปิดประกาศไว้ ณ สถานเอกอัครราชทูตโดยเร็ว (ข้อ ๕๑ และข้อ ๕๒)

นอกจากนี้ ในกรณีที่เอกอัครราชทูตหรือผู้ที่เอกอัครราชทูตมอบหมายได้ตรวจพบว่ามีชื่อผู้ที่ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ให้ใช้วิธีขีดฆ่าชื่อผู้ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งรายนั้นออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงนอกราชอาณาจักร (อ.ส. ๑๑/๒) โดยให้บันทึกสาเหตุไว้ในช่องหมายเหตุและลงลายมือชื่อ วันเดือนปีกำกับไว้ (ข้อ ๕๓)

๕.๘.๑๔) การปิดประกาศเอกสาร (ข้อ ๕๖)

ให้ปิดประกาศเอกสารเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้ ณ สถานที่ที่เอกอัครราชทูตเห็นสมควร ก่อนเริ่มการลงคะแนนออกเสียงไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน

- (๑) กำหนด วัน เวลา และวิธีการลงคะแนนออกเสียงนอกราชอาณาจักร (อ.ส. ๔/๑)
- (๒) บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง (อ.ส. ๑๑/๒)
- (๓) บัตรออกเสียงตัวอย่าง
- (๔) เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำประชามติ

๕.๘.๑๕) การจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ (ข้อ ๕๓)

ให้เอกอัครราชทูตจัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์พร้อมมอบสิ่งต่อไปนี้ให้แก่เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียงให้เสร็จสิ้นก่อนวันลงคะแนนออกเสียง

- (๑) บัตรออกเสียง
- (๒) บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง (อ.ส. ๑๑/๒)
- (๓) แบบพิมพ์ อุปกรณ์การออกเสียงอื่น ๆ และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำประชามติ

๕.๘.๑๖) การออกเสียงทางไปรษณีย์ (ข้อ ๕๘ ถึงข้อ ๖๑)

การออกเสียงทางไปรษณีย์ให้เอกอัครราชทูตดำเนินการส่งเอกสารดังต่อไปนี้ ให้แก่ผู้มีสิทธิออกเสียง

- (๑) เอกสารแนะนำกระบวนการและขั้นตอนการลงคะแนนออกเสียง

^๖ โดยก่อนเริ่มการลงคะแนนออกเสียงไม่น้อยกว่า ๑๐ วันให้เอกอัครราชทูตแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียงได้ตามความเหมาะสม ตามแบบ อ.ส. ๙/๒ โดยในระเบียบได้กำหนดให้เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียงมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ตามนัยข้อ ๕๔ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๖.



(๒) บัตรออกเสียง โดยต้นขั้วบัตรออกเสียงให้เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียงลงลายมือชื่อและบันทึกหมายเลขลำดับที่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงนอกราชอาณาจักร (อ.ส. ๑๑/๒) ของผู้มีสิทธิออกเสียงผู้นั้นไว้ที่ต้นขั้วบัตรออกเสียงด้วยและเก็บต้นขั้วบัตรออกเสียงไว้โดยไม่ต้องส่งไปให้ผู้มีสิทธิออกเสียง

(๓) ของใส่บัตรออกเสียง (อ.ส. ๓๑) ซึ่งต้องระบุรหัสเขตออกเสียงและจังหวัดของผู้มีสิทธิออกเสียงด้วย

(๔) เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำประชามติ

(๕) ของใส่เอกสาร (อ.ส. ๓๒) ซึ่งได้ปิดดวงตราไปรษณียากรและได้จำหน่ายซองถึงสถานเอกอัครราชทูตด้วย (ข้อ ๕๘)

ทั้งนี้ การลงคะแนนออกเสียงทางไปรษณีย์ เมื่อผู้มีสิทธิออกเสียงได้รับเอกสารแล้วให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงรายการทั้งด้านหน้าและด้านหลังของซองใส่เอกสาร (อ.ส. ๓๒) ให้ครบถ้วน

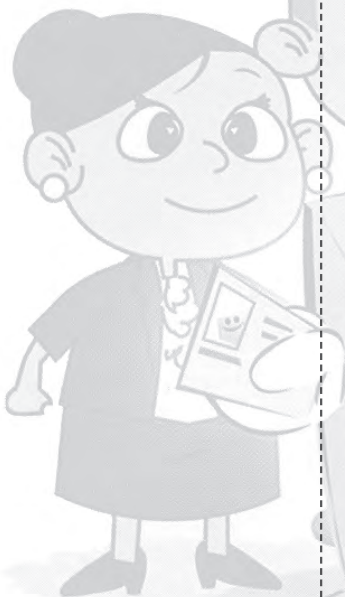
(๒) ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงทำเครื่องหมายกากบาทลงในช่องทำเครื่องหมายเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่จัดทำประชามตินั้น

(๓) นำบัตรออกเสียงใส่ซองใส่บัตรออกเสียง (อ.ส. ๓๑) และปิดผนึก แล้วบรรจุในซองใส่เอกสาร (อ.ส. ๓๒) พร้อมกับปิดผนึก ลงลายมือชื่อกำกับตรงรอยต่อผนึกแล้วส่งคืนแก่เอกอัครราชทูตภายในเวลาที่กำหนด

(๔) ให้แนบสำเนาหลักฐานที่ใช้ประกอบการลงคะแนนออกเสียงที่ได้ลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้อง เช่น สำเนาหนังสือเดินทาง สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน เป็นต้น ลงมาในซองใส่เอกสาร (อ.ส. ๕๑/๑) ด้วย (ข้อ ๕๙)

นอกจากนี้ ให้เอกอัครราชทูตกำหนดวันรับคืนเอกสารการลงคะแนนออกเสียง โดยวันสุดท้ายของการรับคืนเอกสารดังกล่าวต้องก่อนวันออกเสียงในราชอาณาจักรไม่น้อยกว่า ๗ วัน สำหรับซองใส่บัตรออกเสียง (อ.ส. ๓๑) ที่เอกอัครราชทูตได้รับเมื่อพ้นกำหนดเวลาแล้ว ให้ดำเนินการจัดส่งโดยเร็ว หากการออกเสียงในราชอาณาจักรเริ่มต้นนับคะแนนแล้ว ให้ถือว่าเป็นบัตรเสีย และให้เอกอัครราชทูตเก็บบัตรเสียดังกล่าวไว้เป็นหลักฐาน (ข้อ ๖๐)

เมื่อเอกอัครราชทูตได้รับซองใส่เอกสาร (อ.ส. ๓๒) แล้วให้เปิดเพื่อนำซองใส่บัตรออกเสียง (อ.ส. ๓๑) ออกมาลงลายมือชื่อกำกับตรงรอยต่อผนึกและใช้เทปกาวใสปิดทับตลอดรอยต่อผนึก โดยให้คัดแยกเป็นรายเขตออกเสียงและรายจังหวัด พร้อมจัดทำบัญชีจำนวนของใส่บัตรออกเสียง (อ.ส. ๓๓) ใส่ในถุงพลาสติกบรรจุในถุงเมลล์การทูต เพื่อจัดส่งไปยังสถานที่นับคะแนนประจำเขตออกเสียงในราชอาณาจักร ส่วนซองใส่เอกสาร (อ.ส. ๓๒) ให้เก็บไว้เป็นหลักฐาน (ข้อ ๖๑)





๕.๙) การรวมผลการนับคะแนนออกเสียง และการประกาศผลการรวมคะแนนออกเสียง (ส่วนที่ ๙ ข้อ ๖๓)

ให้นำความเกี่ยวกับการรวมผลการนับคะแนนเลือกตั้งและการประกาศผลการรวมคะแนนเลือกตั้ง การประกาศผลการเลือกตั้ง ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาใช้บังคับกับการรวมผลการนับคะแนนออกเสียง และการประกาศผลการรวมคะแนนออกเสียงโดยอนุโลม ส่วนการนับคะแนนบัตรออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักร ให้คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงแต่งตั้งคณะกรรมการนับคะแนนบัตรออกเสียงประชามตินอกราชอาณาจักร ประกอบด้วย ประธาน ๑ คนและกรรมการ ๔ คน เป็นหนึ่งชุดต่อบัตรออกเสียงประชามติ ๘๐๐ ใบ

๕.๑๐) การเปลี่ยนที่ออกเสียงใหม่ การงดลงคะแนนออกเสียง และการงดการนับคะแนน (ส่วนที่ ๑๐ ข้อ ๖๔ ถึงข้อ ๖๗)

(๑) การเปลี่ยนที่ออกเสียงใหม่ก่อนวันออกเสียง

ก่อนวันออกเสียง ถ้าการลงคะแนนออกเสียงในหน่วยออกเสียงใด หรือที่ออกเสียงกลางนอกเขตจังหวัดใดไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอื่น ให้คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงประกาศกำหนดที่ออกเสียงกลางที่ผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถไปลงคะแนนออกเสียงได้โดยสะดวกโดยเร็ว และปิดประกาศไว้ ณ สถานที่ที่กำหนด ตามข้อ ๑๖ (ข้อ ๖๔)

(๒) การงดลงคะแนนออกเสียงในวันออกเสียง

ในกรณีที่เกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอื่นขึ้นในวันออกเสียง ณ หน่วยออกเสียงหรือที่ออกเสียงกลางนอกเขตจังหวัด ให้คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงหรือคณะกรรมการประจำที่ออกเสียงกลางนอกเขตจังหวัด ประกาศงดการลงคะแนนออกเสียงในหน่วยออกเสียง หรือที่ออกเสียงกลางนอกเขตจังหวัดตามแบบทำระเบียบ พร้อมทั้งประกาศให้ผู้มีสิทธิออกเสียงในหน่วยออกเสียงนั้นไปใช้สิทธิออกเสียง ณ ที่ออกเสียงกลาง หรือที่ออกเสียงกลางนอกเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงกำหนด (ข้อ ๖๕)

ทั้งนี้ ในกรณีที่มีการประกาศงดการลงคะแนนออกเสียงในหน่วยออกเสียงหรือที่ออกเสียงกลางนอกเขตจังหวัดและอยู่ในระหว่างการลงคะแนนออกเสียง ให้ระงับการจ่ายบัตรออกเสียงให้คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงหรือคณะกรรมการประจำที่ออกเสียงกลางนอกเขตจังหวัดทำลายบัตรออกเสียงที่เหลือไม่เต็มเล่ม ส่วนบัตรออกเสียงที่เหลือเต็มเล่มไม่ต้องทำลาย จากนั้นให้นำส่งหีบบัตรออกเสียง บัตรออกเสียงที่เหลือพร้อมบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง





ชุดหมายเหตุการณ์ลงคะแนน แล้วนำหีบบัตรออกเสียงส่งให้กับคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงหรือคณะกรรมการการออกเสียงประชามติประจำอำเภอทันที พร้อมรายงานการส่งหีบบัตรออกเสียงและบันทึกเหตุของการลงคะแนนออกเสียงไว้ในสมุดรายงานเหตุการณ์การใช้สิทธิออกเสียง (ข้อ ๖๖)

(๒) การงดการนับคะแนนในหน่วยออกเสียงหรือที่ออกเสียงกลางนอกเขตจังหวัด

ในกรณีที่มีการนับคะแนนในหน่วยออกเสียงหรือที่ออกเสียงกลางนอกเขตจังหวัดใดไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอื่นใด ให้คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงหรือคณะกรรมการประจำที่ออกเสียงกลางนอกเขตจังหวัดประกาศงดการนับคะแนนออกเสียงในหน่วยออกเสียงหรือที่ออกเสียงกลางนอกเขตจังหวัดตามแบบทำyarระเบียบ และให้หยุดการนับคะแนนและนำบัตรออกเสียงทั้งหมดบรรจุลงในถุงวัสดุใส พร้อมทั้งเขียนจำนวนบัตรออกเสียงที่อยู่ในถุงวัสดุใส แล้วนำไปใส่ในหีบบัตรออกเสียง ปิดหีบบัตรออกเสียงและมัดหีบบัตรออกเสียงด้วยเชือกแล้วผูกปมเชือกหรือกระทำด้วยวิธีการอื่นใดที่สามารถป้องกันมิให้เปิดหีบบัตรออกเสียงได้ แล้วนำหีบบัตรออกเสียงส่งให้กับคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงหรือคณะกรรมการการออกเสียงประชามติประจำอำเภอทันที พร้อมรายงานการส่งหีบและบันทึกเหตุของการงดการนับคะแนนออกเสียงไว้ในสมุดรายงานเหตุการณ์การใช้สิทธิออกเสียงเพื่อรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งทราบทันที

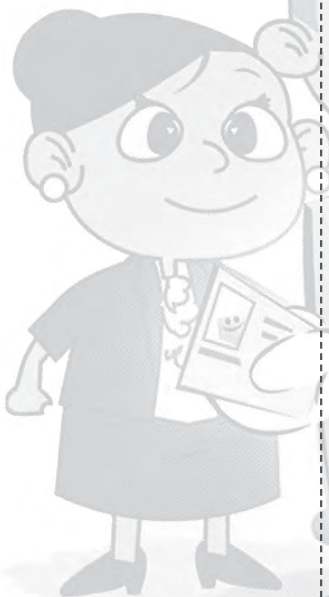
เมื่อคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงหรือคณะกรรมการการออกเสียงประชามติประจำอำเภอได้รับหีบบัตรออกเสียงแบบพิมพ์ และวัสดุอุปกรณ์แล้ว ให้ดำเนินการจัดให้มีการนับคะแนนของหน่วยออกเสียงหรือที่ออกเสียงกลางนอกเขตจังหวัดนั้นจนแล้วเสร็จ โดยให้นำความในส่วนที่ ๖ การนับคะแนน มาใช้บังคับโดยอนุโลม (ข้อ ๖๗)

๕.๑๑) การประกาศผลการออกเสียง (ส่วนที่ ๑๑ ข้อ ๖๘)

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับประกาศผลการรวมคะแนนออกเสียงจากคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการออกเสียง จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียง และจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงในราชกิจจานุเบกษาโดยเร็ว และหากเป็นการออกเสียงตามมาตรา ๑๖๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญให้แจ้งผลไปยังนายกรัฐมนตรี

๕.๑๒) การคัดค้านการออกเสียง (ส่วนที่ ๑๒ ข้อ ๖๙)

ผู้มีสิทธิออกเสียงในหน่วยออกเสียงใด เห็นว่าการออกเสียงในหน่วยออกเสียงนั้นเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม มีสิทธิยื่นคำคัดค้านโดยมีรายละเอียดแห่งพฤติการณ์หรือหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าการออกเสียงนั้น





ไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน ๔๘ ชั่วโมง นับแต่การลงคะแนนออกเสียงสิ้นสุดลง

ให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอสำนวนการสืบสวนสอบสวนเรื่องคัดค้านให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาด ให้เสร็จสิ้นภายใน ๓๐ วันนับแต่วันออกเสียง

๕.๑๓) การเก็บรักษาและการทำลายบัตรออกเสียง และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียง (ส่วนที่ ๑๓ ข้อ ๗๐)

ให้นำความเกี่ยวกับการเก็บรักษา และการทำลายบัตรเลือกตั้ง และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาใช้บังคับกับการเก็บรักษาและการทำลายบัตรออกเสียง และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงโดยอนุโลม

๕.๑๔) ตัวอย่างบัตรออกเสียง หีบบัตรออกเสียง แผ่นผังที่ออกเสียง และแบบพิมพ์ (ส่วนที่ ๑๔ ข้อ ๗๑)

ตัวอย่างบัตรออกเสียง หีบบัตรออกเสียง แผ่นผังที่ออกเสียง และแบบพิมพ์ที่ใช้ในการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามตัวอย่างและแบบพิมพ์ท้ายระเบียบนี้ โดยอนุโลม **๑**

หมายเหตุ: -

- ▶ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (มีผลใช้บังคับนับแต่วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ เป็นต้นไป)





No man is good enough to govern another man without
That other's consent.

Abraham Lincoln

Speech 1854

ไม่มีใครดีพอที่จะปกครองคนอื่นได้
นอกเสียจากว่าคนอื่น ๆ จะยอมรับเขา.



อับราฮัม ลินคอล์น (๑๘๐๙-๑๘๖๕)

(คำคมและวาทะสำคัญในประวัติศาสตร์โลก ๒, วิทยาการ เชียงกูล, หน้า ๒๘)



คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖

วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๖

เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

ระหว่าง	พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ ที่ ๑ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ที่ ๒ นายสาย กังกเวคิน กับคณะ ที่ ๓ และนายพีระพันธ์ุ สาสีรัฐวิภาค กับคณะ ที่ ๔	ผู้ร้อง
	ประธานรัฐสภา ที่ ๑ รองประธานรัฐสภา ที่ ๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ที่ ๓ ถึงที่ ๓๑๒	ผู้ถูกร้อง

๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

พลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ นายสาย กังกเวคิน กับคณะ และนายพีระพันธ์ุ สาสีรัฐวิภาค กับคณะ ยื่นคำร้องรวมสี่คำร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งสี่มีประเด็นแห่งคดีเป็นเรื่องเดียวกัน จึงมีคำสั่งให้รวมการพิจารณาและวินิจฉัยคดี เรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๖ เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๕๖ เรื่องพิจารณาที่ ๔๑/๒๕๕๖ และเรื่องพิจารณาที่ ๔๓/๒๕๕๖ เข้าด้วยกันเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการกระบวนการพิจารณา โดยให้เรียกพลเอก สมเจตน์ บุญถนอม กับคณะ ผู้ร้องที่ ๑ นายวิรัตน์ กัลยาศิริ ผู้ร้องที่ ๒ นายสาย กังกเวคิน กับคณะ ผู้ร้องที่ ๓ และนายพีระพันธ์ุ สาสีรัฐวิภาค กับคณะ ผู้ร้องที่ ๔ และให้เรียกประธานรัฐสภา ผู้ถูกร้องที่ ๑ รองประธานรัฐสภา ผู้ถูกร้องที่ ๒ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้องที่ ๓ ถึงที่ ๓๑๒ โดยมีข้อเท็จจริง สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องทั้ง ๔ อ้างว่า ผู้ถูกร้องที่ ๓ ถึงที่ ๓๑๐ ได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมเป็นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ และมาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) ต่อผู้ถูกร้อง ที่ ๑



โดยผู้ร้อง ทั้ง ๔ เห็นว่า กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญและเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง โดยเห็นว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อที่ประชุมรัฐสภาคนละฉบับกับที่ผู้ถูกร้องที่ ๓ ถึงที่ ๓๑๐ ได้ยื่นต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ ในคราวประชุมเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ในฐานะประธานที่ประชุมรัฐสภายังใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ กล่าวคือ มีการสั่งการให้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำแปรญัตติภายใน ๑๕ วัน นับจากวันที่รัฐสภารับหลักการ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๖ อีกทั้งการที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ผลัดกันทำหน้าที่ประธานที่ประชุมโดยตัดสิทธิการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภา ในฐานะผู้สงวนคำแปรญัตติและผู้สงวนความเห็นเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๒๙๑ (๔) และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๙๙ ด้วย นอกจากนี้ พฤติการณ์ของผู้ถูกร้องที่ ๒ ยังแสดงถึงความไม่เป็นกลางและมีประโยชน์ทับซ้อนจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้จะทำให้ผู้ถูกร้องที่ ๒ มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ทันที กรณีจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๙ และมาตรา ๑๒๒

สำหรับเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ผู้ร้องทั้ง ๔ อ้างว่า หลักการและเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้วุฒิสภาไม่อาจทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และทำให้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐถูกทำลาย ประกอบกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕ ในส่วนคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามความในมาตรา ๑๑๕ (๕) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ทำให้บุคคลที่เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๗ ยังทำให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินหนึ่งวาระได้ และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ยังตัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ นอกจากนี้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๒ ยังทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาที่จะครบวาระในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ต้องสิ้นสุดลงในวันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในเดือนเมษายน ๒๕๕๗

ผู้ร้องทั้ง ๔ เห็นว่า การใช้สิทธิแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องทั้งหมดมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ และมีเจตนาเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้



เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาและวินิจฉัย

๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๖๘ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่ผู้ทราบการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองผู้กระทำการตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง มีสิทธิให้มีการตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้สองประการคือ หนึ่ง เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และสอง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว ซึ่งเป็นสิทธิของผู้ร้องที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ประกอบกับเรื่องนี้มีมูลกรณีที่พอรับฟังในเบื้องต้นได้ว่าผู้ถูกร้องทั้งหมดมีพฤติการณ์ในการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาในประการที่อาจเข้าข่ายเป็นการทำลายระบบตรวจสอบและถ่วงดุลอันเป็นดุลยภาพระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภารวมทั้งองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่มาจากการออกแบบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญตามที่ระบุไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญที่มีความมุ่งหมายให้รัฐธรรมนูญนี้เป็นแนวทางในการปกครองประเทศโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวางทุกขั้นตอน มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรมด้วยการกำหนดกลไกสถาบันการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิธีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กระอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเที่ยงธรรม ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่ามีมูลกรณีที่อาจจะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องทั้งสี่ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๒) ส่วนคำขออื่นให้ยก

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

กรณีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีความมุ่งหมายที่จะให้องค์กรหรือสถาบันการเมืองได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความถูกต้องชอบธรรม มีความเป็นอิสระและซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ไม่ประสงค์ที่จะให้องค์กรหรือสถาบันการเมืองใดเบียดเบียนการใช้อำนาจโดยเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ปราศจากความชอบธรรมทุกรูปแบบ อีกทั้งไม่ประสงค์ที่จะให้องค์กรหรือ



สถาบันการเมืองหยาบคายทกกฎหมายใดมาเป็นข้ออ้างเพื่อใช้เป็นฐานสนับสนุน คำจูน ในอันที่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องจากการใช้อำนาจนั้น ๆ

ถึงแม้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะให้ถือเอามติฝ่ายเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ก็ตาม แต่หากทะเลาะหรือใช้อำนาจอำเภอใจคดขี่ข่มเหงฝ่ายเสียงข้างน้อย โดยไม่ฟังเหตุผลและขาดหลักประกัน จนทำให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่มีที่อยู่ที่ยืนตามสมควรแล้วไซ้ จะถือว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างไร หากแต่จะกลับกลายเป็นระบอบเผด็จการฝ่ายข้างมากขัดแย้งต่อระบอบการปกครองของประเทศไปอย่างชัดเจน อาจกล่าวได้ว่า องค์กรที่ทำหน้าที่แทนผู้ใช้อำนาจอธิปไตยไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือศาล ล้วนถูกจัดตั้งขึ้นหรือได้รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ดังนั้น การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้จึงต้องถูกจำกัดขอบเขตทั้งในด้านกระบวนการและเนื้อหา กรณีจึงมีผลให้การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งหลายเหล่านี้ไม่สามารถที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้นำหลักนิติธรรมมากำกับกับการใช้อำนาจหน้าที่ของทุกฝ่าย ทุกองค์กร และทุกหน่วยงานของรัฐภายใต้หลักการที่ว่า นอกจากจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทกฎหมายที่มีอยู่ทั่วไปแล้ว ยังจะต้องใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามหลักนิติธรรมด้วย กรณีจึงไม่อาจปฏิบัติตามบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือหลักเสียงข้างมากเพียงด้านเดียวเท่านั้น หากแต่ยังจะต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมควบคู่กันไปด้วย การอ้างหลักเสียงข้างมากโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงเสียงข้างน้อย เพื่อยุบยิบมาสนับสนุนการใช้ อำนาจตามอำเภอใจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของผู้ใช้อำนาจ ท่ามกลางความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนหรือกลุ่มบุคคลกับผลประโยชน์ของประเทศชาติและความสงบสุขของประชาชนโดยรวม ย่อมจะนำไปสู่ความเสียหายและความเสื่อมโทรมของประเทศชาติหรือการวิวาทบาดหมางและแตกสามัคคีกันอย่างรุนแรงระหว่างประชาชน และย่อมขัดต่อหลักนิติธรรมตามมาตรา ๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งหมายถึง “รัฐธรรมนูญนี้” ตามนัยมาตรา ๖๘ นั้นเอง การใช้กฎหมายและการใช้อำนาจทุกกรณีจึงต้องเป็นไปโดยสุจริต จะใช้โดยทุจริตฉ้อฉลมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือวาระซ่อนเร้นมิได้ เพราะมิเช่นนั้นจะทำให้บรรดาสุจริตชนคนส่วนใหญ่ของประเทศอาจสูญเสียประโยชน์อันพึงมีพึงได้ ให้ไปตกอยู่กับบุคคลหรือคณะบุคคลผู้ใช้อำนาจโดยปราศจากความชอบธรรม

ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็กำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจเพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ภายใต้หลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อันเป็นปรัชญาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในอันที่จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรม ควบคู่ไปกับการธำรงและรักษาไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ วรรคห้า ที่ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ประกอบมาตรา ๒๗ ที่ว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กร



ตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง

คดีนี้ผู้ร้องทั้งสองใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๘ วรรคสอง ด้วยการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอ้างว่าผู้ถูกร้องทั้งหมดได้กระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้

ศาลรัฐธรรมนูญจึงกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย รวม ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช มีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่

(๑) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ใช้ในการประชุมพิจารณาร่วมกันของรัฐสภาเป็นฉบับเดียวกันกับที่มีการยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในฐานะสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา หรือไม่

ผู้ร้องอ้างว่า ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ที่ผู้เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา มีเนื้อความไม่ตรงกับร่างรัฐธรรมนูญที่ได้มีการแจกจ่ายให้สมาชิกวุฒิสภาพิจารณาในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ มีข้อแตกต่างกันหลายประการ ในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้เลขาธิการรัฐสภาส่งต้นฉบับของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณา เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งนายสุวิจักขณ์ นาควัชระชัย เลขาธิการรัฐสภา ได้ส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้ว เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ เมื่อตรวจสอบแล้วปรากฏว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาตามที่เลขาธิการรัฐสภาส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีการใส่เลขหน้าเรียงลำดับด้วยลายมือตั้งแต่หนังสือถึงประธานรัฐสภา รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอญัตติ รายชื่อสมาชิกวุฒิสภาผู้ร่วมเสนอ จนถึงหน้าที่ ๓๓ แต่ในหน้าถัดไปซึ่งเป็นบันทึกหลักการและเหตุผล ตัวร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไข และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างที่แก้ไข ไม่ปรากฏว่ามีการลงเลขหน้ากำกับไว้ อีกทั้งไม่มีการเขียนข้อความใด ๆ ด้วยลายมือ และเมื่อตรวจสอบปรากฏว่าตัวอักษรที่ใช้ตั้งแต่หน้าที่ ๑ ถึงหน้าที่ ๓๓ มีความแตกต่างกันกับตัวอักษรที่ใช้ในบันทึกหลักการและเหตุผล ตัวร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข

เมื่อนำเอกสารประกอบคำร้องของผู้ร้องที่ ๑ และผู้ร้องที่ ๒ ที่อ้างว่าได้รับแจกเพื่อใช้ในการประชุมรัฐสภาทั้งสองฉบับ มีข้อความและเลขหน้าตรงกันและมีการเติมข้อความต่อท้ายชื่อร่างรัฐธรรมนูญในหน้าบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างที่แก้ไขด้วยลายมือ และมีการใส่เลขหน้าเรียงลำดับทุกหน้าตั้งแต่หนังสือถึงประธานรัฐสภา เพื่อขอเสนอร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอญัตติ รายชื่อสมาชิกวุฒิสภาผู้ร่วมเสนอ บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข ตัวร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข รวม ๔๑ หน้า สำหรับตัวอักษรที่ใช้พิมพ์ก็ปรากฏว่าได้ใช้ตัวอักษรแบบเดียวกันตั้งแต่หน้าแรกจนถึงหน้าสุดท้าย



นอกจากนี้ เมื่อนำเอกสารยุติข้อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับมาตรา ๑๙๐ ที่นายประสิทธิ์ โปธสฺรณ และพวก เป็นผู้เสนอ ตามที่เลขาธิการรัฐสภาได้นำส่งศาลรัฐธรรมนูญ มาประกอบการพิจารณา ตรวจสอบแล้วปรากฏว่า มีการใส่เลขหน้าเรียงตามลำดับด้วยลายมือ ตั้งแต่หน้าหนังสือถึงประธานรัฐสภา รายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอญัตติ รายชื่อสมาชิกรัฐสภาผู้ร่วมเสนอ บันทึกหลักการและเหตุผลตัวร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไข จนถึง หน้าสุดท้ายซึ่งเป็นบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข อีกทั้งมีการเติมข้อความ ในชื่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเพิ่มเติมคำว่า “แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช” ในหน้าบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข ส่วนตัวอักษรที่ใช้ในการพิมพ์ ก็เป็นตัวอักษรที่มีลักษณะเดียวกันตั้งแต่หน้าแรกจนถึงหน้าสุดท้าย ลักษณะของการใส่เลขหน้าตั้งแต่ หน้าแรกจนถึงหน้าสุดท้าย การแก้ไขชื่อร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไข การใช้ตัวอักษรที่พิมพ์ตั้งแต่หน้าแรก จนถึงหน้าสุดท้าย จะเหมือนกับเอกสารที่ผู้ร้องอ้างว่าได้รับแจกเพื่อใช้ในการประชุมของรัฐสภา

จากการตรวจสอบพยานหลักฐานดังกล่าวข้างต้น เชื่อได้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ที่เสนอให้สมาชิกรัฐสภาพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการมีใช้ร่างเดิมที่นายอุดมเดช รัตนเสถียร ยื่นต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๖ และได้ส่งสำเนาให้สมาชิกรัฐสภาประกอบการประชุม แต่เป็นร่างที่จัดพิมพ์ขึ้นใหม่ ซึ่งมีข้อความที่แตกต่างจากร่างเดิมหลายประการ ถึงแม้ นายสุวิจักขณ์ นาควัชระชัย จะเบิกความว่า ก่อนที่บรรจวาระ หากมีความจำเป็นต้องแก้ไขก็ยังสามารถแก้ไขได้ ก็น่าจะเป็นการแก้ไขในเรื่องผิดพลาดเล็กน้อย เช่น พิมพ์ผิด มิใช่เป็นการแก้ไขซึ่งขัดกับหลักการเดิม หากเป็นการแก้ไขที่ขัดกับหลักการเดิมก็ชอบที่จะมีผู้ร่วมลงชื่อเสนอญัตติตามที่บัญญัติไว้ จากการตรวจสอบข้อความของร่างที่มีการแก้ไขปรากฏว่า มีการเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงหลักการที่สำคัญจากร่างเดิมหลายประการ คือ การเพิ่มเติมหลักการ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๖ วรรคสอง และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง ด้วย ประการสำคัญ การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๖ จะมีผลทำให้บุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลง สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้อีกโดยไม่ต้องรอให้พ้นระยะเวลา ๒ ปี และมีการดำเนินการในลักษณะที่มีเจตนาปิดข้อเท็จจริง ไม่แจ้งข้อความจริงว่า ได้มีการจัดทำร่างขึ้นใหม่ ให้สมาชิกรัฐสภาทราบทุกคน

เมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่า ในการพิจารณาของที่ประชุมรัฐสภา มิได้นำเอาร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาฉบับที่นายอุดมเดช รัตนเสถียร และคณะ เสนอต่อ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๖ มาใช้ในการพิจารณา ในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ แต่ได้นำร่างที่มีการจัดทำขึ้นใหม่ ซึ่งมีหลักการแตกต่างจากร่างเดิมที่ นายอุดมเดช รัตนเสถียร เสนอหลายประการโดยไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกรัฐสภาผู้ร่วมลงชื่อเสนอ ญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่แต่อย่างใด มีผลเท่ากับว่าการดำเนินการในการเสนอ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐสภารับหลักการตามคำร้องนี้ เป็นไปโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ (๑) วรรคหนึ่ง



(๒) การกำหนดวันแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานในสำนวนและจากการเบิกความของพยาน ต่อศาลรัฐธรรมนูญในชั้นไต่สวน ปรากฏในการพิจารณาวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ผลัดกันทำหน้าที่ประธานที่ประชุมได้มีการตัดสิทธิผู้ขออภิปรายในวาระที่หนึ่ง และตัดสิทธิผู้ขอแปรญัตติ ผู้สงวนคำแปรญัตติ และผู้สงวนความเห็น เป็นจำนวนถึง ๕๗ คน โดยอ้างว่าความเห็นดังกล่าวขัดต่อหลักการ ทั้ง ๆ ที่ยังไม่ได้มีการฟังการอภิปราย ทั้งนี้ ผู้ถูกร้องที่ ๑ และผู้ถูกร้องที่ ๒ ได้ใช้เสียงข้างมากในที่ประชุมปิดการอภิปราย เห็นว่า แม้การปิดการอภิปรายจะเป็นดุลพินิจของประธานและแม้เสียงข้างมากมีสิทธิที่จะลงมติให้ปิดการอภิปรายได้ก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจและการใช้เสียงข้างมากดังกล่าว จะต้องไม่ตัดสิทธิการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา หรือละเลยไม่ฟังความเห็นของฝ่ายข้างน้อย การรวบรัดปิดการอภิปรายและปิดประชุมเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียง จึงเป็นการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบ ฝ่าฝืนเงื่อนไขแก้ฝ่ายข้างมากโดยไม่เป็นธรรมเนียมอันเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม

นอกจากนี้ ผู้ร้องยังอ้างอีกว่า การนับระยะเวลาในการแปรญัตติของผู้ถูกร้องที่ ๑ ไม่ถูกต้อง โดยอ้างว่า เมื่อที่ประชุมพิจารณารับหลักการในวาระที่หนึ่งแล้ว เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ มีผู้เสนอกำหนดเวลาในการขอแปรญัตติ ๑๕ วัน และ ๖๐ วัน ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมจะต้องให้ที่ประชุมรัฐสภาพิจารณาลงมติว่า จะใช้กำหนดเวลาใด แต่ก่อนที่จะมีการลงมติเกิดปัญหาเรื่ององค์ประชุมในขณะนั้นไม่ครบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด จึงยังมิได้มีการลงมติ ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้สั่งให้กำหนดเวลายื่นคำแปรญัตติภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่รัฐสภารับหลักการ แต่มีผู้ทักท้วง ผู้ถูกร้องที่ ๑ จึงได้นัดประชุมอีกครั้งในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ในการประชุมครั้งนี้ ที่ประชุมได้ลงมติให้กำหนดเวลาแปรญัตติ ๑๕ วัน แต่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ได้สรุปให้เริ่มต้นนับย้อนหลังไปโดยให้นับระยะเวลา ๑๕ วันนั้น ตั้งแต่วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๖ ทำให้ระยะเวลาการขอแปรญัตติไม่ครบ ๑๕ วันตามมติที่ประชุม เพราะจะเหลือระยะเวลาให้สมาชิกรัฐสภาเสนอคำแปรญัตติเพียง ๑ วันเท่านั้น เห็นว่า การแปรญัตติเป็นสิทธิของสมาชิกรัฐสภาที่จะเสนอความคิดเห็น การแปรญัตติจึงต้องมีเวลาพอสมควรเพื่อให้สมาชิกผู้ประสงค์จะขอแปรญัตติได้ทราบระยะเวลาที่แน่นอนในการยื่นขอแปรญัตติอันเป็นสิทธิในการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การนับระยะเวลาในการแปรญัตติ ย่อมไม่อาจนับเวลาย้อนหลังได้ แต่ต้องนับตั้งแต่วันที่ที่ประชุมมีมติเป็นต้นไป การเริ่มนับระยะเวลาย้อนหลังไปจนทำให้เหลือระยะเวลาขอแปรญัตติเพียง ๑ วันเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อข้อบังคับการประชุมและไม่เป็นกลาง จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ทั้งขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง ด้วย การกำหนดเวลาแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง



(๓) วิธีการในการแสดงตนและลงมติในการพิจารณาญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

การใช้อำนาจของสมาชิกวุฒิสภา ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ได้กำหนดหลักการสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรากฎหมายไว้ว่า สมาชิกวุฒิสภาคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน เว้นแต่ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันก็ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภานั้น การแสดงตนในการออกเสียงลงคะแนนนับเป็นเรื่องเฉพาะตัวของสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนที่จะต้องมาแสดงตนในการประชุมเพื่อพิจารณาญัตติต่าง ๆ แต่ครั้งด้วยตนเอง และในการนี้ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในแต่ละเรื่องได้เพียงครั้งละหนึ่งเสียงเท่านั้น การกระทำใดที่เป็นเหตุให้ผลการลงคะแนนผิดไปจากความเป็นจริง การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ร้องมีประจักษ์พยานผู้เห็นเหตุการณ์มาเบิกความพร้อมทั้งมีพยานหลักฐานสำคัญมาแสดง คือ คลิปวีดิทัศน์ที่บันทึกภาพเหตุการณ์ขณะที่มีการกระทำดังกล่าวถึงสามตอนที่แสดงให้เห็นว่า มีสมาชิกวุฒิสภาบางคนใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติแทนผู้อื่น ในเครื่องออกเสียงลงคะแนนระหว่างที่มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งในการนี้ นางสาวรังสิมา รอดรัศมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ในฐานะพยานบุคคลของผู้ร้องที่ ๒ และผู้ร้องที่ ๔ ได้เบิกความประกอบคลิปวีดิทัศน์ รวม ๓ ตอน เพื่อยืนยันว่าในขณะที่ได้มีบุคคลตามที่ปรากฏในคลิปวีดิทัศน์กระทำการใช้บัตรแสดงตนอิเล็กทรอนิกส์ใส่เข้าไปในเครื่องออกเสียงลงคะแนน และกดปุ่มเพื่อแสดงตนและลงมติคราวละหลายใบ ซึ่งขัดแย้งกับหลักการและวิธีการที่ถูกต้องในเรื่องนี้ ตามคำเบิกความของนางอัจฉรา จุ้ยนิยม ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานโสตทัศนูปกรณ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่เบิกความไว้ว่าโดยปกติแล้วบัตรอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้ยืนยันหรือแสดงตนในการรับรองประชุมและลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภานั้นจะมีประจำตัวคนละหนึ่งใบ และมีบัตรสำรองอีกคนละหนึ่งใบซึ่งเก็บรักษาไว้ที่เจ้าหน้าที่ สำหรับให้สมาชิกขอรับไปใช้ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภามีได้นำบัตรประจำตัวมา ประกอบกับเสียงที่ปรากฏในคลิปวีดิทัศน์ขณะกระทำการดังกล่าว ก็สอดคล้องกับเสียงที่ปรากฏในแผ่นวีดิทัศน์บันทึกถ่ายทอดสดการประชุมรัฐสภา และรายงานการประชุมรัฐสภา ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาเดียวกันกับที่มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาที่ระบุไว้ในคำร้อง ซึ่งเป็นพยานหลักฐานที่เลขาธิการรัฐสภาส่งให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้งในทางไต่สวนพยานบุคคล เลขาธิการรัฐสภาซึ่งได้ดูและฟังภาพและเสียงในคลิปวีดิทัศน์นั้นแล้ว ได้เบิกความว่า จำได้ว่าเป็นเสียงของรองประธานรัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมในขณะนั้นประกอบกับนางสาวรังสิมา รอดรัศมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ ในฐานะพยานบุคคลของผู้ร้องที่ ๒ และผู้ร้องที่ ๔ ซึ่งเบิกความประกอบภาพถ่ายที่ปรากฏในคลิปวีดิทัศน์ที่ผู้ร้องที่ ๒ ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้เห็นว่า ผู้ถูกร้องที่ ๑๖๒ ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ได้ใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและออกเสียงลงคะแนนคราวละหลายใบ หมุนเวียนใส่เข้าไปในเครื่อง



อ่านบัตรและกดปุ่มแสดงตนติดต่อกันหลายครั้ง นอกจากนี้ พยานบุคคลปากนี้ยังได้เบิกความยืนยันข้อเท็จจริงว่า สามารถจดจำผู้ถูกร้องรายนี้ได้เป็นอย่างดี โดยไม่มีเหตุโกรธเคืองเป็นการส่วนตัวกันแต่อย่างใด และหลังจากที่พยานร้องเรียนเรื่องนี้แล้ว ก็ยังคงทักทายกันเป็นปกติ เนื่องจากตนเป็นสมาชิกรัฐสภาเป็นเวลา ๑๐ ปี ได้ติดตามตรวจสอบและร้องเรียนเรื่องการใช้บัตรแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนแทนกันมาโดยตลอด โดยเฉพาะพฤติกรรมของนายนิรศร ทองธีราช จนกระทั่งถึงกับใช้ให้คนของตนคอยถ่ายภาพและวิดีโอเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานประกอบการร้องเรียน และเมื่อพิจารณาจากภาพถ่ายที่พยานนำสืบต่อศาลรัฐธรรมนูญก็เห็นภาพบุคคลปรากฏใบหน้าด้านข้างซึ่งสามารถยืนยันได้ว่าเป็นนายนิรศร ทองธีราช ผู้ถูกร้องที่ ๑๖๒ ซึ่งสวมสูทสีเดียวกันกับภาพที่ปรากฏในคลิปวิดีโอที่ถือบัตรแสดงตนและลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ไว้ในมือจำนวนหนึ่งซึ่งมากกว่าสองบัตรเกินกว่าจำนวนบัตรแสดงตนที่สมาชิกรัฐสภาคนหนึ่งจะมีได้ และยังใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวใส่เข้าออกในช่องอ่านบัตรพร้อมกดปุ่มบนเครื่องอ่านต่อเนื่องกันทุกบัตร

เห็นได้ว่า การกระทำเช่นนี้มีลักษณะที่ผิดปกติวิสัยและมีสมาชิกรัฐสภาใช้บัตรแสดงตนและออกเสียงลงคะแนนในระบบอิเล็กทรอนิกส์หลายใบ จากการรับฟังพยานหลักฐานและคำเบิกความพยานในชั้นการพิจารณาไต่สวนคำร้องเป็นเรื่องที่แจ้งชัดทั้งภาพวิดีโอ และประจักษ์พยานที่มาเบิกความประกอบการถ่ายทอดการประชุมรัฐสภาในระหว่างที่มีการออกเสียงลงมติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาว่า มีสมาชิกรัฐสภาหลายรายมิได้มาออกเสียงลงมติในที่ประชุมรัฐสภาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ แต่ได้มอบให้สมาชิกรัฐสภาบางรายใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนแทนในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม การดำเนินการดังกล่าวนอกจากจะเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือการครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๒ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังขัดต่อข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกรัฐสภาได้ปฏิญาณตนไว้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๒๓ และขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ที่ให้สมาชิกคนหนึ่งมีเพียงเสียงหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนน มีผลทำให้การออกเสียงลงคะแนนของรัฐสภาในการประชุมนั้น ๆ เป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ทุจริตไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้แทนปวงชนชาวไทย เนื่องมาจากกระบวนการลงคะแนนเสียงที่ไม่ชอบด้วยข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา และขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังที่ได้ระบุมานี้แล้วข้างต้นมิอาจถือว่าเป็นมติที่ชอบของรัฐสภาในกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ประเด็นที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช มีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ร่างขึ้น โดยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นแม่แบบ โดยได้แก้ไขหลักการในเรื่องคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาจากเดิมไว้หลายประการ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเหมือนเช่นการใช้



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กล่าวคือ บัญญัติให้มีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากพรรคการเมืองเข้ามาเป็นองค์ประกอบร่วมกับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากพรรคการเมืองเลือกตั้งในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน เพื่อให้โอกาสแก่ประชาชนทุกภาคส่วน ทุกสาขาอาชีพ ได้มีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ของวุฒิสภา ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติได้อย่างรอบคอบ ทั้งยังได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้เป็นอิสระจากการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น ห้ามบุพการี คู่สมรส บุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามาเป็นสมาชิกวุฒิสภา และกำหนดเวลาห้ามเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองและดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้เป็นเวลา ๕ ปี เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย ๒ สภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ให้มีดุลยภาพระหว่างกัน โดยได้กำหนดบทบาทของวุฒิสภาให้เป็นองค์กรตรวจทานกลั่นกรองการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและถ่วงดุลอำนาจกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้อำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการตรวจสอบถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ในกรณีที่ถูกล่ามำหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริต ต่อหน้าที่ ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๐ เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นอิสระจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างแท้จริง จึงได้บัญญัติห้ามความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันดังกล่าวเพราะหากยอมให้สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน ย่อมไม่อาจหวังได้ว่า จะมีการตรวจสอบอย่างตรงไปตรงมา อันเป็นการขัดกับหลักการดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน อันเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญนี้

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามคำร้องนี้ เป็นการแก้กลับไปสู่จุดบกพร่องที่เคยปรากฏแล้วในอดีต เป็นจุดบกพร่องที่ล่อแหลม เสี่ยงต่อการสูญเสียสันติภาพและสามัคคีธรรมของมวลหมู่ประชาชนชาวไทย เป็นความพยายามนำประเทศชาติให้ถอยหลังเข้าคลอง ทำให้วุฒิสภากลับไปเป็นสภาญาติพี่น้อง สภาของครอบครัว และสภาผู้เมื่อย สสูญเสียสถานะและศักยภาพแห่งการเป็นสติปัญญาให้แก่สภาผู้แทนราษฎร กลายเป็นเพียงเสียงสะท้อนของมวลชนกลุ่มเดียวกัน ทำลายสาระสำคัญของการมีสองสภา นำพาไปสู่การผูกขาดอำนาจรัฐ ตัดการมีส่วนร่วมของปวงประชาหลากหลายสาขา หลายนานาชาติเป็นการเปิดช่องให้ผู้ร่วมกระทำการครั้งนี้กลับมีโอกาสได้มาซึ่งอำนาจในการปกครอง โดยวิธีการที่มิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากการออกเสียงประชามติของประชาชนชาวไทย

นอกจากนี้ การแก้ไขที่มาของสมาชิกวุฒิสภาให้มาจากการเลือกตั้งเพียงทางเดียว อันมีที่มาเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงย่อมเป็นเสมือนสภาเดียวกัน ไม่เกิดความแตกต่างและเป็นอิสระซึ่งกันและกันของทั้งสองสภา เป็นการทำลายลักษณะและสาระสำคัญของระบบสองสภาให้สูญสิ้นไป

การแก้ไขที่มาและคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาให้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ย่อมทำให้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันของระบบสองสภาต้องสูญเสียไปอย่างมีนัยสำคัญ ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถ



ควบคุมอำนาจเหนือรัฐสภาได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ปราศจากการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อันเป็นการกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและเปิดทางให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการครั้งนี้ได้อำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการที่ไม่เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

นอกจากนี้ เนื้อหาในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๑/๑ ยังขัดต่อรัฐธรรมนูญ ในเรื่องกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่จะบัญญัติขึ้นใหม่ โดยรวบรัดให้มีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยไม่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ ที่จะต้องส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสียก่อน ซึ่งขัดกับหลักการดูแลและคานอำนาจอันเป็นหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถออกกฎหมายได้ตามอำเภอใจ โดยอาศัยเสียงข้างมากปราศจากการตรวจสอบ

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยโดยมติเสียงข้างมาก ๖ ต่อ ๓ ว่าการดำเนินการพิจารณาและลงมติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องทั้งหมดในคดีนี้ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ มาตรา ๑๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม มาตรา ๒๙๑ (๑) (๒) และ (๔) และมาตรา ๓ วรรคสอง และวินิจฉัยโดยมติเสียงข้างมาก ๕ ต่อ ๔ ว่า มีเนื้อความที่เป็นสาระสำคัญขัดแย้งต่อหลักการพื้นฐานและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นการกระทำเพื่อให้ผู้ถูกร้องทั้งหมดได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง

ส่วนที่ผู้ร้องที่ ๑ ขอให้ยุบพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้อง และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองดังกล่าว นั้น เห็นว่า ยังไม่เข้าเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ วรรคสาม และวรรคสี่ จึงให้ยกคำร้องในส่วนนี้ ๑

ศาลรัฐธรรมนูญ



If all mankind minus one, were of one opinion,
And only one person were of the contrary opinion,
Mankind would be no more justified in silencing that one
person, than he, if he had the power, would be justified
in silencing mankind.

John Stuart Mill (1806-73) British philosopher.

On Liberty, Ch. 2

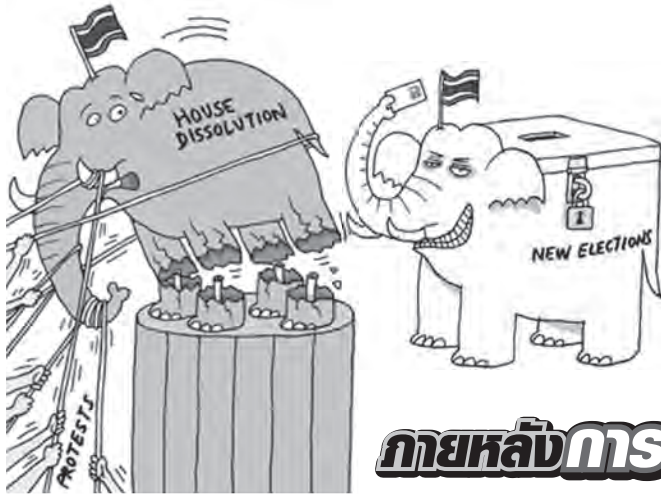
ถ้าหากมนุษยชาติทั้งหมด ยกเว้นคน ๑ คน
มีความเห็นแบบเดียวกัน และมีคน ๑ คนที่มีความเห็นตรงกันข้าม,
มนุษยชาติไม่มีสิทธิ์ที่จะทำให้คน ๑ นั้นเงียบ มากไปกว่า
ที่ถ้าหากคน ๑ นั้นเกิดมีอำนาจและจะทำให้คนทั้งโลกเงียบ.



จอห์น สจิวต์ มิลล์ (๑๘๐๖-๗๓)
(คำคมและวาทะสำคัญในประวัติศาสตร์โลก ๒, วิทยาการ เชียงกูล, หน้า ๓๐)



นายอภิวัฒน์ สุดสา
นิติกร สำนักกฎหมาย



กระบวนการตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ ภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร

บทนำ

โดยที่นายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้นำความกราบบังคมทูลฯ ว่า ตามที่รัฐบาลได้เข้ารับหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๔ รัฐบาลได้มีความมุ่งมั่นที่จะเสริมสร้างความเท่าเทียมกันของประชาชนทั้งประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ตามที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งครอบคลุมทั้งภาคเกษตร ภาคเศรษฐกิจอุตสาหกรรม รวมไปถึงการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยเพิ่มกำลังซื้อภายในประเทศ สร้างสมดุลและความเข้มแข็งอย่างมีคุณภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจมหภาค เพื่อรองรับสภาวะเศรษฐกิจโลกที่ชะลอตัว เร่งฟื้นฟูความสัมพันธ์และพัฒนาความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและนานาชาติ

โดยรัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการปฏิรูปการเมืองโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง แต่เนื่องจากปัจจุบันได้เกิดปัญหาความขัดแย้งและความแตกแยกของคนในชาติ ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนชื่อเสียงของประเทศชาติ ทั้งนี้ รัฐบาลได้พยายามคลี่คลายปัญหาด้วยสันติวิธีและดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายและวิถีทางของรัฐธรรมนูญแล้วก็ตามแต่ไม่อาจยุติปัญหาดังกล่าวได้ จึงเห็นสมควรยุบสภาผู้แทนราษฎร และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อคืนอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองให้แก่ประชาชนทั้งประเทศและให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ ซึ่งทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งและสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงพร้อมกัน โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันอาทิตย์ที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗ ในการนี้เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร คอลัมน์ คมความคิด เข็มทิศรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ จึงขอเสนอเรื่อง “กระบวนการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎร” ดังนี้



๑. การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณียุบสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร จะต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๔๕ วัน แต่ไม่เกิน ๖๐ วัน นับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งต่างกับกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๗ ได้บัญญัติให้กำหนดวันเลือกตั้งภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

อย่างไรก็ตามเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ในวันที่กำหนดให้เป็นวันเลือกตั้งทั่วไปตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งทั่วไปได้ ดังนี้

๑.๑ การเลือกตั้งในประเทศ

๑) การลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้าในเขตเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อาศัยอยู่ในบ้านตามทะเบียนบ้านที่ได้รับคำสั่งจากราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเดินทางไปนอกเขตเลือกตั้งที่ตนต้องไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง หรือในวันเลือกตั้งไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ณ ที่เลือกตั้ง ให้ขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมอบหมาย เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งมอบหมายได้ตรวจสอบการมีสิทธิเลือกตั้งของผู้แจ้งความประสงค์แล้ว ถ้าเห็นว่าถูกต้อง ให้กำหนดที่เลือกตั้งกลางที่ผู้นั้นจะใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง และแจ้งให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งที่ผู้นั้นมีชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบ และหมายเหตุสถานที่ที่ผู้นั้นจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งในเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา มาตรา ๙๕

๒) การลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้านอกเขตเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดอยู่ในจังหวัดอื่นนอกจังหวัดที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือเป็นผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งติดต่อกันเป็นเวลาน้อยกว่า ๙๐ วัน นับถึงวันเลือกตั้ง ถ้าประสงค์จะใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนอยู่ ต้องมาลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง โดยให้ใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในจังหวัดที่ตนลงทะเบียนไว้และให้หมดสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งเดิมที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการลงทะเบียนเปลี่ยนแปลงในการนี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งบันทึกการลงทะเบียนขอใช้สิทธิดังกล่าวไว้ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อใช้ในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และให้หมายเหตุสถานที่ที่ไปใช้สิทธิไว้ในประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งใหม่ในการเลือกตั้งทั่วไป หรือการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง หากบุคคลผู้ลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิ



เลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งได้ไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว แต่มีได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่หรือการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้น ให้ถือว่าการลงทะเบียนนั้นเป็นการแจ้งเหตุอันสมควรและไม่เสียสิทธิตามมาตรา ๒๖^๑ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา มาตรา ๙๗

๑.๒ การเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปอันมิใช่เป็นการเลือกตั้งใหม่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักรจะขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ณ ประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่ก็ได้ เมื่อขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ณ ประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่แล้ว ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นหมดสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้งของหน่วยเลือกตั้งนั้น เว้นแต่จะได้แจ้งการเปลี่ยนแปลงล่วงหน้าตามเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งใหม่ในการเลือกตั้งทั่วไป หรือการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างหากบุคคลผู้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ณ ประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่ได้ไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว แต่มีได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งใหม่หรือการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้น ให้ถือว่าการลงทะเบียนนั้นเป็นการแจ้งเหตุอันสมควรและไม่เสียสิทธิตามมาตรา ๒๖

๒. การเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งว่าผู้สมัครผู้ใดเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อแล้วให้ส่งผลการเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อของทุกพรรคการเมืองไปยังประธานรัฐสภาเพื่อทราบ และประกาศรายชื่อในราชกิจจานุเบกษา หลังจากนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งจะเดินทางมารายงานตัว ณ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อแสดงตนและในกรณีที่มีเหตุการณ์ใด ๆ ทำให้การเลือกตั้งทั่วไปครั้งใดมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึง ๕๐๐ คน แต่มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ๔๗๕ คน ให้ถือว่าสมาชิกจำนวนที่มาแสดงตนนั้นเป็นสภาผู้แทนราษฎรสำหรับการเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกนั้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๗ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดระยะเวลาในการเรียกประชุมรัฐสภาไว้ว่าภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีการเรียกประชุม

^๑พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๖ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมีได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว แต่เหตุนั้นมีเหตุอันสมควร หรือเป็นผู้ที่มีรายชื่อในประกาศตามมาตรา ๒๕ ให้ถือว่าผู้นั้นเสียสิทธิดังต่อไปนี้

- (๑) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
- (๒) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งและสิทธิได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
- (๓) สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่”



รัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก โดยการเปิดประชุมสมัยสามัญทั่วไปครั้งแรกนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์จะเสด็จพระราชดำเนินมาทรงทำรัฐพิธีเปิดประชุมสมัยประชุมสามัญทั่วไปครั้งแรกตามมาตรา ๑๒๗ วรรคหนึ่ง ด้วยพระองค์เอง หรือจะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้พระราชทายาทซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว หรือผู้ใดผู้หนึ่ง เป็นผู้แทนพระองค์ มาทำรัฐพิธีก็ได้” เหตุผลที่ต้องกำหนดกรอบระยะเวลาการเรียกประชุมรัฐสภา เป็นครั้งแรกไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญก็เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลรักษาการถ่วงเวลาในการเป็นรัฐบาลออกไปเรื่อย ๆ โดยไม่ดำเนินการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาและนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เพราะตราบใดที่ยังไม่มีการเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก กระบวนการในการเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎร (ประธานรัฐสภา) รองประธานสภาผู้แทนราษฎร และการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีชุดใหม่ก็ยังไม่สามารถกระทำได้

โดยการประชุมรัฐสภานั้นไม่ว่าจะเป็นการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร การประชุมของวุฒิสภา หรือการประชุมร่วมกันของรัฐสภา จะต้องกระทำภายในระหว่างสมัยประชุมของสภาเท่านั้น โดยในปีหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้มีสมัยประชุม ๒ ประเภท ดังนี้

๑) สมัยประชุมสามัญของรัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา ๑๒๗ บัญญัติให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา ๒ สมัย ดังนี้

๑.๑) สมัยประชุมสามัญทั่วไป ซึ่งเป็นสมัยประชุมที่มีขึ้นภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปโดยจะถือวันประชุมครั้งแรกที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญทั่วไป ซึ่งในสมัยประชุมสามัญทั่วไปนี้รัฐสภาจะพิจารณาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ก็ได้

๑.๒) สมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ในสมัยประชุมนี้รัฐสภาจะดำเนินการประชุมได้เฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ในหมวด ๒^๒ หรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ การอนุมัติพระราชกำหนด การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การเลือกหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การตั้งกระทู้ถาม และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เว้นแต่รัฐสภาจะมีมติให้พิจารณาเรื่องอื่นใดด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

วันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัตินั้นให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด ในกรณีที่การเริ่มประชุมครั้งแรกมีเวลาจนถึงสิ้นปีปฏิทินไม่ถึง ๑๕๐ วันจะไม่มีการประชุมสมัยสามัญนิติบัญญัติสำหรับปีนั้นก็ได้ โดยสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดเวลา ๑๒๐ วัน แต่พระมหากษัตริย์

^๒รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๒ ว่าด้วยพระมหากษัตริย์ ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจประชุมกันในเรื่องดังต่อไปนี้

๑. การให้ความเห็นชอบผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่คณะองคมนตรีเสนอในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้ (มาตรา ๑๙)

๒. การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (มาตรา ๒๑)

๓. การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ (มาตรา ๒๒)

๔. การรับทราบการแต่งตั้งพระราชทายาทตามกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์หรือให้ความเห็นชอบองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ที่คณะองคมนตรีเสนอในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้ (มาตรา ๒๓)



จะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ขยายเวลาออกไปก็ได้ หากจะปิดสมัยประชุมสมัยสามัญก่อนครบกำหนดเวลา ๑๒๐ วัน จะกระทำไม่ได้แต่โดยความเห็นชอบของรัฐสภา โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๒) **สมัยประชุมวิสามัญ** เป็นการเปิดประชุมนอกสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา ซึ่งจะสามารถกระทำได้ใน ๒ กรณี คือ

๒.๑) เมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พระมหากษัตริย์จะทรงเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญก็ได้^๓ ในกรณีนี้เป็นการขอเปิดประชุมของฝ่ายบริหาร โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้นำร่างพระราชกฤษฎีกาขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

๒.๒) เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้ โดยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ^๔

๓. การเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎร (ประธานรัฐสภา) และรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

หลังจากมีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกแล้ว ในลำดับต่อมาสภาผู้แทนราษฎรจะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการประชุมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด โดยในทางปฏิบัติเนื่องจากยังไม่มีประธานในที่ประชุมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะเชิญสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ที่มีอายุสูงสุดในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ประธานชั่วคราว เมื่อประธานชั่วคราวกล่าวเปิดประชุมแล้ว ก็จะนำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิญาณตนต่อที่ประชุมก่อนเข้ารับหน้าที่ตามมาตรา ๑๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้ “ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า ข้าพเจ้าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”

อนึ่ง การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กล่าวปฏิญาณตนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรแล้วนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้ถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เข้ารับหน้าที่โดยสมบูรณ์แล้ว

หลังจากนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หนึ่งชื่อ โดยในการเสนอนั้นต้องมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่า ๒๐ คน^๕ ถ้ามีการเสนอชื่อผู้ใดเพียงชื่อเดียว ให้ถือว่าผู้ถูกเสนอชื่อนั้นเป็นผู้ได้รับเลือก ถ้ามีการเสนอชื่อหลายชื่อ ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ^๖ เมื่อเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎรเสร็จแล้วให้ประธานชั่วคราวประกาศชื่อผู้ได้รับเลือกต่อที่ประชุม หลังจากนั้นก็จะดำเนินการเลือกรองประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยใช้วิธีการ

^๓รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๘ วรรคสาม

^๔รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๙

^๕ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๕ วรรคหนึ่ง

^๖ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๕ วรรคสอง



เช่นเดียวกับการเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎร และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติให้มีรองประธานสภาผู้แทนราษฎรสองคน ให้เลือกรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่งก่อน แล้วจึงเลือกรองประธานสภาคนที่สอง

เมื่อเลือกประธานสภาและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรได้แล้ว ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรีโดยเร็ว เพื่อนำความกราบบังคมทูล^{๗๗} และเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรส่งสำเนาประกาศพระบรมราชโองการไปยังวุฒิสภาเพื่อทราบด้วย^{๗๘}

๔. การพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

เมื่อเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรเสร็จเรียบร้อยแล้ว สภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก^{๗๙} โดยการเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร^{๘๐} มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การลงมติในกรณีเช่นว่านี้ให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย^{๘๑} และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี^{๘๒} โดยนายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้^{๘๓}

ในกรณีที่พ้นกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มาประชุมเป็นครั้งแรกแล้วไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบ มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความขึ้นกราบบังคมทูลภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี^{๘๔}

เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว นายกรัฐมนตรีก็จะดำเนินการเลือกสรรผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือบุคคลอื่นที่สมควรดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีจำนวนไม่เกิน ๓๕ คน เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน^{๘๕}

^{๗๗}ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗ วรรคหนึ่ง

^{๗๘}ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๗ วรรคสอง

^{๗๙}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

^{๘๐}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๒ วรรคสอง

^{๘๑}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๒ วรรคสาม

^{๘๒}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๑ วรรคสาม

^{๘๓}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๑ วรรคสี่

^{๘๔}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๓

^{๘๕}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๑ วรรคหนึ่ง



ก่อนเข้ารับหน้าที่ รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้ “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้ และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”^{๑๖}

๕. การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๖ บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา ๗๕^{๑๗} โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ และเมื่อแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้วต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการแต่ละปีตามมาตรา ๗๖^{๑๘}

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้”

โดยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นได้บัญญัติไว้ในหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มีทั้งหมด ๙ แนวนโยบาย คือ ๑) แนวนโยบายด้านความมั่นคง ๒) แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ๓) แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ๔) แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ๕) แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ ๖) แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ๗) แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ๘) แนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ ทรัพยากรพลังงาน และพลังงาน และ ๙) แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีเจตนารมณ์ เพื่อกำหนดเจตจำนงบังคับให้รัฐบาลดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาได้ซักถามและให้ข้อเสนอแนะ และเพื่อประโยชน์ในการติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และเป็นการบริหารราชการแผ่นดินที่สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการภาครัฐแนวใหม่

^{๑๖}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๕

^{๑๗}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๗๕ บทบัญญัติในหมวดนี้ เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง”

^{๑๘}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๖ บัญญัติว่า

“มาตรา ๗๖ คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน”



เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้วต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหาร ราชการแผ่นดินซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการ บริหารราชการแผ่นดินด้วย

๖. การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกในสังกัดของพรรคคนมิได้ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดมิได้ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทน ราษฎรในขณะแต่งตั้งเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร^{๑๙} ซึ่งเป็นการให้เกียรติกับฝ่ายเสียงข้างน้อย ตามหลักการพื้นฐานในระบบประชาธิปไตย

ในกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดในสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะที่กำหนดไว้ดังกล่าวมาข้างต้น ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดของพรรคคนนั้นมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นผู้นำ ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่มีเสียงสนับสนุนเท่ากัน ให้ใช้วิธีจับสลาก^{๒๐} โดยให้ประธาน สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร^{๒๑}

๗. การตั้งกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร แล้วรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร^{๒๒} โดยกรรมาธิการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละ พรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร^{๒๓} ซึ่งตามข้อบังคับการประชุม สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๒ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการสามัญขึ้น จำนวน ๓๕ คณะ อย่างไรก็ตามหากมีความจำเป็นสภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมาธิการสามัญ คณะอื่นเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญได้ ไม่เกิน ๒ คณะ^{๒๔} การเลือกตั้งคณะกรรมาธิการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อได้ ไม่เกินจำนวนกรรมาธิการ การเสนอนั้นต้องมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๕ คน^{๒๕} การออกเสียง

^{๑๙}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๑๐ วรรคหนึ่ง

^{๒๐}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๑๐ วรรคสอง

^{๒๑}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๑๐ วรรคสาม

^{๒๒}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๕ วรรคหนึ่ง

^{๒๓}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๕ วรรคห้า

^{๒๔}ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๒ วรรคสอง

^{๒๕}ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๓ วรรคหนึ่ง



ลงคะแนนเลือกตั้งคณะกรรมการ ถ้ามีการเสนอชื่อกรรมการเท่ากับจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้ถือว่าผู้ถูกเสนอชื่อนั้นเป็นผู้ได้รับเลือก ถ้ามีการเสนอชื่อมากกว่าจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ^{๒๖}

๘. การร้องขอให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติต่อไปของคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายใน ๖๐ วันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไปและรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป^{๒๗}

๘.๑ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบให้พิจารณาต่อไปของสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติต่อไปตามมาตรา ๑๓๖ (๑๑)^{๒๘} มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง^{๒๙} และมาตรา ๑๕๓^{๓๐} ของรัฐธรรมนูญ ถ้าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นค้างการพิจารณาอยู่ในวาระใด ก็ให้พิจารณาต่อไปในวาระนั้น และให้ประธานสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน^{๓๑} การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติถ้าอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการให้สภาตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่^{๓๒}

^{๒๖}ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๓ วรรคสาม

^{๒๗}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๓ วรรคสอง

^{๒๘}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๖ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๓๖ ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน

๑) ๒)

๑) ๒)

(๑๑) การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติต่อไปตามมาตรา ๑๕๓ วรรคสอง

๑) ๒)

๑) ๒)

^{๒๙}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง บัญญัติว่า

๑) ๒)

๑) ๒)

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

^{๓๐}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๓ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๕๓ ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยหรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้เป็นอันตกไป

ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติต่อไปตามวรรคสองให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี”

^{๓๑}ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๓๘ วรรคหนึ่ง

^{๓๒}ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๓๘ วรรคสอง



ถ้าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งกรรมการร่วมกันฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร ขึ้นใหม่และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งไปยังวุฒิสภาเพื่อทราบ^{๓๓}

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๕ การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือหมวด ๖ การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้วแต่กรณี^{๓๔}

๘.๒ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบให้พิจารณาต่อไปของวุฒิสภา

เมื่อรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติต่อไปตามมาตรา ๑๕๓ ของรัฐธรรมนูญถ้าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นค้างการพิจารณาอยู่ในวาระใด ก็ให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปในวาระนั้น และให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน^{๓๕} ในการนับระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาอยู่ในวุฒิสภา ให้เริ่มนับระยะเวลาใหม่ตามที่กำหนดในมาตรา ๑๔๖ ของรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่วันที่รัฐสภามีมติเห็นชอบ^{๓๖}

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณา ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๗ ว่าด้วยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ^{๓๗}

๘.๓ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบให้พิจารณาต่อไปของรัฐสภา

เมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อไปตามมาตรา ๑๕๓ ของรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาเป็นเรื่องด่วน^{๓๘} เมื่อรัฐสภามีมติเห็นชอบแล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมรัฐสภา^{๓๙}

สรุป

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติกระบวนการภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้ตามลำดับ กล่าวคือ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๔๕ วัน แต่ไม่เกิน ๖๐ วันนับแต่วัน

^{๓๓} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๓๙
^{๓๔} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๔๐
^{๓๕} ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๕๖ วรรคหนึ่ง
^{๓๖} ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๕๖ วรรคสอง
^{๓๗} ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๕๗
^{๓๘} ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๘๓
^{๓๙} ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๘๔



ยุบสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งตามวิถีทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด อันประกอบเป็นสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ในลำดับต่อมาภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก หลังจากมีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกแล้ว ในลำดับต่อมาสภาผู้แทนราษฎรจะเรียกประชุมเพื่อดำเนินการเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการประชุมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด หลังจากนั้นสภาผู้แทนราษฎรจะประชุมกันเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว นายกรัฐมนตรีก็จะดำเนินการเลือกสรรผู้ที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีจำนวนไม่เกิน ๓๕ คน เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ทั้งนี้ ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ และเมื่อแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้วต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการในแต่ละปี และภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้วพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกในสังกัดของพรรคตนมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในขณะแต่งตั้งเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรจะเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญเพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร และภายใน ๖๐ วันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่อาจร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบและยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จตามมาตรา ๑๕๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการภายหลังการยุบสภาผู้แทนราษฎรไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าในการบริหารราชการแผ่นดินและเพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างต่อเนื่อง อันจะนำมาซึ่งความอยู่ดีมีสุขของประชาชนและความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติสืบไป **๑**



You can fool some of the people all the time and all the people some of the time; but you can't fool all the people all the time.

Abraham Lincoln.

คุณอาจจะหลอกประชาชนทั้งหมด บางเวลาได้
คุณอาจจะหลอกประชาชนบางส่วน ตลอดเวลาที่ยังได้
แต่คุณไม่สามารถหลอกประชาชนทั้งหมด ตลอดเวลาได้.



อับราฮัม ลินคอล์น

(คำคมและวาทะสำคัญในประวัติศาสตร์โลก ๒, วิทยาการ เชียงกูล, หน้า ๓๑)



การจัดทำและแสดงบัญชีรายการรับจ่าย ของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคล เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ

ความนำ

ปัจจุบันการประกอบธุรกิจในด้านต่าง ๆ นั้นได้มีสภาพการแข่งขันสูงมากทั้งตลาดภายในประเทศและต่างประเทศ จึงทำให้ผู้ประกอบการภาคธุรกิจหลายรายต้องมีการปรับตัวเพื่อบริหารต้นทุนและเพิ่มรายได้ให้มากขึ้นโดยการขยายฐานลูกค้าไปยังกลุ่มเป้าหมายใหม่ ๆ โดยเฉพาะกลุ่มลูกค้าในส่วนที่เป็นราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ก็ถือได้ว่าเป็นลูกค้ากลุ่มหนึ่งที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนต่างได้ให้ความสนใจที่จะเข้ามาทำการค้าด้วย โดยผู้ประกอบการบางรายได้ลงทุนจัดให้มีแผนงานขึ้นเพื่อประกอบการค้ากับลูกค้าที่เป็นกลุ่มหน่วยงานของรัฐขึ้นเป็นการเฉพาะ แต่ผู้ประกอบการภาคเอกชนทั้งหลายทราบหรือไม่ว่า ปัจจุบันการเข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐนั้นผู้ประกอบการต้องมีการเตรียมความพร้อมบางประการเพื่อที่จะสามารถเข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐได้ ทั้งนี้ โดยไม่ถูกระบุชื่อในบัญชีรายชื่อที่ห้ามไม่ให้หน่วยงานของรัฐทำการก่อนนิติสัมพันธ์ด้วย ก็โดยเหตุที่ปัจจุบันทางสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. นั้น ได้มีประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๔ รวมทั้งที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งประกาศฉบับนี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๐๓/๗ วรรคสองที่ได้กำหนดให้เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในกรณีที่มีการทำสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับบุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐนั้น มีหน้าที่แสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐต่อกรมสรรพากรนอกเหนือจากงบดุลปกติที่ยื่นประจำปี เพื่อให้มีการตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินและการคำนวณภาษีเงินได้ในโครงการที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐดังกล่าว ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

ดังนั้น เพื่อเป็นข้อมูลและความรู้สำหรับท่านผู้อ่านและผู้ประกอบการภาคเอกชนในการเตรียมความพร้อมก่อนเข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐตามเงื่อนไขของประกาศนี้ มุมสะท้อนความคิดนิติบัญญัติ จึงขอเสนอบทความเรื่อง “การจัดทำและแสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ” ดังนี้



๑. เงื่อนไขการใช้บังคับ

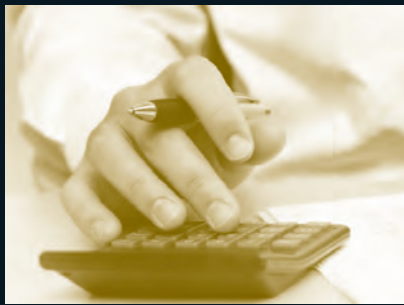
การที่บุคคลหรือนิติบุคคลใดเข้าเป็นผู้สัญญากับหน่วยงานของรัฐ จะมีหน้าที่ในการจัดทำและยื่นแบบบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการ (บช. ๑) หรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาจากเงื่อนไขการใช้บังคับทุกข้อ ดังต่อไปนี้

๑) เป็นสัญญาที่ทำกับหน่วยงานภาครัฐ^๑ โดยหน่วยงานภาครัฐในที่นี้ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานธุรการขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินกิจการของรัฐตามกฎหมาย และได้รับเงินอุดหนุนหรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากรัฐ

๒) เป็นสัญญา ๔ ประเภท^๒ ดังนี้

๒.๑) สัญญาที่เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุหรือการพัสดุ

โดยสัญญาใดที่จะเป็นสัญญาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุหรือไม่นั้น ให้พิจารณาจากระเบียบ ข้อกำหนด กฎ หรือข้อบังคับว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ให้ความหมายของคำว่า “พัสดุ” และ “การพัสดุ” ไว้ดังนี้



“การพัสดุ” หมายความว่า การจัดทำเอง การซื้อ การจ้าง การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุม การจำหน่าย และการดำเนินการอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

“พัสดุ” หมายความว่า วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่กำหนดไว้ในหนังสือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณของสำนักงบประมาณหรือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามสัญญาเงินกู้จากต่างประเทศ

^๑ บทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นผู้สัญญากับหน่วยงานของรัฐ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๓.

^๒ บทนิยามคำว่า “สัญญา” ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นผู้สัญญากับหน่วยงานของรัฐ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๓ ประกอบกับ คู่มือ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นผู้สัญญากับหน่วยงานของรัฐ, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, หน้า ๔ - หน้า ๖.



๒.๒) สัญญาสัมปทาน

สัญญาสัมปทาน หมายถึง สัญญาที่มีลักษณะดังนี้

(๑) สัญญาที่รัฐอนุญาตให้เอกชนลงทุนในกิจการด้านสาธารณูปโภค หรือการบริการสาธารณูปโภคอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยค่าใช้จ่ายของตนเองและให้เอกชนคู่สัญญามีสิทธิเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนที่มาใช้บริการนั้นเป็นค่าตอบแทนภายในกำหนดระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่ง และรัฐจะได้รับค่าตอบแทนจากเอกชนที่มีรายได้จากการลงทุน เช่น สัญญาสัมปทานทางหลวง สัญญากิจการโทรคมนาคม สัญญาสัมปทานทางด่วนพิเศษ สัญญาสัมปทานรถไฟฟ้า สัญญาสัมปทานกิจการวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น

(๒) สัญญาที่รัฐให้เอกชนร่วมลงทุน ตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖

(๓) สัญญาที่รัฐอนุญาตให้เอกชนคู่สัญญาแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น สัญญาสัมปทานปิโตรเลียม สัญญาสัมปทานรังนกอีแร่น สัญญาสัมปทานทรัพยากรแร่ เป็นต้น

๒.๓) สัญญาให้ทุนสนับสนุนเพื่อการวิจัย

สัญญาให้ทุนสนับสนุนเพื่อการวิจัย หมายถึง สัญญาที่หน่วยงานของรัฐตกลงให้ทุนสนับสนุนเพื่อการค้นคว้าโดยการทดลอง สำรวจ หรือการศึกษาตามหลักวิชาการเพื่อให้ได้ข้อมูลความรู้ รวมทั้งการพัฒนาผลิตภัณฑ์และกระบวนการต่าง ๆ อันจะสามารคนำมาใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม วิชาการ หรือเป็นพื้นฐานของการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ต่อไป

๒.๔) สัญญาให้ทุนสนับสนุนเพื่อดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง

สัญญาให้ทุนสนับสนุนเพื่อดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง หมายถึง สัญญาที่หน่วยงานของรัฐให้ทุนสนับสนุนแก่ผู้รับเงินหรือคู่สัญญาโดยมีเงื่อนไขหรือข้อตกลงให้ดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ให้เงินแก่กลุ่มองค์กรเอกชนเพื่อนำไปจัดกิจกรรมต่อต้านการทุจริต เป็นต้น โดยสัญญาให้ทุนสนับสนุนนี้หมายความรวมถึง กรณีที่หน่วยงานของรัฐให้เงินหรือทุนอันมีลักษณะเป็นการให้เพื่อให้บุคคลหรือนิติบุคคลไปดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเป็นกิจกรรมของเอกชนนั้นด้วย เช่น กรณีรัฐวิสาหกิจให้เงินสนับสนุนการแข่งขันกีฬา เป็นต้น

๓) เป็นสัญญาที่ทำนับตั้งแต่วันที่ประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับ และเป็นสัญญาที่มีมูลค่าตามที่กำหนดไว้^๓ กล่าวคือ

๓.๑) ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ – ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ ใช้บังคับกับสัญญาที่มีมูลค่าตั้งแต่ ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท (สองล้านบาท) ขึ้นไป

๓.๒) ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป ใช้บังคับกับสัญญาที่มีมูลค่าตั้งแต่ ๕๐๐,๐๐๐ บาท (ห้าแสนบาท) ขึ้นไป

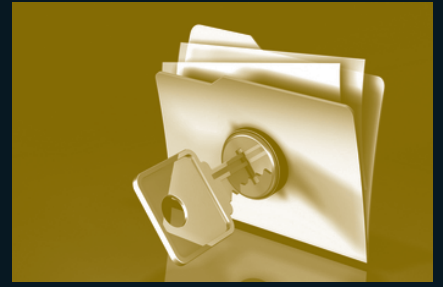
^๓ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๕ วรรคหนึ่ง ประกอบกับประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๒ และข้อ ๕.



๔) เป็นสัญญาที่ไม่เข้าข่ายกเว้นที่ไม่ต้องแสดงบัญชีรายการรับจ่าย^๔ ได้แก่

๔.๑) ไม่ใช่บังคับกับกรณีคู่สัญญาทั้ง ๒ ฝ่ายเป็นหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่คู่สัญญานั้นเป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้นิติบุคคล เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) หรือบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

๔.๒) ไม่ใช่บังคับกับคู่สัญญาที่เป็นนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศ และไม่มีตัวแทนหรือผู้แทนในประเทศ แต่มีการส่งมอบหรือให้บริการในประเทศ และหน่วยงานของรัฐได้ชำระเงินตามสัญญาให้แก่คู่สัญญาออกไปต่างประเทศโดยตรง



๒. หลักเกณฑ์อื่นที่คู่สัญญาต้องปฏิบัติประกอบการจัดทำบัญชีแสดงรายรับรายจ่าย

ในกรณีเข้าเงื่อนไขตามประกาศฉบับนี้ นอกจากคู่สัญญาจะมีหน้าที่ต้องบันทึกรายการรับจ่ายที่เกิดขึ้นในแต่ละรอบระยะเวลาบัญชีหรือรอบปีภาษีเพื่อจัดทำและแสดงบัญชีรายรับรายจ่ายต่อกรมสรรพากรแล้ว ประกาศฉบับนี้ยังได้กำหนดมาตรการเพื่อให้คู่สัญญาปฏิบัติในอีกหลายประการ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายรับรายจ่ายของคู่สัญญา ดังนี้

๑) ให้คู่สัญญานับที่บัญชีเป็นรายโครงการตามสัญญา โดยให้เก็บและรักษาเอกสารหลักฐานประกอบไว้ ณ สถานที่ประกอบการหรือที่อยู่อาศัยของคู่สัญญาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปีนับแต่วันสิ้นสุดระยะเวลาสัญญาหรือจนกว่าการตรวจสอบหรือไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะเสร็จสิ้น^๕ (โดยไม่ต้องยื่นต่อกรมสรรพากร)

๒) ให้คู่สัญญาชำระเงินผ่านบัญชีธนาคาร เว้นแต่การรับจ่ายแต่ละครั้งที่มีมูลค่าไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท สามารถรับจ่ายเป็นเงินสดได้^๖

^๔ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๔.

^๕ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๘ และข้อ ๙.

^๖ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๓.



๓) กรณีที่หน่วยงานของรัฐซึ่งได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e – Government Procurement : e - GP) ให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่จะเข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐต้องลงทะเบียนในระบบอิเล็กทรอนิกส์ของกรมบัญชีกลางที่เว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ^๗

๓. การยื่นแบบบัญชีแสดงรายรับรายจ่าย^๘

การยื่นแบบบัญชีแสดงรายรับรายจ่าย ให้คู่สัญญายื่นบัญชีแสดงรายรับรายจ่ายต่อกรมสรรพากร โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (ยื่นผ่านทางเว็บไซต์ของกรมสรรพากร (www.rd.go.th)) จนกว่าจะสิ้นสุดการผูกพันตามสัญญา ตามกำหนดระยะเวลา ดังต่อไปนี้

๑) กรณีบุคคลธรรมดาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ

หากการรับจ่ายเงินตามสัญญาทั้งหมดเสร็จสิ้นภายในปีภาษีเดียวกัน ให้ยื่นพร้อมกับการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของปีภาษีนั้น แต่หากการรับจ่ายเงินตามสัญญาทั้งหมดไม่ได้เสร็จสิ้นภายในรอบระยะเวลาบัญชีเดียวกัน ก็ให้ยื่นบัญชีแสดงรายรับรายจ่ายซึ่งประกอบด้วยรายรับรายจ่ายที่เกิดขึ้นในแต่ละปีภาษีพร้อมกับการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของปีภาษีนั้น

๒) กรณีนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ

หากการรับจ่ายเงินตามสัญญาทั้งหมดเสร็จสิ้นภายในรอบระยะเวลาบัญชีเดียวกัน ให้ยื่นเมื่อสิ้นสุดรอบระยะเวลาบัญชีพร้อมกับการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้นิติบุคคลของรอบระยะเวลาบัญชีนั้น แต่หากการรับจ่ายเงินตามสัญญาทั้งหมดไม่ได้เสร็จสิ้นภายในรอบระยะเวลาบัญชีเดียวกัน ก็ให้ยื่นบัญชีแสดงรายรับรายจ่ายซึ่งประกอบด้วยรายรับรายจ่ายที่เกิดขึ้นในแต่ละรอบระยะเวลาบัญชีพร้อมกับการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้นิติบุคคลของรอบระยะเวลาบัญชีนั้น

๔. การตรวจสอบบัญชีแสดงรายรับรายจ่าย

๑) การตรวจสอบโดยกรมสรรพากร^๙

เมื่อคู่สัญญาได้ยื่นบัญชีงบดุลประจำปีหรือยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล แล้วแต่กรณี กรมสรรพากรจะตรวจสอบว่าคู่สัญญาได้ยื่นบัญชีแสดงบัญชีรายรับรายจ่ายด้วยหรือไม่ หากกรมสรรพากรตรวจสอบพบว่าคู่สัญญารายได้ยังไม่ยื่นบัญชีแสดงรายรับรายจ่าย กรมสรรพากรจะรายงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป โดยกรมสรรพากรอาจนำบัญชีแสดงรายรับรายจ่ายของโครงการไปพิจารณาประกอบการตรวจสอบบัญชีงบดุลประจำปี

^๗ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๕ (๒).

^๘ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๕.

^๙ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๒ ประกอบกับประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๖.



ของนิติบุคคลหรือตรวจภาษีเงินได้ของบุคคลหรือนิติบุคคล แล้วแต่กรณี ตามที่กรมสรรพากร
จะเห็นสมควรก็ได้

๒) การตรวจสอบโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.^{๑๐}

ในกรณีที่ปรากฏจากการตรวจสอบหรือการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าคู่สัญญาใด
ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือแสดงบัญชีรายการรับจ่ายไม่ถูกต้องครบถ้วน
ในสาระสำคัญ หรือกรณีมีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการชำระภาษีเงินได้
ของบุคคลหรือนิติบุคคลนั้น แล้วแต่กรณี ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประสานงานและสั่งให้หน่วยงาน
ของรัฐที่เกี่ยวข้องรับเรื่องดังกล่าวไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วให้หน่วยงานของรัฐนั้นรายงาน
ผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบต่อไป หรือในกรณีจำเป็นต้องเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงาน
หรือสถาบันการเงินให้นำระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วย
การเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานหรือสถาบันการเงินมาใช้บังคับ



๕. มาตรการลงโทษคู่สัญญาที่ไม่แสดงบัญชีรายการรับจ่าย^{๑๑}

ในกรณีที่บุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ในเงื่อนไขที่ต้องแสดง
บัญชีรายการรับจ่ายต่อกรมสรรพากร แต่ไม่ได้แสดงบัญชีรายการรับจ่ายภายในระยะเวลาที่กำหนด
หรือแสดงบัญชีรายการรับจ่ายไม่ถูกต้องครบถ้วนในสาระสำคัญ ตามประกาศฉบับนี้ได้กำหนดให้ถือว่าเป็น
ผู้ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ และจะถูกระบุชื่อไว้ในบัญชีรายชื่อ
ว่าเป็นคู่สัญญาที่ไม่ได้แสดงบัญชีรายการรับจ่าย หรือแสดงบัญชีรายการรับจ่ายไม่ถูกต้องครบถ้วน
ในสาระสำคัญ (Blacklist) ไว้ที่เว็บไซต์ของ ป.ป.ช. ซึ่งห้ามไม่ให้หน่วยงานของรัฐก่อนนิติสัมพันธ์
กับบุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งได้มีการระบุชื่อไว้ดังกล่าว เว้นแต่บุคคลหรือนิติบุคคลนั้นจะได้แสดงบัญชี
รายการรับจ่ายตามประกาศฉบับนี้ หรือได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง และมีการสั่งเพิกถอนรายชื่อ
จากบัญชีดังกล่าวแล้ว

^{๑๐} ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชี
รายการรับจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๓.

^{๑๑} ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำและแสดงบัญชี
รายการรับจ่ายของโครงการที่บุคคลหรือนิติบุคคลเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๕ (๑) และข้อ ๑๗.



บทสรุป

เมื่อบุคคลหรือนิติบุคคลใดได้ผูกพันเข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้ว บุคคลนั้นย่อมต้องมีหน้าที่ตรวจสอบว่าจะต้องจัดทำและแสดงบัญชีรายรับรายจ่ายต่อกรมสรรพากรหรือไม่ โดยพิจารณาจากเงื่อนไขการใช้บังคับของประกาศนี้ทั้ง ๔ ข้อ กล่าวคือ ๑) เป็นสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ ๒) เป็นสัญญาที่เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุหรือการพัสดุ สัญญาสัมปทาน สัญญาให้ทุนสนับสนุนเพื่อการวิจัยหรือเพื่อดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ๓) เป็นสัญญาที่ทำนับแต่วันประกาศนี้มีผลบังคับใช้ และเป็นสัญญาที่มีมูลค่าตามที่กำหนดไว้ กล่าวคือ ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ – ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ ใช้บังคับกับสัญญาที่มีมูลค่าตั้งแต่ ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ขึ้นไป และตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป ใช้บังคับกับสัญญาที่มีมูลค่าตั้งแต่ ๕๐๐,๐๐๐ บาท ขึ้นไป และ ๔) เป็นสัญญาที่ไม่เข้าข่ายยกเว้นที่ไม่ต้องแสดงบัญชีรายการรับจ่าย ซึ่งหากเข้าเงื่อนไขตามที่ประกาศฉบับนี้ได้กำหนดไว้ทุกข้อแล้ว บุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐก็ย่อมจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการจัดทำและแสดงบัญชีรายรับรายจ่ายในโครงการอย่างเคร่งครัด เพราะหากว่าไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องครบถ้วนแล้ว อาจเป็นผลให้ต้องตกเป็นผู้ถูกระบุชื่อในบัญชีรายชื่อว่าเป็นคู่สัญญาที่ไม่ได้แสดงบัญชีรายรับรายจ่าย หรือแสดงบัญชีรายรับรายจ่ายไม่ถูกต้องครบถ้วนในสาระสำคัญ ซึ่งมีมาตรการลงโทษ คือ ห้ามไม่ให้หน่วยงานของรัฐก่อนนิติสัมพันธ์กับบุคคลหรือนิติบุคคลที่ฝ่าฝืนมาตรการดังกล่าวไว้ด้วย ซึ่งก็เป็นผลให้บุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้ประกอบการภาคเอกชนดังกล่าว อาจจะต้องสูญเสียโอกาสในการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ไปด้วย **จ**





Freedom, morality, and human dignity of the individual consists precisely in this; he does good not because he is forced to do so, but because he freely conceives it, wants it, and loves it.

Mikhail Bakunin, God and the state

เสรีภาพ, ศีลธรรม และศักดิ์ศรีของปัจเจกชน

ประกอบไปด้วยสิ่งนี้ ;

เขาทำความดี ไม่ใช่เพราะว่าเขาถูกบังคับให้ทำเช่นนั้น,

แต่เป็นเพราะว่าเขาเห็นด้วยกับมัน,

ต้องการมัน และรักมันอย่างเสรี.



มิกฮาเอล บากูนิน (๑๘๑๔-๗๖) พระเจ้าและรัฐ
(คำคมและวาทะสำคัญในประวัติศาสตร์โลก ๒, วิทยาการ เชียงกูล, หน้า ๕๕)

นางสาวอภิรรัตน์ นิยมไทย
นิติกร สำนักกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๑. บทนำ

“ช้าง” นั้นถือว่าเป็นสัตว์คู่บ้านคู่เมืองและเป็นสัญลักษณ์ของประเทศไทย โดยเฉพาะมีความสำคัญต่อประวัติศาสตร์ชาติไทยมาอย่างยาวนาน แต่ปัจจุบันสถานการณ์เกี่ยวกับช้างได้เปลี่ยนแปลงไป มีการแสวงหาประโยชน์จากช้างในหลายรูปแบบด้วยกันอันส่งผลให้ช้างบ้านบางส่วนมีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ไม่ดี มีการลักลอบล่าช้างป่าเพื่อเอามาเป็นช้างบ้านหรือช้างเลี้ยง รวมทั้งการลักลอบฆ่าช้างป่าเพื่อเอามาทำผลิตภัณฑ์เครื่องประดับต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรกับช้างป่าในพื้นที่การเกษตร ตลอดจนมีการลักลอบการค้าช้างแอฟริกันในตลาดมืดของประเทศไทย ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสังคมโลกเพราะถูกมองว่าเป็นประเทศที่มีปัญหาด้านการลักลอบค้าช้างในอันดับต้น ๆ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว และได้เร่งหามาตรการแก้ไข ด้วยการดำเนินการยกร่างกฎหมายฉบับใหม่เพื่อรวบรวมกฎหมายที่มีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์คุ้มครองและการดูแลจัดการช้างเข้าไว้ด้วยกัน ควบคู่ไปกับการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้มีความทันสมัยเพื่อมิให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย ตลอดจนดำเนินการปราบปรามขบวนการลักลอบล่าช้างและการค้าช้างที่ผิดกฎหมายอย่างจริงจัง^๑

สำหรับการยกร่างกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นนั้นปัจจุบันกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อกำหนดมาตรการควบคุมและส่งเสริมให้ช้างได้รับการคุ้มครองและได้รับการเลี้ยงดูเอาใจใส่ให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมและปลอดภัย และกำหนดมาตรการ

^๑คอลัมน์ การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM เรื่อง “การค้าช้างกับกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์และคุ้มครองช้าง” วารสารจลนิติ ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๓ ประจำเดือน พฤษภาคม - มิถุนายน ๒๕๕๖.



ป้องกันการล่าช้างและการค้าช้างที่เป็นระบบเสร็จสิ้นแล้ว และได้มีการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องและบุคคลที่มีส่วนได้เสียหลายฝ่ายด้วยกัน อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนั้นได้ถูกคัดค้านจากกลุ่มคนเลี้ยงช้างและองค์กรภาคเอกชนหลายหน่วยงานด้วยกัน ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจถึงสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น คอลัมน์ การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM จึงขอเสนอบทความเรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ ..) พ.ศ.” ดังนี้

๒. ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีดังนี้

ช้างในประเทศไทยนั้นตามกฎหมายสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ ช้างป่า ซึ่งเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การใช้ประโยชน์จากช้างป่า อวัยวะ รวมทั้งงาช้าง และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากชิ้นส่วนของช้างป่า ตลอดจนการค้าช้างป่านั้นเป็นสิ่งต้องห้ามตามกฎหมาย และช้างบ้าน ซึ่งถือเป็นสัตว์พาหนะตามพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย งาช้างที่ได้มาจากช้างบ้านนั้นสามารถค้าได้โดยถูกกฎหมาย ทั้งนี้ เฉพาะการค้าภายในประเทศเท่านั้น เนื่องจากช้างไทยเป็นช้างเอเชียซึ่งเป็นสัตว์ใกล้สูญพันธุ์ที่อยู่ในบัญชีหมายเลข ๑ ของอนุสัญญา CITES หรืออนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) ซึ่งไม่อนุญาตให้มีการค้าระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นช้างป่าหรือช้างเลี้ยง

และเพื่อรวบรวมกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์คุ้มครองและการดูแลจัดการช้างเข้าไว้ด้วยกันและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานเดียวกัน เพื่อกำหนดมาตรการคุ้มครองช้างให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ของช้าง และเพื่อควบคุมการค้าซากของช้าง และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของช้างให้สอดคล้องกับการที่ประเทศไทยต้องดำเนินการตามอนุสัญญา CITES กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจึงได้ดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ สรุปได้ดังนี้

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ สรุปได้ดังนี้

- ๑) ห้ามมิให้ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งช้าง ซากของช้าง หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของช้าง เว้นแต่ได้รับอนุญาต (ร่างมาตรา ๓)
- ๒) ห้ามมิให้ผู้ใดค้าซากของช้างหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของช้าง เว้นแต่ได้รับอนุญาต (ร่างมาตรา ๔)
- ๓) ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองช้าง แจ้งการครอบครองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งแล้วให้ดำเนินการ



ตรวจสอบการครอบครองและสภาพความเป็นอยู่ของช้างดังกล่าว หากเห็นว่าช้างได้รับการเลี้ยงดูเอาใจใส่ให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมและปลอดภัย ให้อธิบดีออกใบอนุญาตการครอบครองช้างนั้นต่อไป ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแล้วเห็นว่าช้างนั้นไม่ได้รับการเลี้ยงดูให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมและปลอดภัย ให้อธิบดีออกใบอนุญาตการครอบครองช้างนั้นโดยมีเงื่อนไขให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองช้างนั้นต้องดำเนินการเลี้ยงดูเอาใจใส่ให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมและปลอดภัยตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด ส่วนในกรณีที่เจ้าของช้างหรือผู้ครอบครองไม่สามารถดำเนินการเลี้ยงดูช้างตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดได้ ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองดำเนินการจำหน่ายหรือจ่ายโอนช้างนั้นให้แก่ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการกิจการสวนสัตว์ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือให้แก่บุคคลอื่นซึ่งสามารถเลี้ยงดูเอาใจใส่ช้างนั้นให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมและปลอดภัยได้ สำหรับในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่สามารถดำเนินการได้ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชดำเนินการช่วยเหลือเพื่อให้ช้างนั้นได้รับการเลี้ยงดูเอาใจใส่ให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมและปลอดภัย (ร่างมาตรา ๕)

๔) ในกรณีที่ช้างซึ่งได้รับอนุญาตให้ครอบครองมีจำนวนเพิ่มขึ้นหรือลดลง ให้ผู้ได้รับใบอนุญาตแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลา ๓๐ วันนับแต่วันที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นหรือลดลง ในกรณีที่ช้างมีจำนวนเพิ่มขึ้นเนื่องจากการตกลูก ให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตรวจสอบและออกใบอนุญาตการครอบครองลูกช้างนั้น ในกรณีที่ช้างมีจำนวนเพิ่มขึ้นหรือลดลงเนื่องจากการเปลี่ยนเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตรวจสอบและแก้ไขใบอนุญาตการครอบครองให้ถูกต้องตามความเป็นจริง หรือในกรณีที่ช้างมีจำนวนลดลงเนื่องจากตาย ให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตรวจสอบและออกใบอนุญาตการครอบครองซากของช้างนั้น ทั้งนี้ ห้ามมิให้มีการค้าซึ่งซากของช้างนั้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี (ร่างมาตรา ๖)



๕) ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองซากของช้างหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของช้างแจ้งการครอบครองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งแล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบการครอบครองซึ่งซากของช้างหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของช้างดังกล่าว หากเห็นว่าถูกต้องตามที่ได้แจ้งไว้ ให้อธิบดีออกใบอนุญาตการครอบครองซากของช้างหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของช้างนั้นต่อไป สำหรับในกรณีที่ตรวจสอบแล้วเห็นว่าไม่ถูกต้องตามที่ได้แจ้งไว้ ให้อธิบดีออกใบอนุญาตการครอบครองซากของช้างหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของช้างนั้นตามที่ได้มีการครอบครองอยู่จริง (มาตรา ๗)

๖) ในกรณีที่มีการเคลื่อนย้ายช้างหรือซากของช้าง ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองช้างหรือซากของช้างนั้นแจ้งเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลา ๓๐ วันนับแต่วันที่การเคลื่อนย้ายนั้นไปถึงที่ที่ย้ายไป (ร่างมาตรา ๘)

๗) ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่อาจแจ้งการครอบครองได้ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ให้ยื่นต่ออธิบดีเพื่อพิจารณา โดยต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่ดำเนินการดังกล่าวได้ด้วย ในกรณีที่ไม่ได้ดำเนินการหรือในกรณีที่มิได้รับอนุญาตจากอธิบดีให้ครอบครองช้างซากของช้าง หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของช้าง ให้ช้าง ซากของช้าง หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของช้างนั้นตกเป็นของแผ่นดิน โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองต้องส่งมอบช้าง ซากของช้าง หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของช้างนั้นให้แก่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเพื่อดำเนินการต่อไป (ร่างมาตรา ๑๐)

๘) ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชดำเนินการสำรวจสภาพความเป็นอยู่ของช้างและจำนวนประชากรของช้าง รวมทั้งจัดทำทะเบียนการครอบครองและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับช้างซากของช้าง และผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของช้างให้เป็นปัจจุบัน และรายงานต่อคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติเพื่อทราบอย่างน้อยปีละครั้ง (ร่างมาตรา ๑๑)

๙) ผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนมิไว้ในครอบครองซึ่งช้าง ซากของช้าง หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของช้างตามมาตรา ๓ และกระทำการฝ่าฝืนค้าซากของช้างหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของช้างตามมาตรา ๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑๐ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒ ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา ๑๒)

๓. ข้อควรพิจารณาที่สำคัญ

จากการที่รัฐได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของช้างอันเป็นสัตว์คู่บ้านคู่เมือง และตระหนักถึงสภาพปัญหาของช้างที่เกิดขึ้นในปัจจุบันที่มีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ไม่ดี มีจำนวนที่ลดลงอย่างน่าวิตก รวมทั้งคำนึงถึงปัญหาการค้าและอวัยวะช้างที่ผิดกฎหมายซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย ตลอดจนเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอนุสัญญา CITES จึงได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งปัจจุบันกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้ดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ ..)



พ.ศ. เสร็จสิ้นแล้ว และได้เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและบุคคลที่มีส่วนได้รับผลกระทบหรือมีส่วนได้เสียทุก ๆ ฝ่าย อย่างไรก็ตาม แม้ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจะมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อกำกับดูแลช้างของไทยทั้งหมด โดยมีกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการกำกับดูแล ซึ่งจะง่ายต่อการควบคุมดูแลช้างให้เป็นระบบมากขึ้น เพราะจะมีการจัดระบบฐานข้อมูลของช้างตั้งแต่การเกิดจนกระทั่งช้างล้ม มีการดูแลด้านสุขภาพ สวัสดิการ และคุณภาพชีวิตของช้างก็ตาม แต่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกคัดค้านจากกลุ่มคนเลี้ยงช้างและองค์กรภาคเอกชนที่ดำเนินการเกี่ยวกับช้าง รวมทั้งการนำช้างมาเดินขบวนต่อต้านอย่างมากมาย

ทั้งนี้ โดยกลุ่มผู้คัดค้านดังกล่าวไม่ต้องการให้นำช้างซึ่งเป็นสัตว์พาหนะตามพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มาเป็นสัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ภายใต้การกำกับดูแลของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเห็นว่าเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ อย่างเกินความจำเป็น และมีเนื้อหาที่เป็นการดูหมิ่นศักดิ์ศรีอาชีพของคนเลี้ยงช้าง โดยไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของคนเลี้ยงช้างก่อนเริ่มดำเนินการ เป็นเพียงการกระทำตามกระแสโลกหลังจากการประชุมสมัชชาสามัญภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ครั้งที่ ๑๖ (CITES COP ๑๖) ซึ่งประเทศไทยเป็นเจ้าภาพเมื่อวันที่ ๓ - ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๖ เท่านั้น นอกจากนี้ กลุ่มผู้คัดค้านยังเห็นว่าเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่มีความเป็นธรรมกับคนเลี้ยงช้างทั่วประเทศ อีกทั้งยังมีเนื้อหาและหลักการที่ขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ อีกด้วย ทั้งนี้เพราะช้างบ้านนั้นไม่ใช่สัตว์ป่า โดยมาตราที่มีปัญหาและกลุ่มผู้คัดค้านไม่เห็นด้วยมากที่สุด คือ **มาตรา ๓** ซึ่งกำหนดห้ามมิให้มีไว้ในครอบครองซึ่งช้าง



ซากของช้าง หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของช้าง เว้นแต่ได้รับอนุญาต **ร่างมาตรา ๔** ซึ่งกำหนดห้ามมิให้ค้าซากของช้างหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของช้าง เว้นแต่ได้รับอนุญาต **ร่างมาตรา ๕** ซึ่งกำหนดให้เจ้าของช้างหรือผู้ครอบครองที่ไม่สามารถดำเนินการเลี้ยงดูช้างให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมและปลอดภัยต้องดำเนินการจำหน่ายหรือจ่ายโอนช้างนั้นให้แก่ผู้อื่น **ร่างมาตรา ๑๐** ซึ่งกำหนดว่าในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่อาจแจ้งการครอบครองได้ภายในระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ และไม่ยื่นต่ออธิบดีเพื่อพิจารณาโดยแสดงเหตุผลและความจำเป็นที่ไม่ดำเนินการดังกล่าวได้ หรือในกรณีที่มิได้รับอนุญาตจากอธิบดีให้ครอบครองช้าง ซากของช้าง หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของช้าง ให้ช้าง ซากของช้าง หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของช้างนั้นตกเป็นของแผ่นดิน และ**ร่างมาตรา ๑๒** ซึ่งมีบทกำหนดโทษสูงถึงจำคุกไม่เกิน ๑๐ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒ ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

อย่างไรก็ดี กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้ชี้แจงให้กลุ่มผู้คัดค้านเข้าใจแล้วว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงร่างเริ่มต้นที่นำเสนอต่อทุกภาคส่วน ยังไม่ใช่ร่างที่มีความสมบูรณ์ และขณะนี้ยังอยู่ในขั้นตอนของการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถแสดงความคิดเห็นได้ทางเว็บไซต์ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช www.dnp.go.th/Elaw/frm_comment.php และเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติไม่กระทบต่อผลประโยชน์หรือสิทธิในการเป็นเจ้าของช้างแต่อย่างใด เป็นเพียงมาตรการควบคุมและส่งเสริมให้ช้างได้รับการคุ้มครองและได้รับการเลี้ยงดูเอาใจใส่ให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมและปลอดภัย และกำหนดมาตรการป้องกันการล่าช้างและการค้าช้างที่เป็นระบบมากขึ้นเท่านั้น

รวมทั้งได้ขอความร่วมมือจากกลุ่มผู้คัดค้านให้นำช้างเข้ามาเดินประท้วงเพราะจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพช้างมาก โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช พร้อมทั้งจะรับฟังความเห็นและรวบรวมข้อมูลมาพิจารณาดำเนินการให้เหมาะสมสำหรับการแก้ปัญหาของช้างไทยต่อไป

๔. บทสรุป

ช้างไทยในปัจจุบันนั้นเป็นสัตว์ที่มีราคาและมีมูลค่าทางจิตใจของสังคมไทยเป็นอย่างมาก โดยช้างบ้านแต่ละเชือกนั้นมีราคาไม่ต่ำกว่า ๑ ล้านบาท นอกจากนี้ ซากของช้างหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของช้าง ไม่ว่าจะเป็นงาช้าง หรือขนหางของช้าง ก็นับว่าเป็นของหายากและมีราคาค่อนข้างสูงเช่นกัน และด้วยราคาช้าง ซากของช้างหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของช้างที่สูงมากดังกล่าวก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ช้างป่าถูกล่าเพื่อนำมาสวมทะเบียนเป็นช้างบ้าน แม้อ้างว่าถูกฆ่าเพื่อเอาลูกช้างหรือการล่าช้างเพื่อนำเอางา งวง ขน มาจำหน่าย และยังนำช้างบ้านไปเร่ร่อนหาผลประโยชน์จนช้างมีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ไม่ดี ดังนั้น จึงถึงเวลาแล้วที่คนไทยจะร่วมมือร่วมใจกันให้ความสำคัญกับช้างซึ่งเป็นสัตว์คู่บ้านคู่เมือง หยุดล่าช้างป่า หยุดทารุณกรรมช้างบ้าน หยุดการค้าช้างที่ผิดกฎหมาย และผลักดันให้มีกฎหมายที่ส่งเสริมและคุ้มครองให้ช้างได้รับการดูแลและอยู่ในสภาพที่เหมาะสมและปลอดภัยต่อไป **๑**



มาตรการทางกฎหมายกับปัญหาการใช้บัตรเครดิตของประชาชน

บทนำ

ปัจจุบันธุรกิจบัตรเครดิตในประเทศไทยนั้นได้มีความเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยประชาชนได้มีการใช้จ่ายผ่านบัตรเครดิตเพื่อความสะดวกในการซื้อสินค้าและบริการต่าง ๆ แทนเงินสด รวมทั้งการผ่อนชำระค่าสินค้าและบริการดังกล่าวในชีวิตประจำวันเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังสามารถเบิกเงินสดล่วงหน้าได้ด้วย อันส่งผลให้มีการขยายฐานทางธุรกิจบัตรเครดิตมากขึ้น ผู้ประกอบการจึงมีการออกบัตรเครดิตในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเป็นการจูงใจลูกค้าให้ทำบัตรเครดิตกับธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินมากขึ้น โดยให้ลูกค้าได้รับสิทธิประโยชน์จากการใช้บัตรเครดิตเป็นพิเศษ ทำให้แนวโน้มของประชาชนผู้ถือบัตรเครดิตมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น แต่พฤติกรรมการใช้จ่ายผ่านบัตรเครดิตของผู้ถือบัตรเครดิตบางคนที่ไม่มีความระมัดระวังในการใช้จ่าย ก่อให้เกิดการใช้จ่ายเกินตัวหรือเกินฐานะทางการเงินของตนเอง ส่งผลกระทบตามมาจนเป็นเหตุทำให้เกิดปัญหาการชำระหนี้ที่เกิดจากบัตรเครดิต นอกจากนี้การที่บัตรเครดิตได้ให้ประโยชน์และการอำนวยความสะดวกแก่การใช้จ่ายจึงเป็นสิ่งจูงใจให้กลุ่มมิจฉะชีพได้พยายามแฝงตัวเข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์จากบัตรเครดิต โดยการปลอมและใช้บัตรเครดิตของผู้อื่นโดยทุจริต ดังนั้นจึงควรมีมาตรการในการควบคุมปัญหาเกี่ยวกับการใช้บัตรเครดิต การป้องกันปัญหากระทำความผิด รวมทั้งผู้ประกอบการบัตรเครดิตให้เป็นไปตามกฎหมายไม่เอาเปรียบลูกค้าซึ่งเป็นผู้บริโภคจนเกินสมควร

ดังนั้น คอลัมน์ “สารพันปัญหากฎหมาย” ฉบับนี้จึงใคร่ขอเสนอเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายกับปัญหาการใช้บัตรเครดิตของประชาชน” ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้อ่านได้มีโอกาสรับทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ใช้บัตรเครดิต



มาตรการป้องกันปัญหาอาชญากรรมจากการใช้บัตรเครดิต รวมทั้งการควบคุมผู้ประกอบการบัตรเครดิต ว่ามีหลักเกณฑ์เงื่อนไขและสาระสำคัญ เป็นประการใด ดังนี้

๑. สถานการณ์เกี่ยวกับการใช้บัตรเครดิตในประเทศไทย

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ นั้นมีมากมายหลายรูปแบบ อาทิเช่น เงินสด เช็ค ตั๋วแลกเงิน ตั๋วสัญญาใช้เงิน เป็นต้น และในบรรดาสื่อกลางทั้งหมดนี้ “เงิน” ถือเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องพกพาติดตัว โดยตลอดเวลาเพื่อใช้จ่ายในชีวิตประจำวันในการซื้อสินค้าและบริการต่าง ๆ แต่เมื่อระบบเศรษฐกิจของโลกมีความเจริญก้าวหน้า มากยิ่งขึ้นทำให้ การประกอบธุรกิจการค้ามีการขยายตัวและเติบโต ตามลำดับ การชำระค่าสินค้าและบริการด้วยเงินสดเป็นจำนวน มากเริ่มไม่ได้รับความสะดวกและความปลอดภัยเท่าที่ควรจึงทำให้ มีการพัฒนาระบบการชำระเงินด้วยเช็คบ้าง ตั๋วสัญญาใช้เงินบ้าง และตราสารทางการเงินอื่น ๆ บ้าง การใช้นเงินสดสำหรับซื้อสินค้า ที่มีราคาสูงเริ่มลดน้อยลง เพราะความไม่สะดวกและความปลอดภัย ที่จะพกเงินสดเป็นจำนวนมากเพื่อซื้อสินค้าและบริการนั้น ๆ จึงเป็นเหตุทำให้ ต้องมีการพัฒนาสิ่งทดแทนอื่นที่คุณสมบัติคล้ายเงินสดและมีสภาพคล่องกว่าเพื่อ ใช้แทนเงินสดนั้นก็คือ “บัตรเครดิต” หรือที่มักจะเรียกว่า “เงินพลาสติก” นั่นเอง ที่ได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นจนทุกวันนี้ ซึ่งดูเหมือนจะมีความสำคัญและจำเป็นต่อชีวิต ประจำวันของหลาย ๆ คนไปแล้ว เพราะสามารถใช้แทนเงินสด พกพาสะดวก ปลอดภัย โดยไม่ต้องพกเงินสดเป็นจำนวนมาก ถึงขนาดพูดกันว่า “มีบัตรใบเดียว ท่องเที่ยวได้ทั่วโลก”



ปัจจุบันประเทศไทยมีประชาชนผู้บัตรเครดิตทั้งหมดเกือบสองล้านบัตร โดยมียอดการใช้จ่ายต่อเดือนนับหมื่นล้านบาท ซึ่งนับว่าประชาชนได้ให้ความสนใจและ นิยมชำระค่าสินค้าและบริการด้วยบัตรเครดิตเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก จึงมีผลโดยตรง ต่อความรวดเร็วในการซื้อขายสินค้าและบริการต่าง ๆ ซึ่งเชื่อมโยงไปถึงการขยายตัว ทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย แต่อย่างไรก็ตามพฤติกรรมการใช้จ่ายบัตรเครดิตของ คนไทยนั้นก็มีผู้บัตรเครดิตจำนวนหนึ่งที่ อาจกล่าวได้ว่ามีการใช้จ่ายเกินตัวหรือ เกินฐานะทางการเงินของตนจนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาการชำระหนี้ที่เกิดจากใช้จ่าย ผ่านบัตรเครดิตหรือตกเป็นหนี้บัตรเครดิต ดังนั้นทางธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ มีมาตรการเข้มงวดในการออกบัตรเครดิตของธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงิน เพื่อควบคุมสินเชื่อด้านการใช้จ่ายผ่านบัตรเครดิตเพื่อลดปัญหาดังกล่าว แต่มาตรการ ดังกล่าวส่งผลให้การขยายฐานผู้ถือบัตรเครดิตเป็นไปได้ยากขึ้น ธนาคารพาณิชย์หรือ



สถาบันการเงินซึ่งเป็นผู้ออกบัตรเครดิตจึงได้มีการปรับกลยุทธ์เพื่อเพิ่มคุณค่าบัตรเครดิตของตนเองเพื่อจูงใจลูกค้ามากขึ้น^๑

การที่บัตรเครดิตได้มีการพัฒนาและเจริญเติบโตมาโดยตลอดนั้น อาจเป็นเพราะว่าบัตรเครดิตได้ให้ประโยชน์ต่อการใช้จ่ายใช้สอยของประชาชน เพราะบัตรเครดิตเป็นระบบการชำระเงินที่พัฒนามาจากการชำระด้วยเงินสด ซึ่งบางกรณีอาจจะไม่สะดวกและไม่ปลอดภัย แต่เมื่อใช้บัตรเครดิตแล้วจะมีประสิทธิภาพดีกว่า กล่าวคือ มีความสะดวกรวดเร็วในการใช้ซื้อสินค้าและบริการ สามารถชำระเงินได้ทันทีโดยผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ รวดเร็วกว่าการใช้จ่ายด้วยตราสารทางการเงินอื่น ๆ และมีความถูกต้องแน่นอน ทั้งผู้รับชำระและผู้ชำระด้วยบัตรเครดิตต่างมั่นใจว่าการชำระหนี้ถูกต้อง ไม่ถูกยกเลิกหรือระงับในภายหลัง เนื่องจากบัตรเครดิตมีสัญญาผูกพันระหว่างผู้ออกบัตรกับผู้รับหรือผู้ใช้บัตรเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งต่างจากการชำระด้วยเช็คที่อาจมีการเรียกเก็บเงินไม่ได้เพราะธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินตามเช็คนั้น อย่างไรก็ตามแม้การใช้จ่ายผ่านบัตรเครดิตนั้นจะมีประโยชน์มากมาย แต่ในทางตรงกันข้ามหากผู้ถือบัตรเครดิตใช้จ่ายโดยไม่พิจารณาพิเคราะห์ก็จะก่อให้เกิดโทษตกเป็นหนี้บัตรเครดิตตามมาได้

๓. ปัญหาที่เกิดจากการใช้บัตรเครดิต มีดังนี้

๑. ปัญหาที่เกิดจากการใช้เงินเกินตัว จากเงื่อนไขของบัตรเครดิตที่เปิดช่องให้ผู้ถือบัตรเครดิตมีอำนาจในการใช้จ่ายได้สูงกว่ารายรับ หรือจำนวนเงินที่มีอยู่ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอนุมัติวงเงินบัตรเครดิตหรือวงเงินสินเชื่อสูงกว่ารายได้หลายเท่าตัว และเมื่อผู้ใช้บัตรเครดิตที่ไม่ได้ควบคุมการใช้จ่ายของตน จึงตกอยู่ในฐานะของลูกหนี้ธนาคารหรือสถาบันการเงิน แล้วแต่กรณี ซึ่งจะต้องแบกรับภาระดอกเบี้ยที่ไม่รู้จบ ก่อให้เกิดปัญหาหนี้สิน รวมทั้งสร้างปัญหาต่อธนาคารหรือสถาบันการเงินผู้ออกบัตร ดังจะเห็นได้จากหนี้เสียอันเกิดจากบัตรเครดิตที่มีเป็นจำนวนมากขึ้น

๒. ปัญหาการทุจริตบัตรเครดิต จากจำนวนเงินมากมายที่หมุนเวียนอยู่ในระบบบัตรเครดิตนอกจากจะมีผลกระทบต่อวงเงินเกินตัวของประชาชนแล้วยังเป็นสิ่งจูงใจให้เหล่ามิฉฉาชีพพยายามแฝงตัวเข้ามากระทำความผิดเพื่อหาผลประโยชน์จากบัตรเครดิต โดยแยกประเภทของการทุจริตได้ ดังนี้

(๒.๑) การลักบัตรเครดิตของผู้อื่นไปใช้ โดยเจ้าของบัตรไม่รู้ตัว ซึ่งอาจเกิดจากการทำบัตรหล่นหาย ลืมกระเป๋าใส่บัตรทิ้งไว้ในห้องน้ำ หรือร้านอาหาร หรือ

^๑รัฐ กิตติเวชโอสถ. ธุรกิจบัตรเครดิตกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ, รายงานการวิจัย วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ ๙, ประจำปีการศึกษา ๒๕๓๙ - ๒๕๔๐ หน้า ๑-๒.



ในกรณีบัตรเครดิตถูกลักขโมยไป เช่น ถูกโจรกรรมในบ้าน ในรถยนต์ ถูกล้วงกระเป๋า เป็นต้น เมื่อมีผู้เก็บบัตรได้ก็นำไปใช้ซื้อสินค้า หรือชำระค่าบริการต่าง ๆ

(๒.๒) การปลอมบัตรเครดิต โดยทำบัตรให้มีสีสันใกล้เคียงกับบัตรจริง แล้วนำเอาข้อมูลหมายเลขบัตรจริงที่หาซื้อมาได้จากร้านค้าใส่เข้าไปในบัตรปลอมนั้น ซึ่งกว่าจะรู้ว่าเป็นบัตรปลอมก็ต่อเมื่อมีการเรียกเก็บเงินจากร้านค้าหรือสถาบันการเงินแล้ว นอกจากนี้ยังมีการปลอมโดยนำเอาบัตรจริงมาเปลี่ยนแปลงข้อมูล โดยผู้ทุจริตจะนำเอาบัตรเครดิตที่หมดอายุ หรือที่ถูกลบแล้วมาแก้ไขข้อมูลด้วยเทคนิควิธีการต่าง ๆ แล้วใส่ข้อมูลใหม่ลงไป^๒

(๒.๓) การทุจริตโดยร้านค้า โดยเจ้าหน้าที่ของร้านค้าจะรูดบัตรเครดิตหลาย ๆ ครั้ง โดยผู้ถือบัตรไม่รู้ตัวแล้วจะนำ Sales Slip หนึ่งรายการมาให้ลูกค้าลงชื่อ ส่วน Sales Slip ที่รูดเกินไฉนนั้นจะเติมจำนวนเงินและปลอมลายเซ็นเพื่อมาหลอกเรียกเก็บเงินเข้าบัญชีกับธนาคารหรือสถาบันการเงิน

(๒.๔) ผู้ถือบัตรทำการทุจริต โดยการสมัครเป็นสมาชิกบัตรเครดิตของหลายธนาคารและได้บัตรเครดิตมาหลายใบ แล้วนำบัตรออกใช้อย่างรวดเร็ว โดยนำไปซื้อสินค้าและชำระค่าบริการต่าง ๆ เมื่อธนาคารหรือสถาบันการเงินเรียกเก็บเงินตามบัตรก็จะไม่ยอมจ่าย โดยให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินฟ้องดำเนินคดีเอง

ความเสียหายต่าง ๆ อันเกิดจากการทุจริตบัตรเครดิตดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นว่าผู้กระทำความผิดนั้นมิได้มีความเกรงกลัวต่อกฎหมายแต่อย่างใด การทุจริตเกี่ยวกับบัตรเครดิต ถือเป็นภัยคุกคามต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หากมีการกระทำความผิดจนเกิดความเคยชินแล้วก็อาจจะกลายเป็นปัญหาอาชญากรรมได้ ยิ่งบัตรเครดิตมีการพัฒนามากขึ้นเท่าใดอาชญากรรมก็พัฒนาขึ้นตามไปด้วย



๓. มาตรการในการควบคุมปัญหาอาชญากรรมบัตรเครดิต

จากการที่บัตรเครดิตได้รับความนิยมและใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน แม้บัตรเครดิตนั้นจะให้สิทธิประโยชน์มากมายทั้งแก่ตัวบุคคลหรือลูกค้าผู้ใช้บัตรเครดิตหรือธนาคารหรือสถาบันการเงินผู้ออกบัตรเครดิตก็ตาม แต่สภาพปัญหาอันเกิดจากบัตรเครดิตนั้นก็เกิดขึ้นได้เสมอไม่ว่าจะเป็นการใช้จ่ายเงินที่เกินตัว การผิดนัดชำระหนี้ การปลอมหรือแปลงบัตรเครดิต และการกระทำการทุจริตต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บัตรเครดิตได้เช่นกัน ดังนั้น การควบคุมปัญหาบัตรเครดิตจึงเป็นสิ่งสำคัญและ

^๒รัฐ กิตติเวชโอสถ เรื่องเดียวกัน หน้า ๙๒-๙๔.



จำเป็น เพราะหากไม่มีมาตรการควบคุมที่ดีแล้วอาจส่งผลทำให้คุณภาพของบัตรเครดิตลดลง และทำให้ประชาชนผู้ใช้บัตรเครดิตขาดความเชื่อถือได้

ในกรณีการปลอมบัตรเครดิตของผู้อื่นโดยมีการลักหรือโจรกรรมข้อมูลจากบัตรเครดิตในขณะที่มีการใช้บัตรเคริตนั้นซื้อสินค้าหรือชำระค่าบริการ โดยพนักงานของร้านค้าหรือสถานบริการ หรือจากเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ที่ลักลอบติดตั้งไว้ที่บริเวณด้านบนของเครื่องเบิกถอนเงินสดอัตโนมัติ (ตู้ ATM) เพื่อถ่ายภาพหรือบันทึกข้อมูลขณะที่มีการใช้บัตรเคริตนั้นจนกระทั่งสเบิกถอนเงินสดจากเครื่องเบิกถอนเงินสดอัตโนมัติโดยเจ้าของบัตรเคริตนั้นไม่ทราบเรื่อง หรือการโจรกรรมจากข้อมูลที่ธนาคารหรือบริษัทเจ้าของบัตรเคริตเก็บรักษาไว้ไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ แล้วนำข้อมูลนั้นมาทำบัตรเคริตปลอมแล้วนำออกไปใช้ซื้อสินค้าและบริการต่าง ๆ รวมทั้งการเบิกถอนเงินสดจากเครื่องเบิกถอนเงินสดอัตโนมัติด้วย^๓

ปัจจุบันธนาคารหรือบริษัทเจ้าของบัตรเคริตทั้งหลายต่างมีการวิวัฒนาการทำบัตรเคริต และการจัดเก็บข้อมูลส่วนตัวของสมาชิกบัตรเคริตต่ออย่างเป็นความลับที่สุดด้วยการใช้ชิพการ์ดในบัตรเคริตนั้นทำให้ยากต่อการโจรกรรมข้อมูล แต่ก็ยังมีการโจรกรรมข้อมูลดังกล่าวไปทำบัตรเคริตปลอมและนำออกใช้จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธนาคารหรือบริษัทเจ้าของบัตรเคริต สมาชิกบัตรเคริต รวมทั้งร้านค้าหรือสถานบริการที่ตกเป็นเหยื่อของการใช้บัตรเคริตปลอมนั้น

โดยปัญหาการปลอมบัตรเคริตนั้นจะมีมาตรการในการลงโทษผู้กระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ไม่ว่าจะเป็นบุคคลผู้ทำบัตรเคริตปลอม บุคคลที่ทำเครื่องมือหรือวัตถุสำหรับปลอมหรือแปลงบัตรเคริตของบุคคลอื่น บุคคลที่นำเข้าบัตรเคริตปลอม หรือนำเข้าเครื่องมือหรือวัตถุสำหรับปลอมหรือแปลงบัตรเคริตดังกล่าว บุคคลที่มีบัตรเคริตปลอมเพื่อนำออกใช้และบุคคลผู้ใช้บัตรเคริตปลอม ย่อมมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๖๙/๑ ถึงมาตรา ๒๖๙/๗ ด้วย

๔. มาตรการในการควบคุมการประกอบธุรกิจบัตรเคริต

ปัจจุบันมีผู้ประกอบธุรกิจบัตรเคริต ๒ ประเภท ได้แก่ ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเคริตที่เป็นสถาบันการเงินซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และผู้ประกอบธุรกิจบัตรเคริตที่มีใช่สถาบันการเงิน ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕ ได้มีการคำนวณดอกเบี้ยหนี้บัตรเคริตในอัตราร้อยละ ๒๐ จากยอดการใช้จ่ายผ่านบัตรเคริตโดยมิได้คำนวณจากยอดที่ค้างชำระ ในกรณีที่มี

^๓ ภาสกร ญาณสุธี, *คลินิกบัตรเคริต และการรับสภาพหนี้*, กรุงเทพฯ : อินเทอร์เน็ตบุ๊กส์, ๒๕๕๑ หน้า ๗๒.



การชำระหนี้เพียงบางส่วนหรือชำระขั้นต่ำตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ในเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตหลีกเลี่ยงการดำเนินการตามกฎหมาย รวมทั้งเพื่อให้เกิดประโยชน์และสร้างความเป็นธรรมให้กับผู้ใช้บัตรเครดิต ประกอบกับปัจจุบัน ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในการควบคุมกำกับดูแลพฤติกรรมของบุคคลที่ใช้บัตรเครดิต โดยมีขอบเพื่อเป็นเครื่องมือในการทุจริตหรือฉ้อโกงประชาชน ดังนั้น เพื่อให้มีมาตรการ หรือกลไกเครื่องมือในการสร้างความเป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภคหรือผู้ถือบัตรเครดิต และผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่สุจริตนั้น

โดยที่ธุรกิจบัตรเครดิตนั้นมีการเจริญเติบโต การขยายรูปแบบ และกระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ จำเป็นต้อง ได้รับการกำกับดูแล ดังนั้นจึงควรกำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับ บัตรเครดิตที่เป็นกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแลให้ครอบคลุม ในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบัตรเครดิตเพื่อเป็นการแก้ไขสภาพ ปัญหาดังกล่าวอย่างรอบด้าน แม้ว่าบัตรเครดิตจะก่อให้เกิด ประโยชน์แก่ธุรกิจการค้ามากเพียงใดก็ตาม แต่มาตรการทาง กฎหมายที่จะใช้บังคับในเรื่องของธุรกิจบัตรเครดิตเป็นการ เฉพาะนั้นยังไม่มี ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ กระทรวงการคลังจึงได้ดำเนินการยกร่างและ เสนอร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรี ชุดที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าว ได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ



โดยร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. ฉบับดังกล่าว ได้มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคไว้อย่างชัดเจน ซึ่งสอดคล้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๑ ที่บัญญัติว่า **“สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ในการได้รับข้อมูลที่ เป็นความจริง และมีสิทธิร้องเรียนเพื่อให้ได้รับการแก้ไขเยียวยา ความเสียหาย รวมทั้งมีสิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค”** ทั้งนี้ โดยมาตรา ๒๕ ของร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. ฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตมีหน้าที่ในการจัดให้มีศูนย์บริการลูกค้า การรับพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้บัตรเครดิตของผู้ประกอบธุรกิจ บัตรเครดิต และกรณีอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด นอกจากนี้ยังได้กำหนดบทลงโทษสำหรับ ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามโดยกำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ ว่าผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาทและ



ปรับอีกไม่เกินวันละ ๕,๐๐๐ บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่หรือจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง

นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. ยังได้กำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคไว้ใน หมวด ๔ หน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตและการคุ้มครองผู้บริโภค ตามมาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๕ โดยเป็นการให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยแต่เพียงหน่วยงานเดียวที่จะเป็นผู้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตและการโจรกรรมที่เกิดขึ้นจากการใช้บัตรเครดิต โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตมีหน้าที่แจ้งเปิดเผย หรือให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภค รวมทั้งการเตือนเกี่ยวกับการทุจริตต่าง ๆ ในการใช้ข้อมูลหรือใช้บัตรเครดิต และในกรณีที่มีการโจรกรรมข้อมูลเครดิตนั้น เมื่อผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตทราบ หรือมีเหตุอันควรทราบว่ามีการโจรกรรมข้อมูลเครดิตหรือการทำธุรกรรมที่ไม่ปกติ ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตมีหน้าที่แจ้งให้ผู้ถือบัตรทราบโดยไม่ชักช้า นอกจากนี้ยังได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตเรียกเก็บเงินจากผู้ถือบัตรก่อนถึงวันครบกำหนดระยะเวลา และกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตมีหน้าที่ในการจัดให้มีศูนย์บริการลูกค้า การรับพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้บัตรเครดิตของผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิต และกรณีอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภค

นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นหน่วยงานซึ่งต้องออกประกาศหลักเกณฑ์ต่าง ๆ กำหนดมาตรการที่เข้มงวดกับผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่กระทำผิดกฎหมาย รวมทั้งมีการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ความรู้กับผู้ผู้ใช้บัตรเครดิตให้ได้รับทราบถึงผลดีและผลเสียเกี่ยวกับการใช้บัตรเครดิต ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นและเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ใช้บัตรเครดิตมากยิ่งขึ้น โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจัดตั้งและการขออนุญาตประกอบธุรกิจบัตรเครดิตเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคหรือผู้ใช้บัตร โดยกำหนดว่าการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตจะกระทำต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจบัตรเครดิตจะต้องเป็นสถาบันการเงิน หรือนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด และการขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. ฉบับดังกล่าวนี้มีผู้เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา รวม ๓ ฉบับ ดังนี้



๑. คณะรัฐมนตรี ชุดที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ และได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นเรื่องด่วน เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

๒. เสนอโดย นางสาวปารีชาติ ซาลีเครือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย กับคณะ เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ และได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

๓. เสนอโดย นายอรรถวิรัช สุวรรณภักดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ และได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๓๒ (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

ทั้งนี้สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอ ในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๓๒ (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๓ ฉบับ พร้อมกันไปด้วยคะแนนเสียง ๓๓๔ เสียง ไม่รับหลักการ (ไม่มี) และงดออกเสียง (ไม่มี) และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญจำนวน ๓๑ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สองขึ้นคณะกรรมการ โดยถือเอาร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณาและกำหนดการแปรญัตติภายใน ๑๕ วันนับแต่วันถัดจากวันที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

เมื่อคณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. ฉบับดังกล่าวเสร็จแล้ว ได้เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำเสนอที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป ในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๖ โดยได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๒๒ (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ แต่โดยเหตุที่ปรากฏว่าปัจจุบันได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ จึงเป็นเหตุที่ทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังคงค้างการพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ในชั้นสภาผู้แทนราษฎร





อนึ่ง อย่างไรก็ตามก็ทีหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่อันเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ นี้แล้ว หากคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ได้ร้องขอต่อรัฐสภาภายใน ๖๐ วันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย ให้ยกขึ้นพิจารณาต่อได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จักได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. ต่อไปได้ แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็จะเป็นอันตกไปในที่สุด ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๓ วรรคสอง

บทสรุป

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงเป็นที่ยอมรับกันว่าบัตรเครดิตเป็นสิ่งจำเป็นในสังคมปัจจุบัน และได้มีส่วนช่วยส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก การใช้บัตรเครดิตนอกจากจะเพิ่มความปลอดภัยในการไม่ต้องพกเงินสดติดตัวเป็นจำนวนมากแล้วยังช่วยอำนวยความสะดวกในการชำระหนี้เป็นอย่างมาก อัตราการเพิ่มจำนวนบัตรเครดิตในปัจจุบันย่อมเป็นเครื่องบ่งชี้ที่ดีว่าประชาชนทั่วไปเห็นประโยชน์จากการใช้บัตรเครดิตมากกว่าการชำระหนี้ด้วยวิธีอื่น และไม่เพียงแต่การใช้จ่ายผ่านบัตรเครดิตในประเทศไทยเท่านั้น ผู้ใช้บัตรเครดิตยังสามารถนำบัตรเครดิตนั้นออกไปใช้จ่ายในต่างประเทศได้อีกด้วย

บัตรเครดิตมีสิทธิประโยชน์ที่จูงใจผู้ใช้หลากหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะใช้ซื้อสินค้าและบริการต่าง ๆ โดยไม่ต้องพกเงินสดจำนวนมาก รวมทั้งสามารถเบิกถอนเงินสดมาใช้ในยามฉุกเฉินได้ และยังสามารถรับสิทธิประโยชน์หรือได้รับส่วนลดจากร้านค้าในการซื้อสินค้า สะสมคะแนนเพื่อแลกของรางวัล ผ่อนชำระสินค้าที่ร่วมรายการโดยมีหรือไม่มีดอกเบี้ย แต่ก็มีคนจำนวนไม่น้อยที่ใช้บัตรเครดิตอย่างขาดวินัย ไม่ประมาณความสามารถในการชำระหนี้ของตน บ้างก็ใช้อย่างผิดวัตถุประสงค์ทำให้เกิดปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัว ถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ประวัตินิสัยเสีย จึงเป็นเหตุให้การขอสินเชื่ออื่นที่สำคัญและมีความจำเป็นต่อไปอีกไม่ได้เพราะเหตุว่าขาดความเชื่อถือในตัวบุคคลนั้นที่ไม่มีวินัยทางการเงิน ประกอบกับในปัจจุบันมีการใช้บัตรเครดิตกันอย่างแพร่หลาย แต่ยังไม่มีการควบคุมการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับการใช้บัตรเครดิตไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น จึงได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. เพื่อเป็นมาตรการในการคุ้มครอง ส่งเสริม สนับสนุน ทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภค ให้เกิดความเชื่อมั่นและความปลอดภัยในการใช้บัตรเครดิต เพื่อให้บัตรเครดิตเป็นเครื่องมือทางการเงินที่อำนวยความสะดวกให้กับประชาชนหรือผู้บริโภคในการซื้อสินค้าและบริการต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง. **๖**



เอกสารอ้างอิง

- ภาสกร ญาณสุธี. **คลินิกบัตรเครดิต และการรับสภาพหนี้**, กรุงเทพฯ : อินเทอร์เน็ตบุ๊กส์, ๒๕๕๑.
- รัฐ กิตติเวชโอสธ. **ธุรกิจบัตรเครดิตกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ**, รายงานการวิจัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ ๙, ประจำปีการศึกษา ๒๕๓๙ - ๒๕๔๐.
- วริศรา ภาณุวัฒน์. **บัตรเครดิต มิตรหรือศัตรู**, กรุงเทพฯ : แสงดาว, ๒๕๕๖.
- ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ.



ผู้เขียน
นางสาวสิริโฉม พรหมโฉม
นิติกร สำนักกฎหมาย



เสรีภาพในการชุมนุม และหลักสากลในการยุติการชุมนุม

“การชุมนุมของประชาชน” นั้นถือเป็นเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมืองของพลเมืองที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับในสังคมที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย และถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญของประชาชน เป็นวิธีการในการแสดงความคิดเห็น ข้อเรียกร้อง ความต้องการของตนหรือกลุ่ม เพื่อแสดงให้สาธารณะและผู้มีอำนาจได้ตระหนัก และทราบถึงความต้องการที่แท้จริงของผู้ชุมนุม ซึ่งปัจจุบัน ประเทศไทยนั้น ได้มีกลุ่มบุคคลออกมาชุมนุมเพื่อเรียกร้องในเรื่องต่าง ๆ อยู่เสมอ หากการชุมนุมนั้นไม่ดำเนินอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบตามมาได้หลายด้าน และหากการชุมนุมนั้นมีลักษณะอันจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม หรือในประเทศ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการป้องกัน หาทางแก้ไข หรือยุติการชุมนุมนั้นในที่สุด

ดังนั้น คอลัมน์เกร็ดกฎหมายน่ารู้ฉบับนี้ จึงขอนำเสนอเรื่อง “เสรีภาพในการชุมนุมและหลักสากลในการยุติการชุมนุม” เพื่อให้ผู้อ่านได้ทราบถึงเสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะตามกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ และหลักสากลในการสลายการชุมนุม โดยในที่นี้ใคร่ขอกล่าวถึงความหมายของเสรีภาพในการชุมนุม หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่มีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุม กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมในต่างประเทศ กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมในประเทศไทย และรวมทั้งหลักสากลในการยุติการชุมนุม ดังนี้



ศ.ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้คำอธิบายความหมายของเสรีภาพในการชุมนุมไว้ว่า หมายถึง เสรีภาพที่สำคัญของระบบประชาธิปไตยเพราะบุคคลจะต้องมาพบปะเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จึงจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งและสิทธิในทางการเมืองได้ถูกต้อง^๑

Black's Law Dictionary ได้ให้ความหมายไว้ว่า คือ สิทธิที่รัฐธรรมนูญได้รับรอง (Guarantee) ในการที่จะให้ประชาชนได้ชุมนุมและแสดงออกโดยสงบ ดังเช่น เรื่องศาสนา การเมือง หรือความไม่พอใจในเรื่องอื่น ๆ ^๒

โดยลักษณะการชุมนุมนั้นจะต้องมีลักษณะรวม ๓ ประการ ประกอบด้วย

ประการแรก การชุมนุมต้องมีระยะเวลาจำกัด ซึ่งถือเป็นข้อแตกต่างกับการรวมตัวเป็นสมาคม ซึ่งสมาชิกจะมีความสัมพันธ์ระหว่างกันในลักษณะถาวร ส่วนผู้เข้าร่วมชุมนุมไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันในลักษณะที่ถาวร

ประการที่สอง การชุมนุมต้องมีการนัดหมายและเตรียมการล่วงหน้า โดยการเตรียมการเพื่อให้เกิดความพร้อมในการชุมนุม

ประการที่สาม การชุมนุมต้องมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน เพื่อเป็นการเรียกร้อง หรืออย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งถือเป็นเป้าหมายสำคัญของผู้เข้าร่วมชุมนุม^๓

๑. หลักกฎหมายระหว่างประเทศมีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของสหประชาชาติ คือ^๔

๑.๑ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Right) บัญญัติขึ้นมาเพื่อกำหนดมาตรฐานและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน โดยในปัจจุบันถือเป็นกฎหมายจารีตประเพณี ที่ก่อให้เกิดพันธกรณีต่อประเทศสมาชิก โดยมีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ตามมาตรา ๑๙ ยอมรับว่าบุคคลมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออก และตามมาตรา ๒๐ วรรคแรก ยอมรับว่าบุคคลมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและสมาคม

๑.๒ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Right) ได้มีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ในภาวะปกติตามมาตรา ๒๑ สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข

^๑ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ประกายพริก, ๒๕๓๕)

^๒ Black's Law Dictionary (Seventh Edition), P.๑๓๒๕.

^๓ รายงานการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางพิจารณาศึกษาทบทวนพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๕ ประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๕

^๔ สรุปรจาก ญาณวัฒน์ พลอยเทศ, ปัญหาการใช้เสรีภาพเกี่ยวกับการชุมนุมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาการชุมนุมตามบทบัญญัติมาตรา ๖๓ แห่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐, งานวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเซนต์ปีเตอร์สเบิร์ก, ๒๕๕๓, หน้า ๓๕- ๕๙



หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นในภาวะไม่ปกติ หรือในภาวะฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนของแต่ละรัฐ อาทิ กรณีที่มีความไม่สงบเรียบร้อย หรืออยู่ในภาวะคับขัน ภาวะสงคราม การปฏิวัติรัฐประหาร เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบอาจถูกลิดรอนได้ตามความจำเป็น รัฐจึงสามารถอ้างไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีในกติกานี้ได้ ตามมาตรา ๔ วรรคแรก

๑.๓ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Covenant on the Rights of the Child) ได้มีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ตามมาตรา ๑๓ รับรองให้เด็กที่มีสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการแสดงออกความคิด และมาตรา ๑๕ รัฐต้องรับรองให้เด็กที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบ มิใช่ว่าข้อจำกัดด้านอายุจะเป็นอุปสรรคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติในการได้รับสิทธินี้ การเป็นเด็ก ไม่ใช่ว่าจะต้องอยู่เพียงแต่ในบ้านเท่านั้นไม่สามารถแสดงความคิดเห็นใด ๆ ตามอนุสัญญานี้ การรับรองสิทธิการชุมนุมนั้นไม่ใช่เป็นการอาศัยประโยชน์ใช้เด็กเป็นเครื่องมือ หากแต่เป็นสิทธิโดยชอบธรรมของเด็กที่ใช้สิทธิของแต่ละคนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงออกทางความคิดจากการร่วมชุมนุมโดยสงบด้วยตนเอง



อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก มาตรา ๑๕ รัฐต้องรับรองให้เด็กที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบ มิใช่ว่าข้อจำกัดด้านอายุจะเป็นอุปสรรคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติในการได้รับสิทธินี้

๒. กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมของต่างประเทศ

๒.๑ สหรัฐอเมริกา

ถือเป็นต้นแบบของหลักนิติรัฐที่ทั่วโลกนำหลักการดังกล่าวมาเป็นแนวปฏิบัติ ในรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ หลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการคุ้มครองและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพการชุมนุมและการพูดของระบบกฎหมายสหรัฐฯ พิจารณาได้ดังนี้

๑) หลักกฎหมายทั่วไปของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยรูปแบบการปกครองของสหรัฐอเมริกาเป็นรูปแบบของรัฐรวมที่มีรัฐธรรมนูญกลาง โดยกำหนดให้รัฐต่าง ๆ สามารถออกกฎหมายอาญา หรือกฎหมายที่ควบคุมสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมได้โดยอิสระ รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตจัดการชุมนุมในสถานที่สาธารณะ ซึ่งจะต้องไม่เป็นการกระทบสิทธิของผู้อื่นในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นปกติของประชาชนทั่วไป เป็นต้นว่า เทศบาลสามารถบัญญัติกฎหมายหรือเทศบัญญัติของเมืองในการกำหนดกฎเกณฑ์การขออนุญาตชุมนุมของกลุ่มคนในบริเวณใด หรือ กำหนดห้ามใช้เครื่องขยายเสียงที่มีเสียงดังเดือนร้อนรำคาญและรบกวนผู้อื่นจนเกินสมควร หรือ กำหนดระยะทางการห้ามการชุมนุมประท้วงในเขตใดเขตหนึ่ง เช่น ห้ามชุมนุมประท้วงบนทางเท้าใกล้เขตศาล หรือ เขตโรงเรียน หรือเขตอาคารที่ทำงานของไปรษณีย์



๒) การวางหลักเกณฑ์ของศาลสูงสุดสหรัฐ (The Supreme Court) ศาลสูงสุดสหรัฐ (The Supreme Court) ได้วางหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมไว้บางประการ โดยรัฐบาลกลางสามารถที่อนุญาตให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถออกข้อกำหนดในการจำกัดเสรีภาพในการพูดและการชุมนุมได้อย่างสมบูรณ์แต่บางกรณีอาจจะไม่สามารถจำกัดได้อย่างสมบูรณ์ แต่สามารถจำกัดได้อย่างมีเงื่อนไข โดยทั่วไปแล้ว รัฐสามารถออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการพูดหรือชุมนุมนั้นได้ หากเข้าเงื่อนไขดังต่อไปนี้ เช่น คำพูดนั้นยั่วยุกก่อให้เกิดการกระทำความผิดที่ใกล้จะเกิด คำพูดที่จะก่อให้เกิดการกระทำความผิดหรือความรุนแรงเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ ในลักษณะที่ถือเป็น Fighting Words คำพูดที่ถือเป็นการข่มขู่อย่างแท้จริง (True Threats) ถ้อยคำที่ถือเป็นการหมิ่นประมาท (Defamatory speech) ถ้อยคำที่เกี่ยวข้องกับการค้าที่มีลักษณะเป็นเท็จหรือฉ้อฉล (False or misleading speech) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการขาย หรือการให้บริการ หรือการเสนอให้มีการกระทำความผิด

๒.๒ สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ปัจจุบันฝรั่งเศสใช้รัฐกฤษฎีกาที่ออกในปี ค.ศ. ๑๙๓๕ วางหลักเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะโดยสรุปได้ว่า ก่อนการชุมนุมหรือเดินขบวน แกนนำจะต้องแจ้งไปที่ที่ทำการของเทศบาลล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๓ วัน เกี่ยวกับรายละเอียดของการชุมนุมที่กำลังจะเกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น ชื่อผู้นำการชุมนุม ที่อยู่ วัน เวลา และวัตถุประสงค์ของการชุมนุมหรือเดินขบวน เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งข้อเท็จจริงทั้งหมดแล้ว หากเห็นว่าการชุมนุมหรือเดินขบวนดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยก็สามารถที่จะมีคำสั่งห้ามได้ แต่คำสั่งดังกล่าวผู้นำการชุมนุมหรือเดินขบวนก็สามารถนำไปฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งห้ามดังกล่าวได้ โดยศาลปกครองจะพิจารณาว่าการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือขัดต่อกฎหมายหรือไม่

๒.๓ สหราชอาณาจักรอังกฤษ

The Public Order act ค.ศ. ๑๙๘๗ เป็นกฎหมายที่กำหนดเรื่องเกี่ยวกับการชุมนุม โดยกฎหมายดังกล่าวได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไว้คล้ายกับของฝรั่งเศส กล่าวคือ ผู้นำการชุมนุมจะต้องแจ้งไปที่สถานีตำรวจท้องที่ที่จะมีการชุมนุมหรือเดินขบวนโดยจะต้องระบุรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง เช่น เหตุที่ต้องชุมนุม จำนวนผู้ชุมนุมที่สามารถคาดการณ์ สถานที่ในการชุมนุม และกำหนดให้ผู้นำการชุมนุม ต้องแจ้งให้หน่วยงานของรัฐทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๖ วันทำการ โดยหัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่ที่จะต้องออกใบอนุญาตซึ่งอาจกำหนดเงื่อนไขบางประการลงไปก็ได้ หากหัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่ไม่อนุญาต ผู้นำการชุมนุมสามารถอุทธรณ์ต่อสภาท้องถิ่นที่ออกคำสั่งห้ามได้ ต่อมาเมื่อการชุมนุมหรือการเดินขบวนเกิดขึ้น ผู้ชุมนุมหรือผู้เดินขบวนจะต้องปฏิบัติตาม “ข้อห้าม” ที่กฎหมายกำหนด ตัวอย่างเช่น ห้ามชุมนุม หรือเดินขบวนใกล้สถานที่สำคัญบางแห่ง คือ พระราชวัง รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ห้ามชุมนุม หรือเดินขบวนที่ก่อให้เกิดการรบกวนความสงบของประชาชนในพื้นที่นั้น หรือกีดขวางการจราจร ห้ามพกพาอาวุธ เป็นต้น



๒.๔ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากโดยในเรื่องเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมถือว่าเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างหนึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการแสดงความคิดเห็นซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในสังคมประชาธิปไตย แต่ด้วยหลักกฎหมายถ้าจัดให้มีการชุมนุมโดยไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้าตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดการชุมนุมที่เกิดขึ้นถือว่าเป็นการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีเช่นนี้รัฐธรรมนูญเยอรมันจะไม่ให้การคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการชุมนุม ส่วนการชุมนุมแบบที่ไม่มีผู้นำในการชุมนุม ซึ่งเป็นการชุมนุมโดยไม่มีกรณีนัดหมายหรือกำหนดล่วงหน้า มีลักษณะที่ประชาชนออกมาพร้อมกันโดยมิได้นัดหมาย กรณีดังกล่าวย่อมสามารถกระทำได้ ซึ่งโดยสภาพของการชุมนุมย่อมไม่สามารถขออนุญาตได้ การชุมนุมในลักษณะนี้เป็นการชุมนุมโดยไม่ต้องขออนุญาต แต่หากการชุมนุมนั้นมันมีแนวโน้มว่าจะนำไปสู่ความวุ่นวาย คือ มีการทำลายทรัพย์สินทางราชการ มีการกีดขวางทางจราจร เจ้าหน้าที่รัฐอาจดำเนินการสลายการชุมนุมได้โดยการออกคำสั่ง ซึ่งเมื่อมีคำสั่งให้สลายการชุมนุมแล้ว ผู้ชุมนุมต้องสลายการชุมนุม หากฝ่าฝืนรัฐมีอำนาจในการสลายการชุมนุมได้ ในกรณีที่มีคำสั่งให้สลายการชุมนุมแล้วไม่มีการปฏิบัติตาม โดยกระบวนการจะมีการเตือนโดยรัฐ หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง กระบวนการต่อไปคือการใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม ในการใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุม กฎหมายจะกำหนดวิธีดำเนินการเริ่มต้นจากการใช้มาตรการซึ่งเบาที่สุด จนหากยังไม่ได้ผลจะเพิ่มระดับของการสลายการชุมนุมด้วยมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุม



เสรีภาพในการชุมนุมถือว่าเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างหนึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการแสดงความคิดเห็นซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในสังคมประชาธิปไตย

๒.๕ สาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) หรือ เกาหลีใต้

มีการออกกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน โดยมีสาระสำคัญคือ การชุมนุมหรือการเดินขบวนจะต้องมีผู้จัดการ ผู้จัดการจะต้องรับผิดชอบดูแลให้การชุมนุมหรือเดินขบวนเป็นไปโดยสงบเรียบร้อย โดยต้องมีการแจ้งชื่อและรายละเอียดส่วนตัวของผู้จัดการ ต่อสถานีตำรวจที่ดูแลพื้นที่ที่จะมีการชุมนุมหรือเดินขบวน รวมทั้งแจ้งเรื่องการชุมนุมหรือเดินขบวน จำนวนคนที่จะมาชุมนุมหรือเดินขบวน วัตถุประสงค์ของการชุมนุมหรือเดินขบวน ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๔๘ ชั่วโมง ถ้าหัวหน้าสถานีตำรวจเห็นว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนจะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรืออาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ก็สามารถสั่งห้ามการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้ แต่ผู้จัดการก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้บัญชาการตำรวจระดับสูงขึ้นไป นอกจากนี้ในกฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติห้ามบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับการชุมนุม หรือเดินขบวนก่อกวนการชุมนุมหรือเดินขบวนด้วย ส่วนข้อจำกัดของการชุมนุมหรือเดินขบวนที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ การชุมนุมหรือเดินขบวนโดยมีวัตถุประสงค์ให้มีผลต่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล การชุมนุมหรือเดินขบวนในยามวิกาล การชุมนุมหรือเดินขบวนเข้าไปใกล้อาคารรัฐสภา อาคารศาล อาคารสถานทูต อาคารที่ทำการของรัฐบาล สถานีรถไฟ เป็นต้น หากฝ่าฝืนก็จะมีผลผิด



๒.๖ สาธารณรัฐสิงคโปร์

ในปัจจุบันกฎหมายรัฐธรรมนูญของสิงคโปร์มีการรับรองถึงเสรีภาพในการพูดแก่พลเมือง โดยบัญญัติให้มีเรื่องเสรีภาพในการพูดในที่สาธารณะ โดยอยู่ภายใต้ข้อจำกัดต่าง ๆ ซึ่งถูกกำหนดโดยรัฐบาลแต่ในทางปฏิบัติแล้วมันแทบจะไม่มีเรื่องเสรีภาพในการพูดในที่สาธารณะเกิดขึ้น แต่ประการใดเลย อย่างไรก็ตามได้มีความก้าวหน้าเกิดขึ้นกับเรื่องการมีเสรีภาพในการพูดในที่สาธารณะ โดยมีการก่อตั้ง Speakers' Corner ขึ้นในเดือนกันยายน ปี ค.ศ. ๒๐๐๑ โดย Speakers' Corner นี้ อนุญาตให้ชาวสิงคโปร์สามารถกล่าวสุนทรพจน์ (พูดในที่สาธารณะ) ได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยการชุมนุม (Meeting Act) และพระราชบัญญัติว่าด้วยความบันเทิงในที่สาธารณะ (Public Entertainment Act)

๒.๗ สาธารณรัฐประชาชนจีน

เสรีภาพในการชุมนุมหรือเดินขบวนในประเทศจีนนั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ให้ประชาชนชาวจีนมีเสรีภาพ โดยมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมหรือเดินขบวน ฉบับปี ค.ศ. ๑๙๘๙ กำหนดวิธีการในการชุมนุมหรือเดินขบวนไว้ว่า ต้องทำหนังสือขออนุญาต หรือระบุนายละเอียดที่จำเป็นรวมทั้งเส้นทาง วัน เวลา ต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบล่วงหน้า ๑๕ วันก่อนที่จะมีการชุมนุมหรือเดินขบวน ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่อนุญาต ผู้ขออนุญาตสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐบาลได้ การชุมนุมหรือการเดินขบวนในจีนมีข้อจำกัดคล้าย ๆ กับในเกาหลี คือ ห้ามชุมนุมหรือเดินขบวนใกล้สถานที่สำคัญ ห้ามชุมนุมต่อต้านหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ห้ามชุมนุมในยามวิกาล เป็นต้น หากมีการฝ่าฝืนก็จะมีผลความผิด

๓. กฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมของประเทศไทย

๓.๑ รัฐธรรมนูญ

ตารางแสดงรัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม

รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.	มาตรา	บทบัญญัติ
๒๔๗๕	๑๔	ภายในบังคับแห่งบทกฎหมายบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ



รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.	มาตรา	บทบัญญัติ
๒๕๔๙	๑๔	บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย
๒๕๙๐ ฉบับชั่วคราว	๒๓	บุคคลย่อมมีเสรีภาพโดยบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับ แห่งตัวบทกฎหมาย
๒๕๙๒	๓๗	บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำได้ ก็แต่โดยบทบัญญัติ แห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศ อยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม ในระหว่างเวลาที่มี พระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก
๒๕๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม ๒๕๙๕	๒๖	บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับ แห่งกฎหมาย
๒๕๑๑	๓๕	บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำได้ ก็แต่โดยบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อ คุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ใน ภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศใช้ กฎอัยการศึก



รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.	มาตรา	บทบัญญัติ
๒๕๑๗	๔๓	บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก
๒๕๒๑	๓๖	บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก
๒๕๓๔	๓๙	บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนซึ่งจะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบ หรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก
๒๕๔๐	๔๔	บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก



รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.	มาตรา	บทบัญญัติ
๒๕๔๙ (ฉบับชั่วคราว)	๓	ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณี การปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่าง ประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตาม รัฐธรรมนูญนี้
๒๕๕๐	๖๓	บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดย อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณี การชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของ ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และเพื่อรักษาความสงบ เรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือ ในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้ กฎอัยการศึก

๓.๒ ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา ๒๑๕ ผู้ใดมีวสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชื้อว่าจะใช้กำลัง
ประทุษร้าย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ต้องระวางโทษจำคุก
ไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดคนหนึ่งคนใดมีอาวุธ บรรดาผู้ที่กระทำความผิด ต้องระวางโทษ
จำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นหัวหน้า หรือเป็นผู้มีหน้าที่สั่งการในการกระทำความผิดนั้น
ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๓๗๒ “ผู้ใดทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน หรือ
กระทำโดยประการใดให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน ต้องระวางโทษ
ปรับไม่เกินห้าร้อยบาท”

๓.๓ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๙ “ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลมหรือมีคม
หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางหลวง ในลักษณะที่อาจ
เกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือบุคคล”



๓.๔ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๐๘ ห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่ หรือเดินเป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่

(๑) เป็นแถวทหารหรือตำรวจที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน

(๒) แถวหรือขบวนแห่หรือขบวนใด ๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรได้อนุญาตและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด

มาตรา ๑๐๙ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางเท้าหรือทางใด ๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันสมควร

มาตรา ๑๑๐ ห้ามมิให้ผู้ใดซื้อ ขาย แจกจ่าย หรือเรียไรในทางเดินรถ หรือออกไปกลางทางโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือเป็นการกีดขวางการจราจร

มาตรา ๑๔๘ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๐๘ มาตรา ๑๐๙ มาตรา ๑๑๐ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

๓.๕ พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๕๔๓

โดยได้วางหลักการไว้ว่า การจะใช้เครื่องขยายเสียงต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานเสียก่อนจึงจะใช้เครื่องขยายเสียงได้ โดยใบอนุญาตจะกำหนด เวลา และสถานที่ที่จะใช้เครื่องขยายเสียง และหากใช้เสียงดังก่อความเดือดร้อนรำคาญมากเกินไป ก็อาจสั่งให้ลดความดังของการใช้เครื่องขยายเสียงลงได้

๓.๖ พระราชกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘^๔

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติต่าง ๆ ไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้ยุติลงได้โดยเร็ว รวมทั้งไม่อาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะและการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับ ความเสียหาย และเนื่องจากในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้งทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ สมควรต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

^๔ พระราชกำหนดว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๕๘ ก วันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นมา



๓.๗ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑^๖

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีหลากหลาย มีความรุนแรง รวดเร็ว สามารถขยายตัวจนส่งผลกระทบต่อเป็นวงกว้าง และมีความสลับซับซ้อน จนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขตก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ และเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน ดังนั้นเพื่อให้สามารถป้องกันและระงับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างทันที่ซึ่งสมควรกำหนดให้มีหน่วยปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร ตลอดจนบูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาความมั่นคง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งในท้องถิ่นของตนเพื่อป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในยามปกติ และในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และกำหนดให้มีมาตรการและกลไกควบคุมการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์ เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



เป็นที่ยอมรับกันเป็นสากลว่าสิทธิในการชุมนุมสาธารณะนั้นมิใช่สิทธิเด็ดขาด (absolute right) หากแต่เป็นสิทธิสัมพัทธ์ (relatives right) ที่สามารถถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

แม้การชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ต่อรัฐบาลนั้นจะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน แต่เนื่องจากธรรมชาติ (nature) ของการชุมนุมสาธารณะเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก เกี่ยวพันกับความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม และที่สำคัญการชุมนุมสาธารณะอาจมีผลกระทบต่อการใช้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะด้วย จึงเป็นที่ยอมรับกันเป็นสากลว่าสิทธิในการชุมนุมสาธารณะนั้นมิใช่สิทธิเด็ดขาด (absolute right) หากแต่เป็นสิทธิสัมพัทธ์ (relatives right) ที่สามารถถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หากการชุมนุมก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยและกระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยต้องดำเนินการเพื่อยุติการชุมนุมนี้ ทั้งนี้ หลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของแต่ละประเทศนั้นล้วนแล้วแต่มีมาตรฐานและการดำเนินการแตกต่างกัน แต่โดยที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกของสหประชาชาติจึงอาจนำพันธกรณีของสหประชาชาติมาพิจารณาประกอบเพื่อกำหนด “หลักการ” หรือ “กรอบ” การใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมที่สร้างความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองหรือที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นในฐานะที่เป็นหลักสากลที่ทุกประเทศยอมรับหากพิจารณา Code of Conduct for Law Enforcement Officials ของ

^๖ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ.๒๕๕๑ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๓๙ ก วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้นมา



สหประชาชาติ ที่ได้รับการรับรองโดยมติที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติที่ ๓๔/๑๖๙ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๒๒ จะพบว่า มาตรา ๒๒ ของ Code of Conduct ดังกล่าวได้กำหนด “กรอบการปฏิบัติหน้าที่” ของ Law Enforcement Officials ในกรณีที่มีการกระทำใด ๆ ที่มีโทษอาญารวมทั้งการกระทำที่ก่อให้เกิดความรุนแรง ทำลาย หรือเป็นอันตราย (violent, predatory and harmful acts) ด้วย โดย Law Enforcement Officials ในที่นี้หมายรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายซึ่งใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย (police powers) โดยเฉพาะอำนาจในการจับกุมหรือควบคุมตัว ไม่ว่าจะมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง และถ้าหากเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการใช้อำนาจนั้น ให้หมายความรวมถึงทหารด้วย ในการปฏิบัติหน้าที่ Law Enforcement Officials ต้องเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนของบุคคลทุกคน ในการนี้ มาตรา ๓๕ กำหนดกรอบการใช้กำลัง (use of force) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าให้กระทำได้เพียงเฉพาะกรณีที่จำเป็นอย่างยิ่งและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น กรณีจึงเห็นได้ชัดว่าการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นกรณียกเว้นและมาตรการที่ใช้ต้องไม่เกินกว่าเหตุหรือต้องได้สัดส่วนด้วย”



ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ชอบด้วยกฎหมายและโดยสงบ (lawful and peaceful assemblies) ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

แม้ Code of Conduct for Law Enforcement Officials ของสหประชาชาติดังกล่าวข้างต้นจะได้กำหนดกรอบการใช้กำลัง (use of force) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้แล้ว แต่ยังคงมีปัญหาในการนำไปใช้เนื่องจากเป็นกรอบที่กว้างมาก UN Congress ในการประชุมเรื่อง Prevention of Crime and the Treatment of Offenders ครั้งที่ ๘ ที่กรุงฮาวานา ประเทศ คิวบา ระหว่างวันที่ ๒๗ สิงหาคม ถึงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๓๓ จึงได้มีการรับรอง Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials ที่มีรายละเอียดมากขึ้น โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการยุติการชุมนุมสาธารณะนั้น ได้มีการกำหนด “หลักในการจัดการการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” (Policing Unlawful Assemblies) ไว้ด้วยในหลักข้อ ๑๒-๑๔๖ หลักในการจัดการการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตาม Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials ยอมรับว่า ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ชอบด้วยกฎหมายและโดยสงบ (lawful and peaceful assemblies) ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ดังนั้น รัฐบาล หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องตระหนักว่าการใช้กำลังและอาวุธ (force and firearms) ควรเป็นไปอย่างจำกัดโดยมีหลักว่า

๑ ปกรณ์ นิลประพันธ์, หลักสากลในการใช้กำลังและอาวุธของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการยุติการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เว็บไซต์ www.lawreform.go.th



กรณีถ้าเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ก่อให้เกิดความรุนแรง (Unlawful but non-violent) เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง (use of force) หรือ หากไม่สามารถหลีกเลี่ยงการใช้กำลังได้ ให้ใช้กำลังเพียงเท่าที่จำเป็น

กรณีถ้าเป็นการชุมนุมที่ก่อให้เกิดความรุนแรง (Violent assemblies) เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้อาวุธได้ (use firearms) หากไม่สามารถใช้มาตรการอื่นที่อันตรายน้อยกว่านี้ได้

ทั้งนี้ ข้อ ๘๗ ของ Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials วางหลักในการใช้อาวุธเพิ่มเติมไว้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่ใช้อาวุธต่อบุคคลอื่น เว้นแต่เพื่อบรรล่วัตถุประสงค์ต่อไปนี้

- เพื่อป้องกันตนเองหรือบุคคลอื่นให้พ้นจากภัยอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตหรือร่างกาย
- เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต
- เพื่อจับกุมผู้ที่กระทำการอันเป็นอันตรายหรือต่อสุเจ้าพนักงานหรือเพื่อป้องกันมิให้

บุคคลดังกล่าวหลบหนี

นอกจากนี้ ต้องเป็นกรณีที่ปรากฏว่าการใช้มาตรการอื่นไม่สามารถบรรล่วัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ ส่วนการใช้อาวุธร้ายแรงโดยเจตนาให้กระทำได้เฉพาะเพื่อป้องกันชีวิต ในกรณีที่ไมอาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น

ส่วนกฎการใช้อาวุธนั้น ข้อ ๑๐๘ ของ Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials วางหลักไว้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแสดงตนก่อนการใช้อาวุธและต้องแจ้งเตือนให้ทราบล่วงหน้าว่าจะมีการใช้อาวุธ เว้นแต่การดำเนินการดังกล่าวอาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเสี่ยงที่จะได้รับอันตราย หรือทำให้บุคคลอื่นเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายแก่ชีวิตหรือร่างกาย หรือเป็นที่ชัดเจนว่าไม่มีความเหมาะสมหรือจำเป็นที่ต้องดำเนินการดังกล่าวในสถานการณ์เช่นนั้น

บทสรุป แม้ว่าปัจจุบัน ประเทศไทยจะมีการรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับรวมทั้งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่ยังไม่มีการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมออกมาเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ประการใด ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรจะมีการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมขึ้นใช้บังคับโดยเฉพาะ ทั้งนี้ โดยนำหลักการ Code of Conduct for Law Enforcement Officials ของสหประชาชาติ และหลักการตาม Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials มาประกอบการพิจารณาในการร่างกฎหมาย ทั้งนี้ ควรมีการบัญญัติหลักการเกี่ยวกับวิธีการหรือขั้นตอนการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจให้แก่ประชาชน รวมถึงการบัญญัติหลักการเกี่ยวกับอำนาจ วิธีการและขั้นตอนในการยุติการชุมนุม หรือสลายการชุมนุมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนบทลงโทษผู้ฝ่าฝืน เพื่อให้มีความชัดเจน เกิดประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ชุมนุม โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและอำนวยความสะดวกในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมเป็นไปโดยอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนในการชุมนุมในที่สาธารณะ อันจะเกิดผลดีต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยต่อไป **๑**



**Power tends to corrupt, and absolute power corrupts
Absolutely. Great men are almost always bad man...
There is no worse heresy than that the ofce sancties
the holder of it.**

**Lord Acton (1834-1902) British historian...
Letter to Bishop Mandell Creighton. 5 Apr 1887**

อำนาจมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การฉ้อฉล,
และอำนาจที่สมบูรณ์นำไปสู่การฉ้อฉลอย่างสมบูรณ์.
คนที่ยิ่งใหญ่เกือบทั้งหมดคิดคนเลวอยู่เสมอ...
ไม่มีอะไรที่จะเลวร้ายมากไปกว่าคำบอกเล่าที่ว่า
ยศถาบรรดาศักดิ์จะล้างบาปให้ผู้ถือครองยศตำแหน่งนั้นได้.



ลอร์ด แอกตัน
(คำคมและวาทะสำคัญในประวัติศาสตร์โลก ๒, วิทยาการ เชียงกูล, หน้า ๕๙)



ชุด กรณีการตีความคำพิพากษา คดีปราสาทพระวิหาร : The Interpretation of the judgment of "the Temple of Preah Vihear"

ตอนที่ ๔ การพิจารณาภาคอาญา

ความนำ

จากบทความและข้อคิดเห็นในคอลัมน์หน้าต่างโลกของจุลนิติฉบับที่ผ่านมา เมื่อได้พิจารณาภาคลายลักษณ์อักษรแล้วแสดงให้เห็นว่าประเทศกัมพูชาได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับ “เงื่อนไขสำหรับศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในการตีความคำพิพากษา” และ “สถานะทางกฎหมายระหว่างประเทศของแผนที่ภาคผนวก ๑” ตลอดจน “เจตนารมณ์ของคำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในการกำหนดบทปฏิบัติการของคำพิพากษาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๕” ทั้งได้พยายามแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างบทปฏิบัติการในคำพิพากษากับเจตนารมณ์ของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในขณะนั้นว่า ศาลได้พิจารณาแผนที่ระวางดังกล่าวเป็นพื้นฐานสำคัญในการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างราชอาณาจักรทั้งสอง

ในทางตรงกันข้าม ประเทศไทยได้ยืนยันความเห็นว่า ประเด็นที่ประเทศกัมพูชาขอให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศตีความไม่ใช่ประเด็นเรื่องเดียวกันกับคดีเดิมเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ทั้งยังไม่ปรากฏข้อพิพาทเกี่ยวกับ “ขอบเขตและความหมายของคำพิพากษา” ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการร้องขอให้ศาลตีความคำพิพากษา ประเทศกัมพูชาย่อมปราศจากอำนาจฟ้อง และศาลยุติธรรมระหว่างประเทศย่อมไม่สามารถตีความคำพิพากษาตามที่ประเทศกัมพูชาร้องขอได้ อีกทั้งในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ศาลยุติธรรม



ระหว่างประเทศมิได้รับพิจารณาในประเด็น “สถานะของแผนที่ภาคผนวก ๑” และ “ตำแหน่งของเส้นเขตแดน” ซึ่งมีผลทำให้ประเด็นทั้งสองไม่อาจถือว่าเป็น “ประเด็นที่ได้ตัดสินให้มีผลผูกพันแล้ว” ซึ่งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศจะตีความได้เช่นกัน

โดยฝ่ายประเทศไทยได้แสดงความเห็นต่อผู้ว่า การที่ประเทศกัมพูชาเสนอคำร้องต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมีผลเสมือนเป็นการอุทธรณ์ให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในปัจจุบัน

กลับมากำหนด “สถานะแผนที่ภาคผนวก ๑” และพิจารณา “เรื่องเส้นเขตแดน” ซึ่งไม่สามารถกระทำได้ และประเทศกัมพูชาจึงไม่สามารถนำแผนที่ภาคผนวก ๑ มาใช้ประกอบการตีความบทปฏิบัติการของคำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้

ความปรารถนาของฝ่ายประเทศไทย ตามที่ปรากฏในคำร้องขอต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ได้แก่ การให้ศาลพิพากษาและชี้ขาดโดยมีสาระสำคัญว่า “คำขอของราชอาณาจักรกัมพูชาที่ขอให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศตีความคำพิพากษามีเงื่อนไขไม่ครบถ้วน” และ “ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศปราศจากอำนาจที่จะพิจารณาและพิพากษาคำขอตีความคำพิพากษา” หรืออย่างน้อยที่สุด ขอให้ศาลมีคำสั่งว่า “คำขอรับไว้พิจารณาไม่ได้” หรือในประการที่เป็นทางเลือก ขอให้พิพากษาและชี้ขาดว่า “ไม่มีเหตุผลที่จะให้ตามคำขอตีความคำพิพากษาของกัมพูชา” ตลอดจนไม่มีเหตุผลใด ๆ ที่จะตีความคำพิพากษาคดีปราสาทพระวิหาร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๕ และในท้ายที่สุด ประเทศไทยได้ขอให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศแถลงอย่างเป็นทางการว่า “คำพิพากษาคดีปราสาทพระวิหาร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้ตัดสินว่าเส้นบนแผนที่ภาคผนวก ๑ เป็นเส้นเขตแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรกัมพูชา”

การพิจารณาภาคอาชญากรรมลักษณะอักษรของคำร้องขอให้ตีความคำพิพากษาในคดีปราสาทพระวิหารของราชอาณาจักรกัมพูชา (*The Request for Interpretation of the Judgment of 15 June 1962 in the Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand) (Cambodia v. Thailand)*) ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นอย่างสมบูรณ์ และเข้าสู่ขั้นตอนการยกพยานเอกสารขึ้นอ้างหรือสนับสนุนข้อโต้แย้งของรัฐคู่ความแต่ละฝ่ายในชั้น การพิจารณาภาคอาญา (Oral proceeding) ต่อไป โดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้จัดให้มีการแถลงด้วยวาจา (Public Hearings) ในระหว่างวันจันทร์ที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๖ ถึงวันศุกร์ที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๖ ณ ที่ทำการศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ อาคาร “Peace Palace” กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ดังจะได้นำเสนอรายละเอียดในบทความนี้



การพิจารณาภาควาจา (Oral Proceeding)

การพิจารณาในภาควาจานี้ได้เริ่มต้นในวันที่ศาลได้กำหนดขึ้นโดยคำนึงถึงความสะดวกของรัฐคู่ความที่จะต้องใช้เวลาการในเตรียมการสู่คดีอย่างเพียงพอ^๑ โดยสาระสำคัญของการพิจารณาภาควาจา นี้ ประกอบด้วย การฟังคำให้การของพยานบุคคล ผู้เชี่ยวชาญ ตัวแทน ทนายความ และผู้ว่าคดี^๒ ซึ่งจะต้องกระทำโดยเปิดเผย หรือโดยลับในกรณีที่รัฐคู่ความร้องขอหรือศาลมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น^๓ ในห้องประชุมใหญ่ (Great Hall of Justice) ณ ที่ทำการศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ อาคาร “Peace Palace” กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์

สำหรับคดีคำร้องขอให้ตีความคำพิพากษาในคดีปราสาทพระวิหารของราชอาณาจักรกัมพูชา (*The Request for Interpretation of the Judgment of 15 June 1962 in the Case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand) (Cambodia v. Thailand)*) นี้ ศาลได้จัดให้มีกำหนดการแถลงด้วยวาจา ตามวันและเวลาที่ท้องถิ่นของประเทศเนเธอร์แลนด์ ดังนี้^๔

การแถลงด้วยวาจา รอบที่ ๑

แถลงโดยฝ่ายประเทศกัมพูชา เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๑๕ เมษายน ๕๖ ตั้งแต่เวลา ๑๐.๐๐ น. ถึงเวลา ๑๓.๐๐ น. และตั้งแต่ ๑๕.๐๐ น. ถึงเวลา ๑๖.๓๐ น. และ

แถลงโดยฝ่ายประเทศไทย ในวันพุธที่ ๑๗ เมษายน ๕๖ ตั้งแต่เวลา ๑๐.๐๐ น. ถึงเวลา ๑๓.๐๐ น. และตั้งแต่ ๑๕.๐๐ น. ถึงเวลา ๑๖.๓๐ น.

การแถลงด้วยวาจา รอบที่ ๒

ประเทศกัมพูชาแถลงรอบสุดท้าย ในวันพฤหัสบดีที่ ๑๘ เมษายน ๕๖ ตั้งแต่เวลา ๑๕.๐๐ น. ถึงเวลา ๑๗.๐๐ น. และ

ประเทศไทยแถลงรอบสุดท้าย ในวันศุกร์ที่ ๑๙ เมษายน ๕๖ ตั้งแต่เวลา ๑๕.๐๐ น. ถึงเวลา ๑๗.๐๐ น.

สาระสำคัญของการแถลงด้วยวาจาของทั้งฝ่ายประเทศไทยและประเทศกัมพูชามีเนื้อหาสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับเนื้อหาที่ปรากฏในการพิจารณาภาคลายลักษณ์อักษรที่ดำเนินการโดยรัฐคู่ความแต่ละฝ่าย โดยได้เสนอเหตุผลและข้อเท็จจริงสนับสนุนให้ข้อต่อสู้มีน้ำหนักเพิ่มมากยิ่งขึ้น ดังมีสาระสำคัญจากการแถลงด้วยวาจาของรัฐคู่ความแต่ละฝ่าย ดังนี้

^๑ The Registry of the International Court of Justice, “the international court of justice”, 5th Edition, (Great Britain: 2004), p. 56.

^๒ Statute of the International Court of Justice, Article 43 paragraph 5.

^๓ Statute of the International Court of Justice, Article 46, Rules of Court, Article 59.

^๔ The International Court of Justice, Press Release No. 2012/36, (29 november 2012), p. 1.



สรุปสาระสำคัญของกรณีการตกลงด้วยวาจาของประเทศกัมพูชา

การให้การของฝ่ายกัมพูชาในรอบแรกนี้เริ่มด้วยการกล่าวนำของนายฮอร์ นัมฮง รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกัมพูชา ตามด้วยที่ปรึกษากฎหมายชาวต่างประเทศอื่น ๆ โดยนำเสนอข้อโต้แย้ง เพื่อพยายามหักล้างคำให้การเป็นลายลักษณ์อักษรของฝ่ายไทย สรุปได้ดังนี้^๕

๑) ประเทศกัมพูชามีได้ขออุทธรณ์คดีหรือประสงค์จะเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๕ เพียงแต่ต้องการให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศวินิจฉัยให้ชัดเจนว่า ขอบเขตดินแดนของกัมพูชา และบริเวณใกล้เคียงปราสาทที่ระบุไว้ในคำพิพากษาอยู่ที่ใด

๒) ประเทศกัมพูชาและไทยมีความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับคำพิพากษาและขออธิบายว่า “แผนที่ภาคผนวก ๑” หรือ “แผนที่มาตราส่วน ๑:๒๐๐,๐๐๐” เป็นส่วนของเหตุผลสำคัญที่ไม่อาจแยกออกจากคำพิพากษาเดิมเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้ ดังนั้น ประเทศกัมพูชาจึงขอยืนยันว่า คำขอของกัมพูชาเข้าเงื่อนไขในการร้องขอให้ศาลตีความคำพิพากษา

๓) การตีความดังกล่าวจะไม่อาจกระทำได้ หากไม่หยิบยก “แผนที่ภาคผนวก ๑” ซึ่งได้แนบท้ายคำฟ้องของกัมพูชาในคดีเดิมขึ้นอ้างอิง ทั้งนี้ ประเทศกัมพูชาเห็นว่า ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ยอมรับแล้วว่าเส้นบนแผนที่ดังกล่าวเป็นเส้นเขตแดนระหว่างประเทศกัมพูชาและประเทศไทย

๔) การปฏิบัติตามคำพิพากษาของรัฐบาลไทย เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นการตีความคำพิพากษาตามความเข้าใจของประเทศไทยเพียงฝ่ายเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การล้อมรั้วลวดหนามรอบปราสาทพระวิหารตามมติคณะรัฐมนตรีของไทย เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งประเทศกัมพูชาไม่อาจยอมรับได้



ทั้งนี้ ฝ่ายประเทศกัมพูชาได้พยายามโน้มน้าวให้ศาลเห็นว่า ศาลมีอำนาจที่จะตีความคดีในครั้งนี้ เนื่องจากเข้าเงื่อนไขตามกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือ ประเทศไทยและกัมพูชา มีความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับความหมายและขอบเขตของคำพิพากษาในคดีเดิม โดยฝ่ายประเทศกัมพูชาได้ยกเอกสารหลักฐานหลายชิ้นที่เกิดขึ้นหลังจากมีคำพิพากษาขึ้นอ้างเพื่อพิสูจน์ว่า กัมพูชาได้คัดค้านรั้วลวดหนามที่รัฐบาลไทยได้ดำเนินการให้ล้อมรอบบริเวณปราสาทพระวิหารเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อหักล้างข้อต่อสู้ของไทยที่ว่าไทยได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาแล้ว และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศกัมพูชาได้พยายามโน้มน้าวให้ศาลเห็นว่า ในการตีความคำพิพากษา ศาลสามารถใช้ “แผนที่ภาคผนวก ๑” มาช่วยในการทำความเข้าใจข้อบทปฏิบัติการของคำพิพากษาได้ เนื่องจากแผนที่ดังกล่าวเป็นเหตุผลสำคัญและจำเป็นที่ศาลใช้ในการวินิจฉัยคดีเดิม

^๕ ดูเพิ่มเติม ขาวสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ : โฆษกกระทรวงการต่างประเทศแถลงสรุปสาระสำคัญของกรณีให้การทางวาจารอบแรกของกัมพูชา (๑๖ เมษายน ๒๕๕๖).



คำแถลงสรุปสุดท้าย (Final Submissions) ของประเทศกัมพูชา^๖

“ขอปฏิเสธสิ่งที่ฝ่ายประเทศไทยเสนอต่อศาล และฝ่ายประเทศกัมพูชาร้องขอต่อศาล ด้วยความเคารพให้พิจารณาคำร้องขอตีความคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๖๒

ฝ่ายประเทศกัมพูชามีความเห็นว่: “ปราสาทพระวิหารตั้งอยู่ในอาณาเขตภายใต้อธิปไตยของประเทศกัมพูชา” (ดังที่ปรากฏในบทปฏิบัติการของคำพิพากษาวรรค ๑) อันอาจพิจารณาได้ว่ามีผลทางกฎหมายจากข้อเท็จจริงเช่นว่านั้นประการหนึ่ง คือ ศาลได้ยอมรับนับถือในประเด็นเรื่องเขตแดนแล้วในคำพิพากษา ดังนั้น พันธกรณีของประเทศไทยในอันที่จะต้อง “ถอนกำลังทหารหรือตำรวจ หรือเจ้าพนักงานผู้เฝ้าดูแลรักษาซึ่งฝ่ายประเทศไทยได้มีคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ ณ ปราสาทพระวิหารหรือภายในบริเวณพื้นที่โดยรอบ (Vicinity) (ของปราสาท-ผู้เขียน) ในอาณาเขตของกัมพูชา” (บทปฏิบัติการวรรค ๒) นั้น ย่อมเป็นผลโดยเฉพาะเจาะจงของพันธกรณีอย่างปกติธรรมดาและต่อเนื่องในอันที่จะต้องเคารพต่อบุรณภาพแห่งดินแดนภายในอาณาเขตของประเทศกัมพูชา และอาณาเขตดังกล่าวนี้ได้มีการกำหนดเขตแดนเป็นที่เรียบร้อยแล้วในแถบภูมิประเทศด้านปราสาทพระวิหารและบริเวณโดยรอบ (Vicinity) โดย “เส้นที่ปรากฏในแผนที่ภาคผนวก ๑” ซึ่งศาลได้ใช้เป็นพื้นฐานในการตัดสินคดี (เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๒ - ผู้เขียน)”

สรุปสาระสำคัญของแถลงด้วยวาจาของประเทศไทย

นายวีรชัย พลาศรัย เอกอัครราชทูต ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ในฐานะตัวแทนประเทศไทยและคณะที่ปรึกษากฎหมายชาวต่างชาติของฝ่ายไทยได้กล่าวถ้อยแถลงต่อศาลโดยกล่าวเน้นย้ำท่าทีและความเห็นของฝ่ายประเทศไทย และหักล้างคำแถลงด้วยวาจาของฝ่ายประเทศกัมพูชา สรุปประเด็นสำคัญในคำแถลงของฝ่ายไทย ดังนี้^๗

๑) การขอตีความของประเทศกัมพูชาบิดเบือนกระบวนการของศาล โดยไม่อาจถือว่าเป็นการขอตีความคำพิพากษาแต่มีลักษณะเป็นการอุทธรณ์เพื่อให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศตัดสินในเรื่องที่เคยปฏิเสธที่จะตัดสินในคดีเดิมเมื่อ ๕๐ ปีที่ผ่านมาแล้ว

๒) พื้นที่ ๔.๖ ตารางกิโลเมตรที่ฝ่ายประเทศกัมพูชาเรียกร้องเป็นประเด็นที่ไม่เคยปรากฏในคดีเดิมมาก่อน การที่ฝ่ายประเทศกัมพูชากล่าวอ้างเพราะต้องการนำพื้นที่ดังกล่าวไปใช้ในการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก

๓) พื้นที่ ๔.๖ ตารางกิโลเมตรที่ฝ่ายประเทศกัมพูชาเรียกร้องในครั้งนี มีขนาดกว้างกว่าพื้นที่ “บริเวณใกล้เคียง” ปราสาทพระวิหารในคำพิพากษาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่ฝ่ายประเทศกัมพูชาเคยอ้างสิทธิไว้ในคดีเดิม ซึ่งมีขนาดแค่ ๐.๓๕ ตารางกิโลเมตรเท่านั้น

๔) เส้นตามมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่ฝ่ายประเทศไทยใช้ในการปฏิบัติตามคำพิพากษาในคดีเดิมสอดคล้องกับพื้นที่ “บริเวณใกล้เคียง” ปราสาทพระวิหารในคำพิพากษาแล้ว และฝ่ายประเทศ

^๖ The International Court of Justice, Press Release No. 2013/9, (19 April 2013), pp. 1-2.

^๗ ดูเพิ่มเติม ชาวสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ : ไทยให้การศาลโลกหักล้างกัมพูชาในคดีปราสาทพระวิหาร (๑๗ เมษายน ๒๕๕๖).



กัมพูชาไม่เคยทักท้วงว่าฝ่ายประเทศไทยไม่ได้ถอนกำลังจากบริเวณดังกล่าว ซึ่งแสดงว่า รัฐคู่ความทั้งสองฝ่ายเข้าใจตรงกัน จึงไม่จำเป็นต้องตีความ

๕) ฝ่ายประเทศไทยแสดงให้เห็นศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เห็นถึงความไม่ชอบมาพากลของเอกสารหลักฐานที่ฝ่ายประเทศกัมพูชาใช้ในศาลครั้งนี้ โดย “แผนที่ภาคผนวก ๑” ที่ฝ่ายประเทศกัมพูชาใช้อ้างมีด้วยกันหลายชุด โดยแผนที่ชุดที่ฝ่ายประเทศกัมพูชายื่นต่อศาลในคดีเดิมแตกต่างจากแผนที่ชุดที่นำมาใช้ครั้งนี้ และเส้นบนแผนที่ก็ไม่สามารถนำไปถ่ายทอดลงบนภูมิประเทศจริงได้อย่างถูกต้อง นอกจากนั้น กัมพูชายังนำแผนที่ที่ฝ่ายประเทศไทยเคยนำไปยื่นต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดีเดิมมาแต่งเติมอีกด้วย

๖) ฝ่ายประเทศไทยได้ยืนยันว่าได้ปฏิบัติตามมาตรการชั่วคราวที่ศาลมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ แล้ว ซึ่งก็บรรลุผลตามที่ศาลต้องการ คือไม่มีเหตุปะทะทางอาวุธในบริเวณชายแดน ไม่มีการสูญเสียชีวิต และฝ่ายประเทศไทยกับกัมพูชาได้ประชุมหารือกันและเห็นพ้องต้องกันในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการแล้ว นอกจากนั้น ในปัจจุบัน ความสัมพันธ์



ระหว่างประเทศไทยและกัมพูชาได้ดำเนินไปด้วยดี มีเวทีหารือเพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกัน รวมถึงประเด็นเรื่องเขตแดนที่ฝ่ายประเทศกัมพูชาได้พยายามขอให้ศาลตีความก็ได้จัดให้มีกลไกในการเจรจาภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการสำรวจและจัดทำเขตแดนทางบก พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

คำแถลงสรุปสุดท้าย (Final Submissions)^{๑๕}

“ภายใต้ข้อบทข้อบังคับของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ข้อ ๖๐ ตลอดจนข้อบทอื่นที่เกี่ยวข้องคำร้องขอให้ศาลตีความคำพิพากษาในคดีปราสาทพระวิหาร และการเสนอความเห็นข้ออ้างข้อเถียง ที่กระทำโดยราชอาณาจักรกัมพูชาทั้งในภาคลายลักษณ์อักษรและภาควาจา ทั้งในด้านการเสนอความเห็น ข้อต่อสู้ และแสดงเหตุผลสนับสนุน ที่กระทำโดยราชอาณาจักรไทยทั้งในภาคลายลักษณ์อักษรและภาควาจา ราชอาณาจักรไทยจึงร้องขอต่อศาลด้วยความเคารพให้ตัดสินชี้ขาดและมีคำสั่งว่า :

- คำร้องขอของราชอาณาจักรกัมพูชาซึ่งขอให้ศาลตีความคำพิพากษา เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๖๒ ในกรณีปราสาทพระวิหารระหว่างราชอาณาจักรกัมพูชาและราชอาณาจักรไทยตามมาตรา ๖๐ ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขอันที่จะตีความคำพิพากษตามข้อบทนี้ได้ ดังนั้น ขอให้ศาลมีคำสั่งว่า ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ “ปราศจากเขตอำนาจในอันจะพิจารณาคำพิพากษาตามคำร้องของฝ่ายประเทศกัมพูชาได้” และ/หรือ ให้มีคำสั่งว่า “คำร้องขอให้ศาลตีความคำพิพากษานี้ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้” และ

^{๑๕} The International Court of Justice, Press Release No. 2013/9, (19 April 2013), p.2.



- ในประการสำหรับเป็นทางเลือก ขอให้ศาลมีคำสั่งว่า กรณีไม่ปรากฏเหตุผลที่จะให้ตามคำร้องขอตีความคำพิพากษา” และให้พิพากษาและชี้ขาดว่า “ไม่ปรากฏเหตุผลใด ๆ ที่จะตีความคำพิพากษา เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๒” และ
- ขอให้ศาลแถลงอย่างเป็นทางการว่า “คำพิพากษาเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๒ มิได้กำหนดเส้นเขตแดนที่มีผลผูกพันระหว่างราชอาณาจักรไทยและราชอาณาจักรกัมพูชา” ทั้งมิได้กำหนดถึงขอบเขตพื้นที่บริเวณโดยรอบ (Vicinity limit) ของปราสาทพระวิหารแต่ประการใด ”

ความสงคาย

เมื่อตัวแทน หน่วยงาน และผู้ว่าคดีได้ดำเนินการแถลงแสดงข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของตนภายใต้การควบคุมของศาลเสร็จสิ้นลงแล้ว ประธานศาลได้มีคำสั่งให้ “ปิดการพิจารณาคดี” และลงจากบัลลังก์เพื่อดำเนินการอภิปรายทำคำพิพากษาต่อไป ซึ่งกระทำเป็นการภายในและรักษาเป็นความลับ^๔

เมื่อการพิจารณาภาควาจา (Oral Proceeding) ระหว่างประเทศไทยและกัมพูชาได้เสร็จสิ้นลง การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลในคดีนี้ จึงได้ดำเนินมาถึงขั้นที่ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศจะได้อภิปรายข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย (Delimitation) เพื่อจัดทำคำพิพากษา (Judgment) และในวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่ผ่านมา ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศก็ได้มีคำตัดสินในคดีคำร้องขอให้ศาลตีความคำพิพากษาในคดีปราสาทพระวิหารอย่างเป็นทางการ ดังจะได้นำเสนอรายละเอียดในบทความตอนต่อไป

^๔ Statute of the International Court of Justice, Article 54..



**Democracy means simply the bludgeoning of the
People by the people for the people.**

Oscar Wilde (1854-1900) Irish-born British dramatist.

The Soul of Man under Socialism.

ประชาธิปไตยมีความหมายเพียงแค่
การข่มขู่บีบบังคับประชาชน
โดยประชาชน เพื่อประชาชน.



ออสการ์ ไวลด์ (๑๘๕๔-๑๙๐๐)
(คำคมและวาทะสำคัญในประวัติศาสตร์โลก ๒, วิทยาการ เชียงกูล, หน้า ๖๕)



จุฬารัตน์ วงษ์น้อย
เจ้าหน้าที่งานบันทึกข้อมูลฐานข้อมูลงาน

www.sangharaja.org

เป็นเว็บไซต์ของสมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก (สมเด็จพระสังฆราช องค์ที่ ๑๙) พระสังฆราชของประเทศไทยเรียกว่า “สมเด็จพระสังฆราช” และมีตำแหน่งเป็นสกลมหาสังฆปริณายกเพราะทรงเป็นประมุขปกครองบัญชาการคณะสงฆ์ทุกนิกายในประเทศไทย และมีพระอิสริยยศเสมอด้วยพระองค์เจ้าต่างกรม ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคมเสนอนามสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช

ภายในเว็บไซต์นำเสนอเกี่ยวกับพระประวัติ พระศาสนกิจ พระรูป ธรรมเทศนา วิดีทัศน์ รูปนิตรศการ และงานประชุมวิชาการ ตลอดจนธรรมนิพนธ์ซึ่งสามารถอ่าน (OpenBook) หรือดาวน์โหลด (Download) ได้ในเว็บไซต์นี้



http://th.aectourismthai.com

เว็บไซต์ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Tourism Thailand) เนื่องจากประเทศไทยกำลังก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ซึ่งประกอบด้วยความร่วมมือใน ๓ ด้านหลัก คือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน และประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ นี้ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) จึงได้เตรียมพร้อมรองรับการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งภายในเว็บไซต์นำเสนอเกี่ยวกับอาเซียนทั้งในด้านการท่องเที่ยวอาเซียน การขนส่งอาเซียน และเศรษฐกิจและการลงทุนในอาเซียน รวมถึงเรื่องราวต่าง ๆ มากมายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจต้องการจะเข้าไปทำธุรกิจท่องเที่ยวในภูมิภาคอาเซียนหรือผู้ที่มีความสนใจในข้อมูลข่าวสารอาเซียนในมุมมองของการท่องเที่ยว





www.tijthailand.org

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย หรือ สทท. จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นองค์การมหาชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยและประเทศในภูมิภาคอาเซียน ให้เป็นไปตามมาตรฐานและหลักปฏิบัติสากล โดยให้ความสำคัญกับการเผยแพร่แลกเปลี่ยนองค์ความรู้หลากหลายรูปแบบแก่สาธารณชน อีกทั้งมีภารกิจหลักในการที่จะสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอาชญากรรมและการพัฒนาให้แก่ภาคประชาชน เพื่อนำไปสู่การป้องกันและแก้ปัญหาอาชญากรรมในสังคม ด้วยการเข้าไปมีบทบาทในกิจกรรมรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งรณรงค์และส่งเสริมให้มีการนำเอาหลักปฏิบัติและมาตรฐานสากลมาใช้ในองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมีการรณรงค์และส่งเสริมให้มีการอนุมัติข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงและมาตรการที่มิใช่การคุมขังสำหรับผู้กระทำความผิดหญิงหรือข้อกำหนดกรุงเตหะราน



www.thaibiz.net



ศูนย์ธุรกิจสัมพันธ์ เป็นหน่วยงานในสังกัดกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งก่อตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานสนับสนุนดำเนินยุทธศาสตร์การทูตเชิงเศรษฐกิจ (Economic Diplomacy) โดยภายในเว็บไซต์จะประกอบด้วยข้อมูลที่เป็นศูนย์กลางเครือข่ายประชาสัมพันธ์ ข้อมูลเชิงลึกด้านเศรษฐกิจที่ได้รับรายงานศูนย์ข้อมูลธุรกิจที่ตั้งอยู่ ณ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ต่าง ๆ ทั่วโลก ที่เกี่ยวกับสถานการณ์และความเคลื่อนไหวในประเทศต่าง ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับช่องทางการขยายตลาดการค้าการลงทุนในต่างประเทศ และนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ตลอดจนปรากฏการณ์หรือวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อไทย เนื่องกับประเทศไทย โดยการมุ่งเน้นข้อมูลด้านการ “ชี้ช่องทาง” “สร้างโอกาส” และ “เตือนภัย” ทั้งนี้ ก็เพื่อสนับสนุนภาคเอกชนของไทยในการที่จะออกสู่เวทีตลาดโลก รวมทั้งบูรณาการองค์ความรู้ด้านเศรษฐกิจของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ



วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘
เราจะก้าวสู่ประชาคมอาเซียน

ออกแบบและพิมพ์ที่
สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
๐ ๒๖๑๘ ๑๕๖๑, ๐ ๒๘๓๑ ๕๔๗๐, ๐ ๒๘๓๐ ๕๔๗๕