



# จุลนิทัศน์

ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๒ มีนาคม-เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๘

ISSN 1686-3720

www.senate.go.th



เพื่อความเห็นทางวิชาการ เรื่อง "กฎหมายผู้สูงอายุกับการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุตามรัฐธรรมนูญ"

มีตีพิมพ์โดยในรัฐธรรมนูญ : กรณีรัฐธรรมนูญฉบับร่างและรัฐธรรมนูญไทย

สถาบันที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : แนวคิด โครงสร้าง อำนาจหน้าที่

การดำเนินงาน ปัญหา และแนวทางการพัฒนา

Legislative Institutional Repository of Thailand

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



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

# จุดผิด

ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๒ มีนาคม - เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๘

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

# วารสารจุลนิติ

ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๒ มีนาคม – เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๘

ISSN 1686-3720

- ภาพปกหน้า :
- ภาพปฏิทินสงกรานต์ ปีพุทธศักราช ๒๕๔๘
  - ออกแบบและวาดภาพ โดย คุณสมศักดิ์ มงคลวงศ์
  - ข้อมูลปฏิทินสงกรานต์ โดย งานโหราพราหมณ์ สำนักพระราชวัง
  - จัดทำโดย กลุ่มงานศิลปกรรม งานสนับสนุนกิจกรรม  
สำนักสื่อสารองค์กร ธนาคารออมสิน

จัดทำโดย :

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
เลขที่ ๔๔๔ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓  
ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ  
กรุงเทพฯ ๑๐๘๐๐  
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๔  
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๘๔

พิมพ์ครั้งที่ ๑  
จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม  
มีนาคม ๒๕๔๘

พิมพ์ที่ :

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



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand



# จุลนิติ

**ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๒ มีนาคม - เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๘**

**คณะผู้จัดทำวารสารจุลนิติ**

**ที่ปรึกษา**

นายনীล ผาสุข

ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

**กองบรรณาธิการ**

นางภาณุมาศ วราหะไพฑูรย์

ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย

นางสาวศรีษธา ดาราศร

นิติกร ๔

นายบรรหาร กำลา

นิติกร ๓

นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง

นิติกร ๓

นางสาวสุวิมล เจียมวงศ์แพทย์

นิติกร ๓

นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน

นิติกร ๓

**บันทึกข้อมูล-พิสูจน์อักษร**

นางรัชดา ศักดิ์ขจรชัย

เจ้าพนักงานธุรการ ๖

นางสาวจุฬารัตน์ วงษ์น้อย

เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๖

นายสรราช รักเมือง

เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๒

**สถานติดต่อ**

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

เลขที่ ๔๔ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓ ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ

กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐

โทร. ๐ ๒๕๓๑ ๔๓๐๔

**จัดพิมพ์โดย**

กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๑

**ออกแบบปกโดย**

กลุ่มงานบรรณาธิการสิ่งพิมพ์และเทคโนโลยีการพิมพ์

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๓

นางสาวชมพูนุช ลากเกิด (ช่างศิลป์)

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

เลขที่ ๔ ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐

**“บทความหรือข้อคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสารจุลนิติ**

**เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ**

**สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และกองบรรณาธิการ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย”**

## พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

“... อันแผ่นดินไทยของเรามี ถึงจะเป็นที่เกิดที่อาศัยของคนหลายเชื้อชาติหลายศาสนา แต่เราก็อยู่ร่วมกันโดยปรกติราบรื่นมาได้เป็นเวลาช้านานเพราะเราต่างสมัครสมานกันขุดสาคูช่วยกันสร้างบ้านเมือง สร้างความเจริญ สร้างจิตใจ สร้างแบบแผนที่ดีขึ้นเป็นของเราเอง ซึ่งแม้นานาประเทศก็น่าจะนำไปเป็นแบบฉบับได้ เพราะฉะนั้น ถ้าเราทั้งหลายมีสามัคคี มีเหตุผลอันหนักแน่น และมีความรู้ความเข้าใจอันถูกต้องชัดเจนในสถานการณ์ที่เป็นจริงต่างคนต่างร่วมมือร่วมความคิดกันในอันที่จะช่วยกันผ่อนคลายปัญหาและสถานการณ์ที่หนักให้เป็นเบา ไม่นำเอาประโยชน์ส่วนน้อยเข้ามาเกี่ยวข้องให้เสียหายถึงประโยชน์ส่วนใหญ่ของชาติบ้านเมือง เชื่อว่าเราจะสามารถรักษาชาติ ประเทศและความผาสุกสงบที่เราได้สร้างสมและรักษาสืบต่อกันมาช้านานนั้นไว้ได้ ...”

พระราชดำรัส

พระราชทานแก่ประชาชนชาวไทย ในโอกาสขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๑๔

วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๑๔

## ประกาศสงกรานต์ ปีพุทธศักราช ๒๕๕๖

ประกาศ (เพื่อผู้ชาย ฮาดุเหล็ก) สัปตศก จุลศักราช ๑๓๖๗ ทางจันทรคติ เป็น อธิกวาร ทางสุริยคติ เป็น ปกติสุรทิน

วันที่ ๑๔ เมษายน เป็น วันมหาสงกรานต์ ตรงกับ ณ วันพฤหัสบดี ขึ้น ๖ ค่ำ เดือน ๕ เวลา ๐๐ นาฬิกา ๒๔ นาที ๒๔ วินาที

นางสงกรานต์ ทรงนามว่า มณฑาทิพย์ ทรงพาหุรัด ทัดดอกจำปา อภรณ์แก้วไพฑูริย์ ภักษาหารนมเนย พระหัตถ์ขวาทรงเหล็กนทลอม พระหัตถ์ซ้ายทรงไม้เท้า เสด็จไสยาสน์หลับเนศรมาเหนือหลัง คัสพร (ลา) เป็นพาหนะ

วันที่ ๑๖ เมษายน เวลา ๐๔ นาฬิกา ๑๕ นาที ๓๖ วินาที เปลี่ยนจุลศักราช เป็น ๑๓๖๗ ปีนี้ วันจันทร์เป็นธงชัย วันเสาร์เป็นอธิบดี วันอาทิตย์เป็นอุบาทว์ วันจันทร์เป็นโลกาวินาศ

ปีนี้ วันอาทิตย์เป็นอธิบดีฝน บันดาลให้ฝนตก ๔๐๐ ฟา ตกในเขาจักรวาล ๑๖๐ ฟา ตกในป่าหิมพานต์ ๑๒๐ ฟา ตกในมหาสมุทร ๘๐ ฟา ตกในโลกมนุษย์ ๔๐ ฟา นาคให้น้ำ ๓ ตัว

เกณฑ์ชัยภูมิกษัตริย์ ได้เศษ ๒ ชื่อ รัชชี่ ชาวอีสานในภูมินาจะเกิดกบมิชาติ (ด้วงและแมลง) จะได้ผลกึ่ง เสียกึ่ง

เกณฑ์ธาราธิคุณ คกราคี ธานี (น้ำ) น้ำมาก

กาลโยค จุลศักราช ๑๓๖๗

ช่วงใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๕๖ - วันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๖

กาลโยค	ธงชัย	อธิบดี	อุบาทว์	โลกาวินาศ
วัน	๒	๗	๑	๒
ยาม	๑	๓	๘	๗
ฤกษ์	๑๑	๒๐	๑๐	๓
ราศี	๕	๑๑	๕	๓
คฤ	๒๓	๑๑	๒๒	๒๗



## บรรณาธิการแถลง

ในวันที่ ๑๓ เมษายน ของทุกปี นอกจากจะเป็น “วันสงกรานต์” หรือเทศกาลวันขึ้นปีใหม่ ตามประเพณีอันดีงามของไทยแล้ว ทางราชการยังได้กำหนดให้เป็น “วันผู้สูงอายุแห่งชาติ” และยังเป็น “วันครอบครัว” อีกด้วย ทางกองบรรณาธิการวารสาร “จลนิต” ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของผู้สูงอายุ ในฐานะที่เป็นปูชนียบุคคลของครอบครัวและสังคม จึงได้ทำการสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการเพื่อรับฟัง ข้อคิดเห็นจาก นายวัลลภ ตังคณานุก์ธน์ สมาชิกวุฒิสภากรุงเทพมหานคร และประธานคณะกรรมการวิชาการ วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๕๖ ในมุมมองที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุเพื่อการพัฒนา ทรัพยากรบุคคลอันมีค่าให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงพื้นฐานทางวัฒนธรรมและจารีต ประเพณีอันดีงามของไทย ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในการนี้ วารสาร “จลนิต” ได้นำเสนอบทความทางวิชาการจากบุคคลภายนอก โดยเฉพาะแนวคิด ทางวิชาการจากหลายสาขาอาชีพ หลากหลายทัศนะ อาทิ บทความเรื่อง “มิติประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญ : กรณี รัฐธรรมนูญต่างประเทศกับรัฐธรรมนูญไทย” โดย ดร. เซวณะ ไตรมาศ ผู้อำนวยการสถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และเรื่อง “สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : แนวคิด โครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ การดำเนินงาน ปัญหา และแนวทางการพัฒนา” โดย รองศาสตราจารย์ ดร. วิรัช วิรัชนิภาวรรณ อาจารย์ ประจำสาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เพื่อเผยแพร่ลงในวารสาร “จลนิต” ฉบับนี้

นอกจากนี้ ยังได้ติดตามความเคลื่อนไหวในวงงานด้านนิติบัญญัติต่าง ๆ อาทิ การสรุปผลการอภิปรายสาธารณะ เรื่อง “ประเมินระบบ กกต. กับการเลือกตั้ง” จัดโดยผู้เข้ารับการอบรมโครงการอบรม หลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๑๙ ร่วมกับคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นการอภิปรายเพื่อวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาของระบบ กกต. กับการเลือกตั้ง ว่าการนำระบบ กกต. มาใช้ใน เมืองไทยมีผลดีและผลเสียอย่างไร มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมการเมืองของไทยหรือไม่ เพียงใด

ในส่วนของเนื้อหาอื่น ๆ นั้น ยังประกอบด้วย บทความทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ ต่องานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาอีกมากมาย ได้แก่ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการ นิติบัญญัติจากการสรุปคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการสรุปสาระสำคัญของกฎหมายใหม่ที่ น่าสนใจ เว็บไซต์ที่เป็นประโยชน์ต่อการสืบค้นข้อมูลทางกฎหมาย และเกร็ดสาระน่ารู้ทางวิชาการด้านกฎหมาย เป็นต้น

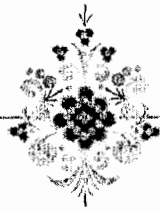
ทางกองบรรณาธิการใคร่ขอขอบพระคุณทุกท่านที่ได้กรุณาให้การสนับสนุน ให้การติดตาม และเป็นกำลังใจในการจัดทำวารสาร “จลนิต” ด้วยดีตลอดมา หากท่านมีข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะหรือติชม ประการใด ไม่ว่าจะเป็นในด้านรูปแบบ เนื้อหา ตลอดจนข้อบกพร่องที่หากพึงมี ทางกองบรรณาธิการยินดี ขอน้อมรับข้อเสนอแนะไว้ เพื่อจักได้ปรับปรุงให้วารสาร “จลนิต” มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

กองบรรณาธิการ  
มีนาคม ๒๕๕๘



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



# สารบัญ

บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ

เรื่อง “กฎหมายผู้สูงอายุกับการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุตามรัฐธรรมนูญ”

โดย นายวิมลดา ตั้งคณานุรักษ์ ประธานคณะกรรมการสิทธิการ

กิจการสตรี เยาวชนและผู้สูงอายุ วุฒิสภา

๑

สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานด้านนิติบัญญัติ

๕

สรุปผลการสัมมนาทางวิชาการ

• เรื่อง “ประเมินระบบ กกต. กับการเลือกตั้ง”

จัดโดย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๑๓

บทความทางวิชาการ

• มิติประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญ : กรณีรัฐธรรมนูญต่างประเทศ  
กับรัฐธรรมนูญไทย

โดย ดร. เขวณะ ไตรมาศ

๑๗

• สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : แนวคิด โครงสร้าง  
อำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน ปัญหา และแนวทางการพัฒนา

โดย รองศาสตราจารย์ ดร. วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

๒๙

• ผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับฯ กับปัญหาในทางปฏิบัติ

โดย นายสมใบ มูลจันทน์

๔๗

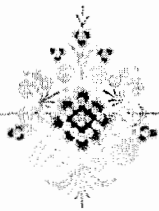
• ปัญหาการทำหน้าที่ต่อไปของวุฒิสภาในกรณีที่อายุของวุฒิสภาลิ้นสุดลง

โดย นายเกรียงศักดิ์ แจ้งสว่าง

๕๓



LIART



**การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการนิติบัญญัติ  
สรุปคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ**

• คำวินิจฉัยที่ ๒๙/๒๕๕๘

วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘

๖๑

เรื่อง คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย  
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่  
ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการ  
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการ  
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ  
หน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับวุฒิสภา  
และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

• คำวินิจฉัยที่ ๓๐/๒๕๕๘

วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘

๖๔

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้  
ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑)  
กรณีร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. .... มาตรา ๓๘  
วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙  
มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๘

**สรุปคำพิพากษาศาลปกครอง**

• คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๘/๒๕๕๖

วันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๖

๖๖

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ  
โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)



LIART



### แนะนำกฎหมายใหม่และกฎหมายที่น่าสนใจ

- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา  
พ.ศ. ๒๕๕๗ ๗/๑
- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา  
ความอาญา (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๕๗ ๗/๗

### การพัฒนากฎหมาย (Legal Development)

- (๕) การจัดทำประมวลกฎหมาย (Code) ๘๓

### เกร็ดกฎหมายน่ารู้

- คำกล่าวของผู้ถูกทำร้ายก่อนตาย ๘๗
- “สับประตจี้เอ็มโอ” ผ่านทฤษฎี สก. ๙๑

### แนะนำเว็บไซต์

๙๕







**จุดนิติ** : **สภาพสังคมไทยปัจจุบันมีมุมมองหรือทัศนคติเกี่ยวกับผู้สูงอายุอย่างไร**

**ครุทฤษฎ** : หากมองแบบหยาบ ๆ แล้ว สภาพสังคมไทยเป็นสังคมที่มีความกตัญญูรู้คุณ ต้องมีการตอบแทนคุณของบิดา มารดา แต่พอมาระยะหลัง ๆ สังคมไทยเริ่มจะเปลี่ยนแปลงไป สืบเนื่องมาจากอิทธิพลของวัฒนธรรมตะวันตก กล่าวคือสังคมไทยเริ่มเปลี่ยนเป็นสังคมที่ต่างคนต่างอยู่ โครงสร้างของครอบครัวเริ่มเปลี่ยนเป็นครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น ทำให้ผู้สูงอายุบางส่วนไม่ได้รับการดูแลจากบุตรหลาน ซึ่งในที่นี่สามารถจำแนกผู้สูงอายุออกได้เป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

**กลุ่มที่ ๑** คือกลุ่มผู้สูงอายุที่อยู่กันเองตามลำพังซึ่งจะมีจำนวนมากในชนบท เนื่องจากบุตรหลานมักจะอพยพเข้ามาทำงานในเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร และจะมีการฝากลูกไว้กับผู้สูงอายุกลุ่มนี้ให้เลี้ยงดูอีกด้วย

**กลุ่มที่ ๒** คือกลุ่มผู้สูงอายุในชนชั้นกลางที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยไม่พึ่งกับลูกบวกลูกสาวมากนัก เช่น กลุ่มผู้สูงอายุที่เกษียณอายุราชการแล้ว และได้รับเงินบำนาญ

**กลุ่มที่ ๓** คือกลุ่มผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในสถานสงเคราะห์ ซึ่งนับวันยิ่งสะท้อนให้เห็นว่าผู้สูงอายุในกลุ่มที่ ๑ และกลุ่มที่ ๓ จะมีจำนวนปริมาณเพิ่มมากขึ้น แต่ผู้สูงอายุในกลุ่มที่ ๒ จะมีจำนวนลดน้อยลง ทำให้คาดว่าต่อไปในโลกอนาคตจะเต็มไปด้วยผู้สูงอายุเพราะคนจะมีอายุยืนยาวมากยิ่งขึ้น อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์ การแพทย์ และสาธารณสุข ฉะนั้นสิ่งที่น่าห่วงใยในขณะนี้คือการเตรียมความพร้อมในเรื่องที่เกี่ยวกับความต้องการของผู้สูงอายุเพราะหากไม่มีการเตรียมการที่ดีแล้ว สิ่งเหล่านี้เราจะไม่สามารถทำให้ทันกับความต้องการของสังคมได้เลย

**จุดนิติ** : **ในปัจจุบันได้มีกระบวนการทางสังคมและกระบวนการทางกฎหมาย ที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุอย่างไร และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้มีส่วนส่งเสริมและได้ขยายสิทธิแก่ผู้สูงอายุมากน้อยเพียงใด**

**ครุทฤษฎ** : พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นกลไกทางกฎหมายอย่างหนึ่งที่จะให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุซึ่งมีรากฐานมาจากการผลักดันจากกลุ่มผู้สูงอายุเป็นเวลากว่า ๔๐ ปีแล้ว เหตุผลว่าทำไมเพิ่งเริ่มมีกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุนั้น ก็สืบเนื่องจากการตรากฎหมายของเรานั้นมีขั้นตอนและกระบวนการที่ยาวนานมาก ทั้งกระบวนการในชั้นของฝ่ายบริหารและของรัฐสภา ซึ่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฉบับนี้มีสาระสำคัญอยู่ ๓ ประการ คือ

**ประการที่ ๑** เรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) ซึ่งประกอบด้วยบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนจากทุกฝ่าย แต่ผมรู้สึกเสียดายที่ไม่สามารถผลักดันให้มีคณะกรรมการขึ้นในระดับจังหวัดได้ ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กแล้ว นอกจากจะมีคณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติแล้ว ยังมีคณะกรรมการคุ้มครองเด็กในระดับจังหวัดอีกชุดหนึ่ง เพราะทุกอย่างมันต้องขึ้นมาจากท้องถิ่นแต่ผมก็อนุมานเอาเองว่าถึงแม้จะไม่มีกรรมการ





ในระดับจังหวัดก็ตาม แต่การแต่งตั้งอนุกรรมการของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ นั้นขอให้ตั้งอนุกรรมการครบทุกจังหวัดด้วย

**ประการที่ ๒** เรื่องกองทุนผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นแหล่งทุนเพื่อใช้จ่ายเกี่ยวกับการ ค้ำครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนผู้สูงอายุ ซึ่งตอนนั้นเราคาดหวังกันว่ากองทุน ผู้สูงอายุต้องมีทุนอย่างน้อย ๗๖ ล้านบาท เฉลี่ยแล้วจังหวัดละ ๑ ล้านบาท เพื่อให้ อนุกรรมการจังหวัดนำไปดำเนินงานในระดับท้องถิ่น แต่เป็นที่น่าเสียดาย ที่ได้มาเพียง ๓๐ ล้านบาทเท่านั้น และปัจจุบันเงินจำนวนดังกล่าวยังไม่กระจาย ลงไปถึงท้องถิ่นเลย

**ประการที่ ๓** เกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุที่จะต้องได้รับความคุ้มครองส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เช่น การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุข การศึกษา การศาสนา การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม เป็นต้น ตาม พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ฯ มาตรา ๑๑ นั้น ปัจจุบันในทางปฏิบัติยังไม่เกิดผลที่เป็น รูปธรรม

นี่คือสาระสำคัญทั้ง ๓ ประการที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ ซึ่งหาก พิจารณาให้ดีแล้วสิทธิของผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ จะสามารถเกิดผลที่เป็นรูปธรรม ได้ นั่นไม่ได้ขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการเพียงส่วนเดียว แต่จะเกิดขึ้นได้มากก็โดยการ ผลักดันของกลุ่มหรือองค์กรในชุมชน เพราะหากมีการรวมกลุ่มกันได้ก็จะสามารถ เร่งรัดและเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายได้ ซึ่งหากมีการเรียกร้องกันขึ้นมาทาง คณะกรรมการกิจการสตรี เยาวชนและผู้สูงอายุ วุฒิสภา ก็จะมีหนังสือเชิญ หน่วยงานที่รับผิดชอบมาชี้แจงและดำเนินการ ตรงนี้จะทำให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมได้

**จุดนิติ :** กระบวนการทางกฎหมายที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้น มีความเหมาะสมหรือไม่เพียงพอ และความปรับปรุงหรือไม่ประการใด

**ครุทฤษฎ :** เนื่องจากหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุที่ดี ๆ ในหลาย ประการได้ถูกตัดไปเยอะในระหว่างขั้นตอนการพิจารณาของสภา เช่น คณะกรรมการ ระดับจังหวัดถูกตัดออกไป แต่กำลังจะไปหารือกับคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าขอให้ยึดหลักการที่ว่า การตั้งคณะอนุกรรมการนั้นควรตั้งครบทุกจังหวัด

ในส่วนของกองทุนผู้สูงอายุจะต้องดำเนินการอย่างไรนั้นโดยความเห็นแล้ว อยากให้มีการกำหนดในรายละเอียดเป็นระเบียบกองทุนผู้สูงอายุว่าต้องมีการ ดำเนินการโดยท้องถิ่นที่เขารวมกลุ่มกันเสนอเป็นโครงการขึ้นมา และขออนุมัติ เบิกจ่ายเงิน ไม่ใช่ให้หน่วยราชการหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นคนคิดโครงการ แล้วให้เงินเขาไปเพราะมันผิดหลัก ซึ่งเรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องของหลักกฎหมายมันเป็น รายละเอียด เป็นระเบียบปฏิบัติ เป็นกฎเกณฑ์ ประเด็นตรงนี้มักเป็นช่องว่างของ กฎหมายทุกฉบับในประเทศไทย กล่าวคือเมื่อมีการตรากฎหมายขึ้น กฎกระทรวงก็ตี ข้อบังคับก็ตี ระเบียบต่าง ๆ ก็ตี มักจะไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง มักจะถูกร่าง ให้ไปสอดคล้องกับกลไกของราชการมากกว่า กล่าวคือส่งเสริมให้ข้าราชการมีอำนาจ มากขึ้นซึ่งมันไม่ใช่ เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้อำนาจแก่ประชาชน



ดังนั้น กฎเกณฑ์ ระเบียบต่าง ๆ จะต้องเอื้อให้ข้าราชการทำงานได้รวดเร็วขึ้นภายใต้ประโยชน์ของประชาชนเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการไปให้อำนาจข้าราชการเพื่อตัวเอง

**จุดนิติ :** **ในประเด็นเกี่ยวกับทิศทางของสวัสดิการสาธารณะกับการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุนั้นแนวโน้มที่ถูกต้องนั้นควรดำเนินไปในทิศทางใด**

**กลยุทธ์ :** ในเรื่องเกี่ยวกับสวัสดิการสาธารณะตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ นั้น มันมีปัญหาอยู่ที่รายละเอียดในการปฏิบัติว่าจะลงรายละเอียดอย่างไร เช่น สวัสดิการเกี่ยวกับการบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่ต้องจัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษนั้น ซึ่งทางกระทรวงสาธารณสุขกำลังพิจารณาให้มีช่องบริการสำหรับผู้สูงอายุโดยเฉพาะแต่ในทางปฏิบัติก็จะติดปัญหาว่าการเอาผู้สูงอายุไปเข้าคิวต่อกันยิ่งทำให้เข้าไปใหญ่ เป็นต้น

โดยสรุปในเรื่องนี้มีจุดอ่อนอยู่ที่การวางระเบียบต่าง ๆ ที่จะต้องออกตามกฎหมาย ซึ่งยังขาดรายละเอียดที่สอดคล้องและเหมาะสมกับผู้สูงอายุในสภาพความเป็นจริงของสังคมที่เป็นอยู่ ดังนั้น วิธีการกำหนดรายละเอียดควรให้หน่วยราชการเป็นคนกลางในการเปิดเวทีให้หน่วยงานทั้งหลายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมกันคิดรายละเอียด ไม่ใช่กระทรวง ทบวง กรม ไปนั่งเทียนเขียนรายละเอียดเอง มันควรมาจากรากฐานข้างล่างโดยเปิดเวทีให้เขาคิดและเสนอขึ้นมา มันจะเป็นรูปธรรมมากกว่า

**จุดนิติ :** **บทสรุปและข้อเสนอแนะอื่น ๆ**

**กลยุทธ์ :** การบังคับใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริงของสังคมบางที่ต้องยึดหลักคิดบางตัวควบคู่กันไปด้วย ยกตัวอย่างเช่น **กรณีของผู้สูงอายุที่ไม่มีผู้ดูแล สถานสงเคราะห์น่าจะเป็นสถานที่สุดท้ายที่เขาคิดและตัดสินใจจะไปอยู่ หากไม่มีหลักคิดแบบนี้ยึดถือเป็นหลักแล้ว ก็มุ่งแต่จะสร้างสถานสงเคราะห์ทำเดี่ยว ซึ่งก็หมายถึงงบประมาณที่จะใช้ก่อสร้างและงบประมาณที่ใช้เลี้ยงดูผู้สูงอายุในสถานสงเคราะห์ซึ่งโดยหลักการตามวิถีชีวิตความเป็นจริงแล้วผู้สูงอายุเขาไม่อยากจะอยู่สถานสงเคราะห์ เขาอยากอยู่บ้านกับครอบครัวกับชุมชนที่ดูแลเขาได้** ถ้ามีหลักคิดยึดอย่างนี้แล้วทั้งกฎหมาย ทั้งงบประมาณ ทั้งกลไกของภาครัฐต้องสนองตอบหลักคิดแบบนี้ จึงจะส่งผลให้ชุมชนเข้มแข็งและมีพลัง ทำให้เกิดการก่อตั้งชมรมหรือกลุ่มต่าง ๆ ของผู้สูงอายุ มีการเสนอโครงการของชุมชน มีการเรียกร้องสิทธิที่เขา มีสิทธิ์ ซึ่งการกระทำเช่นนี้ก็จะไปกระทบถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กระทบงบประมาณ กระทบกระทรวงการคลังที่จะต้องคิดวางแผนงบประมาณในเชิงเปอร์เซ็นต์ว่างงบประมาณที่ตั้งขึ้นเพื่อสังคมหรือผู้สูงอายุที่เปอร์เซ็นต์ ซึ่งการกระทบไปทุกส่วนเช่นนี้ จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมและสิ่งที่สำคัญประการหนึ่งคือต้องให้ทุกคนมีส่วนร่วมกันคิดและร่วมตัดสินใจ ตลอดจนต้องพยายามให้ชุมชนในระดับรากหญ้าได้มีโอกาสเรียนรู้กฎหมายให้มากที่สุด ให้เขาเข้าถึงสิทธิที่เขาพึงมีพึงได้ สุดท้ายการบังคับใช้กฎหมายก็จะเกิดประโยชน์





# สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับงานด้านนิติบัญญัติ

โดย นายเจษฎา นาคระวีระ  
นิติกร ๓ กลุ่มงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม  
สำนักกฤษฎาธิการ ๑

## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๗

**เรื่อง** ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดให้  
ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมหม้อหุงข้าวไฟฟ้าต้อง  
เป็นไปตามมาตรฐาน พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมี  
สาระสำคัญ คือ กำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม  
หม้อหุงข้าวไฟฟ้าต้องเป็นไปตามมาตรฐาน  
เลขที่ มอก. ๑๐๓๙-๒๕๕๗ ตามประกาศกระทรวง  
อุตสาหกรรม ฉบับที่ ๓๒๘๗ (พ.ศ. ๒๕๕๗) ออก  
ตาม ความในพระราชบัญญัติมาตรฐาน  
ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ เรื่อง ยกเลิก  
มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมหม้อหุงข้าวไฟฟ้า  
และกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม  
หม้อหุงข้าวไฟฟ้า เฉพาะด้านความปลอดภัย ลงวันที่  
๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

**เรื่อง** ร่างกฎกระทรวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ออก  
ตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก  
พ.ศ. ๒๕๒๒ (ปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการและ  
เงื่อนไขการขออนุญาต การอนุญาตและการต่ออายุ  
ใบอนุญาตจัดตั้ง สถานตรวจสภาพรถ)

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมี  
สาระสำคัญ คือ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง  
ฉบับที่ ๓๗ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความใน  
พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ โดย  
กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาต  
การอนุญาตและการต่ออายุใบอนุญาตจัดตั้งสถาน  
ตรวจสภาพรถ เพื่อให้เหมาะสมกับการใช้ตรวจสภาพ  
รถแต่ละชนิด รวมทั้งเพื่อเพิ่มขีดความสามารถการ  
ควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานของสถานตรวจ  
สภาพรถด้วย

**เรื่อง** ร่างพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับ  
การศึกษาของบุตร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมี  
สาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกา  
เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓  
ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า  
“สถานศึกษาของทางราชการ” ให้มีความหมาย  
ครอบคลุมถึงสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยในสังกัดส่วน  
ราชการ คำว่า “สถานศึกษาของเอกชน” ให้สอดคล้อง





กับพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ และ คำว่า “บุตร” ให้มีอายุขั้นต่ำ ๓ ปี จากเดิมที่มีได้ กำหนดไว้

๒. ขยายสิทธิการเบิกจ่ายค่าการศึกษาของ บุตรให้แก่ผู้มีสิทธิที่มีบุตรศึกษาอยู่ในหลักสูตรระดับ ปริญญาทั้งสถานศึกษาของทางราชการและ สถานศึกษาของเอกชน โดยกำหนดให้มีสิทธิได้รับค่า การศึกษาของบุตรครึ่งหนึ่งของจำนวนที่ได้จ่ายไปจริง แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด จากเดิมที่กำหนดให้เฉพาะหลักสูตรไม่สูงกว่า อนุปริญญาตรีหรือเทียบเท่าเดิมจำนวนที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินประเภทและอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด

๓. ควบคุมการเบิกจ่ายกรณีผู้มีสิทธิมี คู่สมรสซึ่งมีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษา ของบุตรจากหน่วยงานอื่น จะไม่มีสิทธิได้รับเงิน สวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรจากทางราชการ เว้นแต่ค่าการศึกษานั้นต่ำกว่าที่ผู้มีสิทธิจะได้รับตาม ร่างพระราชกฤษฎีกา ให้มีสิทธิได้รับเฉพาะส่วน ที่ขาดอยู่

### **เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์ พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ โดยมี สาระสำคัญ คือ กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบาย และแผนภาพยนตร์แห่งชาติ “กภช.” โดยกำหนดให้ กภช. มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบาย แผน และ ยุทธศาสตร์ต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการประกอบ กิจการภาพยนตร์ในด้านเศรษฐกิจ ศิลปวัฒนธรรม ท้องเที่ยว ประชาสัมพันธ์ รวมทั้งเอกลักษณ์แห่งชาติ แต่งตั้งและถอดถอนคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์ พิจารณาการอุทธรณ์เกี่ยวกับภาพยนตร์จัดระดับและ ประเภทภาพยนตร์

### **เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนส่งเสริม ภาพยนตร์ พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงวัฒนธรรม รับไปทบทวนอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ ให้ความเห็นของ ส่วราชการที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณา ตัดเนิการด้วย

## **สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี**

**วันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๔๗**

**เรื่อง** การขออนุมัติงบกลางเพื่อใช้ในการ ดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ ว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย คณะอนุกรรมการ ๘ คณะ และผู้รับผิดชอบรายงานและยกร่าง กฎหมาย (Rapporteur) เพื่อแยกกฎหมายพาณิชย์ ออกจากกฎหมายแพ่ง

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติงบกลางเพื่อใช้ในการ ดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ ว่า ด้วยการพัฒนากฎหมาย คณะอนุกรรมการ ๘ คณะ และผู้รับผิดชอบรายงานและยกร่างกฎหมาย (Rapporteur) เพื่อแยกกฎหมายพาณิชย์ออกจาก

กฎหมายแพ่ง ตามที่คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ ว่าด้วยการพัฒนากฎหมายเสนอ

**เรื่อง** ร่างพระราชบัญญัติกำหนดภาระใน อสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน โครงการ รถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล ในท้องที่เขต จตุจักร เขตบางซื่อ เขตห้วยขวาง เขตดินแดง เขต ราชเทวี เขตวัฒนา เขตปทุมวัน เขตคลองเตย และ เขตสาทร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ ซึ่งร่าง พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

**สรุปมติคณะรัฐมนตรี**





๑. ให้ผู้ว่าการการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

๒. กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ตกอยู่ภายใต้ภาระในอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีกำหนดเวลา เพื่อสร้างหรือจัดให้มีการขนส่งโดยรถไฟฟ้าและที่จอดรถสำหรับผู้โดยสาร ตลอดจนธุรกิจเกี่ยวกับกิจการรถไฟฟ้าและธุรกิจอื่นเพื่อประโยชน์แก่การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยและประชาชนในการใช้บริการรถไฟฟ้าตามโครงการรถไฟฟ้ามหานครสายเฉลิมรัชมงคล

### **เรื่อง** อนุมัติกระบวนการพัฒนากฎหมาย

คณะรัฐมนตรีอนุมัติกระบวนการพัฒนา  
กฎหมาย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. จัดประชุมคณะรัฐมนตรีนัดพิเศษ  
เพื่อพิจารณาแผนการพัฒนากฎหมายแห่งชาติ ใน  
วันอังคารที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๘ ช่วงบ่าย

๒. ให้กระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ และ  
หน่วยงานของรัฐทุกแห่งจัดทำแผนการพัฒนากฎหมายของแต่ละกระทรวง และหน่วยงาน โดยให้นำเสนอแผนดังกล่าวให้คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายพิจารณาก่อน  
นำเสนอคณะรัฐมนตรีภายในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๘  
เว้นแต่กระทรวงหรือกรมที่ไม่มีกฎหมายในความ  
รับผิดชอบที่ต้องพัฒนา

๓. ให้กระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจและ  
หน่วยงานของรัฐแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย  
ของแต่ละหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่กำกับ ติดตาม  
เร่งรัดการปฏิบัติตามแผนการพัฒนากฎหมาย  
ของหน่วยงานและตามที่ได้รับมอบหมายจาก  
คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนา  
กฎหมาย

๔. ให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ  
กำหนดตัวชี้วัดในการพัฒนากฎหมายไว้ในข้อตกลงคำ  
รับรองการพัฒนากฎหมายประจำปี พ.ศ.  
๒๕๔๘ ของทุกกระทรวง และกรม เว้นแต่กระทรวง  
หรือกรมที่ไม่มีกฎหมายในความรับผิดชอบที่ต้อง  
พัฒนา และให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ  
ร่วมกับคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการ  
พัฒนากฎหมายร่วมกันเป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติ  
ตามข้อตกลงดังกล่าว

๕. ให้ถือว่าการพัฒนากฎหมายเป็น  
นโยบายสำคัญของรัฐบาลที่กระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ  
และหน่วยงานของรัฐทุกแห่งต้องให้ความสำคัญ  
และให้ทุกหน่วยงานดังกล่าวให้ความร่วมมือกับ  
คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนา  
กฎหมาย และคณะอนุกรรมการทุกคณะโดยเฉพาะเมื่อ  
คณะกรรมการนโยบายฯ หรือคณะอนุกรรมการ  
ประสงค์จะยืมตัวข้าราชการ ลูกจ้าง หรือพนักงาน  
ราชการในสังกัดหน่วยงานใดมาปฏิบัติราชการของ  
คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ ก็ให้หน่วยงาน  
นั้น ๆ ให้อิมตัวมาปฏิบัติราชการเต็มเวลาได้





## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี

วันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๘

### เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติหลักการตามที่กระทรวงการคลังเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้

๑. กำหนดให้บุคคลอื่นที่ได้รับใบอนุญาตประกอบการเป็นศูนย์รับฝากหลักทรัพย์จากคณะกรรมการ ก.ล.ต. ได้รับประโยชน์จากบทสันนิษฐานเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของหลักทรัพย์ในระบบไร้ใบหลักทรัพย์ (Scriptless) และบทรองรับทางกฎหมายเกี่ยวกับการโอนและการจำหน่ายหลักทรัพย์สำหรับการทำหน้าที่เป็นศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ด้วย ทั้งนี้ จะจำกัดไว้เฉพาะการรับฝากหลักทรัพย์ประเภทตราสารหนี้เท่านั้น

๒. แก้ไขมาตรา ๒๒๙ โดยตัดบทบัญญัติที่ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถมอบหมายให้ตลาดหลักทรัพย์ดำเนินการเป็นศูนย์รับฝากหลักทรัพย์แทน เนื่องจากเมื่อกำหนดให้

ผู้ประกอบการเป็นศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ที่ได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ ก.ล.ต. ได้รับบทสันนิษฐานดังกล่าวแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมอบหมายให้หน่วยงานอื่นเพื่อให้ได้รับบทสันนิษฐานด้วย

### เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมปูนซีเมนต์พอร์ตแลนด์ต้องเป็นไปตามมาตรฐาน พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมปูนซีเมนต์พอร์ตแลนด์ ต้องเป็นไปตามมาตรฐานเลขที่ มอก. ๑๕ เล่ม ๑-๒๕๕๗ ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ ๓๒๘๓ (พ.ศ. ๒๕๕๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑

## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี

วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๘

### เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาและร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินกิจการขนส่งมวลชน (โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง บางใหญ่-ราษฎร์บูรณะ ช่วงบางใหญ่-บางซื่อ) จำนวน ๔ ฉบับ

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะดำเนินการเพื่อกิจการขนส่งมวลชน

### เรื่อง ร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองแต่งตั้งวิศวกรหรือสถาปนิกเป็นนายช่างตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ กำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของวิศวกรหรือสถาปนิกที่อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองแต่งตั้งเป็นนายช่าง ดังนี้

สรุปมติคณะรัฐมนตรี





๑. เป็นวิศวกรหรือสถาปนิกที่ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยวิศวกร หรือใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยสถาปนิก

๒. เป็นผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หรือเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ มีความชำนาญ หรือมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านวิชาชีพนั้น ๆ

**เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งและจัดตั้งส่วนราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐

๒. ให้แบ่งและจัดตั้งส่วนราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประกอบด้วย สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและกองบัญชาการ ๒๔ หน่วยงาน

๓. กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

๔. ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

**เรื่อง ร่างกฎกระทรวงแบ่งและจัดตั้งส่วนราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ให้แบ่งและจัดตั้งส่วนราชการในสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ

๒. กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่ต่ำกว่ากองบัญชาการลงมาให้ออกเป็นระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นเพื่อให้การพัฒนาพื้นที่เฉพาะสอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และความต้องการของประชาชน และเพื่อให้การพัฒนาระบบบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอันจะช่วยเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศให้สูงขึ้น

**สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี**

**วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๘**

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

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ เป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ดังนี้

๑. เพิ่มเติมกิจการที่ได้รับการยกเว้นไม่นำพระราชบัญญัติมาใช้บังคับ ได้แก่ นักเรียน นักเรียน พยาบาล นิสิต นักศึกษา หรือแพทย์ฝึกหัดที่เป็นลูกจ้าง ซึ่งทำงานในสถานศึกษาที่กำลังศึกษาอยู่ องค์การของรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หรือลูกจ้างที่ไปประจำทำงานที่ต่างประเทศ



๒. แก้อัยการณั้ที่ผู้ประกอบกิจการได้ว่าจ้าง ด้วยวิธีเหมาค่าแรง โดยให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งรับ ช่วงไปควบคุมดูแลการทำงาน ให้ถือว่าผู้ประกอบ กิจการดังกล่าวอยู่ในฐานะนายจ้างเนื่องจาก ผู้รับเหมาค่าแรงอาจเป็นบุคคลธรรมดาไม่มีสถาน ประกอบกิจการแน่นอน

๓. แก้อัยการกำหนดอัตราค่ารักษา พยาบาล และค่าฟื้นฟูสมรรถภาพให้จ่ายไม่เกินอัตรา ที่กระทรวงแรงงานประกาศกำหนด ตลอดจน ค่าใช้จ่ายอย่างอื่น เช่น ค่าทำศพให้จ่ายตามที กระทรวงแรงงานประกาศกำหนด เป็นต้น

๔. การจัดสรรเงินกองทุนเพิ่มจาก “ร้อยละ ๒๐ ของดอกผล” เป็น “ร้อยละ ๕๐ ของ ดอกผล”

**เรื่อง** ร่างพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เขตบางกอกใหญ่ เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตดอนเมือง เขต เลือกลงที่ ๑ เขตสายไหม เขตเลือกลงที่ ๑ เขตทุ่งครุ เขตบางพลัด เขตบางคอแหลม และ เขตบางเขน เขตเลือกลงที่ ๑ ชั้นแทนตำแหน่ง ที่ว่าง พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดย ร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวเป็นการกำหนด

วันเลือกตั้งและวันรับสมัครเลือกตั้งสมาชิก สภากรุงเทพมหานครแทนตำแหน่งที่ว่างให้เป็น ไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร

**เรื่อง** ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูป ที่ดินในที่จำแนกออกจากป่าไม้ถาวรตามมติ คณะรัฐมนตรีในท้องที่จังหวัดยโสธร จังหวัด ขอนแก่น จังหวัดกาฬสินธุ์ จังหวัดพังงา จังหวัด กระบี่ จังหวัดลำปาง และจังหวัดเชียงราย รวม ๖ ฉบับ

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยร่าง พระราชกฤษฎีกาทั้ง ๖ ฉบับ เป็นการนำที่ดินที่ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้จำแนกที่ดินออกจากเขต ป่าไม้ถาวร ที่อยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติมา ดำเนินการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน โดย คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ เห็นชอบแล้ว ประกอบกับจะเป็นการแก้ปัญหาค ความเดือดร้อนเรื่องที่ดินทำกินของราษฎร ซึ่ง สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมให้ เกษตรกรมีที่ดินทำกินอย่างพอเพียง

## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

**เรื่อง** ร่างพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิต- พัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ ตามที่ กระทรวงศึกษาธิการเสนอ และให้ส่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาให้เป็นไปตาม หลักการกลางตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๔

สิงหาคม ๒๕๔๖ และในแนวทางเดียวกับร่าง พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐฉบับ อื่น ๆ ที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการแล้ว ซึ่งต้อง ไม่เป็นอุปสรรคต่อหลักการปฏิรูประบบการเงิน เพื่อการอุดมศึกษา

สรุปมติคณะรัฐมนตรี





## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี

วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

**เรื่อง** ร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติหมวด ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙ บังคับแก่สัตว์ปีก จำพวกนก ไก่ เป็ด ห่าน และไซสำหรับใช้ทำพันธุ์ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ ให้ใช้บทบัญญัติหมวด ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙ บังคับแก่สัตว์ปีกจำพวกนก ไก่ เป็ด ห่านและไซสำหรับใช้ทำพันธุ์

**เรื่อง** การมอบหมายผู้อนุมัติค่าใช้จ่ายงบกลางของคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายและคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการแต่งตั้ง

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติการมอบหมายผู้อนุมัติค่าใช้จ่ายงบกลางของคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายและคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการแต่งตั้ง ตามที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายเสนอ

**เรื่อง** แนวทางการจัดทำแผนนิติบัญญัติ

คณะรัฐมนตรีพิจารณาแนวทางการจัดทำแผนนิติบัญญัติ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอแล้วมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบแนวทางการจัดทำแผนนิติบัญญัติและรูปแบบของร่างแผนนิติบัญญัติ

๒. ให้ส่วนราชการทุกแห่งแจ้งข้อมูลกฎหมาย และร่วมดำเนินการตามแนวทางการจัดทำแผนนิติบัญญัติตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป โดยให้แต่ละส่วนราชการแจ้งรายชื่อผู้รับผิดชอบด้านการจัดทำแผนนิติบัญญัติของกระทรวงให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบ

๓. ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องเสนอกฎหมายเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ให้ส่วนราชการรีบนำเสนอกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีได้ทันที โดยไม่ต้องรอการประกาศใช้บังคับแผนนิติบัญญัติ

๔. การเสนอความจำเป็นที่สมควรร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ ให้ส่วนราชการรีบดำเนินการแจ้งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยเร็วเพื่อรวบรวมเสนอต่อคณะรัฐมนตรีได้ทันทีเมื่อมีการประกาศแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี



“สมาชิกสภานิติบัญญัติและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล  
จะต้องไม่ใช่บุคคลเดียวกัน  
คน ๆ หนึ่งแม้จะมีคุณสมบัติพิเศษ  
หรือความสามารถอย่างใดก็ตาม  
ก็ไม่อาจยอมให้ดำรงตำแหน่งสองหน้าที่  
คือ บัญญัติกฎหมาย และดำเนินการกฎหมาย  
พร้อมกันได้”



### จอห์น ล็อก

นักปรัชญาอังกฤษ ผู้เสนอความคิดในหนังสือ Two Treatises on Government (๑๖๙๐) ว่ารัฐบาลสิทธิอำนาจ (Authority) มาจากความเห็นชอบของประชาชนและประชาชนมีสิทธิที่จะโค่นล้มรัฐบาลที่ทำลายสิทธิพื้นฐานของพวกเขา หนังสือของเขามีอิทธิพลทั้งอเมริกาและฝรั่งเศส ในช่วงการปฏิวัติประชาธิปไตย.

(โทโรจน์ อุดมณเฑียร, ความรู้ทางการเมือง, ๒๕๓๙)



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



# สรุปสัมมนาทางวิชาการ

โดย นายบรรหาร กาลา  
นิติกร ๓ กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย

## เรื่อง “ประเมินระบบ กต. กับการเลือกตั้ง”

เมื่อวันเสาร์ที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เวลา ๑๕.๓๐-๑๗.๓๐ น. ณ ห้องจี๊ด เศรษฐบุตร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ ได้มีการอภิปรายสาธารณะในหัวข้อเรื่อง “ประเมินระบบ กต. กับการเลือกตั้ง” ซึ่งจัดโดยผู้เข้ารับการอบรมโครงการอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๑๙ ร่วมกับคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีผู้ร่วมอภิปราย ประกอบด้วย ๑) **นายแก้วสรร อดีโท** สมาชิกวุฒิสภา กรุงเทพมหานคร อดีตสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ ๒) **นายโคทม อารียา** อดีตกรรมการการเลือกตั้ง ๓) **นายลิขิต เพชรสว่าง** รองอัยการสูงสุด และ ๔) **นายบุญเลิศ ชาญทอเดช** บรรณาธิการอาวุโสหนังสือพิมพ์มติชน อดีตสมาชิกสภาว่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการอภิปรายสาธารณะดังกล่าวผู้อภิปรายได้แสดงความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

### ประเด็นที่ ๑ ความเป็นอิสระและความเป็นกลางของ กต. มีมากน้อยเพียงใด ?

ในประเด็นดังกล่าวนี้ นายโคทมฯ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระและความเป็นกลางของ กต. ว่า หากพิจารณาถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะดำรงตำแหน่ง กต. ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว กต. มีความเป็นกลางแน่นอน และคำว่า

“เป็นกลาง” ก็หมายถึงความเป็นอิสระจากพรรคการเมืองนั่นเอง อีกทั้งสำนักงาน กต. ก็ต้องมีความเป็นอิสระด้วย ฉะนั้น ในทางนิตินัยแล้ว กต. ต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลางทางการเมือง แต่ในทางพฤตินัยจะเป็นอิสระหรือไม่เพียงใดนั้นจะต้องพิจารณาจากที่มาซึ่งต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๘ และตรงนี้ก็มิมีข้อสังเกตอยู่ว่าเหตุใดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา จึงกำหนดให้มีผู้แทนพรรคการเมืองด้วย

**นายแก้วสรรฯ** ได้กล่าวถึงปัญหาของกระบวนการสรรหา ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการที่จะได้มาซึ่งผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่ง กต. ที่มีความเป็นกลางและอิสระอยู่ ๒ ประการ กล่าวคือ

๑. เกิดจากปัญหาการไปกำหนดคุณสมบัติของ กต. ไว้สูงเกินไปจนเป็นการปิดกั้นเพราะคุณสมบัติของ กต. ที่กำหนดไว้ นั้นเปรียบเสมือนการเอาขุนนางมาตรวจสอบขุนนางด้วยกัน ซึ่งเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องแก้ไข

๒ การสรรหาบุคคลเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งในองค์กรนั้นไม่ใช่การมาประชุมแล้วยกมือโหวต แต่การสรรหา นั่นคือการมาประชุมเพื่อกำหนดคุณสมบัติของบุคคล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๒๗ (๔)  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕.

\* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๖ และ มาตรา ๑๓๗ (๕), (๖).



ที่ต้องการและมีความเหมาะสมในแต่ละด้านก่อน แล้วจึงมีการเปิดรับสมัครและในการสมัครนั้น เห็นสมควรให้สมัครโดยผ่านองค์กร กล่าวคือ ให้มีการเสนอชื่อโดยองค์กร เช่น เนติบัณฑิตยสภา หรือมหาวิทยาลัยว่าแต่ละองค์กรดังกล่าวเห็นควร จะเสนอใครก็ให้เสนอมายังคณะกรรมการสรรหา เพื่อรับสมัคร และในการสมัครนั้นต้องระบุเหตุผล ที่เสนอคนนั้น ๆ มาด้วยว่าเพราะอะไร มีความ เหมาะสมกับตำแหน่งอย่างไร

อนึ่ง หากการสรรหายังต้องการใช้ระบบ เดิมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแล้วมีความเห็นว่าต้องตัด ผู้แทนพรรคการเมืองออกจากคณะกรรมการสรรหา ซึ่งจะทำให้การสรรหามีความน่าเชื่อถือมากขึ้น

นอกจากนี้ ในประเด็นดังกล่าว **นายบุญเลิศฯ** ได้ชี้แจงถึงเหตุผลในตอน ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเกี่ยวกับ กกต. ว่าเดิม อำนาจในการจัดการเลือกตั้งนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ ของกรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แต่ก็มี แนวคิดว่าจะทำอย่างไรให้การจัดการเลือกตั้งมี ความสุจริตและเที่ยงธรรม โดยที่ไม่มีเรื่องของ ผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง จึงได้มีการ นำเอาแบบอย่างมาจากต่างประเทศโดยให้มี คณะกรรมการการเลือกตั้งที่มาจากพรรคการเมืองของ คณะกรรมการสรรหาชุดหนึ่ง ซึ่งประกอบไปด้วย ตัวแทนจากฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งผู้แทนจากพรรค การเมืองด้วยประกอบเป็นคณะกรรมการสรรหา เพราะตอนที่ร่างรัฐธรรมนูญไม่คาดคิดว่าจะมี การจัดตั้งรัฐบาลโดยรัฐบาลผสมที่มีเสียงข้างมาก ในสภา หรือมีการครอบงำโดยพรรคการเมืองใหญ่ บางพรรคอย่างที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และ **นายบุญเลิศฯ** ยังกล่าวต่อไปอีกว่ากระบวนการ สรรหาของคณะกรรมการสรรหา นั้นมีข้อเสียที่ รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดในรายละเอียดว่าต้อง ดำเนินการเป็นลำดับขั้นตอนอย่างไรบ้าง ทำให้ ทั้งกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการ สรรหาและการพิจารณาเลือกของวุฒิสภาดำเนินไป โดยวิธีลับซึ่งประชาชนไม่สามารถทราบหรือ ตรวจสอบได้เลย ซึ่งสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นขณะนี้

จำเป็นต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อตัดผู้แทน พรรคการเมืองออกจากกรรมการสรรหากรรมการ ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่คิดว่าการแก้ไข คงเกิดขึ้นลำบากเพราะการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น ต้องได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

## ประเด็นที่ ๒ อำนาจหน้าที่ในการสั่งให้มีการ เลือกตั้งใหม่ควรเป็นอำนาจของ กกต. หรือ ศาล ?

**นายสิทธิฯ** ได้ให้ข้อสังเกตว่าเนื่องจาก รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการเรียกประชุมรัฐสภา เพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรกภายใน ๓๐ วันนับแต่วันเลือกตั้ง<sup>๑</sup> ทำให้ กกต. จำเป็นที่จะต้อง เร่งประกาศรับรองผลการเลือกตั้งให้ครบทุกเขต เพื่อให้ทันกำหนดการประชุมรัฐสภาครั้งแรก สิ่ง ที่น่าห่วงใยเป็นอย่างยิ่งคือ กระบวนการในการ สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงมาประกอบการ วินิจฉัย สั่งการ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ บัญญัติให้ กกต. ต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลันเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง เกิดขึ้นอันเป็นการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง และกระบวนการสืบสวนสอบสวนดังกล่าวนี้จะมี ลักษณะเหมือนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ซึ่งมีข้อเสียในลักษณะที่ว่าเป็นการฟังความ ช่างเดียว ถึงแม้ กกต. จะเปิดโอกาสให้ผู้ถูกร้อง หรือถูกคัดค้านทำหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง และ แสดงพยานหลักฐานก็ตาม เพราะในการทำคำร้อง หรือกล่าวหาจะไม่มี ความชัดเจนในพฤติการณ์ว่า ได้กระทำผิดแต่อย่างใด เพียงแต่เป็นการกล่าวหา แบบคลุม ๆ จึงยากที่จะหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ หรือยืนยันความบริสุทธิ์ได้ และมีข้อสังเกต เพิ่มเติมอีกประการหนึ่งว่ากรณีเกี่ยวกับผู้สมัคร ผู้ใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้ สิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องเล็กน้อย

<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๗.



กฎหมายกลับไปกำหนดให้ศาลฎีกาเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยว่าจะให้เพิกถอนการสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่<sup>๔</sup> แต่กรณีการวินิจฉัยสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือให้ใบเหลือง-ใบแดง กลับให้เป็นอำนาจของ กกต. ซึ่งใช้วิธีแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการฟังความข้างเดียวเท่านั้น ซึ่งประเด็นตรงนี้เห็นว่าจำเป็นต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพราะการให้ใบเหลืองหรือใบแดงก็เปรียบเสมือนการลงโทษประหารชีวิตในทางการเมือง ดังนั้น ควรมีระบบที่ให้ความเป็นธรรมทั้ง ๒ ฝ่ายมากกว่านี้

แต่อย่างไรก็ดี เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในเบื้องต้น จึงขอเสนอแนะว่าจะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดที่ กกต. จะกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมในการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงโดยยึดหลักตามมาตรา ๑๓๔/๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งแก้ไขโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ต้องหา มีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้”

**นายบุญเลิศฯ** ได้แสดงความคิดเห็นว่าถึงแม้รัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของ กกต. ที่จะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้องค์กรต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้งด้วย โดยให้อำนาจ กกต. ที่จะสั่งการให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐเข้ามาช่วยในการจัดการเลือกตั้ง ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ กกต. ในการที่จะสั่งการให้พนักงานสอบสวน อัยการ หรือศาล ซึ่งเป็นสถาบันที่สังคมให้การยอมรับช่วยกันกรองชั้นหนึ่งก่อน และเมื่อผ่านกลไกเช่นนี้แล้วภายหลังจากนี้ กกต. จะไปดำเนินการสั่งให้มีการเลือกตั้ง

<sup>๔</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๔/๑.

ใหม่ ตนคิดว่าน่าจะได้รับการยอมรับจากสังคมมากกว่า แต่ถ้า กกต. เป็นคนกล่าวหาเอง สอบสวนเอง แล้ววินิจฉัยเองทั้งหมด คิดว่าความน่าเชื่อถือมันไม่มี และเวลานี้เสียงเรียกร้องอยากให้มีศาลเลือกตั้งก็ดังขึ้นทุกขณะ

**นายแก้วสรรฯ** ได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่าการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่กรณีการเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรมนั้น อย่าลืมน่าจะเป็นเจตนาของประชาชน จะให้ใครมาใช้อำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่บ้าง ไม่ได้ การจะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่กรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมนั้น ต้องหมายถึง ผลคะแนนเลือกตั้งที่ออกมาไม่น่าเชื่อถือ การคัดค้านการเลือกตั้งก็จะคัดค้านตรงประเด็นนี้เพื่อขอเปิดหีบนับคะแนนใหม่ ดังนั้น ตนเห็นว่า กกต. มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ทั้งก่อนและหลังการเลือกตั้ง แต่ในส่วนของกรกล่าวหาว่าผู้ใดกระทำการทุจริตการเลือกตั้งต้องแยกไปดำเนินคดีทางศาลเป็นคดีอาญาและถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามไปด้วย ส่วนปัญหาที่เป็นห่วงว่าจะทำให้การประกาศผลล่าช้านั้นสามารถแก้ไขกระบวนการพิจารณาเป็นแบบเร่งรัดได้ ซึ่งสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายใน ๑ เดือน หากจะใช้วิธีให้ กกต. กล่าวหาเองและวินิจฉัยเองดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นตนไม่เห็นด้วย

### ประเด็นที่ ๓ จำเป็นหรือไม่ที่ กกต. ต้องจัดการเลือกตั้งเอง?

**นายโคทมฯ** ได้แสดงความคิดเห็นว่าหากคิดว่าการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มี กกต. ขึ้นมาเพื่อจัดการเลือกตั้งแทนกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทยอย่างเดียวนั้น คิดว่าไม่จำเป็นต้องมี กกต. เพราะทางกระทรวงมหาดไทยก็สามารถจัดการเลือกตั้งได้เรียบร้อยดี แต่ถ้าดูเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ แล้วจะเห็นว่า กกต. มีหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งในทุกระดับให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ไม่ใช่แต่จัดการเลือกตั้ง



ให้เรียบร้อยอย่างเดียว และที่ถามว่า กกต. จำเป็นต้องจัดการเลือกตั้งเองหรือไม่ ตนเห็นว่าไม่จำเป็นต้องทำเอง ทั้งนี้เพราะคำว่า “จัดให้มี” มันอ่อนกว่าคำว่า “จัดเอง” แต่สิ่งที่ขาดไม่ได้คือต้องควบคุมให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม ประเด็นจึงอยู่ที่ว่าจะทำอย่างไรให้สุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ กิติ และมาตรา ๑๔๗ กิติ ซึ่งถกเถียงกันมากกว่า กกต. มีอำนาจที่จะสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือภายหลังประกาศผลการเลือกตั้งสำหรับตนเห็นว่า กกต. มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ทั้งก่อนและภายหลังประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว

ในส่วนที่มีการเสนอแนะว่าควรให้อำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่เป็นอำนาจของศาลนั้น หากเห็นว่าเป็นการเหมาะสมแล้วตนก็ไม่ขัดข้อง แต่ตราบใดที่กฎหมายยังไม่มีการแก้ไขหรือกำหนดหลักการเป็นอย่างอื่น ตนก็ต้องตีความว่าอำนาจดังกล่าวเป็นของ กกต. เท่านั้น ส่วนวิธีการสืบสวนสอบสวน การไต่สวนหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาสั่งการนั้นก็เปิดกว้างไว้สามารถกำหนดเป็นระเบียบเพิ่มเติมได้ แต่มีข้อสังเกต คือ หากจะใช้วิธีหาความจริงอย่างเช่นการพิจารณาสืบพยานของศาลยุติธรรมโดยต้องมีพยานหลักฐานแน่นหนา น่าเชื่อถือแล้ว ตนคิดว่าระบบการคุ้มครองพยานจะลำบาก

ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ **นายแก้วสรรย** มีความเห็นว่าไม่น่าเป็นห่วงแต่อย่างใด เพราะการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมนั้น กกต. ต้องไม่นั่งอยู่ที่ทำการเพื่อรอให้คนมาร้องเรียนอย่างเดียว แต่ กกต. มีหน้าที่สั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลาย เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจที่จะระดมกำลังออกตรวจตรา หาข่าว และจับกุมผู้ที่ทุจริตการเลือกตั้ง และให้เจ้าหน้าที่นั้นเป็นพยานในชั้นศาลไม่ใช่รอให้ชาวบ้านมาร้องเรียนและเป็นพยานเองในชั้นศาล

## ประเด็นที่ ๔ ประสิทธิภาพการทำงานของ กกต. โดยภาพรวมเป็นที่พอใจหรือไม่ ?

**นายบุญเลิศ** ได้กล่าวแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ กกต. ว่าหลังจากที่ กกต. ชุดปัจจุบันได้เห็นการปฏิบัติหน้าที่ของ กกต. ชุดแรก และได้เห็นพฤติกรรมของนักการเมืองจากการเลือกตั้งครั้งก่อนมาแล้ว เพราะฉะนั้น โดยหลักแล้ว กกต. ชุดปัจจุบันต้องมีการปรับปรุงวิธีการทำงานให้ดียิ่งขึ้น แต่จนบัดนี้ กกต. ชุดดังกล่าวก็ยังไม่มีความเห็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนแม้แต่เรื่องเดียว และคำวินิจฉัยของ กกต. ก็ไม่สามารถที่จะค้นหาเพื่อศึกษาหรือยึดถือเป็นแนวทางได้เลย เช่น กรณีเกี่ยวกับการห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่อาจเป็นการจูงใจให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมนั้น ยังไม่มีการกำหนดกรอบหรือความชัดเจนในเรื่องระยะเวลาในการต้องห้ามมิให้กระทำการดังกล่าว

นอกจากนี้ **นายแก้วสรรย** ยังได้กล่าววิจารณ์การทำงานของ กกต. ที่ผ่านมามีความบกพร่องในการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุม หรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการตัดป้ายโฆษณาหาเสียงของผู้สมัครซึ่งมีเป็นจำนวนมาก ซึ่งตนมองว่าเป็นการดูถูกประชาชน ทั้งนี้เพราะ กกต. มีหน้าที่ที่สำคัญ คือการพัฒนาทางเลือกของประชาชน ซึ่งในต่างประเทศเขาจะเน้นให้ผู้สมัครแข่งขันกันในการตอบปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมว่าจะมีวิธีการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของบ้านเมืองอย่างไร (Debate) และประการสำคัญ กกต. ต้องควบคุมให้มีการแข่งขันในการหาเสียงที่เป็นธรรม ไม่ปล่อยให้พรรคการเมืองที่มีอำนาจมากกว่าใช้สื่อสาธารณะเป็นเครื่องมือโฆษณาหาเสียงในลักษณะเอาเปรียบพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามที่ได้เป็นรัฐบาลหรือพรรคการเมืองขนาดเล็กด้วย





# มติประชานิธิปไตยในรัฐธรรมนูญ

## : กรณีรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับรัฐธรรมนูญไทย\*

โดย ดร. เชวณะ ไครมาศ

ผู้อำนวยการสถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

### ๑. ความสำคัญของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

๑.๑ การแสดงความเป็นเอกราชของประเทศและการมีอำนาจอธิปไตยของประเทศ ทั้งอธิปไตยภายในและภายนอกประเทศ

๑.๒ การแสดงฐานะทางการเมืองและฐานะของรัฐระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นสมาชิก ร่วมอยู่ในประชาคมโลก โดยได้รับการรับรองความเป็นรัฐจากนานาชาติ

๑.๓ การแสดงความเจริญก้าวหน้าและสภาพการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในด้าน การเมือง การปกครอง และสิทธิมนุษยชน

๑.๔ การแสดงอิทธิพลต่อประเทศอื่นในการจัดรูปแบบรัฐบาลและการเมืองการปกครอง

### ๒. พัฒนาการของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

๒.๑ พัฒนาการของรัฐธรรมนูญต่างประเทศในช่วงหลังการประกาศเอกราชของอเมริกาและการปฏิวัติฝรั่งเศส (ค.ศ. ๑๗๘๙) เป็นช่วงเวลาที่ยุทธธรรมของฝรั่งเศสและอเมริกา แพร่อิทธิพลในเรื่องสิทธิเสรีภาพของมนุษยชน

\* ข้อเขียนในวรรณกรรมเป็นความเห็นของผู้เขียน ศาลรัฐธรรมนูญมิจำเป็นต้องเห็นพ้องหรือผูกพันด้วย.



อย่างกว้างขวาง อันเนื่องมาจากสิ่งที่เรียกว่า **“ปฏิญญาแสดงสิทธิมนุษยชนและพลเมือง”** (Déclaration des Droits de l'homme et du Citoyen)<sup>๑</sup> ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส จนมีการกล่าวกันว่า “รัฐธรรมนูญของประเทศใดไม่มีการรับรองเรื่องสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ ถือว่าประเทศนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ” ซึ่งความคิดดังกล่าวได้มีอิทธิพลต่อประเทศอื่น ๆ ตามมา เช่น สวีเดน นอร์เวย์ เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม เดนมาร์ก และ สวิตเซอร์แลนด์ ส่วนกรณีของอเมริกาก็มีสิ่งที่เรียกว่า **“ปฏิญญาแสดงเอกราชของอเมริกา”** (Declaration of Independence) ด้วยเช่นกัน

**๒.๒ พัฒนาการของรัฐธรรมนูญต่างประเทศในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑** เป็นช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ แยกออกเป็นสองฝ่าย โดยที่เชื่อมโยงในหลักการปกครองแบบมาร์กซิสต์ (Marxism) ฝ่ายหนึ่ง หรือระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ (Communism) ภายใต้อิทธิพลของรัฐธรรมนูญแบบสหภาพสาธารณรัฐโซเวียตรัสเซีย และสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่เรียกว่า **“ประชาธิปไตยประชาชน”** (people democracy) ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเชื่อมโยงในหลักการปกครองที่เรียกว่า **“ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา”** (parliamentary democracy) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศในกลุ่มยุโรปตะวันตก

**๒.๓ พัฒนาการของรัฐธรรมนูญต่างประเทศในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒** เป็นช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญของประเทศเกิดใหม่ที่ได้เอกราชคืนจากอาณัติการปกครองโดยเจ้าอาณานิคมและประเทศที่เกิดใหม่จากผลของสงครามถูก

<sup>๑</sup> อังโน นันทวัฒน์ บรมานันท์, **กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส** (สถาบันนโยบายศึกษา : ๒๕๔๑) หน้า ๕.

ครอบงำด้วยอิทธิพลของรัฐธรรมนูญ ทั้งจากหลักการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยและแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์เย็นกำลังก่อตัวและแพร่ขยายเพื่อแบ่งแยกระหว่างประเทศซัฟพันมิตรของฝ่ายเสรีประชาธิปไตย ซึ่งมีอเมริกาเป็นผู้นำ และประเทศซัฟบริวารของฝ่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ซึ่งมีสหภาพสาธารณรัฐโซเวียตรัสเซียเป็นผู้นำ

### ๓. ภาพรวมของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ

#### ๓.๑ รัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มยุโรป

(๑) มีทั้งรัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (unwritten constitution) และแบบลายลักษณ์อักษร (written constitution)

(๒) มีทั้งระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย (Democracy) (ส่วนใหญ่อยู่ในยุโรปตะวันตก) สังคมนิยม (Socialism) (ส่วนใหญ่อยู่ในยุโรปที่เป็นประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย) และคอมมิวนิสต์ (Communism) (ส่วนใหญ่อยู่ในยุโรปตะวันออกซึ่งปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็นระบอบประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ)

(๓) มีทั้งรัฐบาลในรูปแบบรัฐสภา (parliamentary system) ประธานาธิบดี (presidential system) และกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา (quasi – presidential system)

(๔) มักนำรัฐธรรมนูญตามแบบของประเทศตนไปใช้กับประเทศอื่นที่ตนปกครองในฐานะประเทศอาณานิคมทั่วโลก

(๕) กำหนดของรัฐธรรมนูญมีที่มาจาก การทำความเข้าใจระหว่างประมุขของรัฐกับราษฎรและมาจากประมุขของรัฐมอบให้

(๖) รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เกิดขึ้นด้วยสาเหตุจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ มีใช้การเกิดรัฐใหม่



### ๓.๒ รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา

- (๑) เป็นรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร
- (๒) มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย
- (๓) มีรัฐบาลรูปแบบประธานาธิบดี
- (๔) มีการเผยแพร่แบบอย่างการปกครองตามรัฐธรรมนูญของตนไปใช้กับประเทศอื่น ทั้งในลาตินอเมริกา ฟิลิปปีนส์ เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น
- (๕) กำเนิดของรัฐธรรมนูญมีที่มาจากการทำข้อตกลงระหว่างผู้ยกร่างที่เป็นผู้แทนจากมลรัฐของสมาพันธรัฐเดิม
- (๖) รัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจากสาเหตุของการเกิดรัฐใหม่
- (๗) จัดรูปแบบของรัฐแบบรัฐรวมที่เรียกว่า สหพันธรัฐ (Federation)

### ๓.๓ รัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มเอเชีย

- (๑) เป็นรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร
- (๒) มีระบอบการปกครองทั้งแบบประชาธิปไตย สังคมนิยม และคอมมิวนิสต์
- (๓) มีรัฐบาลทั้งรูปแบบรัฐสภาและประธานาธิบดี
- (๔) ส่วนใหญ่เป็นฝ่ายที่นำรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ เช่น ประเทศยุโรป อเมริกา และโซเวียตรัสเซียมาเป็นแบบ รวมทั้งมีการผสมจากหลายประเทศ ซึ่งเป็นลักษณะของการประยุกต์รัฐธรรมนูญจากประเทศต่าง ๆ หลาย ๆ แบบเข้าด้วยกัน
- (๕) รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มีที่มาจากสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การช่วงชิงอำนาจระหว่างชนชั้นนำทางการเมือง การปกครอง การรับอิทธิพลจากประเทศ

เจ้าอาณานิคม และการปลดแอกจากการปกครองของประเทศเจ้าอาณานิคม ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างและหลากหลายมาก

(๖) กำเนิดของรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ มีที่มาจากผู้ปกครองสูงสุดหรือประมุขของประเทศกับคณะปฏิวัติ และประชาชนที่เป็นแนวร่วมพันธมิตรให้ความยินยอม ทั้งในรูปของการประนีประนอมยอมขอมให้ผู้ปกครองเดิมยอมลิดรอนอำนาจตนลงไปบ้าง และเพิ่มสิทธิเสรีภาพประชาชนมากขึ้น โดยที่ผู้ปกครองยังคงดำรงรักษาฐานะอำนาจอยู่ต่อไป ซึ่งเป็นลักษณะของประเทศที่สร้างรัฐธรรมนูญใหม่ภายหลังจากที่ได้เอกราชจากการปลดแอกจากอำนาจการปกครองของประเทศเจ้าอาณานิคม และการแข่งขันช่วงชิงอำนาจกันระหว่างผู้นำใหม่ภายหลังที่ประเทศได้รับเอกราชแล้ว

(๗) มีอำนาจภายนอกประเทศเป็นผู้จัดทำหรือใช้อิทธิพลแทรกแซงการจัดทำรัฐธรรมนูญค่อนข้างมาก ทั้งจากเหตุผลของระบบจักรวรรดินิยม สงครามโลก และสงครามเย็น

### ๔. ลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญต่างประเทศบางประเทศ

**๔.๑ ประเทศสหรัฐอเมริกา** ประกาศใช้ครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. ๑๗๘๙ เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากแรงบันดาลใจในการแสวงหาเอกราชของประเทศและความมุ่งมั่นในการสร้างประเทศให้มีสิทธิเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ ตามสิทธิที่ถือว่ามิอยู่เท่าเทียมกันทุกคน คือ สิทธิในชีวิต เสรีภาพและการแสวงหาความสุข (life, liberty and the pursuit of happiness)<sup>๖</sup> ทั้งนี้ มีจุดเด่นที่เป็นลักษณะสำคัญ คือ

<sup>๖</sup> อ้างใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอเมริกา (กรุงเทพฯ : เสมาธรรม, ๒๕๕๒) หน้า ๑๐.



(๑) เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร

(๒) เป็นรัฐธรรมนูญที่วางกรอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เป็นรูปธรรม มีความเป็นประชาธิปไตยในความเป็นจริง หรือประชาธิปไตยในทางปฏิบัติ

(๓) เป็นรัฐธรรมนูญที่มีการรับรองสิทธิเสรีภาพประชาชนอย่างกว้างขวาง จนถึงเป็นจุดมุ่งหมายของประเทศ ซึ่งเป็นไปตามปฏิญญาแสดงเอกราชของอเมริกา

(๔) เป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดมาตรการการแบ่งแยกอำนาจการปกครองไว้อย่างเด็ดขาด จนมีการกล่าวกันว่า สังคมใดไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ

(๕) เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเคร่งครัดในการใช้มาตรการจำกัดและควบคุมอำนาจรัฐอย่างเป็นสัดส่วนและมีความแยบยลละเอียดซับซ้อน

(๖) เป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีการควบคุมกฎหมายและตีความรัฐธรรมนูญแบบกระจายอำนาจโดยองค์กรศาล (supreme court)

(๗) เป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดสถานะทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

(๘) เป็นรัฐธรรมนูญที่วางเงื่อนไขให้แก้ไขได้ยาก

(๙) เป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดรูปแบบรัฐบาลแบบสาธารณรัฐ ซึ่งมีประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีฐานะเป็นประมุขของรัฐ

(๑๐) เป็นรัฐธรรมนูญที่เน้นออกแบบวิธีปฏิบัติทางการเมืองการปกครองให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของประเทศและอุดมการณ์ทางการเมือง ในรูปของหลักการสำคัญในทางการเมืองการปกครองที่หลากหลาย อาทิเช่น

➔ หลักความเสมอภาคของมนุษย์

➔ หลักการว่าด้วยมนุษย์มีสิทธิเสรีภาพบางประการ (สิทธิตามธรรมชาติ) ที่จะถูกเพิกถอนหรือละเมิดมิได้

➔ หลักการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพอันสำคัญ (สิทธิในชีวิตและสิทธิในการแสวงหาความสุข) ที่รัฐจะละเมิดมิได้

➔ หลักการมีรัฐบาลโดยความยินยอมของประชาชน

➔ หลักการประชาชนเปลี่ยนแปลงล้มล้างรัฐบาลที่ไม่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

➔ หลักการรัฐบาลที่จำกัดอำนาจ โดยการจำกัดอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล (limited power) การถ่วงดุลอำนาจ (checks and balances) และการแยกอำนาจ (separate of power) และรัฐบาลต้องค้ำประกันสิทธิเสรีภาพประชาชน (rights of the people)

#### ๔.๒ ประเทศฝรั่งเศส ประกาศใช้เมื่อ

ค.ศ. ๑๗๙๘ (ในยุคนาฬารัฐที่ห้า) เป็นรัฐธรรมนูญที่มีรากฐานมาจากประสบการณ์การต่อสู้เพื่อประชาธิปไตย และปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมือง รวมทั้งอิทธิพลทางความคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ (Montesquieu) แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐบาลประชาธิปไตยของ อเล็กซิส เดอ ท็อกเควิลล์ (Alexis de Tocqueville) แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของ จอห์น ล็อก (Locke) และแนวความคิดความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของปวงชนของ รูสโซ (Rousseau) ทั้งนี้ มีจุดเด่นที่เป็นลักษณะสำคัญ คือ

(๑) เป็นรัฐธรรมนูญที่มีรากฐานทางทฤษฎีและแนวปฏิบัติที่ลึกซึ้ง และละเอียดอ่อนสูงมากตามหลักประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม (liberal democracy)

(๒) เป็นรัฐธรรมนูญที่ออกแบบระบอบการปกครอง โดยผสมทั้งหลักการแบ่งแยก





อำนาจและหลักการถ่วงดุลย์อำนาจไว้ด้วยกัน ในรูปของรัฐบาลในรูปแบบพิเศษที่เรียกว่า กึ่งประธานาธิบดี-กึ่งรัฐสภา (quasi – presidential system)

(๓) เป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งสร้างรัฐบาลที่มีเสถียรภาพแบบที่เรียกว่า **“ฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง”** หรือ **“Strong Executive”**

(๔) เป็นรัฐธรรมนูญที่วางหลักปฏิบัติทางการเมืองการปกครองที่สอดคล้องกับกรอบของหลักการทางทฤษฎีอย่างเคร่งครัด

(๕) เป็นรัฐธรรมนูญที่ผสมผสานแนวการประยุกต์ในการใช้ทฤษฎีประชาธิปไตยจากหลายสำนักความคิดเข้าด้วยกัน

(๖) เป็นรัฐธรรมนูญที่วางหลักการสำคัญทางการเมืองการปกครองที่เน้นการจำกัดอำนาจของรัฐสภา และการสร้างความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร อาทิเช่น

➔ หลักการทอนอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติลง โดยการกำหนดกรอบเขตอำนาจการตรารัฐบัญญัติของรัฐสภา

➔ หลักการใช้ความสำคัญแก่ฝ่ายบริหาร และการใช้อำนาจรัฐสภาอย่างมีเหตุผล โดยการลดอำนาจของรัฐสภาในกระบวนการใช้อำนาจทางรัฐสภา การลดอำนาจควบคุมของรัฐสภา การเพิ่มควมมีสมดุลย์ของกลไกรัฐสภา

➔ หลักการเพิ่มเสริมอำนาจผู้นำฝ่ายบริหารของประธานาธิบดี โดยการเพิ่มศักดิ์ศรีและอำนาจของประธานาธิบดีด้วยการเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชน และการเสริมสร้างอำนาจบริหารของประธานาธิบดีด้วยการเปิดช่องให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญได้สามคน ให้ประธานาธิบดีร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยร่างรัฐบัญญัติที่อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ และให้ประธานาธิบดีร้องขอให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยข้อผูกพันระหว่างประเทศที่อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญก่อนการลง

สัตยาบัน นอกจากนี้ ยังรวมถึงการให้อำนาจการตัดสินใจในเรื่องสำคัญของประเทศแก่ประธานาธิบดีอีกด้วย ได้แก่ การประกาศให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชน เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบสถาบันการเมืองของรัฐ ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจ สังคม และบริการสาธารณะ และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสนธิสัญญาที่มีผลกระทบกระเทือนต่อการทำหน้าที่ของสถาบันสำคัญรวมตลอดจนการให้อำนาจการยุบสภาแก่ประธานาธิบดีด้วย

### ๔.๓ ประเทศสหภาพโซเวียตรัสเซีย (ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นประเทศรัสเซีย)

ประกาศใช้เมื่อ ค.ศ. ๑๙๑๘ เป็นรัฐธรรมนูญต้นแบบของประเทศที่ปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์ (Communism) ซึ่งมีพื้นฐานมาจากทฤษฎีมาร์กซิสต์ของ คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) และมีการประยุกต์ใช้โดยเลนิน (Lenin) ผู้นำปฏิวัติคอมมิวนิสต์ของรัสเซีย ทั้งนี้ มีจุดเด่นที่เป็นลักษณะสำคัญ คือ

(๑) เป็นรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นเครื่องมือสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ และนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์

(๒) เป็นรัฐธรรมนูญที่มีได้มีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศอย่างแท้จริง เมื่อเทียบกับฐานะและความสำคัญของนโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์

(๓) เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจเผด็จการของชนชั้นนำทางการเมือง สำหรับสนับสนุนฐานอำนาจทางการเมืองการปกครองของตน

(๔) เป็นรัฐธรรมนูญที่ผู้ปกครองสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกวาดล้างศัตรูทางการเมืองที่ขัดขวางต่อต้านอุดมการณ์และ





นโยบายของพรรคคอมมิวนิสต์ มากกว่าการใช้เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(๕) เป็นรัฐธรรมนูญที่เชื่อมโยงความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนที่มีต่อความหวังทางการเมืองในอนาคต และการสร้างความสำคัญที่เหนือกว่าของเป้าหมายอนาคตที่เป็นอุดมคติ

(๖) เป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งควบคุมและจำกัดกรอบความคิดความเชื่อทางการเมืองการปกครองของประชาชนแบบเข้มงวดซึ่งตั้งเพียงแนวทางเดียว

(๗) เป็นรัฐธรรมนูญที่ยอมรับความสำคัญและความมีอภิสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษของชนชั้นที่เสียเปรียบถูกกดขี่ขูดรีด

(๘) เป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งกำหนดหน้าที่ของประชาชนมากกว่าการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน

(๙) เป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งวางกฎเกณฑ์ในการกำกับควบคุมให้โครงการสำคัญของรัฐ ได้รับการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและพรรคคอมมิวนิสต์

**๔.๔ ประเทศอังกฤษ** เป็นประเทศที่มีเอกลักษณ์ด้านรัฐธรรมนูญที่เป็นแบบจารีตประเพณีหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) มากกว่าการเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นแบบลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษจึงเป็นการสั่งสมประสบการณ์จากพัฒนาการแบบค่อยเป็นค่อยไปจากแนวทางการปฏิบัติต่อเนื่องกันมาตั้งแต่ประวัติศาสตร์ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบกษัตริย์ (Absolute Monarchy) เป็นระบอบประชาธิปไตย (Liberal Democracy) ซึ่งอาจนับย้อนกลับไปในครั้งนี้เริ่มแรกได้ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๒๑๕ ในรัชสมัยของพระเจ้าจอห์นที่มีการลงพระปรมาภิไธยใน “ตราสารมหากฎบัตร” (Magna Carta) ซึ่งจัดว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากความตกลงยินยอมร่วมกันระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชน โดยมีขุนนาง

เป็นตัวแทน และต่อมาก็ได้ปรากฏเป็นตราสารอื่นโดยที่มีลักษณะแยกกันไปในฉบับต่าง ๆ โดยที่มีได้รวมอยู่ในฉบับเดียวกัน อาทิเช่น “คำร้องขอสิทธิ” (Petition of Rights) ใน ค.ศ. ๑๖๒๘ พระราชบัญญัติแห่งสิทธิ (Bill of Rights) ใน ค.ศ. ๑๖๘๙ และตราสารอื่น ๆ อีกหลายฉบับ นอกจากนี้ ยังรวมถึงหลักฐานและวิธีปฏิบัติทางการเมืองการปกครองของบรรดาผู้ปกครองและสถาบันสำคัญทางการเมืองการปกครองอื่น ๆ ในรูปของจารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติอีกด้วย อาทิเช่น คำวินิจฉัยของศาล การตีความของศาลธรรมเนียมปฏิบัติ กฎหมายและจารีตประเพณีของรัฐสภา และสิ่งที่เรียกว่าข้อเขียนที่ทรงคุณค่า ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษมีจุดเด่นที่เป็นลักษณะสำคัญคือ

(๑) เป็นรัฐธรรมนูญที่มีรากฐานจากพัฒนาการของการสั่งสมประสบการณ์จากประวัติศาสตร์ทางการเมือง ในทิศทางที่สลับทิศทางกัน ระหว่างการค่อย ๆ ลดอำนาจของกษัตริย์ผู้ปกครองกับการเพิ่มสิทธิของประชาชนผู้รับการปกครอง

(๒) เป็นรัฐธรรมนูญที่มีเอกลักษณ์ในการเป็นต้นแบบของการใช้รัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณี โดยผสมเข้ากับส่วนที่มีการตราเป็นลายลักษณ์อักษรในรูปแบบที่มีหลากหลายไม่ได้รวมอยู่ในฉบับเดียวกัน และเรียงมาตราเหมือนกับรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรทั่วไป ดังที่ใช้กันอยู่ในประเทศอื่น

(๓) เป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกกำหนดหรือสร้างขึ้นมาจากด้วยเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ และการปฏิบัติจากประสบการณ์จริง มากกว่าการยึดถือเหตุผลตามหลักการทางทฤษฎี กล่าวอีกนัยก็คือ **การที่รัฐธรรมนูญเป็นบ่อเกิดของทฤษฎีมากกว่าการใช้ทฤษฎีเป็นหลักอ้างอิงในการสร้างรัฐธรรมนูญ** อาทิเช่น การเกิดรูปแบบของสภาผู้ เนื่องจาก การขัดแย้งแข่งขันต่อสู้กันระหว่าง





คนสองชนชั้น หรือสองกลุ่มต่างสถานภาพกัน คือ ฝ่ายพระและขุนนางซึ่งรวมอยู่สภาสูงหรือสภาขุนนางกับฝ่ายผู้แทนราษฎรและสามัญชนซึ่งรวมกันอยู่ในสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร

(๔) เป็นรัฐธรรมนูญที่หล่อหลอมวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอนุรักษนิยม โดยที่จารีตประเพณีของธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบทอดต่อเนื่องกันมา มีการหยั่งรากและยากที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยง่าย เมื่อเทียบกับการยึดถือผูกพันหรือดำรงรักษาไว้ ทำให้เป็นรากฐานสำคัญในการสืบสานระบอบการปกครองและสถาบันหลักที่สำคัญทางการเมืองการปกครองของประเทศไว้ เช่น ความเป็นราชอาณาจักรแบบรัฐเดี่ยว สถาบันพระมหากษัตริย์และระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

(๕) เป็นรัฐธรรมนูญที่ควบคุมการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้เกิดขึ้นในครรลองของการค่อยปรับค่อยเปลี่ยนแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยการรักษารากฐานสำคัญหลักไว้ มากกว่าการปฏิวัติแบบก้าวหน้า ซึ่งส่งผลให้ความมีรากฐานที่มั่นคงตามสภาวะที่ดำรงอยู่จริง มีความสำคัญเหนือกว่าความทันสมัยที่ยึดโยงอยู่กับความคาดหวังที่เพื่อฝันหรือคาดหมายจากความน่าจะเป็นในอนาคต

(๖) เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความต่อเนื่องและสืบเนื่องแบบสะสมต่อยอด และมีความยืดหยุ่นอ่อนตัวเชิงประยุกต์และปรับตัว โดยที่รัฐธรรมนูญมีความศักดิ์สิทธิ์ได้ โดยที่มิจำเป็นต้องมีความเป็นกฎหมายสูงสุดอย่างเคร่งครัด

(๗) เป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นลักษณะปฏิบัตินิยม (pragmatism) มากกว่าลักษณะอุดมคตินิยม (idealism) โดยที่ถือเอาสภาพการณ์ปัจจุบันที่ผสมระหว่างปัญหาและความต้องการที่เกิดขึ้นขณะนั้นในสภาวะปัจจุบันเป็นปัจจัยกำหนดหรืออ้างอิง ทำให้รัฐธรรมนูญมีสภาพพลวัต โดยสภาพของการใช้อยู่เสมอแทนที่เป็นการเปลี่ยนแปลงจากความตั้งใจในการสร้างความ

ทันสมัยให้แก่รัฐธรรมนูญ โดยที่มิได้ยึดโยงมาจากผลของการใช้รัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติ

(๘) เป็นรัฐธรรมนูญที่ทำให้ฝ่ายต่าง ๆ สามารถปรับตัวได้ง่ายและเข้ากันได้อย่างผสมกลมกลืนโดยที่มีการวางหลักการสำคัญทางการเมืองการปกครองที่สอดคล้อง มีดุลยภาพ และพึ่งพากันอย่างเกื้อกูลหลายประการ ได้แก่

- หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร (checks and balances) โดยที่ฝ่ายบริหารยุบสภาได้ ขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ด้วยเช่นกัน

- หลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก (majority rule) โดยฝ่ายบริหารอาศัยความยินยอมและการตรวจสอบควบคุมจากรัฐสภา ซึ่งฝ่ายบริหารต้องอาศัยเสียงข้างมากของรัฐสภาในการสนับสนุนการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

- หลักการถืออำนาจสูงสุดของรัฐสภา (supremacy of parliament) โดยยกย่องอำนาจนิติบัญญัติในฐานะที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง

- หลักการดำรงเสถียรภาพของรัฐบาลด้วยความรับผิดชอบ โดยที่ครอบคลุมทั้งความรับผิดชอบแบบคณะหรือความรับผิดชอบร่วมกัน (collective & individual responsibility) และความรับผิดชอบแบบบุคคลหรือเฉพาะตัวรัฐมนตรี

#### ๔.๕ ประเทศเยอรมัน เป็นการใช

รัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันเผด็จการ และเพื่อสร้างประชาธิปไตยไปพร้อม ๆ กัน โดยเน้นการสร้างการเมืองการปกครองที่มีทั้งเสถียรภาพและประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญของเยอรมันมีชื่อเรียกว่า "กฎหมายพื้นฐาน" (Basic Law) ประกาศใช้เมื่อ ค.ศ. ๑๙๔๙ มีจุดเด่นที่เป็นลักษณะสำคัญ คือ

(๑) การเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการวางรากฐานประชาธิปไตย โดยการพัฒนาระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้งให้เป็นเสาหลัก





ขั้นพื้นฐานของประชาธิปไตยในรูปของการอดทน พรรคการเมืองเพื่อสร้างพรรคมหาชน (Mass Parties) หรือพรรคขนาดใหญ่ และการสร้างนักการเมืองอาชีพโดยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน

(๒) การเป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งสร้างระบบการปกครองโดยกฎหมาย การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยมีมาตรการควบคุมฝ่ายบริหารทั้งโดยกลไกของรัฐสภา ในรูปของการรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนโดยตรง และกลไกของฝ่ายตุลาการ ในรูปของการมีระบบศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญเพื่อการควบคุมตรวจสอบอำนาจรัฐของฝ่ายบริหารโดยตรง

(๓) การเป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาล โดยมาตรการสร้างดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในรูปของการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจแบบสร้างสรรค์ของรัฐสภา โดยการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่พร้อมญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และการริเริ่มยุบสภาโดยฝ่ายบริหาร มาตรการให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีประกาศภาวะฉุกเฉินทางนิติบัญญัติในกรณีที่ฝ่ายบริหารมีเสียงข้างน้อยในสภา มาตรการสานความต่อเนื่องของรัฐบาลในที่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงก่อนครบวาระสภาสามารถเลือกผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนใหม่แทนได้ ภายใน ๔๘ ชั่วโมง โดยที่คณะรัฐมนตรีชุดเดิมไม่ต้องพ้นวาระตามไปด้วย

(๔) เป็นรัฐธรรมนูญที่ส่งเสริมการป้องกันรักษาประชาธิปไตยหลายมาตรการด้วยได้แก่ มาตรการให้สิทธิประชาชนในการต่อสู้ขัดขวางบุคคลหรือคณะบุคคลใดที่จะทำลายระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญได้ หากไม่มีทางเลือกหรือวิธีการอื่นใดที่สามารถทำได้ มาตรการทอนอำนาจศูนย์กลางด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

มาตรการป้องกันทหารใช้กำลังเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองด้วยการจำกัดบทบาทหน้าที่ของทหารเฉพาะการป้องกันประเทศ และการให้อำนาจบังคับบัญชาทหารอยู่ที่ผู้บัญชาการทหารทั้งในยามปกติและยามฉุกเฉิน

(๕) เป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งใจให้ข้าราชการประจำเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง เพื่อไม่ให้อาชีพข้าราชการเป็นอุปสรรคในการสมัครสิทธิทางการเมือง รวมทั้งเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนทั่วไป ไม่กีดกันการร่วมมือประสบการณ์ทางการเมืองของข้าราชการประจำ แม้แต่ข้าราชการซึ่งต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง

(๖) เป็นรัฐธรรมนูญที่สร้างการเรียนรู้ประชาธิปไตย โดยการอบรมเผยแพร่ความรู้ทางการเมืองอย่างระบบและเป็นขบวนการครอบคลุมถึงประชาชนทุกกลุ่ม ทุกอาชีพ

#### ๔.๖ ประเทศญี่ปุ่น เป็นรัฐธรรมนูญที่

จัดทำขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ภายใต้อิทธิพลของสหรัฐอเมริกา ประกาศใช้ ค.ศ. ๑๙๔๖ มีจุดมุ่งหมายสำคัญในการสร้างชาติและสร้างประชาธิปไตยใหม่ภายหลังเหตุการณ์สงครามโลก ทั้งนี้ มีจุดเด่นที่เป็นลักษณะสำคัญคือ

(๑) เป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นภายใต้อิทธิพลภายนอกประเทศ ซึ่งแทรกแซงโดยสหรัฐอเมริกา จนเรียกกันว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแมคคาร์เธอร์ ซึ่งเป็นชื่อของผู้บัญชาการรบชาวอเมริกัน โดยที่กำหนดแบบแผนตามประเพณีการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ แต่เป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนชาวญี่ปุ่นส่วนใหญ่ให้การยอมรับสูง เนื่องจากดำรงรักษาสถาบันสูงสุดอันเป็นที่ยกย่องสุดดีของชาวญี่ปุ่นไว้ คือ สถาบันพระมหากษัตริย์หรือพระจักรพรรดิ

(๒) เป็นรัฐธรรมนูญที่วางมาตรการป้องกันการณ์ตัวของลัทธิทหาร และบทบาทของ





กองทัพอย่างเข้มงวด โดยการห้ามมีกำลังทหารทั้งทางบก เรือ และอากาศ รวมทั้งการห้ามสร้างศักยภาพสงครามทั้งภายในและภายนอกประเทศ คงไว้แต่เฉพาะในกรอบของการป้องกันรักษาตนเองไว้ได้เท่านั้น ทั้งนี้ หากมีภัยคุกคามใด ๆ ให้ปฏิบัติตามสนธิสัญญาความมั่นคงญี่ปุ่น-สหรัฐอเมริกา คือ ให้เป็นภาระของสหรัฐอเมริกาในการช่วยป้องกันประเทศให้แก่ญี่ปุ่นแทน

(๓) เป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขได้ยาก เพื่อวางหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวาง ตามหลักการของประชาธิปไตยและค่านิยมของสหรัฐอเมริกา โดยมีมาตรการป้องกันและการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการที่ยุ่ยากซับซ้อนหลายขั้นตอน และต้องอาศัยความยินยอมของประชาชนเป็นสำคัญ คือ การผ่านความเห็นชอบของสภาจำนวนสองในสาม ผ่านสภาสูงสองในสาม และผ่านการออกเสียงประชามติของประชาชนทั้งประเทศเกินกว่าครึ่งหนึ่ง

(๔) เป็นรัฐธรรมนูญที่วางหลักการปกครองระดับชาติในระบอบรัฐสภา ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอย่างอังกฤษ ขณะที่วางหลักการปกครองระดับท้องถิ่นคล้ายระบบสหพันธรัฐอย่างอเมริกาโดยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบโดยตรงจากประชาชน

(๕) เป็นรัฐธรรมนูญที่เอื้อให้เกิดการพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว เพื่อใช้ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจเป็นศักดิ์ศรี และความมั่งคั่งของประเทศทดแทนการสร้างแสนยานุภาพทางทหารและกำลังรบเพื่อความมั่นคง ซึ่งสามารถประหยัดงบประมาณการป้องกันประเทศ และอาศัยความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาแทน

(๖) เป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีพันธะผูกพันและฝักใฝ่ต่อประเทศตะวันตกและอเมริกาอย่างใกล้ชิด ซึ่งเป็นสายใยของการสร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงให้ญี่ปุ่นได้รับโอกาสที่ดีในการแลกเปลี่ยนและถ่ายทอดเทคโนโลยี

ทั้งในทางทหาร การเมือง เศรษฐกิจ การลงทุน การค้า การศึกษา และวัฒนธรรมแบบตะวันตกและอเมริกา

(๗) เป็นรัฐธรรมนูญที่เอื้อต่อการสร้างรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเศรษฐกิจแบบทุนนิยมแบบตะวันตก ส่งผลให้เกิดระบบพรรคเด่นพรรคเดียว ที่มีแนวนโยบายโน้มเอียงไปในทางเสรีประชาธิปไตย คือ พรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP, Liberal Democratic Party)

(๘) เป็นรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ประชาธิปไตยสูงตามแบบของตะวันตก โดยพระจักรพรรดิเป็นประมุขของประเทศและอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพสูงทั้งในทางการเมืองและเศรษฐกิจ มีระบบการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นมีการดำเนินการที่เปิดเผยเสรี มีความยุติธรรม และมีการแข่งขันสูง รัฐบาลมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาและประชาชนอย่างชัดเจน กลุ่มตัวแทนผลประโยชน์มีความหลากหลายและเคลื่อนไหวต่อสู้กันภายใต้กรอบของกติการะบอบราชการและทหารไม่สามารถครอบงำระบบการเมืองได้ ขณะที่หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ก็เป็นไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยอย่างประเทศตะวันตก จนได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยแบบเต็มใบ

## ๕. มิติประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับรัฐธรรมนูญไทย

### ๕.๑ มิติด้านระบอบการปกครอง

(๑) ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (parliamentary democracy) ซึ่งเป็นแบบของอังกฤษ

(๒) การปกครองแบบรัฐเดี่ยวในระบบราชาณาจักร (unitary) ซึ่งเป็นแบบของอังกฤษ





(๓) ระบบความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของอำนาจการปกครองแบบอำนาจเดี่ยวและอำนาจควบ (monist & fusion) ซึ่งเป็นแบบของอังกฤษ

(๔) การปกครองที่ยกย่องความสูงส่งของสถาบันรัฐสภา (supremacy of parliament) ซึ่งเป็นแบบของอังกฤษ

(๕) การปกครองโดยหลักความรับผิดชอบร่วมกันของฝ่ายบริหาร (collective responsibility) ซึ่งเป็นแบบของอังกฤษ

(๖) การจำกัดอำนาจการปกครองของรัฐ (limited government) ซึ่งเป็นแบบของอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเยอรมัน

(๗) การคุ้มครองปกป้องสิทธิเสรีภาพประชาชน ซึ่งเป็นแบบของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส อังกฤษ และเยอรมัน

(๘) การปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) ซึ่งเป็นแบบของอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเยอรมัน

(๙) การปกครองระบบนิติรัฐ (legal state) ซึ่งเป็นแบบของอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเยอรมัน

#### ๕.๒ มิติด้านสถาบันการเมืองการปกครอง

(๑) รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร (written constitution) ซึ่งเป็นแบบของสหรัฐอเมริกา

(๒) พรรคการเมืองแบบพรรคมหาชนขนาดใหญ่ (mass party) มีการอุดหนุนการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองโดยรัฐ ซึ่งเป็นแบบของเยอรมัน

(๓) การเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสมกับแบบแบ่งเขตรอบเดียวโดยเสียงข้างมาก (mixed form election) ซึ่งเป็นแบบที่ประยุกต์มาจากเยอรมันและอังกฤษ

(๔) การสร้างภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง (strong leadership) ของผู้นำฝ่ายบริหาร หรือนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นแบบที่ประยุกต์มาจากเยอรมันและฝรั่งเศส

(๕) การสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลและรัฐสภาที่มีเหตุผล (rationalized parliament) โดยการอภิปรายของรัฐสภาเชิงสร้างสรรค์ และการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ยาก ซึ่งเป็นแบบของเยอรมัน

(๖) การแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร (separate of function) โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ในคราวเดียวกัน ซึ่งเป็นการประยุกต์มาจากเยอรมันและอเมริกา

(๗) การจัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชน (referendum) ซึ่งมีใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา เยอรมัน และญี่ปุ่น

(๘) การสร้างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law) เพื่อเสริมความสมบูรณ์ให้แก่รัฐธรรมนูญ และการคุ้มครองกฎหมายสำคัญของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นแบบที่ใช้อยู่ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

(๙) การสร้างองค์กรที่ปรึกษาและให้คำปรึกษาทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นแบบที่ใช้อยู่ในฝรั่งเศส

(๑๐) การสร้างองค์กรอิสระควบคุมการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์เที่ยงธรรม ซึ่งเป็นแบบที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน และอังกฤษ

(๑๑) การจัดตั้งศาลปกครองเพื่อควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นแบบที่ใช้ในฝรั่งเศส

(๑๒) การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นแบบที่ใช้ในเยอรมัน





(๑๓) การสร้างสถาบันเพื่อการตรวจสอบและการลงโทษผู้กระทำผิดทางการเมือง ในรูปของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การชี้มูลความผิดและฐานโทษโดย ป.ป.ช. การรับเรื่องราวร้องทุกข์โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และการถอดถอนโดยวุฒิสภาเป็นระบบที่ผสมผสานและประยุกต์มาจากหลาย ๆ ประเทศ ได้แก่ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา เยอรมัน และฝรั่งเศส

(๑๔) การจัดตั้งองค์กรอิสระของรัฐด้านต่าง ๆ เพื่อการกำกับ ควบคุม ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการประยุกต์และผสมผสานของฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ

### ๕.๓ มิติด้านโครงสร้าง-หน้าที่ของระบบการเมือง

(๑) องค์ประกอบหลักทางโครงสร้าง-หน้าที่ของระบบการเมือง ประกอบด้วยสถาบันนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ตามกรอบการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่นเดียวกับอังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา

(๒) การแบ่งหน้าที่กันทำระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ เป็นการประยุกต์ระบบการแบ่งแยกอำนาจแบบสหรัฐอเมริกา

(๓) ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ เป็นการประยุกต์และผสมผสานระหว่างสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน ได้แก่ การยกย่องความสูงส่งของสถาบันนิติบัญญัติแบบระบบรัฐสภาของอังกฤษ การตรวจสอบถ่วงดุลย์ระหว่างสถาบันนิติบัญญัติกับสถาบันบริหารแบบสหรัฐอเมริกา การสร้างความเข้มแข็งของผู้นำฝ่ายบริหารแบบฝรั่งเศสการมีเหตุผลและจำกัดขอบเขตอำนาจของรัฐสภาแบบเยอรมัน

(๔) การจำกัดควบคุมตรวจสอบอำนาจของสถาบันการเมืองการปกครองและการ

ปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน เป็นการผสมผสานและประยุกต์แบบอังกฤษ ซึ่งเน้นบทบาทของสถาบันนิติบัญญัติแบบสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นบทบาทร่วมระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการและแบบฝรั่งเศสกับเยอรมัน ซึ่งเน้นบทบาทของสถาบันตุลาการ

(๕) กระบวนการใช้อำนาจของสถาบันนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ เป็นการผสมผสานและประยุกต์จากบางส่วนของแบบอังกฤษ ซึ่งเน้นศูนย์กลางอำนาจและอำนาจเดี่ยวที่สถาบันนิติบัญญัติ แบบสหรัฐอเมริกา ซึ่งแบ่งอำนาจและกระจายอำนาจระหว่างสถาบันนิติบัญญัติกับสถาบันบริหาร แบบฝรั่งเศส ซึ่งเน้นศูนย์กลางอำนาจที่สถาบันบริหาร และแบบเยอรมัน ซึ่งเน้นความมีเหตุผล สร้างสรรค์ และการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่จำกัดของสถาบันนิติบัญญัติ

### ๕.๔ มิติด้านรูปแบบของรัฐบาล

(๑) การเป็นรัฐบาลประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (parliamentary system) ที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ผู้นำรัฐบาลมาจากรัฐสภาแต่งตั้งและรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นแบบของอังกฤษ

(๒) การเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากแบบผสมจากหลายพรรคการเมือง (coalition government) อันเนื่องมาจากเหตุผลของการเลือกตั้งที่ไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากเกินครึ่ง การจัดตั้งรัฐบาลผสมจึงเกิดจากความจำเป็นในการรวมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจมีความคล้ายคลึงกับกรณีของฝรั่งเศส แต่มิใช่เป็นเพราะจุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญโดยตรง

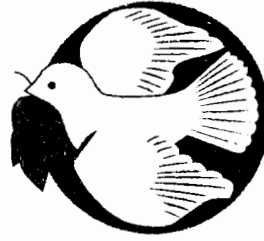
(๓) การเป็นรัฐบาลที่ปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจที่ศูนย์กลาง (centralization) ตามกรอบของรัฐเดี่ยว ซึ่งเป็นแบบของอังกฤษ





(๔) การเป็นรัฐบาลแห่งปวงชน (popular government) ที่มาจากความยินยอมของ รัฐสภาและอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของ รัฐสภาด้วย ซึ่งเป็นแบบของอังกฤษ

(๕) การเป็นรัฐบาลที่รับผิดชอบต่อ รัฐสภาแบบผสม ทั้งแบบความรับผิดชอบร่วมเป็น คณะและรับผิดชอบแยกเป็นรายบุคคล (collective & individual responsibility) ซึ่งเป็นการผสมผสาน และประยุกต์ทั้งแบบอังกฤษและเยอรมัน



### เอกสารประกอบ

กรมพล ท่องธรรมชาติ และชาวณะ ไตรมาศ, **วิวัฒนาการของระบบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน** (กรุงเทพฯ : ๒๕๔๔).

ชาวณะ ไตรมาศ, **การใช้กลไกรัฐธรรมนูญสำหรับประชาชน** (กรุงเทพฯ : ๒๕๔๖).

เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, **รัฐธรรมนูญนานาชาติ : รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ ๕) รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์** (กรุงเทพฯ : ๒๕๑๖).

न्हันทวีพันธ์ บรมานันท์, **กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (สถาบันนโยบายศึกษา : ๒๕๔๑).**

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์, **การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย** (กรุงเทพฯ : ๒๕๔๐).

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, **ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย** (กรุงเทพฯ : ๒๕๓๗).

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, **การปกครองแบบสหพันธ์รัฐของเยอรมัน** (กรุงเทพฯ : ๒๕๓๓).

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, **การเลือกตั้งและพรรคการเมืองบทเรียนจากเยอรมัน** (กรุงเทพฯ : ๒๕๔๒).

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, **คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน** (กรุงเทพฯ : ๒๕๓๕).

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และพลศักดิ์ จิระไกรศิริ, **กระบวนการเปลี่ยนแปลงให้เป็นความสมัยใหม่ทางการเมืองของญี่ปุ่น** (กรุงเทพฯ : ๒๕๒๔).

เพ็ญศรี กาญจนมัย, **ญี่ปุ่นสมัยใหม่** (กรุงเทพฯ : ๒๕๓๘).

ไพโรจน์ ชัยนาม, **คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป)** (กรุงเทพฯ : ๒๕๔๕).

ไพโรจน์ ชัยนาม, **สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพฯ : ๒๕๒๔).

รุจีรา เตชางกูร และสุรพันธ์ ทับสุวรรณ, **หลักรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง** (กรุงเทพฯ : ๒๕๓๓).

วารสารกฎหมาย (ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๒) พฤษภาคม ๒๕๔๐.

วารสารกฎหมาย (ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๓) กันยายน ๒๕๔๐.

วารสารกฎหมาย (ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๑) มกราคม ๒๕๔๑.

วิชัย ดันศิริ, **รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตกและไทย : กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย** (กรุงเทพฯ : ๒๕๔๐).

วิษณุ เครืองาม, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพฯ : ๒๕๓๐).

สนธิ เตชานันท์, **ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ** (กรุงเทพฯ : ๒๕๒๕).

สมบัติ จันทรวงศ์, **มหาชนรัฐและประชาธิปไตย : ความคิดทางการเมืองอเมริกัน ค.ศ. ๑๗๗๖-๑๘๐๐** (กรุงเทพฯ : ๒๕๒๕).

อมร จันทรสมบูรณ์, **คอนสตีติวชันแนลลิสม์ : ทางออกของประเทศไทย** (กรุงเทพฯ : ๒๕๒๗).

อมร รักษาสัตย์ (บรรณาธิการ), **การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน** (กรุงเทพฯ : ๒๕๔๔).

อมร รักษาสัตย์ และคณะ, **ประชาธิปไตย อุดมการณ์หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ** (กรุงเทพฯ : ๒๕๓๕).

อมร รักษาสัตย์, **ประชาธิปไตยหลายรส** (กรุงเทพฯ : ๒๕๓๒).

เอี่ยม ฉายางาม, **ประวัติศาสตร์ฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๘๘-๑๘๔๘** (กรุงเทพฯ : ๒๕๒๓).





# สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : แนวคิด โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน ปัญหา และแนวทางการพัฒนา

โดย รองศาสตราจารย์ ดร. วิรัช วิรัชนิภาวรรณ  
อาจารย์ประจำสาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) ไม่มีฐานะเป็นองค์กรอิสระและไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นองค์กรแห่งภูมิปัญญา และเป็นองค์กรสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีใช้เป็นองค์กรต่อรองผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด และไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมเพื่อประโยชน์ต่อคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือประโยชน์พื้นฐานที่สังคมและประชาชนพึงได้รับจากรัฐตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานที่มีบางส่วนแตกต่างจากหน่วยงานของรัฐทั่วไป ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง เท่าที่ผ่านมาได้ทำหน้าที่เสนอเรื่องและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีอย่างมีคุณภาพ และอยู่ในความสนใจของประชาชนเพิ่มมากขึ้น การนำสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติมาพิจารณาศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องแนวคิด โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน ปัญหา และแนวทางการพัฒนา จึงน่าจะเป็นประโยชน์ทั้งในทางวิชาการและทางปฏิบัติต่อบุคคลและหน่วยงาน

## ๑. แนวคิดหลัก

มุ่งศึกษาเรื่อง (๑) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (๒) แนวคิดที่มีส่วนสำคัญในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ (๓) รูปแบบองค์กรของรัฐระดับชาติด้านเศรษฐกิจและสังคมตามลำดับ

**๑.๑ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย** แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมายถึง แนวนโยบาย แนวทางหลัก หรือแนวทางพื้นฐาน หรือประโยชน์พื้นฐานที่สังคมและประชาชนพึงได้รับจากรัฐซึ่งโดยทั่วไปประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ให้ความสำคัญกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยมีบทบัญญัติอยู่ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐาน





แห่งรัฐ (มาตรา ๗๑ ถึง มาตรา ๘๙) พร้อมกับบัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต้องยึดถือบทบัญญัติในหมวด ๕ นี้ เพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง) และในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละ ๑ ครั้ง (มาตรา ๘๘ วรรคสอง)

เฉพาะฝ่ายบริหารที่เข้ามาเป็นรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา ๒๐๑) เมื่อเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินจะต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวให้เกิดผล ไม่อาจจะเปลี่ยนแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปตามความต้องการของรัฐบาลแต่ละยุคสมัยได้ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า หากรัฐบาลใดไม่ปฏิบัติตามก็ไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่กำหนดบทลงโทษไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา ๑๘๒)

**๑.๒ แนวคิดที่มีส่วนสำคัญในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** มีอย่างน้อย ๓ แนวคิดประกอบกัน ได้แก่

**๑.๒.๑ แนวคิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (๒๕๔๐)** เป็นข้อเท็จจริงที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทยที่ว่า ให้รัฐจัดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (มาตรา ๘๙)

**๑.๒.๒ แนวคิดที่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน** กระแสโลกที่สนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย การให้ความสำคัญกับประชาชนและอำนาจของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เข้ามาเผยแพร่อยู่ในประเทศไทย ได้มีอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) และกฎหมายต่าง ๆ ที่บัญญัติขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีบทบัญญัติที่ว่า ให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา ๗๖) เป็นต้น พร้อมกันนั้น พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งบัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ก็ได้รับแนวคิดที่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางด้วยที่สำคัญ เช่น

๑) การมี "โครงสร้าง" ที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน ๘๙ คน ซึ่งเป็นตัวแทนมาจาก (๑) กลุ่มในภาคเศรษฐกิจ และ (๒) กลุ่มในภาคสังคมฐานทรัพยากร และผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งหมดนี้ไม่ได้มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี แต่ล้วนมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่คำนึงถึงการกระจายบุคคลตามภาค อาชีพ เพศ ขนาดของกิจการ สำหรับสมาชิกในกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ นั้น ต้องเป็นบุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับของประชาชนว่า





เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และมีภูมิปัญญาอย่างแท้จริง เหล่านี้ เป็นลักษณะของโครงสร้างที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างทั่วถึง

๒) การมี “กระบวนการดำเนินงาน” ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่สนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เห็นได้จากการเปิดโอกาสให้ประชาชนอย่างน้อย ๕ ภาค ได้แก่ (๑) ภาครัฐ (๑) ภาคเอกชน หรือธุรกิจ (๓) ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน (๔) ภาคประชาชนหรือภาคชุมชนพื้นฐานรากหญ้า และ (๕) ภาคนักวิชาการ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการระดมความคิดเห็นและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ด้านเศรษฐกิจและสังคม พร้อมกับดำเนินงานในลักษณะร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ และร่วมปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพื่อสะท้อนปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมที่แท้จริงของประชาชน จากนั้นจึงประมวล ทำความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีนำไปปรับนโยบายและแผนต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้มีความเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารประเทศ

**๑.๒.๓ แนวคิดที่ความต้องการให้มีองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐระดับชาติที่คอยให้คำปรึกษา ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี** โดยเน้นการมีส่วนร่วมและการระดมความคิดเห็นของประชาชนอย่างเปิดกว้าง อันเป็นลักษณะของความพยายามจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาเติมเต็มในส่วนที่ขาดเป็นครั้งแรก ทั้งนี้ รัฐได้ให้การสนับสนุนด้านบุคลากรและงบประมาณเพื่อการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในอดีตก่อนที่จะมีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นมิปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยของไทยหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑, ๒๕๑๗, และ ๒๕๓๔ แต่การดำเนินการของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีตามที่บัญญัติไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างชัดเจน ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และไม่อาจสนองตอบความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ สาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องมาจากยังไม่มีการจัดระดับชาติด้านเศรษฐกิจและสังคมใดที่ระดมความคิดเห็นและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการติดตามและเสนอแนะความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีว่าหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานของฝ่ายบริหารได้นำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นไปดำเนินการหรือไม่เพียงใด แม้กระทั่งการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในอดีต ก็ไม่มีการติดตามในลักษณะดังกล่าวอย่างจริงจังและยังเป็นหน่วยงานที่มีการบริหารงานในลักษณะที่ยึดติดอยู่กับระบบราชการและบริหารงานโดยข้าราชการประจำหรืออดีตข้าราชการประจำเป็นหลัก สืบต่อกันมา

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการติดตามและเสนอแนะการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจและสังคม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้มีบทบัญญัติให้รัฐจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรก มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม อันจะเป็นประโยชน์ต่อคณะรัฐมนตรีใน





การดำเนินการตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ และจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศให้เจริญรุ่งเรืองและมั่นคง รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ต่อมาในปี ๒๕๔๓ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๓ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๓ เป็นต้นไป

มีข้อสังเกตว่า นอกจาก ๓ แนวคิดที่มีส่วนสำคัญในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติข้างต้นนี้แล้ว ยังมีอีกแนวคิดหนึ่ง ซึ่งเป็นอีกมุมมองหนึ่ง คือ แนวคิดที่ต้องการหาตำแหน่งหรือองค์กรมารองรับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ที่ร่วมกันยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) แนวคิดนี้อาจมีส่วนในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นก็ได้ ด้วยเหตุผลที่ว่า สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการยกร่างรัฐธรรมนูญ อีกทั้งจำนวนของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้นเท่ากับจำนวนของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือ ๙๙ คน ไม่เพียงเท่านั้น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากการสรรหาหรือมีที่มาอย่างหลากหลายทำนองเดียวกับสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**๑.๓ รูปแบบขององค์กรของรัฐระดับชาติ ด้านเศรษฐกิจและสังคม** ในประเทศไทยรูปแบบองค์กรของรัฐระดับชาติด้านเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญมี ๒ รูปแบบ คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนี้

**๑.๓.๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)** เป็นองค์กรของรัฐระดับชาติด้านเศรษฐกิจและสังคมรูปแบบหนึ่ง ในที่นี้ศึกษาเรื่อง ความเป็นมา โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานตามลำดับ

**๑) ความเป็นมา** สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรียกว่า “สภาพัฒน์” หรือ “สภาพัฒนาฯ” เริ่มก่อตั้งเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ในระยะแรกใช้ชื่อว่า “สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ” ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้ปรับโครงสร้างและการปฏิบัติงาน รวมทั้งเปลี่ยนชื่อของหน่วยงานเป็น “สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ” จนถึงปี ๒๕๖๕ เมื่อมีการนำกระบวนการวางแผนพัฒนาสังคมเข้ามาใช้ควบคู่กับการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจอย่างจริงจัง จึงเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นส่วนราชการหนึ่งที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และเป็น “ส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี” (มาตรา ๗)

**๒) โครงสร้าง** ประกอบด้วย ๒ ระดับ คือ

๒.๑) โครงสร้าง คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการ สศช. ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑ มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๕ คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ๑ คน กรรมการอื่นที่มีความรู้ความชัดเจนหรือมีประสบการณ์ในทางเศรษฐกิจและสังคมอีกไม่เกิน ๙ คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากข้าราชการ





ประจำหรือบุคคลภายนอกก็ได้ และยังมีกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการอีกจำนวน ๕ คน ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนา ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้ ให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (มาตรา ๕)

๒.๒) โครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือฝ่ายประจำ ที่สำคัญประกอบด้วย คณะผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และข้าราชการประจำ ทั้งนี้ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (มาตรา ๑๕)

**๑.๓.๒ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** เป็นองค์กรของรัฐระดับชาติ ด้านเศรษฐกิจและสังคมอีกรูปแบบหนึ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) ต่อมาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อรองรับบทบัญญัติมาตราดังกล่าว สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติชุดแรกได้เริ่มทำหน้าที่อย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ และในปี ๒๕๔๗ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีโครงสร้างที่

ประกอบด้วย ๒ ระดับ รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่หลักคือให้ปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีอันไม่ใช่องค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจหรือให้ความเห็นชอบ สำหรับรายละเอียดของโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงาน จะกล่าวต่อไป

## ๒. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การพิจารณาศึกษาส่วนนี้ครอบคลุมเรื่องโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน ปัญหาและแนวทางการพัฒนา ตามลำดับ

**๒.๑ โครงสร้าง** โครงสร้างของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายลูก แบ่งการศึกษาเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

**๒.๑.๑ โครงสร้าง ที่มา และฐานะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติโครงสร้างของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไว้ว่า องค์ประกอบ และที่มาของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๘๙ วรรคสาม)

สำหรับกฎหมายที่บัญญัติขึ้นนั้น ได้ประกาศใช้ในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๓ คือพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่กำหนดให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมี **“โครงสร้าง”** ที่ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน ๙๙ คน ซึ่งได้รับเลือกจากบุคคลที่เป็นตัวแทนของ (๑) กลุ่มในภาคเศรษฐกิจ และ (๒) กลุ่มในภาคสังคม ฐานทรัพยากรและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นกลุ่มตามแนวนโยบาย





พื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญตามจำนวนที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๕) กลุ่มดังกล่าวแบ่งเป็น (๑) กลุ่มในภาคเศรษฐกิจ จำนวน ๕๐ คน และ (๒) กลุ่มในภาคสังคม ฐานทรัพยากร และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๔๙ คน แบ่งย่อยเป็นกลุ่มในภาคสังคม ๑๙ คน กลุ่มในภาคฐานทรัพยากร ๑๖ คน และ กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ๑๔ คน

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีโครงสร้างที่ประกอบด้วย ๒ ระดับ คือ ระดับสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ประกอบด้วยสมาชิก ๙๙ คนดังกล่าว และระดับสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประกอบด้วย คณะผู้บริหารซึ่งมีเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และข้าราชการประจำ เป็นต้น

พระราชบัญญัติดังกล่าวยังบัญญัติถึง **“ที่มา”** หรือการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม จำนวน ๙๙ คนดังกล่าวไว้ด้วย โดยบัญญัติให้ดำเนินการที่สรุปได้ว่า ให้มีคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน ๒๑ คน ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาสมาชิก กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหาสมาชิก วิธีการตรวจสอบคุณสมบัติผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นสมาชิก และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ จำนวน ๖ คณะ เป็นต้น (มาตรา ๖)

ในส่วนของ **“ฐานะ”**ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และมีฐานะ

เป็นกรม อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี (มาตรา ๒๗/๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗)

**๒.๑.๒ คุณสมบัติของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**  
พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่น มีสัญชาติไทย และไม่ใช่มหาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง (มาตรา ๗) เป็นต้น สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๓ ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน ๒ วาระมิได้ (มาตรา ๘)

เป็นที่น่าสังเกตว่า ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดห้ามสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประกอบอาชีพอื่น จึงไม่ถือว่าการปฏิบัติงานของสมาชิกเป็นการปฏิบัติงานเต็มเวลา โดยพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้รับเบี้ยประชุมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา (มาตรา ๒๔)

**๒.๒ อำนาจหน้าที่** อำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และในพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓





**๒.๒.๑ อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย** รัฐธรรมนูญบัญญัติอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไว้ดังนี้

๑) มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม (มาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง)

๒) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความเห็นก่อนพิจารณาประกาศใช้ (มาตรา ๘๙ วรรคสอง)

๓) อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๘๙ วรรคสาม)

**๒.๒.๒ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓** นอกจากอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยข้างต้นแล้วพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไว้ด้วย ตามลำดับดังนี้

**๑) อำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** มีดังนี้

๑.๑) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีใช่เป็นองค์กรเพื่อต่อรองผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

๑.๑.๑) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติในหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๑.๑.๒) ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่น รวมทั้งแผนอื่นใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เสนอแผนนั้นต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก่อนพิจารณาประกาศใช้ (มาตรา ๑๐)

๑.๒) ให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงาน (มาตรา ๑๑)

๑.๓) พิจารณาและเสนอความเห็นเรื่อง que คณะรัฐมนตรีสั่งให้พิจารณา (มาตรา ๑๒)

๑.๔) พิจารณาศึกษาเรื่อง que เห็นสมควรกำหนดเพื่อจัดทำรายงานเป็นข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๑๓)

๑.๕) ให้ความเห็นร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งแผนอื่นก่อนการประกาศใช้ (มาตรา ๑๔)

๑.๖) ความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต้องจัดทำเป็นรายงานแสดงความคิดเห็นของสมาชิกทุกฝ่ายที่เสนอความเห็นทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้าน พร้อมทั้งเหตุผลและข้อดีข้อเสียหรือผลกระทบของแนวทางการดำเนินการตามความเห็นที่เสนอ และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบด้วย (มาตรา ๑๖)

๑.๗) ให้คณะรัฐมนตรีจัดทำรายงานผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ในเรื่องที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและ





สังคมแห่งชาติให้คำปรึกษา หรือข้อเสนอแนะหรือให้ความเห็นเพื่อเสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและเปิดเผยเหตุผลให้สาธารณชนทราบด้วย (มาตรา ๑๗)

**๒) อำนาจหน้าที่ของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

๒.๑) สํารวจ ศึกษา และวิเคราะห์ เรื่องที่จะต้องเสนอให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา

๒.๒) รับผิดชอบในวงราชการของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒.๓) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

๒.๔) เป็นหน่วยงานทางวิชาการให้แก่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒.๕) ดำเนินการต่าง ๆ ในการเลือกสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒.๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมอบหมาย

พร้อมกันนั้น ยังได้กำหนดให้ “เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” เป็นผู้ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภายใต้การกำกับดูแลของประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (มาตรา ๒๗)

**๒.๓ คำเนิงาน** พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ หมวด ๓ การดำเนินงาน (ตั้งแต่มาตรา ๑๘ ถึงมาตรา ๒๗) ได้บัญญัติการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไว้ ในที่นี้แบ่งการศึกษาเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ (๑) ผู้มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาและอำนาจหน้าที่ (๒) ลักษณะการดำเนินงาน และ (๓) ผลการดำเนินงาน

**๒.๓.๑ ผู้มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาและอำนาจหน้าที่**พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้

๑) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีประธานสภา ๑ คน และรองประธานสภา ๒ คน เมื่อมีการประชุมสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นครั้งแรกให้สมาชิกเลือกสมาชิกด้วยตนเองเป็นประธานสภา ๑ คน รองประธานสภา ๒ คน (มาตรา ๑๘)

๒) ประธานสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๒.๑) ดำเนินการประชุมและมีอำนาจออกคำสั่งตามความจำเป็น

๒.๒) ควบคุมและดำเนินการของสภาให้เป็นไปตามข้อบังคับและมติของสภา

๒.๓) เป็นผู้แทนสภาในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก

๒.๔) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่มิกฎหมายบัญญัติไว้ (มาตรา ๑๙)

๓) รองประธานสภามีอำนาจและหน้าที่ช่วยประธานสภาในกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานสภาหรือปฏิบัติการตามที่ประธานสภามอบหมาย (มาตรา ๒๐)





### ๒.๓.๒ ลักษณะการดำเนินงาน

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดให้

๑) การประชุมสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ต้องจัดให้มีขึ้นอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง และในกรณีดังนี้

๑.๑) คณะรัฐมนตรีขอให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาให้คำปรึกษาในปัญหาที่เกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม

๑.๒) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรให้ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาหรือกรณีที่ส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเป็นส่วนรวม

๑.๓) เพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนหนึ่งแผนใด

๑.๔) เพื่อดำเนินกิจการภายในของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๑.๕) สมาชิกเข้าชื่อกันตั้งแต่ ๒๐ คนขึ้นไปร้องขอให้เปิดประชุม (มาตรา ๒๑)

๒) การประชุมสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ต้องกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะขอให้ประชุมเป็นการลับหรือสมาชิกร้องขอตามข้อบังคับ ในการประชุมสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม และให้ประธานสภาเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานสภาไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานสภาเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภา การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมากสมาชิกคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานใน

ที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด (มาตรา ๒๒)

๓) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและคณะทำงานที่สภาแต่งตั้งอาจเชิญข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือให้จัดส่งเอกสารหรือข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร โดยข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการดังกล่าว ต้องให้ความร่วมมือ (มาตรา ๒๓)

๔) คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้บุคคลใดเข้าร่วมรับฟังการประชุมหรือชี้แจงแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ เว้นแต่ในกรณีประชุมลับผู้ที่เข้าร่วมรับฟังการประชุมหรือชี้แจงแสดงความคิดเห็นได้ต้องได้รับอนุญาตจากประธานที่ประชุม (มาตรา ๒๔)

๕) ให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมและข้อบังคับอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา ๒๖)

### ๒.๓.๓ ผลการดำเนินงาน สภา

ที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีผลการดำเนินงานที่สำคัญ คือ การให้คำปรึกษาหรือความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เช่น ยุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศ (๑ ตุลาคม ๒๕๔๗), แนวทางการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจที่จะเป็นประโยชน์กับประชาชนอย่างแท้จริง (๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๗), และการจัดสรรงบประมาณในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (๒๙ มกราคม ๒๕๔๗)





**๒.๔ ปัญหาและแนวทางการพัฒนา** แบ่งการศึกษาเป็น ๒ ส่วน ปัญหาและแนวทางการพัฒนาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ รวมทั้งปัญหาและแนวทางการพัฒนาการดำเนินงาน

**๒.๔.๑ ปัญหาและแนวทางการพัฒนาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่** สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ในการระดมความคิดเห็น ให้คำปรึกษาและเสนอแนะความเห็นด้านเศรษฐกิจและสังคมต่อคณะรัฐมนตรี ทำให้อาจเรียกว่า เป็นสภาของภาคเอกชนหรือสภาของประชาชน อย่างไรก็ตามแม้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ปฏิบัติงานมาประมาณ ๔ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๘) แต่มีปัญหาเกิดขึ้นบางประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานดังจะได้ศึกษาและเสนอแนวทางการพัฒนาพร้อมกันไปด้วย

ต่อจากนี้เป็นการศึกษาเฉพาะปัญหาและแนวทางการพัฒนาเรื่องโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ซึ่งแบ่งเป็น ๒ ส่วน ตามลำดับ คือ ความเข้าใจแตกต่างกันในเรื่องฐานะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และความเข้าใจแตกต่างกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**๑) ความเข้าใจแตกต่างกันในเรื่องฐานะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**

**๑.๑) ปัญหา** เกิดความเข้าใจแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นที่ว่า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ชุดแรก) มีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากเข้าใจว่าเป็นองค์กรอิสระก็จะมองไปได้ว่า สภา

ที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เช่น แต่งตั้งบุคคลที่เป็นพวกพ้องเข้ามาดำรงตำแหน่งสำคัญ คือ เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตรงกันข้ามถ้าเข้าใจว่า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมิได้เป็นองค์กรอิสระ แต่เป็นหน่วยงานของรัฐหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีแล้ว การมองว่าถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองก็จะไม่เกิดขึ้น เนื่องจากเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการแต่งตั้งโดยตรงอยู่แล้ว

**๑.๒) แนวทางการพัฒนา** ที่สำคัญมี ๒ ประการ

**ประการที่หนึ่ง** ควรประชาสัมพันธ์และชี้แจงให้ชัดเจนว่าสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมิใช่ “องค์กรอิสระ” มิใช่ “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” และ มิใช่ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” แต่เป็น “องค์กรสะท้อนปัญหาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีใช่เป็นองค์กรเพื่อต่อรองผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด” และเป็นหน่วยงานของรัฐ (state agency) หน่วยงานหนึ่งที่อยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี โดยรัฐได้ให้การสนับสนุนด้านบุคลากรและงบประมาณเพื่อการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย เห็นได้จากเหตุผลหลายประการ ต่อไปนี้

๑. รัฐสภาได้ออกพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้

๑.๑ เมื่อได้คัดเลือกบุคคลผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติครบถ้วนทุกกลุ่มแล้วจำนวน ๘๘ คน ให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้





ประกาศรายชื่อสมาชิกในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา ๖ (๕)) ในส่วนนี้แสดงให้เห็นว่า นายกรัฐมนตรีรัฐ แม้ไม่มีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติทั้ง ๕๙ คน แต่ได้เข้ามาเกี่ยวข้อง ในการประกาศรายชื่อสมาชิกในราชกิจจานุเบกษา

๑.๒ คณะรัฐมนตรี ซึ่งมี นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าอาจมอบหมายให้บุคคลใด เข้าร่วมรับฟังการประชุมหรือชี้แจงแสดงความคิดเห็น ในที่ประชุมสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติได้ เว้นแต่ในกรณีประชุมลับ (มาตรา ๒๕) เช่นนี้ แสดงให้เห็นว่า คณะรัฐมนตรีอาจเข้ามา เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ในบางกรณี

๑.๓ ในวาระเริ่มแรก ให้ นายกรัฐมนตรีดำเนินการเพื่อให้มีการเลือกสมาชิก สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้แล้ว เสร็จภายใน ๑๕๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับ (บทเฉพาะกาล มาตรา ๒๘) เช่นนี้แสดงว่า นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการดำเนินการเพื่อให้มี การเลือกสมาชิก

๑.๔ ในวาระเริ่มแรก ให้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติทำหน้าที่สำนักงานสภาที่ปรึกษา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและให้เลขาธิการ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติทำหน้าที่เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติจนกว่าจะมีการจัดตั้งสำนักงาน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (บทเฉพาะกาล มาตรา ๒๙) จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะ เป็น เหตุผลทางกฎหมายหรือเหตุผลจากข้อเท็จจริงล้วน แสดงว่า เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งเลขาธิการ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อยู่ภายใต้ การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

๑.๕ ให้นายกรัฐมนตรีเป็น ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๕)

๑.๖ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติเป็น “องค์กรสะท้อนปัญหา เศรษฐกิจและสังคม โดยมีใช้เป็นองค์กรเพื่อต่อรอง ผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด.....” (มาตรา ๑๐) จะเห็นได้ว่า ไม่มีข้อความใดที่แสดงว่า เป็นองค์กรอิสระหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๒. ต่อมา รัฐสภาได้ออก พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ (มาตรา ๒๗/๒) กำหนดให้

๒.๑ สำนักงานสภาที่ปรึกษา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นส่วนราชการที่ไม่ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงตาม กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และมีฐานะเป็นกรม อยู่ในบังคับบัญชาของ นายกรัฐมนตรี

๒.๒ เลขาธิการสภาที่ปรึกษา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นข้าราชการพลเรือน สามัญซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตาม คำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

๒.๓ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจ ออกระเบียบการบริหารราชการทั่วไปของสำนักงาน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๓. พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ (มาตรา ๒๗/๑) ยัง ได้กำหนดทางออกสำหรับแก้ไขความขัดแย้งระหว่าง ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ





กับการบริหารงานของเลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไว้ ดังนี้

๓.๑ ในการกำกับดูแลสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมี "เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" เป็นผู้ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภายใต้การกำกับดูแลของประธานสภา นั้น ให้ประธานสภามีอำนาจกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และวางระเบียบการปฏิบัติงานของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่จะต้องปฏิบัติงานให้กับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นไปตามที่กำหนดไว้ ให้ประธานสภามีอำนาจสั่งให้สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน ปฏิบัติงานหรือยับยั้งการกระทำของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในส่วนที่ขัดแย้งกับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้

๓.๒. ในกรณีที่สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของประธานที่สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นอุปสรรคในการบริหารงานเกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประธานสภาอาจแจ้งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้ เมื่อเป็นเช่นนั้น นายกรัฐมนตรีจึงมีอำนาจดำเนินการในขั้นสุดท้ายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

๔. กล่าวได้ว่า องค์การตามรัฐธรรมนูญ (ตามนัยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) มาตรา ๒๖๖) มีจำนวน ๑๓ องค์การเท่านั้น ได้แก่ (๑) รัฐสภา

(๒) สภาผู้แทนราษฎร (๓) วุฒิสภา (๔) คณะรัฐมนตรี (๕) ศาลรัฐธรรมนูญ (๖) ศาลยุติธรรม (๗) ศาลปกครอง (๘) ศาลทหาร (๙) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (๑๐) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (๑๑) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (๑๒) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ (๑๓) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ทั้งนี้ คำว่า องค์การตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ต้องมีองค์ประกอบ ๒ ประการ ซึ่งไม่อาจขาดประการใดประการหนึ่งได้ กล่าวคือ ประการแรก เป็นองค์การที่มีชื่อปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมาตรา ๒๖๖ ได้ใช้ข้อความว่า "องค์การต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ" อีกประการหนึ่ง รัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์การนั้นไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

ที่สำคัญยิ่งคือ ไม่ควรเรียกองค์การดังกล่าวว่า องค์การอิสระ (independent organ หรือ independent authority) หรือองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่ควรเรียกว่า องค์การตามรัฐธรรมนูญ (organ under the constitution) ด้วย เหตุผลที่ว่า **ไม่มีหน่วยงานของรัฐใดที่เป็นอิสระโดยแท้จากรัฐ ฝ่ายบริหาร เช่น คณะรัฐมนตรี และสำนักงานงบประมาณ รวมทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น รัฐสภา และคณะกรรมการการชั่งตวงวัดของรัฐบาล หน่วยงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ยังคงให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ และ/หรือ บุคลากรเพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติราชการ จึงมีอำนาจพิจารณางบประมาณขององค์การดังกล่าว อีกทั้งวุฒิสภามีอำนาจถอดถอนด้วย** นอกจากนี้แล้ว ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็ได้มีบทบัญญัติใดที่ใช้ข้อความว่า "องค์การอิสระ"





หรือ “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ยกเว้น ในบาง  
มาตราที่นำคำว่าอิสระมาใช้ อันได้แก่

(๑) ให้ **มีองค์กรของรัฐที่เป็น  
อิสระ** ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ (มาตรา ๔๐  
วรรคสอง เป็นมาตราเดียวในรัฐธรรมนูญที่ใช้คำว่า  
“องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ”)

(๒) ให้ **องค์การอิสระ** ซึ่ง  
ประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม  
และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้าน  
สิ่งแวดล้อมให้ความเห็น (มาตรา ๕๖ วรรคสอง)

(๓) ให้ **มี องค์การอิสระ** ซึ่ง  
ประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็น  
(มาตรา ๕๗ วรรคสอง)

(๕) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) ซึ่งเป็น  
กฎหมายสูงสุดบัญญัติไว้เพียง **“การบริหารงาน  
โดยอิสระ”** ดังนี้ รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้  
พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของ  
(๑) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (๒) ผู้ตรวจการ  
แผ่นดินของรัฐสภา (๓) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน  
แห่งชาติ (๔) ศาลรัฐธรรมนูญ (๕) ศาล  
ยุติธรรม (๖) ศาลปกครอง (๗) คณะกรรมการป้องกัน  
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ (๘)  
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๗๕ วรรค  
สอง) พร้อมกันนั้น ได้บัญญัติให้องค์กรตาม  
รัฐธรรมนูญบางองค์กร อันได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ  
(มาตรา ๒๗๐) ศาลยุติธรรม (มาตรา ๒๗๕) ศาล  
ปกครอง (มาตรา ๒๕๐) สำนักงานคณะกรรมการ  
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา  
๓๐๒) และองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๓๑๒)  
**“มีหน่วยตุลาการ หรือสำนักงานที่เป็นอิสระในการ  
บริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการ**

**ดำเนินการอื่น”** สำหรับข้อความว่า “การบริหารงาน  
โดยอิสระ” นั้น น่าจะหมายถึง หน่วยงานของรัฐหรือ  
องค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีการบริหารจัดการ  
ที่ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหารหรือ  
คณะรัฐมนตรี แต่ไม่ได้เป็นอิสระจากรัฐ ฝ่าย  
บริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ

**ประการที่สอง** ในอนาคต หาก  
ต้องการให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
มีความเป็นอิสระและคล่องตัวเพิ่มมากขึ้น อาจมีการ  
ระดมความคิดและเสนอแนวคิดการแก้ไขเพิ่มเติม  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ  
พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ ต่อร์ฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
ในประเด็นต่อไปนี้

๑) ให้สำนักงานสภาที่ปรึกษา  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและเลขาธิการสภา  
ที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นตรงหรืออยู่  
ภายใต้การบังคับบัญชาของประธานสภาที่ปรึกษา  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แทนที่นายกรัฐมนตรี  
ดังที่เป็นอยู่ทุกวันนี้

๒) กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะ  
มาดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาที่ปรึกษาสภา  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมาจาก  
คณะกรรมการสรรหา

๓) ดำเนินการอื่นใด เช่น แก้ไข  
เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อยกฐานะให้สภาที่ปรึกษา  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีฐานะเป็นองค์กรตาม  
รัฐธรรมนูญทำนองเดียวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ  
จำนวน ๑๓ องค์กร ที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น และในการ  
ยกฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นจำเป็นต้อง  
คำนึงด้วยว่า จำนวนสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติมีจำนวน ๙๙ คน ซึ่งเป็นจำนวน  
ที่แตกต่างอย่างมากกับจำนวนของผู้ตรวจการแผ่นดิน





ของรัฐสภาซึ่งมีไม่เกิน ๓ คน คณะกรรมการการเลือกตั้ง ๕ คน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ๔ คน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ๑๑ คน และศาลรัฐธรรมนูญ ๑๕ คน อีกทั้งคุณสมบัติและกระบวนการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องและรัดกุมมากกว่าเดิม โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในการทำงาน และไม่ใช้ทรัพยากรหรือค่าใช้จ่ายของรัฐมากเกินไปจนความจำเป็น

## ๒) ความเข้าใจแตกต่างกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒.๑) ปัญหา เกิดปัญหาความเข้าใจแตกต่างกัน โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีฐานะเป็น “องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ” หรือไม่ หรือ “เป็นองค์กรที่มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน” หรือไม่ หากเข้าใจว่าเป็นองค์กรตรวจสอบหรือเป็นองค์กรที่มีอำนาจควบคุมดังกล่าวแล้ว ก็จะมีมองไปได้ว่า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมิได้เป็นฝ่ายสนับสนุนการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี แต่มีอำนาจหน้าที่ที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารและคณะรัฐมนตรี ดังเช่น องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) หรือมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ดังเช่น สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่มีอำนาจควบคุมดังกล่าว (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๒) เช่น การเปิดอภิปราย และการตั้งคณะกรรมการไต่สวนของรัฐสภา โดยทั้ง ปปช.

สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภานั้น ล้วนเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในทางตรงกันข้าม ถ้าเข้าใจว่า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมิได้เป็น “องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ” มิได้เป็น “องค์กรที่มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน” และมีได้เป็น “สภาที่สาม” หรือ “สภาประชาชน” ที่เพิ่มขึ้นมานอกเหนือจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งมีอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมคณะรัฐมนตรี แต่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานหนึ่งที่อยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารซึ่งต้องสนับสนุนการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีแล้ว สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็จะไม่มีอำนาจตรวจสอบและควบคุมดังกล่าว

สำหรับเหตุผลที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเข้าใจว่ามีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะ (๑) นายกรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแม้แต่คนเดียว แต่ล้วนมาจากการสรรหาอย่างกว้างขวางโดยคณะกรรมการสรรหา (๒) เข้าใจหรือตีความว่า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็น “สภาประชาชน” หรือ เป็น “องค์กรประชาชน” และ (๓) เมื่อเข้าใจว่า เป็นสภาประชาชนหรือเป็นองค์กรประชาชน จึงย่อมมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และ





การเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ” (มาตรา ๗๖)

**๒.๒) แนวทางการพัฒนาจาก**

ข้างต้นทำให้กล่าวได้ว่า สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่หลัก คือ การให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม และการพิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก่อนพิจารณาประกาศใช้ ดังนั้น การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงควรเป็นไปในทิศทางที่สนับสนุนการบริหารราชการแผ่นดินรวมทั้งให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี โดยไม่มีอำนาจตรวจสอบและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ ถ้าคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจใช้ดุลพินิจและอำนาจตัดสินใจ ไม่ปฏิบัติตามคำปรึกษาของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งอาจเนื่องมาจากคณะรัฐมนตรีมีข้อมูลความจำเป็น ข้อจำกัด และเผชิญกับสถานการณ์ที่แตกต่างไปจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็จำเป็นต้องยอมรับการใช้ดุลพินิจและการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี เพราะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่กำหนดให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดำเนินการเพื่อให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แนวทางการพัฒนามี ๒ ประการ คือ

**ประการที่หนึ่ง** ควรประชาสัมพันธ์

อย่างชัดเจนต่อเนื่องในเรื่อง

๑) ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เข้าใจ

เช่น ทำเป็นคู่มือแสดงอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อนำไปปฏิบัติ

๒) ความหมายของคำว่า ความเป็นอิสระ โดยเฉพาะความเป็นอิสระของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม มีได้หมายถึง (๑) ความเป็นอิสระในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (๒) ความเป็นอิสระในการตรวจสอบควบคุมคณะรัฐมนตรี และ (๓) ความเป็นอิสระจนขาดความเชื่อมโยงกับคณะรัฐมนตรีที่รอรับคำปรึกษาและข้อเสนอแนะ แต่ความเป็นอิสระ หมายถึง ความเป็นอิสระหรือปราศจากการแทรกแซงของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารในเรื่อง (๑) การสรรหาบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จำนวน ๙๙ คน และ (๒) กระบวนการดำเนินงานที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้ได้มาซึ่งปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม (๓) ความเชื่อมโยงกับคณะรัฐมนตรี โดยไม่อยู่ในอาณัติหรืออยู่ภายใต้อิทธิพล และ (๔) การให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี

๓) การแทรกแซงของคณะรัฐมนตรี ในประเด็นที่ว่า ไม่มีความจำเป็นเพียงพอที่คณะรัฐมนตรีต้องแทรกแซงการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ด้วยเหตุผลอย่างน้อย ๒ ประการ หนึ่ง ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีอำนาจเหนือหรือเท่ากับอำนาจของคณะรัฐมนตรี และ สอง ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามคำปรึกษาและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะรัฐมนตรีจึงอาจดำเนินการหรือไม่ดำเนินการตามคำปรึกษาและข้อเสนอแนะนั้นก็ได้





**ประการที่สอง** หากต้องการให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น ควรระดมความคิดเห็น และเสนอแนวคิดต่อรัฐสภาเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญและกฎหมายในประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยให้ครอบคลุมอำนาจในการตรวจสอบ ควบคุม กระทำกิจการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาปัญหาใดในเรื่องต่อไปนี้อย่างควรคำนึงถึงความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่แล้วด้วย

๑) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภามอบหมาย

๒) พิจารณาเรื่องหรือกิจการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

๓) ติดตามการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในด้านการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

๔) พิจารณาศึกษารูปแบบและกลไกที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการภาครัฐ

๕) ติดตามการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในด้านการส่งเสริมและสนับสนุนการรวมตัวของชุมชน เพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะของชุมชนของตน รวมทั้งการแสดงประชามติ เวทีสาธารณะ และการประชาพิจารณ์

๖) พิจารณาศึกษาการสร้างเครือข่ายการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวาง รวดเร็ว และเท่าเทียมกัน

๗) ติดตามการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ และสอบสวนการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

**๒.๕.๒ ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการดำเนินงาน** แบ่งการศึกษาเป็น ๒ ส่วน คือ การดำเนินงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และการไม่นำความเห็นและข้อเสนอแนะไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจัง

**๑) การดำเนินงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร**

**๑.๑) ปัญหา** เนื่องจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ได้เริ่มปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการในเดือนสิงหาคม ๒๕๔๔ และปฏิบัติงานมาประมาณ ๔ ปี ประกอบกับการมีจำนวนสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมากถึง ๘๔ คนซึ่งมาจากหลากหลายอาชีพ ยิ่งไปกว่านั้น การที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่บางส่วนคล้ายคลึงหรือซ้ำซ้อนกับองค์กรที่มีอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่เดิมมาช้านาน อีกทั้งในระยะเริ่มแรก พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเข้ามา มีบทบาทสำคัญในสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย เหล่านี้ ล้วนมีส่วนสำคัญทำให้การดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานหลายอย่าง เช่น การมี





ส่วนร่วมของประชาชน จุดยืนของการดำเนินงาน ทิศทางและจุดเน้นของการดำเนินงาน ตลอดจน ปริมาณงาน เป็นต้น

**๑.๒) แนวทางการพัฒนา** เป็น การพิจารณาศึกษาในภาพรวม แบ่งเป็น ๓ ประการ โดยแต่ละประการมีความสัมพันธ์กัน

**ประการที่หนึ่ง** เนื่องมาจากการ ดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติได้เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่าง กว้างขวาง การมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้เกิดจากความ สัมผัสใจ อีกทั้งการที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติมีผู้นำองค์กรทั้งจากภาคเอกชน เกษตรกร และนักวิชาการภาครัฐที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์แตกต่างกัน ทำให้ เกิดความหลากหลายในการแสดงความคิดเห็นและ การกระทำ จึงจำเป็นต้องใช้เวลามากขึ้น และไม่อาจ คาดการณ์ได้ง่ายว่าผลงานจะออกมาเมื่อใดและ อย่างไร บางครั้งไม่อาจดำเนินงานได้อย่างมี ประสิทธิภาพและทันเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ใน กรณีที่รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีต้องตัดสินใจ เร่งด่วน ดังนั้น แนวทางการพัฒนา คือ ควรวาง นโยบาย แผน แผนงาน และโครงการปฏิบัติงาน พร้อมกำหนดผู้รับผิดชอบและเวลาการปฏิบัติงาน แต่ละขั้นตอนให้ชัดเจน

**ประการที่สอง** แนวทางหนึ่งของการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้ เป็นที่ยอมรับของคณะรัฐมนตรีและประชาชน คือ สภา ที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติควรให้ ความสำคัญกับการดำเนินงานในลักษณะที่ เป็น “องค์กรแห่งภูมิปัญญา” หรือเป็น “คลังสมอง ของประเทศ” โดยยึดหลักวิชาการอย่างเป็นระบบ และยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่าง กว้างขวางและทั่วถึงเพื่อการสะท้อนความต้องการของ

ประชาชนอย่างแท้จริงและต่อเนื่อง พร้อมกับส่งเสริม และเผยแพร่คำปรึกษาและข้อเสนอแนะที่เสนอต่อ คณะรัฐมนตรีให้สามารถใช้เป็นเอกสารหรือข้อมูลทั้ง ทางวิชาการและทางปฏิบัติสำหรับคณะรัฐมนตรี รัฐสภา รวมถึงตลอดถึงภาคเอกชน และประชาชน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศและพัฒนา คุณภาพชีวิตของประชาชนต่อไป

**ประการที่สาม** นายอานันท์ ปันยารชุน ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติชุดแรก ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับการ พัฒนาการดำเนินงาน สรุปได้ว่าการดำเนินงานของ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะต้อง (๑) โปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ และต้องทำงานเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชน เป็นหลัก (๒) ควรมีจุดยืนและต้องรู้บทบาทของตนเอง การให้คำปรึกษาควรเที่ยงตรงและเป็นธรรมกับ ทุกฝ่าย ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด แสวงหาข้อมูล ข้อเท็จจริง ที่ถูกต้อง มีการศึกษา มีการวิจัย และมีข้อคิดเห็น จากทุกฝ่าย (๓) ต้องเชื่อมโยงเครือข่ายภาคประชาชน (๔) เป็นสภาที่ดูแลด้านนโยบายมากกว่าการ แก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง ไม่ใช่นโยบายที่จะต้องแก้ปัญหาของ ราษฎรทุกเรื่องที่เสนอมา จะไม่เข้าไปยุ่งในเรื่องที่มี เจ้าภาพอยู่แล้ว (๕) ให้ความสำคัญกับปัญหาด้าน การเกษตรเป็นอันดับแรก และ (๖) การที่จะให้ คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่คณะรัฐมนตรี ไม่จำเป็นต้องมากด้วยปริมาณ แต่ต้องมากด้วย คุณภาพ

**๒) การไม่นำความเห็นและ ข้อเสนอแนะไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจัง**

**๒.๑) ปัญหา** ที่ผ่านมาสภา ที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอ ความเห็นและข้อเสนอแนะด้านเศรษฐกิจและสังคม ต่อคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนมาก แต่กลไกนี้ไม่ได้





ถูกใช้ประโยชน์เท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ แต่คณะรัฐมนตรีได้นำไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจังน้อยมาก เช่น ตลอด ๓ ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๗) สามารถเสนอเรื่องและให้คำแนะนำแก่รัฐบาลมากกว่า ๖๐ เรื่อง โดยกว่า ๔๖ เรื่อง รัฐบาลได้นำไปปรับใช้และเกิดประโยชน์ต่อคนทั้งชาติอย่างมาก แต่บางเรื่องรัฐบาลไม่ได้นำข้อเสนอแนะดังกล่าวมาปรับใช้

**๒.๒) แนวทางการพัฒนา**

คณะรัฐมนตรีควรให้ความสนใจและเห็นถึงความสำคัญของความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพิ่มมากขึ้น ในเวลาเดียวกัน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติควรทำการประชาสัมพันธ์ความเห็นและข้อเสนอแนะดังกล่าวอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง เพื่อให้สังคมได้รับรู้ รวมตลอดทั้งเผยแพร่ไปยังหน่วยงานภาครัฐทั้งฝ่ายประจำและฝ่ายการเมือง สื่อมวลชน และประชาชนเพิ่มมากขึ้นด้วย ยิ่งไปกว่านั้น ควรได้มีการเผยแพร่เป็นลายลักษณ์อักษรด้วยว่า ได้เสนอแนะไปจำนวนเท่าใด และคณะรัฐมนตรีได้นำไปใช้ให้เกิดประโยชน์หรือไม่เพียงใด



•••••  
**บรรณานุกรม**  
 •••••  
**คำกล่าวเปิดการประชุมสัมมนา เรื่อง บทบาทของ**  
**สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**  
**ในอนาคตในมุมมองของสมาชิกสภา**  
**ที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**  
**ชุดปัจจุบัน.** ของ ประธานสภาที่ปรึกษา  
**เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (นาย อานันท์**  
**ปิ่นيارชุน) วันที่ ๒๑ - ๒๓ ตุลาคม ๒๕๔๗,**  
**ณ ฮีสเทิร์น สตาร์ คันทรีคลับ แอนด์ รีสอร์ท**  
**จังหวัดระยอง.**  
 •••••  
**วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. การบริหารจัดการและการ**  
**บริหารการพัฒนาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ**  
**และหน่วยงานของรัฐ. กรุงเทพมหานคร :**  
**สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๘.**  
 •••••





# ผู้ช่วยเลขาธิการตามข้อบังคับ ฯ กับปัญหาในทางปฏิบัติ

โดย นายสมไพบ มุลจันทร์  
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคณะกรรมการการสาธารณสุข  
สำนักกรรมการธิการ ๓

การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ในแต่ละชุดแต่ละสมัยนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับข้อมูลและแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องและชัดเจน โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการ ด้วยเหตุดังกล่าวข้อบังคับฯ จึงได้กำหนดบุคคลผู้ที่จะคอยชี้แจง แสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูล ข้อเสนอแนะไว้ในข้อบังคับฯ เพราะสมาชิกวุฒิสภาจะหมดวาระลงพร้อมกันทั้งหมดและจะเข้าปฏิบัติหน้าที่ใหม่พร้อมกันทั้งหมดเช่นกัน ฉะนั้น ความต่อเนื่องของงานจึงต้องอยู่ที่บุคคลดังกล่าว ซึ่งข้อบังคับฯ กำหนดให้เรียกว่า "ผู้ช่วยเลขาธิการประจำคณะกรรมการ"

ตำแหน่งผู้ช่วยเลขาธิการประจำคณะกรรมการนั้น มีวิวัฒนาการมาพร้อมกับสถาบันวุฒิสภาทุกยุคทุกสมัย ทั้งที่ปรากฏเป็นรูปธรรมและไม่เป็นรูปธรรม โดยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๘๒ วรรคสาม ได้กำหนดให้มีผู้ช่วยเลขาธิการประจำคณะกรรมการแต่ละคณะ โดยให้คณะกรรมการแต่งตั้งจากรายชื่อข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตามบัญชีรายชื่อที่เลขาธิการวุฒิสภาจัดทำเสนอ ซึ่งข้อบังคับดังกล่าวได้สะท้อนนัยยะให้เห็นว่าตำแหน่งดังกล่าวมีความสำคัญมากในการเริ่มและต่อประสานงานของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นหนึ่งในองค์อำนาจอธิปไตย ดังนั้น การศึกษาเรียนรู้จึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งสำหรับข้าราชการรัฐสภา โดยเฉพาะผู้ที่จะก้าวเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวในอนาคต รวมทั้งบุคคลที่สนใจโดยทั่วไป



ความเป็นมาและเจตนารมณ์

ตารางเปรียบเทียบการดำรงตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการ  
ประจำคณะกรรมการตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

ข้อบังคับการประชุม	เนื้อความ
พ.ศ. ๒๔๙๐	ข้อ ๖๙ การนัดประชุมคณะกรรมการครั้งแรก ให้เป็นหน้าที่ ของเลขาธิการสภา <b>ให้คณะกรรมการในขณะนั้น ๆ เลือกตั้งประธาน เลขานุการและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ตามที่จำเป็นจากบรรดากรรมการ ในขณะนั้น ๆ</b>
พ.ศ. ๒๔๙๑	ข้อ ๗๔ ในการประชุมคณะกรรมการแต่ละคณะเป็นครั้งแรก นั้น ให้เลขาธิการเป็นผู้นัดและเชิญกรรมการผู้มีอายุสูงสุดในที่ประชุม เป็นประธานชั่วคราว แล้วให้ที่ประชุมเลือกตั้งกรรมการในคณะ ของตนเป็นประธานคนหนึ่ง และเลขานุการคนหนึ่ง และอาจเลือกตั้ง กรรมการเจ้าหน้าที่อื่นอีกก็ได้ ตามเห็นว่าจำเป็นหรือสมควร
พ.ศ. ๒๕๑๒	ข้อ ๗๑ ให้เลขาธิการรัฐสภาหรือเจ้าหน้าที่สำนักงาน เลขาธิการรัฐสภา ซึ่งเลขาธิการรัฐสภามอบหมายเป็นเลขานุการ คณะกรรมการ <b>เลขานุการคณะกรรมการ แม้จะไม่ใช่กรรมการ ก็มีสิทธิชี้แจงแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการ เกี่ยวกับระเบียบแบบแผนและกิจการในหน้าที่ของตน</b>
พ.ศ. ๒๕๑๘	ข้อ ๖๙ ให้คณะกรรมการแต่ละคณะ เลือกตั้งประธาน และเลขานุการจากกรรมการในคณะนั้น ๆ ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่สภาตั้ง
พ.ศ. ๒๕๒๒	ข้อ ๗๐ ในการประชุมคณะกรรมการ ให้นำข้อบังคับนี้เฉพาะ ที่เกี่ยวกับการประชุมของสภามาใช้บังคับโดยอนุโลม <b>ให้คณะกรรมการแต่ละคณะ เลือกตั้งประธานและ เลขานุการจากกรรมการในคณะนั้น ๆ</b>
พ.ศ. ๒๕๒๗	ข้อ ๗๓ ในการประชุมคณะกรรมการ ให้นำข้อบังคับนี้เฉพาะ ที่เกี่ยวกับการประชุมของสภามาใช้บังคับโดยอนุโลม <b>ให้คณะกรรมการแต่ละคณะ เลือกตั้งประธานและ เลขานุการจากกรรมการในคณะนั้น ๆ</b>



ข้อบังคับการประชุม	เนื้อหาความ
พ.ศ. ๒๕๓๕	ข้อ ๗๓ ให้คณะกรรมการจัดการแต่ละคณะเลือกประธานเลขาธิการ และตำแหน่งอื่นตามความจำเป็นจากกรรมการในคณะนั้น ๆ
พ.ศ. ๒๕๓๘	ข้อ ๗๖ ให้คณะกรรมการจัดการแต่ละคณะเลือกตั้งประธานรองประธาน เลขานุการและตำแหน่งอื่นตามความจำเป็นจากกรรมการในคณะนั้น ๆ ให้มีผู้ช่วยเลขานุการคนหนึ่งประจำคณะกรรมการแต่ละคณะ โดยให้คณะกรรมการแต่งตั้งจากรายชื่อข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตามบัญชีรายชื่อที่เลขาธิการวุฒิสภาจัดทำเสนอ
พ.ศ. ๒๕๔๑	ข้อ ๗๘ ให้คณะกรรมการจัดการแต่ละคณะเลือกตั้งประธานรองประธาน เลขานุการและตำแหน่งอื่นตามความจำเป็นจากกรรมการในคณะนั้น ๆ ให้มีผู้ช่วยเลขานุการคนหนึ่งประจำคณะกรรมการแต่ละคณะ โดยให้คณะกรรมการแต่งตั้งจากรายชื่อข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตามบัญชีรายชื่อที่เลขาธิการวุฒิสภาจัดทำเสนอ
พ.ศ. ๒๕๔๔	ข้อ ๘๒ ให้คณะกรรมการจัดการแต่ละคณะเลือกตั้งประธานรองประธาน เลขานุการ โฆษกและตำแหน่งอื่นตามความจำเป็นจากกรรมการในคณะนั้น ๆ ให้กรรมการผู้มียุสสุตซึ่งอยู่ในที่ประชุมของคณะกรรมการเป็นประธานชั่วคราวของที่ประชุมเพื่อดำเนินการตามวาระหนึ่ง ให้มีผู้ช่วยเลขานุการคนหนึ่งประจำคณะกรรมการแต่ละคณะ โดยให้คณะกรรมการแต่งตั้งจากรายชื่อข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตามบัญชีรายชื่อที่เลขาธิการวุฒิสภาจัดทำเสนอ

จากข้อมูลตามตารางนี้จะเห็นว่าตำแหน่งดังกล่าวมาปรากฏชัดเจนและเป็นรูปธรรมในข้อบังคับฯ พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งเจตนารมณ์ของข้อบังคับฯ ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายสำคัญในอันที่จะมุ่งพัฒนากำลังบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการที่จะเข้าไป

ช่วยเหลือหรือแบ่งเบาภารกิจของคณะกรรมการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ นอกเหนือจากการให้บริการหรืออำนวยความสะดวกที่ได้ปฏิบัติเป็นปกติอยู่แล้ว ซึ่งได้แก่ การเข้าไปช่วยเหลืองานทางด้านวิชาการ การค้นคว้าข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การยกร่าง





รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือการพิจารณาศึกษาญัตติในเรื่องต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ รวมทั้งการเดินทางไปศึกษาดูงานของคณะกรรมการ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ เป็นต้น

### ความคาดหวังและความเป็นจริงในปัจจุบัน

ภายหลังข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๓๘ โดยเฉพาะ ข้อ ๗๖ วรรคสอง มีผลใช้บังคับเพื่อให้การดำเนินงานของผู้ช่วยเหลือการเป็นไปตามเจตนารมณ์ของข้อบังคับฯ ดังกล่าว สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จึงได้จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง "การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยเหลือการที่คณะกรรมการแต่งตั้งตามข้อบังคับฯ" เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจ เพื่อรองรับภารกิจของคณะกรรมการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุม ตลอดจนระเบียบ หลักเกณฑ์ และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ของกรรมการ โดยได้ดำเนินการแบ่งการสัมมนาออกเป็น ๒ ระยะ คือ

- **ระยะที่หนึ่ง** ประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ระหว่างวันที่ ๑๔ - ๑๖ มิถุนายน ๒๕๓๙

- **ระยะที่สอง** สัมมนาเพื่อติดตามประเมินผล ระหว่างวันที่ ๓๑ มกราคม และ ๑ - ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐

และหลังจากนั้น ได้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการอีกครั้ง ระหว่างวันที่ ๑๕ - ๑๗ กันยายน ๒๕๔๓ แต่จนกระทั่งปัจจุบันยังไม่มีการติดตามและประเมินผลแต่อย่างใด

จากการสัมมนาและการติดตามประเมินผลดังกล่าว ทำให้สามารถกำหนดความชัดเจนได้ดังนี้

### ๑. บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบ

(๑) ให้คำชี้แจงเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการในส่วนที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุม ระเบียบหลักเกณฑ์ ตลอดจนธรรมเนียมปฏิบัติต่าง ๆ ในการดำเนินการตามภารกิจของคณะกรรมการ

(๒) จัดเตรียมเอกสาร ข้อมูล กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการประสงค์ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา

(๓) สรุปผลการประชุมหรือผลการพิจารณาตามมติของคณะกรรมการ

(๔) ตรวจสอบรายละเอียดในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติฯ ร่างรายงาน ให้ถูกต้องตามมติของคณะกรรมการ

(๕) ศึกษา ค้นคว้า เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฯ หรือเรื่องใด ๆ ที่คณะกรรมการกำลังพิจารณาอยู่

(๖) ติดตามผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ หรือเรื่องอื่น ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องที่คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้ว และที่จะมีผลต่อเนื่องมาถึงวุฒิสภา ทั้งนี้เพื่อรับทราบข้อมูลและการลงคะแนนเสียงของสภาผู้แทนราษฎรไว้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในชั้นกรรมการของวุฒิสภาต่อไป

(๗) ติดต่อประสานงานกับบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามความประสงค์ของคณะกรรมการ

(๘) ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือการคณะกรรมการและปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ทั้งนี้ นอกจากจะมีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าวแล้ว ควรจะมีบทบาทหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ควรมีการถ่ายทอดประสบการณ์ การทำงาน การให้คำปรึกษา



คำแนะนำ การให้ความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และธรรมเนียมปฏิบัติของทางราชการในการประชุมหรือวงงานของคณะกรรมการให้แก่เจ้าหน้าที่นิติกร วิทยากร และเจ้าหน้าที่ธุรการที่ประจำคณะกรรมการคณะนั้น ๆ ด้วย ตลอดจนแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ร่วมกัน ทั้งนี้โดยยึดหลักอาวุโสและหลักการทำงานร่วมกันเป็นทีมและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของทีมงานในแต่ละคณะ ทั้งนี้เพื่อจะได้พัฒนาเจ้าหน้าที่ประจำคณะกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่ "ผู้ช่วยเลขานุการ" ต่อไป

## ๒. สถานภาพ

ในแนวทางเดิมได้ยึดหลักอาวุโสเป็นหลักในการที่จะแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ โดยอาจจะเป็นข้าราชการที่มาจากกอง/สำนักอื่น ๆ ด้วยก็ได้ ดังนั้น สถานภาพของผู้ช่วยเลขานุการในขณะนั้นจึงเป็นปัญหาพอสมควรโดยเฉพาะสายงานการบังคับบัญชา แต่เนื่องจากปัจจุบันผู้อำนวยการกลุ่มงานคณะนั้น ๆ จะเป็นผู้ช่วยเลขานุการในคณะนั้น ๆ ด้วย ดังนั้น สายงานการบังคับบัญชาจึงไม่มีปัญหาเหมือนครั้งก่อน และสถานภาพจึงชัดเจนกว่าเดิม

จากความคาดหวังของสำนักงานดังกล่าวนำไปสู่การแปลงเป็นแนวทางปฏิบัติ ซึ่งเหตุผลหนึ่งที่มีตำแหน่งดังกล่าวนี้ขึ้นมาขึ้น ส่วนหนึ่งเพื่อต้องการให้บุคลากรของสำนักงานนั้นมีความเจริญก้าวหน้าและมีค่าตอบแทนที่เหมาะสม โดยไม่ต้องมุ่งสนใจเฉพาะฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียว แต่จากสถานการณ์ปัจจุบัน โครงสร้างสำนักงานได้เปลี่ยนไป ประกาศ ระเบียบ กฎเกณฑ์หลายอย่างได้เปลี่ยนไป ทำให้ตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการในแต่ละคณะดูไม่ค่อยได้รับความสนใจและให้ความสำคัญเท่าที่ควร ทั้ง ๆ ที่ตำแหน่งดังกล่าวต้องถือว่าเป็นผู้แทนของสำนักงานในการ

เข้าร่วมประชุมชี้แจงแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมของคณะกรรมการ และต้องถือได้ว่าเป็นบุคคลแรกในการปฏิสัมพันธ์กับสมาชิกวุฒิสภาในฐานะกรรมการ ดังนั้น สำนักงานควรให้ความสำคัญกับตำแหน่งดังกล่าวในการที่จะส่งบุคคลใดเข้าไปเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุมดังกล่าว

### ข้อเสนอแนะและสรุป

ผลจากการสัมมนาทั้ง ๓ ครั้งที่ผ่านมา ตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการน่าจะมีความสำคัญและได้รับการสนใจขึ้นมากกว่าเดิม แต่จากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ดูจะไม่ได้เป็นไปอย่างที่มีการคาดหวังไว้ตั้งแต่แรก ซึ่งตั้งแต่อดีตจนถึงขณะนี้ มีประเด็นปัญหาที่ควรนำมาขบคิด และหาแนวทางป้องกันและแก้ไข ดังนี้

๑. ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อที่ว่าด้วยการแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการในแต่ละคณะ โดยให้แต่งตั้งจากข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภานั้น เห็นควรมีและคงไว้เพราะจะเป็นการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ให้เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ซึ่งจะมีประโยชน์โดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา และจะเป็นประโยชน์ต่อวุฒิสภาโดยรวม

๒. สำนักงานควรกำหนดสถานภาพ ตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการไว้ให้ชัดเจนและต้องให้ความสำคัญมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

๓. บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการควรมีเพิ่มขึ้นหรือลดลงหรือเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางใด



ควรมีการประชุมสัมมนา ระดมความคิดเห็นจาก ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง

๔. ควรมีการติดตามประเมินผล และ ทบทวนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยเลขานุการ ประจำคณะกรรมการในแต่ละคณะอย่างต่อเนื่อง และจริงจัง อีกทั้งผลจากการสัมมนาทั้ง ๓ ครั้ง ดังกล่าวดูจะไม่ทันสมัย เพราะตลอดระยะเวลา ๕ ปี ที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงมากมายทั้งสถาบัน วุฒิสภาและทั้งโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภาเอง

๕. การเข้าสู่ตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการ ประจำคณะกรรมการในแต่ละคณะนั้น สำนักงานควรกำหนดหลักเกณฑ์ กฎ หรือระเบียบ ไว้ให้ชัดเจน และควรมีการฝึกอบรมและมีการ ทดสอบก่อนเข้ารับหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวด้วย

๖. ผู้ช่วยเลขานุการประจำ คณะกรรมการ ควรมีการประชุมทบทวนแนวทางการ ปฏิบัติราชการกับสำนักต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ เพราะแนวทางปฏิบัติจะได้ชัดเจนและเป็นไปใน แนวทางเดียวกันทุกคณะกรรมการ อีกทั้ง จะเป็นการเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถและเป็นการ สร้างความเชื่อมั่นให้ทั้งตัวผู้ช่วยเลขานุการ และกรรมการได้อีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากนี้ ในส่วนของตัวผู้ช่วย เลขานุการเองจะต้องมีการขวนขวายหาความรู้ อยู่อย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้ ในด้านต่าง ๆ ให้กับตนเอง และเป็นการสร้าง ความเชื่อมั่นให้ทั้งตนเองและกรรมการ ได้อีกทางหนึ่งด้วยเช่นกัน

ตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการประจำ คณะกรรมการนั้น ได้มีการกำหนดไว้ใน ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภา เอง จึงต้องคาดหวังในการเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ประจำคณะกรรมการ และในส่วนของสำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภานั้นต้องถือว่าบุคคลดังกล่าวคือ ผู้แทนของสำนักงานประจำคณะกรรมการ เพราะจะต้องเป็นบุคคลแรกในการชี้แจงแสดง ความคิดเห็นหรือให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะ ในที่ประชุมของคณะกรรมการแต่ละคณะ ดังนั้น การกำหนดสถานภาพ บทบาทหน้าที่ความ รับผิดชอบ วิธีการเข้าสู่ตำแหน่ง ผลประโยชน์ ตอบแทน และการให้ความสำคัญ เหล่านี้ทั้งหมด ต้องชัดเจนและเป็นรูปธรรม เพื่อสร้างความ เข้มแข็งและความเชื่อมั่น ศรัทธาทั้งต่อตัว ผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะกรรมการ และต่อ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาด้วยโดยรวม



# ปัญหาการทำหน้าที่ต่อไปของวุฒิสภาในกรณีอายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง\*

นายเกรียงศักดิ์ แจ้งสว่าง

นิติกร ๓ กลุ่มงานรองประธานวุฒิสภา คนที่สอง

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง<sup>๑</sup> และมาตรา ๑๕๒ วรรคสอง<sup>๒</sup> เป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญและอาจก่อให้เกิดปัญหาในการทำหน้าที่ต่อไปของวุฒิสภาในกรณีอายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง<sup>๓</sup> ซึ่งกรณีดังกล่าวพระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง และในกรณีปรกติสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาและสถานะความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (organs under the Constitution) ของวุฒิสภา จะเริ่มต้นตั้งแต่วันที่เลือกตั้ง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาได้รับการเลือกตั้งไม่ครบจำนวนสองร้อยคนในวันเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในบางเขตเลือกตั้ง กรณีดังกล่าวทำให้ไม่เกิดวุฒิสภาในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น ส่งผลให้เกิดปัญหาข้อพิจารณาทางกฎหมายบางประการ ได้แก่

\* บทความนี้เป็นเพียงความคิดเห็นเฉพาะตัวของผู้เขียน สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย.



**ปัญหาการทำหน้าที่ต่อไปของวุฒิสภาชุดเดิม ปัญหาอำนาจหน้าที่ของประธานวุฒิสภา ตลอดจนปัญหาด้านเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของสมาชิกวุฒิสภา** ดังนั้น จึงสมควรที่จะต้องมีการพิจารณาและศึกษาปัญหาดังกล่าวเป็นการล่วงหน้าอย่างละเอียดรอบคอบ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิภาพ สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยได้พิจารณาเป็นประเด็นความเห็นทางกฎหมายดังต่อไปนี้

**ปัญหาประการที่ ๑** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลงทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่ หากมีกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดในการเลือกตั้งและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในบางเขตการเลือกตั้ง (หรือที่เรียกกันว่าได้รับ “ใบเหลือง”)<sup>๕</sup> ในการนี้ **วุฒิสภาชุดเดิมจะต้องทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าวุฒิสภาชุดใหม่มีจำนวนสมาชิกครบสองร้อยคนหรือไม่**

**ความเห็นในปัญหาประการที่ ๑** เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง<sup>๕</sup> ได้บัญญัติให้วุฒิสภาต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคนเป็นองค์ประกอบของวุฒิสภาในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่ง และเมื่อสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนครบถ้วนสองร้อยคนแล้ว จึงจะมีสถานะเป็นองค์กรที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามมาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง ดังนั้นเมื่ออายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง จึงบัญญัติไว้ว่าเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตาม

มาตรา ๑๖๘<sup>๖</sup> ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลงทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่<sup>๗</sup>

ตามหลักกฎหมายมหาชนได้มีทฤษฎีซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (The General Principle of Law) ที่สำคัญในกรณีนี้ ได้แก่ **“หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ”** (The Continuity of Public Services) และ **“หลักความต่อเนื่องของกิจการของรัฐ”** (The Continuity of State Affairs) หลักการดังกล่าว หมายถึง รัฐย่อมมีอำนาจหน้าที่ในด้านการบริหาร ด้านนิติบัญญัติ และด้านตุลาการ ตลอดจนการให้บริการสาธารณะด้านอื่น ๆ แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้รัฐในฐานะที่เป็นนิติบุคคลมหาชน<sup>๘</sup> จึงต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่องกันไปโดยไม่ขาดตอน<sup>๙</sup> ดังจะพบได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคสอง<sup>๑๐</sup> ที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีชุดเดิมต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้ารับหน้าที่ หรือมาตรา ๑๖๘ บัญญัติให้วุฒิสภาต้องปฏิบัติหน้าที่ที่จำเป็นในกรณีที่ไม่มีสภาผู้แทนราษฎรเพราะสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามอายุหรือมีการยุบสภา และมาตรา ๑๓๑ วรรคสอง ที่บัญญัติให้วุฒิสภาชุดเดิมต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่<sup>๑๑</sup>

ในการเข้ารับหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา นั้น นอกจากสมาชิกวุฒิสภาจะมีสมาชิกภาพเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ แล้ว ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกวุฒิสภาต้องปฏิบัติตามหน้าที่ประชุมวุฒิสภาด้วยถ้อยคำที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐<sup>๑๒</sup> ด้วย จึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยได้ หากมีกรณีที่ยกข้อยกเว้นประกาศ





ผลการเลือกตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในบางเขตเลือกตั้ง ย่อมทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่ครบสองร้อยคน จึงส่งผลให้ไม่ครบองค์ประกอบของการเป็นวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ ทำให้ไม่อาจดำเนินการและปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ **ดังนั้นวุฒิสภาชุดเดิมจึงต้องทำหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๑๓๑ จนกว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่จะมีจำนวนครบถ้วนสองร้อยคน<sup>๑</sup>**

**ปัญหาประการที่ ๒** โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๒ วรรคสองได้บัญญัติให้ประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาดำรงตำแหน่งจนถึงวันก่อนวันเลือกประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาใหม่ ดังนั้น เมื่อสมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่อายุของวุฒิสภาลิ้นสุดลงทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ตามมาตรา ๑๓๑ วรรคสอง **ประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาจะยังคงดำรงตำแหน่งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาในกรณีดังกล่าวต่อไปหรือไม่**

**ความเห็นในปัญหาประการที่ ๒**  
ตำแหน่งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภามีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินกิจการของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและเป็นประธานของที่ประชุมวุฒิสภา ตลอดจนอำนาจและหน้าที่ด้านอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๒ วรรคสองได้บัญญัติให้ประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาดำรงตำแหน่งจนถึงวันก่อนการเลือกประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาใหม่ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การดำเนินกิจการของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และการ

ประชุมของวุฒิสภาเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๑ วรรคสอง **ดังนั้นเมื่อสมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่อายุของวุฒิสภาลิ้นสุดลงทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาชุดเดิมก็ยังคงดำรงตำแหน่งประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่จะมีจำนวนครบถ้วนสองร้อยคนด้วยเช่นกัน<sup>๒</sup>**

**ปัญหาประการที่ ๓** รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒<sup>๓</sup> ได้บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง ดังนั้นการทำหน้าที่ต่อไปของ**สมาชิกวุฒิสภาชุดเดิม**จะมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งตามพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่นของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการการ พ.ศ. ๒๕๓๕<sup>๔</sup> ในระหว่างที่ทำหน้าที่ต่อไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๒ วรรคสองหรือไม่ และสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้รับการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งจะได้รับเงินประจำตำแหน่งเริ่มตั้งแต่วันที่ใด นอกจากนั้นหากมีสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งใหม่ภายหลังการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในบางเขตเลือกตั้ง กรณีดังกล่าวจะได้รับเงินประจำตำแหน่งเริ่มตั้งแต่วันที่ใด

**ความเห็นในปัญหาประการที่ ๓** ในประเด็นปัญหานี้สามารถแยกพิจารณาผลในทางกฎหมายได้ ๓ ประการดังต่อไปนี้

๑) **สมาชิกวุฒิสภาชุดเดิมที่ทำหน้าที่ต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ มีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งในระหว่างที่ทำหน้าที่ต่อไปหรือไม่**





การจ่ายเงินประจำตำแหน่งตามมาตรา ๓<sup>๖</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นการให้ค่าตอบแทนแก่การดำรงตำแหน่งตามที่พระราชกฤษฎีการะบุไว้ **ในหลักการจึงเป็นการให้เพราะได้ดำรงตำแหน่ง** ทั้งนี้ เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการได้รับเงินประจำตำแหน่งไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น **สมาชิกวุฒิสภาที่ได้ทำหน้าที่ต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ วรรคสอง ย่อมมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งตั้งแต่วันที่อยู่ในตำแหน่งนั้นตามหลักทั่วไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่จะครบจำนวนสองร้อยคน**

**๒) สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้รับการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งจะได้รับเงินประจำตำแหน่งเริ่มตั้งแต่วันที่**

สำหรับในประเด็นนี้ผู้เขียนมีความเห็นที่แตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นที่ “เมื่อได้ให้ความเห็นในข้อหาหรือประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการ พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นการให้เพราะได้ดำรงตำแหน่ง ดังนั้น กรณีสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่ได้รับการประกาศจำนวน ๑๒๒ คนนี้ เมื่อมาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้อายุและสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่เริ่มนับตั้งแต่วันที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ สิ้นสุดลง (๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓) **สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งจำนวน ๑๒๒ คนนี้ จึงเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาตั้งแต่**

**วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๓ และมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งตั้งแต่วันดังกล่าวเป็นต้นไป”**

ผู้เขียนเห็นว่าการปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจก่อให้เกิดปัญหาในบางประการเนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกามีได้วิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาล่วงหน้าในกรณีที่มีทั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดเดิมที่ทำหน้าที่ต่อไปและมีสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่รวมทั้งสมาชิกวุฒิสภาที่กำลังอยู่ในระหว่างการเลือกตั้งโดยคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ กรณีดังกล่าวหากมีการดำเนินการตามทางปฏิบัติ ที่ได้จ่ายเงินประจำตำแหน่งให้แก่สมาชิกวุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันที่เลือกตั้งหรือวันที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเริ่มต้น<sup>๖๖</sup> อาจทำให้ต้องมีการจ่ายเงินประจำตำแหน่งซ้ำซ้อนกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาชุดเดิมที่ทำหน้าที่ต่อไปกับสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่มีสมาชิกภาพเริ่มตั้งแต่วันที่เลือกตั้ง ทั้งที่สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ยังมิได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ในฐานะวุฒิสภาแต่อย่างใด

การได้รับเงินประจำตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จึงเป็นการให้เพราะได้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นการจ่ายเงินประจำตำแหน่งโดยพิจารณาจากการดำรงตำแหน่งประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ไปพร้อมกัน แม้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๒ จะได้กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันที่เลือกตั้ง และก่อนเข้ารับหน้าที่สมาชิกวุฒิสภาคต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมวุฒิสภา แต่สิทธิที่จะได้รับเงินประจำตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาย่อมเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกวุฒิสภาได้เริ่มต้นปฏิบัติหน้าที่ที่ตามอำนาจหน้าที่ที่ได้มีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนครบสองร้อยคน



เท่านั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวสมาชิกวุฒิสภา  
ชุดใหม่ที่ได้รับการประกาศรับรองผลการ  
เลือกตั้งจึงมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่ง  
เริ่มตั้งแต่วันที่สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนครบ  
สองร้อยคนเป็นต้นไป

๓) สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการประกาศ  
รับรองผลการเลือกตั้งใหม่ภายหลังการสั่งให้มี  
การเลือกตั้งใหม่ในบางเขตเลือกตั้งจะได้รับ  
เงินประจำตำแหน่งเริ่มต้นตั้งแต่วันที่

สำหรับประเด็นปัญหานี้คณะกรรมการ  
กฤษฎีกาได้มีแนวในการตอบข้อหาหรือไว้ว่า  
“สำหรับกรณีที่กระทรวงการคลังหรือเกี่ยวกับ  
เงินประจำตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาที่เหลือ  
ที่จะได้มีการเลือกตั้งต่อมาในภายหลังว่าจะมีสิทธิ  
ได้รับเงินประจำตำแหน่งตั้งแต่วันที่เห็นว่ามี  
มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทยเป็นบทเฉพาะกาลที่บัญญัติขึ้น  
เพื่อใช้กับสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งเป็น  
ครั้งแรกหลังจากที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา  
ชุดเดิมสิ้นสุดลงเท่านั้น โดยมีได้คาดว่าจะมีปัญหา  
การเลือกตั้งที่ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้อง  
สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ในบางเขตเลือกตั้ง เมื่อ  
ในขณะนั้น โดยความเป็นจริงไม่มีผู้ได้รับเลือก  
เป็นสมาชิกวุฒิสภาจากเขตเลือกเป็นสมาชิก  
วุฒิสภาจากเขตเลือกตั้งนั้น จึงขอย้อนบทบัญญัติ  
มาตรา ๓๑๕ วรรคหนึ่ง (๑) มาใช้บังคับกับผู้  
จะมาเป็นผู้เป็นสมาชิกวุฒิสภาจากเขตเลือกตั้งดังกล่าว  
ไม่ได้โดยสภาพ กรณีจึงต้องบังคับตามหลักทั่วไป  
ตามมาตรา ๑๓๒ ซึ่งบัญญัติว่าสมาชิกภาพของ  
สมาชิกวุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันที่เลือกตั้ง ฉะนั้น เมื่อ  
สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่เลือกตั้งขึ้น  
ใหม่เริ่มต้นตั้งแต่วันที่ก็จะมีสิทธิได้รับเงิน  
ประจำตำแหน่งตั้งแต่วันที่นั้นเป็นต้นไป”<sup>๒๐</sup>

กรณีนี้ผู้เขียนมีความเห็นเช่นเดียวกับ  
คณะกรรมการกฤษฎีกาว่าจะต้องบังคับตาม  
หลักเกณฑ์ทั่วไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๑๓๒ ซึ่งบัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิก  
วุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันที่เลือกตั้ง กล่าวคือวันเลือกตั้ง  
ที่สมาชิกวุฒิสภาได้รับการประกาศรับรองผลการ  
เลือกตั้งใหม่ภายหลังการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่  
ในบางเขตเลือกตั้ง ดังนั้นสมาชิกภาพของสมาชิก  
วุฒิสภาที่ได้รับการประกาศรับรองผลการ  
เลือกตั้งใหม่จึงเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ที่มีการเลือกตั้ง  
ใหม่ หากเป็นกรณีที่มีสมาชิกวุฒิสภาครบ  
จำนวนสองร้อยคน สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการ  
ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งใหม่ ก็จะมีสิทธิ  
ได้รับเงินประจำตำแหน่งตั้งแต่วันที่นั้นเป็นต้น  
ไป แต่หากเป็นกรณีที่จำนวนสมาชิกวุฒิสภายัง  
ไม่ครบจำนวนสองร้อยคน สมาชิกวุฒิสภาที่  
ได้รับการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งใหม่ก็  
จะมีสิทธิได้รับเงินประจำตำแหน่งเริ่มตั้ง  
วันที่มีสมาชิกวุฒิสภาครบจำนวนสองร้อยคน  
เป็นต้นไป



LIRT

บทความทางวิชาการ

Legislative Institutional Repository of Thailand



## เชิงอรรถ

๑. **มาตรา ๑๓๑** เมื่ออายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลงและวันเลือกตั้งต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๖๘ ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามวรรคหนึ่ง ทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่.

๒. **มาตรา ๑๕๒** ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งจนสิ้นอายุของสภาหรือมีการยุบสภา

ประธานและรองประธานวุฒิสภาดำรงตำแหน่งจนถึงวันก่อนวันเลือกประธานและรองประธานวุฒิสภาใหม่

ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานและรองประธานวุฒิสภา ย่อมพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง แล้วแต่กรณี เมื่อ

(๑) ขาดจากสมาชิกภาพแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก

(๒) ลาออกจากตำแหน่ง

(๓) ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือราชการการเมืองอื่น

(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก.

๓. วุฒิสภาชุดปัจจุบันมีสมาชิกภาพเริ่มตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ และจะสิ้นสุดสมาชิกภาพลงเมื่อถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภาในวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓๑๕ วรรคห้า (๑).

๔. โปรดดู **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑** มาตรา ๘๕/๗.

๕. **มาตรา ๑๖๑** วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนสองร้อยคน ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ และยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่.

๖. **มาตรา ๑๖๘** ในระหว่างที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบจะมีการประชุมวุฒิสภามีได้ เว้นแต่เป็นกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การประชุมที่ให้วุฒิสภากำหนดที่รัฐสภาตามมาตรา ๑๔ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๒๓ โดยถือคะแนนเสียงจากจำนวนสมาชิกของวุฒิสภา

(๒) การประชุมที่ให้วุฒิสภากำหนดที่เลือกแต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามมาตรา ๑๓๔ มาตรา ๑๕๓ มาตรา ๑๕๖ มาตรา ๑๕๙ มาตรา ๒๕๗ มาตรา ๒๖๑ มาตรา ๒๗๔

(๓) มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๗๘ มาตรา ๒๗๙ (๓) มาตรา ๒๘๗ มาตรา ๓๐๒ และมาตรา ๓๑๒

(๓) การประชุมที่ให้วุฒิสภากำหนดที่พิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง.

๗. โปรดดู **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๕๓** เรื่องประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา (ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๙ ก วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔.)

๘. โภคิน พลกุล และชาญชัย แสงศักดิ์, **หลักกฎหมายมหาชน เล่ม ๑**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. ๒๕๕๑).

๙. นันทวัฒน์ บรมานันท์, **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่สาม พ.ศ. ๒๕๕๗).

๑๐. **มาตรา ๒๑๕** รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๒๑๖

(๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

(๓) คณะรัฐมนตรีลาออก

คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่ในกรณีพ้นจากตำแหน่งตาม (๒) จะใช้อำนาจแต่งตั้งหรือย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง มิได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง

มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๑๘ (๗) และวรรคสอง และมาตรา ๒๐๔ มาใช้บังคับกับคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งและอยู่ในระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสอง.



๑๑. ออมร จันทรสุมบุรณ์, **องค์การใดก่อให้เกิด  
สัญญาภาคทางรัฐสภา (สสร.- ศาลรัฐธรรมนูญ-กตด.)**,  
เอกสารประกอบการบรรยาย โครงการอบรมความรู้เบื้องต้น  
ในการร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมาย,  
วันศุกร์ที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๗, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
(เอกสารโรเนียว).

๑๒. **มาตรา ๑๕๐** ก่อนเข้ารับหน้าที่  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องปฏิญาณตน  
ในที่ประชุมแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้

“ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอปฏิญาณว่า  
ข้าพเจ้าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์  
ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตาม  
ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”.

๑๓. **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๔๓**  
อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๗.

๑๔. กรณีดังกล่าวจะตอบปัญหาเรื่องการจ่าย  
เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภา  
ฝ่ายการเมืองด้วยเช่นกัน โปรดดู **พระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ หมวด ๔.**

๑๕. **มาตรา ๑๓๒** สมาชิกภาพของสมาชิก  
วุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง.

๑๖. **พระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและ  
ประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของสมาชิกวุฒิสภา  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการ พ.ศ. ๒๕๓๕**  
ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๓๕ วันที่ ๓  
เมษายน ๒๕๓๕ หน้า ๓๓

- **(ฉบับที่ ๒)** พ.ศ. ๒๕๓๘ ประกาศ  
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๒ ตอนที่ ๑ ก วันที่ ๑ มกราคม  
๒๕๓๘ หน้า ๕๓

- **(ฉบับที่ ๓)** พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกาศ  
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๗ ก วันที่ ๒๔ มีนาคม  
๒๕๔๐ หน้า ๑

- **(ฉบับที่ ๔)** พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกาศ  
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๓๒ ก วันที่ ๓๑  
พฤษภาคม ๒๕๔๑ หน้า ๒

- **(ฉบับที่ ๕)** พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกาศ  
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๗ ตอนที่ ๖๔ ก วันที่ ๒๕  
กรกฎาคม ๒๕๔๓ หน้า ๑

- **(ฉบับที่ ๖)** พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกาศ  
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๖๑ ก วันที่ ๑๑  
ตุลาคม ๒๕๔๗ หน้า ๑.

๑๗. **มาตรา ๓** ให้ประธานและรองประธาน  
วุฒิสภา ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำ  
ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและ  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเงินประจำตำแหน่งและเงิน  
เพิ่มเป็นรายเดือน ตามบัญชีเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่ม  
ของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ท้าย  
พระราชกฤษฎีกานี้

ประธานและรองประธานวุฒิสภา ประธาน  
และรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านใน  
สภาผู้แทนราษฎร เมื่อได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือเงินเพิ่ม  
สำหรับตำแหน่งดังกล่าวแล้ว ไม่มีสิทธิได้รับเงินประจำ  
ตำแหน่งหรือเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาหรือ  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี อีก.

๑๘. โปรดดู **บันทึกความเห็นของคณะกรรมการ  
กฤษฎีกา เลขเสรีจที่ ๒๔๔/๒๕๔๓ เรื่อง การเบิกจ่ายเงิน  
ประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มของสมาชิกวุฒิสภา** ลงวันที่ ๓  
พฤษภาคม ๒๕๔๓.

๑๙. ในทางปฏิบัติ สำนักงานการคลังและงบประมาณ  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้จ่ายเงินประจำตำแหน่งให้แก่  
สมาชิกวุฒิสภาชุดที่ได้รับเลือกตั้งในวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓  
นับตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๓ เป็นต้นไป ส่วนสมาชิก  
วุฒิสภาที่ได้รับการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งใหม่  
ภายหลังจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้ง  
ใหม่ก็จะได้รับเงินประจำตำแหน่งนับตั้งแต่วันที่ได้รับการ  
เลือกตั้งใหม่เป็นต้นไป.

๒๐. **บันทึกความเห็นของคณะกรรมการ  
กฤษฎีกา**, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๘.



“นักรการเมือง คิดถึงการเลือกตั้งครั้งต่อไป  
รัฐบุรุษ คิดถึงคนรุ่นต่อไป”



**เจ เอฟ คลาร์ค** (๑๖๐๙ – ๑๖๗๖)

นักบวชนิกายแบปติสต์ชาวอังกฤษ ผู้ก่อตั้งรัฐโรดไอแลนด์  
และสร้างระบบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยและเสรีนิยม.





# การทางสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการณ์นิติบัญญัติ

โดย นางสาวสุวิมล เจียมวงศ์แพทย์  
นิติกร ๓ กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย

## คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๙/๒๕๕๘ วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘

เรื่อง คณะรัฐมนตรีขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ททุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกับวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภา

### ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

คณะรัฐมนตรี โดย ปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี เสนอคำร้องลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหาร ราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่ง คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามข้อเสนอ ของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกับ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) และกับวุฒิสภา

และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทั้งสองกรณีสรุป ได้ดังนี้

๑. การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม ซึ่งเป็นองค์กร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีคำสั่งตามมาตรา ๓๒ ประกอบ มาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เรียกให้ สำนักงาน ป.ป.ช. ส่งเอกสารหรือพยานหลักฐาน เพื่อประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม และ กรณีที่ได้มีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดท้ายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความ





ครอบครองให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิตามกฎหมาย แต่**คณะกรรมการ ป.ป.ช.** มีมติโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ **ปฏิเสธคำสั่งของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ ที่เรียกเอกสารหรือพยานหลักฐานและปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่**

๒. การที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ มีคำสั่งเรียกเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ ประกอบมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และได้มีคำวินิจฉัยให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองให้แก่ประชาชนผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่**สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาพฏิเสธการส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยและปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัย** โดยอ้างว่าข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองเป็นข้อมูลข่าวสารของวุฒิสภาที่ได้จากการตรวจสอบประวัติและความประพฤติ โดยคณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่

ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติไว้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งเป็นหน่วยธุรการของวุฒิสภา เป็นเพียงหน่วยงานที่เก็บรักษาเอกสารดังกล่าวไว้แทนวุฒิสภาเท่านั้น รวมทั้งวุฒิสภาและคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญการวุฒิสภามีมติเป็นแนวทางมิให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาส่งเอกสารตามที่มีคำสั่งเรียกและไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคมฯ **เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และข้อมูลตามอุทธรณ์ที่เป็นประเด็นพิจารณานี้ เป็นข้อมูลโดยแท้ของวุฒิสภาหรือเป็นข้อมูลที่ต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐**

## ๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของคณะรัฐมนตรีทั้งสองกรณีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

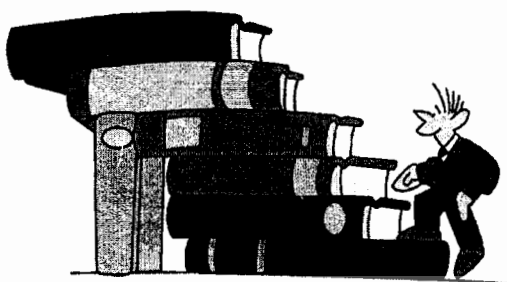
พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะรัฐมนตรี วุฒิสภา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่างก็เป็นองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ปัญหาตามคำร้องทั้งสองกรณีเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ นั้น เห็นว่า **แม้คณะรัฐมนตรีจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ การที่ คณะรัฐมนตรี เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่งตั้งบุคคล**



หรือคณะบุคคลตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าว  
ให้อำนาจไว้ การใช้อำนาจของคณะกรรมการ  
วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงเป็นการใช้  
อำนาจตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ  
ราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดไว้ **คณะรัฐมนตรี  
ไม่ได้ใช้อำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรตาม  
รัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จึงไม่ใช่กรณีที่มี  
ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี  
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่ศาล  
รัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยให้ได้**

### ๓. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาล  
รัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องของคณะรัฐมนตรีไว้  
พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖





## คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓๐/๒๕๕๘

วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘

**เรื่อง** ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. .... มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๘

### ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๗๗ คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. .... มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีระบบการแจ้งการผลิต พร้อมหน้าที่บันทึกเครื่องหมายรับรองลงไปในการผลิตผลิตภัณฑ์ และกำกับด้วยอำนาจตรวจสอบการผลิตของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยในส่วนของสภาบังคับสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่า จะต้องนำโทษทางอาญามาใช้บังคับ แต่สำหรับโทษริบทรัพย์สินที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๘ ว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืน มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗ ให้ศาลสั่งริบเครื่องจักรนั้น” ไม่ได้นำหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ โดยได้บัญญัติเป็นมาตรการพิเศษให้นำมาใช้โดยเฉพาะเจาะจงกับความผิดตามพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างกว้างขวางและเด็ดขาด จึงมี

เนื้อความขัดต่อหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดแจ้ง ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. .... มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๘

### ๒. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. .... มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืน มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗ ให้ศาลสั่งริบเครื่องจักรนั้น” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลสั่งริบเครื่องจักรกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (ให้แจ้งก่อนเริ่มทำการผลิต) มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง (ต้องแจ้งสถานที่การผลิตทุกแห่ง) มาตรา ๗ วรรคสอง (ต้องแจ้งการย้ายสถานที่ผลิตก่อนวันที่ย้ายสถานที่ผลิต) มาตรา ๑๑ (ต้องทำและแสดงเครื่องหมายรับรองการผลิต

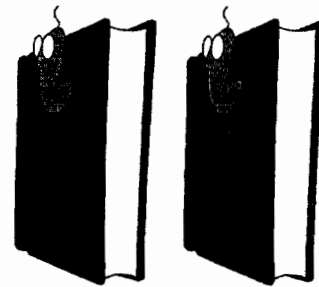


และแสดงเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ) มาตรา ๑๓ (ห้ามใช้เครื่องหมายรับรองการผลิตหรือเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ เว้นแต่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓) มาตรา ๑๕ (ห้ามปลอมหรือเลียนเครื่องหมายรับรองการผลิตหรือเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ) มาตรา ๑๖ (ต้องแจ้งการได้มา หรือมีไว้ในครอบครองภายในเวลาที่กำหนด) หรือมาตรา ๑๗ (ต้องแจ้งการจำหน่าย จ่าย โอน ภายในเวลาที่กำหนด) ดังนั้นหากไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนตามมาตราต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ให้ศาลสั่งริบเครื่องจักรนั้น เป็นการก้าวล่วงไปในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินกว่าเท่าที่จำเป็นและเป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพเกี่ยวกับทรัพย์สินในการที่บุคคลผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๘ นอกจากนี้ การที่บัญญัติให้ศาลสั่งริบเครื่องจักร ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนตามบทบัญญัติ มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง เป็นการใช้บังคับโทษทางอาญาแก่บุคคลเกินกว่าเท่าที่จำเป็นและกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นโทษริบทรัพย์สินเด็ดขาด ศาลไม่อาจใช้ดุลพินิจได้

### ๓. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. .... มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืน มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๓

มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗ ให้ศาลสั่งริบเครื่องจักรนั้น” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๘ ซึ่งข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ไม่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. .... อันเป็นผลให้ข้อความตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสี่





# คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ อ. ๓๘/๒๕๕๖

วันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๖

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
(อุทธรณ์คำพิพากษา)

{	ระหว่าง	นายบุญเชิด สุขอมภิมย์	ผู้ฟ้องคดี
		ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดสมุทรสงคราม	ผู้ถูกฟ้องคดี

## ๓. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู เริ่มรับราชการครั้งแรกในท้องที่อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม ต่อมาเมื่อปี ๒๕๓๘ สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้มีคำสั่งให้ย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอบางแพ สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอบางแพ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดตราดบุรี ซึ่งอยู่ในท้องที่อำเภอบางแพ จังหวัดตราดบุรี โดยผู้ฟ้องคดีได้ไปรายงานตัวเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ และได้ทำสัญญาซื้อขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งตั้งอยู่ที่อำเภอบางแพ จังหวัดตราดบุรี และได้ทำสัญญากู้เงินจากธนาคารอาคารสงเคราะห์ โดยนำบ้านและที่ดินตามสัญญาซื้อขายดังกล่าวมาจำนองเป็นประกันหนี้ และมีข้อตกลงในสัญญากู้เงินว่าให้ผู้กู้ผ่อนชำระเงินกู้เป็นรายเดือนให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลา ๒๕ ปี ต่อมาเมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเรื่องขอเบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยนำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาขอเบิกต่อผู้อำนวยการการ

ประถมศึกษาจังหวัดตราดบุรี ตามพระราชกฤษฎีกา ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และได้รับอนุมัติให้เบิกเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ในอัตราเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท ตั้งแต่วันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ เป็นต้นมา หลังจากนั้นเมื่อปี ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเมืองสมุทรสงคราม สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสมุทรสงคราม ในท้องที่อำเภอเมืองสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่งผู้ฟ้องคดียังคงพักอาศัยอยู่ที่อำเภอบางแพ จังหวัดตราดบุรี เช่นเดิม โดยมีได้เช่าบ้านหรือพักอาศัยอยู่ในบ้านของผู้อื่นในท้องที่ที่ย้ายไปดำรงตำแหน่งใหม่แต่อย่างใด และได้ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการโดยนำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านที่อำเภอบางแพ จังหวัดตราดบุรี มาใช้เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ และผู้ถูกฟ้องคดีได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้ในอัตราเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๐ เป็นต้นมา

โดยกระทรวงการคลังได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค. ๐๕๒๖.๕/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๓ ทวี้อคณะกรรมการกฤษฎีกา

สรุปคำพิพากษาศาลปกครอง



ในการพิจารณาตีความข้อกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นในประเด็นว่าข้าราชการซึ่งเคยใช้สิทธิเบิกค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้บ้านตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จากสำนักงานเดิม ต่อมาได้รับคำสั่งย้ายไปประจำสำนักงานใหม่ในต่างท้องที่ ข้าราชการผู้นี้ได้ไปอาศัยอยู่ในบ้านของผู้อื่นโดยมิได้มีการเช่าบ้านแต่อย่างใด แต่ได้นำหลักฐานการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้บ้านที่เคยใช้สิทธิในท้องที่เดิมมาเบิกในท้องที่ใหม่ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว โดยอ้างว่าท้องที่ใหม่ตนมีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ กรณีเช่นนี้ไม่อยู่ในข่ายมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ย่อมไม่มีสิทธินำหลักฐานการผ่อนชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้บ้านในท้องที่เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ตามนัยบทบัญญัติของมาตราดังกล่าว เพราะข้าราชการซึ่งจะสามารถใช้สิทธิตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ในการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการต่อไป จะต้องปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้นได้เคยใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้มาเบิกค่าเช่าบ้านในท้องที่เดิมตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ และจะต้องเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ ตามมาตรา ๗ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกันด้วย หลังจากนั้น เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๔ กระทรวงการคลังได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๓๐.๓/ว ๗๓ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ แจ้งให้

ถือปฏิบัติตามแนวทางวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๓๐.๓/ว ๗๓ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๔ และหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๕๓๐.๓/๒๗๒๖๕ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๔ ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ทำการตรวจสอบการใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของข้าราชการในสังกัดแล้วเห็นว่า การใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการของผู้ฟ้องคดีอยู่ในข่ายซึ่งไม่มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามแนวทางการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังกล่าว จึงได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๑๑๖๔/๔๓๐๔ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ แจ้งผู้ฟ้องคดีให้งดเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นการขัดต่อสภาพความเป็นจริง เพราะการบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องเช่าบ้านอยู่ในท้องที่ปฏิบัติราชการ เขตอำเภอเมืองสมุทรสงครามย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีเงินไปชำระค่าเช่าซื้อบ้านในท้องที่เดิม อีกทั้งแนวทางปฏิบัติดังกล่าวขัดกับนโยบายของรัฐบาลที่จะสนับสนุนให้ข้าราชการมีบ้านเป็นของตนเอง จึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๔ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาคำอุทธรณ์แล้วมีคำสั่งยืนตามคำสั่งเดิม

## ๒. ประเด็นพิจารณา

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ระงับการใช้สิทธิของผู้ฟ้องคดี โดยให้งดการนำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้ในท้องที่เดิมมาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่



พิเคราะห์แล้วเห็นว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอบางคนที สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสมุทรสงคราม เมื่อปี ๒๕๔๐ และเมื่อปี ๒๕๔๒ ได้รับคำสั่งให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเมืองสมุทรสงคราม สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสมุทรสงคราม จึงมีใช้ท้องที่ที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มรับราชการครั้งแรก กล่าวคือ ท้องที่อำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม โดยผู้ฟ้องคดียังคงพักอาศัยอยู่ที่อำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี เช่นเดิม มิได้เข้าบ้านหรือพักอาศัยอยู่ในบ้านของผู้อื่นในท้องที่ที่ย้ายไปดำรงตำแหน่งใหม่แต่อย่างใด และไม่ปรากฏว่าในการย้ายไปดำรงตำแหน่งใหม่ทั้ง ๒ ครั้ง ทางราชการได้จัดที่พักให้อยู่อาศัย หรือมีเคหสถานของตนเองหรือของภริยาที่พ้ออาศัยอยู่ร่วมกันได้ในท้องที่อำเภอบางคนที และอำเภอเมืองสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม ดังกล่าว หรือคำสั่งให้ย้ายไปรับราชการในตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอบางคนที และหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเมืองสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม เกิดจากคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีเอง **ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการตามมาตรา ๔ ประกอบกับมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗** ดังนั้นจึงมีสิทธินำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้ในท้องที่เดิมคือท้องที่อำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ คือท้องที่อำเภอบางคนที และอำเภอเมืองสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงครามได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ระงับการใช้สิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยให้งดการนำหลักฐาน

การผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่เดิมคือท้องที่อำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่คือท้องที่อำเภอเมืองสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม โดยอ้างว่าเป็นการปฏิบัติตามหนังสือสั่งการของกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุดที่ กค ๐๕๓๐.๓/ว ๗๓ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๔ และหนังสือกรมบัญชีกลางที่ กค ๐๕๓๐.๓/๒๗๒๖๔ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๔ อันเป็นกฎระเบียบ ข้อบังคับที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งกำหนดแนวทางปฏิบัติว่า ข้าราชการที่จะนำหลักฐานการเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่เดิมมาเบิกต่อในท้องที่ใหม่ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ จะต้องปรากฏว่า ข้าราชการผู้นั้นได้เคยใช้สิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกค่าเช่าบ้านในท้องที่เดิมตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และจะต้องเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ตามมาตรา ๗ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ด้วย กล่าวคือ ต้องได้รับคำสั่งให้ไปประจำต่างท้องที่และข้าราชการผู้นั้นได้มีการรายงานตัว และได้มีการเช่าบ้านอยู่จริง นั้นแนวทางปฏิบัติดังกล่าวในประเด็นที่กำหนดว่า ข้าราชการซึ่งจะมีสิทธินำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านในท้องที่เดิมมาเบิกต่อในท้องที่ใหม่จะต้องได้มีการเช่าบ้านอยู่จริงตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวเป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ **เนื่องจากมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกานี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการกรณีที่ข้าราชการเช่าซื้อบ้านหรือผ่อนชำระเงินกู้เพื่อ**



ชำระราคาบ้านแยกต่างหากไว้เป็นการเฉพาะจากการขอเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในกรณีการเช่าบ้านผู้อื่นอยู่อาศัย โดยกำหนดให้อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ดังนั้นจึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์ในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกานี้มาใช้บังคับในกรณีที่ข้าราชการนำหลักฐานการชำระค่าเช่าซื้อหรือค่าผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้านมาเบิกต่อในท้องที่ใหม่ได้ แนวทางปฏิบัติดังกล่าวจึงมีอาจใช้บังคับได้ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ซึ่งบัญญัติว่าบรรดากฎ ข้อบังคับ และระเบียบอื่นในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชกฤษฎีกานี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ใช้พระราชกฤษฎีกานี้แทน

### ๓. ผลคำพิพากษาของศาลปกครอง

คำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ให้ระงับการใช้สิทธิของผู้ฟ้องคดีโดยให้งดการนำหลักฐานค่าผ่อนชำระเงินกู้ในท้องที่เดิม คือ ท้องที่อำเภอบางแพะ จังหวัดราชบุรี มาเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการในท้องที่ใหม่ คือ ท้องที่อำเภอเมืองสมุทรสงคราม จังหวัดสมุทรสงคราม จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดจึงพิจารณาพิพากษา ยืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น



“ผมได้มาถึงข้อสรุปที่ว่าการเมืองเป็นเรื่องที่จริงจัง  
มากเกินกว่าที่เราจะปล่อยให้นักการเมือง  
เป็นผู้กำหนดเท่านั้น”



**นายพล ชาร์ล เดอโกล (๑๘๙๐ – ๑๙๗๐)**

นายทหารและรัฐบุรุษชาวฝรั่งเศส เป็นประธานาธิบดีฝรั่งเศส  
ช่วงปี ค.ศ. ๑๙๕๕ – ๕๖ และ ค.ศ. ๑๙๕๘ – ๖๙ เดิมเป็นนายทหารและ  
อาจารย์สอนประวัติศาสตร์การทหาร ช่วงสงครามโลก ครั้งที่ ๒ เมื่อเยอรมัน  
ยึดครองฝรั่งเศสได้ เขาได้ตั้งขบวนการใต้ดินเสรีฝรั่งเศสเพื่อต่อต้านเยอรมัน  
และรัฐบาลพลัดถิ่นของเขาสามารถปลดปล่อยฝรั่งเศสได้ในปี ค.ศ. ๑๙๔๔  
ทำให้เขาเป็นวีรบุรุษ เขามีบทบาทในการปฏิรูประบบการบริหารเพื่อการ  
พัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองของฝรั่งเศสในช่วงหลังสงครามอย่างสำคัญ.



(วิทยาการ เชิงกุล, แดโลกและชีวิต, ๒๕๕๒)

LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



# แนะนำกฎหมายใหม่ และกฎหมายที่น่าสนใจ

โดย นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง  
นิติกร ๓ กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย

## พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๗

**พระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการครูและบุคลากร  
ทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๗**  
๑ ให้ใช้ ณ วันที่ ๒๑ ธันวาคม  
๒๕๕๗  
๑ ประกาศราชกิจจานุ  
เบกษา วันที่ ๒๓ ธันวาคม  
๒๕๕๗ เล่ม ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๗๙ ก  
หน้า ๒๒

**หลักการและเหตุผล**  
โดยที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลและระบบการ  
บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีหลักการที่ไม่  
สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้  
ยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่  
การศึกษาและสถานศึกษา อีกทั้งไม่สอดคล้องกับหลักการปฏิรูป  
ระบบราชการและควรกำหนดให้บุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการบริหาร  
และการจัดการศึกษาสังกัดอยู่ในองค์กรกลางบริหารงานบุคคล  
เดียวกัน สมควรร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและ  
บุคลากรทางการศึกษาขึ้นใหม่แทนพระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

**สาระสำคัญ**  
โดยที่เจตนารมณ์ของมาตรา ๕๔ ของพระราชบัญญัติ  
การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้มืองค์กรกลาง  
บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาโดยให้  
ครูและบุคลากรทางการศึกษาทั้งของหน่วยงานการศึกษาในระดับ  
สถานศึกษาของรัฐและระดับเขตพื้นที่การศึกษาเป็นข้าราชการใน  
สังกัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากร  
ทางการศึกษา ทั้งนี้ ก็เพื่อให้มีการปรับระบบการบริหารงานบุคคล  
เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้



## ๑. บทนิยามส่วนที่สำคัญ เช่น

คำว่า “**ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา**”

หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณที่จ่ายในลักษณะเงินเดือนในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงวัฒนธรรม หรือกระทรวง อื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

๒. ให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู

และบุคลากรทางการศึกษาคณะหนึ่งเรียกว่า “**คณะกรรมการ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา**” เรียกโดยย่อว่า “**ก.ค.ศ.**”

ประกอบด้วย (๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธานกรรมการ (๒) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรอง ประธานกรรมการ (๓) กรรมการโดยตำแหน่งจำนวน ๕ คน (๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๗ คน (๕) กรรมการผู้แทน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง จำนวน ๗ คน (๖) ให้เลขาธิการ ก.ค.ศ. เป็นเลขาธิการ (ม.๗)

ให้คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการผู้แทน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีวาระอยู่ในตำแหน่งคราว ละ ๔ ปี ไม่เกิน ๒ วาระ (ม.๑๓)

## ๓. อำนาจหน้าที่หลักของ ก.ค.ศ

- ตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ. วิสามัญ”

- เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับ นโยบายการผลิตและการบริหารงานบุคคล ค่าครองชีพ สวัสดิการ ต่าง ๆ

- กำหนดนโยบาย วางแผน และกำหนดเกณฑ์ อัตรากำลังของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งให้ ความเห็นชอบจำนวนและอัตราตำแหน่งของหน่วยงานการศึกษา

- กำหนดวิธีการและเงื่อนไขการจ้างเพื่อบรรจุและ แต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งครูและบุคลากรทาง การศึกษาในหน่วยงานการศึกษา รวมทั้งกำหนดอัตราเงินเดือน หรือค่าตอบแทน

- พิจารณาตั้ง อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา และ คณะอนุกรรมการอื่นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ ก.ค.ศ. มอบหมาย

- กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการ บริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

แผนกกฎหมายใหม่ที่น่าสนใจ



- พิจารณารับรองคุณวุฒิ จัดระบบทะเบียนประวัติและ  
แก้ไขทะเบียนประวัติ

๔. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะเป็น (๑)  
กรรมการใน ก.ค.ศ. (๒) อนุกรรมการใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่  
การศึกษาและ (๓) กรรมการอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษา  
แห่งชาติในขณะเดียวกันไม่ได้ เว้นแต่การเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง  
(ม. ๑๘)

๕. ให้มีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและ  
บุคลากรทางการศึกษา เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ก.ค.ศ.” โดย  
มีเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการ  
ศึกษา เรียกโดยย่อว่า “เลขาธิการ ก.ค.ศ.” ซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดี  
เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและบริหารราชการของสำนักงาน  
ก.ค.ศ.

#### อำนาจและหน้าที่หลักของสำนักงาน ก.ค.ศ.

- เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.ค.ศ.
- วิเคราะห์และวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
- พัฒนาระบบข้อมูล และจัดทำแผนกำลังคน
- ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และบริหารเงินทุนตลอดจน

สวัสดิการ

- กำกับ ติดตาม และตรวจสอบการปฏิบัติการตาม  
พระราชบัญญัตินี้ของหน่วยงานการศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษา
- โดยทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

๖. ให้มีคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากร  
ทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ค.ศ.  
เขตพื้นที่การศึกษา” โดยออกนามเขตพื้นที่การศึกษานั้น ๆ  
ประกอบด้วย (๑) ประธานอนุกรรมการ (๒) อนุกรรมการโดย  
ตำแหน่งจำนวน ๓ คน (๓) อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๓ คน  
(๔) อนุกรรมการผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา  
ในเขตพื้นที่การศึกษาจำนวน ๓ คน

โดยให้อนุกรรมการตาม (๓) และ (๔) มีวาระการดำรง  
ตำแหน่งคราวละ ๔ ปี ไม่เกิน ๒ วาระ

#### อำนาจและหน้าที่หลักของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา

- พิจารณากำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลสำหรับ  
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา  
รวมทั้งการกำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่งและเฉลี่ยอัตรากำลังให้



• สอดคล้องกับนโยบาย การบริหารงานบุคคล ระเบียบ หลักเกณฑ์  
• และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด

- - พิจารณาให้ความเห็นชอบการบรรจุและแต่งตั้ง  
• ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา
- - ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบ
- - กำกับ ดูแล ติดตามและประเมินผลการบริหารงานบุคคล
- - จัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลจัดทำรายงานประจำปี

• **๗. ให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง**  
• **ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา** ประกอบด้วย

• (๑) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน (๒) กรรมการ  
• โดยตำแหน่งจำนวน ๕ คน และ (๓) เลขาธิการ ก.ค.ศ. เป็น  
• กรรมการและเลขาธิการ

• **อำนาจหน้าที่** คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการบรรจุและ  
• แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา  
• ตามจำนวนเขตพื้นที่การศึกษา (ม. ๕๓)

• ให้**ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา**เป็นผู้บริหาร  
• ราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและเป็นผู้บังคับบัญชาของ  
• ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา  
• มีอำนาจหน้าที่ตามความในมาตรา ๒๔ แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้

• **๘. ในส่วนราชการอื่น**นอกจากสำนักงานคณะกรรมการ  
• การศึกษาขั้นพื้นฐาน ให้ ก.ค.ศ. ตั้ง อ.ก.ค.ศ. เพื่อทำหน้าที่  
• บริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา  
• ในส่วนราชการนั้น ทั้งนี้ การตั้ง การพ้นจากตำแหน่งและขอบเขต  
• การปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด โดยส่วนราชการที่  
• มีใช้ส่วนราชการในกระทรวงให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์  
• การบริหารงานบุคคลเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติราชการของ  
• ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนราชการนั้น

• **๙. ให้คณะกรรมการสถานศึกษามีอำนาจหน้าที่**เกี่ยวกับ  
• การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการ  
• ศึกษาในสถานศึกษา (ม. ๒๖)

• **๑๐. ให้ผู้บริหารสถานศึกษา**เป็นผู้บังคับบัญชาของ  
• ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษา

• **อำนาจหน้าที่** ควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคล พิจารณา  
• เสนอความดีความชอบ จัดทำมาตรฐาน ภาระงาน ประเมินผลการ  
• ปฏิบัติงานตามมาตรฐานของข้าราชการครูและบุคลากรทาง  
• การศึกษาเพื่อเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา (ม. ๒๗)

• **หน้าหน้าหมวกใหม่ที่น่าสนใจ**



๑๑. ให้ผู้บริหารหน่วยงานการศึกษาที่เรียกชื่ออย่างอื่น ตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดเป็นผู้บังคับบัญชาและบริหารหน่วยงานและมีอำนาจหน้าที่ตามหลักการในข้อ ๑๐ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น(ม. ๒๘)

๑๒. อัตราเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่ง ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ให้เป็นไปตาม กฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่ง ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งไม่ถือเป็นเงินเดือน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาอาจได้รับเงินเพิ่ม สำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษตามระเบียบที่ ก.ค.ศ. กำหนดโดย ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (ม. ๓๓)

๑๓. ตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มี ๓ ประเภท

ก. ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้สอนในหน่วยงานการศึกษา ได้แก่ (๑) ครูผู้ช่วย (๒) ครู (๓) อาจารย์ (๔) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ (๕) รองศาสตราจารย์ และ (๖) ศาสตราจารย์ โดย

- ตำแหน่ง (๑) และ (๒) จะมีในหน่วยงานการศึกษาใดก็ได้

- ตำแหน่ง (๓) - (๖) ให้มีในหน่วยงานการศึกษาที่สอนระดับปริญญา

ข. ตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาและผู้บริหารการศึกษา ได้แก่ (๑) รองผู้อำนวยการสถานศึกษา (๒) ผู้อำนวยการสถานศึกษา (๓) รองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (๔) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (๕) รองอธิการบดี (๖) อธิการบดี และ (๗) ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด

- ตำแหน่ง (๑) และ (๒) ให้มีในสถานศึกษาและหน่วยงานการศึกษาตามประกาศกระทรวง

- ตำแหน่ง (๓) และ (๔) ให้มีในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา

- ตำแหน่ง (๕) และ (๖) ให้มีในหน่วยงานการศึกษาที่สอนระดับปริญญา

ค. ตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาอื่น ได้แก่ (๑) ศึกษานิเทศก์ (๒) ตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดหรือตำแหน่งของข้าราชการที่ ก.ค.ศ. นำมาใช้กำหนด



ให้เป็นตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้

๑๔. ให้ตำแหน่ง อาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์เป็นตำแหน่งทางวิชาการ

#### ๑๕. การบรรจุและการแต่งตั้ง

การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด ให้บรรจุและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้สำหรับตำแหน่งนั้น โดยบรรจุและแต่งตั้งตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ (ม. ๔๕)

๑๖. การเลื่อนตำแหน่งบุคลากรทางการศึกษาซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีได้กำหนดให้มีวิทยฐานะเพื่อให้ได้รับเงินเดือนในระดับสูงขึ้น ได้กระทำได้โดยการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก คัดเลือก หรือประเมินด้วยวิธีการอื่น (ม. ๖๑)

๑๗. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในหมวด ๖ ว่าด้วยเรื่องวินัยและการรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ

๑๘. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องไม่เป็นการก่อกวนผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท (ม. ๙๒)

๑๙. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามพระราชบัญญัตินี้ จะต้องรับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๗

#### โทษทางวินัยมี ๕ สถาน คือ

- (๑) ภาคทัณฑ์
- (๒) ตัดเงินเดือน
- (๓) ลดขั้นเงินเดือน
- (๔) ปลดออก
- (๕) ไล่ออก

ถ้าผลการสอบสวนฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัย

- กระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ให้ลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณี
- กระทำผิดวินัยเล็กน้อย ให้ลงโทษภาคทัณฑ์
- กระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้





- ให้กรรมการสอบสวนเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวล
- กฎหมายอาญา และให้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตาม
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจ
- และหน้าที่ของกรรมการสอบสวน (ม. ๑๐๑)

## พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม

# ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๗

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม  
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา  
ความอาญา (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ.  
๒๕๔๗  
๑ ให้ไว้ ณ วันที่ ๕ ธันวาคม  
๒๕๔๗  
๑ ประกาศราชกิจจานุ  
เบกษา วันที่ ๒๓ ธันวาคม  
๒๕๔๗ เล่ม ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๗๔ ก  
หน้า ๑

- **หลักการและเหตุผล**
- โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรอง
- และคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกจับ ผู้ต้องหา และจำเลยในคดีอาญาไว้
- หลายประการ อาทิเช่น การจับกุมหรือคุมขังบุคคลและการค้นในที่
- รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุ
- จำเป็นอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติและผู้ต้องหาและจำเลยย่อมมี
- สิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว
- ต่อเนื่อง และเป็นธรรม รวมทั้งมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ
- ด้วยการจัดหาทนายความให้ จึงเป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติม
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้สอดคล้องกับบทบัญญัติ
- ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

### สาระสำคัญ ในส่วนที่ได้มีการแก้ไขใหม่

- ๑. ให้ยกเลิกบทนิยามคำว่า “หมายอาญา” เดิม และให้
- ใช้ความต่อไปนี้แทน
- “หมายอาญา” หมายความว่า หนังสือออกการที่ออกตาม
- บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้สั่งให้เจ้าหน้าที่ทำการจับ ชัง
- จำคุก หรือปล่อยผู้ต้องหา จำเลย หรือนักโทษ หรือให้ทำการค้น
- รวมทั้งสำเนาหมายจับหรือหมายค้นอันได้รับรองว่าถูกต้องและคำ
- บอกล่าวทางโทรเลขว่าได้ออกหมายจับหรือหมายค้นแล้ว
- ตลอดจนสำเนาหมายจับหรือหมายค้นที่ได้ส่งทางโทรสาร
- สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่น ทั้งนี้
- ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๗





๒. ความในมาตรา ๗/๑ (๑) (๓) (๔) มีหลักการทำนองเดียวกับ  
มาตรา ๗ ทวิ (๑) (๒) (๓) เดิม ที่ถูกยกเลิกไปโดยมีหลักการที่ได้  
บัญญัติขึ้นใหม่รวม ๒ ประการ คือ

๒.๑ ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาซึ่งถูกควบคุมหรือขังมี  
สิทธิแจ้งหรือขอให้เจ้าพนักงานแจ้งให้ญาติหรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับหรือ  
ผู้ต้องหานั้นไว้วางใจทราบถึงการถูกจับกุมและสถานที่ที่ถูกควบคุม  
ในโอกาสแรก

๒.๒ ให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการ  
สอบปากคำตนได้ในชั้นสอบสวน

๓. ความในมาตรา ๘ (๒) (๓) (๔) และ (๕) เป็นหลักการ  
ในทำนองเดียวกับมาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (๔) เดิม ที่ถูกยกเลิกไป  
โดยมีหลักการที่ได้บัญญัติขึ้นใหม่ รวม ๓ ประการ คือ

๓.๑ จำเลยมีสิทธิได้รับการพิจารณาคดีด้วยความ  
รวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม

๓.๒ การที่จำเลยตรวจดูสำนวนการไต่สวนมูลฟ้อง  
หรือพิจารณาของศาล และคัดสำเนาหรือขอรับสำเนาที่รับรองว่า  
ถูกต้องนั้น ศาลอาจมีคำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมได้ อันเป็นการ  
เพิ่มเติมสิทธิของจำเลยจากเดิม ซึ่งมีเฉพาะกรณีจำเลยต้องคำ  
พิพากษาให้ลงโทษเป็นคนยากจนจะขอคัดสำเนาคำพิพากษารับรอง  
ว่าถูกต้อง ๑ ฉบับ โดยไม่คิดค่าธรรมเนียมเท่านั้นตามมาตรา ๑๘๔

๓.๓ จำเลยและผู้เสียหายมีสิทธิขอตรวจหรือ  
คัดสำเนาคำให้การของตนในชั้นสอบสวนหรือเอกสารประกอบ  
คำให้การของตน

๔. ความในมาตรา ๕๕/๑ เป็นหลักการที่ได้บัญญัติขึ้นใหม่  
มีสาระสำคัญรวม ๓ ประการ คือ

๔.๑ ในคดีพนักงานอัยการเป็นโจทก์หากศาลมิได้  
กำหนดวิธีการส่งหมายเรียกพยานโจทก์ไว้เป็นอย่างอื่น ต้องถือเป็น  
“หน้าที่” พนักงานอัยการในการดำเนินการให้หัวหน้าพนักงาน  
สอบสวนแห่งท้องที่มี “หน้าที่”

(๑) จัดส่งหมายเรียกแก่พยาน  
(๒) ติดตามพยานโจทก์มาศาลตามกำหนด และ  
(๓) รายงานผลการส่งหมายเรียกไปยังศาลและ  
พนักงานอัยการโดยเร็ว

๔.๒ กรณีตามข้อ ๔.๑ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า  
พยานโจทก์ตามหมายเรียก มีเหตุขัดข้องไม่อาจมาศาลได้ หรือเกรงว่า  
จะเป็นการยากที่จะนำพยานนั้นมาสืบตามที่ศาลนัด ถือเป็น

แผนกกฎหมายใหม่ที่น่าสนใจ



“หน้าที่” พนักงานอัยการขอให้ศาลสืบพยานนั้นไว้ล่วงหน้าตาม  
มาตรา ๑๗๓/๒ วรรคสอง

๔.๓ เจ้าพนักงานผู้ส่งหมายเรียกมีสิทธิได้รับ  
ค่าใช้จ่ายตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนด โดยความ  
เห็นชอบของกระทรวงการคลัง

๕. ความในมาตรา ๕๗ ได้มีการแก้ไขใหม่ในเรื่องของ  
“คำสั่งหรือหมายของศาล” ดังนี้

๕.๑ มาตราที่บัญญัติให้การจับ ชัง จำคุก หรือ  
ค้นในที่สาธารณะหาตัวคนหรือสิ่งของต้องมี “คำสั่ง” หรือ  
“หมาย” ของศาล เว้นแต่กรณีเข้าข้อยกเว้นตามประมวลกฎหมาย  
วิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๗๘ มาตรา ๗๙ มาตรา ๘๐ มาตรา  
๘๒ และมาตรา ๘๔

๕.๒ “คำสั่ง” หรือ “หมาย” ของศาลนั้น  
บทบัญญัติเดิมใช้คำว่า “หมายอาญา” เหตุที่แก้ไขก็เพื่อให้  
สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา  
๒๓๗ และมาตรา ๒๓๘

๖. ความในมาตรา ๕๘ ที่แก้ไขใหม่นี้ให้อำนาจประธาน  
ศาลฎีกาออกข้อบังคับเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะ  
กำหนดให้ศาลใดมีอำนาจออกคำสั่งหรือหมายอาญาได้ภายใน  
เขตอำนาจ ซึ่งคำว่า “เขตอำนาจ” คือ เขตอำนาจศาลในการ  
ชำระคดีมิใช่เขตอำนาจศาลในด้านพื้นที่

๗. ความในมาตรา ๕๙ ที่ได้มีการแก้ไขใหม่นี้ ได้ตัด  
อำนาจเจ้าพนักงานในการออกหมายจับ หมายค้น หรือหมายชัง  
และมีหลักการที่บัญญัติขึ้นใหม่รวม ๔ ประการ คือ

๗.๑ ในกรณีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ  
ร้องขอออกหมายจับ หมายค้นหรือหมายชัง ต้องเป็นพนักงาน  
ฝ่ายปกครองตั้งแต่ระดับ ๓ หรือตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้น  
ร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป

๗.๒ กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือ  
ตำรวจสามารถร้องต่อศาลให้ออกหมายจับหรือหมายค้น  
(ไม่รวมหมายชัง) โดยทางโทรศัพท์ โทรสาร อีเมลหรืออิเล็กทรอนิกส์  
หรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่นได้ ในกรณีมีความ  
จำเป็นเร่งด่วนไม่อาจไปพบศาลได้

การขอออกหมายจับหรือหมายค้น ในกรณีจำเป็น  
เร่งด่วนตามวรรคสาม ผู้ร้องขออาจร้องขอโดยผ่านเครื่องมือสื่อสาร

แผนกกฎหมายใหม่ที่น่าสนใจ



๔ ประเภท คือ โทรศัพท์ โทรสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่น เมื่อศาลเห็นควรให้ออกหมายแล้ว ศาลต้องออกหมายค้นฉบับและจัดส่งสำเนาหมายดังกล่าวไปยังผู้ร้องขอโดยทางโทรสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่น

๗.๓ กำหนดให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ร้องขอออกหมายจับหรือหมายค้นจัดการแก้ไขเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีออกหมายจับหรือหมายค้นเร่งด่วน

๗.๔ ความในวรรคหนึ่ง ศาลต้องพิจารณาด้วยว่ามีพยานหลักฐานตามสมควรตามความในมาตรา ๕๙/๑ วรรคหนึ่ง ที่แก้ไขใหม่ที่ศาลจะออกคำสั่งหรือหมายจับ หมายค้น หรือหมายขังหรือไม่

๘. ความในมาตรา ๕๙/๑ ที่เพิ่มเติมใหม่มีสาระสำคัญรวม ๓ ประการ ดังนี้

๘.๑ ก่อนออกหมายจับ หมายค้นและหมายขังจะต้องปรากฏพยานหลักฐานตามสมควรที่ทำให้ศาลเชื่อว่ามีเหตุที่จะออกหมายดังกล่าว

๘.๒ การมีคำสั่งให้ออกหมายหรือยกคำร้องขอให้ออกหมายจับ หมายค้นและหมายขัง ต้องระบุเหตุผลของคำสั่งนั้นด้วยเสมอ

๘.๓ ให้อำนาจประธานศาลฎีกาออกข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นคำร้องขอการพิจารณาและการออกคำสั่งว่าด้วยการออกหมายจับ หมายค้นและหมายขัง

คำว่า “พยานหลักฐานตามสมควร” น่าจะหมายถึง มีพยานหลักฐานเพียงพอที่ให้น่าเชื่อว่ามีเหตุที่จะออกหมายมากกว่าไม่มีเหตุที่จะออกหมาย

๙. ความในมาตรา ๖๐ ที่แก้ไขใหม่ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติเดิม รวม ๓ ประการ

๙.๑ เพิ่มเติมข้อความใน (๔) (ก) กรณีออกหมายจับเดิมบัญญัติว่า ต้องระบุชื่อรูปพรรณของบุคคลที่จะถูกจับแก้ไขเป็น **ต้องระบุชื่อ หรือรูปพรรณของบุคคลที่จะถูกจับ**

๙.๒ เพิ่มเติมในกรณีออกหมายจับ หมายขัง หรือหมายค้น นอกจากระบุความผิดแล้ว **หากมีวิธีการเพื่อความปลอดภัยให้ระบุไว้ด้วย**

พระราชบัญญัติใหม่ที่น่าสนใจ



LIRT



๙.๓ ตัดความใน (๖)เดิม ในส่วนลายมือชื่อและตำแหน่งของเจ้าพนักงานผู้ออกหมายออก ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๕๗ ที่แก้ไขใหม่ เนื่องจากจับ ชั่ง จำคุก หรือปล่อย ต้องเป็นคำสั่งหรือหมายของศาลเท่านั้น

๑๐. ความในมาตรา ๖๑ ที่ได้มีการแก้ไขใหม่ มีสาระสำคัญที่แตกต่างจากหลักการตามบทบัญญัติเดิม รวม ๒ ประการ คือ

๑๐.๑ เพิ่มเติมเจ้าพนักงานผู้จัดการตามหมายอาญาของศาลเป็นหัวหน้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจประจำจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอหรือตำบล

๑๐.๒ ตัดความในวรรคท้ายของมาตรา ๖๑ เดิมออก เนื่องจากการออกคำสั่งหรือหมายอาญาเป็นอำนาจของศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕๗ ที่ได้แก้ไขใหม่

๑๐.๓ ความในวรรคท้าย คำว่า “สำเนาหมายอันรับรองว่าถูกต้องที่จะถือว่าเป็น “หมายอาญา” มีเฉพาะสำเนาหมายจับและหมายค้นเท่านั้นตามความในมาตรา ๒ (๙) ที่แก้ไขใหม่

๑๑. ความในมาตรา ๖๖ ที่ได้มีการแก้ไขใหม่ มีสาระสำคัญที่แตกต่างโดยบทบัญญัติเดิมในกรณีที่เกี่ยวข้องเป็นเหตุออกหมายจับได้ตาม (๑) (๒) (๓) แต่ในบทบัญญัติใหม่ต้องประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญเพิ่มเติมอีกประการหนึ่ง คือ ต้องมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลนั้นน่าจะได้กระทำความผิดอาญา ซึ่งสอดคล้องรับมาตรา ๒๓๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ

๑๒. ความในมาตรา ๗๑ ที่ได้มีการแก้ไขใหม่มีหลักการแตกต่างจากเดิมในสาระสำคัญ รวม ๒ ประการ คือ

๑๒.๑ การที่ศาลจะสั่งชั่งผู้ถูกจับ ผู้ต้องหาหรือจำเลยในระหว่างสอบสวน ได้สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา จะต้องพิจารณาเหตุที่จะออกหมายจับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๖๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง บัญญัติหลักเกณฑ์ในการออกหมายจับและหมายชั่งอย่างเดียว

๑๒.๒ ให้อำนาจศาลที่จะไม่ออกหมายชั่งหรือให้ออกหมายปล่อยผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งถูกชั่งได้ รวม ๔ กรณี คือ

- (ก) ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีอายุไม่ถึงสิบแปดปี
- (ข) ผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นหญิงมีครรภ์



(ค) ผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นหญิงเพิ่งคลอดบุตรมาไม่ถึงสามเดือน

(ง) ผู้ต้องหาหรือจำเลยเจ็บป่วยซึ่งถ้าต้องขังจะถึงอันตรายแก่ชีวิต

กรณีดังกล่าวอาจมีคำสั่งกำหนดเงื่อนไขและวิธีการดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยอยู่ในความดูแลของเจ้าพนักงานหรือบุคคลที่ยินยอมรับผู้นั้นไว้ หรือ

(๒) กำหนดวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อป้องกันการหลบหนีหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น

สำหรับคำสั่งศาลข้างต้นจะสิ้นผลต่อเมื่อ

(๑) ถ้าศาลมีคำสั่งในระหว่างสอบสวน ให้มีผลใช้ได้ไม่เกิน ๖ เดือน นับแต่มีคำสั่ง

(๒) ถ้าศาลมีคำสั่งในระหว่างไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา ให้มีผลใช้ได้จนกว่าจะเสร็จการพิจารณา

กรณีผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่ปฏิบัติตามวิธีการที่กำหนดหรือพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปภายหลังที่ศาลมีคำสั่ง ศาลมีอำนาจดังต่อไปนี้

๑) เปลี่ยนแปลงคำสั่ง หรือ

๒) พิจารณาออกหมายขังตามที่เห็นสมควร

(โปรดติดตาม ม. ๗๗ – ม. ๑๗๓/๒ เฉพาะที่แก้ไขเพิ่มเติมในฉบับต่อไป)





# การพัฒนากฎหมาย (Legal Development)

โดย นายเกรียงศักดิ์ แจ้งสว่าง

นิติกร ๓ กลุ่มงานรองประธานวุฒิสภา คนที่สอง

## (๕) การจัดทำประมวลกฎหมาย (Code)

### บทนำ

“การจัดทำประมวลกฎหมาย” หมายถึง การนำบทบัญญัติของกฎหมายทั้งหมดที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่จัดทำประมวลกฎหมายมารวบรวม และเรียบเรียงไว้ในประมวลกฎหมายตามเนื้อหาของเรื่อง การจัดทำประมวลกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้ว เว้นแต่มีเหตุจำเป็นต้องการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้บทบัญญัติที่นำมารวบรวมมีความสอดคล้องกันเพื่อจัดลำดับศักดิ์ของบทบัญญัติส่วนต่าง ๆ ให้มีความถูกต้อง และเพื่อให้ระบบกฎหมายมีเอกภาพ ทั้งนี้ เนื่องจากหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะมักจะกระจัดกระจายอยู่ตามกฎหมายมากมายหลายฉบับ ทำให้ประชาชนผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายยากที่จะเข้าใจในเนื้อหาสาระและระบบกฎหมายของกฎหมายต่าง ๆ เหล่านั้นได้อย่างครบถ้วน การจัดทำประมวลกฎหมายขึ้นจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

### ที่มาและแนวความคิดว่าด้วยการจัดทำ ประมวลกฎหมาย

การจัดทำประมวลกฎหมายมีวิวัฒนาการมาจากแนวทางปฏิบัติของระบบกฎหมาย Civil Law ในระหว่างศตวรรษที่ ๑๙ เป็นประมวลกฎหมายที่ได้รับการยกย่องขึ้นโดยกระบวนการรวบรวมกฎหมายโรมัน (Roman Law) ประกอบกับการรวบรวมกฎหมายของพระในคริสตศาสนา (Canonic Law) กล่าวได้ว่าการจัดทำประมวลกฎหมายนับเป็นการปฏิวัติทางปัญญา (Intellectual Revolution) ที่เกิดขึ้นในยุโรป โดยมีพื้นฐานความคิดมาจากยุค Enlightenment กฎหมายธรรมชาติของฝ่ายฆราวาส (Secular Natural Law) การค้าขายโดยเสรีของเหล่าพ่อค้า (Bourgeois Liberalism) และความเป็นชาตินิยม (Nationalism) ของรัฐต่าง ๆ จึงถือว่าการจัดทำประมวลกฎหมายเป็นลักษณะเฉพาะที่สำคัญอย่างหนึ่งของสกุลกฎหมายโรมัน-เยอรมันนิค (Roman-Germanic) โดย **ประเทศฝรั่งเศส** เป็นประเทศต้นแบบในการจัดทำประมวลกฎหมายนโปเลียนจำนวน ๕ ฉบับ ซึ่งถือเป็นประมวลกฎหมายหลักพื้นฐาน ได้แก่ **ประมวล**



**กฎหมายแพ่ง** (Code Civil des Français, ๑๘๐๔) **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง** (Le Code De Procedure Civile, ๑๘๐๖) **ประมวลกฎหมายพาณิชย์** (Le Code de Commerce, ๑๘๐๗) **ประมวลกฎหมายอาญา** (Le Code Penal, ๑๘๑๐) และ **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา** (Le Code d'Instruction Criminelle, ๑๘๑๐) ประมวลกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสมีอิทธิพลและก่อให้เกิดการจัดทำประมวลกฎหมายของประเทศต่าง ๆ เลียนแบบประเทศฝรั่งเศสเป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ ประเทศที่ถือว่าไม่มีอิทธิพลต่อการจัดทำประมวลกฎหมายของประเทศอื่น ก็คือ **การจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งของประเทศเยอรมัน** ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากความเห็นขัดแย้งกันระหว่างฝ่าย Justus Thibaut ผู้สนับสนุนให้มีการจัดทำประมวลกฎหมายกับฝ่ายของ Savigny ที่ได้คัดค้านความคิดเห็นดังกล่าว จนสามารถจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งได้สำเร็จในปี ค.ศ. ๑๘๙๖ และมีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. ๑๙๐๐ ถึงแม้ว่าประเทศเยอรมันจะไม่สามารถขจัดอิทธิพลของกฎหมายโรมันออกไปจากระบบประมวลกฎหมายของประเทศเยอรมันได้ทั้งหมด แต่นานาประเทศต่างก็ยอมรับว่าประมวลกฎหมายของประเทศเยอรมันมีความละเอียดอ่อน และรอบคอบ เป็นระบบระเบียบอย่างยิ่งและมีอิทธิพลต่อการจัดทำประมวลกฎหมายของประเทศอื่น ๆ ในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการจัดทำประมวลกฎหมายจะเป็นลักษณะเฉพาะของประเทศที่อยู่ในระบบกฎหมาย Civil Law แต่หลายประเทศที่มีลักษณะกฎหมายในกลุ่มอื่น ๆ ก็มีการจัดทำประมวลกฎหมายด้วยเช่นกัน เช่น ใน **ประเทศสหรัฐอเมริกา** แต่ลักษณะของการจัดทำประมวลกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาในระยะแรกเริ่มจะเป็นการรวบรวม (Compilation) กฎหมายที่ลักษณะใกล้เคียงกันเข้าไว้ด้วยกัน หรือที่เรียกว่า

Revised Laws หรือ Consolidated Laws (แต่บางครั้งก็นิยมเรียก Codes) เป็นต้น หรือใน **ประเทศรัสเซีย** ในสมัยราชวงศ์ซาร์ (Tsars) ได้มีการจัดรวบรวมกฎหมายขึ้นทั้งกฎหมายฝ่ายอาณาจักรและกฎหมายฝ่ายศาสนา จนมีการจัดทำประมวลกฎหมายที่เรียกว่า Code ของ Alexis Mikhailovitch ขึ้นในปี ค.ศ. ๑๖๔๙

สำหรับในกลุ่มประเทศที่นับถือศาสนา **อิสลาม** ก็มีความพยายามที่จะรวบรวมกฎหมายศาสนาและกฎหมายแพ่งเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายเช่นเดียวกัน แต่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากแนวความคิดพื้นฐานของระบบกฎหมายและระบบสังคมมีความแตกต่างจากแนวความคิดของประเทศตะวันตกจึงทำให้ยากต่อการเลียนแบบและปรับใช้กฎหมายของประเทศตะวันตก ประกอบกับหลักเกณฑ์ทางศาสนายังเป็นข้อจำกัดให้เกิดข้อยกเว้นต่าง ๆ มากมาย

ส่วน **ประเทศจีน** ภายหลังจากการเริ่มติดต่อกับชาติตะวันตกก็ได้มีการจัดทำประมวลกฎหมายตามแบบของประเทศตะวันตกขึ้น โดยเริ่มจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๒๙-ค.ศ. ๑๙๓๑ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในปี ค.ศ. ๑๙๓๒ และประมวลกฎหมายที่ดินในปี ค.ศ. ๑๙๓๐

### การจัดทำประมวลกฎหมายของประเทศไทย

ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้มีการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินและปฏิรูปการศาลอันเนื่องมาจากการทำ **“สนธิสัญญาเบาว์ริง”** กับประเทศอังกฤษ และสนธิสัญญาในลักษณะเดียวกันกับประเทศอื่น ๆ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศในภาคพื้นยุโรปอีกหลายประเทศ ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนระบบกฎหมาย



ของประเทศให้มีความเป็นสมัยใหม่(Modernization) เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องการเสียเปรียบในสิทธิสภาพนอกอาณาเขต โดยการแก้ไขปัญหาในระยะเริ่มแรกนั้น ได้มีการประกาศใช้กฎหมายเป็นเรื่อง ๆ ไป และนำหลักกฎหมายของต่างประเทศโดยเฉพาะกฎหมายอังกฤษมาใช้เป็นหลักในการพิจารณาคดี หลังจากนั้น จึงได้ตัดสินใจที่จะจัดทำประมวลกฎหมายแบบภาคพื้นยุโรปในระบบ Civil Law เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเล็งเห็นว่ารูปแบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรจะเป็นที่แน่นอนกว่าระบบกฎหมายที่ยึดถือตามแนวคำตัดสินของศาล (Precedent) อีกทั้งยังง่ายต่อการปรับใช้ อันจะเป็นการแสดงให้เห็นถึงความ เป็นประเทศที่มีการพัฒนาด้านกฎหมายอย่างชัดเจนอีกด้วย

โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจชำระและร่างประมวลกฎหมายขึ้น โดยได้เลือกที่จะยกร่างประมวลกฎหมายลักษณะอาญาขึ้นก่อนประมวลกฎหมายฉบับอื่น โดยมี **ดร. โทกิจิ มาซา** (Tokichi Masao) เป็นผู้จัดทำร่างในปี ค.ศ. ๑๘๘๘ โดยอาศัยกฎหมายอาญาของประเทศอินเดีย และกฎหมายอาญาของประเทศญี่ปุ่นฉบับเก่าเป็นแนวทางในการยกร่าง แต่ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้รับการพิจารณา การจัดทำประมวลกฎหมายลักษณะอาญาได้เริ่มต้นอีกครั้งหนึ่งโดยมี **นายยอซส์ ปาดู** (Gorge Padoux) เป็นที่ปรึกษาการร่างกฎหมาย (Legislative Advisor) อย่างไรก็ตามการยกร่างประมวลกฎหมายลักษณะอาญาที่ผ่านมานั้น **กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์** ทรงไม่เห็นด้วยเสมอมาและทรงเห็นว่าควรวางระบบกฎหมายไทยตามแบบระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษมากกว่า จึงไม่ทรงเป็นธุระในการร่างประมวลกฎหมายดังกล่าว และต่อมาได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน

พ.ศ. ๒๔๕๑ เรียกว่า **“กฎหมายลักษณะอาญา”** นับเป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทย แต่เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มี การแปลคำว่า **“Code”** เป็น **“ประมวลกฎหมาย”** จึงเรียกกฎหมายฉบับนี้ว่า **“กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗”**

หลังจากที่ได้ประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๑ ในปีเดียวกันนั้นเอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ขึ้น โดยประกอบด้วยนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสทั้งหมด ในระยะเริ่มแรกได้มีการพิจารณากันในที่ประชุมว่าสมควรที่จะมีการแยกกันระหว่างประมวลกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายพาณิชย์ตามแนวทางของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และประเทศนอร์เวย์และโมร็อกโคหรือไม่ แต่ในที่สุดก็ได้ผลสรุปให้ยกร่างเป็นประมวลกฎหมายฉบับเดียว แต่เนื่องจากการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทยจึงทำให้คนไทยอ่านแล้วยังไม่สามารถเข้าใจได้ อย่างต้องแท้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ใช้บทบัญญัติบรรพ ๑ และบรรพ ๒ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๖ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๗ เป็นต้นไป

สำหรับการยกร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ หรือประมวลกฎหมายวิธีสบัญญัติ นั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งมีกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน ให้มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายวิธีสบัญญัติขึ้นใช้บังคับไปพลางก่อน จนกว่าจะมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความที่สมบูรณ์ออกใช้แทน ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวก็ได้ยกร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. ๑๑๕ พระราชบัญญัติ



วิธีพิจารณาความแพ่ง ร.ศ. ๑๒๗ และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. ๑๒๗ และสามารถประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ได้ในปี พ.ศ. ๒๔๗๗ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๘

### แนวทางการพัฒนากฎหมายโดยการจัดทำประมวลกฎหมาย

สำหรับหน่วยงานของรัฐผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการริเริ่มและจัดทำประมวลกฎหมาย ในขณะนี้คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้ง**คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย** โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ในการปรับปรุงหรือยกเลิกแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ และจัดทำกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงและเข้าใจกฎหมายโดยสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันของประเทศ และได้มี**คำสั่งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายที่ ๑/๒๕๕๗ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้ากฎหมาย** โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานอนุกรรมการ และกำหนดให้คณะอนุกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. ศึกษาวิเคราะห์และพิจารณาจัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องสำคัญที่กระทบต่อประชาชนอย่างกว้างขวาง เพื่อความสะดวกในการค้นคว้าอ้างอิงให้ทันสมัยอยู่เสมอ

๒. จัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการรายละเอียด เนื้อหาของร่างกฎหมาย สรุปสาระสำคัญที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็น พร้อมทั้งยกร่างกฎหมายที่สมบูรณ์เสนอคณะกรรมการนโยบายฯ

๓. แต่งตั้งคณะทำงานหรือคัดเลือกบุคคลหรือหน่วยงานให้เป็นผู้รับผิดชอบจัดทำรายงานและร่างกฎหมาย

๔. แต่งตั้งคณะทำงานหรือคัดเลือกบุคคลหรือหน่วยงานให้เป็นผู้รับผิดชอบจัดทำรายงานและร่างกฎหมาย (Rapporteur)

๕. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายมอบหมาย



#### เอกสารอ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์ และวรรณชัย บุญบำรุง, **สารานุกรมเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายของต่างประเทศและของไทย**, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. ๒๕๕๓.

แสวง บุญเฉลิมวิภาส, **ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย**, (พิมพ์ครั้งที่ ๔) กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. ๒๕๔๗.

อุกฤษ มงคลนาวิน, **ประวัติศาสตร์กฎหมายต่างประเทศ (สากล)**, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์ จำกัด, พ.ศ. ๒๕๑๔.

Karl-Peter Sommermann, Codification : Examples and Limits, **วารสารกฎหมายปกครอง**, เล่ม ๑๒, เมษายน ๒๕๓๖ ตอนที่ ๑.

Murillo L.M., The Evolution of Codification in the Civil Law Legal System : Towards Decodification and Recodification, **Journal of Transitional Law and Policy**, Fall ๒๐๐๑.



## คำกล่าวของผู้ถูกทำร้ายก่อนตาย\*

ในการรับฟังพยานหลักฐานในคดีอาญานั้น ในทางกฎหมายมิได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์เอาไว้โดยเฉพาะเนื่องจากคดีอาญานั้นเป็นการพิจารณาที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลและมีผลกระทบต่อสังคมโดยรวม การดำเนินคดีจึงใช้หลักการตรวจสอบความจริงแท้ และประเด็นพิพาทในคดีอาญา จึงมีอยู่ประการเดียว คือ จำเลยมีความผิดหรือบริสุทธิ์ในเรื่องของภาระการพิสูจน์ว่าควรตกอยู่แก่คู่ความฝ่ายใดนั้น เนื่องจากความผิดทางอาญาเป็นสิ่งที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของผู้กระทำ ความผิด ดังนั้น ในการที่จะลงโทษผู้ใดจึงควรสืบให้ได้ความชัดเจนเสียก่อนว่าบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำผิดจริง กฎหมายจึงสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้โดยไม่มีข้อสงสัยว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริงและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น จึงต้องมีการพิสูจน์จนสิ้นสงสัยเสมอ

การรับฟังคำกล่าวของผู้ตายตามกฎหมายไทยนั้นเคยมีหลักคำวินิจฉัยปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๐๘/๒๕๗๔ ซึ่งวินิจฉัยว่า คำของผู้ที่ให้การไว้ต่อพนักงานสอบสวนแล้วแต่ไม่ได้ตัวมาเบิกความเพราะตายเสียก่อนนั้น เป็นพยานบอกเล่ารับฟังไม่ได้ แต่หลังจากใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

\*นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน นิติกร ๓ กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย.



ความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้มีคำพิพากษาที่วางหลักไว้ คือ **คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๖๙/๒๕๗๘** โดยวางหลักไว้ว่า คำบอกเล่าของผู้ตายที่บอกแก่ผู้อื่นอันจะรับฟังเป็นพยานได้นั้น ต้องปรากฏว่าผู้ตายกล่าวในขณะที่เมื่อตนรู้ว่าไม่มีหวังรอดแน่ ซึ่งคำพิพากษานี้ได้กลายเป็นบรรทัดฐานต่อมา

ในกฎหมายลักษณะพยานของไทยไม่มีบทบัญญัติเรื่องบทคัดพยานบอกเล่าไว้ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติในเรื่องคำกล่าวของผู้ตายด้วย อย่างไรก็ตามแต่ในทางปฏิบัติศาลของประเทศไทยได้ยอมรับหลักในเรื่องนี้มาโดยตลอด ซึ่งส่วนใหญ่แล้วอธิบายตรงกันว่าคำกล่าวของผู้ตายนั้นศาลจะยอมรับฟังก็ต่อเมื่อเข้าเงื่อนไข ดังต่อไปนี้\*\*

๑. รับฟังได้เฉพาะในคดีอาญาข้อหาฆ่าคนตายโดยเจตนาหรือไม่เจตนาเท่านั้น กล่าวคือต้องนำสืบเพื่อเป็นพยานหลักฐานในคดีที่ต้องบาดเจ็บหรือถูกประทุษร้ายถึงตายเท่านั้น ซึ่งก็คือคดีอาญาฐานฆ่าคนตาย ไม่ว่าจะโดยเจตนาไม่เจตนา หรือประมาท รวมทั้งกรณีที่มีคนตายในการปล้นทรัพย์ ชิงทรัพย์ หรือวิวาทด้วย

๒. คำกล่าวนั้นรับฟังได้เฉพาะนามผู้ฆ่า สาเหตุ และพฤติการณ์แห่งการตายเท่านั้น กล่าวคือจะรับฟังแต่เฉพาะพฤติการณ์นำไปสู่ความตายเท่านั้น ถ้าเป็นเรื่องอื่นเช่น เรื่องผู้กล่าวได้พูดถึงว่าใครเป็นพ่อเด็กเพื่อจะได้ไปฟ้องให้รับเด็กเป็นบุตร เช่นนี้ศาลก็จะไม่รับฟังคำกล่าวนี้

๓. ผู้กล่าวต้องกล่าวข้อความนั้นโดยรู้ตัวว่าใกล้จะตาย และต้องตายแน่อย่างไม่มีหวังจะรอด ซึ่งเงื่อนไขในข้อนี้โจทก์ต้องนำสืบให้ศาลเห็นด้วยว่า ผู้ตายได้กล่าวในเวลา que ผู้ตายหมด

\*\* ประมุข สุวรรณศร, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน, พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสวงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๒๕), น. ๑๑๗ - ๑๑๘.

หวังที่จะมีชีวิตอยู่แล้วจริง ๆ ความรู้สึกที่ว่าต้องตายนี้คำหนึ่งถึงความรู้สึกของผู้กล่าวเป็นสำคัญ ถ้าผู้กล่าวคิดว่าตนต้องตายแน่ก็รับฟังได้ การพิสูจน์นี้มักถือเอาถ้อยคำหรือกิริยาอาการของผู้ตายนั่นเอง อาจโดยการสอบถามพยานที่พบผู้ตายก่อนตายและผู้ตายได้กล่าวคำบอกเล่าดังกล่าวไว้

๔. ผู้ตายต้องถึงแก่ความตายในเวลาต่อมาจริง ๆ แต่ในส่วนที่ว่าจะถึงแก่กรรมเมื่อนั้นไม่สำคัญ

ผู้ตายจะต้องเป็นบุคคลที่สามารถเป็นพยานได้หากรอดอยู่กล่าวคือ ถ้าโดยลักษณะในตัวของผู้นั้นไม่สามารถเข้าใจและตอบคำถามได้อยู่แล้วดังเช่นที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๙๕ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้นเพียงแต่การที่ผู้นั้นกล่าวก่อนตายไม่ทำให้คำกล่าวนั้นกลับเป็นพยานที่รับฟังได้เช่นในกรณีที่เด็กอายุ ๓ - ๔ ขวบถูกฆ่าหรือผู้ตายวิกลจริตอยู่ก่อนแล้ว อย่างไรก็ตามในขณะที่แสดงข้อความนั้นผู้ตายต้องยังมีสติรู้ผิดชอบชั่วดี ถ้าผู้นั้นขาดสติไม่รู้ผิดชอบชั่วดีหรือถูกบังคับหรือได้รับคำวิงวอนให้ใช้ถ้อยคำหรือถูกไต่สวนซักถามจนผู้ตายซึ่งกำลังป่วยหนักอยู่นั้นมีความเหนื่อยกายเหนื่อยใจจนไม่รู้หรือเกือบจะไม่รู้ถึงข้อความที่ได้แสดงออกไปนั้น ดังนี้ ข้อความดังกล่าวก็รับฟังไม่ได้ ในตำราคำอธิบายกฎหมายนั้นได้กล่าวถึงเหตุผลที่กฎหมายยอมรับฟังคำกล่าวของผู้ตายไว้ก็คือ ความจำเป็น เพราะในคดีฆาตกรรมส่วนมากผู้ที่รู้เห็นดีที่สุดก็คือตัวผู้ถูกฆ่านั่นเอง อีกประการหนึ่งเพราะคำพูดของคนที่มีสติกำลังจะตายนั้น เป็นคำพูดภายใต้ความศักดิ์สิทธิ์เช่นเดียวกับคำเบิกความที่ได้สาบานหรือปฏิญาณแล้ว คนที่หมดหวังที่จะมีชีวิตนั้นคงไม่พูดเท็จใส่ร้ายคนอื่นให้เป็นบาปกรรมติดตัวไป จึงทำให้คำกล่าวน่าเชื่อถือและรับฟังได้ นอกจากนี้ยังมีเหตุผลที่ว่าผู้ตาย



อาจเป็นประจักษ์พยานปากเดียวถ้าไม่ยอมรับฟัง คำกล่าวนี้อาจเสียความยุติธรรมได้

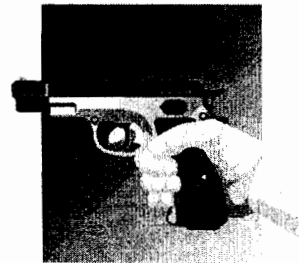
### การชั่งน้ำหนักคำกล่าวของผู้ตาย

การชั่งน้ำหนักพยานเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้น ศาลจะต้องนำพยานหลักฐานในสำนวนความชั่งน้ำหนักอีกครั้งเพื่อให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของข้อเท็จจริง โดยพิเคราะห์พยานหลักฐานไปตามหลักกฎหมายและความ เป็นไปตามธรรมชาติของพยานหลักฐานว่า สอดคล้องกับเหตุผลหรือไม่ ถูกต้องตามหลัก วิชาการหรือไม่ หรือมีเหตุสงสัยตามสมควรหรือไม่ และเพื่อความมั่นใจในข้อเท็จจริงนั้น ว่าจำเลยได้กระทำความผิดโดยปราศจากเหตุ สงสัยใด ๆ ก็ย่อมพิพากษาลงโทษจำเลย ในความผิดนั้นได้ ดังนั้น ถึงแม้จะรับฟังพยาน บอกล่ามาแล้ว แต่ว่าลำพังพยานบอกล่า เพียงอย่างเดียวนั้นไม่พอฟังที่จะลงโทษจำเลยได้ ต้องนำไปพิจารณาประกอบกับพยานหลักฐาน อื่น ๆ ในสำนวนด้วย เพื่อจะได้เชื่อมโยงให้เห็น ถึงข้อเท็จจริงของคดี

ในการชั่งน้ำหนักพยานบุคคล หรือ ที่เรียกกันว่า “การชั่งน้ำหนักคำพยาน” นั้น ประเด็นปัญหาที่สำคัญที่สุดในการพิเคราะห์ คำเบิกความของพยานบุคคลก็คือ ความ น่าเชื่อถือของคำเบิกความนั้น ซึ่งไม่มีเครื่องมือ และไม่มีผู้เชี่ยวชาญใด ๆ ที่จะช่วยวัดความ ถูกต้องของคำกล่าวของบุคคลนั้นได้ ปัญหา นี้จึงขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยของศาลโดยเฉพาะการที่ พยานจะสามารถจดจำข้อเท็จจริงได้ดีเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการ เช่น อายุ เพศ การศึกษา สติปัญญา นิสัยเฉพาะตัว ฐานะ อาชีพ ความเคยชิน ความประทับใจใน เหตุการณ์ เป็นต้น ซึ่งเหล่านี้จะช่วยให้อธิบายว่า สิ่งที่ได้จากพยานปากนี้เป็นความจริงหรือไม่ โดย ต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบหรือสิ่งแวดล้อม

ภายนอกหรือปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น ความตื่นเต้น ตกใจ ประหมา โรควัย อาการทาง จิต โอกาส และพฤติกรรม ในการเห็นมา ประกอบด้วย

ดังนั้น เห็นได้ว่าลำพังแต่คำกล่าวของ ผู้ตายเพียงอย่างเดียวนั้นไม่พอฟังลงโทษจำเลย ได้ซึ่งเท่ากับว่าคำกล่าวของผู้ตายนั้นก็ เป็นเพียง พยานหลักฐานหนึ่งในสำนวนที่สามารถเชื่อมโยง ข้อเท็จจริงต่าง ๆ หรือสนับสนุนพยานหลักฐาน อื่น ๆ ให้มีน้ำหนักน่าเชื่อมากขึ้น



### อ้างอิง

สารนิพนธ์ เรื่อง “การรับฟังคำกล่าวของผู้ตาย เป็นพยานหลักฐานในคดีอาญา, วณิชยา พ่วงเจริญ”, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

"ข้าพเจ้ารู้สึกมีความจำเป็นที่จะต้องขอความเข้าใจ  
ถึงหลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ  
ซึ่งคณะราษฎรได้ขอพระราชทานมาจาก  
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ว่าระบอบประชาธิปไตยนั้น  
เราหมายถึงประชาธิปไตยอันระบียบตามกฎหมาย  
และศีลธรรมและความซื่อสัตย์สุจริต  
ไม่ใช่ประชาธิปไตยอันไม่มีระเบียบหรือประชาธิปไตย  
ที่ไร้ศีลธรรม"



### ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี พนมยงค์

วันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ คณะราษฎรได้ทำการยึดอำนาจ การปกครองแผ่นดิน  
อย่างรวดเร็ว โดยแจ้งให้ทหารจากกรมกองต่าง ๆ ให้มาชุมนุมพร้อมหน้ากันที่ลานพระบรมรูป  
ทรงม้าและถือโอกาสประกาศเปลี่ยนแปลงการปกครองทันที โดยกองกำลังอีกส่วนหนึ่งไปเชิญ  
พระบรมวงศานุวงศ์ชั้นผู้ใหญ่หลายพระองค์มาเป็นตัวประกัน นายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้นำคณะราษฎร  
ฝ่ายพลเรือน หลังจากยึดอำนาจในกรุงเทพฯ ได้แล้ว คณะผู้ก่อการได้ส่งนายทหารเรือเป็นตัวแทนไป  
กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งเสด็จแปรพระราชฐานอยู่ที่พระราชวัง  
ไกลกังวล จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ให้ทรงทราบ และพระองค์ได้เสด็จกลับกรุงเทพฯ ได้ทรงลง  
พระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่ร่างโดย  
นายปรีดี พนมยงค์ และเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบ  
สมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลัก และมี  
พระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ ของประเทศ.



(ข้อมูลจาก <http://www.gbocities.com>)

LIART



# “ลับประต้อจีเอ็มโอ” ผ่านขุณวิจัย สกว.

ข้อมูลจาก นายอาทิตย์ เคนมี หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์  
หน้า A๘ วันอังคารที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๘ ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๗๑๔

รู้ทั้งรู้ว่าเรื่องของ “จีเอ็มโอ” เป็นประเด็นที่ล่อแหลมและเสี่ยงต่อการถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักจากมวลชนสายอนุรักษ์ รวมถึงการถูกมองด้วยสายตาที่ไม่ไว้วางใจจากประชาชนส่วนใหญ่ แต่นักวิจัยก็ยังคงมุ่งมั่นทำงานต่อไปเป็นเวลาต่อเนื่องถึง ๓ ปีเต็ม จนกระทั่งสามารถสร้าง “ลับประต้อพันธุ์ใหม่ ด้านสารกำจัดวัชพืช” เป็นผลสำเร็จ

ในความคิดของนักวิจัยที่ศึกษาเรื่องนี้ ก็กลัวอยู่เหมือนกันว่าหลังจากงานวิจัยชิ้นนี้เผยแพร่ออกสู่สาธารณชนไปแล้ว วันใดวันหนึ่งอาจจะถูกคนประท้วงหรือเข้ามารื้อถอนทำลายไว้ลับประต้อในแปลงทดลองซึ่งจริง ๆ แล้วไม่ได้มีจุดประสงค์อื่นใด นอกจากต้องการนำเสนอทางเลือกใหม่เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรไทยเท่านั้นเอง

แม้การพีรเชนตงานวิจัยชิ้นนี้ เจ้าของผลงานจะออกตัวอย่างมีอารมณ์ขันว่า นี่คือการทำลับประต้ออย่างไม่เป็นลับประต้อแต่แน่นอนว่าย่อมมีคนอีกจำนวนไม่น้อยที่อาจจะไม่เข้ากับมุขตลกของเขา

\*นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน นิติกร ๓ กลุ่มงานพัฒนา  
กฎหมาย สำนักกฎหมาย.

งานวิจัยชิ้นนี้ถือเป็นเรื่องหนึ่งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของเมืองไทย โดย **รศ.ดร. สุนีย์รัตน์ ศรีเปารยะ** จากคณะเกษตรศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลนครศรีธรรมราช เป็นผู้คิดค้นงานวิจัยเรื่อง “การทดสอบความต้านทานสารกำจัดวัชพืชกลูโฟซิเนต (Glufosinate) ในสภาพไร่ : ลักษณะทางเขตรกรรมและคุณภาพผลของลับประต้อแปลงพันธุ์” ภายใต้ทุนวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนวิจัย (สกว.) โดยสร้างลับประต้อพันธุ์ใหม่ที่สามารถต้านทานสารกำจัดวัชพืชได้

ในประเทศไทยมีไร่ลับประต้อรวมทั้งสิ้นประมาณ ๕๕๖,๐๐๐ ไร่ ให้ผลผลิตปีละ ๒,๑๖๕,๐๐๐ เมตริกตัน ถ้าเทียบกับผลผลิตของโลกจะเท่ากับ ๑๖.๑% ส่งผลให้ไทยเป็นผู้ผลิตและส่งออกลับประต้อรายใหญ่ของโลก สร้างรายได้เข้าประเทศถึงปีละ ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท

รศ.ดร. สุนีย์รัตน์ อธิบายว่า แม้ตัวเลขโดยรวมจะดูหรรษาแค่ไหนก็ตาม แต่ในความเป็นจริงเกษตรกรไทยยังต้องแบกรับปัญหาด้านต้นทุนในการผลิตที่ค่อนข้างสูงซึ่งต้นทุนที่ว่านั้นส่วนใหญ่จะหมดไปกับสารเคมีที่ใช้ในการควบคุมและกำจัดวัชพืช

การศึกษากฎหมาย



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



พบว่ากว่า ๕๐% ของต้นทุนการผลิตตกอยู่ที่การใช้ยาปราบวัชพืช ซึ่งปัจจุบันสารเคมีที่ใช้ในการควบคุมวัชพืชมีราคาสูงมาก และมีพิษตกค้างในดินสูง อีกทั้งต้องเว้นวรรคถึง ๓ ปี กว่าที่จะใช้แปลงเกษตรนี้ปลูกพืชชนิดอื่นได้ และหากใช้สารเคมีในกลุ่มกลูโฟซิเนตแอมโมเนียม (Glufosinate Ammonium) ซึ่งมีราคาสูงกว่า ก็ปรากฏว่าทำให้สับปะรดตายไปด้วย จึงเกิดคำถามว่าทำอย่างไรจึงจะได้พันธุ์สับปะรดที่สามารถต้านทานต่อสารเคมีที่มีราคาถูก หาซื้อได้ง่ายในท้องตลาดและมีพิษตกค้างในดินต่ำ นี่คือที่มาของปัญหา

การศึกษาวิจัยจึงเริ่มขึ้นโดยอาศัยเทคโนโลยีชีวภาพด้านพันธุวิศวกรรมเพื่อสร้างสับปะรดพันธุ์ใหม่ขึ้นมา โดยนำยีนจากแบคทีเรียที่ชื่อ สเตรปโตไมซิส ไฮโกรสโคปิคัส (Streptomyces Hygroscopicus) ซึ่งมีคุณสมบัติต้านทานต่อสารกำจัดวัชพืช ใส่เข้าไปในเซลล์ของใบสับปะรด กระทั่งเจริญเติบโตขึ้นเป็นสับปะรดตัดแปลงพันธุกรรม

โดยผลการทดลองปรากฏว่า สับปะรดพันธุ์ใหม่สามารถต้านทานสารกำจัดวัชพืชได้ นอกจากนี้ยังมีรสชาติและคุณภาพเทียบเท่าสับปะรดพันธุ์ต้นแบบทุกประการ

การทดลองทุกขั้นตอนเป็นไปตามแนวทางการปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยทางชีวภาพ โดยอยู่ในความดูแลของศูนย์พันธุวิศวกรรม สวทช. และกรมวิชาการเกษตร รวมทั้งคณะกรรมการด้านความปลอดภัยทางชีวภาพ ที่เข้ามาตรวจสอบอย่างเคร่งครัดตลอดการวิจัยทั้งในห้องปฏิบัติการ เรือนเพาะชำ และในแปลงทดลอง

แม้งานวิจัยชิ้นนี้จะประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย แต่สับปะรดพันธุ์ใหม่ก็ยังไม่สามารถนำไปปลูกทั่วไปได้ เนื่องจากกฎหมายไทยไม่อนุญาตให้ปลูกพืชตัดแปลงพันธุกรรมเป็นการค้า ซึ่ง รศ.ดร. สุนีย์รัตน์ ยืนยันว่า เมื่อใด

ก็ตามที่กฎหมายไทยอนุญาตให้ปลูกในเชิงพาณิชย์ได้ ก็พร้อมที่จะนำเสนอทางเลือกนี้ให้แก่เกษตรกร ส่วนสังคมจะยอมรับหรือไม่นั้น จะต้องผ่านการประเมินความปลอดภัยด้านอาหารและสิ่งแวดล้อมก่อนเพื่อเป็นหลักประกันที่จะสร้างความมั่นใจให้ผู้บริโภค

หลายฝ่ายอาจยังคงคลางแคลงสงสัยในความปลอดภัยของพีจีเอ็มโอ และกังวลถึงปัญหาการปนเปื้อนของพีจีเอ็มโอไปสู่พืชที่อยู่ใกล้เคียง ซึ่งประเด็นนี้ รศ.ดร. สุนีย์รัตน์ ให้เหตุผลว่า สับปะรดเป็นพืชที่ผสมด้วยตนเองไม่ได้ เนื่องจากไม่มีเมล็ด และจะขยายพันธุ์ได้โดยการใช้หน่อ ฉะนั้นความเสี่ยงในการปนเปื้อนไปสู่พืชชนิดอื่นจึงแทบเป็นไปไม่ได้

ทางด้าน ศ.ดร. วิชัย บุญแสง ผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ สกว. ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า การพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ ๆ เพื่อความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ของประเทศ ถือเป็นภารกิจโดยตรงของนักวิจัย เพื่อไม่ให้ประเทศไทยต้องตกขบวนเทคโนโลยี

งานวิจัยของประเทศไทยจะต้องเดินไปข้างหน้าเพราะไม่อย่างนั้นเราจะเดินตามประเทศเพื่อนบ้านไม่ทัน

เชื่อมั่นว่าในอนาคตเทคโนโลยีชีวภาพนี้จะต้องก้าวหน้าขึ้นอีกมาก ฉะนั้น นักวิจัยจึงต้องเตรียมความพร้อมอยู่เสมอ และมั่นใจว่าเป็นเทคโนโลยีที่ปลอดภัย แต่ที่สำคัญคือเราจะจะไม่ทำเกินขอบเขตนี้แน่นอน เพราะเราต้องปฏิบัติตามกรอบที่รัฐบาลกำหนดให้เท่านั้น

ศ.ดร. วิชัย เชื่อว่า การที่องค์กรอิสระต่าง ๆ ลุกขึ้นมาต่อต้านนั้น เข้าใจว่าเป็นการกระทำด้วยความบริสุทธิ์ใจและมีเจตนาดี ไม่มีผลประโยชน์แอบแฝง แต่บางครั้งอาจไม่มีข้อมูลด้านลึกในทางวิชาการจึงยากแก่การทำความเข้าใจ ฉะนั้นบทบาทของนักวิจัยจะต้องให้ความรู้แก่ประชาชน เพื่อสร้างความเข้าใจกันมากขึ้น



แม้ว่านักวิจัยไทยส่วนหนึ่งยังยืนยันที่จะสานต่อองค์ความรู้ด้านพันธุวิศวกรรมต่อไป ในขณะที่สังคมอีกส่วนหนึ่งก็ตั้งคำถามและแสดงความไม่ไว้วางใจต่อเทคโนโลยีประเภทนี้ จนเกิดประเด็นถกเถียงที่ไม่สิ้นสุด แต่อย่างน้อยบรรยากาศของการถกเถียงเช่นนี้ก็ถือเป็นกระบวนการหนึ่งที่ช่วยส่งเสริมให้สังคมเกิดการเรียนรู้เพื่อที่จะช่วยกันหาทางออกที่ดีที่สุดร่วมกัน

**คำถามแรกที่ทุกคนต้องตอบให้ได้ก็คือ “จีเอ็มโอ” เป็นทางออกสุดท้ายของมนุษยชาติจริงหรือ**

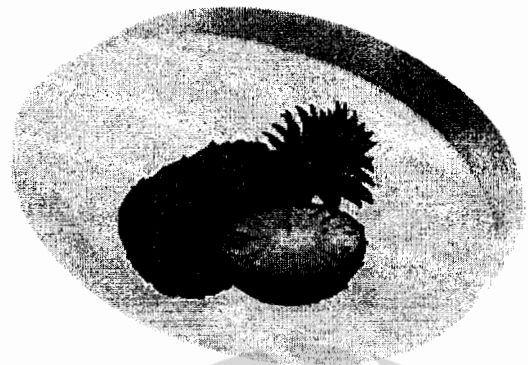
### GMOs ในสายตานักเกษตรอินทรีย์

หากเอ่ยถึง “ชาประจำ” ที่จะมาให้คำตอบอีกด้านหนึ่งของจีเอ็มโอ คงเป็นใครไม่ได้ นอกจาก **นายวิฑูรย์ เลี่ยนจำรูญ** ผู้อำนวยการองค์การความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญาไทย ซึ่งในทัศนะของเขามีข้อสงสัยอยู่ว่าเหตุใดสกวก. จึงให้ทุนสนับสนุนงานวิจัยประเภทนี้ เนื่องจากงานวิจัยเรื่องสับปะรดพันธุ์ใหม่ด้านสารกำจัดพืชนี้จะเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อบริษัทที่ขายยาปราบวัชพืชหรือไม่ เพราะโดยหน้าที่แล้วงานวิจัยควรตอบสนองต่อผลประโยชน์ของเกษตรกรมากกว่า

ประการถัดมาก็คือ ขณะนี้ไม่มีความจำเป็นใด ๆ เลยที่จะต้องทำวิจัยเรื่องสับปะรดจีเอ็มโอเพราะเป็นที่ทราบกันดีว่า ตลาดผลไม้ของเราโดยเฉพาะสับปะรดกระป๋องเป็นตลาดส่งออกที่ใหญ่มาก และเราก็ไม่ได้มีปัญหาคืออะไรเลย ดังนั้นการพัฒนาสับปะรดจีเอ็มโอขึ้นมาก็เท่ากับเป็นการทำลายตลาดที่มีอยู่ โดยเฉพาะตลาดทางยุโรป ญี่ปุ่น ฮองกง เกาหลี ซึ่งรังเกียจพืชจีเอ็มโอทั้งสิ้น และการเสี่ยงทำวิจัยโดยไม่ได้เอามาใช้ประโยชน์ เช่นนี้อาจก่อให้เกิดผลบางประการ เช่น การ

ปนเปื้อนไปสู่พื้นที่การเกษตรกรอื่น ๆ ซึ่งไม่มีใครควบคุมได้ ๑๐๐%

จึงต้องกลับมาตั้งคำถามกันใหม่ว่างานวิจัยที่เราทำอยู่นี้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของใครกันแน่ และจะทำลายอนาคตของเกษตรกรไทยด้วยหรือไม่ ส่วนเหตุผลที่ว่างานวิจัยชิ้นนี้ทำขึ้นเพื่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจึงเป็นเพียงข้ออ้างเท่านั้น เพราะงานวิจัยด้านอื่น ๆ ที่ยังขาดอยู่ก็มีหลายเรื่องที่ต้องทำ เช่น เรื่องเกษตรอินทรีย์ ซึ่งขณะนี้งานวิจัยเรื่องนี้ในประเทศไทยนับว่ายังมีน้อยมากถ้าเทียบกับงานวิจัยเรื่องจีเอ็มโอ



"ตอนที่ทำได้ตีตแต่ง ฝรั่งเขาขอเป็นผู้ร่างให้...เขาเสนอแบบ  
๓ บรรพอย่างโคตตีตแต่ง แต่ ร่างกันอยู่เป็นนานก็ยังไม่แล้วสักที  
จนกระทั่งผมกลับจากอังกฤษ ก็ยังไม่แล้ว... ผมได้อ่านร่าง  
กฎหมายแล้วรู้สึกที่ไม่เข้าใจ เขียนกฎหมายไม่กินกนกลียกกัน  
... เวลานั้นในหลวงฯ ทรงแต่งตั้งกรรมการที่เป็นเจ้านายมาเป็น  
กรรมการตรวจคัพทภาษา กรรมการทำนอ่านก็ไม่เข้าใจ  
แต่ไม่ได้ว่าอะไร ก็ในสมัยนั้นเรายังกลัวฝรั่งเตลอยู่เพราะมีอำนาจ  
มาก เมื่ออ่านไม่เข้าใจ ในหลวงท่านก็ถามผมว่าจะอย่างไร  
ที่สุดผมจึงพูดในหลวงฯ ว่าชุดนี้เห็นจะไม่ได้การ  
เห็นสมควรให้มีการเปลี่ยนแปลงกรรมการร่างใหม่ ซึ่งขั้นที่จริงแล้ว  
คนที่มาเขียนกฎหมายให้เรานั้นมีอยู่ยังไม่ถึงขั้น เวลาเขียนไป  
มันเลยไม่กินกนกลียกกัน ในที่สุดกรรมการร่างกฎหมายตีของออก  
เกือบหมด เพราะเหตุที่ร่างแล้วยุ่งกันไปหมด..."



**พระชามานวราชเสวี (ปลอด วิเชียร ณ สงขลา)**

กรรมการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ และบรรพ ๒  
อดีตประธานรัฐสภา

(แสง บุญเฉลิมวิภาส, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, ๒๕๔๑)



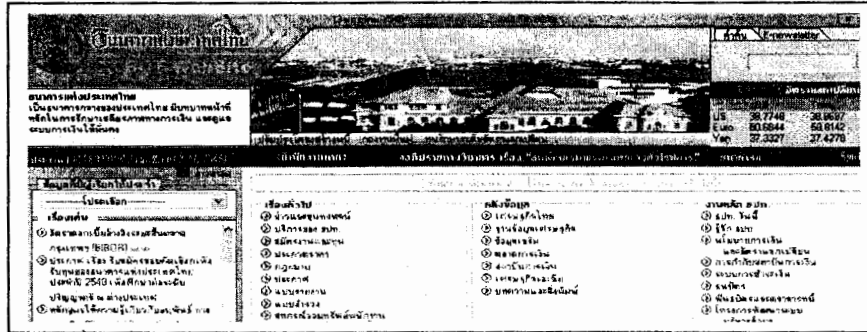
**LIRT**

Legislative Institutional Repository of Thailand



# แนะนำเว็บไซต์

นางสาวคริสฐา ดาราคร  
[karitta@parliament.go.th](mailto:karitta@parliament.go.th)



<http://www.bot.or.th/bothomepage/index/index.asp>

## ธนาคารแห่งประเทศไทย

เว็บไซต์ที่เป็นคลังสมองของธนาคารแห่งประเทศไทย ให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันการเงิน ฐานข้อมูลเศรษฐกิจ ข้อมูลเสริม ตลาดการเงิน เศรษฐกิจเอเชีย นโยบายการเงิน และอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา การกำกับสถาบันการเงิน พันธบัตรและตราสารหนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน บทความและสิ่งพิมพ์ ข่าวและสุนทรพจน์ ข้อมูลบริการของธนาคารแห่งประเทศไทย



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

## สภาทนายความ

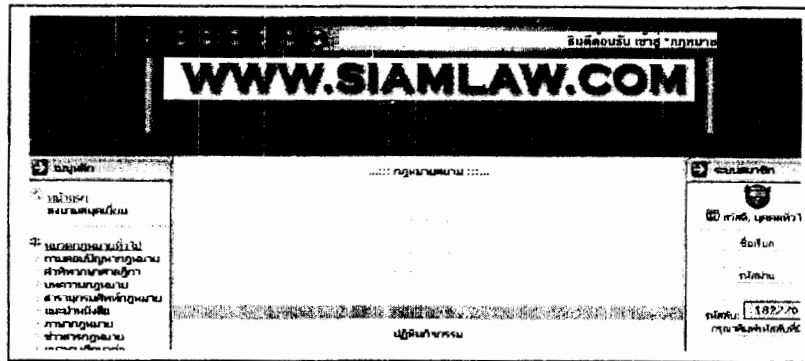
เว็บไซต์สภาทนายความ หน่วยงานด้านกฎหมายอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญหลักในการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในเว็บไซต์มีบริการข้อมูลเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา ภารกิจของสภาทนายความ กฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับทนายความ แหล่งงานด้านกฎหมาย แบบฟอร์มคำขอ/หนังสือต่าง ๆ สำนวนกฎหมาย สุภาษิตกฎหมาย ข่าวช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายที่น่าสนใจคือจะมีโปรแกรมรวมกฎหมายให้ดาวน์โหลดโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

แนะนำเว็บไซต์



# LIRT

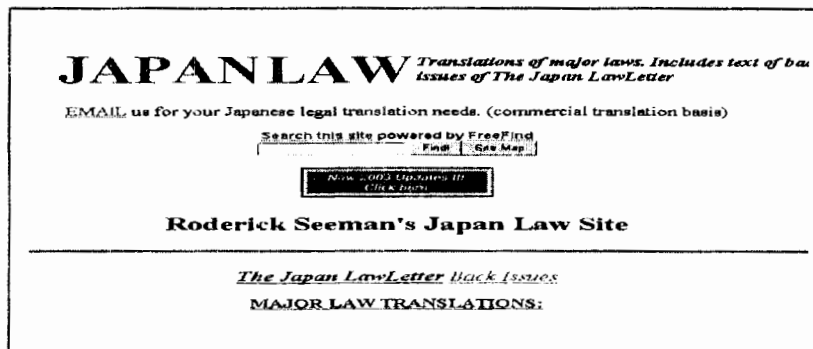
Legislative Institutional Repository of Thailand



<http://www.siamlaw.com/index.php>

กฎหมายสยาม

เว็บไซต์กฎหมายสยาม ให้บริการดาวน์โหลดกฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา บทความกฎหมาย สารานุกรมศัพท์กฎหมาย แนะนำหนังสือ ภาษากฎหมาย ข่าวสารกฎหมาย สุภาษิตกฎหมายไทย สุภาษิตกฎหมายสากล ตัวอย่างกฎหมาย รวมเว็บไซต์กฎหมาย แบบทดสอบกฎหมายเบื้องต้น ตัวอย่างการร่างคำฟ้อง คำร้อง กระหู่ถาม-ตอบด้านกฎหมาย ตารางการใช้ตำแหน่งในการขอลปล่อยชั่วคราว ย้อนรอยกฎหมายในอดีต



<http://www.japanlaw.info/>

JAPANLAW

เว็บไซต์กฎหมายญี่ปุ่น บริการค้นคว้ากฎหมายของประเทศญี่ปุ่นเป็นภาษาอังกฤษ มีบริการค้นคว้ากฎหมายในด้านการค้าการลงทุน การเงินการคลัง การธนาคาร และอื่น ๆ

แหล่งเว็บไซต์



LIART



Search Terms

Welcome to the Parliament of Canada

More Menu >>> Chamber Business • Committee Business • Bills • About Parliament • Senators and Members  
Webcast • Visitor Information • Interparliamentary Affairs • Virtual Library

<p><b>Today in Parliament</b> <b>December 1, 2004</b> <b>Chamber Business</b></p>	<p><b>Current Parliamentarians</b></p> <p> <b>Senators</b> <b>Members of Parliament</b> <b>The Canadian Ministry (Cabinet)</b> <b>Parliamentary Secretaries</b></p>	<p><b>What's New on the Site?</b></p> <p>• (November 24, 2004) <b>Explore the history of our country through</b></p>
---	---	--

[www.parl.gc.ca/common/library\\_prb.asp?Language=E](http://www.parl.gc.ca/common/library_prb.asp?Language=E)

### ห้องสมุดออนไลน์ของรัฐสภา ประเทศแคนาดา

เว็บไซต์ของรัฐสภา ประเทศแคนาดา เป็นเว็บไซต์คลังสมองด้านกฎหมายที่สำคัญของประเทศแคนาดา มีการจัดวางระบบการค้นหาข้อมูลกฎหมายที่ดีมากอีกเว็บไซต์หนึ่ง ผู้ใช้สามารถค้นคว้าข้อมูลกฎหมายได้ง่ายและสะดวกอย่างยิ่ง เพราะมีการจัดหมวดหมู่การค้นหาตามสาขากฎหมายและตามชื่อพระราชบัญญัติ โดยคำนึงถึงความถนัดของผู้ใช้บริการ ที่น่าสนใจคือ ไม่เพียงแต่จะมีตัวบทกฎหมายของประเทศแคนาดาให้ค้นคว้าเท่านั้น แต่จะมีข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการพิจารณากฎหมายอย่างครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติ เอกสารที่อธิบายให้ทราบถึงความเป็นมาของกฎหมายก่อนการประกาศใช้ และงานวิจัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายต่าง ๆ ด้วย

The UNITED KINGDOM PARLIAMENT

Home Glossary Index Contact Us Parliament Live

Search

**Welcome to the UK Parliament**

If this is your first visit to the site we recommend that you look at the [About this Site](#) page. We also have a [Useful Links](#) page, details of our [Postal Address](#) and a [Job Opportunities](#) page.

If you require information about the Government, rather than Parliament, please see our [Understanding Parliament](#) web page.

What's On  
See today's business and future events

Hangard  
Read reports of debates

Bills before Parliament

Visiting Parliament  
Frequently Asked Questions  
How Parliament Works  
Glossary

[www. Parliament.uk/index/index.cfm](http://www.Parliament.uk/index/index.cfm) รัฐสภา ประเทศอังกฤษ

เว็บไซต์ของรัฐสภา ประเทศอังกฤษ เว็บไซต์ประเทศที่เป็นต้นแบบของกฎหมาย Common Law ของประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก บริการข้อมูลข่าวสารความเคลื่อนไหว การพิจารณากฎหมายของประเทศอังกฤษ ข้อมูลเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของรัฐสภาอังกฤษ บทบาทของคณะกรรมการ การ ข้อมูลงานวิจัย บทความทางวิชาการ สื่อสิ่งพิมพ์ ร่างกฎหมาย ตัวบทกฎหมาย ของกฎหมายในสาขาต่าง ๆ โดยการจัดอย่างเป็นหมวดหมู่ตามตัวอักษรตามชื่อกฎหมาย ให้บริการดาวน์โหลดกฎหมาย และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในรูปแบบของเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ นอกจากนี้ มีบริการเชื่อมโยงไปยังเว็บไซต์อื่นที่เกี่ยวข้องด้วย

แหล่งเว็บไซต์



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



## เฉลยคำถามจุดนิติ

ข้อ ๑) ตอบ ฉบับที่ ๑

- ข้อ ๒) ตอบ ๑. พ.ร.บ. ตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗  
๒. พ.ร.บ. การลอบฆาตคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗  
๓. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖  
๔. พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕  
๕. พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๓) ตอบ พระราชบัญญัติธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕

ข้อ ๔) ตอบ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗

ข้อ ๕) ตอบ บทบาทของคณะกรรมการคัดเลือกตั้งกับการปฏิรูปการเมืองไทย





พรหมมาติ มาตาปัดโร  
ปุษพาจริยาติ วุจเจอร์

มารดาและบิดา เสมือนพรหมของบุตร  
มารดาและบิดา เสมือนบุรพาวจารย์ของบุตร

(ดอกลำดวนเป็นสัญลักษณ์ของผู้สูงอายุ)



LIRT