

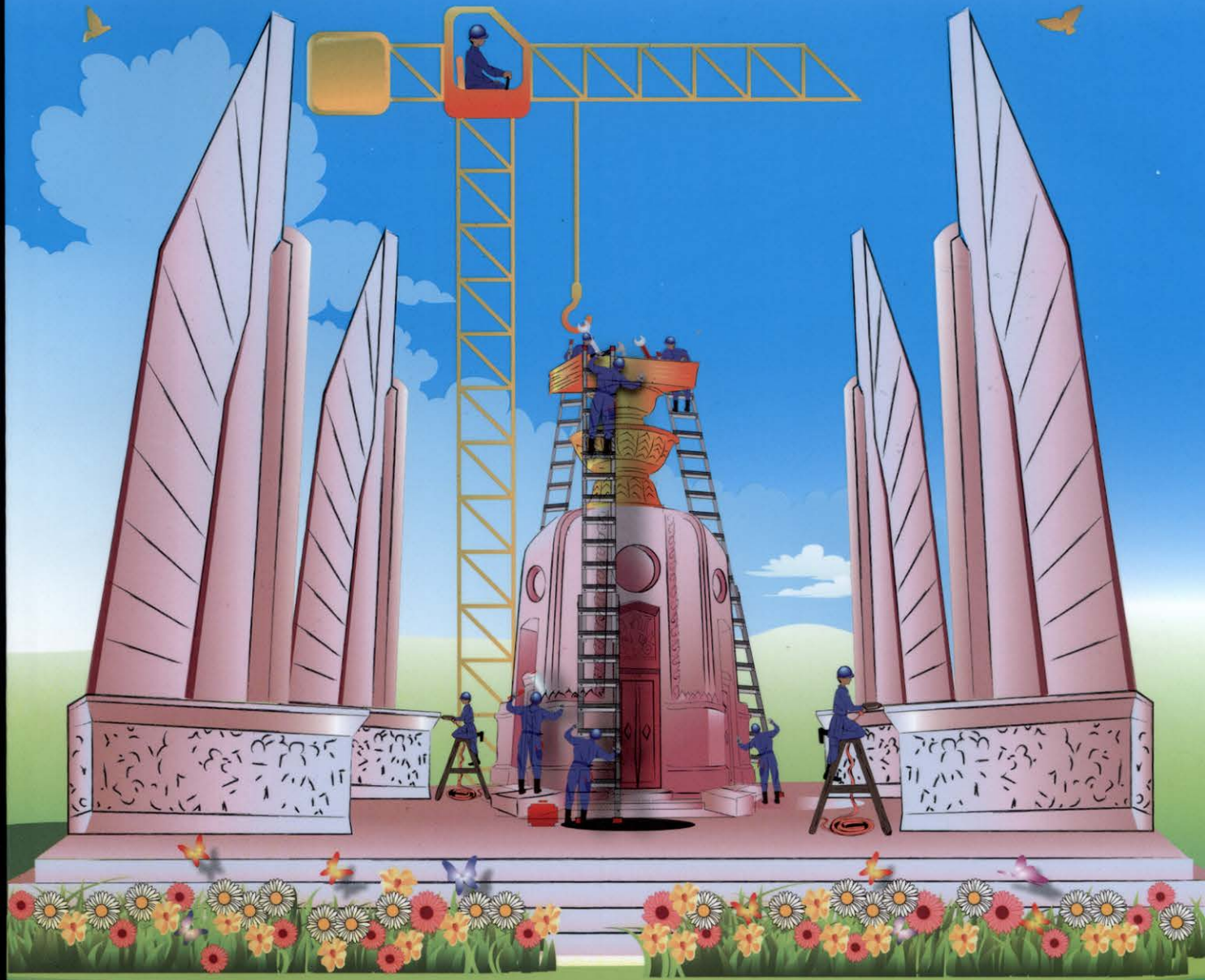


www.senate.go.th

จุลนิทัศน์

ISSN 1686-3720

ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗



“ร่วมกันคิด ร่วมกันสร้าง สู่ทิศทางการร่าง
รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศไทย”

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



2900023565

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา



www.senate.go.th

จุลฉันทิต

ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗



สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

วารสารจุลนิติ

ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

ISSN 1686-3720

จัดทำโดย

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

พิมพ์ครั้งที่ ๑

จำนวน ๘๕๐ เล่ม

พฤศจิกายน ๒๕๕๗

พิมพ์ที่

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

บทความและข้อคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสาร “จุลนิติ”
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย



จูลินิติ

ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

คณะผู้จัดทำวารสารจูลินิติ
ที่ปรึกษา

นางนรรัตน์ พิมเสน

เลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย

นายन्छ ผาสุข

กองบรรณาธิการ

นางสาวสุภางค์จิตต์ ไตรเทพพิสัย

ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

นายบุญสงค์ ลาคำ

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพัฒนากฎหมาย

นางพิมพ์พัชร อริยะฉนวนกุล

นิติกรชำนาญการ

นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง

นิติกรชำนาญการ

นางสาวเพลินตา ตันรังสรรค์

นิติกรชำนาญการ

นายปณิธิร์ ปทุมวัฒน์

นิติกรชำนาญการ

นายอภิวัฒน์ สุดสาว

นิติกรปฏิบัติการ

นางสาวอริยพร โพธิ์ใส

นิติกรปฏิบัติการ

นางสาวสิริโฉม พรหมโฉม

นิติกรปฏิบัติการ

นายวรชัย แสนสีระ

นิติกรปฏิบัติการ

นางสาวลันตา อุดมะโกคิน

นิติกรปฏิบัติการ

นางสาวอวิการัตน์ นิยมไทย

นิติกรปฏิบัติการ

บันทึกข้อมูล - พิสูจน์อักษร

นางสาวจุฬารัตน์ วงษ์น้อย

เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส

นางสาวเมธาวี มะลิรัตน์

เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน

นางสาวนิตยา นาคเกษม

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางสาวพรรณนวรรธณ สงกวาง

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เลขที่ ๔๔๔ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓ ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ

กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐

โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๕๓๐๓ - ๔

ศิลปกรรม - พิสูจน์อักษร

กลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๕๔๗๑ - ๒

นางสาวสมัทนา คลังแสง

นักวิชาการช่างศิลป์ชำนาญการ

นางสาวชมพูนุช ลากเกิด

นายช่างศิลป์ชำนาญงาน

นางสาววรรณนา สุขวงศ์

นักวิชาการผลิตสื่อสิ่งพิมพ์

นายศักดิ์พันธุ์ เกิดแก่น

นายช่างศิลป์ปฏิบัติงาน

นายอวิรุทธิ์ สนพราย

นายช่างศิลป์ปฏิบัติงาน

นางสาวอนัญญา คชกฤษ

นายช่างศิลป์ปฏิบัติงาน

นายชรินทร์ แพนไธสง

วิทยากรปฏิบัติการ

นางสาวศิริมนัส สารพัฒน์

วิทยากรปฏิบัติการ

นางสาวปัทมา สุดจันทร์

วิทยากรปฏิบัติการ

นายธีระยุทธ นิยมทรัพย์

วิทยากร

จัดพิมพ์โดย

สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑ - ๒

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เลขที่ ๔ ถนนอุทองโน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐

“จุลนิติ” ฉบับนี้ ทางกองบรรณาธิการได้พิจารณาโดยเห็นถึงความสำคัญของกระบวนการและแนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งได้กำหนดให้มี “สภาปฏิรูปแห่งชาติ” อันประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกิน ๒๕๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ เพื่อทำหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปด้านต่าง ๆ เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่มีการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติครั้งแรก และให้มี “คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้นคณะหนึ่งเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๓๖ คน ซึ่งประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติแต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้ คือ ประธานกรรมการตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอ ผู้ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอ จำนวน ๒๐ คน และผู้ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอฝ่ายละ ๕ คน โดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี หรือหลักการสำคัญที่สมควรจะได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รวมทั้งสาเหตุสำคัญของสภาพปัญหาและอุปสรรคในด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยเพื่อนำไปสู่กลไกที่จะผลักดันให้มีการปฏิรูปบ้านเมืองหรือของประเทศไทย ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป ทางกองบรรณาธิการวารสารจุลนิติ จึงได้ดำเนินการสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการเพื่อรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ ตลอดจนทรรศนะและข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ต่องานด้านนิติบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในประเด็นเรื่อง “ร่วมคิด ร่วมสร้าง สู่ทิศทางการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันประกอบด้วย รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า และสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ คณบดีคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และรองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา รองคณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำหรับบทความทางวิชาการอื่น ๆ นั้น วารสาร “จุลนิติ” ใคร่ขอเสนอบทความทางวิชาการด้านกฎหมายที่น่าสนใจ เรื่อง “สภาปฏิรูปแห่งชาติกับการปฏิรูปประเทศ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ และกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗” และเรื่อง “บทวิเคราะห์ระบบรัฐสภาและระบบการเลือกตั้งเพื่อปรับใช้กับระบบการเมืองของราชอาณาจักรไทย” นอกจากนี้ เนื้อหาในส่วนอื่นยังคงเข้มข้นด้วยข้อมูลทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่องานในด้านนิติบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกมากมาย

สุดท้ายนี้ กองบรรณาธิการใคร่ขอขอบคุณผู้อ่านทุกท่านที่ได้กรุณาติดตามผลงานของวารสาร “จุลนิติ” ด้วยดีเสมอมา ซึ่งเราพร้อมที่จะทำหน้าที่คัดสรรบทความและสร้างสรรค์ผลงานทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์เพื่อนำเสนอแก่ผู้อ่านทุกท่านต่อไป



พระบรมราชาโชวาท



พระราชทานแก่ทหารรักษาพระองค์
ในพิธีตรวจพลสวนสนามเนื่องในโอกาสเฉลิมพระชนมพรรษา
วันพุธที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๑๒

“...ชาติของเรารักษาเอกราชอธิปไตยมาได้จนถึงทุกวันนี้ด้วยความสามัคคี
คนไทยเราแต่ละคนรู้จักประโยชน์ส่วนรวมของชาติ รู้จักปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้อง
และเกื้อกูลกัน ผลการปฏิบัติของเรานั้นจึงเกิดเป็นพลังอันยิ่งใหญ่ซึ่งสามารถกำจัด
และป้องกันภัยต่าง ๆ มิให้ทำอันตรายแก่เราได้ แม้จะมีศัตรูคิดร้าย บุกรุกคุกคาม
อย่างหนักหนาเพียงใด เราก็ยังไม่เพลี่ยงพล้ำ ขอให้ทุกคนสำนึกตระหนักว่า
ความสามัคคีสามัคคีของเรานั้นเป็นสิ่งสำคัญที่สุด ที่จะต้องรักษาไว้ให้ยั่งยืน
อยู่ตลอดไป หากเรามีความประมาท เราแตกสามัคคีกันเมื่อใด เราก็จะเป็นอันตราย
ย่อยยับลงเมื่อนั้น ไม่มีใครอื่นที่ไหนจะช่วยเราได้นอกจากตัวเราเอง...”



สารบัญ

บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ

เรื่อง “ร่วมคิด ร่วมสร้าง สู่ทิศทางการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

- บทนำบทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ ๑
- รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย ๓
รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า และสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ
- ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ๑๒
คณบดีคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ
- รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา ๒๐
รองคณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานด้านนิติบัญญัติ

- สรุปผลการประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๗ และวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๗ และสรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๗ ๒๙

บทความทางวิชาการ

- สภาปฏิรูปแห่งชาติกับการปฏิรูปประเทศ คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ และกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดย สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๓๓
- บทวิเคราะห์ระบบรัฐสภาและระบบการเลือกตั้งเพื่อปรับใช้กับระบบการเมืองของราชอาณาจักรไทย (An Analysis on Parliamentary Systems and Electoral Systems for the Purpose of Designing the Political System of the Kingdom of Thailand) โดย นางสาวสกลรัตน์ สร้างสมวงษ์ นิติกรปฏิบัติการ สำนักกฎหมาย ๔๐



สรุปการสัมมนาทางวิชาการ

- ปาฐกถา เรื่อง เส้นทางการปฏิรูปประเทศไทย ๕๕

ร่างกฎหมายที่น่าสนใจ

- ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. ๖๙

แนะนำกฎหมายใหม่และกฎหมายที่น่าสนใจ

- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๖ ๗๗
- พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๖ ๘๓
- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๖ ๘๔

สรุปคำพิพากษาของศาล และผลการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่น่าสนใจ

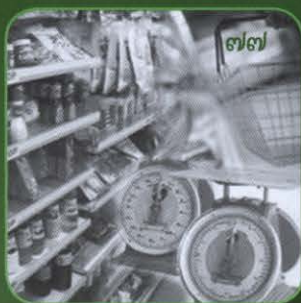
- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๕๓/๒๕๕๗
เรื่อง สถานะของประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับ ๘๙

คมความคิด เข็มทิศรัฐธรรมนูญ

- กระบวนการตราพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตาม
บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ๙๙

มุมมองก่อนความคิดนิติบัญญัติ : Legal Reflection

- หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล
ตอน การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามข้อบังคับกระทรวงการคลัง
ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๖ ๑๐๙



สารบัญ

การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM

- ปัญหาหนี้ในระบบกับสภาพสังคมไทย ๑๑๕

สารพันปัญหากฎหมาย

- ภาษีมรดกกับการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ๑๒๓

เกร็ดกฎหมายน่ารู้

- สิทธิบัตร ๑๓๓

หน้าต่างโลก : The Knowledge Windows

- “ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ” กับการเป็นบ่อเกิด
ของกฎหมายระหว่างประเทศ ๑๔๓

แนะนำเว็บไซต์

- สมาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (www.iata.org) ๑๕๕
และจับตาอาเซียน (www.aseanwatch.org)





ร่วมคิด ร่วมสร้าง สู่ทิศทางการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งได้ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เป็นต้นมานั้น ได้กำหนดให้มี “สภาปฏิรูปแห่งชาติ” ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกิน ๒๕๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ เพื่อทำหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปด้านต่าง ๆ เสนอต่อ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่มีการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติครั้งแรก และให้มี “คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๓๖ คน ซึ่งประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติแต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้ คือ ประธานกรรมการตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอ ผู้ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอ จำนวน ๒๐ คน และผู้ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอฝ่ายละ ๕ คน โดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อพิจารณาต่อไป

ทั้งนี้ ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้กำหนดกรอบแนวทางในการดำเนินการเพื่อพิจารณาศึกษาและยกร่างรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๓๕ โดยกำหนดให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) การรับรองความเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้
- (๒) การให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่เหมาะสมกับสภาพสังคมของไทย
- (๓) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งกลไกในการกำกับและควบคุมให้ใช้อำนาจรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน



(๔) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบมิให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมายว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเคยกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาด

(๕) กลไกที่มีประสิทธิภาพที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และพรรคการเมือง สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ ปราศจากการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๖) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการส่งเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับ

(๗) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการปรับโครงสร้างและขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน และป้องกันการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งสร้างค่านิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว

(๘) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนโดยสอดคล้องกับสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ และกลไกการตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงินของรัฐที่มีประสิทธิภาพ

(๙) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันมิให้มีการทำลายหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญจะได้วางไว้

(๑๐) กลไกที่จะผลักดันให้มีการปฏิรูปเรื่องสำคัญต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ต่อไป

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นและความคุ้มค่าที่ต้องมี “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ” โดยในกรณีที่ต้องมี ให้พิจารณามาตรการที่จะให้การดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย

ในการนี้ เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการเกี่ยวกับการดำเนินการกระบวนการและแนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ดังกล่าว ทางกองบรรณาธิการวารสารจุลนิตี จึงได้ดำเนินการสัมภาษณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ ตลอดจนทรรศนะและข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ต่อกำหนดด้านนิติบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในประเด็นเรื่อง “ร่วมคิด ร่วมสร้าง สู่ทิศทางการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันประกอบด้วย รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า และสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ คณบดีคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และรองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา รองคณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี หรือหลักการสำคัญที่สมควรจะได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รวมทั้งสาเหตุสำคัญของสภาพปัญหาและอุปสรรคในด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยเพื่อนำไปสู่กลไกที่จะผลักดันให้มีการปฏิรูปบ้านเมืองหรือของประเทศไทยให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ตลอดจนแนวทางและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่จะประโยชน์ต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศไทยให้สัมฤทธิ์ผลตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเป็นพลังขับเคลื่อนให้สังคมไทยพัฒนาไปสู่ความเป็นธรรมและเจริญก้าวหน้าต่อไป โดยท่านผู้อ่านสามารถศึกษาและติดตามรายละเอียดของเรื่องดังกล่าวได้ใน “จุลนิตี” ฉบับนี้. ๑



รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย^๑

“ร่วมคิด ร่วมสร้าง สู่ทิศทางการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันจันทร์ที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๗
ณ สถาบันพระปกเกล้า

จุดนิตี : ขอกราบถึงแนวคิด ทฤษฎี หรือหลักการที่สำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย : สำหรับการเขียนรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการใช้ปกครองรัฐหรือประเทศนั้น ถ้าเราพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่บัญญัติรัฐธรรมนูญไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแล้วจะเห็นว่า มี ๒ แนวทางใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ (๑) กลุ่มประเทศที่เขียนรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในเชิงวางหลักการไว้อย่างกว้าง ๆ เป็นหลักการทั่วไปโดยไม่ได้ลงรายละเอียด ซึ่งหากต้องการกำหนดรายละเอียดในเรื่องใดก็สามารถไปบัญญัติเป็นกฎหมายลำดับรองต่อไป ข้อดีคือ การเขียนรัฐธรรมนูญแบบนี้จะไม่ถูกยกเลิกได้ง่าย มีแต่เพียงการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปเท่านั้น และ (๒) กลุ่มประเทศที่เขียนเนื้อหารัฐธรรมนูญแบบใส่รายละเอียดมากไว้ในตัวรัฐธรรมนูญ ยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีประวัติศาสตร์และความเป็นมาในการเขียนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยจะใส่รายละเอียดไว้มาก ดังนั้นโอกาสที่จะไม่ทันสมัยไม่ชัดเจนในการตีความก็มีมากขึ้น ทำให้เราต้องมีกระบวนการแก้ไขอยู่เสมอ ซึ่งปัจจุบันนี้ประเทศไทยเลือกที่จะเขียนรัฐธรรมนูญแบบใส่รายละเอียดมากขึ้นส่งผลให้รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ ไป จึงต้องใส่รายละเอียดเพิ่มมากขึ้นอีก ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีทั้งหมด ๓๐๙ มาตรา



^๑สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท (ชีววิทยา) มหาวิทยาลัยขอนแก่น, พ.บ. (รัฐประศาสนศาสตร์) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, M.P.S. (Policy Science), Saitama University, Japan. ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า และสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ.



“การเขียนรัฐธรรมนูญที่ละเอียดมากและการออกแบบทุกเรื่องไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นจะทำให้มีโอกาสที่จะเกิดความไม่ครอบคลุมหรือเกิดความขัดแย้งกันเอง และโอกาสที่จะทำให้เกิดทันสมัยอยู่ตลอดเวลาอันจึงเป็นเรื่องยาก ผมจึงมีความเห็นว่ายากสำคัญของการร่างรัฐธรรมนูญคือการเน้นย้ำให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในแต่ละเรื่องแต่ละประเด็น”

แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วบางมาตรามีอนุมาตราถึง ๑๐ อนุมาตรา จึงเป็นการเขียนที่ใส่รายละเอียดมากจนเกินไปอันอาจทำให้เกิดปัญหาความไม่ทันสมัยขึ้นได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง หรืออาจเกิดความต้องการที่จะปรับแก้ จนในที่สุดอาจนำไปสู่ประเด็นปัญหาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้ตั้งกรณีที่เกิดขึ้นซึ่งยังไม่แนบรอมกรณีการฉีกรัฐธรรมนูญ

หลักการในการจัดทำรัฐธรรมนูญวันนี้เราต้องตัดสินใจว่าเราต้องการอย่างไร โดยหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญคือการวางหลักการซึ่งเป็นกติกาทั่วไปในการปกครองประเทศ ซึ่งมีเรื่องหลัก ๆ คือ โครงสร้างของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ระบบการเมืองการปกครอง ในส่วนของภาคประชาชนจะเป็นเรื่องสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และในกรณีของประเทศไทยเรามีประวัติศาสตร์อันยาวนานชัดเจนตลอดมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกจนถึงฉบับปัจจุบันว่าเป็นรัฐธรรมนูญในระบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงมีหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ยังมีเนื้อหาที่ก่อให้เกิดองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญขึ้น ฉะนั้นในหลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญคือการวางโครงสร้างและการออกแบบประเทศว่าจะเป็นอย่างไปอย่างไร เมื่อนำมาเชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเนื้อหาในเรื่องต่าง ๆ เพิ่มเติม นั้นย่อมเป็นการชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่คงมีรายละเอียดเนื้อหาเพิ่มมากขึ้นอีก จึงค่อนข้างชัดเจนว่าการร่างรัฐธรรมนูญฉบับต่อไปจะกลับไปใช้แนวการเขียนแบบวางหลักการทั่วไปคงไม่ได้แล้ว ผมคิดว่าวันนี้เรามีบทเรียนหลายเรื่องที่มีความเห็นไม่ตรงกัน ดังนั้น การที่จะร่างรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหาในอดีต เช่น ปัญหาข้อถกเถียงในมาตรา ๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เกี่ยวกับสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ถ้าจะบัญญัติให้ชัดเจนขึ้นก็จะต้องเขียนหลักการให้ยาวขึ้น เพราะฉะนั้นผมคิดว่าแนวโน้มการร่างรัฐธรรมนูญจึงน่าจะเป็นการใส่รายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ที่มีประเด็นปัญหาการตีความหรือข้อถกเถียงมากขึ้นเรื่อย ๆ

อย่างไรก็ดีการเขียนรัฐธรรมนูญที่ละเอียดมากและการออกแบบทุกเรื่องไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นจะทำให้มีโอกาสที่จะเกิดความไม่ครอบคลุมหรือเกิดความขัดแย้งกันเอง และโอกาสที่จะทำให้เกิดทันสมัยอยู่ตลอดเวลาอันจึงเป็นเรื่องยาก ผมจึงมีความเห็นว่ายากสำคัญของการร่างรัฐธรรมนูญคือการเน้นย้ำให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในแต่ละเรื่องแต่ละประเด็น ซึ่งคงต้องยอมรับว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่ได้เขียนเรื่องของเจตนารมณ์ไว้ชัดเจนมาก



เท่าใดนัก จึงทำให้เกิดการตีความกันไปมากมายถึงขนาดไปยกเอาคำอธิบายของบุคคลมาเป็นข้อถกเถียงกัน การร่างรัฐธรรมนูญในลักษณะเช่นนี้จะทำให้เกิดความเสียหายหรือไม่ นั่น ผมเห็นว่าความเสียหายอาจไม่เกิดขึ้นถ้าผู้บังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญตีความกันอย่างตรงไปตรงมา และไม่ตีความเข้าข้างหรือแสวงหาประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมาย แต่ถ้าหากมีผู้ใช้ประโยชน์ในช่องว่างเหล่านี้ รัฐธรรมนูญก็อาจจำเป็นต้องถูกแก้ไขอยู่เรื่อยไปเพื่ออุดช่องว่างทางกฎหมาย

จุดนิต : ในทหระณะของท่านเห็นว่า วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยที่ผ่านมา ซึ่งก่อให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาอันนำไปสู่การปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ของประเทศไทย ให้สมบูรณยิ่งขึ้นนั้น มีสาเหตุมาจากสภาพปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ๆ ในประการใดบ้าง และจะมีแนวทางอย่างไรในการแก้ไขสภาพปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ๆ ในประการใดบ้าง และจะมีแนวทางอย่างไรในการแก้ไขสภาพปัญหาและอุปสรรคนั้นให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ ได้อย่างเป็นรูปธรรม

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย : ผมคิดว่าวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นวิกฤตของความขัดแย้งทางการเมืองและมุมมองของคนในสังคมไทยที่มีความเห็นไม่ตรงกัน แต่อย่าลืมว่าความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันของคนในสังคมเป็นเรื่องปกติในสังคมนระบอบประชาธิปไตยที่ต้องมีทางออกเสมอ เพียงแต่ผมคิดว่าความขัดแย้งนี้ในกลไกหรือกระบวนการของการดำเนินการโดยองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เมื่อได้ตัดสินใจหรือดำเนินการสิ่งใดไปแล้วมีส่วนทำให้คนส่วนหนึ่งที่มีความเห็นไม่ตรงกันรู้สึกได้ถึงชัยชนะและความพ่ายแพ้ และเกิดความรู้สึกว่ามีฝ่ายชนะและฝ่ายแพ้ ความขัดแย้งเหล่านี้ยังคงเกิดขึ้นเรื่อย ๆ จากการที่เราไม่เคารพกติกาซึ่งกันและกัน ดังนั้น สิ่งนี้ถือเป็นปัญหาขั้นพื้นฐาน ซึ่งผมคิดว่าความจริงแล้วปัญหาอาจมิใช่เกิดจากรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญเพียงแต่เขียนวางหลักการเรื่องต่าง ๆ ไว้ขึ้นอยู่กับเราว่าจะเลือกส่วนไหนมาใช้ ผมยกตัวอย่าง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐^๒ เรื่องการทำหนังสือสัญญา กับนานาชาติประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ได้บัญญัติให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภท กรอบการเจรจา ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา โดยบทเฉพาะกาลเขียนไว้ชัดเจนว่าให้ดำเนินการจัดให้มีกฎหมายตามมาตรา ๑๙๐ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าผู้ที่ยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอธิบายไว้เลยว่าประเภทของสัญญาหรือกรอบการเจรจาที่จะเข้าเงื่อนไขตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ เป็นอย่างไร เราคงไม่เกิดปัญหาตามมา แต่เนื่องจากเราไม่ได้ทำและเราก็ไปตีความว่าบทเฉพาะกาลไม่ได้เขียนคำว่าประเภทของสัญญาไว้ ดังนั้น ถ้าไปออกกฎหมายอาจเกิดการตีความเกินเลยไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งการออกมาแสดงความเห็นในลักษณะเช่นนี้ทำให้บ้านเมืองเดินต่อไปไม่ได้ ทำให้ดูเหมือนว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ เป็นปัญหา ซึ่งผมคิดว่ารัฐธรรมนูญทุกมาตราไม่มีมาตราใดมีความสมบูรณ์ที่สุด อาจจะมีช่องว่างทางกฎหมายที่ย่อมเกิดขึ้นได้ เมื่อเกิดเป็นความขัดแย้งแบบนี้ สุดท้ายก็นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนั่นคือการรัฐประหารและสิ่งที่จะต้องทำเป็นลำดับแรกคือต้องยกเลิกรัฐธรรมนูญและมีรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

^๒แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔.



ดังนั้น ผมจึงเห็นว่าปัญหาความขัดแย้งจริง ๆ แล้วอยู่ที่วุฒิภาวะของคนในสังคม อยู่ที่บทบาทของแต่ละฝ่ายที่ต้องการชัยชนะโดยไม่พยายามหาทางออกร่วมกันมากกว่าปัญหาความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากการที่สถาบันพระปกเกล้าได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการสร้างความปรองดองแล้วพบว่า ความขัดแย้งของคนในสังคมแบ่งเป็นสองส่วน ส่วนแรกคือ ความขัดแย้งเกี่ยวกับความเชื่อและอุดมการณ์ในระบอบประชาธิปไตย ความขัดแย้งนี้กลุ่มหนึ่งอาจมองว่าประชาธิปไตยให้ถือเอาจากเสียงข้างมากย่อมกระทำอย่างไรก็ได้ แต่อีกกลุ่มหนึ่งมีความเห็นว่าใช้เสียงข้างมากยังไม่พอ จำเป็นต้องมีความถูกต้องและไม่ทุจริตคอร์รัปชันด้วย ซึ่งทั้งหมดเป็นความขัดแย้งในเชิงความคิดเห็น เมื่อเชื่อมโยงกับผลประโยชน์ทางการเมืองจึงทำให้ความขัดแย้งนี้รุนแรงขึ้น แต่ความขัดแย้งที่เป็นปัญหาทางการเมืองที่แท้จริง ผมมองว่าเป็นปัญหาเรื่องช่องว่างระหว่างเศรษฐกิจและสังคมของคนในสังคมที่ทำให้โครงสร้างเชิงอุปถัมภ์ของระบบการเมืองยังคงอยู่ได้ เช่น ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง เป็นต้น คำว่า “การลดช่องว่าง” ผมไม่ได้หมายความว่าทำให้เท่ากัน แต่หมายถึงความพยายามทำให้ช่องว่างลดน้อยลง ทำให้คนที่มีสถานะทางสังคมใกล้เคียงกันเป็นคนหมู่มากของสังคมนั้นคือทางออก กลไกการออกแบบให้ประชาชนเข้าถึงการบริการของรัฐและได้รับโอกาสการกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรมนี้คือคำตอบใหญ่

สำหรับประเด็นต่อไปก็คือ กระบวนการยุติธรรมที่ทำให้คนรู้สึกว่าเป็นกระบวนการที่คนเชื่อถือได้ อย่าให้รู้สึกเป็นความแพ้อะไรหรือชนะ ผลคำพิพากษาในกระบวนการยุติธรรมฝ่ายที่ชนะคดีจะรู้สึกว่าเป็นธรรม ฝ่ายที่แพ้คดีก็รู้สึกว่าเป็นธรรม ความเป็นธรรมจึงอยู่ที่ว่าคนส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นอย่างไร ดังนั้น การออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปจึงต้องกลับมาทบทวนว่าอย่างไรให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้นทั้งในแง่ของสถานะทางเศรษฐกิจสังคมและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรม ผมคิดว่าสิ่งเหล่านี้เป็นเงื่อนไข ไม่ว่าจะออกแบบโครงสร้างการเมืองอย่างไร จะกำหนดเขตเลือกตั้งในลักษณะเขตเล็กเขตใหญ่ จะเลือกแบบบัญชีรายชื่อหรือจะเลือกเป็นสัดส่วนแบบเดียว ทั้งหมดนี้อำนาจสุดท้ายในการเลือกอยู่ที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Voter) การออกแบบการปฏิรูปโดยเน้นเรื่องการแก้ไขหรือควบคุมนโยบายประชานิยม ผมคิดว่าเป็นเรื่องปลายเหตุ เพราะนโยบายทางการเมืองทั้งหมดล้วนแต่เป็นนโยบายประชานิยมทั้งสิ้น เพียงแต่เมื่อดำเนินการตามนโยบายประชานิยมแล้วผลที่ตามมาเกิดความเสียหายกับระบบเศรษฐกิจของประเทศและส่งผลทำให้กลไกอื่น ๆ เสื่อมเสียไปด้วยหรือไม่ เพราะฉะนั้นไม่ควรสรุปความว่านโยบายประชานิยมเป็นเรื่อง



การร่างรัฐธรรมนูญจึงควรออกแบบเพื่อแก้ไขปัญหารากฐานรากโดยการสร้างระบบที่ทำให้ประชาชนมีสถานะทางสังคมที่ใกล้เคียงกันและไม่แตกต่างกันจนเกินไป ผมคิดว่าสิ่งนี้คือหัวใจสำคัญมากกว่าความคิดที่จะปฏิรูปประเทศในระยะยาว การแก้ไขปัญหเฉพาะหน้า ปัญหาเฉพาะเรื่องเป็นปัญหาที่มีข้อยุติได้และบางเรื่องอาจไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ไม่ดี เพียงแต่เราดูถึงผลลัพธ์ที่ตามมาของนโยบายเหล่านั้นว่าเป็นอย่างไร บางครั้งแม้จะเป็นนโยบายที่ดีมีประโยชน์แต่พฤติกรรมของคนที่น่านโยบายไปใช้ในทางทุจริตแล้วก็ย่อมส่งผลเสียหายตามมาได้เช่นกัน ดังนั้น เราจำเป็นต้องแยกแยะระหว่างหลักการกับพฤติกรรม ถ้าหลักการดีเป็นนโยบายที่ดีเราต้องจัดการคนทุจริตให้เร็ว ลงโทษให้เร็วและให้เด็ดขาด ทุกวันนี้เรามักสับสนกันระหว่างหลักการกับเหตุการณ์ที่เป็นพฤติกรรมในทางไม่ดี จึงกลายเป็นปัญหาว่าจะออกแบบอย่างไรเพื่อแก้ไขเรื่องเหล่านี้

รัฐธรรมนูญเป็นกลไกที่ออกแบบเชิงโครงสร้างแต่ไม่ใช่ออกแบบเพื่อแก้ไขพฤติกรรม การแก้ไขพฤติกรรมต้องไปใช้กระบวนการอื่น ๆ ยกตัวอย่างเช่น เราจะกำหนดในรัฐธรรมนูญอย่างไรไม่ให้มีการซื้อสิทธิขายเสียง อาจมีการกำหนดบทลงโทษที่รุนแรง ยุบพรรคการเมืองหรืออะไรก็ได้ แต่ในที่สุดแล้วพฤติกรรมเหล่านี้จะแก้ไม่ได้ถ้าเราไม่ได้แก้ไขจากปัญหาที่เป็นฐานราก เพราะฉะนั้นการร่างรัฐธรรมนูญจึงควรออกแบบเพื่อแก้ไขปัญหารากฐานรากโดยการสร้างระบบที่ทำให้ประชาชนมีสถานะทางสังคมที่ใกล้เคียงกันและไม่แตกต่างกันจนเกินไป ผมคิดว่าสิ่งนี้คือหัวใจสำคัญมากกว่าความคิดที่จะปฏิรูปประเทศในระยะยาว การแก้ไขปัญหเฉพาะหน้า ปัญหาเฉพาะเรื่องเป็นปัญหาที่มีข้อยุติได้และบางเรื่องอาจไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นเพียงปัญหาเฉพาะกาลเฉพาะเหตุเท่านั้น

นอกจากนี้เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พบว่ามีการเขียนไว้อย่างละเอียดมาก เกิดคำถามขึ้นว่า การเขียนไว้อย่างละเอียดนั้นจะครอบคลุมทุกเรื่องหรือไม่ คำตอบคือ ยิ่งเขียนไว้ละเอียดมากอาจจะยังไม่ครอบคลุมยิ่งไปกว่านั้น การเขียนแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐละเอียดมาก ๆ อาจส่งผลทำให้ผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายรัฐบาลไม่มีความจำเป็นต้องเสนอแนะแนวนโยบายใด ๆ เพิ่มเติมอีก เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น หลักการที่เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Fundamental State Policy) จึงควรเป็นการกำหนดแนวทางไว้เฉพาะเรื่องสำคัญ โดยมีเนื้อหาสาระที่สอดคล้องและไม่ขัดแย้งกันเอง

สำหรับปัญหาในกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้กำหนดให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๕ ด้วย ทำให้การร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปดูจะมีความเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น ผมเห็นว่าโดยหลักการแล้วการออกแบบรัฐธรรมนูญเราต้องไม่มีอคติต่อเรื่องใด ๆ และต้องระลึกรู้เสมอว่ารัฐธรรมนูญแต่ละฉบับต้องสามารถนำไปใช้ได้ในระยะยาว ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนผู้ใช้รัฐธรรมนูญเกิดความเข้าใจกฎหมายรัฐธรรมนูญมากขึ้น เพราะฉะนั้นหลาย ๆ เรื่องที่ต้องการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับเหตุการณ์เราอาจไม่จำเป็นต้องเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญก็ได้



จุดนิตี : นอกจากเรื่องที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ ซึ่งคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้ครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ แล้ว ในกรณีของ ท่านเห็นว่าการสมควรมีการบัญญัติเรื่องใดเพิ่มเติมหรือไม่ ประการใด ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นไปอย่างมั่นคงและยั่งยืน

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย : ผมคิดว่าแนวคิดในการกำหนดกรอบในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ นั้น เป็นแนวคิดในเชิงของการป้องกันปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีตซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของวิกฤตการณ์ร้ายแรงที่ส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร และในทางตุลาการ อันนำไปสู่การควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศและการให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งการกำหนดกรอบในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนั้น มีทั้งข้อดีและข้อเสีย สำหรับข้อดี คือ เป็นหลักประกันว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างน้อยจะต้องมีเนื้อหาสาระตามเรื่องที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ข้อเสีย คือ ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญถูกจำกัดขอบเขตของเนื้อหาในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และไม่สามารถออกแบบรัฐธรรมนูญนอกกรอบที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวได้

ในทรรศนะของผมเห็นว่าหัวใจสำคัญของการปฏิรูปประเทศคือการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม ซึ่งเป็นต้นเหตุสำคัญที่นำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย แต่เมื่อพิจารณาเรื่องที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวแล้ว เห็นว่าเป็นเรื่องกลไกในการป้องกันและตรวจสอบปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีต เช่น หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ หลักนิติธรรม คุณธรรม จริยธรรม ธรรมาภิบาล และหลักความเป็นอิสระ เป็นต้น รวมถึงหลักการทั่วไปที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา เช่น รูปแบบของรัฐ ระบอบการปกครองประเทศ เป็นต้น แต่เรื่องที่ไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดเจน เช่น หลักการในเชิงของการพัฒนาประเทศ และหลักการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม



สำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นั้น ควรต้องส่งเสริมหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการสนับสนุนให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจทั้งกระบวนการและรูปแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ผ่านกระบวนการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในนโยบายสำคัญของรัฐบาลและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว เช่น การกำหนดประเด็นเกี่ยวกับ



นโยบายประชานิยมว่ามีข้อดีหรือข้อเสียอย่างไร ซึ่งในทรรศนะของผมเห็นว่าการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพที่สุดคือ การเปิดเวทีให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตั้งคำถามว่านโยบายของรัฐบาลเป็นนโยบายที่มีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด จะดำเนินนโยบายโดยใช้งบประมาณจากแหล่งใด และจะเกิดประโยชน์กับประชาชนมากน้อย เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อให้



เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น อันจะนำมาสู่การตกผลึกทางความคิดและเกิดความเข้าใจร่วมกันในนโยบายสาธารณะของรัฐบาล

ผมคิดว่าเรื่องที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในบางเรื่อง อาจจะทำให้เกิดปัญหาต่อการปฏิรูปประเทศ เช่น กลไกในการป้องกันและตรวจสอบมิให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอบัญญัติว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเคยกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาดนั้น เป็นกลไกในการกีดกันไม่ใช้การป้องกัน ดังนั้น การปฏิรูปประเทศเราควรออกแบบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีความเป็นกลางและแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งของสังคมมากกว่าการมุ่งแก้ไขปัญหาคที่เคยเกิดขึ้นในอดีตจนกระทั่งกลายเป็นการกีดกันทางการเมือง

จุดนิต : บทสรุป และข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่จะป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศไทยให้สัมฤทธิ์ผลตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเป็นพลังขับเคลื่อนให้สังคมไทยพัฒนาไปสู่ความเป็นธรรมและเจริญก้าวหน้าต่อไป

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย : ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ควรศึกษาจากบทเรียนในการจัดทำรัฐธรรมนูญในอดีต เช่น การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ เพื่อนำมาปรับใช้ในการออกแบบในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งผมคิดว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ควรบัญญัติไว้เฉพาะหลักการสำคัญ ส่วนรายละเอียดควรนำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติทั่วไป เพราะแนวโน้มในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะมีเนื้อหาเพิ่มมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ถูกยกเลิกไป ทั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวคิดที่ว่าเรื่องใดที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะมีความศักดิ์สิทธิ์ เพราะรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายสูงสุดและบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งไม่ได้ อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงแล้วรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดกลับถูกยกเลิกง่ายกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และความยั่งยืนของรัฐธรรมนูญไม่ได้อยู่ที่ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแต่ขึ้นอยู่กับกรยอมรับของคนในสังคมซึ่งกระบวนการในการสร้างการยอมรับของประชาชนควรเริ่มต้นจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ



การปฏิรูปประเทศเราควรคิดไปข้างหน้า ซึ่งในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อาจจะต้องกล้าทบทวนเนื้อหาในรัฐธรรมนูญที่เคยบัญญัติไว้โดยนำทริเจนจากการใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาว่าเรื่องใดควรคงไว้และเรื่องใดควรตัดออก ถ้าจะต้องเปลี่ยนแปลงต้องกล้าเปลี่ยนแปลง เช่น องค์การตามรัฐธรรมนูญซึ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ยังคงบัญญัติรองรับเรื่องดังกล่าว ซึ่งองค์การตามรัฐธรรมนูญนั้นถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมาทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ และฉบับปี ๒๕๕๐ มีปัญหาอย่างมากในเรื่องดุลอำนาจและขอบเขตการใช้อำนาจระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เราควรศึกษาทริเจนจากการที่เราออกแบบให้้องค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กรมีอำนาจในการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และให้คำวินิจฉัยเป็นเด็ดขาดผูกพันทุกองค์กร ทำให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจก้าวล่วงองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นหรือไม่ หากเห็นว่ามีปัญหาเราต้องกล้าที่จะเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดดุลยภาพในการใช้อำนาจระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากกรอบระยะเวลาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญมีเวลาเพียง ๔ เดือนซึ่งค่อนข้างจำกัด ผมคิดว่าการออกแบบรัฐธรรมนูญใหม่น่าจะเป็นโอกาสของการออกแบบจากฐานศูนย์ คือเริ่มออกแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ขององค์กรใช้อำนาจใหม่ ถ้าจะให้ผมเสนอแนะแนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว เราน่าจะทำใจให้หนึ่ง ๆ แล้วคิดกันใหม่ด้วยความบริสุทธิ์ใจ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่เป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการปฏิรูปประเทศไทย

สำหรับเนื้อหาในรัฐธรรมนูญควรออกแบบเพื่อความกินดีอยู่ดีของประชาชนเป็นหลัก ดังนั้นจึงต้องกลับมาคิดกันใหม่ว่ากลไกที่จะนำไปสู่ความอยู่ดีกินดีของประชาชนนั้นควรมีเนื้อหาสาระอย่างไร ซึ่งเราต้องยอมรับความจริงว่าในการปกครองระบอบประชาธิปไตยจักต้องมีพรรคการเมือง แต่สิ่งที่จะต้องกำหนดให้ชัดเจนคือ เราจะให้มีพรรคการเมืองในรูปแบบใด ถ้าเราได้ข้อสรุปที่ชัดเจนว่าจะออกแบบให้มีพรรคการเมืองพรรคใหญ่เพียง ๒ พรรค หรือให้มีหลายพรรคการเมืองแบบเดิม พอมีเป้าหมายที่ชัดเจนการออกแบบสามารถทำได้ แต่วันนี้การจัดทำรัฐธรรมนูญเรามุ่งไปที่การแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีตมากกว่าการมองไปข้างหน้าและหารูปแบบที่มีความเหมาะสมและลงตัวกับบริบททางสังคมและการเมืองของประเทศ

ประเด็นต่อมา คือ การออกแบบองค์กรตามรัฐธรรมนูญควรจะมีองค์กรใดบ้าง มีอำนาจหน้าที่อย่างไร และจะต้องไม่ให้เกิดปัญหาเรื่องความทับซ้อนของอำนาจ ดังเช่นกรณีปัญหาอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจขององค์กรใด ซึ่งเป็นปัญหากรณีสมาชิกวุฒิสภา (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา) เข้าชื่อกันแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกรณีที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ แต่ศาลรัฐธรรมนูญกลับวินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือถ้าวินิจฉัยว่ากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญประเด็นนี้พอรับฟังได้ แต่การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเข้าไปถึงเนื้อหาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งในประเด็นนี้ผมคิดว่าอาจจะมีความปัญหาในทางวิชาการและเป็นปัญหาเรื่องการใช้อำนาจทับซ้อนกันขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งโจทย์ในลักษณะนี้เป็นโจทย์ที่เราควรนำมาพูดคุยกันให้แตกผลึก



ทางความคิด และออกแบบให้มีความชัดเจน
ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

สำหรับประเด็นสุดท้ายมีข้อสังเกต
บางประการที่บุคคลหรือองค์กรที่มีอำนาจ
ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ควรพิจารณา
ดังนี้ คือ ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
จะต้องระมัดระวังไม่ให้มีการครอบงำทาง
ความคิดโดยบุคคลหรือคณะบุคคลที่มี
อิทธิพลทางความคิดแล้วกลายเป็นคนที่



เสียงดังที่สุดในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งผมคิดว่าการปฏิรูปประเทศต้องใช้
ความรู้มากกว่าความเห็น โดยเนื้อหาสาระของ ๑๑ เรื่องที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
ต้องจัดทำให้ครอบคลุมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนั้น มีผลงาน
การศึกษาวิจัยของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ รวมทั้งมีความเห็นของนักวิชาการจำนวนมากที่สามารถ
นำมาปรับใช้โดยไม่จำเป็นต้องเริ่มต้นกระบวนการศึกษาใหม่ แต่ขึ้นอยู่กับบุคคลหรือองค์กรผู้มีอำนาจ
ในการจัดทำรัฐธรรมนูญว่าจะเลือกเอาแนวทางไหนมาปรับใช้เป็นต้นแบบในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
แต่วันนี้สังคมไทยมีความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายซึ่งความคิดเห็นเป็นเรื่องนามธรรม (subject)
แต่สิ่งที่สังคมไทยต้องการมากกว่าความคิดเห็นคือวิธีการและแนวทางที่เป็นรูปธรรม (object) ในการปฏิรูป
ประเทศไทยให้ก้าวข้ามปัญหาความขัดแย้งและนำพาประเทศชาติให้มีความเจริญก้าวหน้าและประชาชน
มีความอยู่ดีกินดี เพราะฉะนั้นจึงเป็นความท้าทายสำหรับกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่จะต้อง
เข้ามาร่วมคิดร่วมร่างกติกาสูงสุดในการปกครองประเทศ และจะต้องมีความกล้าหาญในการแสวงหา
แนวทางที่มีความลงตัวในการปฏิรูปประเทศ

ดังนั้น ผมคิดว่าถ้าเรากล้าที่จะเปลี่ยนแปลงเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย เราต้องกล้า
ที่จะปฏิรูปเนื้อหาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ให้มีเนื้อหาที่สร้างความเป็นธรรมกับบุคคลทุกฝ่าย
ทั้งนี้ เพื่อสร้างการยอมรับในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และเป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูป
สังคมไทยให้มีความเจริญก้าวหน้าและให้ประชาชนมีความกินดีอยู่ดีสืบไป ๑



ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ^๑

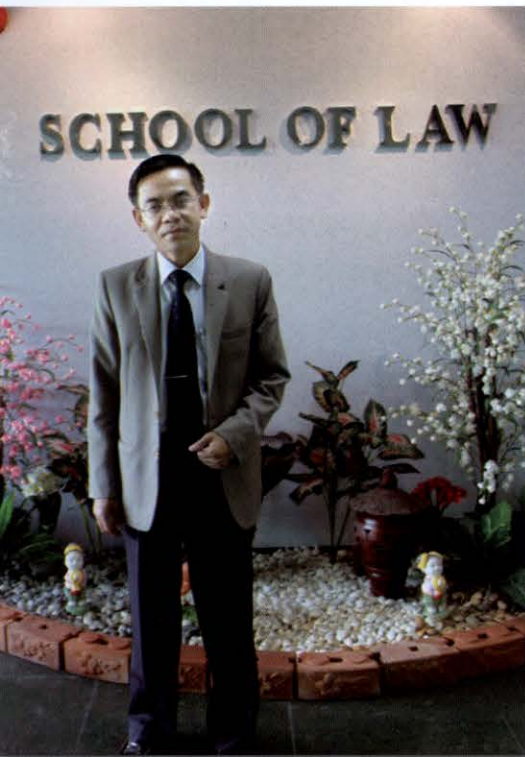
“ร่วมคิด ร่วมสร้าง สู่ทิศทางการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”



กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗

ณ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



จุดนิตี : ขอรอบถึงแนวคิด ทฤษฎี หรือหลักการที่สำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิดฯ : หากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งประกอบด้วยหมวดต่าง ๆ แล้วจะพบว่า หมวดที่มีหลักการที่ดีซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการปรับปรุงหรือแก้ไขในหลักการก็คือ **หมวด ๑** บททั่วไป ในหมวดนี้ซึ่งประกอบด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และระบอบการปกครองของประเทศไทยว่าเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น ถือว่าเป็นหลักการที่เป็นที่ยุติแล้ว ดังนั้นจึงเป็นหลักการที่สำคัญที่ยังคงต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ นอกจากนี้ ยังมี**หมวด ๒** พระมหากษัตริย์ ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง **หมวด ๓** สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยเฉพาะหลักการเกี่ยวกับการรับรองหรือหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รวมทั้งหลักความเสมอภาค ซึ่งบัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา ๒๗ ถึงมาตรา ๓๐ เห็นควรให้คงหลักการตามเดิมไว้ แต่ในรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดกลุ่มสิทธิต่าง ๆ อาจปรับปรุงหรือแก้ไขได้ ส่วน**หมวด ๔** หน้าที่ของชนชาวไทย และ**หมวด ๕** แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ก็มีหลักการที่ดีและเป็นที่ยุติกันแล้ว ดังนั้น จึงควรคงไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่เช่นกัน

^๑คณบดีคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ.



จะต้องพิจารณาว่ารัฐสภาไทยควรมีรูปแบบเป็นระบบสภาเดี่ยวหรือระบบสภาคู่ หากกำหนดให้เป็น “ระบบสภาคู่” ซึ่งประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ก็ต้องพิจารณาเกี่ยวกับ “ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา” ต่อไปว่าควรจะให้ที่มาอย่างไร โดยรัฐธรรมนูญบางฉบับได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากกาเลือกตั้งเท่านั้น



สำหรับหมวดที่สำคัญซึ่งจำเป็นต้องนำมาพิจารณาเพื่อปรับปรุงแก้ไขในหลักการก็คือ หมวดเกี่ยวกับโครงสร้างของสถาบันทางการเมือง ได้แก่ หมวด ๖ รัฐสภา หมวด ๙ คณะรัฐมนตรี หมวด ๑๑ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และหมวด ๑๓ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ ในครั้งนี้จึงมีความเห็นว่า เรื่องที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขนั้นประกอบด้วย ๕ ประการ ดังนี้

ประการแรก เกี่ยวกับระบบรัฐสภา โดยจะต้องพิจารณาว่ารัฐสภาไทยควรมีรูปแบบเป็นระบบสภาเดี่ยวหรือระบบสภาคู่ หากกำหนดให้เป็น “ระบบสภาคู่” ซึ่งประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ก็ต้องพิจารณาเกี่ยวกับ “ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา” ต่อไปว่าควรจะให้ที่มาอย่างไร โดยรัฐธรรมนูญบางฉบับได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากกาเลือกตั้งเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาได้เปลี่ยนวิธีการได้มาและแก้ไขจำนวนสมาชิกวุฒิสภาเสียใหม่ให้แตกต่างไปจากเดิม โดยกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีที่มา ๒ วิธี คือ วิธีการเลือกตั้ง และวิธีการสรรหา แต่ถ้าจะให้เป็น “สภาเดี่ยว” โดยมีเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ก็ต้องพิจารณาเกี่ยวกับที่มาและวิธีการในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

ประการที่ ๒ เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี ที่ผ่านมารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และมติของสภาผู้แทนราษฎร ที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม มีฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับหลักการที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีที่มาจากกาเลือกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาดังกล่าว โดยเสนอให้นายกรัฐมนตรีมีที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคะแนนเสียงสูงสุดในระบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี และเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลแทน กรณีจึงต้องพิจารณาว่าจะต้องปรับปรุงหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการเกี่ยวกับที่มาของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่เหมาะสมอย่างไรต่อไป

ประการที่ ๓ เกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ ประเด็นที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับองค์กรที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเห็นว่า ควรบัญญัติเฉพาะ “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ที่มีความสำคัญที่จะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น ส่วน “องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ” เช่น องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น อาจไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สำหรับ “องค์กรศาล” เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่จำเป็นต้องกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นกัน เพราะเพียงแค่แสดงให้เห็นว่าเรามีศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลรัฐธรรมนูญ ก็เพียงพอแล้ว ดังนั้น หากองค์กรใดสามารถแยกออกมาต่างหากจากรัฐธรรมนูญได้หรือสามารถ นำรายละเอียดมากำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะได้แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติถึงองค์กรหรือรายละเอียด ขององค์กรนั้นไว้ในรัฐธรรมนูญอีก

ประการที่ ๔ เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะกระบวนการถอดถอนจาก ตำแหน่งนั้นควรมีการพิจารณาทบทวนว่า เหตุใดในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาการดำเนินกระบวนการ ถอดถอนจึงเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ กล่าวคือ ยังไม่สามารถถอดถอนบุคคล ออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งจำเป็นต้องพัฒนาและหาแนวทางในการปรับปรุงระบบการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ เกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐด้วยนั้น ก็ควรพัฒนากลไกและระบบการบังคับใช้ รวมทั้งมาตรการลงโทษให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนมากยิ่งขึ้นด้วย

ประการที่ ๕ เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นในสังคมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะปัญหาการตีความเกี่ยวกับบทบาท และอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และกระแสวิพากษ์วิจารณ์ เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาว่ามีได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงต้องมีการพิจารณาทบทวนว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนด ห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลง รูปของรัฐนั้นเพียงพอแล้วหรือไม่ และจำเป็นต้องมีระบบตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ โดยหากประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขต อำนาจในการตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญแล้วก็จำเป็นต้องบัญญัติไว้ให้ชัดเจน รวมทั้งวางหลักเกณฑ์และกลไกเพื่อป้องกัน ปัญหาในการตีความกฎหมายต่อไปด้วย



เพราะฉะนั้น จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งในแต่ละหมวด มีหลักการที่ดีและไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขในหลักการ แต่เนื่องจากประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจาก การบังคับใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กล่าวมาแล้วและได้มีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงรายละเอียด ของรัฐธรรมนูญบางประการดังกล่าว จึงเป็นหลักการสำคัญที่ควรนำมาเป็นข้อพิจารณาในการจัดทำ



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ในครั้งนี้ แต่อย่างไรก็ตาม ต้องคำนึงถึงหลักการในมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ที่กำหนดกรอบเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญไว้ว่าต้องครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ ที่กำหนดด้วย

จุดนิต : ในทรรศนะของท่านเห็นว่า วิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยที่ผ่านมา ซึ่งก่อให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาอันนำไปสู่การปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ของประเทศไทยให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นนั้น มีสาเหตุมาจากสภาพปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ๆ ในประการใดบ้าง และจะมีแนวทางอย่างไรในการแก้ไขสภาพปัญหาและอุปสรรคนั้นให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิดฯ : วิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยซึ่งก่อให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาอันนำไปสู่การปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ของประเทศไทยให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นนั้น เห็นว่ามีรากฐานมาจากสภาพปัญหา เกี่ยวกับ “ความเหลื่อมล้ำ” ที่เกิดขึ้นในสังคม ทั้งความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำในทางอำนาจ และความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกฎหมายของประชาชน โดย “ความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม” นั้น ถือเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างสูงสุด แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นจึงทำให้ประชาชนไม่ได้รับการปฏิบัติหรืออำนวยความสะดวกอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมเท่าที่ควร

ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ไม่เพียงแต่จะส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเท่านั้น ยังส่งผลกระทบต่อ “การเมือง” ของประเทศด้วย กล่าวคือ ความเหลื่อมล้ำได้ก่อให้เกิดกลุ่มชนชั้นนำที่มีอำนาจหรือกลุ่มธุรกิจที่ประสงค์จะเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในทางการเมือง โดยรวมตัวขึ้นในนามของ “พรรคการเมือง” ซึ่งพรรคการเมืองในระบบการเมืองไทยดังกล่าว ไม่ใช่พรรคการเมืองที่มีรากฐานมาจากมวลชนเหมือนกับประเทศอื่น ๆ หากแต่เป็นพรรคการเมืองของกลุ่มธุรกิจการเมืองหรือมีกลุ่มธุรกิจการเมืองอยู่เบื้องหลัง รวมทั้งไม่มีระบบพรรคและไม่มีการจัด



โครงสร้างภายในที่เป็นประชาธิปไตยด้วย ทั้งนี้ ในการเข้าสู่การเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์นั้น กลุ่มพรรคการเมืองจะอาศัยความอ่อนแอของโครงสร้างทางสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำด้วยการออก “นโยบายประชานิยม” แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายประชานิยมนั้นหากพิจารณากันอย่างถ่องแท้แล้ว จะพบว่าไม่สามารถสร้างขีดความสามารถของธุรกิจและประชาชนได้อย่างยั่งยืน และอาจนำไปสู่สภาพปัญหาต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม แนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย โดยการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่หรือตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเท่านั้น เห็นว่ายังไม่เพียงพอ เพราะสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยดังกล่าว จำเป็นต้องมีการปฏิรูปอย่างครบถ้วนรอบด้านเพื่อให้ความเหลื่อมล้ำลดลงอย่างแท้จริง โดยแนวทางหนึ่ง ที่เห็นได้ในขณะนี้ก็คือ การปฏิรูประบบภาษี โดยการขยายฐานการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ ซึ่งจะเก็บจากทรัพย์สิน เช่น ภาษีมรดก และภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยการจัดเก็บภาษีดังกล่าว ก็มีที่มาจากแนวความคิดในเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม มากยิ่งขึ้นนั่นเอง

จุดนิต : นอกจากเรื่องที่ยังบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ ซึ่งคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้ครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ แล้ว ในกรณีของ ท่านเห็นว่าการควรมีการบัญญัติเรื่องใดเพิ่มเติมหรือไม่ ประการใด ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปประเทศไทย ให้เป็นไปอย่างมั่นคงและยั่งยืน

ศาสตราจารย์ ดร. บัณฑิต : นอกจากเรื่องที่ยังบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ เห็นว่าการออกแบบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะทำให้โครงสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพนั้น ต้องสามารถตอบโจทย์ ๖ ประการดังต่อไปนี้ด้วย

ประการแรก จะออกแบบอย่างไรให้นายทุนไม่กล้าเสี่ยงลงทุนทางการเมือง ซึ่งจากประสบการณ์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้วางหลักการในบางเรื่องที่เป็นการเปิดช่องทำให้นายทุนกล้าเสี่ยงเข้ามาลงทุนทางการเมือง เช่น การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั้นจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไว้ในคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคการเมือง รวมถึงการกำหนดคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรีว่าจำเป็นต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นหลักที่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ก็ยังเป็นหลักการที่ทำให้นายทุนกล้าเสี่ยงเข้ามาลงทุนทางการเมือง กล่าวคือ เมื่อตัดสินใจลงทุนทางการเมืองแล้วยอมได้ ๒ อำนาจรัฐ คือ อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องวางหลักการที่ทำให้นายทุนไม่กล้าลงทุน หรือในทางเศรษฐศาสตร์คือ



เนื่องจากพรรคการเมืองของไทยมิใช่ตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายต่าง ๆ ที่แท้จริง หากแต่พรรคการเมืองเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มทุนเป็นหลัก ซึ่งทำให้ไม่มีตัวแทนผลประโยชน์ที่หลากหลายที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการปกป้องดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง ซึ่งเห็นว่าการกำหนดเพิ่มให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากกลุ่มอาชีพหลัก เช่น เกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน นักวิชาการ ข้าราชการ เป็นต้น



ต้องทำให้ความเสี่ยงที่จะได้รับผลตอบแทนกลับคืนมานั้นสูงกว่าการลงทุน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ความเสี่ยงสูงอาจไม่คุ้มต่อการลงทุนทางการเมือง อันเป็นหลักการตรวจสอบการทุจริตที่ต้นทาง ซึ่งย่อมมีประสิทธิภาพมากกว่าการไปตรวจสอบการทุจริตที่ปลายทาง

ประการที่ ๒ จะออกแบบอย่างไรที่จะทำให้ตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายได้มีโอกาสเข้ามาทำหน้าที่ในสภา เนื่องจากพรรคการเมืองของไทยมิใช่ตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายต่าง ๆ ที่แท้จริง หากแต่พรรคการเมืองเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของกลุ่มทุนเป็นหลัก ซึ่งทำให้ไม่มีตัวแทนผลประโยชน์ที่หลากหลายที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการปกป้องดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง ซึ่งเห็นว่าการกำหนดเพิ่มให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่มีที่มาจากกลุ่มอาชีพหลัก เช่น เกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน นักวิชาการ ข้าราชการ เป็นต้น ก็สามารถเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายได้ เนื่องจากเป็นฐานที่มีการรวมกลุ่มกันค่อนข้างชัดเจนอยู่แล้ว

ประการที่ ๓ จะออกแบบอย่างไรที่จะทำให้พรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งและเป็นพรรคการเมืองของมหาชน เนื่องจากระบบการเมืองไทยไม่มีระบบพรรคการเมืองที่เป็นพรรคของมวลชนอย่างแท้จริง ซึ่งจุดผิดพลาด คือ การมองว่าพรรคการเมืองจะเข้มแข็งโดยกฎหมาย จึงมีการออกแบบให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไว้ในคุณสมบัติของการเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคการเมือง การออกแบบกฎหมายดังกล่าวบนพื้นฐานที่ระบบพรรคการเมืองยังไม่มี ความเข้มแข็ง ประกอบกับการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองมักขึ้นอยู่กับตัวบุคคล และโครงสร้างภายในของพรรคการเมืองที่ได้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย รวมทั้งระบบอุปถัมภ์ ซึ่งทำให้ระบบพรรคการเมืองอ่อนแอ กลับทำให้นายทุนของพรรคมีความเข้มแข็งมั่นคงในทางการเมือง ดังนั้น จึงเห็นว่าควรยกเลิกการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไว้ในคุณสมบัติของการเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และยกเลิกกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคการเมือง นอกจากนี้ ในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้น ต้องให้สมาชิกพรรคการเมืองได้ลงมติในการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ไม่ใช่ขึ้นอยู่กับผู้บริหารที่อยู่ส่วนกลางหรือเจ้าของพรรคการเมืองเป็นผู้กำหนดเท่านั้น ซึ่งจะทำให้การได้มาซึ่งสมาชิกพรรคการเมืองเป็นไปตามหลักการระบอบประชาธิปไตย



ประการที่ ๔ จะออกแบบอย่างไรไม่ให้กลุ่มทุนใช้นโยบายประชานิยมก่อผลเสียหายทางวินัยการเงินการคลังและก่อปัญหาหนี้สาธารณะภาครัฐ ซึ่งแม้ว่านโยบายประชานิยมถือเป็นกลไกหนึ่ง ที่ช่วยให้ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ อย่างไรก็ตาม มีหลายนโยบายที่ถูกมองว่าเป็นนโยบายประชานิยม ที่สร้างปัญหา ทั้งไม่มีความยั่งยืนทางการคลัง เป็นการทำลายตลาด รวมไปถึงไม่สร้างความสามารถในการแข่งขัน ดังนั้น จะมีวิธีป้องกันไม่ให้เกิด “นโยบายที่ไร้ความรับผิดชอบ” ได้อย่างไร เห็นว่าคงต้องวางกฎเกณฑ์กำหนดให้พรรคการเมืองต้องแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายที่จะใช้ในการหาเสียงต่อประชาชนด้วย เช่น การชี้แจงถึงต้นทุนของนโยบายที่ใช้หาเสียงและแหล่งที่มาของรายได้ด้วยว่า นโยบายที่ใช้หาเสียงนั้นจะต้องใช้เงินเป็นจำนวนเท่าใด ที่มาของแหล่งรายได้เพื่อทำให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ ผลกระทบ และแนวทางการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย รวมทั้งต้องไม่ขัดกับหลักวินัยทางการเงินการคลังและไม่ทำให้นี้สาธารณะของประเทศเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นต้น

ประการที่ ๕ จะออกแบบอย่างไรให้มีระบบตรวจสอบและควบคุมรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ โดยหลักการของระบบรัฐสภา อาจกล่าวได้ว่าเครื่องมือในการตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร กล่าวคือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นมายาคติ เพราะเสียงข้างมากเป็นของรัฐบาล ทำให้ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลรัฐบาลโดยรัฐสภาไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงเห็นว่าจะต้องมีการเพิ่มระบบการตรวจสอบและควบคุมรัฐบาลโดยองค์กรภายนอกที่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำการขัดกับประมวลจริยธรรมของนักการเมือง เช่น รับสินบนเพื่อยกมือสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ก็จะต้องมีองค์กรตรวจสอบที่เป็นกลาง ซึ่งอาจจะจัดตั้งในรูปของคณะกรรมการจริยธรรมของนักการเมืองที่ประกอบไปด้วยฝ่ายวิชาการ ฝ่ายการเมือง และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งทำหน้าที่วินิจฉัยความผิด พร้อมทั้งกำหนดให้มีสิทธิอุทธรณ์คำตัดสินไปยังศาลเพื่อวินิจฉัยต่อไป เป็นต้น

ประการสุดท้าย จะออกแบบอย่างไรที่จะเพิ่มพลังทางการเมืองภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็ง เนื่องการดำเนินการทั้งหลายดังที่กล่าวข้างต้นลำพังจะใช้ศักยภาพของรัฐหรือบุคลากรของรัฐอาจไม่เพียงพอ ดังนั้น ภาครัฐจึงต้องส่งเสริมเพิ่มอำนาจประชาชนด้วยการเพิ่มองค์กรภาคประชาชนที่เป็นเหมือนองค์กรกลางเข้าไปทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบกระบวนการได้มาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการส่งเสริมอำนาจประชาชนให้ได้เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องการป้องกันปราบปรามการทุจริตด้วย

จุดนิมิต : บทสรุป และข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศไทยให้สัมฤทธิ์ผลตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเป็นพลังขับเคลื่อนให้สังคมไทยพัฒนาไปสู่ความเป็นธรรมและเจริญก้าวหน้าต่อไป

ศาสตราจารย์ ดร. บรรณิจิตฯ : การที่จะแก้ไขปัญหาค่าเสื่อมหรือไม่เป็นธรรม ในมิติต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วได้นั้นมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างสถาบันการเมืองไทย ให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่หลากหลายในสังคมได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดความเป็นไป



ของประเทศ โดยการสร้างสถาบันการเมืองอันเป็นที่รวมของกลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายต่าง ๆ การทำลายการผูกขาดอำนาจทางการเมืองของชนชั้นนำของสังคม หรือระบบเผด็จการโดยพรรคการเมืองของนายทุน การสร้างระบบรัฐสภาของไทยเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ และการกระจายอำนาจให้กับองค์กรทางพื้นที่ในระดับต่าง ๆ แนวทางดังกล่าวนี้จะทำให้อำนาจไม่รวมศูนย์อยู่ที่ชนชั้นนำของสังคม อำนาจไม่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง การปรับโครงสร้างทางการเมืองในลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นการลดความเหลื่อมล้ำของอำนาจทางการเมือง อันจะมีผลอย่างสำคัญต่อการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของวิกฤติการณ์ทางการเมืองในประเทศไทยที่ผ่านมา



นอกจากนี้ ประเด็นสำคัญ ของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประเทศไทยให้สัมฤทธิ์ผลตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ นั้น มีความเห็นว่า เมื่อมีสภาปฏิรูปแห่งชาติแล้วรัฐบาลควรจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการปฏิรูปประเทศในครั้งนี้ด้วย โดยกระบวนการปฏิรูปประเทศไม่ควรจำกัดอยู่แต่เฉพาะผู้ที่เป็นข้าราชการประจำ นักการเมือง และนักวิชาการเท่านั้น. **๑**



รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา*

“ร่วมคิด ร่วมสร้าง สู่ทิศทางการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”



กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันจันทร์ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๗
ณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



จุมนิต : ขอกราบถึงแนวคิด ทฤษฎี หรือ หลักการที่สำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่

รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา : ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้นจะต้องเขียนให้สอดคล้องกับรูปแบบระบบรัฐบาลในรูปแบบใด ซึ่งเชื่อว่าการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่น่าจะยังคงรูปแบบระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา เช่นเดิม แต่ประเด็นที่น่าสนใจคือ กระแสเรียกร้องอย่างกว้างขวางจากนักวิชาการในการ “เสนอแนวคิดให้มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยตรง” ซึ่งถ้าสำเร็จอาจทำให้ประเทศไทยมีรูปแบบรัฐบาลแบบระบบรัฐสภาที่อาจมีความแตกต่างจากระบบรัฐสภาดั้งเดิมของประเทศอังกฤษ เพราะจากประสบการณ์ที่ผ่านมาทำให้เราได้เรียนรู้ว่าระบบรัฐสภาแบบอังกฤษอาจมีความไม่เหมาะสมกับประเทศไทย

สำหรับหลักการสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ควรต้องพิจารณาแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม หรือ Constitutionalism ซึ่งเป็นแนวคิดที่ต้องการสร้างรัฐธรรมนูญที่มีความเหมาะสม และสมบูรณ์แบบขึ้นมาเพื่อเป็นหลักกติกาสำคัญในการกำหนดรูปแบบการปกครองและการจัดองค์กรบริหารของรัฐ โดยแนวคิดนี้เห็นว่ารัฐธรรมนูญควรบัญญัติหลักการสำคัญรวม ๖ ประการ ดังนี้

*ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง รองคณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำเร็จการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา และ LL.M. (Comparative and International Law), Southern Methodist University (SMU); Texas USA.



การถ่วงดุลซึ่งกันและกันตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐ
ที่ไม่มีประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากการมีเสถียรภาพที่มากเกินไป
ของฝ่ายบริหารจนทำให้สูญเสียดุลยภาพของการแบ่งแยกอำนาจ
ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เพราะหัวหน้าฝ่ายบริหารคือ
นายกรัฐมนตรีซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน
แต่มาจากเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประการแรก การรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ
มีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายที่สูงที่สุด กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ และด้วยเหตุนี้
การแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงมีลักษณะที่ยากกว่าการแก้ไขกฎหมายอื่นทั่วไป

ประการที่สอง หลักนิติรัฐหรือนิติธรรม คำว่า “นิติรัฐ” หมายถึง การปกครองโดยกฎหมาย
รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ ส่วนคำว่า “นิติธรรม” หมายถึง
การใช้อำนาจรัฐจะต้องสอดคล้องกับหลักทำนองคลองธรรมด้วย แต่การบัญญัติหลักนิติธรรมไว้ใน
รัฐธรรมนูญซึ่งมีความหมายกว้างอาจเสี่ยงต่อปัญหาการตีความได้ จึงต้องพิจารณาความเหมาะสม
ด้วยว่าควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังที่เคยบัญญัติไว้ในมาตรา ๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

ประการที่สาม การจัดวางโครงสร้างการใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่กำหนด
ว่า การใช้อำนาจของรัฐจะมีลักษณะอย่างไร มีรูปแบบอย่างไร และมีระบบการปกครองแบบใด

ประการที่สี่ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจำกัดการใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญต้องมี
ระบบตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐ โดยทุกองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้การ
ตรวจสอบ ซึ่งเปรียบเสมือนการส่งไฟไปแต่ละองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐเพื่อที่จะทำให้ไม่มีองค์กรใด
ตกอยู่ในมุมมืด เพราะความมืดจะนำมาสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

ประการที่ห้า หลักในการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐ โดยสนับสนุนให้มีการแยกผู้ใช้อำนาจรัฐ
เพราะหากให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวก็มีแนวโน้มในการใช้อำนาจในลักษณะที่จะเป็นการไม่เคารพ
สิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดในการแยกผู้ใช้อำนาจรัฐออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ
ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อที่จะทำให้เกิดการหยุดยั้งการใช้อำนาจอันมิชอบมากระทบ
สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

ประการที่หก หลักประกันสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชน โดยรัฐธรรมนูญต้องรับรอง
สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ของประชาชน เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา สิทธิในการได้รับ
การศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งต้องวางหลักเกณฑ์ที่ดำเนินการเพื่อป้องกันการใช้อำนาจรัฐละเมิด
สิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมาย
ให้อำนาจเท่านั้น เป็นต้น

จากแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยามดังกล่าว ประเด็นที่ควรต้องตระหนักสำหรับการยกร่างรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย คือ การถ่วงดุลซึ่งกันและกันตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐที่ไม่มี



ประสิทธิภาพอันเนื่องมาจากการมีเสถียรภาพที่มากเกินไปของฝ่ายบริหารจนทำให้สูญเสียดุลยภาพของการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร เพราะหัวหน้าฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรีซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่มาจากเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ใครที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีจึงต้องมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร เมื่อนายกรัฐมนตรีมีเสียงข้างมาก นายกรัฐมนตรีจึงสามารถครอบงำสภาผู้แทนราษฎรได้ ทำให้การแบ่งแยกอำนาจในประเทศไทยจึงเหลือเพียง ๒ ขั้ว กล่าวคือ อำนาจรัฐบาลกับรัฐสภารวมเป็นขั้วเดียวกันขั้วหนึ่ง กับอำนาจศาลที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลอีกขั้วหนึ่ง ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ทหารออกมาทำการรัฐประหารรัฐบาล เพราะฉะนั้น เมื่ออำนาจ ๓ อำนาจดังกล่าวไม่สามารถที่จะทำหน้าที่ประคับประคองประเทศไทยให้เดินหน้าไปได้ คำถามคือ มีความเหมาะสมหรือไม่ที่จะสถาปนาอำนาจที่ ๔ ขึ้น ซึ่งก็ไม่ใช่เป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐ เพราะเจตนาที่แท้จริงของมณฑลสภาไม่ใช่อธิบายว่าอำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็น ๓ อำนาจ หากแต่ที่แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยให้องค์กรต่าง ๆ ใช้ก็เพื่อไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียว ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญของไต้หวันได้จัดแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๕ อำนาจ โดยอำนาจที่เพิ่มขึ้นมาคือ อำนาจตรวจสอบและคัดเลือก และอำนาจควบคุม เป็นต้น ซึ่งอาจนำมาปรับใช้กับประเทศไทยที่ต้องพิจารณากันต่อไปว่าจะออกแบบอย่างไรให้อำนาจแต่ละอำนาจนั้นสามารถทำหน้าที่ถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จุดนิติ : ในทรรศนะของก่านเห็นว่า วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยที่ผ่านมา ซึ่งก่อให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาอันนำไปสู่การปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ของประเทศไทย ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นนั้น มีสาเหตุมาจากสภาพปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ๆ ในประการใดบ้าง และจะมีแนวทางอย่างไรในการแก้ไขสภาพปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ๆ ในประการใดบ้าง และจะมีแนวทางอย่างไรในการแก้ไขสภาพปัญหาและอุปสรรคนั้นให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา : การเกิดวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย อันนำไปสู่วงจรรัฐประหารรัฐบาลประชาธิปไตยที่ผ่านมาอันมีที่มาจากสภาพปัญหาหลายประการ แต่ประการที่เห็นว่สำคัญแต่ไม่ค่อยได้รับการกล่าวถึงมากนักมี ๒ ประการด้วยกัน

ประการแรก ความเป็นผู้แทนของปวงชน ซึ่งที่ผ่านมาผู้แทนบางคนอาศัยคะแนนเสียงจากประชาชน และกล่าวอ้างว่าเป็นผู้แทนของปวงชน แต่ความจริงในทางปฏิบัติแล้วเฉพาะในช่วงหาเสียงเพื่อเลือกตั้งเท่านั้นที่ผู้แทนไปยกมือไหว้ประชาชนเพื่อขอคะแนนเสียง แต่เมื่อภายหลังเป็นผู้ชนะการเลือกตั้งแล้วอำนาจของผู้แทนจะสูงสุดสามารถมีอิสระในการที่จะดำเนินการใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนต้องการ และจะย้อนกลับมาพบประชาชนอีกครั้งหนึ่งเมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ โดยที่ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนอย่างแท้จริง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ การที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ที่มีเนื้อหาโทษกรรมให้แก่บรรดาการกระทำทั้งหลายของบุคคลหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมือง ความขัดแย้งทางการเมือง



หรือที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิด โดยคณะบุคคลหรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นภายหลังการรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ รวมทั้งองค์กรหรือหน่วยงานที่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวสืบเนื่องต่อมาที่เกิดขึ้นระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึง ๘ สิงหาคม ๒๕๕๖ ไม่ว่าจะผู้กระทำจะได้กระทำในฐานะตัวการ ผู้สนับสนุน ผู้ใช้ให้กระทำ หรือผู้ถูกใช้ ซึ่งการบัญญัติดังกล่าวไม่เพียงแต่เป็นการยกเว้นความผิดและโทษให้แก่การกระทำในทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการกระทำในลักษณะทุจริตคอร์รัปชันด้วย เป็นต้น ทำให้ความศรัทธาและความเชื่อใจของประชาชนที่มีต่อผู้แทนหายไป โดยทางแก้ปัญหาดังกล่าวจะต้องออกแบบรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างระบบบังคับให้นักการเมืองหรือผู้แทนเป็นผู้แทนปวงชนที่แท้จริง ซึ่งถ้าวางระบบได้เช่นนั้นไม่ว่าเราจะได้ผู้แทนที่ดีหรือไม่ดี แต่เมื่อเข้ามาอยู่ในระบบที่ดีแล้วเขาก็ต้องจำใจเป็นผู้แทนที่ดี กล่าวคือ เป็นผู้แทนที่ใส่ใจต่อประชาชน ไม่ใช่เป็นเพียงผู้แทนของปัจเจกบุคคล

มาตรการที่น่าสนใจประการหนึ่ง คือ การลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้แทนโดยประชาชน (recall election) ซึ่งประเทศไทยนำเรื่องดังกล่าวนี้มาใช้เฉพาะในระดับการปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ในระดับชาติหรือระดับประเทศนั้นไม่ได้มีการนำมาใช้ จะมีก็แต่การให้ประชาชนเข้าชื่อกันเพื่อร้องขอให้วุฒิสภาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง (impeachment) ซึ่งไม่ใช่การลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งโดยประชาชน หากเป็นแต่เพียงการให้ประชาชนมีส่วนร่วมริเริ่มกระบวนการถอดถอนผู้แทนโดยวุฒิสภาเท่านั้น แต่อำนาจสุดท้ายยังอยู่ที่วุฒิสภา ซึ่งแตกต่างไปจากแนวคิดในเรื่องการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งโดยประชาชนที่ประชาชนจะเป็นผู้ลงคะแนนเสียงว่าจะถอดถอนหรือไม่ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนั้น หรือหากจะเปรียบเทียบกับการเล่นว่าว ว่าวคือผู้แทน การเลือกตั้งจึงเป็นการปล่อยว่าวขึ้นไป ซึ่งในอดีตเมื่อว่าวนั้นลอยอยู่บนฟ้าเชือกนั้นถูกตัดทันที โดยผู้แทนไม่ได้มีความผูกพันกับประชาชน แต่มาตรการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้แทนโดยประชาชนนี้ เมื่อใดผู้แทนกระทำการใดผิดไปจากที่เคยให้คำมั่นสัญญาไว้กับประชาชนในการหาเสียงเลือกตั้ง หรือกระทำการใด ๆ ที่ทำให้ประชาชนเกิดความไม่พอใจหรือไม่ไว้วางใจ ประชาชนก็สามารถดึงเชือกแล้วเก็บว่าวลงแล้วเปลี่ยนว่าวตัวใหม่ขึ้นโดยที่ผู้แทนอาจไม่ได้กระทำผิดต่อกฎหมายใดหรือไม่เข้าเหตุที่จะยื่นให้วุฒิสภามีมติถอดถอน อันเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับประชาชน ไม่ใช่แค่ให้อำนาจประชาชนแค่การไปเลือกตั้งเท่านั้น



สิ่งที่ต้องแก้ไขก็คือ การสร้างระบบที่ทำให้เกิดพรรคการเมืองในโครงสร้างลักษณะ Bottom to up กล่าวคือ การมอบอำนาจบริหารจัดการภายในพรรคอยู่กับสมาชิกพรรคในระดับล่างที่เป็นฐานต่อเนื่องขึ้นไปถึงผู้บริหารพรรคในระดับบน ทำให้สมาชิกพรรคทุกคนได้มีบทบาทในการริเริ่ม ตัดสินใจ และตรวจสอบการดำเนินการของพรรค ที่สำคัญคือต้องปรับวิธีการคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง จากเดิมที่เป็นอำนาจของหัวหน้าพรรคเป็นผู้กำหนด โดยเปลี่ยนให้เป็นอำนาจของสมาชิกพรรคเป็นผู้ลงมติแทน

ประการที่สอง ความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ในประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่จะออกแบบให้มีระบบการเลือกตั้งผู้แทนที่ส่งเสริมให้เกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่จำนวน ๒ พรรค เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกามีพรรคเดโมแครต กับพรรครีพับลิกัน หรือประเทศอังกฤษมีพรรคคอนเซอร์เวทีฟ กับพรรคเลเบอร์ เป็นต้น ในประเทศเหล่านี้ไม่ได้มีพรรคการเมืองเพียงแค่ ๒ พรรค โดยยังมีพรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กอื่น ๆ อยู่ด้วย แต่ ณ เวลาหนึ่ง ๆ นั้นจะมีพรรคขนาดใหญ่ ๆ ที่มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลอยู่เพียง ๒ พรรคเท่านั้น ซึ่งข้อดีของระบบพรรคการเมืองขนาดใหญ่จำนวน ๒ พรรค คือ ทำให้การเมืองมีเสถียรภาพ ดังนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในประเทศไทยจึงได้มีความพยายามออกแบบให้มีระบบการเลือกตั้งผู้แทนที่ส่งเสริมให้เกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่จำนวน ๒ พรรค ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการเลือกตั้งมาแล้ว ๒ ครั้ง คือ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ และปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ การเกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่อย่างรวดเร็ว แต่เป็นพรรคการเมืองในลักษณะการจ้องค้ำครกภายในพรรคการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง กล่าวคือ สมาชิกพรรคไม่ได้เกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลที่มีอุดมการณ์สอดคล้องกัน ผู้ใดประสงค์อยากเป็นนายกรัฐมนตรีก็ตั้งพรรคการเมืองขึ้นมา และดึงผู้แทนเข้าพรรคให้ได้มากที่สุด ทำให้พรรคมีการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ผู้บริหารระดับบนของพรรค สมาชิกพรรคเป็นเพียงปัจจัยในการก่อตั้งหรือเป็นเพียงฐานสนับสนุนในการเลือกตั้ง ความยิ่งใหญ่ของพรรคจึงเกิดขึ้นในโครงสร้างในลักษณะ top to down นอกจากนี้ การเกิดขึ้นของพรรคการเมืองดังกล่าวไม่ได้ทำให้เกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ๒ พรรค แต่เป็นลักษณะของพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียงพรรคเดียว เพราะพรรคการเมืองอันดับหนึ่งนั้นมีขนาดใหญ่ต่างจากพรรคการเมืองอันดับสองเป็นอย่างมาก มิได้มีลักษณะของขนาดพรรคการเมืองที่ใกล้เคียงกันเหมือนเช่นในประเทศที่ประชาธิปไตยพัฒนาแล้วอย่างเต็มที่

เพราะฉะนั้นสิ่งที่จะต้องแก้ไขก็คือ การสร้างระบบที่ทำให้เกิดพรรคการเมืองในโครงสร้างลักษณะ Bottom to up กล่าวคือ การมอบอำนาจบริหารจัดการภายในพรรคอยู่กับสมาชิกพรรคในระดับล่างที่เป็นฐานต่อเนื่องขึ้นไปถึงผู้บริหารพรรคในระดับบน ทำให้สมาชิกพรรคทุกคนได้มีบทบาทในการริเริ่ม ตัดสินใจ และตรวจสอบการดำเนินการของพรรค ที่สำคัญคือ ต้องปรับวิธีการคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง จากเดิมที่เป็นอำนาจของหัวหน้าพรรคเป็นผู้กำหนด โดยเปลี่ยนให้เป็นอำนาจของสมาชิกพรรคเป็นผู้ลงมติแทน เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่นต้องเริ่มจากมติของคณะกรรมการสาขาพรรคในระดับหน่วยเลือกตั้ง ซึ่งเป็นระดับล่าง



และใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดเป็นลำดับขั้นขึ้นมา ถ้าคณะกรรมการระดับล่างไม่เห็นด้วย คณะกรรมการพรรคในระดับสูงขึ้นไปย่อมไม่มีอำนาจในการกำหนดตัวผู้สมัครได้เอง เป็นต้น ซึ่งถ้าเรานำมาปรับใช้น่าจะช่วยแก้ไขปัญหาการเป็นเจ้าของพรรคการเมืองโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และทำให้พรรคการเมืองเป็นพรรคของสมาชิกพรรคอย่างแท้จริง

จุดนิติ : นอกจากเรื่องที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ ซึ่งคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้ครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ แล้ว ในกรณีของทนายเห็นว่าการควรมีการบัญญัติเรื่องใดเพิ่มเติมหรือไม่ ประการใด ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นไปอย่างมั่นคงและยั่งยืน

รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา : ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้กำหนดให้คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยให้คำนึงถึงเรื่องต่าง ๆ ๑๐ ประการด้วยกัน อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ผ่านมาของประเทศไทย คือ ขอบเขตของการใช้สิทธิและเสรีภาพที่ยังไม่เหมาะสม เพราะในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมาประชาชนส่วนใหญ่มักจะอ้างสิทธิและเสรีภาพโดยมิได้ตระหนักถึง “หน้าที่ของพลเมือง” ไปพร้อมกัน ทั้งยังให้ความสำคัญแก่ “สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล” มากจนเกินไป นอกจากนี้ บุคคลบางกลุ่มแสดงตนขึ้นมาแล้วกล่าวอ้างว่า “ตนเองเป็นผู้แทนของคนส่วนใหญ่” หรือแม้ไม่ได้ผ่านกระบวนการทางการเมืองใดๆ แต่ก็แสดงตนว่ามาจากกระบวนการในทำนองเดียวกัน จึงควรที่จะสร้างกลไกที่ทำให้ตระหนักว่าสิทธิและเสรีภาพที่รับรองและคุ้มครองในรัฐธรรมนูญนั้นมีขอบเขตจำกัด โดยเฉพาะจะมีการกล่าวอ้างหรือใช้สิทธิและเสรีภาพไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นไม่ได้

นอกจากนั้น ยังมีประเด็นสำคัญที่ควรได้รับการพิจารณาอีกประเด็นหนึ่ง คือ กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งบางตำแหน่งนั้นมีปัญหาที่ควรต้องปรับปรุง

ปัญหานี้สามารถที่จะแก้ไขและปรับปรุงได้ กล่าวคือ หากประเทศไทยจะจัดโครงสร้างทางการเมืองระบบรัฐสภาให้มีองค์ประกอบและวิธีการได้มาของสมาชิกรัฐสภาเช่นเดียวกับในอดีตที่ผ่านมา เราควรคำนึงถึงบุคคลทุกภาคส่วนให้มีความครอบคลุมกลุ่มผลประโยชน์ให้มากยิ่งขึ้น

ในอดีตนั้น ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเชื่อมโยงกับเขตเลือกตั้งที่เป็นเขตพื้นที่ทางการเมืองปกครองเท่านั้น ซึ่งผมมีความเห็นว่า ควรกำหนดให้มีระบบที่ทำให้ได้มาซึ่งตัวแทนของ “กลุ่มบุคคลที่มีความสัมพันธ์กันด้วยกิจกรรม” เช่น กลุ่มสหภาพ กลุ่มสหกรณ์ เป็นกลุ่มวิชาชีพ กลุ่มสาขาการประกอบอาชีพ ทั้งนี้ การที่ระบบการได้มาซึ่งสมาชิกรัฐสภาของประเทศไทยไม่ได้ใช้ระบบการเลือกตั้งที่ให้ความสำคัญแก่ความหลากหลายของกลุ่มกิจกรรมอย่างเหมาะสม เมื่อกลุ่มบุคคลเหล่านั้นมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์หลักของกลุ่มและไม่มีเวทีในการแสดงความคิดเห็นในระบบโครงสร้างทางการเมืองตามปกติ เขาเหล่านั้นจึงต้องออกมารวมตัวกันเพื่อแสดงข้อเรียกร้องต่อภาครัฐในรูปแบบของการชุมนุมบนท้องถนน อันก่อให้เกิดผลกระทบตามมาอีกหลายประการ



ในหลายประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้เรียนรู้จากเหตุการณ์เหล่านี้ จึงได้มีการจัดให้มี “สภาที่สาม” ที่เรียกกันว่า “สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” ซึ่งบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรดังกล่าวก็มีที่มาจากตัวแทนของกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ สำหรับในประเทศไทยนั้น ได้เคยมีการจัดตั้งองค์กรขึ้น



นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่กลายเป็นว่า “สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรแรกที่สิ้นสุดลงตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ^๒ เพราะไม่อาจดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย มีข้อขัดแย้งกันมาก ตลอดจนมิได้เป็นการได้มาในลักษณะที่มีตัวแทนจากกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ อย่างหลากหลายและครอบคลุม

ผมขอเสนอวิธีการเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยขอเสนอให้มีสมาชิกมาจากการสรรหาจากกลุ่มกิจกรรมดังที่ได้กล่าวข้างต้น มีกลุ่มกิจกรรมที่จดทะเบียนอย่างเป็นทางการในรูปแบบใด เช่น สหภาพ สมาคม องค์กรวิชาชีพ หรือสมาพันธ์ ก็กำหนดให้แต่ละกลุ่มกิจกรรมนั้นเสนอชื่อมาเพื่อรับการแต่งตั้งให้ประกอบกันเป็นสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเราก็จะได้โครงสร้างของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอันมีที่มาจากผู้แทนของกลุ่มบุคคลจากกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ อย่างครบถ้วนรอบด้าน และเมื่อใด ที่รัฐจำเป็นต้องมีนโยบายหรือต้องดำเนินการใดที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจหรือสังคมในกรณีใด ๆ รัฐก็สามารถนำประเด็นนั้นมาหารือกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้

ปัจจุบัน ในประเทศไทยมีสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย หรือองค์กรที่มีรูปแบบและวัตถุประสงค์ทำนองเดียวกันนี้มากมาย และองค์กรเหล่านี้ก็มักจะมีบทบาทสูงในระบบการดำเนินงานของภาครัฐ เช่น เมื่อมีร่างพระราชบัญญัติที่มีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์หรือการดำเนินกิจกรรมขององค์กรเหล่านี้ ก็มักจะมีการเชิญให้ตัวแทนขององค์กรนั้น ๆ เข้าร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ในขณะที่กลุ่มกิจกรรมเดียวกันในภาคประชาชนกลับไม่ได้รับโอกาสเช่นนั้นเท่าที่ควร ดังนั้น หากปล่อยให้ภาคประชาชนมีเวทีแสดงความคิดเห็นหรือข้อเรียกร้องอย่างจำกัด เเวทีของพวกเขาจะอยู่ตามท้องถนน ปัญหาต่าง ๆ ที่เคยมีมาในอดีตก็จะเกิดขึ้น ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น คือตัวอย่างของการทำให้ประเทศเข้าสู่บรรยากาศของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโดยให้กลุ่มกิจกรรมจากทุกภาคส่วนได้เข้ามามีบทบาทอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ หากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีมติหรือข้อเสนอแนะว่านโยบายนี้ไม่เหมาะสมที่รัฐบาลจะดำเนินการ แล้วรัฐบาลยังฝืนดำเนินการ แม้สภาพบังคับของมติหรือข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอาจไม่มีสภาพบังคับเด็ดขาด แต่รัฐบาลก็จำเป็นต้องรับภาระ

^๒ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐๗/๒๕๕๗ เรื่อง ให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สิ้นสุดลง เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๗.



หรือความเสี่ยงต่อการที่ภาคประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อาจออกมาเสนอข้อเรียกร้องหรือกดดันในรูปแบบของการชุมนุมในสถานที่สาธารณะ ในทางกลับกัน หากรัฐบาลยอมดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับมติหรือข้อเสนอแนะจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งมีที่มาจากตัวแทนของกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ แล้ว สถานการณ์ดังกล่าวอาจไม่เกิดขึ้น

ดังนั้น จำต้องจัดให้มีเวทีสำหรับประชาชนในภาคส่วนต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีฐานะเป็น “สภาที่สาม” ในระบอบประชาธิปไตย หรืออาจกล่าวได้ว่า หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็น “ผู้แทนในเชิงพื้นที่” สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ย่อมจะถือได้ว่าเป็น “ผู้แทนในเชิงกลุ่มบุคคล” อันเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้วัตถุประสงค์ในการปฏิรูปประเทศไทยเป็นไปอย่างมั่นคงและยั่งยืน

จุดนิตี : บทสรุป และข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และเป็นพลังขับเคลื่อนให้สังคมไทยพัฒนาไปสู่ความเป็นธรรมและเจริญก้าวหน้าต่อไป

รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา : ในประเด็นเรื่องกระบวนการการจัดทำรัฐธรรมนูญนั้น เราอาจจะต้องยอมรับว่าในขณะนี้ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะจัดทำขึ้นนั้นมีจุดอ่อนในประการที่สำคัญคือ การที่ไม่ได้จัดทำขึ้นในเวลาที่เหมาะสมที่ประเทศมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย แม้กระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญก็ตาม เมื่อถึงเวลาที่ประชาธิปไตยเริ่มเบ่งบานเต็มที่ยังมีการตั้งข้อรังเกียจว่ารัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ได้มาจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นจึงมีความคิดเห็นว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จำเป็นต้องคำนึงถึงใน ๒ ประเด็นด้วยกัน กล่าวคือ

ประเด็นแรก “ในเชิงกระบวนการ” รัฐธรรมนูญที่จะได้จัดทำขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ นั้น วิธีหนึ่งที่จะอาจจะได้รับการยอมรับมากยิ่งขึ้น คือ การกำหนดให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งอาจจะใช้กระบวนการและขั้นตอนดังที่ได้เคยปฏิบัติเมื่อครั้งมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งได้มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในทั่วทุกภาคของประเทศ

หากจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญฉบับที่กำลังจะยกร่างขึ้นจะไม่ได้จัดทำขึ้นในห้วงระยะเวลาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ก็ได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม แม้การจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อาจมีบุคคลบางส่วนมีความคิดเห็นว่าเป็นการใช้ระยะเวลาและงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมากมาอย่างสูญเปล่า ผมเองกลับมีความคิดเห็นว่าการเหล่านั้น คือ “ค่าแห่งการเรียนรู้ประชาธิปไตย” ซึ่งถ้าเรากระจายการรับฟังความคิดเห็นให้แต่ละท้องถิ่นทั่วประเทศได้เข้าใจและเข้าถึงกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ในอนาคตอันใกล้เมื่อการจัดทำรัฐธรรมนูญได้เสร็จสิ้นลง องค์ความรู้ด้านรัฐธรรมนูญจะได้รับการถ่ายทอดไปสู่ประชาชน



อย่างแท้จริงดังที่เคยปรากฏชัดเจนในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งได้มีการแจกจ่ายร่างรัฐธรรมนูญในสถานบริการน้ำมันต่าง ๆ โดยในบริเวณร้านค้าในชุมชนก็เกิดเป็น “สภากาแฟ” ที่มีการพูดคุยแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นในประเด็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งบรรยากาศในลักษณะนี้เป็น “บรรยากาศแบบประชาธิปไตย”

ประเด็นที่สอง “ในเชิงเนื้อหา” ในการดำเนินงานของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ อาจจะต้องใช้วิธีคิดและขั้นตอนการทำงานเช่นเดียวกันกับการจัดทำรายงานการวิจัย เนื่องด้วย “รัฐธรรมนูญ” ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับงานวิจัยทางวิชาการ ดังนั้น การกำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ควรกระทำโดยอาศัยขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ (๑) เริ่มต้นจากการศึกษาหรือทำความเข้าใจปัญหาเสียก่อนโดยอาศัยองค์ความรู้และประสบการณ์ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญแต่ละท่านว่า ประเทศไทยมีปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญอย่างไรบ้าง และในแต่ละประเด็นปัญหานั้น มีรายละเอียดเป็นประการใด

ขั้นตอนที่ (๒) อภิปรายเพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาในแต่ละกรณีว่ามีแนวทางใดที่พอจะเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาได้บ้าง

ขั้นตอนที่ (๓) วิเคราะห์แนวทางการแก้ไขในแต่ละปัญหาว่า ในจำนวนแนวทางการแก้ไขปัญหาซึ่งอาจมีได้ในหลากหลายแนวทางนั้น ประเทศไทยควรจะใช้ในแนวทางใด โดยพิจารณาเปรียบเทียบแนวทางการแก้ไขปัญหาในประเด็นเดียวกันทั้งที่เคยปรากฏในประเทศไทยและในต่างประเทศ แล้วตัดสินใจเลือกใช้แนวทางการแก้ปัญหานั้นผ่านการยกร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ของประเทศไทย

หากสามารถกระทำได้ ทั้งในทางกระบวนการที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ และสามารถอธิบายในทางเนื้อหาได้ว่ามีวิธีพิจารณาจากปัญหาอย่างไร ได้ค้นพบวิธีแก้อย่างไร และวิธีแก้ไขปัญหานั้นในหลากหลายแนวทางนั้น แนวทางใดเป็นวิถีทางที่ดีที่สุดสำหรับประเทศไทย เช่นนี้ ประเทศไทยก็จะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ที่มีความสมบูรณ์ทั้งในทางกระบวนการและทางเนื้อหาอันอาจจะบรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปประเทศไทยให้ก้าวสู่ยุคประชาธิปไตยที่สมบูรณ์กว่าที่เคยปรากฏ และสัมฤทธิ์ผลตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนเป็นพลังขับเคลื่อนให้สังคมไทยพัฒนาไปสู่ความเป็นธรรมและความเจริญก้าวหน้าต่อไป ๓





สรุปผลการประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

ที่ประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. ตามที่ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอีกครั้งหนึ่งโดยด่วน แล้วเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เป็นผู้พิจารณาต่อไป และให้กระทรวงสาธารณสุขรีบไปพิจารณาความจำเป็นเหมาะสมในการออกกฎหมายเพื่อควบคุมดูแลสเต็มเซลล์ (Stem Cells) ร่วมกับแพทยสภาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และหากเห็นควรออกเป็นกฎหมายก็ให้เร่งดำเนินการโดยเร็ว แล้วเสนอคณะรักษาความสงบแห่งชาติต่อไป

โดยมีสาระสำคัญ คือ กำหนดหลักการเพื่อกำหนดสถานะความเป็นบิดามารดาที่ชอบด้วยกฎหมายของเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ให้เหมาะสม ตลอดจนควบคุมการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์การแพทย์เกี่ยวกับตัวอ่อนและเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ไม่ให้มีการนำไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว โดยแบ่งเป็น ๖ หมวด และบทเฉพาะกาล มีเนื้อหาสาระรวมทั้งสิ้น ๔๙ มาตรา

สรุปผลการประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๗

ที่ประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีมติเห็นชอบร่างกฎหมายจำนวน ๒ ฉบับ เพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป ประกอบด้วย

๑. ร่างพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่..) พ.ศ.

คณะรักษาความสงบแห่งชาติลงมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ของกระทรวงการคลัง

โดยมีสาระสำคัญ คือ ให้นำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาใช้กับผู้กระทำความผิดควบคุมกับมาตรการลงโทษทางอาญา และปรับปรุงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดฐานความผิดในส่วนของ การกระทำความผิดไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ ตลอดจนปรับปรุงบทบัญญัติเพื่อรองรับการเชื่อมโยงตลาดทุนไทยกับตลาดทุนโลก ตามที่ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป



๒. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่..) พ.ศ.

คณะรักษาความสงบแห่งชาติลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วตามที่ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอ และให้เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑) กำหนดให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานกรรมการ กรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตุลาการในศาลปกครองจำนวนเก้าคน ได้แก่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวนหกคนซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นจำนวนสามคนซึ่งได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น และกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่เป็นตุลาการศาลปกครองจำนวนสามคนซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาจำนวนสองคนและได้รับเลือกจากคณะรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งคน รวมทั้งกำหนดผู้ที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการของ ก.ศป.

๒) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่เป็นตุลาการศาลปกครอง

๓) กำหนดวิธีการเลือกกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตุลาการในศาลปกครอง และกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่เป็นตุลาการศาลปกครอง

๔) กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ

๕) กำหนดให้ในกรณีที่ไม่มีกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่เป็นตุลาการศาลปกครอง หรือมีแต่ไม่ครบสามคน ถ้าคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองจำนวนไม่น้อยกว่าหกคนเห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองจำนวนดังกล่าวเป็นองค์ประกอบและองค์ประชุมพิจารณาเรื่องเร่งด่วนนั้นได้

๖) กำหนดให้มีการดำเนินการเลือกกรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ โดยต้องแล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ หากในระหว่างที่ยังมิได้มาซึ่ง ก.ศป. ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทำหน้าที่เป็น ก.ศป. ไปพลางก่อน



สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๗

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ ดังนี้

๑. เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการค้ำขาช้าง พ.ศ. (ควบคุมการค้าและการครอบครองงาช้างหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากงาช้างตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ) และร่างพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่าน ซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวน และซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง ให้ครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าสงวนหรือซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง) ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ และให้เสนอคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นเรื่องด่วนต่อไป

๒. มอบให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ไปพิจารณาดำเนินการโดยเร็ว โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑. พระราชบัญญัติการค้ำขาช้าง พ.ศ.

โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นการกำหนดให้มีกฎหมายเพื่อควบคุมการค้าและการครอบครองงาช้างหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากงาช้างตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีของอนุสัญญา CITES ที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามในฐานะประเทศสมาชิก โดยกำหนดให้มีมาตรการควบคุมการค้าหรือการครอบครองงาช้างหรือผลิตภัณฑ์ที่ได้มาจากการแปรรูปงาช้างที่ได้มาจากช้างที่เป็นสัตว์พาหนะ เพื่อมิให้มีการนำงาช้างที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายมาปะปนกับงาช้างตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑) กำหนดมาตรการในการควบคุมการค้างาช้างหรือผลิตภัณฑ์ที่ได้มาจากงาช้าง โดยให้ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการค้ำขาช้างต้องยื่นคำขอใบอนุญาตต่ออธิบดี และให้ผู้จะนำเข้าหรือส่งออกงาช้างต้องรับใบอนุญาตจากอธิบดี

๒) กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการครอบครองงาช้างออกเป็น ๒ กรณี คือ (๑) ผู้ที่ครอบครองงาช้างนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ และ (๒) ผู้ที่ครอบครองงาช้างก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

๓) กำหนดโทษตามพระราชบัญญัตินี้ โดยใช้โทษปรับเป็นหลักและกำหนดในอัตราค่อนข้างสูงเพื่อให้สอดคล้องกับราคาของงาช้าง ประกอบกับการใช้โทษจำคุกเพื่อเป็นมาตรการป้องกันและปราบปรามผู้ที่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย

๔) กำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบเพื่อทำหน้าที่เปรียบเทียบความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษปรับสถานเดียว



๒. ร่างพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

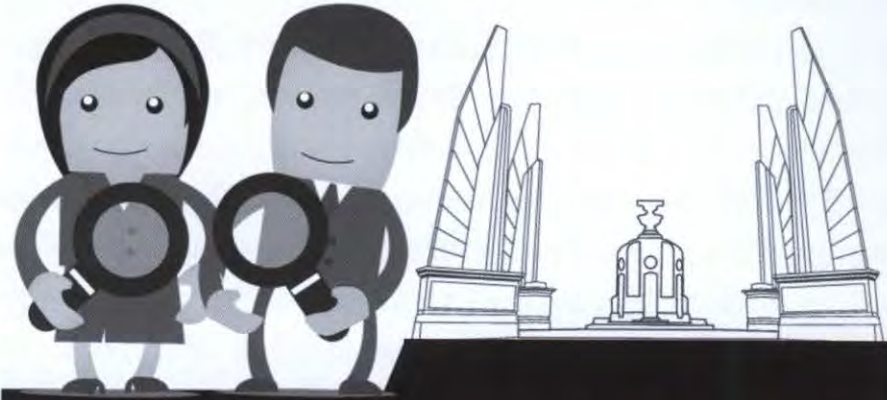
โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑) แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครอง ซากของสัตว์ป่าสงวน ซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง โดยให้ครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าดังกล่าว รวมทั้งกำหนดข้อยกเว้นเพิ่มเติมในการนำเข้าหรือส่งออกซึ่ง สัตว์ป่าคุ้มครองซากของสัตว์ป่าคุ้มครอง หรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่าดังกล่าว

๒) แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษในความผิดฐานช่วยซ่อนเร้น ช่วยจำหน่าย ช่วยพาเอาไปเสีย ซื่อ รับจำนำ หรือรับไว้ ให้ครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า อันได้มาโดยการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

๓) แก้ไขเพิ่มเติมอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติฯ โดยแก้ไขเพิ่มเติม ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตให้นำเข้า ให้ส่งออก หรือนำผ่าน ให้ครอบคลุมถึงผลิตภัณฑ์ที่ทำจาก ซากของสัตว์ป่า เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้

อนึ่ง สำหรับท่านผู้สนใจสามารถติดตามผลการประชุมของคณะรัฐมนตรีได้ที่เว็บไซต์ ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (<http://www.cabinet.thaigov.go.th>) และติดตามแถลงการณ์ต่าง ๆ รวมทั้งประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ที่ Facebook ของกองอำนวยการ รักษาความสงบเรียบร้อย หรือเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (www.senate.go.th) ซึ่งได้ดำเนินการรวบรวมประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติทุกฉบับไว้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการสืบค้นเพื่อศึกษาต่อไป **๑**



สภาปฏิรูปแห่งชาติกับการปฏิรูปประเทศ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ และกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

สภาปฏิรูปแห่งชาติกับการปฏิรูปประเทศ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๒๗ กำหนดให้มีสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ๑๑ ด้าน เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย มีระบบการเลือกตั้งที่สุจริตและเป็นธรรม มีกลไกป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็วและมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม

องค์ประกอบอื่น ๆ

สภาปฏิรูปแห่งชาติประกอบด้วย สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๕๐ คน ซึ่งมาจากการคัดเลือกของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ดังนี้

๑. สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติที่คัดเลือกจากบุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในแต่ละจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการสรรหาประจำจังหวัดเป็นผู้เสนอ จังหวัดละหนึ่งคน จำนวน ๗๗ คน
๒. สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติที่คัดเลือกจากบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาบุคคลด้านต่าง ๆ ทั้ง ๑๑ ด้าน เป็นผู้เสนอ จำนวน ๑๗๓ คน

อำนาจหน้าที่สภาปฏิรูปแห่งชาติ

๑. ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปด้านต่าง ๆ เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง



๒. เสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่มีการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติครั้งแรก

๓. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น

๔. สภาปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่เสนอผู้ที่จะเป็นกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒๐ คน

๕. ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ มีหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓๖ คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เสนอ จำนวน ๑ คน สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เสนอ จำนวน ๒๐ คน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เสนอ จำนวน ๕ คน คณะรัฐมนตรี (ครม.) เสนอ จำนวน ๕ คน และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เสนอ จำนวน ๕ คน

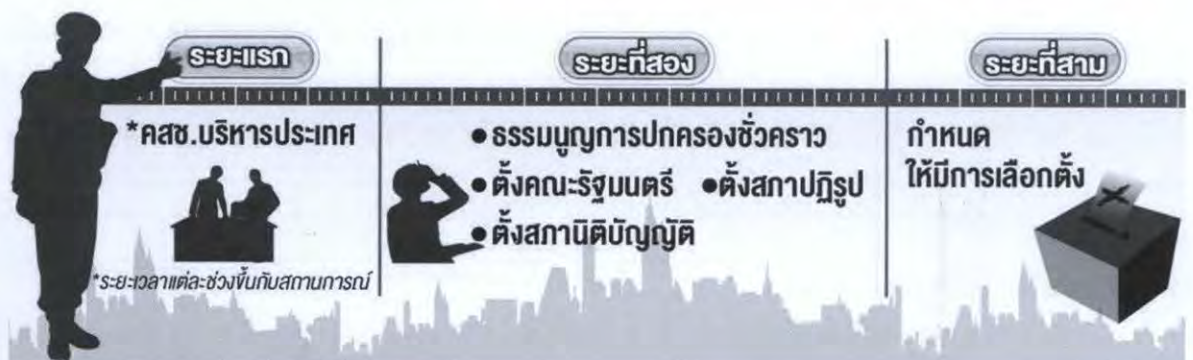
๖. สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เห็นว่าคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญเรื่องใดไม่ถูกต้อง สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติแต่ละบุคคลสามารถเสนอแก้ไขได้ แต่ไม่ผูกพันคณะกรรมการในการพิจารณาแก้ไข

๗. ลงมติในการพิจารณารัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

ความหมายของการปฏิรูปด้านต่าง ๆ

๑. **ด้านการเมือง** หมายถึง การปฏิรูปการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่สุจริตและเป็นธรรม อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของนักการเมืองในด้านต่าง ๆ กลไกป้องกันและขจัด การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงการเมืองที่มีประสิทธิภาพ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ คุณธรรมและจริยธรรมของนักการเมือง ความมั่นคงของชาติ และการดำเนินการด้านการต่างประเทศ

๒. **ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน** หมายถึง การปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง การปฏิรูปหรือพัฒนาระบบราชการ (โครงสร้างการจัดองค์กรภาครัฐ วิธีปฏิบัติราชการ การให้บริการ ประชาชนที่ทั่วถึง รวดเร็ว สะดวก การบริหารจัดการงานภาครัฐรูปแบบใหม่ อัตรากำลัง และค่าตอบแทน เจ้าหน้าที่ของรัฐ) ระบบงานต่าง ๆ ของรัฐ เช่น การบริหารงานบุคคล ระบบคุณธรรม การจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น ธรรมาภิบาลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การตรวจสอบและควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐ การป้องกัน และขจัด การทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง ต่อระบบราชการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย





๓. **ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม** หมายถึง การปฏิรูปกฎหมายที่ล้าสมัยไม่เป็นธรรม เป็นอุปสรรคหรือไม่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ ตลอดจนการดำเนินการให้มีกฎหมายใหม่ที่จำเป็น การปฏิรูปฝ่ายปกครอง การสอบสวนคดีพิเศษ ตำรวจ ทนายความ อัยการ ศาล เจ้าหน้าที่ฝ่ายบังคับคดี และเจ้าหน้าที่ฝ่ายราชทัณฑ์ การนำหลักนิติธรรมมาใช้ การไม่เลือกปฏิบัติหรือพฤติกรรมที่อาจนำไปสู่ การใช้หลายมาตรฐานในการดำเนินคดี การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพประชาชน

๔. **ด้านการปกครองท้องถิ่น** หมายถึง การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการปกครองกรุงเทพมหานคร และพื้นที่ซึ่งมีการบริหารรูปแบบพิเศษ บทบาทภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนต่าง ๆ การได้มา การควบคุม การตรวจสอบและอำนาจหน้าที่ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น

๕. **ด้านการศึกษา** หมายถึง การปฏิรูปองค์กรและการจัดการศึกษาอบรมทุกระดับและทุกรูปแบบ คุณภาพ การศึกษาอบรม การวิจัยและพัฒนา การพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

๖. **ด้านเศรษฐกิจ** หมายถึง การปฏิรูปเศรษฐกิจภาคเอกชน การคมนาคม การขนส่ง เกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การธนาคาร สถาบันการเงิน สหกรณ์ การท่องเที่ยว และธุรกิจต่าง ๆ การส่งเสริมการลงทุน วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม การกระจายรายได้ นโยบายและการดำเนินการด้านการคลังภาครัฐ ระบบภาษีอากร โครงสร้างภาษีทุกชนิด และการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

๗. **ด้านพลังงาน** หมายถึง การปฏิรูปองค์กร การบริหารจัดการและการพัฒนากิจการด้าน การพลังงานทุกรูปแบบ

๘. **ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม** หมายถึง การปฏิรูปองค์กรและระบบสุขภาพ การบริการ สาธารณสุข สาธารณสุขชุมชน การสร้างเสริมและการส่งเสริมด้านสุขภาพอนามัย การพัฒนาร่างกาย จิตใจ และสติปัญญาของบุคคล ตามวัยและสถานภาพ การปฏิรูปกลไกการบริหารจัดการ การบำรุง รักษาและทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล การพัฒนา ประเทศอย่างยั่งยืนโดยไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ โดยไม่ก่อให้เกิดภาวะมลพิษหรือผลต่อการเปลี่ยนแปลงคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการปลูกจิตสำนึก ให้เกิดการหวงแหนในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๙. **ด้านสื่อสารมวลชน** หมายถึง การปฏิรูปกิจการและการประกอบการด้านเทคโนโลยี สารสนเทศ ทุกรูปแบบ สื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เสรีภาพในการแสดงออก คุณธรรมและจริยธรรม ของสื่อ

๑๐. **ด้านสังคม** หมายถึง การปฏิรูปการพัฒนาคุณภาพชีวิต ปัจจัยในการครองชีพ การแก้ปัญหา ความยากจน อาชญากรรม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ยาเสพติด การคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส คนไร้ที่พึ่ง การคุ้มครองผู้บริโภค การนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการดำเนินชีวิต และการดำเนินการด้านต่าง ๆ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การปฏิรูประบบแรงงาน การประกันสังคม สวัสดิการสังคม ประชานิยม



๑๑. ด้านอื่น ๆ หมายถึง การปฏิรูปสังคมโดยนำศาสนธรรมมาใช้ในการดำเนินชีวิตและการพัฒนาประเทศ การพัฒนาวิถีชีวิต ศิลปวัฒนธรรม เอกลักษณ์ของชาติ กีฬา สิ่งบันเทิงอันมีผลต่อพฤติกรรมของเยาวชน วัฒนธรรมทางการเมืองอันเหมาะสมต่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การปลูกฝังและเผยแพร่ค่านิยมที่เหมาะสมต่อสังคมไทย ระเบียบวินัยในสังคม ความสามัคคีปรองดองของคนในชาติ คุณธรรมและจริยธรรมในสังคม

คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มีบทบัญญัติส่วนหนึ่งเกี่ยวกับการการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่วางกติกาการเมืองให้รัดกุม เหมาะสม ป้องกันและปราบปรามการทุจริต สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วและเป็นธรรม ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญที่จะต้องมีการเตรียมการเพื่อให้มีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด สำหรับการวางกติกาทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขให้เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่ง มีหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสนอเพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนประกาศใช้บังคับต่อไป

ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ

ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓๖ คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอ จำนวน ๑ คน ผู้ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอ จำนวน ๒๐ คน ผู้ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอ จำนวน ๕ คน ผู้ซึ่งคณะรัฐมนตรีเสนอ จำนวน ๕ คน และผู้ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอ จำนวน ๕ คน

การแต่งตั้งคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่มีการเรียกประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติครั้งแรก

ระยะเวลาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่สภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะในการจัดทำรัฐธรรมนูญ

การรับความเห็นหรือข้อเสนอแนะประกอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

สภาปฏิรูปแห่งชาติต้องเสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญต่อคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญภายใน ๖๐ วันนับแต่วันประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติครั้งแรก นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับชั่วคราว) ยังบัญญัติให้คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญรับความเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาในการจัดทำรัฐธรรมนูญด้วย



การดำเนินการเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

เมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วให้ส่งให้ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาเสนอแนะหรือให้ความเห็นให้แล้วเสร็จ ภายใน ๑๐ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญ จากนั้นสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติจะเสนอคำขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปยังประธานกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่สภาปฏิรูปแห่งชาติได้พิจารณาให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะแล้วเสร็จ

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องส่งร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำเสร็จให้คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติพิจารณาด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติอาจจะเสนอคำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญต่อประธานกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญด้วย

การพิจารณาคำขอแก้ไขเพิ่มเติม

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาคำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ครบกำหนดยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญอาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญได้ตามที่เห็นสมควร

การส่งร่างรัฐธรรมนูญให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ

เมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาคำขอแก้ไขเพิ่มเติมเสร็จแล้วให้ส่งร่างรัฐธรรมนูญให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบทั้งฉบับ ซึ่งต้องมีมติภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ สภาปฏิรูปแห่งชาติจะแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญนั้นมิได้ เว้นแต่เป็นข้อผิดพลาดที่มีสาระสำคัญ และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น หรือเป็นกรณีที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สมบูรณ์ขึ้น

เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และสิทธิประโยชน์

เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และสิทธิประโยชน์อย่างอื่นให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ๑



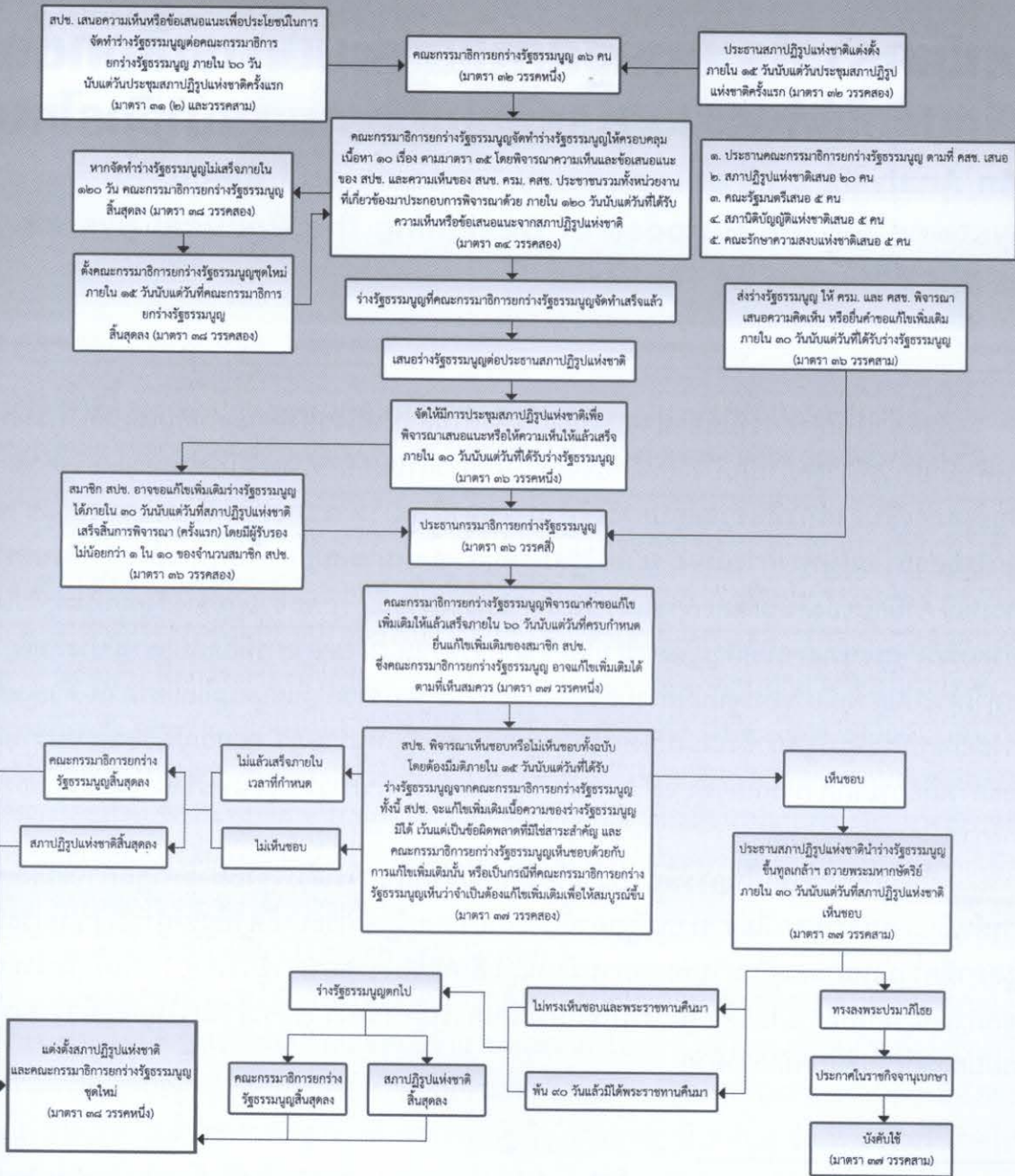
สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ จำนวน ๒๕๐ คน

ที่มา	คุณสมบัติต้องห้าม	อำนาจหน้าที่
<p>มาตรา ๓๐</p> <ul style="list-style-type: none"> สมัครเข้ามาเพื่อได้รับการสรรหา 	<p>มาตรา ๔</p> <ol style="list-style-type: none"> พระภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช ล้มละลายหรือเคยล้มละลาย เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เคยถูกไล่ออก ปลดออก ให้ออกจากราชการ หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำทุจริต ประพฤติมิชอบ เคยต้องคำพิพากษาให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ อยู่ระหว่างต้องห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเคยถูกถอดถอน เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด หรือเป็นเจ้าของ เจ้าสำนักการพนัน เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นความผิดโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ 	<p>มาตรา ๓๐</p> <ol style="list-style-type: none"> ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทาง และข้อเสนอเพื่อปฏิรูป ๑๑ ด้าน เสนอ สนช. ครม. คสช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ ต่อกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ พิจารณาและให้ความเห็นชอบ ร่างรัฐธรรมนูญ ที่คณะกรรมาธิการยกร่างจัดทำขึ้น

กราฟฟิกมติชนรายวัน / Matchon Daily Graphic



กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗



หมายเหตุ
 ครม. หมายถึง คณะรัฐมนตรี
 คสช. หมายถึง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ
 ส.ช. หมายถึง สภาปฏิรูปแห่งชาติ
 ส.ข. หมายถึง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



บทวิเคราะห์ระบบรัฐสภาและระบบการเลือกตั้ง เพื่อปรับใช้กับระบบการเมืองของราชอาณาจักรไทย (An Analysis on Parliamentary Systems and Electoral Systems for the Purpose of Designing the Political System of the Kingdom of Thailand)

รัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยของประเทศ การดำเนินการของรัฐสภาเป็นปัจจัยหลักปัจจัยหนึ่งในการกำหนดทิศทางทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์^๑ เมื่อรัฐสภาเป็นองค์กรที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและเป็นตัวแทนของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในทางการเมือง ระบบรัฐสภาที่มีความเหมาะสมกับบริบททางสังคม วัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยมของสังคม และลักษณะทางภูมิศาสตร์ของรัฐนั้น ๆ จะช่วยก่อร่างสังคมประชาธิปไตย อย่างแท้จริง^๒ กระบวนการนิติบัญญัติซึ่งเชื่อมโยงกับฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จะทำให้ระบบการเมืองของรัฐนั้นมีความเข้มแข็งและการบริหารราชการแผ่นดินมีเสถียรภาพ ด้วยเหตุนี้ การออกแบบระบบรัฐสภาซึ่งรวมไปถึงการกำหนดที่มาของผู้แทนราษฎร คุณสมบัติของผู้แทนราษฎร และการเลือกรูปแบบการเลือกตั้ง จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการวางรูปแบบของรัฐและวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศ^๓

เนื่องจากประเด็นในการพิจารณาเกี่ยวกับขั้นตอนในการได้มาซึ่งสมาชิกรัฐสภาจะมีผลต่อการดำเนินการของรัฐสภาไม่ว่าระบบรัฐสภานั้นจะเป็นระบบรัฐสภาแบบใด เพื่อให้การออกแบบระบบรัฐสภาที่มีความเหมาะสมกับบริบททางการเมืองและสังคมของราชอาณาจักรไทย บทวิเคราะห์ระบบรัฐสภาและระบบการเลือกตั้งเพื่อปรับใช้กับระบบการเมืองของราชอาณาจักรไทยจะพิจารณาให้ครอบคลุมถึงขั้นตอนดังกล่าวด้วย

^๑นางสาวสกลรัตน์ สร้างสมวงษ์ นิติกรปฏิบัติการ สำนักกฎหมาย (นบ.) (เกียรติคุณอันดับหนึ่ง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (LL.M.) School of Law, New York University.

^๒Economic Commission for Africa, “The Role of Parliament in Promoting Good Governance”, Governance and Public Administration Division, p. 14-17, 2012.

^๓David Betham, “Parliament and Democracy in the Twenty-First Century: A Guide to Good Practice”, Inter-Parliamentary Union, p. 13, 2006.

^๔Economic Commission for Africa, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๒*, น. ๑๕.



ในการนี้ ประเด็นหลัก ๆ ในการพิจารณาจึงมีทั้งหมด ๔ ประเด็น ได้แก่

- ประเด็นที่ ๑ การเลือกรูปแบบระบบรัฐสภาระหว่างระบบสภาเดียวกับระบบสภาคู่ (Deciding between Unicameral Parliamentary System and Bicameral Parliamentary System)
- ประเด็นที่ ๒ การกำหนดที่มาของผู้แทนราษฎรโดยเปรียบเทียบระหว่างผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งกับผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง (Comparing Appointed and Elected Representatives)
- ประเด็นที่ ๓ การเลือกรูปแบบการเลือกตั้ง (Designing Electoral System)
- ประเด็นที่ ๔ การกำหนดคุณสมบัติของผู้แทนราษฎร (Designing Qualifications of Representatives)

ประเด็นที่ ๑ การเลือกรูปแบบระบบรัฐสภาระหว่างระบบสภาเดียวกับระบบสภาคู่ (Deciding between Unicameral Parliamentary System and Bicameral Parliamentary System)

รูปแบบระบบรัฐสภาของรัฐต่าง ๆ ทั่วโลกอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ รูปแบบหลัก ๆ ได้แก่ ระบบสภาเดียว (Unicameral System) และระบบสภาคู่ (Bicameral System)^๕ ซึ่งระบบสภาเดียวนั้นหมายถึง ระบบรัฐสภาที่มีเพียงสภาเดียวในการทำหน้าที่นิติบัญญัติ ในขณะที่ระบบสภาคู่จะมีสองสภาที่ทำงานร่วมกันเพื่อถ่วงดุลพิจารณากระบวนการนิติบัญญัติ^๖ ทั้งนี้ ระบบสภาเดียวกับระบบสภาคู่ของรัฐต่าง ๆ จะแตกต่างกันไปในรายละเอียด โดยความแตกต่างของระบบรัฐสภาจะขึ้นอยู่กับบริบททางสังคมและการเมืองของรัฐแต่ละรัฐเป็นหลัก การวิเคราะห์รูปแบบระบบรัฐสภาจึงเป็นเพียงการนำลักษณะโดยทั่วไปของระบบสภาเดียวและระบบสภาคู่มาพิจารณาเพื่อเลือกรูปแบบของระบบรัฐสภาหลักก่อนที่จะเพิ่มเติมรายละเอียดให้มีลักษณะเฉพาะและปรับให้เหมาะสมกับบริบททางการเมืองการปกครองของราชอาณาจักรไทยต่อไป

๑.๑ ระบบสภาเดียว (Unicameral System)

ประเทศที่มีระบบรัฐสภาเป็นระบบสภาเดียวโดยส่วนมากนั้นจะเป็นประเทศที่มีขนาดเล็ก มีลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่ไม่ซับซ้อน และมีจำนวนประชากรไม่มากนัก มีการแข่งขันกันเพื่อมีส่วนร่วมในทางการเมืองน้อยกว่าระบบสภาคู่ ปัจจุบันประเทศซึ่งมีระบบรัฐสภาเป็นระบบสภาเดียวมีทั้งหมด ๑๑๕ ประเทศ เช่น สาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐเช็ก ราชอาณาจักรเดนมาร์ก สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสาธารณรัฐฮังการี เป็นต้น^๗

^๕The Inter-Parliamentary Union, "Parliament at a glance: Structure", www.ipu.org/parlinee/Parliaments Structure.asp? REGION=All&LANG=ENG, August 2014.

^๖Paolo Passaglia, "Unicameralism and Bicameralism: A Brief Comparison Between Norway and Italy", p. 2-5, 2014.

^๗The Inter-Parliamentary Union, "All Parliamentary Structures", IPU: PARLINE Database on National Parliaments, September 2014.



ข้อดีของระบบสภาเดี่ยว^๔ เช่น

ระยะเวลาที่รวดเร็วในกระบวนการนิติบัญญัติ (Quicker Process)

เนื่องจากระบบสภาเดี่ยวมีเพียงสภาเดียวที่ทำหน้าที่ในกระบวนการตรากฎหมาย ระบบสภาเดี่ยวจึงไม่มีขั้นตอนในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาสูงอีกครั้งหนึ่ง อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ เช่น การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร การเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและศาล การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หรือการให้ความเห็นชอบเรื่องต่าง ๆ ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาเพียงสภาเดียว ส่งผลให้ระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติหรือการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ของระบบสภาเดี่ยวลดน้อยลงเมื่อเทียบกับระยะเวลาที่ใช้ในระบบสภาคู่ที่อาจมีการกำหนดให้มีการดำเนินการร่วมกันระหว่างสภาทั้งสองสภา

ความชัดเจนเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการเมืองของผู้แทนราษฎร (Political Accountability)

กระบวนการตรากฎหมายของระบบสภาเดี่ยวจะไม่มีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายโดยสภาสูงดังเช่นระบบสภาคู่ กฎหมายที่นำมาบังคับใช้จึงเป็นผลจากการอภิปรายแสดงความคิดเห็นและความเห็นชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาเดียวทั้งสิ้น ส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถปัดความรับผิดชอบในกรณีที่กฎหมายฉบับดังกล่าวมีข้อบกพร่องให้กับสภาอื่นหรือองค์กรอื่นได้



^๔National Democratic Institute for International Affairs, “One Chamber or Two? Deciding Between a Unicameral and Bicameral Legislature”, Legislative Research Series Paper 3, p. 3, January 1996.



การควบคุมการดำเนินการของผู้แทนราษฎรโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Monitoring Capability)

เมื่ออาศัยหลักเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการเมืองของผู้แทนราษฎรข้างต้นประกอบกับจำนวนผู้แทนราษฎรในระบบสภาเดี่ยวซึ่งมีจำนวนน้อยกว่าระบบสภาคู่ หากมีกรณีที่ประชาชนไม่พอใจการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายใดที่มีผลต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติกฎหมาย อันส่งผลให้เกิดข้อบกพร่องในภายหลัง หรือการดำเนินการใด ๆ ของผู้แทนราษฎรขัดกับประโยชน์สาธารณะ ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็จะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งของตนไม่เลือกผู้แทนราษฎรรายดังกล่าวเป็นผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งครั้งต่อไปได้

ค่าใช้จ่ายในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐที่ลดลง (Less Cost)

กระบวนการตรากฎหมายที่รวดเร็วขึ้นและจำนวนผู้แทนราษฎรที่ลดลงจะมีผลให้ค่าใช้จ่ายของรัฐในกระบวนการนิติบัญญัติลดลงเช่นกัน โดยเป็นผลจากการลดขั้นตอนในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อตรากฎหมาย ทั้งการประชุม การอภิปราย การตั้งคณะกรรมการ ซึ่งจะมีการดำเนินการเพียงสภาเดียว นอกจากนี้ ยังรวมถึงการลดลงของค่าตอบแทนที่รัฐต้องจ่ายให้กับผู้แทนราษฎรแต่ละคนด้วย

การลดภาระทางภาษีของผู้เสียภาษีทางอ้อม (Fewer Tax Burden)

รายได้ของรัฐโดยหลักแล้วมีที่มาจากการจัดเก็บภาษี เมื่อค่าใช้จ่ายของรัฐสูงก็จะต้องจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงเพื่อให้รายได้ของรัฐสอดคล้องกับรายจ่ายในการบริหารราชการแผ่นดิน ผลสืบเนื่องจากการลดลงของค่าใช้จ่ายของรัฐในกระบวนการนิติบัญญัติจึงเป็นการลดภาระทางภาษีของผู้เสียภาษีทางหนึ่ง

๑.๒ ระบบสภาคู่ (Bicameral System)

ประเทศที่มีระบบรัฐสภาเป็นระบบสภาคู่โดยส่วนใหญ่นั้นจะเป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่ มีลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่ซับซ้อน และมีจำนวนประชากรมาก มีการแข่งขันกันเพื่อมีส่วนร่วมในทางการเมืองสูงเนื่องจากโอกาสในการเป็นผู้แทนราษฎรมีจำกัด ปัจจุบันประเทศซึ่งมีระบบรัฐสภาเป็นระบบสภาคู่มีทั้งหมด ๗๗ ประเทศ เช่น แคนาดา สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย เป็นต้น^๕



^๕The Inter-Parliamentary Union, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๗*.



ข้อดีของระบบสภาคู่^{๑๐} เช่น

การกระจายสัดส่วนของตัวแทนจากกลุ่มต่าง ๆ ในกระบวนการนิติบัญญัติ (Diversity)

ระบบรัฐสภาที่มีสองสภาทำให้จำนวนผู้แทนราษฎรในรัฐสภามีเพิ่มมากขึ้น โอกาสในการเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนโดยการเป็นผู้แทนราษฎรก็มีเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้การกระจายสัดส่วนของผู้แทนราษฎรจากตัวแทนของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เป็นไปได้อย่างทั่วถึงมากขึ้น มีผู้แทนราษฎรที่มาจากกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มภูมิภาค กลุ่มศาสนา กลุ่มเชื้อชาติ และกลุ่มเศรษฐกิจ เป็นต้น นอกจากนี้ การมีที่นั่งเพิ่มขึ้นยังทำให้มาตรการในการกำหนดจำนวนที่นั่งที่แน่นอนให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสสามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติด้วย



กระบวนการนิติบัญญัติเป็นไปอย่างรอบคอบ (Deliberation)

เนื่องจากสภาสูงทำหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง ข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดใด ๆ ของร่างกฎหมายอาจได้รับการแก้ไขอย่างทันท่วงทีก่อนที่จะมีการตรากฎหมายนั้นใช้บังคับ ระบบสภาคู่จึงเป็นการตรวจสอบข้อผิดพลาดต่าง ๆ ที่อาจมีขึ้น และยังเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสภาล่างกับสภาสูงด้วย

การตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร (Oversight of the Executive)

หากมีระบบรัฐสภาเป็นระบบสภาเดี่ยว ระยะเวลาที่มีอยู่อย่างจำกัดก็อาจหมดไปกับการพิจารณาร่างกฎหมายซึ่งจะต้องมีการศึกษาข้อเท็จจริง การอภิปรายแสดงความคิดเห็นและการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับบริบทของสังคม ทำให้รัฐสภาไม่อาจทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารได้ ระบบสภาคู่จึงเป็นการแก้ไขจุดบกพร่องดังกล่าวโดยอาศัยสภาสูงในการทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารแทน

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่มีผลต่อการพิจารณาความเหมาะสมในการเลือกระบบรัฐสภามีหลายปัจจัย ทั้งรูปแบบของรัฐ ลักษณะทางภูมิภาค ประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครอง วัฒนธรรม และปัจจัยทางการเมืองอื่น ๆ ระบบรัฐสภาจึงไม่มีความแน่นอนตายตัวว่าจะต้องเป็นระบบสภาเดี่ยวหรือระบบสภาคู่เท่านั้น ระบบสภาเดี่ยวและระบบสภาคู่อาจมีการออกแบบให้มีรูปแบบที่เฉพาะตัวเพื่อให้มีความเหมาะสมกับรัฐแต่ละรัฐได้ ในกรณีของประเทศไทยที่มีระบบรัฐสภาเป็นระบบสภาคู่อยู่แล้ว การเปลี่ยนแปลงเป็นระบบสภาเดี่ยวจะมีขั้นตอนที่ซับซ้อนและทำได้ยากเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสถาบันทางการเมืองนั้นต้องมีการทำความเข้าใจกับประชาชนถึงสาเหตุที่มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจกับระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงใหม่ และยอมรับในการเปลี่ยนแปลง

^{๑๐}National Democratic Institute for International Affairs, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๘*, น. ๒-๓.



การคงไว้ซึ่งระบบสภาผู้แทนราษฎรแต่จัดให้มีการปรับปรุงแก้ไขระบบในส่วนของการปรับเปลี่ยนรูปแบบการเลือกตั้งหรือการกำหนดที่มาของผู้แทนราษฎรที่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้เช่นกันจึงมีความเหมาะสมกับการปรับเปลี่ยนระบบการเมืองของราชอาณาจักรไทยมากกว่า^{๑๑}

ประเด็นที่ ๒ การกำหนดที่มาของผู้แทนราษฎรโดยเปรียบเทียบระหว่างผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้งกับผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง (Comparing Appointed and Elected Representatives)

เนื่องจากจำนวนผู้แทนราษฎรในระบบสภาเดียวมีจำนวนไม่มากนักและความสำคัญของผู้แทนราษฎรในรัฐสภาเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดสำหรับรัฐนั้น ๆ ที่มาของผู้แทนราษฎรในระบบสภาเดียวจึงมักจะมาจากการเลือกตั้ง ขณะที่ระบบสภาคู่มีสภาที่เป็นผู้แทนราษฎรทั้งคู่ โดยที่มาของผู้แทนราษฎรในสภาหนึ่งอาจมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง ส่วนสภาสูงอาจมีการพิจารณาให้ผู้แทนราษฎรที่มีมาจากระบบการแต่งตั้งประกอบกับการเลือกตั้งเพื่อมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์ในการทำหน้าที่พิจารณากลับกรองการทำงานของรัฐสภาให้รอบคอบโดยผู้ที่มีความเป็นอิสระซึ่งไม่มีความกังวลเกี่ยวกับการรักษาฐานเสียงและมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องต่าง ๆ^{๑๒} ในระบบสภาคู่จึงต้องการความแน่นอนในการคัดเลือกผู้แทนราษฎรให้มีคุณสมบัติที่เหมาะสม มีความรู้ความสามารถนอกเหนือจากการเป็นตัวแทนของประชาชน

ด้วยเหตุนี้ การกำหนดที่มาของผู้แทนราษฎรจึงต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการได้มาของผู้แทนราษฎรกับผลกระทบต่อการทำงานของผู้แทนราษฎรในทางปฏิบัติเพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมของการแต่งตั้งผู้แทนราษฎรของระบบสภาคู่ ซึ่งจากงานวิจัยของมหาวิทยาลัย Wisconsin-Madison ที่ศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบในเชิงนโยบายและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานที่ดำเนินการจัดการเลือกตั้งในรัฐ Wisconsin โดยศึกษาเปรียบเทียบระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐที่มีที่มาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้งนั้น^{๑๓} พบว่า ที่มาของเจ้าหน้าที่รัฐมีผลกระทบต่อนโยบายในการดำเนินการและผลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างเห็นได้ชัด ที่มาที่แตกต่างกันของเจ้าหน้าที่รัฐจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้งซึ่งมีกระบวนการในการคัดเลือกที่แตกต่างกันนั้นมีอิทธิพลต่อแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่หรือการวางนโยบายของเจ้าหน้าที่รัฐนั้น ๆ

^{๑๑}Susanna Kalitowski, "Parliament and the Public: Knowledge, Interest, and Perceptions", Hansard Society, p. 4, 2008.

^{๑๒}Mel Cappe, "In Defence of An Appointed Senate", The Globe and Mail, www.theglobeandmail.com/globe-debate/in-defence-of-an-appointed-senate/article12595437, June 2013.

^{๑๓}Barry C. Burden et al., "Comparing Elected and Appointed Election Officials: The Impact of Selection Method on Policy Preferences and Administrative Outcomes", American Public Workshop, Department of Political Science, University of Wisconsin-Madison, p. 15, 2010.



จากการศึกษาเปรียบเทียบ พบว่า เจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้งจะมีนโยบายที่สอดคล้องกับคะแนนเสียงของผู้ที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่าเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการแต่งตั้ง เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้งมีความคาดหวังที่จะได้รับเลือกตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่อีกในอนาคต ทำให้การได้มาของเจ้าหน้าที่รัฐโดยการเลือกตั้งสามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตามงานวิจัยดังกล่าวยังระบุเพิ่มเติมด้วยว่าการได้มาของเจ้าหน้าที่รัฐโดยวิธีการแต่งตั้งจะทำให้เจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวสามารถใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญที่มีได้อย่างเต็มที่และมีอิสระทางความคิดที่จะส่งผลดีต่อการปฏิบัติงานโดยรวม^{๑๔}

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างการได้มาซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานที่ดำเนินการจัดการเลือกตั้งจากงานวิจัยข้างต้นกับการได้มาซึ่งผู้แทนราษฎร สามารถอนุมานได้ว่าผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งจะมีนโยบายที่สอดคล้องกับคะแนนเสียงของผู้ที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่าผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้ง เนื่องจากผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งจะมีความกังวลเกี่ยวกับการได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรในการลงสมัครรับเลือกตั้งในอนาคตเช่นเดียวกับผลการวิจัยพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐจากการพิจารณาปัจจัยดังกล่าว การดำเนินการต่าง ๆ ของผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งจึงมีความเป็นไปได้ที่จะแสดงออกถึงเจตจำนงของประชาชนได้มากกว่าผู้แทนราษฎรที่มาจากการแต่งตั้ง อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่เป็นตัวแทนของประชาชนกลุ่มเดียวกัน ความคิดเห็นของประชาชนกลุ่มอื่นที่มีตัวแทนเป็นผู้แทนราษฎรที่มีเสียงส่วนน้อยในสภาก็อาจถูกละเลยได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้แทนราษฎรของทั้งสองสภามีที่มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน การเป็นตัวแทนประชาชนของผู้แทนราษฎรทั้งสองสภาก็อาจจะมาจากกลุ่มเดียวกันซึ่งจะส่งผลกระทบต่อมาตรการในการถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างสภาไม่บรรลุวัตถุประสงค์

ดังนั้น เมื่อการกำหนดที่มาของผู้แทนราษฎรไม่จำเป็นต้องเลือกระหว่างการกำหนดที่มาจากการเลือกตั้งกับการแต่งตั้ง การกำหนดที่มาของผู้แทนราษฎรที่มีการผสมผสานกันระหว่างกระบวนการเลือกตั้งและกระบวนการแต่งตั้งจึงอาจเป็นการกำหนดที่มาของผู้แทนราษฎรที่ทำให้ระบบรัฐสภา มีความสมบูรณ์ขึ้น โดยมีผู้แทนราษฎรทั้งที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงและผู้แทนราษฎรที่จะสามารถทำหน้าที่กลั่นกรองการทำงานของรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพปราศจากปัจจัยที่จะมีผลกระทบต่อความตัดสินใจในการดำเนินการตามหน้าที่ ทั้งนี้ หากปรากฏว่าระบบรัฐสภาของไทยยังคงเป็นระบบสภาคู่เช่นที่แล้วมา การกำหนดที่มาของผู้แทนราษฎรใหม่ที่มีมาจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้งก็อาจเป็นทางเลือกที่เหมาะสมกับบริบททางการเมืองและสังคมของประเทศที่นอกจากจะมีความขัดแย้งสูงต้องการผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงเพื่อลดความขัดแย้งลงแล้วยังมีความจำเป็นในการพัฒนาประเทศให้มีความก้าวหน้าทัดเทียมกันกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาค และต้องการผู้ที่มีความรู้ความสามารถซึ่งมีอิสระในการตัดสินใจเพื่อผลักดันให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป

^{๑๔}Barry C. Burden et al., *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๓*.



ประเด็นที่ ๓ การเลือกรูปแบบการเลือกตั้ง (Designing Electoral System)

กรอบทางการเมืองของรัฐแต่ละรัฐมักจะมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐนั้น ๆ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถาบันการเมืองของแต่ละรัฐจึงไม่อาจทำได้โดยง่าย แต่ระบบการเลือกตั้งซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันทางการเมืองมักจะไม่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งเพื่อให้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสถาบันทางการเมืองจึงมีกระบวนการเพียงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายเดิมหรือการตรากฎหมายใหม่^{๑๕}

ระบบการเลือกตั้งหลัก ๆ ที่มีอยู่ทั่วไปในรัฐต่าง ๆ ทั่วโลก^{๑๖} เช่น

๑. ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อ (List Proportional Representation System)

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อ เป็นระบบที่ให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งแบบเขตเดียวหลายเบอร์ ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองพรรคหนึ่ง โดยจำนวนผู้แทนราษฎรจะเป็นไปตามสัดส่วนของส่วนแบ่งคะแนนเสียงทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้นได้รับในเขตเลือกตั้ง ตามลำดับที่เรียงในบัญชีรายชื่อ

๒. ระบบการเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงข้างมาก (Majority or Plurality System)

ระบบการเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงข้างมาก ใช้การลงคะแนนแบบเขตเดียวเบอร์เดียว โดยมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นศูนย์กลาง ผู้ลงคะแนนจะได้รับรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อที่จะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตจึงเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งสูงกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนอื่น ๆ

๓. ระบบการเลือกตั้งแบบเลือกตั้งสองรอบ (Two-Round System)

ลักษณะสำคัญของระบบการเลือกตั้งแบบเลือกตั้งสองรอบ คือการจัดการเลือกตั้งสองครั้ง ซึ่งการจัดการเลือกตั้งรอบแรกกับรอบที่สองมักจะมีระยะเวลาห่างกันประมาณหนึ่งหรือสองสัปดาห์ การเลือกตั้งรอบแรกจัดขึ้นลักษณะเดียวกับการเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงข้างมาก แต่ในกรณีที่ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดหรือพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาดในการเลือกตั้งรอบแรกก็จะมีการลงคะแนนเลือกตั้งรอบที่สอง ผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตจึงเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งรอบที่สอง

๔. ระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนาน (Parallel System)

ระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนาน มีองค์ประกอบของการเลือกตั้งทั้งแบบสัดส่วนและแบบคะแนนเสียงข้างมาก แต่ระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนานจะไม่มีารชดเชยความไม่เป็นสัดส่วนของการเลือกตั้ง

^{๑๕}Andrew Reynolds et al., "Electoral System Design: The New International IDEA Handbook", International Institute for Democracy and Electoral Assistance, p. 5, 2008.

^{๑๖}Andrew Reynolds et al., *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๕*, น. ๓๕, ๕๒, ๖๐, ๙๐-๙๑, ๑๐๔.



แบบคะแนนเสียงข้างมาก โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะได้รับบัตรเลือกตั้งใบเดียวซึ่งใช้ลงคะแนนให้ทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรืออาจได้รับบัตรเลือกตั้งสองใบโดยใบหนึ่งใช้เลือกผู้แทนในระบบเสียงข้างมากและอีกใบหนึ่งใช้เลือกผู้แทนในระบบสัดส่วน

๕. ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม (Mixed System)

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม เป็นระบบการเลือกตั้งที่นำข้อดีของระบบคะแนนเสียงข้างมากและระบบตัวแทนแบบสัดส่วนมารวมกันโดยมีระบบการเลือกตั้งสองระบบที่ใช้สูตรต่างกันดำเนินการควบคู่กันไป ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนเดียวก็มีสิทธิลงคะแนนให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งภายใต้ระบบทั้งสอง ซึ่งผลการเลือกตั้งจากทั้งสองระบบจะมีการเชื่อมโยงกันโดยการจัดสรรที่นั่ง ผลการเลือกตั้งในส่วนของระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนขึ้นอยู่กับผลการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตของระบบคะแนนเสียงข้างมากเพื่อชดเชยความไม่เป็นสัดส่วน

ทั้งนี้ ความแตกต่างกันของระบบการเลือกตั้งในระบบต่าง ๆ จะมีผลกระทบต่อลักษณะความเป็นตัวแทนของผู้แทนราษฎรในสภา บทบาทที่สำคัญประการหนึ่งของระบบการเลือกตั้งจึงเกี่ยวข้องกับการจัดการความขัดแย้งและความตึงเครียดในสังคม ยกตัวอย่างเช่น การใช้ระบบการเลือกตั้งเป็นมาตรการส่งเสริมการเป็นตัวแทนของชนกลุ่มน้อยหรือผู้ด้อยโอกาส และการใช้ระบบการเลือกตั้งเป็นมาตรการส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง เป็นต้น ในกรณีที่ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่าระบบการเลือกตั้งขาดความเที่ยงธรรม ไม่เอื้อให้ประชาชนในกลุ่มต่าง ๆ มีตัวแทนในรัฐสภาเพื่อมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ หรือฝ่ายค้านรู้สึกว่าการเมืองของตน





ไม่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งในอนาคตแล้ว ชนกลุ่มน้อย ผู้ด้อยโอกาสในสังคม หรือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน อาจรู้สึกว่าคุณบังคับให้ต้องใช้วิธีการที่ไม่เป็นประชาธิปไตย เช่น การเผชิญหน้า หรือการใช้ความรุนแรง เป็นต้น การเลือกรูปแบบการเลือกตั้งจึงเป็นตัวกำหนดการลงคะแนนที่มีผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ต่อชนกลุ่มน้อยและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส^{๑๗}

อย่างไรก็ตาม ระบบการเลือกตั้งระบบใดระบบหนึ่งไม่อาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสถาบันการเมืองลักษณะเดียวกันในรัฐแต่ละรัฐได้ แม้ว่ารัฐส่วนใหญ่จะมีประสบการณ์ที่คล้ายคลึงกัน แต่ผลของระบบการเลือกตั้งแต่ละระบบขึ้นอยู่กับบริบททางสังคมและบริบทการเมืองของรัฐที่นำระบบการเลือกตั้งนั้นไปใช้เป็นสำคัญ ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อระบบการเลือกตั้งของรัฐแต่ละรัฐ เช่น โครงสร้างของสังคม ค่านิยมของประชาชน ศาสนา ชาติพันธุ์ เชื้อชาติ ภูมิภาค ภาษา หรือชนชั้น เป็นต้น^{๑๘} การออกแบบระบบการเลือกตั้งของไทยจึงต้องพิจารณาก่อนว่าบริบททางสังคมและการเมืองของราชอาณาจักรไทยควรมีฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารที่มีลักษณะแบบใด และระบบการเลือกตั้งระบบใดที่จะเอื้อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้มากที่สุด ในการนี้ การพิจารณาระบบการเลือกตั้งที่มีความเหมาะสมกับราชอาณาจักรไทยอาจเริ่มจากการศึกษาเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของระบบการเลือกตั้งระบบต่าง ๆ ตามตารางเปรียบเทียบที่จะนำเสนอแนบท้ายนี้



^{๑๗}Andrew Reynolds et al., *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๕*, น. ๖.

^{๑๘}Andrew Reynolds et al., *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๕*, น. ๗.



ตารางเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของระบบการเลือกตั้ง
(Advantages and Disadvantages of Selected Electoral Systems)

ระบบการเลือกตั้ง	ข้อดี	ข้อเสีย
ระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อ	<ul style="list-style-type: none"> - ความเป็นสัดส่วน - การรวมตัวแทนประชาชนจากทุกฝ่าย - การเป็นตัวแทนของเสียงข้างน้อย - คะแนนสูญเปล่าน้อย - ผู้แทนสตรีมีโอกาสดำรงเลือกตั้งง่ายขึ้น - ไม่มีความจำเป็นในการปักปันเขต - ไม่จำเป็นต้องมีการเลือกตั้งซ่อม - สะดวกแก่การใช้สิทธิออกเขต - จำกัดการเติบโตของภูมิภาคที่มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว - อัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งมักสูงกว่า 	<ul style="list-style-type: none"> - ขาดความเป็นตัวแทนทางภูมิศาสตร์ - ประเด็นความรับผิดชอบทางการเมือง - ขาดการสนับสนุนผู้นำฝ่ายบริหารจากฝ่ายนิติบัญญัติ - การเกิดรัฐบาลผสมหรือรัฐบาลเสียงข้างน้อยมักเกิดขึ้นง่ายกว่า - ทำให้พรรคการเมืองมีอำนาจมากขึ้น - อาจนำไปสู่การมีพรรคการเมืองที่มีความคิดสุดโต่ง
ระบบคะแนนเสียงข้างมาก	<ul style="list-style-type: none"> - ความเป็นตัวแทนทางภูมิศาสตร์เด่นชัด - ทำให้เกิดความรับผิดชอบทางการเมืองได้ง่ายขึ้น - ง่ายต่อการทำความเข้าใจ - ให้ผู้ลงคะแนนมีการเลือกที่ชัดเจน - ส่งเสริมให้พรรคฝ่ายค้านดำเนินการได้อย่างสอดคล้องกัน - กีดกันพรรคการเมืองที่มีความคิดสุดโต่งออกไปได้ - เอื้อให้ผู้ลงคะแนนสามารถเลือกได้ในระหว่างผู้สมัคร - มีการสนับสนุนผู้นำฝ่ายบริหารจากฝ่ายนิติบัญญัติ - มีโอกาสมากกว่าที่จะได้รัฐบาลเสียงข้างมากในรัฐสภา 	<ul style="list-style-type: none"> - กีดกันพรรคเสียงข้างน้อยออกไป - กีดกันชนกลุ่มน้อยออกไป - กีดกันสตรีออกไป - มีคะแนนเสียงสูญเปล่านาน - มักจะต้องมีการเลือกตั้งซ่อม - ต้องมีการปักปันเขตเลือกตั้ง - การจัดให้มีการเลือกตั้งนอกเขตทำได้ยาก



ระบบการเลือกตั้ง	ข้อดี	ข้อเสีย
<p>ระบบคูขนาน</p>	<ul style="list-style-type: none"> - การรวมตัวแทนประชาชนจากทุกฝ่าย - การเป็นตัวแทนของเสียงข้างน้อย - มีการแบ่งแยกระหว่างพรรคการเมือง น้อยกว่าระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อ - อาจเป็นทางเลือกที่ตกลงกันได้ง่ายกว่าทางเลือกอื่น - ทำให้เกิดความรับผิดชอบทางการเมืองได้ง่ายขึ้น - คะแนนเสียงสูญเปล่าน้อย 	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นระบบซับซ้อนยุ่งยาก - ต้องมีการปักปันเขตเลือกตั้ง - มักจะต้องมีการเลือกตั้งซ่อม - อาจทำให้ผู้แทนราษฎรแบ่งออกเป็นสองชนชั้น - การลงคะแนนเชิงยุทธศาสตร์ - จัดการให้มีการลงคะแนนนอกเขตได้ยากกว่าระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อ - ไม่มีหลักประกันความเป็นสัดส่วนโดยรวม
<p>ระบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ความเป็นสัดส่วน - การรวมตัวแทนประชาชนจากทุกฝ่าย - มีความเป็นตัวแทนทางภูมิศาสตร์ - ทำให้เกิดความรับผิดชอบทางการเมืองได้ง่ายขึ้น - คะแนนเสียงสูญเปล่าน้อย - อาจเป็นทางเลือกที่ตกลงกันได้ง่ายกว่าทางเลือกอื่น 	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นระบบซับซ้อนยุ่งยาก - ต้องมีการปักปันเขตเลือกตั้ง - มักจะต้องมีการเลือกตั้งซ่อม - อาจทำให้ผู้แทนราษฎรแบ่งออกเป็นสองชนชั้น - จัดการให้มีการลงคะแนนนอกเขตได้ยากกว่าระบบการเป็นตัวแทนแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อ



ประเด็นที่ ๔ การกำหนดคุณสมบัติของผู้แทนราษฎร (Designing Qualifications of Representatives)

การพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการเปลี่ยนแปลงสถาบันทางการเมืองรวมถึงการพิจารณาลักษณะการเป็นตัวแทนของประชาชนที่มีความสัมพันธ์กับคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยลักษณะการเป็นตัวแทนของประชาชนอาจแบ่งออกเป็น ๔ รูปแบบ^{๒๐} ดังนี้

๑. การเป็นตัวแทนทางภูมิศาสตร์ (Geographical)

การเป็นตัวแทนทางภูมิศาสตร์ให้ความสำคัญกับการมีตัวแทนของประชาชนจากแต่ละภูมิภาคในองค์กฤษฎีบัญญัติ โดยเป้าหมายของการเป็นตัวแทนทางภูมิศาสตร์นั้นก็เพื่อให้ผู้แทนราษฎรซึ่งประชาชนในภูมิภาคเลือกเป็นผู้รับผิดชอบต่อพื้นที่ของตน มีหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในภูมิภาคนั้น ๆ และเป็นตัวแทนของประชาชนในภูมิภาคในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง

๒. การเป็นตัวแทนทางอุดมการณ์หรือค่านิยมของสังคม (Ideological)

การเป็นตัวแทนทางอุดมการณ์หรือค่านิยมของสังคมให้ความสำคัญกับการมีตัวแทนของประชาชนที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองหรืออุดมการณ์ในด้านอื่น ๆ ร่วมกัน ผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนทางอุดมการณ์หรือค่านิยมของสังคมนั้นจะเป็นผู้แสดงออกถึงประเด็นในสังคมที่ประชาชนให้ความสำคัญผ่านการมีส่วนร่วมในกระบวนการกฤษฎีบัญญัติ ซึ่งการกำหนดให้มีตัวแทนทางอุดมการณ์หรือค่านิยมของสังคมในองค์กฤษฎีบัญญัติอาจทำได้โดยการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองหรือการเป็นผู้แทนอิสระ

๓. การเป็นตัวแทนของสถานการณ์ทางการเมืองแบบพรรคการเมืองที่ดำรงอยู่ในรัฐ (Party-Political)

การเป็นตัวแทนของสถานการณ์ทางการเมืองแบบพรรคการเมืองที่ดำรงอยู่ในรัฐมีลักษณะคล้ายคลึงกันกับการเป็นตัวแทนทางอุดมการณ์หรือค่านิยมของสังคม แต่กำหนดโดยเฉพาะถึงสถาบันทางการเมืองอย่างพรรคการเมืองเป็นหลักเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนครึ่งหนึ่งลงคะแนนให้กับพรรคการเมืองใดแต่พรรคการเมืองนั้นไม่มีหรือแทบไม่มีที่นั่งในองค์กฤษฎีบัญญัติ

๔. การเป็นตัวแทนเชิงพรรณนา (Descriptive)

การเป็นตัวแทนเชิงพรรณนาให้ความสำคัญกับการมีผู้แทนราษฎรจากประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเพื่อให้องค์กฤษฎีบัญญัติมีผู้แทนราษฎรที่สามารถแสดงออกถึงความรู้สึกนึกคิดหรือความต้องการของประชาชนในทุกกลุ่ม โดยกลุ่มตัวแทนเชิงพรรณนาพึงประกอบด้วยกลุ่มผู้หญิง กลุ่มผู้ชาย กลุ่มเยาวชน กลุ่มคนชรา กลุ่มคนมั่งมี กลุ่มคนจน กลุ่มศาสนา กลุ่มภาษา และกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในสังคม

^{๒๐}Andrew Rynolds et al., *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๕*, น. ๙.



เมื่อพิจารณาลักษณะการเป็นตัวแทนของประชาชนข้างต้นประกอบกับความจำเป็นในการกระจายสัดส่วนผู้แทนราษฎรให้มีความหลากหลายเป็นตัวแทนของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง นอกจากคุณสมบัติที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคกำหนดสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองของตนแล้ว กรอบของกฎหมายควรจะกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละรายเพิ่มเติมด้วย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครบถ้วน ได้แก่ สัญชาติ อายุ การบรรลุนิติภาวะ เป็นต้น การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพิ่มเติมที่ตีจึงควรมีเหตุผลที่เหมาะสมรองรับประกอบกับเป็นการกำหนดคุณสมบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ด้วย ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครเลือกตั้งดังกล่าวจะช่วยลดการเลือกปฏิบัติในการเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งได้อีกทางหนึ่ง

ตัวอย่างการกำหนดคุณสมบัติตามกฎหมายของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้สอดคล้องตามเป้าหมายที่วางไว้^{๒๓} เช่น

กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อสนับสนุนให้เครือข่ายทางการเมืองหรือองค์กรทางการเมืองมีความเข้มแข็งมั่นคง

กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีอายุมากกว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีวุฒิภาวะเพียงพอที่จะรับผิดชอบต่อหน้าที่ผู้แทนราษฎร โดยการกำหนดอายุของผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละตำแหน่งอาจมีการกำหนดให้แตกต่างกันได้ตามความเหมาะสมของภาระความรับผิดชอบ

กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้มีสัญชาติโดยการเกิด ไม่มีสัญชาติอื่น หรือมีถิ่นที่อยู่นอกประเทศในช่วงระยะเวลาหนึ่งก่อนการเลือกตั้งเพื่อให้ผู้แทนราษฎรมีความตั้งใจในการรับใช้ประเทศชาติอย่างแท้จริง โดยอาจกำหนดเพิ่มเติมว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องไม่เคยทำความผิดฐานกบฏ เคยรับราชการทหารหรือผ่านการฝึกทางทหาร เป็นผู้ลงทะเบียนมีสิทธิเลือกตั้ง หรือเป็นผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายด้วย

กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีการศึกษาขั้นต่ำในระดับตามที่กำหนด มีความสามารถในการใช้ภาษาประจำชาติได้อย่างดี และเป็นผู้ที่มีสติสัมปชัญญะ ไม่เป็นผู้ไร้ความสามารถ ผู้เสมือนไร้ความสามารถ หรือบุคคลวิกลจริต เพื่อให้ผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในบริษัทเอกชนซึ่งเป็นคู่ค้ากับรัฐบาล เพื่อป้องกันการมีผลประโยชน์ขัดกันหากปรากฏว่าภายหลังผู้นั้นได้รับการเลือกตั้ง

กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เป็นผู้ที่เคยกระทำความผิดทางกฎหมาย เช่น ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การทุจริต หรือเป็นบุคคลล้มละลาย เป็นต้น เพื่อให้ผู้แทนราษฎรมีความเหมาะสมในด้านคุณธรรม

^{๒๓}“Qualification to Stand as a Candidate in Elections”, www.aceproject.org/ace-en/topics/va/entitlement-to-vote-from-abroad/qualification-to-stand-as-a-candidate-in-elections, August 2014.



กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เป็นผู้ที่อยู่ระหว่างการถูกกักขัง จับกุม หรือจำคุก เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีความสามารถในการเป็นผู้แทนราษฎร หากปรากฏว่าภายหลังผู้นั้นได้รับการเลือกตั้ง

กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ที่สนับสนุนระบอบประชาธิปไตย สนับสนุนการอยู่ร่วมกันอย่างสันติระหว่างกลุ่มเชื้อชาติ และสนับสนุนการแข่งขันกันอย่างสันติ เพื่อให้เป็นผู้แทนราษฎรที่ยึดถือค่านิยมที่สังคมทั่วไปให้ความสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งมีข้อควรระวังหลายประการ เช่น การกำหนดคุณสมบัติในเรื่องของความสามารถ คุณธรรม และการยึดถือคุณค่าต่าง ๆ อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการเลือกปฏิบัติได้ ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่พรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามใช้กระบวนการทางศาลเป็นเครื่องมือในการทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ เนื่องจากอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาล หรือการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะที่มีผลเป็นการกีดกันกลุ่มคนบางกลุ่มไม่ให้มีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ เป็นต้น นอกจากนี้ การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งยังอาจทำให้เกิดผลกระทบในทางลบในทางจิตวิทยาได้ด้วย

ทั้งนี้ โดยสรุปแล้ว การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งยังมีการกำหนดคุณสมบัติมากเท่าใดจะยิ่งทำให้มีความเสี่ยงต่อประชาชนบางกลุ่มซึ่งอาจไม่มีผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของตนมีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายเลย **๑**



การปาฐกถา เรื่อง “เส้นทางการปฏิรูปประเทศไทย”^๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้กำหนดให้มี “สภาพัฒนาการปฏิรูปแห่งชาติ” ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกิน ๒๕๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดและมีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปี ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ^๒ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปด้านต่าง ๆ เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่มีการประชุมสภาพัฒนาการปฏิรูปแห่งชาติครั้งแรก ตลอดจนพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้น^๓ และให้มี “คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้นคณะหนึ่งเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๓๖ คน ซึ่งประธานสภาพัฒนาการปฏิรูปแห่งชาติแต่งตั้งจากบุคคลผู้เป็นประธานกรรมการตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอ ผู้ซึ่งสภาพัฒนาการปฏิรูปแห่งชาติเสนอ จำนวน ๒๐ คน และผู้ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอ ฝ่ายละ ๕ คน โดยจะต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากสภาพัฒนาการปฏิรูปแห่งชาติเพื่อเสนอต่อสภาพัฒนาการปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป^๔

ทั้งนี้ กระบวนการและขั้นตอนในการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการปฏิรูปชาตินั้น บทบัญญัติในมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ กำหนดให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติต้องจัดให้มีคณะกรรมการสรรหาบุคคลในด้านต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ซึ่งประกอบด้วย ๑๑ ด้าน ได้แก่ (๑) การเมือง (๒) การบริหารราชการแผ่นดิน

^๑จัดโดย คณะกรรมการปรองดองและการปฏิรูป ในวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๒.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องมิ่งวานรังสรรค์ สโมสรทหารบก ถนนวิภาวดีรังสิต กรุงเทพมหานคร.

^๒มาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗.

^๓มาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗.

^๔มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗.



(๓) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (๔) การปกครองท้องถิ่น (๕) การศึกษา (๖) เศรษฐกิจ (๗) พลังงาน (๘) สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม (๙) สื่อสารมวลชน (๑๐) สังคม และ (๑๑) อื่น ๆ ด้านละหนึ่งคณะ โดยแต่ละคณะให้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์เป็นที่ยอมรับในด้านนั้น ๆ เพื่อดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถเป็นที่ประจักษ์ในแต่ละด้านแล้วจัดทำบัญชีรายชื่อเสนอต่อคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อเข้ารับการคัดเลือกเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ และให้มีคณะกรรมการสรรหาประจำจังหวัดแต่ละจังหวัดเพื่อสรรหาจากบุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้น ๆ ด้วย โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาประจำจังหวัด จำนวนกรรมการในคณะกรรมการสรรหาแต่ละคณะ วิธีการสรรหา กำหนดเวลาในการสรรหาจำนวนบุคคลที่จะต้องสรรหา และการอื่นที่จำเป็น รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ดังนั้น เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีความรู้ ความเข้าใจ และร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ตลอดจนข้อเสนอแนะในประเด็นเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ และการสรรหาสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ รวมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการและขั้นตอนของการปฏิรูปประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือร่วมใจของประชาชนทุกระดับในการพัฒนาประเทศไทย รวมทั้งก่อให้เกิดความรักความสามัคคีและความปรองดองสมานฉันท์ของคนในชาติต่อไป คณะกรรมการปรองดองและการปฏิรูป จึงได้จัดกิจกรรม “เส้นทางการปฏิรูปประเทศไทย” (Roadmap for Thailand Reform) ขึ้นเมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ ที่ผ่านมา ซึ่งการจัดกิจกรรมในครั้งนี้ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ในฐานะหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ได้เป็นประธานในพิธีและกล่าวเปิดงาน รวมทั้งมีการแสดงปาฐกถาในหัวข้อ “เส้นทางการปฏิรูปประเทศไทย” โดย ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.วิษณุ เครืองาม ที่ปรึกษาคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

โดยการแสดงปาฐกถาในหัวข้อ “เส้นทางการปฏิรูปประเทศไทย” นั้น มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.วิษณุ เครืองาม ที่ปรึกษาคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ^๕ ได้แสดงปาฐกถาว่า เมื่อพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการสรรหาสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้ประกาศใช้บังคับแล้ว^๖ การดำเนินการในลำดับถัดไปของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ก็คือ การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็น “นายกรัฐมนตรี” โดยพระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวนไม่เกิน ๓๕ คน ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ ประกอบเป็น “คณะรัฐมนตรี” เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน และดำเนินการให้มีการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ ซึ่งก่อนเข้ารับหน้าที่คณะรัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์^๗ นอกจากนี้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จะไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายก็ตาม แต่มีความเห็นว่าคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้อง “แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ” เพื่อชี้แจงแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินด้วย

^๕หัวหน้าคณะร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และอดีตรองนายกรัฐมนตรี.
^๖ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๕๙ ก หน้า ๒ เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป.
^๗มาตรา ๑๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗.



ทั้งนี้ เพราะเป็นประเพณีปฏิบัติในทางการปกครองที่จะต้องดำเนินการ โดยการดำเนินการตามกระบวนการ และขั้นตอนต่าง ๆ ดังกล่าวอาจจะใช้ระยะเวลาจนถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๗

อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาเดียวกันนี้จะมีการดำเนินการแต่งตั้ง “สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ” หรือที่เรียกโดยย่อว่า “สปช.” ซึ่งถือเป็นองค์กรใหม่ที่จะเข้ามาทำหน้าที่คู่ขนานกับการทำงานของรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น สภาปฏิรูปแห่งชาติจึงมีหน้าที่ศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปประเทศเท่านั้น ส่วนผู้ที่มีหน้าที่ในการปฏิรูปหรือเป็นฝ่ายที่จะต้องลงมือปฏิรูปประเทศก็คือ รัฐบาล และองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งภาคเอกชนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ สำหรับแนวทางในการปฏิรูปประเทศดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีที่มาจากข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ จำนวน ๒๕๐ คนเท่านั้น เพราะหากมีการระดมความคิดเห็นจากเวทีอื่น ๆ หรือมีบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญแต่ไม่สามารถเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติได้เพราะขาดคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้าม หรือไม่ประสงค์จะเข้ามาเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้แสดงความคิดเห็นหรือให้ข้อมูลข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์ในการปฏิรูปประเทศแล้ว สภาปฏิรูปแห่งชาติ รวมทั้งคณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ต้องนำความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย

สำหรับกรอบระยะเวลาในการทำงานของสภาปฏิรูปแห่งชาตินั้น เมื่อพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า สภาปฏิรูปแห่งชาติจะมีระยะเวลาในการทำงานประมาณ ๑ ปี และอยู่ภายใต้ข้อจำกัดรวม ๓ ประการคือ

- (๑) เป็นของใหม่
- (๒) ทำฝ่ายเดียวไม่ได้ แต่ต้องได้รับความร่วมมือจากหลาย ๆ ฝ่าย และ
- (๓) มีระยะเวลาในการทำงานจำกัด



ดังนั้น สภาปฏิรูปแห่งชาติซึ่งถือเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ภายในระยะเวลาเพียง ๑ ปี จึงไม่สามารถหยิบยกประเด็นปัญหาในอดีตที่เกิดขึ้น มาพิจารณาเพื่อศึกษาหาแนวทางในการแก้ไขได้ทั้งหมด แต่จะกระทำได้เฉพาะประเด็นปัญหาในปัจจุบันที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น

อนึ่ง เพื่ออธิบายว่าสภาปฏิรูปแห่งชาติจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์หรือให้เข้ามาทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ในประการใดบ้างจึงได้ตั้งเป็นประเด็นคำถามเพื่อเป็นกรอบในการหาคำตอบและอธิบายข้อสงสัยดังกล่าวไว้ ๕ ประการ ดังนี้

- (๑) การปฏิรูปมีความหมายว่าอย่างไร
- (๒) ทำไมจึงต้องมีการปฏิรูป
- (๓) จะปฏิรูปอย่างไร
- (๔) สภาปฏิรูปแห่งชาติคืออะไร มีที่มาและมีบทบาทอำนาจหน้าที่ประการใดบ้าง
- (๕) มีความคาดหวังในผลสำเร็จของสภาปฏิรูปแห่งชาติเพียงใด

ประการที่ ๑ การปฏิรูปมีความหมายว่าอย่างไร

การที่เราต้องรู้ว่าการปฏิรูปมีความหมายว่าอย่างไรนั้นถือเป็นเรื่องที่สำคัญประการหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะหากแต่ละหน่วยงานเข้าใจไม่ตรงกันแล้ว เมื่อมาทำกิจกรรมในเรื่องใด ๆ ร่วมกันก็อาจจะดำเนินการไปคนละทิศทางซึ่งไม่ตรงกับความมุ่งหมายที่ได้วางไว้ โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และตามความมุ่งหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ได้วางไว้คือ ต้องการให้ “การปฏิรูป” หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น กล่าวคือ หากการปรับปรุงใด ๆ เป็นเรื่องเล็กน้อย ใช้เวลาไม่นานก็สำเร็จ จะเรียกว่า “การปรับปรุงเปลี่ยนแปลง” เท่านั้น ซึ่งตรงกับคำศัพท์ภาษาอังกฤษที่เรียกว่า “Change” โดยไม่อาจจะยกระดับไปถึงการปฏิรูปซึ่งภาษาอังกฤษเรียกว่า “Reform” ได้ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงยังกระทำได้ง่ายและสามารถทำได้ทุกวัน แต่ถ้าจะยกระดับให้เป็นการปฏิรูปก็ต้องดำเนินการให้เหมาะสมกับการปฏิรูป ซึ่งคำว่า “ปฏิ” แปลว่า หมุนเวียน เปลี่ยนแปลง ส่วนคำว่า “รูป” แปลว่า แบบ ดังนั้น คำว่า “ปฏิรูป” จึงแปลความหมายว่าเป็นการเปลี่ยนรูป แปลงร่างใหม่ หรือมาในรูปแบบใหม่

โดยบุคคลที่สามารถอธิบายเรื่องการปฏิรูปได้ดีที่สุดคือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ซึ่งพระองค์ได้ทำการปฏิรูปมาแล้วเมื่อ ๑๓๐ ปีที่ผ่านมา ซึ่งในขณะนั้นยังไม่ได้ใช้คำว่าปฏิรูป แต่จะใช้คำว่า “Reform” เป็นคำทับศัพท์ โดยพระองค์ได้มีพระราชหัตถเลขาอธิบายว่า “ประเทศสยามนั้นเหมือนเรือที่ออกไปหาปลา เข้าก็ออกไป คำก็กลับมา ทำอยู่อย่างนี้ทุกวัน เรือก็ย่อมจะทรุดโทรม ก็ได้แต่ปะผุไปวัน ๆ เพราะต้องเร่งทำให้เสร็จโดยเร็วจะได้ใช้เรือไปหาปลา หากขึ้นทำอยู่อย่างนี้ วันหนึ่งเรือก็อาจจะอับปางลงเป็นแน่แท้ เพราะได้แต่ปะผุไปวัน ๆ จำเป็นต้องจอดเรือตั้งกง ขึ้นกระดาน เปลี่ยนไม้ ตอกตะปู ซิงใบใหม่ ซึ่งจำต้องจอดเรือไว้เป็นแรมเดือน ในระหว่างนั้นคนหาปลาก็อาจต้องใช้เรือเล็กไปหาปลา หรือหาอย่างอื่นทำแทนไปก่อน จนกว่าจะได้ยกเครื่องเรือใหม่เสร็จทั้งลำจึงจะได้เรือที่สมบูรณ์ปลอดภัย ประเทศสยามเปรียบเสมือนหนึ่งเรือลำนั้น”

^๑ถอดความจากคำปาฐกถาของวิทยากร.



ดังนั้น สิ่งที่เราควรต้องคำนึงก็คือ เราจะใช้วิธีปะผุประเทศไปวัน ๆ หรือจะใช้วิธีจอดเรือซึ่งมีชื่อว่า “สยามรัฐนาวา” แล้วก็ตั้งกง ขึ้นกระดาน เปลี่ยนไม้ ตอกตะปู และชิงใบเสียใหม่หรือไม่หากปัญหานั้น มีมากและเหลือมากกว่าแรงที่จะปะผุได้^๔

หรือหากจะอธิบายให้เห็นภาพอย่างชัดเจนยิ่งขึ้นก็อาจจะเปรียบเทียบได้กับ “รถยนต์” ถ้ารถยนต์ ชำรุดหรือเสียเพียงเล็กน้อย ก็อาจจะเอาเข้าอู่ซ่อม ซึ่งเข้าอู่ตอนเช้าตอนบ่ายก็ไปรับ หรือซ่อมวันนี้ พรุ่งนี้ก็สามารถไปรับรถออกจากอู่มาใช้ได้ตามปกติแล้ว แต่ถ้ารถยนต์ชำรุดมาก แอร์ไม่เย็น เครื่องไม่ติ สตาร์ทไม่ติด สีถลอก และเบาะก็ผุ กรณีคงจะใช้วิธีปะผุไม่ได้ จึงมีคำที่เรียกว่า “ยกเครื่อง” ซึ่งวันนี้ สิ่งที่เราต้องสำรวจก็คือ ประเทศไทยอยู่ในสถานะที่แค่ปะผุก็พอ หรือต้องยกเครื่อง หรือตั้งกง ขึ้นกระดาน เปลี่ยนไม้ ตอกตะปู และชิงใบใหม่ ซึ่งสิ่งเหล่านี้คือคำตอบว่าการปฏิรูปคืออะไร

ประการที่ ๒ ทำไมจึงต้องมีการปฏิรูป

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาหลายฝ่ายอาจจะมีความคิดเห็นว่าในสังคมก็มีความสงบเรียบร้อยดี มาโดยตลอดเหตุใดจึงต้องมีการปฏิรูป หรือหากมีปัญหาเกิดขึ้นในสังคมจริงเหตุใดจึงพึงจะเริ่มปฏิรูป ซึ่งข้อสงสัยในประเด็นดังกล่าวได้มีการอธิบายและให้เหตุผลมาพอสมควรแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นจะอธิบายให้เข้าใจว่า สิ่งใดก็ตามเมื่อใช้มาเป็นเวลานานก็ย่อมจะชำรุดหรือเสียหายได้ เป็นธรรมดา ดังนั้นจึงต้องซ่อมแซมหรือยกเครื่องใหม่เป็นเรื่องปกติ เช่นเดียวกับ “ประเทศ” ซึ่งถึงเวลา ก็ต้องซ่อมแซมหรือทะนุบำรุงให้เจริญก้าวหน้าและก้าวทันกับสภาพการณ์ของโลกและบ้านเมือง รวมทั้ง สภาพเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และเทคโนโลยี ฯลฯ ที่เปลี่ยนแปลงไป ด้วยเหตุนี้ทั้งระบบวิถีคิด และการทำงานของคนจึงต้องเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

ชาร์ลส์ ดาร์วิน (Charles Darwin) นักธรรมชาติวิทยาชาวอังกฤษได้กล่าวว่า **“ไม่ใช่มนุษย์ที่แข็งแกร่งที่สุดที่สามารถประทังชีวิตอยู่ได้ แต่มนุษย์ที่ยอมพร้อมรับกับความเปลี่ยนแปลงที่ถาโถมเข้ามาต่างหากที่จะยืนหยัดอยู่ได้ เพราะฉะนั้น ต้องรีบเปลี่ยนตัวเองเสียก่อนที่คนอื่นจะมาเปลี่ยนเรา”** คำกล่าวนี้เป็นปรัชญาที่สามารถนำมาใช้ในการปฏิรูปได้ โดยเราจะต้องพิจารณาสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบตัวเราเองว่ายังคงเหมือนเดิมหรือเหมือนในอดีตเมื่อ ๑๐ - ๕๐ ปีที่ผ่านมาหรือไม่ หากไม่เหมือนเดิมแล้ว เราสามารถอยู่ได้อย่างเดิมหรือไม่ ถ้าไม่ได้ก็ต้องลุกขึ้นมาทำอะไรบางอย่าง โดยมีคำโฆษณาหนึ่งได้กล่าวว่า **“แต่ท่านคิดจะหยุดเดินไปข้างหน้า ท่านก็ได้ชื่อว่าได้ถอยหลังเสียแล้ว”** ดังนั้น หากเราหยุดอยู่กับที่ ไม่ดำเนินการใด ๆ ตามโลกที่หมุนไปก็ย่อมเป็นการถอยหลังและคนอื่นก็จะเดินแซงหน้าได้ในที่สุด

นอกจากนี้ ในทางพระพุทธศาสนายังมีคำสอนเกี่ยวกับ **“มงคล ๓๘ ประการ”** ซึ่งมงคลข้อที่ ๔ คือการอยู่ในถิ่นที่เหมาะสม ภาษาบาลีคือ **ปฏิรูปเทศวาโส จ** (ปะติรุปะเทศะวาโส จะ) หมายถึง การอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีมีความพร้อมหรือในท้องถิ่นอันสมควรถือเป็นมงคลอันประเสริฐยิ่ง โดยคำว่า “ปฏิรูป” แปลว่า เหมาะสมหรือสมควร ส่วนคำว่า “เทศะ” แปลว่า สถานที่หรือท้องถิ่น ดังนั้น ในทางพระพุทธศาสนาจึงอธิบายว่าการอยู่ในท้องถิ่นอันสมควร คืออยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีมีความพร้อม ย่อมทำให้เป็นคนดี แต่อย่างไรก็ตาม หากจะนำมาใช้ในทางโลกก็ต้องแปลให้ได้ประโยชน์ในทางโลกว่า **“การได้อยู่ในดินแดนที่มีการปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอถือเป็นมงคลอันประเสริฐ ดังนั้น ประเทศ สังคม และชุมชนต้องมีการปฏิรูปจะหยุดอยู่กับที่ไม่ได้”**



ฉะนั้น จากข้อมูลที่ได้อธิบายมาดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นคำตอบที่สามารถอธิบายได้ว่าทำไมจึงต้องมีการปฏิรูปนั่นเอง

ประการที่ ๓ จะปฏิรูปอย่างไร

ดังได้กล่าวแล้วว่า “สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ” หรือ “สปช.” ที่จะจัดตั้งขึ้นจะเป็นเวทีหลักในการจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม หากมีการระดมความคิดเห็นเพื่อที่จะเสนอแนวทางในการปฏิรูปประเทศตามอำนาจหน้าที่ของตนจากเวทีอื่น ๆ เช่น สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม สภาพัฒนาการเมือง มหาวิทยาลัย ราชบัณฑิตยสถาน องค์การภาคเอกชน หอการค้า สมาอุตสาหกรรม สมาคม ธนาकार หรือสภาวิชาชีพต่าง ๆ เป็นต้น ก็สามารถนำความคิดเห็นนั้นเสนอไปยังรัฐบาล หรือกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือสภาปฏิรูปแห่งชาติโดยตรงก็ได้ ซึ่งในที่สุดข้อมูลต่าง ๆ ก็จะส่งไปยังสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อจะได้นำไปประกอบการพิจารณาในการปฏิรูปประเทศต่อไป **สภาปฏิรูปแห่งชาติ** จึงเป็นศูนย์กลางหรือเจ้าภาพที่เป็นทางการตามรัฐธรรมนูญ โดยเมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอแนะสิ่งใดมาแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะเป็นรัฐบาล คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ก็มีหน้าที่และความรับผิดชอบต้องรับไปดำเนินการ ซึ่งขณะนี้ได้มีการพิจารณาหาแนวทางและมาตรการเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวว่า ถ้าสภาปฏิรูปแห่งชาติได้เสนอแนะแล้วหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีช่องทางในการรับเรื่องเพื่อนำไปดำเนินการอย่างไร และถ้าหน่วยงานนั้นไม่ดำเนินการจะมีมาตรการหรือวิธีการในการจัดการอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้แนวทางและข้อเสนอแนะที่มาจากสภาปฏิรูปแห่งชาติเกิดเป็นผลสำเร็จและได้นำไปปฏิบัติมากที่สุด

อนึ่ง กรณีดังกล่าวจะใช้เฉพาะกรณีที่สภาปฏิรูปแห่งชาติได้เสนอแนะแนวทางปฏิรูปในลักษณะที่ต้องการ “การปฏิบัติการ” (Action) เท่านั้น เพราะหากเป็นกรณีที่สภาปฏิรูปแห่งชาติมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมาย เช่น กฎหมายที่บังคับใช้มีความล้าสมัย หรือต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมหรือจำเป็นต้องตรากฎหมายใหม่ขึ้นใช้บังคับเพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ กำหนดให้สภาปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายเสนอมาด้วย และมีอำนาจในการนำร่างกฎหมายที่ได้จัดทำขึ้นนั้นเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไปได้^๑ (เสมือนหนึ่งเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี) ซึ่งหากสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วก็จะประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป โดยการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาปฏิรูปแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไปนั้น เนื่องจากต้องการให้ทั้ง ๒ สภาคือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาปฏิรูปแห่งชาติเกิดความร่วมมือร่วมใจกันในการปฏิรูปนั่นเอง

^๑ มาตรา ๓๑ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗.



ประการที่ ๔ สถาปนิกรูปแห่งชาติคืออะไร มีที่มาและมีบทบาทอำนาจหน้าที่ประการใดบ้าง สถาปนิกรูปแห่งชาติ หรือ สปช. นั้น จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่จะถูกจำกัดให้มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอยู่เพียง ๒ ประการเท่านั้น กล่าวคือ

ประการแรก การเสนอแนะแนวทางเพื่อการปฏิรูป และ

ประการที่ ๒ การพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น

โดย “คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ” ที่มีหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๓๖ คน ซึ่งประธานสถาปนิกรูปแห่งชาติแต่งตั้งจากบุคคลดังต่อไปนี้^{๑๐}

(๑) ประธานกรรมการตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ เสนอ

(๒) ผู้ซึ่งสถาปนิกรูปแห่งชาติเสนอ จำนวน ๒๐ คน

(๓) ผู้ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เสนอฝ่ายละ ๕ คน

ทั้งนี้ คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากสถาปนิกรูปแห่งชาติ หรือประมาณ ๔ เดือน แล้วเสนอต่อสถาปนิกรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณา^{๑๑}

เมื่อสถาปนิกรูปแห่งชาติได้รับร่างรัฐธรรมนูญแล้วก็ต้องประชุมกันเพื่อพิจารณาเสนอแนะหรือให้ความเห็นให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสมาชิกสถาปนิกรูปแห่งชาติสามารถขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญหรือแปรญัตติได้ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่สถาปนิกรูปแห่งชาติเสร็จสิ้นการพิจารณาดังกล่าว โดยให้ยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมนั้นต่อประธานกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ^{๑๒}

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาคำขอแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญอาจจะพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ก็ได้ตามที่เห็นสมควร เมื่อคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแล้วก็จะเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสถาปนิกรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้นทั้งฉบับ โดยสถาปนิกรูปแห่งชาติต้องมีมติภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ สถาปนิกรูปแห่งชาติจะแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความของร่างรัฐธรรมนูญนั้นมิได้ เว้นแต่เป็นข้อผิดพลาดที่มีใช้สาระสำคัญและคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น หรือเป็นกรณีที่คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สมบูรณ์ขึ้น^{๑๓}

อนึ่ง ในระหว่างที่คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญอยู่นั้น สถาปนิกรูปแห่งชาติก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ โดยการประชุมเพื่อศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ทั้ง ๑๑ ด้าน ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้แล้วเสร็จ ซึ่งในการสมัครเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกสถาปนิกรูปชาตินั้น กฎหมายได้กำหนดให้บุคคลที่ได้รับ

^{๑๐} มาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗.

^{๑๑} มาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗.

^{๑๒} มาตรา ๓๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗.

^{๑๓} มาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗.



การเสนอชื่อต้องแสดงความประสงค์ว่าจะปฏิรูบในด้านใดด้านหนึ่งด้วย^{๑๔} แต่อย่างไรก็ตาม การแสดงความประสงค์ดังกล่าวไม่เป็นการบังคับตายตัว ทั้งนี้ เพราะในเบื้องต้นแม้จะกำหนดให้ต้องระบุว่าจะเข้ามาปฏิรูบในด้านใดก็ตาม แต่หากได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกสภาปฏิรูบแห่งชาติแล้ว ก็สามารถเปลี่ยนใจหรืออาจจะถูกเปลี่ยนให้ไปปฏิรูบในด้านใดด้านหนึ่งซึ่งไม่ใช่ด้านที่ได้แสดงความประสงค์ไว้ก็ได้ และเมื่อสภาปฏิรูบแห่งชาติดำเนินการจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะครบถ้วน ทั้ง ๑๑ ด้านแล้ว จะศึกษา วิเคราะห์และจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะในด้านอื่น ๆ นอกเหนือจาก ๑๑ ด้านดังกล่าวก็ได้

โดยความหมายของการปฏิรูบในด้านต่าง ๆ จำนวน ๑๑ ด้านนั้นมีสาระสำคัญและรายละเอียด ดังนี้^{๑๕}

๑. ด้านการเมือง หมายถึง การปฏิรูบการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกรัฐสภาที่สุจริต และเป็นธรรม อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของนักการเมืองในด้านต่าง ๆ กลไกป้องกันและขจัด การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงการเมืองที่มีประสิทธิภาพ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ คุณธรรมและจริยธรรมของนักการเมือง ความมั่นคงของชาติ และการดำเนินการด้านการต่างประเทศ

๒. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การปฏิรูบระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง การปฏิรูบหรือพัฒนาระบบราชการ (โครงสร้าง การจัดองค์กรภาครัฐ วิธีปฏิบัติราชการ การให้บริการ ประชาชนที่ทั่วถึง รวดเร็ว สะดวก การบริหารจัดการงานภาครัฐแบบใหม่ อัตราค่าจ้าง และค่าตอบแทน เจ้าหน้าที่ของรัฐ) ระบบงานต่าง ๆ ของรัฐ เช่น การบริหารงานบุคคล ระบบคุณธรรม การจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น ธรรมาภิบาลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การตรวจสอบและควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐ การป้องกัน และขจัดกาบบริรูบและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง ต่อระบบราชการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

๓. ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม หมายถึง การปฏิรูบกฎหมายที่ล้าสมัย ไม่เป็นธรรม เป็นอุปสรรคหรือไม่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ ตลอดจนการดำเนินการให้มีกฎหมายใหม่ที่จำเป็น การปฏิรูบฝ่ายปกครอง การสอบสวนคดีพิเศษ ตำรวจ ทนายความ อัยการ ศาล เจ้าหน้าที่ฝ่ายบังคับคดี และเจ้าหน้าที่ฝ่ายราชทัณฑ์ การนำหลักนิติธรรมมาใช้ การไม่เลือกปฏิบัติหรือพฤติกรรมที่อาจนำไปสู่ การใช้หลายมาตรฐานในการดำเนินคดี การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพประชาชน

๔. ด้านการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปฏิรูบการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการปกครองของกรุงเทพมหานครและพื้นที่ซึ่งมีการบริหารรูปแบบพิเศษ บทบาทภารกิจของราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนต่าง ๆ การได้มา การควบคุม การตรวจสอบและอำนาจหน้าที่ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น

^{๑๔}โปรดดู ประกาศสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การสรรหาบุคคลเพื่อเข้ารับกาบบริรูบเป็นสมาชิกสภาปฏิรูบแห่งชาติ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๗.

^{๑๕}ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง รับผิดชอบงานเลขานุการและงานธุรการในการสรรหาสภาปฏิรูบแห่งชาติ (<http://www2.ect.go.th/about.php?Province=nrc2014&SiteMenuID=12621>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๗)



๕. **ด้านการศึกษา** หมายถึง การปฏิรูปองค์กรและการจัดการศึกษาอบรมทุกระดับและทุกรูปแบบ คุณภาพการศึกษาอบรม การวิจัยและพัฒนา การพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

๖. **ด้านเศรษฐกิจ** หมายถึง การปฏิรูปเศรษฐกิจภาคเอกชน การคมนาคม การขนส่ง เกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การธนาคาร สถาบันการเงิน สหกรณ์ การท่องเที่ยว และธุรกิจต่าง ๆ การส่งเสริมการลงทุน วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม การกระจายรายได้ นโยบาย และการดำเนินการ ด้านการคลังภาครัฐ ระบบภาษีอากร โครงสร้างภาษีทุกชนิด และการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ

๗. **ด้านพลังงาน** หมายถึง การปฏิรูปองค์กร การบริหารจัดการและการพัฒนากิจการ ด้านการพลังงานทุกรูปแบบ

๘. **ด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม** หมายถึง การปฏิรูปองค์กรและระบบสุขภาพ การบริการ สาธารณสุข สาธารณสุขชุมชน การสร้างเสริมและการส่งเสริมด้านสุขภาพอนามัย การพัฒนาร่างกาย จิตใจ และสติปัญญาของบุคคล ตามวัยและสถานภาพ การปฏิรูปกลไกการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล การพัฒนาประเทศ อย่างยั่งยืนโดยไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้โดยไม่ก่อให้เกิด ภาวะมลพิษหรือผลต่อการเปลี่ยนแปลงคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการปลูกจิตสำนึกให้เกิดการหวงแหน ในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๙. **ด้านสื่อสารมวลชน** หมายถึง การปฏิรูปกิจการและการประกอบการด้านเทคโนโลยี สารสนเทศทุกรูปแบบ สื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เสรีภาพในการแสดงออก คุณธรรมและจริยธรรมของสื่อ

๑๐. **ด้านสังคม** หมายถึง การปฏิรูปการพัฒนาคุณภาพชีวิต ปัจจัยในการครองชีพ การแก้ปัญหา ความยากจน อาชญากรรม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ยาเสพติด การคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส คนไร้ที่พึ่ง การคุ้มครองผู้บริโภค การนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการดำเนินชีวิต และการดำเนินการด้านต่าง ๆ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การปฏิรูประบบแรงงาน การประกันสังคม สวัสดิการสังคม ประชานิยม

๑๑. **ด้านอื่น ๆ** หมายถึง การปฏิรูปสังคมโดยนำศาสนาธรรมมาใช้ในการดำเนินชีวิตและ การพัฒนาประเทศ การพัฒนาวิถีชีวิต ศิลปวัฒนธรรม เอกลักษณ์ของชาติ กีฬา สิ่งบันเทิงอันมีผล ต่อพฤติกรรมของเยาวชน วัฒนธรรมทางการเมืองอันเหมาะสมต่อระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การปลูกฝังและเผยแพร่ค่านิยมที่เหมาะสมต่อสังคมไทย ระเบียบวินัย ในสังคม ความสามัคคีปรองดองของคนในชาติ คุณธรรมและจริยธรรมในสังคม

สำหรับที่มาของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกิน ๒๕๐ คนนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

ประเภทที่ ๑ คือ ผู้แทนจังหวัด (รวม ๗๗ จังหวัด ๆ ละ ๑ คน หรือ ๗๗ คน) สมาชิกประเภทนี้ ไม่มีการสมัคร แต่มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาประจำจังหวัดและกรุงเทพมหานคร ซึ่งทำหน้าที่เป็น “แมวมอง” พิจารณาสรรหาบุคคลที่มีภูมิสำเนาในจังหวัดนั้นให้ได้จังหวัดละ ๕ คน แล้วเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อคัดเลือกเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ จังหวัดละ ๑ คน



โดย “คณะกรรมการสรรหาประจำจังหวัด” ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัด นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ซึ่งได้รับเลือกเป็นผู้แทนสภาองค์กรชุมชนตำบล ในระดับจังหวัดและประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เป็นกรรมการ

ส่วน “คณะกรรมการสรรหาประจำกรุงเทพมหานคร” ประกอบด้วย ประธานที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้ซึ่งได้รับเลือกเป็นผู้แทนสภาองค์กรชุมชนเขตในระดับจังหวัดของกรุงเทพมหานครและประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ

ประเภทที่ ๒ คือ ผู้แทนอาชีพหรือผู้ที่สนใจโดยทั่วไป (จะมาจากจังหวัดใด ภาคใด หรือกลุ่มใดก็ได้) จำนวนไม่เกิน ๑๗๓ คน) ซึ่งมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาบุคคลในส่วนกลางจำนวน ๑๑ คณะ สมาชิกประเภทนี้จะไม่มีการสมัครเช่นกัน แต่ต้องมีนิติบุคคลซึ่งไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาผลกำไรเป็นผู้เสนอชื่อ ซึ่งอาจจะเป็นสมาคม มูลนิธิ องค์กร องค์กรการ มหาวิทยาลัย โรงเรียน พรรคการเมือง วัดหรือส่วนราชการก็ได้ โดยการเสนอชื่อนั้นแต่ละนิติบุคคลจะเสนอได้ไม่เกิน ๒ ชื่อ และต้องมาจากมติของคณะกรรมการของนิติบุคคลนั้นด้วย ซึ่งสามารถเสนอได้ทั้งบุคคลภายในและภายนอกหน่วยงานที่เห็นว่าเหมาะสมจะเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติตามแบบที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด รวมทั้งต้องแนบเอกสารและหลักฐานของบุคคลผู้นั้นเพื่อเป็นข้อมูลในการประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการสรรหาในคณะต่าง ๆ ต่อไปด้วย ซึ่งคาดว่าจะในวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๗ จะได้ประกาศรายชื่อคณะกรรมการสรรหาทั้ง ๑๑ คณะ^{๑๖} โดยแต่ละคณะจะประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๗ คน ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์เป็นที่ยอมรับในด้านที่ได้รับการแต่งตั้ง

ในการสรรหาบุคคลเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อคัดเลือกเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาตินั้น คณะกรรมการสรรหาแต่ละคณะจะสรรหาจากบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากนิติบุคคลดังกล่าวเพื่อเข้ารับการคัดเลือกเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะละไม่เกิน ๕๐ คน แล้วเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อคัดเลือกอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น คณะรักษาความสงบแห่งชาติจะได้รับรายชื่อจำนวนทั้งสิ้น ๕๕๐ รายชื่อ (คำนวณจากคณะกรรมการสรรหาจำนวน ๑๑ คณะ เสนอชื่อคณะละ ๕๐ คน) โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติต้องพิจารณาคัดเลือกบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาแต่ละด้านเสนอขึ้น ซึ่งโดยเฉลี่ยจะมีจำนวนผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติในแต่ละคณะประมาณ ๑๕ คน

ประการที่ ๕ มีความคาดหวังในผลสำเร็จของสภาปฏิรูปแห่งชาติเพียงใด

ต่อประเด็นคำถามดังกล่าวก็ต้องตอบว่า “มีความคาดหวัง” ในผลสำเร็จของสภาปฏิรูปแห่งชาติพอสมควร แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ได้คาดหวังว่าจะปฏิรูปเป็นผลสำเร็จได้ทั้งหมด ทั้งนี้ ความคาดหวังในประการแรก คือ หวังว่าสภาปฏิรูปแห่งชาติจะมีข้อเสนอแนะที่ดีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเป็น

^{๑๖}โปรดดู ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒๑/๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๗.



แนวทางในการปฏิบัติ โดยระยะเวลาการทำงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติประมาณ ๑ ปีนั้น ย่อมต้องมีแนวทางและข้อเสนอแนะบางส่วนที่สามารถบรรลุเป็นผลสำเร็จได้อย่างแน่นอน และ**ความคาดหวัง** **ในประการต่อมา** คือ แม้ว่าสภาปฏิรูปแห่งชาติจะไม่สามารถดำเนินการปฏิรูปได้ทันภายในกำหนดระยะเวลาก็ตาม แต่เมื่อการดำเนินการยังไม่ประสบผลสำเร็จก็คาดว่าจะการปฏิรูปยังคงต้องเดินหน้าดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ เพราะการจะนำปัญหาที่สะสมเรื้อรังมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานมาแก้ไขให้สำเร็จหรือเสร็จทันภายในระยะเวลาอันสั้นย่อมจะเป็นไปไม่ได้ คงกระทำได้เฉพาะเพียงบางส่วนเท่านั้นและส่วนที่เหลือก็จำเป็นต้องแก้ไขกันต่อไป

อนึ่ง เคยมีข้อถกเถียงอย่างกว้างขวางว่า **“เราจะปฏิรูปกันก่อนแล้วค่อยเลือกตั้ง”** หรือ **“จะเลือกตั้งให้แล้วเสร็จเสียก่อนแล้วจึงค่อยปฏิรูป”** วันนี้ข้อถกเถียงดังกล่าวคงเป็นที่ยุติ **“เพราะเราได้เข้าสู่กระบวนการปฏิรูปก่อนแล้วจึงค่อยไปเลือกตั้ง** และหลังจากเลือกตั้งแล้วก็ต้องมาดำเนินการปฏิรูปอีก” ดังนั้น หากปัญหาใดเป็นเรื่องเร่งด่วนก็จะดำเนินการแก้ไขก่อนเป็นลำดับแรก ส่วนปัญหาที่สามารถรอได้ก็ค่อยแก้ไขกันต่อไปหรือให้ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งได้ขบคิดเพื่อพิจารณาหาทางแก้ไขปัญหาเอง ทั้งนี้ เพราะประเทศไทยเป็นของทุกคน และไม่มีทางที่จะทำให้ทุกคนมีความคิดเห็นเหมือนกันหมดได้ ดังคำสั่งสอนขององค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าที่ตรัสว่า **“นานาทิฎฐิเก นานยิสสลิ เต”** (นานาทิถิติเก นานะยิตสสะลิ เต) ซึ่งหมายความว่า **“มนุษย์ทั้งหลาย ต่างความคิด ต่างความเห็นกัน ดังนั้น จะกำหนดให้คิดเห็นเหมือนกันหมด เป็นไปไม่ได้”** ด้วยเหตุนี้ เมื่อทุกคนมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน จึงไม่มีใครสามารถกำหนดให้ทุกคนคิดเห็นเหมือนกันหรือไปในแนวทางเดียวกันได้ทั้งหมด ซึ่งหากทุกคนมีความเข้าใจในธรรมชาติดังกล่าวแล้วก็ย่อมจะทนอยู่กับความคิดเห็นที่แตกต่างกันได้ด้วยความสามัคคีและไม่ทะเลาะเบาะแว้งกัน

หากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่ สภาพปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่เกิดขึ้นในสังคมไทยซึ่งทุกภาคส่วนมีข้อกังวลก็คือ **“สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองซึ่งลุกลามทำให้ประชาชนแตกแยกเป็นฝ่ายเป็นฝ่าย และขาดความสามัคคี”** โดยปัญหาข้อกังวลดังกล่าวนี้จะคลี่คลายลงได้ต้องอาศัย **“ความรู้รักสามัคคี”** ของประชาชนทุกคนในชาติ และ **“การปฏิรูปกฎหมายต่าง ๆ”** ให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทย

โดยคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้แสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน ซึ่งผู้เขียนใคร่ขอนำคำปรารภดังกล่าวมาแสดงให้ผู้อ่านได้รับทราบโดยทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเข้าใจและก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจของประชาชนในการแก้ไขปัญหาให้สำเร็จลุล่วงบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปประเทศไทยต่อไป ดังความตอนหนึ่งว่า

“ตามที่ได้เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองขึ้นในกรุงเทพมหานครและพื้นที่ใกล้เคียงต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน จนลุกลามไปสู่แทบทุกภูมิภาคของประเทศ ประชาชนแตกแยกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ขาดความสามัคคี และมีทัศนคติไม่เป็นมิตรต่อกัน บางครั้งเกิดความรุนแรง ใช้กำลังและอาวุธสงครามเข้าทำร้าย ประหัตประหารกัน สวัสดิภาพและการดำรงชีวิตของประชาชนไม่เป็นปกติสุข



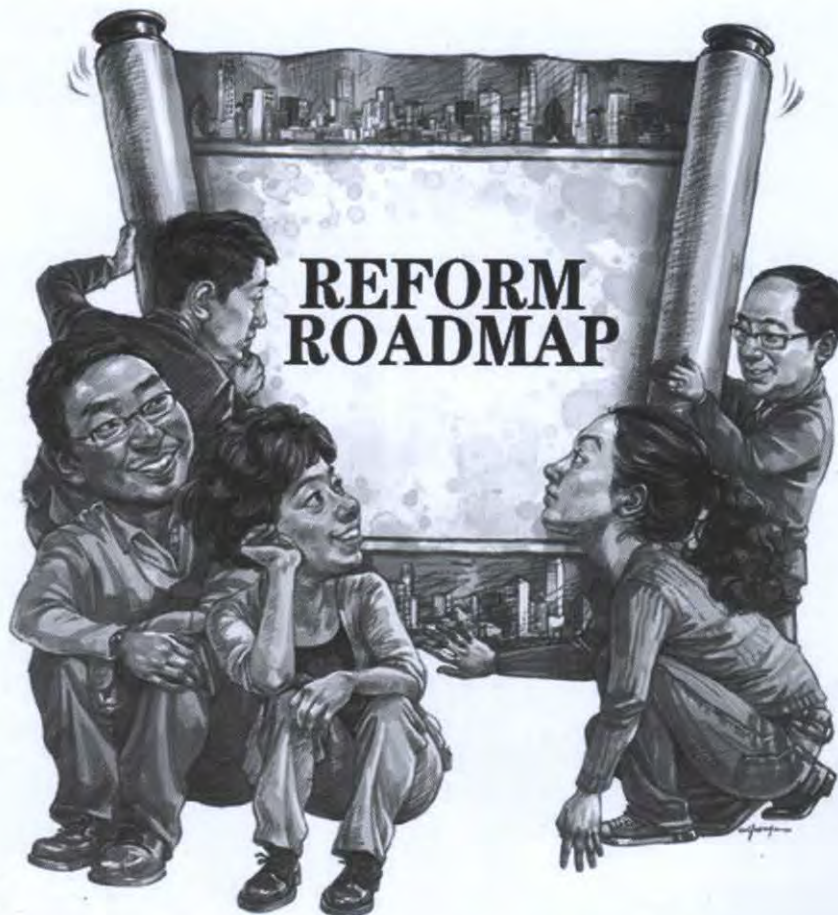
การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองซึ่งกัน กระทบต่อการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร และในทางตุลาการ การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล นับเป็นวิกฤติการณ์ร้ายแรง ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนแม้รัฐจะแก้ไขปัญหาด้วยกลไกและมาตรการทางกฎหมาย เช่น นำกฎหมาย เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในภาวะต่าง ๆ มาบังคับใช้ ยุบสภาผู้แทนราษฎรและจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป และฝ่ายที่ไม่ได้เป็นคู่กรณี หรือฝ่ายที่วางตนเป็นกลางได้พยายามประสาน ให้มีการเจรจาปรองดองกัน แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ กลับจะเกิดข้อขัดแย้งใหม่ในทางกฎหมายและการเมือง เป็นวังวนแห่งปัญหาไม่รู้จักจบสิ้น ในขณะที่ความขัดแย้งได้ขยายตัวกว้างขวางออกไปและมีแนวโน้ม จะรุนแรงมากขึ้นจนถึงขั้นจลาจลได้ทุกขณะซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สิน ความสะดวกสบาย ของประชาชนผู้สุจริต กระทบต่อการทำมาหากินและภาวะหนี้สินของเกษตรกร โดยเฉพาะชาวนา การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การป้องกันปัญหาจากภัยธรรมชาติ ความเชื่อถือในอำนาจรัฐ และความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติ ทั้งยังเปิดช่องให้มีการก่ออาชญากรรมและความไม่สงบอื่น เพิ่มขึ้น อันจะเป็นการทำลายความมั่นคงของชาติและความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ในที่สุด คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงจำเป็นต้องเข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ยกเว้นความในหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ โดยได้กำหนดแนวทางการแก้ปัญหาไว้ ๓ ระยะคือ



ระยะเฉพาะหน้า เป็นการใช้อำนาจสกัดการใช้กำลังและการนำอาวุธมาใช้คุกคามประชาชน ยุติความหวาดระแวงและแก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง ที่สะสมมากกว่า ๖ เดือน ให้คลี่คลายลงเพื่อเตรียมเข้าสู่**ระยะที่สอง** ซึ่งจะจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว จัดตั้งสภาขึ้นทำหน้าที่ ในทางนิติบัญญัติและให้มีคณะรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินแก้ไขสถานการณ์อันวิกฤติให้กลับคืน สู่สภาวะปกติ ฟื้นฟูความสงบเรียบร้อย ความรู้รักสามัคคี และเป็นธรรม แก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง จัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเร่งด่วน จัดตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติและองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้มีการปฏิรูปในด้านการเมืองและด้านอื่น ๆ และให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่วางกติกาก การเมืองให้รัดกุม เหมาะสม ป้องกันและปราบปรามการทุจริต สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม ก่อนจะส่งมอบภารกิจเหล่านี้แก่ผู้แทนปวงชนชาวไทย และคณะรัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินในระยะสุดท้ายต่อไป

ในการดำเนินการดังกล่าวนี้จะให้ความสำคัญแก่หลักการพื้นฐานยิ่งกว่าวิธีการในระบอบ ประชาธิปไตยเพียงประการเดียว จึงจำเป็นต้องใช้เวลาสร้างบรรยากาศแห่งความสงบเรียบร้อย และปรองดอง เพื่อนำความสุขที่สูญหายไปนานกลับคืนสู่ประชาชน และปฏิรูปกฎหมายบางเรื่อง ที่เคยเป็นชนวนความขัดแย้ง ไม่ชัดเจน ไร้ทางออกในยามวิกฤติ ขาดประสิทธิภาพหรือไม่เป็นธรรม ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของชนในชาติ ซึ่งควรใช้เวลาไม่ยาวนาน หากเทียบกับเวลาที่จะต้องสูญเสียไปโดยเปล่าประโยชน์ถ้าปล่อยให้สถานการณ์ผันแปรไป ตามยถากรรม...” . ๑





การให้ คือเครื่องประสานไมตรี

“... คุณธรรมข้อหนึ่งที่ยังมีอยู่อย่างบริบูรณ์ในจิตใจของคนไทยก็คือ
“การให้” การให้นี้ ไม่ว่าจะให้สิ่งใด แก่ผู้ใดโดยสถานใดก็ตาม
เป็นสิ่งที่พึงประสงค์อย่างยิ่ง เพราะเป็นเครื่องประสานไมตรีอย่างสำคัญระหว่างบุคคล
กับบุคคล และให้สังคมมีความมั่นคงเป็นปึกแผ่นด้วยสามัคคีธรรม ...”

(๑๐๘ มงคล พระบรมราชาชาวก
เพื่อความสุขและความสำเร็จของชีวิตแบบยั่งยืน, หน้า ๑๗)



ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครอง คนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.

ก. ประวัติ ความเป็นมา และสถานะของร่างพระราชบัญญัติ ณ ปัจจุบัน*

ร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. เสนอโดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๗ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๗ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๗

ต่อมาในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๗ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. และได้ลงมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไว้พิจารณา และได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน ๑๕ คน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. อยู่ระหว่างการพิจารณาในวาระที่สอง ชั้นคณะกรรมการ

ข. หลักการและเหตุผลประกอบ

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

*ข้อมูล ณ วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๗.



เหตุผล

โดยที่คนไร้ที่พึ่งเป็นบุคคลที่ประสบปัญหาในสังคม ขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิต ได้อย่างปกติ ไม่มีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม ไม่สามารถหารายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ อยู่ในสถานะที่ไม่อาจช่วยเหลือตนเองได้และไม่อาจพึ่งพาศบุคคลอื่นได้ ทำให้มีชีวิตอยู่อย่างยากลำบาก มีมาตรฐานการดำรงชีพที่ต่ำกว่ามาตรฐานความเป็นอยู่ของบุคคลทั่วไป สมควรต้องคุ้มครองให้คนไร้ที่พึ่ง สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขมีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต และมีสภาพร่างกาย และจิตใจเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป โดยกำหนดวิธีการคุ้มครองไว้อย่างชัดเจนและเหมาะสมจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ก. สาระสำคัญโดยสรุป

๑) บทนิยาม (ร่างมาตรา ๓)

“คนไร้ที่พึ่ง” หมายความว่า บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และให้รวมถึงบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาศบุคคลอื่นได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ประกาศกำหนด

“การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง” หมายความว่า การจัดสวัสดิการสังคม การเสริมสร้าง สมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจการรักษาพยาบาลการส่งเสริมการศึกษาและอาชีพ การส่งเสริม และสนับสนุนการสร้างโอกาสในสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิต การสนับสนุนให้คนไร้ที่พึ่ง มีงานทำและมีที่พักอาศัย และการป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนไร้ที่พึ่ง

“องค์กรสาธารณประโยชน์” หมายความว่า องค์กรภาคเอกชนที่ได้รับการรับรองให้ ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

“องค์กรสวัสดิการชุมชน” หมายความว่า องค์กรภาคประชาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยมี วัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่สมาชิกในชุมชน หรือปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม ของเครือข่ายองค์กรสวัสดิการชุมชน และได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตาม กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวงทบวงกรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ที่มีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้



๒) ผู้รักษาการตามกฎหมาย

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๔)

๓) คณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง (หมวด ๑ ร่างมาตรา ๕ ถึงร่างมาตรา ๑๒)

๓.๑) ให้มีคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน ๗ คน เป็นกรรมการ

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานเป็นกรรมการและเลขานุการและให้ผู้อำนวยการสำนักงานแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานอีกไม่เกิน ๒ คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งจากผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง การสังคมสงเคราะห์หรือการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งไม่เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่เป็นผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ (ร่างมาตรา ๕)

๓.๒) ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ

(๒) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีให้มีหรือปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่สนับสนุนนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(๓) ประกาศกำหนดประเภทหรือลักษณะของบุคคลที่อยู่ในสถานะยากลำบาก และไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้ เพื่อให้การคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(๕) ประกาศกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(๖) ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการสนับสนุนการดำเนินการแก่หน่วยงานของรัฐ องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน องค์กรภาคเอกชนอื่น สถาบันศาสนา กลุ่มคนไร้ที่พึ่ง หรือกลุ่มบุคคล เพื่อการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(๗) ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการร้องเรียนตามข้อ ๕.๘)

(๘) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของหน่วยงานของรัฐ องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน และองค์กรภาคเอกชนอื่น เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง



(๙) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตาม (๑) ซึ่งคณะรัฐมนตรี อนุมัติแล้ว รวมทั้งประกาศตาม (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วให้ใช้บังคับได้ (ร่างมาตรา ๙)

๓.๓) การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธาน กรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็น ประธานในที่ประชุม

ในการปฏิบัติหน้าที่ กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่อง ที่คณะกรรมการพิจารณา ให้กรรมการผู้นั้นแจ้งให้ที่ประชุมทราบและให้ที่ประชุมพิจารณาว่า กรรมการผู้นั้นสมควรจะอยู่ในที่ประชุมและมีมติในการประชุมเรื่องนั้นได้หรือไม่ ทั้งนี้ ตามระเบียบ ที่คณะกรรมการกำหนด

การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการ ลงคะแนนถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด (ร่างมาตรา ๑๐)

๓.๔) ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อปฏิบัติการอย่างหนึ่ง อย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

ให้นำบทบัญญัติในข้อ ๓.๓) มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะอนุกรรมการ โดยอนุโลม (ร่างมาตรา ๑๑)

๓.๕) ให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม และกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ และรวบรวมข้อมูล ศึกษา วิจัย และพัฒนางานเกี่ยวกับการ คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(๒) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กร สวัสดิการชุมชน และองค์กรภาคเอกชนอื่น เพื่อดำเนินการจัดทำนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการ คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเสนอต่อคณะกรรมการและดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการ เกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(๓) เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและรายละเอียดของนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการ คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง



(๔) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง(ร่างมาตรา ๑๒)

๔) สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง (หมวด ๒ ร่างมาตรา ๑๓ ถึงร่างมาตรา ๑๘)

๔.๑) ในกรณีที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เห็นสมควรจัดตั้งสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในเขตพื้นที่ใด หรือเห็นสมควรให้สถานสงเคราะห์ใดที่ดำเนินการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเป็นสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาประกาศการจัดตั้งสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

ประกาศการจัดตั้งสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้กำหนดเขตพื้นที่ให้การคุ้มครองไว้ด้วย ให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินงานของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง (ร่างมาตรา ๑๓)

๔.๒) สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งดังต่อไปนี้

(๑) สำรวจและติดตามสภาพและปัญหาเกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่งในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

(๒) สืบเสาะข้อมูลเกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่งที่ขอรับการคุ้มครองหรือที่ถูกส่งตัวมายังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามข้อ ๕.๒) หรือข้อ ๕.๔) และให้การคุ้มครอง รวมทั้งรับตัวคนไร้ที่พึ่งไว้

(๓) จัดให้มีที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มที่เหมาะสมและถูกสุขลักษณะ จัดให้มีการตรวจสุขภาพกายและสุขภาพจิต ผูกอบรมและฝึกอาชีพ รวมทั้งหาอาชีพให้แก่คนไร้ที่พึ่ง

(๔) ประสานงานเพื่อจัดส่งคนไร้ที่พึ่งไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งประเภทนั้น

(๕) ให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยเหลือคนไร้ที่พึ่งในด้านการดำรงชีวิต ด้านกฎหมาย หรือด้านอื่น เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

(๖) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(๗) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการกำหนด

การปฏิบัติงานของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้เป็นไปตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของคนไร้ที่พึ่งด้วย (ร่างมาตรา ๑๔)

๔.๓) ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน องค์กรภาคเอกชนอื่น สถาบันศาสนา หรือกลุ่มคนไร้ที่พึ่ง จัดให้มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกับสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง หรือมีส่วนร่วมในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

ในกรณีที่การดำเนินการขององค์กรตามวรรคหนึ่งเป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติงานที่คณะกรรมการกำหนดตามข้อ ๔.๒) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์



อาจพิจารณาให้การสนับสนุนด้านการเงินหรือด้านอื่น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา ๑๕)

๔.๔) สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งอาจจัดให้มีศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เพื่อดำเนินการให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและทำหน้าที่เป็นเครือข่ายให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งในเขตพื้นที่หรือสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งอื่น

ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) สำรวจและติดตามสภาพและปัญหาเกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่ง
(๒) สืบเสาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคนไร้ที่พึ่งที่ขอรับการคุ้มครองหรือที่ถูกส่งตัวมายังศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามข้อ ๕.๒) หรือข้อ ๕.๔) และให้การคุ้มครองในเบื้องต้นแก่คนไร้ที่พึ่งรวมทั้งรับตัวคนไร้ที่พึ่งไว้

(๓) ประสานงานเพื่อจัดส่งคนไร้ที่พึ่งไปยังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง

(๔) ให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามที่สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมอบหมายหรือตามที่ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งเห็นสมควร (ร่างมาตรา ๑๖)

๔.๕) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน องค์กรภาคเอกชนอื่น สถาบันศาสนา กลุ่มคนไร้ที่พึ่ง หรือกลุ่มบุคคล จัดให้มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกับศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อาจพิจารณาให้การสนับสนุนด้านการเงินหรือด้านอื่น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา ๑๗)

๔.๖) ให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ศูนย์พัฒนาสังคมประจำจังหวัด หรือส่วนราชการอื่นที่ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนดเป็นศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง (ร่างมาตรา ๑๘)

๕) การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง (หมวด ๓ ร่างมาตรา ๑๙ ถึงร่างมาตรา ๒๘)

๕.๑) คนไร้ที่พึ่งมีสิทธิขอรับการคุ้มครองจากสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง (ร่างมาตรา ๑๙)

๕.๒) ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งหรือพบเห็นคนไร้ที่พึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ และช่วยเหลือ ตลอดจนจัดส่งคนไร้ที่พึ่งไปยังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง (ร่างมาตรา ๒๐)

๕.๓) ให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งโดยพิจารณาตามความเหมาะสมของสภาพและปัญหาของคนไร้ที่พึ่ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา ๒๑)

๕.๔) ในกรณีที่บุคคลใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการพักอาศัยในที่สาธารณะตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น หากเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นเห็นว่าบุคคลดังกล่าวมีลักษณะเป็นคนไร้ที่พึ่งและสมควรได้รับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง



ให้เจ้าหน้าที่ส่งตัวคนไร้ที่พำนักไปยังสถานคุ้มครองคนไร้ที่พำนักหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พำนัก ทั้งนี้ โดยความยินยอมของคนไร้ที่พำนัก เว้นแต่คนไร้ที่พำนักอยู่ในภาวะที่ไม่อาจให้ความยินยอมได้ และให้เจ้าหน้าที่ระงับการดำเนินคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะได้รับแจ้งตามวรรคสอง

ในกรณีที่คนไร้ที่พำนักไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พำนัก ให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พำนักแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นพิจารณาดำเนินคดีต่อไป

ในกรณีที่คนไร้ที่พำนักได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พำนัก ให้สถานคุ้มครองคนไร้ที่พำนักแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นยุติการดำเนินคดี และให้ถือว่าสิทธิภาคีอาญามาฟ้องระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ร่างมาตรา ๒๒)

๕.๕) ในกรณีที่ปรากฏว่าคนไร้ที่พำนักผู้ใดเป็นบุคคลซึ่งมีกฎหมายเฉพาะให้การคุ้มครองอยู่แล้ว สถานคุ้มครองคนไร้ที่พำนักหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พำนักอาจให้ความช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นในเบื้องต้น แล้วจัดส่งคนไร้ที่พำนักผู้นั้นไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายนั้นวันแต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นและสมควรเพื่อประโยชน์ของคนไร้ที่พำนัก สถานคุ้มครองคนไร้ที่พำนักจะดำเนินการรับตัวคนไร้ที่พำนักผู้นั้นไว้ในความดูแลต่อไปก็ได้ (ร่างมาตรา ๒๓)

๕.๖) คนไร้ที่พำนักซึ่งจะเข้าพักอาศัยในสถานที่ซึ่งสถานคุ้มครองคนไร้ที่พำนักจัดให้ ต้องจัดทำข้อตกลงเข้าร่วมการอบรมเพื่อฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ การประกอบอาชีพและการทำงาน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่สถานคุ้มครองคนไร้ที่พำนักกำหนด

ในกรณีที่เห็นสมควร สถานคุ้มครองคนไร้ที่พำนักอาจจัดให้คนไร้ที่พำนักจัดทำข้อตกลงในการขอรับการคุ้มครองอื่นด้วยก็ได้

ในกรณีที่คนไร้ที่พำนักปฏิเสธการจัดทำข้อตกลงหรือฝ่าฝืนข้อตกลงสถานคุ้มครองคนไร้ที่พำนักอาจงดให้การคุ้มครองบางประการแก่คนไร้ที่พำนักผู้นั้นได้ (ร่างมาตรา ๒๔)

๕.๗) ในระหว่างการเข้าร่วมการฝึกอาชีพและการเริ่มต้นการประกอบอาชีพ คนไร้ที่พำนักอาจได้รับเงินช่วยเหลือในการยังชีพตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา ๒๕)

๕.๘) สถานคุ้มครองคนไร้ที่พำนัก ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พำนัก หรือสถานที่ที่รับคนไร้ที่พำนักไว้ทำงานต้องปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลของคนไร้ที่พำนัก เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามที่กฎหมายกำหนด (ร่างมาตรา ๒๖)

๕.๙) ในกรณีคนไร้ที่พำนักไม่ได้รับการคุ้มครองหรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมจากสถานคุ้มครองคนไร้ที่พำนักหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พำนัก อาจร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา ๒๗)

๕.๑๐) บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่กระทบกระเทือนการคุ้มครองคนไร้ที่พำนักที่ดำเนินการตามกฎหมายอื่น หรือตามที่หน่วยงานของรัฐ องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน หรือองค์กรภาคเอกชนอื่น ดำเนินการคุ้มครองคนไร้ที่พำนักโดยวิธีการอื่น (ร่างมาตรา ๒๘)



๖) บทเฉพาะกาล

ในกรณีที่ยังมิได้มีการจัดตั้งสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ ให้สถานสงเคราะห์ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่ทำหน้าที่ให้การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งชั่วคราวเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๒๙) ๑

ท่านผู้อ่านวารสาร “จุลนิทัศน์” 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



นางสาวสุทธิมาตฺร จินทรังเดง
นิติกร สำนักกฎหมาย



▶ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๖

- ให้อำนาจ วันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๖
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๖
เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๒๕ ก หน้า ๔

หลักการและเหตุผล

โดยที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติชัดเจนที่จะให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคอันจะเป็นการช่วยลดปริมาณคดีที่จะไปสู่ศาลได้ และสำหรับมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคนั้น แม้จะมีบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคจากสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคก็ตาม แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมไปถึงการคุ้มครองทางด้านบริการที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคซึ่งสมควรมีมาตรการคุ้มครองเช่นกัน นอกจากนี้ สมควรกำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับการให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดเก็บหรือเรียกคืนสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค และให้มูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองมีสิทธิในการดำเนินคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเช่นเดียวกับสมาคม ซึ่งจะเป็นการขยายการคุ้มครองผู้บริโภคโดยภาคเอกชนด้วย สมควรแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคเพิ่มขึ้นจากกฎหมายปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



สาระสำคัญโดยสรุป

๑) ได้เพิ่มความเข้มเป็น (๑/๑) และ (๑/๒) และแก้ไขเพิ่มเติมความใน (๒) และ (๘) ของมาตรา ๑๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กล่าวคือ ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) โกล่เกลี่ยหรือประนีประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามที่ผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจตกลงกันก่อนมีการฟ้องคดีต่อศาล ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (อนุมาตรา (๑/๑))

(๒) ส่งเสริม พัฒนา และสนับสนุนงานคุ้มครองผู้บริโภค ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคกำหนด (อนุมาตรา (๑/๒))

(๓) ดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ตามมาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ หรือมาตรา ๓๘ แล้วแต่กรณี (อนุมาตรา (๒))

(๔) รับรองสมาคมและมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภค หรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้าตามมาตรา ๔๐ (อนุมาตรา (๘))

๒) ได้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และเพิ่มความเข้มเป็นมาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ ในเรื่องอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ดังนี้

^๑พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๐ คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ

(๒) ดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคตามมาตรา ๓๖

(๓) แจ้งหรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภค ในการนี้จะระบุชื่อสินค้าหรือบริการ หรือชื่อของผู้ประกอบธุรกิจด้วยก็ได้

(๔) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และพิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง

(๕) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเฉพาะเรื่องและคณะอนุกรรมการ

(๖) สอดส่องเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้ปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนเร่งรัดพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดีในความผิดเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค

(๗) ดำเนินคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคที่คณะกรรมการเห็นสมควรหรือมีผู้ร้องขอตามมาตรา ๓๙

(๘) รับรองสมาคมตามมาตรา ๔๐

(๙) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้ปฏิบัติการ หรือเตรียมข้อเสนอไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้”



๒.๑) **เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าสินค้าใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค^๑** กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้านั้น ถ้าผู้ประกอบธุรกิจไม่ดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าหรือดำเนินการล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะจัดให้มีการทดสอบหรือพิสูจน์โดยให้ผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย แต่ในกรณีจำเป็นและเร่งด่วน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอาจออกคำสั่งห้ามขายสินค้านั้นเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะทราบผลการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้านั้น

ในกรณีที่ผลการทดสอบหรือพิสูจน์ปรากฏว่าสินค้านั้นอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค และไม่อาจป้องกันอันตรายที่จะเกิดจากสินค้านั้นได้โดยการกำหนดฉลากตามมาตรา ๓๐^๒ หรือตามกฎหมายอื่น ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (๑) ห้ามผู้ประกอบธุรกิจขายสินค้านั้น
- (๒) ให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดเก็บสินค้าที่ยังไม่ได้จำหน่ายแก่ผู้บริโภคกลับคืน หรือเรียกคืนสินค้าจากผู้บริโภค
- (๓) ให้ผู้ประกอบธุรกิจแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุงสินค้านั้นไม่ให้เป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค หรือเปลี่ยนสินค้าหรือชดใช้ราคาสินค้าให้แก่ผู้บริโภค
- (๔) ให้ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งเป็นผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรจัดส่งสินค้านั้นกลับคืนออกนอกราชอาณาจักร
- (๕) ให้ผู้ประกอบธุรกิจทำลายสินค้านั้น
- (๖) ให้ผู้ประกอบธุรกิจปิดประกาศ แจ้ง หรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับอันตรายของสินค้านั้นให้ผู้บริโภคทราบ หรือเกี่ยวกับการดำเนินการตาม (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕)

^๑สินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค หมายความว่า สินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือจิตใจของผู้บริโภค.

^๒พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๓๐ ให้สินค้าที่ผลิตเพื่อขายโดยโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและสินค้าที่ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับสินค้าที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลากกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่ปรากฏว่ามีสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพ ร่างกาย หรือจิตใจเนื่องในการใช้สินค้าหรือโดยสภาพของสินค้านั้น หรือมีสินค้าที่ประชาชนทั่วไปใช้เป็นประจำ ซึ่งการกำหนดฉลากของสินค้านั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคในการที่จะทราบข้อเท็จจริงในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้านั้น แต่สินค้านั้นดังกล่าวไม่เป็นสินค้าที่ควบคุมฉลากตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการว่าด้วยฉลากมีอำนาจกำหนดให้สินค้านั้นเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลากได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”.



ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของผู้บริโภคและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามมา (๑) ถึง (๖) นี้ด้วย นอกจากนี้ ในกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีคำสั่งตาม (๒) (๔) (๕) หรือ (๖) แล้ว แต่ผู้ประกอบธุรกิจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจจัดให้มีการดำเนินการแทนผู้ประกอบธุรกิจ โดยผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา ๓๗)

๒.๒) **เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าบริการใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค** กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์บริการนั้น ถ้าผู้ประกอบธุรกิจไม่ดำเนินการทดสอบหรือพิสูจน์บริการหรือดำเนินการล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะจัดให้มีการทดสอบหรือพิสูจน์โดยผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย แต่ในกรณีจำเป็นและเร่งด่วน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอาจออกคำสั่งห้ามให้บริการนั้นเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะทราบผลการทดสอบหรือพิสูจน์บริการนั้น

ในกรณีที่ผลการทดสอบหรือพิสูจน์ปรากฏว่าบริการใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจออกคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) ให้ผู้ประกอบธุรกิจปิดประกาศ แจ้ง หรือโฆษณาข่าวสารเกี่ยวกับอันตรายของการบริการนั้นให้ผู้บริโภคทราบ หรือเกี่ยวกับการดำเนินการตาม (๒) หรือ (๓)

(๒) ให้ผู้ประกอบธุรกิจแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุงวิธีการให้บริการไม่ให้เป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค หรือชดใช้ค่าบริการให้แก่ผู้บริโภค

(๓) ห้ามผู้ประกอบธุรกิจให้บริการนั้น

ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของผู้บริโภคและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตาม (๑) ถึง (๓) เอง นอกจากนี้ ในกรณีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีคำสั่งตาม (๑) แล้ว แต่ผู้ประกอบธุรกิจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจจัดให้มีการดำเนินการแทนผู้ประกอบธุรกิจโดยผู้ประกอบธุรกิจเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย

โดยคำสั่งตามข้อ ๒.๑) และ ๒.๒) นั้น กฎหมายได้กำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“บริการที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค หมายความว่า บริการที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือจิตใจของผู้บริโภค.



๓) ได้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ในเรื่องการทำมูลนิธิตที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองมีสิทธิฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญา และดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ในคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยส่วนรวมเช่นเดียวกับสมาคม กล่าวคือ กรณีที่สมาคมและมูลนิธิตที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า และข้อบังคับของสมาคมและมูลนิธิตดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สมาชิก และวิธีการดำเนินการของสมาคมและมูลนิธิตเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง สมาคมและมูลนิธิตนั้นอาจยื่นคำขอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองเพื่อให้สมาคมและมูลนิธิตนั้นมีสิทธิและอำนาจฟ้องตามมาตรา ๔๑ ได้ โดยสมาคมหรือมูลนิธิตที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองดังกล่าว นั้น ให้มีอายุคราวละ ๒ ปีนับแต่วันที่รับการรับรอง (มาตรา ๔๐)

ดังนั้น ในการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค กฎหมายจึงได้กำหนดให้สมาคมหรือมูลนิธิตที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองแล้วตามมาตรา ๔๐ มีสิทธิฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญา และดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ในคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยส่วนรวมตามลักษณะหรือประเภทคดีที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประกาศกำหนดได้ และให้มีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สินและค่าเสียหายแทนผู้บริโภคได้ ถ้ามีหนังสือมอบหมายให้เรียกทรัพย์สินและค่าเสียหายแทนจากผู้บริโภคงกล่าว

ในการดำเนินคดีในศาล มิให้สมาคมและมูลนิธิตถอนฟ้อง เว้นแต่ศาลจะอนุญาตเมื่อศาลเห็นว่าการถอนฟ้องนั้นไม่เป็นผลเสียต่อการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนรวม สำหรับคดีแพ่งเกี่ยวกับการเรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายแทนผู้บริโภค การถอนฟ้องหรือการพิพากษาในกรณีที่คู่ความตกลงหรือประนีประนอมยอมความกัน จะต้อง มีหนังสือแสดงความยินยอมของผู้บริโภคผู้มอบหมายให้เรียกทรัพย์สินหรือค่าเสียหายแทน แล้วแต่กรณี มาแสดงต่อศาลด้วย (มาตรา ๔๑)

ทั้งนี้ นอกจากต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอื่นแล้ว สมาคมและมูลนิธิตที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามมาตรา ๔๐ ต้องปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคกำหนดด้วย หากปรากฏว่าสมาคมหรือมูลนิธิตที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามมาตรา ๔๐ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคกำหนด หรือมีพฤติการณ์ปรากฏว่าได้ดำเนินการฟ้องคดีโดยไม่สุจริต กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจเพิกถอนการรับรอง



สมาคมหรือมูลนิธินั้นได้ โดยสมาคมหรือมูลนิธิใดที่ถูกเพิกถอนแล้วนั้นคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอาจไม่ให้การรับรองตามมาตรา ๔๐ อีกก็ได้ (มาตรา ๔๒)

๔) ได้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ในเรื่องบทลงโทษผู้ประกอบการธุรกิจที่ฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งสั่งห้ามขายสินค้าเป็นการชั่วคราว โดยกฎหมายได้กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งสั่งห้ามขายสินค้าเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา ๓๖ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง)

แต่ถ้าผู้ประกอบการธุรกิจดังกล่าวเป็นผู้ผลิตเพื่อขายหรือเป็นผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตราย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑๐ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๕) ได้เพิ่มความเข้มเป็นมาตรา ๕๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ในเรื่องบทลงโทษผู้ประกอบการธุรกิจที่ฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งสั่งห้ามให้บริการเป็นการชั่วคราว โดยกฎหมายได้กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งสั่งห้ามให้บริการเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา ๓๘ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตราย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑๐ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๖) ได้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ในเรื่องบทลงโทษเกี่ยวกับผู้ใดโดยเจตนาทุจริต ใช้ จ้างวาน ยุยง หรือดำเนินการให้สมาคมหรือมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองฟ้องร้องผู้ประกอบการคนใดเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาต่อศาล เพื่อกลั่นแกล้งผู้ประกอบการนั้นให้ได้รับความเสียหาย โดยกฎหมายได้กำหนดให้ในกรณีที่ผู้ใดโดยเจตนาทุจริต ใช้ จ้างวาน ยุยง หรือดำเนินการให้สมาคมหรือมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามมาตรา ๔๐ ฟ้องร้องผู้ประกอบการคนใดเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาต่อศาล เพื่อกลั่นแกล้งผู้ประกอบการนั้นให้ได้รับความเสียหาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือปรับไม่เกิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ



หมายเหตุ :-

- พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งตามมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
- พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (มีผลใช้บังคับนับแต่วันอังคารที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๖ เป็นต้นไป)

▶ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๖

- ให้ไว้ ณ วันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๖
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๖ เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๒๕ ก หน้า ๑

หลักการและเหตุผล

เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคได้กำหนดให้มูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองมีสิทธิฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญา และดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ในคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคโดยส่วนรวม ตามที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคกำหนดแทนผู้บริโภคได้ ดังนั้น เพื่อให้มูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองมีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีสอดคล้องกับกฎหมายดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สาระสำคัญโดยสรุป

ได้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ในกรณีของการกำหนดให้มูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีแทนผู้บริโภคได้ โดยการกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสมาคมหรือมูลนิธิที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีผู้บริโภคแทนผู้บริโภคได้โดยให้ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้บริโภคให้ชัดเจน และให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องและการดำเนินคดีแทนตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม

สำหรับการถอนฟ้องหรือการประนีประนอมยอมความในคดีดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดว่าจะต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้บริโภคที่เกี่ยวข้อง





มาแสดงต่อศาล และในกรณีขอถอนฟ้องศาลจะมีคำสั่งอนุญาตได้ก็ต่อเมื่อเห็นว่าการถอนฟ้องนั้นไม่เป็นผลเสียต่อการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนรวม

แต่ถ้าต่อมาภายหลังที่ได้มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ปรากฏว่าสมาคมหรือมูลนิธิผู้ยื่นฟ้องได้ถูกเพิกถอนการรับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคหรือไม่สามารถดำเนินคดีต่อไปได้เพราะเหตุอื่นใด กฎหมายกำหนดให้ผู้บริโภคที่เกี่ยวข้องสามารถเข้ามาดำเนินคดีต่อไปได้ แต่ถ้าศาลเห็นว่าผู้บริโภคนั้นอาจไม่อาจทราบถึงเหตุดังกล่าว ศาลจะมีคำสั่งให้แจ้งบุคคลดังกล่าวทราบโดยกำหนดระยะเวลาที่ต้องเข้ามาในคดีไปพร้อมด้วยก็ได้ และให้บรรดากระบวนการพิจารณาที่ได้ทำไปก่อนเข้ามาในคดีมีผลผูกพันผู้บริโภคนั้นด้วย โดยหากบุคคลดังกล่าวไม่เข้ามาภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดก็ให้ศาลมีอำนาจสั่งจำหน่ายคดีส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น แต่ทั้งนี้ ผู้บริโภคอาจขอให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือสมาคมหรือมูลนิธิอื่นที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคดำเนินคดีแทนต่อไปก็ได้

หมายเหตุ :-

- พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (มีผลใช้บังคับนับแต่วันอังคารที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๖ เป็นต้นไป)



▶ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๖

- ให้ไว้ ณ วันที่ ๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๑๒๐ ก หน้า ๑

หลักการและเหตุผล

โดยที่ในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีใช้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการจัดทำบริการสาธารณะ แต่เนื่องจากบทนิยามคำว่า ทบวงการเมือง ตามประมวลกฎหมายที่ดินที่กำหนดไว้ นั้นยังมิได้ครอบคลุมถึงหน่วยงานของรัฐดังกล่าวด้วย มีผลทำให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่สามารถขอใช้ประโยชน์ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ ประกอบกับหลักเกณฑ์ในการจดทะเบียนไถ่ถอนจากจำนอง ไถ่ถอนจากการขายฝาก การจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยทางมรดก และการจดทะเบียนลงชื่อผู้จัดการมรดกในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน มิได้รวมถึงอสังหาริมทรัพย์อื่น นอกจากที่ดินด้วย สมควรปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ ปัจจุบันและเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สาระสำคัญโดยสรุป

๑) ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ทบวงการเมือง” ในมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑ ดังนี้

“ทบวงการเมือง” หมายความว่า

- (๑) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น
- (๒) หน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ

๒) ได้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๘๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ในเรื่องหลักเกณฑ์การจดทะเบียนไถ่ถอนจำนอง หรือไถ่ถอนจากการขายฝากซึ่งที่ดินที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่น กล่าวคือ เมื่อได้มีการไถ่ถอนจากจำนอง หรือไถ่ถอนจากการขายฝากซึ่งที่ดินที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นแล้ว และผู้รับจำนองหรือผู้รับซื้อฝาก ได้ทำหลักฐานเป็นหนังสือว่าได้มีการไถ่ถอนแล้ว กฎหมายกำหนดให้ผู้มีสิทธิไถ่ถอนหรือผู้มีสิทธิในอสังหาริมทรัพย์สามารถนำหลักฐานที่แสดงว่าได้มีการไถ่ถอนแล้วนั้น มาขอจดทะเบียนไถ่ถอนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ และเมื่อพนักงาน



เจ้าหน้าที่ได้ตรวจเป็นการถูกต้อง ก็ให้จดทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือในทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ให้ปรากฏการไถ่ถอนนั้น

๓) ได้แก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่งและวรรคสองของมาตรา ๘๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ ในเรื่องหลักเกณฑ์การจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยทางมรดก โดยกฎหมายได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับมรดกนำหลักฐานสำหรับที่ดินหรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือหลักฐานเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์อื่นพร้อมด้วยหลักฐานในการได้รับมรดกมายื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่ดินตามมาตรา ๗๑^๕ แต่ถ้าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอยู่กับบุคคลอื่น ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวนั้นได้

ทั้งนี้ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการสอบสวนพยานหลักฐานและเชื่อว่าผู้ขอเป็นทายาทแล้ว ก็ให้ดำเนินการประกาศโดยทำเป็นหนังสือปิดไว้ในที่เปิดเผยมีกำหนด ๓๐ วัน ณ สำนักงานที่ดิน สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนัน ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ตั้งอยู่ และบริเวณอสังหาริมทรัพย์นั้นแห่งละ ๑ ฉบับ พร้อมทั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือส่งประกาศดังกล่าวไปให้บุคคลที่ผู้ขอแจ้งว่าเป็นทายาทและมีได้มาด้วยในวันยื่นคำขอทราบเท่าที่จะทำได้ ซึ่งหากปรากฏว่าไม่มีทายาทซึ่งมีสิทธิได้รับมรดกมาโต้แย้งภายในกำหนดเวลา ๓๐ วันและมีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าผู้ขอมีสิทธิได้รับมรดกแล้ว กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจดทะเบียนให้ตามที่ผู้ขอแสดงหลักฐานการมีสิทธิตามกฎหมาย

๔) ได้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๘๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ เรื่องหลักเกณฑ์การจดทะเบียนลงชื่อผู้จัดการมรดกในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือในทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ โดยกฎหมายได้กำหนดให้ผู้ใดที่ประสงค์จะขอจดทะเบียนลงชื่อผู้จัดการมรดกในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือประสงค์จะขอจดทะเบียนให้ปรากฏชื่อผู้จัดการ

^๕ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๗๑ บัญญัติว่า

“มาตรา ๗๑ ให้เจ้าพนักงานที่ดิน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตท้องที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขานั้น

ในกรณีที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขาได้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในเขตท้องที่สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขาอื่นได้ด้วย เว้นแต่การจดทะเบียนที่ต้องมีการประกาศหรือต้องมีการรังวัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา”.



มรดกในทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ให้ยื่นคำขอพร้อมด้วยนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือหลักฐานเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์อื่นนั้น และหลักฐานการเป็นผู้จัดการมรดกมาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่ดินตามมาตรา ๗๑ ในกรณีที่ปรากฏว่า

(๑) ผู้นั้นเป็นผู้จัดการมรดกโดยคำสั่งศาล ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจดทะเบียนให้ตามคำขอ

(๒) ผู้นั้นเป็นผู้จัดการมรดกในกรณีอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนและตรวจสอบหลักฐาน และให้นำความในมาตรา ๘๑ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งหากไม่มีผู้ใดโต้แย้งก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจดทะเบียนลงชื่อผู้จัดการมรดกในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น หรือในทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ได้ แต่ถ้ามีผู้โต้แย้งก็ให้รอเรื่องไว้และแจ้งให้คู่กรณีไปฟ้องต่อศาล เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดประการใดแล้ว ให้ดำเนินการไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลนั้น

สำหรับผู้จัดการมรดกซึ่งได้มีชื่อในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว ขอจดทะเบียนสิทธิในที่ดินหรือจดทะเบียนสิทธิในที่ดินพร้อมกับอสังหาริมทรัพย์อื่นรวมกับที่ดินดังกล่าวให้แก่ทายาท หรือผู้จัดการมรดกซึ่งปรากฏชื่อในทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์แล้ว ขอจดทะเบียนสิทธิในอสังหาริมทรัพย์อื่นให้แก่ทายาท ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจดทะเบียนให้ตามคำขอ

ในกรณีที่ทรัพย์สินของทรัสต์ซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายไว้แล้ว ขอจดทะเบียนในฐานะเป็นทรัสต์ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการสอบสวนพยานหลักฐานแล้ว ก็ให้ดำเนินการจดทะเบียนได้ **๑**

หมายเหตุ :-

- พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป (มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๗ เป็นต้นไป)



เชื่อเพื่อมุ่งดีต่อกัน สังคมก็จะร่มเย็นและน่าอยู่

“... สังคมใดก็ตาม ถ้ามีความเชื่อเพื่อเกื้อกูลกัน ด้วยความมุ่งมั่น มุ่งเจริญต่อกัน สังคมนั้นย่อมเต็มไปด้วยไมตรีจิต มิตรภาพ มีความร่มเย็นเป็นสุข น่าอยู่ ...”

(๑๐๘ มงคล พระบรมราชาทาน
เพื่อความสุขและความสำเรีงของชีวิตแบบยังยืน, หน้า ๒๑)



บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๕๓/๒๕๕๗

เรื่อง สถานะของประกาศและคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติบางฉบับ

๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือ ค่วนที่สตุ ที่ นร ๐๔๐๑.๖/๓๓๕๕ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่ได้มีประกาศและคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติบางฉบับกำหนดมิให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบหรืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามกฎหมายและตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมาใช้บังคับ เช่น ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐๕/๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๙๐/๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ นั้น รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ได้มีคำสั่งให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ประกาศและคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีสถานะเป็นกฎหมายหรือไม่ และหากจะมีการแก้ไของค์ประกอบรายชื่อ หรืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามประกาศหรือคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวเพื่อกลับไปสู่หลักการตามกฎหมายเดิมจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ อย่างไร

๒. ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) เป็นผู้ชี้แจง ข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังนี้

มาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ บัญญัติให้ประกาศและคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ไม่ว่าจะประกาศหรือสั่งให้มีผลบังคับในทางรัฐธรรมนูญ ในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี



หรือคำสั่ง แล้วแต่กรณี แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าประกาศหรือคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติมีทั้งที่มีฐานะเป็นกฎหมาย (ซึ่งรวมถึงรัฐธรรมนูญด้วย) และที่มีฐานะเป็นกฎ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่ง การจะทราบว่าจะประกาศหรือคำสั่งใดมีฐานะอย่างไร จำเป็นต้องตรวจสอบสาระสำคัญของประกาศหรือคำสั่งแต่ละฉบับ เป็นกรณี ๆ ไป

จากการตรวจสอบประกาศและคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา นับแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗ พบว่าปัจจุบันมีประกาศและคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่มีขึ้นเป็นเรื่องภายในของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติเป็นการเฉพาะ และยังคงมีผลใช้บังคับอยู่และมีการกำหนดเกี่ยวกับองค์ประกอบหรืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ จำนวน ๔๘ ฉบับ โดยสามารถแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท ดังนี้

๑. ประเภทที่เป็นกฎหมาย สามารถแบ่งได้เป็น ๓ กรณี ดังนี้

(ก) กรณีที่เป็นประกาศหรือคำสั่งที่เป็นกฎหมายใหม่ มีจำนวน ๓ ฉบับ ได้แก่

(๑) ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒๖/๒๕๕๗ เรื่อง การดูแลและสอดส่องการใช้สื่อสังคมออนไลน์ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗

เนื่องจากในข้อ ๒ ของประกาศฉบับนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการด้านสื่อสังคมออนไลน์ มีอำนาจระงับการเผยแพร่เว็บไซต์ สื่อสังคมออนไลน์ ทั้งข้อความ รูปภาพ ภาพที่เคลื่อนไหวได้อย่างต่อเนื่อง และคลิปเสียง ที่ฝ่าฝืนได้ อันเป็นอำนาจที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งโดยปกติต้องออกเป็นกฎหมาย ประกาศฉบับนี้จึงมีฐานะเป็นกฎหมาย

(๒) ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๕/๒๕๕๗ เรื่อง ผู้รักษาการประธานกรรมการในคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ และการขออนุมัติโครงการใหม่หรือการทำธุรกรรมที่มีวงเงินเกินหนึ่งร้อยล้านบาทของรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๘/๒๕๕๗ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๕/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๗

เนื่องจากในข้อ ๒ ของประกาศฉบับนี้ได้กำหนดให้ในกรณีที่ตำแหน่งประธานกรรมการของรัฐวิสาหกิจใดว่างลง นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ หากยังไม่มีกรรมการแต่งตั้งประธานกรรมการขึ้นใหม่ ให้รองประธานกรรมการในคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งประธานกรรมการ อันเป็นการกำหนดกลไกขึ้นใหม่เพื่อใช้บังคับกับกฎหมายของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งโดยปกติต้องออกเป็นกฎหมาย ประกาศฉบับนี้จึงมีฐานะเป็นกฎหมาย

(๓) คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๓/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับการตรวจสอบการทำธุรกรรมทางการเงิน หรือการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคล หรือนิติบุคคล เท่าที่จำเป็นแก่การรักษาความมั่นคงของชาติและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยรวม ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๗

เนื่องจากในข้อ ๑ ของคำสั่งฉบับนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการทำธุรกรรมทางการเงิน หรือการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคล หรือนิติบุคคล อันเป็นอำนาจที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งโดยปกติต้องออกเป็นกฎหมาย คำสั่งฉบับนี้จึงมีฐานะเป็นกฎหมาย



(ข) กรณีที่เป็นประกาศหรือคำสั่งที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายที่มีอยู่เดิม มีจำนวน ๕ ฉบับ ได้แก่

(๑) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๑/๒๕๕๗ เรื่อง การสรรหา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๖/๒๕๕๗ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประกาศ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ และประกาศ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐๑/๒๕๕๗ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ ฉบับที่ ๗๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

เนื่องจากประกาศฉบับนี้มีบทบัญญัติให้ยกเลิกบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งการที่จะยกเลิกกฎหมายได้ จะต้องมิฐานะ เป็นกฎหมายที่ไม่ต่ำศักดิ์กว่ากัน ประกาศฉบับนี้จึงมีฐานะเป็นกฎหมาย

(๒) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๗๒/๒๕๕๗ เรื่อง การดำเนินการ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๗

เนื่องจากประกาศฉบับนี้มีบทบัญญัติให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายโดยปกติต้องออกเป็นกฎหมาย ประกาศฉบับนี้จึงมีฐานะเป็นกฎหมาย

(๓) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๐/๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗

เนื่องจากประกาศฉบับนี้มีบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมและยกเลิกบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมและยกเลิกกฎหมายโดยปกติ ต้องออกเป็นกฎหมาย ประกาศฉบับนี้จึงมีฐานะเป็นกฎหมาย

(๔) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๘/๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗

เนื่องจากประกาศฉบับนี้มีบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมและยกเลิกบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมและยกเลิกกฎหมายโดยปกติ ต้องออกเป็นกฎหมาย ประกาศฉบับนี้จึงมีฐานะเป็นกฎหมาย

(๕) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐๙/๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

เนื่องจากประกาศฉบับนี้มีบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยปกติต้องออกเป็นกฎหมาย ประกาศฉบับนี้จึงมีฐานะเป็นกฎหมาย



(ค) กรณีที่เป็นประกาศหรือคำสั่งที่ไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน แต่มีผลเป็นการยกเว้น เปลี่ยนแปลง หรือระงับใช้กฎหมาย หรือเป็นการสร้างกลไกขึ้นมาคู่ขนานกับกลไกที่มีอยู่แล้วตามกฎหมาย ซึ่งบางกรณีประสงค์จะใช้เป็นการชั่วคราว มีจำนวน ๙ ฉบับ ได้แก่

(๑) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๕/๒๕๕๗ เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗

แม้ประกาศฉบับนี้จะไม่มีบทบัญญัติให้ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย แต่ผลของบทบัญญัติต่าง ๆ ทำให้บทบัญญัติในกฎหมายที่มีอยู่ต้องระงับการใช้อย่างถาวร เช่น ในข้อ ๑ ของประกาศฉบับนี้ กำหนดให้จัดการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อันมีผลให้บทบัญญัติดังกล่าวในกฎหมายไม่สามารถใช้บังคับได้ ซึ่งโดยปกติบทบัญญัติที่มีผลให้กฎหมายใช้บังคับไม่ได้ ย่อมต้องมีฐานะไม่ต่ำกว่าศักดิ์กว่ากฎหมาย ประกาศฉบับนี้จึงมีฐานะเป็นกฎหมาย

(๒) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๖/๒๕๕๗ เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗

ประกาศฉบับนี้มีสาระและฐานะเช่นเดียวกับประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๕/๒๕๕๗ ซึ่งอยู่ในลำดับที่ ๑ ประกาศฉบับนี้จึงมีฐานะเป็นกฎหมาย

(๓) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๙๕/๒๕๕๗ เรื่อง การให้เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานพ้นจากตำแหน่งและการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๗

ประกาศฉบับนี้มีผลทำให้บทบัญญัติในกฎหมายที่มีอยู่ใช้บังคับไม่ได้ เช่น ในข้อ ๓ ของประกาศฉบับนี้ กำหนดยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้บังคับกับการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานตามประกาศนี้ อันมีผลให้บทบัญญัติดังกล่าวในกฎหมายไม่สามารถใช้บังคับได้ ซึ่งโดยปกติบทบัญญัติที่มีผลให้กฎหมายใช้บังคับไม่ได้ย่อมต้องมีฐานะไม่ต่ำกว่าศักดิ์กว่ากฎหมาย ประกาศฉบับนี้จึงมีฐานะเป็นกฎหมาย

(๔) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐๕/๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

ประกาศฉบับนี้มีผลทำให้บทบัญญัติในกฎหมายที่มีอยู่ใช้บังคับไม่ได้ เช่น ในข้อ ๒ ของประกาศฉบับนี้ กำหนดยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ มาใช้บังคับกับคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่แต่งตั้งตามประกาศนี้ อันมีผลให้บทบัญญัติดังกล่าวในกฎหมายไม่สามารถใช้บังคับได้ ประกาศฉบับนี้จึงมีฐานะเป็นกฎหมายด้วยเหตุผลเดียวกับกรณีที่กำลังกล่าวข้างต้น

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า แม้ประกาศฉบับนี้จะกำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนตามประกาศนี้ มีวาระอยู่ในตำแหน่งตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าต้องการให้มีผลเป็นการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน



พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นการชั่วคราว แต่การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนตามประกาศฉบับนี้อาจเกิดปัญหาในอนาคตหากบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการโดยชื่อดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ จะมีผลให้ไม่สามารถตั้งผู้อื่นแทนได้

(๕) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐๗/๒๕๕๗ เรื่อง ให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสิ้นสุดลง ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

ประกาศฉบับนี้มีผลทำให้บทบัญญัติในกฎหมายที่มีอยู่ใช้บังคับไม่ได้ เช่น ในข้อ ๒ ของประกาศนี้กำหนดว่า กรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกำหนดให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาหรือให้ความเห็นชอบในเรื่องใด ให้บทบัญญัติว่าด้วยส่วนดังกล่าวเป็นอันคงใช้บังคับ อันมีผลให้บทบัญญัติดังกล่าวในกฎหมายถูกระงับไป ประกาศฉบับนี้จึงมีฐานะเป็นกฎหมาย

(๖) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒๐/๒๕๕๗ เรื่อง ยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๖๑/๒๕๕๗ และแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (เฉพาะกิจ) ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๗

ประกาศฉบับนี้มีผลทำให้บทบัญญัติในกฎหมายที่มีอยู่ใช้บังคับไม่ได้ เช่น ในข้อ ๓ (๒) ของประกาศนี้กำหนดให้คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (เฉพาะกิจ) ปฏิบัติหน้าที่แทนคณะกรรมการบริหารสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. ๒๕๔๓ อันมีผลให้บทบัญญัติดังกล่าวในกฎหมายถูกระงับไป ประกาศฉบับนี้จึงมีฐานะเป็นกฎหมาย

(๗) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๔/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๗

เนื่องจากคำสั่งฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการตามคำสั่งนี้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำหนดราคาพลังงานอันเป็นอำนาจที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งโดยปกติต้องออกเป็นกฎหมาย ประกอบกับมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่ มีองค์ประกอบแตกต่างจากคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยไม่ได้ยกเลิกคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติฯ จึงมีลักษณะเป็นการสร้างกลไกขึ้นมาคู่ขนานกับกลไกที่มีอยู่แล้วตามกฎหมาย คำสั่งฉบับนี้จึงมีฐานะเป็นกฎหมาย

(๘) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๕/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๗

เนื่องจากคำสั่งฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการตามคำสั่งนี้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดราคาและอัตราเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง อันเป็นอำนาจที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งโดยปกติต้องออกเป็นกฎหมาย ประกอบกับมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่ มีองค์ประกอบแตกต่างจากคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๔๕ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๕ โดยไม่ได้ยกเลิกคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานตามคำสั่งคณะกรรมการนโยบาย



พลังงานแห่งชาติ ที่ ๔/๒๕๔๕๓ จึงมีลักษณะเป็นการสร้างกลไกขึ้นมาคู่ขนานกับกลไกที่มีอยู่แล้ว ตามกฎหมาย คำสั่งฉบับนี้จึงมีฐานะเป็นกฎหมาย

(๙) คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๕๖/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๗

เนื่องจากคำสั่งฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการตามคำสั่งนี้มีอำนาจหน้าที่ ในการยกเว้นค่าธรรมเนียมและพิจารณาอนุมัติคำขอรับการส่งเสริมและช่วยเหลือ ซึ่งจะกระทำได้ก็แต่ โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ประกอบกับมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่ มีองค์ประกอบแตกต่างจาก คณะกรรมการกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์ พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยไม่ได้ยกเลิกคณะกรรมการกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน ตามพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานฯ จึงมีผลให้คณะกรรมการทั้งสองชุดเกิดขึ้น และดำรงอยู่คู่ขนานกัน จึงมีลักษณะเป็นการสร้างกลไกขึ้นมาคู่ขนานกับกลไกที่มีอยู่แล้วตามกฎหมาย คำสั่งฉบับนี้จึงมีฐานะเป็นกฎหมาย

อนึ่ง ประกาศและคำสั่งในลำดับที่ (๔) ลำดับที่ (๖) ลำดับที่ (๗) ลำดับที่ (๘) และลำดับที่ (๙) ได้เปลี่ยนแปลงหรือสร้างโครงสร้างของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องขึ้นใหม่ให้ผิดไป จากที่เป็นอยู่ตามปกติ โดยกำหนดให้หัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติเป็นประธานกรรมการ แทนนายกรัฐมนตรี และผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติหรือปลัดกระทรวงเป็นประธาน กรรมการหรือกรรมการแทนรัฐมนตรี ซึ่งบัดนี้มีรัฐธรรมนูญใช้บังคับแล้ว และมีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่จะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายครบถ้วนแล้ว จะสมควรแก้ไขเพิ่มเติมให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเข้ารับผิดชอบแทนผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติหรือไม่ นอกจากนั้น ประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวมีบางฉบับก่อให้เกิดคณะกรรมการคู่ขนานกันจนไม่ทราบได้ว่าคณะกรรมการ ชุดใดจะรับผิดชอบหรือมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่แท้จริง หากประกาศหรือคำสั่งเหล่านี้ยังมีผล ใช้บังคับต่อไป จะเกิดปัญหาอย่างรุนแรงในทางปฏิบัติได้ จึงสมควรยกเลิกประกาศหรือคำสั่งเหล่านี้ โดยเร็ว และหากต้องการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างไ รก็สมควรดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องแทนต่อไป

๒. ประเภทที่เป็นประกาศหรือคำสั่งทางบริหาร มีจำนวน ๓๑ ฉบับ ดังนี้

(๑) ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๙๘/๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไขปัญหา จังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ประกอบกับคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๙๖/๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามประกาศฉบับนี้มีขึ้นเพื่อประโยชน์ ในการบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และไม่มีอำนาจหน้าที่ใด กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ประกาศฉบับนี้จึงมีฐานะเป็นคำสั่งทางบริหาร



(๒) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑๒/๒๕๕๗ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

เนื่องจากเป็นประกาศที่เพียงแต่แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีประกาศฉบับนี้จึงมีฐานะเป็นคำสั่งทางบริหาร

(๓) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔๕/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗

(๔) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔๗/๒๕๕๗ เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการต่าง ๆ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗

(๕) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๗/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๑๔/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ เพิ่มเติม ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๗

(๖) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗๑/๒๕๕๗ เรื่อง จัดตั้งศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมประเทศไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และแต่งตั้งคณะกรรมการศูนย์อำนวยการเตรียมความพร้อมประเทศไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๗

(๗) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗๒/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๐๙/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งกรรมการเพิ่มเติมในคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗

(๘) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗๓/๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗

(๙) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗๔/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗

(๑๐) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗๕/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๙๗/๒๕๕๗ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

(๑๑) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗๖/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗

(๑๒) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘๕/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๑๑/๒๕๕๗ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘๕/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๗



(๑๓) คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘๘/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗

(๑๔) คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๙๐/๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗

(๑๕) คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๙๑/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบการบริหารจัดการขนส่งสินค้าและบริการของประเทศ (กบส.) ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗

(๑๖) คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๐๐/๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งคณะทำงานติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

(๑๗) คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๐๑/๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งชุดติดตามและตรวจสอบการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์จังหวัด ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

(๑๘) คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๐๕/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการมันสำปะหลัง ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗

(๑๙) คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๐๖/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาระบายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗

(๒๐) คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๐๗/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายอาหาร ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๗

(๒๑) คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๑๐/๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติด้านโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคม ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗

(๒๒) คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๑๒/๒๕๕๗ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการพัฒนากระบวนการนวัตกรรมของประเทศ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๗

(๒๓) คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๑๕/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาทางพระพุทธศาสนา ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๗

(๒๔) คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๑๖/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการร่วมจัดทำยุทธศาสตร์สินค้าเกษตรเป็นรายพืชเศรษฐกิจ ๔ สินค้า (Roadmap) คือ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มันสำปะหลัง ปาล์มน้ำมัน และอ้อย ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๗

(๒๕) คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๑๑๘/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๗

(๒๖) คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๑๙/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองงานด้านกฎหมาย ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๗

(๒๗) คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๓๒/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบ



แห่งชาติ ที่ ๑๗๘/๒๕๕๗ เรื่อง เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

(๒๘) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๗๓/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณามาตรการด้านการผลิตและการตลาดสินค้าข้าว ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๗

(๒๙) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๗๕/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาระบายข้าว ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๗

(๓๐) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๗๖/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำบัญชีข้าวคงเหลือของรัฐ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๗

(๓๑) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๗๗/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบปริมาณและคุณภาพข้าวคงเหลือของรัฐ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ บรรดาคำสั่งรักษาความสงบแห่งชาติที่แต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ในลำดับที่ (๓) ถึงลำดับที่ (๓๑) ข้างต้นเป็นการตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีได้มีการกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ใดที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แม้บางคำสั่งจะมีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีอยู่เดิม แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวก็มีฐานะเป็นเพียงคำสั่งทางบริหารอย่างหนึ่งเท่านั้น (เช่น คำสั่งในลำดับที่ (๑๒)) คำสั่งเหล่านี้จึงมีฐานะเป็นคำสั่งทางบริหาร การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกอาจทำได้โดยคำสั่งทางบริหารของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี

สำหรับคำสั่งในลำดับที่ (๒๐) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีความเห็นว่า แม้ว่าในคำสั่งจะกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาการนำเข้าวัตถุดิบอาหารสัตว์แต่ละชนิด แต่อย่างไรก็ดี อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามคำสั่งฉบับนี้เป็นเพียงการกำหนดนโยบายและมาตรการในการนำเข้าวัตถุดิบอาหารสัตว์เพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนำไปดำเนินการต่อไปเท่านั้น โดยคณะกรรมการตามคำสั่งฉบับนี้ มิได้เป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นจำนวนมาก ได้แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นกรรมการบ้าง ให้ปลัดกระทรวงเป็นกรรมการแทนที่รัฐมนตรีบ้าง ซึ่งอาจจำเป็นในระหว่างที่ยังไม่มีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี บัดนี้ มีคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว จึงเป็นการสมควรที่จะต้องรีบเร่งพิจารณาคำสั่งแต่ละฉบับว่าจะยังให้คงอยู่ต่อไป หรือสมควรจะปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเข้ามารับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือปลัดกระทรวงต่อไป มิฉะนั้นจะเกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่ได้

ดังนั้น ในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกประกาศหรือคำสั่งดังกล่าว หากประกาศหรือคำสั่งใดมีฐานะเป็นกฎหมาย การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกย่อมต้องทำเป็นร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป ส่วนประกาศหรือคำสั่งใดมีฐานะเป็นคำสั่งทางบริหาร การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกย่อมต้องทำโดยคำสั่งทางบริหารหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ๑



มีความรู้ความสามารถ หากไม่ลงมือทำก็ไร้ประโยชน์

“... ประโยชน์หรือการสร้างสรรค์ในทางที่ดีนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการลงมือทำ
เมื่อยังไม่ลงมือทำ ประโยชน์ก็ยังไม่เกิดขึ้น
เพราะฉะนั้นถึงหากจะมีความรู้ความสามารถมากมายเพียงใด
ถ้าไม่นำมาลงมือทำก็ปราศจากประโยชน์ ...”

(๑๐๘ มงคล พระบรมราชาวาท
เพื่อความสุขและความสำเร็จของชีวิตแบบยั่งยืน, หน้า ๕๐)



นายอภิวัฒน์ สุตสา
นิติกร สำนักกฎหมาย

กระบวนการตราพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

บทนำ

พระราชบัญญัตินั้นถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญในระบบกฎหมายของประเทศไทย เพราะเป็นกฎหมายหลักที่มีเนื้อหาสาระครอบคลุมในทุกเรื่องที่มีความจำเป็นต้องตราขึ้นใช้บังคับ ดังนั้นเนื้อหาของพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นใช้บังคับอาจจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง ดังที่มีผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายกล่าวว่า “ยิ่งประเทศไทยมีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพิ่มมากขึ้นเท่าใด สิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมถูกจำกัดเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น” เมื่อเนื้อหาของพระราชบัญญัติมีขอบเขตกว้างขวางอาจจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวร ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศในภาวะปกติจึงบัญญัติให้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา จึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่ในกรณีที่บ้านเมืองมีภาวะการณ์ที่ไม่ปกติโดยมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จึงได้บัญญัติให้ “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ผ่านกระบวนการในการพิจารณาของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นกฎหมายที่ดี มีประสิทธิภาพกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด

ในการนี้ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จึงบัญญัติกระบวนการในการตราพระราชบัญญัติไว้เพื่อให้เกิดความรอบคอบและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น คอลัมน์ คมความคิด เข้มทิศรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ ขอเสนอเรื่อง “กระบวนการตราพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗” ดังนี้



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และข้อบังคับการประชุม
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้กำหนดกระบวนการตราพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้

๑. บุคคลผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๔ ได้บัญญัติ
ให้บุคคลดังต่อไปนี้ มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

- (๑) สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติร่วมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๕ คน
- (๒) คณะรัฐมนตรี
- (๓) สภาปฏิรูปแห่งชาติตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง^๑
- (๔) ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

แต่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอ
ได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

โดยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบทที่ประกอบดังต่อไปนี้

๑) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

การมีบทที่หลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
มีความมุ่งหมายเพื่อให้ผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ทราบถึงขอบเขตในการมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
นั้น ๆ โดยเฉพาะกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับ
แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งหลักการที่กำหนดขึ้นและแสดงไว้จะเป็นข้อผูกมัดและขอบเขตของการแก้ไขเพิ่มเติม
กฎหมายในชั้นการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมการการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ^๒

๒) เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

การมีบทที่เหตุผลของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
มีความมุ่งหมายเพื่อแสดงให้เห็นสาเหตุหรือความจำเป็นที่ต้องมีหรือแก้ไขเพิ่มเติม
กฎหมายนั้น ซึ่งเมื่อมีการนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็จะกลายเป็นเครื่องมือประการหนึ่ง
ในการพิจารณาหรือค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือใช้ประกอบในการใช้บังคับหรือตีความกฎหมายด้วย^๓

^๑รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๑ วรรคสอง บัญญัติว่า

“ในการดำเนินการตาม (๑) หากเห็นว่ากรณีใดจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ขึ้นใช้บังคับ ให้สภาปฏิรูปแห่งชาติจัดทำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป ในกรณีที่
เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้จัดทำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการ
ต่อไป”

^๒คู่มือแบบการร่างกฎหมาย, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ๒๕๕๑, หน้า ๓๒

^๓เฟิงอ้วง, หน้า ๓๒



๓) บันทึกวิเคราะห์สรุปลักษณะสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

บันทึกวิเคราะห์สรุปลักษณะสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๔๒ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ได้ทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตลอดจนข้อมูลทางวิชาการสำหรับเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการกลั่นกรองร่างกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งในข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้นำหลักการดังกล่าวมากำหนดไว้ในข้อ ๑๑๒ (๓) ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติศึกษาสาระสำคัญของร่างกฎหมายทั้งฉบับได้อย่างรวดเร็ว อันจะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาร่างกฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำการตรวจสอบและหากเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ชอบด้วยข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๑๒ กล่าวคือ ไม่ได้แบ่งเป็นมาตรา และไม่มีบันทึกหลักการเหตุผล และบันทึกวิเคราะห์สรุปลักษณะสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติแจ้งผู้เสนอทราบภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติซึ่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือสภาปฏิรูปแห่งชาติเป็นผู้เสนอนั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ตามความหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๔ วรรคสาม^๔ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่จะวินิจฉัย ซึ่งคำวินิจฉัยของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ถือเป็นเด็ดขาด ในกรณีที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติแจ้งให้ผู้เสนอทราบภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีคำวินิจฉัย

๒. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้กระทำเป็น ๓ วาระ ตามลำดับ ดังนี้

^๔รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๑๔ วรรคสาม บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามวรรคสอง หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ หรือเงินตรา”



๒.๑ การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะให้คณะกรรมการพิจารณา ก่อนรับหลักการก็ได้ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมาถึงคณะกรรมการ

ในกรณีที่สภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับรวมกัน สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง โดยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือสภาปฏิรูปแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ คณะรัฐมนตรีอาจขอรับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปพิจารณาก่อนที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการก็ได้ โดยให้รอการพิจารณาไว้ก่อน ๓๐ วัน เมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้รับร่างพระราชบัญญัติคืนมาจากคณะรัฐมนตรีพร้อมข้อสังเกตหรือเมื่อพ้นกำหนดเวลา ๓๐ วัน โดยคณะรัฐมนตรีมิได้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญคืนมาพร้อมข้อสังเกต ให้บรรจุร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน ในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้พิจารณา ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง

๒.๒ การพิจารณาในวาระที่สอง

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการที่สภาตั้งหรือกรรมาธิการเต็มสภา ซึ่งตามปกติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง ซึ่งการพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาจะกระทำได้ต่อเมื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า ๑๐ คน และที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติอนุมัติ และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยกรรมาธิการเต็มสภานั้น สภาจะตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใดโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้

สำหรับกรณีที่เป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่จำเป็น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๙ ในวาระที่สองนั้น หากมิใช่เป็นการพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้ง



คณะกรรมการการวิสามัญคณะหนึ่งขึ้นพิจารณา ประกอบด้วยผู้ที่เป็นสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติหรือ
 กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญอย่างใดอย่างหนึ่งหรือรวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวน
 กรรมการทั้งหมด โดยในการพิจารณาในวาระที่สองนั้น คณะกรรมการอาจเพิ่มมาตราขึ้นใหม่
 หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราช
 บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

ในกรณีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
 โดยคณะกรรมการที่สถาปนาตั้งนั้น สถานิติบัญญัติแห่งชาติจะมอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญ
 ประจำสภาหรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้ โดยในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
 ขึ้นคณะกรรมการที่สถาปนาตั้งสมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ
 ประกอบรัฐธรรมนูญก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายใน
 กำหนด ๗ วันนับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา เว้นแต่
 สถานิติบัญญัติแห่งชาติจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ
 ประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ หากวันสุดท้ายของกำหนดเวลาแปรญัตติเป็นวันหยุด
 ทำการตามประกาศเป็นทางการหรือตามประเพณี ให้นับวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันที่หยุดทำการนั้น
 เป็นวันสุดท้ายของกำหนดเวลาแปรญัตติ สำหรับการแปรญัตตินั้น โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา
 และให้เป็นไปตามแบบที่เลขาธิการกำหนด^๔ โดยการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไข
 มาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ
 รัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น
 โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานสนาิติบัญญัติแห่งชาติ รายงานนั้น
 อย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ มติของ
 คณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ
 หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการ ก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย และในกรณีที่คณะกรรมการ
 เห็นว่ามีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด หรือองค์กร
 ตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ควรทราบหรือควรปฏิบัติ ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงาน
 ของคณะกรรมการเพื่อให้ที่ประชุมสนาิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา และในกรณีที่สนาิติบัญญัติ
 แห่งชาติเห็นด้วยกับข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ให้ประธานสนาิติบัญญัติแห่งชาติ
 ส่งรายงานและข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะไปยังคณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา ศาลปกครอง
 สูงสุด หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สมาชิกสนาิติบัญญัติ
 แห่งชาติ หรือสภาปฏิรูปแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ และในขั้นรับหลักการไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติ
 หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน แต่ในการพิจารณาในวาระที่สอง
 ถ้าสนาิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดและประธานสนาิติบัญญัติแห่งชาติ

^๔แบบฟอร์มคำแปรญัตติเป็นหนังสือราชการปกติที่ผู้แปรญัตติสามารถจัดทำขึ้นเองได้แต่ต้องมีส่วนประกอบที่สำคัญคือรายชื่อ
 ผู้รับรองคำแปรญัตติด้วย



เห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งร่างการลงมติในวาระที่สามไว้ก่อน และให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรีพิจารณาและให้ความเห็นเพื่อประกอบการวินิจฉัยของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และต้องส่งคืนกลับภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่มิกรณีดังกล่าว คำวินิจฉัยของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้ถือเป็นเด็ดขาด ในกรณีที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว นั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติแจ้งให้ผู้เสนอทราบภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีคำวินิจฉัย

เมื่อประธานสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และรายงานของคณะกรรมการแล้ว ให้เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไปโดยให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน ในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยกรรมการเต็มสภา ให้ถือว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทุกคนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบกันเป็นคณะกรรมการ และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมการด้วย ซึ่งการพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภา เป็นทั้งการพิจารณาชั้นคณะกรรมการ และการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตรารวมกันไป

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่คณะกรรมการมีการแก้ไขเพิ่มเติม ส่วนกรณีที่มีการสงวนคำแปรญัตติหรือการสงวนความเห็น ให้อภิปรายได้เฉพาะผู้แปรญัตติที่ได้สงวนคำแปรญัตติหรือกรรมการที่ได้สงวนความเห็นไว้เท่านั้น ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม ให้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตราที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายเดิมด้วย เมื่อได้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่างแล้ว ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สองเสร็จแล้ว ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไปในวาระที่สาม

๒.๓ การพิจารณาในวาระที่สาม

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม ให้ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติว่าสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ โดยการพิจารณาในวาระนี้ไม่มีการอภิปราย ในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติในวาระที่สาม ไม่สมควรประกาศร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้เป็นกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

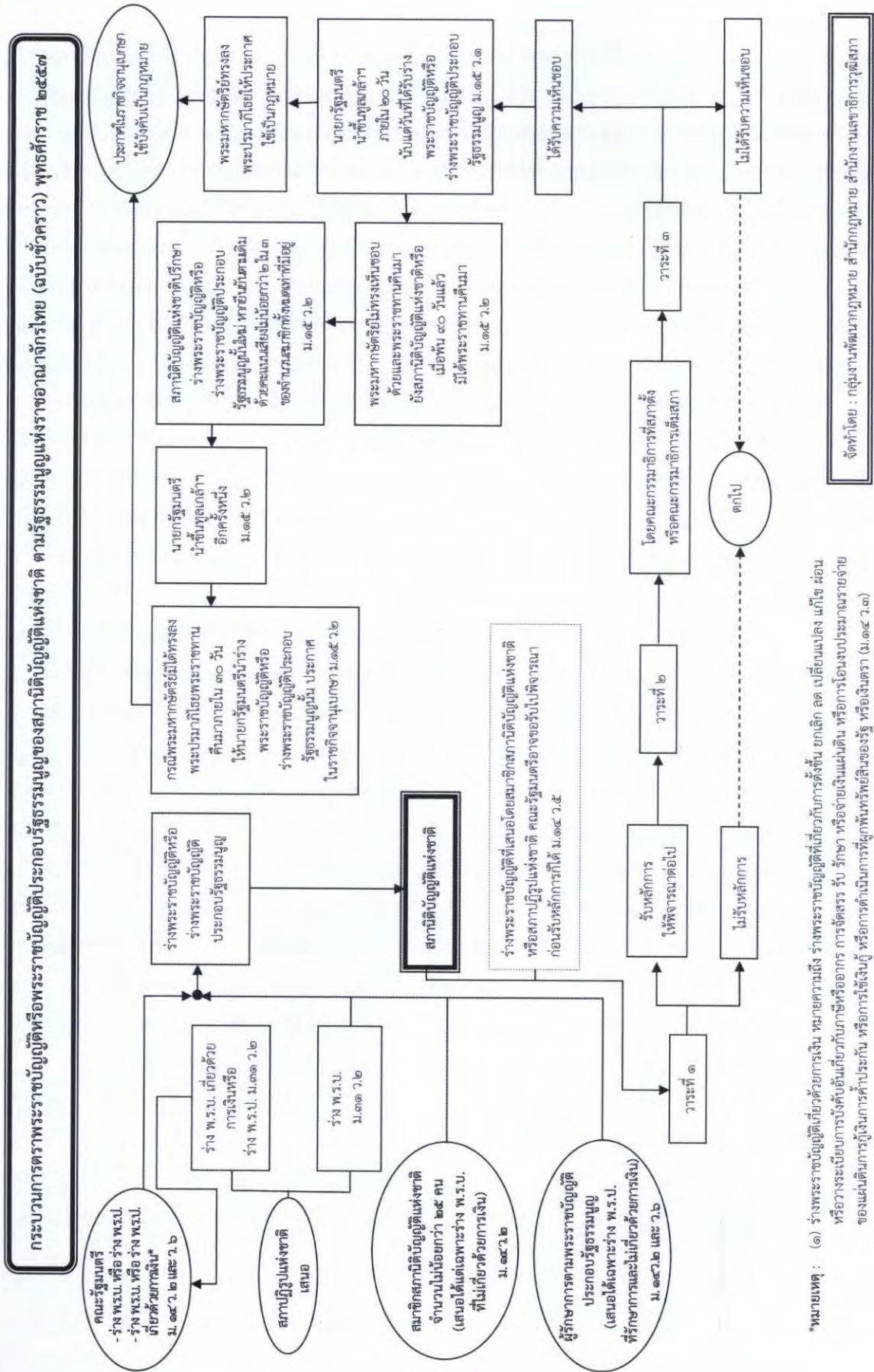


ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ลงมติในวาระที่สาม สมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย ให้เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพระมหากษัตริย์ ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด พระมหากษัตริย์ ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือเมื่อพ้นเก้า ๙๐ วันแล้วมิได้ พระราชทานคืนมา สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่แล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์ มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน ๓๐ วัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

ในกรณีที่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบแล้วและให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมมีข้อความผิดพลาด และสมควรได้รับการพิจารณาทบทวนอีกครั้งก่อนทรงลงพระปรมาภิไธย ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อาจขอปรึกษา หรือสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า ๑๐ คน ให้นำร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับมาทบทวนได้อีกครั้งหนึ่ง หากที่ประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมดที่มีอยู่ในวันประชุมก็ให้ดำเนินการได้ ซึ่งการขอปรึกษาหรือญัตติดังกล่าว ต้องระบุประเด็นที่จะขอกลับมาทบทวนและให้เหตุผลที่ชัดเจน โดยการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น และให้กระทำในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยคณะกรรมการเต็มสภา เสร็จแล้วจึงให้ดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๒๕ ถึงข้อ ๑๓๑ ต่อไป กล่าวคือ ให้ดำเนินการเช่นเดียวกันกับกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยกรรมการเต็มสภา

ในการนี้ เพื่อให้มีความเข้าใจกระบวนการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โปรดดูแผนภูมิกระบวนการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ดังนี้





บทสรุป

การพิจารณาให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่สำคัญประการหนึ่งขององค์กรใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นองค์กรใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติ ในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา โดยการตราพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้กำหนดกระบวนการในการตรากฎหมายไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับนั้นเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า และในการตรากฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติควรนำหลักการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ คือ การตราพระราชบัญญัติในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ โดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นใช้บังคับนั้นต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งหลักการดังกล่าวถือเป็นหัวใจสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติควรจะนำมาประยุกต์ใช้สำหรับเพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการปฏิรูปประเทศไทยให้มีความสมัครสมานสามัคคี และมีความกินดีอยู่ดีของประชาชนตลอดจนเสริมสร้างความมั่นคงถาวรให้แก่ประเทศชาติสืบไป **๑**





ทำดีแล้ว ผลดีจะต้องเกิดขึ้นแน่นอน

“... การทำความดีนั้น สำคัญที่สุดอยู่ที่ตัวเอง ผู้อื่นไม่สำคัญ และไม่มี ความจำเป็นอันใด ที่จะต้องเป็นห่วงหรือต้องรอคอยเขาด้วย เมื่อได้ลงมือลงแรงกระทำแล้ว ถึงแม้จะมีใครร่วมมือด้วยหรือไม่ก็ตาม ผลดีจะต้องเกิดขึ้นแน่นอน ...”

(๑๐๘ มงคล พระบรมราชาภิเษก
เพื่อความสุขและความสำเร็จของชีวิตแบบยั่งยืน, หน้า ๖๘)



หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล

ตอน การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามข้อบังคับ
กระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง
พ.ศ. ๒๕๕๖

ความนำ

ตามที่ปรากฏเป็นข่าวต่อสาธารณชนว่าทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีนโยบายที่จะให้เงินรางวัล จำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีหลักฐานว่าผู้ขับขี่ยานพาหนะที่กระทำผิดกฎจราจร และได้ให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ทำการจับกุมแลกกับใบสั่งจราจรนั้น ซึ่งต่อมาทางศูนย์สำรวจความคิดเห็น “นิด้าโพล” สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ได้เปิดเผยผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชน เรื่อง “สินบนแลกใบสั่งจราจร” ซึ่งทำการสำรวจระหว่างวันที่ ๑๖ – ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ จากประชาชนทั่วประเทศ กระจายทั่วทุกภูมิภาคระดับการศึกษา และอาชีพ รวมทั้งสิ้นจำนวน ๑,๒๔๙ หน่วยตัวอย่าง เกี่ยวกับนโยบายให้เงินรางวัล ๑๐,๐๐๐ บาท แก่ผู้ที่มีหลักฐานการเสนอให้หรือรับสินบน ทั้งผู้ขับขี่และเจ้าหน้าที่ตำรวจ เมื่อถามถึงความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อนโยบายดังกล่าวนี้ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ ๖๑.๗๙ ระบุว่า **ไม่เห็นด้วย** เพราะถือเป็นหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องปฏิบัติอยู่แล้ว ไม่ควรยึดเอาเรื่องเงินรางวัลเป็นตัวตั้ง และเป็นช่องโหว่ให้กับเจ้าหน้าที่ที่ไม่หวังดีกลั่นแกล้งประชาชนหรือผู้ขับขี่ และหรือถือโอกาสปฏิบัติหน้าที่มิชอบ ตำรวจอาจถูกประชาชนมองภาพลักษณ์ไปในทางที่ไม่ดี ควรปล่อยให้ไปตามกฎหมาย ผิดก็ว่ากันไปตามผิดและหลักฐาน ขณะที่ร้อยละ ๓๓.๙๗ ระบุว่า **เห็นด้วย** เพราะเป็นการช่วยลดปัญหาการกระทำผิดกฎจราจรของผู้ขับขี่ รวมไปถึงการลดปัญหาการเรียกสินบนของเจ้าหน้าที่ การขับขี่และการจราจรจะดี มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยมากขึ้นเป็นการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร และร้อยละ ๔.๒๔ ไม่ระบุ/ไม่แน่ใจ

ด้านความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อแนวคิดนโยบายให้เงินรางวัล ๑๐,๐๐๐ บาท กับผู้ขับขี่หรือประชาชนทั่วไปที่มีหลักฐานตำรวจเรียกสินบนแลกใบสั่งจราจร พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ ๕๙.๙๕ ระบุว่า **เห็นด้วย** เพราะเป็นการช่วยลดปัญหาการถูกข่มขู่ ริดไถจากตำรวจ เป็นการช่วยกันสอดส่องดูแลมิให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในทางมิชอบจะได้มีความยุติธรรมทั้งสองฝ่าย ตำรวจจะได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา ขณะที่ร้อยละ ๓๖.๖๙ ระบุว่า **ไม่เห็นด้วย** เพราะเป็นการสร้างความแตกแยกระหว่างประชาชนกับตำรวจ ควรปล่อยให้ไปตามกฎหมาย ผู้ขับขี่ควรมีวินัยในการขับขี่และปฏิบัติตามกฎจราจร และร้อยละ ๓.๓๖ ไม่ระบุ/ไม่แน่ใจ



จากนโยบายและผลการสำรวจดังกล่าวได้ก่อให้เกิดประเด็นคำถามที่น่าสนใจหลายประการ อาทิ คำว่า “การจ่ายเงินสินบน” กับคำว่า “การจ่ายเงินรางวัล” นั้นมีความหมายเหมือนกัน หรือมีความหมายแตกต่างกันอย่างไร และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนและการจ่ายเงินรางวัล นั้นได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับใดบ้าง มีที่มาและหลักเกณฑ์อย่างไร ตลอดจนหลักเกณฑ์ดังกล่าว มีความเหมือนหรือแตกต่างกันประการใดบ้าง

ดังนั้น คอลัมน์ “มุมมองย้อนความคิดนิติบัญญัติ” ฉบับนี้ จึงขอเสนอบทความที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ ในการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามกฎหมายไทย ซึ่งจากการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลได้มีปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายในหลายฉบับ โดยแบ่งได้ออกเป็น ๒ ประเภท คือ การจ่ายเงินรางวัลตามข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๖ การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามกฎหมายเฉพาะด้าน โดยในโอกาสนี้จะขอนำเสนอ ในเรื่องเกี่ยวกับ การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นตอนแรก ดังนี้

๑. ความเป็นมาของข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๖^๑

การหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลังตามข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๖ เกิดขึ้นจากนโยบายในสมัยรัฐบาลชุดที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ที่ต้องการเพิ่มค่าตอบแทนให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อสร้างขวัญกำลังใจในการทำงาน และเป็นค่าตอบแทนการปฏิบัติงานที่ยากลำบากและเสี่ยงอันตราย กระทรวงการคลังจึงเสนอให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้า ส่วนราชการใด ๆ มีอำนาจหักรายจ่ายจากเงินที่จะต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๑ หรือส่งคลัง จังหวัดหรือคลังอำเภอได้ ในกรณีรายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลงจาก กระทรวงการคลังเพื่อเป็นค่าสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการจัดให้ได้มาซึ่งเงินอันพึงต้องชำระให้แก่ รัฐบาล ซึ่งต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม^๒ และได้ประกาศใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน

๒. การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลตามข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๖

๑) ผู้มีสิทธิรับเงินสินบนและเงินรางวัล

(ก) ผู้มีสิทธิรับเงินสินบน

ข้อบังคับฯ ข้อ ๔ ได้กำหนดนิยามคำว่า “เงินสินบน” หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่ผู้แจ้งความนำจับตามข้อบังคับนี้ และกำหนดบทนิยามคำว่า “ผู้แจ้งความนำจับ” หมายความว่า บุคคลเดียว

^๑ ประธาน วัฒนวาณิช และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง วิเคราะห์การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕, หน้า ๕๖.

^๒ ราชกิจจานุเบกษา ตอนพิเศษ ๑๐ ง เล่มที่ ๑๒๔ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๗.



หรือหลายคน ซึ่งนำเบาะแสหรือคำเงื่อนไขแห่งการกระทำผิดมาแจ้งแก่ทางราชการ จนทางราชการสามารถลงโทษผู้กระทำผิดได้ แต่ต้องมีชื่อเจ้าหน้าที่ผู้จับหรือข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องนั้น

ดังนั้น ผู้มีสิทธิรับเงินสินบนตามข้อบังคับฯ จึงหมายถึง **ประชาชนหรือบุคคลทั่วไป** ที่มีชื่อเจ้าหน้าที่ผู้จับหรือข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องนั้น ซึ่งนำเบาะแสหรือคำเงื่อนไขแห่งการกระทำผิดมาแจ้งแก่ทางราชการ จนทางราชการสามารถลงโทษผู้กระทำผิดได้

(ข) ผู้มีสิทธิรับเงินรางวัล

ข้อบังคับฯ ข้อ ๔ ได้กำหนดนิยามคำว่า “เงินรางวัล” หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้จับตามข้อบังคับนี้ และกำหนดนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ผู้จับ” หมายความว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งทำหน้าที่จับกุมผู้กระทำผิดหรือข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องนั้นและมีส่วนร่วมในการจับกุมผู้กระทำความผิด สำหรับกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำผิด และให้หมายความรวมถึงเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่อันได้มาซึ่งเงินหรือค่าปรับนั้นสำหรับกรณีที่ไม่มีการจับกุมผู้กระทำผิดด้วย



ดังนั้น ผู้มีสิทธิรับเงินรางวัลตามข้อบังคับฯ จึงหมายถึง **เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องนั้น** และมีส่วนร่วมในการจับกุมผู้กระทำความผิด สำหรับกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำผิด และให้หมายความรวมถึงเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่อันได้มาซึ่งเงินหรือค่าปรับนั้นสำหรับกรณีที่ไม่มีการจับกุมผู้กระทำผิดด้วย

๒) อัตราการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง

ข้อบังคับฯ ข้อ ๗ และข้อ ๘ ได้กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินไว้จ่ายเป็นเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตามอัตราที่กระทรวงการคลังประกาศตามความเหมาะสมกับสภาพของความตราบค้ำและความยากลำบากในการปฏิบัติงาน แต่ต้องไม่เกินอัตราดังต่อไปนี้

(ก) กรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำผิด ให้หักได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ ๙๐ ของเงินค่าปรับที่ได้รับ

(ข) กรณีที่ไม่มีการจับกุมผู้กระทำผิด ให้หักได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ ๗๕ ของเงินค่าปรับที่ได้รับ



ในกรณีที่มีกฎหมายใดบัญญัติให้จ่ายเงินสินบนจากเงินค่าปรับ แต่มิได้บัญญัติให้จ่ายเงินรางวัล ให้หักเงินค่าปรับหลังหักจ่ายเงินสินบนตามกฎหมายนั้น ไว้จ่ายเป็นเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานได้

สำหรับเงินค่าปรับที่ได้รับชำระตามคำพิพากษาของศาล ให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม หรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจสั่งหักเงินตามอัตราที่ได้รับอนุญาต และนำส่งเงินที่หักนั้น ให้แก่ส่วนราชการเจ้าของรายได้เงินค่าปรับ

ทั้งนี้ เงินค่าปรับที่เหลือจากการหักให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ปัจจุบันกระทรวงการคลังได้อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๔ และข้อ ๗ แห่งข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในการออกประกาศ เรื่อง การกำหนดประเภท และอัตรการหักค่าปรับก่อนนำส่งคลัง จำนวน ๔ ฉบับ^๑ เพื่อกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ได้รับมอบหมายหักเงินค่าปรับตามที่ได้รับจากการกระทำความผิดกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายประกาศ จำนวน ๑๓๒ ฉบับ **โดยในกรณีทั่วไป** ได้กำหนดอัตรการหักค่าปรับเป็นร้อยละ ดังนี้

(ก) กรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิด ให้หักได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ ๘๐ ของเงินค่าปรับที่ได้รับ

(ข) กรณีที่ไม่มีการจับกุมผู้กระทำความผิด ให้หักได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ ๖๐ ของเงินค่าปรับที่ได้รับ

โดยกรณีที่มีการแก้ไขอัตราค่าปรับในกฎหมายที่กำหนดในบัญชีแนบท้ายฉบับใด ให้งดหักเงินค่าปรับตามกฎหมายฉบับนั้นไว้ชั่วคราว และให้ส่วนราชการซึ่งเป็นผู้รักษาการกฎหมายขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และอัตรการหักค่าปรับใหม่ต่อไป

สำหรับกรณีการหักค่าปรับที่ได้รับจากการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดอัตรการหักค่าปรับเป็นร้อยละ ๘๐ หรือร้อยละ ๖๐ แล้วแต่กรณี เช่นเดียวกับกับกรณีทั่วไป แต่ได้เพิ่มการกำหนดจำนวนเงินขั้นสูงสุดที่จะหักเงินค่าปรับได้ไว้ด้วย เช่น เงินค่าปรับตามมาตรา ๔๘ สำหรับความผิดจากการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๐ หรือมาตรา ๒๑ กรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิด ให้หักได้ร้อยละ ๘๐ แต่ไม่เกิน ๘๐,๐๐๐ บาท กรณีที่ไม่มีการจับกุมผู้กระทำความผิด ให้หักได้ร้อยละ ๖๐ แต่ไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาท เป็นต้น

๓) อัตรการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล

ข้อบังคับฯ ข้อ ๙ ได้กำหนดให้เงินที่หักไว้หรือได้รับจากเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมให้นำไปใช้จ่าย ดังนี้

(ก) จำนวน ๓ ใน ๔ ส่วน ให้นำไปจ่ายเป็นเงินสินบน ๑ ส่วน และเงินรางวัล ๒ ส่วน แต่ในกรณีที่ไม่ต้องจ่ายเงินสินบน ให้รวมจ่ายเป็นเงินรางวัลทั้ง ๓ ส่วน

^๑ราชกิจจานุเบกษา ตอนพิเศษ ๑๐ ง เล่มที่ ๑๒๔ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๐, (ฉบับที่ ๒) (ฉบับที่ ๓) และ (ฉบับที่ ๔) ราชกิจจานุเบกษา ตอนพิเศษ ๑๐ ง เล่มที่ ๑๒๔ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๐.



(ข) จำนวนเงินที่เหลืออีก ๑ ส่วน ให้นำไปจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานโดยส่วนราชการจะจัดตั้งเป็นกองทุนก็ได้

๔) หลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล

ข้อบังคับฯ ข้อ ๑๐ ได้กำหนดให้การจ่ายเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานให้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พ.ศ. ๒๕๔๖^๔ ซึ่งระเบียบดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

(ก) ระเบียบฯ ข้อ ๔ ได้กำหนดให้การจ่ายเงินสินบนรางวัลให้แก่ผู้แจ้งความนำจับหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่อันได้มาซึ่งเงินค่าปรับ ให้เป็นอำนาจของส่วนราชการที่จะพิจารณาจ่ายเงินสินบนรางวัลตามแต่จะเห็นสมควร โดยการพิจารณาของผู้มีอำนาจถือเป็นเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปฟ้องร้องเป็นคดีมิได้

(ข) ระเบียบฯ ข้อ ๕ ได้กำหนดให้การจ่ายเงินสินบนรางวัล ให้นำไปใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์วิธีการ และอัตราส่วนที่ราชการกำหนด ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) เงินสินบน ให้จ่ายแก่ผู้แจ้งความนำจับภายใน ๕ วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับเงินค่าปรับ โดยในกรณีที่มีผู้มีสิทธิได้รับเงินสินบนหลายคน ให้เฉลี่ยจ่ายเท่ากันทุกคน

(๒) เงินรางวัล ให้จ่ายในวันทำการสุดท้ายของเดือนแก่เจ้าหน้าที่ผู้จับตามสัดส่วนของการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน



ทั้งนี้ เมื่อส่วนราชการได้จ่ายเงินสินบนรางวัลแก่ผู้มีสิทธิแล้ว ตามระเบียบฯ ข้อ ๖ ได้กำหนดให้ส่วนราชการต้องรายงานผลการใช้จ่ายเงินสินบนรางวัล ให้กระทรวงการคลังทราบทุกวันทำการสุดท้ายของเดือนมีนาคมและเดือนกันยายนด้วย

อนึ่ง มีข้อพิจารณาเพิ่มเติมว่า การที่ระเบียบ ฯ ข้อ ๕ ได้กำหนดการจ่ายเงินสินบนรางวัล ให้นำไปใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราส่วนที่ราชการกำหนด นั้น ทำให้ส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ในการหักเงินค่าปรับตามที่ได้รับจากการกระทำความผิดกฎหมาย อาจอาศัยอำนาจตามระเบียบฯ ข้อ ๕ ในการดำเนินการออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนรางวัลเพื่อใช้กับส่วนราชการของตนเป็นการเฉพาะ โดยอาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราส่วนการจ่ายเงินสินบนรางวัลอันแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนรางวัล

^๔ราชกิจจานุเบกษา ตอนพิเศษ ๑๐ ง เล่มที่ ๑๒๔ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๐.



และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้ แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราส่วนการจ่ายเงินสินบนรางวัลในระเบียบปฏิบัติของส่วนราชการดังกล่าว ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของระเบียบฯ ข้อ ๕ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นด้วย

๕) การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง

ข้อบังคับฯ ข้อ ๑๑ ได้กำหนดให้เงินในส่วนที่จะต้องนำไปจ่ายเป็นเงินสินบนรางวัล ให้นำไปฝากไว้ที่กรมบัญชีกลาง หรือสำนักงานคลังจังหวัด หรือสำนักงานคลังจังหวัด ณ อำเภอ แล้วแต่กรณี โดยเปิดบัญชีแยกต่างหากจากบัญชีเงินฝากอื่นชื่อ “บัญชีเงินฝากสินบนรางวัลของ (ชื่อส่วนราชการ)” สำหรับเงินในส่วนที่เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ให้นำไปฝากไว้ที่กรมบัญชีกลางชื่อ “บัญชีเงินฝากค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของ (ชื่อส่วนราชการ)” แต่หากมีการจัดตั้งเป็นกองทุนให้ใช้ชื่อ “บัญชีเงินฝากกองทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของ (ชื่อส่วนราชการ)” แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องนำเงินฝากธนาคารหรือเก็บรักษาไว้เป็นเงินสด ณ ที่ทำการ ให้ขออนุมัติกระทรวงการคลัง

ความสง่างาย

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัล ตามข้อบังคับ กระทรวงการคลังว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๖ และตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องการกำหนดประเภท และอัตราการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลังแล้ว จะพิจารณาเห็นได้ว่า ข้อบังคับฯ และประกาศฯ ดังกล่าวได้กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ได้รับมอบหมายหักเงินค่าปรับ ตามที่ได้รับจากการกระทำความผิดกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีแนบท้ายประกาศ จำนวน ๑๓๒ ฉบับ เพื่อเป็นรายจ่ายในการให้เงินสินบนและเงินรางวัลจากส่วนแบ่งค่าปรับในอัตราที่สูงมาก นอกจากนี้ ในกรณีทั่วไปก็ไม่ได้กำหนดเพดานสูงสุดของเงินสินบนและเงินรางวัลไว้แต่อย่างใด จะมีก็แต่การ หักค่าปรับที่ได้รับจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพียงเรื่องเดียวเท่านั้น ซึ่งการกำหนดเช่นนี้อาจก่อให้เกิดพฤติกรรมจากสิ่งที่ไม่ควร กระทำ เช่น มุ่งเน้นปฏิบัติงานเฉพาะที่มีรางวัลสูง ๆ หรือชอบที่จะปฏิบัติงานในเชิงปราบปรามมากกว่า การป้องกันซึ่งไม่มีผลตอบแทนใด อันเป็นการไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจ่ายเงินรางวัล ที่ต้องการสร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่โดยเป็นค่าตอบแทนพิเศษที่เพิ่มขึ้นเพื่อป้องกันการทุจริต รับสินบน หรือเป็นการจ่ายเพื่อตอบแทนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งอาจประสบกับความยากลำบาก หรือเสี่ยงที่จะรับอันตรายในการปฏิบัติหน้าที่

สำหรับบทความอันเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจ่ายเงินสินบนและ การจ่ายเงินรางวัลตามกฎหมายไทย ตอนต่อไปนั้น ผู้เขียนจะได้นำเสนอหลักเกณฑ์การจ่ายเงินสินบน และการจ่ายเงินรางวัลตามกฎหมายเฉพาะด้าน ซึ่งเป็นตอนสุดท้าย โดยท่านผู้อ่านสามารถติดตามได้ ในวารสารจตุรนิติฉบับหน้า ๑



ปัญหานี้นอกระบบกับ สภาพสังคมไทย

๑. บทนำ

ปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจและสังคมได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและได้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาอย่างมากมาย รวมทั้งปัญหา “หนี้นอกระบบ” ซึ่งเกิดขึ้นในสังคมไทยอยู่ในขณะนี้ ดังที่ปรากฏเป็นข่าวต่อสื่อมวลชนเกี่ยวกับกรณีมีการทวงหนี้นอกระบบหรือปัญหาอาชญากรรมอันเนื่องจากสาเหตุการเป็นหนี้นอกระบบ โดยหนี้นอกระบบดังกล่าวนั้นปฏิเสธมิได้ว่าเกิดจากสภาพปัญหาเศรษฐกิจในสังคมโดยเฉพาะในกรณีที่ถูกหนี้นี้ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือจากสถาบันการเงินตามปกติได้จึงต้องเข้าสู่วงจรหนี้นอกระบบ หรือเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่อาศัยฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจที่สูงกว่าเอารัดเอาเปรียบลูกหนี้ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น อาศัยช่องทางกฎหมายทำสัญญากู้ยืมเงินที่ไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้ลูกหนี้ต้องรับภาระชำระหนี้เกินกว่าความเป็นจริง หากเมื่อใดที่ลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้เจ้าหนี้ก็จะใช้ช่องทางกฎหมายฟ้องร้องบังคับคดีกับลูกหนี้จนบางครั้งต้องถูกยึดทรัพย์สินที่ดินทำกิน หรือที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ปัจจุบันพบว่าได้มีการกระทำในลักษณะที่เป็นขบวนการปล่อยเงินกู้ ซึ่งจะเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ชุมชนต่าง ๆ โดยการให้กู้ยืมเงินโดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันแต่เรียกเก็บดอกเบี้ยเป็นรายวัน เช่น ร้อยละ ๓ บาท ต่อวัน หรือร้อยละ ๑,๐๙๕ บาท ต่อปี เป็นต้น ซึ่งเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดและอาจมากกว่าจำนวนเงินต้นหลายเท่า และหากลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ กลุ่มขบวนการนี้จะไม่ใช้ช่องทางกฎหมายฟ้องร้องดำเนินคดีแต่จะใช้อำนาจอิทธิพลข่มขู่ทำร้ายร่างกายหรือยึดเอาทรัพย์สิน การกระทำในลักษณะนี้มีแนวโน้มที่จะขยายตัวอย่างต่อเนื่องจะเห็นได้จากแผ่นใบปลิวโฆษณาที่ติดบริเวณเสาไฟฟ้า ตู้โทรศัพท์สาธารณะ หรือหนังสือพิมพ์รายวันซึ่งสอดคล้องกับผลสำรวจของศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ที่พบว่าอัตราการขยายตัวของหนี้ในปี ๒๕๕๗ เมื่อเทียบกับปี ๒๕๕๖ เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๑๒ สูงที่สุดในรอบ ๙ ปี นับตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ หนี้ส่วนใหญ่มาจากการซื้อทรัพย์สินและการใช้จ่ายทั่วไปโดยประชาชนเป็นหนี้ในระบบเฉลี่ย ๑๓,๓๕๘ บาท จากเดิม ๑๑,๐๒๒ บาท ในส่วนของหนี้นอกระบบพบว่าภาระการผ่อนชำระหนี้เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๖ ผ่อนเดือนละ ๖,๐๐๐ บาท เป็นเดือนละ ๘,๐๐๐ บาท



ดังนั้น ปัญหาหนี้นอกระบบดังกล่าวจึงเป็นปัญหาระดับประเทศที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาช้านาน และนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นจำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและเร่งด่วน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเชื่อมั่นและความเป็นธรรมให้กับสังคม คอลัมน์การปฏิรูปกฎหมาย: LAW REFORM จึงขอนำเสนอบทความ เรื่อง “ปัญหาหนี้นอกระบบกับสภาพสังคมไทย” ดังนี้

๒. ลักษณะของหนี้นอกระบบ

๒.๑ ความหมายของ “หนี้นอกระบบ”

คำว่า “หนี้นอกระบบ” นั้นเป็นคำที่ใช้กันอยู่ทั่วไปตามความเป็นจริงในปัจจุบันแต่ในทางกฎหมายนั้นไม่พบว่ามีการให้ความหมายของคำว่า “หนี้นอกระบบ” ไว้ อย่างไรก็ตาม นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า “หนี้นอกระบบ” ไว้ว่า “หนี้นอกระบบ” หมายถึง หนี้ซึ่งเจ้าหนี้ไม่ใช่สถาบันการเงิน^๑ หรือเจ้าหนี้ในชุมชนหรือผู้ประกอบการธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงินซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยเช่นการกู้ยืมเงินระหว่างเพื่อนฝูงหรือญาติพี่น้องหรือบุคคลทั่วไปหรือนายทุนหรือเงินด่วนเสาไฟฟ้า เป็นต้น

๒.๒ สาเหตุที่เกิดหนี้นอกระบบ

สภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ก่อให้เกิดปัญหาหนี้นอกระบบขึ้นในสังคมไทย โดยหนี้นอกระบบดังกล่าวอาจเกิดขึ้นจาก

(๑) **ปัจจัยทางเศรษฐกิจ** กล่าวคือ ในปัจจุบันค่าครองชีพได้เพิ่มสูงขึ้นในขณะที่ประชาชนยังคงมีรายได้เท่าเดิมหรือลดน้อยลง ทำให้ประสบปัญหารายรับไม่พอกับรายจ่าย

(๒) **ปัจจัยทางลูกหนี้** กล่าวคือ ลูกหนี้มีความต้องการใช้เงินด้วยเหตุผลนานาประการ โดยอาจเป็นการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายทั่วไป เป็นการกู้ยืมเงินเพื่อซื้อทรัพย์สิน เป็นการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการลงทุนหรือประกอบธุรกิจ หรือเป็นการกู้ยืมเงินเพื่อหมุนหนี้กู้ยืมเงินจากแหล่งหนึ่งเพื่อนำไปใช้คืนให้กับแหล่งเงินกู้ยืมอีกแห่งหนึ่งซึ่งเร่งรัดมากกว่า รวมถึงปัญหาหนี้การพนัน อาทิ การเสียพนันฟุตบอล การเสียพนันในบ่อนการพนัน และจากสาเหตุของความต้องการใช้เงินข้างต้นหากลูกหนี้ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินกู้ยืมในระบบหรือจากสถาบันการเงินได้อาจเป็นเพราะการกู้ยืมเงินเพียงเล็กน้อยไม่เหมาะสมที่จะไปทำเรื่องขอกู้เงินจากสถาบันการเงิน หรือขาดความน่าเชื่อถือไม่สามารถที่จะขอกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้ ประกอบกับการกู้ยืมนอกระบบสามารถกระทำได้โดยสะดวก ไม่ต้องมีขั้นตอนที่ยุ่งยากเหมือนกับการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนต้องตกเป็นลูกหนี้เงินนอกระบบ

(๓) **ปัจจัยทางเจ้าหนี้** เจ้าหนี้ซึ่งเป็นสถาบันการเงินมักจะปล่อยสินเชื่อให้กับบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือ เชื่อว่าสามารถที่จะชำระคืนเงินกู้ยืมได้เพื่อลดความเสี่ยงภัย ดังนั้น สถาบันการเงินจึงมักจะกำหนดเงื่อนไขหรือคุณสมบัติทางการเงินของผู้ที่จะกู้เอาไว้ในระดับที่สูง เช่น กำหนดให้ผู้ที่ขอกู้ต้องเป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นพนักงานของบริษัทเอกชนที่มั่นคง

^๑สถาบันการเงิน หมายความว่า (๑) ธนาคารพาณิชย์ (๒) บริษัทเงินทุน (๓) บริษัทเครดิตฟองซิเอร์.



มีเงินเดือนสุทธิต่อเดือนจ่ายผ่านเข้าบัญชีติดต่อกันอย่างน้อย ๓ เดือน และจะต้องมีเงินเดือนขั้นต่ำ ๑๕,๐๐๐ บาท เป็นต้น นอกจากนี้ การดำเนินการขอกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินยังมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก และมีการตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ อย่างละเอียด โดยเบื้องต้นผู้ที่ต้องการกู้ยืมเงินจะต้องมีภาระในการพิสูจน์สถานะทางเศรษฐกิจของตน ต้องแสดงบัญชีกระแสรายวัน (statement) ว่ามีการหมุนเวียนทางการเงินในลักษณะใด จากนั้นสถาบันการเงินก็จะพิจารณาและตรวจสอบประวัติการกู้ยืมเงินของผู้ขอกู้หรือที่เรียกว่า “เครดิตบูโร”^๒ เพื่อตรวจสอบประวัติการกู้ยืมเงินว่าลูกหนี้มีความสามารถในการชำระหนี้ตรงเวลาหรือเคยผิดนัดชำระหนี้หรือไม่และในกรณีของผู้ประกอบธุรกิจอาจมีการเรียกเอกสารทางทะเบียนธุรกิจการค้ามาประกอบการพิจารณาด้วย จากนั้นสถาบันการเงินก็จะขอหลักทรัพย์ที่มีมูลค่าสูงเพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ และโดยมากสถาบันการเงินจะปล่อยวงเงินกู้เพียงร้อยละ ๘๐ ของหลักทรัพย์ที่นำมาประกัน จะเห็นได้ว่าภาระในการพิสูจน์ความน่าเชื่อถือและขั้นตอนการตรวจสอบเอกสารหลักฐานมากมายนี้ทำให้การขออนุมัติเงินกู้มีความยากลำบาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นรากหญ้าที่มิได้มีสภาพคล่องทางการเงินที่น่าพึงพอใจตามเกณฑ์ที่สถาบันการเงินกำหนดไว้ ความยุ่งยากซับซ้อนเหล่านี้เป็นสาเหตุของการพึ่งพาหนี้นอกระบบ

ทั้งนี้ นอกจากปัญหาความยุ่งยากในการขออนุมัติเงินกู้จากสถาบันการเงินดังกล่าวแล้ว การที่เจ้าหน้าที่อัยการฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจที่สูงกว่าเออาร์ดีเอเปรียบลูกหนี้ด้วยวิธีการต่าง ๆ หรือกระทำในลักษณะที่เป็นขบวนการชักชวนให้กู้ยืมเงินโดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันเพื่อเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราสูงหรือการทำนิติกรรมอำพรางการกู้ยืมเงินโดยมีการเรียกผลตอบแทนอย่างอื่นรวมทั้ง

^๒ ข้อมูลเครดิตหรือ Credit Bureau คือ ข้อมูลประวัติการชำระสินเชื่อและการชำระบัตรเครดิตของบุคคลจากสถาบันการเงินหลาย ๆ แห่ง เช่น ธนาคารพาณิชย์ หรือผู้ให้บริการสินเชื่อบุคคลและสินเชื่อบัตรเครดิต โดยเมื่อลูกค้าให้ความยินยอมให้สถาบันการเงินตรวจสอบข้อมูลการชำระสินเชื่อและการชำระบัตรเครดิตของตนในขณะที่ยื่นขอสินเชื่อแล้วนั้นสถาบันการเงินก็สามารถที่จะเรียกดูข้อมูลดังกล่าวจาก Credit Bureau เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อได้.



ดอกเบี้ยในอัตราเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนเป็นหนี้ในระบบ เจ้าหนี้เงินกู้ในระบบนี้ส่วนมากจะเป็นผู้มีอิทธิพลที่สามารถดำเนินการบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้ด้วยวิธีการนอกกฎหมายไม่ว่าจะใช้การข่มขู่แก่ชีวิตร่างกายหรือทรัพย์สินของลูกหนี้และครอบครัวและเมื่อเป็นหนี้ในระบบแล้วลูกหนี้มักไม่สามารถหาเงินมาชำระดอกเบี้ยในอัตราสูงได้โดยครบถ้วน ดังนั้นลูกหนี้ในระบบจึงไม่มีความสามารถในการชำระหนี้เงินต้นได้ เพราะหนี้เงินกู้ทั้งต้นเงินและดอกเบี้ยเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจนกลายเป็นจำนวนเงินที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับต้นเงินที่รับไป ผลแห่งหนี้ดังกล่าวทำให้ลูกหนี้ต้องตกอยู่ในสภาพที่ยากจนและได้รับความเดือดร้อนอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

๓. บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงิน ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมเงินของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕

๓.๑ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ เอกเทศสัญญา ลักษณะ ๙ ยืม หมวด ๒ ยืมใช้สิ้นเปลือง ถือเป็นบทบัญญัติกฎหมายพื้นฐานที่ใช้ในการรองรับและควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหนี้เงินกู้มิให้มีการเอารัดเอาเปรียบลูกหนี้มากจนเกินสมควรโดยบทบัญญัติในเรื่อง “การกู้ยืมเงิน” นั้นปรากฏอยู่ในมาตรา ๖๕๓ ถึง มาตรา ๖๕๖ ของ ป.พ.พ. ดังนี้

มาตรา ๖๕๓ “การกู้ยืมเงินกว่าสองพันบาทขึ้นไปนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญ จะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่

ในการกู้ยืมเงินมีหลักฐานเป็นหนังสือนั้น ท่านว่าจะนำสืบการใช้เงินได้ต่อเมื่อมีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ให้ยืมมาแสดงหรือเอกสารอันเป็นหลักฐานแห่งการกู้ยืมนั้นได้เวนคืนแล้ว หรือได้แทงเพิกถอนลงในเอกสารนั้นแล้ว”

มาตรา ๖๕๔ “ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี”

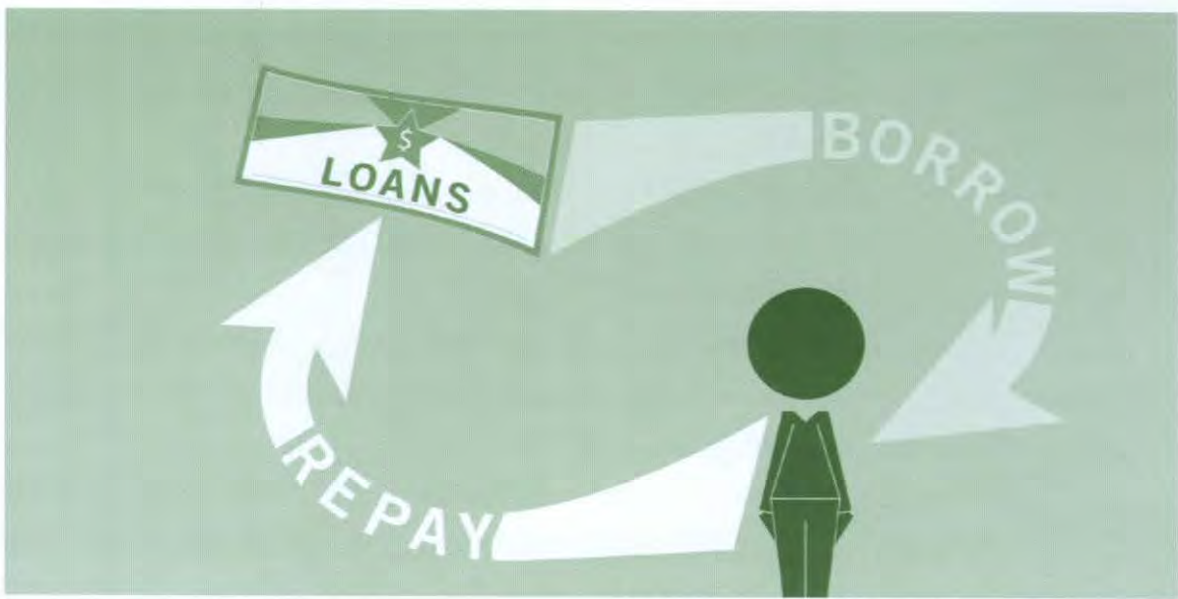
มาตรา ๖๕๕ “ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยในดอกเบี้ยที่ค้างชำระ แต่ทว่าเมื่อดอกเบี้ยค้างชำระไม่น้อยกว่าปีหนึ่ง คู่สัญญาผู้ยืมจะตกลงกันให้เอาดอกเบี้ยนั้นทบเข้ากับต้นเงินแล้วให้คิดดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่ทบเข้ากันนั้นก็ได้ แต่การตกลงเช่นนั้นต้องทำเป็นหนังสือ

ส่วนประเพณีการค้าขายที่คำนวณดอกเบี้ยต้นในบัญชีเดินสะพัดก็ดี ในการค้าขายอย่างอื่นทำนองเช่นว่านี้ก็ดี หาอยู่ในบังคับแห่งบทบัญญัติซึ่งกล่าวมาในวรรคก่อนนั้นไม่”

มาตรา ๖๕๖ “ถ้าทำสัญญากู้ยืมเงินกัน และผู้กู้ยืมยอมรับเอาสิ่งของหรือทรัพย์สินอย่างอื่นแทนจำนวนเงินนั้นไซ้ ท่านให้คิดเป็นหนี้เงินค้างชำระโดยจำนวนเท่ากับราคาท้องตลาดแห่งสิ่งของหรือทรัพย์สินนั้นในเวลาและ ณ สถานที่ส่งมอบ

ถ้าทำสัญญากู้ยืมเงินกัน และผู้ให้กู้ยืมยอมรับเอาสิ่งของหรือทรัพย์สินอย่างอื่นเป็นการชำระหนี้แทนเงินที่กู้ยืมไซ้ หนี้อันระงับไปเพราะการชำระเช่นนั้น ท่านให้คิดเป็นจำนวนเท่ากับราคาท้องตลาดแห่งสิ่งของหรือทรัพย์สินนั้นในเวลาและ ณ สถานที่ส่งมอบ

ความตกลงกันอย่างไร ๆ ขัดกับข้อความดังกล่าวมานี้ ท่านว่าเป็นโมฆะ”



การที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดให้การให้กู้ยืมเงินเกินกว่า ๒,๐๐๐ บาทขึ้นไป จะต้องมียุทธศาสตร์แห่งการกู้ยืมเงินที่เป็นลายลักษณ์อักษรลงลายมือชื่อผู้กู้ยืมเป็นสำคัญ หากไม่ปฏิบัติตามนี้แล้วต่อมาปรากฏว่าผู้กู้ยืมไม่ยอมชำระเงินกู้ยืมคืน ผู้ให้กู้จะฟ้องร้องบังคับคดีเพื่อบังคับให้ผู้กู้ยืมคืนเงินไม่ได้ ทั้งนี้ แม้ว่าจะได้ความว่าผู้กู้ยืมมีเจตนาคดโกง และหากไปใช้ช่องทางอื่นซึ่งอยู่นอกเหนือวิถีทางตามกฎหมายแล้วผู้ให้กู้ยืมมีความผิดพลาดอย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าผู้กู้ยืมยอมชำระหนี้เงินกู้ที่ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือให้แก่ผู้ให้กู้ไปแล้วผู้กู้ยืมย่อมไม่สามารถเรียกเงินกู้ที่ชำระไปแล้วคืนได้ เพราะถือว่าการทำสัญญากู้ยืมเงินดังกล่าวได้ก่อให้เกิดหนี้เงินกู้ตามกฎหมายจริง สำหรับอัตราดอกเบี้ยตามสัญญากู้ยืมเงินที่ผู้ให้กู้จะสามารถเรียกได้นั้นจะมีจำนวนมากน้อยเพียงใดก็ได้ขึ้นอยู่กับตกลงกันของคู่สัญญาแต่ก็จะต้องไม่สูงเกินกว่าเพดานแห่งอัตราดอกเบี้ยตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ไม่เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี หรือร้อยละ ๑.๒๕ ต่อเดือน

๓.๒ พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมเงินของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ นอกจากหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติแห่ง ป.พ.พ. ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้บังคับกันระหว่างเอกชนด้วยกันแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่จะนำมาใช้บังคับกับการกู้ยืมเงิน แต่คู่สัญญาที่จะอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายนี้จะต้องเป็นการกู้ยืมเงินระหว่างเอกชนกับสถาบันการเงิน โดยการคิดดอกเบี้ยเงินกู้ตามสัญญานี้อาจจะมีอัตราที่สูงเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี ซึ่งในทางปฏิบัติสถาบันการเงินจะคิดดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าร้อยละ ๑๘ - ๑๙ ต่อปี ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะพระราชบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้สถาบันการเงินสามารถคิดดอกเบี้ยได้เกินกว่าอัตราขั้นสูงที่ ป.พ.พ. กำหนดไว้ได้ ทั้งนี้ เพราะการห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี ตามมาตรา ๖๕๔ แห่ง ป.พ.พ. ย่อมไม่สอดคล้องกับสภาพทางการเงินของตลาดโลกและตลาดภายในประเทศในปัจจุบันนี้ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและจะทำให้ทางราชการขาดความคล่องตัวในการที่จะใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ในทางนโยบายการเงิน ฝ่ายนิติบัญญัติจึงให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้สูงกว่าอัตราดังกล่าวได้ ทั้งนี้ จำกัดเฉพาะในส่วนที่เป็นการให้กู้ยืมของสถาบันการเงินเท่านั้น



พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้สถาบันการเงินสามารถคิดดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืมในอัตราสูงสุดที่สถาบันการเงินอาจคิดได้โดยอาศัยอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนี้

“มาตรา ๔ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงิน อาจคิดจากผู้กู้ยืมหรือคิดให้ผู้ให้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้

ในการกำหนดตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับสถาบันการเงินบางประเภทหรือทุกประเภทโดยกำหนดเป็นอัตราสูงสุดหรืออัตราที่อ้างอิงได้ในลักษณะอื่นก็ได้ และจะกำหนดเงื่อนไขให้สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามด้วยก็ได้

การกำหนดตามมาตรา นี้ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

“มาตรา ๖ เมื่อรัฐมนตรีกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามมาตรา ๔ แล้ว มิให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงินที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๔”

อย่างไรก็ดี ถึงแม้สถาบันการเงินจะมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืมได้เกินกว่าอัตรา ร้อยละ ๑๕ ต่อปี โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่การเรียกเก็บดอกเบี้ยของสถาบันการเงินนั้นยังมีข้อจำกัดอยู่ว่าจะต้องไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๖ ที่กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจประกาศกำหนดให้สถาบันการเงินปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่อาจเรียกได้ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรอีกด้วย

๓.๓ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ ในกรณีมีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าจะเป็นกรณีนั้นหรือระบบที่เอกชนทำการกู้ยืมเงินกันเองหรือหนี้ในระบบที่กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินก็ย่อมต้องห้ามตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้

“มาตรา ๓ บุคคลใด

- (ก) ให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือ
- (ข) เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราทำนบบัญญัติไว้ในกฎหมาย บังอาจกำหนดข้อความอันไม่จริงในเรื่องจำนวนเงินกู้หรืออื่น ๆ ไว้ในหนังสือสัญญา หรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ หรือ
- (ค) นอกจากดอกเบี้ย ยังบังอาจกำหนดจะเอา หรือรับเอาซึ่งกำไรอื่นเป็นเงินหรือสิ่งของ หรือโดยวิธีเพิกถอนหนี้ หรืออื่น ๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืม

ท่านว่าบุคคลนั้นมีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทกำหนดโทษในทางอาญาเอาไว้ จึงถือเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนอันส่งผลให้การคิดดอกเบี้ยในอัตราที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดเป็นนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมายตามป.พ.พ. มาตรา ๑๕๐ “การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมายเป็นการพนันวิสัยหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย



หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ” จึงทำให้ดอกเบี้ยทั้งหมดต้องตกเป็นโมฆะ ข้อตกลงเกี่ยวกับดอกเบี้ยเสียเปล่าหรือถือว่าไม่มีสัญญากันในเรื่องนี้

๔. ข้อควรพิจารณาที่สำคัญ

หนี้นอกระบบนั้นเป็นปัญหาระดับสังคมของประเทศที่มีมาเนิ่นนานและมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจำเป็นที่จะต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและเร่งด่วน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเชื่อมั่น และความเป็นธรรมให้กับสังคม โดยแนวทางในการแก้ไขปัญหาหนี้นอกระบบ ดังนี้

๔.๑ ควรน้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาปรับใช้ในการดำเนินชีวิต ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงนั้นเป็นปรัชญาที่ยึดหลักทางสายกลาง ซึ่งแนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติของประชาชนในทุกระดับให้ดำเนินไปในทางสายกลาง มีความพอเพียง และมีความพร้อมที่จะจัดการต่อผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง โดยอาศัยความรู้ รอบคอบ และระมัดระวัง ในการวางแผนและดำเนินการทุกขั้นตอนในชีวิต เพื่อดำเนินชีวิตอย่างสมดุลและยั่งยืน และสามารถอยู่ได้แม้ในโลกที่มีการแข่งขันสูง

๔.๒ สร้างอุปนิสัยการมีวินัยทางการเงิน มีวางแผนการใช้จ่ายเงิน จำกัดจำนวนเงินที่ใช้จ่าย และมีการจัดทำบัญชีรายรับ - รายจ่าย

๔.๓ ต้องมีการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้และการกระจายรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่เป็นธรรมในด้านการศึกษา เพื่อให้ประชาชนหลุดพ้นจากวงเวียนความไม่รู้และความยากจนอย่างยั่งยืน

๔.๔ ต้องมีการปรับโครงสร้างหนี้ภาคประชาชน เพื่อนำไปสู่การลดหนี้ หรือยืดเวลาชำระหนี้ หรือลดอัตราดอกเบี้ย หรือพักชำระดอกเบี้ย

๔.๕ พื้นฟูอาชีพและความเป็นอยู่ของเกษตรกร โดยภาครัฐต้องเร่งดำเนินการจัดการหนี้สินของเกษตรกรทั้งในและนอกระบบ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในเรื่องต้นทุนการผลิต เช่น เมล็ดพันธุ์พืช ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และเพื่อให้เกษตรกรสามารถรักษาที่ดินทำกินเอาไว้ได้



๔.๖ ต้องมีการชี้แนะแนวทาง ให้คำปรึกษาปัญหาข้อกฎหมาย และให้ความช่วยเหลือผู้ที่ประสบปัญหาหนี้นอกระบบ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่งและทางอาญาได้โดยง่าย

๔.๗ ต้องดำเนินมาตรการทางกฎหมาย เพื่อปราบปรามกลุ่มขบวนการปล่อยเงินกู้นอกระบบอย่างจริงจัง

๔.๘ ต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์ และแจ้งเตือนให้ประชาชนได้ทราบถึงอันตรายจากกลุ่มขบวนการปล่อยเงินกู้นอกระบบ

๔.๙ ควรมีการพิจารณาศึกษาว่าควรมีกฎหมายเฉพาะเพื่อการจัดการปัญหาหนี้นอกระบบหรือไม่ โดยในขณะนี้มิใช่ข้อเท็จจริงว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติกำลังพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงหนี้ พ.ศ.^๓ ซึ่งมีหลักการเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการทวงถามหนี้และการควบคุมการทวงถามหนี้ไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ โดยไม่ครอบคลุมถึงหนี้นอกระบบ แต่คณะกรรมการสิทธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการทวงหนี้ พ.ศ. พิจารณาแล้วเห็นควรให้มีผลครอบคลุมถึงหนี้นอกระบบด้วย ซึ่งขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ

๕. บทสรุป

“อิณาทานี ทุกข์ โลก แปลว่า การกู้หนี้เป็นทุกข์ในโลก” จากพุทธสุภาษิตข้างต้นจะเห็นได้ว่า หากประชาชนคนไทยเราทุกคนต่างรู้จักความพอดีก็จะนำมาซึ่งความสุขและไม่มีทุกข์จากการก่อหนี้ การเป็นหนี้ที่น้อยมก่อก่อให้เกิดความทุกข์ เพราะต้องจ่ายดอกเบี้ยและคืนต้นเงินกู้ ต้องถูกติดตามทวงถาม ต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดี และบางครั้งอาจต้องก่อหนี้ใหม่เพื่อนำเงินมาใช้คืนหนี้เก่า เกิดเป็นความทุกข์ที่ไม่มีที่สิ้นสุด ดังนั้น การไม่เป็นหนี้ การมีความพอดี การมีความขยันหมั่นเพียร และมีความสันโดษ จึงเป็นหนทางหลุดพ้นจากทุกข์แห่งหนี้ได้อย่างแท้จริง **๑**

^๓สภานิติบัญญัติแห่งชาติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการทวงหนี้ พ.ศ. เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา ขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ.



ภาษีมรดกกับการแก้ไขปัญห ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

บทนำ

หากจะกล่าวถึงประเด็นปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยแล้ว ประเด็นปัญหาหนึ่งที่จะต้องมีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเป็นลำดับแรก ๆ ก็คือปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านสถานะทางเศรษฐกิจของประชาชนในสังคม โดยเฉพาะปัญหาความรวยกับความยากจน ซึ่งประชาชนที่มีฐานะยากจน เช่น ชาวนา ชาวไร่ กรรมกร และผู้ที่เลี้ยงชีพโดยหาซวกินค่านั้น จะมีจำนวนมากกว่าคนที่มีฐานะดีหรือผู้ที่มีทรัพย์สินเงินทองเป็นจำนวนมาก ดังนั้นมาตรการหนึ่งที่จะใช้ในการแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าวก็คือมาตรการทางด้านภาษีอากรที่เป็นธรรมกับสังคม ซึ่งภาษีที่รัฐจะนำมาใช้ก็คือ “ภาษีมรดก” ซึ่งนอกจากจะเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐแล้ว ยังเป็นการลดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนหรือที่เรียกว่า “ปัญหาความเหลื่อมล้ำ” ในสังคมได้อีกทางหนึ่งด้วย

ดังนั้น คอลัมน์ “สารพันปัญหากฎหมาย” ฉบับนี้จึงใคร่ขอนำเสนอเรื่อง “ภาษีมรดกกับการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย” ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อ่านได้มีโอกาสรับทราบถึงความเป็นมาในการจัดเก็บภาษีมรดกของประเทศไทย แนวคิดในการจัดเก็บภาษีมรดกของต่างประเทศ รวมทั้งข้อดีข้อเสียของการจัดเก็บภาษีมรดก ดังนี้

๑. ประเภทของภาษีมรดก

ภาษีมรดกจัดเป็นภาษีทรัพย์สินประเภทหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับความตายของเจ้าของมรดก โดยสามารถแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ ภาษีกองมรดกและภาษีการรับมรดก ภาษีทั้งสองประเภทมีทั้งข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันไป โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้^๑

^๑ที่มา : http://www.sanpakornsarn.com/page_article_detail.php?alD=33 สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๗.



เก็บทั้งภาษีกองมรดกที่เรียกว่า “อากรมรดก” ซึ่งเก็บจากกองมรดกทั้งหมด และภาษีการรับมรดกที่เรียกว่า “อากรการรับมรดก” ซึ่งเก็บจากทายาทผู้รับมรดกแต่ละคน อีกครั้งหนึ่ง โดยกองมรดกของผู้ตายที่จะต้องเสียภาษีนั้น ได้แก่ อสังหาริมทรัพย์ สิทธิหรือประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ที่มีรูปร่างที่อยู่ในประเทศไทย หุ่น พันธบัตร สิทธิในกิจการค้าอุตสาหกรรมและวิชาชีพ และสิทธิเรียกร้องหรือเงินที่จะได้รับหรือทรัพย์สินอันเกิดขึ้นแก่กองมรดกเพราะเหตุที่ตายทั้งที่อยู่ในประเทศไทย และต่างประเทศ โดยจะต้องนำทรัพย์สินที่กำหนดไว้ทั้งหมดของเจ้ามรดกมาคำนวณ หายอดสุทธิแห่งค่าของทรัพย์สินมรดกโดยให้ประมาณตามราคาท้องตลาดในเวลาที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตาย และเมื่อกำหนดค่าทรัพย์สินในกองมรดกครบถ้วนแล้วให้หักหนี้ของผู้ตาย ค่าใช้จ่ายในการจัดการศพร้อยละ ๑๐ ของยอดสุทธิแห่งค่าของกองมรดก แต่ไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท และค่าใช้จ่ายในการจัดการมรดกตามสมควร ส่วนที่เหลือคือ กองมรดกซึ่งมียอดสุทธิที่จะต้องนำมาเสียภาษีกองมรดก โดยกองมรดกซึ่งมียอดสุทธิไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีกองมรดก แต่ถ้าเกิน ๑๐,๐๐๐ บาท ต้องเสียภาษีกองมรดกเฉพาะส่วนที่เกิน

นอกจากการจัดเก็บภาษีกองมรดกแล้ว กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีการรับมรดกด้วย โดยกำหนดให้ทายาทแต่ละคนที่ได้รับทรัพย์สินมรดกอันมีราคาเกินกว่า ๑๐,๐๐๐ บาท จะต้องเสียภาษีการรับมรดกอีกครั้งหนึ่ง แต่ถ้าไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท ก็ไม่ต้องเสียภาษีการรับมรดก

นอกจากนี้ยังกำหนดให้บุคคลอื่นที่มีใช้ทายาทหากได้รับทรัพย์สินที่ผู้ตายยกให้ภายใน ๑ ปีก่อนเจ้ามรดกตาย บุคคลนั้นต้องเสียภาษีการรับมรดกด้วย เว้นแต่ทรัพย์สินที่ให้มามีราคาไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท หรือให้ในการสมรส

แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติอากรมรดกและการรับมรดก พุทธศักราช ๒๔๗๖ ได้ถูกยกเลิกไปด้วยเหตุผลที่ว่าภาษีมรดกที่จัดเก็บนั้นมีทั้งภาษีกองมรดกและภาษีการรับมรดกโดยให้ทั้งกองมรดกและทายาทผู้รับมรดกต้องเสียภาษีจึงเป็นภาระภาษีที่หนักเกินไป จึงเป็นสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการคัดค้านจากกลุ่มบุคคลที่มีฐานะร่ำรวย ในที่สุดต้องยกเลิกภาษีมรดกไปเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๗ และนับแต่นั้นเป็นต้นมาก็ไม่ปรากฏว่ามีการตรากฎหมายภาษีมรดกใช้บังคับในประเทศไทยอีกเลย แม้ว่าจะมีเสียงเรียกร้องจากบุคคลบางกลุ่มเป็นระยะ ๆ ก็ตาม

๓. แนวคิดในการจัดเก็บภาษีมรดกของต่างประเทศ

แนวคิดในการจัดเก็บภาษีมรดกนั้นมีอยู่ในแทบจะทุกประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น เป็นต้น ต่างก็มีแนวคิดในการเก็บภาษีที่ใกล้เคียงกันเป็นอย่างมากโดยสรุปแนวคิดในการจัดเก็บภาษีมรดกของทั้ง ๓ ประเทศ ได้ดังนี้



๓.๑ การจัดเก็บภาษีมรดกในประเทศอังกฤษ^๖

ประเทศอังกฤษเริ่มจัดเก็บภาษีมรดกตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๖๙๔ ในขั้นแรก มีการจัดเก็บภาษีมรดกเป็นอัตราตายตัวเรียกว่า “legacy duty” ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๘๕๓ เปลี่ยนการจัดเก็บเป็น “succession duty” โดยอัตราภาษีจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ใกล้ชิดในการเป็นญาติสนิทหรือญาติห่างระหว่างทายาทกับเจ้ามรดก จากนั้นการเก็บภาษีมรดกก็ถูกเปลี่ยนวิธีการจัดเก็บอีกหลายครั้งจนถึงภาษีที่เรียกว่า “estate duty” แล้วจึงเปลี่ยนเป็น “inheritance tax” ตาม Capital Transfer Tax Act ๑๙๘๔ และ Inheritance Tax Act ๑๙๘๔ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยถือว่าภาษีมรดกเป็นส่วนหนึ่งของภาษีการโอน (transfer tax) กฎหมายถือว่า การโอนอันมีค่าและมิได้รับการยกเว้นตามกฎหมาย จะต้องเสียภาษีให้แก่รัฐ ซึ่งการโอนทางมรดกโดยความตายของบุคคลถือว่าเป็นการโอนอันมีค่าอย่างหนึ่ง



ทั้งนี้ ทรัพย์สินมรดกของผู้ตายนั้นหมายถึง ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย รวมทั้งสิทธิและประโยชน์ในรูปแบบใด ๆ ที่เจ้ามรดกมีอยู่ในขณะที่ถึงแก่ความตาย แต่ทรัพย์สินที่ตั้งอยู่นอกราชอาณาจักรไม่ถือว่าเป็นทรัพย์สินมรดกที่ต้องเสียภาษี แต่ถ้าเจ้ามรดกมีภูมิลำเนาอยู่นอกราชอาณาจักร มูลค่าของทรัพย์สินมรดกที่ต้องเสียภาษี ให้ถือมูลค่าของทรัพย์สินในขณะที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตาย แต่ให้หักค่าใช้จ่ายในการจัดการศพตามฐานานุรูปและหนี้สินของเจ้ามรดกออกก่อน ที่เหลือจึงเป็นมรดกที่ต้องนำมาเสียภาษี

เนื่องจากภาษีมรดกเป็นส่วนหนึ่งของภาษีการโอน อัตราภาษีจึงเท่ากับภาษีการโอนทั่วไป ซึ่งในปี ค.ศ. ๑๙๘๔ กำหนดอัตราภาษีร้อยละ ๔๐ ของส่วนที่เกิน ๑๔๐,๐๐๐ ปอนด์ ส่วนที่ต่ำกว่า ๑๔๐,๐๐๐ ปอนด์ ไม่ต้องเสียภาษี นอกจากนี้ ยังให้สิทธิในการหักค่าลดหย่อน และหากเป็นการโอนระหว่างคู่สมรส การบริจาคทรัพย์สินเพื่อการกุศล เพื่อเป็นสมบัติของชาติหรือเพื่อประโยชน์แก่มหาชนทั่วไปก็ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี

๓.๒ การจัดเก็บภาษีมรดกในประเทศสหรัฐอเมริกา^๗

สหรัฐอเมริกาเริ่มจัดเก็บภาษีมรดกตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๗๙๗ แต่จัดเก็บได้เพียง ๕ ปี ก็ถูกยกเลิกไป ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๑๖ สหรัฐต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายทางทหารที่สูงขึ้นจึงนำภาษีกองมรดกกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้บางรัฐยังมีการจัดเก็บภาษีการรับมรดกควบคู่กันไปด้วย ในปี ค.ศ. ๑๙๓๑ เกิดภาวะเศรษฐกิจ

^๖ประสพสุข บุญเดช, ภาษีมรดก ดุลพาท, กรกฎาคม - ธันวาคม ๒๕๔๒, หน้า ๑๒๔.

^๗เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๒๕ - ๑๒๗



ตกต่ำในสหรัฐ ประธานาธิบดีชวเอร์ จึงใช้ภาษีกองมรดกเป็นมาตรการในการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของประเทศโดยกำหนดอัตราภาษีร้อยละ ๔๕ สำหรับกองมรดกที่มีมูลค่าเกิน ๑๐ ล้านดอลลาร์ ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๔๑ อัตราภาษีเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๓ สำหรับมูลค่ากองมรดกตั้งแต่ ๑,๐๐๐ ถึง ๕,๐๐๐ ดอลลาร์ และร้อยละ ๗๗ สำหรับส่วนที่เกิน ๑๐ ล้านดอลลาร์ ขึ้นไป

ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๗๖ มีการตรา Tax Reform Act ๑๙๗๖ เพื่อรวมภาษีการให้ทรัพย์สินและภาษีกองมรดกเข้าด้วยกันโดยให้เรียกเก็บภาษีทั้งสองประเภทนี้ในอัตราเดียวกัน โดยมีอัตราสูงสุดร้อยละ ๗๐ ของทรัพย์สินส่วนที่เกิน ๕ ล้านดอลลาร์ ต่อมาอีก ๕ ปี ในปี ค.ศ. ๑๙๘๑ ได้มีการตรา Economic Recovery Tax Act ๑๙๘๑ เปลี่ยนแปลงหลักการในการจัดเก็บภาษีการให้ทรัพย์สินและภาษีกองมรดกมาใช้หลักการใหม่ที่กำหนดให้เฉพาะบุคคลที่ร่ำรวยมากเท่านั้นที่ต้องเสียภาษีการให้ทรัพย์สินและภาษีกองมรดกและต้องเสียภาษีขั้นสูงสุดไม่เกินร้อยละ ๕๐ ทรัพย์สินที่ให้หรือกองมรดกที่มีมูลค่าน้อยกว่า ๖๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์ ไม่ต้องเสียภาษี คู่สมรสที่โอนทรัพย์สินให้แก่กันไม่ต้องเสียภาษี และถ้าโอนทรัพย์สินให้ผู้รับแต่ละคนในมูลค่าไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ ดอลลาร์ ต่อปี ก็ไม่ต้องเสียภาษีเช่นเดียวกัน

สหรัฐอเมริกาถือหลักการที่ว่าทรัพย์สินมรดกที่ต้องเสียภาษีให้คิดคำนวณมูลค่าทรัพย์สินทุกชนิดของเจ้ามรดกในเวลาที่เขาถึงแก่ความตาย แม้ทรัพย์สินมรดกจะอยู่ในต่างประเทศก็ต้องนำมาคิดคำนวณเป็นมูลค่าของกองมรดกด้วย นอกจากนี้สิทธิเรียกร้องที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระหนี้ก็นำมาคิดคำนวณเป็นมูลค่าของกองมรดกเช่นเดียวกัน การคิดคำนวณมูลค่าให้ถือราคาท้องตลาดที่เป็นธรรมในวันที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตาย เนื่องจากภาษีกองมรดกซึ่งต้องเสียให้แก่รัฐบาลกลาง มิใช่ภาษีที่เก็บจากมูลค่าทรัพย์สินที่เป็นของเจ้ามรดกในขณะที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตาย แต่เป็นภาษีการโอนที่เรียกเก็บจากมูลค่าทรัพย์สินที่เปลี่ยนมืออันเกิดขึ้นเนื่องจากความตายของเจ้ามรดก ฉะนั้นกองมรดกของเจ้ามรดกจึงรวมถึงสินทรัพย์ที่เจ้ามรดกมิได้เป็นเจ้าของในขณะที่ถึงแก่ความตาย แต่เกิดขึ้นเนื่องจากความตายของเจ้ามรดก เช่น เงินประกันชีวิตของเจ้ามรดก เป็นต้น

อย่างไรก็ดี กองมรดกที่คิดคำนวณมูลค่าเพื่อการเสียภาษีกองมรดกนั้นจะต้องหักหนี้สินของเจ้ามรดก ค่าใช้จ่ายเพื่อจัดการศพและค่าใช้จ่ายในการจัดการมรดกออกไปก่อน หากทรัพย์สินมรดกขึ้นใดมีหนี้ค่าภาระติดพัน เช่น ที่ดินมรดกติดจำนอง หรือรถยนต์มรดกติดค้ำชำระค่าซ่อม ต้องหักหนี้ค่าภาระติดพันเหล่านี้ออกไปก่อนเช่นเดียวกัน นอกจากนี้หากมีการยกทรัพย์สินมรดกขึ้นใดให้เพื่อการกุศลก็ต้องนำมูลค่าของทรัพย์สินมรดกขึ้นนั้นมาหักออกจากกองมรดกด้วย ในกรณีที่เจ้ามรดกยกทรัพย์สินมรดกทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่คู่สมรสของตน กองมรดกของเจ้ามรดกทั้งหมดหรือเฉพาะส่วนเช่นว่านั้นไม่ต้องเสียภาษีการโอนหรือภาษีกองมรดก ทั้งนี้ ภาษี



กองมรดกนั้นจะต้องชำระภายใน ๙ เดือน นับแต่วันตายของเจ้ามรดก แต่หากมีเหตุจำเป็นอาจขยายระยะเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน ๑๐ ปี

๓.๓ การจัดเก็บภาษีมรดกในประเทศญี่ปุ่น^๔

ประเทศญี่ปุ่นเริ่มจัดเก็บภาษีมรดกในปี ค.ศ. ๑๙๐๕ โดยใช้วิธีคิดคำนวณภาษีจากมูลค่าของกองมรดกเพียงประการเดียว ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๕๐ จึงเปลี่ยนวิธีจัดเก็บเป็นภาษีการรับมรดกสะสม โดยคิดคำนวณภาษีที่ใช้ฐานภาษี โดยคำนึงถึงคุณสมบัติของทายาท ตัวทรัพย์สินมรดกและมูลค่าของทรัพย์สินที่ทายาทเคยได้รับมาแล้ว โดยภาษีการรับมรดกสะสมนั้นแบ่งออกเป็น “ภาษีการรับมรดก” และ “ภาษีการให้ทรัพย์สิน” เพื่อป้องกันมิให้เจ้ามรดกหลีกเลี่ยงการเสียภาษีมรดกโดยยกทรัพย์สินให้โดยเสนหาในระหว่างที่ตนยังมีชีวิตอยู่ ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๕๘ จึงมีการปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีการรับมรดกอีกครั้งหนึ่ง โดยให้คิดคำนวณภาษีจากมูลค่าทรัพย์สินมรดกทั้งหมดและจำนวนทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกด้วย



การเก็บภาษีการรับมรดกในประเทศญี่ปุ่น จะเรียกเก็บจากทายาทที่มีภูมิลำเนาในประเทศในขณะที่ได้รับมรดกโดยถือว่าเป็น “ผู้เสียภาษีที่ไม่มีข้อจำกัด” ส่วนทายาทที่ไม่ได้มีภูมิลำเนาในประเทศญี่ปุ่นแต่ได้รับมรดกที่ตั้งอยู่ในประเทศญี่ปุ่นก็มีหน้าที่ต้องเสียภาษีมรดกโดยถือว่าเป็น “ผู้เสียภาษีที่มีข้อจำกัด” กองมรดกที่นำมาคิดคำนวณมูลค่าเพื่อการเสียภาษีมรดกนั้นจะต้องหักหนี้สินของเจ้ามรดกและค่าจัดการศพออกไปก่อน ทรัพย์สินมรดกที่ยกให้เพื่อการกุศล การสังคม หรือสาธารณประโยชน์ ไม่ต้องเสียภาษีการรับมรดก เงินประกันชีวิตและค่าสินไหมทดแทนในอุบัติเหตุที่ทายาทได้รับเนื่องจากความตายของเจ้ามรดกไม่เกิน ๒,๕๐๐,๐๐๐ เยน และบำเหน็จตกทอดจำนวนไม่เกิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ เยน ไม่ต้องเสียภาษีการรับมรดก และกองมรดกที่มีมูลค่าเล็กน้อยก็ไม่ต้องเสียภาษีการรับมรดกเช่นเดียวกัน ทั้งนี้กฎหมายได้กำหนดให้มีการหักค่าลดหย่อนได้ ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ เยน บวกด้วยจำนวนเงิน ๔,๐๐๐,๐๐๐ เยน คูณด้วยจำนวนทายาทของเจ้ามรดก หักออกไปก่อน ที่เหลือจึงเป็นกองมรดกสุทธิที่จะนำมาคำนวณมูลค่าเพื่อเสียภาษีมรดก

อย่างไรก็ดี ในการคิดคำนวณมูลค่าของมรดกเพื่อเสียภาษีนั้น จะต้องนำมูลค่าของทรัพย์สินที่ทายาทได้รับโดยการให้โดยเสนหาภายใน ๓ ปีก่อนวันตายของเจ้ามรดกมาบวกเพิ่มเข้าไปด้วย ทายาทแต่ละคนต่างมีหน้าที่ต้องเสียภาษีการรับมรดกตามสัดส่วนของทรัพย์สินมรดกที่ตกทอดแก่ตน ทายาทที่เป็นคู่สมรส บุตรที่มีอายุ

^๔เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๒๗ - ๑๒๘.



ต่ำกว่า ๒๐ ปี หรือเป็นคนพิการมีสิทธิหักค่าลดหย่อนภาษีการรับมรดก ส่วนทายาทอื่นที่มีใช้คู่สมรส บุตร หรือบิดา มารดาของเจ้าของมรดกจะต้องเสียภาษีการรับมรดกเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ ๒๐ แต่ภาษีการรับมรดกและภาษีเพิ่มนี้จะต้องไม่เกินร้อยละ ๗๕ ของส่วนแบ่งในทรัพย์มรดกของทายาทนั้น ๆ ทั้งนี้ อัตราภาษีการรับมรดกนั้นให้ใช้อัตราเก่าหน้า

๔. ข้อดีข้อเสียในการจัดเก็บภาษีมรดก

ระบบการจัดเก็บภาษีที่ดีจะต้องครอบคลุมการเสียภาษีจากฐานของภาษีหลากหลายประเภท เพราะนอกจากจะทำให้รัฐได้รับรายได้จากภาษีอากรเพิ่มขึ้นแล้ว ยังเป็นวิธีการที่ช่วยกระจายภาระภาษีให้แก่ประชาชนชนกลุ่มต่าง ๆ อย่างทั่วถึงเพื่อมิให้ผู้เสียภาษีต้องเสียภาษีประเภทใดประเภทหนึ่งสูงเกินไป ภาษีมรดกจึงเป็นภาษีอีกประเภทหนึ่งที่ควรนำมาใช้โดยมีข้อดี ข้อเสียและเหตุผลสนับสนุนดังนี้^๕

๔.๑ ข้อดีของการจัดเก็บภาษีมรดก

(๑) ภาษีมรดกเป็นมาตรการในการสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม โดยลดความได้เปรียบของบุคคลที่ได้รับมรดก ทั้งนี้เพราะระบบมรดกตกทอดเป็นจุดเริ่มต้นของความไม่เสมอภาคในทางเศรษฐกิจของบุคคลในสังคม กล่าวคือบุคคลที่เกิดมาในครอบครัวที่มีฐานะร่ำรวยมักจะได้รับ การอุปการะเลี้ยงดู เป็นอย่างดี และได้รับการศึกษาที่ดีกว่าบุคคลที่เกิดมาในครอบครัวที่มีฐานะยากจน และการที่บุคคลเหล่านี้ได้รับมรดกตกทอดจากบุพการียิ่งจะทำให้ได้เปรียบในสังคมมากยิ่งขึ้น การที่รัฐจัดเก็บภาษีมรดกจึงเป็นการลดความได้เปรียบและสร้างความเสมอภาคในสังคมได้

(๒) ภาษีมรดกเป็นวิธีการกระจายภาระภาษีในสังคมให้เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น การที่รัฐบาลเก็บภาษีเพียงไม่กี่ประเภททำให้ประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องแบกรับภาระภาษีเพิ่มขึ้น เป็นจำนวนมากตามความต้องการของรัฐบาลที่จะใช้จ่ายเงินงบประมาณในการบริหารประเทศ หากรัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นจากภาษีมรดกก็ไม่จำเป็นต้องไปเพิ่มภาษีประเภทอื่น หรือเพิ่มภาษีทางอ้อมอันจะมีผลทำให้ผู้มีรายได้น้อยที่อยู่ในฐานะยากลำบากอยู่แล้วต้องรับภาระภาษีเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการกระจายภาระภาษีไปยังประชาชนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง

(๓) การเก็บภาษีมรดกเป็นการเก็บภาษีรายได้ฝ่ายทุนในระยะยาว กล่าวคือทรัพย์สินต่าง ๆ ที่มีผู้ถือครองอยู่นั้น มูลค่าของทรัพย์สินจะเพิ่มขึ้นเมื่อได้ถือครองมาเป็นระยะเวลายาวนาน ซึ่งมูลค่าทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นนี้ยังไม่ถูกเก็บภาษีมาก่อน ดังนั้นเมื่อเจ้าของทรัพย์สินตายลงและมีการเก็บภาษีมรดกจากทรัพย์สินเหล่านั้น จึงถือได้ว่าเป็นการเก็บภาษีจากรายได้ฝ่ายทุนในระยะยาวนั่นเอง

^๕ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม, ภาษีมรดก, ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม (www.library.coj.go.th)



(๔) ภาษีมรดกช่วยให้การใช้ทรัพยากรของสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การที่ประชาชนสะสมทรัพย์สินสมบัติหรือความมั่งคั่งในรูปของที่ดิน เพชร พลอย หรือทรัพย์สินที่มีค่าอย่างอื่น เมื่อบุคคลเหล่านี้ถึงแก่ความตาย ทายาทผู้รับมรดกก็ใช้จ่ายทรัพย์สินเหล่านี้ที่ได้รับมาอย่างสุรุ่ยสุร่ายไม่เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเก็บภาษีมรดกนอกจากจะเป็นการลดการใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยของทายาทแล้ว ขณะเดียวกันก็เป็นการนำทรัพยากรหรือทรัพย์สินเหล่านี้มาใช้ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอีกด้วย

(๕) ภาษีมรดกเป็นวิธีการติดตามการจัดเก็บภาษีที่ไร้ผล กล่าวคือ บุคคลที่ร่ำรวยอาจเคยหลบเลี่ยงการเสียภาษีให้แก่รัฐ และเจ้าหน้าที่ตรวจสอบไม่พบ ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความร่ำรวยหรือมีทรัพย์สินมากกว่าที่ควรจะเป็น การเก็บภาษีมรดกจึงเป็นการเก็บภาษีย้อนหลังไปในขณะที่บุคคลนั้นยังมีชีวิตอยู่หรือเป็นการติดตามเก็บภาษีที่ไร้ผลได้อีกทางหนึ่ง



๔.๒ ข้อเสียของการจัดเก็บภาษีมรดก

แต่อย่างไรก็ดี การจัดเก็บภาษีมรดกก็มีข้อเสียหรือข้อคัดค้านหลายประการเช่นเดียวกัน โดยมีเหตุผลในการคัดค้าน^๖ ดังนี้

(๑) ภาษีมรดกเป็นการทำลายการออมและการสะสมทุนของบุคคล กล่าวคือ เมื่อมีการเก็บภาษีมรดกอาจทำให้บุคคลขาดความกระตือรือร้นที่จะทำงานหรืออดออมเพื่อสะสมทรัพย์สินสร้างฐานะของครอบครัวอันจะมีผลให้ประชาชนใช้จ่ายในการบริโภคเพิ่มมากขึ้นในช่วงชีวิตแทนการสะสมทรัพย์สินมรดกให้บุคคลอื่น การสะสมทุนของประเทศลดน้อยลงก่อให้เกิดผลเสียต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

(๒) ภาษีมรดกทำลายความกระตือรือร้นในการทำงานของบุคคล กล่าวคือ เมื่อบุคคลรู้ว่ารายได้ที่ตนสะสมไว้จะต้องถูกเรียกเก็บภาษีมรดกเมื่อตนถึงแก่ความตาย บุคคลนั้นอาจลดการสะสมทรัพย์สินโดยการทำงานน้อยลง และหันมาใช้เวลาเพื่อการพักผ่อนมากยิ่งขึ้น

(๓) ภาษีมรดกมีข้อยุ่งยากในการบริหารจัดการเก็บมาก อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีขึ้นได้ ข้อยุ่งยากที่สำคัญได้แก่การประเมินมูลค่าทรัพย์สินมรดกที่จะต้องถูกเรียกเก็บภาษี เนื่องจากทรัพย์สินบางประเภทที่ไม่มีราคาตลาด เช่น วัตถุโบราณหรืองานศิลปะ การตีราคาทรัพย์สินเพื่อการประเมินภาษีทำได้ยาก เสียค่าใช้จ่ายมาก และอาจเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตของเจ้าพนักงานภาษีได้

^๖เรื่องเดียวกัน



นอกจากนี้ยังมีข้อยุ่งยากเกี่ยวกับการหลบเลี่ยงภาษีโดยผู้ที่ร่ำรวยหรือผู้ที่มีความรู้ อาจอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายหลบเลี่ยงภาษีมรดกได้

บทสรุป

กล่าวโดยสรุป มาตรการสำหรับการจัดเก็บภาษีมรดกถือเป็นแนวคิดที่ดีในการที่จะช่วยจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจของประชาชนในสังคมและเพื่อให้รัฐได้นำเงินที่ได้จากการจัดเก็บภาษีไปพัฒนาประเทศ และการเก็บภาษีมรดกนั้นไม่ว่าจะเป็นการเก็บจากกองมรดก หรือเก็บจากผู้รับมรดก ย่อมมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เสมอภาคในสังคม โดยเฉพาะในเรื่องภาระภาษีทางอ้อมที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เนื่องจากภาษีมรดกนั้นจะตกเป็นภาระแก่ผู้รับมรดกต่อเมื่อกองมรดกนั้นมีจำนวนถึงเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นที่จะต้องเสียภาษี ฉะนั้นวิธีการเก็บภาษีที่เป็นธรรมจะต้องเรียกเก็บในลักษณะ “อัตราก้าวหน้า” โดยเรียกเก็บเฉพาะส่วนที่เกินอัตราขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีการแบ่งเป็นขั้น ๆ ไป ทั้งนี้การเรียกเก็บภาษีมรดกนั้นจะต้องคำนึงถึงอายุของทายาทผู้รับมรดก ความเป็นญาติสนิทหรือญาติห่างออกไป หนี้สินของเจ้ามรดก ความแตกต่างในการเรียกเก็บภาษีระหว่างอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์บางอย่าง รวมทั้งมาตรการในการหลีกเลี่ยงภาษีโดยมีการโอนทรัพย์สินไปก่อนเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย เป็นเหตุผลประกอบเพื่อคำนวณการหักภาษี การลดหย่อนภาษี หรือการเพิ่มหรือลดภาษีด้วย

การเก็บภาษีมรดกนั้นนอกจากจะเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาลแล้ว ภาษีมรดกยังสามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เสมอภาคในสังคมได้ และการเก็บภาษีมรดกจะไม่เป็นการเพิ่มภาระแก่คนยากจนแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะได้รับการยกเว้นภาษีเนื่องจากได้รับทรัพย์สินมรดกมาไม่ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเสียภาษี ดังนั้น หากประเทศไทยจะมีการตรากฎหมายภาษีมรดกออกมาบังคับใช้อีกครั้ง ควรจะคำนึงถึงเหตุผลประกอบต่าง ๆ ด้วย และควรกำหนดให้ชัดเจนว่าทรัพย์สินมรดกประเภทใดบ้างที่ต้องเสียภาษีหรือไม่ต้องเสียภาษี และกำหนดเกณฑ์การเสียภาษีให้ชัดเจนว่าทรัพย์สินมรดกที่ตกแก่ทายาทนั้นมีมูลค่าเท่าไรที่ต้องเสียภาษีมรดก รวมทั้งอัตราภาษีที่ต้องเสียเป็นแบบใด ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลนำไปเป็นแนวทางในการจัดเก็บภาษีมรดกในอนาคตต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม, ภาษีมรดก, ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม (www.library.coj.go.th)
- ประสพสุข บุญเดช, ภาษีมรดก, ดุลพาห, กรกฎาคม – ธันวาคม ๒๕๕๒.
- เปรียบ หงุดงกูร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยมรดก พิมพ์ครั้งที่ ๙, กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘.
- อัมพร ฌ ตะกั่วทุ่ง, คำอธิบายกฎหมายมรดก, สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, กันยายน ๒๕๔๓.
- http://www.sanpakornsarn.com/page_article_detail.php?alD=33



แม้ความดีทำยากและเห็นผลช้าก็จำเป็นต้องทำ

“... การทำความดีนั้น โดยมากเป็นการเดินทวนกระแสความพอใจและความต้องการ
ของมนุษย์ จึงทำได้ยาก และเห็นผลช้า แต่ก็จำเป็นต้องทำ
เพราะหาไม่ความชั่วซึ่งทำได้ง่ายจะเข้ามาแทนที่
แล้วจะพอกพูนขึ้นอย่างรวดเร็วโดยไม่ทันรู้สึกตัว ...”

(๑๐๘ มงคล พระบรมราชา
เพื่อความสุขและความสำเร็จของชีวิตแบบยั่งยืน, หน้า ๗๐)



ผู้เขียน
นางสาวสร้อยม พรหมโสม
นิติกร สำนักกฎหมาย

สิทธิบัตร

บทนำ

หากจะกล่าวถึง คำว่า “ทรัพย์สินทางปัญญา” หมายถึง ผลงานอันเกิดจากการคิดสร้างสรรค์ของมนุษย์ซึ่งผู้เป็นเจ้าของสามารถถือครองหรือเก็บเกี่ยวสิทธิประโยชน์ได้ นอกเหนือจากสิ่งห้ามทรัพย์สินและอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นสิทธิทางกฎหมายที่มีอยู่เหนือผลงานการสร้างสรรค์ทางปัญญาของบุคคล รวมทั้งการประดิษฐ์ (invention) การออกแบบ (design) เครื่องหมายการค้าและบริการ (trade and service marks) สิ่งบ่งชี้แหล่งกำเนิดทางภูมิศาสตร์ (geographical indications) และการแสดงออกทางความคิด ทรัพย์สินทางปัญญาเป็นสิทธิทางกฎหมายที่มีอยู่เหนือสิ่งที่เกิดจากความคิดสร้างสรรค์ทางปัญญาของมนุษย์ ผู้ทรงสิทธิมีสิทธิที่จะกีดกันผู้อื่นจากการใช้ผลงานทางปัญญาที่ตนได้สร้างสรรค์หรือพัฒนาขึ้น และสามารถควบคุมการผลิต ดัดแปลง จำหน่าย เผยแพร่ หรือใช้ผลงานทางปัญญาได้ ในยุคปัจจุบันนี้ ทรัพย์สินทางปัญญาเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทั้งในระดับองค์กรและระดับประเทศ ซึ่งประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงล้วนแล้วแต่เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญในนโยบายเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาทั้งสิ้น และมีการศึกษาพบว่าประเทศที่มีระบบการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่เข้มแข็งเป็นปัจจัยสำคัญในการดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติด้วย^๑



^๑สรุปจาก ธนียา สลิตกุลธร, ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือด้านสิทธิบัตรต่อประเทศไทย (The Impact of Patent Cooperation Treaty (PCT) to Thailand), วิทยานิพนธ์ วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรมศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๙.



สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีการให้ความสำคัญต่อยุทธศาสตร์เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา มาโดยตลอด แต่จากการจัดอันดับประเทศไทยตามกฎหมายการค้าของสหรัฐอเมริกา มาตรา ๓๐๑ พิเศษ ประจำปี ๒๕๕๗ ที่จัดอันดับประเทศไทยไว้ในกลุ่มบัญชีประเทศที่ต้องจับตามองพิเศษ (Priority Watch List - PWL)^๒ จึงเป็นผลทำให้ทางคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติในฐานะทำหน้าที่ฝ่ายบริหารได้มีมติมอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณา เพื่อให้การจัดอันดับประเทศไทยตามกฎหมายการค้าของสหรัฐอเมริกาในระยะต่อไปดีขึ้น



ทั้งนี้ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณารายการที่สมควรได้รับการจดสิทธิบัตรต่าง ๆ ให้ครบทุกมิติ ทั้งด้าน ศิลปวัฒนธรรม ปราชญ์ท้องถิ่น การพัฒนาภูมิปัญญาไทย เพื่อขึ้นทะเบียนสิทธิบัตรในนามประเทศไทย

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ประชุมปรึกษาหารือลงมติเห็นชอบการลงนาม บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีระหว่างกรมทรัพย์สินทางปัญญา และสำนักงานสิทธิบัตร ยุโรป โดยมอบให้อธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญาเป็นผู้ลงนาม เพื่อพัฒนาระบบและศักยภาพบุคคล ด้านทรัพย์สินทางปัญญาของไทย ในการให้ทุนฝึกอบรมผู้ตรวจสอบสิทธิบัตร พัฒนาเครือข่ายข้อมูล เทคโนโลยีจัดทำระบบอัตโนมัติ การแลกเปลี่ยนข้อมูล การจัดประชุมร่วมระหว่างหัวหน้าสำนักงาน ทรัพย์สินทางปัญญา การให้คำปรึกษาทางเทคนิคในเรื่องการสืบค้นและตรวจสอบสิทธิบัตร การสนับสนุน การเข้าเป็นสมาชิกสนธิสัญญาความร่วมมือด้านสิทธิบัตร (Patent Cooperation Treaty : PCT) ของไทย เป็นต้น ทั้งนี้ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณารายการที่สมควรได้รับการจดสิทธิบัตรต่าง ๆ ให้ครบทุกมิติ ทั้งด้านศิลปวัฒนธรรม ปราชญ์ท้องถิ่น การพัฒนาภูมิปัญญาไทย เพื่อขึ้นทะเบียนสิทธิบัตรในนาม ประเทศไทย รวมทั้งให้ความสำคัญกับกรมทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งถือว่าเป็นผู้ดูแลสิทธิประโยชน์ ทางความคิดของคนไทย ในขณะเดียวกัน สำหรับกลุ่มที่ลอกเลียนทรัพย์สินทางปัญญาเพื่อการพาณิชย์ ซึ่งเป็นการละเมิดกฎหมายนั้น ให้เร่งสร้างความเข้าใจ พร้อมทั้งส่งเสริมและปรับเปลี่ยนมาเป็นผู้ผลิตสินค้ารายใหม่ในชื่อของตนเอง หรือสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP)^๓ ย่อมแสดงให้เห็น ได้อย่างชัดเจนว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญในด้านการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาทั้งของไทยและ ของต่างชาติเสมอมา

ในบรรดาทรัพย์สินทางปัญญานั้น “สิทธิบัตร” (Patent) ถือเป็นทรัพย์สินทางปัญญา ประเภทหนึ่ง ที่เป็นการคุ้มครองการประดิษฐ์คิดค้นหรือการออกแบบผลิตภัณฑ์ โดยสิทธิบัตรการประดิษฐ์ จะต้องเป็นการประดิษฐ์ผลิตภัณฑ์หรือกรรมวิธีใด ๆ ที่มีความใหม่ (New) มีขั้นการประดิษฐ์ที่สูงขึ้น (Inventive step) และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในทางอุตสาหกรรม (Industrial application) ได้

^๒มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๗.

^๓กลุ่มยุทธศาสตร์และแผนการประชาสัมพันธ์ สำนักโฆษก เว็บไซต์ <http://www.thaigov.go.th/th/news1/item/85053-id85053.html> สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๗.



ดังนั้น คอลัมน์กรณีกฎหมายน่ารู้ฉบับนี้ จึงขอนำเสนอเรื่อง “สิทธิบัตร” เพื่อให้ผู้อ่านได้มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับสิทธิบัตร อันประกอบด้วยสาระสำคัญคือ ความหมายของสิทธิบัตร และอนุสิทธิบัตร ประเภทของสิทธิบัตร เงื่อนไขในการขอรับสิทธิบัตรและอนุสิทธิบัตร สิทธิของผู้ทรงสิทธิบัตร อายุสิทธิบัตร และอนุสิทธิบัตร สนธิสัญญาความร่วมมือด้านสิทธิบัตร (Patent Cooperation Treaty : PCT) ตามลำดับดังนี้

๑. ความหมายของสิทธิบัตรและอนุสิทธิบัตร

ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ให้ความหมายของสิทธิบัตรและอนุสิทธิบัตรไว้ดังนี้^๔

“สิทธิบัตร” หมายความว่า หนังสือสำคัญที่ออกให้เพื่อคุ้มครองการประดิษฐ์หรือการออกแบบผลิตภัณฑ์ ตามที่กำหนดในหมวด ๒ และหมวด ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้

“อนุสิทธิบัตร” หมายความว่า หนังสือสำคัญที่ออกให้เพื่อคุ้มครองการประดิษฐ์ตามที่กำหนดในหมวด ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัตินี้

สิทธิบัตร (Patent) หมายถึง หนังสือสำคัญที่รัฐออกให้เพื่อคุ้มครองการประดิษฐ์ (Invention) หรือการออกแบบผลิตภัณฑ์ (Product Design) ที่มีลักษณะตามที่กฎหมายกำหนด เป็นสิทธิพิเศษที่ให้ผู้ประดิษฐ์คิดค้นหรือผู้ออกแบบผลิตภัณฑ์ มีสิทธิที่จะผลิตสินค้า จำหน่ายสินค้าแต่เพียงผู้เดียวในช่วงระยะเวลาหนึ่ง^๕

อนุสิทธิบัตร (Petty Patent) คือ หนังสือสำคัญที่รัฐออกให้เพื่อคุ้มครองการประดิษฐ์จะมีลักษณะคล้ายกันกับการประดิษฐ์ แต่เป็นความคิดสร้างสรรค์ที่มีระดับการพัฒนาเทคโนโลยีไม่สูงมาก หรือเป็นการประดิษฐ์คิดค้นเพียงเล็กน้อย และมีประโยชน์ใช้สอยมากขึ้น^๖

๒. ประเภทของสิทธิบัตร^๗

๒.๑ สิทธิบัตรการประดิษฐ์ หมายถึง การคิดค้นเกี่ยวกับ กลไก โครงสร้าง ส่วนประกอบของสิ่งของเครื่องใช้ เช่น กลไกของกล้องถ่ายรูป กลไกของเครื่องยนต์ ยารักษาโรค เป็นต้น หรือการคิดค้นกรรมวิธีในการผลิตสิ่งของ เช่น วิธีการในการผลิตสินค้า วิธีการในการเก็บรักษาพืชผักผลไม้ไม่ให้เน่าเสียเร็วเกินไป เป็นต้น

๒.๒ สิทธิบัตรการออกแบบผลิตภัณฑ์ หมายถึง การออกแบบรูปร่าง ลวดลาย หรือสีสันทึ่มองเห็นได้จากภายนอก เช่น การออกแบบแก้วน้ำให้มีรูปร่างเหมือนรองเท้า เป็นต้น

๒.๓ อนุสิทธิบัตร (Petty patent) เป็นการให้ความคุ้มครองสิ่งประดิษฐ์คิดค้น เช่นเดียวกับสิทธิบัตรการประดิษฐ์ แต่แตกต่างกันตรงที่การประดิษฐ์ที่จะขอรับอนุสิทธิบัตร เป็นการประดิษฐ์ที่มีการปรับปรุงเพียงเล็กน้อย และมีประโยชน์ใช้สอยมากขึ้นมาก

^๔มาตรา ๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒.

^๕กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์ เว็บไซต์ <http://www.ipthailand.go.th> สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๗.

^๖เพ็ญอ้าง.

^๗สิทธิบัตร, วิกีพีเดียสารานุกรมเสรี เว็บไซต์ <http://th.wikipedia.org/wiki/%E> สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๗.



๓. เงื่อนไขในการขอรับสิทธิบัตรและอนุสิทธิบัตร

๓.๑ การประดิษฐ์ที่ขอรับสิทธิบัตรได้ต้องประกอบด้วยลักษณะต่อไปนี้

- ๑) เป็นการประดิษฐ์ขึ้นใหม่ ได้แก่ การประดิษฐ์ที่ไม่เป็นงานที่ปรากฏอยู่แล้ว^๔
- ๒) เป็นการประดิษฐ์ที่มีขั้นการประดิษฐ์สูงขึ้น ได้แก่ การประดิษฐ์ที่ไม่เป็นที่ประจักษ์โดยง่ายแก่บุคคลที่มีความชำนาญในระดับสามัญสำหรับงานประเภทนั้น^๕
- ๓) เป็นการประดิษฐ์ที่สามารถประยุกต์ในทางอุตสาหกรรม ได้แก่ การประดิษฐ์ที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการผลิตทางอุตสาหกรรม รวมทั้งหัตถกรรม เกษตรกรรม และพาณิชย์กรรม^๖

๓.๒ การประดิษฐ์ที่ขอรับสิทธิบัตร/อนุสิทธิบัตรไม่ได้^๗

- ๑) จุลชีพและส่วนประกอบส่วนใดส่วนหนึ่งของจุลชีพที่มีอยู่ตามธรรมชาติ สัตว์ พืช หรือสารสกัดจากสัตว์หรือพืช เช่น แบคทีเรียที่มีอยู่ตามธรรมชาติ, พืชสมุนไพร, ยารักษาโรคที่สกัดจากสมุนไพร เป็นต้น
- ๒) กฎเกณฑ์และทฤษฎีทางวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ เช่น สูตรคูณ เป็นต้น
- ๓) ระบบข้อมูลสำหรับการทำงานของเครื่องคอมพิวเตอร์ เช่น โปรแกรมคอมพิวเตอร์ เป็นต้น
- ๔) วิธีการวินิจฉัย บำบัด หรือรักษาโรคมมนุษย์ หรือสัตว์
- ๕) การประดิษฐ์ที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี อนามัย หรือ สวัสดิภาพของประชาชน เช่น การคิดสูตรยาบ้า เป็นต้น

๓.๓ การออกแบบผลิตภัณฑ์ที่ขอรับสิทธิบัตรไม่ได้^๘

- ๑) แบบผลิตภัณฑ์ที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น การคิดสูตรยาบ้า เป็นต้น
- ๒) แบบผลิตภัณฑ์ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

๓.๔ คุณสมบัติของบุคคลซึ่งจะขอรับสิทธิบัตร^๙

- ๑) มีสัญชาติไทย หรือเป็นนิติบุคคลที่มีสำนักงานแห่งใหญ่ตั้งอยู่ในประเทศไทย
- ๒) มีสัญชาติของประเทศที่เป็นภาคีแห่งอนุสัญญา หรือความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิบัตรซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ด้วย
- ๓) มีสัญชาติของประเทศที่ยินยอมให้บุคคลสัญชาติไทยหรือนิติบุคคลที่มีสำนักงานแห่งใหญ่ตั้งอยู่ในประเทศไทยขอรับสิทธิบัตรในประเทศนั้นได้

^๔มาตรา ๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕.

^๕มาตรา ๗ พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. ๒๕๒๒.

^๖มาตรา ๘ พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. ๒๕๒๒.

^๗มาตรา ๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕.

^๘มาตรา ๕๘ พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. ๒๕๒๒.

^๙มาตรา ๑๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒.



๔) มีภูมิสำเนา หรืออยู่ในระหว่างการประกอบอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมอย่างแท้จริงและจริงจังในประเทศไทยหรือประเทศที่เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิบัตรซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ด้วย

๓.๕ ลักษณะของการประดิษฐ์ที่ขอรับอนุสิทธิบัตรได้^{๑๔}

- ๑) เป็นการประดิษฐ์ขึ้นใหม่
- ๒) เป็นการประดิษฐ์ที่สามารถประยุกต์ในทางอุตสาหกรรม

๓.๖ ข้อจำกัดสิทธิในการขอรับอนุสิทธิบัตรและสิทธิบัตร

บุคคลใดจะขอรับทั้งอนุสิทธิบัตรและสิทธิบัตรสำหรับการประดิษฐ์อย่างเดียวกันไม่ได้^{๑๕}



อนุสิทธิบัตร (Petty patent) เป็นการให้ความคุ้มครองสิ่งประดิษฐ์คิดค้น เช่นเดียวกับสิทธิบัตรการประดิษฐ์ แต่แตกต่างกันตรงที่การประดิษฐ์ที่จะขอรับอนุสิทธิบัตรเป็นการประดิษฐ์ที่มีการปรับปรุงเพียงเล็กน้อย และมีประโยชน์ใช้สอยมากขึ้น

๔. สิทธิของผู้ทรงสิทธิบัตร

๔.๑ ผู้ทรงสิทธิบัตรเท่านั้นมีสิทธิดังต่อไปนี้^{๑๖}

- ๑) ในกรณีสิทธิบัตรผลิตภัณฑ์สิทธิในการผลิต ใช้อย่าง มีไว้เพื่อขาย เสนอขายหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งผลิตภัณฑ์ตามสิทธิบัตร
- ๒) ในกรณีสิทธิบัตรกรรมวิธีสิทธิในการใช้กรรมวิธีตามสิทธิบัตร ผลิต ใช้อย่าง มีไว้เพื่อขาย เสนอขายหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งผลิตภัณฑ์ที่ผลิตโดยใช้กรรมวิธีตามสิทธิบัตร

๔.๒ สิทธิของผู้ทรงสิทธิบัตร ไม่รวมถึงกรณีดังต่อไปนี้

- ๑) การกระทำใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการศึกษา ค้นคว้า ทดลอง หรือวิจัย ทั้งนี้ต้องไม่ขัดต่อการใช้ประโยชน์ตามปกติของผู้ทรงสิทธิบัตร และไม่ทำให้เสื่อมเสียต่อประโยชน์อันชอบธรรมของผู้ทรงสิทธิบัตรเกินสมควร
- ๒) การผลิตผลิตภัณฑ์หรือใช้กรรมวิธีดังที่ผู้ทรงสิทธิบัตรได้จดทะเบียนไว้ ซึ่งผู้ผลิตผลิตภัณฑ์หรือผู้ใช้กรรมวิธีดังกล่าวได้ประกอบกิจการหรือมีเครื่องมือเครื่องใช้เพื่อประกอบกิจการดังกล่าวโดยสุจริตก่อนวันยื่นขอรับสิทธิบัตรในราชอาณาจักร โดยผู้ผลิตหรือผู้ใช้กรรมวิธีไม่รู้หรือไม่มีเหตุอันควรรู้ถึงการจดทะเบียนนั้น ทั้งนี้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๙ ทวิ^{๑๗}

^{๑๔}มาตรา ๖๕ ทวิ พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. ๒๕๒๒.

^{๑๕}มาตรา ๖๕ ตร. พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. ๒๕๒๒.

^{๑๖}มาตรา ๓๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕.

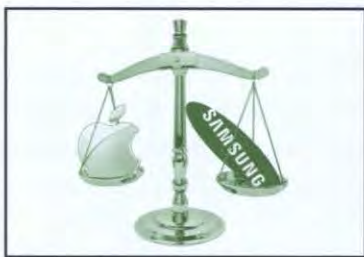
^{๑๗}พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๙ ทวิ บัญญัติว่า “มาตรา ๑๙ ทวิ บุคคลตามมาตรา ๑๔ ที่ได้ยื่นคำขอรับสิทธิบัตรสำหรับการประดิษฐ์ไว้นอกราชอาณาจักร ถ้ายื่นขอรับสิทธิบัตรสำหรับการประดิษฐ์นั้นในราชอาณาจักรภายในสิบสองเดือนนับแต่วันที่ที่ยื่นคำขอรับสิทธิบัตรนอกราชอาณาจักรเป็นครั้งแรก บุคคลนั้นจะขอให้ระงับว่าวันที่ที่ยื่นคำขอรับสิทธิบัตรนอกราชอาณาจักรเป็นครั้งแรกเป็นวันที่ที่ยื่นคำขอในราชอาณาจักรก็ได้”.



๓) การเตรียมยาเฉพาะรายตามใบสั่งแพทย์โดยผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม หรือผู้ประกอบโรคศิลปะ รวมทั้งการกระทำต่อผลิตภัณฑ์ยาดังกล่าว

๔) การกระทำใด ๆ เกี่ยวกับการขอขึ้นทะเบียนยา โดยผู้ขอมีวัตถุประสงค์ที่จะผลิตจำหน่าย หรือนำเข้าซึ่งผลิตภัณฑ์ยาตามสิทธิบัตรหลังจากสิทธิบัตรดังกล่าวสิ้นอายุลง

๕) การใช้อุปกรณ์ซึ่งเป็นการประดิษฐ์ที่ได้รับสิทธิบัตรที่เกี่ยวกับตัวเรือ เครื่องจักร หรืออุปกรณ์อื่นของเรือของประเทศที่เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิบัตรซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ด้วย ในกรณีที่เรือดังกล่าวได้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวหรือโดยอุบัติเหตุและจำเป็นต้องใช้อุปกรณ์ดังกล่าวกับเรือนั้น



วัตถุประสงค์หลักของสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือด้านสิทธิบัตร (PCT) คือ การอำนวยความสะดวกและทำให้ง่ายต่อผู้ขอความคุ้มครองสิทธิบัตรสำหรับการประดิษฐ์อย่างเดียวกันในหลายประเทศที่เป็นสมาชิก

๖) การใช้อุปกรณ์ซึ่งเป็นการประดิษฐ์ที่ได้รับสิทธิบัตรที่เกี่ยวกับการสร้างการทำงาน หรืออุปกรณ์อื่นของอากาศยาน หรือยานพาหนะของประเทศที่เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิบัตรซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ด้วย ในกรณีที่อากาศยานหรือยานพาหนะดังกล่าวได้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวหรือโดยอุบัติเหตุ

๗) การใช้ ชาย มีไว้เพื่อขาย เสนอขาย หรือนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งผลิตภัณฑ์ตามสิทธิบัตร หากผู้ทรงสิทธิได้อนุญาต หรือยินยอมให้ผลิต หรือขายผลิตภัณฑ์ดังกล่าวแล้ว^{๑๘}

๕. อายุสิทธิบัตร และอนุสิทธิบัตร^{๑๙}

๕.๑ สิทธิบัตรการประดิษฐ์ มีอายุ ๒๐ ปี นับจากวันยื่นคำขอรับสิทธิบัตร

๕.๒ สิทธิบัตรการออกแบบผลิตภัณฑ์ มีอายุ ๑๐ ปี นับจากวันยื่นคำขอรับสิทธิบัตร

๕.๓ อนุสิทธิบัตรการประดิษฐ์ มีอายุ ๖ ปี นับจากวันยื่นคำขอรับอนุสิทธิบัตร สามารถต่ออายุได้ ๒ ครั้ง ครั้งละ ๒ ปี รวมเป็น ๑๐ ปี

๖. สนธิสัญญาความร่วมมือด้านสิทธิบัตร (Patent Cooperation Treaty : PCT)^{๒๐}

๖.๑ หลักการสำคัญของสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือด้านสิทธิบัตร (PCT)

วัตถุประสงค์หลักของสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือด้านสิทธิบัตร (PCT) คือ การอำนวยความสะดวกและทำให้ง่ายต่อผู้ขอความคุ้มครองสิทธิบัตรสำหรับการประดิษฐ์อย่างเดียวกัน

^{๑๘} มาตรา ๓๖ วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒.

^{๑๙} อ้างแล้ว โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖.

^{๒๐} อ้างแล้ว โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑.



ในหลายประเทศที่เป็นสมาชิกสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือด้านสิทธิบัตร (PCT) ตลอดจนเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการยื่นคำขอและการตรวจสอบเพื่อรับจดทะเบียนสิทธิบัตร โดยสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือด้านสิทธิบัตร (PCT) ได้จัดให้มีขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวดังนี้คือ

๑) จัดระบบยื่นคำขอรับสิทธิบัตรระหว่างประเทศ (International Patent Application) ซึ่งผู้ขอสามารถยื่นคำขอรับสิทธิบัตรสำหรับการประดิษฐ์อย่างใดอย่างหนึ่งที่สำนักงานสิทธิบัตรของประเทศใดประเทศหนึ่ง (ที่เป็นสำนักงานที่รับคำขอหรือ (Receiving Office)) โดยระบุประเทศที่ต้องการได้รับความคุ้มครองได้มากกว่าหนึ่งประเทศที่เป็นสมาชิกของสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือด้านสิทธิบัตร (PCT) และสามารถระบุให้คำขอได้รับความคุ้มครองสิทธิบัตรในสำนักงานภูมิภาคดังต่อไปนี้อีกด้วย

- สำนักงานสิทธิบัตรแห่งยุโรป (European Patent Office, EPO)
- สำนักงานสหพันธรัฐรัสเซีย (Eurasian Patent Office, EAPO)
- สำนักงานทรัพย์สินอุตสาหกรรมแห่งภาคพื้นแอฟริกา (Africa Regional Industrial Property Organization, ARIPO)
- สำนักงานทรัพย์สินทางปัญญาแห่งแอฟริกา (Africa Intellectual Property Organization, AOPI)

๒) จัดให้มีการดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องขั้นพื้นฐาน (Basic Examination) แก่คำขอสิทธิบัตรระหว่างประเทศ โดยสำนักงานที่รับคำขอ (Receiving Office) เพื่อแห่งเดียว

๓) จัดให้มีการตรวจค้นระหว่างประเทศ (International Search) โดยองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจค้นระหว่างประเทศ (International Searching Authority, ISA) ซึ่งจะทำการตรวจค้นโดยเปรียบเทียบกับงานที่ปรากฏอยู่แล้ว (Prior Art) โดยที่ผู้ขอรับสิทธิบัตรจะใช้รายงานการตรวจค้นนี้เป็นข้อมูลในการประเมินโอกาสที่คำขอสิทธิบัตรนั้นจะได้รับการออกคู่มือสิทธิบัตรเพื่อการตัดสินใจในขั้นตอนต่อไป

๔) กำหนดทางเลือกให้แก่ผู้ขอรับความคุ้มครองสิทธิบัตรที่จะเลือกให้มีการจัดทำผลการตรวจสอบเบื้องต้นระหว่างประเทศ (International Preliminary Report on Patentability, IPRP) ก่อนที่ผู้ขอรับความคุ้มครองสิทธิบัตรจะไปดำเนินการยื่นคำขอสิทธิบัตรนั้น ๆ ในแต่ละประเทศที่ต้องการได้รับความคุ้มครองต่อไป ซึ่งสามารถยืดระยะเวลาการยื่นคำขอในแต่ละประเทศได้ถึง ๓๐ หรือ ๓๑ เดือนจากวันที่ยื่นคำขอสิทธิบัตรในครั้งแรก (Priority date)

๖.๒ ผู้มีสิทธิยื่นคำขอรับสิทธิบัตรภายใต้สนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือด้านสิทธิบัตร (PCT)

คุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิยื่นคำขอรับสิทธิบัตรภายใต้สนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือด้านสิทธิบัตร (PCT) มีดังนี้

๑) ผู้ยื่นคำขอจะต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลตามกฎหมายภายในของสำนักงานสิทธิบัตรที่รับคำขอ (Receiving Office, RO)



๒) ผู้ยื่นคำขอจะต้องเป็นผู้มีสิทธิขอรับความคุ้มครองสิทธิบัตรตามที่สำนักงานสิทธิบัตรที่รับคำขอกำหนด เช่น ผู้ประดิษฐ์ ตัวแทนสิทธิบัตร ทายาทผู้ประดิษฐ์ หรือผู้รับโอนสิทธิในการประดิษฐ์นั้น ๆ

๓) ผู้ยื่นคำขอจะต้องมีภูมิลำเนา หรือสัญชาติของประเทศที่เป็นสมาชิกตามกฎหมายของสำนักงานสิทธิบัตรที่รับคำขอกำหนด หรือในกรณีผู้ขอไม่มีสัญชาติหรือภูมิลำเนาของประเทศที่เป็นสมาชิก PCT แต่เป็นสมาชิกของอนุสัญญากรุงปารีสว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินอุตสาหกรรม (Paris Convention) ก็อนุญาตให้ยื่นคำขอสิทธิบัตรตามสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือด้านสิทธิบัตร (PCT) ได้

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีผู้ยื่นคำขอรับสิทธิบัตรหลายคน กำหนดให้อย่างน้อย ๑ คนจะต้องมีภูมิลำเนาและสัญชาติที่เป็นประเทศสมาชิกสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือด้านสิทธิบัตร (PCT)



ทั้งนี้ การรับจดทะเบียนสิทธิบัตร PCT เป็นอำนาจอธิปไตยของแต่ละประเทศที่ผู้ขอประสงค์จะขอความคุ้มครอง ซึ่งจะมีการตรวจสอบตามขั้นตอนและเงื่อนไขของกฎหมายภายในประเทศนั้น ๆ

๖.๓ กระบวนการขอรับความคุ้มครองสิทธิบัตรในสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือด้านสิทธิบัตร (PCT) แบ่งเป็น ๒ ขั้นตอนคือ

๑) ขั้นตอนระหว่างประเทศ (International Phase) ซึ่งจะมีผลการตรวจค้นระหว่างประเทศ (International Searching Report, ISR) และผลการตรวจสอบเบื้องต้นระหว่างประเทศ (International Preliminary Report on Patentability, IPRP) โดยรายงานทั้งสองฉบับนี้จะช่วยให้ผู้ขอรับความคุ้มครองสิทธิบัตรสามารถประเมินโอกาสที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิบัตรของคำขอสิทธิบัตรนั้น ๆ ก่อนที่จะดำเนินการเข้าสู่ขั้นตอนภายในประเทศ

๒) ขั้นตอนภายในประเทศ (National Phase) คือ การแจ้งความต้องการที่จะได้รับความคุ้มครองคำขอรับสิทธิบัตรระหว่างประเทศในประเทศต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ของแต่ละประเทศต่อไป ซึ่งการยื่นคำขอรับสิทธิบัตรภายใต้สนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือด้านสิทธิบัตร (PCT) นั้น ผู้ขอรับสิทธิบัตรจะมีระยะเวลาในการตัดสินใจมากขึ้นและยืดระยะเวลาการเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการโดยตรงต่อสำนักงานสิทธิบัตรแต่ละประเทศออกไป เนื่องจากการขอรับความคุ้มครองสิทธิบัตรในสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือด้านสิทธิบัตร (PCT) ได้ให้ระยะเวลาขยายออกไปมากถึง ๓๐ เดือน หรือ ๓๑ เดือน (ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ) หลังจากวันที่ได้ยื่นคำขอรับความคุ้มครองในประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นประเทศแรกแล้ว (Priority date) ซึ่งต่างจากปัจจุบันที่มีเวลาเพียง ๑๒ เดือนหลังจากวันที่ได้ยื่นคำขอรับความคุ้มครองสิทธิบัตรในประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นครั้งแรกแล้ว (Priority date) ที่จะต้องยื่นคำขอสิทธิบัตรในประเทศต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้ผู้ขอรับสิทธิบัตรมีระยะเวลา



มากขึ้นในการพิจารณาถึงโอกาสในการที่คำขอรับสิทธิบัตรนั้นจะได้รับการจดทะเบียน รวมถึงตลาดของสินค้าตามการประดิษฐ์นั้น แล้วจึงดำเนินการยื่นคำขอรับความคุ้มครองสิทธิบัตรในประเทศต่าง ๆ ต่อไป

ทั้งนี้ การรับจดทะเบียนสิทธิบัตร PCT เป็นอำนาจอธิปไตยของแต่ละประเทศที่ผู้ขอประสงค์จะขอความคุ้มครอง ซึ่งจะมีการตรวจสอบตามขั้นตอนและเงื่อนไขของกฎหมายภายในประเทศนั้น ๆ ก่อนรับจดทะเบียนสิทธิบัตรต่อไป ซึ่งประเทศไทยได้สมัครเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาความร่วมมือด้านสิทธิบัตรแล้ว เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ถือเป็นสมาชิกลำดับที่ ๑๔๒ ที่เข้าเป็นภาคี^{๑๐}

บทสรุป

จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่ง “สิทธิบัตร” ถือเป็นทรัพย์สินทางปัญญาประการหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าทรัพย์สินทางปัญญาประเภทอื่น ๆ โดยวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิบัตรนั้นก็เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิอันชอบธรรมของผู้ประดิษฐ์และผู้ออกแบบ เนื่องจากผู้ประดิษฐ์หรือผู้ออกแบบต้องใช้สติปัญญาอันพิเศษ และได้ใช้ความพยายาม รวมทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายในการประดิษฐ์คิดค้น และเป็น การให้ความคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลอื่นแสวงหาผลประโยชน์จากผลงานดังกล่าวโดยไม่ชอบธรรมตลอดจนเพื่อจูงใจให้มีการประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ ๆ ขึ้น โดยการขอสิทธิบัตรนั้นต้องมีการเปิดเผยรายละเอียดของสิ่งประดิษฐ์อย่างละเอียดตามที่กฎหมายกำหนด อันจะทำให้บุคคลอื่นสามารถนำไปแก้ไขปรับปรุงและพัฒนาต่อยอดเพื่อให้เกิดการประดิษฐ์คิดค้นใหม่ ๆ สืบเนื่องต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง ดังนั้น ประชาชนที่สนใจในการขอสิทธิบัตร หรืออนุสิทธิบัตร ควรศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองสิทธิบัตรอย่างละเอียด เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิบัตรอย่างถูกต้องสมบูรณ์ อันจะส่งผลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจของประเทศต่อไปในอนาคต. ๑



^{๑๐}อ้างแล้ว โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔.



อย่ามีอคติ เพราะอคติก่อให้เกิดความผิดพลาดได้

“... อคตินั้นเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้มองไม่เห็นทาง เพราะลำเอียงเข้าข้างตัว
ด้วยอำนาจความรักบ้าง ความชังบ้าง ความหลงใหลบ้าง
เมื่อเกิดอคติแล้วก็จะทำให้สับสนในเหตุและผล ไม่ทำตามเหตุผล
และเมื่อไม่ทำตามเหตุผล ความผิดพลาดก็ต้องเกิดขึ้น ...”

(๑๐๘ มงคล พระบรมราชา
เพื่อความสุกและความสำเร็จของชีวิตแบบยั่งยืน, หน้า ๙๐)



“ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ” กับการเป็นป่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ



นายปณิธีร์ ปทุมวัฒน์
นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย

ความนำ

“ข้อมติ” (Resolution) ขององค์การระหว่างประเทศ คือ การแสดงเจตนาารมณ์ขององค์การระหว่างประเทศในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งต้องผ่านกระบวนการวิธีการต่าง ๆ ตามที่ตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศได้ระบุไว้ โดยอาจมีการเรียกขานแตกต่างกันออกไป เช่น คำประกาศ (Declaration) คำวินิจฉัย (Decision) ข้อเสนอแนะ (Recommendation) กฎบัตร (Charter) หรือ กฎข้อบังคับ (Regulation)

ในวงงานขององค์การสหประชาชาติ คำวินิจฉัย (Decision) และข้อเสนอแนะ (Recommendation) มีความหมายในทำนองเดียวกันกับ “ข้อมติ” โดย “คำวินิจฉัย” ส่วนใหญ่มักจะมีลักษณะบังคับทางกฎหมายอันเนื่องมาจากข้อบทของกฎบัตร ในขณะที่ “ข้อเสนอแนะ” นั้นจะไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายเป็นพันธกรณีให้รัฐสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศจำต้องปฏิบัติตาม

นักกฎหมายบางท่านเห็นว่า ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ อันเนื่องมาจากข้อมตินั้นมีลักษณะเป็นการกระทำในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการตกลงระหว่างรัฐสมาชิกและเกิดขึ้นโดยถูกต้องตามข้อบทของกรรมสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศซึ่งมีสถานะเป็นสนธิสัญญาที่มีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศอยู่แล้ว ดังนั้น ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศในประการนี้ จึงได้รับการพิจารณาว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ และในขณะเดียวกันก็เป็นป่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศตามมาตรา ๓๘ ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน

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



โดยเป็นที่ยอมรับกันว่า บ่อเกิดหรือที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศนั้นพึงพิจารณาจากสิ่งที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) ใช้ในการตัดสินคดีตามธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ มาตรา ๓๘ ซึ่งไม่ได้มีการกล่าวถึง “ข้อคิดขององค์การระหว่างประเทศ” ไว้ในฐานะ “บ่อเกิด” หรือ “ที่มา” ของกฎหมายระหว่างประเทศไว้อย่างชัดเจนแต่ประการใด ทว่าในสังคมนระหว่างประเทศในยุคปัจจุบันบทบาทขององค์การระหว่างประเทศมีมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ จึงควรพิจารณาว่าข้อคิดขององค์การระหว่างประเทศจะมีสถานะทางกฎหมายระหว่างประเทศเทียบเคียงได้กับการเป็นบ่อเกิดหรือที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศได้หรือไม่ประการใด



ในบทความนี้ จึงขอเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างข้อคิดขององค์การระหว่างประเทศกับการเป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศประการต่าง ๆ เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้ทราบถึงประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศตามธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ มาตรา ๓๘ และบทวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างข้อคิดขององค์การระหว่างประเทศกับการเป็นบ่อเกิดหรือที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศ

ธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ มาตรา ๓๘ : บ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ

Oppenheim ได้อธิบายความหมายของที่มาหรือบ่อเกิด (Source) ของกฎหมายไว้ว่า “คำว่า Source หมายถึงน้ำพุหรือบ่อน้ำ (spring or well) ซึ่งจะต้องอธิบายถึงสายน้ำที่พุ่งขึ้นมาจากพื้นดิน โดยเมื่อเรามองเห็นสายน้ำและต้องการทราบว่ามาจากที่ใด เราจะต้องตามสายน้ำนั้นขึ้นไปจนพบจุดที่น้ำนั้นพุ่งขึ้นมา ณ จุดนั้นนั่นเองคือที่มาหรือบ่อเกิดของสายน้ำ ซึ่งก็สามารถเปรียบเทียบได้กับเรื่องบ่อเกิดของกฎหมาย ที่จะต้องติดตามค้นหากฎเกณฑ์ของกฎหมายว่ามาจากที่ใดและก็พบว่ามาจากข้อเท็จจริงของการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ของสังคมนมนุษย์ (The rise from facts in the historical of a community) เช่น กฎหมายของอังกฤษจาก Acts of Parliament ดังนั้น บ่อเกิดของกฎหมายจึงมาจากข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ของแนวทางปฏิบัติ และมีผลผูกพันทางกฎหมาย”^๒

^๒ นาดยา ทิพนันต์, “ข้อคิดขององค์การระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๓๔), หน้า ๒๓-๔๐.



เมื่อกล่าวถึงบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ ย่อมเป็นที่เข้าใจว่าหมายถึงบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศในทางเนื้อหา (Material sources of international law) ในลักษณะที่เป็นหลักฐาน (Evidence) อันแสดงถึงการมีอยู่ของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของรัฐต่าง ๆ โดยบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศในประการนี้ **ปรากฏในธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (Statute of the International Court of Justice) มาตรา ๓๘^๓ ดังนี้**

“1. The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply:

a. **international conventions**, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states;

b. **international custom**, as evidence of a general practice accepted as law;

c. **the general principles of law** recognized by civilized nations;

d. subject to the provisions of Article 59, **judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations**, as subsidiary means for the determination of rules of law.

2. This provision shall not prejudice the power of the Court to decide a case *ex aequo et bono*, if the parties agree thereto.”

การศึกษาถึงบ่อเกิดหรือที่มา (Source) ของกฎหมายระหว่างประเทศจะต้องพิจารณาถึงมาตรา ๓๘ ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศจะใช้สนธิสัญญาระหว่างประเทศ จารีตประเพณีระหว่างประเทศ และหลักกฎหมายทั่วไปเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดกรณีพิพาท ส่วนคำพิพากษาศาลยุติธรรมที่มีอยู่ก่อนแล้ว รวมทั้งข้อคิดเห็นของนักกฎหมายที่ทรงคุณวุฒิจะถูกใช้เป็นวิธีรองลงมา เพื่อช่วยกำหนดกฎเกณฑ์ของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ถ้าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลง ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศอาจใช้หลักความรู้สึกละเมตตาธรรมและสุจริต (*ex aequo et bono*) เป็นเกณฑ์พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดได้^๔

จะเห็นได้ว่า มาตรา ๓๘ ไม่ได้กล่าวถึงคำว่า “บ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ” ไว้แต่ประการใด ทว่าเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่า สนธิสัญญาระหว่างประเทศ จารีตประเพณีระหว่างประเทศ และหลักกฎหมายทั่วไป คือ บ่อเกิดหรือที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนี้ มาตรา ๓๘ ก็ไม่ได้กล่าวถึงข้อมติขององค์การระหว่างประเทศเอาไว้เช่นกัน ซึ่งอาจเป็นเพราะว่าในสมัยที่มีการร่างมาตรา ๓๘ ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ในยุคเริ่มแรกขององค์การสหประชาชาติ และย้อนไปในสมัยขององค์การสันนิบาตชาตินั้น ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศยังมีจำนวนไม่มาก และไม่มีบทบาทมากนักในเรื่องการวางแนวทางปฏิบัติของรัฐ^๕

^๓ จุมพต สายสุนทร, *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม ๑*, พิมพ์ครั้งที่ ๗ (กรุงเทพฯ :วิญญูชน, ๒๕๕๐), หน้า ๔๔-๔๕.

^๔ นาดยา ทิพวันต์, *อ้างแล้ว*, หน้า ๕๑.

^๕ นาดยา ทิพวันต์, *อ้างแล้ว*, หน้า ๕๒.



ความสัมพันธ์ระหว่าง “ข้อติขององค์การระหว่างประเทศ” กับการเป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ

ศ.ดร. อรุณ ภาณุพงศ์ ได้กล่าวถึงเรื่องบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับข้อติขององค์การระหว่างประเทศไว้ว่า

“ที่มาของกฎหมายที่ถือว่ามีสำคัญอันหนึ่งในกฎหมายระหว่างประเทศปัจจุบัน ได้แก่ ข้อติขององค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อติ (Resolutions) ขององค์การสหประชาชาติ แต่ไม่ได้หมายความว่าข้อติทุกประการขององค์การระหว่างประเทศนั้นเป็นที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศไปเสียทั้งหมด โดยที่ยอมรับว่าเป็นที่มาประการสำคัญนั้น ได้แก่ ข้อติที่แถลงยืนยันกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่เดิมประการหนึ่ง กับข้อติอันก่อให้เกิดหรือนำไปสู่การมีขึ้นของกฎเกณฑ์ใหม่ของกฎหมายระหว่างประเทศอีกประการหนึ่ง”^๖

นอกจากนี้ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้เคยแสดงความเห็นแนะนำ (Advisory Opinion) และอ้างถึงข้อติขององค์การระหว่างประเทศหลายครั้งว่ามีผลบังคับทางกฎหมาย เนื่องจากข้อติขององค์การระหว่างประเทศในหลายกรณีได้รับการยอมรับและปฏิบัติตามจนกลายเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ

ศ.ดร. จุมพต สายสุนทร เห็นว่า กฎเกณฑ์อันเกิดจากองค์การสหประชาชาติ ที่ได้รับการรับรองโดยทั่วไปนั้นมีลักษณะของการพัฒนาที่ก้าวหน้าของกฎหมายระหว่างประเทศ (Progressive development of international law) ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่ควรจะเป็น (Lex ferenda) และก็มีแนวโน้มว่ากฎเกณฑ์ที่เกิดจากองค์การสหประชาชาติเหล่านี้จะพัฒนาเป็น “จารีตประเพณีระหว่างประเทศ” หรือ “สนธิสัญญา” ต่อไปได้ในอนาคต^๗



ในบทความนี้ จะพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างข้อติกับการเป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยมีข้อพิจารณาโดยลำดับตามธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ มาตรา ๓๘ ข้อ ๑ (เอ) ถึง ข้อ ๑ (ซี) กล่าวคือ ตั้งแต่ข้อพิจารณาด้านการเป็นสนธิสัญญา การเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ตลอดจนข้อพิจารณาด้านการเป็นหลักกฎหมายทั่วไป

^๖โปรดดูเพิ่มเติม เห่งอ้าง, หน้าเดียวกัน.

^๗ดูเพิ่มเติม จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม ๑, พิมพ์ครั้งที่ ๘ (กรุงเทพฯ :วิญญูชน, ๒๕๕๒), หน้า ๘๓-๘๖.



ก.ข้อพิจารณาด้านการเป็น “สนธิสัญญาระหว่างประเทศ” ของข้อมติองค์การระหว่างประเทศ^๕

อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ ได้ให้คำนิยามของ “สนธิสัญญา” ว่าหมายถึง “ข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้ทำขึ้นระหว่างรัฐต่าง ๆ เป็นลายลักษณ์อักษรภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะได้ทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือสองฉบับหรือหลายฉบับผนวกเข้าด้วยกัน และโดยไม่ว่าจะเรียกชื่อเช่นใด” ^๕

จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้นพิจารณาได้ว่า “สนธิสัญญา” คือ “ข้อตกลงระหว่างประเทศ” ชนิดหนึ่ง มีองค์ประกอบ ๔ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. การกระทำทางกฎหมายที่ได้กระทำขึ้นตั้งแต่ ๒ ฝ่ายขึ้นไป เพื่อก่อให้เกิดความผูกพันตามที่ได้ตกลงกันไว้ กล่าวคือ เป็นการทำความตกลงระหว่างรัฐอธิปไตย ซึ่งถือเป็นบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ (Subject of International Law) และในปัจจุบันได้รวมถึงการทำความตกลงระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศกับองค์การระหว่างประเทศด้วยตนเอง

๒. กระทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น (โดยปกติข้อตกลงระหว่างประเทศเป็นข้อตกลงซึ่งปราศจากแบบ (absence de form) จึงอาจเป็นข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษร (written agreement) หรืออาจกระทำด้วยวาจา (verbal agreement) เป็นข้อตกลงแบบย่อ หรือผ่านแบบพิธีก็ได้)

๓. กระทำขึ้นระหว่างรัฐต่าง ๆ ทุกรูปแบบ โดยที่สังคมนระหว่างประเทศมีพัฒนาการมากยิ่งขึ้น องค์การระหว่างประเทศจึงมีความสามารถในการเป็นภาคีของสนธิสัญญาได้ สนธิสัญญาจึงมิได้จำกัดว่าต้องเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐอีกต่อไป แต่ยังรวมถึงกรณีที่องค์การระหว่างประเทศสามารถเข้าร่วมเป็นภาคีด้วย โดยอาจเป็นการทำสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกันเอง

๔. สำหรับชื่อเรียกขานขึ้นอยู่กับพฤติทางการทูตที่นิยมใช้กัน โดยอาจเรียกว่า สนธิสัญญา (Treaty) อนุสัญญา (Convention) พิธีสาร (Protocol) ปฏิญญา (Declaration) กฎบัตร (Charter) กติกาก (Pact) ธรรมนูญ (Statute) ข้อตกลง (Accord) ฯลฯ

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างข้อมติขององค์การระหว่างประเทศกับสนธิสัญญานั้น มีความสัมพันธ์กันนับแต่ สนธิสัญญาซึ่งเป็นกรรมสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศได้ให้อำนาจองค์กรต่าง ๆ ในการออก “ข้อมติ” รวมทั้งการตีความกรรมสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศในรูปแบบของการมี “ข้อมติตีความ”

^๕ดูเพิ่มเติม Anthony Aust, “Modern Treaty Law and Practice”, Second Edition, (United Kingdom: Cambridge University Press, 2007), pp.17-24., ประสิทธิ์ เอกบุตร, “กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม ๑ สนธิสัญญา”, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, ๒๕๕๑), หน้า ๖๗ - ๖๘. และนาตยา ทิพวันต์, อ่างแล้ว, หน้า ๕๖-๖๐.

^๖Vienna Convention on the Law of Treaties 1969 Article 2; 1(a).

“treaty” means an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation.



นอกจากนี้ ข้อติขององค์การระหว่างประเทศนั้นว่ามีอิทธิพลต่อการก่อตัวของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศ ในบางกรณี ข้อติยังมีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นขั้นตอนการดำเนินงาน (Programmatic rules) ซึ่งถือเป็นพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ข้อติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ เรื่อง ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) อันถือเป็นการวางรากฐานในการสร้างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และต่อมาได้มีการนำหลักการจากข้อติดังกล่าวมาสู่การจัดทำกติการะหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนด้านต่าง ๆ อันแสดงถึงบทบาทสำคัญของข้อติขององค์การระหว่างประเทศว่าส่งผลต่อการก่อเกิดกฎหมายระหว่างประเทศแม้ไม่ได้จัดว่าเป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศอย่างชัดเจนก็ตาม



ข้อติขององค์การระหว่างประเทศในลักษณะข้างต้นสามารถเรียกได้ว่าเป็น “กฎหมายอย่างอ่อน” หรือ “Soft law” ซึ่ง Lord McNair ได้จำแนกกฎหมายอย่างอ่อนได้ ๓ ลักษณะ ได้แก่

- ๑) ความตกลงที่ยังไม่มีผลผูกพัน (Non-binding agreements)
- ๒) แนวทางปฏิบัติโดยตั้งใจของบริษัทข้ามชาติ (Voluntary codes of conduct for transnational corporations) และ
- ๓) ข้อติขององค์การระหว่างประเทศ (Resolutions of international organizations)

โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ

อาจกล่าวได้ว่า แม้ข้อติขององค์การระหว่างประเทศจะได้รับการกล่าวถึงในฐานะที่เป็น “กฎหมายอย่างอ่อน” ก็ตาม แต่จากข้อเท็จจริงทั้งหลายในวงวิชาการกฎหมายระหว่างประเทศย่อมพิจารณาได้ว่า ข้อติขององค์การระหว่างประเทศได้มีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์และพัฒนาต่อเนื่องจนใกล้ชิดกับการเป็นกฎหมาย และในอนาคตข้างหน้าก็อาจพัฒนาเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับอย่างแท้จริง ซึ่งในประเด็นนี้ *Professor Dupuy* ได้มีความเห็นสนับสนุนว่า “A legitimacy which anticipates the legality of tomorrow”

ข. ข้อพิจารณาด้านการเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศของข้อติองค์การระหว่างประเทศ^{๑๐}

จากข้อบทในมาตรา ๓๘ (บี) ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศนั้น พิจารณาได้ว่า “จารีตประเพณีระหว่างประเทศ” นั้นต้องปรากฏในลักษณะที่เป็นพยานหลักฐานของการปฏิบัติโดยทั่วไปที่ได้รับการยอมรับในฐานะดังเช่นกฎหมาย (As evidence of a general practice accepted as law)

ดังนั้น จารีตประเพณีระหว่างประเทศจึงมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

^{๑๐} นาดยา ทิพวันต์, *อ้างแล้ว*, หน้า ๖๑-๗๕.



๑) องค์ประกอบทางวัตถุ (Material Element) หมายถึง พฤติกรรมหรือการปฏิบัติของรัฐ (State Practices) ที่กระทำจนเป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐ (Precedents)

๒) องค์ประกอบทางจิตใจ (Psychological Element) หรือที่เรียกว่า “Opinio Juris Sive Necessitatis” หมายถึง ความเชื่อมั่น (Convince) ของรัฐว่า สิ่งที่ได้กระทำนั้นมีลักษณะบังคับให้ต้องปฏิบัติตามหรือเป็นกฎหมาย

จากองค์ประกอบดังกล่าวอาจพิจารณาได้ว่า จารีตประเพณีระหว่างประเทศเป็นการปฏิบัติตามโดยรัฐ ด้วยความเชื่อมั่นว่ามีผลผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติเช่นนั้น ซึ่งแตกต่างจากการกระทำในลักษณะที่เป็นเรื่องของการทำตามมารยาท การกระทำฉันมิตร หรือการกระทำเพื่อความสะดวกสบาย หรือความรู้สึกที่ไม่ยอมรับว่าสิ่งนั้นจะมีผลทางกฎหมายติดตามมา ดังนั้น ในการพิสูจน์บ่งเกิดของจารีตประเพณีระหว่างประเทศจึงต้องมีองค์ประกอบครบทั้ง ๒ ประการ นอกจากนี้ จะต้องพิจารณาเงื่อนไขอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น แนวทางปฏิบัติของรัฐที่กระทำสืบต่อกันมา (Subsequent conduct) โดยมีองค์ประกอบในเรื่องระยะเวลา (Time element) เข้ามาเกี่ยวข้อง

ความสัมพันธ์ระหว่างจารีตประเพณีระหว่างประเทศกับข้อมติขององค์การระหว่างประเทศนั้น ผู้พิพากษา Tanaka ได้ให้ความเห็นไว้ในคดี South West Africa ว่า “การเกิดขึ้นขององค์การระหว่างประเทศ เช่น สันนิบาตชาติ และองค์การสหประชาชาติ ได้ทำให้การทูตแบบรัฐสภามีบทบาทมากกว่าวิธีการเจรจาระหว่างรัฐต่อรัฐตามแบบวิธีดั้งเดิม ซึ่งสิ่งนี้มีอิทธิพลต่อการก่อตัวของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ กล่าวคือ แทนที่รัฐใดรัฐหนึ่งจะประกาศความเห็นให้แก่รัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงก็สามารถที่จะใช้เวทีขององค์การระหว่างประเทศสำหรับการแสดงเจตนากรณีให้ปรากฏแก่รัฐอื่น ๆ ได้ทันที ทั้งนี้ ทางปฏิบัติของรัฐในอดีต การกระทำซ้ำกัน และ *opinio juris* ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของจารีตประเพณีระหว่างประเทศ จะต้องใช้ระยะเวลายาวนาน อาจนับเป็นร้อย ๆ ปี เพื่อรวมตัวกันจนเกิดเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศขึ้น แต่ในปัจจุบันมีความก้าวหน้าทางการสื่อสารและคมนาคม การก่อตัวของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศโดยอาศัยองค์การระหว่างประเทศจึงสามารถเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนั้น สาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ จำนวนขององค์การระหว่างประเทศที่มีอยู่หลายองค์การได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐ ตลอดจนการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ โดยการอาศัยข้อมติขององค์การระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือสำคัญที่กระตุ้นให้เกิดการก่อตัวของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศและใช้เวทีขององค์การระหว่างประเทศสำหรับการแสดงออกถึงทางปฏิบัติและความเชื่อมั่นทางกฎหมายของรัฐ ในปัจจุบันมีนักกฎหมายจำนวนหนึ่งเห็นว่า “*Opinio juris*” แต่เพียงประการเดียวก็เพียงพอที่จะก่อให้เกิดจารีตประเพณี ส่วนทางปฏิบัติของรัฐนั้น อาจมีใช้องค์ประกอบที่จำเป็นอีกต่อไป”

ผู้พิพากษา Jimenez de Arechaga อดีตประธานผู้พิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ได้อธิบายว่า ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศมีส่วนเกี่ยวข้องหรือก่อให้เกิดจารีตประเพณีระหว่างประเทศได้ใน ๓ ลักษณะ คือ



๑) เป็นการประกาศหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่มีอยู่ (Lex Lata - Declare existing law)

๒) เป็นการก่อตัวสู่กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (In Statu Nascendi - Crystallize emerging law) และ

๓) เป็นที่มาของการพัฒนาหลักจารีตประเพณีในอนาคต (De Lege Ferenda - The future development of a customary rule)

ในการพิสูจน์ว่าข้อมติขององค์การระหว่างประเทศเป็นบ่อเกิดของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศนั้น สามารถพิจารณาได้จากองค์ประกอบของจารีตประเพณีในแต่ละประการดังต่อไปนี้ด้วย กล่าวคือ

๑) องค์ประกอบทางวัตถุ (Material Element) หรือทางปฏิบัติของรัฐ (State Practices)

ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศนั้น แม้จะเป็นการกระทำฝ่ายเดียว (Unilateral act) ขององค์การระหว่างประเทศ แต่ก็ถือเป็นการแสดงถึงเจตนารมณ์ของรัฐสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนเป็นหลักฐานอันแสดงถึงการยึดถือปฏิบัติของรัฐสมาชิกด้วย

ผู้พิพากษา Ammoun ได้กล่าวสนับสนุนไว้ในคดี Barcelona Traction ว่า การแสดงท่าทีของตัวแทนรัฐในที่ประชุมขององค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะองค์การสหประชาชาตินั้น ถือว่าเป็นการก่อตัวของการปฏิบัติของรัฐ (State practices) และเป็นการสร้างแนวทางปฏิบัติของรัฐ (Precedents) ในอันที่จะนำไปสู่การก่อตัวของจารีตประเพณี (Custom)

ในคดี Fisheries Jurisdiction ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้มีการอ้างถึงข้อมติขององค์การสหประชาชาติในการประชุมเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๘ ในฐานะเป็นทางปฏิบัติของรัฐที่ก่อให้เกิดกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และ Michael Akehurst ได้แสดงความเห็นในประเด็นนี้ว่า การปฏิบัติขององค์การระหว่างประเทศสามารถสร้างหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศขึ้นได้ เนื่องจากองค์การระหว่างประเทศประกอบด้วยรัฐ จึงเท่ากับว่าการปฏิบัติขององค์การระหว่างประเทศย่อมสะท้อนการปฏิบัติของรัฐไปพร้อมกัน

นอกจากทางปฏิบัติของรัฐในองค์การระหว่างประเทศจะก่อให้เกิดกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศแล้ว ทางปฏิบัติขององค์การระหว่างประเทศเองก็ก่อให้เกิดจารีตประเพณีระหว่างประเทศได้เช่นกัน เช่น ในกรณีของการออกข้อมติที่ ๓๓๗ ของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ที่เรียกว่า การรวมตัวกันเพื่อสันติภาพ (Uniting for Peace Resolution) ซึ่งหลังจากนั้น สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้อ้างถึงข้อมติดังกล่าวอีกหลายครั้งในการระงับข้อพิพาทต่าง ๆ



๒) องค์ประกอบทางจิตใจ (Psychological Element) หรือความเชื่อมั่นทางกฎหมาย (Opinio Juris)

นอกเหนือจากหลักฐานในทางปฏิบัติของรัฐ (State practice) จะเป็นเงื่อนไขในการก่อตัว



ของจารีตประเพณีระหว่างประเทศแล้ว ความเชื่อมั่นดังกล่าวอาจแสดงออกได้ในหลายลักษณะ เช่น การกล่าวอ้างของรัฐ ความเห็นด้วยโดยเอกฉันท์ ความยินยอม และความคาดหวัง เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมติขององค์การระหว่างประเทศนั้น Blaine F. Sloan ได้แสดงความเห็นว่า ในบางกรณีข้อมติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติก็อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำซึ่งแสดงออกถึง “ความเชื่อมั่นทางกฎหมายของประชาชาติทั้งหมดในโลก” หรืออย่างน้อยก็ส่วนใหญ่ของประชาชาติในโลก และในหลายกรณี ข้อมติของสหประชาชาติก็อาจมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในกระบวนการยุติธรรมและในกระบวนการทางการทูต เพราะข้อมติของสหประชาชาติมีคุณสมบัติด้านการเชิญชวนโน้มน้าว (Persuasive) ต่อการวินิจฉัยว่า ประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนั้น ๆ มีว่าอย่างไร นอกจากนี้ ความเชื่อมั่นทางกฎหมาย (Opinio juris) ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับความเป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ อาจแสดงออกมาในรูปแบบของการออกเสียงลงมติของผู้แทนรัฐสมาชิกในสมัชชาใหญ่สหประชาชาติก็ได้

ปัจจัยที่สำคัญมากอีกประการหนึ่ง คือ ลักษณะและระดับของการสนับสนุนที่บรรดาประเทศต่าง ๆ ในโลกโดยส่วนรวมให้แก่ข้อมตินั้น ๆ ทั้งนี้ ข้อมติใดที่ได้รับเสียงสนับสนุนอย่างท่วมท้น หรือเป็นเอกฉันท์จากประชาชาติทั้งปวงของโลก ย่อมมีคุณค่าทางกฎหมายในฐานะเป็นบ่อเกิดของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศสูงมาก เพราะกรณีเช่นนั้นย่อมถือได้ว่าข้อมตินั้นเป็นการแสดงออกถึงความเชื่อมั่นทางกฎหมาย (Opinio juris) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เสียงสนับสนุนจากประเทศมหาอำนาจ ซึ่งมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องโดยตรงจะเป็นตัวกระตุ้นที่สำคัญในการก่อตัวของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศซึ่งเป็นสถาบันทางกฎหมายที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญสูงสุดด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ก็ยังมีการอ้างถึงหรือหยิบยกข้อมติขึ้นมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทในหลายคดี โดยได้ชี้ให้เห็นว่าข้อมติที่หยิบยกขึ้นมดังกล่าว เป็นหลักฐานของความเชื่อมั่นทางกฎหมาย (Opinio juris) เช่นกัน โดยในคดี Western Sahara ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้แสดงความเห็นไว้ว่า ข้อมติของสมัชชาใหญ่แม้ว่าจะไม่มีผลบังคับก็ตาม แต่ถ้าข้อมตินั้นได้มีขึ้นหลายโอกาสในระยะเวลาพอสมควร และมีสาระสำคัญเช่นเดียวกัน ตลอดจนได้รับการยอมรับจากประเทศส่วนใหญ่ในโลก ผลดังกล่าวสามารถทำให้เกิดกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศในรูปแบบจารีตประเพณีระหว่างประเทศได้

จากการที่ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศได้มีส่วนในการสร้างสรรค์กฎหมายระหว่างประเทศขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการกระตุ้นให้มีการก่อตัวของกฎเกณฑ์ การเป็นหลักฐานหรือองค์ประกอบในกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ การนำกฎเกณฑ์ที่มีอยู่แล้วเข้ามาบรรจุไว้ในข้อมติ การสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่ หรือแม้กระทั่งการที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้หยิบยกข้อมติบางประการมาพิจารณาว่าเป็นหลักฐานของจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ย่อมทำให้ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศดังกล่าวมีสถานะเป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศขึ้นได้ในเวลาต่อมา



ค. ข้อพิจารณาด้านการเป็นหลักกฎหมายทั่วไปของข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ^{๑๑}

จากการพิจารณาข้อบทมาตรา ๓๘ ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศนั้น หลักกฎหมายทั่วไป ย่อมหมายถึง หลักกฎหมายที่จะต้องได้รับการรับรองจากนานาอารยประเทศ (The general principles of law recognized by civilized nations) ซึ่งหลักดังกล่าว ย่อมต้องเป็นที่รับรู้และเข้าใจกันโดยทั่วไปในสังคมนานาประเทศ เช่น หลักความเสมอภาค (Equality) หลักความยุติธรรม (Equity) หลักกฎหมายปิดปาก (Estoppel) หลักสุจริต (Good Faith) หลักการป้องกันตนเอง (Self-defense) หลักประสิทธิภาพของรัฐ (Effectiveness) หลักเสรีภาพแห่งท้องทะเล (Freedom of the Sea) และหลักสนธิสัญญาต้องได้รับการเคารพและปฏิบัติตาม (Pacta Sunt Servanda)

สำหรับในประเด็นความสัมพันธ์ของหลักกฎหมายทั่วไปกับข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ นั้นจะเป็นไปในลักษณะโดยอ้อม กล่าวคือ ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศนั้น โดยตัวเอง (per se) จะไม่ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป แต่ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า กฎเกณฑ์ที่สร้างขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่สำคัญ (The emergence of an important new factor) โดยแม้ว่า ข้อมติจะเป็นการกระทำฝ่ายเดียว (Unilateral act) ขององค์การระหว่างประเทศ แต่ก็ถือเป็นสิ่งสะท้อนเจตนารมณ์ของรัฐสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของข้อมติในสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติซึ่งยอมรับมาจากเจตนารมณ์ของรัฐสมาชิกอันมีจำนวนเกือบทั้งหมดในสังคมนานาประเทศและเป็นที่รวมของชาตินานาชาติอารยะ (Civilized nations) ในการที่จะช่วยกันพัฒนาความก้าวหน้าของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยการมีข้อมติที่เป็นการสร้างกฎเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศขึ้น^{๑๒}



ความสง่าาย

เมื่อกล่าวถึงป่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ ย่อมเป็นที่เข้าใจว่าหมายถึงป่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศในทางเนื้อหา (Material sources of international law) ในลักษณะที่เป็นหลักฐาน (Evidence) อันแสดงถึงการมีอยู่ของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของรัฐต่าง ๆ โดยเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปตามมาตรา ๓๘ ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ว่ามีความหมายรวมถึง สนธิสัญญาระหว่างประเทศ จารีตประเพณีระหว่างประเทศ และหลักกฎหมายทั่วไปว่าเป็นป่อเกิดหรือที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ มาตรา ๓๘ ไม่ได้กล่าวถึงข้อมติขององค์การระหว่างประเทศว่าเป็นป่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศไว้อย่างชัดเจนแต่ประการใด

^{๑๑}นาคยา ทิพวันต์, *อ้างแล้ว*, หน้า ๖๐-๖๑.

^{๑๒}เฟิงอ้วง, หน้า ๒๓-๔๐.



จากการศึกษาพบว่า ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ (Resolutions of international organizations) โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ถึงแม้จะได้รับการกล่าวถึงในฐานะที่เป็น “กฎหมายอย่างอ่อน” แต่ก็พิจารณาได้ว่า ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ ได้มีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์และพัฒนาอย่างต่อเนื่องจนใกล้ชิดกับการเป็นกฎหมาย และในอนาคตข้างหน้าก็อาจพัฒนาเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับอย่างแท้จริงต่อไป

ข้อมติใดขององค์การระหว่างประเทศที่ได้รับเสียงสนับสนุนอย่างท่วมท้น หรือเป็นเอกฉันท์ จากประชาชาติทั้งปวงของโลก ย่อมมีคุณค่าทางกฎหมายในฐานะที่จะเป็นบ่อเกิดของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศสูง เพราะกรณีเช่นนั้นย่อมถือได้ว่าข้อมตินั้นเป็นการแสดงออกถึงความเชื่อมั่นทางกฎหมาย (Opinio juris) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เสียงสนับสนุนจากประเทศมหาอำนาจ และถ้าข้อมตินั้นได้มีขึ้นหลายโอกาสในระยะเวลาพอสมควร และมีสาระสำคัญเช่นเดียวกัน ตลอดจนได้รับการยอมรับจากประเทศส่วนใหญ่ในโลก ผลดังกล่าวสามารถที่จะก่อให้เกิดเป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศในรูปแบบจารีตประเพณีระหว่างประเทศขึ้นได้

ข้อมติองค์การระหว่างประเทศนั้น โดยลำพังตัวเอง (Per se) จะไม่ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป แต่ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า กฎเกณฑ์ที่สร้างขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่สำคัญ อันถือเป็นสิ่งสะท้อนเจตนารมณ์ของรัฐสมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของข้อมติในสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติซึ่งย่อมมาจากเจตนารมณ์ของรัฐสมาชิกอันมีจำนวนเกือบทั้งหมดในสังคมนานาชาติและเป็นที่ยอมรับของชาตินานาชาติอารยะ (Civilized nations) ในการที่จะช่วยกันพัฒนาการก้าวหน้าของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยการมีข้อมติที่เป็นการสร้างกฎเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศขึ้นได้ในอนาคต ๑





ปัญหาทุกอย่างมีทางแก้ไขได้

“... ในการปฏิบัติงานนั้น ย่อมมีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นได้เสมอ
เมื่อปัญหาเกิดขึ้นต้องแก้ไข อย่างทันท่วงทีพจนลุลกลามจนแก้ยาก
ขอให้ทุกคนระลึกว่าปัญหาทุกอย่างมีทางแก้ไขได้
ถ้าแก้คนเดียวไม่ได้ก็ช่วยกันคิด ช่วยกันแก้หลาย ๆ คน หลาย ๆ ทาง
ด้วยความร่วมมือปรองดองกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นจักได้ไม่กลายเป็นอุปสรรคขัดขวาง
และบั่นทอนทำลายความเจริญและความสำเร็จของการทำงาน ...”

(๑๐๘ มงคล พระบรมราชาธิราช
เพื่อความสุขและความสำเร็จของชีวิตแบบยั่งยืน, หน้า ๑๐๘)



www.otp.go.th

สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.)

กระทรวงคมนาคม เป็นองค์กรหลักในการเสนอแนะนโยบายและจัดทำแผนการขนส่งและจราจรอย่างมีเอกภาพเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการเดินทางของประชาชนและการขนส่งสินค้าให้สะดวก รวดเร็ว ประหยัด และปลอดภัย โดยคำนึงถึงการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาเป็นองค์รวมที่ยั่งยืนของประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามพันธกิจ คือ มีแผนและระบบการติดตามประเมินผลด้านการขนส่ง การจราจร และความปลอดภัยที่มีประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับและสามารถนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม และมีศูนย์ข้อมูลสารสนเทศด้านการขนส่ง การจราจรและความปลอดภัยที่ถูกต้อง อ้างอิงและเชื่อถือได้ สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้ในทุกระดับ



http://beid.ddc.moph.go.th

สำนักโรคติดต่ออุบัติใหม่ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข



ข่าวโรคติดต่ออุบัติใหม่ (BED Outbreak News) ข่าวเพื่อการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ข่าว/ประกาศ แนวทางมาตรการ จัดสื่อจัดจาง กิจกรรม

สำนักโรคติดต่อใหม่ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข

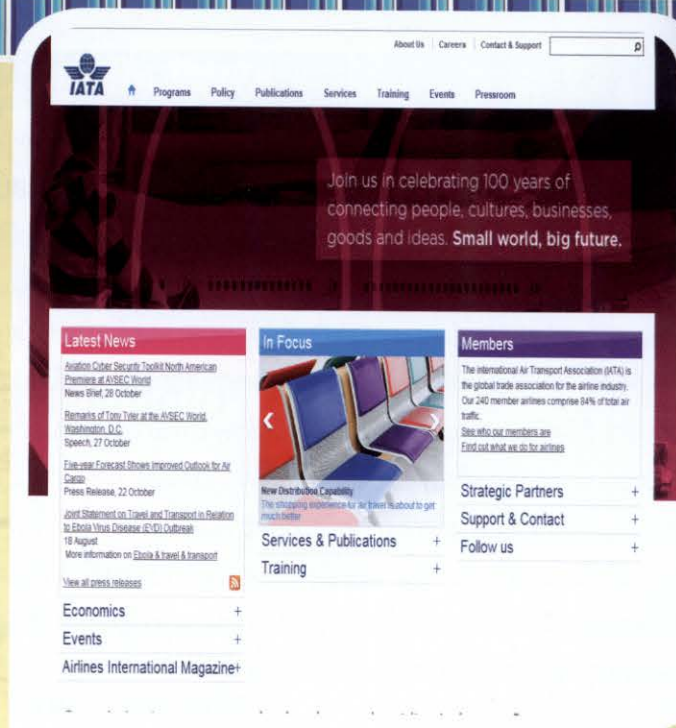
สำหรับโรคติดต่ออุบัติใหม่ ตามนิยามขององค์การอนามัยโลกนั้น หมายถึง โรคติดต่อที่เกิดจากเชื้อใหม่ (New infectious diseases) เช่น โรคไข้หวัดนก โรคไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ โรคติดเชื้อโคโรนาไวรัส โรคมือเท้าปาก เชื้อไวรัสซิกา โรคติดต่อที่พบในพื้นที่ใหม่ (New geographical areas) เช่น โรคไข้เวสต์ไนล์ โรคคว่ำบา โรคติดต่ออุบัติซ้ำ (Re-emerging infectious diseases) เช่น ไข้ทรพิษ คอตีบ กาฬโรค เชื้อก่อโรคที่ดื้อต่อยาต้านจุลชีพ (Antimicrobial resistant organism) และเหตุการณ์ฉงนใจ กระทบของมนุษย์ด้วยสารชีวะ หรือการใช้อาวุธชีวภาพ

สถานการณ์ของโลกในปัจจุบันปรากฏว่าได้มีการแพร่ระบาดของเชื้อโรคไวรัสอีโบล่าในประเทศแถบแอฟริกาทำให้มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ดังนั้นผู้ที่สนใจสามารถติดตามข้อมูลสถานการณ์ทั้งในประเทศที่มีการแพร่ระบาดของโรคและในประเทศไทย รวมทั้งบทความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และแนวทางป้องกันโรคสายพันธุ์นี้ แม้ยังไม่พบผู้ป่วยในประเทศไทยก็ตาม ผู้สนใจสามารถติดตามข้อมูลและสาระความรู้เกี่ยวกับไวรัสอีโบล่าเพิ่มเติมได้ที่เว็บไซต์ของสำนักโรคติดต่ออุบัติใหม่



www.iata.org

สมาคมขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ (The International Air Transport Association : IATA) เป็นองค์กรธุรกิจระหว่างประเทศที่ดำเนินงานโดยภาคเอกชนระดับโลกก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๘ ที่กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมด้านความปลอดภัยการขนส่งทางอากาศ เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างสายการบินที่เป็นสมาชิก ส่งเสริมมาตรฐานการบริการด้านการขนส่งทางอากาศ สมาคมฯ จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายพิเศษของประเทศแคนาดา ปัจจุบันมีสมาชิกรวมกันมากกว่า ๒๔๐ สายการบิน อันนับเป็นร้อยละ ๘๔ ของการจราจรทางอากาศทั้งหมดในโลก



www.aseanwatch.org

จับตาอาเซียน (ASEAN Watch) เป็นเว็บไซต์ที่เผยแพร่องค์ความรู้และความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับอาเซียนทั้ง ๓ สาขาหลัก คือ ประชาคมเศรษฐกิจ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม และการพัฒนาโครงการวิจัยที่จะสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับอาเซียน โดยได้มีการสร้างเครือข่ายระดมสมองเพื่อติดตามและวิเคราะห์ประเด็นสำคัญของอาเซียนที่มีผลกระทบต่อไทย นอกจากนี้ได้สร้างฐานข้อมูลงานวิจัยและงานเขียนเกี่ยวกับอาเซียนทั้งจากในประเทศและต่างประเทศกว่า ๑,๑๐๐ ชิ้น โดยมีการจัดแบ่งงานวิจัยต่าง ๆ เป็นหมวดหมู่อย่างเป็นระบบเพื่อให้ผู้สนใจเข้าถึงได้สะดวกยิ่งขึ้น

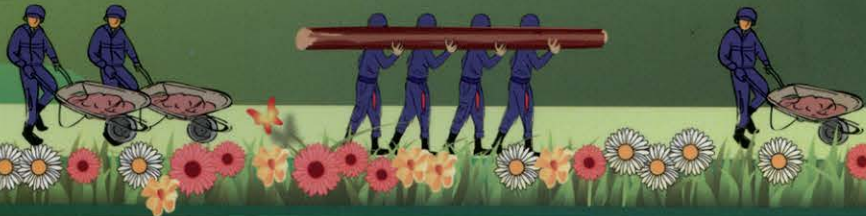




ร่วมกัน
“ปฏิรูปประเทศไทย”



“รู้รักสามัคคี”



ออกแบบและพิมพ์ที่
สำนักงานพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสมานติบัญญัติแห่งชาติ
๐ ๒๒๔๔ ๐๕๖๐, ๐ ๒๔๓๐ ๙๔๗๐, ๐ ๒๔๓๐ ๙๔๗๔