



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

THE SECRETARIAT OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

ปีที่ ๕๒ ฉบับที่ ๑ เดือน มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๗

เรื่องในฉบับ

สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

กับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๗

✎ ปราณพจน์ ศิลภภัทร

เรื่อง “ความยุติธรรมในสังคมไทยในการเข้าชื่อ

เสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

กรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภา”

๓๖

✎ นายสรศักดิ์ เพียรเวช

การใช้พระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(พ.ศ. ๒๕๕๐)

๘๑

✎ สุเทพ สิริพงษ์กุล

ซีอีโอ กับผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด (CEO and Provincial
Chief Executive Officers)

๑๓๒

✎ วิรัช วิรัชนิการวรรณ



LIRT

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

Legislative Institutional Repository of Thailand



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

THE SECRETARIAT OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการ
ในวงงานรัฐสภา และอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๓๔ อาคารนาคราทรทหารไทย (ชั้น ๕ c) ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี
กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๕ ๐๐๖๓, ๐ ๒๒๔๕ ๐๐๖๖

สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๓๔ อาคารนาคราทรทหารไทย (ชั้น ๕ C) ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี
กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๕ ๐๐๖๓, ๐ ๒๒๔๕ ๐๐๖๖

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนาม “ผู้จัดการรัฐสภาสาร” ไปยังกลุ่มงานผลิตเอกสาร

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โดยส่งตัวแลกเงินหรือธนาคัติ สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕

กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

อัตราค่าบำรุง ปีละ ๑๘๐ บาท

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้
เป็นของผู้เขียนแต่ละท่านไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการแต่อย่างใด



รัฐสภา

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้
เป็นของผู้เขียนแต่ละท่านไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการแต่อย่างใด



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาสาร

บทบรรณาธิการ

ที่ปรึกษา

นายพิฑูร พุ่มหิรัญ

นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

บรรณาธิการ

นางวนิดา มาสะวิสุทธิ

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวนศิริ

บรรณาธิการ

นางสาวสุนทร รักเมือง

กองบรรณาธิการ

นางอัจฉรา จูอินขง

นางสาวอารีวรรณ พูลทรัพย์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ องค์กรกิจชัย

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว

นางสาวอาภรณ์ เนืองเสริมฐ์

นางสาวธัญญา ยศพลพิพัฒน์

นางสาวลักขณ์ สวนเสริมฐ์

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นายสุภพงศ์ ขจรศิลป์

นับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเมื่อปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางหลักประกันเรื่องสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ อันเป็นการเริ่มต้นหรือจุดประกายความคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพ จวบจนรัฐธรรมนูญปัจจุบัน เนื้อหาสาระแห่งการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กร การจัดตั้งองค์กรเพื่อตรวจสอบ และหลักประกันในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทั้งของบุคคลทั่วไปและของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งได้มีการรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น ดังความในมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาได้อีกทางหนึ่ง

ซึ่งในเรื่องของ "การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน" กับ เรื่อง "สิทธิและเสรีภาพ" ท่านสามารถอ่านได้จากหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ นอกจากนั้นท่านจะได้รับความรู้จากเรื่อง "การใช้พระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย" และเรื่อง "ซีอีโอกับผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด" ด้วย

บรรณาธิการ



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๕๒ ฉบับที่ ๑ เดือน มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๗

สารบัญ

สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย กับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ <i>ศาสตราจารย์ ดิลกวัชร</i>	๗
เรื่อง “ความยุติธรรมในสังคมไทยในการเข้าชื่อ เสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน กรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภา” <i>ศาสตราจารย์ เพียรเวช</i>	๓๖
การใช้พระราชกำหนดตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) <i>ศาสตราจารย์ สุเทพ สิริพงษ์กุล</i>	๘๐
ซีอีโอ กับผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด (CEO and Provincial Chief Executive Officers) <i>ศาสตราจารย์ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ</i>	๑๓๒



สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย กับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ปราวณพงษ์ ดิลกภัทร*

ความเบื้องต้น

นับแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเมื่อพุทธศักราช ๒๔๗๕ นับแต่นั้นเป็นต้นมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางหลักประกันเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ขึ้นพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ แม้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาจะวางหลักประกันสิทธิและเสรีภาพ ขึ้นพื้นฐานไว้ไม่มากนัก ตลอดจนมีข้อจำกัดบางประการในการบังคับใช้ ตามบทบัญญัติดังกล่าว แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาก็ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายาม ในแนวความคิดเกี่ยวกับการวางหลักประกันเรื่องสิทธิและเสรีภาพเสมอมา

* เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองเรื่องสิทธิ และเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวดที่ ๖ มาตรา ๒๖ ว่า "การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ ทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้" และมาตรา ๒๗ บัญญัติว่า "สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความ กฎหมายทั้งปวง" จึงเป็นการแสดงโดยชัดแจ้งถึงการรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ที่องค์กรของรัฐทุกองค์กร จะต้องคำนึงถึงและต้องไม่กระทำการใดอันเป็นการทำให้กระทบต่อ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ยืนยันสิทธิดังกล่าวไว้ในหมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๔ ความว่า "ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง" อันเป็นการรับรองสิทธิและ เสรีภาพของบุคคลไว้อีกชั้นหนึ่ง อย่างหนักแน่น อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่บุคคลคงมีความหมายเพียงว่าองค์กรต่าง ๆ ของรัฐซึ่งรัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้น จะเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นไม่ได้เท่านั้น ไม่มีความหมายไปถึงขนาดว่าองค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไม่ได้เลย ถ้าหากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล โดยมีเจตนารมณ์เพื่อประโยชน์ในอันที่จะคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมอันเป็นประโยชน์สาธารณะ องค์กรของรัฐนั้นก็น่าจะมีอำนาจที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลบางประการได้เพื่อประโยชน์ ในการอยู่ร่วมกันของสังคมนั่นเอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงควรที่จะได้มีการศึกษาถึงสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ว่า มีความหมายอย่างไร มีสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย อะไรบ้างที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ และหากมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพบุคคลนั้น ควรจะดำเนินการทางศาลอย่างไร ศาลที่จะเกี่ยวข้องนั้นมีอำนาจหน้าที่เพียงใด และในที่สุดจะได้กล่าวถึงศาลรัฐธรรมนูญว่ามีความสัมพันธ์กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย อย่างไร

Legislative Institutional Repository of Thailand



แนวความคิดของจอห์น ล็อค ดังกล่าวก่อให้เกิดพัฒนาการทางความคิดที่สำคัญ ได้แก่ ความคิดที่เน้นว่ารัฐบาลมีอำนาจจำกัด เพราะมีความมุ่งหมายที่สำคัญเพื่อรักษาไว้ซึ่งความดีร่วมกัน อันได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สินของราษฎร รัฐจึงใช้อำนาจล่วงล้ำเข้าไปทำลายสิทธิเหล่านั้นของราษฎรไม่ได้ โดยสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่มีอยู่ควบคู่กับความเป็นมนุษย์ ด้วยเหตุดังกล่าวสิทธิตามธรรมชาติคือสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน จึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ และเป็นรากฐานของการจัดทำรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ต่อมา^๑

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า สิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ตามธรรมชาติและดำรงอยู่กับมนุษย์ โดยมนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพมาตั้งแต่ดั้งเดิมก่อนที่จะมีรัฐเกิดขึ้น และสิทธิและเสรีภาพที่มีอยู่ตามธรรมชาติดังกล่าว เป็นสิ่งที่รัฐจะต้องค้ำประกันและย่อมได้รับความคุ้มครองจากรัฐเสมอ

๑.๒ แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของไทยในอดีต

ดังนั้นได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ ๑.๑ ว่า สิทธิในชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สินเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และเป็นรากฐานของการจัดทำรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ ฉะนั้น การพิจารณาถึงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของไทย จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งในการพิจารณาถึงการยอมรับของรัฐที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

รูปแบบความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพได้ปรากฏขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นครั้งแรก^๒ ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕

^๑ แนวความคิดดังกล่าวได้รับการพัฒนาต่อมาจนนำไปสู่การประกาศสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนในสหรัฐอเมริกาและในฝรั่งเศส ดูรายละเอียดใน ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพ : วิทยุชน, ๒๕๔๓) หน้า ๓๖-๔๐.

^๒ บรรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญน่ารู้, (กรุงเทพ : วิทยุชน, ๒๕๔๓) หน้า ๑๐๐-๑๐๒



LIRT



รัฐธรรมนูญไม่ได้ แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เพิ่มหลักประกันในสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจที่ไม่ชอบจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหลักการดังกล่าวได้รับการยืนยันรับรองและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ๕) แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๖๔ รวมทั้งยังได้มีการขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กว้างขวางขึ้นโดยการเพิ่มเติม สิทธิเสรีภาพใหม่ ๆ ซึ่งไม่เคยได้รับความคุ้มครองและรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน ดังนี้

๑) การเพิ่มสิทธิที่จะได้รับการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่าตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๔๑)

๒) การเพิ่มสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูล หรือข่าวสารจากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ถึงวิธีการ หลักเกณฑ์ กระบวนการ และการกระทำของข้าราชการหรือเจ้าพนักงานของรัฐ ในเมื่อผลจากการกระทำนั้นอาจจะกระทบต่อการดำรงชีวิตของตน (มาตรา ๔๔ ทวิ)

๓) การรับรองสิทธิของบุคคลใดการประกอบอาชีพและการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งบัญญัติไว้เป็นครั้งแรก เพื่อรับรองระบบการค้าเสรี (มาตรา ๔๘ เบญจ)

๔) การขยายสิทธิในการเลือกตั้งด้วยการกำหนดให้ประชาชนผู้มีอายุ ๑๘ ปีบริบูรณ์มีสิทธิในการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก (มาตรา ๔๐๙ (๒)) จากเดิมที่ให้ประชาชนที่มีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไปเท่านั้น ที่มีสิทธิเลือกตั้ง

จากการพิจารณาถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่ผ่านมา ดังกล่าวข้างต้น กล่าวได้ว่า แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยได้เริ่มจุดประกายขึ้นนับตั้งแต่ประเทศมีพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ และได้มีพัฒนาการเรื่อยมาตราบจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพมาตั้งแต่ พุทธศักราช ๒๔๗๕ ตราบจนปัจจุบันเป็นระยะเวลา ๖๐ ปีก็ตาม แต่ก็ยังปรากฏอยู่เสมอถึงความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับความหมายและขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญว่ามีเพียงใด



ส่วนที่ ๒ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

๒.๑ ความหมายของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

ความหมายของสิทธิ

สำหรับความหมายของคำว่า “สิทธิ”

วรพจน์ วิชาวุฒิชัย เห็นว่า “สิทธิ” ตามความหมายทั่วไป หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใด อย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย^๔

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายของ คำว่า “สิทธิ” ไว้ว่า อำนาจอันชอบธรรม เช่น บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เขามีสิทธิ ในที่ดินแปลงนี้ ; (กฎ) อำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย^๕

ดังนั้น “สิทธิ” ตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจของบุคคลที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ว่าจะกระทำการใดได้อย่างอิสระ รวมทั้งบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ บุคคลอื่นกระทำการใด ให้แก่ตนและตนก็ย่อมจะต้องมีหน้าที่กระทำต่อบุคคลอื่นภายใต้สิทธิของบุคคลอื่นนั้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อมิให้การใช้สิทธิของบุคคลแต่ละคนล่วงเกินสิทธิของบุคคลอื่นนั่นเอง

ความหมายของเสรีภาพ

สำหรับความหมายของคำว่า “เสรีภาพ”

วรพจน์ วิชาวุฒิชัย เห็นว่า เสรีภาพ หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคล มีอิสระในการที่จะกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน^๖

^๔ วรพจน์ วิชาวุฒิชัย, *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพ : วิทยุชน, ๒๕๓๔) หน้า ๒๑.

^๕ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ (กรุงเทพ : นานมีบุ๊คส์, ๒๕๓๔) หน้า ๑๑๙๓

^๖ วรพจน์ วิชาวุฒิชัย, *อ้างแล้ว*, หน้า ๒๒.





พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายของ คำว่า “เสรีภาพ” ไว้ว่า น. ความสามารถที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามที่ตนปรารถนาโดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง เช่น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการนับถือศาสนา ความมีสิทธิที่จะทำ จะพูดได้โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น”

ดังนั้น “เสรีภาพ” ตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสามารถของบุคคลใน สภาพการณ์ นั้น ๆ ที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามที่ตนปรารถนาโดยไม่มีอุปสรรคมาขัดขวาง ทั้งนี้ การใช้สิทธิ เสรีภาพของบุคคลนั้นจะต้องไม่เป็นการละเมิดต่อเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย

หากจะกล่าวในภาพรวม ๆ จะเห็นได้ว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” เป็นคำที่ไม่อาจ แยกแยกจากกันได้ หรือควรที่จะต้องใช้ร่วมกันเป็น “สิทธิเสรีภาพ” เพราะทั้งสิทธิ และเสรีภาพเป็นสิ่งที่บุคคลสามารถกระทำการใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนประสงค์โดยมีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้ แต่สิ่งที่บุคคล นั้นกระทำจะต้องไม่เป็นการละเมิดต่อกฎหมาย และต้องไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของ บุคคลอื่นด้วย ทั้งนี้ เพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม และความเป็นอยู่ที่เป็นระเบียบของชุมชนที่ บุคคลนั้นอาศัยอยู่เป็นสำคัญ

๒.๒ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติถึง สิทธิและ เสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวด ๓ สรุปสาระสำคัญดังนี้

๑) สิทธิและเสรีภาพในร่างกายและสิทธิที่จะไม่ได้รับการทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีโหดร้ายและไร้มนุษยธรรม (มาตรา ๓๑)

กล่าวคือ บุคคลทุกคนจะต้องมีสิทธิและเสรีภาพในการกระทำของตน มีสิทธิในการดำเนินการสิ่งใดต่อร่างกายของตน หากสิ่งนั้นหรือการกระทำนั้นไม่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น ทั้งนี้รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลมิให้บุคคลได้รับการทรมาน การทารุณกรรม หรือ การลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายและไร้ซึ่งมนุษยธรรม

^๗ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, อ้างแล้ว, หน้า ๑๒๑๖-๑๒๑๗.



LIRT

๒) สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับใช้กฎหมายอาญาย้อนหลัง (มาตรา ๓๒)

สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่รับรองสิทธิของบุคคลว่าบุคคลใดก็ตามการกระทำใด ๆ ของบุคคลนั้นจะไม่มีผิด เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้ในขณะกระทำว่า การกระทำนั้นเป็นความผิดและการกระทำของบุคคลนั้นแม้เป็นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืน ต่อกฎหมาย หากกฎหมายมิได้กำหนดโทษไว้ บุคคลนั้นก็ไม่ต้องรับโทษ ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการ บังคับใช้กฎหมายอาญาแก่บุคคล

๓) สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนในคดีอาญาว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ (มาตรา ๓๓)

เป็นบทสันนิษฐานเบื้องต้นของกฎหมายว่าบุคคลนั้นย่อมถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์เสมอ จนกว่ารัฐจะพิสูจน์ได้โดยชัดแจ้งว่าบุคคลนั้นได้กระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของ กฎหมาย ที่ตราขึ้นและกฎหมายนั้นบัญญัติว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด

๔) สิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียงและความเป็นอยู่ส่วนตัว (มาตรา ๓๔)

กล่าวได้ว่า สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวเป็นสิทธิของบุคคลที่บุคคลอื่นจะมาส่องละเมิดมิได้ กล่าวคือ ทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะจัดการกับครอบครัวของตนเองอย่างเสรี มีสิทธิที่จะรักษาไว้ซึ่งเกียรติยศ และชื่อเสียงของตน และวงศ์ตระกูล และปกป้องมิให้บุคคลอื่นมากระทำการใดต่อเกียรติยศและชื่อเสียงของตน ประกอบกับความเป็นอยู่ของบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะมีความเป็นอยู่ตามวิถีชีวิตแห่งตนตามที่บุคคลนั้น ๆ พิจารณาซึ่งรัฐต้องรับรองถึงสิทธิและความมีอยู่ของเสรีภาพของบุคคล ดังกล่าว ทั้งนี้การกระทำใด ๆ ของบุคคลนั้นเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของตนนั้นต้องไม่ก่อให้เกิด การละเมิดต่อสิทธิของบุคคลอื่นด้วย

๕) เสรีภาพของบุคคลในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติตามความเชื่อ ของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (มาตรา ๓๕)

มนุษย์ทุกคนย่อมมีความเชื่อความศรัทธาในลัทธิศาสนาตามความเชื่อ หรือความเคารพนับถือของตน รัฐจะต้องไม่กระทำการใดอันเป็นการขัดขวางความเชื่อหรือ การยอมรับนับถือศาสนานั้น ๆ หากการกระทำของศาสนาหรือการกระทำของบุคคลนั้น ๆ ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของสังคมหรือความเป็นอยู่หรือการดำรงชีวิตของมนุษย์ด้วยกัน หรือมิใช่เป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายของรัฐ นอกจากนี้สำหรับมาตรา ๓๕ ยังหมายความว่า บุคคลจะนับถือศาสนาภายในของศาสนาหรือลัทธินิยมในทางศาสนาใดก็ได้ หรือจะไม่นับถือศาสนาใด ๆ เลยก็ได้ รัฐจะบังคับให้ราษฎรต้องนับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่ง โดยเฉพาะหรือห้ามมิให้ราษฎรนับถือ



ศาสนาใดศาสนาหนึ่งโดยเฉพาะ หรืออุปถัมภ์ศาสนาใด ศาสนาหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ละเลยไม่ให้เกิดการช่วยเหลือศาสนาอื่น ๆ เลยไม่ได้^๕

๖) สิทธิเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัว ที่จะได้รับความคุ้มครอง โดยรัฐจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม (มาตรา ๕๓ วรรคแรก)

โดยเหตุที่เด็ก เยาวชน เป็นบุคคลที่อาจจะได้รับผลกระทบมากที่สุดและ เป็นบุคคลที่จะต้องเติบโตเป็นอนาคตของประเทศสืบไป ดังนั้น จึงควรที่จะได้รับการปกป้องและคุ้มครองมิให้ได้รับความรุนแรงจากสังคมและต้องได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมจากรัฐในด้านต่าง ๆ ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดเรื่องสิทธิของเด็กและเยาวชนไว้ดังกล่าว

๗) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา หรือการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น และเสรีภาพของสื่อมวลชน โดยอาจแบ่งออกได้เป็น

๗.๑ การกำหนดห้ามมิให้มีการสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีโทรทัศน์ เพื่อลิดรอนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา หรือการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น (มาตรา ๓๙ วรรคสาม)

๗.๒ การกำหนดให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะภายใต้การจัดสรรและกำกับดูแลขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (มาตรา ๔๐)

๗.๓ การรับรองสิทธิเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็น โดยอิสระของพนักงาน หรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการสื่อสารมวลชน รวมถึงข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ในการที่จะไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของ กิจการของคนโดยการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นนั้นจะต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบอาชีพ

เนื่องจากบุคคลทุกคนย่อมสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ซึ่งการแสดงความคิดเห็นของบุคคลย่อมแสดงออกได้

^๕ รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุดพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (กรุงเทพ : วิทยุชน, ๒๕๕๓) หน้า ๖๔



ด้วยการพูด การพิมพ์ การเขียน การโฆษณา ซึ่งอาจทำได้โดยการเผยแพร่ข่าวสารทางสื่อสิ่งพิมพ์ และสื่อต่าง ๆ ทั้งในเวทีสาธารณะหรือสถานที่อื่นใด ดังนั้น บุคคลจึงควรที่จะได้รับการรับรองให้มี สิทธิดังกล่าวเพื่อรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้ไม่ใช้อำนาจเข้ากระทำต่อบุคคลนั้น เช่นการจับกุม คุมขัง หากการแสดงความคิดเห็นนั้นไม่เป็นการละเมิดต่อบุคคลอื่นใดหรือเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๔) เสรีภาพในทางวิชาการและสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่

๔.๑ การรับรองเสรีภาพในทางวิชาการ (มาตรา ๔๒)

๔.๒ สิทธิของบุคคลโดยเสมอกันในการรับรองการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า ๑๒ ปี (มาตรา ๔๓)

เนื่องจากการพัฒนาบุคคลในปัจจุบันเริ่มต้นที่การพัฒนาทางด้านการศึกษา และความรู้ความคิดของบุคคลซึ่งสามารถพัฒนาได้ด้วยการศึกษาของบุคคลในชาติ ดังนั้น งานทางด้านวิชาการและการศึกษาจึงควรได้รับการสนับสนุนและจะต้องไม่มีข้อจำกัด ไม่ว่าข้อจำกัดนั้นจะขึ้นจากฐานะของบุคคล สภาพแวดล้อม ความห่างไกลความเจริญ เป็นต้น ดังนั้น รัฐจะต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาและด้านวิชาการ เหตุดังกล่าวทุกคนในรัฐจึงมีสิทธิ ที่จะได้รับการรับรองถึงสิทธิและเสรีภาพในทางวิชาการและการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด

๕) สิทธิของชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา ๔๖)

คำว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ต่างจาก “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการปกครองของรัฐที่ครอบคลุมชุมชน ส่วนชุมชนท้องถิ่น ดั้งเดิมนั้นมีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมที่เกิดจากการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลาย ๆ คน โดยต้องเป็นชุมชนดั้งเดิมก่อนที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ การที่รัฐธรรมนูญไม่กล่าวถึงชุมชนท้องถิ่น ที่รวมกันใหม่ก็เพราะไม่แน่ใจว่าชุมชนท้องถิ่นที่เกิดจากการรวมตัวกันใหม่ จะเกิดขึ้นจากการจงใจ ที่จะเข้าไปใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ในการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือไม่^๔

^๔ บรรดาศักดิ์ อวรรณโก, รัฐธรรมนูญน่ารู้, (กรุงเทพ : วิญญูชน, ๒๕๔๒) หน้า ๑๐๐-๑๐๒



LIRT



๑๐) สิทธิของบุคคลย่อมเสมอกันในการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและ
ผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาล จากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสีย ค่าใช้จ่าย
(มาตรา ๕๒)

เนื่องจากสุขภาพของบุคคลเป็นเรื่องสำคัญและถือได้ว่าเป็นสิ่งที่เป็นพื้นฐาน
ของการดำรงชีพของบุคคล ดังนั้น การที่จะได้รับบริหารทางด้านสาธารณสุขจึงจะต้องได้รับ
ความเอาใจใส่และดูแลจากรัฐ โดยไม่ถูกกีดกันด้วยฐานะ และพื้นฐานความเป็นอยู่ของบุคคล
โดยรัฐมีหน้าที่ดูแลให้เหมาะสมและอย่างทั่วถึงในทุกภูมิภาคของประเทศ ดังนั้น เรื่องการสาธารณสุข
จึงเป็นเรื่องที่ได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นสิทธิพื้นฐานของบุคคล

๑๑) สิทธิของผู้ด้อยโอกาสในสังคมที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ได้แก่

๑๑.๑ สิทธิของเด็ก เยาวชน ซึ่งไม่มีผู้ดูแลที่จะได้รับการเลี้ยงดู และ
การศึกษาจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ (มาตรา ๕๓ วรรคท้าย)

๑๑.๒ สิทธิของบุคคลซึ่งมีอายุเกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอ
แก่การยังชีพ ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๕๔)

๑๑.๓ สิทธิของบุคคล ซึ่งพิการหรือทุพพลภาพที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก
ความสะดวกรับเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๕๕)

โดยที่สังคมประกอบไปด้วยบุคคลซึ่งแต่ละบุคคลมีความไม่เท่าเทียมกัน
ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ ร่างกาย ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดสภาพของความเหลื่อมล้ำ
ทางสังคมมากเกินไปจนทำให้สังคมไม่อาจดำรงอยู่ต่อไปได้ รัฐจึงควรที่จะเข้ามาดูแลในเรื่องของ
สิทธิของผู้ด้อยกว่าในสังคมนั้น ๆ เหตุดังกล่าวจึงมีการบัญญัติรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมสอดคล้อง
กับสภาพความเป็นจริงดังกล่าวของสังคม

๑๒) สิทธิของบุคคล ที่เกี่ยวกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่

๑๒.๑ สิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้
ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และ
รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี (มาตรา ๕๖ วรรคแรก)

๑๒.๒ สิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการ
ส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา ๕๖
วรรคท้าย)



๑๒.๓ สิทธิในการทำประชาพิจารณ์ หรือสิทธิที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๕๙)

ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาเพื่อประโยชน์ของมนุษย์ทุกคนรวมกันมิใช่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น การที่รัฐจะกีดกันบุคคลมิให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการที่รัฐจะดำเนินการต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เช่น การให้สัมปทาน จึงเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของทุกคนในชาติ ดังนั้น จึงมีการกำหนดให้ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนเพื่อร่วมคิดร่วมตัดสินใจในการจัดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐด้วย เพื่อการรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและมีให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ภายใต้อำนาจการตัดสินใจและการบริหารของรัฐเพียงผู้เดียว

๑๓) สิทธิของผู้บริโภคและการกำหนดให้มีการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค (มาตรา ๕๗)

สังคมในปัจจุบันเป็นสังคมที่พัฒนาไปสู่ระบบการตลาดซึ่งมีการจำหน่ายสินค้าเพื่อการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ผู้ซื้อสินค้าหรือผู้บริโภค จึงควรที่จะมีข้อมูลและสามารถในการพิจารณาถึงสถานภาพของสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่จะต้องใช้เป็นประจำ จึงควรที่จะรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่คุ้มครองผู้บริโภค คือพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยได้กำหนดสิทธิของผู้บริโภคไว้หลายประการ เช่น สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าและการบริการ และการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย เป็นต้น

๑๔) สิทธิของบุคคลที่จะได้รับทราบข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีข้อยกเว้นว่าการเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่นมิได้



๑๕) สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน (มาตรา ๖๐)

๑๖) สิทธิของบุคคลที่จะฟ้ององค์กรของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบ เนื่องจาก การกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น

๑๗) สิทธิของบุคคลที่จะต่อต้านโดยสันติวิธี ซึ่งการกระทำใด ๆ ที่เป็นไป เพื่อให้ ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ (มาตรา ๖๔, มาตรา ๖๕)

๑๘) สิทธิของบุคคลที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ภายใต้ บทบัญญัติของกฎหมาย (มาตรา ๓๐)

มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและ ได้รับ ความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และวรรคสองว่า ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน ซึ่ง นักวิชาการเห็นว่าเป็นเรื่องหลักความเสมอภาค^{๙๙} และเห็นว่าหลักรัฐธรรมนูญหลักนี้ องค์กรต่าง ๆ ของ รัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกัน ในสาระสำคัญแตกต่างกันหรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ตี เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคดังกล่าว เช่น ผู้เยาว์ บุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้ว ข้าราชการ ทนายความ วิศวกร เกษตรกร ต้องปฏิบัติแก่บุคคลแต่ละกลุ่มหรือประเภทเดียวกันเหมือนกันจึงไม่ขัดต่อหลัก ความเสมอภาค

ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยวางหลักความเสมอภาคไว้ในคำวินิจฉัย ที่ ๒๑/๒๕๔๖ ไว้อย่างชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของชนชาวไทยตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยให้ทุกคนมีความเสมอกันในกฎหมาย ซึ่งถือเป็น หลักความเสมอภาค โดยเฉพาะการรับรองสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงและการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา

^{๙๙} รองศาสตราจารย์ ดร.วราพงษ์ วิศรุตพัฒน์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, (กรุงเทพ : วิทยุชน, ๒๕๔๓) หน้า ๖๔.



LIRT

๑๕) เสรีภาพในการสื่อสาร (มาตรา ๓๗)

อย่างไรก็ตามสิทธิและเสรีภาพของบุคคลก็ไม่ได้มีมากมายจนไม่มีเขตจำกัด หรือว่าบุคคลสามารถใช้สิทธิของตนได้เสมอไป โดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของ บุคคลอื่น ทั้งนี้ เพราะหากบุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพของตนโดยไม่มีขอบเขตจำกัดแล้วย่อมจะทำให้เกิดความเสียหาย แก่บุคคลอื่นและในที่สุดย่อมกระทบต่อความมั่นคงของสังคม ดังนี้ จึงควรพิจารณาถึงขอบเขตของ สิทธิและเสรีภาพว่ามีเพียงใดด้วยเช่นกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘ วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิเสรีภาพของตนได้เท่าที่ ไม่ละเมิด สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน” ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพของตน และมีสิทธิใช้สิทธิและ เสรีภาพของตน แต่การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นจะต้อง

- ๑) ไม่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น
- ๒) ต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ และ
- ๓) ต้องไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน





ดังนั้นการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่ละคนจะต้องเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพของตนโดยคำนึงถึงบุคคลอื่น สังคม และศีลธรรมของสังคมนั้น ๆ ด้วย และต้องมีความเหมาะสมพอสมควรต่อการใช้สิทธินั้น ๆ โดยจะต้องไม่ทำให้เกิดผลเสียต่อบุคคลอื่นตลอดจนสังคมด้วยเช่นกัน

๒.๔ การบัญญัติกฎหมายที่จะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ

ในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ ว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง” ดังนั้น องค์กรของรัฐที่มีอำนาจหรือใช้อำนาจมหาชนจะต้องผูกพันกับเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้ เพราะสิทธิและเสรีภาพมีจุดมุ่งหมายที่จะคุ้มครองบุคคล (ปัจเจกบุคคล) จากอำนาจมหาชน

โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) มีหน้าที่ในการตรากฎหมายบังคับใช้ แก่ประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) จึงต้องไม่ให้บทบัญญัติของกฎหมายไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้เลย แต่การบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดรูปแบบและเนื้อหาของกฎหมาย ที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้เป็นหลักสำคัญ ได้แก่

๑. รัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องรูปแบบไว้ในมาตรา ๒๙ วรรคสอง กล่าวคือ การออกกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ด้วย และ

๒. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นจะต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง

ซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ ตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และจะจำกัดสิทธิเสรีภาพ ได้เท่าที่

จำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ด้วย

ผลจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) จะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญที่กำหนดรูปแบบและเนื้อหาของกฎหมายที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ ดังกล่าว ได้อำนาจให้เกิดอำนาจในการตรวจสอบแก้ศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบ ความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ว่ากฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) นั้นจะละเมิดต่อรูปแบบและเนื้อหาของสิทธิเสรีภาพ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ต้องคำนึงถึงประกอบ ด้วยไม่ได้

๒.๕ สิทธิของบุคคลเมื่อถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ

การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ อาจเกิด ขึ้นได้ในหลายกรณี ซึ่งแต่ละกรณีมีวิธีการเยียวยาได้ ดังนี้

๑) การละเมิดที่เกิดจากการออกกฎหมาย

๑.๑ กฎหมายนั้นเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด มาตรา ๒๖๔ ให้สิทธิแก่คู่ความ หรือศาลโดยศาลนั้นจะเห็นเองหรือคู่ความในคดีนั้น จะได้แย้งขึ้นมาก็ตาม ศาลนั้น ๆ สามารถส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยได้ว่าบทบัญญัติแห่ง กฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

๑.๒ หากบุคคลนั้นเองเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่ชอบ ด้วย รัฐธรรมนูญ บุคคลนั้นอาจยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามมาตรา ๑๙๘ เพื่อให้ผู้ตรวจ การแผ่นดินของรัฐสภา ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้

๒) การละเมิดที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายบริหาร

ไม่ว่าจะเกิดจากการตราพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง การกระทำของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคลที่ถูกกล่าวหาละเมิดนั้น

๒.๑ สามารถยกขึ้นกล่าวอ้างได้เองในชั้นศาลไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือ ศาลปกครอง

๒.๒ ผู้นั้นอาจยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ผู้ตรวจ การแผ่นดินของรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลปกครองวินิจฉัย



ส่วนที่ ๓ อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่^{๙๙} ดังต่อไปนี้

๑. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรณี

๑.๑ พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่นายกรัฐมนตรีไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา ๒๖๒)

กรณีนี้อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เป็นการควบคุมก่อนการบังคับใช้มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ คือ นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยยื่นผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี

๑.๒ พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญใช้บังคับแก่คดีใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา ๒๖๔)

กรณีนี้อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เป็นการควบคุมกฎหมายที่บังคับใช้แล้วมิให้ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ คือ ศาลที่พิจารณาคดีนั้น หรือคู่ความในคดีนั้น ซึ่งโต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๒. อำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๖๖)

กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องได้ คือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหา หรือประธานรัฐสภา

^{๙๙} คุรยละเียดใน ไพบุลย วรหะไพฑูรย, ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาทางการเมืองไทย (กรุงเทพ : เอกสารวิจัยส่วนบุคคลวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๕) หน้า ๔๕-๔๘.



๓. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง ได้แก่ กรณี

๓.๑ พิจารณาวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองใดขัดต่อสถานะ และการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการ พื้นฐาน แห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ (มาตรา ๔๗ วรรคสาม)

กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องได้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการบริหาร พรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่า มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมือง ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม รัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๓.๒ พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร้องขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับ พรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิคนั้น มีมติให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพ (มาตรา ๑๑๔ (๘))

กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องได้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมือง มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของ พรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค

๓.๓ พิจารณาวินิจฉัยว่า บุคคลหรือพรรคการเมืองกระทำการโดยใช้สิทธิและ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็น ประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตาม วิธีทางที่ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา ๖๓)

กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่อง คือ อัยการสูงสุด

๔. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยการวินิจฉัยชี้ขาดว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่ รัฐธรรมนูญกำหนดผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน หนี้สิน และเอกสารประกอบ ตามที่ กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน หนี้สิน และเอกสาร ประกอบด้วย ข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือไม่ (มาตรา ๒๙๕)

กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องได้ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ



๕. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภา และการสิ้นสุดตำแหน่งของรัฐมนตรี ได้แก่กรณี

๕.๑ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดหรือไม่ ตามมาตรา ๑๑๘ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๑) หรือ (๑๒) หรือมาตรา ๑๓๓ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) หรือ (๑๐) (มาตรา ๙๖)

กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องได้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยเข้าชื่อผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา

๕.๒ การสิ้นสุดตำแหน่งของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งตามมาตรา ๒๑๖ (๒) (๓) (๔) หรือ (๖) (มาตรา ๒๑๖ ประกอบมาตรา ๙๖)

กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องได้ เป็นกรณีเช่นเดียวกับข้อ ๕.๑

๖. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๙ หรือไม่ (มาตรา ๑๔๒)

กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องได้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยเข้าชื่อต่อประธานรัฐสภาเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

๗. อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ได้แก่กรณี

๗.๑ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอใหม่ มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่ (มาตรา ๑๓๗)

กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องได้ คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา

๗.๒ พิจารณาวินิจฉัยว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการธิการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือไม่ (มาตรา ๑๘๐)



LIART

กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องได้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา
จำนวนไม่น้อยกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยมีข้อสังเกตว่า กรณีนี้
รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้ต้องเสนอผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา

๗.๓ พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลในมาตรา ๑๔๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (มาตรา ๑๔๘)

กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของ
รัฐสภา

๗.๔ พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอเป็นการตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่ (มาตรา ๒๑๙)

กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องได้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิก เพื่อให้ส่งความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญ

๗.๕ พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อ
 บังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา
 แล้วแต่กรณี ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีข้อความ ขัดหรือแย้งต่อ
 รัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (มาตรา ๒๖๓)

กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องได้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยยื่นผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี

๗.๖ อำนาจหน้าที่อื่นตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ เช่น การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่ยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

จากอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อ



รัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมกฎหมายก่อนการบังคับใช้ไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือการควบคุมกฎหมายที่บังคับใช้แล้วไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ของศาลรัฐธรรมนูญประกอบกับในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ฝ่ายนิติบัญญัติ จะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดรูปแบบและเนื้อหาของกฎหมายที่อาจจะกระทบ ต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ว่ากฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะละเมิดต่อ รูปแบบและเนื้อหาของสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรองรับไว้หรือไม่

อย่างไรก็ตาม การที่บุคคลผู้ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพจะใช้สิทธิในทางศาล เพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยเพื่อระงับการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของตนหรือเยียวยา การละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของตนนั้น บุคคลนั้นอาจใช้สิทธิได้หลายทางดังที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดวางหลักเกณฑ์ไว้

ส่วนที่ ๔ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่สำคัญ

โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ว่ากฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะละเมิดต่อรูปแบบ และ เนื้อหาของสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรองรับไว้หรือไม่ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว ดังนั้น จึงควรกล่าวถึงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่สำคัญพอสังเขป โดยขอยก คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๕๖ มาพิจารณาดังนี้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๕๖ เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ กรณีพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ประเด็น พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริง นางผณิตรา ภัคเกษม และคณะมีหนังสือร้องเรียนกรณีพระราชบัญญัติ ชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็น ธรรมต่อสตรี และไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของหญิงให้เท่าเทียมกับชาย จึงขัดหรือ

แย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันใน กฎหมายและได้รับความคุ้มครอง ในกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญนั้นกระทำมิได้ จึงขอให้ผู้ร้อง (ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา) เสนอเรื่องพร้อม ความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ว่าพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ

ผู้ร้อง (ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา) พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้หญิงมีสามีที่ได้สมรสกันตามกฎหมาย ต้องเปลี่ยน ชื่อสกุลของหญิงนั้นมาเป็นชื่อสกุลของชายผู้เป็นสามี และเป็นการบัญญัติที่บังคับเฉพาะหญิงที่มีสามี ฝ่ายเดียว อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่เป็นบทบัญญัติรับรอง สิทธิของบุคคล ให้ได้รับความคุ้มครองและให้เกิดความเสมอภาคกันในทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง อีกทั้งได้ บัญญัติมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง ในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ดังนั้น การที่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุล ของสามีเท่านั้น ทำให้หญิงถูก ลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในการใช้ชื่อสกุลหลังจากสมรสกันตามกฎหมายแล้ว ทำให้เกิดความไม่ เสมอภาคทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง ทำให้หญิงไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับชาย และยังเป็น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่ง ความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล เพราะเป็นการบังคับเฉพาะเพศหญิงที่มีสามีเท่านั้น ทำให้หญิงมีสามีไม่มีสิทธิและเสรีภาพในการเลือก ใช้ชื่อสกุลได้อย่างอิสระ ซึ่งแตกต่างกับชายที่ไม่ได้ถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุลแต่อย่างใด อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยว กับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐



คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติชื่อสกุล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของชนชาวไทยตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยให้ทุกคนมีความเสมอกันในกฎหมาย ซึ่งถือเป็นหลักความเสมอภาค โดยเฉพาะการรับรองสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงและการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ หลักความเสมอภาคตามมาตรา ๓๐ มีพื้นฐานมาจากหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามธรรมชาติที่เป็นการยอมรับว่า สิทธิตามธรรมชาติของปัจเจกชนนั้นเป็นสิทธิที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทุกคน ซึ่งจะเป็นสิทธิ ที่มีมาตั้งแต่เกิดที่ทุกคนจะมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน และห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติอันทำให้เกิดความ ไม่เสมอภาคแก่บุคคลที่เรียกว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม แต่มีได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาด หากการเลือกปฏิบัตินั้นเป็นมาตรการเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาค โดยทำให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคสี่

การใช้ชื่อสกุลเป็นมาตรการของรัฐในการจำแนกตัวบุคคลเพื่อแสดงถึงแหล่งกำเนิดว่ามาจากวงศ์ตระกูลใดอันเป็นการแสดงเผ่าพันธุ์ เทือกเขาเหล่ากอของบุคคล โดยการใช้ชื่อสกุล ถือว่าเป็นเรื่องสิทธิของบุคคลที่มีอยู่อย่างเท่าเทียมกันทุกคน ทั้งนี้รัฐยังคงมีหน้าที่ให้ความคุ้มครอง บุคคลตามกฎหมายเพื่อมิให้การใช้ชื่อสกุลของบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสีย แก่บุคคลอื่นได้ และถือเป็นหน้าที่ของบุคคลทุกคนที่จะต้องมิให้การใช้สิทธิในการใช้ชื่อสกุลไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลอื่นเช่นกัน

ประเทศไทยได้นำระบบการใช้ชื่อสกุลมาใช้ครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ โดยหญิงมีสามียังคงใช้สกุลเดิมของตนไว้ ซึ่งปรากฏว่าในพระราชบัญญัติขนานนามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า “หญิงได้ทำการสมรสมีสามีแล้วให้ใช้ชื่อสกุลของสามี แลคงใช้ชื่อตัวแลชื่อสกุลเดิมของตนได้” ต่อมาได้มีการแก้ไข เรื่องการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี โดยพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช ๒๔๘๔ บัญญัติ ไว้ในมาตรา ๑๓ ว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” และพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ยังคงถือหลักการเรื่องการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีเช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติชื่อบุคคลพุทธศักราช ๒๔๘๔ โดยนำถ้อยคำเดียวกันบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒

ข้อที่ต้องพิจารณามีว่า ถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติ ชื่อบุคคลานั้น มีความหมายในลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น หรือเป็นการให้สิทธิแก่หญิงมีสามีสามารถใช้ชื่อสกุลของสามีได้ พิจารณาแล้ว เห็นว่า ถ้อยคำที่เป็นสาระสำคัญของมาตรา ๑๒ คือ คำว่า “ให้ใช้” ซึ่งมีลักษณะเป็นบทบังคับโดยชัดแจ้ง โดยพิจารณาเปรียบเทียบถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติขนานนามสกุลฯ แล้วเห็นได้ว่า ถ้อยคำมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ มาตรา ๖ ใช้คำว่า “...แลคงใช้ชื่อตัวแลชื่อสกุล เดิมของตนได้” ย่อมแสดงเจตนารมณ์ชัดเจนว่าหญิงเมื่อทำการสมรสแล้วยังคงมีสิทธิที่จะใช้ ชื่อสกุลเดิมของตนได้ เมื่อพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีการแก้ไขหลักการดังกล่าว โดยใช้ถ้อยคำเดียวกันในลักษณะเป็นบทบังคับ ย่อมแสดงว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคลฯ มีเจตนารมณ์ไม่ประสงค์ให้หญิงมีสามีมีสิทธิ ใช้ชื่อสกุลเดิมของตนต่อไป โดยเปลี่ยนแปลงหลักการจากเดิมให้หญิงมีสามีมีสิทธิที่จะใช้ชื่อสกุลเดิม ของตนได้ เปลี่ยนมาเป็นการบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเพียงฝ่ายเดียว



เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๑๒ มีลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น อันเป็นการลิดรอนสิทธิในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ทำให้ชายและหญิงมีสิทธิ ไม่เท่าเทียมกัน เกิดความไม่เสมอภาคกันทางกฎหมายด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ และสถานะของบุคคล เนื่องจากสิทธิการใช้ชื่อสกุลนั้นเป็นสิทธิของบุคคลที่แสดงเผ่าพันธุ์ เทือกเถา เหล่ากอของตน และเป็น สิทธิที่ทุกคนมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน โดยมีได้มีการแบ่งแยกว่า เป็นสิทธิของชาย หรือของหญิง อีกทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากการบังคับให้หญิงมีสามี ใช้ชื่อสกุลของสามีเพียง ฝ่ายเดียว โดยใช้สถานะการสมรสนั้น มิได้เป็นเหตุผลในเรื่องความแตกต่าง ทางกายภาพ หรือภาระ หน้าที่ระหว่างชายและหญิงที่มีผลมาจากความแตกต่างทางเพศ จนทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติ ให้แตกต่างกัน จึงไม่เป็นเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติแตกต่างกันในเรื่อง เพศและสถานะของ บุคคลได้

สำหรับข้ออ้างที่ว่า การเลือกปฏิบัติดังกล่าวมีเหตุผลทางสังคมที่ว่า เพื่อความเป็น เอกภาพและความสงบสุขของครอบครัว อีกทั้งสอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิต ของชนชาวไทยนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้ออ้างดังกล่าวรับฟังไม่ได้ เนื่องจากความเป็นเอกภาพ และความสงบสุขของ ครอบครัวเกิดขึ้นจากความเข้าใจ การยอมรับ และการให้เกียรติซึ่งกันและกันระหว่างสามีและภรรยา ประกอบกับกฎหมายที่ว่าด้วยการใช้ชื่อสกุลฉบับแรกของประเทศไทย เพิ่งตราขึ้นเมื่อปี ๒๔๕๖ โดย ก่อนหน้านั้นประเทศไทยไม่มีระบบการใช้ชื่อสกุล จึงไม่น่าจะเป็นเรื่องของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่มีมา ช้านาน อีกทั้ง การให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตน ได้นั้น เป็นเพียงการส่งเสริมให้ชายและ หญิงมีสิทธิอย่างเสมอภาคกันทางกฎหมายเท่านั้น

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นอันใช้บังคับ มิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๕๖ สรุปได้ว่า

๑. การใช้ชื่อสกุลของหญิงไทยที่มีสามีได้เริ่มขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ชื่อนานนามสกุล พุทธศักราช ๒๔๕๖ โดยกำหนดหลักการให้คนไทยทุกคนต้องมีทั้งชื่อตัวและชื่อสกุล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งชี้บุคคลและได้ทราบเทือกเถาเหล่ากอสืบมาแต่บิดา มารดาได้ เพื่อประโยชน์

ในการจดทะเบียนคนเกิดตาย และได้รับทราบว่าคุณคดีได้สมรสแล้ว โดยมาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

๒. ต่อมาได้มีการแก้ไขเรื่องชื่อสกุลหญิงมีสามี โดยพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช ๒๔๘๔ บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ ว่า “หญิงมีสามีให้ชื่อสกุลของสามี” (ซึ่งมีผลทำให้ หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีแต่เพียงอย่างเดียว จะใช้ชื่อสกุลของตนไม่ได้)

๓. พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้มีการตราพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ออกมาใช้บังคับ โดยยืนยันหลักการเดิม คือให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีแต่เพียงอย่างเดียว โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ ว่า หญิงมีสามีให้ใช้ชื่อสกุลของสามี

๔. ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยพระราชบัญญัติชื่อบุคคล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่เป็นการแก้ไขเฉพาะชื่อสกุลของหญิงหม้าย ที่ถึงแก่ความตายเท่านั้น

ดังนั้น พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับชื่อสกุลของหญิงมีสามีในมาตรา ๑๒ ถึงมาตรา ๑๔ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑๒ หญิงมีสามีให้ใช้ชื่อสกุลของสามี

มาตรา ๑๓ หญิงหม้ายโดยการหย่า ให้กลับไปใช้ชื่อสกุลเดิมของตน

มาตรา ๑๔ หญิงหม้ายโดยความตายของสามี จะใช้ชื่อสกุลสามีหรือใช้ชื่อสกุลเดิมของตนเองก็ได้

๕. มีปัญหาขึ้นมาสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอคำร้องขึ้นว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

๖. ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ไม่ขัดด้วยรัฐธรรมนูญเพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖



ผลจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว

๑. ทพญมีสามีที่พอใจจะใช้ชื่อสกุลของสามีต่อไปก็ยังคงใช้ได้ตามเดิม โดยถือว่า ทพญนั้นไม่ได้แย้งว่ามาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่ใช้บังคับต่อตน นั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖
๒. ทพญมีสามีซึ่งถูกบังคับตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ให้ต้องเปลี่ยนไปใช้ชื่อสกุลของสามีก็มีสิทธิเปลี่ยนกลับมาใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ โดยการร้องขอต่อนายทะเบียน

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๔๖ ดังกล่าว

๑. แสดงให้เห็นถึงสิทธิของบุคคลที่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนว่ามีสิทธิร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไปได้ ซึ่งเป็นการใช้สิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘
๒. ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักเรื่องความเสมอภาคของบุคคลไว้อย่างชัดเจน โดยเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยให้ทุกคนมีความเสมอภาคกันในกฎหมาย ซึ่งถือเป็นหลักความเสมอภาค โดยเฉพาะการรับรองสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงและการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ หลักความเสมอภาคตามมาตรา ๓๐ มีพื้นฐานมาจากหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามธรรมชาติที่เป็นการยอมรับว่าสิทธิตามธรรมชาติของปัจเจกชนนั้นเป็นสิทธิ ที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทุกคน ซึ่งจะเป็นสิทธิที่มีมาตั้งแต่เกิดที่ทุกคนจะมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน และห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่บุคคลที่เรียกว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม แต่ก็ได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาดหากการเลือกปฏิบัตินั้น เป็นมาตรการเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาค โดยทำให้บุคคลสามารถใช้สิทธิ และเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคสี่

๓. แสดงให้เห็นว่าสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยไม่ได้เพียงแค่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่ได้มีการนำไปปฏิบัติและรับเอาโดยฝ่ายตุลาการหรือศาล ที่จะทำให้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นรูปธรรมและปฏิบัติได้รวมทั้งสามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยได้อย่างแท้จริงตามแนวความคิด เรื่องสิทธิและเสรีภาพซึ่งมีวิวัฒนาการมายาวนานดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ตั้งแต่หัวข้อที่ ๒

ឥរុប

นับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบลัทธิราชาธิปไตยมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเมื่อพุทธศักราช ๒๔๗๕ นับแต่นั้นมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางหลักประกันเรื่องสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ อันเป็นการเริ่มต้นหรือจุดประกายความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพจนกระทั่งประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยได้รับการรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ

ดังนั้นจึงควรมีการพิจารณาและศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพซึ่งเอกสารฉบับนี้ได้กล่าวไว้ในส่วนที่ ๑ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพจึงได้นำมาขยายความใน เข้าใจมากยิ่งขึ้นในส่วนที่ ๒ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยกล่าวอธิบายถึงความหมายของสิทธิและเสรีภาพ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพ การบัญญัติ กฎหมายที่จะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งกล่าวถึงการใช้สิทธิของบุคคลเมื่อบุคคลนั้นถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ และเพื่อให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ของศาลที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญ จึงได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่ ๓ ทั้งนี้ในส่วนที่ ๔ ได้ยกคำวินิจฉัยที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ของชนชาวไทยมาเป็นตัวอย่าง เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการใช้สิทธิเมื่อถูกรบกวนหรือละเมิดต่อสิทธิ และเสรีภาพ ทำให้เห็นภาพที่เป็นรูปธรรมของการรับรองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อเป็นการยืนยันว่าบัดนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยได้รับการรับรองและได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรม ในทางปฏิบัติแล้ว





“ความยุติธรรมในสังคมไทยในการเข้าชื่อ เสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน กรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภา”

นายสรศักดิ์ เพียรเวช

ความเป็นมาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

ความเป็นมา

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับมาแล้วรวม ๑๖ ฉบับ รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑-๑๕ ได้กล่าวถึงเรื่องการเสนอกฎหมายว่าให้กระทำโดย คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๖ คือรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ได้กล่าวถึงการเสนอกฎหมายแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมา

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้จัดทำขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ เนื้อหาสาระเป็นไปตามกรอบข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดไว้ ๓ กรอบ คือ



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

กรอบที่ ๑ เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของพลเมือง ประกอบด้วย สิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมืองว่าด้วยหลักการในการแก้ไขปัญห สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ที่ยังไม่มีผลบังคับได้จริง และการแก้ไขปัญหการจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่กว้างเกินควร จนกระทบสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ และหลักการในการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของพลเมืองในระบอบการเมือง โดยการเปิดโอกาสให้พลเมืองมีส่วนร่วมในระบอบการเมืองมากขึ้น และการแก้ปัญหการกระจายอำนาจที่ยังไม่เป็นรูปธรรมชัดเจนในการปฏิบัติ

กรอบที่ ๒ เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งประกอบด้วย ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ระบบการควบคุมการทุจริต การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ป.ป.ป.) ที่เป็นอิสระ ตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การตรวจเงินแผ่นดิน

กรอบที่ ๓ เกี่ยวกับสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา พรรคการเมือง คณะรัฐมนตรีและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี

ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนอย่างเป็นทางการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เพื่อนำมาประกอบการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นับเป็นการเปิดศักราชใหม่ของการเมืองไทย ถือเป็นความหวังอันสูงส่งในการที่จะนำไปสู่การปฏิรูปทางการเมืองไทย และนำไปสู่การแก้ไขวิกฤติทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยประสบอยู่

รัฐธรรมนูญฉบับนี้นับว่ามีเนื้อหาสาระแห่งการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นในหลาย ๆ ด้าน เมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ไม่ว่าจะเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรการจัดตั้งองค์กรเพื่อตรวจสอบและหลักประกันในด้านการขยายสิทธิเสรีภาพทั้งของบุคคลทั่วไปและของชุมชน โดยจะเป็นพื้นฐานนำไปสู่การพัฒนาพรรคการเมืองไทยที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในอนาคต^๑

^๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , อภิวัฒน์รัฐธรรมนูญไทย : เส้นทางใหม่ของประชาชน , (กรุงเทพ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , ๒๕๔๑) , หน้า ๘



รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กล่าวถึงการเสนอกฎหมายแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้การเสนอกฎหมายจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน กรณีการเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นไปตามที่ได้กล่าวไว้ในมาตรา ๑๗๐ ดังนี้

มาตรา ๑๗๐ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ^๖

ความในมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญ ถือเป็นกฎหมายแม่บท ที่ให้อำนาจไปออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดต่าง ๆ ออกมาใช้บังคับ ต่อมาวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ ดังนี้

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาได้โดยตรง นอกเหนือจากสิทธิในการเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี และเนื่องจากมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้^๗

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่มีหลักการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่ในเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะของความอยุติธรรม คือ ผู้ร่างกฎหมาย เขียนกฎหมายให้ปฏิบัติได้ยากมาก ดังคำกล่าวที่ว่า “ชนชั้นใดเขียนกฎหมายก็เพื่อชนชั้นนั้น”

^๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ , มาตรา ๑๗๐.

^๗ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒



๓. วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้อาจกระทำโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง หรืออาจร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็ได้^๓

วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย มี ๒ วิธี ดังนี้

๓.๑ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภา

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเองครบจำนวนห้าหมื่นคนให้ยื่นเรื่องเสนอต่อประธานรัฐสภาโดยต้องมีเอกสารดังต่อไปนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา

(๒) แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย และผู้แทนการเสนอกฎหมายตามที่ประธานรัฐสภากำหนด พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงคนได้และสำเนาทะเบียนบ้านของทุกคน^๔

เมื่อประธานรัฐสภาได้รับเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ประธานรัฐสภาจัดการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร ถ้าเห็นว่าถูกต้อง ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อ ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่น ทั้งนี้ เฉพาะในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายผู้นั้นมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน

ในกรณีที่ผู้ใดมีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามประกาศ โดยมีได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้ง เพื่อให้ขีดฆ่าชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ภายในยี่สิบวันนับแต่วันปิดประกาศ

^๓ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒ , มาตรา ๖.

^๔ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒ , มาตรา ๗.



LIRT

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านแล้ว ให้ถือว่ารายชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ไม่มีการคัดค้านเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง และถ้ามีจำนวนครบห้าหมื่นคนให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป แต่ถ้ามีจำนวนไม่ครบห้าหมื่นคนให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบเพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบห้าหมื่นคนภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานรัฐสภา ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวมิได้เสนอการเข้าชื่อเพิ่มเติมจนครบห้าหมื่นคนให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง^๔

๓.๒ การเข้าชื่อโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไปประสงค์จะขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ให้ยื่นคำขอต่อประธานกรรมการการเลือกตั้ง พร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา^๕

เมื่อประธานกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำขอ ให้ดำเนินการจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งในแต่ละจังหวัด เพื่อดำเนินการประกาศให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละจังหวัดทราบว่ามีการเสนอกฎหมายในเรื่องใด และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายไปลงชื่อตามระยะเวลาและสถานที่ที่กำหนด ทั้งนี้ การกำหนดระยะเวลาเข้าชื่อต้องไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศ^๖

ในระหว่างระยะเวลาที่กำหนดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายในสถานที่ที่กำหนดไว้ในจังหวัดที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง

ในการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปแสดงตนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งพร้อมทั้งแสดงบัตรประจำตัวประชาชน

^๔ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ , มาตรา ๘.

^๕ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ , มาตรา ๙.

^๖ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ , มาตรา ๑๐.



หรือหลักฐานอื่นใดตามที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่าผู้แสดงตนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยถูกต้อง ให้จัดให้ผู้นั้นกรอกข้อความและลงชื่อในแบบพิมพ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในกรณีจำเป็นเพื่อให้การจัดการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยก็ได้^{๑๒}

ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอร้องขอ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดสถานที่ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในถิ่นที่บุคคลนั้นมีที่อยู่นอกเหนือจากการกำหนดสถานที่ในแต่ละจังหวัดได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตจังหวัดที่ตนมีสิทธิเลือกตั้งและหลักเกณฑ์การตรวจสอบการเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นได้ตามสมควร^{๑๓}

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งรวบรวมแบบพิมพ์ที่มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายส่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง และจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหมด^{๑๔}

ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งจัดส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปยังประธานรัฐสภา ถ้าประธานรัฐสภาเห็นว่าถูกต้องและมีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายครบห้าหมื่นคน ให้ประธานรัฐสภาดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป

^{๑๒} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ , มาตรา ๑๑.

^{๑๓} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ , มาตรา ๑๒.

^{๑๔} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ , มาตรา ๑๓.



ในกรณีที่มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่ครบห้าหมื่นคน ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งรายงานให้ประธานรัฐสภาทราบ เพื่อให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง^{๑๔}

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ และคำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
๒. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒
๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒
๔. ประกาศรัฐสภาเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒
๕. ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ. ๒๕๔๒

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนดังกล่าว มีกฎหมายที่เห็นว่าเป็นกฎหมายที่มีความมอดุธรรม คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากกฎหมายนี้มีเนื้อหาสาระไม่สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญโดยเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ มีสภาพบังคับมากเกินไป จนเป็นเหตุให้ปฏิบัติได้ยากมาก ดังนั้นกฎหมายนี้จึงมีความไม่เหมาะสม สมควรที่จะได้รับการแก้ไขต่อไป

องค์กร และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีองค์กร และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

^{๑๔} พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ , มาตรา ๑๔.



๑. องค์กร คือ

- ๑.๑ รัฐสภา
- ๑.๒ สภาผู้แทนราษฎร
- ๑.๓ วุฒิสภา
- ๑.๔ คณะรัฐมนตรี
- ๑.๕ คณะกรรมการการเลือกตั้ง

๒. บุคคล คือ

- ๒.๑ ประธานรัฐสภา
- ๒.๒ ประธานสภาผู้แทนราษฎร
- ๒.๓ ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- ๒.๔ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- ๒.๕ สมาชิกวุฒิสภา
- ๒.๖ ข้าราชการสังกัดรัฐสภา
- ๒.๗ เจ้าหน้าที่สังกัดคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- ๒.๘ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง
- ๒.๙ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ขอบเขตของปัญหาในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ปัญหาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน อยู่ที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ในมาตรา ๗

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเองครบจำนวนห้าหมื่นคนให้ยื่นเรื่องเสนอต่อประธานรัฐสภา โดยต้องมีเอกสารดังต่อไปนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา

(๒) แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและผู้แทนการเสนอกฎหมายตามที่ประธานรัฐสภากำหนด พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และสำเนาทะเบียนบ้านของทุกคน

กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เข้าชื่อกันเองเสนอต่อประธานรัฐสภา โดยจะต้องมีเอกสารตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เอกสารตามที่กฎหมายกำหนดไว้มีสิ่งที่ทำให้ผู้แทนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่สามารถทำให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้สำเร็จได้ก็คือ เรื่องของการจัดหาเอกสาร ดังนี้

๑. สำเนาทะเบียนบ้าน
๒. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน

เนื่องจากผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมิได้มีเอกสารดังกล่าวพกติดตัวไว้ด้วย การรวบรวมการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้แทนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทำได้เพียงการจัดทำร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอต่อรัฐสภาให้ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย หากเห็นชอบด้วยจึงขอให้ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายลงชื่อในเอกสารในแบบแสดงรายละเอียดเท่านั้น

ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นเหตุทำให้ไม่สามารถจะดำเนินการรวบรวมเอกสารตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ โดยมีสาเหตุมาจากกฎหมายกำหนดรายละเอียดไว้มากเกินไป ทั้ง ๆ ที่กฎหมายมีหลักการดี อีกทั้งปัญหาในการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เข้าชื่อกันเองเพื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภา ใช้งบประมาณในการดำเนินงานสูงมาก เพราะต้องจัดส่งเอกสารให้กับประธานรัฐสภาไม่น้อยกว่า ๑๕๐,๐๐๐ แผ่น

ความยุติธรรม การมีส่วนร่วมทางการเมือง วิธีการและขั้นตอน การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ความยุติธรรม (Justice)

“ความยุติธรรมคืออะไร” ถือได้ว่าเป็นคำถามอมตะ (philosophia perennis) ที่เริ่มถามขึ้นเมื่อสองพันห้าร้อยกว่าปีมาแล้ว ซึ่งนักคิดทางการเมืองที่ผ่านมามีความเห็นต่างพากัน ขบคิดหาคำตอบทั้งที่เป็นนามธรรมและรูปธรรมตลอดมา ผู้ที่เปิดศักราชในการตั้งคำถาม และค้นหา คำตอบว่า อะไรคือความยุติธรรมที่แท้จริง ก็คือ เพลโต

ภายใต้ปรัชญาความคิดของเพลโต นั้น ความยุติธรรมที่แท้จริงนั้นย่อมต้องมีความสัมพันธ์อย่างเป็นเนื้อเดียวกันกับความดี ความถูกต้อง และต้องมีความเป็นสัจธรรม ซึ่งก็หมายความว่า



LIRT



ความยุติธรรมที่แท้จริงนั้นย่อมต้องเป็นสิ่งที่ดี และเป็นอื่นไปไม่ได้คือต้องเป็นสิ่งที่ถูกต้อง รวมทั้งต้องมีความเป็นสากล ซึ่งก็คือไม่ว่าเราจะใช้ความหมายของความยุติธรรมในทีใดและในเวลาใดก็ตาม

การมีรัฐธรรมนูญไม่ได้หมายถึงว่าจะได้เป็นประชาธิปไตยเสมอไป แล้วความเป็นประชาธิปไตยก็ไม่ได้จำกัดและดูกันแต่ที่บทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญเท่านั้นหากเป็นเรื่องของจิตวิญญาณหรือเจตนารมณ์โดยรวมของระบอบการปกครองนั้น ๆ ว่า ยึดถือหลักการสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือว่าหลักการอำนาจนิยม ซึ่งเป็นกระแสหลักครอบงำชีวิต สังคมการเมืองไทยมาโดยตลอด เช่นเดียวกัน แม้ประเทศไทยจะได้มีรัฐธรรมนูญที่ได้ชื่อว่ามาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุดเท่าที่เคยมีมาและได้มีการประมวลปัญหาต่าง ๆ พร้อมเสนอทางออกใหม่ ๆ ให้กับสังคมไทยผ่านทางการกำหนดเอาไว้ในบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ ถึง ๓๓๖ มาตราแล้วก็ตาม ทั้งนี้ยังมีข้อพิจารณาหนึ่งที่น่าสนใจ ก็คือ เราไม่เคยเชื่อว่าเราเป็นเมืองขึ้นตะวันตก เวลานี้เป็นเมืองขึ้นทางสติปัญญา เราเป็นเมืองขึ้นทางเศรษฐกิจ เราเป็นเมืองขึ้นทางการเมือง เราเป็นเมืองขึ้นทางวัฒนธรรม แต่เราไม่รู้สีกตัว

รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ซึ่งบางคนเรียกว่า รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน และอธิบายว่า นี่คือหลักสำคัญอันหนึ่งในการย้ายฐานอำนาจรัฐจากอภิชนสู่ประชาชนอีกครั้ง แต่คงต้องพิจารณาดูด้วยว่าจะเป็นเรื่องจริงแท้หรือไม่ เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) มากน้อยเพียงใด ให้ประชาชนไทยมีส่วนร่วมในด้านการปกครองจริงหรือ หรือจะเป็นเพียงแค่การใช้เล่ห์เหลี่ยมของนักวิชาการและนักการเมืองบางคนหลอกลวงให้ประชาชนเชื่อและเข้าใจว่าเราคือเจ้าของอำนาจอธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย แท้ที่จริงแล้วพวกเขายังคงเป็นอภิชนในสังคมการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบไทยอยู่ต่อไป ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างในการเลือกตั้ง ส.ส. หรือ ส.ว. ซึ่งเป็นช่องทางสำคัญในการเข้าสู่อำนาจรัฐ โดยที่สภาร่างรัฐธรรมนูญร่างกฎหมายที่ใช้บังคับกับคนทั้งประเทศ แต่เขียนกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พวกตนเองและกีดกันคนอื่นออกไป ทำให้ประชาชนที่มีการศึกษาค่ำกว่าปริญญาตรี ถูกกีดกันออกจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญเขียนให้คน ๒ กลุ่มสามารถมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองที่แตกต่างกันไม่เสมอภาคกัน ไม่เท่าเทียมกัน เพราะประชาชนส่วนใหญ่นั้นเป็นเพียงผู้เลือก แต่ไม่มีโอกาสเป็นผู้ถูกเลือก แถมยังถูกบังคับให้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อรองรับการก้าวขึ้นสู่อำนาจของคนบางกลุ่มบางพวกที่จบปริญญาตรีแล้วเท่านั้น หรือแม้แต่บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรอิสระหรือองค์กรตรวจสอบ มีการ

กำหนดคุณสมบัติไว้อย่างมากมาย ที่สำคัญคือ มันปิดโอกาสประชาชนไม่ว่าจะอยู่ในฐานผู้เลือกหรือผู้ถูกเลือกก็ตาม นี่แหละคือโฉมหน้าที่แท้จริงของความยุติธรรมในโลกแห่งความเป็นจริง ซึ่งคงสร้างได้เพียงความยุติธรรมตามกฎหมายและสร้างความยุติธรรมเป็นเพียงอุดมการณ์ความเชื่อเท่านั้น ซึ่งในเรื่องนี้มีผู้เคยให้ความเห็นว่า กฎหมายกับความยุติธรรมนั้นเป็นคนละเรื่องกันไม่ใช่ถ้ามีกฎหมายแล้วความยุติธรรมจะเกิดขึ้นโดยปริยายอย่างที่นิยมเชื่อกัน ด้วยความยุติธรรมตามกฎหมายไม่ได้มีรากฐานใด ๆ มารองรับนอกจากตัวกฎหมายเองกฎหมายจึงเป็นเพียงการสร้างความสะดวกสบายให้กับอำนาจและความรุนแรงที่ตนเองสร้างขึ้นมารากฐานแห่งอำนาจของกฎหมายจึงเป็นรากฐานที่เปลือกเปล่า จับต้องไม่ได้ ไม่มีอยู่จริง เป็นเพียงมายาคติเท่านั้น ส่วนการที่คนเราเคารพกฎหมายก็มีใช้เพราะเห็นว่ากฎหมายคือความยุติธรรม แต่เพราะเห็นว่ากฎหมายมีอำนาจบังคับใช้รุนแรงมากกว่า^{๑๖}

การมีส่วนร่วมในทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยมากที่สุดมีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองเริ่มตั้งแต่กระบวนการเลือกตั้งนิติบัญญัติที่มาและคุณสมบัติของฝ่ายบริหาร การสร้างกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยการจัดตั้งองค์กรอิสระให้มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐ และสร้างกลไกการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน เพื่อปรับปรุงระบบการเมืองที่ภาคนักการเมืองมีบทบาทแต่เพียงฝ่ายเดียวไปสู่การให้ภาคพลเมืองมีส่วนร่วมในทางการเมืองควบคู่ไปกับนักการเมืองด้วย

นอกจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงแล้ว ประชาชนยังมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย^{๑๗}

^{๑๖} พิระพจน์ รัตนมาลี, "อำนาจอธิปไตย" รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๐ (กรกฎาคม ๒๕๔๕), หน้า ๑๑๐-๑๑๑.

^{๑๗} วิชรา ไชยสาร, "การมีส่วนร่วมในทางการเมืองกับการเมืองภาคประชาชน" รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๓ (พฤษภาคม ๒๕๔๕), หน้า ๔๕.





ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ผู้ที่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัตินอกจากจะได้แก่ คณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ประชาชนก็มีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ด้วย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๐ ว่า

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การรับรองสิทธิของประชาชนดังกล่าว เป็นการสอดคล้องกับหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน กล่าวคือ หากประชาชนเห็นว่าทั้งคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ยอมเสนอร่างกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ทั้งที่เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ประชาชนก็ควรมีสิทธิรวมกลุ่มกันเสนอร่างกฎหมายในเรื่องนั้นให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเองได้ อันอาจกระตุ้นให้ประเด็นในเรื่องนั้นได้รับการเอาใจใส่มากขึ้น โดยที่การพิจารณายังต้องเป็นไปตามกระบวนการในรัฐสภา^{๙๙}

หลักเกณฑ์เบื้องต้นในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้นมา ได้กำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายสรุปได้ดังนี้

วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ตามความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ ๒ วิธี คือ

^{๙๙} ซาติ ชัยเดชสุริยะ และมานิตย์ จุมปา “รัฐธรรมนูญใหม่กับการเข้าชื่อกันตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไปเพื่อเสนอร่าง กฎหมาย” รัฐธรรมนูญของเรา (กรุงเทพ : โรงพิมพ์เดือนตุลาจำกัด ๒๕๔๑), หน้า ๑๐๖.



LIRT

๑. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนร้องขอต่อประธานรัฐสภา

๒. การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ตามความในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ได้แก่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และจะต้องไม่เป็นผู้เสียสิทธิตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งนี้เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดร่วมลงชื่อเสนอกฎหมายโดยถูกต้องแล้ว จะถอนชื่อภายหลังมิได้

รูปแบบของกฎหมายที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาต้องจัดทำตามรูปแบบการเสนอกฎหมายอันประกอบด้วย

๑. บันทึกหลักการและเหตุผล

๒. ร่างพระราชบัญญัติ จะต้องแบ่งบทบัญญัติเป็นมาตรา ตลอดจนกำหนด หลักการ และวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายที่ชัดเจนและเพื่อประโยชน์ในการพิจารณากฎหมายของรัฐสภา ผู้แทนการเสนอกฎหมายอาจจัดทำบันทึกสรุปสาระสำคัญและ คำชี้แจงความมุ่งหมายของหลักการในแต่ละบทบัญญัติของกฎหมายที่เสนอให้พอเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละมาตราก็ได้

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้จะต้องมีหลักการตามหมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติถึงเรื่องต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

หมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้บัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในมาตรา ๒๖ ถึง ๖๕ ในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้



- ๑) การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (มาตรา ๒๘)
- ๒) การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล (มาตรา ๒๙)
- ๓) ความเสมอภาคของบุคคล (มาตรา ๓๐)
- ๔) สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย (มาตรา ๓๑)
- ๕) การรับโทษทางอาญา (มาตรา ๓๒)
- ๖) ความคุ้มครองจากข้อสันนิษฐานในคดีอาญาว่าไม่มีความผิด (มาตรา ๓๓)
- ๗) สิทธิส่วนบุคคลในเรื่องครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียงและความเป็นอยู่ส่วนตัว (มาตรา ๓๔)
- ๘) เสรีภาพในเคหสถาน (มาตรา ๓๕)
- ๙) เสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ (มาตรา ๓๖)
- ๑๐) เสรีภาพในการสื่อสาร (มาตรา ๓๗)
- ๑๑) เสรีภาพในการนับถือศาสนา นิกาย ลัทธิทางศาสนาและเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน (มาตรา ๓๘)
- ๑๒) การจัดสรรคลื่นความถี่ และการกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (มาตรา ๔๐)
- ๑๓) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาและการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น (มาตรา ๓๙-๔๑)
- ๑๔) เสรีภาพในทางวิชาการ (มาตรา ๔๒)
- ๑๕) สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน (มาตรา ๔๓)
- ๑๖) เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ (มาตรา ๔๔)
- ๑๗) เสรีภาพในการรวมกันเป็นหมู่คณะ (มาตรา ๔๕)
- ๑๘) สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (มาตรา ๔๖)
- ๑๙) เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง (มาตรา ๔๗)
- ๒๐) สิทธิในทรัพย์สิน การสืบทอดและการได้รับค่าเวนคืน (มาตรา ๔๘-๔๙)
- ๒๑) เสรีภาพในการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี (มาตรา ๕๐)
- ๒๒) ความคุ้มครองในเรื่องเกณฑ์แรงงาน (มาตรา ๕๑)



๒๓) สิทธิในการรับบริการทางสาธารณสุข (มาตรา ๕๒)
 ๒๔) สิทธิเด็กและเยาวชน (มาตรา ๕๓)
 ๒๕) สิทธิของผู้สูงอายุ (มาตรา ๕๔)
 ๒๖) สิทธิของผู้พิการหรือทุพพลภาพ (มาตรา ๕๕)
 ๒๗) สิทธิที่จะร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา ๕๖)

๒๘) สิทธิของผู้บริโภค (มาตรา ๕๗)
 ๒๙) สิทธิในการได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารจากรัฐ (มาตรา ๕๘)
 ๓๐) สิทธิในการได้รับข้อมูลในกิจกรรมที่จะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมสุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต (มาตรา ๕๙)

๓๑) สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน (มาตรา ๖๐)

๓๒) สิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๖๑)
 ๓๓) สิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ (มาตรา ๖๒)
 ๓๔) ข้อห้ามในการใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อล้มล้างระบอบการปกครอง (มาตรา ๖๓)
 ๓๕) สิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา ๖๔)
 ๓๖) สิทธิในการต่อต้านการได้อำนาจปกครองประเทศโดยมิชอบ (มาตรา ๖๕)

หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้บัญญัติถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ในมาตรา ๗๑ ถึง มาตรา ๘๙ ในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

๑) การพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต (มาตรา ๗๑)

๒) การจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช ความมั่นคงและรัฐ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา ๗๒)

๓) การให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองศาสนาทุกศาสนา (มาตรา ๗๓)
 ๔) การส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ (มาตรา ๗๔)
 ๕) การดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบ



งานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ การจัดสรรงบประมาณให้กับการบริหารงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๗๕)

๖) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง ตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา ๗๖)

๗) การจัดให้มีแผนพัฒนาการเมืองและมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงานของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ (มาตรา ๗๗)

๘) การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งพาตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง (มาตรา ๗๘)

๙) การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา ๗๙)

๑๐) การคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงชาย สงเคราะห์ คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี (มาตรา ๘๐)

๑๑) การจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม (มาตรา ๘๑)

๑๒) การส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพ (มาตรา ๘๒)

๑๓) การดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม (มาตรา ๘๓)

๑๔) การจัดระบบถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรมและรักษามลประโยชน์ของเกษตรกร ตลอดจนการส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกร เพื่อวางแผนการเกษตรและรักษามลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร (มาตรา ๘๔)

๑๕) การส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ (มาตรา ๘๕)

๑๖) การส่งเสริมและคุ้มครองแรงงาน (มาตรา ๘๖)

๑๗) การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาด รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ (มาตรา ๘๗)

๑๘) การตรากฎหมายและนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา ๘๘)

๑๙) การจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (มาตรา ๘๙)



วิธีการและขั้นตอนการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๑. กรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภา

- ๑.๑ การริเริ่มเสนอกฎหมาย ผู้แทนการเสนอกฎหมายจะต้องดำเนินการ ดังนี้
- ๑) จัดทำร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาโดยจะต้องจัดทำตามรูปแบบการเสนอกฎหมาย
 - ๒) จัดให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายกรอกข้อความตามแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่และลายมือชื่อ (แบบ ข.ก.๑)
 - ๓) รวบรวมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน
 - ๔) รวบรวมสำเนาทะเบียนบ้านของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน
- ผู้แทนการเสนอกฎหมายจะต้องรวบรวมรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนนำส่งให้ประธานรัฐสภาพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานข้างต้นให้ครบถ้วน
- ๕) ผู้แทนการเสนอกฎหมายจะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยแยกบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายออกเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามแบบแสดงบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก.๒) และกรอกข้อความตามแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อผู้แทนการเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก.๓) ให้ครบถ้วน
 - ๖) ผู้แทนการเสนอกฎหมายจะต้องรวบรวมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ในตาม ๑) - ๕) แล้วนำมายื่นที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในวัน เวลาราชการ

๑.๒ ขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภา โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ และประกาศรัฐสภาเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินงานตามขั้นตอน ดังนี้



๑) การรับมอบเอกสาร

ในวันที่มีการรับมอบเอกสารจากผู้แทนการเสนอกฎหมาย เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจะทำการตรวจสอบจำนวนเอกสารของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายว่ามีจำนวนกี่รายการ อะไรบ้าง โดยจะทำหนังสือยืนยันจำนวนรายการของเอกสารที่รับมอบให้ผู้แทนการเสนอกฎหมาย ลงลายมือชื่อกำกับ และลงลายมือชื่อพยาน เพื่อรับรองความถูกต้องของจำนวนเอกสาร

๒) การพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมามีหลักเกณฑ์ตาม หมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ตามความในมาตรา ๕ วรรคสองของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ โดยให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้วินิจฉัย

กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอไม่มีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ประธานรัฐสภาจะสั่งจำหน่ายเรื่อง

กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาจะมีบัญชาให้ดำเนินการในขั้นตอนต่อไปคือขั้นตอนการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร

๓) การตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะทำการตรวจสอบในเบื้องต้นว่าเอกสารที่ผู้แทนการเสนอกฎหมายส่งมานั้น มีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำเนาบัตรประจำตัว และสำเนาทะเบียนบ้านของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายถูกต้องและมีจำนวนครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

หากปรากฏว่ามีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและเอกสารหลักฐานครบก็จะดำเนินการจัดส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบความถูกต้องในการเสียสิทธิตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อไป

หากปรากฏว่ามีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและเอกสารหลักฐานไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งให้ผู้แทนการเสนอทราบเพื่อให้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบห้าหมื่นคนภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลา ๓๐ วันแล้ว ผู้แทนการเสนอกฎหมายยังไม่ส่งรายชื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมายและเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมให้ครบจำนวนห้าหมื่นคน ประธานรัฐสภาจะสั่งจำหน่ายเรื่องดังกล่าวและแจ้งการจำหน่ายเรื่องให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบ

เมื่อได้ทำการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารในเบื้องต้นแล้ว ปรากฏว่ามีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและเอกสารหลักฐานครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะจัดส่งบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายในส่วนที่เพิ่มเติม ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบว่าผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายดังกล่าวเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจริง หรือไม่ และเป็นผู้ที่เสียสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ อีกครั้งหนึ่ง

หากตรวจสอบแล้วปรากฏว่าผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนไม่ถึงห้าหมื่นคน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบเพื่อให้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมให้ครบห้าหมื่นคนภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

หากตรวจสอบแล้วปรากฏว่า ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายดังกล่าวเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งครบจำนวนห้าหมื่นคน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะจัดทำสรุปผลการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยแยกเป็นบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่ละจังหวัดเพื่อจัดส่งไปยังจังหวัดที่มีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อนำไปปิดประกาศต่อไป

๔) การปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและการคัดค้าน

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะทำหนังสือขอความอนุเคราะห์ผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการเขตในกรุงเทพมหานคร ในพื้นที่ที่มีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยจะจัดส่งประกาศรัฐสภาเรื่องบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและการคัดค้านรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย คำสั่งรัฐสภา เรื่องแต่งตั้งผู้รับคำร้องคัดค้านรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายของจังหวัดนั้น ๆ





เพื่อนำไปตีพิมพ์ในสถานที่ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด ได้แก่

๑. ศาลากลางจังหวัด
๒. ที่ว่าการอำเภอ
๓. สำนักงานเทศบาล
๔. ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล
๕. ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน
๖. เขตชุมชนหนาแน่น

การคัดค้านให้ผู้ที่มีชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยที่ตนมิได้ร่วมลงชื่อด้วยยื่นร้องคัดค้านต่อผู้ที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้งให้เป็นผู้รับคำร้องคัดค้านเพื่อให้ทำการขิดฆ่าชื่อของตนออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันตีพิมพ์ประกาศหากพ้นกำหนดดังกล่าวให้ถือว่าไม่มีผู้คัดค้าน โดยการยื่นคำร้องคัดค้านต้องทำเป็นหนังสือ ใช้อักษรคำสุภาพ และมีชื่อ ที่อยู่ของผู้ยื่นคำร้อง พร้อมทั้งแนบสำเนาบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้และสำเนาทะเบียนบ้าน พร้อมทั้งลงลายมือชื่อในคำร้องคัดค้านดังกล่าวด้วย

กรณีที่มีผู้ยื่นคำร้องคัดค้านการเข้าชื่อเสนอกฎหมายอันเป็นเหตุให้จำนวนรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีไม่ครบห้าหมื่นคน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายทราบเพื่อให้ยื่นรายชื่อเพิ่มเติมภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

กรณีที่ไม่มีผู้คัดค้านหรือมีการคัดค้านแต่จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนห้าหมื่นคนขึ้นไป ประธานรัฐสภาจะดำเนินการนำร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

๕) การนำกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

ในส่วนของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอเข้ามานั้นจะดำเนินการตามกระบวนการตราพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเป็น ๓ วาระ เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านการเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็จะจัดส่งให้วุฒิสภาพิจารณาเป็น ๓ วาระเช่นกัน เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านการเห็นชอบของทั้งสองสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ พระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย จากนั้นจะนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาและบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

๒. กรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๒.๑ การริเริ่มเสนอกฎหมาย

ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งร้อยคนขึ้นไปที่ประสงค์จะขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายดำเนินการ ดังนี้

(๑) จัดทำร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาโดยจะต้องจัดทำตามรูปแบบการเสนอกฎหมาย

(๒) สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่ขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(๓) จัดทำบัญชีรายชื่อของผู้ขอให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายซึ่งแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและตัวแทนผู้ยื่นคำขอ (แบบ ข.ช.๑)

(๔) รวบรวมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ของผู้ขอให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน

(๕) รวบรวมสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ขอให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน

(๖) นำเอกสารตาม ๑) - ๕) พร้อมทั้งกรอกข้อความตามแบบคำขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ช.๑) ส่งให้ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดก็ได้

๒.๒ ขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคนร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ. ๒๕๔๒ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินงานตามขั้นตอนพอสรุป ดังนี้



๑) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร

๒) หากเห็นว่าเอกสารทั้งหมดมีความถูกต้องจะแจ้งให้ตัวแทนผู้ยื่นคำขอทราบและส่งรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ยื่นคำขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไปให้ผู้อำนวยความสะดวกเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีรายชื่อผู้ยื่นคำขอดังกล่าวอยู่ในทะเบียนบ้านเพื่อปิดประกาศ ในสถานที่ต่าง ๆ ดังนี้

๑. ศาลากลางจังหวัด
๒. ที่ว่าการอำเภอ
๓. สำนักงานเทศบาล
๔. ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล
๕. ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน
๖. เขตชุมชนหนาแน่น

ให้ผู้ที่มีชื่ออยู่ในรายชื่อที่ปิดประกาศได้มีได้ร่วมลงชื่อด้วยยื่นหนังสือคัดค้านต่อ ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนั้น ๆ ตามแบบ ข.ช.๔ ภายใน ๒๐ วันนับแต่วันปิดประกาศ

๓) เมื่อมีผู้คัดค้านว่ามีได้ร่วมลงชื่อด้วย ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่มีการคัดค้านจะทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง หากข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้คัดค้านมิได้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายจริงก็จะดำเนินการขีดฆ่าชื่อนั้นออกจากบัญชีรายชื่อ

๔) ถ้าข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้คัดค้านเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะสั่งจำหน่ายหนังสือคัดค้านนั้น และแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบ

๕) เมื่อพ้นระยะเวลาคัดค้าน ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะรายงานผลการคัดค้านต่อเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๖) ถ้าปรากฏว่าผู้ขอให้มีการจัดการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งร้อยคน เลขธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งจะแจ้งให้ตัวแทนผู้ยื่นคำขอทราบ และเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อมีคำสั่งจำหน่ายเรื่อง

๗) ถ้าปรากฏว่าผู้ขอให้มีการจัดการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีจำนวนหนึ่งร้อยคนขึ้นไป คณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประกาศ



LIRT

กำหนดเวลาเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ช.๓) ซึ่งจะต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๕๐ วัน โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะจัดส่งประกาศดังกล่าวพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

๘) คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะกำหนดสถานที่ลงชื่อสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามแบบ ข.ช.๔ โดยจะทำการปิดประกาศกำหนดระยะเวลาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามแบบ ข.ช.๓ และประกาศกำหนดสถานที่ลงชื่อตามแบบ ข.ช.๔ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน และเขตชุมชนหนาแน่น พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ

๙) ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายแสดงตนต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพร้อมทั้งแสดงบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

๑๐) ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะทำการตรวจสอบหลักฐานตาม ๙) กับทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

๑๑) หากปรากฏว่าผู้นั้นเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะให้ผู้นั้นกรอกข้อความและลงลายมือชื่อในแบบคำขอเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ช.๕)

๑๒) หากปรากฏว่าผู้นั้นไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะแจ้งให้ผู้นั้นทราบทันที

กรณีที่มีการขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามถิ่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดตามทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกเขตจังหวัดและประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยมาแสดงตนต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ตนมีถิ่นที่อยู่พร้อมทั้งแสดงบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และลงชื่อตามแบบ ข.ช.๑๐ โดยจะต้องดำเนินการก่อนวันสุดท้ายของระยะเวลาเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน จากนั้นผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีถิ่นที่อยู่จะแจ้งไปยังผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ผู้เข้าชื่ออ้างว่ามีชื่ออยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตจังหวัดเพื่อตรวจสอบว่า ผู้นั้นมีชื่ออยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจริงหรือไม่



เมื่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีถิ่นที่อยู่ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบแล้ว หากผลการตรวจสอบถูกต้องก็จะบันทึกผลการตรวจสอบในช่องหมายเหตุตามแบบ ข.ช.๑๐ ว่า “ถูกต้อง” และลงลายมือชื่อกำกับไว้ในช่อง “หมายเหตุ” หากผลการตรวจสอบไม่ถูกต้องก็จะขีดฆ่าชื่อผู้เข้าชื่อและบันทึกผลการตรวจสอบในช่องหมายเหตุตามแบบ ข.ช.๑๐ ว่า “ไม่ถูกต้อง” และลงลายมือชื่อกำกับไว้ในช่อง “หมายเหตุ”

๑๓) เมื่อครบกำหนดระยะเวลาเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจะรวบรวมเอกสารเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน ๒๐ วัน

๑๔) ในกรณีที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบห้าหมื่นคน ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะรายงานให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง และเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งจะแจ้งให้ตัวแทนผู้ยื่นคำขอทราบและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบด้วย

๑๕) ในกรณีที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายครบห้าหมื่นคน ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องจัดส่งไปยังประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป และเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งจะแจ้งผลการดำเนินการให้ตัวแทนผู้ยื่นคำขอทราบและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบด้วย

ในส่วนของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสิทธิเลือกตั้งเสนอเข้ามานั้นจะดำเนินการตามกระบวนการตราพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเป็น ๓ วาระ เมื่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็จะส่งเรื่องให้วุฒิสภาพิจารณาเป็น ๓ วาระเช่นกัน เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านความเห็นชอบของทั้งสองสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ พระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย จากนั้นจะนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาและบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป^{๙๙}

^{๙๙} วิรัตน์ เนยสูงเนิน, “ความสำคัญของห้าหมื่นรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ” รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๓ (พฤษภาคม ๒๕๔๕), หน้า ๑๐๒-๑๑๓.

ผลการดำเนินการ และสภาพปัญหาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน กรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภา

ผลการดำเนินการการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

นับแต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๒ ขณะนี้รวมเป็นระยะเวลา ๓ ปี ๖ เดือน มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พอสรุปได้ดังนี้

๑. กรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภา จำนวน ๕ ฉบับ

๑.๑ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อม
ในสถานประกอบการ พ.ศ.

วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๒ แพทย์หญิง อรพรรณ เมธาติลกุล กับคณะ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อประธานรัฐสภา เมื่อตรวจสอบหลักฐานเอกสารแล้วปรากฏว่ามีเอกสารไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด โดยขาดหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้าน และสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนเป็นส่วนใหญ่

วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ประธานรัฐสภาได้สั่งจำหน่ายเรื่อง เนื่องจากมีจำนวน ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบห้าหมื่นคนตามที่กฎหมายกำหนด

๑.๒ ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ.

วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๒ นายอุบลศักดิ์ บัวหลวงงาม กับคณะ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อประธานรัฐสภา เมื่อตรวจสอบหลักฐานเอกสารแล้ว ปรากฏว่ามีเอกสารไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด โดยขาดหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้าน และสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนเป็นส่วนใหญ่

วันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๔๓ ประธานรัฐสภาได้สั่งจำหน่ายเรื่อง เนื่องจากมีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบห้าหมื่นคนตามที่กฎหมายกำหนด

๑.๓ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.

วันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ นายจรัส ขาสัก กับคณะ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อประธานรัฐสภา (ต่อมาวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๓ คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อสภาผู้แทนราษฎรด้วยเช่นกัน)



LIRT



เมื่อตรวจสอบตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว ปรากฏว่ามีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้สิทธิถูกต้อง ประธานรัฐสภาจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้รัฐสภาพิจารณา

วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการในวาระที่ ๑ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. โดยใช้ร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณาและมีตัวแทนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายร่วมเป็นกรรมาธิการด้วย แต่การดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จ ต่อมาเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ตกไป

ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชุดใหม่ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ร้องขอโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๔ ของรัฐธรรมนูญให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อไป และที่ประชุมรัฐสภาให้ความเห็นชอบ

วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. จำนวน ๓๕ คน โดยมีตัวแทนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการด้วย

วันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. และส่งเรื่องให้วุฒิสภาพิจารณา

วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๕ ที่ประชุมวุฒิสภามีมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ในวาระที่ ๓ โดยมีการแก้ไข วุฒิสภาจึงส่งให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

ขณะนี้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บรรจุในวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร โดยอยู่ระหว่างรอการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเป็นระยะเวลานานมากแล้ว โดยอาจจะไม่มีหวังที่จะได้มีโอกาสหยิบยกขึ้นพิจารณา

๑.๔ ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ พ.ศ.

วันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๒ นายณรงค์เลิศ สุรพล กับคณะ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อประธานรัฐสภา เมื่อตรวจสอบเอกสารหลักฐานแล้ว ปรากฏว่ามีเอกสารไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด โดยขาดหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้าน และสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนเป็นส่วนใหญ่

วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ผู้แทนการเสนอกฎหมายได้มีหนังสือกราบเรียนประธานรัฐสภาเพื่อขอดอนเรื่องดังกล่าว เนื่องจากมีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบห้าหมื่นคนตามที่กฎหมายกำหนด และประธานรัฐสภาได้อนุญาตให้ดอนเรื่องตามที่ร้องขอได้



LIRT

ในขณะเดียวกันรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

๑.๕ ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.

วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๔ นางระกาวัน สีชนะวานิชพันธ์ กับคณะ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อประธานรัฐสภา เมื่อตรวจสอบเอกสารหลักฐานและความถูกต้องในการใช้สิทธิแล้วปรากฏว่ามีจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ใช้สิทธิถูกต้องครบตามที่กฎหมายกำหนดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงจัดส่งบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปปิดประกาศในพื้นที่ที่มีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายอยู่ในทะเบียนบ้าน เพื่อให้ผู้ที่มีรายชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่ไม่ได้ร่วมลงชื่อด้วยทำการร้องคัดค้านเพื่อให้ขีดฆ่าชื่อของตนออกบัญชีรายชื่อดังกล่าว โดยมีกำหนดการรับคำร้องคัดค้านระหว่างวันที่ ๕ พฤศจิกายน - ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๔ เป็นเวลา ๒๐ วัน

ในระหว่างการดำเนินการจัดส่งบัญชีรายชื่อเพื่อนำไปปิดประกาศ คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นเรื่องด่วน โดยให้เหตุผลว่าต้องเร่งดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ผู้แทนการเสนอกฎหมายขอให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรชะลอเรื่องดังกล่าวไว้ก่อนโดยไม่ต้องการให้ร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาแต่เพียงฝ่ายเดียว เพราะร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งใกล้เคียงเสร็จสิ้นแล้ว แต่ไม่สามารถชะลอเรื่องดังกล่าวได้ ในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรได้มีการพิจารณาร่างดังกล่าวตามที่รัฐบาลเสนอ และมีมติรับหลักการในวาระที่หนึ่ง โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติแต่งตั้งตัวแทนของผู้แทนการเสนอกฎหมายร่วมเป็นกรรมาธิการในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ด้วย และใช้ร่างของรัฐบาลเป็นหลักในการพิจารณา ซึ่งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติครั้งนี้ได้มีการใช้ร่างของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายพิจารณาแต่อย่างใด เพราะเสนอร่างพระราชบัญญัติไม่ทัน

วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๔ ที่ประชุมวุฒิสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. โดยมีการแก้ไขวุฒิสภาจึงส่งให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๔ สภาผู้แทนราษฎรยังมิได้มีมติเห็นชอบด้วยกับกรณีที่วุฒิสภามีการแก้ไข

๒. กรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยการจัดการของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง จำนวน ๒ ฉบับ



๒.๑ ร่างพระราชบัญญัติสภาการเกษตรแห่งชาติ พ.ศ.

วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๒ นายเงิน ไขยศิริวามงคล และนายพรหม ดิชาวันกับคณะ ได้ร่วมกันร้องขอต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้ดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายดังกล่าว โดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

วันที่ ๒๐ มีนาคม - ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงส่งเรื่องให้ประธานรัฐสภาชุดที่ผ่านมาดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้รัฐสภาพิจารณา และประธานสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ผ่านมาได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมแล้ว

วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ตกไป

ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ร้องขอให้ทบทยกร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นมาพิจารณา โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๔ ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อไป และที่ประชุมรัฐสภาเห็นชอบด้วย

ขณะนี้ร่างพระราชบัญญัตินี้ค้างการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรประมาณ ๑ ปีกว่าแล้ว

๒.๒ ร่างพระราชบัญญัติธนาคารหมู่บ้าน พ.ศ.

วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๓ นายเงิน ไขยศิริวามงคล กับคณะ ได้ร่วมกันร้องขอต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายดังกล่าว โดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

วันที่ ๑ มีนาคม - ๘ มิถุนายน ๒๕๔๓ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้มีหนังสือกราบเรียนประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการสั่งจำหน่ายเรื่อง

วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่อง



**สภาพปัญหาการเข้าซื้อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน กรณี
การเข้าซื้อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภา**

จากการที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งประกาศใช้
บังคับเป็นต้นมา โดยมีกฎหมายแม่บท คือ รัฐธรรมนูญในมาตรา ๑๓๐ ใช้บังคับมาเป็นเวลาเกือบ ๕ ปี
และมีกฎหมายลำดับรอง คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ
มาเป็นเวลา ๓ ปี ๖ เดือน นั้น เห็นว่ากรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีปัญหาที่
เกิดจากเรื่องต่าง ๆ พอสรุปได้ ดังนี้

๑. ปัญหาที่เกิดจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าป้อนเส้นนอกกฎหมาย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นพระราชบัญญัติที่ถือว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดในเรื่องการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้มากที่สุดที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องปฏิบัติตาม โดยเฉพาะในเรื่องกรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ร่วมกันเข้าชื่อกันเองเพื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภากรณีดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาและไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างมากที่ทำให้ผู้ดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภาได้ กล่าวคือ ปัญหาเกิดจากความในมาตรา ๗ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดรายละเอียดไว้มากเกินไป โดยกำหนดให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารดังนี้

๑. แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก. ๑) ซึ่งเป็นแบบลงลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย
๒. สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้
๓. สำเนาทะเบียนบ้าน

กรณีดังกล่าวหมายถึง หลักฐานที่ผู้เข้าซื้อเสนอกฎหมายจะต้องยื่นต่อ
ประธานรัฐสภามี ๓ อย่าง ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ในการดำเนินการเข้าซื้อเสนอกฎหมายของผู้มี
สิทธิเลือกตั้ง จะมีปัญหาในเรื่องสำเนาบัตรประจำตัว และสำเนาทะเบียนบ้าน เพราะหลักฐานทั้ง ๒ อย่าง
นี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะไม่พกพาติดตัว จึงเป็นผลทำให้การดำเนินการรวบรวมหลักฐานการเข้าซื้อเสนอ



กฎหมายของผู้แทนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นไปด้วยความยากลำบากมาก ไม่สามารถจัดทำสำเนา ทะเบียนบ้านและสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนได้ โดยบางคนจะเก็บทะเบียนบ้านไว้ที่บ้าน และบางคนก็ได้มีทะเบียนบ้านอยู่ที่บ้าน เพราะเก็บไว้ที่บ้านพักในต่างจังหวัด ทำให้จะต้องเดินทางไปเอาทะเบียนบ้านในพื้นที่ต่างไกล บางคนจึงไม่เดินทางกลับไปเอาหลักฐานเพราะไม่คุ้มกับการลงทุน จึงเป็นเหตุให้ไม่สามารถหาหลักฐานได้ครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ตัวอย่างของปัญหาในเรื่องนี้มี ดังนี้

กรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ พ.ศ. (แพทย์หญิงอรพรรณ เมธาติลกกุล กับคณะ) เป็นผู้เสนอ โดยเสนอให้ประธานรัฐสภา (นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา) จากนั้น ประธานรัฐสภาได้มอบหมายให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร และดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ พอสรุปได้ ดังนี้

๑. ขั้นตอนการยื่นและรับมอบเอกสาร

วันที่ ๑๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ แพทย์หญิงอรพรรณ เมธาติลกกุล นายนิคม จันทรวิฑูร และนายสมศักดิ์ โกศัยสุข พร้อมด้วยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนประมาณ ๓๐๐ คน ได้เข้าพบประธานรัฐสภา ณ ห้องประชุมรัฐสภา ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๑ เพื่อเสนอกฎหมายโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยส่งเอกสารต่าง ๆ ดังนี้

๑) รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยผู้แทนการเสนอกฎหมายแจ้งในเบื้องต้นว่ามีจำนวนทั้งสิ้น ๕๐,๐๔๐ คน

๒) ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาในเบื้องต้นมีจำนวน ๓ ฉบับ คือ

- ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ พ.ศ.
- ร่างพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบางส่วนของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมไปเป็นของสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ พ.ศ.
- ร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.



LIRT

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบางส่วนของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมไปเป็นของสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ พ.ศ. และร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ออก โดยมีเหตุผลดังนี้

๑. กรณีการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. เพื่อให้รัฐสภาพิจารณานั้น เห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากรัฐสภาไม่มีอำนาจเสนอ และพิจารณาพระราชกฤษฎีกา เพราะองค์กรที่มีอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับคือ คณะรัฐมนตรี

๒. กรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายในครั้งนี้อยู่มีร่างพระราชกฤษฎีกา จำนวน ๑ ฉบับ และร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๒ ฉบับ เป็นการไม่ถูกต้อง เพราะเห็นว่าการเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรจะเสนอกฎหมายซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติได้ครั้งละ ๑ ฉบับ เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรที่ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีเสนอกฎหมายได้ครั้งละ ๑ ฉบับ แล้วส่งให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณารั้งละ ๑ ฉบับเช่นกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงได้มีการติดต่อไปยังผู้แทนการเสนอกฎหมายเพื่อทำความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว และในที่สุดคณะผู้แทนการเสนอกฎหมายก็ยอมรับที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ พ.ศ. เพียงฉบับเดียว

๒. ขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ

เมื่อประธานรัฐสภาได้รับเรื่องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายดังกล่าวจากผู้แทนการเสนอกฎหมายแล้วได้มอบหมายให้สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎรรับผิดชอบในการดำเนินการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ พ.ศ. มีความถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ วรรคสองของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ กล่าวคือ

๑) รูปแบบของร่างกฎหมายที่เสนอ ประกอบด้วย บันทึกหลักการและเหตุผล
ดังนี้



หลักการ ให้จัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และ
สิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการขึ้น

เหตุผล การประสบอันตรายและโรคที่เกิดขึ้นจากการทำงานเป็น
ปัญหาสำคัญ มีอัตราและความรุนแรงที่เพิ่มสูงขึ้น ก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจและสังคม
ของประเทศ เนื่องจากมาตรฐานด้านความปลอดภัย สุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน
และคุ้มครองผู้ป่วย ผู้ได้รับบาดเจ็บ ผู้ประสบอันตราย ตลอดจนผู้ได้รับผลกระทบอื่นยังมิได้รับการ
ปฏิบัติอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ สมควรให้มีสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและ
สิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระขึ้น เพื่อให้การส่งเสริม คุ้มครอง ป้องกัน
รักษา และฟื้นฟูสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ จึงจำเป็นต้องตรา
พระราชบัญญัตินี้

ตัวร่างพระราชบัญญัติ มีทั้งหมด ๓๖ มาตรา ประกอบด้วย หมวด ๑
การจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ หมวด ๒ สภาคุ้มครองความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมใน
สถานประกอบการ หมวด ๓ คณะกรรมการและผู้อำนวยการ หมวด ๔ การบัญชีและตรวจสอบ
หมวด ๕ บทเฉพาะกาล

๒) สาระสำคัญของกฎหมายมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่บัญญัติไว้ในหมวด ๕
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามมาตรา ๗๙ ที่บัญญัติให้รัฐต้องควบคุมและกำจัดการะมลพิษที่มีผลต่อ
สุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน และมาตรา ๘๖ ที่บัญญัติให้รัฐต้องคุ้มครอง
แรงงาน

๓) มีการแบ่งบทบัญญัติเป็นมาตราที่ชัดเจน ตลอดจนมีหลักการและวิธี
การในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย พอสรุปได้ดังนี้

- ต้องการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและ
สิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการขึ้นเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ
กระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคม โดยมีผู้แทนและหน่วยงานมาบริหารงาน

- ต้องการให้สถาบันดังกล่าวมีรูปแบบการบริหารงาน ประกอบด้วย
๕ ฝ่าย ฝ่ายละ ๑๐ คน ซึ่งประกอบด้วย ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง องค์กรผู้ประสบ
อันตรายจากการทำงาน ผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการ โดยมีการเสนอโครงสร้างการบริหารงานและ
การแบ่งส่วนงานในสำนักงานขึ้นใหม่

- ต้องการให้สถาบันที่มีที่มาของรายได้ โดยมาจากรายได้ต่าง ๆ กล่าว คือ รายได้จากการลงทุน รายได้จากเงินสะสมจากกองทุนเงินทดแทน รายได้จากค่าบริการ รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐ รายได้จากเงินอุดหนุนจากองค์กรอื่น ๆ

- ต้องการให้สถาบันดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่รับผิดชอบ ส่วนหนึ่งในการดำเนินการส่งเสริมศึกษาและวิจัย เพื่อคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ รวมทั้งการบริหารงานกองทุนเงินทดแทน

๓. ขั้นตอนการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร

ในส่วนของการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารนั้น ตามความในมาตรา ๗ และ ๘ วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ ประธานรัฐสภาจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารอันได้แก่ แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับ ชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย (ช.ก.๑) พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตร หรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถ แสดงตนได้และสำเนาทะเบียนบ้าน

ผลปรากฏว่าคณะผู้แทนการเสนอกฎหมายได้แจ้งในเบื้องต้นว่ามีจำนวนราย ชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้ง ๕๐,๐๙๐ คน นั้น เมื่อตรวจสอบแล้วพบว่าไม่ครบตามจำนวน ๕๐,๐๙๐ คน ตามที่แจ้งไว้ และไม่ครบจำนวนห้าหมื่นคน และพบว่าการส่งหลักฐานสำเนาบัตรประจำตัว และ สำเนาทะเบียนบ้านไม่ครบเป็นจำนวนมาก

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ทำหนังสือแจ้งให้ผู้แทนเสนอกฎหมายทราบเพื่อให้ยื่นรายชื่อและเอกสารเพิ่มเติมให้ครบตามที่กฎหมายกำหนด โดยผู้แทนเสนอกฎหมายได้ส่งรายชื่อและหลักฐานเข้ามาเพิ่มเติมเป็นระยะ แต่ไม่ได้แนบเอกสารหลักฐานสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้านมาด้วย ทำให้มีผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ยื่นเอกสารครบถ้วนน้อยมาก ในที่สุดผู้แทนการเสนอกฎหมายก็ยังไม่สามารถส่งรายชื่อและเอกสารหลักฐานครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ จนกระทั่งในวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประธานรัฐสภา จึงได้ลงนามสั่งจำหน่ายเรื่อง โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒

การดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนกรณีร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ พ.ศ. ซึ่งถือเป็นร่าง



พระราชบัญญัติฉบับแรกที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นับตั้งแต่เริ่มประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงยุติลงเพียงขั้นตอนการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร เนื่องจากตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารแล้ว ปรากฏว่ามีหลักฐานไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น จึงไม่สามารถนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้

สรุป ปัญหาดังกล่าวเกิดจากความในมาตรา ๗ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ ทำให้เกิดปัญหาแก่ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายคือ ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพราะกฎหมายฉบับนี้กำหนดรายละเอียดในเรื่องหลักฐานเอกสารสำเนาทะเบียนบ้าน และสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนที่จะต้องรวบรวมส่งให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบเป็นเรื่องที่กระทำได้ยากและต้องใช้งบประมาณสูง เนื่องจากเอกสารหลักฐานที่ต้องส่งให้ประธานรัฐสภามีเป็นจำนวนมาก โดยมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๕๐,๐๐๐ แผ่น จึงรู้สึกว่าการดังกล่าวเป็นความอยู่ดีธรรมในสังคม อย่างนี้กล่าวกันว่าทุกคนเสมอภาคกันในกฎหมาย จะเป็นจริงได้อย่างไร ในเมื่อตัวกฎหมายเองยังไม่มีเสมอภาคในตัวเอง จึงเป็นเหตุให้ต้องคิดว่า “ชนชั้นใดบัญญัติกฎหมายก็เพื่อชนชั้นนั้น” อันน่าจะเป็นเหตุที่ควรจะได้กลับมามองในเชิงปรัชญาการเมืองประกอบด้วย เพราะการออกกฎหมายต้องทำให้สังคมยุติธรรมทำให้สังคมดีขึ้น หรือสร้างความยุติธรรมให้ได้ มิใช่ความอยู่ดีธรรม

๒. ปัญหาที่เกิดจากการเมือง

จากการที่รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกมาใช้บังคับเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ถือเป็นหลักการที่ดี แต่ในทางปฏิบัติเห็นว่าเป็นเรื่องที่ตรงกันข้ามกัน เพราะหลักการดี แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่สูญเสียผลประโยชน์มักจะไม่ยอมให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอกฎหมาย ดังนั้น เรื่องนี้จึงเป็นปัญหาการเมือง เนื่องจากคณะรัฐมนตรี และพรรคการเมืองโดยเฉพาะพรรคร่วมรัฐบาลที่เป็นผู้ที่เกี่ยวกับกระบวนการในการเสนอและการพิจารณากฎหมาย เพื่อตรากฎหมายออกมามีบังคับบังคับมักจะไม่อยากให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายที่เสนอ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือพรรคฝ่ายค้านแต่เพียงฝ่ายเดียว จึงทำให้เกิดปัญหากับผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำหมิ่นคนไม่สามารถเสนอกฎหมายให้ รัฐสภาพิจารณาและตราออกมามีบังคับเป็นกฎหมายได้

ตัวอย่างของปัญหาในเรื่องนี้มีดังนี้



กรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. (นายจรูญ ขาสัก กับคณะ) เป็นผู้เสนอ โดยเสนอผ่านเลขานุการประธานรัฐสภา (นายบุรารานุนดิน อุเชิง ซึ่งเป็นเลขานุการของนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา) จากนั้น ประธานรัฐสภาได้มอบหมายให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร และดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ พอสรุปได้ดังนี้

๑. ขั้นตอนการยื่นและรับมอบเอกสาร

วันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ นายจรูญ ขาสัก ประธานเครือข่ายป่าชุมชนภาคเหนือ กับคณะ ได้ร่วมกันเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ต่อประธานรัฐสภาผ่านเลขานุการประธานรัฐสภา (นายบุรารานุนดิน อุเชิง) โดยส่งเอกสารต่าง ๆ ดังนี้

- ๑) ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.
- ๒) แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย (ข.ก.๑)
- ๓) รายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย พร้อมเอกสาร จำนวน ๑ ชุด

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการตรวจสอบเอกสารหลักฐานในเบื้องต้นแล้วพบว่าถูกต้อง จึงได้ดำเนินการในกระบวนการต่อไป

หมายเหตุ วันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๓ คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ให้สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาด้วยเช่นเดียวกัน

๒. ขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ

เมื่อประธานรัฐสภาได้รับเรื่องการเข้าชื่อเสนอแล้วได้มอบหมายให้สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มีความถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ วรรคสองของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ กล่าวคือ

- ๑) รูปแบบของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาประกอบด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล ดังนี้

หลักการ ให้มีกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน

เหตุผล โดยที่มาตรา ๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือ





วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยได้กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติดังนั้นจึงต้องมีกฎหมายส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นที่หลากหลายเพื่อการอนุรักษ์การจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน และทำให้ชุมชนท้องถิ่นมีความรู้สึกเป็นเจ้าของทรัพยากรป่า อันจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการช่วยรักษาระบบนิเวศธรรมชาติและสภาพแวดล้อม รวมทั้งเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นให้ดีขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ตัวร่างพระราชบัญญัติ มีทั้งหมด ๖๗ มาตรา ประกอบด้วย หมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน หมวด ๓ คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด หมวด ๔ การจัดตั้งป่าชุมชน หมวด ๕ การจัดการป่าชุมชน หมวด ๖ การควบคุมดูแลป่าชุมชน หมวด ๗ การเบิกถอนป่าชุมชน หมวด ๘ กองทุนป่าชุมชน และบทเฉพาะกาล

๒) สาระสำคัญของกฎหมายมีหลักการเกี่ยวกับเรื่องที่ยกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ตามมาตรา ๔๖ ที่ระบุถึงสิทธิของชุมชนท้องถิ่น ดังเดิมในการ "...มีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม..." มาตรา ๕๖ ระบุถึง "สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ" และในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามมาตรา ๗๔ ที่ระบุว่า "รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล..."

๓) มีการแบ่งบทบัญญัติเป็นมาตราที่ชัดเจน และมีหลักการและวิธีการในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น การกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ตลอดจนวิธีการดำเนินงานของป่าชุมชนทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ เป็นต้น

๓. ขั้นตอนการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร

ในส่วนของการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารนั้น ได้ดำเนินการนำเข้าข้อมูลเลขที่บัตรประจำตัวประชาชน ชื่อ ที่อยู่ลงโปรแกรมคอมพิวเตอร์แล้วทำการประมวลผล โดยเมื่อตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่ามีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งหมด ๕๓,๗๗๔ ราย และมีเอกสารหลักฐานครบ ๕๒,๖๔๘ ราย ซึ่งครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด



LIRT

๔. ขั้นตอนการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายและการคัดค้าน

ในมาตรา ๔ วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ว่าเมื่อได้มีการตรวจสอบเอกสารแล้วเห็นว่ามีความถูกต้อง ให้ประธานรัฐสภา จัดให้มีการปิดประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายในพื้นที่ที่มีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งในเรื่องนี้ประธาน รัฐสภามีคำสั่งรัฐสภาเรื่องแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับคำคัดค้านรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. และออกประกาศ รัฐสภาเรื่องบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. รวมทั้งการทำหนังสือขอ ความอนุเคราะห์ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้อำนวยการเขตในกรุงเทพมหานครที่มีรายชื่อผู้เข้าชื่อ เสนอกฎหมายอยู่เพื่อขอให้ ทำการปิดประกาศบัญชีรายชื่อดังกล่าวในสถานที่ที่กฎหมายกำหนด ได้แก่

๑. ศาลากลางจังหวัด
๒. ที่ว่าการอำเภอ
๓. สำนักงานเทศบาล
๔. ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล
๕. ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน
๖. เขตชุมชนหนาแน่น

ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่มีรายชื่อเป็นผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยมิได้ร่วมเข้าชื่อเสนอ กฎหมายด้วยยื่นคำร้องคัดค้านต่อประธานรัฐสภาหรือบุคคลที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้งเพื่อให้ชี้แจงข้อ ตนเองออกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ภายใน ๒๐ วันนับแต่วันปิดประกาศ หากพ้น กำหนดระยะเวลาการคัดค้านให้ถือว่ารายชื่อดังกล่าวที่ไม่มีการคัดค้านเป็นรายชื่อที่ถูกต้อง ซึ่งเมื่อครบ กำหนดแล้วปรากฏว่า ไม่มีผู้ยื่นคำร้องคัดค้านแต่อย่างใด

๕. ขั้นตอนการนำร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ... ที่ผู้มีสิทธิ เลือกตั้งเสนอ ได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยพิจารณารวมกับร่าง พระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีและร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมสภา ผู้แทนราษฎรได้มีมติรับหลักการในวาระที่ ๑ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราช บัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ... จำนวน ๒๗ ท่าน พิจารณาในวาระที่ ๒ โดยมีผู้แทนการเข้าชื่อเสนอ กฎหมายร่วมเป็นกรรมาธิการด้วยคือ ดร. เพิ่มศักดิ์ มกราริรมย์ แต่ยังไม่พิจารณาแล้วเสร็จ



LIART



วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร

วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๔ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในที่สุด พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีแล้วได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญขอให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อไป

วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ... จำนวน ๓๕ คน โดยมีตัวแทนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายร่วมเป็นกรรมการด้วย

วันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. และส่งเรื่องให้วุฒิสภาพิจารณา ที่ประชุมวุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ...

วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๕ จนถึงขณะนี้อยู่ระหว่างรอการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

สรุป ปัญหาที่เกิดจากการเมืองนี้ เป็นปัญหาที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองโดยเฉพาะคณะรัฐมนตรี หรือพรรคการเมือง โดยพรรคร่วมรัฐบาล ไม่ต้องการที่จะให้กฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน หรือองค์กรอื่นที่มีชื่อคณะรัฐมนตรี หรือพรรคการเมือง โดยพรรคร่วมรัฐบาลเสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาได้แต่เพียงฝ่ายเดียว เพราะผู้มีอำนาจทางการเมืองยังไม่มีความจริงใจที่จะให้มีการตราพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนออกมาใช้บังคับอย่างจริงจัง โดยปล่อยให้พระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนติดค้างอยู่ในวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเป็นระยะเวลานานมาก จึงรู้สึกว่าเป็นความอยุติธรรมในสังคม

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

บทสรุป

กรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีกฎหมายประกาศระเบียบ และคำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
๒. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒
๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒
๔. ประกาศรัฐสภาเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒
๕. ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ. ๒๕๔๒

การดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีองค์กร และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

องค์กร คือ

๑. รัฐสภา
๒. สภาผู้แทนราษฎร
๓. วุฒิสภา
๔. คณะรัฐมนตรี
๕. คณะกรรมการการเลือกตั้ง

บุคคล คือ

๑. ประธานรัฐสภา
๒. ประธานสภาผู้แทนราษฎร
๓. ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
๔. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
๕. สมาชิกวุฒิสภา
๖. ข้าราชการสังกัดรัฐสภา



๗. เจ้าหน้าที่สังกัดคณะกรรมการการเลือกตั้ง
๘. เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง
๙. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

**ปัญหาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน
กรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภามี ๒ ประการ คือ**

**๑. ปัญหาที่เกิดจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
พ.ศ. ๒๕๔๒**

ตามความในมาตรา ๗ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภากรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภา โดยให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายดำเนินการ ดังนี้

- ๑) จัดทำร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาโดยจะต้องจัดทำตามรูปแบบการเสนอกฎหมาย
- ๒) จัดให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายกรอกข้อความตามแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อ (แบบ ข.ก.๑)
- ๓) รวบรวมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน
- ๔) รวบรวมสำเนาทะเบียนบ้านของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน
ผู้แทนการเสนอกฎหมายจะต้องรวบรวมรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ได้จำนวน ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนนำส่งให้ประธานรัฐสภาพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานข้างต้นให้ครบถ้วน
- ๕) ผู้แทนการเสนอกฎหมายจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยแยกบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายออกเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามแบบแสดงบัญชีรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก.๒) และกรอกข้อความตามแบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อผู้แทนการเสนอกฎหมาย (แบบ ข.ก.๓) ให้ครบถ้วน
- ๖) ให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายรวบรวมเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ในตาม ๑) - ๕) แล้วนำมายื่นที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในวัน เวลาราชการ



LIRT

กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดที่มีสภาพบังคับมากเกินไป ในเรื่อง การบังคับให้ผู้แทนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายดำเนินการ รวบรวมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือ บัตรประจำตัวที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ ของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน และรวบรวมสำเนาทะเบียนบ้านของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน เป็น เรื่องที่ผู้แทนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายกระทำได้อย่างมาก เพราะผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมิได้มีหลักฐาน ดังกล่าวพกติดตัวอยู่ตลอดเวลา ทำให้การติดตามจัดหาเอกสารให้ครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้จึงไม่ สามารถกระทำได้ และหากมีหลักฐานไม่ครบ จะทำให้เสนอกฎหมายไม่ได้ ตามที่ได้มีการดำเนินการ มาแล้วในหลายพระราชบัญญัติ

ดังนั้น ความในมาตรา ๗ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีบทบัญญัติที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติ ทำให้ผู้ปฏิบัติปฏิบัติได้ยาก และต้อง ใช้งบประมาณในการดำเนินการสูงมาก พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีบทบัญญัติที่เป็นความอยุติธรรมในสังคม

๒. ปัญหาที่เกิดจากการเมือง

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การเสนอกฎหมายจะเสนอได้ก็แต่โดย

๑. คณะรัฐมนตรี
๒. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
๓. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

กรณีของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เสนอกฎหมายจะเสนอได้ เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น

การกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอกฎหมายได้ เป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นหลักการที่ดี แต่ในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่ ตรงกันข้ามกัน เพราะผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองไม่ต้องการให้กฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา เนื่องจากเห็นว่าจะทำให้คณะรัฐมนตรี หรือพรรคร่วมรัฐบาลเสียหน้า และเกรงว่าเป็นกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับการดำเนินการในนโยบาย ของคณะรัฐมนตรี หรือของพรรคร่วมรัฐบาล ดังนั้น ผู้มีอำนาจทางการเมืองจึงยังไม่มีความจริงใจที่จะให้มีการตรากฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนออกมาใช้บังคับอย่างจริงจัง





ดังเช่นร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ... เรื่องดังกล่าวถูกบรรจุอยู่ในระเบียบวาระการประชุมสภา มาเป็นระยะเวลานานมากแล้ว สภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี ยังไม่ต้องการให้กฎหมายที่ผ่าน รัฐสภา จึงทำให้กฎหมายดังกล่าวยังไม่ผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา จึงรู้สึกว่าเป็นความ อยู่ดีธรรมในสังคม

ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าสมควรที่จะ มีการแก้ไขปัญหาดังนี้

๑. ให้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการรับผิดชอบกรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิ เลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน เช่น รัฐสภา คณะกรรมการเลือกตั้ง จัดสัมมนาทางวิชาการเพื่อ ระดมความคิดเห็นและวิจารณ์พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่ามีข้อดี ข้อเสีย และเกิดประโยชน์สมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจริง หรือไม่ อย่างไร เพื่อนำผล การสัมมนาที่ได้มาเป็นปรัชญาในการแก้ไขกฎหมาย หรือสร้างกฎหมายให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ ทางสังคม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการใช้กฎหมายต่อไป

๒. ให้มีการแก้ไขความในมาตรา ๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอ กฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยตัดคำว่า “พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชน ที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และสำเนา ทะเบียนบ้านของทุกคน” ออก

ดังนั้น ความในมาตรา ๗ เมื่อมีการแก้ไขแล้ว จะเป็นดังนี้

“มาตรา ๗ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเองครบจำนวน ห้าหมื่นคนให้ยื่นเรื่องเสนอต่อประธานรัฐสภา โดยต้องมีเอกสารดังต่อไปนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณา

(๒) แบบแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อเสนอ กฎหมายและผู้แทนการเสนอกฎหมายตามที่ประธานรัฐสภากำหนด”

เหตุผล เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยผู้แทนการเข้าชื่อ เสนอกฎหมายไม่ต้องดำเนินการรวบรวมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย



LIRT

ทุกคน และไม่ต้องรวบรวมสำเนาทะเบียนบ้านของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายทุกคน ซึ่งจะทำให้ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเท่านั้น อันจะทำให้การดำเนินงานได้รวดเร็วยิ่งขึ้น รวมทั้งการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะสิ้นเปลืองงบประมาณน้อยลง

๓. ให้มีการเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมในแนวความคิดของผู้มีอำนาจทางการเมืองโดยให้เห็นถึงความสำคัญของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ซึ่งผู้มีอำนาจทางการเมือง และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในเรื่องของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน จะต้องให้ความร่วมมือ และสนับสนุน รวมทั้งให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าว เพื่อให้กฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา และออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมายโดยเร็ว เพราะเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนให้สอดคล้องกับหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นว่าคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ยอมเสนอร่างกฎหมายในเรื่องที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ ประชาชนหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็สามารถที่จะรวมกันเสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาได้

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นการแก้ไขความอยุติธรรมในสังคม และสร้างกฎหมายให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน และประเทศชาติสืบต่อไป





บรรณานุกรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๕๕ ก
วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐.

ชาติ ชัยเดชสุริยะ และมานิตย์ จุมปา "รัฐธรรมนูญใหม่กับการเข้าชื่อกันตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป
เพื่อเสนอร่างกฎหมาย" รัฐธรรมนูญของเรา. กรุงเทพฯ : บริษัท โรงพิมพ์เด็อนตุลา. จำกัด,
๒๕๕๑.

คณะกรรมการจัดแสดงนิทรรศการเนื่องในวันพระราชทานรัฐธรรมนูญ, อภิวัฒน์รัฐธรรมนูญไทย :
เส้นทางใหม่ของประชาชน. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๑.
พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖
ตอนที่ ๒๐ ก วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๒.

วิรัตน์ เนยสูงเนิน. "ความสำคัญของห้าหมื่นรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ" วารสารรัฐสภาสาร. กรุงเทพฯ :
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๕.

พีระพจน์ รัตนมาลี. "อำนาจอธิปไตย" วารสารรัฐสภาสาร. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๕.

การใช้พระราชกำหนดตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐)**

สุเทพ ลีรพงษ์กุล*

ในกระบวนการนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) ได้กำหนดเครื่องมือให้แก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ สามารถที่จะตรากฎหมาย เพื่อเป็นกลไก กำหนดกติกาในการควบคุมสังคม และรักษาสีทึบน้าที่ต่าง ๆ ของประชาชน จึงมีกระบวนการตรากฎหมายขึ้น แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ

กฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ คือกฎหมายทั้งหลายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและอื่น ๆ

กฎหมายโดยฝ่ายบริหาร คือกฎหมายทั้งหลายที่ตราขึ้นโดยคณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร สามารถมีเครื่องมือที่จะบริหารประเทศได้ โดยจำแนกได้เป็นพระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงและบรรดากฎข้อบังคับที่ออกโดยองค์กรที่มีอำนาจจากรัฐทั้งปวง โดยเฉพาะพระราชกำหนดเป็นกฎหมายฝ่ายบริหารที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภาในภายหลัง ในฐานะผู้มีอำนาจนิติบัญญัติที่แท้จริง

* น.บ. (มหาวิทยาลัยรามคำแหง), น.ม.(จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย
 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

** บทความนี้เป็นความเห็นของผู้เขียนเองทั้งสิ้น มิได้ผูกพันต่อทางราชการที่ผู้เขียนได้สังกัดอยู่



บทความนี้จะกล่าวเฉพาะ “พระราชกำหนด” ซึ่งเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในลักษณะของกฎหมายเพื่อบังคับใช้บริหารประเทศ ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐)

พระราชกำหนด (Emergency Decree) เป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และนำเสนอให้รัฐสภาพิจารณาโดยไม่ชักช้า

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีสามารถออกพระราชกำหนดไว้ ๒ กรณี คือ

๑. พระราชกำหนดทั่ว ๆ ไป
๒. พระราชกำหนดเกี่ยวด้วยภาษีอากร หรือเงินตรา

๑. พระราชกำหนดทั่ว ๆ ไป ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้”

หมายความว่า การออกพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๔ ต้องมีองค์ประกอบของเหตุผลอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (๑) รักษาความปลอดภัยของประเทศ
- (๒) รักษาความปลอดภัยสาธารณะ
- (๓) รักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือ
- (๔) ป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

(๑) รักษาความปลอดภัยของประเทศ หมายความว่า ประเทศตกอยู่ในภาวะสงคราม เช่น ถูกรุกรานจากอริราชศัตรู หรือเกิดสงครามกลางเมืองขึ้นภายในประเทศ เช่น ราษฎรต่างเชื้อชาติหรือต่างศาสนาทำการรบพุ่งกัน และพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นใช้บังคับนั้นมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะทำการขับไล่หรือระงับสงครามกลางเมือง

(๒) รักษาความปลอดภัยสาธารณะ หมายความว่า ได้มีภัยอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยขึ้น เช่น เกิดการกบฏ หรือการจลาจล และพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นใช้บังคับนั้น



มีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะปราบปรามคณะผู้ก่อการกบฏหรือการจลาจล

(๓) รักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หมายความว่า มีภัยอันตรายคุกคามประเทศในทางเศรษฐกิจ เช่น ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ มีคนว่างงานมาก และพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นใช้บังคับนั้นมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายในอันที่จะพยุ้งฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือขจัดปัญหาการว่างงานของประชาชน

(๔) ป้องภัยพิบัติสาธารณะ หมายความว่า ได้มีภัยพิบัติสาธารณะเกิดขึ้นแล้วหรือใกล้จะเกิดขึ้น เช่น มีน้ำท่วม แผ่นดินไหว โรคระบาด อัคคีภัยร้ายใหญ่ ๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นภัยต่อประชาชน และพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นใช้บังคับนั้นมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะขจัดภัยพิบัตินั้นให้หมดสิ้นไป

“พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้” มีความหมายว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบที่จะตราพระราชกำหนดแล้ว นายกรัฐมนตรีต้องนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาทันทีให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เช่นพระราชบัญญัตินั้นเอง

“วรพจน์ วิศวพิชญ์. “ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับ “พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิด เนื่องในการชุมนุมกันระหว่าง วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕”, รพีสารฉบับพิเศษวันรพี ๒๕๓๖. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๖. หน้า ๙๘.



เมื่อมีการตราพระราชกำหนดแล้ว มีการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) เกิดขึ้นมีผลทางกฎหมายตามศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of laws)^๒ ดังเช่นพระราชบัญญัติ แต่มีได้หมายความว่าเมื่อบังคับใช้และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจะเปลี่ยนชื่อเป็นพระราชบัญญัติยังคงใช้ชื่อนำหน้าว่า “พระราชกำหนด” เหมือนเดิม เพื่อให้ทราบศักดิ์ของกฎหมาย เมื่อมีการยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายใด ต้องกระทำโดยกฎหมายที่มีศักดิ์เท่ากันหรือสูงกว่าเท่านั้น

อนึ่ง การจะตราพระราชกำหนดให้สามารถเข้าไปยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้หรือไม่หากพิจารณาจากคำที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๔ นี้แล้ว บัญญัติว่า “ให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” ไม่มีถ้อยคำใดที่บัญญัติว่า “หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เพียง ๔ เรื่อง^๓ เท่านั้น

^๒ ศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Laws) มีการจัดลำดับความสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญ
๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
๓. พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประมวลกฎหมาย พระบรมราชโองการ
๔. พระราชกฤษฎีกา
๕. กฎกระทรวง (เพื่อความสะดวกในดำเนินการปฏิบัติ ก็อาจจะออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศได้)
๖. กฎเกณฑ์ที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบังคับสุขาภิบาล ข้อบังคับตำบล ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติเมืองพัทยา

ดังนั้น การจะตราพระราชกำหนดเพื่อเข้าไปยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าพระราชกำหนดด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ บัญญัติต่อไปว่า

“การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ พระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติหรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ

“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) กำหนดไว้ ๘ เรื่อง และประกาศเป็นกฎหมายแล้ว มีดังนี้

๓.๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

๓.๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑

๓.๓ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑

๓.๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๑

๓.๕ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒

๓.๖ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒

๓.๗ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒

๓.๘ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒



LIRT



และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎร และของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ”

ในการบัญญัติกฎหมายนั้นโดยหลักเป็นอำนาจหน้าที่และภาระของฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ดังนั้น การออกพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) จึงเป็นข้อยกเว้นใช้ในกรณีที่ฉุกเฉิน การที่จะพิจารณาว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดได้แค่ไหนเพียงใด จึงต้องตีความเคร่งครัดตามรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐสภาจึงมีผลใช้บังคับอย่างกฎหมายหลักถาวร

เงื่อนไขที่จะตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๔ ต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งเป็นเหตุผลพิเศษเฉพาะของคณะรัฐมนตรีไม่ต้องให้ใครมาตีความใด ๆ ทั้งสิ้น เพื่อให้คณะรัฐมนตรีสามารถที่จะออกกฎหมายที่กำหนดกลไกและวิธีดำเนินการ ให้คณะรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายบริหารมีความสะดวกในการบริหารประเทศได้ตามนโยบายของรัฐบาล และสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น

๑.๑ การเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภา

พระราชกำหนดนั้นเมื่อประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายในราชกิจจานุเบกษาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องส่งให้รัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า คำว่า “ไม่ชักช้า” ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่ากี่วันกี่สัปดาห์ แต่มีเงื่อนไขพิเศษ ๒ ประการคือ



LIART

๑.๑.๑ ในกรณีอยู่ในระหว่างสมัยประชุมสามัญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้คณะรัฐมนตรี เสนอพระราชกำหนดในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไปเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า

กรณีถ้ามีพระราชกำหนดเสนอมายังคณะรัฐมนตรีเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาโดยไม่ชักช้า คำว่า ไม่ชักช้า นั้นไม่มีคำนิยามศัพท์หรือกำหนดเงื่อนไขเวลาเงื่อนไขใด ๆ ไว้ ดังนั้นในทางปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีมักจะประกาศพระราชกำหนดในเย็นวันศุกร์หรือวันจันทร์และมีผลบังคับใช้ทันที เพื่อนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรในวันพุธหรือวันพฤหัสบดีเพื่อพิจารณาและส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปในวันศุกร์ของสัปดาห์เดียวกันที่พระราชกำหนดนั้นเข้าสู่การนำเสนอของสภาผู้แทนราษฎร (การประชุมของรัฐสภา ในทางปฏิบัติในสภาผู้แทนราษฎรสมัยประชุมสามัญทั่วไป วันพุธพิจารณาเรื่องร่างพระราชบัญญัติและวันพฤหัสบดีพิจารณาญัตติ กระหู่ และอื่น ๆ และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ วันพุธ และวันพฤหัสบดี พิจารณาเรื่องร่างกฎหมายต่าง ๆ ตลอดสมัยประชุมและวันพฤหัสบดี อาจพิจารณากระหู่ ในวุฒิสภาพิจารณาเรื่องที่ผ่านมาจากสภาผู้แทนราษฎรในวันศุกร์ เว้นแต่มีเรื่องค้างพิจารณาอาจขอเพิ่มอีกในวันจันทร์และหรือวันอังคาร ทั้งในสมัยประชุมสามัญทั่วไปและสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ)

๑.๑.๒ ในกรณีอยู่นอกสมัยประชุมรัฐสภา มักจะเปิดสมัยประชุมวิสามัญ เพื่อพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไปจนจบ และปิดสมัยประชุมวิสามัญทันที ในทางปฏิบัติการเปิดสมัยประชุมวิสามัญมักจะไม่เกิน ๗ วัน

การเปิดประชุมรัฐสภานั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “ถ้าอยู่นอกสมัยประชุม และการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาโดยเร็ว”

คำว่าชักช้าและโดยเร็ว ไม่มีคำจำกัดความไว้ในเรื่องเงื่อนไขเวลาที่วันก็สัปดาห์ จึงจะเป็นการชักช้า และระยะเวลาเท่าใดที่โดยเร็ว ในทางปฏิบัติหากอยู่นอกสมัยประชุมแล้ว คณะรัฐมนตรีมักจะประกาศพระราชกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ในช่วงเย็นวันศุกร์หรือวันจันทร์และมีผลบังคับใช้ทันที เพื่อบรรจุระเบียบวาระการประชุมในวันพุธหรือวันพฤหัสบดีเพื่อพิจารณาทันที และในวันถัดไปในสัปดาห์นั้นหลังจากสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแล้วก็จะส่งให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป



หากว่า ถ้าในช่วงการปิดประชุมสมัยสามัญในช่วงต้น ๆ จะเปิดการประชุมสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาพระราชกำหนดนั้น ๆ ทันที แต่ถ้าเป็นในช่วงปลาย ๆ ของการปิดประชุมสมัยสามัญ และใกล้เปิดประชุมสมัยสามัญถัดไปแล้ว ก็มักจะรอจนเปิดสมัยประชุมและบรรจุระเบียบวาระการประชุมเป็นโอกาสแรกเพื่อพิจารณาทันทีของสภานั้น ๆ

อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรีจะปฏิบัติอย่างไรก็ได้เนื่องจากไม่มีข้อห้ามหรือข้อบังคับ หากคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรและพร้อมก็อาจจะประกาศพระราชกำหนดในราชกิจจานุเบกษา และดำเนินการเสนอให้รัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติโดยไม่ชักช้าต่อไป ซึ่งไม่จำเป็นต้องยึดหลักเกณฑ์ตามที่กล่าวมาแล้วก็ได้เพราะคำว่า “ไม่ชักช้า” “การชักช้า” “โดยเร็ว” นั้นไม่มีการนิยามศัพท์และกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขใด ๆ ไว้นั่นเอง

๑.๒ การไม่อนุมัติพระราชกำหนด

๑.๒.๑ สภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นเป็นอันตกไป ดังนั้นจึงไม่ต้องส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ซึ่งจะไม่มีการนิยามสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่อนุมัติเด็ดขาด

๑.๒.๒ สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและภายหลังสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

* การปิดประชุมรัฐสภา ไม่มีการกำหนดจำนวนวันในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในทางปฏิบัติจะปิดสมัยประชุมสามัญครั้งละ ๖๐ วันเนื่องจากมีสมัยประชุมสามัญ ๒ สมัย รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีสมัยประชุมสามัญสมัยละ ๑๒๐ วัน ในหนึ่งปีมี ๒ สมัยประชุมสามัญรวมเป็น ๒๔๐ วัน หากหนึ่งปีมี ๓๖๐ วัน จึงเหลือ ๑๒๐ วัน มีการปิดสมัยประชุมสามัญ ๒ สมัย ในแต่ละการปิดสมัยประชุมสามัญ จึงปิดสมัยละ ๖๐ วันนั่นเอง



LIRT

ผลของพระราชกำหนดที่ไม่อนุมัติ คือ พระราชกำหนดนั้นตกไปแต่ว่าไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น เช่น

คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และแนบท้ายตอนที ๑๒ เรื่องสัมปทานโทรคมนาคมกำหนดการจัดเก็บภาษีไว้ร้อยละ ๕๐ ซึ่งแต่เดิมมิได้กำหนดไว้เมื่อมีการจัดเก็บภาษีไว้แล้วภายหลังสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ ผลคือพระราชกำหนดนี้ตกไป แต่ในระหว่างนั้นถ้ามีการจัดเก็บภาษีไปแล้ว ไม่ต้องคืนให้ผู้ถูกเรียกเก็บ เพราะในช่วงนั้นถือว่าพระราชกำหนดมีผลบังคับใช้อยู่

การออกพระราชกำหนดสามารถออกได้ ๒ ลักษณะคือ

(๑) พระราชกำหนดที่ตราเป็นกฎหมายใหม่ทั้งฉบับ เช่น พระราชกำหนดบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นต้น

(๒) พระราชกำหนดที่ตราเป็นกฎหมายมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่แล้ว (เดิม) เช่น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นต้น

ในลักษณะที่ (๑) ถ้ามีการไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นตกไปตามที่กล่าวมาแล้ว แต่ในลักษณะที่ (๒) ถ้ามีการไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นตกไปแต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่แล้ว (ที่เข้าไปแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก) ยังคงมีผลบังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล เช่น สมมติตัวอย่าง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้ตกไปแต่พระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) ยังมีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดมีผล



การไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา^๕ โดยออกเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อลงพิมพ์

ข้อสังเกต วันที่สภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติหรือมีการยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรกับวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาที่ไม่อนุมัตินั้นไม่ใช่วันเดียวกัน ผู้เขียนมีความเห็นว่าเมื่อสภาผู้แทนราษฎร

^๕ ราชกิจจานุเบกษา มี ๔ ประเภท ดังนี้

ประเภท ก ฉบับกฤษฎีกา เป็นประกาศเกี่ยวกับกฎหมาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎต่าง ๆ ข้อกำหนด ระเบียบ และประกาศของหน่วยงาน หรือองค์การตามรัฐธรรมนูญที่เป็นอนุบัญญัติ รวมถึงกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาพร้อมคำตอบของรัฐมนตรี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ใช้อักษร ก ระบุไว้หลังเลขเรียงลำดับตอนที่ เช่น เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๑ ก วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๖

ประเภท ข ฉบับทะเบียนฐานันดร เป็นประกาศเกี่ยวกับการสถาปนา และถอดถอนสมณศักดิ์ รายชื่อผู้ที่ได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์หรือยศ รายชื่อผู้ถูกเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์หรือถูกถอดยศ และรายชื่อผู้ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ประดับเครื่องอิสริยาภรณ์หรือเหรียญตราต่างประเทศ ใช้อักษรย่อ ข ระบุไว้หลังเลขเรียงลำดับตอนที่ เช่น เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๑ ข วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๖

ประเภท ค ฉบับทะเบียนการค้า เป็นประกาศเกี่ยวกับการจดทะเบียนและการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนของห้างหุ้นส่วนและบริษัท ใช้อักษรย่อ ค ระบุไว้หลังเลขเรียงลำดับตอนที่ เช่น เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๑ ค วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๖

ประเภท ง ฉบับประกาศทั่วไป เป็นประกาศเรื่องอื่น ๆ นอกเหนือจากที่ระบุในประเภท ก ข และ ค ใช้อักษรย่อ ง ระบุไว้หลังเลขเรียงลำดับตอนที่ เช่น เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๑ ง วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๖



LIRT

ไม่อนุมัติในวันใดพระราชกำหนดนั้นตกไปทันที (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคสาม) แต่การที่ให้ผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้นเป็นวิธีการเพื่อประกาศต่อสาธารณชนอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรให้สอดคล้องกัน ซึ่งสมควรลงวันที่วันเดียวกับวันที่สภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ เพราะว่าการประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่พิมพ์เผยแพร่ก็มีใช้วันที่ได้ประกาศจริงแต่เป็นการลงวันที่ (ย้อนหลัง) ที่ประกาศ ดังนั้น หากจะใช้เป็นวันเดียวกันกับวันที่พระราชกำหนดไม่อนุมัติแล้ว ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม ก็จะทำให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๑๘ วรรคสี่ ที่บัญญัติว่า “หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล” โดยไม่ต้องรอประกาศราชกิจจานุเบกษา

ในทางปฏิบัติ หากวันไม่อนุมัติไม่ตรงกับวันประกาศราชกิจจานุเบกษาแล้ว อาจทำให้มีการใช้ช่องว่างตรงนี้เพื่อให้เกิดผลประโยชน์หรือผลเสียหายในช่วงเวลาที่ไม่ตรงกันดังกล่าว โดยการหน่วงเวลา และเมื่อตีความโดยเคร่งครัดก็ต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหก คือ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๑.๓. การอนุมัติพระราชกำหนด

๑.๓.๑ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนด

๑.๓.๒ สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง ๑.๓.๑ และ ๑.๓.๒ มีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไปเพราะผ่านรัฐสภาแล้วนั่นเอง แต่มีได้หมายความว่าเปลี่ยนชื่อพระราชกำหนดเป็นพระราชบัญญัติแต่อย่างใด ยังคงใช้คำนำหน้าชื่อกฎหมายว่า “พระราชกำหนด”

การอนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยออกเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหก ไม่ได้บัญญัติว่าให้ผลบังคับใช้เมื่อใดเพราะถือว่าพระราชกำหนดมีผลบังคับใช้ตั้งแต่คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดประกาศในราชกิจจานุเบกษาครั้งแรกแล้วตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง





ข้อสังเกต วันที่สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ หรือมีการยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร กับวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาที่มีการอนุมัติพระราชกำหนดนั้นไม่ใช่วันเดียวกันผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีประกาศพระราชกำหนดก่อนให้รัฐสภาอนุมัตินั้น พระราชกำหนดได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาไปแล้วและมีผลใช้บังคับทันทีตามวันที่บัญญัติในพระราชกำหนด ส่วนวันที่นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น ในส่วนของประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นการประกาศต่อสาธารณชนอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรให้พระราชกำหนดมีศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Laws) มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติโดยสมบูรณ์ คือ เป็นกฎหมายของแผ่นดินโดยการ ดังนั้น ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหก จึงไม่ได้บัญญัติต่อท้ายว่าให้มีผลบังคับใช้เมื่อใด เพราะพระราชกำหนดเป็นกฎหมายเพื่อเป็นกลไกการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารนั่นเอง และมาตรา ๒๑๘ วรรคห้าตอนท้ายบัญญัติว่า "มีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป" แสดงให้เห็นชัดว่าพระราชกำหนดนั้นมีผลบังคับใช้มาก่อนแล้วอีกด้วย

๒. พระราชกำหนดเกี่ยวข้องกับภาษีอากรหรือเงินตรา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๒๐ บัญญัติว่า

"ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้"

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

หมายความว่า การออกพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๒๐ วรรคหนึ่ง ต้องมีองค์ประกอบ ๓ ประการร่วมกันคือ

๒.๑ ในระหว่างสมัยประชุม

๒.๒ เกี่ยวกับภาษีอากร หรือเงินตรา และ

๒.๓ จะต้องพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน

องค์ประกอบตาม ๒.๒ และ ๒.๓ นี้เห็นได้ว่าเป็นเอกสิทธิ์ของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ถ้าเกี่ยวกับภาษีอากร หรือเงินตราเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะออกเป็นพระราชกำหนดได้ ซึ่งก็



LIRT

จะต้องพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน เรื่องเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา นั้น กระทบกับการประมาณการรายได้รายรับของแผ่นดิน จึงต้องเป็นเรื่องด่วนและลับมิให้มีการต่อรองได้และหรือล่วงรู้ไปถึงบุคคลอื่น บุคคลใดบุคคลหนึ่งล่วงหน้ามีจะนั้นก็อาจจะมีผู้ได้ประโยชน์ เสียประโยชน์ ยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินล่วงหน้า ซึ่งจะทำให้ผลประโยชน์ของแผ่นดินเสียไป

ผู้เขียนมีความเห็นว่า พระราชกำหนดที่ออกตามมาตรา ๒๒๐ วรรคหนึ่งนี้ ก่อนที่จะให้ รัฐสภาอนุมัติไม่อยู่ในอำนาจในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นอำนาจโดยตรงที่เป็นเอกสิทธิ์ของคณะรัฐมนตรีจะทำได้ แม้ภายหลังรัฐสภาอาจจะไม่อนุมัติพระราชกำหนดก็ตาม แต่ก็ไม่ทำให้ การบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านไปแล้ว (ไม่เกิน ๓ วัน) กลายเป็นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้นได้ เพราะ มาตรา ๒๒๐ วรรคสอง ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม สำหรับการที่ไม่อนุมัติ พระราชกำหนด จึงไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

ตัวอย่างสมมติการออกพระราชกำหนดบ่อนคาสิโนแห่งชาติที่ตราขึ้นตามมาตรา ๒๒๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก เพื่อ ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย คือถ้าเข้าชื่อส่งไปยังประธานสภาที่ต้องไม่รับ ไม่ต้องวินิจฉัย ไม่เป็นสิทธิของใครที่จะต้องตีความเป็นเอกสิทธิ์ของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น แต่ภายใน ๓ วันนับแต่ พระราชกำหนดประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เมื่อมีบ่อนคาสิโนและมีการเล่นการพนัน การเสีย ภาษีจากการพนันภายใน ๓ วันนั้นเกิดขึ้นแล้ว เมื่อพระราชกำหนดนี้เข้าสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ไม่อนุมัติ ก็ไม่กระทบกระเทือนกิจการบ่อนคาสิโน และการจัดเก็บภาษีที่เกิดขึ้นในช่วง ๓ วันแต่ ประการใด

พระราชกำหนดที่ตราขึ้นตามมาตรา ๒๒๐ วรรคหนึ่งนั้นจะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทน ราษฎรภายใน ๓ วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในทางปฏิบัติก็คือคณะรัฐมนตรี จะตราพระราชกำหนดประกาศราชกิจจานุเบกษา และนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรในระหว่าง สมัยประชุมสามัญ แต่ถ้าในระหว่างปิดสมัยประชุมสามัญ ต้องเปิดสมัยประชุมวิสามัญก่อน เพื่อ นำเสนอพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน ๓ วัน เช่นกัน กรณีนี้ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อนและนำเข้าเสนอสภาผู้แทนราษฎรเป็นเรื่องด่วน พิจารณาอนุมัติแล้วส่งต่อวุฒิสภาเมื่อพิจารณาอนุมัติเสร็จแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชกำหนด นั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีต่อไป





ข้อสังเกต ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๒๐ วรรคหนึ่ง นี้ขึ้นต้นว่า “ในระหว่างสมัยประชุม” ทำให้มีความเห็นเป็น ๒ แนว คือ

(๑) การตราพระราชกำหนดมาตรา ๒๒๐ นี้ เฉพาะในระหว่างสมัยประชุมสามัญเท่านั้น คือสมัยประชุมสามัญทั่วไปหรือสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

(๒) การตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๒๐ นี้ “ในระหว่างสมัยประชุม” มีความหมายว่าต้องอยู่ในระหว่างสมัยประชุมใดก็ได้เพื่อให้รัฐสภายินยอมอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้ทันกำหนดเป็นเวลา ๓ วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น ถ้าอยู่ระหว่างปิดสมัยประชุมสามัญ ก็สามารถเปิดประชุมสมัยวิสามัญ ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะตราพระราชกำหนดประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๒๐ ได้ และมาตรา ๒๒๐ วรรคสอง ตอนท้ายบัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” ซึ่งในมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญ”

อย่างไรก็ดี ที่กล่าวมามีใช้กฎเกณฑ์ตายตัว คณะรัฐมนตรี อาจจะตราพระราชกำหนดประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันนี้ และนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรในวันพรุ่งนี้ก็ได้ แต่ไม่เกิน ๓ วัน

^๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๖๒ “เมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พระมหากษัตริย์จะทรงเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญก็ได้”



ตามที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ แต่เพื่อให้สะดวกในทางปฏิบัติและสอดคล้องกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๔ และข้อ ๑๕^๗

ดังนั้น ถ้าคณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดประกาศราชกิจจานุเบกษาแล้ว จะต้องเว้นวันไว้เพื่อให้ทางประธานสภาผู้แทนราษฎรโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถบรรจุเพิ่มเติมระเบียบวาระการประชุมไว้เป็นเรื่องด่วน เพื่อส่งให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบล่วงหน้าก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งวัน (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๔) ส่วนการพิจารณาว่าเรื่องใดเป็นเรื่องด่วนเป็นดุลยพินิจของประธานสภา (ประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นประธานรัฐสภา) จะจัดไว้ลำดับใดก็ได้แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคเจ็ด บัญญัติให้ “จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ” และมาตรา ๒๒๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” ทั้งคณะรัฐมนตรีและ

๗ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๑๔ ให้ส่งระเบียบวาระการประชุมกับเอกสารที่เกี่ยวข้องไปพร้อมกับหนังสือนัดประชุม

ถ้าประธานสภาเห็นสมควรจะบรรจุเรื่องใดเพิ่มเติมในระเบียบวาระการประชุมอีกก็ได้ แต่ต้องก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งวัน

ข้อ ๑๕ การจัดระเบียบวาระการประชุมให้จัดลำดับ ดังต่อไปนี้

- (๑) กระทุ้งถาม
- (๒) เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม
- (๓) รับรองรายงานการประชุม
- (๔) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว
- (๕) เรื่องที่ค้างพิจารณา
- (๖) เรื่องที่เสนอใหม่
- (๗) เรื่องอื่น ๆ

ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องด่วนจะจัดไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระการประชุมก็ได้ แต่จะจัดไว้ก่อนเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วไม่ได้

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีขอให้จัดเรื่องซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเรื่องใดเป็นเรื่องด่วนไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระการประชุม ก็ให้ประธานสภาพิจารณาและอาจจัดให้ตามที่คณะรัฐมนตรีขอ



LIRT



ประธานสภาจึงต้องพิจารณาพระราชกำหนดที่เสนอมานี้เป็นเรื่องด่วนและพิจารณาเป็นโอกาสแรกอีกด้วย (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๕ วรรคท้าย) แม้ว่าจะมีการบรรจุเพิ่มเติมพระราชกำหนดในระเบียบวาระการประชุมอยู่ในเรื่องด่วนไว้ในลำดับท้ายของระเบียบวาระการประชุมก็ตาม

เมื่อผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ต้องส่งให้วุฒิสภาพิจารณาพระราชกำหนดดังกล่าว ซึ่งประธานวุฒิสภาก็จะต้องพิจารณาในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภาเช่นกัน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคเจ็ด และมาตรา ๒๒๐ วรรคสองประกอบ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๕, ๑๖ และ ๑๗)

๔ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๑๕ การนัดประชุมต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่เมื่อได้แจ้งนัดในที่ประชุมวุฒิสภาแล้ว จึงให้ทำหนังสือนัดเฉพาะสมาชิกที่ไม่ได้มาประชุม

การนัดประชุมให้นัดล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน แต่ประธานวุฒิสภาจะนัดเร็วกว่านั้นหรือนัดประชุมโดยวิธีอื่นใดก็ได้เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องด่วน

ข้อ ๑๖ ภายใต้บังคับข้อ ๑๐๒ ให้ส่งระเบียบวาระการประชุมกับเอกสารที่เกี่ยวข้องไปพร้อมกับหนังสือนัดประชุม แต่ประธานวุฒิสภาจะให้ส่งเพิ่มเติมอีกในเวลาใดก็ได้ตามที่เห็นว่าจำเป็นหรือสมควร

ข้อ ๑๗ การจัดระเบียบวาระการประชุม ให้จัดลำดับดังต่อไปนี้

(๑) เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม

(๒) รับรองรายงานการประชุม

(๓) กระทุ้งถาม

(๔) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว

(๕) เรื่องที่ค้างพิจารณา

(๖) เรื่องที่เสนอใหม่

(๗) เรื่องอื่น ๆ

ในกรณีนี้ที่ประธานวุฒิสภาเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องด่วน จะจัดไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระการประชุมก็ได้



ข้อสังเกต ผู้เขียนมีความเห็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ๒๕๔๔ และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ยังขาดเรื่องเกี่ยวกับ “พระราชกำหนด” ดังนั้น ในทางปฏิบัติในสองสภาจะบรรจุพระราชกำหนดไว้ใน “เรื่องด่วน” ซึ่งไม่อยู่ในการจัดระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้พระราชกำหนดอยู่ในลำดับใดและเมื่อไปอยู่ในเรื่องด่วน ก็ยังอยู่ในลำดับที่ไปต่อท้ายเรื่องด่วนที่มีอยู่แล้ว ผลในทางปฏิบัติทั้งสองสภาจึงให้เป็นอำนาจของประธานสภาแต่ละแห่งพิจารณาเป็น “โอกาสแรก” เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา ๒๑๘ วรรคเจ็ด ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การพิจารณาเป็น “โอกาสแรก” ก็อาจมีใช้ลำดับแรก แม้ในทางปฏิบัติไม่เคยมีปัญหาใด ๆ เลยก็ตาม แต่ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ (มาตรา ๖) แต่ข้อบังคับการประชุมสภาทั้ง ๓ ฉบับ ขาดบทบัญญัติที่สอดคล้องและรับกับเรื่อง “พระราชกำหนด” โดยตรงทั้งที่เป็นกลไกที่สำคัญของฝ่ายบริหาร เพียงแต่มีวิธีการปฏิบัติทางประเพณีที่สอดคล้องซึ่งไปอยู่ในข้อยกเว้นของข้อบังคับการประชุมสภา ถึงจะยังไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่ก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับ “พระราชกำหนด” ซึ่งมีศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Laws) ในลำดับเดียวกับพระราชบัญญัติ

ดังนั้น หากมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม “ข้อบังคับการประชุมสภา” ในคราวต่อไปก็สมควรคำนึงถึงเรื่อง “พระราชกำหนด” ด้วย ให้เป็นบทบังคับเป็นลายลักษณ์อักษรและให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

และในมาตรา ๒๒๐ วรรคสองตอนท้ายบัญญัติว่า “และให้นำมาตรา ๒๑๔ มาบังคับใช้โดยอนุโลม” เพื่อความเข้าใจโปรดดตารางเปรียบเทียบมาตรา ๒๑๔ กับ มาตรา ๒๒๐



ตารางเปรียบเทียบมาตรา ๒๑๘ กับมาตรา ๒๒๐
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๒๑๘	มาตรา ๒๒๐
๑. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ๒. เพื่อประโยชน์ในอันที่จะ ๒.๑ รักษาความปลอดภัยของประเทศ ๒.๒ รักษาความปลอดภัยสาธารณะ ๒.๓ รักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือ ๒.๔ ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ๓. พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ ๔. คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ๕. เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้าและโดยเร็ว เพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ๖. ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไปด้านนอกสมัยประชุม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ	๑. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ๒. เพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน ๓. พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ ๔. คณะรัฐมนตรีมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องพิจารณาโดยด่วนและลับ (นำมาตรา ๒๑๘ มาใช้โดยอนุโลมได้ด้วย) ๕. จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน ๓ วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ๖. ในระหว่างสมัยประชุม*

* ผู้เขียนมีความเห็นว่า มาตรา ๒๒๐ ไม่ได้บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุมสามัญ” ดังนั้น เมื่อสามารถนำมาตรา ๒๑๘ มาบังคับใช้โดยอนุโลม ผลจึงคล้ายกับมาตรา ๒๑๘ และในมาตรา ๑๖๐ ก็บัญญัติให้ขยายเวลาการประชุมสามัญออกไปได้ด้วย





มาตรา ๒๑๘	มาตรา ๒๒๐
๗. สภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือ สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น ๘. หากพระราชกำหนดนั้น มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไป ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่มีการไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล ๙. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติ พระราชกำหนดนั้นหรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ๑๐. การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้ นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ๑๑. การพิจารณาพระราชกำหนดของ สภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนดจะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ	๗. นำมาตรา ๒๑๘ มาใช้โดยอนุโลม ๘. นำมาตรา ๒๑๘ มาใช้โดยอนุโลม ๙. นำมาตรา ๒๑๘ มาใช้โดยอนุโลม ๑๐. นำมาตรา ๒๑๘ มาใช้โดยอนุโลม ๑๑. นำมาตรา ๒๑๘ มาใช้โดยอนุโลม





๓. การเสนอพระราชกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

๓.๑ การเสนอพระราชกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก่อนที่รัฐสภาจะได้อนุมัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๙ บัญญัติว่า

“ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความคิดเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อน จนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”

ถ้าฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดฉบับใดขึ้นใช้บังคับโดยที่มิได้มีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือเพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะแล้ว พระราชกำหนดฉบับนั้นก็ “ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง”

ดังนั้น พระราชกำหนดที่จะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ต้องเป็นพระราชกำหนดที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งเท่านั้น ส่วนมาตรา ๒๒๐ พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา^{๑๑}เป็นเอกสิทธิ์ของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น รัฐธรรมนูญมิได้เปิดช่องให้ส่งให้

^{๑๑} กรณีเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา แต่ได้ตราเป็นพระราชกำหนดโดยอำนาจตามมาตรา ๒๑๘ แล้ว ย่อมส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้



ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแต่ประการใด ลักษณะของการเรียงลำดับมาตราพบว่า มีมาตรา ๒๑๔ เรื่อง พระราชกำหนดทั่วไป และถัดมาเป็นมาตรา ๒๑๕ โดยอ้างถึงพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๔ วรรคหนึ่งเท่านั้น ประกอบกับมาตรา ๒๒๐ กล่าวถึง “โดยด่วนและลับ” และ “ต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา” จึงไม่เปิดช่องไว้สำหรับให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

ดังนั้น พระราชกำหนดใดก่อนที่รัฐสภาจะได้อนุมัติสามารถที่จะส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยจึงต้องเป็นพระราชกำหนดใดที่ตราขึ้นและอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๔ เท่านั้น เพื่อพิจารณาเฉพาะเรื่องตามมาตรา ๒๑๔ วรรคหนึ่ง

การจะส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนด ให้ปฏิบัติดังนี้

(๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือ

(๒) สมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ได้รับความเห็นดังกล่าว ต้องตรวจสอบว่ามีสมาชิกเข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาแห่งใดหรือไม่ ถ้ามีครบประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา ต้องส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยจะใช้ดุลยพินิจเองว่าจะส่งหรือไม่ส่งไม่ได้ และเมื่อได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ถ้าพระราชกำหนดใดที่ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยส่งมาจากประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไปแล้ว ภายหลังประธานวุฒิสภาได้ส่งพระราชกำหนดนั้นมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอีกได้หรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๕ บัญญัติว่า “ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย” เห็นได้ว่าประธานวุฒิสภาจะใช้ดุลยพินิจไม่ส่งไม่ได้ ต้องส่งไปศาลรัฐธรรมนูญแต่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถไม่รับวินิจฉัยได้เพราะถือว่าเป็นฟ้องซ้ำนั่นเอง



ข้อสังเกต มาตรา ๒๑๙ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อร่วมกันเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ เพราะในมาตรา ๒๑๙ ไม่มีการบัญญัติไว้จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด ดังนั้น หากสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภารวมกัน จึงไม่มีสิทธิส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และมีบัญญัติว่า "เสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก" มิได้มีการร่วมยื่นต่อประธานรัฐสภา

ความเห็นที่จะส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๙ บัญญัติไว้เฉพาะ "พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง" สมาชิกสภา หรือศาลรัฐธรรมนูญจะกำหนดประเด็นแห่งคดี (Ratio Decidendi) ขึ้นนอกเหนือจากมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งไม่ได้ เช่น เนื้อหาภายในพระราชกำหนดนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ฯลฯ (ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีเหล่านั้นไม่ได้ แต่ละสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรสามารถที่จะไม่อนุมัติพระราชกำหนดในที่สุดนั้นได้)

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้เฉพาะว่าเป็นไปตามกรณีเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งดังนี้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง)

- (๑) รักษาความปลอดภัยของประเทศ
- (๒) รักษาความปลอดภัยสาธารณะ
- (๓) รักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือ
- (๔) ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดฉบับนั้นกำหนดไว้เป็นประโยชน์แก่การดำเนินการให้บรรลุความมุ่งหมายเช่นนั้นตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งหรือไม่ ต้องมีการรับฟังพยานหลักฐานขององค์กรชี้ขาดมาประกอบ ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงให้สมบูรณ์มากที่สุดก่อนที่จะทำการชี้ขาด และวิธีการที่จะให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่สมบูรณ์ ต้องมีการเปิดเผยการได้มาซึ่งพยานหลักฐาน และการให้โอกาสแก่คู่กรณีในการชี้แจงความเห็นของแต่ละฝ่าย และให้โอกาสในการโต้แย้งพยานหลักฐาน

การที่ "พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนด" นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรผู้ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนด ดังนั้น

คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรซึ่งตามหลักทางวิชากฎหมายมหาชนเรียกว่า “องค์กรกลุ่ม”^{๑๐} ในการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายใด คณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติตามหลักการของการดำเนินงานขององค์กรกลุ่ม กล่าวคือ จะต้องมีการประชุมปรึกษาหารือกัน มีผู้เข้าร่วมประชุมครบองค์ประชุม มติที่ประชุมจะต้องมีคะแนนเสียงถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด และผู้มีส่วนได้เสีย (conflict of interest) ในการลงมติไม่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมในเรื่องนั้น ๆ^{๑๑}

ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาว่าพระราชกำหนดนั้นได้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีจริงหรือไม่อีกด้วย คือ มีการประชุมปรึกษาหารือเพื่อมีมติคณะรัฐมนตรี ขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีจริง มีการออกหนังสือเวียนแทนการเรียกประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติ และคณะรัฐมนตรีมีการลงมติประชุมปรึกษาหารือกันว่า จะออกพระราชกำหนด มิใช่เป็นการปรึกษาส่วนตัวระหว่างนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเพียงลำพัง ๒ คน

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา เพื่อดำเนินการพิจารณาต่อไปโดยเฉพาะเมื่อคำวินิจฉัยเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^{๑๒}

^{๑๐} องค์กรกลุ่มตามกฎหมายมหาชนมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. องค์กรกลุ่มซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นผู้ใช้อำนาจใดจะต้องประชุมกันใช้อำนาจนั้น
๒. การประชุมขององค์กรกลุ่มแต่ละครั้งจะต้องมีการรวมการเข้าร่วมประชุมครบองค์ประชุม
๓. มติของที่ประชุมขององค์กรกลุ่มจะต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงครบตามอำนาจที่กฎหมายกำหนด
๔. สมาชิกผู้มีส่วนได้เสียในผลของการลงมติไม่มีสิทธิเข้าร่วมการประชุมขององค์กรกลุ่ม

^{๑๑} อมร จันทรสุมบุรณ์ “บทวิจารณ์คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” รฟสารฉบับพิเศษวันรพี ๒๕๓๖, กรุงเทพมหานคร : หน้า ๖๐.

^{๑๒} โปรดดูคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๑ และ ๑๔/๒๕๔๖





คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาดไม่มีการอุทธรณ์หรือฎีกา และมีผลผูกพัน
รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนด
ใดไม่เป็นไปตามที่กล่าวมาข้างต้น (มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง) แล้ว^{๙๙} ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มี
ผลบังคับมาแต่ต้น คือนับตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีประกาศพระราชกำหนดลงในราชกิจจานุเบกษา
ก่อนที่จะเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า
พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามที่กล่าวไว้ข้างต้น (มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง) ต้องมีคะแนนเสียง
ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด^{๑๐๐} คือต้องไม่น้อยกว่า ๑๐ คนเท่านั้น
จากจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๑๕ คน ไม่ใช่ของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเท่าที่มีอยู่
เพราะถือว่าเป็นเรื่องสำคัญ

^{๙๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๑๙ วรรคสาม

^{๑๐๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๕ วรรคแรก บัญญัติว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ
ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน...”



ตารางเปรียบเทียบผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าไม่เป็นไปตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง
กับ ผลการที่สภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดมีผลต่างกัน

ศาลรัฐธรรมนูญ	สภาผู้แทนราษฎร
๑. พระราชกำหนดที่ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น# ๒. กิจกรรมที่ได้รับความกระทบกระเทือนใด ๆ เสียหาย ขาดประโยชน์ ฯลฯ สามารถเรียกคืนได้เพราะไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น# #การไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น ไม่ใช่การที่กฎหมายมีผลบังคับใช้ย้อนหลัง ๓. ศาลรัฐธรรมนูญต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด	๑. พระราชกำหนดมีผลบังคับทุกประการอยู่ระหว่างที่รอคำอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎร ๒. ไม่กระทบกระเทือนกิจกรรมที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น เช่น ถ้ารัฐบาลเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตจากธุรกิจโทรคมนาคมแล้ว ภายหลังพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องฉบับนั้นไม่ได้รับการอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎร ภาษีสรรพสามิตดังกล่าว รัฐบาลไม่ต้องคืนแก่ผู้ประกอบการธุรกิจโทรคมนาคมที่ถูกเก็บภาษีไปแล้ว ๓. สภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ดังนั้น ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งแล้ว พระราชกำหนดตกไปทันทีเมื่อประธานแห่งสภาที่ได้รับคำวินิจฉัยมานั้นก็ต้องพิจารณาพระราชกำหนดนั้นต่อไปอีก





อนึ่ง ในทางปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้ คือ

(๑) หากสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาจะยื่นเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา ก่อนที่สมาชิกผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรจะยื่นเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้หรือไม่?

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ได้เพราะหากรอสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหากมีพรรคฝ่ายค้านกระจายในสถานการณ์การเมืองขณะนั้น อาจจะทำให้ล่าช้าไม่ทันการณ์ ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งไม่สังกัดพรรคการเมือง มีความเป็นเอกภาพ ความเป็นอิสระ และรวบรวมจำนวนสมาชิกวุฒิสภาประมาณ ๔๐ คน ก็สามารถทำได้เร็วกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับหากรอให้ทางฝ่ายประธานสภาผู้แทนราษฎรยื่นเสนอไปแล้ว ทางประธานวุฒิสภายื่นไปอีกภายหลังก็จะเป็นฟ้องซ้ำ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็จะไม่รับพิจารณาในที่สุดหรืออาจจะรวมพิจารณาไปในคราวเดียวกันน่าจะได้ หากเป็นกรณีเดียวกันและไม่ว่าประธานวุฒิสภาจะได้ส่งความเห็นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ก่อนหรือขณะที่สภาผู้แทนราษฎรกำลังพิจารณาพระราชกำหนดนั้นอยู่ก็ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๙ วรรคสองเช่นกัน คือ “ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ...”

(๒) ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งตอนท้ายบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” จึงมีความหมายว่า

ก. พระมหากษัตริย์ อาจจะทรงหรือไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยก็ได้ เพราะร่างพระราชกำหนดที่ทูลเกล้าทูลกระหม่อมนั้นถูกต้องด้วยเหตุและเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่

ข. พระราชกำหนดมีศักดิ์ของกฎหมายเทียบเท่าพระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้ทันที แม้จะยังไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาก็ตาม ดังนั้น สมาชิกรัฐสภา และนายกรัฐมนตรี ไม่สามารถส่งพระราชกำหนดไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒^{๖๖} เพราะว่าพระราชกำหนดมีศักดิ์เทียบเท่าพระราชบัญญัติและมีใช้ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

^{๖๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๙๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๙๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มี ข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความ เห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวน ไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความ เห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๓) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดัง กล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่ง ความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา ทราบโดยไม่ชักช้า”



LIRT



แต่ว่า หากมีคู่ความโต้แย้งมาจากศาลใดศาลหนึ่ง หรือศาลนั้นเห็นเองว่าพระราชกำหนด ซึ่งมีผลบังคับใช้นั้น โดยเฉพาะก่อนที่รัฐสภาจะอนุมัติมีบทบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ และ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ศาลนั้นย่อมส่งเรื่องให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเช่นกัน (รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔) ในทางปฏิบัติอาจจะเกิดขึ้นได้ยาก เพราะต้องรอจน มีผู้เสียหายมีการโต้แย้งสิทธิและฟ้องไปยังศาล ๆ จึงจะส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งระยะเวลาที่เนิ่นนาน พระราชกำหนดดังกล่าวก็คงผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาไปแล้ว เพราะฉะนั้น เมื่อพระราชกำหนดผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาแล้วก็ต้องฟ้องได้เช่นกัน

อย่างไรก็ดี ที่ได้กล่าวถึงไว้เพิ่มเติมในส่วนนี้ เพราะว่ามีนักนิติศาสตร์บางท่าน กล่าวว่า “พระราชกำหนด” มิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ และไม่สามารถให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๒๖๒ เพราะ พระราชกำหนดไม่มีร่างพระราชกำหนดและไม่ได้บัญญัติไว้ ดังนั้น พระราชกำหนดจึงไม่เป็น “บทบัญญัติ แห่งกฎหมาย” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นักนิติศาสตร์สายกฎหมายมหาชนบางท่าน ได้ให้ความเห็นสนับสนุนว่าสมควรเรียกว่า “กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร” (legal norm issued by executive branch) เพราะความจริงกฎเกณฑ์ทั่วไปที่ฝ่ายบริหารออกใช้บังคับกับประชาชนโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายนั้น ย่อมไม่ใช่ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ไม่ว่าจะพิจารณาจากปรัชญาสัญญาประชาคมของจิ้ง จาคส์ รุสโซ หรือพิจารณาจากองค์กรผู้ออก (ซึ่งไม่ใช่รัฐสภา) หรือพิจารณาจาก “รูปแบบ” ดังกล่าวแล้วข้าง ต้น โดยเฉพาะเมื่อวิเคราะห์ไปจาก “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ในความหมายที่รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยวางไว้^๗

^๗ บรรศักดิ์ อุวรรณโน “กฎหมายปกครอง” ที่มาของกฎหมายมหาชนและหลักความ ชอบด้วยกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร : หจก. จีรรัชการพิมพ์, ๒๕๔๓, หน้า ๓๘.



เมื่อได้ตราพระราชกำหนดแล้ว ระหว่างที่ยังไม่นำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาก็ต้องถือว่าพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นนิติกรรมทางปกครอง^{๙๙} และมีข้อบัญญัติแห่งกฎหมายเพราะมีได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ

ดังนั้น นักนิติศาสตร์สายกฎหมายมหาชนได้เพิ่มประเด็นขึ้นมาว่าการตราพระราชกำหนดแล้ว ระหว่างที่ยังไม่นำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเป็นเพียง “นิติกรรมทางปกครอง”^{๑๐๐} ซึ่งได้กล่าวในขณะที่ยังไม่มีศาลปกครอง แต่รัฐธรรมนูญในขณะนั้นก็บัญญัติให้ตราพระราชกำหนดได้ (บทบัญญัติคล้ายกัน) ผลคือ หากมีผู้เสียหายระหว่างที่คณะรัฐมนตรีได้นำพระราชกำหนดประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว แต่ยังไม่นำเข้าสู่การพิจารณาและยังมิได้รับการอนุมัติของรัฐสภา

^{๙๙} อ้างแล้ว หน้า ๔๒.

^{๑๐๐} “นิติกรรมทางปกครอง” (Administrative juristic act) ในประเทศไทย นักกฎหมายสายกฎหมายมหาชนหลายท่านให้ความหมายว่า คือ “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎหมาย

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากนิยามดังกล่าว นิติกรรมทางปกครองต้องมีลักษณะสำคัญ ๔ ประการ ดังนี้

- ๑) การใช้อำนาจสั่งการฝ่ายเดียวตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- ๒) การใช้อำนาจในทางปกครอง
- ๓) มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์หรือก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่
- ๔) มีผลบังคับเป็นการทั่วไป (ในกรณีของกฎ) หรือเฉพาะเรื่องเฉพาะราย (ในกรณีของคำสั่งทางปกครอง)

นิติกรรมทางปกครอง สำหรับรองศาสตราจารย์ ดร.วราพงษ์ วิศรุตพิชญ์ มีความเห็นว่าย่อมเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวเสมอ ซึ่งได้แก่บรรดากฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติ (Subordinate legislation) เช่นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบังคับสุขาภิบาล ฯลฯ



ผู้เสียหายย่อมสามารถโต้แย้งสิทธิต่อศาลปกครองว่าพระราชกำหนดที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินคดีในศาลปกครองได้อีกด้วย เพื่อเป็นการตรวจสอบว่าพระราชกำหนดนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

สำหรับผู้เขียนมีความเห็นว่า พระราชกำหนดเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายในความหมายทั่วไปดีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด^{๕๐} ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ และมาตรา ๒๑๔ วรรคหนึ่งตอนท้ายกับมาตรา ๒๒๐ วรรคหนึ่งตอนท้าย บัญญัติว่า “พระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” ซึ่งเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ จึงเทียบเท่าพระราชบัญญัติ ต่อมาในมาตรา ๒๑๔ วรรคห้าตอนท้ายบัญญัติว่า “ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพระราชกำหนดนั้นมีผลบังคับใช้มาก่อนแล้วอีกด้วย และมาตรา ๒๑๔ วรรคหก ไม่ได้มีการบัญญัติถึงผลการอนุมัติพระราชกำหนดแต่ประการใด จึงเป็นการย้ำว่า พระราชกำหนดนั้นมีผลบังคับมาตั้งแต่ต้นตามมาตรา ๒๑๔ วรรคหนึ่ง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว และการประกาศในราชกิจจานุเบกษาอีกครั้งเมื่อมีการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในส่วนของการประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อผลในการรับรองให้เป็นกฎหมายของแผ่นดินโดยถาวรต่อไป

^{๕๐} หลักการตีความตามตัวอักษร (the literal rule) หน้าที่ตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรของศาล ได้แก่ การเสาะหาเจตนารมณ์อันแท้จริงของรัฐสภา หรือฝ่ายนิติบัญญัติ ตามหลักการตีความตามตัวอักษรนี้หมายความว่า ศาลจะต้องหาเจตนารมณ์จากความหมายธรรมดาแห่งถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั่นเอง หากปรากฏว่าความหมายธรรมดาแห่งถ้อยคำที่ใช้ในตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้นมีมากกว่าหนึ่งความหมาย หลักการตีความประการนี้ย่อมไม่ใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าความหมายตามตัวอักษรแห่งถ้อยคำที่ใช้มีเพียงความหมายเดียว แต่ไม่น่าจะเป็นเช่นนั้นก็ตาม ตามหลักการตีความตามอักษรนี้จะต้องใช้ความหมายที่ไม่น่าจะเป็นเช่นนั้น เพราะมีข้อสันนิษฐานตามหลักการตีความประการนี้ว่ารัฐสภามุ่งประสงค์จะใช้ถ้อยคำให้มีความหมายธรรมดาของถ้อยคำนั้น (Parliament intends the ordinary and natural meaning of words it employs)

ดังนั้น หากมีผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจาก “พระราชกำหนด” ผู้เสียหายสามารถโต้แย้งสิทธิการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ต่อศาล หรือถ้าศาลเห็นเองก็สามารถส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ เพราะถือว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่พระราชกำหนดนั้นได้ ศาลนั้นย่อมส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญรับวินิจฉัยได้แม้พระราชกำหนดนั้นยังไม่ได้ผ่านการพิจารณาอนุมัติจากรัฐสภาก็ตาม

(หาก “พระราชกำหนดก่อนที่จะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา” ไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามนัยของมาตรา ๒๖๔ คือ กฎหมายในทางรูปแบบแล้ว ศาลย่อมส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อรับวินิจฉัยไม่ได้)

สำหรับ “พระราชกำหนด” นี้ นักนิติศาสตร์สยามหาชน^{๖๖}ได้แสดงให้เห็นว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามนัยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ดังนี้

- ก. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
- ข. พระราชบัญญัติ
- ค. พระราชกำหนดที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

ส่วน “พระราชกำหนดก่อนที่จะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา” ไม่ถือว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามนัยของมาตรา ๒๖๔

ผู้เขียนมีความเห็นว่า พระราชกำหนดนั้นเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามนัยของมาตรา ๒๖๔ ไม่ว่าพระราชกำหนดนั้นจะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่ก็ตาม เพราะว่าฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) สามารถออกกฎหมายลำดับรอง (Subordinate legislation) เป็นพระราชกฤษฎีกา กฎ ข้อบังคับ ประกาศ เพื่อใช้บังคับใช้ได้อยู่แล้ว และสิ่งสำคัญคือการตีความโดยเคร่งครัดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิได้บัญญัติว่าหากกระทำการล่าช้าต่อพระราชกำหนดไม่ส่งให้รัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า (มาตรา ๒๑๔ วรรคสาม) จะมีผลเช่นไร และต้องภายในกี่วันก็เดือนจึงไม่ชักช้า หรือ

^{๖๖} สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ “เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไทยตาม มาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๒๖๖”, รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๑ กรุงเทพมหานคร : หจก. นานาสีพิมพ์, ๒๕๔๔, หน้า ๑๑๘.



หากไม่นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวัน (มาตรา ๒๒๐ วรรคสอง) พระราชกำหนดนั้น จะมีผลเช่นไร ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า พระราชกำหนดคงต้องมีผลบังคับใช้ต่อไป และหากเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองจะส่งพระราชกำหนดนั้นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องรับวินิจฉัย ในฐานะ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามมาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔ ไม่ได้ หากส่งไปศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ เพราะไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญนั่นเอง

อนึ่ง สำหรับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดก่อนที่จะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๙๓ หรือมาตรา ๙๔ ย่อมสามารถส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๒๖๒ ในกรณีของพระราชกำหนดก่อนให้รัฐสภาอนุมัติ จึงมีมาตรา ๒๑๙ มาทดแทน เพื่อใช้ในการตรวจสอบในข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ได้ แต่จำกัดไว้ในขอบเขตของมาตรา ๒๑๔ วรรคหนึ่งเท่านั้น และจะเห็นได้ว่า แม้รัฐสภาจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติในภายหลังก็ตาม พระราชกำหนดนั้นได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ไปแล้ว พระราชกำหนดก่อนที่จะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามนัยของมาตรา ๒๖๔ ด้วย

ดังนั้น หากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) ในอนาคต สมควรมีการบัญญัติเพิ่มเติมในรายละเอียดของพระราชกำหนดก่อนที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา หากไม่เป็นไปตามเงื่อนไข เงื่อนไขเวลา พระราชกำหนดจะมีผลเช่นไร โดยเฉพาะในมาตรา ๒๑๔ สมควรตัดคำว่าชักช้าออกไปและกำหนดเป็นเงื่อนไขให้ชัดเจน

โปรดดูคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙ - ๑๐/๒๕๔๔, ๑๖/๒๕๔๔, ๓๓/๒๕๔๔, ๔๐ - ๔๔/๒๕๔๔ และ ๖๑/๒๕๔๕

๓.๒ การเสนอพระราชกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหลังจากมีการอนุมัติพระราชกำหนดโดยรัฐสภา เป็นวิธีการทั่วไปของการควบคุมหลังจากกฎหมายใช้บังคับแล้ว คือ

๓.๒.๑ พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดที่ศาลจะใช้บังคับกับคดีใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิจารณาของศาลอื่นถึงที่สุดแล้ว”

บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่บัญญัติก็คือ

ก. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ข. พระราชบัญญัติ

ค. พระราชกำหนด

ดังนั้น จึงเป็นกฎหมายที่บังคับใช้กับประชาชนในระดับพระราชบัญญัติย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญได้เสมอ

๓.๒.๒ ผู้มีสิทธิเสนอความเห็นว่ายกบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ชัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญผู้มีสิทธิเสนอความเห็น คือ ศาล และคู่ความ

ก. ศาล หมายถึง องค์การศาลทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์หรือศาลสูงสุด และไม่ว่าเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลแพ่ง ศาลทรัพย์สินทางปัญญา ศาลแรงงาน ศาลภาษี หรือศาลอื่น ๆ “ศาลเห็นเอง” นั้น หมายความว่า ศาลที่พิจารณาพระราชกำหนดนั้นเท่านั้น มิได้หมายถึงความเห็นของศาลที่สูงกว่า

ข. คู่ความ สำหรับคู่ความในคดีนั้น อาจจะเป็นทั้งคู่ความฝ่ายโจทก์ หรือฝ่ายจำเลยก็ได้

ทั้งกรณีของศาลและคู่ความจะต้องเป็นกรณีที่มีความแน่ใจว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือพระราชกำหนดนั้นชัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กรณีเพียงแต่สงสัยหรือเพื่อต้องการประวิงคดีนั้น ไม่เพียงพอที่จะเสนอไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

๓.๒.๓ พระราชกำหนดจะต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บังคับแก่คดีนั้น และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น

เมื่อกรณีเข้าเงื่อนไขทั้งสอง ศาลมีหน้าที่ต้องระงับคดีไว้เป็นการชั่วคราว แล้วส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญทำการวินิจฉัย หากไม่เข้าตามเงื่อนไขทั้งสองศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาคดีต่อไปได้

๓.๒.๔ ขอบเขตในการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔ เป็นการจำกัดเฉพาะการตรวจสอบในทางเนื้อหาเท่านั้น (Substantion) ไม่รวมถึงการตรวจสอบในทาง



LIRT



รูปแบบ (Formal) และศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องผูกพันตามเหตุผลที่ศาลหรือคู่ความได้ให้เหตุผลว่าพระราชกำหนดนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ แต่ศาลรัฐธรรมนูญอาจอาศัยหลักเกณฑ์อื่นตามรัฐธรรมนูญมาวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวได้

๓.๒.๕ ศาลรัฐธรรมนูญอาจปฏิเสธคำร้องในเบื้องต้น ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคสองได้ คือ หากพระราชกำหนดในเรื่องดังกล่าวไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องไว้พิจารณาก็ได้ อาจแยกพิจารณาได้ ๒ กรณี

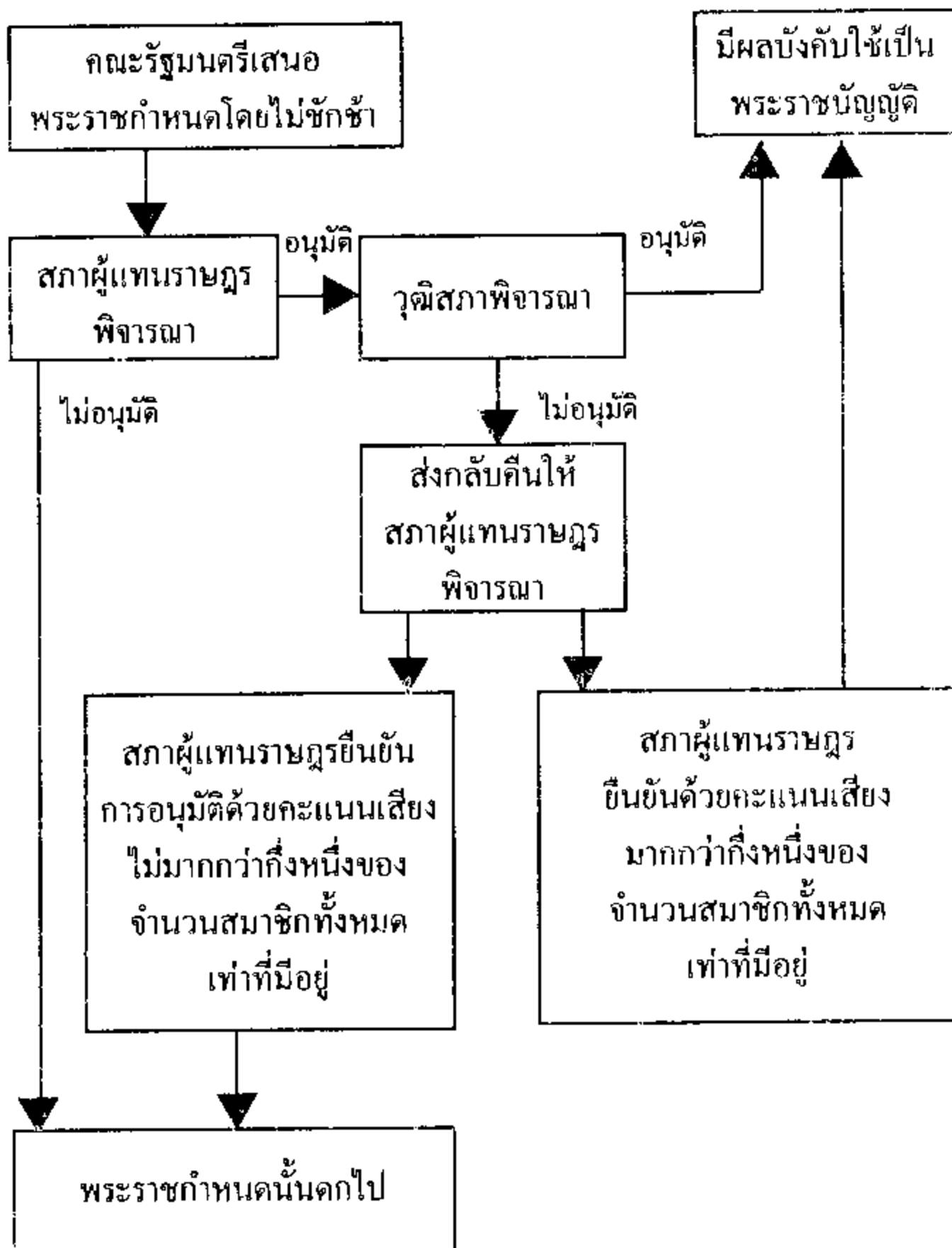
ก. กรณีที่พระราชกำหนดนั้นไม่ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดี เช่น พระราชกำหนดก่อนที่จะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ข. เรื่องที่เสนอมายังศาลนั้น เป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่มีสาระอันควรวินิจฉัย เพราะได้มีการถอนเรื่องนั้นไปแล้ว^{๒๖}

^{๒๖} สมศักดิ์ เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว, หน้า ๑๑๙ - ๑๒๐.

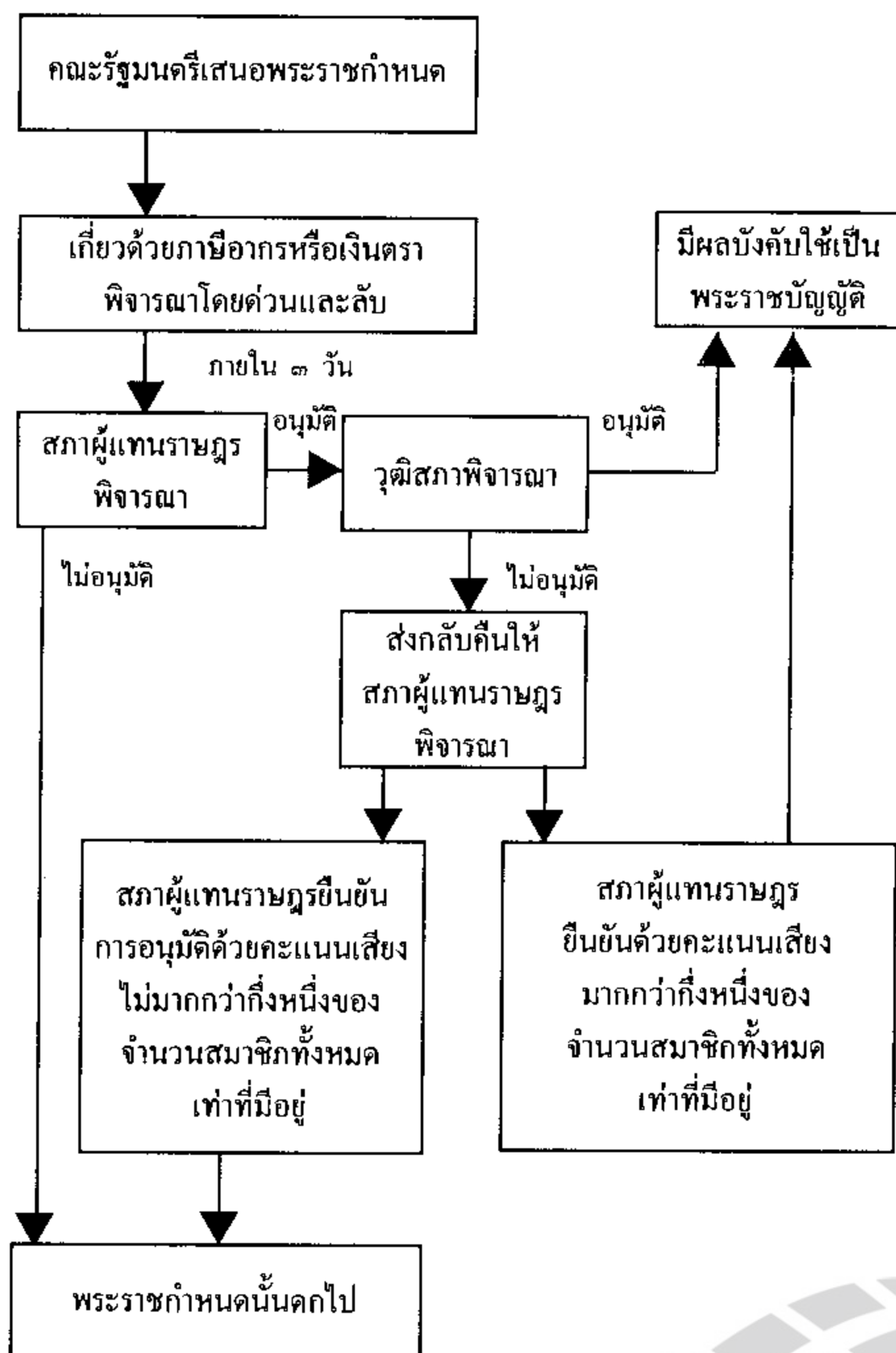


การพิจารณาพระราชกำหนดทั่วไปตามมาตรา ๒๑๘

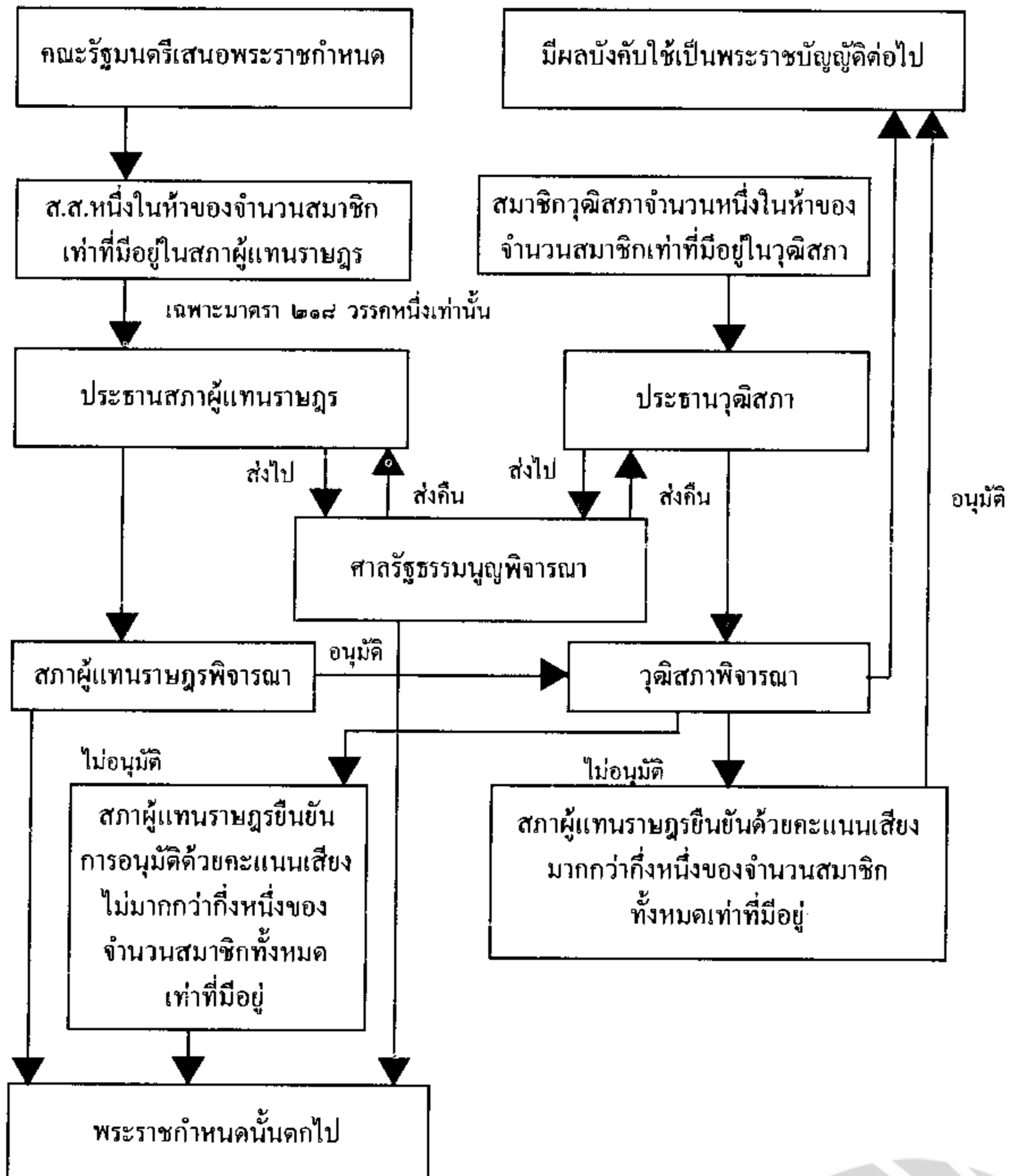




การพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๒๐



การพิจารณาพระราชกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๕





๔. การใช้ Technocracy ในพระราชกำหนด

Technocracy ศัพท์คำนี้อาจมาจากคำว่า Technical และ Democracy นำ ๒ คำมาลงอักขรกลายเป็น Technocracy คือทฤษฎีการปกครองโดยเน้นหนักการใช้ผู้เชี่ยวชาญและวิชาเทคนิคเป็นคำศัพท์ทั้งรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ ได้มีผู้แปลและขยายศัพท์คำนี้ว่า

การปกครองโดยกลุ่มชนชั้นนำในสังคมที่เป็นคนดัดสันใจ โดยยึดหลักการของเหตุผลทางเทคนิคและเศรษฐกิจไม่ว่าระบบสังคมจะเป็นอย่างไรก็ตามผู้ที่เสนอหลักการนี้อ้างว่าเป็นปัญหาในสังคมของเรานั้นถูกสร้างโดยนักการเมืองผู้ดัดสันใจในเรื่องต่าง ๆ อย่างมีอคติและบิดเบือน และมีแต่ผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคเท่านั้น ที่สามารถอยู่เหนืออุดมการณ์และผลประโยชน์ที่เห็นแก่ตัวของกลุ่มชนแคบ ๆ พวกเขาเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงทางเทคนิคจะทำให้สังคมและวัฒนธรรมปรับตัวอัตโนมัติ และการปฏิบัติทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะแก้ไขความขัดแย้งในสังคมชั้นพื้นฐานได้ แนวคิดนี้พัฒนาในสหรัฐอเมริกา ในทศวรรษ ๑๙๓๐ โดยมีพื้นฐานมาจากความคิดพวกมาร์กซิสต์ว่าเป็นแนวคิดเชิงลสารนิยมที่อ ๆ มากเกินไป ละเลยปัญหาเรื่องอุดมการณ์ สนับสนุนให้ชนชั้นนำมีอำนาจเหนือประชาชน ซึ่งเท่ากับเป็นการรักษาผลประโยชน์ของนายทุน โดยเฉพาะนายทุนผูกขาดและนายทุนข้ามชาติ^{๓๓}

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรี เป็น Technocracy ที่สามารถตราพระราชกำหนดขึ้นบังคับใช้เป็นกลไกควบคุมสังคมได้อย่างหนึ่ง ตลอดจนพลิกแพลงกระบวนการเป็นชั้นเชิงทางการเมือง เพราะตนเองนั้นเชี่ยวชาญและมีความสามารถที่จะตราพระราชกำหนดเพื่อใช้บังคับได้เองทันที

“การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีบทบัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนด ซึ่งมีค่าบังคับในทางกฎหมายในระดับเดียวกับพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติได้ นับว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักการที่ว่ากฎหมายคือเจตนารมณ์ทั่วไปของประชาชนที่แสดงออกโดยผ่านผู้แทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ข้อยกเว้นดังกล่าวก็เป็นที่ยอมรับในสังคมปัจจุบันที่กิจการต่าง ๆ ของรัฐมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยสภาพที่

^{๓๓} วิทยากร เชียงกุล. “การเมืองการปกครองสมัยใหม่” (อธิบายศัพท์), กทม : สำนักพิมพ์สายธาร, ๒๕๔๓, หน้า ๒๓๔ - ๒๓๕.



จะต้องมอบอำนาจนี้ให้แก่ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอำนาจตามมาตรา ๒๒๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในกรณีเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา^{๖๔} ซึ่งต้องตราขึ้นโดยเร่งด่วน และไม่สามารถเปิดเผยให้สาธารณชนทราบถึงการเตรียมการตรากฎหมายในเรื่องลักษณะเช่นนี้ได้ เพราะย่อมจะมีผลกระทบต่อประโยชน์ของส่วนรวมโดยตรง ดังนั้น ข้อยกเว้นในเรื่องภาษีอากรและเงินตราจึงเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า เป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารอาจใช้อำนาจดำเนินการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับไปก่อนในรูปพระราชกำหนด แล้วจึงนำกฎหมายดังกล่าวมาขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติในภายหลังได้

แต่สำหรับในกรณีอื่น ๆ การรับรองให้ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเองได้โดยผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติในภายหลังย่อมเป็นสิ่งที่พึงระวังและพึงตรวจสอบอย่างเข้มงวด เพื่อให้หลักการพื้นฐานที่ว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและใช้อำนาจนี้ในการตรากฎหมายโดยผ่านองค์กรนิติบัญญัติจะต้องถูกกระทบกระเทือน ซึ่งเมื่อพิจารณาสภาพความเป็นจริงในสังคมการเมืองไทยในระยะที่ผ่านมา จะพบว่ารัฐธรรมนูญหลายฉบับได้รับรองให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตราพระราชกำหนดในเรื่องอื่น ๆ ที่มีใช้เรื่องเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตราไว้ด้วย และการที่ฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจตรากฎหมายในลักษณะพระราชกำหนดเช่นนี้ หลายกรณีในอดีตได้ถูกคัดค้านและโต้แย้งทั้งในแง่ความชอบธรรมของเนื้อหากฎหมายที่ตราขึ้น และความถูกต้องของกระบวนการตรากฎหมาย ดังเช่น กรณีของพระราชกำหนดนิรโทษกรรมผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์นองเลือดในเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ยืนยันสภาพดังกล่าวข้างต้นอย่างหนักแน่นและจะเป็นตัวอย่างที่สำคัญสำหรับการปฏิเสธอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารในประวัติศาสตร์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย ไปอีกเป็นระยะเวลายาวนาน

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่ว่ากระบวนการนิติบัญญัติควรจะได้กระทำโดยผู้แทนประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง โดยผ่านองค์กรของสภานิติบัญญัติ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ได้นำเสนอแล้วว่า สมควรที่จะกำหนดรองรับอำนาจของฝ่ายบริหารในการที่จะแถลงภาวะความจำเป็น

^{๖๔} พระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องด้วยภาษีอากรหรือเงินตรา ไม่จำเป็นต้องตราขึ้นโดยอำนาจตามมาตรา ๒๒๐ เท่านั้น เพราะหากไม่ครบองค์ประกอบ คณะรัฐมนตรีสามารถเลียงไปอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๘ ได้เช่นกัน



ทางนิติบัญญัติในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายเรื่องหนึ่งเรื่องใดอันจะมีผลให้การพิจารณากฎหมายเรื่องนั้นเป็นไปโดยรวดเร็ว และมีเนื้อหาเป็นไปตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารแถลงไว้ได้อยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องมีการรับรองอำนาจในการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารไว้อีกต่อไปทั้งนี้ เว้นแต่เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นเนื่องจากสภาพของเรื่องในส่วนที่เกี่ยวกับเงินตราและภาษีอากรเท่านั้น

การกำหนดให้มีบทบัญญัติในลักษณะนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญนอกจากจะเป็นการยืนยันความชอบธรรมในอำนาจการตรากฎหมายขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ยังจะเป็นมาตรการหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติมีความสำคัญมากขึ้นและทำให้กระบวนการนิติบัญญัติโดยภาพรวมมีประสิทธิภาพมากขึ้นอีกด้วย^{๒๔}

ในทางปฏิบัติ ผู้เขียนพบว่าฝ่ายบริหารคือรัฐบาลนอกจากจะใช้พระราชกำหนดเป็นกลไกให้เกิดกฎหมายเพื่อบังคับใช้แล้ว ยังใช้เป็นเครื่องมือหรืออาวุธลับด้วย เช่น การนำร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ ยื่นเสนอพิจารณาพร้อมกับพระราชกำหนด เมื่อพระราชกำหนดต้องพิจารณาในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ (มาตรา ๒๑๘ วรรคเจ็ด) หลังจากนั้นก็จะมีการอภิปรายแล้วจะต้องมีร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ (เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.) และมีเงื่อนไขเวลาต้องพิจารณาแทรกประกบเข้ามาพร้อมกัน เพื่อเป็นการลดความกดดันทางการเมืองเนื่องมาจากผลของการอภิปรายไม่เห็นด้วยของฝ่ายค้านกับพระราชกำหนดนั้น ทำให้ฝ่ายค้านไม่สามารถตั้งข้อสังเกตกับพระราชกำหนดต่อไปได้ (เพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดนั้นในคราวต่อไป) เนื่องจากมีร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญต้องพิจารณาในลำดับต่อไป สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นเสียงข้างมาก (ฝ่ายรัฐบาล) มักจะอภิปรายคล้อยตามกับพระราชกำหนดนั้น ๆ ตลอด (เห็นด้วย) ตามมติพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นเสียงข้างน้อย (ฝ่ายค้าน) ก็มักจะไม่เห็นด้วยเพื่อลดความน่าเชื่อถือของรัฐบาล ผลที่สุดฝ่ายสนับสนุนฝ่ายบริหารซึ่งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากด้วยกัน ก็จะลงมติอนุมัติพระราชกำหนดนั้น ๆ ไปในที่สุดหากรัฐบาลที่

^{๒๔} สุรพล นิติไกรพจน์. “ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม”
กรุงเทพมหานคร : บริษัทเคล็ดไทย จำกัด, ๒๕๓๘, หน้า ๖๖ - ๖๗.

เป็นฝ่ายบริหารออกพระราชกำหนดบ่อย ๆ โดยไม่จำเป็น การออกกฎหมายเพื่อขอความชอบธรรมจากรัฐสภาก็จะกลายเป็น “ตรายาง” เพื่อประทับอย่างเดียว

ข้อสังเกต พระราชกำหนดที่จะต้องเสนอต่อรัฐสภาพิจารณานั้น

(๑) การอภิปรายเป็นไปโดยเร็ว ไม่ว่าพระราชกำหนดที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม หรือร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ และมีเนื้อหาเป็นจำนวนน้อยไม่กี่มาตรา หรือจำนวนมากหลาย ๆ มาตราก็ตาม ไม่ว่าจะยื่นเข้ามาเพียงพระราชกำหนดฉบับเดียวหรือยื่นเข้ามาหลาย ๆ ฉบับ เพื่อพิจารณาพร้อมกันก็ตาม มักจะจบการพิจารณาภายในเวลาไม่เกิน ๒ วัน ในช่วงการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และภายใน ๑ วันในช่วงการพิจารณาของวุฒิสภา ทำให้ขาดการอภิปรายพิจารณาโดยละเอียดเรียงมาตราเพื่อจะตั้งเป็นข้อสังเกตในบันทึกการประชุมรัฐสภา ที่อาจจะนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมจุดบกพร่องในพระราชกำหนดนั้นต่อไป

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การพิจารณาพระราชกำหนดนั้น สมควรใช้เวลาเป็นไปตามสัดส่วนความสำคัญของเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายนั้น เพราะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ ไม่ได้บัญญัติว่า ให้รัฐสภาต้องพิจารณาเสร็จภายในกี่วัน (ไม่มีเงื่อนไขเวลา) แม้จะทำให้ล่าช้าไปบ้างก็ตาม แต่ต้องมีเหตุผลเพราะรัฐสภาเป็นสภานิติบัญญัติ ต้องควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตย การคานอำนาจฝ่ายบริหารของรัฐบาลเอาไว้ มิให้ออกพระราชกำหนดทั่วไปตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบ่อย ๆ โดยไม่จำเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนก็ต้องมีจิตสำนึกใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยด้วยใจเป็นธรรม หากพระราชกำหนดนั้นกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพประชาชนอย่างรุนแรง การจะลงมติอนุมัติพระราชกำหนดทุกประการตามมติพรรคหรือความเห็นของผู้ควบคุมเสียงมติพรรค (whip) แต่ละพรรคไม่ได้ สมควรมีดุลยพินิจวินิจฉัยโดยอิสระเพราะพระราชกำหนดนั้นแม้จะตกไป ก็ไม่ใช่เงื่อนไขทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพแต่อย่างใด ตลอดจน พระราชกำหนดทั่วไปตามมาตรา ๒๑๘ นั้น สมควรมีการยกเลิกไปด้วย เพราะรัฐบาลจัดตั้งด้วยเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็จะผ่านร่างพระราชบัญญัติใด ๆ ที่เข้ามาเพื่อออกบังคับใช้เป็นกฎหมายก็สามารถทำได้โดยพิจารณา ๓ วาระที่เดียวยังทำได้ไม่ใช่เหตุผลที่จะกล่าวอ้างว่า ทำให้มีการพิจารณากฎหมายที่ล่าช้า เพราะการตราเป็นพระราชบัญญัติ

(๒) พระราชกำหนด ต้องออกด้วยความฉับไวและรวดเร็ว ดังนั้น จึงอาจมีตกหล่นพลั้งเผลอได้ตามวิสัยปฏิกูล (Human Error) แม้ทางรัฐสภาจะเห็นข้อบกพร่องบางประการแต่



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็มีได้เปิดช่องให้เข้าไปแก้ไขเพิ่มเติมได้เลย ไม่สามารถแปรญัตติ หรือ สงวนความเห็น เพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมก็ไม่ได้ แก้ไม่ได้แม้แต่อักษรตัวเดียว

(๓) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ วรรคสองบัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” และ มาตรา ๒๒๐ วรรคสองตอนท้าย “ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

จึงเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ “เห็นว่า” “ฉุกเฉิน” “รีบด่วน” ก็สามารถตรา พระราชกำหนดได้ พระราชกำหนดนั้นหากคณะรัฐมนตรีได้กระทำโดยชักช้า (มาตรา ๒๑๘) หรือไม่นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน ๓ วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา ๒๒๐) ผลจะเป็นอย่างไร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็มีได้บัญญัติไว้ แน่หนอนว่าคงมี ผลบังคับต่อไปเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ (มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งตอนท้ายและมาตรา ๒๒๐ วรรคหนึ่ง ตอนท้าย)

ดังนั้น รัฐสภาซึ่งเป็นสภานิติบัญญัติไม่ว่าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างมาก (ฝ่ายรัฐบาล) หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อย ซึ่งมักจะเป็นฝ่ายค้าน สมควร กลมเกลียวใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาพระราชกำหนดทุกฉบับโดยรอบคอบและละเอียดทุกมาตราทุกคำ “ในฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติตามหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย.”^{๒๖}

(๔) พระราชกำหนด หากมิใช่กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ตามมาตรา ๖ มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหากพิจารณาในประเด็นนี้ มีแง่คิดที่สอดคล้อง คือในข้อบังคับการประชุมทั้ง ๓ ฉบับของรัฐสภา ที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ และ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยเฉพาะในหมวด “การประชุมสภา” ในเรื่องของการจัด ระเบียบวาระการประชุม หมวด “การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ” และไม่มีข้อบังคับใด ตอนใดกล่าวถึงคำว่า “พระราชกำหนด” อยู่เลย

^{๒๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕



หากพระราชกำหนดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทางรัฐสภาจะส่งพระราชกำหนด^{๕๗}นั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ เพราะไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๒ เพราะไม่ใช่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

แม้ในพระราชกำหนดมีบทบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ตาม จะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก่อนที่รัฐสภาจะอนุมัติแล้วไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นใครก็ตาม เว้นแต่ศาลปกครองควบคุมกฎหมายอื่นไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น พระราชกำหนดก่อนการได้รับอนุมัติจากรัฐสภาจึงเป็นเพียง “กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร” (Legal norm issued by executive branch) หรือนิติกรรมทางปกครอง (administrative juristic act) เท่านั้น โดยหลักแล้วเป็นอำนาจของศาลปกครอง และต้องฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนกฎหมายดังกล่าว โดยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เรียกกฎหมายอื่นที่ไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่า “กฎ” การตรวจสอบกฎหมายไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญต้องฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนกฎดังกล่าว โดยอ้างเหตุว่าเป็นกฎที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้เสียหายเมื่อโต้แย้งสิทธิก็สามารถฟ้องร้องได้หากได้รับผลกระทบจากพระราชกำหนด และนอกเหนือจากผู้ได้รับผลกระทบจะเป็นผู้ฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลปกครองตรวจสอบว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญได้ด้วย โดยมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๙๘ กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎ ขัดแย้งกับมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้

^{๕๗} หาก “พระราชกำหนด” มีใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว การที่ให้สมาชิกรัฐสภาสามารถส่งพระราชกำหนดก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ตามมาตรา ๒๖๔ ก็จะเป็นข้อยกเว้นของมาตรา ๒๖๒



หากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยก็ได้^{๒๔}

ท้ายสุดนี้ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า บทความนี้จะทำให้เห็นภาพโลกกระบวนการตรา และการควบคุมการใช้พระราชกำหนด ในแง่มุมมองต่าง ๆ นานาทัศนะความเห็น ทั้งในทางทฤษฎีกฎหมายในตำราและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตลอดจนการปฏิบัติที่มีอยู่ในขณะนี้ และวิธีการที่อาจจะใช้คานอำนาจตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยใช้ Technocracy นั้นเอง มีให้ฝ่ายบริหารใช้ทุกอย่างแต่เพียงผู้เดียว

๕. พระราชกำหนดที่ตราขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๖

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีการเกิดใหม่อีกครั้งนับแต่ได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๕๕ ก ในวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ แต่ก็หลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นแล้ว เนื่องจากการผันผวนในระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศเป็นอย่างมากในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ จนกระทั่งรัฐบาลในขณะนั้นต้องตัดสินใจประกาศอัตราแลกเปลี่ยนเงินเป็นแบบลอยตัว ในวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ และมีผลกระทบตามมาเป็นลูกโซ่คือสถาบันการเงินทั้งหลายในประเทศไทยมากกว่าครึ่งที่ดำเนินการในขณะนั้นตกอยู่ในภาวะขาดสภาพคล่องทางการเงิน มีผลกระทบไปยังลูกหนี้ เจ้าหนี้ภาคเอกชนของสถาบันการเงินเหล่านั้น ขาดสภาพคล่องทางการเงิน เกิดหนี้ด้อยคุณภาพ (Non Performing Loans- NPLs) ขึ้นในระบบเศรษฐกิจเงินทุนหมุนเวียนชะงักงัน ภาคธุรกิจ อุตสาหกรรม ผู้ประกอบการทุกระดับผู้เกี่ยวข้องในวงจรรนี้ และประชาชนผู้ใช้แรงงานเกิดปัญหาเศรษฐกิจและสังคม มีการล้มละลายหยุดกิจการ เลิกจ้างแรงงาน ผู้ใช้แรงงานตกงาน และครอบครัวต้องเดือดร้อน

นับตั้งแต่นั้นมาถึงปัจจุบัน (กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๖) รัฐบาลในแต่ละสมัยได้ออกพระราชกำหนด รวมแล้ว ๒๖ ฉบับ ทุกฉบับเป็นการตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

^{๒๔} โปรดดูคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๓/๒๕๔๔

มาตรา ๒๑๘ ด้วยหลักการและเหตุผลเหมือนกันทั้งหมด คือ “โดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้” และทุกฉบับมีรัฐมนตรีรักษาการคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แม้บางฉบับจะมีได้ระบุไว้แต่ในฉบับนั้นจะเป็นกฎหมายที่เข้าไปแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรัฐมนตรีรักษาการ และทุกฉบับเป็นการเข้าไปแก้ไขเกี่ยวกับเศรษฐกิจ และหรือการเงินทั้งสิ้น อันเป็นผลพวงที่กระทบมาโดยตรงหรือโดยอ้อมนับตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ เช่นกัน

มีพระราชกำหนด ๔ ฉบับในปี ๒๕๔๐ ที่ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ มาตรา ๑๓๕ ซึ่งมีบทบัญญัติเหมือนกับ มาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) ทุกประการ พระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับคือ

๑. พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๐
๒. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐
๓. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และ
๔. พระราชกำหนดบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๔๐

รายชื่อพระราชกำหนดในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๖ (กรกฎาคม ๒๕๔๖)

๑. พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๐
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๒๙ ก วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๐
๒. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๒๙ ก วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๐
๓. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๒๙ ก วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๐



LIRT



๔. พระราชกำหนดบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๔๐
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๒๙ ก วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๔๐
๕. พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๖๐ ก วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๐
๖. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๖๐ ก วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๐
๗. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๖๐ ก วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๐
๘. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๖๐ ก วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๐
๙. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๐
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๖๐ ก วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๐
๑๐. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๔๐
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๖๐ ก วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๐
๑๑. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๒๓ ก วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑
๑๒. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการกู้เงินเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๒๓ ก วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑
๑๓. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๔๑
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๒๓ ก วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑
๑๔. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑



LIRT

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๒๓ ก วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๑

๑๕. พระราชกำหนดพิทักษ์ตราศุลกากร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๒๕ ก วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๑

๑๖. พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๒๙ ก วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๔๑

๑๗. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๕๑ ก วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๑

๑๘. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๕๑ ก วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๑

๑๙. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๕๑ ก วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๑

๒๐. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๕๑ วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๑

๒๑. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๓๘ ก วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๔

๒๒. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๔๕

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๖๐ ก วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๕

๒๓. พระราชกำหนดโอนสินทรัพย์บางส่วนในบัญชีสำรองพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา พ.ศ. ๒๕๔๕

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๖๐ ก วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๕

๒๔. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๖๐ ก วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๕



LIRT



๒๕. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิทักษ์อัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗
(ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘ ก วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖

๒๖. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘ ก วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖

ข้อสังเกตพระราชกำหนดที่ตราขึ้น ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๐-กรกฎาคม ๒๕๔๖

๑. พระราชกำหนดทั้ง ๒๖ ฉบับ มีเงื่อนไขการบังคับใช้หลัก ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษาแล้วทุกฉบับ

๒. พระราชกำหนดที่ออกมาแต่ละครั้งมักจะออกเป็นชุด (SERIES) เป็นกฎหมายใหม่
และกฎหมายที่เข้าไปแก้ไขเพิ่มเติมยกเลิกกฎหมายบทบัญญัติที่มีอยู่เดิมประกอบกัน รวมไปถึงบาง
คราวก็จะมีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในระยะเวลาใกล้เคียงกันออกมา เพื่อให้มีผลบังคับใช้ให้
สอดคล้องกัน

๓. พระราชกำหนดที่ออกมามีหลักการเหตุผลที่มีความจำเป็น “รีบด่วน” ดังนั้น กฎหมาย
จึงมักไม่ประณีตและขาดสภาพบังคับใช้ได้จริงในบางครั้ง ผลที่ตามมาคือต้องออกพระราชกำหนดหรือ
พระราชบัญญัติเพิ่มเติมแก้ไขพระราชกำหนดนั้น หรือพระราชกำหนดเพิ่มขึ้นเพื่อเข้าไปแก้ไขใน
พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น ๆ อีก

๔. เป็นพระราชกำหนดที่ตราเป็นกฎหมายใหม่ทั้งฉบับจำนวน ๑๑ ฉบับ

เป็นพระราชกำหนดที่ตราเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่เดิม
จำนวน ๑๕ ฉบับ

เป็นพระราชกำหนดที่ตราขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ จำนวน ๑๐ ฉบับ

เป็นพระราชกำหนดที่ตราขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ จำนวน ๑๐ ฉบับ

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ - ๒๕๔๓ ไม่มีการออกพระราชกำหนด

เป็นพระราชกำหนดที่ตราขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จำนวน ๑ ฉบับ

เป็นพระราชกำหนดที่ตราขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ จำนวน ๓ ฉบับ และ



LIRT

เป็นพระราชกำหนดที่ตราขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ จำนวน ๒ ฉบับ

๕. พระราชกำหนดที่ตราเป็นกฎหมายจำนวน ๒๖ ฉบับ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชกำหนด แต่เป็นพระราชกำหนดที่อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แม้พระราชกำหนดบางฉบับดังกล่าวน่าจะเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราก็ตาม ซึ่งอาจจะมีเหตุผลว่า ขาดองค์ประกอบของมาตรา ๒๒๐ ที่บัญญัติว่า “จะต้องพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน” และไม่อยู่ “ในระหว่างสมัยประชุม”

๖. ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๖ ยังไม่มีพระราชกำหนดฉบับใดที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้พระราชกำหนดไม่มีผลบังคับมาตั้งแต่ต้นแม้แต่ฉบับเดียว ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในระหว่างสมัยประชุมสามัญหรือสมัยประชุมวิสามัญก็ตาม



บรรณานุกรม

- บรรศักดิ์ อวรรณโณ, “กฎหมายมหาชน (เล่ม ๑).” กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๖.
- _____, “กฎหมายมหาชน (เล่ม ๒).” กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๖.
- _____, “กฎหมายปกครอง.” กรุงเทพมหานคร : หจก. จีรรัชการพิมพ์, ๒๕๔๓.๒๕๓๖.
- _____, “กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย.” กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๖.
- _____, “รัฐธรรมนูญน่ารู้.” กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลาคม จำกัด, ๒๕๔๒.
- วิทยากร เชียงกุล, “การเมืองการปกครองสมัยใหม่” (อธิบายศัพท์). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ลายธาร, ๒๕๔๓.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ, “วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ รัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ.” กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๒.
- วรพจน์ วิศรุดพิชญ์, “ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับ “พระราชกำหนดไทยกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕.””, รพีสารฉบับพิเศษวันรพี ๒๕๓๖. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๖.
- มานิตย์ จุมปา, “คู่มือสอบเนติบัณฑิตกฎหมายรัฐธรรมนูญ.” กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๔๔.
- มีชัย ฤชุพันธุ์, “ประมวลคำบรรยายของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๓ เล่ม ๑.” กรุงเทพมหานคร : กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการคลังและงบประมาณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๔๕.
- _____, “อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ คุณหญิงอัมพร ฤชุพันธุ์.” กรุงเทพมหานคร : บริษัทอัมรินทร์พรินต์ติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), ๒๕๔๒.
- หยุด แสงอุทัย, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.” กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.”

กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๓.

_____ “ข้อบังคับการประชุมสภา.” กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๕.

สุพล นิธิไกรพนธ์, “ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม” กรุงเทพมหานคร : บริษัท เคสิดไทย จำกัด, ๒๕๓๘.

ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย, “รวมกฎหมายประจำปี ๒๕๕๐.” กรุงเทพมหานคร :

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๑.

_____ “รวมกฎหมายประจำปี ๒๕๕๑.” กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๒.

_____ “รวมกฎหมายประจำปี ๒๕๕๔.” กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๕.

สำนักกฎหมาย , “รวมกฎหมายประจำปี ๒๕๕๕.” กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๖

ศาลรัฐธรรมนูญ, “รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๑ : ศาลรัฐธรรมนูญไทย” กรุงเทพมหานคร : หจก. นานาสีพิมพ์, ๒๕๔๔.

อมร จันทรสมบูรณ์, “บทวิจารณ์คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” รพีสารฉบับพิเศษ
วันรพี ๒๕๓๖. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๖.

[http : www.concourt. or .th](http://www.concourt.or.th)

[http : www.pub-law.net](http://www.pub-law.net)



ซีอีโอ กับผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด^๑ (CEO and Provincial Chief Executive Officers)

วิรัช วิรัชนิการวรรณ

คำว่า ผู้บริหารสูงสุด ซึ่งอาจใช้คำภาษาอังกฤษว่า ซีอีโอ (Chief Executive Officer) สามารถนำไปใช้กับหน่วยงานภาคเอกชนและภาครัฐ เฉพาะผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัดทั้งที่มาจากการแต่งตั้งและเลือกตั้งได้กระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยอำนาจหน้าที่ที่ผู้บริหารสูงสุดของแต่ละหน่วยงานได้รับมอบอาจไม่เท่ากัน ประกอบกับในยุคปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ผู้บริหารสูงสุดดังกล่าวได้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการนำวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นำหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงานหลักความคุ้มค่า หลักการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หลักการบริหารด้านความโปร่งใส ตลอดจน หลักการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานมาใช้ในหน่วยงานของตน อาจกล่าวได้ว่า ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหารงานคนและเงิน ในระดับจังหวัดยังขึ้นอยู่กับผู้บริหารสูงสุดดังกล่าวด้วย

การพิจารณาศึกษาผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด ๔ รูปแบบ อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด น่าจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและนำมาเขียนเป็นบทความเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะ ความสำคัญยิ่งมีมากขึ้นเมื่อบทความทำนองนี้มีให้เห็นไม่มาก ผู้เขียนจึงขอมีส่วนนำเสนอข้อมูล ซึ่งแบ่งเป็นข้อเท็จจริง

^๑ เป็นบทความที่สรุปจากหนังสือที่เขียนโดย วิรัช วิรัชนิการวรรณ, ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด : ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร, ๒๕๕๖), จำนวน ๒๔๐ หน้า.



LIRT

(fact) และความคิดเห็น (opinion) ที่รวบรวมและศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (documentary research) ผ่านทางบทความนี้ เน้นการวิเคราะห์เปรียบเทียบด้านการบริหารจัดการของผู้บริหารสูงสุดดังกล่าว สำหรับประโยชน์ที่จะได้รับการบทความนี้ นอกจากจะมีส่วนช่วยเพิ่มพูนความรู้และความเข้าใจ เรื่องผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัดให้แก่บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประชาชนทั่วไปแล้ว ยังสามารถนำข้อมูลไปประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาผู้บริหารสูงสุดหรือหน่วยงานบริหารระดับจังหวัด ได้อีกด้วย

ผู้เขียนได้กำหนดเนื้อหาให้ครอบคลุมเรื่อง สภาพข้อเท็จจริงและการแสดงความคิดเห็น การวิเคราะห์เปรียบเทียบ “ลักษณะร่วม” ของผู้บริหารสูงสุด ๔ รูปแบบ จุดเด่นและจุดด้อย ตลอดจน การแต่งตั้งและการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และในที่นี้ได้ใช้ถ้อยคำว่า “การบริหาร” และ “การบริหารท้องถิ่น” แทน “การปกครอง” และ “การปกครองท้องถิ่น” ตามลำดับ เหตุผลส่วนหนึ่ง เพราะพันธุศสมัยของการใช้อำนาจปกครอง ขณะที่แนวคิดด้านการบริหาร การบริหารและการจัดการ หรือการบริหารจัดการ ได้เข้ามาแทนที่

สำหรับเหตุผลที่นำผู้บริหารสูงสุดดังกล่าวมาพิจารณาศึกษาเพราะทั้ง ๔ รูปแบบนี้ ล้วนเกี่ยวข้องและอยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นผู้บริหารระดับจังหวัดของหน่วยงานภาครัฐที่มี ผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหารจัดการภายในจังหวัดตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย มอบหมายให้ แต่ละรูปแบบมีความสัมพันธ์หรือส่งผลถึงกัน อีกทั้งยังจัดแบ่งออก ได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่มาจากข้าราชการประจำหรือกลุ่มแต่งตั้ง และกลุ่มที่มาจากนักการเมือง หรือกลุ่มเลือกตั้ง นอกจากนี้ แต่ละรูปแบบยังมีส่วนที่น่าสนใจเพิ่มขึ้นอีก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัด มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงทุกวันนี้ บริหารราชการของจังหวัด สร้างและสั่งสมคุณงาม ความดีให้แก่จังหวัดสืบต่อกันมาช้านาน ได้รับความเชื่อถือยอมรับ และยกย่องจนถือได้ว่าเป็นสถาบัน หนึ่งด้านการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ขณะที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ เป็นแนวคิด การบริหารจัดการที่ต้องการเพิ่มอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่เพื่อต้องการ ให้การบริหารงานระดับจังหวัดเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และที่น่าสนใจอีกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ได้รับการส่งเสริมให้ขยายผลไปทั่วประเทศหรือไม่เพียงใด ในส่วนของ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นตัวอย่าง ของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งผู้ว่าราชการ จังหวัดคนเดียวโดยตรงเป็นครั้งแรกของประเทศไทย เพราะก่อนที่จะมาเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่น รูปแบบพิเศษที่มีขนาดใหญ่ เรียกว่า “กรุงเทพมหานคร” พร้อมทั้งมี “ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร”





ที่เป็นนักการเมือง มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่นดัง เช่นทุกวันนี้ กฎหมาย ที่เรียกว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ได้กำหนดให้ “กรุงเทพมหานคร” มีฐานะเป็นจังหวัด สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี สำหรับนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด ทุกวันนี้ (มกราคม ๒๕๔๖) มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม และมีกระแสที่ต้องการให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงเกิดขึ้นเป็นครั้งคราว ทำนองเดียวกับที่ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรงเมื่อเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด

บทความนี้ครอบคลุมเนื้อหาสาระดังต่อไปนี้ (๑) ภาพรวมการเมืองการปกครองและการบริหารของไทย (๒) การวิเคราะห์เปรียบเทียบความหมาย แนวคิดสำคัญ ความเป็นมา ที่มา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ (๓) จุดเด่นและจุดด้อย (๔) การแต่งตั้งและการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และท้ายสุดเป็น (๕) ข้อเสนอแนะ รวมทั้งบรรณานุกรม

๑. ภาพรวมการเมืองการปกครองและการบริหารของไทย

เพื่อช่วยเพิ่มความเข้าใจผู้บริหารสูงสุดทั้ง ๔ รูปแบบข้างต้น จึงควรนำภาพรวมการเมือง การปกครองและการบริหารของไทยมาเสนอไว้พอสังเขป กล่าวคือ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ เฉพาะในเรื่องลักษณะของรัฐที่เป็นแบบรัฐเดี่ยว การปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน การกระจายอำนาจ การเลือกตั้ง ตลอดจนการควบคุม ตรวจสอบ ได้สนับสนุนให้โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารจัดการ ของผู้บริหารสูงสุดทั้ง ๔ รูปแบบให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับเรื่องดังกล่าว ในส่วนของการบริหารราชการแผ่นดินนั้น หน่วยงานที่บริหารที่เรียกว่า “จังหวัด” และ “จังหวัดซีอีโอ” ที่มี “ผู้ว่าราชการจังหวัด” “ผู้ว่าราชการ จังหวัดซีอีโอ” เป็นผู้บริหารสูงสุด ตามลำดับ ต่างอยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ขณะที่ หน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” และ “กรุงเทพมหานคร” ที่มี “ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร” และ “นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด” เป็นผู้บริหารสูงสุด ตามลำดับ ต่างอยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการบริหารส่วนกลาง



๒. การวิเคราะห์เปรียบเทียบความหมาย แนวคิดสำคัญความเป็นมา ที่มา โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่

๒.๑ ความหมาย ความหมายของผู้บริหารสูงสุดทั้ง ๔ รูปแบบ มีดังนี้

๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด หมายถึง ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัดรูปแบบหนึ่ง เป็นข้าราชการประจำที่มาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทยและสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีจำนวน ๗๐ คน ปฏิบัติราชการใน ๗๐ จังหวัดทั่วประเทศ (โดยปกติผู้ว่าราชการจังหวัดมี ๗๕ คนใน ๗๕ จังหวัด แต่เนื่องจากเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ๕ จังหวัด เฉพาะในช่วงปี ๒๕๔๔-๒๕๔๕ ทำให้จำนวนลดลง)

๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา หมายถึง ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัดรูปแบบหนึ่งมาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย และสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค จึงถือว่าเป็นข้าราชการประจำที่ไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ในระยะเริ่มต้นมีจำนวน ๕ คน มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานระดับจังหวัดตามแนวคิด "การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา" หรือแนวคิดการบริหารจังหวัดแบบซีอีโอ ที่รัฐบาลได้มอบอำนาจในการบริหาร งาน คน เงิน แบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอไปปฏิบัติราชการในจังหวัดซีอีโอภายใต้ "โครงการจังหวัดทดลองการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา" (คพบ.) ในพื้นที่ ๕ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดศรีสะเกษ ชัยนาท ลำปาง ภูเก็ต และนราธิวาส เป็นเวลา ๑ ปี คือ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๓๑ กันยายน ๒๕๔๕

๓) ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร หมายถึง ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน ภาครัฐในระดับจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จึงถือว่าเป็นนักการเมืองในท้องถิ่นระดับจังหวัด มีจำนวน ๑ คน ปฏิบัติราชการในหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแบบหนึ่งที่มีขนาดใหญ่และเป็นเมืองหลวง ซึ่งเรียกว่า "กรุงเทพมหานคร"

๔) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน ภาครัฐในระดับจังหวัด มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จึงถือว่าเป็นนักการเมืองในท้องถิ่นระดับจังหวัด มีจำนวน ๗๕ คน ปฏิบัติราชการในหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบปกติรูปแบบหนึ่ง เรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๗๕ แห่งทั่วประเทศ



LIRT



๒.๒ แนวคิดสำคัญ เพื่อพิจารณาศึกษาแนวคิดสำคัญที่สนับสนุนผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด ๔ รูปแบบ พบว่า อาจแบ่งเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้

๑) กลุ่มแนวคิดที่สนับสนุนให้ผู้บริหารสูงสุดมาจากการแต่งตั้งและการสังกัดราชการ บริหารส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย ๒ แนวคิด

๑.๑ แนวคิดการสนับสนุนราชการบริหารส่วนภูมิภาค และแนวคิดความเป็นสถาบันด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้ง ๒ แนวคิดนี้ได้สนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ แนวคิดแรก เชื่อว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีความสำคัญและจำเป็นต่อสังคมไทย พร้อมกับเชื่อว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งและเป็นบุคคลสำคัญของราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นข้าราชการประจำที่มาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารของจังหวัด เป็นกลไกหรือตัวแทนของรัฐบาลในส่วนกลางหรือกระทรวงมหาดไทยที่ได้รับมอบหรือแบ่งอำนาจหน้าที่บางส่วนให้ไปปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินของจังหวัดและอำเภอที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตลอดทั้งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นบางส่วนด้วย

ส่วนแนวคิดที่สอง เชื่อว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดไทยมีวิวัฒนาการมาจากการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงทุกวันนี้ ได้รับการยอมรับและความเชื่อถือจากประชาชนจำนวนไม่น้อยสืบต่อกันมา ผสมกับผู้ว่าราชการจังหวัดได้สร้างและ ส่งเสริมคุณงามความดีให้กับจังหวัดและสังคมไทยมาตลอด สิ่งสำคัญเหล่านี้ ได้หล่อหลอมกล่อมเกล่า และส่งเสริมให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความมั่นคงจนมีลักษณะเป็นสถาบันที่เก่าแก่ด้านการบริหารราชการแผ่นดินของไทยสถาบันหนึ่ง

๑.๒) แนวคิดเชียงใหม่ที่ต้องการเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แนวคิดนี้ได้สนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่เพิ่มอีกแนวคิดหนึ่งด้วย แนวคิดนี้เชื่อว่าการบริหารงานของจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดประสบกับความล้มเหลว ขาดประสิทธิภาพ ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ทำให้ไม่อาจแก้ไขปัญหาในระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด และปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง ได้ ที่เป็นเช่นนี้มีสาเหตุสำคัญมาจากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการบริหาร งาน คน และเงิน มากเท่าที่ควร ดังนั้น จึงควรเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดทำนองเดียวกับ ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาคเอกชน

๒) กลุ่มแนวคิดที่สนับสนุนให้ผู้บริหารสูงสุดมาจากการเลือกตั้งและการสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

๒.๑ แนวคิดการสนับสนุนหน่วยการบริหารท้องถิ่น และแนวคิดรูปแบบหน่วยการบริหารท้องถิ่นหรือรูปแบบเทศบาลของต่างประเทศ ทั้ง ๒ แนวคิดนี้ได้สนับสนุนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แนวคิดแรกเชื่อมั่นและยอมรับในการบริหารงานของหน่วยการบริหารท้องถิ่นซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าไปดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารสูงสุดว่า มีประสิทธิภาพและตอบสนอง ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น หน่วยการบริหารท้องถิ่นมีลักษณะเป็นหน่วยงานของประชาชนในท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นเป็นเจ้าของ มีการบริหารงานโดยประชาชนในท้องถิ่น และบริหารงานเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเอง

อีกแนวคิดหนึ่งเชื่อว่า รูปแบบหน่วยการบริหารท้องถิ่นหรือรูปแบบเทศบาลของต่างประเทศ ได้สนับสนุนหรือมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดรูปแบบกรุงเทพมหานครและองค์การบริหารส่วนจังหวัดตลอดจนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย หน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับแนวคิดส่วนหนึ่งมาจากรูปแบบการบริหารท้องถิ่นแบบหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและสภา (the direct election and council form) ของต่างประเทศ ขณะที่ หน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับแนวคิดมาจากรูปแบบการบริหารท้องถิ่นแบบหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมและสภา (the indirect election and council form)

๒.๒ แนวคิดหน่วยงานพิเศษที่บริหารงานในเขตพื้นที่เมืองหลวง แนวคิดนี้ได้สนับสนุนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพิ่มอีกแนวคิดหนึ่งด้วย แนวคิดนี้เชื่อว่า หน่วยงานพิเศษ (special unit) หรือหน่วยการบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น หน่วยการบริหารเมืองหลวง มีลักษณะพิเศษและจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ (chartered city) แตกต่างจากพื้นที่อื่นหรือหน่วยการบริหารท้องถิ่น คือ กรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และจัดตั้งขึ้นโดย กฎหมายพิเศษที่ใช้เฉพาะพื้นที่ลักษณะพิเศษเท่านั้น

๒.๓ ความเป็นมา จากการพิจารณาศึกษาความเป็นมาของผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัดทั้ง ๔ รูปแบบ พบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเริ่มมีวิวัฒนาการควบคู่กับการบริหาร



ราชการแผ่นดินมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ควบตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๘-๒๕๔๐ เป็นเวลาประมาณ ๔๒ ปี และหลังจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ได้ส่งผลให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่ได้ควบตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกต่อไป

สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ได้เริ่มนำมาทดลองในโครงการจังหวัดทดลองการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา จำนวน ๕ จังหวัด ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๕ เป็นเวลา ๑ ปี ในระหว่างที่โครงการจังหวัดทดลองฯ และการประเมินโครงการยังไม่ประกาศต่อสาธารณะนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ร้อยตำรวจเอก ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นแกนนำคนหนึ่งที่นำแนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่มาใช้ตั้งแต่เริ่มแรก ได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ได้เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แทน ต่อจากนั้น ในต้นเดือนมกราคม ๒๕๔๖ ได้มีการประกาศผลการประเมินโครงการต่อสาธารณะสรุปได้ดังนี้

ในภาพรวมจากการทดลองบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาสามารถลดปัญหาที่เกิดขึ้นได้มาก โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากตัวเลขการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ร้อยละ ๔.๙ ซึ่งเป็นสิ่งบ่งชี้ความสำเร็จในการบริหารงาน นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ระบุว่า การประเมินผลโครงการนี้รัฐบาลได้ประเมินตามหลักวิชาการ คาดว่าผลที่ออกมาจะมีความคลาดเคลื่อนไม่เกินร้อยละ ๕-๑๐ เท่านั้น และกระทรวงมหาดไทยจะนำการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาไปทดลองใช้ในพื้นที่ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ด้วย โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทดลองใช้อย่างไม่เป็นทางการก่อน จึงพัฒนาอย่างเป็นทางการในอนาคต ล่าสุดในเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๖ นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศว่าจะนำแนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ไปใช้ในทุกจังหวัดของไทยในเดือนตุลาคม ๒๕๔๖

ในส่วนของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ กฎหมายเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่ใช้ได้ไม่นาน รัฐบาลได้แต่งตั้งข้าราชการประจำเข้ามาดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๒๔ จึงได้มีกฎหมาย

บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงคนเดียวที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และ
ใช้มาจนทุกวันนี้

๒.๔ ที่มา ที่มาของผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด ๔ รูปแบบ ซึ่งจัดแบ่งเป็น
๒ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่มาตามเส้นทางข้าราชการประจำ และกลุ่มที่มาตามเส้นทางข้าราชการการเมือง
ดังนี้

๑) กลุ่มที่มาตามเส้นทางข้าราชการประจำ ได้แก่ ผู้ว่าราชการ
จังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย
ปลัดกระทรวง คณะกรรมการบริหารงานบุคคลระดับสูง และคณะรัฐมนตรี ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัด
ซีอีโอ มาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวง และคณะรัฐมนตรี

๒) กลุ่มที่มาตามเส้นทางข้าราชการการเมือง ได้แก่ ผู้ว่า
ราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
นั้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
มาจากการเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ซึ่งหมายถึง
ประชาชนเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่อจากนั้น สมาชิกจึงไปเลือกสมาชิกด้วยกันคน
หนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๒.๕ โครงสร้าง การนำโครงสร้างมาพิจารณาศึกษาด้วยไม่เพียงจะช่วยให้
มองเห็นว่า ผู้บริหารสูงสุดทั้ง ๔ รูปแบบ อยู่ในตำแหน่งใดของหน่วยงานนั้น แต่ยังจะช่วยให้เห็น
ความแตกต่าง ระหว่างโครงสร้างตามเส้นทางของข้าราชการประจำที่มาจากการแต่งตั้ง และโครงสร้างของ
นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งอีกด้วย สำหรับโครงสร้างหน่วยงานระดับจังหวัดภายใต้การบังคับ
บัญชาของผู้บริหารสูงสุด ๔ รูปแบบ เป็นโครงสร้างที่มีตัวบทกฎหมายรองรับ เพื่อให้ สอดคล้องกับ
ที่มาข้างต้น จึงจัดแบ่งเป็น ๒ กลุ่ม พบว่า

๑) กลุ่มโครงสร้างตามเส้นทางข้าราชการประจำที่มาจากการ
แต่งตั้งและสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค กลุ่มนี้ประกอบด้วย โครงสร้างหน่วยงานระดับ
จังหวัดภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ โดยโครงสร้าง
หน่วยงานที่ เรียกว่าจังหวัด ภายใต้การนำของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น มีเฉพาะฝ่ายบริหาร ไม่มีฝ่าย
นิติบัญญัติ ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ รวมทั้งมติ
คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม และวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔





๒) กลุ่มโครงสร้างตามเส้นทางข้าราชการการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งและสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กลุ่มนี้ประกอบด้วย โครงสร้างหน่วยงานระดับจังหวัดภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยโครงสร้างหน่วยงานที่เรียกว่า กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ขนาดใหญ่มีฐานะเทียบเท่าจังหวัดภายใต้การนำของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้น จัดแบ่งหน่วยงานเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ ในทำนองเดียวกัน โครงสร้างหน่วยงาน ที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบปกติในระดับจังหวัดภายใต้การนำของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ก็จัดแบ่งหน่วยงานเป็น ๒ ฝ่าย คือฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

ทั้ง ๒ กลุ่มนี้ ต่างมีฐานะทางกฎหมาย คือ เป็นนิติบุคคล และต่างอยู่ภายใต้การ บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย

๒.๖ อำนาจหน้าที่ เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสูงสุดทั้ง ๔ รูปแบบ พบว่า

๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๗ และยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งหมายถึงอำนาจที่ได้รับมอบตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล เช่น อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยการบริหารท้องถิ่น เป็นต้น

๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหลักคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ รวมทั้งตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ และวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ที่มอบอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารงานคน และเงิน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ส่วนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ตามกฎหมายอื่น เป็นต้น ตามกฎหมายเช่นเดียวกับที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด



๓) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักได้กำหนด "อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร" ไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในมาตรา ๔๙-๕๐ พร้อมทั้งกำหนด "อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร" ไว้ โดยเฉพาะ ในมาตรา ๘๙-๙๐ ซึ่งแท้ที่จริงอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนั้น ก็คืออำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั่นเอง เนื่องจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร ส่วนอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามกฎหมายอื่น ได้กำหนดไว้ในพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๕

๔) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักได้กำหนด "อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด" ไว้ โดยเฉพาะในมาตรา ๒๕, ๓๐, ๓๕, ๓๙-๔๔, ๕๒, ๕๔, และมาตรา ๕๗ รวมทั้งกำหนด "อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด" ไว้ โดยเฉพาะในมาตรา ๔๕-๕๗ ส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายอื่น ได้กำหนดไว้ในพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๒๔

นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัดทั้ง ๔ รูปแบบ โดยจัดแบ่งตามพื้นที่ พบว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของจังหวัด มีอำนาจหน้าที่กำกับ ควบคุม ดูแล หรือตรวจสอบหน่วยการบริหารท้องถิ่นทุกรูปแบบ อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งเมือพัทยาซึ่งอยู่ในจังหวัดชลบุรีด้วย แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่กำกับ ควบคุม ดูแล หรือตรวจสอบพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร เพราะเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่ รูปแบบพิเศษที่เป็นที่ตั้งของเมืองหลวงและมีกฎหมายพิเศษรองรับ ผู้มีอำนาจกำกับดูแลผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของกรุงเทพมหานคร ซึ่งไม่มีหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบอื่นตั้งอยู่



ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารสูงสุดทั้ง ๓ รูปแบบที่กล่าวมานี้ จึงกว้างขวางมากกว่า อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่เป็นขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดเท่านั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในพื้นที่ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยการบริหาร ท้องถิ่นรูปแบบ อื่น อันได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อีกทั้งไม่มีอำนาจหน้าที่ ในพื้นที่ที่เป็นอำนาจ หน้าที่ของเมืองพัทยาที่อยู่ในจังหวัดชลบุรี และกรุงเทพมหานครด้วย

๓. จุดเด่นและจุดด้อย

จุดเด่นและจุดด้อย หมายถึง จุดเด่นและจุดด้อยของผู้บริหารสูงสุดทั้ง ๔ รูปแบบ รวมทั้งจุดเด่นและจุดด้อยของการบริหารงานของผู้บริหารสูงสุดดังกล่าวด้วย

๓.๑ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีจุดเด่น เช่น เป็นตำแหน่งผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในจังหวัด ได้รับการนับถือยกย่อง และประชาชนคุ้นเคยมาช้านาน ส่วนจุดด้อย เช่น กระทรวง กรม ของราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เท่าเทียมกัน ไม่ขึ้นตรงต่อ ผู้ว่าราชการจังหวัด และถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

๓.๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ มีจุดเด่น เช่น ช่วยทำให้ระบบบริหารภาครัฐระดับ จังหวัดมีศักยภาพและสมรรถภาพสูง บริหารงานได้ครอบคลุม ครบวงจร และทันต่อเหตุการณ์ ตลอด จนบูรณาการนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ในส่วนของจุดด้อย ที่สำคัญคือ ขัดกระแสโลก เช่น ไม่ กระจายอำนาจ ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการปฏิรูปการเมือง การปกครอง และการบริหารของประเทศ สอดคล้องกับระบบปิด แนวคิดซีอีโอของภาคเอกชน ไม่อาจนำมาใช้กับ การบริหารราชการในระดับจังหวัดได้ง่ายเพราะเกี่ยวข้องกับงานหลายด้าน ทั้งด้านบริหารและด้าน กระบวนการยุติธรรม และถ้านำไปขยายผลใช้ในบางจังหวัด จะทำให้เกิดผู้ว่าราชการจังหวัด ๒ มาตรฐาน ทั้งนี้ ได้ขยายความไว้ในข้อเสนอแนะ

๓.๓ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีจุดเด่น เช่น เป็นลักษณะประชาธิปไตยระบบหนึ่ง มีความเข้มแข็ง มีเอกภาพและประสิทธิภาพในการบริหารงาน ส่วนจุดด้อย เช่น รูปแบบและ โครงสร้างการบริหารงานไม่สอดคล้องกับการบริหารงานของเมืองหลวงและไม่เป็นสากล เช่น



LIRT

การบริหารงานในระดับล่างไม่เป็นเทศบาล หรือผู้อำนวยการเขตมาจากการแต่งตั้ง ความแตกต่าง ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติปรากฏอย่างชัดเจน และการบังคับใช้กฎหมายยังขาดประสิทธิภาพ

๓.๔ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีจุดเด่น เช่น สอดคล้องกับกระแสประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจในท้องถิ่น เป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยและความสำคัญของประชาชน และใช้เป็นพื้นฐานสำหรับก้าวไปสู่การเป็นนักการเมืองระดับชาติ สำหรับจุดด้อย เช่น เกิดการซื้อเสียงเพื่อให้ได้รับเลือกตั้ง ทำให้ได้บุคคลบางคนที่ไม่เหมาะสมเข้าสู่ตำแหน่ง เช่น ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น และการบริหารงานจะตกอยู่ในมือของนักการเมือง

๔. การแต่งตั้งและการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

นับแต่สมัยสุโขทัยถึงปัจจุบัน ผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยซึ่งอาจเรียกอย่างอื่น เป็นต้นว่า พ่อเมือง เจ้าเมือง ผู้ว่าราชการเมือง หรือข้าหลวงประจำจังหวัด ล้วนมาจากการแต่งตั้งและมีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินควบคู่มากับสังคมไทยสืบต่อกันมาจนทุกวันนี้ เฉพาะในช่วงปี พ.ศ. ๒๔๙๘-๒๕๔๐ นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยมี ๒ ฐานะ คือ ในฐานะที่ ผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดที่สังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค และในฐานะที่เป็นผู้บริหารสูงสุด ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งเพียงฐานะเดียว ส่วนอีกฐานะหนึ่งนั้น กฎหมายดังกล่าวเปิดโอกาสให้มีการ เลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทางอ้อม แต่อย่างไรก็ตามผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่อยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดพอสมควรด้วย เฉพาะอำนาจในการควบคุมดูแล และอำนาจทางด้านนิติบัญญัติ ทำให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่มีความเป็นอิสระ มากเท่าที่ควร อีกทั้งในจังหวัดก็ยังคงมีการบริหารระดับจังหวัด ๒ ฐานะ คือรูปแบบจังหวัด และรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนและสับสนได้

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ๑ คน และรองผู้ว่าราชการจังหวัด ๔ คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงคนเดียวเท่านั้น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและยังคงใช้ต่อมาจนทุกวันนี้





การเลือกตั้งผู้บริหารสูงสุดโดยตรงเพียงคนเดียวในกรุงเทพมหานครซึ่งเรียกว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่กล่าวผ่านมานี้ ถือได้ว่าเป็นการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงเป็นครั้งแรกของประเทศไทย ด้วยเหตุผลประกอบกันหลายประการ ที่สำคัญเช่น

๑) ตำแหน่งที่เลือกตั้งเป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐในระดับ จังหวัด

๒) แม้กรุงเทพมหานครสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่น ขนาดใหญ่ และไม่ถือว่าเป็นจังหวัดตามความหมายของราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่ กรุงเทพมหานครก็มีฐานะเทียบเท่าจังหวัด

๓) ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ได้แสดงให้เห็นร่องรอยการเป็นจังหวัดและเป็นผู้ว่าราชการ จังหวัดของกรุงเทพมหานครหลงเหลืออยู่ นั่นก็คือ ก่อนหน้าที่กรุงเทพมหานครจะเปลี่ยนฐานะเป็น หน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขนาดใหญ่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้นมานั้น กรุงเทพมหานคร ได้เคยเป็นจังหวัดหนึ่งของไทยและสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคเหมือนกับ จังหวัดอื่น ๆ โดยในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ได้กำหนด ให้เรียกนครหลวงของประเทศไทยว่า “กรุงเทพมหานคร” พร้อมกับจัดรูปการปกครองและการบริหารให้มี ลักษณะพิเศษเรียกว่า “กรุงเทพมหานคร” ยังคงสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือมีฐานะเป็น จังหวัดเช่นเดิม กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการการเมือง และมาจากการแต่งตั้ง โดยคณะรัฐมนตรี และแม้กระทั่งย้อนไปก่อนหน้านี้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔/๒๕๑๔ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๔ ได้กำหนดให้เรียกผู้บริหารสูงสุดว่า “ผู้ว่าราชการ นครหลวง กรุงเทพมหานคร” ซึ่งมาจากการแต่งตั้งและสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคเช่นกัน

๔) การเรียกผู้บริหารสูงสุดว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ก็ใกล้เคียงกับการเรียก ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดอื่น เพียงแต่ไม่มีคำว่าจังหวัดอยู่หน้าคำว่ากรุงเทพมหานครเท่านั้น จากข้อเท็จจริงปรากฏอย่างชัดเจนว่า “กรุงเทพมหานคร” และ “ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร” ทั้ง ๒ คำนี้ ได้ถูกนำมาใช้ทั้งในขณะและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการแต่งตั้งและสังกัด ราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕/๒๕๑๕ และในขณะที่ผู้ว่า ราชการกรุงเทพมหานครกับคณะมาจากการเลือกตั้งและสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น คือตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้นมา ทำให้ในปีเดียวกันนั้นเองกรุงเทพมหานคร ไม่ใช่จังหวัดอีกต่อไป แต่ก็ยังมี ฐานะเทียบเท่าจังหวัดดังกล่าวไว้แล้วข้างต้น



LIRT

๕) ในอนาคต หากเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเกิดขึ้น ก็มิได้เป็นเรื่อง แปลกใหม่ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้คาดการณ์ เตรียมการไว้ล่วงหน้าหรือได้มีบทบัญญัติรองรับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไว้แล้วดังเห็นได้จากถ้อยคำของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๔ ดังจะได้กล่าวต่อไปในข้อเสนอแนะ

แนวคิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงทำนองเดียวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้น ได้รับการโต้แย้งหรือวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่าย โดยฝ่ายสนับสนุนให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงเห็นว่า สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเลือกและกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปจากหลากหลายอาชีพเข้าสู่อำนาจด้วยการเลือกตั้ง เป็นต้น ในทางตรงกันข้าม ฝ่ายคัดค้านเห็นว่า การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงจะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี เช่น ขัดหลักการของความ เป็นรัฐเดี่ยวและการเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวที่แบ่งแยกมิได้ของ ประเทศ ไม่สอดคล้องกับ วัฒนธรรมและประเพณีการปกครองของประเทศ การเลือกตั้งที่เกิดขึ้น ในทุกระดับยังไม่มี ความบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างเพียงพอ ตลอดทั้งรัฐบาลในส่วนกลางจะขาดเอกภาพ ในการปกครองและ การบริหาร

๕. ข้อเสนอแนะ

หลังจากการพิจารณาศึกษา วิเคราะห์เปรียบเทียบ และได้สรุปสภาพข้อเท็จจริงในเรื่อง ความหมาย แนวคิดสำคัญ ความเป็นมา ที่มา โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ จุดเด่นและจุดด้อย รวมทั้ง การแต่งตั้งและการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ผ่านมาแล้ว ทำให้มีข้อเสนอแนะในภาพรวม เพื่อนำ ไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาผู้บริหารสูงสุดหรือหน่วยงานบริหารระดับจังหวัดให้มีประสิทธิภาพใน ทิศทางที่เอื้อประโยชน์ต่อประเทศชาติและการให้บริการประชาชนได้ว่า ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัดทั้ง ๕ รูปแบบล้วนมีจุดเด่นและจุดด้อยด้วยกันทั้งสิ้น แต่มีเพียง ๓ รูปแบบที่ควรสนับสนุน ให้คงอยู่ต่อไป ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การ บริหารส่วนจังหวัด ส่วนผู้ว่าราชการซีไออนั้น ควรยกเลิก และเนื่องจากผู้บริหาร สูงสุดระดับ จังหวัดแต่ละรูปแบบมีความสัมพันธ์กันและส่งผลถึงกัน ดังนั้น ข้อเสนอแนะที่สนับสนุน รูปแบบใด ย่อมส่งผลกระทบไปถึงรูปแบบอื่นไม่มากนักน้อยด้วย เช่น เสนอให้มีการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัด ในบางจังหวัดที่มีความพร้อม ก็จะทำให้จำนวนผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการ เลือกตั้งทำนองเดียว





กับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพิ่มมากขึ้นเท่าจำนวนที่ลดนั้น ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโออื่น ๆ มาทดลองใช้ครั้งแรกเป็นเวลา ๑ ปีใน ๕ จังหวัดทดลอง และมีอำนาจบริหารงานแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพนั้น เมื่อเสนอแนะให้ชะลอหรือยกเลิก ก็จะทำให้จำนวนผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มมากขึ้น พร้อมกันนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอที่ไปกระทบถึงอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดใน ๕ จังหวัดทดลอง โปรดดูภาพที่ ๑ และคำอธิบายของข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้

ภาพที่ ๑ ภาพรวมข้อเสนอแนะของการศึกษาครั้งนี้



๕.๑ ควรสนับสนุนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังทรงดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของ หน่วยงานที่เรียกว่าจังหวัด แต่ในอนาคตควรเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ในบางจังหวัดที่มีความพร้อม เช่น เชียงใหม่ หรือภูเก็ต การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่เสนอไว้นี้ หมายถึง การเลือกตั้งผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัดที่เรียกว่าจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากพรรคการเมืองและสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นผู้บริหารสูงสุด ทั้งนี้ ต้องเข้าเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔๘ และออกเป็นกฎหมายเพื่อให้มีการเลือกตั้งขึ้น

"มาตรา ๓๔๘ รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นทั้งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงการพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น"

ในกฎหมายนั้นจะต้องระบุให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารสูงสุดในจังหวัด พร้อมกับยกเลิกการบริหารรูปแบบจังหวัดซึ่งสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยจัดตั้งเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าจังหวัดขึ้นแทน (ในรัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า "พัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่") ทั้งนี้ ต้องเข้าเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ กำหนดคือต้องเป็น "จังหวัดที่มีความพร้อม" และ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น นอกจากนี้ ในพื้นที่ที่เคยเป็นจังหวัดหรือในพื้นที่ที่กำลังจะเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่น ขนาดใหญ่ที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ก็จะไม่มียोगค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือไม่ นายกองค้ำการบริหารส่วนจังหวัดด้วย เพราะอำนาจหน้าที่ของนายกองค้ำการบริหารส่วนจังหวัดจะปรับเปลี่ยนไปเป็นอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งของผู้บริหารสูงสุดที่มาจากพรรคการเมืองโดยตรง ของประชาชน อาจเรียกชื่อว่า ผู้ว่าราชการ ... ตามด้วยชื่อจังหวัดที่จะมีการเลือกตั้ง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต โดยไม่ต้องมีคำว่าจังหวัดอยู่ด้วย

เท่าที่ผ่านมา การแสดงความคิดเห็นเพื่อให้เกิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จะถูกฝ่ายคัดค้านและฝ่ายสนับสนุน เช่นถือว่าเป็นความแตกต่างด้านความคิด ไม่ใช่เรื่องของ ความ





ถูกหรือผิด แต่เป็นเรื่องของความเหมาะสมไม่เหมาะสม อีกทั้งรูปแบบผู้บริหารสูงสุดไม่ว่าจะมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งต่างก็มีข้อดีข้อเสียในตัวเอง ไม่มีรูปแบบใดที่ดีที่สุดและเหมาะสมที่สุด ขึ้นอยู่กับว่าจะนำไปใช้ในช่วงเวลาใด หรือสถานการณ์ใด หรือถ้ามองในอีกแง่มุมหนึ่ง แท้ที่จริงแล้ว เรื่องการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นเรื่องของการแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์ ระหว่างฝ่ายประจำหรือข้าราชการประจำกับฝ่ายการเมืองหรือนักการเมือง ที่มีให้เห็นในทุกยุค ทุกสมัยและทุกประเทศและหลายลักษณะ ขึ้นอยู่กับว่าฝ่ายใดจะเข้มแข็งหรือมีอำนาจมากกว่ากัน ในอดีต ฝ่ายแรกซึ่งเป็นข้าราชการประจำมีอิทธิพลและมีอำนาจมาก จึงสนับสนุนการแต่งตั้ง แต่ต่อมาอิทธิพลและอำนาจเริ่มลดลง ฝ่ายหลังจึงเข้ามาแย่งอำนาจหรือผลประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ทั้ง ๒ ฝ่ายมีส่วนที่เหมือนกันอย่างน้อย ๓ ประการ คือ (๑) ต่างกล่าวอ้างว่า ทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน (๒) ต่างยกเหตุผลสารพัดทั้งทางวิชาการและทางปฏิบัติมาสนับสนุนหรือเพื่อหาความชอบธรรมให้กับฝ่ายตน และ (๓) แต่ละฝ่ายมีแนวโน้มหรือความเป็นไปได้ที่อาจเปลี่ยนข้างไปสนับสนุนอีกฝ่ายหนึ่งได้ เมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นเพียงพอ เช่น ในขณะที่รับราชการเป็นข้าราชการประจำได้ต่อต้านการเลือกตั้งทุกระดับ แต่เมื่อเกษียณแล้วกับไปลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนักการเมืองหรือไปเป็นที่ปรึกษาของนักการเมือง ส่วนตัวอย่างตรงกันข้าม เช่น นักการเมืองสนับสนุนการเลือกตั้งตลอดมา เพราะเป็นลูกหลานของนักการเมือง แต่เมื่อได้ รับแต่งตั้งให้เข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญก็อาจเปลี่ยนมาสนับสนุนการแต่งตั้งได้ เป็นต้น ดังนั้น ถ้าเข้าใจสังขารมทำนองนี้แล้ว ก็จะพบว่าเป็นเรื่องธรรมดา เป็นปรากฏการณ์ตามธรรมชาติของ มนุษย์และสังคม เป็นการพัฒนาการทางการเมืองการปกครองและการบริหารของสังคมอย่างหนึ่ง

๕.๒ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นตัวอย่างของแนวคิดที่สนับสนุนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และในอนาคตควรนำไปประยุกต์ใช้ในบางจังหวัดที่มีความพร้อม ภายใต้เงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ ดังกล่าวแล้ว โดยจำนวนผู้ว่าราชการจังหวัดทำนองเดียวกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะเพิ่มขึ้นเท่ากับจำนวนจังหวัดที่เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานครได้รับการปรับปรุงแก้ไขที่ระบบหรือโครงสร้างใหญ่ ดังนี้



๕.๒.๑ แบ่งโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานครที่เป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่เพียงระดับเดียว ออกเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับบน และระดับล่าง โดยทั้ง ๒ ระดับ เป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่น^๖

ในระดับบน มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหารสูงสุด และมีฝ่ายนิติบัญญัติเรียกว่าสภากรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครควรขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย การติดต่อประสานงานกระทำโดยตรงต่อรัฐมนตรี มิใช่ผ่านปลัดกระทรวงมหาดไทย

ส่วนการบริหารงานในระดับล่าง ปรับเปลี่ยนจากสำนักงานเขต ๕๐ แห่ง ไปเป็นเทศบาลนคร จำนวน ๑๐-๑๕ แห่ง แต่ละเทศบาลนครมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทุกเทศบาลเป็น รูปแบบเทศบาลแบบหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และสภาเทศบาลทำนองเดียวกับรูปแบบเมืองพัทยา

๕.๒.๒ ควรกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในระดับบน และนายกเทศมนตรีเทศบาลทุกคนในระดับล่าง ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการผูกขาดตำแหน่ง

๕.๓ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่ควรเพิ่มจำนวน แต่จำนวนอาจลดลงได้ เมื่อจังหวัดนั้นมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทำนองเดียวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในกรณีนี้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นนักการเมืองและมาจากการเลือกตั้ง ก็จะมีโอกาสลงสมัครรับเลือกตั้งได้ และอีกไม่นานรัฐบาลน่าจะมีแนวโน้มเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง การเปิดโอกาสเช่นนี้ถือเป็นขั้นตอนแรกหรือมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา ๗๘ ได้ง่ายขึ้นหากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมมือกับหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ในจังหวัดอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตาม ในอนาคตก่อนที่จะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในบางจังหวัด รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยอาจเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

^๖ โปรดดูรายละเอียดใน วิรัช วิรัชนิการวรรณ, การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไพร่เพช, ๒๕๔๕), ๔๐๗ หน้า



เพียงคนเดียวได้โดยตรง แทนที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมอย่างเดิม ทั้งนี้เป็นไป ในทำนองเดียวกับ ที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้เปิดโอกาส ให้ประชาชนเลือกตั้ง นายกเทศมนตรีเพียงคนเดียวได้โดยตรงตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้นมา แต่น่าจะมีการกำหนดวาระ การดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งไว้ด้วยว่า ไม่อาจดำรง ตำแหน่งติดต่อกันเกิน ๒ วาระ หรือไม่เกิน ๘ ปี เพื่อป้องกันการผูกขาด

๕.๔ ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ควรชะลอ หรือยกเลิก ด้วยเหตุผลหลายประการ ประกอบกัน

๕.๔.๑ แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอขัดกระแสโลก ไม่สอดคล้องกับ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการปฏิรูปการเมืองการปกครองและการบริหารของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นการรวมอำนาจในการบริหารงาน คน และเงิน ของส่วนราชการในระดับจังหวัด ไว้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ถ้ายิ่งให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอในการใช้อำนาจหรือใช้ดุลย พินิจในการวินิจฉัยสั่งการเพียงคนเดียว ไม่เปิดโอกาส ให้หน่วยงานอื่นเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ด้วยแล้ว อาจไปสอดคล้องกับแนวคิดเผด็จการ ถึงแม้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ จะไม่มีลักษณะภาวะผู้นำแบบเผด็จการก็ตาม และถ้าเมื่อใดอำนาจไปอยู่ในมือคนใดคนหนึ่งมากเกินไป ก็จะทำให้คน ๆ นั้น ประพฤติทุจริต ได้ง่าย (absolute power, corrupt absolutely)

๕.๔.๒ แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอสนับสนุนราชการส่วนภูมิภาคให้เข้มแข็ง อันเป็นการสวนกระแสโลก ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกแบ่งราชการบริหารแผ่นดินของประเทศออกเป็น ๒ ส่วนใหญ่ ๆ คือ ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยราชการบริหาร ส่วนกลางใช้หลักการรวมอำนาจ แต่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจสำหรับ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้นแท้ที่จริงก็คือราชการบริหารส่วนกลางที่ใช้หลักการรวมอำนาจนั่นเอง ในบางประเทศไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และญี่ปุ่น หรือบาง ประเทศมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคแต่ก็ไม่ให้ความสำคัญเพราะถือว่าเป็นส่วนหนึ่ง ของราชการ บริหารส่วนกลาง

สำหรับประเทศที่จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วนอย่างชัดเจน ลี ให้เห็นน้อยมาก ที่ชัดเจนมี ๒ ประเทศ คือ ไทยและฝรั่งเศส โดยแบ่งเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยทั่วโลกนับวันจะให้ความสำคัญ

๕.๔.๓ แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอเป็นอุปสรรคต่อราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
ประเทศไทยจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน ดังกล่าวแล้วข้างต้น แต่ละส่วนมี
ความสัมพันธ์กันทั้งทางกฎหมายและในทางปฏิบัติจริง ไม่อาจมองแบบแยกส่วนหรือ แยกออกจากกัน
ได้ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจทั้งทางตรงและทางอ้อม ที่จะควบคุมดูแลหน่วย
การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ดังนั้น แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ซึ่งสนับสนุนราชการ
บริหารส่วนภูมิภาคให้เข้มแข็งนั้นย่อมต้องส่งผลกระทบต่อราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยการ
บริหารท้องถิ่นอย่างแน่นอน และเท่าที่ผ่านมา ราชการบริหารส่วนภูมิภาคดำเนินการในทิศทางที่
สนับสนุนส่งเสริมหน่วยการบริหารท้องถิ่นไม่มากเท่าที่ควร หากศึกษาประวัติศาสตร์จะพบว่า
การเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปในทิศทางที่สนับสนุนหน่วยการบริหารท้องถิ่นของไทยส่วนใหญ่มาจาก
รัฐบาลนักการเมือง หรือฝ่ายการเมืองของราชการบริหารส่วนกลาง เช่น รัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน
หลีกภัย นายกรัฐมนตรี มิใช่มาจากข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาค

ข้อเรียนถูกเรียนผิดอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง
ที่ต้องการให้ข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาค
ปเรื่อย ๆ ลักษณะทำนองแย่งอำนาจและ



ผลประโยชน์กันในส่วนภูมิภาคจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะฉะนั้น ภายใต้แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัด ซีอีโอ จึงมองไม่เห็นหนทางที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเจริญก้าวหน้าและฝึกหัดตนเองเพื่อให้สามารถ ยืนอยู่บนขาของตนเองโดยไม่ต้องพึ่งพาพึ่งพิงข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาค

๕.๔.๔ แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอไม่อาจนำไปสู่การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๘ ได้ เมื่อใดก็ตามที่แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอถูกนำไปใช้จริงทั่วประเทศก็เท่ากับเป็นการสนับสนุนแนวคิดการรวมอำนาจและ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้อำนาจเพิ่มมากขึ้นดังกล่าวแล้ว สิ่งตามมาอย่างหลีกเลี่ยงได้ยากก็คือ เป็นธรรมดาและเป็นธรรมชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอมีอำนาจมากแล้ว ย่อมไม่ต้องการที่จะคายอำนาจ ลักษณะเช่นนี้เกิดขึ้นในเกือบทุกสังคม ดังนั้น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นแนวคิดที่สนับสนุนราชการส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจที่ตรงกันข้ามอยู่คนละขั้วกับแนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้

๕.๔.๕ แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ หากนำไปปฏิบัติได้อย่างจริงจัง ทั่วประเทศ ย่อมส่งผลกระทบต่อราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในท้องถิ่น เช่น ไม่มีโอกาสที่จะแสดงผลงานอย่างเต็มที่ และยังเป็นการแข่งขันกันอีกด้วย อาจเปรียบได้กับการมีเสือสองตัวอยู่ในถ้ำเดียวกันคือจังหวัดเดียวกันและมีกลุ่มเป้าหมายเป็นประชาชนกลุ่มเดียวกัน จากนั้นจึงปล่อยให้เสือแต่ละตัวแสดงอำนาจที่บางส่วนเข้าซ้อนกันเสือตัวแรกนั้นสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคและมีอำนาจมากมายขณะที่เสืออีกตัวหนึ่งสังกัด ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจน้อยกว่า เสือตัวหลังย่อมมีโอกาสถูกกด กลายเป็นเสือกระดาศ หรือถูกเลี้ยงเพื่อไม่ให้โตไม่ให้เข้มแข็งไปเรื่อย ๆ ทั้ง ๆ ที่เสือตัวแรกมาจากนอกท้องถิ่นและผู้เป็นนายของเสือตัวหลังอยู่ในส่วนกลางที่ห่างไกล

๕.๔.๖ แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอสอดคล้องกับระบบปิด การนำบุคคลมา ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอจำกัดอยู่เฉพาะในวงแคบมากจากภายในกระทรวงเดียว ขณะที่ประเทศไทยมี ๒๐ กระทรวง แต่กระทรวงอื่น เช่น กลาโหม ยุติธรรม สาธารณสุข ศึกษาธิการ หรือ เกษตรและสหกรณ์บุคคลในระดับเดียวกันกับผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอที่มีความรู้ ความสามารถไม่มีโอกาสเข้ารับคัดเลือกหรือแต่งตั้งแม้แต่ครั้งเดียว ดังนั้นโอกาสที่จะได้บุคคลที่เหมาะสมจึงเป็นที่สงสัยพอสมควร อีกทั้งโครงการทดลองใน ๕ จังหวัดในระยะเริ่มแรกเป็นเวลา ๑ ปีนั้น ก็ได้ไม่นำบุคคลในระดับเดียวกันจากกระทรวงอื่นมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอแม้แต่คนเดียว



LI RT

๕.๔.๗ แนวคิดอีอีโอของภาคเอกชนไม่อาจนำมาใช้กับการบริหารราชการในระดับจังหวัดได้ง่าย แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดอีอีโอได้รับมาจากภาคเอกชนที่ให้ความสำคัญ กับการมีผู้บริหารระดับสูงที่มีและใช้อำนาจสูงสุดในหน่วยงาน แต่ถ้ามองย้อนไปถึงแนวคิดหลัก ในการจัดตั้งหน่วยงานของภาคเอกชนก็จะเห็นได้ว่า หน่วยงานภาคเอกชนส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นมิได้ ต้องการเพียงผลกำไร (profits) เท่านั้น แต่ต้องการแสวงหา ผลกำไรสูงสุด (maximize profits) จากประชาชนหรือผู้รับบริการ ขณะที่แนวคิดหลักในการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐ คือ การให้บริการ สาธารณะ (public services) ต่อประชาชนและสังคม ประกอบกับช่วงที่โลกและประเทศไทย ประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ บริษัท ห้างร้าน ธนาคาร และสถาบันการเงินจำนวนมาก ไม่มีการบริหารงานทำนองเดียวกับอีอีโอ และมีเอกภาพในการบริหารอย่างมาก แต่ก็ได้ประสบกับการขาดทุนหรือล้มเลิกกิจการไป บางแห่งได้สร้างภาระหนี้สินให้กับรัฐบาลและประชาชนอีกด้วย สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากอำนาจและอิทธิพลของอีอีโอในหน่วยงานภาคเอกชนดังกล่าวมีเอกภาพอย่างมาก ขาดความหลากหลายและการตรวจสอบถ่วงดุล โดยระบบตรวจสอบภายในหน่วยงานภาคเอกชนภายใต้การบริหารงานของอีอีโอถูกทำให้ไม่เข้มแข็ง

นอกจากนั้น ยังมีข้อแตกต่างอีกคือ ลักษณะงานของหน่วยงานเอกชนจะเป็นเฉพาะเรื่อง เฉพาะด้าน ไม่กว้างขวาง และเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนไม่มาก โดยเน้นเรื่องการผลิต การตลาด และการให้บริการ แต่ลักษณะงานของหน่วยงานภาครัฐไม่เพียงครอบคลุมเรื่องดังกล่าว เท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงเรื่องอื่น ๆ อีกด้วย เป็นต้นว่า การทะเบียนราษฎร การรักษาความสงบเรียบร้อย การปราบปรามผู้ก่อการร้าย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งหลาย กระบวนการยุติธรรม และการก่อสร้าง ที่ล้วนเกี่ยวข้องกับประชาชนกว้างขวางอย่างมากและต่อเนื่อง ดังนั้น แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดอีอีโอจึงไม่อาจนำมาใช้กับการบริหารราชการในระดับจังหวัดได้ง่าย

๕.๔.๘ การประเมินผลผู้ว่าราชการจังหวัดอีอีโอ หรือโครงการจังหวัดทดลองการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาใน ๕ จังหวัด ในช่วงเวลาดำเนินงาน ๑ ปี ซึ่งประกาศต่อสาธารณะเมื่อต้นเดือนมกราคม ๒๕๔๖ นั้น แม้มีผลดี เช่น เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังไม่เห็นข้อแตกต่างหรือผลประโยชน์ที่ประเทศชาติ และประชาชนจะได้รับอย่างมากพอ หรือยังไม่มีตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นว่าโครงการทดลองดังกล่าว ประสบผลสำเร็จมาก และคุ้มค่ากับการขยายผลออกไปยังจังหวัดอื่น



น่าเป็นห่วงว่า ถ้าเมื่อใดมีแนวโน้มว่าจะนำแนวคิดนี้ไปใช้ปฏิบัติจริงและออกเป็นกฎหมายรองรับอย่างเป็นทางการแล้ว อาจพบกับแรงต่อต้านจากมวลชน ซึ่งประกอบด้วยประชาชน และหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากทุกวันนี้การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ได้กระจายอยู่ทั่วประเทศ และมีแนวโน้มที่จะรวมพลังกันได้อย่างเข้มแข็งมากขึ้น ๆ

๕.๔.๙ การบริหารงานในระดับจังหวัดของภาครัฐที่ผ่านมา ผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนก็นำแนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ไปประยุกต์ใช้อย่างไม่เป็นทางการ เพื่อแก้ไขปัญหาของจังหวัดอยู่บ้างแล้ว กล่าวคือ นอกเหนือจากการใช้ “ศาสตร์” หรือใช้วิชาความรู้ วิชาการ หรือเทคโนโลยีที่เหมาะสมในการบริหารงานแล้ว ในบางสถานการณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ใช้ภาวะผู้นำที่มี ความเข้มแข็งเด็ดเดี่ยว การเอาจริงเอาจัง ความแน่วแน่มั่นคงรวมทั้งใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ ความจริงใจ ความซื่อสัตย์สุจริตและจิตวิญญาณที่รักชาติรักแผ่นดิน อย่างต่อเนื่อง รวมตลอดทั้งการใช้หลัก การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” เหล่านี้เป็นการใช้ “ศิลป์” หรือ “ศิลปะในการบริหารงาน” ของ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีส่วนทำให้การบริหารงาน ระดับจังหวัดภายใต้แนวทางหรือวิธีการที่ใช้ปฏิบัติ อยู่ทุกวันนี้มีประสิทธิภาพและมีเอกภาพในบางจังหวัดได้เช่นกัน ในอนาคตแม้ว่ารัฐบาลจะนำแนวคิด ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอไปใช้ปฏิบัติทั่วประเทศ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอบางคนมี “ศิลปะใน การบริหารงาน” ดังกล่าว ไม่ได้ตามมาตรฐานที่สังคมยอมรับ ประสิทธิภาพและเอกภาพในการบริหาร งานก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ แนวคิดการแก้ปัญหาในระดับจังหวัด โดยการเพิ่ม อำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อใช้ในการบริหาร งาน คน และเงิน ด้วยการออกกฎหมายมาบังคับ อาจไม่ได้ผลเท่าที่ควร หากผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ไม่สามารถใช้ศาสตร์และศิลป์ในการบริหารงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งก็จะเข้าทำนองที่ว่า ไทยเป็นประเทศที่ออกกฎหมายมามากมาย แต่กฎหมายที่ออกมานั้น สับสนุ่นวายหรือไม่อาจนำไปใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Thailand, land of laws, but disorder)

* เบื้องต้นที่ปรากฏอยู่ใน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓/๑ วรรคสาม ที่ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

๕.๔.๑๐ แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่เกิดขึ้นในระดับจังหวัดอันเป็นเหตุให้เกิดแนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ แนวทางหรือวิธีการสำคัญที่สามารถนำไปใช้ได้ คือ รัฐบาล และผู้เกี่ยวข้องต้องมีจิตใจเชื่อมั่นก่อนว่า ประสิทธิภาพและเอกภาพของการบริหารงานในระดับจังหวัดสามารถเกิดขึ้นได้ตามแนวทางประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ เพราะถ้าไม่มี ความเชื่อมั่นและจิตวิญญาณเช่นนี้แล้ว ก็มิอาจดำเนินการขั้นตอนต่อไปได้ ในกรณีที่มีความเชื่อมั่น ขั้นตอนต่อไปคือสนับสนุนให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในบางจังหวัดที่มีความพร้อม เช่น เชียงใหม่ ขอนแก่น สมุทรปราการ และภูเก็ต ทำนองเดียวกับการบริหารท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานคร ตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๗๘ ได้เปิดโอกาสไว้ให้แล้วอย่างชัดเจน



บรรณานุกรม

- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร, ๒๕๔๕.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. การบริหารและการจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร, ๒๕๔๖.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดของ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๑.



จัดทำโดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

Legislative Institutional Repository of Thailand



LIART