ทำดัชนีแล้ว

รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957 ปีที่ 49 ฉบับที่ 5 เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2544

ห.2

เรื่องเด่นในเล่ม

การเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ

การเมืองใหม่ เพื่อคนยุคใหม่

สวัสดิการสังคมไทย : บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายและทางเลือกใหม่

การหลอกลวง ผู้บริโภค โดย การขาย

การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในสหรัฐอเมริกา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการ
ในวงงานรัฐสภา และอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร กองการประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. 2450063, 2450066

สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
34 อาคารธนาคารทหารไทย (ชั้น 5 C)
ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400
โทร. 2450063, 2450066

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการรัฐสภาสาร
ไปยังฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา กองการประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือธนาณัติ
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ 10300
กำหนดออกเดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละหนึ่งร้อยแปดสิบบาท

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ เป็นของผู้เขียนแต่ละท่าน ไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการแต่อย่างใด

จัดทำขึ้นห้องสมุดรัฐสภา

ห้องสมุด
เลขที่ รธ80ส.2
14 ก.ย. 44
รัฐสภา

รัฐสภาสาร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

ที่ปรึกษา

นางศิริลักษณ์ ปั้นบำรุงกิจ
นางพรพิมล ถิรคุณโกวิท
นางสุภารัตน์ วสะภาคย์

บรรณาธิการ

นายศุภพงศ์ ขจรศิลป์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางปรียาวดี พระทอง

ผู้จัดการ

นางบุษราคำ เชาวน์ศิริ

เหรัญญิก

นางสาวสุนทร รักเมือง

กองบรรณาธิการ

นางอัจฉรา จูยืนยง
นางสาวอารีวรรณ พูลทรัพย์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายก้องเกียรติ ผือโย
นายนิธิทัศน์ องค์อศิวชัย

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว
นางภัชนี คงสมจิตต์
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวโสภี คำมัน
คอมพิวกราฟฟิคโดย องค์การค้าของคุรุสภา

พิมพ์ที่

กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวรัชนี อังตระกูล

บรรณาธิการ

บทบรรณาธิการเดือนพฤษภาคม

จากอดีตสู่ปัจจุบัน การปกครองของไทยเปลี่ยนผ่านระบบจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สู่ความเป็นประชาธิปไตย เกือบเจ็ดทศวรรษแล้วที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ได้มีการยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลายครั้ง จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสมแห่งกาลเวลาและสภาวการณ์บ้านเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 และเป็นฉบับปัจจุบัน ที่มีสาระสำคัญ คือ ส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ

รัฐสภาสารฉบับนี้ได้นำเสนอบทความที่เป็นผลพวงของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และบทความอื่นๆ ที่น่าสนใจ มาให้ท่านผู้อ่านได้ศึกษาและค้นคว้าต่อไป

บรรณาธิการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สารบัญ

รัฐสภาสาร

สารบัญ CONTENTS

1 การเมืองใหม่ เพื่อคนยุคใหม่
รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ

21 การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541
นุกูล สัญฐิติเสรี

64 สวัสดิการสังคมไทย : บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายและทางเลือกใหม่
คณะผู้วิจัย โชคชัย สุทธาเวศ
วิมภเดช พัคค์สุนทร และรุ้งตะวัน ศรีนา

89 การหลอกลวงผู้บริโภค โดยการขาย
วิชช์ จีระแพทย์

101 การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในประเทศสหรัฐอเมริกา
วิชช์ จีระแพทย์

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

"การเมืองใหม่ เพื่อคนยุคใหม่"

รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ

การจลาจลทางการเมือง 3 ครั้งในประวัติศาสตร์การเมืองไทย คือ เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 และเหตุการณ์ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 หรือที่เรียกว่า ***"พฤษภาทมิฬ"*** ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้สร้างความสำนึกให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนจำนวนหนึ่งว่า "กิจกรรมที่เรียกว่าการเมืองนั้น มิใช่เป็นภารกิจในความรับผิดชอบของผู้ที่เรียกว่า *นักการเมือง* เท่านั้น แท้ที่จริงแล้วการเมืองเป็นภารกิจที่สมาชิกในสังคมทุกผู้ทุกนาม จะต้องมีส่วนรับผิดชอบตามฐานานุรูปอย่างปฏิเสธมิได้"

ก่อนหน้านี้อาจจะกล่าวได้ว่า ประชาชนส่วนใหญ่ต่างคิดว่า "การเมืองการปกครองเป็นเรื่องของหลวงท่าน ประชาชนโดยทั่วไปมีหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่ง หรือบทบัญญัติของกฎหมายที่หลวงท่านตราขึ้นใช้บังคับ ประชาชนไม่มีสิทธิ์ที่จะแสดงความเห็นด้วยหรือคัดค้าน" ทั้งนี้ เป็นไปตามวัฒนธรรมทางการเมือง ที่เรียกว่า "ไพร่ฟ้า" แม้ประเทศไทยจะเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย มาตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แล้วก็ตาม แต่วัฒนธรรมทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย หรือที่รู้จักกันในนามของ "วัฒนธรรมทางการเมืองแบบการมีส่วนร่วม" ยังไม่เป็นที่เข้าใจ และซึมซาบกันอย่างกว้างขวางในหมู่ของสามัญชน เว้นไว้แต่ผู้ที่มีโอกาสศึกษาเล่าเรียนสูงๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านรัฐศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์บางสาขาเท่านั้น

วัฒนธรรมการเมืองแบบไพร่ฟ้าเป็นสาเหตุสำคัญ ทำให้อำนาจและบทบาททางการเมืองถูกจำกัด หรือถูกผูกขาดอยู่ในวงจำกัดของคนกลุ่มหนึ่ง ซึ่งรู้จักกันในนามของ "นักการเมือง" แต่แท้ที่จริงแล้วยังมีคนอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งมีบทบาททางการเมืองอย่างสำคัญอยู่เบื้องหลังนักการเมือง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นั่นคือ กลุ่มคนที่เรียกว่า "ข้าราชการ" จนเคยมีการกล่าวขานกันว่า "พรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุด เข้มแข็งที่สุด มีอายุยืนยาวที่สุด คือ ***"พรรคราชการ"*** เพราะข้าราชการเป็นผู้ที่มีการศึกษาดี มีประสบการณ์ในการบริหารราชการมายาวนานและต่อเนื่อง ในขณะที่นักการเมืองที่มักจะกล่าวอ้างว่าตนได้รับความไว้วางใจจากประชาชน โดยผ่านการเลือกตั้งให้มาทำหน้าที่ปกครอง อยู่ในฐานะผู้ไม่รู้จริง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องระเบียบแบบแผนในการบริหารราชการ การใช้อำนาจต่างๆ ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ทำให้นักการเมืองต้องพึ่งพาอาศัยประสบการณ์ ความชำนาญงานของข้าราชการเป็นครู หรือเป็นพี่เลี้ยงในการปฏิบัติภารกิจอันเป็นหน้าที่ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงอาจกล่าวได้ว่า แท้ที่จริงข้าราชการนั่นแหละเป็นผู้ใช้อำนาจการเมืองอย่างแท้จริง แต่กระทำในนามของนักการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องที่เรียกว่า "ประโยชน์สมพ้องกัน" ทำให้ข้าราชการและนักการเมืองต่างฝ่ายต่างร่วมกันรับประโยชน์ และทำงานร่วมกันอย่างราบรื่น แต่ถ้าเมื่อไรที่คน 2 กลุ่มนี้ มีผลประโยชน์ขัดกัน ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็จะต้องได้รับผลร้าย นั่นคือถ้าฝ่ายข้าราชการแข็งแรงกว่า มีความเป็นเอกภาพมากกว่า ฝ่ายนักการเมืองก็ต้องแพ้ภัย โดยการต้องเว้นวรรคทางการเมือง จะระยะยาวหรือระยะสั้นก็ขึ้นอยู่กับความปรารถนาของ "คณะปฏิวัติ" ที่จะยอมคืนอำนาจให้นักการเมืองในโอกาสที่เหมาะสม แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้าฝ่ายนักการเมืองเข้มแข็งกว่า ประกอบทั้งฝ่ายข้าราชการยอมสยบอยู่ใต้อำนาจ เพื่อหวังลาภสักการะ นักการเมืองก็อาจใช้ความได้เปรียบดังกล่าวกำราบให้ข้าราชการต้องยอมอยู่ใต้อำนาจ ถ้าข้าราชการแข็งข้อหรือไม่ยอมอยู่ใต้อำนาจก็ต้องแพ้ภัยตัวเอง โดยการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหน้าที่ หรือถ้าร้ายแรงก็อาจถูกข้อหาที่สมควรแก่การไล่ออก หรือปลดออกจากราชการเท่านั้น

สภาวะทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย แบบลุ่มๆ ดอนๆ ของไทยดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าเพราะกำเนิดของการเมืองระบอบประชาธิปไตยของเรา เป็นไปในลักษณะที่เรียกว่า "ชิงสุกก่อนห่าม" กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองจากระบอบเดิม คือ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ที่คนๆ เดียว หรือคนจำนวนน้อยมีสิทธิมีอำนาจปกครองคนส่วนใหญ่ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ที่ประชาชนส่วนใหญ่จะต้องมีสิทธิ มีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการปกครองตามกติกาของระบอบประชาธิปไตยอย่างกว้างขวาง โดยกระทันหัน ด้วยการปฏิวัติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475

ความสำเร็จของการเมืองระบอบประชาธิปไตย เกิดจากความรู้ความเข้าใจของพลเมืองต่อกฎ กติกา กระบวนการของการเมืองระบอบประชาธิปไตยอย่างถ่องแท้ หรือดีพอที่จะใช้สิทธิ์ทางการเมืองได้อย่างถูกต้อง และเป็นผลดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนได้อย่างถูกต้อง โดยไม่เห็นแก่อามิสสินจ้างหรือสิ่งหลอกลวงใดๆ หลักการหรือข้อเท็จจริงเช่นนี้จะเข้าใจได้โดยชัดเจนจากบันทึกเรื่อง "Democracy in Siam" ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีใจความสำคัญตอนหนึ่งว่า

Legislative Institutional Repository of Thailand

"ถ้ามีการยอมรับกันว่า วันใดวันหนึ่งเราอาจจะต้องถูกบังคับให้มีประชาธิปไตยแบบใดแบบหนึ่งในประเทศสยาม เราจะต้องเตรียมตัวของเราอย่างค่อยเป็นค่อยไป เราจะต้องเรียนรู้และให้การศึกษาแก่ตัวของเราเอง เราจะต้องเรียนและทดลอง เพื่อจะได้รู้ว่าระบอบการปกครองแบบรัฐสภา จะดำเนินไปได้อย่างไรในประเทศสยาม เราจะต้องพยายามให้การศึกษาแก่ประชาชน เพื่อที่จะให้ประชาชนมีความสำนึกทางการเมือง ที่จะตระหนักถึงผลประโยชน์อันแท้จริงเหล่านี้ (ของพวกเขา) เพื่อที่ประชาชนจะได้ไม่ถูกชักนำไปโดยพวกนักปลุกระดม หรือพวกที่ฝันหวานถึงพระศรีอาริย์ ถ้าเราจะต้องมีรัฐสภาเราจะต้องสอนประชาชนว่าจะออกเสียงอย่างไร และจะเลือกผู้แทนที่มีจิตใจฝักใฝ่กับผลประโยชน์ของพวกเขาอย่างแท้จริงอย่างไร.....มันจะเป็นการดีกว่าอย่างแน่นอน สำหรับประชาชนที่จะเริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการท้องถิ่น ก่อนที่พวกเขาจะพยายามที่จะควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทางสภา ข้าพเจ้าเชื่ออย่างจริงใจว่า ถ้าการปฏิรูปเหล่านี้ได้เริ่มใช้อย่างค่อยเป็นค่อยไปเช่นวิธีนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยสามารถจะนำมาใช้ได้โดยไม่มีผลเสียมากนัก ถ้าการทดลองนี้ล้มเหลวลงในทุกขั้นตอน เมื่อนั้นจึงจะเป็นไปได้ที่จะชักจูงให้ประชาชนเชื่อว่า ประชาธิปไตยเป็นไปไม่ได้สำหรับประเทศสยามอันตรายอยู่ที่ความไม่อดทน...."

ความในพระราชบันทึกดังกล่าว แสดงให้เห็นอย่างปราศจากข้อเคลือบแคลงสงสัยใดๆ ทั้งสิ้นว่า ความสำเร็จของระบอบประชาธิปไตยอยู่ที่การให้ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้ และฝึกฝนการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมือง ตามกฎ กติกา ของกระบวนการระบอบประชาธิปไตยอย่างดีพอเสียก่อน บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดถึงองค์กรทางการเมือง ขอบเขตอำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมือง ที่มาของบุคลากรทางการเมืองในตำแหน่งต่างๆ จะเป็นอย่างไร การปฏิบัติภารกิจทางการเมืองของบุคลากร และองค์กรทางการเมืองจะมีกติกาเป็นอย่างไร เป็นเรื่องประกอบที่มีความสำคัญรองไปจากความรู้ความเข้าใจของประชาชน ในการใช้สิทธิทางการเมืองตามแนวทาง ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานแนวทางไว้ให้ดังกล่าวข้างต้น เพราะถ้าประชาชนไม่มีโอกาสได้เรียนรู้หลักการ และกระบวนการอันเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตยอย่างถ่องแท้เสียก่อน ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยก็จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน เพราะประชาชนผู้บริสุทธิ์และไร้เดียงสาต่อเล่ห์เหลี่ยมของนักการเมือง ก็จะถูกนักการเมืองหลอกล่อใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองตามที่เข้าประสงค์

ข้อเท็จจริงดังกล่าวได้รับการพิสูจน์มาหลายครั้งหลายหน ในอายุของระบอบประชาธิปไตยของไทย ที่ถูกสร้างขึ้นอย่างชิงสุกก่อนห่ามมาเป็นระยะเกือบ 70 ปี ประชาชนถูกหลอกจากนักการเมืองที่ไม่จริงใจต่ออุดมการณ์ของระบอบประชาธิปไตยมาตลอดเวลา เหตุการณ์จลาจลทางการเมือง 3 ครั้งที่เกิดขึ้น เพราะประชาชนทนต่อการทรยศหลอกลวงของนักการเมืองไม่ได้จึงลุกขึ้นมาต่อสู้เรียกร้องสิทธิ์ที่เขาควรมีควรได้ และต้องการให้นักการเมืองเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม

Legislative Institutional Repository of Thailand

มารับผิดชอบต่อประชาชน ตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนในโอกาสต่างๆ โดยเฉพาะการหาเสียงเลือกตั้ง เพราะพฤติกรรมเลวร้ายดังกล่าว ไม่เพียงแต่จะทำให้ประชาชนสับสนว่าการเมืองระบอบประชาธิปไตยไม่เห็นจะดีกว่าการเมืองระบอบเก่าเลย ทำไมเราจึงดิ้นรนเปลี่ยนแปลงให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายเช่นนี้ หากแต่ยังสร้างความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประชาชน ประเทศชาติอย่างเหลือคณานับ แม้แต่ชีวิตและทรัพย์สินที่ต้องสูญเสียโดยการต่อสู้เรียกร้องสิทธิและความถูกต้องชอบธรรมของประชาชน ดังเหตุการณ์รุนแรงทางการเมืองที่เกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่าทุกมุมโลก ปัจจุบันเหตุการณ์ดังกล่าวกำลังเกิดขึ้นหลายแห่ง แม้ประเทศเพื่อนบ้านของเราเอง เช่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย พม่า เป็นต้น ประเทศไทยเองก็อยู่ในภาวะล่อแหลม ถ้าไม่ตระหนักถึงบทเรียนที่เคยเกิดมาแล้ว และไม่มีการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง และทันต่อเหตุการณ์ต่อไป เราจะปล่อยให้เหตุการณ์เลวร้ายดังกล่าวเกิดซ้ำแล้วซ้ำเล่า เข้าทำนองเจ็บแล้วไม่รู้จักจำไปอีกนานเท่าไร บทเรียนอันมีค่าจึงจะเกิดขึ้นในสำนึกของเราอย่างแท้จริงเสียที

ความพยายามที่จะแก้ปัญหาและปฏิรูปทางเมือง

หลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ คนรักชาติกลุ่มหนึ่งพยายามเคลื่อนไหวให้มีการแก้ไขปัญหาการเมืองที่เหลวไหล โดยอาศัยรูปแบบและโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตย แสวงหาผลประโยชน์ให้ตัวเองและพวกพ้องให้หมดสิ้นไปเสียที เพื่อจะได้วางรากฐานการเมืองใหม่ให้เป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง เป็นประชาธิปไตยโดยจิตวิญญาณ มิใช่โดยรูปแบบ หรือเฟอร์นิเจอร์ที่ดูสวยหรูเท่านั้น การเคลื่อนไหวดังกล่าวได้รับการตอบสนองจากรัฐบาล และสังคมพอประมาณ มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อทำการศึกษาว่าจะกำหนดยุทธศาสตร์และขั้นตอนในการแก้ไขปัญหา เพื่อการปฏิรูปการเมืองอย่างไร จึงจะเป็นผลดี

ผลการศึกษาของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยมีบทสรุปที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เพื่อให้รัฐธรรมนูญใหม่กำหนดกติกาที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ของวัฒนธรรมการเมืองของสังคมไทย ประกอบทั้งจะต้องกำหนดมาตรการในการแก้ปัญหาการเมืองระบบเก่าที่ไม่เหมาะสมให้หมดสิ้นไปอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะทำอย่างไร จึงจะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างสุจริตเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง มีหลักประกันว่าประชาชนจะอยู่ในฐานะที่จะใช้สิทธิจากองค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนักการเมืองที่ไม่มีอุดมการณ์ มุ่งแต่จะแสวงหาชัยชนะจากการเลือกตั้งเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงผลร้ายที่จะเกิดแก่ส่วนรวม ในการกระทำผิดดังกล่าว

นอกจากนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใหม่จะต้องมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเหมาะสม เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง มิใช่มีส่วนร่วมแต่เพียงตัวอักษร ที่เป็นบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น แต่พฤติการณ์จริงๆ แล้วไม่เป็นไปตาม

Legislative Institutional Repository of Thailand

บทบัญญัติดังกล่าว โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ในด้านการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของนักการเมือง ที่ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งให้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองแทนประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะดังกล่าว ภาษาทางวิชาการรัฐศาสตร์เรียกว่าเป็นอำนาจควบคุมตรวจสอบของประชาชน (popular control) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ที่ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย จะต้องมีบทบาทและอำนาจดังกล่าวอย่างแท้จริง และสามารถจะใช้อำนาจดังกล่าวอย่างสมเหตุสมผลและเป็นธรรม อันจะมีผลโดยตรงที่จะทำให้การเมืองการปกครองเป็นไปอย่างถูกทำนองคลองธรรม (good governance) ซึ่งจะเป็นผลดีแก่ประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวม

ขั้นตอนในการสร้างรัฐธรรมนูญ ที่มีเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมืองได้กระทำอย่างรัดกุมรอบคอบ กล่าวคือ กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประกอบด้วยสมาชิก 99 คน โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท

ประเภทแรกจำนวน 76 คน ได้รับเลือกตั้งมาจังหวัดละ 1 คน รวมทั้งกรุงเทพมหานคร 1 คน รวมเป็น 76 คน การเลือกตั้งจะให้ผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ในจังหวัดนั้นๆ เลือกผู้สมัครด้วยกันเองแล้วนำเอาผู้ได้คะแนนสูงสุด 10 ลำดับแรก เสนอให้วุฒิสภาเลือกให้เหลือจังหวัดละ 1 คน เป็น สสร. ประจำจังหวัดนั้น

ประเภทหลังจำนวน 23 คน เป็นประเภทนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ และผู้มีประสบการณ์ในด้านการเมือง การบริหารราชการ และการร่างรัฐธรรมนูญ ประเภทละไม่เกิน 5 คน เสนอต่อประธานรัฐสภา เพื่อเสนอให้รัฐสภาทำการเลือกในแต่ละสาขา ให้ได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้ คือ

สาขากฎหมายมหาชน 8 คน

สาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ 8 คน

ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 คน

สสร.ทั้งสองประเภทมาร่วมกันทำงานยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดเวลาให้แล้วเสร็จภายใน 240 วัน **โดยมีขั้นตอนสำคัญที่จะต้องนำประเด็นสำคัญที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาให้ประชาชนได้พิจารณาให้ความเห็นชอบด้วย ที่เรียกว่า "ประชาพิจารณ์"** เมื่อสสร.ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ก็เสนอให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบประธานรัฐสภาได้นำร่างรัฐธรรมนูญทูลเกล้าฯ ถวายให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช มหาราช ทรงพิจารณาเพื่อลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 คำปรารภในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีใจความสำคัญตอนหนึ่งที่ควรนำมาเผยแพร่ให้ทราบโดยทั่วกัน

Legislative Institutional Repository of Thailand

"ขอให้ปวงชนชาวไทยจงร่วมใจสมัครสโมสรเป็นเอกฉันท์ ในอันที่จะปฏิบัติตามและพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้ เพื่อธำรงคงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตย และนำมาซึ่งความผาสุกสิริสวัสดิ์ พิพัฒนชัยมงคล อเนกศุภผล สราลเกียรติยศสถาพร แก่อาณาประชาราษฎร ทั้งสยามรัฐสีมา สมดังพระบรมราชปณิธาน ปรารถนาทุกประการเทอญ"

คำปรารภดังกล่าวมิได้เขียนขึ้นตามประเพณีเท่านั้น ถ้าพิจารณาจากเนื้อหาของข้อความ ถ้าประชาชนทุกหมู่เหล่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีบทบาทหน้าที่ในการใช้รัฐธรรมนูญ ใช้รัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิบัติภารกิจทางการเมืองอย่างศรัทธา และสุจริตใจอย่างแท้จริง ปัญหาความยุ่งยากสับสนทางการเมืองก็ดี การเอาแพ้เอาชนะโดยขาดเหตุผลและความชอบธรรม ซึ่งเป็นหนทางนำไปสู่การเมืองที่เลวร้ายก็จะไม่เกิดขึ้น การปฏิรูปการเมืองก็มิใช่เป็นสิ่งเหลือวิสัยที่จะดำเนินการให้เกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรม แต่ในทางตรงข้ามถ้าบุคคลที่เกี่ยวข้องดังกล่าว มิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามคำปรารภดังกล่าว แม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะวิเศษอย่างไร การดำเนินการเมืองก็คงจะเป็นภารกิจที่ยากจะสำเร็จได้เปรียบประดุจการเข็นครกขึ้นภูเขา ตามบรรพบุรุษ

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ดังกล่าวไว้แล้วว่า คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยได้ศึกษาถึงยุทธศาสตร์ ในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่เหลวไหลในอดีต และมีข้อเสนอว่าจะต้องดำเนินการปฏิรูปการเมืองขนานใหญ่ นั่นคือจะต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองใหม่ ภายใต้หลักการว่าเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นองค์ประมุข และต้องมีการกำหนดกติกาของโครงสร้างใหม่ให้เหมาะสมรัดกุม เพื่อป้องกันการปฏิบัติการทางการเมืองที่ไม่สุจริต หรือมีเจตนาที่จะใช้อำนาจทางการเมืองแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบให้แก่ตนเอง หรือพวกพ้อง จึงเห็นสมควรสร้างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยคณะบุคคลที่เรียกว่า "สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือ สสร." ซึ่งมีจำนวนและกรรมวิธีในการได้มาซึ่งบุคคลดังกล่าว ที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น และรัฐธรรมนูญที่จะสร้างขึ้นใหม่ทั้งฉบับจะต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 240 วัน มิเช่นนั้นจะสิ้นสภาพไปโดยทันที

2. สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องร่างรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นสำคัญ

3. สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปเพื่อ "ปฏิรูปการเมือง"

Legislative Institutional Repository of Thailand

เพื่อให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสนองความต้องการในการปฏิรูปการเมือง คณะกรรมาธิการยกร่าง ซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน ได้กำหนดกรอบในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ รวม 3 กรอบ คือ

กรอบที่ 1 ว่าด้วยสิทธิ หน้าที่ และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองของพลเมือง

กรอบที่ 2 ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

กรอบที่ 3 ว่าด้วยสถาบันการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง

กรอบในการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 3 กรอบนี้ กำหนดขึ้นเพื่อให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนำไปเสนอต่อประชาชน เพื่อรับฟังความคิดเห็น และนำเอาความคิดเห็นของประชาชนมาจัดเป็นหมวดหมู่ เพื่อประกอบการพิจารณาในการจัดทำรัฐธรรมนูญต่อไป

จะเห็นได้ว่าการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำงานทุกขั้นตอนโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ความต้องการที่จะให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นสิ่งที่สามารถแก้ไขการเมืองให้ดีขึ้น และวางกำหนดกฎเกณฑ์ที่เหมาะสม สอดคล้อง รัดกุม เพื่อการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของประชาชน จะสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง

ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีบทบัญญัติให้เกิดสิ่งใหม่ๆ ขึ้นมาหลายประการ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมืองนั่นเอง หลักการและสถาบันใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญนี้ มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดให้มีองค์กรอิสระ เพื่อทำหน้าที่ในด้านการควบคุมตรวจสอบที่จำเป็น เพื่อให้สถาบันการเมืองและนักการเมืองได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง ในแนวทางที่ถูกที่ควร องค์กรอิสระดังกล่าวได้แก่

1.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ประกอบด้วยสมาชิก 5 คน เป็นประธาน 1 คน พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และดำรงตำแหน่งได้ครั้งเดียว ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 137, 139 ส่วนขั้นตอนในการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 138

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ควบคุม และดำเนินการหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และให้มีอำนาจอื่นที่เกี่ยวข้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 145

Legislative Institutional Repository of Thailand

1.2 **ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** มีจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้ และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐวิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา

(1) พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็น และข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา และรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ยังกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) ข้างต้น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาเสนอ ตามวรรคหนึ่งโดยมิชักช้า

1.3 **คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน** ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ที่มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งวาระเดียว

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 200

1.4 ศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก 14 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 5 คน

(2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวน 5 คน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวน 3 คน

ให้ผู้ได้รับเลือกข้างต้นประชุม และเลือกกันเอง ให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ผู้ทรงคุณวุฒิประเภท (3) และ (4) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 256

การสรรหาและเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประเภท (3) และ (4) ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 257

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 257

วาระการดำรงตำแหน่งของประธานและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการ เช่น

(ก) อำนาจที่จะวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

Legislative Institutional Repository of Thailand

แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ แต่ข้อความดังกล่าวมิใช่สาระสำคัญ ให้ข้อความที่ขัดแย้งนั้นเป็นอันตกไป ส่วนที่เหลือที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

(ข) ในกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติของกฎหมายใดบังคับแก่คดีใด ให้ศาล....หรือข้อความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา 6 (คือขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของกฎหมายนั้นย่อมใช้บังคับมิได้) และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว

(ค) ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

1.5 ศาลปกครอง

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาท ระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน ระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำ หรือละเว้นการกระทำ ที่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ศาลปกครอง ประกอบด้วยศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น จะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

ศาลปกครองสูงสุด ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ และได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน จึงนำความกราบบังคมทูลแต่งตั้ง

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ประกอบด้วย

(1) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธานกรรมการ

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 9 คน ซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครอง และได้รับเลือกจากตุลาการศาลปกครองด้วยกัน

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภา 2 คน และจากคณะรัฐมนตรี 1 คน คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และวิธีการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ

1.6 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.)

ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีก 8 คน พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 256 (เช่นเดียวกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ) การสรรหาและการเลือกกรรมการ ปปช. ดำเนินการตามขั้นตอนเช่นเดียวกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

กรรมการ ปปช. มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวน พร้อมทั้งนำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา ตามมาตรา 305

(2) ไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 308

(3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) ตรวจสอบความถูกต้อง และความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง ตามมาตรา 291 และมาตรา 296 (ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบัญญัติไว้ด้วย)

Legislative Institutional Repository of Thailand

คณะกรรมการ ปปช. อาจถูกวุฒิสภาใช้อำนาจตรวจสอบ เพื่อปลดออกจากตำแหน่งได้ โดยกระทำผิดและถูกกล่าวหาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 299 และ 300 และมติของวุฒิสภาดังกล่าว ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

1.7 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีก 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่นๆ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

2. บทบัญญัติกำหนดให้ประชาชนใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบ (popular control)

รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองได้มีบทบัญญัติให้ประชาชนมีบทบาทในการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ในลักษณะสำคัญที่ควรพิจารณา 2 ประการคือ

2.1 บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 เพื่อถอดถอนบุคคล ตามมาตรา 303 (ซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

โดยกล่าวหาว่าบุคคลดังกล่าวมีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับเรื่องดังกล่าวแล้ว ให้ส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว

เมื่อไต่สวนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุแห่งการนั้น

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

ในกรณีที่คณะกรรมการ ปปช. เห็นว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องข้อใดเป็นเรื่องสำคัญ จะแยกทำรายงานเฉพาะข้อนั้นส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาก่อนก็ได้

ถ้าคณะกรรมการ ปปช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้ และให้ประธาน ปปช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อดำเนินการตามมาตรา 306 (คือประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาลงมติว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดหรือไม่ การลงมติในกรณีนี้ของวุฒิสภา ต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภา) และอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

2.2 รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายได้ โดยมีสาระสำคัญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 170 ดังนี้

"ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญนี้ (หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 ว่าด้วย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) คำร้องตามวรรคแรกต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย"

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง ได้บัญญัติให้มีองค์กรอิสระขึ้นมา 7 องค์กร โดยแต่ละองค์กรมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ และเป็นประโยชน์ต่อการจะดำเนินการทางการเมืองทุกขั้นตอนให้เป็นไปโดยถูกต้อง สุจริตและเที่ยงธรรม ยิ่งไปกว่านั้น องค์กรอิสระดังกล่าวยังมีอำนาจที่จะควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติภารกิจทางการเมืองของนักการเมือง และข้าราชการระดับสูงทุกตำแหน่งให้เป็นไปอย่างถูกทำนองครองธรรม ถูกกฎหมาย ระเบียบแบบแผนอย่างแท้จริง บุคคลดังกล่าวผู้ใดมีพฤติการณ์ที่ไม่สุจริต หรือร่ำรวยผิดปกติ หรือจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หรือจงใจที่จะกระทำการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมาย บุคคลที่มีพฤติการณ์ดังกล่าวย่อมถูกดำเนินการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามขั้นตอน และกระบวนการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้

ส่วนการบัญญัติให้ประชาชนมีบทบาท มีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจควบคุมตรวจสอบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 ย่อมแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญนี้มีเจตนารมณ์ที่จะทำการเมืองให้ดีขึ้นอย่างจริงจัง

ไม่เพียงแต่รัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติในสาระสำคัญ 2 ประการดังกล่าวข้างต้น คือการสร้างองค์กรอิสระที่จำเป็น ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบให้การบริหารกิจการ ทั้งในด้านการเมืองและการปกครอง ให้เป็นไปในลักษณะที่เรียกว่า "good governance" หรือ "ธรรมาภิบาล" และบัญญัติให้ประชาชนมีบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญนี้ยังได้กำหนดเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง และบทบาทอำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองที่สำคัญที่ควรกล่าวถึง ดังต่อไปนี้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

1. สถาบันนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา
2. สถาบันบริหาร หรือคณะรัฐมนตรี

สถาบันนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา

ประกอบด้วยสภา 2 สภา คือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร

1.1 **วุฒิสภา** ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ครั้งแรก ในประวัติศาสตร์การเมืองของไทย ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ซึ่งแต่เดิมสมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี หรืออาจจะมีผู้ที่นายกรัฐมนตรีไว้วางใจ ขอคำแนะนำปรึกษา เพื่อประกอบการพิจารณาแต่งตั้ง

วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญอย่างไม่เคยมีมาก่อน กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอาจสรุปได้ดังนี้ คือ

1.1.1 อำนาจในการกลั่นกรองกฎหมาย ให้เกิดความถูกต้องชัดเจน เป็นธรรมและเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมอย่างแท้จริง เพราะสมาชิกวุฒิสภาต้องเป็นกลางทางการเมือง และมีวิสัยทัศน์ และเกียรติประวัติอันดีงาม

1.1.2 อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

1.1.3 อำนาจในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง และถอดถอนประธานคณะกรรมการ และกรรมการขององค์กรอิสระต่างๆ ทั้ง 7 องค์กรที่กล่าวมาข้างต้น อำนาจประการนี้มีความสำคัญต่อกระบวนการการเมือง ในยุคปฏิรูปเป็นอย่างมาก เพราะบุคลากรขององค์กรอิสระ ซึ่งมีบทบาทความรับผิดชอบที่สำคัญ ต่างได้รับการพิจารณากลั่นกรองเป็นอย่างดี ทำให้องค์กรดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพเป็นอย่างดี

1.1.4 อำนาจในการควบคุมตรวจสอบและถอดถอนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 303 – 307 เป็นอำนาจที่มีความสำคัญมาก เพราะอำนาจนี้นอกจากจะใช้สำหรับการตรวจสอบว่าบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา 303 กำหนดไว้ว่าถ้ามีพฤติกรรมร่ำรวยผิดปกติก็ดี หรือจงใจใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายก็ดี วุฒิสภามีอำนาจที่จะพิจารณาและลงมติถอดถอนบุคคลดังกล่าวให้พ้นจากตำแหน่งได้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 306

กล่าวโดยสรุป สถาบันวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ถือได้ว่าเป็นสถาบันด้านนิติบัญญัติที่มีบทบาทและอำนาจที่จะอำนวยประโยชน์ให้เกิดการปฏิรูปการเมืองอย่างจริงใจ

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

1.2 **สภาผู้แทนราษฎร** ประกอบด้วยสมาชิกที่ประชาชนเลือกตั้งโดยตรงจำนวน 500 คน โดยแบ่งเป็น 2 จำพวก คือ

1.2.1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากเขตเลือกตั้ง จำนวน 400 คน โดยแบ่งออกเป็นเขตเลือกตั้ง 400 เขต แต่ละเขตประชาชนเลือกผู้แทนได้ 1 คน ซึ่งเป็นไปตามหลักความเสมอภาคในการเลือกตั้ง (One man One vote) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของสิทธิเลือกตั้งในสังคมที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทนี้จะทำหน้าที่ดูแลและรับปัญหาของราษฎรในการเลือกตั้งของตนมาเสนอให้รัฐบาลพิจารณาแก้ไข

1.2.2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากระบบบัญชีรายชื่อ (Party List) จำนวน 100 คน โดยพรรคการเมืองต่างๆ จะพิจารณาผู้สมัคร ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อจากสมาชิกที่มีคุณลักษณะพิเศษ เช่นเป็นผู้ชำนาญการด้านใดด้านหนึ่งเป็นพิเศษที่สามารถจะรับผิดชอบบริหารงานในตำแหน่งรัฐมนตรีที่ตนมีความชำนาญพิเศษได้ ผู้สมัครประเภทนี้อาจจะขาดทักษะหรือความสามารถในการพบปะหาเสียงกับประชาชนเฉกเช่นผู้สมัคร ส.ส. ในระบบเขตเลือกตั้ง แต่สังคมต้องการให้คนมีความชำนาญพิเศษประเภทนี้ได้มีบทบาท มีโอกาสเข้ามาทำงานทางการเมืองมากขึ้น เพื่อเขาจะได้ใช้ความรู้ความสามารถพิเศษดังกล่าวให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ ไม่ว่าในฐานะรัฐมนตรี หรือตำแหน่งการเมืองอื่นๆ ที่เหมาะสม

ผู้มีส่วนร่างรัฐธรรมนูญได้ยืนยันเป็นเสียงเดียวกันว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้ส.ส. จากระบบบัญชีรายชื่อดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมากกว่า ส.ส. ในระบบเขตเลือกตั้ง ดังจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดว่า ถ้า ส.ส. จากระบบบัญชีรายชื่อได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจะพ้นจากตำแหน่ง ส.ส. แต่ไม่ต้องเลือกตั้งซ่อม ให้เลื่อนผู้มีรายชื่อในลำดับต่อไปในพรรคเดียวกันขึ้นมาเป็น ส.ส. แทน แต่ถ้าเป็น ส.ส. ในระบบเขตเลือกตั้ง ต้องเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งอาจจะเป็นผู้สมัครพรรคอื่นได้รับชัยชนะก็ได้ กรณีเช่นนี้อาจมีผลกระทบต่อจำนวนเสียงสนับสนุนของ ส.ส. สังกัดพรรครัฐบาลก็ได้

ข้อดีอีกประเภทหนึ่งที่รัฐธรรนูญบัญญัติไว้ในมาตรา 204 ที่ว่า "นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้" ก็คือ ทำให้เกิดการแบ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน ทำให้เกิดผลดีแก่งานในความรับผิดชอบผู้เป็นรัฐมนตรีจะได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรัฐมนตรีให้เต็มที่และเต็มเวลา ไม่ต้องพะวักพะวง กับงานในหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกต่อไป รวมทั้งการแก้ตัวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกันด้วยว่าสาเหตุที่ขาดการประชุมสภาจนองค์ประชุมไม่ครบ เป็นเพราะติดภารกิจของตำแหน่งรัฐมนตรี

Legislative Institutional Repository of Thailand

2. ฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญปัจจุบัน กำหนดตั้งสถาบันบริหารที่แตกต่างไปจากเดิมหลายประการ ดังต่อไปนี้

2.1 จำนวนรัฐมนตรีลงมติจากเดิม 49 เหลือเพียง 35 คน จำนวนรัฐมนตรีที่ลดลง อาจจะเห็นว่าเป็นผลร้ายพราะเหลือผู้รับผิดชอบบริหารงานของชาติน้อยลง อาจทำงานไม่ทันหรือรัฐมนตรีที่มีอยู่ต้องรับภาระหนักเกินไป ความเห็นดังกล่าวอาจมีเหตุผลอยู่บ้าง แต่ได้พิจารณาให้ลึกซึ้งการมีจำนวนรัฐมนตรีที่น้อยลงน่าจะเป็นผลดีทั้งด้านการเมือง และด้านการปฏิบัติการมากกว่า

ผลดีด้านการเมืองก็คือ ทำให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการเลือกเฟ้นคนไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จะต้องพิจารณาเลือกคนที่มีความรู้ความสามารถอย่างเหมาะสมกับตำแหน่งอย่างแท้จริงมิใช่พิจารณาจากเหตุผลทางการเมืองเหมือนในอดีตที่ผ่านมา เช่นการเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมือง การเป็นนักการเมืองอาวุโส การเป็นผู้มีคุณูปการต่อพรรคการเมือง หรือคำนึงคุณสมบัติที่ไม่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือสารบบของการเมืองแบบใดๆ ที่เรียกว่า "ระบบโควต้า" เป็นต้น ทำให้การอ้างเหตุผลเพื่อช่วงชิงตำแหน่งรัฐมนตรีจำกัดลง ทำให้ผู้มีอำนาจเลือกบุคคลดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีสามารถให้หลักการและเหตุผลอันชอบธรรมได้ อันจะเป็นประโยชน์ที่ได้คนที่มีความรู้ความสามารถอย่างเหมาะสมมารับผิดชอบในฐานะรัฐมนตรี

ผลดีในด้านปฏิบัติการได้แก่ การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ การที่คณะรัฐมนตรีมีจำนวนน้อยลง ทำให้องค์ประชุมมีขนาดกะทัดรัด การประชุมปรึกษาหารือทำได้ง่ายขึ้น ประกอบทั้งบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งรัฐมนตรี อย่างแท้จริงว่าหน้าที่ความรับผิดชอบในฐานะรัฐมนตรีควรจะมีขอบเขตแค่ไหนเพียงใด หรือร้ายไปกว่านั้น ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารราชการอันเป็นหน้าที่ ประกอบทั้งมีเจตนาไม่สุจริตแฝงเร้นอยู่แล้ว ยิ่งสร้างผลร้ายให้แก่การบริหารราชการของรัฐบาลเหลือคณานับ

2.2 การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกันนั้น นอกจากเป็นผลดีในการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน ทำให้การทำงานแต่ละฝ่ายมีขอบเขตที่ชัดเจน เป็นผลดีแก่ประสิทธิภาพของงาน

2.3 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามมาตรา 303 จะเกิดผลดีที่ทำให้รัฐมนตรีแต่ละท่านต้องปฏิบัติงานในหน้าที่ด้วยความระมัดระวังรอบคอบ ใช้อำนาจโดยความถูกต้องชอบธรรม เพราะถ้ารัฐมนตรีคนใดมีพฤติกรรมเข้าข่ายที่รัฐธรรมนูญมาตรา 303 บัญญัติไว้ ท่านจะถูกตรวจสอบอย่างถี่ถ้วน และเมื่อถูกตรวจสอบ รัฐมนตรีผู้นั้นก็จะต้องเว้นวรรคการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรัฐมนตรีจนกว่ากระบวนการตรวจสอบจะเสร็จสิ้นลง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

2.4 การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดได้รับเลือกให้มาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จะต้องพ้นสภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและถ้ารัฐมนตรีผู้นั้นมีพฤติกรรมที่ไม่ดี ถูกตรวจสอบตามมาตรา 303 ก็ดี หรือนายกรัฐมนตรีใช้อำนาจถอดถอนผู้มีพฤติกรรมไม่โปร่งใสออกจากตำแหน่ง นอกจากจะทำให้รัฐมนตรีนั้นเสื่อมเสียชื่อเสียงแล้ว ยังมีผลให้รัฐมนตรีผู้นั้นอยู่ในฐานะ "ผู้ตกงาน" โดยสมบูรณ์ เพราะไม่มีฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรองรับเหมือนแต่ก่อน ผลของบทบัญญัติข้อนี้ทำให้พิจารณาได้ว่า นายกรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน มีอำนาจอันศักดิ์สิทธิ์พอสมควรที่จะปกครองบังคับบัญชา รัฐมนตรีร่วมคณะของท่านให้ประพฤติปฏิบัติตัวอยู่ในกรอบที่ถูกต้องเหมาะสม อันจะเป็นผลดีแก่งานของคณะรัฐมนตรีโดยภาพรวม

การเมืองใหม่ที่เกิดจากการปฏิรูปการเมือง

ดังได้กล่าวมาแต่ตอนต้นแล้วว่า สังคมไทยต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้เป็นการเมืองใหม่ที่ดีขึ้น เพื่อความมั่นคงของประเทศชาติและความอยู่ดีกินดีของประชาชนจึงได้มีการดำเนินการเพื่อการทำการเมืองให้ดีขึ้นเป็นขั้นตอน ตั้งแต่การบัญญัติรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เพื่อกำหนดกฎ กติกาทางการเมืองที่ดี สอดคล้องกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยสากลและวัฒนธรรมสภาพแวดล้อมของสังคมไทย กำหนดองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการ ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองให้อยู่ในกรอบที่ถูกที่ควร กำหนดสถาบันทางการเมืองและขอบเขตการใช้อำนาจของสถาบันดังกล่าวที่เหมาะสม กำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองดังกล่าวให้สามารถตรวจสอบและประสานการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ดังได้นำเอาหลักการอันเป็นจุดเด่นมาแสดงให้เห็นข้างต้นแล้วนั้น ประเด็นสุดท้ายของงานชิ้นนี้คือ การเสนอแนะเพิ่มเติมว่า ควรมีการดำเนินด้านใดเสริมเพื่อให้การปฏิรูปการเมืองหรือการทำการเมืองให้ดีขึ้นเกิดผลในเชิงรูปธรรมอย่างแท้จริง

ก่อนอื่นขอกำหนดความหมายของคำว่า "การเมืองที่ดีอันเกิดจากการปฏิรูปการเมือง" ก่อนเพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน

คำว่า "การเมือง (Politics)" ได้มีผู้นิยามไว้มากมายหลายนิยามด้วยกัน จะขอยกนิยามที่ชัดเจนและความแตกต่างกันสัก 2 นิยามมาเสนอไว้ ณ ที่นี้คือ

"การเมือง" เป็นเรื่องของการ**ใช้อำนาจในการแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคมโดยส่วนรวม โดยมีเอกสิทธิ์ในการใช้บังคับเพื่อให้เป็นไปตามนั้น**" (David Easton)

และ

"การเมือง" คือการดำเนินการ อย่างมีเล่ห์เหลี่ยม หรือด้วยการทุจริตคดโกง เพื่อชัยชนะในการสมัครรับเลือกตั้งทางการเมือง (Webster's new International Dictionary)

Legislative Institutional Repository of Thailand

คำนิยามคำว่า "การเมือง" สองนิยามที่นำมาเสนอนี้อาจกล่าวได้ว่า "การเมืองนั้นมี 2 ด้าน คล้ายธนบัตร หรือเหรียญกษาปน์ ซึ่งมี 2 หน้า การเมืองก็เช่นเดียวกันคือการเมืองด้านดี และการเมืองด้านเลว ดังคำนิยามข้างต้น การเมืองดีเป็นการเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ การดำเนินกิจการต่างๆ ในทางการเมืองคำนึงถึงผลประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นที่ตั้งอย่างที่เรียกว่า Politics of responsibility อีกแบบหนึ่งเป็นการเมืองที่มุ่งหวังหาผลประโยชน์ของตนเอง หรือพวกพ้องเป็นที่ตั้ง มีทัศนคติต่อฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับตนเป็นศัตรูที่จะต้องหักโค่นหรือประหัตประหารกันให้สูญสิ้นไป เพื่อมิให้เป็นเสี้ยนหนามกีดขวางการดำเนินการทางการเมืองของฝ่ายตน การเมืองแบบหลังเป็นการเมืองที่ขาดความรับผิดชอบมุ่งหน้าที่จะต่อสู้โค่นล้มฝ่ายตรงข้ามโดยขาดเหตุผลและความชอบธรรมที่เรียกว่าเป็นการเมืองแบบ Politics of irrespositrility or politics of opposition

เมื่ออธิบายความหมายของ "การเมือง" แล้ว คำต่อไปที่ควรจะรู้ความหมายที่ชัดเจน คือ คำว่า "ปฏิรูป" คือการเปลี่ยนแปลงในระบบหรือรูปแบบการเมืองของเก่า โดยครบถ้วนสมบูรณ์ เช่น การปฏิรูปการเมืองของอังกฤษเมื่อปี ค.ศ. 1688 หรือการปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1789 เป็นต้น

เอกสารของสสร.ได้ให้คำอธิบายคำว่า "ปฏิรูป" ว่า "คือการกำหนดโครงสร้างและระบบใช้อำนาจเสียใหม่ เพื่อให้ประชาชนได้มีอำนาจตรวจสอบอย่างแท้จริง อันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจการปกครองบ้านเมือง แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องในทางที่มิชอบ หรือทุจริตด้วยประการใดๆ ดังนั้น การปฏิรูปการเมืองจึงเป็นการปฏิรูปที่มีพื้นฐานมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ในกระบวนการทางการเมืองทุกขั้นตอน และจากประชาชนทุกระดับชั้นในสังคม โดยนัยที่ว่านี้การปฏิรูปการเมืองที่จะบรรลุผลสำเร็จอย่างแท้จริง จึงมิใช่เป็นการพยายามทำคนเลวให้เป็นคนดี แต่เป็นการหาทางป้องกันมิให้คนชั่ว คนเลวมีโอกาสมีอำนาจปกครองบ้านเมืองอีก โดยความร่วมมือร่วมใจของคนไทยทั้งชาตินั่นเอง"

จากคำจำกัดความและความหมายโดยสังเขปของคำว่า "ปฏิรูป" ข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปการเมือง เป็นกิจกรรมที่มีขอบเขตกว้างขวาง เกี่ยวข้องกับการกระทำหลายด้าน และเกี่ยวข้องกับคนทุกคนที่มีส่วนร่วมอย่างเข้าใจและเสียสละ ความสำเร็จจึงจะเกิดขึ้น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ การกำหนดกติกา และสถาบันการเมืองที่เหมาะสม การจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบที่รัดกุม เป็นอุปกรณ์ส่วนหนึ่งที่จะสร้างความสำเร็จในการปฏิรูปการเมืองให้เกิดขึ้น แต่ความสมบูรณ์ของการปฏิรูปจะเกิดขึ้นไม่ได้เลยถ้าเราไม่ตระหนักถึงสัจจธรรมในพุทธศาสนาที่สอนว่า สรรพสิ่งในโลกจะต้องประกอบด้วย "รูปแบบและเนื้อหาสาระ" จึงจะมีความครบถ้วนสมบูรณ์ พระธรรมปิฎก (ประยุทธ ปยุตโต) กล่าวว่า "ประชาธิปไตยที่เราพูดถึงกันนั้น โดยมากมักจะนึกถึงในเรื่องของรูปแบบ รูปแบบที่เป็นรูปธรรม หรือระบบ เช่นนึกกันว่าจะต้องมีรัฐสภา จะต้องมีคณะรัฐมนตรี จะต้องมีศาลอะไรต่างๆ ที่เราเรียกว่าอำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ

Legislative Institutional Repository of Thailand

นึกว่าจะต้องมีจำนวนผู้แทนราษฎรเท่านั้น เท่านี้ ฯลฯ เรื่องรูปธรรมหรือรูปแบบนี้คิดกันมาก แต่สิ่งสำคัญมากที่ไม่ควรมองข้าม ก็คือ สิ่งที่เรียกว่า "สารธรรม"

เนื้อหาสาระหรือสารธรรมของประชาธิปไตย ซึ่งเป็นตัวนามธรรมนี้เป็นเนื้อเป็นตัวแก่น ถ้าไม่มีเนื้อหาไม่มีแก่นสารอยู่แล้ว รูปแบบก็จะไม่มีความหมาย เพราะฉะนั้นผู้ต้องการประชาธิปไตยจะต้องคิดพิจารณาให้ลึกซึ้งลงไป ถึงเนื้อหาสาระของประชาธิปไตยด้วย มิใช่จะนึกถึงเพียงแค่รูปแบบ ถ้าวนเวียนแค่รูปแบบ ประชาธิปไตยก็คงก้าวหน้าไปด้วยดีไม่ได้"

"ในเรื่องประชาธิปไตยนี้ก็เหมือนกัน ต้องมีทั้งรูปแบบและเนื้อหาสาระ สิ่งที่เราชอบพิจารณาเห็นกันมาก ก็คือ เรื่องรูปแบบ ซึ่งเรายอมรับว่าสำคัญเหมือนกัน แต่ที่สำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือทำอย่างไรจะให้รูปแบบนี้คงไว้ซึ่งเนื้อหาสาระด้วย ให้เนื้อหามีอยู่ในรูปแบบ ไม่ใช่มีแต่รูปแบบหรือเปลือกร่างที่ว่างเปล่า หรือแม้แต่มีแต่เนื้อเน่าหรือเนื้อปลอม อันนี้คือเรื่องสำคัญต้องคิดกันให้หนัก ฉะนั้น การพิจารณาประชาธิปไตยนั้นจะมองเฉพาะรูปแบบไม่เพียงพอ เนื้อหาสาระเป็นเรื่องสำคัญมาก การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นมีเนื้อหาสาระของมัน และเนื้อหานั้นมีส่วนประกอบหลาย อย่างหลายประการ"

สัจจธรรมที่พระธรรมปิฎกกล่าวไว้ข้างต้นเป็นเรื่องที่สำคัญมาก และเป็นการเข้าใจถึงแก่นแท้ของหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ จะต้องมีส่วนประกอบสำคัญ 2 ส่วน คือ รูปแบบ จะมีรัฐสภาอย่างไร มีรัฐบาลอย่างไร คุณสมบัติของนักการเมืองควรเป็นอย่างไร การควบคุมตรวจสอบที่ดีควรมีรูปแบบ หลักการอย่างไร และอีกส่วนหนึ่งคือเนื้อหาสาระ คือความเข้าใจในแก่นแท้ของระบอบประชาธิปไตยที่ว่า ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างอิสระ นักการเมืองต้องซื่อสัตย์ต่อกฎ กติกาอย่างจริงใจ ไม่บิดเบือน ไม่ตะแบง แสวงหาผลประโยชน์ ประชาชนจะต้องรู้จักคิดเรื่องต่างๆ ที่มากระทบอย่างมีเหตุผล และไม่ลำเอียงเห็นแต่ผลประโยชน์ของตนเองเป็นสำคัญ และต้องถือเป็นหน้าที่ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างรับผิดชอบ

ทุกวันนี้ แม้จะมีการปฏิรูปประชาธิปไตยในส่วนแรก คือ รูปแบบ โครงสร้างอย่างกว้างขวางจริงจัง แต่การปฏิรูปในส่วนที่สอง คือ เนื้อหาสาระ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตยยังไม่มากพอและถูกทาง ดังนั้น จึงปรากฏภาพความไม่สมประกอบของการปฏิรูปการเมืองจากการเลือกตั้งครั้งสำคัญ ที่เรามีรัฐสภาใหม่ มีสมาชิกที่มีคุณสมบัติใหม่ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญใหม่ แต่นักการเมืองและผู้เลือกตั้งส่วนหนึ่งยังไม่ได้รับการปฏิรูปหรือปฏิรูปในส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระไม่ทันกับการปฏิรูปในด้านรูปแบบและโครงสร้าง จึงทำให้เกิดความโกลาหลวุ่นวายขึ้นหลายบ้านหลายเมืองต้องเลือกตั้งใหม่ หลายบ้านหลายเมืองยังวุ่นวายไม่เสร็จสิ้น และอีกหลายบ้านหลายเมืองต้องเสียหายทรัพย์สินเงินทองรวมทั้งชีวิตของผู้คนไปโดยความโง่เขลาเบาปัญญาอันเกิดจากการไม่ได้มีการปฏิรูปประชาธิปไตยในส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระอันเป็นส่วนที่สำคัญกว่ารูปแบบที่ได้มีการลงทุนปฏิรูปอย่างมโหฬาร เปรียบประดุจกับเศรษฐีที่ต้องการบ้านที่มีความโอ่อ่าทันสมัย ประกอบด้วยเครื่องใช้ไม้สอย ทุกส่วนของบ้านหรูหราทันสมัย แต่ตนเองไม่ได้เรียนรู้ที่จะ

Legislative Institutional Repository of Thailand

ใช้อุปกรณ์ที่หรูหราทันสมัยดังกล่าว ในที่สุดก็ใช้ไม่เป็นหรือไม่สามารถจะใช้ให้เกิดประโยชน์โดยสมบูรณ์ที่อุปกรณ์เหล่านั้นจะอำนวยให้ได้ ก็เป็นเรื่องที่ไม่คุ้มค่าไม่สมประโยชน์ที่ต้องลงทุนซื้อหาอุปกรณ์ที่แสนแพงมาให้รกบ้าน แต่ไม่สามารถจะใช้ประโยชน์ได้เต็มที่

ผู้ใหญ่คนหนึ่งเล่าให้ฟังว่า ท่านซื้อโทรศัพท์มือถือมาใช้เครื่องหนึ่ง ราคาแพง โทรศัพท์เครื่องนี้ไฮเทคมาก มีโปรแกรมทำงานได้มากมาย เช่น ทำธุรกรรมกับธนาคาร จองตั๋วหนัง ฟังเพลง ฟังข่าวจากวิทยุ ฯลฯ แต่ท่านใช้โปรแกรมเหล่านั้นไม่เป็น ทำได้แต่โทรศัพท์เข้า–ออก ซึ่งก็ยังดีที่ยังโทรศัพท์เข้า–ออกเป็น สภาพเช่นนี้ฟ้องอย่างชัดเจนว่าการขาดความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาสาระในเรื่องที่เราเกี่ยวข้อง และต้องเรียนรู้เกิดผลอย่างไร

ท่านเข้าใจแล้วหรือยังว่า "การเมืองที่เราลงทุนปฏิรูปไปอย่างแสนแพงนั้นได้ผลอย่างไร น่าพอใจหรือไม่ ควรจะปรับปรุงแก้ไขอย่างไร และการปฏิรูประบอบประชาธิปไตยในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาสาระจะทำได้อย่างไร มีขั้นตอนและรายละเอียดอย่างไร คงจะต้องเป็นอีกภาคหนึ่งของ "การเมืองใหม่"

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

ชมพิศ หิรัญสมบัติ*

บทนำ

เมื่อรัฐบาลโดยการนำของ นายชวน หลีกภัย ประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2543 ซึ่งกระทำโดยการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาและกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายใน 60 วัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 116 โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 และ 145

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก ในวันที่ 6 มกราคม 2544 ซึ่งเป็นธรรมดาสำหรับการบังคับใช้กฎกติกาใหม่ๆ ที่กระทบต่อประโยชน์ของพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ประชาชน และการบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นจุดเปลี่ยนที่ย่อมจะประสบปัญหาต่างๆ ทั้งในด้านการดำเนินการการเลือกตั้ง และการตีความตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมทางการเมืองของทั้งนักการเมืองและประชาชน

จากประสบการณ์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญใหม่ที่เพิ่งผ่านมาไม่นานนัก ประสบปัญหาในการจัดการการเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง การตีความตัวบทกฎหมาย การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ทำให้การเลือกตั้งต้องใช้เวลายาวนาน ก่อให้ "ภาวะสุญญากาศทางการเมือง" ช่วงระยะหนึ่ง จึงวิตกกังวลและคาดการณ์กันว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะประสบปัญหามากกว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

---

* ผู้อำนวยการศูนย์คอมพิวเตอร์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แต่อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งที่นำระบบการเลือกตั้งแบบผสมมาใช้เพื่อหวังผลต่อการปฏิรูปการเมืองโดยรวมนี้ โดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันเป็นไปตามกลไกการปฏิรูปการเมืองและรัฐธรรมนูญใหม่นี้ ถือเป็นเครื่องชี้วัดผลของการปฏิรูปการเมืองได้ในระดับหนึ่ง ทั้งนี้การนำระบบการเลือกตั้งใหม่มาใช้นั้น ยังไม่สามารถคาดหวังได้ว่าการเลือกตั้งจะเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือจะทำให้ได้คนดีมีความรู้ความสามารถเข้าทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกระบวนการนำระบบการเลือกตั้งใหม่มาใช้นั้น ได้ข้ามผ่านกระบวนการกล่อมเกลาวัฒนธรรมทางการเมืองของทั้งนักการเมืองและประชาชน หรือให้ความสำคัญกับกระบวนการกล่อมเกลาวัฒนธรรมทางการเมืองน้อยเกินไป ดังนั้น จึงเท่ากับเป็นการนำระบบการเลือกตั้งใหม่มาใช้กับนักการเมืองและประชาชนที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเดิมๆ

ณ ขณะนี้ จึงยังหาคำตอบไม่ได้ว่า การนำระบบการเลือกตั้งใหม่มาใช้เพื่อการปฏิรูปการเมืองจะก่อให้เกิดบูรณาการทางการเมืองไทย หรือต้องใช้เวลาสำหรับกระบวนการเรียนรู้และการกล่อมเกลาวัฒนธรรมทางการเมืองให้แก่นักการเมืองและประชาชนอีกสักระยะหนึ่ง หรือจะนำไปสู่ภาวะวิกฤตทางการเมือง เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง นักการเมือง ประชาชน และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกนี้ ต้องติดตามและปฏิบัติหน้าที่ของตนตามกฎกติกาใหม่ด้วยความระมัดระวัง เพราะกระบวนการเลือกตั้งเป็นกรอบ กติกา และหลักการอันเปรียบเสมือนหัวใจของการปฏิรูปการเมือง

ส่วนที่ 1 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้ปฏิรูประบบการเลือกตั้ง โดยได้กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์และกติกา การเลือกตั้งใหม่ ดังจะกล่าวต่อไป

1. รูปแบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 98 วรรค 1 ได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 100 คน ตามมาตรา 99 และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 400 คน ตามมาตรา 102 เป็นผลให้การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญใหม่เป็นแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต (Single member constituency) กับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (Party List)

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

1.1 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต

รัฐธรรมนูญ มาตรา 98 วรรค 1 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต มีจำนวน 400 คน มาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตๆ ละ 1 คน มาตรา 102 วรรค 1 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้ เขตละ 1 คน และมาตรา 103 วรรค 1 บัญญัติให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งโดยจังหวัดที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 1 คน สำหรับจังหวัดที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกิน 1 คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งมีจำนวนเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี โดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน

ดังนั้น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต จึงมีเขตเลือกตั้งรวมทั้งสิ้น 400 เขต โดยใช้หลักการคำนวณเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด ดังนี้

$$\text{จำนวนราษฎรเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน} = \frac{\text{ราษฎรทั้งประเทศ}}{400} = X$$

ให้จังหวัดใดมีราษฎรน้อยกว่า X มี 1 เขตเลือกตั้ง

สำหรับจังหวัดอื่นๆ ใช้หลักการคำนวณ ดังนี้

$$\frac{\text{ราษฎรทั้งหมด}}{X} = \text{จำนวนเขตเลือกตั้ง} \quad \div \frac{(\text{เศษ})}{X}$$

เมื่อคำนวณทั้งประเทศแล้วยังได้เขตเลือกตั้งไม่ครบ 400 เขตเลือกตั้ง ให้เพิ่มจำนวนเขตเลือกตั้งแก่จังหวัดที่เหลือเศษมากกว่าตามลำดับจนครบ 400 เขตเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกนั้น จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2543 มีจำนวนทั้งสิ้น 61,661,701 คน (สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย 2543)

$$\frac{61,661,701}{400} = 154,154$$

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ดังนั้น จำนวนราษฎรเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คนในการเลือกตั้งครั้งแรกนี้ จึงเท่ากับ จำนวนราษฎร 154,154 คนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน

1.2 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

การเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อพรรค โดยทั่วไปเรียกว่า "การเลือกตั้งแบบสัดส่วน" หรือที่นิยมเรียกกันว่า Party List นั้น พรรคการเมืองต่างๆ จะได้รับจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรตามสัดส่วนของคะแนนที่ได้รับ โดยพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนไม่ถึงร้อยละ 5 ของคะแนนทั้งหมดจะไม่ได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งระบบนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 100

พรรคการเมืองจะส่งผู้สมัครโดยเสนอเป็นรายชื่อเรียงตามลำดับไม่เกินบัญชีรายชื่อละ 100 คน โดยบุคคลในบัญชีรายชื่อจะต้องไม่ซ้ำกับผู้สมัครแบบแบ่งเขตและผู้สมัครในบัญชีรายชื่อพรรคอื่น นอกจากนี้ บัญชีรายชื่อพรรคจะต้องประกอบด้วยรายชื่อจากภูมิภาคต่างๆ อย่างเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 99

2. วิธีการคิดคะแนน

2.1 วิธีการคิดคะแนนการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งนั้น ผู้สมัครซึ่งได้รับคะแนนเลือกตั้งมากที่สุดในเขตเลือกตั้งจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง แต่หากมีผู้ได้รับคะแนนเลือกตั้งมากที่สุดเท่ากันหลายคน ให้ใช้วิธีการจับสลาก ซึ่งต้องกระทำต่อหน้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งนั้นตามวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด (มาตรา 75)

หากเขตเลือกตั้งใดมีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งคนเดียว และผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ได้คะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง แต่ถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นใหม่ (มาตรา 74)

2.2 วิธีการคิดคะแนนการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ

การคิดคะแนนให้นำคะแนนเสียงที่แต่ละบัญชีรายชื่อพรรคได้รับจาก 400 เขตเลือกตั้งทั่วประเทศมารวมกัน แล้วใช้วิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 76) ดังนี้

1. รวมคะแนนที่แต่ละบัญชีรายชื่อได้รับจาก 400 เขตเลือกตั้งทั่วประเทศ = A
2. บัญชีรายชื่อใดได้รับคะแนนไม่ถึงร้อยละ 5 ของ A ให้ตัดออกไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

3. เมื่อตัดบัญชีรายชื่อที่ได้คะแนนน้อยกว่าร้อยละ 5 ออกไปแล้ว ให้จำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อที่เหลือรวมกันทั้งประเทศเท่ากับ B

4. ให้ถือ B / 100 = 0.01 B เป็นคะแนนเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน

5. คะแนนเสียงที่บัญชีรายชื่อได้รับ / 0.001 B = จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อนั้น + เศษ / 0.01 B

6. ผู้ที่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ รายชื่อแรกของบัญชีรายชื่อเรียงไปตามลำดับจนครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อนั้น

7. ถ้ารวมจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งแล้วยังไม่ครบ 100 คน ให้เพิ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้แก่บัญชีรายชื่อที่มีเศษมากที่สุดอีก 1 คน เรียงตามลำดับจนกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมแล้วได้ 100 คน (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง 2543)

ตัวอย่างการคิดคะแนน

1. สมมติว่า มีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ 9 พรรคการเมือง แต่ละบัญชีมีคะแนนรวมจาก 400 เขตเลือกตั้ง ทั่วประเทศ ดังนี้

พรรคการเมือง	คะแนนรวมที่พรรคการเมืองได้รับ
พรรค A	13,140,000
พรรค B	7,110,000
พรรค C	3,300,000
พรรค D	9,330,000
พรรค E	931,000
พรรค F	2,300,700
พรรค G	2,400,000
พรรค H	13,490,000
พรรค I	[illegible]

2. คะแนนรวมของพรรคการเมืองที่ได้ไม่ถึงร้อยละ 5 ของคะแนนรวมทุกบัญชี

$$\frac{(61,661,700 \times 5)}{100} = 3,083,085$$

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จากตัวอย่างพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนไม่ถึงร้อยละ 5 ของคะแนนรวมทุกบัญชี (61,661,700 คะแนน) คือ ได้คะแนนไม่ถึง 3,083,085 คะแนน ได้แก่ พรรค E ได้รับ 931,000 คะแนน พรรค F ได้รับ 2,300,700 คะแนน และพรรค G ได้รับ 2,400,000 คะแนน รวมคะแนนที่ต้องตัดออกเท่ากับ 5,601,700 คะแนน

ดังนั้น คะแนนรวมทุกบัญชี = 61,661,700 – 5,601,700 = 56,060,000 คะแนน

3. คำนวณคะแนนเฉลี่ยต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน โดยนำคะแนนรวมที่ทุกพรรคการเมืองได้รับหักคะแนนรวมของพรรคที่ได้คะแนนไม่ถึงร้อยละ 5 ออก แล้วหารด้วย 100 คือ

$$\frac{56,060,000}{100} = 560,600 \text{ คะแนน}$$

4. นำคะแนนรวมที่แต่ละพรรคได้รับมาหารด้วยคะแนนเฉลี่ย (560,600 คะแนน) จะได้

พรรคการเมือง	คะแนนรวม	จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	เศษคะแนน
พรรค A	13,140,000	23	246,200
พรรค B	7,110,000	12	382,800
พรรค C	3,300,000	5	497,000
พรรค D	9,330,000	16	360,400
พรรค H	19,400,000	[illegible]	[illegible]
พรรค I	4,760,000	[illegible]	[illegible]

5. เนื่องจากได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง 96 คน ขาดอีก 4 คน จึงต้องเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้กับพรรคการเมืองที่เหลือเศษคะแนนมากที่สุดเรียงลงมาอีก 4 พรรค ละ 1 คน ตามลำดับ จากตัวอย่างนี้ ได้แก่ พรรค C (เหลือเศษ 497,000 คะแนน) พรรค (เหลือเศษ 386,400 คะแนน) พรรค B (เหลือเศษ 382,800 คะแนน) และพรรค D (เหลือเศ 360,400 คะแนน) พรรคการเมืองทั้ง 4 พรรค จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มอีกพรรคล 1 คน ทำให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครบ 100 คน

6. จากผลการคำนวณสัดส่วนคะแนนแบบบัญชีรายชื่อข้างต้น ผู้ที่ได้เป็นสมาชิกสภาแทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรค คือ

Legislative Institutional Repository of Thailand

พรรคการเมือง	ผู้ที่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรค
พรรค A	ลำดับที่ 1–23
พรรค B	ลำดับที่ 1–13
พรรค C	ลำดับที่ 1–6
พรรค D	ลำดับที่ 1–17
พรรค H	ลำดับที่ 1–24
พรรค I	ลำดับที่ 1
รวม	104 คน

3. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

3.1 คุณสมบัติผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญ มาตรา 107 ได้กำหนดคุณสมบัติบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

(3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา

(4) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดแต่เพียงพรรคเดียว นับถึงวันสมัครเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 90 วัน

(5) ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตรับเลือกตั้ง ต้องมีลักษณะหนึ่งลักษณะใด ดังต่อไปนี้

– มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันสมัคร

– เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น

– เป็นบุคคลที่เกิดในจังหวัดนั้น

– เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัคร เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปีการศึกษา

– เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัคร เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปี

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

3.2 ลักษณะต้องห้ามใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญ มาตรา 109 ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

(1) ติดยาเสพติดให้โทษ

(2) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นคดี

(3) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 106 ได้แก่ วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช หรืออยู่ในระหว่างเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(5) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ความผิดอันได้ทำโดยประมาท

(6) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(7) เคยต้องคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(8) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง

(9) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(10) เป็นสมาชิกวุฒิสภา

(11) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(12) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(13) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 295 (มาตรการลงโทษผู้จงใจไม่ยื่นบัญชีหนี้สินและทรัพย์สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ)

(14) เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งและยังไม่พ้นกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันเลือกตั้ง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

4. การหาเสียงและกำหนดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

4.1 การหาเสียง

รัฐธรรมนูญ มาตรา 113 กำหนดให้รัฐสนับสนุนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 49 กำหนดให้คณะกรรมการเลือกตั้งประชุมหารือระหว่างหัวหน้าพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อพิจารณากำหนดวิธีการในการให้รัฐสนับสนุนการเลือกตั้งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดให้มีการจัดสถานที่ปิดประกาศ และที่ติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในบริเวณสาธารณสถาน ซึ่งเป็นของรัฐให้พอเพียงและเท่าเทียมกัน ในการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครทุกคนและพรรคการเมืองทุกพรรค

(2) การพิมพ์ และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งไปให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

(3) การกำหนดให้มีสถานที่สำหรับให้ผู้สมัคร และพรรคการเมืองใช้ในการโฆษณาหาเสียงได้อย่างเท่าเทียมกัน ในการนี้รัฐอาจจัดให้มีการแสดงหรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาฟังการโฆษณาหาเสียงด้วยก็ได้ แต่ต้องมิใช่เป็นการจัดให้มีเพื่อการสนับสนุนผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดโดยเฉพาะ

(4) การกำหนดหลักเกณฑ์ และระยะเวลาให้พรรคการเมืองโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งทางวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ หรือการไปออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งจะต้องจัดให้ทุกพรรคการเมืองมีโอกาสเท่าเทียมกัน

(5) การสนับสนุนของรัฐในกิจการอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

4.2 บทต้องห้ามในการหาเสียง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 44-48 กำหนดบทต้องห้ามในการหาเสียง ดังนี้

1. ห้ามผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจะจูงใจให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเอง หรือผู้สมัครอื่น หรือพรรคการเมืองใด หรือให้งดเว้นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดด้วยวิธีการดังนี้ (มาตรา 44)

(1) จัดทำ ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

(2) ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมแก่ชุมชน สมาคม มูลนิธิ วัด สถาบันการศึกษา สถานสงเคราะห์ หรือสถาบันอื่นใด

Legislative Institutional Repository of Thailand

(3) ทำการโฆษณาหาเสียงด้วยการจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่างๆ

(4) เลี้ยงหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด

(5) หลอกลวง บังคับ ขู่เข็ญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจใ เข้าใจผิดในคะแนนนิยมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด

2. ห้ามมิให้ผู้ใดจัดยานพาหนะนำผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้ง เพื่อการเลือกตั้ หรือนำกลับไปจากที่เลือกตั้ง หรือจัดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้ง หรือกลับจากที่เลือกตั้ โดยไม่ต้องเสียค่าโดยสารยานพาหนะหรือค่าจ้าง ซึ่งต้องเสียตามปกติ เพื่อจูงใจหรือควบคุมให้ผู้ สิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด (มาตรา 45)

3. ห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยเข้ามีส่วนช่วยเหลือในการหาเสียงเลือกตั้งหรื กระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์แห่งการเลือกตั้งโดยประการที่เป็นคุณหรือโทษแก่ผู้สมัครหรื พรรคการเมืองใด ทั้งนี้ เว้นแต่การกระทำนั้นเป็นการช่วยราชการหรือเป็นการประกอบอาชีพตา ปกติโดยสุจริตของผู้นั้น (มาตรา 46)

4. ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายกระทำกา ใดๆ เพื่อเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง (มาตรา 47)

5. ห้ามมิให้ผู้ใดทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งโดยวิธีการใดๆ ไม่ว่าจะเป็นคุณหรื เป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดนับตั้งแต่เวลา 18.00 นาฬิกา ของวันก่อนวันเลือกตั้ง วันจนสิ้นสุดวันเลือกตั้ง (มาตรา 48)

4.2 กำหนดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎ และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 บัญญัติว่า เมื่อประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิ สภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งใด ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหารือกับหัวหน้าพรรคการเมื ทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง โดย นับตั้งแต่วันที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้ง (มาตรา 4 ดังนี้

(1) จำนวนเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครแต่ละคนที่จะใช้จ่ายในการเลือกตั้งแบบแบ่งเ เลือกตั้ง

(2) จำนวนเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองที่จะใช้จ่ายในการเลือกตั้งแบบบัญ รายชื่อ ในกรณีที่ผู้สมัครในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้ใช้จ่ายไปเพื่อการเลือกตั้งเ จำนวนเท่าใดให้นับรวมเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองด้วย

ทั้งนี้ ห้ามมิให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินจำนวนค่าใช้จ่า กำหนด และค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้รวมถึงบรรดาเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่บุคคลใดๆ จ่ายหรือรับ จะจ่ายแทนหรือนำมาให้ใช้โดยไม่คิดค่าตอบแทนเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยคว

Legislative Institutional Repository of Thailand

ยินยอมของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองนั้นด้วย ในกรณีที่นำทรัพย์สินมาให้ใช้ให้คำนวณตามอัตราค่าเช่าหรือค่าตอบแทนตามปกติในท้องที่นั้นๆ (มาตรา 41)

จากนั้นให้ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองแต่งตั้งสมุห์บัญชี เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำและรับรองความถูกต้องของบัญชีรายรับและรายจ่ายของผู้สมัครหรือพรรคการเมือง ในการเลือกตั้งนั้น (มาตรา 42) ทั้งนี้ ภายใน 90 วันหลังจากวันประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้สมัครหรือหัวหน้าพรรคการเมืองก็ต้องรับรองความถูกต้องของบัญชีดังกล่าวต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบรายการค่าใช้จ่ายนั้น

5. การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

การใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญใหม่นั้นเอื้อประโยชน์ต่อการปฏิรูปการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยได้ขยายฐานหรือจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนการจัดอำนวยความสะดวกในการเลือกตั้งให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยการใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง และการใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร

5.1 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญ มาตรา 105 กำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไว้ดังนี้

(1) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง

(3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง

ทั้งนี้ ยังได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่า 90 วัน นับถึงวันเลือกตั้ง หรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาบัญญัติด้วย

5.2 บุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญ มาตรา 106 กำหนดบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ ดังนี้

(1) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(2) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(4) อยู่ในระหว่างเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

5.3 การจัดอำนวยความสะดวกให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของพลเมืองที่หากไม่ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ก็จะต้องเสียสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดด้วย (มาตรา 68) ดังนั้น เพื่อประกันการใช้สิทธิของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องจัดอำนวยความสะดวกให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้โดยสะดวก

5.4 การใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้ง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 80 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกเขตเลือกตั้ง เช่น ทำงาน ศึกษาต่อในต่างจังหวัด หรือผู้ที่ย้ายทะเบียนบ้านมาน้อยกว่า 90 วันนับถึงวันเลือกตั้ง สามารถใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน โดยการลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้า ณ ที่เลือกตั้งกลางได้ 2 วิธี คือ

1. การยื่นคำร้องลงทะเบียนขอใช้สิทธิลงคะแนนล่วงหน้าต่อนายอำเภอ (นายทะเบียนอำเภอ) หรือปลัดเทศบาล (นายทะเบียนท้องถิ่น) ในจังหวัดที่ตนอยู่เพื่อลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครที่อยู่ในเขตเลือกตั้งของจังหวัดที่ตนเองมีภูมิลำเนาอยู่ ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

2. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องกลับไปใช้สิทธิล่วงหน้า ที่หน่วยเลือกตั้งกลางของจังหวัดที่เป็นภูมิลำเนา โดยไม่ต้องยื่นคำร้องใดๆ ตามวัน เวลา และสถานที่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

5.5 การใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 83 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 กำหนดว่าในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปอันมิใช่เป็นการเลือกตั้งใหม่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักรจะขอใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ณ ประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่ก็ได้ โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวใช้สิทธิลงคะแนนได้ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควร โดยอาจจะเป็นการเลือกตั้งทางไปรษณีย์ก็ได้ (มาตรา 84) ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งความประสงค์การขอใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งใหม่ ในการเลือกตั้งทั่วไปหรือการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักรที่ได้ขอใ

Legislative Institutional Repository of Thailand

สิทธิเลือกตั้งแล้ว มิได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง ให้ถือว่าการขอใช้สิทธินั้นเป็นการแจ้งเหตุอันสมควรและไม่เสียสิทธิตามมาตรา 23

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร

1. มีสัญชาติไทย หากได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้รับสัญชาติมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

2. เป็นผู้มีอายุครบ 18 ปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้ง

3. มีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร และสถานทูต หรือสถานกงสุลไทยที่รับผิดชอบครอบคลุมเมืองที่ท่านมีถิ่นที่อยู่ กำลังรับคำร้องขอเพิ่มชื่อในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร

5.6 การเสียสิทธิของบุคคลผู้ไม่ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญ มาตรา 68 กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ บุคคลใดไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ และการแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่นเดียวกับหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร และเสียภาษีอากร เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้กำหนดว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแล้ว แต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควรให้ถือว่า ผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ให้ผู้นั้นเสียสิทธิ ดังต่อไปนี้

1. สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น

2. สิทธิร้องคัดค้านการเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

3. สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

4. สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

5. สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

6. สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายบัญญัติท้องถิ่น

7. สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคล ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

8. สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ทั้งนี้ การเสียสิทธิดังกล่าวมีกำหนดเวลาตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 68 ได้กำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ถ้าผู้ใดมีเหตุจำเป็นไม่สามารถใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งได้ สามารถแจ้ง "เหตุอันควร" โดยการแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปลงคะแนนเลือกตั้งตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด หากไม่ดำเนินการ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะประกาศรายชื่อผู้ที่ไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งและไม่ได้แจ้งเหตุอันควร หลังจากวันเลือกตั้ง 30 วัน ให้ผู้ไม่ได้ใช้สิทธิเลือกตั้งติดต่อแจ้งเหตุอันควรภายใน 60 วัน หากพ้นกำหนด ผู้ไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

กรณีการเสียสิทธิตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว โดยหลักการในระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยการเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่แทนตน การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งจึงเป็นกลไกสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดระบบการเมือง กระบวนการทางการเมือง อำนาจฝ่ายปกครอง และผู้ปกครองให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน หากประชาชนไม่ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ก็จะทำให้ขาดความสัมพันธ์และการเชื่อมโยงระหว่างระบบการเมือง กระบวนการทางการเมือง อำนาจฝ่ายปกครอง และผู้ปกครอง กับความต้องการของประชาชน ประชาชนจะสูญเสียโอกาส อำนาจและอิทธิพลทางการเมือง เนื่องจากการไม่เข้ามีส่วนในทางการเมืองของประชาชนเอง (Politica Participation) ส่งผลให้ระบบการเมืองและฝ่ายปกครองขาดความรับผิดชอบและการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนโดยรวม

5.6 บัตรเลือกตั้ง

เนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งแบบผสม เพื่อง่ายต่อการลงคะแนน คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงกำหนดให้มีบัตรเลือกตั้ง 2 ใบ คือ บัตรเลือกตั้งแบบ "แบ่งเขต" กับบัตรเลือกตั้งแบบ "บัญชีรายชื่อ" โดยบัตรเลือกตั้งทั้ง 2 ใบ ต้องมีลักษณะแตกต่างกัน เพื่อไม่ให้ประชาชนเกิดความสับสน และมีต้นขั้วบัตรเลือกตั้งสำหรับพิมพ์ลายนิ้วมือหัวแม่มือขวาที่มุมบนด้านขวาของบัตรเลือกตั้งทั้ง 2 ใบ เพื่อเป็นหลักฐานว่าได้รับบัตรเลือกตั้งแล้ว และถ้ามีการร้องเรียนว่าที่หน่วยเลือกตั้งนั้นมีการทุจริตการเลือกตั้ง ก็สามารถนำต้นขั้วนี้มา

Legislative Institutional Repository of Thailand

เป็นหลักฐานสำคัญในการตรวจสอบได้ดังปรากฏตามตัวอย่างบัตรเลือกตั้งที่ใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญใหม่ครั้งแรก

6. การตรวจสอบการเลือกตั้ง

6.1 การตรวจสอบการเลือกตั้งโดยองค์การเอกชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติมาตรการเพื่อลดการทุจริตการเลือกตั้งไว้หลายมาตรการ มาตรการที่สำคัญมาตรการหนึ่ง คือ การกำหนดให้องค์การเอกชนที่ได้รับการรับรองแล้ว มาช่วยเหลือตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยสามารถเสนอโครงการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

1. รับแจ้งเหตุเกี่ยวกับเบาะแสทุจริตการเลือกตั้ง
2. สังเกตการณ์การเลือกตั้ง
3. การสำรวจค่าใช้จ่ายการเลือกตั้ง
4. สังเกตการณ์การนับคะแนนเลือกตั้ง

ทั้งนี้ อาสาสมัครสังเกตการณ์การเลือกตั้งขององค์การเอกชนที่แต่งตั้งโดย คณะกรรมการการเลือกตั้งเขตสามารถเข้าไปในที่เลือกตั้ง และอาสาสมัครสังเกตการณ์การนับคะแนนสามารถเข้าไปในสถานที่นับคะแนนได้

6.2 คุณสมบัติขององค์การเอกชนที่ขอรับรอง

1. เป็นชมรม กลุ่มบุคคล สมาคม มูลนิธิ หรือองค์การอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งที่เป็นนิติบุคคล และไม่เป็นนิติบุคคล ซึ่งก่อตั้งโดยเอกชนเพื่อดำเนินกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อสาธารณประโยชน์เป็นเวลาต่อเนื่องกันไม่น้อยกว่า 1 ปี
2. ไม่แสวงหากำไร รายได้ หรือผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน
3. มีความเป็นกลางทางการเมือง

7. การนับคะแนนและการประกาศผลการเลือกตั้ง

7.1 การนับคะแนน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 68 **กำหนดให้เริ่มนับคะแนนเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งเมื่อมีการส่งหีบบัตรเลือกตั้งจากหน่วยเลือกตั้งทุกแห่งในเขตเลือกตั้งนั้นมาที่สถานที่นับคะแนนครบถ้วนแล้ว** แต่หากเขตเลือกตั้งใดมีความจำเป็นตามลักษณะพื้นที่ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดสถานที่นับคะแนนในเขตเลือกตั้งนั้นเพิ่มขึ้นเพื่อให้การนับคะแนนเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว

Legislative Institutional Repository of Thailand

สำหรับหีบบัตรเลือกตั้งจากหน่วยเลือกตั้งใดส่งมาถึงสถานที่นับคะแนนล่าช้า โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือเมื่อพ้นกำหนดเวลา 12 ชั่วโมง นับแต่เวลาปิดการลงคะแนนเลือกตั้ง โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยสั่งมิให้เปิดหีบบัตรเลือกตั้ง หรือไม่นับคะแนนของหน่วยเลือกตั้งนั้นก่อน แล้วจึงสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับหน่วยเลือกตั้งนั้น

ในการนับคะแนนสำหรับบัตรเลือกตั้งที่ผู้เลือกตั้งทำเครื่องหมายไม่ลงคะแนนเลือกตั้งให้ประกาศจำนวนผู้ไม่ประสงค์จะลงคะแนนเลือกตั้งด้วย และหากปรากฏว่ามีบัตรเสีย ให้แยกบัตรเสียได้แก่ บัตรปลอม บัตรที่มิได้ทำเครื่องหมายลงคะแนน บัตรที่ไม่อาจทราบได้ว่าลงคะแนนให้กับผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด และบัตรที่มีลักษณะตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดออกไว้ต่างหาก ทั้งนี้ ห้ามมิให้นับบัตรเสียเป็นคะแนนไม่ว่ากรณีใด (มาตรา 70)

7.2 การประกาศผลการนับคะแนน

เมื่อการนับคะแนนเสร็จสิ้นแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งประกาศผลการนับคะแนนของเขตเลือกตั้งนั้น จำนวนบัตรเลือกตั้งที่มีอยู่ทั้งหมด จำนวนบัตรเลือกตั้งที่ใช้และจำนวนบัตรเลือกตั้งที่เหลือจากการลงคะแนน และรีบทำรายงานผลการนับคะแนน การบันทึกจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งปรากฏในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาแสดงตนขอรับบัตรเลือกตั้งเพื่อการลงคะแนน จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ลงคะแนน จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาใช้สิทธิแต่ไม่ประสงค์จะลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครคนใด จำนวนบัตรเสีย และจำนวนคะแนนที่ผู้สมัครแต่ละคนได้รับให้เขียนเป็นตัวเลขและมีตัวอักษรกำกับด้วย แล้วส่งไปยังคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยเร็ว (มาตรา 72)

ในกรณีที่ผลการนับคะแนนไม่ตรงกับรายงานการใช้สิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจัดให้มีการนับคะแนนใหม่ ถ้ายังไม่ตรงกันอีกให้รายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ เว้นแต่คะแนนที่ไม่ตรงกับรายงานนั้นจะไม่ทำให้ผลการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นหรือการนับคะแนนแบบบัญชีรายชื่อเปลี่ยนแปลงไป มิให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ (มาตรา 73)

ทั้งนี้ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ผู้สมัครซึ่งได้รับคะแนนเลือกตั้งมากที่สุดในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง ในกรณีที่มีผู้ได้รับคะแนนเลือกตั้งมากที่สุดเท่ากันหลายคน ให้ใช้วิธีการจับสลาก ซึ่งต้องกระทำต่อหน้าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งนั้นตามวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด (มาตรา 75) และหากเขตเลือกตั้งใดมีผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งคนเดียวและผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นได้คะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้ง แต่ถ้าได้คะแนนเสียงน้อย

Legislative Institutional Repository of Thailand

กว่าร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้น (มาตรา 74)

กรณีที่การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับผลการนับคะแนนของการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและผลการคำนวณสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศว่า ผู้สมัครผู้ใดเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 77)

8. การดำเนินการกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

เนื่องจากการใช้อำนาจเพิกถอนสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกนั้น เกิดปัญหาและความขัดแย้งในเรื่องอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และการใช้ อำนาจในการดำเนินการกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและไม่เป็นการเลือกตั้งที่ใช้เวลานาน อันจะกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเพิ่มมาตรการการดำเนินการ เมื่อปรากฏเหตุว่าการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถแก้ไขปัญหาได้โดยรวดเร็ว และทำให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยมีกระบวนการกลั่นกรองความโปร่งใสในการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย ดังนี้

8.1 การดำเนินการกับผู้ทุจริต คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถดำเนินการได้ ดังนี้

(1) หากพบว่า ผู้สมัครทุจริต ให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 85/1)

(2) หากพบว่า เจ้าหน้าที่ทุจริต ให้เลื่อนการเลือกตั้งของเขตนั้นออกไป (มาตรา 85/6)

(3) เมื่อได้มีการนับคะแนนเลือกตั้งแล้ว ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งจะงดการประกาศผลการเลือกตั้ง และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งนั้นก็ได้ (มาตรา 85/7)

(4) ก่อนประกาศผลการเลือกตั้ง ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า พรรคการเมือง เจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง หรือสมาชิกของพรรคการเมือง ผู้ใดได้กระทำการมิชอบด้วยกฎหมาย หรือก่อให้ผู้อื่นกระทำ สนับสนุน หรือรู้เห็นเป็นใจให้ผู้อื่นกระทำการดังกล่าวเพื่อประโยชน์แก่

Legislative Institutional Repository of Thailand

พรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจประกาศให้บัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองนั้นเป็นบัตรเสีย และมิให้นับเป็นคะแนนทั้งนี้ เฉพาะในเขตพื้นที่ที่มีการกระทำนั้น (มาตรา 85/8)

(5) นับตั้งแต่มีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งแล้วเสร็จ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า มีการกระทำอันเป็นการมิชอบด้วยกฎหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ ส่งเอกสาร และเข้าตรวจค้นในสถานที่ใดๆ ได้ โดยไม่ต้องมีหมายค้นจากศาล (มาตรา 85/10)

8.2 การอายัดเงินของกลางที่ใช้ในการทุจริต

ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้ใดให้ เสนอให้หรือสัญญาว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด หรือให้งดเว้นลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด หรือจัดเตรียมเงินหรือทรัพย์สินเพื่อดำเนินการดังกล่าว ในระหว่างที่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งใด จนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินของผู้นั้นไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัด หรือศาลแพ่งที่การยึดหรืออายัดอยู่ในเขตศาลภายใน 3 วัน นับแต่วันยึดหรืออายัด และเมื่อศาลได้รับคำร้องแล้วให้ดำเนินการไต่สวนฝ่ายเดียว ภายใน 5 วัน นับแต่วันได้รับคำร้อง ถ้าศาลเห็นว่า เงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวน่าจะได้ใช้หรือจะใช้เพื่อการเลือกตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลมีคำสั่งยึดหรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินไว้จนกว่าจะมีการประกาศผลการเลือกตั้ง (มาตรา 85/1)

8.3 การเพิกถอนสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(1) การเพิกถอนสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง

ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ผู้สมัครผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 หรือมีพฤติการณ์ที่เชื่อได้ว่า ผู้สมัครก่อให้ผู้อื่นกระทำ สนับสนุนหรือรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลอื่นกระทำการดังกล่าว หรือรู้ว่ามีการกระทำดังกล่าวแล้วไม่ดำเนินการเพื่อระงับการกระทำนั้น และการกระทำนั้นน่าจะมีผลให้การเลือกตั้ง มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครที่กระทำการเช่นนั้นทุกรายเป็นเวลา 1 ปี (มาตรา 85/9) โดยให้มีผลนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่ง ทั้งนี้ มติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งนี้ ต้องมีคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ และเมื่อมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครคนใดแล้วให้พิจารณาดำเนินการให้มีการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้สมัครนั้นด้วย

Legislative Institutional Repository of Thailand

แต่อย่างไรก็ตาม กรณีที่มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ภายหลังวันลงคะแนนและผู้สมัครที่ถูกเพิกถอนสิทธิดังกล่าวได้คะแนนเลือกตั้งมากที่สุดในเขตเลือกตั้งนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ (มาตรา 85/1)

(2) การเพิกถอนสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง

ถ้าปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดกระทำการใดๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของสมาชิกผู้นั้น มีกำหนดเวลา 1 ปีก็ได้ **แต่ต้องสั่งภายใน 1 ปี นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง** (มาตรา 85/9)

8.3 คณะกรรมการตรวจสอบการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น **มีคณะกรรมการตรวจสอบคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะ** ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ทำหน้าที่ตรวจสอบการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งจะวินิจฉัยให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครผู้ใด ให้แจ้งความเห็นพร้อมด้วยสำนวนการสืบสวนสอบสวนไปยังคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อพิจารณาให้ความเห็นว่า เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากคณะกรรมการดังกล่าวมีความเห็นต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีคำวินิจฉัยตามความเห็นเดิมก็ได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลและให้ประกาศคำวินิจฉัยพร้อมทั้งเหตุผลและความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 85/3)

ทั้งนี้ การให้ความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบ ต้องกระทำโดยที่ประชุมคณะกรรมการ**ที่มีกรรมการร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 และต้องกระทำภายในเวลาไม่เกิน 5 วัน** นับแต่วันได้รับเรื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง หากพ้น 5 วันแล้วยังไม่มีความเห็นของคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการต่อไป

9. การคัดค้านการเลือกตั้ง

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว หากผู้ใดเห็นว่า การเลือกตั้งดังกล่าวมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง**ภายใน 30 วัน** นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง เว้นแต่กรณีร้องคัดค้าน เนื่องจากการใช้จ่ายในการเลือกตั้งและวิธีการหาเสียงมิชอบด้วยกฎหมาย **ให้ยื่นคำร้องคัดค้านภายใน 180 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง** (มาตรา 94)

Legislative Institutional Repository of Thailand

10. บทกำหนดโทษ

บทกำหนดโทษได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 หมวด 4 บทกำหนดโทษ โดยกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดและกำหนดระวางโทษไว้ ซึ่งมีอัตราแตกต่างกันไป มีทั้งหมด 21 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 98 ถึงมาตรา 115 โดยได้มีการเพิ่มเติมขึ้นอีกในมาตรา 101/1, มาตรา 111/1, และมาตรา 113/1 กล่าวโดยสรุป คือ

1. กำหนดตัวบุคคลที่กระทำความผิดและผู้เสียหาย

บุคคลที่กระทำความผิด ประกอบด้วย

1.1 ผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้าง (มาตรา 98)

1.2 เจ้าบ้าน (มาตรา 99)

1.3 ผู้ใด (มาตรา 100, มาตรา 101, มาตรา 101/1, มาตรา 105, มาตรา 107, มาตรา 108, มาตรา 10, มาตรา 111, มาตรา 111/1,และมาตรา 112)

1.4 ผู้สมัครหรือหัวหน้าพรรคการเมือง (มาตรา 102, และมาตรา 104)

1.5 สมุห์บัญชีเลือกตั้ง (มาตรา 103)

1.6 ผู้ซึ่งมิได้มีสัญชาติไทย (มาตรา 106)

1.7 ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 109)

บุคคลที่จะเป็นผู้เสียหาย คือ ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง ซึ่งส่งสมาชิกของตนลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 114 ในกรณีที่ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เกิดขึ้นในเขตเลือกตั้งใดให้ถือว่าผู้สมัครหรือพรรคการเมือง ซึ่งส่งสมาชิกของตนลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา)

นอกจากนั้น ยังได้กำหนดให้ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้นอกราชอาณาจักรจะต้องรับโทษในราชอาณาจักร รวมถึงตัวการ ผู้สนับสนุน หรือผู้ใช้ให้กระทำความผิด (มาตรา 115 ผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้นอกราชอาณาจักร จะต้องรับโทษในราชอาณาจักร และการกระทำของผู้เป็นตัวการด้วยกัน ผู้สนับสนุน หรือผู้ใช้ให้กระทำความผิดนั้นแม้จะกระทำนอกราชอาณาจักร ให้ถือว่าตัวการผู้สนับสนุน หรือผู้ใช้ให้กระทำความผิดนั้น ได้กระทำในราชอาณาจักร)

2. กำหนดการกระทำที่จะเป็นความผิด ดังนี้

2.1 ขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวหรือไม่ให้ความสะดวกพอสมควรต่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้ใต้บังคับบัญชาหรือลูกจ้าง (มาตรา 98)

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

2.2 ดำเนินการหรือยินยอมให้มีการดำเนินการแจ้งย้าย บุคคลใดเข้ามาในทะเบียนบ้านของตนโดยบุคคลนั้นมิได้มาอยู่อาศัยจริง เพื่อเจตนาทุจริตในการเลือกตั้ง (มาตรา 28 และมาตรา 99)

2.3 ได้สมัครรับเลือกตั้ง หรือยินยอมให้พรรคการเมืองเสนอชื่อในการสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อโดยรู้อยู่แล้วว่า ตนเป็นผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือสมัครรับเลือกตั้งโดยฝ่าฝืนมาตรา 30 คือ ไม่สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองใดเพียงพรรคการเมืองเดียว หรือไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบบัญชีรายชื่อ แบบใดแบบหนึ่งเพียงแบบเดียว (มาตรา 100)

2.4 กระทำการอันเป็นเท็จ เพื่อให้ผู้อื่นเข้าใจผิดว่า ผู้สมัครผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 101/1)

2.5 ผู้สมัครหรือหัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 41 วรรคสาม คือ ใช้จ่ายในการเลือกตั้งเกินจำนวนค่าใช้จ่ายที่กำหนด (มาตรา 102) จัดทำบัญชีค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครคนใดไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (มาตรา 103) และไม่ยื่นรายการค่าใช้จ่ายต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือยื่นหลักฐานไม่ครบถ้วนตามมาตรา 43 (มาตรา 104)

2.6 จัดยานพาหนะนำผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปยังที่เลือกตั้ง โดยไม่ต้องเสียค่าโดยสารหรือค่าจ้าง เพื่อจูงใจหรือควบคุมให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด (มาตรา 45 และมาตรา 105)

2.7 ผู้ซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยเข้ามีส่วนช่วยเหลือในการหาเสียงเลือกตั้งหรือกระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์แห่งการเลือกตั้งโดยประการที่เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ทั้งนี้ เว้นแต่การกระทำนั้นเป็นการช่วยราชการหรือเป็นการประกอบอาชีพตามปกติโดยสุจริตของผู้นั้น (มาตรา 46 และมาตรา 106)

2.8 ทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งโดยวิธีการใดๆ ไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใดนับตั้งแต่เวลา 18.00 นาฬิกาของวันก่อนวันเลือกตั้งหนึ่งวันจนสิ้นสุดวันเลือกตั้ง (มาตรา 48) ปิดประกาศและที่ติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในสาธารณสถานซึ่งเป็นของรัฐ จัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ให้แก่พรรคการเมืองหรือกระทำกิจการอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดให้รัฐสนับสนุน (มาตรา 50) และมาตรา 107

2.9 กระทำด้วยประการใดๆ ให้บัตรเลือกตั้งชำรุดหรือเสียหายหรือให้เป็นบัตรเสียหรือกระทำด้วยประการใดๆ แก่บัตรเสียเพื่อให้เป็นบัตรที่ใช้ได้ (มาตรา 108)

2.10 เปิดเผยให้แก่ผู้ใดทราบว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดมาลงคะแนน หรือยังไม่มาลงคะแนนเพื่อเป็นคุณหรือโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด (มาตรา 109)

Legislative Institutional Repository of Thailand

2.11 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดใช้บัตรอื่นที่มิใช่บัตรเลือกตั้งตามมาตรา 51 ลงคะแนนเลือกตั้ง (มาตรา 59) เปิด ทำลาย ทำให้เสียหาย ทำให้เปลี่ยนสภาพ หรือทำให้ไร้ประโยชน์ หรือนำไปซึ่งหีบบัตรเลือกตั้งหรือบัตรเลือกตั้ง หรือเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งจัดส่งไปยังสถานที่นับคะแนน (มาตรา 66) และมาตรา 110

2.12 นำบัตรเลือกตั้งออกไปจากที่เลือกตั้ง (มาตรา 59) ทำเครื่องหมายเพื่อเป็นที่สังเกตโดยวิธีใดไว้ที่บัตรเลือกตั้ง (มาตรา 60) กระทำการใดโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิได้หรือขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไป ณ ที่เลือกตั้ง หรือเข้าไป ณ ที่ลงคะแนน หรือมิให้ไปถึง ณ ที่ดังกล่าวภายในกำหนดเวลาที่จะลงคะแนนเลือกตั้งได้ (มาตรา 62) และมาตรา 110

2.13 เรียกทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเพื่อจะลงคะแนนเลือกตั้งหรืองดเว้นไม่ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด (มาตรา 63 และมาตรา 111)

2.14 ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 85/10 และมาตรา 111/1)

2.15 ขาย จำหน่าย จ่ายแจก หรือจัดเลี้ยงสุราทุกชนิดในเขตเลือกตั้งในระหว่างเวลา 18.00 นาฬิกา ของวันก่อนวันเลือกตั้งหนึ่งวันจนสิ้นสุดวันเลือกตั้ง (มาตรา 112)

2.16 เล่นหรือจัดให้มีการเล่นการพนันขันต่อใด ๆ เกี่ยวกับผลของการเลือกตั้ง (มาตรา 113)

3. กำหนดให้รับผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งใหม่

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษา ลงโทษผู้ใดฐานกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และผู้นั้นเป็นผู้ทำให้การเลือกตั้ง มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือเป็นผู้กระทำการใดอันเป็นเท็จ เพื่อจะแกล้งให้ผู้สมัครถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หรือเพื่อไม่ให้มีการประกาศผลการเลือกตั้งตามมาตรา 101/1 วรรคสอง อันเป็นเหตุให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งใด ให้ศาลมีคำพิพากษาว่า ผู้นั้นต้องรับผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งใหม่นั้นด้วย ทั้งนี้โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (มาตรา 113/1)

ในกรณีที่มีผู้รับผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งใหม่หลายคน ให้ทุกคนรับผิดชดใช้ค่าใช้จ่ายร่วมกันอย่างลูกหนี้ร่วม

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น และพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่ร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ในเขตเลือกตั้งนั้นด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดเงินได้ตามมาตรานี้ให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

4. กำหนดอัตราโทษ

การระวางโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง จะมีอัตราโทษ สูงต่ำแตกต่างกันไป ตามฐานะของบุคคล ลักษณะของการกระทำความผิด และความร้ายแรงของการกระทำ กล่าวโดยสรุป คือ

4.1 ความผิดที่เกี่ยวกับบุคคลทั่วไปและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งมีอัตราโทษต่ำสุด เช่น มาตรา 98 มาตรา 99 มาตรา 112 และมาตรา 113 คือ ระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 40,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4.2 ความผิดที่เกี่ยวกับหัวหน้าพรรคการเมืองและสมุห์บัญชี ซึ่งมีอัตราโทษสูงกว่าความผิดที่เกี่ยวกับบุคคลทั่วไป เช่น มาตรา 102 และมาตรา 103 คือ ระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี และปรับไม่เกิน 20,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 5 ปี และห้ามเป็นสมุห์บัญชีเลือกตั้งเป็นเวลา 5 ปี

4.3 ความผิดที่เกี่ยวกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งมีอัตราโทษสูงสุด เช่น มาตรา 100 และ มาตรา 111 คือ ระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 บาท ถึง 200,000 บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด 10 ปี

ภาคที่ 2 การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

หลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ได้แก่ เขตเลือกตั้ง หน่วยเลือกตั้ง และที่เลือกตั้ง เจ้าพนักงาน ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง วิธีการหาเสียงเลือกตั้ง (การจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (มาตรา 44) การขนคนมาลงคะแนน (มาตรา 45) และการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 47) การลงคะแนนเลือกตั้งสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งชื่ออยู่นอกเขตเลือกตั้ง การดำเนินการกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เฉพาะกรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและการลงโทษนั้น มาตรา 90 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาด้วย

สำหรับหลักเกณฑ์ที่มีความแตกต่างจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังต่อไปนี้

1. รูปแบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญ มาตรา 121 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวน 200 คน โดยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง การคำนวณเกณฑ์

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่แต่ละจังหวัดจะพึงมี ให้คำนวณจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคน จากจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง เฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภา 200 คน (นำการคำนวณจำนวนราษฎรต่อสมาชิกหนึ่งคนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 102 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้โดยอนุโลม) หลักการคำนวณเขตเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด ดังนี้

$$\text{จำนวนราษฎรเฉลี่ยต่อสมาชิกวุฒิสภาหนึ่งคน} = \frac{\text{ราษฎรทั้งประเทศ}}{200} = X$$

ให้จังหวัดใดมีราษฎรน้อยกว่า X มีสมาชิกวุฒิสภา 1 คน

สำหรับจังหวัดอื่นๆ ใช้หลักการคำนวณ ดังนี้

$$\frac{\text{ราษฎรทั้งหมด}}{X} = \text{จำนวนสมาชิกวุฒิสภา} + \frac{(\text{เศษ})}{X}$$

เมื่อคำนวณทั้งประเทศแล้วยังได้สมาชิกวุฒิสภาไม่ครบ 200 คน ให้เพิ่มจำนวนสมาชิกวุฒิสภาแก่จังหวัดที่เหลือเศษมากกว่าตามลำดับจนครบ 200 คน ดังนั้นในแต่ละจังหวัดจึงมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไม่เท่ากัน แต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนหนึ่งมีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดที่ตนมีสิทธิลงคะแนนได้เพียงคนเดียว (รัฐธรรมนูญ มาตรา 121 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 88)

2. วิธีการจัดคะแนน

ในจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภาได้หนึ่งคน ให้ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนมากที่สุดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง และสำหรับจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภาได้มากกว่า 1 คน ให้ผู้สมัครซึ่งได้คะแนนมากที่สุดตามลำดับลงมาตามจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จังหวัดนั้นจะพึงมีเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง

กรณีที่ผู้สมัครมีคะแนนเท่ากันอันเป็นเหตุให้มีสมาชิกวุฒิสภาเกินจำนวนที่จังหวัดนั้นจะพึงมี ให้ผู้สมัครที่มีคะแนนเท่ากันจับสลากเพื่อให้ได้ผู้สมัครตามจำนวนที่จะพึงมีในจังหวัดนั้น ตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และกรณีที่จังหวัดที่มีผู้สมัครเท่ากับหรือน้อยกว่าจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีในจังหวัดนั้น ผู้สมัครที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่ถ้าไม่มีผู้ได้รับเลือกตั้ง

Legislative Institutional Repository of Thailand

หรือมีผู้ได้รับเลือกตั้งน้อยกว่าจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีในจังหวัดนั้น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในจังหวัดนั้น (มาตรา 93)

3. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

3.1 คุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญ มาตรา 125 ได้กำหนดคุณสมบัติบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ดังนี้

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์)

(3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (ไม่ยกเว้นผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา)

(4) ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาต้องมีลักษณะหนึ่งลักษณะใด (มาตรา 107 (5)) เช่นเดียวกับคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 3.1 (5)

3.2 ลักษณะต้องห้ามใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญ มาตรา 126 ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ดังนี้

(1) เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง

(2) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

(3) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง

(4) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 เช่นเดียวกับลักษณะต้องห้ามใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

4. การหาเสียงและกำหนดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 122 และมาตรา 123 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 **กำหนดให้รัฐดำเนินการแนะนำผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาโดยเท่าเทียมกัน** และมาตรา 92 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 กำหนดว่า เพื่อประโยชน์ในการแนะนำตัวผู้สมัครโดยเท่าเทียมกันให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีการปิดประกาศและติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ หรือที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในที่ชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร

(2) พิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งไปให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

(3) จัดหาสถานที่เพื่อแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(4) จัดสรรเวลาการออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เพื่อแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(5) กิจการอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

และมาตรา 91 กำหนดมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือบุคคลใดดำเนินการหาเสียงเลือกตั้งเว้นแต่การแนะนำตัวผู้สมัครโดยผู้สมัครกระทำการแนะนำตัวโดยการแสดงข้อมูลส่วนตัวเกี่ยวกับประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา และประวัติการทำงาน หรือประสบการณ์ในการทำงานได้เฉพาะการจัดพิมพ์เอกสารเพื่อแนะนำตัวผู้สมัคร ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดและในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควรเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้สมัครทุกคนอาจกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายไว้ด้วยก็ได้

5. เจ้าหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น **ห้ามมิให้นำสิทธิการเสนอชื่อผู้แทนของพรรคการเมือง**มาใช้บังคับ และให้กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นกรรมการนับคะแนนเลือกตั้งด้วย (การให้ผู้แทนพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น หรือที่ส่งสมัครแบบบัญชีรายชื่อเป็นกรรมการนับคะแนน)

Legislative Institutional Repository of Thailand

6. การนับคะแนนและการประกาศผลการเลือกตั้ง

การนับคะแนนเลือกตั้งให้กระทำ ณ ที่เลือกตั้ง และให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการนับคะแนนและการประกาศผลการเลือกตั้ง เฉพาะกรณีการนับคะแนนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เว้นแต่บทบัญญัติที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองมาใช้บังคับกับการนับคะแนนและการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

ภาคที่ 3 สาระสำคัญของการเลือกตั้งระบบใหม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ได้วางกรอบกติกา และหลักเกณฑ์ของระบบและวิธีการเลือกตั้งใหม่ ทั้งนี้ บริบทของการเลือกตั้ง กระบวนการเลือกตั้ง การดำเนินการจัดการเลือกตั้ง การตรวจสอบการเลือกตั้ง และการใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญใหม่นั้นแตกต่างจากการเลือกตั้งที่ผ่านมาในอดีตเป็นอย่างมาก

สรุปสาระสำคัญของการเลือกตั้งระบบใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในสังคมการเมืองไทยที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

1. ระบบและวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

1.1 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบใหม่ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 กำหนดให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตๆ ละ 1 คน (Simple Majority System) กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (Proportional Representation หรือ Party List)

1.2 การเพิ่มจำนวนและจำแนกกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 98 และมาตรา99 กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 500 คน ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 400 คน และจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง 100 คน

1.3 การตัดสินผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ชนะการเลือกตั้ง โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต ตัดสินให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 99 กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง (Party List)

Legislative Institutional Repository of Thailand

ตัดสินโดยใช้สัดส่วนของคะแนนรวมที่แต่ละบัญชีรายชื่อได้รับเป็นเกณฑ์ในการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งแต่เมื่อบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนน้อยกว่าร้อยละ 5 ของคะแนนเสียงรวมทั้งหมด (บัตรดี) ให้ถือว่าผู้ใดในพรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 100

2. การส่งเสริมการจัดการเลือกตั้งโดยรัฐและองค์กรอิสระ

2.1 การอำนวยความสะดวกในการจัดการเลือกตั้งให้แก่ประชาชนโดยรัฐ เนื่องจากการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ที่มีสภาพบังคับให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 และเมื่อประชาชนไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งย่อมเสียสิทธิ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 23 ดังนั้น การอำนวยความสะดวกในการจัดการเลือกตั้งให้แก่ประชาชนจึงเป็นความรับผิดชอบของรัฐ

2.2 การสนับสนุนงบประมาณการเลือกตั้ง โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 75 กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2.3 การสนับสนุนการรณรงค์หาเสียงโดยรัฐ รัฐต้องให้การสนับสนุนการหาเสียงเลือกตั้งแก่พรรคการเมืองและผู้สมัคร ทั้งในเรื่องการจัดสรรเวลา การออกวิทยุและโทรทัศน์ การจัดทำเอกสารเผยแพร่ การจัดหาสถานที่ และการปิดประกาศ การหาเสียงในที่สาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 113

2.4 การให้อำนาจอิสระแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ มาตรา 144 และมาตรา 145 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอำนาจสูงสุดในการจัดการเลือกตั้ง นับตั้งแต่การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสั่งข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ และแต่งตั้งบุคคลให้ปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อพิพาทในการเลือกตั้ง การเพิกถอนสิทธิ การสั่งให้เลือกตั้งใหม่และการประกาศผลการเลือกตั้ง

2.5 การอำนวยความสะดวกแก่ผู้พิการหรือทุพพลภาพ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้อำนวยความสะดวกในการลงคะแนนแก่คนพิการ โดยเฉพาะให้คนพิการทางตาให้สามารถตะแนนได้ด้วย เพื่อคุ้มครองสิทธิที่คนพิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐตามมาตรา 55 ของรัฐธรรมนูญ

3. กระบวนการเลือกตั้ง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

3.1 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดให้นำบัตรเลือกตั้งมานับคะแนนรวมณ ที่แห่งเดียว โดยรัฐธรรมนูญมาตรา 104 กำหนดให้เขตเลือกตั้งนำบัตรเลือกตั้งที่ลงคะแนนแ

จากหน่วยเลือกตั้งต่างๆ ในทุกหน่วยมานับคะแนนรวมกัน ณ ที่แห่งเดียว ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้แสดงผลการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละหน่วยเลือกตั้งซึ่งอาจจะเป็นผลประโยชน์ต่อผู้สมัครบางรายที่ต้องการตรวจสอบผลการใช้สิทธิของประชาชนได้

3.2 การดำเนินการกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รัฐธรรมนูญ มาตรา 145 และการประกาศผลการเลือกตั้งต้องผ่านการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับคะแนนสูงสุดแล้ว ต้องปราศจากหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ก่อนได้รับเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ใดได้กระทำการใดๆ เพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งโดยไม่สุจริตตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 147 คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงจะประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ

4. การใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชน

4.1 การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน รัฐธรรมนูญ มาตรา 68 กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 23 จึงเป็นการบังคับให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

4.2 การใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร รัฐธรรมนูญ มาตรา 105 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกราชอาณาจักรมีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งล่วงหน้านอกราชอาณาจักรได้

4.3 การใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้า เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่พักอาศัยอยู่นอกเขตเลือกตั้งได้เดินทางกลับไปใช้ยังภูมิลำเนา หรือผู้ที่มีกิจธุระสำคัญในวันเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งล่วงหน้าได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 23

5. การเพิ่มคุณสมบัติทางการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

5.1 การเพิ่มคุณสมบัติทางการศึกษาของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญ มาตรา 107 กำหนดให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี

6. กระบวนการตรวจสอบการเลือกตั้ง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

6.1 การตรวจสอบการเลือกตั้งโดยองค์กรเอกชน รัฐธรรมนูญ มาตรา 327 (7) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 20 กำหนด

ให้มีผู้แทนองค์กรเอกชนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยองค์กรเอกชนจะทำการรับแจ้งเหตุเกี่ยวกับเบาะแสทุจริตการเลือกตั้ง สังเกตการณ์การเลือกตั้ง สำรวจค่าใช้จ่ายการเลือกตั้ง และสังเกตการณ์การนับคะแนนเลือกตั้ง

7. กำหนดความรับผิดชอบ (ชดใช้) ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งใหม่

7.1 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับผิดชอบชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งใหม่ กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องคำพิพากษาลงโทษฐานกระทำความผิดทำให้การเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 101/1

7.2 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกับพรรคการเมืองที่สมาชิกผู้นั้นสังกัดรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งใหม่ กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตที่ได้รับตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 113/1

8. การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

8.1 สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ มาตรา 121 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวน 200 คน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งแต่ละจังหวัดจะมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนประชาชนของแต่ละจังหวัด ดังนั้นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตๆ ละ 1 คน (Single-member constituency) เป็นไปตามหลักการ one man one vote กับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละหลายคนหรือรวมเขต (Multi-member Constituency) ทำให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดลงคะแนนเสียงเลือกตั้งต่างกันตามจำนวนสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละจังหวัด

8.2 การแนะนำตัวผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 92 กำหนดให้รัฐดำเนินการแนะนำผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาโดยเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ การแนะนำตัวต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาหาเสียงเลือกตั้งมิได้

Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาคที่ 4 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญใหม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดกรอบ กติกา และกลไกทางการเมืองใหม่ๆ เพื่อขยายสิทธิ หน้าที่ และการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นรูปธรรมชัดเจน และมีผลบังคับได้จริงในทางปฏิบัติ รวมทั้งทบทวนแก้ไขกำหนดภารกิจ และการจัดราชการของรัฐให้ชัดเจนเท่าทันต่อปัญหาบ้านเมือง สร้างกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพ ครอบคลุมครบถ้วนทุกมิติของการใช้อำนาจรัฐ ทั้งในด้านการจัดการกับผู้ทุจริตประพฤติมิชอบ และหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนทบทวนการปกครองโดยทั้งระบบผู้แทน ระบบพรรคการเมือง ระบบการเลือกตั้งและระบบรัฐบาล เพื่อเอื้อหรือส่งเสริมให้ได้มาซึ่งการปกครองที่รับผิดชอบ สุจริตและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 : 11) อันจะก่อให้เกิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบธรรมาภิบาล

ดังนั้น โครงสร้างทางการเมือง กระบวนการทางการเมือง และสถาบันทางการเมือง ตามที่มารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง โดยที่ผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่สังกัดพรรคการเมือง เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลอีกทางหนึ่ง แต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ แต่ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง นอกจากนั้น ยังกำหนดให้นำการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อหรือบัญชีพรรคการเมือง (PARTY LIST) มาใช้ร่วมกับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ทั้งนี้ กระบวนการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญใหม่ได้สร้างกลไกใหม่ เพื่อลดการเป็น **"การเมืองพาณิชย์"** หรือ **"ธุรกิจการเมือง"** สามารถกลั่นกรองคนดีมีความรู้ความสามารถเข้าสู่ระบบการเมือง พร้อมทั้งเสริมสร้างให้ระบบการเมือง และระบบรัฐบาลให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ อันจะนำไปสู่ความสัมฤทธิผลของการปฏิรูปการเมืองต่อไป

การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญใหม่จึงเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้การปฏิรูปการเมืองไทยสัมฤทธิผล ดังนั้น ในการตรากฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จึงได้รับความสนใจจากรัฐบาล นักการเมือง นักวิชาการ สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไปมากเป็นพิเศษ เนื่องจากหลายฝ่ายเกรงว่า ระบบการเลือกตั้งใหม่นี้จะมีผลกระทบต่อประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และคาดการณ์ได้ว่า การใช้ระบบเลือกตั้งใหม่ทั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในระยะเริ่มแรกนั้น อาจจะเกิดปัญหาทั้งในทางการตีความตัวบทกฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมายตลอดจนการประสบปัญหาทั้งในการจัดการเลือกตั้ง การทำความเข้าใจ และการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมหรือวัฒนธรรมทางการเมืองของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง สื่อมวลชน องค์กรเอกชน และประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

Legislative Institutional Repository of Thailand

ข้อเท็จจริงปรากฏตามที่คาดการณ์กันไว้ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกของไทยที่ใช้เวลาการเลือกตั้งยาวนานเกือบ 5 เดือน ทั้งนี้ เนื่องจากต้องประสบปัญหาในการจัดการเลือกตั้งทั้งด้านตัวบทกฎหมาย การปฏิบัติตามกฎหมาย และพฤติกรรมหรือวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเดิมๆ ของทุกฝ่าย โดยเฉพาะด้านกฎหมายนั้น ได้เกิดปัญหาในการตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่สอดคล้องตรงกันทำให้เกิดภาวะ **"วิกฤตนักกฎหมาย"** ที่ต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาดในหลายๆ ประเด็น ผลของการชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้การดำเนินการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องปรับ หรือต้องกำหนดใหม่ให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังทำให้ภาพพจน์ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในระยะแรกเป็นไปในทางลบ

นอกจากนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้นำกลยุทธ์หรือการกระทำผิดกฎหมายกลโกงต่างๆ มาใช้เพื่อให้ชนะการเลือกตั้ง โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องสุจริต ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 ไม่ประกาศผลการเลือกตั้ง สั่งให้มีการเลือกตั้ง และตัดสิทธิ์ผู้สมัครที่มีพฤติกรรมส่อไปในทางทุจริตการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นคนดีและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 126 กำหนดไว้ โดยแท้จริง แต่หลายฝ่ายเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยชี้ขาดประเด็นดังกล่าว ทำให้เกิดภาวะ **"สุญญากาศทางการเมือง"** ช่วงระยะเวลาหนึ่ง

ปัญหาและภาวะต่างๆ ที่เกิดในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวนั้น ทำให้หลายฝ่ายกังวลว่าการเลือกตั้งครั้งต่อไปสามารถดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้อย่างราบรื่น โดยเฉพาะในการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่นำระบบบัญชีรายชื่อมาใช้ร่วมกับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง มีการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการใหม่แตกต่างจากการเลือกตั้งที่ผ่านมา ทำให้คาดการณ์กันว่า ปัญหาในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะรุนแรงกว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะมีการต่อสู้ทางการเมืองสูง มีการทุจริตการเลือกตั้งมากเป็นประวัติศาสตร์และมีผลทำให้เกิดภาวะ **"สุญญากาศทางการเมือง"** ที่ยาวนานไม่น้อยไปกว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่จะก่อให้เกิดความวุ่นวายในประเทศมากกว่า เนื่องจากการจัดตั้งรัฐบาลกระทำได้ล่าช้า มีผลเสียต่อการบริหารบ้านเมือง

ดังนั้น จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 254 เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และแก้ไขเพิ่มเติมให้การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของคณะกรรมการการเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสีย

Legislative Institutional Repository of Thailand

เลือกตั้ง และการใช้สิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สามารถกระทำได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายใดอีก

กระบวนการเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญที่มีผลต่อการได้มาซึ่งอำนาจในทางการเมืองการปกครอง ทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....ที่ผ่านมา คณะกรรมการการเลือกตั้ง รัฐบาล สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ต่างนำกลยุทธ์ต่างๆ มาใช้ในการต่อรองกันในประเด็นต่างๆ มากมาย เพื่อมิให้แนวทางการเลือกตั้งใหม่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการชนะการเลือกตั้งหรือการได้มาซึ่งอำนาจของแต่ละฝ่าย ทำให้ต้องใช้เวลาในการพิจารณาที่ค่อนข้างจะยาวนาน

แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังไม่สามารถประกันได้ว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดขึ้นในวันเสาร์ที่ 6 มกราคม 2544 จะดำเนินการได้โดยราบรื่น เนื่องจากการเลือกตั้งไม่ได้ขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 นี้ ไม่สามารถตอบคำถามได้ว่า จะสามารถเปิดประชุมรัฐสภาได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 159 หรือไม่ จะเกิดภาวะ **"สูญญากาศทางการเมือง"** ที่ยาวนานหรือไม่ วัฒนธรรมทางการเมืองและพฤติกรรมการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งและประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสการปฏิรูปการเมืองหรือไม่ และภาพการซื้อ–ขายเสียงจะหายไปจากสังคมการเมืองไทยหรือไม่

ดังนั้น ปัญหาที่เกิดในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ประเด็นปัญหาที่คาดว่าจะเกิดในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 กระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และที่สำคัญอย่างยิ่งประเด็นทางการเมืองอันเกี่ยวเนื่องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกนี้ จะเป็นประวัติศาสตร์การเมืองไทยอีกหน้าหนึ่งที่ผู้สนใจไม่ควรพลาด

1. ประมวลปัญหาในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

กระบวนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานับแต่การประกาศรับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อเดือนธันวาคม 2542 จนกระทั่งวันเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 4 มีนาคม และวันเลือกตั้งรอบที่ 5 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2543 ที่ผ่านมานั้น เป็นการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันครั้งแรก ตลอดระยะเวลาของกระบวนการเลือกตั้งนับแต่การประกาศรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใช้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เวลาประมาณ 7 เดือน และนับวันเลือกตั้งทั่วไปเกือบ 5 เดือน มีประเด็นความเห็นต่างๆ เกิดขึ้นมากมายมีทั้งปัญหาจากการเลือกตั้งเดิมๆ ที่เคยเกิดขึ้น และปัญหาใหม่ๆ อาทิ เช่น

- ความล่าช้าในการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งการตรวจสอบหลักฐานการสมัครและคุณสมบัติของผู้สมัครว่าผู้สมัครมีสิทธิที่จะสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ ต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันปิดการรับสมัคร[1] แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถตรวจสอบได้เสร็จมีจำนวนถึง 11 ราย จากผู้สมัครทั้งหมด 1,532 คน จึงตั้งข้อสังเกตได้ว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งคาดว่าจะมีผู้สมัครมากกว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องปรับกลยุทธ์ในการทำงานให้สามารถตรวจสอบคุณสมบัติได้ทันเวลาตามที่กฎหมายกำหนด
- การจัดทำบัญชีรายชื่อยังคงปฏิบัติเช่นที่เคยมีปัญหามาตลอด เช่น ชื่อหาย ชื่อบุคคลภายนอกปรากฏอยู่ในทะเบียนบ้าน เป็นต้น โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 24 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร์มีหน้าที่จัดเตรียมให้ ให้แล้วเสร็จก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 30 วัน[2]
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 51 กำหนดว่า หีบบัตรเลือกตั้งต้องมีลักษณะที่สามารถมองเห็นภาพในได้ง่าย และมีวิธีการปิดผนึกเพื่อป้องกันการเปิดหีบบัตรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งต้องมีลักษณะพิเศษเพื่อป้องกันการเปลี่ยนหีบบัตรด้วย แต่ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ข้อ 89 กำหนดว่า หีบบัตรเลือกตั้งให้ทำด้วยโลหะหรือวัสดุอื่นที่มีความคงทนแข็งแรง แต่ปรากฏว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาหีบบัตรไม่แล้วเสร็จตามกำหนด และต้องทำด้วยกระดาษ ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งถูกตำหนิ
- การประชาสัมพันธ์ของคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ทั่วถึง ประชาชนจำนวนมากยังไม่เข้าใจว่า ทำไมต้องเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และวิธีการลงคะแนน
- ปัญหาเรื่องข้อจำกัดในด้านงบประมาณและบุคลากรของคณะกรรมการเลือกตั้ง

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

---

[1] ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ข้อ 80

[2] ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ข้อ 50

ปัญหาด้านการบริหารและด้านเทคนิคดังกล่าวนั้น เป็นปัญหาและอุปสรรคเหตุที่ย่อมเกิดขึ้นได้ในการเลือกตั้งตามกฎหมายใหม่ครั้งแรก แต่ยังมีปัญหาข้อขัดแย้งทางกฎหมายและทางปฏิบัติทั้งในส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทำให้เกิดความยุ่งยากสับสนในกระบวนการเลือกตั้ง ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหลายประเด็นด้วยกัน และมีบางประเด็นที่ยังไม่ได้ข้อยุติ แต่ก็ยังไม่มีการส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ยังเป็นที่กังขาอยู่จนทุกวันนี้ว่า การจัดการเลือกตั้งเช่นนี้ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่ ปัญหาสำคัญๆ ดังกล่าวจะนำเสนอต่อไปดังนี้

1. การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง และการห้ามผู้สมัครหาเสียงขัดต่อธรรมชาติและพฤติกรรมทางการเมืองของมนุษย์หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 122 และมาตรา 123 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และรัฐธรรมนูญ มาตรา 129 กำหนดให้รัฐดำเนินการแนะนำผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาโดยเท่าเทียมกัน และมาตรา 92 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กำหนดว่า เพื่อประโยชน์ในการแนะนำตัวผู้สมัครโดยเท่าเทียมกัน ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีการปิดประกาศและติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอหรือที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในที่ชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร

(2) พิมพ์และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งไปให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

(3) จัดหาสถานที่เพื่อแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(4) จัดสรรเวลาการออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เพื่อแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(5) กิจการอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

และมาตรา 91 กำหนดมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือบุคคลใดดำเนินการหาเสียงเลือกตั้งเว้นแต่การแนะนำตัวผู้สมัคร โดยผู้สมัครกระทำการแนะนำตัวโดยการแสดงข้อมูลส่วนตัวเกี่ยวกับประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษาและประวัติการทำงานหรือประสบการณ์ในการทำงานได้เฉพาะการจัดพิมพ์เอกสารเพื่อแนะนำตัวผู้สมัคร ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดและในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควรเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้สมัครทุกคนอาจกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายไว้ด้วยก็ได้

Legislative Institutional Repository of Thailand

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดลักษณะต้องห้ามไม่ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นทางพรรคการเมือง[3] โดยที่สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การแต่งตั้งและให้ความเห็นชอบ และการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง อันเป็นอำนาจหน้าที่ทางการเมืองโดยแท้จริง และสถาบันวุฒิสภาถือเป็นสถาบันทางการเมือง สมาชิกวุฒิสภาจึงหลีกเลี่ยงจากการเป็นนักการเมืองไปไม่ได้

หากวิเคราะห์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง แต่ห้ามยุ่งเกี่ยวร่วมกิจกรรมใด ๆ หรือรับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง และห้ามหาเสียงเลือกตั้ง เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อธรรมชาติและพฤติกรรมทางการเมืองของมนุษย์ เนื่องจากการเลือกตั้ง เป็นกระบวนการทางการเมือง (Politics Process) ที่จะต้องมีการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ ย่อมมีทั้งผู้สนับสนุนและคัดค้าน ซึ่งเป็นกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) ไม่สามารถดำเนินการได้ การห้ามหาเสียงและห้ามมิให้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมือง จึงเป็นประเด็นที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ดังนั้น การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมา จึงมีการถกเถียงในประเด็นนี้กันอย่างมาก เนื่องจากหลายฝ่ายเห็นว่า หากต้องการสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นคนดีที่มีความรู้ความสามารถ โดยการใช้วิธีการเลือกตั้งซึ่งต้องมีการต่อสู้แข่งขันตามวิถีทางการเมือง จึงยากที่จะได้คนดีตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ นักวิชาการบางคนถึงกับเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งแทน แต่ยังไม่มีความชัดเจน

การแก้ไขปัญหาในขั้นต้นนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควรการแก้ไขมาตรา 91 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 โดยแก้ไขให้การแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ให้สามารถกระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ไม่จำกัดเฉพาะการจัดทำเอกสารเท่านั้น โดยให้สามารถแนะนำวิสัยทัศน์ในด้านนิติบัญญัติและการบริหารประเทศ ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดได้[4]

---

[3] มาตรา 126 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

(1) เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง

(2) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

(3) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง

(4) เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 109 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (11) (12) (13) หรือ (14)

[4] ข้อเสนอของคณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้เข้าร่วมสัมมนา

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

2. การตัดสิทธิผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนหรือไม่

โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 23 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 21 หรือมาตรา 22 หรือแจ้งเหตุแล้ว แต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควรให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปแจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ตามมาตรา 68 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิดังต่อไปนี้ นับตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จนถึงวันเลือกตั้งครั้งที่ผู้นั้นไปใช้สิทธิเลือกตั้ง[5]

(1) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น

(2) สิทธิร้องคัดค้านการเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

(3) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

(4) สิทธิสมัครรับเลือกเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

(5) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(6) สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายบัญญัติท้องถิ่น

(7) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคล ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(8) สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ทั้งนี้ ประเด็นการเสียสิทธิของบุคคลที่ไม่ไปเลือกตั้งนั้น ได้ถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2541 ลงวันที่ 19 พ.ย. 2541

Legislative Institutional Repository of Thailand

---

[5] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 (ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 114 ก ตอนที่ 45 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542)

เรื่อง "การเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง" ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 68[6] กำหนดให้กา
เสียสิทธิเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่
ด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 กำหนดให้ผู้ไม่ไปใช้สิท
เลือกตั้งเสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยไ
ได้ระบุให้ชัดเจนว่าเป็น "สิทธิ" ในเรื่องใดบ้าง และสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐนั้นหา
เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ การจำกัดสิทธิดังกล่าวจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ใ
อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ในกฎหมายนั้นด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกา
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541[7] กำหนดสาระสำคัญของการเสี
สิทธิไว้ไม่สมบูรณ์และไม่ชัดเจน รวมทั้งให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยไม่ผ่านกระบวนกา
ตรากฎหมายของรัฐสภา จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 และมาตรา 334(1)[8]

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎ
และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 23 จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและ
บังคับไม่ได้ตามมาตรา 6 แห่งรัฐธรรมนูญปัจจุบัน[9] คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่มีอำนา
กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิดังกล่าว ตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกอ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ทำให้ต้
มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎ
และสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมา มีประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงไปใช้สิทธิเลือกตั้งม
ถึง 71.89% (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2543:คำนำ) ซึ่งเป็นการเลือกตั้งที่มีผู้ไปใช้สิ

---

[6] มาตรา 68 บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง
บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ
การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

[7] มาตรา 23 (เดิม) ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมา
21 หรือมาตรา 22 หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นไม่ใช่เหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้ง
อันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 68 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจา
ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

[8] มาตรา 334 ในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด
(1) ให้ตรากฎหมายตามมาตรา 68 มาตรา 199 มาตรา 200 มาตรา 248 มาตรา 270 มาตรา 275 และมาตรา
วรรคสองและวรรคสาม ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

[9] มาตรา 6 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้
รัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

Legislative Institutional Repository of Thailand

มากที่สุดในประวัติศาสตร์การเลือกตั้งของไทย แต่ในจำนวนผู้ไปใช้สิทธิดังกล่าวเป็นประชาชนที่ยังไม่รับรู้รายละเอียดของการเสียสิทธิอย่างแท้จริง เช่น ประชาชนบางคนเข้าใจว่า หากไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจะทำให้บุตรเสียสิทธิในการเข้าศึกษาในสถาบันการศึกษาของรัฐ เสียสิทธิรับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลของรัฐ เป็นต้น ทำให้เกิดความตื่นกลัวแห่ไปใช้สิทธิกันอย่างคับคั่ง จึงเป็นประเด็นที่น่าวิเคราะห์ว่า จำนวนผู้ไปใช้สิทธิที่สูงมากนั้น เกิดจากการตื่นตัวทางการเมืองและการตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างแท้จริง หรือมีเหตุอื่นที่ "บังคับ" ให้ประชาชนต้องออกไปใช้สิทธิ และการตัดสิทธิดังกล่าวขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนหรือไม่ แต่การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้อำนวยความสะดวกในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยให้สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งนอกเขตเลือกตั้งได้แล้ว จึงสมควรที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

หลังการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา หลายฝ่ายได้นำประเด็นนี้มาพิจารณา และเสนอแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 เพื่อเพิ่มเติมการเสียสิทธิแก่ผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เช่น เสียสิทธิเข้ารับราชการเป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือเจ้าหน้าที่อื่นในหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และการเสียสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปี เป็นต้น เนื่องจากการเสียสิทธิตามมาตรา 23 นั้น ยังไม่เป็นเหตุจูงใจให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง[10]

แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ก็มิได้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 23 นี้แต่อย่างไร และในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันครั้งแรก ปรากฏผลแห่งการเสียสิทธิสำหรับผู้ไม่ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ทำให้ผู้ที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากไม่ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (เช่น ร.ต.ฉลาด วรฉัตร นายไชยา ยิ้มวิไล เป็นต้น)

3. ความไม่ชัดเจนในปัญหาคุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศรับผู้สมัครบุคคลเพื่อรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาระหว่างวันที่ 19–25 ธันวาคม 2542 โดยมีคู่มือการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามอบให้ผู้สมัคร แต่มิได้อธิบายคำว่า "เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 109(11)[11] ไว้อย่างชัดเจน หลังจากปิดการรับสมัครครบ 7 วัน คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีหนังสือแจ้งผู้สมัคร

---

[10] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2543

[11] มาตรา 109(11) กำหนดให้พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แต่ละรายว่าผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งตรวจสอบเอกสารหลักฐานการสมัครของผู้สมัครแต่ละคนแล้ว เห็นว่า เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

แต่ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยตีความคำว่า "เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" ว่าหมายความรวมถึง กรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย กรรมการอิสลามประจำจังหวัด กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรรมการการประถมศึกษาจังหวัด กรรมการสถาบันราชภัฏ และกรรมการประจำสถาบัน ผู้ทรงคุณวุฒิ อนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัด และอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนฯลฯ

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชนทั่วไป ก่อให้เกิดความสับสนกับผู้สมัคร และประชาชน ประธานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 109(11) หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกชื่อยย่างอื่น ซึ่งมีสถานะ ตำแหน่งหน้าที่ หรือลักษณะงานทำนองเดียวกันกับพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นโดยได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติงานประจำ อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ และมีเงินเดือน ค่าจ้างหรือค่าตอบแทน ตามกฎหมาย ดังนั้น ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งกรรมการและอนุกรรมการที่ระบุข้างต้นจำนวน 27 ตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐนั้นไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 109(11) แต่ที่วินิจฉัยว่า บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 109(11) แล้ว[12]

การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งแย้งกับความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นมีผลให้ผู้สมัครหลายท่านที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศตัดสิทธิการสมัครไปแล้ว ได้สิทธิคืนกลับมาเป็นผู้สมัครอีกครั้งได้ ประเด็นนี้ทำให้ประชาชนสับสนเกี่ยวกับตัวผู้สมัคร และความมีมาตรฐานในการตีความของคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งผู้สมัครเองก็เสียโอกาสในการแนะนำตัวในช่วงที่โดนตัดสิทธิด้วย

---

[12] คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2543 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

Legislative Institutional Repository of Thailand

5. การเลือกตั้งล่วงหน้าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา 68 กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลที่ไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันควรย่อมเสียสิทธิ โดยการแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา 105 วรรคสอง[13] กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกเขตเลือกตั้ง ที่มีชื่อในทะเบียนบ้านน้อยกว่า 90 วัน หรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ที่กฎหมายเลือกตั้งบัญญัติ

เพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา 68 และมาตรา 105 คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมาตรา 80 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541[14] กำหนดให้ผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านน้อยกว่า 90 วัน ให้มีสิทธิลงคะแนนในเขตเลือกตั้งที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายไม่น้อยกว่า 90 วัน และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดหลักการ วิธีการ และเงื่อนไขในการอำนวยความสะดวก

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกำหนดให้การขอใช้สิทธิลงคะแนนก่อนวันเลือกตั้งสามารถกระทำได้ ใน 3 กรณี คือ กรณีผู้ที่ได้รับคำสั่งจากทางราชการให้ไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้งหรือจะเดินทางไปนอกเขตเลือกตั้ง ผู้ที่เป็นทหารประจำการ ทหารกองประจำการ ตำรวจสมาชิกอาสาสมัคร หรือข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อในเขตเลือกตั้ง แต่ในวันเลือกตั้งผู้นั้นมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร ให้มีสิทธิลงคะแนน ณ ประเทศที่มีถิ่นที่อยู่ในวันเลือกตั้งหรือลงคะแนนในประเทศที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด อีกทั้งยังกำหนดให้มีการเลือกตั้งทางไปรษณีย์ ใช้กับกรณีการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรได้ด้วย

---

[13] มาตรา 105 วรรคสอง กำหนดผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งตามมาตรา 103 ที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง หรือมีถิ่นที่อยู่นอกราชอาณาจักร ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาบัญญัติ

[14] มาตรา 80 ผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง ให้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อในเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านครั้งสุดท้ายเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการอำนวยความสะดวกเพื่อประกันการใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้งที่ตนมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาน้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง

Legislative Institutional Repository of Thailand

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมานั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดให้มีการเลือกตั้ ล่วงหน้าและการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ทำให้มีปัญหาถกเถียงกันว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนู และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิ วุฒิสภา พ.ศ. 2541 ดังกล่าวนั้น ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมาตรา 115[15] และมาตรา 131 ซึ่งระบุเรื่องการกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไป วันเลือกตั้งต้องเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ทั้งนี้ พระราชกฤษฎีกาการเลือกตั้งกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นกา เลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 4 มีนาคม 2542 เพียงวันเดียว โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 4 กำหนดคำนิยา คำว่า "วันเลือกตั้ง" ให้หมายถึงวันที่กำหนดให้เป็นวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกาให้มีกา เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแล้วแต่กรณี และในระเบียบคณะกรรมกา การเลือกตั้งที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ข้อ 3 ได้แยกวันเลือกตั้ง "ออกจาก" วันล คะแนน" กล่าวคือ ได้นิยามคำว่า "วันเลือกตั้ง" ว่าเป็นวันที่กำหนดให้เป็นวันเลือกตั้งตา พระราชกฤษฎีกาการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และ "วันลงคะแนน" หมายถึง วันที่คณะกรรมกา การเลือกตั้งกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งใช้สิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเลือกตั้ง

ดังนั้น ในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่ผ่านมา ประเด็นการเลือกตั้งล่วงหน้าจึงเป็ ประเด็นที่ยังไม่สับสนอยู่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกา เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และระเบียบของคณะกรรมการการเลือกต ยังไม่สามารถอธิบายให้สอดคล้องตรงกันได้

แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉ ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งล่วงหน้า ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คำร้องที่คณะกรรมก การเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นการขอให้วินิจฉัยความเห็นของคณะกรรมก การเลือกตั้งในการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือก ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 68 วรรคสาม และมาตรา 105 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 10 มาตรา

---

[15] มาตรา 115 เมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเ ตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่อายุของสภาผู้ ราษฎรสิ้นสุดลง และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

[16] มาตรา 131 เมื่ออายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมา วุฒิสภาใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลง และวันเลือ ต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา 168 ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่อายุของวุฒิสภาสิ้นสุ ตามวรรคหนึ่ง ทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

Legislative Institutional Repository of Thailand

และมาตรา 81 นั้น ไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 แต่เป็นการหารือขอความเห็นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยให้ได้[17]

6. การเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรคุ้มหรือไม่

คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเลือกตั้งกลางนอกราชอาณาจักรไว้ ระหว่างวันที่ 16–26 กุมภาพันธ์ 2543 ผู้ลงทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งสิ้น 26,058 คน แต่มีผู้มาแสดงตนขอใช้สิทธิเพียง 10,302 คน คิดเป็นร้อยละ 39.53 (คณะกรรมการการเลือกตั้ง; 2543:66) เมื่อเทียบจำนวนผู้มาใช้สิทธิกับงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการให้มีการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรแล้วเป็นการลงทุนที่สูงมาก โดยเฉพาะในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ และเห็นภาพความเหลื่อมล้ำในการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรกับการจัดการเลือกตั้งในประเทศอย่างมาก เนื่องจากการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก เหตุดังกล่าวทำให้หลายฝ่ายห่วงใยว่า การเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรเป็นการดำเนินการที่คุ้มกับการลงทุนหรือไม่ และมีแนวทางหรือวิธีการอื่นที่จะทำให้คนไทยที่อยู่นอกราชอาณาจักรได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่สิ้นเปลืองงบประมาณมากเช่นนี้

ข้อห่วงใยดังกล่าว คนไทยนอกราชอาณาจักรเองก็ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวเช่นนั้น ดังจะเห็นได้จากการสำรวจความคิดเห็นของคนไทยที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรของกระทรวงการต่างประเทศ[18] พบว่า ผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรมีความเห็นว่าภาวะเศรษฐกิจโดยรวมของไทยและระดับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของคนไทยนอกราชอาณาจักรในขณะนี้ ควรจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรทางไปรษณีย์จะเหมาะสมกว่า ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 84 ก็ได้บัญญัติไว้ (มีต่อฉบับหน้า)

---

[17] คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2542 ลงวันที่ 27 เมษายน 2542 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

[18] หนังสือที่ กต

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สวัสดิการสังคมไทย : บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายและทางเลือกใหม่

คณะผู้วิจัย[1]
โชคชัย สุทธาเวศ
วิมาเดช พัดศ์สุนทร
รุ่งตะวัน ศรีนา

"ก่อนเอ่ยปากเขาเรียกกันว่าอีกสอย มาอยู่กรุงเทพมีผัว
นายร้อย เปลี่ยนจากอีกสอยมาเป็นนวมใจ แรมอนงค์ แรมใจดี ๆ ไป
ตัวใครตัวมัน ซื่อเกินไปเสียใจไม่ทันช่วงชิงมั่นคงก็ว่างเว้นเลยไป"

เพลงลูกทุ่งท่อนดังกล่าวข้างต้นเป็นสมมติฐานของคณะผู้วิจัยสำหรับการวิเคราะห์ร่างกฎหมายสวัสดิการสังคมที่กำลังมีอยู่ในปัจจุบันและต่อการเสนอทางเลือกกฎหมายใหม่ แปลความจากเพลงลูกทุ่งมาเป็นภาษาสมมติฐานบทความนี้ได้คือ

"การที่สวัสดิการสังคมไทยเติบโตมาจากฐานหลักของการสงเคราะห์เมื่อประเทศก้าวเข้าสู่การพัฒนาสมัยใหม่ การสงเคราะห์ได้พยายามปรับตัวให้มีภาพลักษณ์เป็นสวัสดิการพื้นฐานและเป็นสินค้าสาธารณะของประเทศ อย่างไรก็ตามพื้นฐาน อารมณ์ และค่านิยมที่มีอยู่ทำให้การเปลี่ยนสังคมสงเคราะห์ไม่สามารถเกิดภาพลักษณ์ใหม่และ

---

*บทความปรับปรุงจากรายงานวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม นำเสนอประชุมคณะอนุกรรมาธิการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร วันที่ 31 พ.ค. และ 7 มิ.ย. 2543

[1]โชคชัย สุทธาเวศ: อาจารย์พิเศษสาขาการจัดการโครงการสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ วิมาเดช พัดศ์สุนทร และ รุ่งตะวัน ศรีนา : นักศึกษาปริญญาโทวิชาความมั่นคงทางสังคม สาขาการจัดการโครงการสวัสดิการ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

Legislative Institutional Repository of Thailand

กลายไปเป็นศูนย์รวมของสวัสดิการสังคมได้ และทำให้เกิดความสับสนในระบบสวัสดิการสังคมของประเทศ ซึ่งประชาชนทั่วไปย่อมรู้ไม่เท่าทันว่าสวัสดิการสังคมจะหมายถึงอย่างไร แต่จากความเดือดร้อนที่เขายังมีอยู่กับบริการที่พวกเขาได้รับก็ยังไม่สามารถปลดปล่อยความทุกข์ยาก ให้หมดไปได้ แต่ผู้คนต้องจำทนอยู่ต่อไป คิดเสมือนเป็นความฝันว่าประเทศเรามีสวัสดิการสังคมที่ดีแล้ว"

นับจากการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2536 โดยรวมกรมต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทยเดิมและจัดตั้งกรมใหม่ๆ เพิ่ม สวัสดิการสังคมไทยเริ่มปรับตัวเข้าสู่สภาวะความหลากหลายมากขึ้น เรามีการสังคมสงเคราะห์ที่ดูแลโดยกรมประชาสงเคราะห์ การประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทนที่เกิดขึ้นก่อนการประกันสังคมได้รับการดูแลโดยสำนักงานประกันสังคม การมีงานทำได้รับการดูแลจากกรมการจัดหางาน การฝึกอาชีพได้รับการดูแลจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่เกิดขึ้นก่อนการประกันสังคมได้รับการดูแลโดยกระทรวงการคลัง กองทุนบำเหน็จข้าราชการได้รับการดูแลจากกระทรวงการคลัง การบริการสังคมในรูปแบบต่างๆ ที่มีมานานแล้ว เช่น สุขภาพและการวางแผนครอบครัวของประชาชนได้รับการดูแลจากกระทรวงสาธารณสุข การศึกษาได้รับการดูแลจากกระทรวงศึกษาธิการ การป้องกันชาติได้รับการดูแลจากกระทรวงกลาโหม ที่อยู่อาศัยขั้นต่ำ (งานของการเคหะแห่งชาติ) ซึ่งควรดูแลโดยกระทรวงแรงงานฯ ยังคงดูแลโดยกระทรวงมหาดไทย ความมั่นคงในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินได้รับการดูแลจากกระทรวงมหาดไทยและมาเป็นสำนักนายกรัฐมนตรีเมื่อเร็วๆ นี้ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้คือประเภทต่างๆ ของสวัสดิการสังคมเพื่อความมั่นคงทางสังคมของประชาชนที่ขอบเขตทางวิชาการของการสังคมสงเคราะห์ซึ่งมีฐานหลักที่การแก้ปัญหาเมื่อประชาชนเกิดความทุกข์ยากหรือประสบเคราะห์ไม่เพียงพอที่จะอธิบายมันได้อีกต่อไป ปรากฏการณ์ดังกล่าวอธิบายได้ไม่ยากนักหากจะอาศัยแนวการแบ่งสวัสดิการสังคมซึ่งก็คือความมั่นคงทางสังคมโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ที่จัดสวัสดิการสังคมไว้ 4 สายหลักๆ คือ สายการประกันสังคม (social insurance) สายการสังคมสงเคราะห์ (social assistance) สายการบริการสังคม (social service) และสายพิเศษคือโครงการหรือประเภทสวัสดิการอื่นๆ (other programes) ที่เกิดขึ้นอย่างหลากหลายในระยะหลังๆ สายธาร 3 ประการแรกเป็นสายธารหลักส่วนสายธารที่ 4 เป็นส่วนเสริม

ร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมที่หน่วยงานอย่างน้อยสี่แห่งได้ร่างขึ้นในปัจจุบัน (โปรดดูเปรียบเทียบร่างพ.ร.บ. ทั้ง 4 ฉบับประกอบ) เป็นสิ่งสะท้อนการพยายามปรับตัวของการ

UIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

สังคมสงเคราะห์ได้ดีว่า แม้ว่าสวัสดิการสังคมของเราจะอาศัยกฎหมายเฉพาะหลายฉบับแล้วก็ตาม แต่เรายังต้องการการมีกฎหมายใหม่ด้านสวัสดิการสังคม ซึ่งแม้หากจะเรียกว่าการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมก็ตามจะต้องตอบคำถามได้ว่าเป็นการดำเนินการสวัสดิการสังคมหรือเพื่อการส่งเสริมสวัสดิการสังคมในจุดใดบ้างที่มีอยู่แล้ว กฎหมายใหม่จะเป็นกฎหมายที่เป็นแม่บทของกฎหมายสวัสดิการสังคมทั้งมวล หรือว่าเป็นได้เพียงการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมซึ่งไม่ทราบว่าสวัสดิการสังคมในด้านอะไรบ้างที่กฎหมายใหม่จะเข้าไปส่งเสริม หรือ จะเป็นกฎหมายเพื่อเก็บตกประชาชนที่ตกจากระบบสวัสดิการสังคมขบวนต่างๆ

ในบรรดาร่างพ.ร.บ.ทั้งสี่ฉบับนั้นพิเคราะห์ได้ว่าตั้งอยู่บนรากฐานของการสังคมสงเคราะห์ทั้งสิ้น เพียงแต่ทุกร่างหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า **"สังคมสงเคราะห์"** ปัญหาที่น่าขบคิดคือทำไมจึงรังเกียจคำนี้ มีเอกสารบางชิ้นของทางราชการระบุทำนองว่าคำๆ นี้สื่อไปในทำนองการไม่มีเกียรติภูมิแก่บุคคลที่ให้และรับบริการในสังคมปัจจุบัน ดังที่เราจะเห็นได้ว่าสังคมสงเคราะห์เป็นเรื่องของการขอ–ให้บริการ การตกทุกข์ได้ยาก การพึ่งพา และการขาดแคลนเงินทุนและการขาดภาวะทันสมัยในวิถีชีวิตแบบใหม่ เป็นต้น แต่การที่สังคมสงเคราะห์จะเปลี่ยนชื่อเป็นหรือสวมใส่ชุดสวัสดิการสังคมเต็มที่นั้นเหมาะสมหรือไม่ เรามาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสี่คือ

1. ร่างของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม คือ "ร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม พ.ศ....." ซึ่งพัฒนามาจากร่างของคณะกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติสมัยนายกรัฐมนตรี อานันท์ ปันยารชุน นั้น สาระคือการสงเคราะห์ที่ประสงค์จะให้ได้รับการมองในความหมายของสวัสดิการสังคมแก่ผู้ประสบปัญหาในด้านต่างๆ ทางสังคมจิตใจ ครอบครัวขาดความมั่นคง ขาดผู้อุปการะ ไร้ที่พึ่ง ผู้ประสบภัยพิบัติ ผู้ตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรม ผู้ต้องขัง และผู้พ้นโทษ เป็นต้น โดยตอบสนองความต้องการพื้นฐาน ความมั่นคงทางสังคม และ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ความสำเร็จของสวัสดิการสังคมเหล่านี้ได้รับการให้ความหวังไว้ที่คณะกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติที่ทำหน้าที่ด้านนโยบายสวัสดิการสังคมและติดตามผลการปฏิบัติตามนโยบายขององค์การสวัสดิการสังคมต่างๆ ของภาครัฐและองค์การสาธารณประโยชน์ของภาคเอกชน มีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการสังคม และการรับรององค์กรสาธารณ–ประโยชน์ของภาคเอกชน มีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการสังคม และการรับรององค์กรสาธารณประโยชน์เพื่อให้สามารถรับเงินสนับสนุนกิจกรรมได้ ซึ่งแนวคิดนี้ได้ปรากฏในร่างกฎหมายอีก 3 ฉบับต่อมา ในระยะหลังกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมยอมรับร่างของสนง. คณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ต้องการให้หน่วยงานรัฐเบิกใช้เงินกองทุนด้านสวัสดิการสังคมเช่นที่หน่วยงานเอกชนจะขอเบิกใช้ได้ด้วย ซึ่งในร่างของสนง. คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ได้ระบุไว้

Legislative Institutional Repository of Thailand

2. ร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นร่างที่ยกเครื่องใหม่จากของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ความที่ประเทศอยู่ในภาวะวิกฤตด้านการเงินของรัฐและแนวนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในด้านสวัสดิการสังคมทำให้หน่วยงานที่เป็นกลไกกำกับการใช้จ่ายเงินของรัฐไม่เห็นด้วยกับการมีสวัสดิการสังคมในรูปการ "ให้เปล่า" จากงบประมาณของรัฐและป้องกันความซ้ำซ้อนในการจัดสวัสดิการสังคม ร่างพระราชบัญญัติจึงได้รับการปรับเปลี่ยนชื่อมาเป็น "ร่างพระราชบัญญัติ**ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม**" แทน และเน้นที่การจัดระบบการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมมากกว่าการกล่าวถึงว่าสวัสดิการสังคมจะต้องมีอะไรบ้างดังเช่นร่างฉบับอื่นๆ ระบุ **อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ยังคงเน้นที่การสังคมสงเคราะห์โดยจัดระบบส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมด้วยวิธีการสังคมสงเคราะห์** ฉะนั้นหากจะเรียกร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ถูกต้องตามสาระแล้ว ควรเรียกว่า "ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมด้วยวิธีการสังคมสงเคราะห์ พ.ศ....." นั่นเอง ประเด็นคำถามน่าจะเกิดขึ้นคือ การส่งเสริมจัดสวัสดิการสังคมด้วยวิธีการหรือสายธารอื่นๆ เช่น การประกัน (สังคม) การบริการสังคมหรือวิธีการอื่นๆ ทำไมจึงมิได้นำมาระบุไว้ให้รอบด้านด้วย นอกจากนี้ร่างดังกล่าวได้เปลี่ยนชื่อ "คณะกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติ" ตามร่างของกระทรวงแรงงานฯ มาเป็น "คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม" และยกระดับความสำคัญแก่คณะกรรมการชุดนี้เป็นผู้กำหนดแผนแม่บทของการจัดและส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแก่หน่วยงานต่างๆ และเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการจัดสวัสดิการสังคมและกฎหมายด้านนี้ของประเทศได้ ปรับระบบกองทุนไปเป็นกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม นอกจากนี้ร่างกฎหมายยังให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ชุมชน และภาคเอกชนในการจัดสวัสดิการสังคมมากกว่าของกระทรวงแรงงานฯ แต่ในเรื่องการมีส่วนร่วมตัดสินใจบริหารงานสวัสดิการสังคมและงานด้านกองทุนยอมให้มีส่วนร่วมจากภาคประชาชนน้อย และสำหรับประเด็นบทบาทการทำหน้าที่กำหนดแผนแม่บทการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทุกประเภทของชาติ โดยคณะกรรมการชุดนี้นั้นดูจะไม่สอดรับกับความเป็นจริงในระบบสวัสดิการของประเทศที่มีอยู่

3. ร่างของคณะกรรมาธิการการแรงงานและสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎรคือ "ร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม พ.ศ...." ก็เป็นร่างที่ผสมผสานระหว่างร่างของกระทรวงแรงงานฯ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเน้นสังคมสงเคราะห์ภายใต้เสื้อคลุมสวัสดิการสังคม ให้ความสำคัญกับเรื่องสวัสดิการที่ผู้ประสบปัญหาจะพึงได้รับ ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องแผนและการจัดสวัสดิการ งาน

Legislative Institutional Repository of Thailand

วิชาการ วิจัย กองทุน และการมีประเด็นที่ละเอียดต่อตุลยพินิจการจัดสวัสดิกา มากกว่าฉบับอื่นๆ

4. ร่างของคณะกรรมาธิการการแรงงานและสวัสดิการสังคม วุฒิสภา ยังคงใช้ชื่อว่ "ร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม พ.ศ...." สาระสำคัญคือการสังคมสงเคราะ คล้ายคลึงกับร่างของกระทรวงแรงงาน แต่การแบ่งประเภทผู้ต้องการรับสวัสดิการ มากกว่าฉบับอื่นๆ และให้ความสำคัญกับการเข้ามีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาช ในการบริหารงานในคณะกรรมการชุดต่างๆ ในระดับใกล้เคียงกับร่างของคณะกรรมมาธิกา แรงงานและสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร และมากกว่าของคณะกรรมการกฤษฎีก และกระทรวงแรงงานฯ

ร่างพระราชบัญญัติทั้งสามมีสาระใกล้เคียงกันยกเว้นของสนง.คณะกรรมการกฤษฎีกาที่ ลักษณะต่างออกไปเพราะประสงค์จะทำออกมาในรูปการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ทุกร่าง การจัดตั้งกองทุนด้านสวัสดิการสังคม คือกองทุนสวัสดิการสังคม (ตามร่างของหน่วยงานทั้งสา หรือ กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ตามร่างของสนง.คณะกรรมการกฤษฎีกา) และ คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ แยกต่างหากจากคณะกรรมการสวัสดิการสังคม หรือ คณะกรรมก ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม (ตามร่างของสนง.คณะกรรมการกฤษฎีกา) คณะกรรมการบริห กองทุนฯ เป็นฝ่ายปฏิบัติในขณะที่คณะกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (ตามร่างของหน่วยง ทั้งสาม) หรือคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (ตามร่างของสนง.คณะกรรมก กฤษฎีกา) เป็นคณะกรรมการนโยบาย อย่างไรก็ตามในขณะที่คณะกรรมการนโยบายมีสองระ คือ 1) ระดับชาติ และ2) กรุงเทพมหานครและจังหวัด แต่คณะกรรมการปฏิบัติด้านกองทุนก มีคณะเดียวทำให้ไม่รับกัน นอกจากนี้ในทางปฏิบัติอาจมีปัญหาข้อขัดแย้งในการตัดสินใจระหว่ คณะกรรมการนโยบายระดับชาติกับคณะกรรมการกองทุน จึงน่าจะพิจารณาให้มีโครงสร้างระ ชาติและจังหวัดที่รับกัน และมีคณะกรรมการระดับชาติด้านนโยบายและกองทุนชุดเดียวกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนและความขัดแย้งในการดำเนินงาน

ทางเลือกใหม่เพื่อพิจารณาสำหรับอนาคตสวัสดิการสังคมไทย

1. เราจะมีกฎหมายใหม่ที่เป็นเรื่องสังคมสงเคราะห์และใช้ชื่อในลักษณะการสัง สงเคราะห์อย่างแท้จริงได้หรือไม่ โดยไม่ต้องอำพรางด้วยคำว่าสวัสดิการสังคม ทั้งนี้เพื่อจะได้ เกิดความสับสนในทางวิชาการและการจัดระบบสวัสดิการของประเทศ เนื่องจากสวัสดิการสังค หลากหลายประเภทและไม่พึงทดแทนด้วยวิธีการสังคมสงเคราะห์เป็นการทั่วไป ซึ่งจะคล้าย "เตี้ยอุ้มค่อม" แต่หากจะเป็นการยืดหยุ่น เราอาจมีกฎหมายชื่อทำนองว่า **"พ.ร.บ.สวัสดิก สงเคราะห์ พ.ศ...."** มีสาระดังที่ร่างของทั้งสามหน่วยงานนั้น ยกเว้นร่างของสำนักงานคณะกรรม

Legislative Institutional Repository of Thailand

กฤษฎีกา ซึ่งร่างนี้ยังติดปัญหาใหญ่ว่ารับเอาวิธีการสงเคราะห์มาส่งเสริมการจัดสวัสดิการทั้งมวล ทั้งนี้ความแตกต่างระหว่าง 3 สายธารหลักของสวัสดิการสังคมมีดังเช่น

1.1 ประกันสังคม เป็นการสบทบเงินเข้ากองทุนกลาง อาจโดยบังคับหรือสมัครใจ ผู้ประกันตนมีความเป็นเจ้าของสวัสดิการที่ได้รับมากที่สุด บริการที่ได้รับมีเงื่อนไขเชิงระยะเวลาการสบทบเงิน และสถานภาพของการเป็นลูกจ้าง หรือการประกอบอาชีพอิสระ

1.2 การบริการสังคม เป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานจนถึงระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้นที่รัฐและองค์กรเอกชนจะจัดบริการแก่ประชาชนโดยทั่วไปเพื่อบรรลุความต้องการ ผู้รับบริการอาจเสียค่าบริการบ้างหรือไม่ก็ได้ และหลายกรณีเป็นบริการที่มีลักษณะบังคับ

1.3 การสังคมสงเคราะห์ เป็นการช่วยเหลือด้านสวัสดิการเมื่อเดือดร้อน ตกทุกข์ได้ยาก หรือประสบปัญหาพิเศษ บริการที่ได้ต้องตรวจดูว่าผู้รับเดือดร้อนหรือจำเป็นต้องได้รับจริงหรือไม่ เงินทุนมักจะมาจากผู้ให้บริการ ไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเอกชน โดยส่วนใหญ่ผู้รับบริการมักไม่จ่ายเงินค่าบริการอาจมีบ้างที่ผู้รับบริการจ่ายเงินแต่ไม่มากนัก

สังคมต่างๆ จะมีการผสมผสานในสายธารสวัสดิการเหล่านี้ โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายและสภาวะที่แตกต่างกันไป การจะมีศูนย์กลางของสวัสดิการสังคมแห่งชาติจึงต้องเป็นศูนย์กลางที่ดูแลระบบสวัสดิการสังคมได้ทั้งมวลอย่างแท้จริง

2. การสังคมสงเคราะห์ในประเทศเรายังขาดระบบกฎหมายรองรับที่หนักแน่น ดังจะเห็นได้ว่างานด้านสังคมสงเคราะห์ซึ่งดูแลโดยกรมประชาสงเคราะห์นั้นสาระของการสังคมสงเคราะห์ไปผูกอยู่ในกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการและกฎหมายระดับประกาศกระทรวง ทำให้ขาดอำนาจที่เพียงพอและหลักเกณฑ์สำคัญที่จะใช้ในการบริหารสังคมสงเคราะห์โดยทั่วไปของประเทศได้ การมีกฎหมายใหม่หรือจัดทำในรูป "ประมวลกฎหมายด้านสังคมสงเคราะห์" จึงจำเป็นและสมควรมีขึ้นจริงก็เมื่อการจะมีระบบกฎหมายใหม่จะได้ยกระดับระบบงานสังคมสงเคราะห์โดยรวมและที่ยังขาดกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับ และสามารถเชื่อมประสานทั้งการดำเนินงานในภาครัฐและเอกชนเข้ามาอยู่ด้วยกันเสียในคราวนี้

3. งานด้านสังคมสงเคราะห์มิใช่งานที่น่าอับอายหรือไร้เกียรติและศักดิ์ศรี การมีกฎหมายชื่อทำนองสังคมสงเคราะห์จึงมิใช่เรื่องเสียหาย แต่เราควรยอมรับความจำเป็นและความเป็นจริงของสังคมเพื่อให้มีกฎหมายที่ถูกทั้งในหลักวิชาและในทางปฏิบัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา 53, 54, 55 และ 80 ก็ได้กำหนดให้เด็กและเยาวชน คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส ต้องได้รับการช่วยเหลือและสงเคราะห์

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

4. สำหรับการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมนั้น กระทำได้หลายรูปแบบเพื่อผสมผสานทั้งวิธีการประกันสังคม บริการสังคม สังคมสงเคราะห์ และกิจกรรมลักษณะอื่นๆ สาระจะเกินกว่าในร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกามาก เราอาจทบทวนเรื่องนี้โดยหันมาให้ความสนใจกับการจัดทำประมวลกฎหมายแรงงานและสวัสดิการสังคม แล้วจัดเรียงสาระของกฎหมายเดิมลงไปในประมวลกฎหมายใหม่ หากมีสิ่งใดที่จะเป็นการกระทำเพื่อเป็นการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมก็สามารถใส่ได้ในคราวนั้น สำหรับการประมวลกฎหมายแรงงานและสวัสดิการสังคมนั้น (โปรดดูภาคผนวกที่ 2 ประกอบ ซึ่งเป็นการประมวลชื่อกฎหมายสำคัญในด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม) ในด้านสวัสดิการสังคมอาจจำแนกกฎหมายออกเป็นสามกลุ่มหลักคือ สวัสดิการเชิงสังคมสงเคราะห์ สวัสดิการเชิงประกันสังคม และ สวัสดิการเชิงบริการสังคม (โดยอาจมีกลุ่มที่ 4 คือ กลุ่มกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมในรูปแบบพิเศษอื่นๆ) และเพื่อให้สอดคล้องกับการประมวลดังกล่าวเราอาจมีกฎหมายให้มีคณะกรรมการระดับชาติของแต่ละกลุ่ม และเชื่อมโยงทุกกลุ่มเข้าด้วยกันเป็น "สภาการสวัสดิการสังคมแห่งชาติ" น่าจะเหมาะสมกว่าการมี "คณะกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติ" หรือ "คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ" ที่อาศัยฐานการดำเนินงานทางสังคมสงเคราะห์เป็นหลักดังร่างกฎหมายทั้ง 4 ฉบับนั้น

แม้ว่าสังคมจะเปลี่ยนไปความจำเป็นด้านสังคมสงเคราะห์ยังดำรงอยู่ตลอดเวลา และอาจจะเพิ่มมากขึ้นในบางเรื่อง **"อีกลอย"** หรือ **"แรมใจ"** ก็เป็นคนเดียวกัน สังคมยังเห็นคุณค่าของ **"อีกลอย"** หรือ **"สังคมสงเคราะห์"** อยู่มิคลาย เพียงแต่เราต้องปรับระบบ วิธีและกระบวนการทำงานใหม่บ้างเท่านั้น เช่น การทำงานเชิงรุกและเชื่อมโยงกับสายธารสวัสดิการสังคมอื่นๆ ให้มากขึ้น เพื่อให้กฎหมายและระบบสวัสดิการสังคมไม่สับสนและประชาชนก็ได้รับสวัสดิการเชิงสงเคราะห์ที่ดีกว่าที่ผ่านมา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

อ้างอิง

International Labour Organization (1989) Introduction to Social Security. Geneva: International Labour Office.

ร่าง "พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม พ.ศ....." ของคณะกรรมาธิการแรงงานและสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร

ร่าง "พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมพ.ศ....." ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ร่าง "พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ....." ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ส.ค.ก.)

ร่าง "พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม พ.ศ....." ของคณะกรรมาธิการแรงงานและสวัสดิการสังคม วุฒิสภา (ฉบับที่แก้ไขจากร่างของ ศ. ดร. ธีระ ศรีธรรมรักษ์)

รายงานการประชุมคณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 2/2542 วันจันทร์ที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2542 ณ ห้องประชุมดึกสันติไมตรีหลังในทำเนียบรัฐบาล

บันทึกข้อความ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ..... เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ลงวันที่ 29 เมษายน 2542

หนังสือจากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ....เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2542

บันทึกข้อความ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักนิติธรรม เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ... เรียน นายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2542

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ภาคผนวกที่ 1[1]

การเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม

เปรียบเทียบจากร่างพระราชบัญญัติ 4 ฉบับ คือ

1. ร่าง "พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม พ.ศ...." ของคณะกรรมาธิการแรงงานและสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร
2. ร่าง "พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม พ.ศ...." ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
3. ร่าง "พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ...." ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ส.ค.ก.)
4. ร่าง "พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม พ.ศ...." ของคณะกรรมาธิการแรงงานและสวัสดิการสังคม วุฒิสภา

ชื่อพระราชบัญญัติ

ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงานฯ สภาผู้แทนราษฎร	ร่างของกระทรวงแรงงานฯ	ร่างของ ส.ค.ก.	ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงานฯ วุฒิสภา
พ.ร.บ. สวัสดิการสังคม พ.ศ....	พ.ร.บ. สวัสดิการสังคม พ.ศ....	พ.ร.บ. ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ....	พ.ร.บ. สวัสดิการสังคม พ.ศ....

มีเพียงร่างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเท่านั้นที่มีชื่อไม่เหมือนกับร่างอื่นๆ

[1] บทความปรับปรุงจากรายงานวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม นำเสนอต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมาธิการสวัสดิการสังคม สภาผู้แทนราษฎร

Legislative Research Institute Repository of Thailand

หลักการและเหตุผล

ทุกร่างมีความแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงานฯ สภาผู้แทนราษฎร	ร่างของกระทรวงแรงงานฯ	ร่างของ ส.ค.ก.	ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงานฯ วุฒิสภา
การจำกัดสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญต้องออกเป็นกฎหมาย	รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลมีนโยบายที่จะบำบัดทุกข์ บำรุงสุข	เป็นการแก้ปัญหาทางสังคมโดยจัดให้มีการรับบริการพื้นฐานทางสังคม	เพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิต

การใช้บังคับ

มีการแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. ในวัน หรือ ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
2. มีระยะเวลา ระยะหนึ่งในการประกาศใช้

ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงานฯ สภาผู้แทนราษฎร	ร่างของกระทรวงแรงงานฯ	ร่างของ ส.ค.ก.	ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงานฯ วุฒิสภา
วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา	วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา	เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา	วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

Legal Research Repository of Thailand

คำจำกัดความ

ทุกร่างมีคำจำกัดความแตกต่างกันในสาระสำคัญ ดังนี้

"สวัสดิการสังคม"

ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงานฯ สภาผู้แทนราษฎร	ร่างของกระทรวงแรงงานฯ	ร่างของ ส.ค.ก.	ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงานฯ วุฒิสภา
การมีระบบบริการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เพื่อสามารถมีมาตรฐานความเป็นอยู่ในการดำรงชีวิต หรือปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมของตนเองได้อย่างปกติ และบริการดังกล่าวรัฐจะต้องตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของประชาชน ความมั่งคงทางสังคม ในระดับมาตรฐานอันเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน	ระบบการจัดบริการสังคมเพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาทางสังคม ทั้งนี้โดยบริการดังกล่าวจะต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนและความมั่นคงทางสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน	การจัดบริการขั้นพื้นฐานหรืออำนวยความสะดวกให้แก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งอยู่ในสภาวะที่จะต้องให้ความช่วยเหลือ เช่น เด็ก เยาวชน คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ และเพื่อเสริมสร้างความมั่งคงทางสังคม	ระบบการจัดบริการสังคม เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาทางสังคมทั้งนี้โดยบริการดังกล่าวจะต้องสนองต่อความต้องการพื้นฐานของประชาชนและความมั่นคงทางสังคมรวมไปถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยองค์กรสวัสดิการสังคม

"กองทุน"

ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงานฯ สภาผู้แทนราษฎร	ร่างของกระทรวงแรงงานฯ	ร่างของ ส.ค.ก.	ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงานฯ วุฒิสภา
กองทุนสวัสดิการสังคม	กองทุนสวัสดิการสังคม ซึ่งเกิดจากการรวบรวมเงินทุนของรัฐบาล เงินบริจาค หรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยวิธีอื่นใด เพื่อใช้จ่ายเกี่ยวกับงานบริการ	กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม	กองทุนสวัสดิการสังคม ซึ่งเกิดจากการรวบรวมเงินทุนของรัฐเงินบริจาค หรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยวิธีอื่นใด เพื่อใช้จ่ายเกี่ยวกับงานบริการสวัสดิการ

"ที่มาและการควบคุมกองทุน"

ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงานฯ สภาผู้แทนราษฎร	ร่างของกระทรวงแรงงานฯ	ร่างของ ส.ค.ก.	ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงานฯ วุฒิสภา
• กองทุนประกอบด้วยทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้ (1) เงินทานประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ (2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี (3) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ (4) ทรัพย์สินอันเกิดจากผลประโยชน์ตาม (1) (2) และ (3) รวมทั้งเงินและทรัพย์สินของกองทุนตามมาตรานี้ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (5) เงินรายได้อื่นๆ • รายได้ของกองทุนให้นำส่งเข้ากองทุนโดยไม่ต้องส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ • ภายในหกเดือนนับแต่วันสิ้นปีปฏิทิน ให้คณะกรรมการเสนองบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนในปีที่ล่วงมาแล้ว	• กองทุนตามมาตรา 45 ประกอบด้วยทรัพย์สินต่างๆ ดังนี้ (1) ทรัพย์สินที่ได้รับจากรัฐบาล (2) ทรัพย์สินที่มีผู้บริจาค (3) ทรัพย์สินอันเกิดจากการจัดหาของคณะกรรมการบริหารกองทุน (4) ทรัพย์สินอันเกิดจากผลประโยชน์ตาม (1), (2) และ (3) ทรัพย์สินของกองทุนตามมาตรานี้ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน • ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนกองทุนจำนวนหนึ่งไม่น้อยกว่าสองพันล้านบาท เพื่อเป็นทุนประเดิมสำหรับงานบริการสวัสดิการสังคม • การรับการจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินของกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง	• กองทุนประกอบด้วย 1. เงินทานประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความจำเป็น 2. เงินที่ได้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี 3. เงินที่มีผู้บริจาค 4. เงินอุดหนุนจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ดอกผลที่เกิดจากเงินตาม (1) (2) (3) และ (4) • เงินและดอกผลตามมาตรา 2. ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนคณะหนึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวง • แรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกรมประชาสงเคราะห์ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ	กองทุนสวัสดิการสังคมประกอบด้วยทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้ (1) ทรัพย์สินที่ได้รับจากรัฐบาล (2) ทรัพย์สินที่มีผู้บริจาค (3) ทรัพย์สินอันเกิดจากการจัดหาของคณะกรรมการบริหารกองทุน (4) ทรัพย์สินอันเกิดจากผลประโยชน์ตาม (1) (2) และ (3) ทรัพย์สินของกองทุนตามมาตรานี้ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนกองทุนจำนวนหนึ่งไม่น้อยกว่าสองพันล้านบาท เพื่อเป็นทุนประเดิมสำหรับงานบริการสวัสดิการสังคม การรับการจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินของกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงานฯ สภาผู้แทนราษฎร	ร่างของกระทรวงแรงงานฯ	ร่างของ ส.ค.ก.	ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงานฯ วุฒิสภา
• งบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินดังกล่าว ให้รัฐมนตรีแจ้งให้รัฐสภาทราบและจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา	การจัดหาผลประโยชน์ การจัดการและการจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุนให้เป็นไป • ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง • ภายในหกเดือนนับแต่วันสิ้นปีปฏิทินให้คณะกรรมการเสนองบดุล และรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนในปีที่ล่วงมาแล้ว • งบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินดังกล่าวให้รัฐมนตรีเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อแจ้งให้รัฐสภาทราบและจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา	ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดทำงบดุล และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีตรวจสอบภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี • ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุนทุกรอบปี แล้วทำรายงานผลการสอบบัญชีของกองทุนเสนอต่อ ก.ส.ค.	• การจัดหาผลประโยชน์ การจัดการและการจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ภายในหกเดือนนับแต่วันสิ้นปีปฏิทิน ให้คณะกรรมการเสนองบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนในปีที่ล่วงมาแล้ว • งบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินดังกล่าว ให้รัฐมนตรีเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อแจ้งให้รัฐสภาทราบและจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

Legislative Institutional Repository of Thailand

"คณะกรรมการ" (การจัดโครงสร้างการบริหาร)

ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงานฯ สภาผู้แทนราษฎร	ร่างของกระทรวงแรงงานฯ	ร่างของ ส.ค.ก.	ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงานฯ วุฒิสภา
• คณะกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติ • คณะกรรมการสวัสดิการสังคมประจำจังหวัด • คณะกรรมการสวัสดิการสังคมประจำกรุงเทพมหานคร	• คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ • คณะอนุกรรมการ	• คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ • คณะอนุกรรมการ	• คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ • คณะอนุกรรมการ • สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ • คณะกรรมการบริหารกองทุน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

องค์ประกอบของคณะกรรมการ

จำนวนคณะกรรมการและองค์ประกอบ	จำนวนกรรมการ	ที่มาของคณะกรรมการ	ที่มาของคณะกรรมการ
• ให้มีคณะกรรมการสวัสดิการแห่งชาติคณะหนึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ผู้แทนองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสวัสดิการสังคม ด้านการแพทย์ ด้านกฎหมายและผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินแปดคน เป็นกรรมการ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ	ห้าสิบคน	นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินแปดคน และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินแปดคน เป็นกรรมการ	นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านสวัสดิการสังคม ด้านการแพทย์ ด้านกฎหมายเป็นกรรมการ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ เป็นกรรมการและเลขานุการ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

การแบ่งหมวดหมู่ของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงานฯ สภาผู้แทนราษฎร	ร่างของกระทรวงแรงงานฯ	ร่างของ ส.ค.ก.	ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงานฯ รัฒสภา
หมวดที่ 1 หลักการสวัสดิการสังคม หมวดที่ 2 การจัดการสวัสดิการสังคม ส่วนที่ 1 คณะกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ส่วนที่ 2 คณะกรรมการสวัสดิการสังคมประจำจังหวัด หมวดที่ 3 องค์กรสาธารณะประโยชน์ หมวดที่ 4 บุคลากรด้านสวัสดิการสังคม หมวดที่ 5 กองทุนสวัสดิการสังคม หมวดที่ 6 บทกำหนดโทษ	หมวดที่ 1 ส่วนที่ 1 การจัดบริการสวัสดิการสังคม ส่วนที่ 2 สวัสดิการเด็กและเยาวชน ส่วนที่ 3 สวัสดิการสตรี ส่วนที่ 4 สวัสดิการผู้สูงอายุ ส่วนที่ 5 สวัสดิการคนพิการและทุพพลภาพ ส่วนที่ 6 สวัสดิการที่อยู่อาศัยและการประกอบอาชีพ ส่วนที่ 7 สวัสดิการครอบครัว ส่วนที่ 8 สวัสดิการผู้ประสบภัย หมวดที่ 2 คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ หมวดที่ 3 สำนักคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ หมวดที่ 4 องค์กรสาธารณประโยชน์ หมวดที่ 5 บุคลากรด้านสวัสดิการสังคม หมวดที่ 6 กองทุนสวัสดิการสังคม หมวดที่ 7 บทกำหนดโทษ	หมวดที่ 1 คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ หมวดที่ 2 คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด หมวดที่ 3 กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม หมวดที่ 4 องค์กรสาธารณะประโยชน์ บทเฉพาะกาล	หมวดที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป หมวดที่ 2 ส่วนที่ 1 การจัดบริการสวัสดิการสังคม ส่วนที่ 2 สวัสดิการผู้ประสบสาธารณภัย ส่วนที่ 3 สวัสดิการผู้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม ส่วนที่ 4 สวัสดิการความปลอดภัยในการดำรงชีวิต ส่วนที่ 5 สวัสดิการเด็กและเยาวชน ส่วนที่ 6 สวัสดิการสตรี ส่วนที่ 7 สวัสดิการครอบครัว ส่วนที่ 8 สวัสดิการผู้สูงอายุ ส่วนที่ 9 สวัสดิการคนพิการและทุพพลภาพ ส่วนที่ 10 สวัสดิการโอกาสทางการศึกษา หมวดที่ 3 คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ หมวดที่ 4 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ หมวดที่ 5 องค์กรสวัสดิการสังคมและบุคลากรด้านสวัสดิการสังคม หมวดที่ 6 องค์กรสาธารณะประโยชน์ หมวดที่ 7 กองทุนสวัสดิการสังคม หมวดที่ 8 บทกำหนดโทษ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จากการจัดหมวดหมู่ทำให้เห็นหลักการแนวคิดการจัดการสวัสดิการสังคม ดังนี้

ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร	ร่างพ.ร.บ.การจัดตั้งแรงงาน	ร่างของ ส.ส.ศรี	ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงาน วุฒิสภา
เน้นรูปแบบการจัดองค์กร เพราะเป็นการจัดระดับชาติและระดับจังหวัด	เน้นรูปแบบในกลุ่มผู้รับบริการ ตามรูปแบบการจัดสวัสดิการพื้นฐาน	จัดรูปแบบการจัดองค์กรตามแบบอย่างทางออกกฎหมาย	จัดรูปแบบตามการรองรับผู้ใช้บริการ และมีการแบ่งส่วนงานด้านการปฏิบัติงานด้วย

การจัดสวัสดิการระหว่างเด็กกับครอบครัว

ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร	ร่างของกระทรวงแรงงาน	ร่างของ ส.ส.ศรี	ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงาน วุฒิสภา
• หากครอบครัวมีปัญหาด้านการเงิน และไม่พร้อมที่จะเลี้ยงดูบุตรของตนเองได้ ⇐ • มารดาวิกลจริต และไม่อาจเลี้ยงดูบุตรได้ ⇐ • บุคคลเป็นบิดามารดาที่ประสงค์จะเลี้ยงดูบุตรของตน แต่มีเหตุจำเป็นอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถเลี้ยงดูบุตรได้ ให้ได้รับสวัสดิการเพื่อให้สามารถอุปการะเลี้ยงดูบุตรได้	• สตรีมีบุตรที่ประสงค์จะเลี้ยงดูบุตรของตน แต่มีเหตุจำเป็นอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถเลี้ยงดูบุตรได้ ให้ได้รับสวัสดิการเพื่อให้สามารถอุปการะเลี้ยงดูบุตรได้	ไม่มีการระบุสาระสำคัญ	มาตรา ๑๐ ให้ครอบครัวมีหน้าที่ดูแลจัดสวัสดิภาพ ปกป้องเด็ก และเยาวชน ต้องดำเนินการจัดให้มีการร่วมมือระหว่างบิดามารดาหรือผู้ปกครอง โดยให้ความช่วยเหลือแก่สตรีมีครรภ์ และไม่พรากเด็กและเยาวชนจากครอบครัวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

Thailand

การจัดสวัสดิการระหว่างสมาชิกกับครอบครัว

ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงานฯ สภาผู้แทนราษฎร	ร่างของกระทรวงแรงงานฯ	ร่างของ ส.ค.ก	ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงานฯ วุฒิสภา
• บิดา มารดา หรือผู้ปกครองต้องอุปการะเลี้ยงดูบุตรหรือผู้อยู่ในความปกครองให้ได้รับการพัฒนาทั้งในด้านร่างกาย สติปัญญา และจิตใจเพื่อให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพและเป็นสมาชิกที่มีคุณค่าของสังคม • บิดา มารดา หรือผู้ปกครองจะใช้อำนาจปกครองจนเป็นปฏิปักษ์แก่บุตรหรือผู้อยู่ในความปกครองมิได้ • ผู้ที่เป็นบิดาหรือมารดาที่ประสงค์จะเลี้ยงดูบุตรของตน แต่มีเหตุจำเป็นอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถเลี้ยงดูบุตรได้ ให้ได้รับสวัสดิการเพื่อให้สามารถอุปการะเลี้ยงบุตรได้	• บิดา มารดา หรือผู้ปกครอง ต้องอุปการะเลี้ยงดูบุตรให้ได้รับการพัฒนาทั้งในด้านร่างกาย สติปัญญา และจิตใจ เพื่อให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ และเป็นสมาชิกที่มีคุณค่าของสังคม บิดา มารดา หรือผู้ปกครอง จะใช้อำนาจปกครองจนเป็นปฏิปักษ์แก่ตัวบุตรมิได้	ไม่มีการระบุสาระสำคัญ	• เด็กและเยาวชน ต้องได้รับการเลี้ยงดู การสงเคราะห์ การคุ้มครองสวัสดิภาพและการพัฒนาเป็นพิเศษ ในถูกกระทำการทารุณทั้งร่างกายและจิตใจ ถูกทอดทิ้ง หรือตกเป็นเครื่องมือของผู้ใดในการแสวงหาประโยชน์ใดๆ ที่มิชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม • ให้มีบริการที่พักอาศัย และการฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจสำหรับเด็กและเยาวชนที่ตกเป็นเหยื่อของการกระทำทารุณกรรม การทอดทิ้ง และการแสวงหาประโยชน์ใดๆ ที่มิชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งนี้ให้รวมถึงเด็กที่บิดา มารดา และผู้ปกครองอยู่ในสถานที่ควบคุมด้วย

Legislative Institutional Repository of Thailand

การจัดสวัสดิการหญิง เด็ก คนชรา

รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องการ	รายงานของกระทรวงแรงงาน	ร่างของ ศศก.	รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง
• การกำหนดสิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ สวัสดิการสังคม ต้องคำนึงถึงสิทธิ ซึ่งกำลังมีการกำหนดเพิ่มเติม สิทธิที่ถูกประกาศการรวม ถูกทอดทิ้ง หรือสามีทอดทิ้งและไร้ที่พึ่ง สิทธิที่ทำงานในสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ และต้องการความช่วยเหลือโดยบริการอื่น ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมและได้รับความคุ้มครองได้ตามกฎหมายสวัสดิการสังคม • บุคคลพึงเคารพและช่วยเหลือผู้สูงอายุ บุตรหลานต้องดูแลบุพการี ผู้สูงอายุในฐานะเป็นบุคคลสำคัญในครอบครัว	• สตรีมีปัญหาด้านประสิทธิภาพของตน ไม่มีความรู้ความสามารถ อย่างหนึ่งอย่างใดไม่สามารถเลี้ยงดูบุตรได้ ให้ได้รับสวัสดิการเพื่อให้สามารถปกครองเลี้ยงดูบุตรได้ • บุคคลพึงเคารพและช่วยเหลือผู้สูงอายุ บุตรหลานต้องดูแลบุพการี ผู้สูงอายุในฐานะเป็นบุคคลสำคัญของครอบครัว • การให้สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุให้คำนึงปัจจัยสี่ รวมทั้งโอกาสในการทำงานที่เหมาะสมกับความสามารถและวัยโดยได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการสังคมที่เป็นธรรม ทั้งนี้บุคคลผู้เลี้ยงดูผู้สูงอายุให้ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนบริการสวัสดิการสังคมด้วย	ไม่มีการรวบรวมสาระสำคัญ	• สตรีมีปัญหาด้านประสิทธิภาพของตน แต่มีเหตุผลจำเป็นบางประการที่ทำให้ไม่สามารถเลี้ยงดูบุตรได้ ให้ได้รับการบริการสวัสดิการสังคมเพื่อให้สามารถอุปการะเลี้ยงดูบุตรได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสองคน • บุคคลพึงเคารพและช่วยเหลือผู้สูงอายุ ผู้สืบสันดานต้องดูแลบุพการี ผู้สูงอายุในฐานะเป็นบุคคลที่มีบุญคุณของครอบครัว • ให้รัฐจัดมีการจัดสวัสดิการช่วยเหลือ หรือสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่ยากจนและไร้ที่พึ่งให้มีสุขภาพดี มีกำลังใจ และมีความหวังในชีวิต ตามความจำเป็นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เพื่อสามารถดำรงตนอยู่ได้ตามสมควร • การให้บริการสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ ให้คำนึงถึงปัจจัยสี่ รวมทั้งโอกาสในการทำงานที่เหมาะสมกับวัยและความสามารถโดยได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการสังคมที่เป็นธรรม • บุคคลพึงเคารพและช่วยเหลือผู้สูงอายุ ผู้สืบสันดานต้องดูแลบุพการี ผู้สูงอายุในฐานะเป็นบุคคลที่มีบุญคุณของครอบครัว

Copyright of Thailand

คนพิการ ผู้ยากไร้

ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงานฯ สภาผู้แทนราษฎร	ร่างของกระทรวงแรงงานฯ	ร่างของ ส.ค.ก.	ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงานฯ วุฒิสภา
• การให้สวัสดิการแก่คนพิการหรือทุพพลภาพให้คำนึงถึงการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพสามารถดูแลตนเองและครอบครัวอยู่ในสังคมได้เช่นเดียวกับคนปกติทั่วไป • ให้คนพิการหรือทุพพลภาพได้รับการฟื้นฟู ปรับสภาพ และเสริมสร้างสมรรถภาพ ทั้งโดยวิธีการทางการแพทย์และทางสังคม เพื่อให้มีโอกาสทำงานตามความสามารถและดำรงชีพได้เช่นเดียวกับคนปกติทั่วไป • ให้คนพิการหรือทุพพลภาพได้รับการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับโอกาสในการศึกษา การฝึกอาชีพ การทำงานเป็นพิเศษและให้มีโอกาสได้ใช้อุปกรณ์ อาคาร ยานพาหนะและบริการสาธารณะอื่นที่เหมาะสมกับความพิการหรือทุพพลภาพของตน • ให้คนพิการหรือทุพพลภาพที่ไร้ญาติขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู ไม่มีที่อยู่อาศัยหรือไม่สามารถอยู่ในครอบครัวได้ ได้รับการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเป็นพิเศษ	• คนพิการและทุพพลภาพได้รับการฟื้นฟูปรับสภาพ และเสริมสร้างสมรรถภาพทั้งโดยวิธีการทางการแพทย์และทางสังคม เพื่อให้มีโอกาสทำงานตามความสามารถและดำรงชีพเช่นเดียวกับคนปกติทั่วไป • ให้คนพิการและทุพพลภาพได้รับการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับโอกาสในการศึกษา การฝึกอาชีพ การทำงานพิเศษ และให้มีโอกาสได้ใช้อุปกรณ์ อาคาร ยานพาหนะ และบริการสาธารณะอื่นที่เหมาะสมกับความพิการและทุพพลภาพ • ให้คนพิการและทุพพลภาพที่ไร้ญาติขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู ไม่มีที่อยู่อาศัยหรือไม่สามารถอยู่ในครอบครัวได้ ได้รับการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเป็นพิเศษ	ไม่มีการระบุสาระสำคัญ	• ให้คนพิการและทุพพลภาพได้รับบริการสวัสดิการสังคมตามความจำเป็นเพื่อการฟื้นฟูปรับสภาพและเสริมสร้างสมรรถภาพทั้งโดยวิธีการทางการแพทย์และทางสังคมเพื่อให้มีโอกาสทำงานตามความสามารถและดำรงชีพเช่นเดียวกับคนปกติทั่วไป • ให้คนพิการและทุพพลภาพได้รับการคุ้มครองสิทธิในการศึกษา การฝึกอาชีพ การทำงานเป็นพิเศษและใช้อุปกรณ์อาคารยานพาหนะและบริการสาธารณะอื่นที่เหมาะสมกับการพิการและทุพพลภาพ • ให้คนพิการและทุพพลภาพที่ยากจนขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู ไม่มีที่อยู่อาศัยหรือไม่สามารถอยู่ในครอบครัวได้ ได้รับการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเป็นพิเศษ

Legislative Institutional Repository of Thailand

ผู้ประสบภัยพิบัติและผู้ตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรม

ร่างของคณะกรรมการกิจการแรงงานฯ สภาผู้แทนราษฎร	ร่างของกระทรวงแรงงานฯ	ร่างของ ส.ค.ท.	ร่างของคณะกรรมาธิการแรงงานฯ วุฒิสภา
• ให้ผู้ประสบภัยพิบัติและผู้ตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรม ได้รับบริการสวัสดิการสังคม และรับความช่วยเหลือเพื่อให้คืนสู่สภาพปกติให้เร็วที่สุด จนกว่าจะสามารถพึ่งตนเองได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด • ให้มีองค์การที่เหมาะสม รับผิดชอบในการให้บริการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยและผู้ตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรม โดยมีระเบียบหลักเกณฑ์การช่วยเหลือที่ชัดเจนและเป็นธรรมมีระบบการบริการที่รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ	• ให้ผู้ประสบภัยและผู้ตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรม ได้รับบริการสวัสดิการสังคม เพื่อฟื้นฟูความพิการ ตนเองได้ ทั้งในด้านร่างกายและจิตใจ • ให้องค์การที่เหมาะสม รับผิดชอบในการให้บริการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยและผู้ตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรม โดยมีระเบียบหลักเกณฑ์การช่วยเหลือที่ชัดเจนและเป็นธรรมมีระบบการบริการที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ • ให้ผู้ประสบภัยพิบัติ และผู้ตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรม ได้รับความช่วยเหลือให้คืนสู่สภาพปกติให้เร็วที่สุด	ไม่มีการระบุประเด็นนี้	• ให้ผู้ประสบสาธารณภัยหรือประสบภัยพิบัติไม่ว่าเป็นทางนี้แห่ง ได้รับบริการสวัสดิการสังคมเพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้ ทั้งในด้านเฉพาะหน้าและเป็นการช่วยเหลือฟื้นฟูทั้งร่างกายและจิตใจ • ให้มีการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประเทศชาติหรือในการช่วยเหลือราชการ หรือปฏิบัติหน้าที่มนุษยธรรม หรือเนื่องจากสาธารณภัย • ให้มีองค์การที่เหมาะสม รับผิดชอบในการให้บริการสงเคราะห์ผู้ประสบสาธารณภัย หรือประสบภัยพิบัติ โดยมีระเบียบ หลักเกณฑ์การช่วยเหลือที่ชัดเจนเป็นธรรม และระบบการบริการที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ • ให้ผู้ประสบสาธารณภัยหรือประสบภัยพิบัติได้รับความช่วยเหลือให้คืนสู่สภาพปกติโดยเร็วที่สุด

TRT Thai Research Repository of Thailand

ภาคผนวกที่ 2[1]
ประมวลกฎหมายแรงงานและสวัสดิการสังคม

ในปัจจุบันมีกฎหมายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมสำคัญๆ ที่ประเทศไทยกำลังใช้อยู่จำนวนอย่างน้อย 34 ฉบับ โดยแบ่งเป็นกฎหมายแรงงาน 5 ฉบับ (ขีดเส้นใต้) และ สวัสดิการสังคม 29 ฉบับ (ตัวหนา)[2] เรียงตามลำดับ พ.ศ. ที่ออกก่อน–หลัง และวงเล็บการจัดกลุ่มสวัสดิการสังคม ดังต่อไปนี้

1. <u>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2472 (กฎหมายด้านแรงงาน)</u>
2. **พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484** (กฎหมายด้านสังคมสงเคราะห์)
3. **พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการรบ พ.ศ. 2485** (กฎหมายด้านสังคมสงเคราะห์)
4. **พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2494** (กฎหมายด้านสังคมสงเคราะห์)
5. **พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการการปฏิบัติงานของชาติ หรือ การปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2497** (กฎหมายด้านสังคมสงเคราะห์)
6. **พระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการเจ็บป่วยเพราะเหตุปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2498** (กฎหมายด้านสังคมสงเคราะห์)
7. **พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ. 2499** (กฎหมายด้านบริการสังคม)
8. **พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500** (กฎหมายด้านสังคมสงเคราะห์)
9. **พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509** (กฎหมายด้านสังคมสงเคราะห์)
10. **พระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2510** (กฎหมายด้านสังคมสงเคราะห์)

---

[1] ประกอบรายงานวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม ผู้วิจัย : โชคชัย สุทธาเวศ วิมภเตช พัคค์สุนทร และ รุ้งตะวัน ศรีนา

[2] กฎหมายบางฉบับอาจอยู่คาบเกี่ยวระหว่างกฎหมายแรงงานกับสวัสดิการสังคม กฎหมายด้านสวัสดิการสังคมแบ่งเป็น 3 ด้านหลักคือ สวัสดิการด้านสังคมสงเคราะห์ สวัสดิการด้านบริการสังคม และสวัสดิการด้านประกันสังคม (หรือระบบการประกัน) บางฉบับคาบเกี่ยวระหว่างประกันสังคมกับบริการสังคม เช่น กฎหมายประกันชีวิต กฎหมายคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ แต่ในที่นี้ผู้เขียนขอจัดอยู่ในกลุ่มประกันสังคม บางฉบับคาบเกี่ยวระหว่างประกันสังคมกับสังคมสงเคราะห์ เช่น กฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ แต่ในที่นี้ผู้เขียนจัดให้อยู่ในกลุ่มการประกันสังคม และบางฉบับมีลักษณะพิเศษอาจไม่จัดอยู่ใน 3 ด้านหลักก็ได้ เช่น กฎหมายเงินทดแทน แต่ในที่นี้ผู้เขียนจัดให้อยู่ในกลุ่มการประกันสังคมซึ่งผู้รับบริการไม่ใช่ผู้จ่ายเงินแต่นายจ้างเป็นผู้จ่าย

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

11. **พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511** (กฎหมายด้านบริการสังคม)

12. **พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516** (กฎหมาย ด้านสังคมสงเคราะห์)

13. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 (กฎหมายด้านแรงงาน)

14. **พระราชบัญญัติส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2521** (กฎหมาย ด้านบริการสังคม)

15. **พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521** (กฎหมายด้านบริการสังคม)

16. **พระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. 2522** (กฎหมายด้านสังคม สงเคราะห์)

17. **พระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522** (กฎหมายด้านบริกา สังคม)

18. พระราชบัญญัติการดำเนินคดีในศาลแรงงาน พ.ศ. 2522 (กฎหมายด้านแรงงาน)

19. **พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528** (กฎหมายด้า บริการสังคม)

20. **พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530** (กฎหมายด้านการประกัน สังคม)

21. **พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533** (กฎหมายด้านการประกันสังคม)

22. **พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534** (กฎหมายด้านสังคมสงเคราะห์

23. **พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535** (กฎหมายด้านสังคมสงเคราะห์

24. **พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535** (กฎหมายด้านการประกันสังคม)

25. **พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537** (กฎหมายด้านบริการสังคม)

26. **พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537** (กฎหมายด้านการประกันสังคม)

27. **พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539** (กฎหมายด้า การประกันสังคม)

28. **พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539** (กฎหมา ด้านสังคมสงเคราะห์)

29. **พระราชบัญญัติมาตรการการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540** (กฎหมายด้านสังคม สงเคราะห์)

30. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (กฎหมายด้านแรงงาน)

31. **พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542** (กฎหมายด้านบริการสังคม)

32. พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 (กฎหมายด้านแรงงาน)

Legislative Institutional Repository of Thailand

33. **ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการจัดการกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน ออกตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2525** (กฎหมายด้านการประกันสังคม)

34. **พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537** (กฎหมายด้านบริการสังคม)

ประมวลกฎหมายข้างต้นแบ่งเป็นกลุ่มกฎหมายด้านแรงงาน 5 ฉบับ ด้านสังคมสงเคราะห์ 14 ฉบับ ด้านบริการสังคม 9 ฉบับ และ ด้านประกันสังคม (การประกัน) 6 ฉบับ

นอกจากกฎหมายที่กำลังมีการใช้ดังกล่าว 34 ฉบับแล้ว ยังมีกฎหมายและระเบียบที่ต่ำกว่าระดับพระราชบัญญัติอีกหลายเรื่องเช่น

1. ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน พ.ศ. 2536 (กฎหมายด้านสังคมสงเคราะห์)

2. ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการจ่ายเบี้ยยังชีพแก่คนพิการ พ.ศ. 2539 (กฎหมายด้านสังคมสงเคราะห์)

3. พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมประชาสงเคราะห์ พ.ศ. 2537 (กำหนดเกี่ยวกับการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย ผู้ด้อยโอกาสในสังคม คนตกทุกข์ได้ยาก การสงเคราะห์และฝึกอาชีพคนไร้ที่พึ่ง) (กฎหมายด้านสังคมสงเคราะห์)

4. โครงการบัตรสุขภาพ ของกระทรวงสาธารณสุข (กฎหมายด้านบริการสังคม)

5. กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (กฎหมายด้านการประกันสังคม – ชื่อออกไปในทางสงเคราะห์แต่ลักษณะกองทุนเข้าข่ายระบบการประกัน)

6. กองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (กฎหมายด้านสังคมสงเคราะห์)

ขณะนี้ (พ.ศ. 2543) หน่วยงานต่างๆ กำลังยกร่างกฎหมายที่ปรับจากกฎหมายเดิมและร่างขึ้นใหม่อีกหลายฉบับ เช่น

1. ร่างพระราชบัญญัติสถาบันสุขภาพและความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน (กฎหมายลักษณะพิเศษที่ผสมผสานด้านระบบการประกันและการสังคมสงเคราะห์เข้าด้วยกัน)

2. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้สูงอายุ พ.ศ. .... (กฎหมายด้านสังคมสงเคราะห์)

3. <u>ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. .... (ปรับปรุงจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518)</u>

4. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน พ.ศ. .... (ปรับปรุงขึ้นจากกฎกระทรวงศึกษาธิการและประกาศคณะปฏิวัติที่เกี่ยวข้อง) (กฎหมายด้านสังคมสงเคราะห์)

5. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการมีงานทำ พ.ศ. .... (ปรับปรุงจากพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528) (กฎหมายด้านบริการสังคม)

Legislative Institutional Repository of Thailand

6. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไทยทำงานในต่างประเทศ พ.ศ. .... (ปรับปรุงจากพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528) (กฎหมายด้านบริการสังคม)

7. พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. .... (ปรับปรุงจากพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535) (กฎหมายด้านการประกันสังคม)

8. ร่างพระราชบัญญัติคนขอทาน พ.ศ. .... (ปรับปรุงจากพระราชบัญญัติคนขอทาน พ.ศ. 2484) (กฎหมายด้านสังคมสงเคราะห์)

9. ร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม พ.ศ. .... หรือ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. .... (ควรเป็นกฎหมายที่รวมทุกด้านของสวัสดิการสังคม)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การหลอกลวงผู้บริโภค โดยการขาย

เพ็ญ อิระพันธุ์[*1]

ความนำ

ปัจจุบันสังคมไทยอาจกล่าวได้ว่าเป็นสังคมบริโภคนิยมซึ่งเน้นการบริโภคเป็นหลัก และด้วยเหตุปัจจัยนี้เองที่ก่อให้เกิดความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันระหว่างบุคคลต่าง ๆ ในสังคม เช่น ผู้ผลิต ผู้บริโภค และสื่อมวลชน มาตรการทางกฎหมายจึงเป็นส่วนสำคัญที่จะรักษาไว้ซึ่งความสมดุลและความยุติธรรมต่อความสัมพันธ์ของบุคคลต่าง ๆ ดังกล่าว แต่เดิมมีหลักการว่าการซื้อขายหรือการติดต่อระหว่างผู้ผลิตและผู้บริโภคเป็นนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนต่อเอกชน ตามหลัก Freedom of Contract รัฐจะเข้าไปแทรกแซงน้อยที่สุดเท่าที่เป็นไปได้เพื่อลดอุปสรรคในการก่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้า แต่จากสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันสถานะของผู้ขายหรือผู้ผลิตมิใช่ผู้ประกอบการรายย่อยอีกต่อไป นับวันผู้ขายหรือผู้ผลิตล้วนแต่จะเป็นบริษัทข้ามชาติที่มีขนาดใหญ่ ดังนั้น หากใช้หลักกฎหมายซึ่งให้เอกชนต่างดูแลระมัดระวังซึ่งกันและกันด้วยตนเอง เช่นหลักผู้ซื้อต้องระวัง (Caveat Emptor : Let the buyer beware) โดยรัฐเข้าไปแทรกแซงน้อยที่สุดก็จะทำให้ผู้บริโภค ซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัจเจกชนได้รับความเสียเปรียบทั้งในด้านข้อมูลข่าวสาร และกำลังทรัพย์ที่จะปกป้องสิทธิของตนเอง ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายจึงจำต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบ โดยรัฐจำเป็นต้องเข้าไปดูแลมาตรฐานการผลิต รวมทั้งการโฆษณาสินค้าต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดความปลอดภัยและยุติธรรมอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคสูงสุด

---

*1 น.บ. (จุฬา) (เกียรตินิยม), น.บ.ท., น.ม. (จุฬา), วปอ. 355, สถาบันพระปกเกล้า รุ่นที่ 1, อัยการพิเศษฝ่ายสัญญา และหารือ สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย สำนักงานอัยการสูงสุด

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายด้านคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยนั้นสามารถจำแนกกฎหมายออกได้ 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะสัญญาและละเมิด ประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายพิเศษต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540

สำหรับเนื้อหาของบทความนี้จะเน้นถึงผลกระทบในเชิงเปรียบเทียบต่อสถานการณ์ปัจจุบันของผู้บริโภค ที่เกิดจากการใช้มาตรการทางกฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญาในส่วนของความผิดอาญาฐานฉ้อโกง ตามมาตรา 341 และความผิดฐานขายสินค้าโดยหลอกลวง ตามมาตรา 271 เป็นสำคัญ

ประวัติความเป็นมาของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271

บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 แต่เดิมได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในหมวดความผิดฐานฉ้อโกง ตามกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 310 โดยมีข้อความเป็นไปในทำนองเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมจากกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 310 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 แตกต่างไป โดยบัญญัติว่า "ถ้าการกระทำนั้นไม่เป็นความผิดฐานฉ้อโกง" ซึ่งส่งผลให้มีการบัญญัติโทษสูงขึ้นจากเดิมโดยความผิดตามมาตรา 271 ดังกล่าวกลายเป็นความผิดต่อแผ่นดินซึ่งไม่สามารถยอมความได้ และนำบทบัญญัติดังกล่าวเข้าไปจัดอยู่ในหมวดความผิดเกี่ยวกับการค้าแทนที่จะไปจัดอยู่ในหมวดความผิดฐานฉ้อโกงเฉกเช่นเดิม

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 บัญญัติว่า "ผู้ใดขายของโดยหลอกลวงด้วยประการใดๆ ให้ผู้ซื้อหลงเชื่อในแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพหรือปริมาณแห่งของนั้นอันเป็นเท็จ ถ้าการกระทำนั้นไม่เป็นความผิดฐานฉ้อโกง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 บัญญัติว่า "ผู้ใดโดยทุจริตหลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง และโดยการหลอกลวงดังว่านั้นได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม หรือทำให้ผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม ทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานฉ้อโกง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 แยกพิจารณาได้ดังนี้

1. คำว่า "ขาย" (Sale) ตำราส่วนใหญ่มีความหมายตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 453[2] ซึ่งบัญญัติว่า "อันว่าซื้อขายนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลฝ่ายหนึ่งเรียกว่า ผู้ขาย โอนกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินให้แก่บุคคลอีกฝ่ายหนึ่งเรียกว่า ผู้ซื้อ และผู้ซื้อตกลงว่

Legislative Institutional Repository of Thailand

[2]หยุด แสงอุทัย, คำสอนชั้นปริญญาตรี กฎหมายอาญา ภาค 2-3, พ.ศ. 2523, หน้า 243.

จะใช้ราคาทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้ขาย" บางตำรามิได้จำกัดเฉพาะการซื้อขายโดยตรงเท่านั้น แต่การจำหน่าย จ่ายโอนในกรณีอื่นก็ถือว่าอยู่ในความหมายของคำว่าขายเหมือนกัน[3]

ข้อวิเคราะห์ คำว่า "ขาย" ตามมาตรานี้ น่าจะหมายรวมถึง การซื้อขาย การจำหน่าย จ่ายโอน อันมีผลทำให้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในทรัพย์สินโอนจากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งไปยังคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง

2. คำว่า "ของ" (Things) มีความเห็นที่แตกต่างกันไป บางตำรามีความหมายเฉพาะสังหาริมทรัพย์ (movable property) เท่านั้น[4] บางตำราไม่จำกัดว่าของนั้นจะเป็นเครื่องอุปโภคบริโภค ก็ตาม[5]

ข้อวิเคราะห์ คำว่า "ของ" ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 หน้า 133 มีความหมายว่า "สิ่งต่างๆ, แห่ง" คำว่า "สิ่งต่างๆ" น่าจะหมายถึง สังหาริมทรัพย์[6] แต่คำว่า "แห่ง" น่าจะหมายถึง สถานที่ ซึ่งก็คือ อสังหาริมทรัพย์[7] (immovable property)

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 453 คำว่า "ทรัพย์สิน" (property) แล้ว หมายความรวมทั้งทรัพย์[8] ซึ่งเป็นวัตถุมีรูปร่าง (tangible property) และหมายความรวมถึงวัตถุไม่มีรูปร่าง (intangible property) ซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 3 คำว่า "สินค้า" หมายความว่าสิ่งของที่ผลิตหรือมีไว้เพื่อขาย ซึ่งสินค้านี้เป็นได้ทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น คำว่า "ของ" จึงน่าจะหมายรวมทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ด้วย

ข้อสังเกต ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(18) คำว่า "สิ่งของ" หมายความถึง สังหาริมทรัพย์ ซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในคดีอาญาได้ให้รวมทั้งจดหมาย โทรเลข และเอกสารอย่างอื่นๆ ซึ่งกฎหมายนี้มุ่งเน้นถึงพยานวัตถุที่ใช้เป็นพยานหลักฐานในคดี คำว่า "สิ่งของ" จึงหมายถึงเฉพาะสังหาริมทรัพย์แยกต่างหากจากอสังหาริมทรัพย์หรือสถานที่

คณิต ณ นคร ดร., กฎหมายอาญาภาคความผิด, พ.ศ. 2527, หน้า 181.

[3] สุปัน พูลพัฒน์, คำอธิบายเรียงมาตรา ประมวลกฎหมายอาญา, พ.ศ. 2521, หน้า 4.

[4] อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1. หยุด แสงอุทัย หน้า 243. คณิต ณ นคร หน้า 182.

[5] อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2. หน้า 4.

[6] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 140 บัญญัติว่า "สังหาริมทรัพย์ หมายความว่า ทรัพย์สินอื่นนอกจากอสังหาริมทรัพย์ และหมายความรวมถึงสิทธิอันเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นด้วย"

[7] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 139 บัญญัติว่า "อสังหาริมทรัพย์ หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพยสิทธิอันเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดิน หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย"

[8] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 บัญญัติว่า "ทรัพย์ หมายความว่า วัตถุมีรูปร่าง"

Legislative Institutional Repository of Thailand

ต่างๆ เช่นคำว่า "ที่รโหฐาน" (private place) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา[9] หรือคำว่า "ทางสาธารณะ" (Public way) หรือ "สาธารณสถาน" (public place) หรือคำว่า "เคหสถาน" (dwelling place) เป็นต้น ตามประมวลกฎหมายอาญา[10]

3. ปัญหาที่ต้องพิจารณาในประเด็นนี้อยู่ที่ข้อความตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 ว่า "ถ้าการกระทำนั้นไม่เป็นความผิดฐานฉ้อโกง" เปรียบเทียบกับมาตรา 341 แล้ว มีความหมายอย่างไร แยกพิจารณาดังนี้

พื้นฐานของความผิดตาม มาตรา 271 และตามมาตรา 341 มีพื้นฐานทางกฎหมายที่คล้ายคลึงกัน คือจะเห็นได้ว่ากฎหมายลักษณะอาญาได้จัดให้อยู่ในหมวดเดียวกัน กล่าวคือมีองค์ประกอบความผิด "หลอกลวง" เหมือนกัน ซึ่งคำนี้เป็นเครื่องบ่งชี้ได้ว่าความผิดทั้งสองฐานอยู่ในหมวดเดียวกัน แต่เมื่อได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญากลับมีการแยกมาตรา 271 ไปอยู่ในความผิดเกี่ยวกับการค้า

กรณีที่เป็นเช่นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าน่าจะเป็นการจัดหมวดหมู่ของกฎหมายให้ทันสมัยขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป เนื่องจากมาตรา 271 เป็นการหลอกลวงด้วยการค้าขาย ก็ควรจัดอยู่ในหมวดความผิดเกี่ยวกับการค้า ดังนั้น เมื่อประมวลกฎหมายอาญาได้แยกความผิดทั้งสองมาตราออกจากกันจึงน่าจะมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันออกไป โดยหากการหลอกลวงนั้นเป็นการหลอกลวงด้วยการขายของ ต้องถือว่าเป็นความผิดเฉพาะไม่น่าจะเป็นความผิดฐานฉ้อโกงตามมาตรา 341 ซึ่งเป็นบททั่วไปอีก แต่ในทางตำราแล้ว อาจารย์ผู้เขียนตำราส่วนใหญ่จะอธิบายว่ากรณีจะเป็นความผิดตามมาตรา 271 (ซึ่งมีโทษหนักกว่าเพราะยอมความไม่ได้) ได้ จะต้องไม่เป็นความผิดฐานฉ้อโกงเสียก่อน กล่าวคือต้องพิจารณาว่าการกระทำครบองค์ประกอบความผิดตามมาตรา 341 หรือไม่ ถ้าไม่เป็นความผิดตามมาตรา 341 จึงจะพิจารณาว่าเป็นมาตรา 271 หรือไม่

---

[9] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 บัญญัติว่า
"ในประมวลกฎหมายนี้
....."
(13) "ที่รโหฐาน" หมายความถึงสิ่งต่างๆ ซึ่งมิใช่สาธารณสถานดั่งบัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะอาญา
....."

[10] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 บัญญัติไว้ดังนี้
"ในประมวลกฎหมายนี้
....."
(2) "ทางสาธารณะ" หมายความว่า ทางบกหรือทางน้ำ สำหรับประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายความรวมถึงทางรถไฟและทางรถรางที่มีรถเดิน สำหรับประชาชนโดยสารด้วย
(3) "สาธารณสถาน" หมายความว่า สถานที่ใดๆ ซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้
(4) "เคหสถาน" หมายความว่า ที่ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัย เช่น เรือน โรงเรือ หรือแพ ซึ่งคนอยู่อาศัย และให้หมายความรวมถึงบริเวณของที่ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยนั้นด้วย จะมีรั้วล้อมหรือไม่ก็ตาม"

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

แต่กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า กรณีน่าจะพิจารณาการกระทำว่าถ้าเป็นการหลอกลวงโดยการขายของ และเมื่อครบองค์ประกอบความผิดตามมาตรา 271 แล้ว ก็จะผิดมาตรา 271 ทันที และไม่เป็นความผิดฐานฉ้อโกงตามมาตรา 341 อีก

บางตำรากล่าวไว้ว่า "ความสำคัญของมาตรานี้ อยู่ที่องค์ประกอบในทางปฏิเสธ คือ ถ้าการกระทำความผิดนี้เป็นความผิดฐานฉ้อโกง ก็จะไม่เป็นความผิดตามมาตรานี้อีก คงเป็นความผิดฐานฉ้อโกงบทเดียว ส่วนจะเป็นความผิดฐานฉ้อโกงหรือไม่ขึ้นอยู่ที่ว่าความเท็จนั้นสำคัญถึงขนาดที่ว่าถ้าไม่หลอกลวงเขาจะไม่ซื้อของนั้นก็เป็นความผิดฐานฉ้อโกง แต่ถ้าเป็นแต่เพียงจูงใจให้เขาซื้อหรือให้เขาซื้อง่ายขึ้น หรือซื้อในราคาแพงขึ้น ซึ่งอย่างไรๆ เขาก็จะซื้ออยู่แล้วก็เป็นความผิดตามมาตรานี้"[11]

บางตำรากล่าวไว้ว่า "ความผิดฐานนี้แตกต่างกับความผิดฐานฉ้อโกงในแง่ที่ว่าความผิดฐานนี้ไม่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ซื้อ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กฎหมายยกเอาความผิดฐานพยายามฉ้อโกงเฉพาะกรณีการขายของโดยการหลอกลวงนี้ขึ้นเป็นความผิดต่างหาก และถือว่าเมื่อเข้าหลักเกณฑ์ความผิดฐานนี้แล้วการกระทำนั้นก็ไม่เป็นความผิดฐานฉ้อโกง แต่เป็นความผิดฐานนี้เพียงบทเดียว"[12]

บางตำรากล่าวไว้ว่า "ความผิดตามมาตรานี้ เอาความผิดกับผู้หลอกลวงขายของโดยไม่จำกัดว่าของนั้น จะเป็นเครื่องอุปโภค บริโภคก็ตาม ซึ่งตรงกับความผิดฐานฉ้อโกง แต่ประมวลกฎหมายอาญานำมาบัญญัติไว้ในหมวดความผิดเกี่ยวกับการค้า"

ข้อยกเว้นของมาตรานี้ก็คือ การกระทำในการหลอกลวงให้หลงเชื่อโดยประการต่างๆ นั้นจะต้องไม่เป็นความผิดฐานฉ้อโกง ดังนั้น ถ้าการกระทำเป็นความผิดฐานฉ้อโกง ก็ย่อมต้องลงโทษฐานฉ้อโกงเท่านั้น ไม่เป็นความผิดตามมาตรา 271 อีก กรณีจะเป็นความผิดฐานฉ้อโกงหรือไม่นั้น น่าจะอาศัยเหตุเพียงว่า ผู้ขายมีโอกาสหลอกลวงผู้ซื้อได้ฝ่ายเดียวหรือไม่ กล่าวคือถ้าผู้ซื้อไม่รู้จักแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพ หรือปริมาณของสินค้าที่ขายนั้นเลย ที่ซื้อก็เพราะอาศัยคำหลอกลวงของผู้ขายฝ่ายเดียว ถ้าการหลอกลวงนั้นประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จยืนยันข้อเท็จจริง จนเขาหลงเชื่อจึงได้ซื้อ ถ้าไม่หลงเชื่อเช่นนั้นก็จะไม่ซื้อแล้ว กรณีเช่นนี้เรียกว่าผู้ขายมีโอกาสหลอกลวงผู้ซื้อได้ฝ่ายเดียว อาจเป็นความผิดฐานฉ้อโกง แต่ถ้าผู้ซื้อรู้อยู่บ้าง แต่ขาดความระมัดระวังเองไม่รอบคอบ กรณีเช่นนี้นับว่ามีส่วนรู้ในการหลอกลวงของผู้นั้นอยู่ด้วย ซึ่งผู้ซื้อต้องระวังเองจึงน่าจะมีความผิดเพียงฐานหลอกลวงขายตามมาตรา 271 เท่านั้น"[13] ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการตีความเช่นนี้น่าจะไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคเพราะเป็นการผลักภาระความระมัดระวังไปเป็นภาระหน้าที่ของผู้บริโภค ทั้งๆ ที่ผู้บริโภคไม่น่าจะต้องเป็นผู้รับภาระดังกล่าวและทำให้เกิดความ

---

[11] อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1. หน้า 244.

[12] อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2. หน้า 182.

Legislative Institutional Repository of Thailand

สับสนในความหนักเบาของบทลงโทษ เพราะมาตรา 341 เป็นความผิดที่ยอมความได้ แต่ความผิดตามมาตรา 271 เป็นความผิดที่ยอมความไม่ได้ ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนขอสรุปความเห็นเป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) ความเห็นที่ 1 เมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 แล้ว ก็ไม่ต้องลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 อีก

(2) ความเห็นที่ 2 เมื่อเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 แล้ว จะไม่เป็นความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 อีก ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นนี้ โดยมีเหตุผลดังนี้

(ก) เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 ที่บัญญัติว่า "ผู้ใด โดยทุจริต หลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง และโดยการหลอกลวงดังว่านั้น ได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม หรือทำให้ผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สามทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานฉ้อโกง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ" แล้วจะเห็นว่าความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 และมาตรา 341 มาจากองค์ประกอบความผิดเหมือนกัน คือ การหลอกลวง (deceit) เพียงแต่ว่า ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 นั้น เป็นการกระทำผิดทันทีโดยตัวของมันเองเกี่ยวกับการหลอกลวงขายของ โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้ซื้อจะได้รู้ถึงข้อหลอกลวงอยู่บ้างแต่ขาดความระมัดระวังไม่รอบคอบหรือไม่ก็ตาม แต่ทั้งนี้ การโฆษณาขายสินค้าของผู้ประกอบธุรกิจบางครั้งอาจเป็นไปได้ที่จะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 และมาตรา 341 อันเป็นกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบทตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90[14]

(ข) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 เป็นการหลอกลวงขายของเท่านั้น ซึ่งเป็นความผิดในตัวของมันเอง โดยไม่จำต้องได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวง แต่ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 เป็นการหลอกลวงที่มีความหมายกว้าง ไม่เฉพาะการขายของเท่านั้น อีกทั้งความผิดตามมาตรานี้ต้องได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม หรือทำให้ผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม ทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ

(ค) กระบวนวิธีพิจารณาความอาญาในชั้นศาล เมื่อเปรียบเทียบความผิดฐานลักทรัพย์ (theft) กรรโชก (extortion) รีดเอาทรัพย์ (blackmail) ฉ้อโกง (cheating) โกงเจ้าหนี้ (fraud against creditors) ยักยอก (misappropriation) รับของโจร (receiving stolen property) ฯ

---

[13] อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3. หน้า 6.

[14] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 บัญญัติว่า "เมื่อการกระทำอันเป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ให้ใช้กฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุดลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด"

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

ทำให้เสียทรัพย์ (mischief) ซึ่งมีองค์ประกอบต่างกันโดยสิ้นเชิงในชั้นสืบพยาน แต่เดิมศาลมักจะยกฟ้องเพราะอ้างฐานความผิดไม่ถูกต้องทั้งๆ ที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 192 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า

"ห้ามมิให้พิพากษา หรือสั่งเกินคำขอ หรือที่มิได้กล่าวในฟ้อง

ถ้าศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในการพิจารณาแตกต่างกับข้อเท็จจริงดั่งที่กล่าวในฟ้อง ให้ศาลยกฟ้องคดีนั้น เว้นแต่ข้อแตกต่างนั้นมิใช่ข้อสาระสำคัญและทั้งจำเลยมิได้หลงต่อสู้ ศาลจะลงโทษจำเลยตามข้อเท็จจริงที่ได้ความนั้นก็ได้

....."

ต่อมา จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 192 วรรคสาม โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2532 ดังนี้

"ในกรณีที่ข้อแตกต่างนั้นเป็นเพียงรายละเอียด เช่นเกี่ยวกับเวลา หรือสถานที่กระทำความผิด หรือต่างกันระหว่างการกระทำผิดฐานลักทรัพย์ กรรโชก รีดเอาทรัพย์ ฉ้อโกง โกงเจ้าหนี้ ยักยอก รับของโจร และทำให้เสียทรัพย์ หรือต่างกันระหว่างการกระทำผิดโดยเจตนากับประมาท มิให้ถือว่าต่างกันในข้อสาระสำคัญ ทั้งมิให้ถือว่าข้อที่พิจารณาได้ความนั้นเป็นเรื่องเกินคำขอหรือเป็นเรื่องที่โจทก์ไม่ประสงค์ให้ลงโทษ เว้นแต่จะปรากฏแก่ศาลว่าการที่ฟ้องผิดไปเป็นเหตุให้จำเลยหลงต่อสู้ แต่ทั้งนี้ศาลจะลงโทษจำเลยเกินอัตราโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดที่โจทก์ฟ้องไม่ได้"

เมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 192 แล้ว จะเห็นได้ว่าศาลพิพากษาลงโทษได้เฉพาะตามฐานความผิดที่กฎหมายบัญญัติและที่โจทก์ขอมาในคำฟ้องเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 และมาตรา 341 นั้น หากคำฟ้องโจทก์มิได้อ้างถึงไว้ทั้ง 2 มาตรา คงกล่าวอ้างเพียงมาตราใดมาตราหนึ่งเท่านั้น หากศาลพิจารณาว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดตามมาตรา 271 หรือมาตรา 341 เท่านั้น เช่น หากศาลพิพากษาว่าการกระทำนั้นเป็นการหลอกลวงขายซึ่งเป็นความผิดบทเฉพาะ (Jus Speciale) แล้วศาลก็อาจลงโทษในความผิดตามมาตรา 271 เท่านั้น จะไปพิจารณาลงโทษตามมาตรา 341 ซึ่งเป็นความผิดบททั่วไป (Jus Generale) ไม่ได้ หรือหากศาลพิจารณาเห็นว่าอาจจะลงโทษได้เฉพาะมาตรา 341 เท่านั้น ศาลก็จะไม่พิพากษาลงโทษตามมาตรา 271 อีก กรณีเช่นนี้ศาลอาจจะลงโทษจำเลยไม่ได้ เพราะมิได้มีคำขอท้ายฟ้อง และมิใช่กรณีที่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 192 วรรคสาม ทำนองเดียวกับกรณีความผิดฐานปลอมอากรแสตมป์ตามกฎหมายสรรพสามิต หรือความผิดฐานปลอมใบขนสินค้าตามกฎหมายศุลกากร ซึ่งกำหนดเพียงโทษปรับและยอมความได้เท่านั้น แต่ความผิดฐานดังกล่าวมีองค์ประกอบความผิดเช่นเดียวกับความผิดฐานปลอมเอกสารราชการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 265 ซึ่งมีโทษจำคุกและปรับอีกทั้งเป็นความผิดต่อแผ่นดิน แต่เมื่อได้มีการดำเนินการลงโทษตามความผิด

Legislative Institutional Repository of Thailand

บทเฉพาะตามกฎหมายสรรพสามิตและกฎหมายศุลกากรแล้ว ความผิดดังกล่าวก็ระงับไปโดย
ต้องพิจารณาโทษความผิดฐานปลอมเอกสารราชการอีก เทียบเคียงคำพิพากษาฎีกาที่ 457/24
ที่วินิจฉัยไว้ว่า จำเลยได้ปลอมใบกำกับสินค้าของห้างฟอกซ์ บราเดอร์ และได้ลงข้อความเท็จ
ใบขนสินค้าด้วย โดยได้นำใบกำกับสินค้าที่ปลอมขึ้นนั้นเป็นหลักฐานประกอบข้อความเท็จ
ใบขนสินค้า และการที่จำเลยกระทำเช่นนั้นเป็นด้วยเจตนาหลีกเลี่ยงภาษี แต่บังเอิญก่อนที่จำเ
ได้ขอรับสินค้านั้นไปจากกรมศุลกากร บริษัท บอร์เนียว จำกัด ก็ได้รับสินค้านั้น และเสียภาษีด
จำนวนจริงให้กรมศุลกากร จึงปรากฏว่าจำเลยได้พยายามหลีกเลี่ยงภาษีดังกล่าวข้างต้น ศาลฎี
เห็นว่าจำเลยมีความผิด 2 กระทง คือ ได้ปลอมหนังสือใบกำกับสินค้าขึ้นเพื่อเป็นหลักฐ
ประกอบข้อความเท็จที่จำเลยได้ลงในใบขนสินค้าและตาม พ.ร.บ. ศุลกากร มาตรา 120 บัญญั
แต่เพียงว่า "เมื่อใดบทพระราชบัญญัตินี้แตกต่างกับกฎหมายพระราชบัญญัติ หรือประกาศอื่นที่
อยู่ ณ บัดนี้ ท่านว่าในเรื่องอันเกี่ยวแก่ศุลกากรนั้น ให้ยกเอาพระราชบัญญัตินี้ขึ้นบังคับ" ซึ่งด้
หมายความแต่เพียงว่าในเรื่องศุลกากรต้องใช้ พ.ร.บ. ศุลกากรถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายอันแตกต่
กับ พ.ร.บ. นั้น ศาลฎีกาเห็นว่ากฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 222, 224 ไม่แตกต่างกับ พ.ร.
ศุลกากร มาตรา 99 ประการใด เป็นแต่จำเลยได้ทำผิดฐานปลอมหนังสือเพื่อจะมีหลักฐ
ประกอบในการกระทำผิด พ.ร.บ. ศุลกากร อีกกระทงหนึ่ง หรือการกระทำความผิดตามกฎหม
สรรพสามิตแล้วก็ไม่เป็นความผิดฐานใช้ดวงตราปลอมตามประมวลกฎหมายอาญาอีก เทียบเคี
คำพิพากษาฎีกาที่ 1315/2503 ปลอมดวงตรานกวายุภักษ์ อันเป็นดวงตราราชการกรมสร
สามิตลงในแม่พิมพ์ไพ่ และใช้แม่พิมพ์นั้นพิมพ์ไพ่ผ่องจีน และไพ่สี่สีปลอม โดยเจตนาหลอกล
ให้ผู้อื่นหลงเชื่อว่าเป็นไพ่ที่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น เมื่อดวงตรานกวายุภักษ์นั้นเป็นเพียงเครื่องหมาย
การค้าของกรมสรรพสามิตผลิตขึ้น การใช้ดวงตรานกวายุภักษ์บนไพ่นั้น จึงหาใช่เป็นการ
ดวงตราตามความหมายของกฎหมายไม่ การกระทำของจำเลยจึงเป็นเพียงเจตนาทำไพ่ปล
เท่านั้น (วินิจฉัยตามคำพิพากษาฎีกาที่ 1010/2494) หรือความผิดฐานวางเพลิงทำให้ทรัพย์
เสียหาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 217 มีองค์ประกอบความผิดทำนองเดียวกับคว
ผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 358 แต่ความผิดตามมาตรา 2
เป็นบทเฉพาะ ซึ่งเมื่อเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 217 แล้วก็ไม่ต้องลงโ
ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 358 อีกเป็นต้น เทียบเคียงคำพิพากษาฎีกาที่ 81/2501
วินิจฉัยไว้ว่าเผากระท่อมนา ราคา 413 บาท เป็นทรัพย์สินซึ่งมีราคาเล็กน้อย เมื่อไม่น่ากลัวว่า
เกิดอันตรายต่อผู้ใด จึงมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 223 และเป็นความผิดฐ
ทำให้เสียทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 358

Legislative Institutional Repository of Thailand

ตามคำพิพากษาฎีกานี้ กระท่อมดังกล่าวปลูกไว้สำหรับพักอาศัยในฤดูทำนา เสร็จ
ทำนาก็กลับเข้าบ้าน ทิ้งกระท่อมนั้นไว้ไม่มีใครดูแล กระท่อมมีราคา 413 บาท จำเลยเผากระท่

หลังนี้เสีย ศาลฎีกาเห็นว่า กระท่อมนี้มีราคาเล็กน้อย และไม่เป็นเหตุใกล้ต่อภยันตรายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด และไฟที่เกิดขึ้นนั้นก็ไม่อาจลุกลามไปถึงทรัพย์แห่งอื่น เพราะตั้งอยู่โดดเดี่ยวกลางทุ่งนา จำเลยควรมีโทษเบาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 223 และเป็นความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 358 ด้วย (โทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 223 และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 358 มีอัตราเท่ากัน)

(ง) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 น่าจะมีโทษหนักกว่าความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 ทั้งนี้ เนื่องจากอัตราโทษจำคุกและโทษปรับตามที่กฎหมายบัญญัติไว้จะมีเท่ากันก็ตาม แต่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 เป็นความผิดที่ยอมความไม่ได้ หรือเป็นความผิดต่อแผ่นดิน แต่ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 เป็นความผิดที่ยอมความได้ หรือไม่เป็นความผิดต่อแผ่นดิน (Compoundable offence)

ดังนั้น หากการกระทำของผู้ประกอบการเป็นการฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 343[15] แล้ว จึงเป็นความผิดที่ยอมความไม่ได้ หรือเป็นความผิดต่อแผ่นดิน หากการกระทำนั้น ศาลเห็นว่าไม่ใช่การฉ้อโกงประชาชนก็จะกลายเป็นความผิดที่ยอมความได้[16] ในขณะที่ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 ไม่ว่าเป็นการกระทำต่อผู้เสียหายคนเดียวหรือต่อประชาชนก็เป็นความผิดต่อแผ่นดินทั้งสิ้น

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนเห็นว่า ความเห็นที่ 2 น่าจะถูกต้องมากกว่า เพราะหากตีความตามความเห็นที่ 1 แล้ว จะไม่มีทางลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 ได้อีกเลย เพราะการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 จะต้องเข้าองค์ประกอบฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 ทั้งสิ้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 และความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 ก็คือความผิดฐานฉ้อโกงทั้งสิ้น แต่ความผิดตามมาตรา 271 เป็นบทเฉพาะที่การฉ้อโกงนั้นเกิดจากการกระทำโดยการขาย การจำหน่ายเท่านั้น จึงน่าจะหมายความว่าเมื่อเป็นความผิดบทเฉพาะตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 แล้วจะไม่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 อีก ตามหลักการกระทำความผิดทางอาญาที่เป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ให้ลงโทษบทหนักที่สุด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90

---

[15] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 343 บัญญัติว่า "ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา 341 ได้กระทำด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จต่อประชาชน หรือด้วยการปกปิดความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ประชาชน....."

[16] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 348 บัญญัติว่า "ความผิดในหมวดนี้ นอกจากความผิดตามมาตรา 343 เป็นความผิดอันยอมความได้"

Legislative Institutional Repository of Thailand

การพิจารณาความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 ในด้านการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์

ปัญหาที่จะพิจารณาในประเด็นนี้คือ การทำสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ บ้านและที่ดินระหว่างผู้ประกอบธุรกิจกับผู้บริโภค จะถือว่าเป็นความผิดอันเข้าองค์ประกอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 หรือไม่ พิจารณาดังนี้

สำหรับการซื้อขายบ้านและที่ดินตามโครงการบ้านจัดสรรนั้น โดยทั่วไปแล้วไม่ใช่การขายเฉพาะที่ดินเท่านั้น แต่เป็นการขายที่ดินที่รวมราคาที่ดิน ราคาการก่อสร้างบ้านและสาธารณูปโภคเข้าไปด้วยในสัญญาแล้ว จึงต้องพิจารณาด้วยว่ากรณีดังกล่าวจะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 ในประเด็นเรื่องของแหล่งกำเนิด (origin) สภาพ (nature) คุณภาพหรือปริมาณ (quality or quantity) แห่งของอันเป็นองค์ประกอบของความผิดนั้นหรือไม่

ผู้เขียนมีความเห็นดังนี้

ก่อนอื่นเมื่อได้ข้อยุติในข้อกฎหมายแล้วว่า คำว่า "ของ" หมายถึง ทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 453 ซึ่งบัญญัติว่า "อันว่าซื้อขายนั้นคือสัญญาซึ่งบุคคลฝ่ายหนึ่ง เรียกว่า ผู้ขาย โอนกรรมสิทธิ์แห่ง**ทรัพย์สิน**ให้แก่บุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง เรียกว่า ผู้ซื้อ และผู้ซื้อตกลงว่าจะใช้ราคา**ทรัพย์สิน**นั้นให้แก่ผู้ขาย" และคำว่าทรัพย์นั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 137 บัญญัติว่า "**ทรัพย์** หมายความว่า วัตถุมีรูปร่าง" และคำว่าทรัพย์สินนั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 138 บัญญัติว่า "ทรัพย์สิน หมายความรวมทั้งทรัพย์และวัตถุไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้" ดังนั้น "ของ" จึงหมายถึงสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ด้วย เพราะสิทธิเรียกร้องแม้จะไม่มีรูปร่าง แต่ย่อมมีราคาและอาจถือเอาได้

เมื่อได้ข้อยุติในข้อกฎหมายดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนจึงมีความเห็นดังนี้

1. สำหรับที่ดินที่ซื้อขายในโครงการธุรกิจบ้านจัดสรรนั้น ย่อมมีรูปร่างอยู่แล้วในวันที่คู่สัญญาตกลงกันทำสัญญาซื้อขาย (Sale Contract) ยิ่งไปกว่านั้นการซื้อขายที่ดินในโครงการธุรกิจบ้านจัดสรรนั้นเป็นการซื้อขายกันใน**สภาพ**หรือ**คุณภาพ**ที่คู่สัญญาได้เจรจาตกลงกันจนได้ข้อยุติแล้วก่อนที่จะมีการลงนามในสัญญาซื้อขาย ดังนั้นในขณะทำสัญญาซื้อขาย เมื่อพิจารณาถึงสภาพและคุณภาพของที่ดินและบ้านที่คู่สัญญาได้ตกลงกันนั้นย่อมปรากฏข้อเท็จจริงที่มีจริงแล้วก่อนหรือในขณะทำสัญญาว่า ราคาที่ดินที่ผู้ประกอบธุรกิจขายให้แก่ผู้บริโภคนั้นไม่ใช่ขายเฉพาะตัวที่ดินเท่านั้น แต่ได้รวมราคาการพัฒนาที่ดินไว้แล้ว เช่น ถมดิน มีสาธารณูปโภค ถนน ไฟฟ้า น้ำประปา ทรัพย์สินส่วนกลางอื่น ฯลฯ ดังนั้น ราคาที่ดินจึงย่อมมีราคาสูงกว่าราคาที่ดินที่ไม่มีการจัดสรรพัฒนาเลย นอกจากนั้นในสัญญาซื้อขายที่ดินและบ้านย่อมรวมราคาบ้านเข้าไปในราคาซื้อขายตามสัญญาด้วยแล้ว ซึ่งประเด็นเรื่องสภาพหรือคุณภาพของสินค้าย่อมเป็นองค์ประกอบของความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271

Legislative Institutional Repository of Thailand

2. สำหรับบ้านหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น แม้ว่าในขณะที่ทำสัญญาจะซื้อขายบ้านนั้นจะยังไม่มีการก่อสร้างก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ชัดเจนว่า ในสัญญาซื้อขายบ้าน คู่สัญญาได้ตกลงในเรื่องสภาพ แบบบ้าน คุณภาพและปริมาณของวัสดุก่อสร้างในรายละเอียดตามแบบพิมพ์เขียวเอกสารโฆษณา ย่อมแสดงว่าคู่สัญญาได้ตกลงขายของ (บ้าน) ที่มีสภาพ คุณภาพ และปริมาณแห่งของนั้นที่ได้ระบุไว้ในสัญญา ตามที่คู่สัญญาได้ตกลงกันไว้แล้วในขณะทำสัญญา แม้ว่าขณะทำสัญญาจะยังไม่มีบ้านตามสัญญาก็ตามก็ถือว่าเป็นการซื้อขาย สิทธิเรียกร้องที่ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องผูกพันตามแบบพิมพ์เขียวหรือเอกสารโฆษณา รวมทั้งเอกสารต่างๆ ที่ผู้ประกอบธุรกิจจัดให้ผู้บริโภค ซึ่งตามเอกสารดังกล่าวจะระบุถึงสาธารณูปโภค และวัสดุอุปกรณ์ ส่วนควบต่างๆ อันได้แก่ ประตู หน้าต่าง มุ้งลวด เหล็กดัด กลอนประตู หน้าต่าง กระเบื้อง เครื่องปรับอากาศ ฯลฯ

3. นอกจากนั้น การซื้อขายบ้านพร้อมที่ดินนั้น สภาพและคุณภาพ ได้แก่ การโฆษณาจูงใจของผู้ประกอบธุรกิจให้ผู้บริโภคเข้าทำสัญญาด้วย เช่น อยู่ติดถนนใหญ่ แหล่งธุรกิจ หรือติดทะเลสาบ ถนนในหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งสิ่งประกอบเหล่านี้เป็นปัจจัยที่ทำให้ราคาบ้านพร้อมที่ดินในทำเลดังกล่าวมีราคาสูงกว่าบ้านพร้อมที่ดินในทำเลปกติ

อนึ่ง การหลอกลวงนั้น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 อาจทำได้ 2 วิธี คือ การหลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ (the assertion of a falsehood) หรือการปกปิดข้อความจริงที่ควรบอกให้แจ้ง (the Concealment of the facts) ต่อประเด็นนี้ การซื้อขายที่ดินและบ้านตามโครงการธุรกิจบ้านจัดสรร นอกจากผู้ประกอบธุรกิจจะได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จดังได้กล่าวแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจยังได้ปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ผู้บริโภคในประเด็นสำคัญที่สุด คือ ในขณะที่เปิดโครงการนั้น ผู้ประกอบธุรกิจยังไม่มีเงินพัฒนาที่ดินและก่อสร้างอย่างครบถ้วนเพียงพอตามที่ปรากฏในเอกสารโฆษณาจนกว่าจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสถาบันการเงิน หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันการเงิน ผู้ประกอบธุรกิจก็ไม่อาจจะดำเนินการตามสัญญาได้เลย ดังนั้น เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องแสดงข้อเท็จจริงดังกล่าวให้แก่ผู้บริโภคทราบก่อนที่จะมีการลงนามในสัญญาซื้อขายเพื่อให้ผู้บริโภคได้ใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะซื้อที่ดินและบ้านดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งเชื่อว่าหากผู้บริโภคได้รับทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวก็คงจะไม่ซื้อที่ดินบ้านดังกล่าวจากผู้ประกอบธุรกิจ

กรณีที่อาจจะถือว่าไม่เป็นความผิด ก็ต่อเมื่อผู้ประกอบธุรกิจแจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้บริโภคได้ทราบก่อนตกลงทำสัญญาว่า หากผู้ประกอบธุรกิจไม่สามารถหาเงินทุน หรือแหล่งสนับสนุนเงินทุนได้ก็จะไม่พัฒนาที่ดินหรือสร้างบ้านตามสัญญา ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่า หากผู้บริโภคเมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวก่อนทำสัญญา ย่อมไม่มีผู้บริโภคผู้ใดยอมเข้าทำสัญญาด้วยดังได้กล่าวแล้วข้างต้น

ดังนั้น ด้วยเหตุผลตามข้อ 1-3 ดังกล่าว หากผู้ประกอบธุรกิจมีการกระทำดังกล่าวในการขายของเช่นนั้น แม้ว่าผู้ประกอบธุรกิจไม่ได้ก่อสร้างบ้านและจัดทำสาธารณูปโภคเลยก็ตาม ย่อมถือได้ว่ามีมูลเพียงพอในการพิจารณาความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 ได้แล้ว

Legislative Institutional Repository of Thailand

ผลกระทบที่ตามมาก็คือ เมื่อการกระทำดังกล่าวมีมูลเพียงพอในการฟ้องร้องเป็นความผิดทางอาญาแล้ว ก็อาจร้องขอต่อศาลให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 50 ที่บัญญัติว่า "เมื่อศาลพิพากษาให้ลงโทษผู้ใด ถ้าศาลเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดโดยอาศัยโอกาสจากการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ หรือเนื่องจากการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ และเห็นว่าหากผู้นั้นประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้นต่อไป อาจจะกระทำความผิดเช่นนั้นขึ้นอีก ศาลจะสั่งไว้ในคำพิพากษาห้ามการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้นมีกำหนดเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันพ้นโทษไปแล้วก็ได้" ได้อันเป็นแนวทางหนึ่งในการป้องกันมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำความผิดซ้ำอีก ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการป้องปรามผู้ประกอบธุรกิจ เมื่อมีการฟ้องผู้ประกอบธุรกิจเป็นความผิดอาญา (criminal offence) ซึ่งทำให้การบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยเฉพาะประชาชนในฐานะผู้บริโภค

บทความนี้เป็นบทความแสดงความคิดเห็นในเชิงวิชาการ ด้วยประสงค์ที่จะให้เกิดการพัฒนา การแลกเปลี่ยน และแสดงความคิดเห็นทางกฎหมาย ในมุมมองที่กว้างขวางยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นแนวทางในการคุ้มครองผู้บริโภคได้ ซึ่งนับวันสิทธิของผู้บริโภคจะถูกละเมิดด้วยกลุ่มผู้ประกอบธุรกิจที่คำนึงแต่กำไร โดยไม่คำนึงถึงคุณภาพของสินค้าและบริการที่จำหน่ายให้แผู้บริโภค การฟ้องโดยอาศัยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 จะเป็นนโยบายที่เป็นกาปราบปรามการกระทำความผิดที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมเหล่านี้ได้ เพราะเป็นคดีที่ยอมความไม่ได้ ซึ่งถือว่าเป็นความผิดต่อแผ่นดินแล้ว แผ่นดินย่อมเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิของบุคคลเหล่านี้ ซึ่งเมื่อดำเนินการเช่นนี้แล้ว เชื่อว่าผู้ประกอบธุรกิจจะมีจิตสำนึกในการดำเนินกามากยิ่งขึ้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การคุ้มครอง สิทธิของผู้บริโภค ในประเทศสหรัฐอเมริกา

ศุภชัย จิระพรพาย[1]

สิทธิของผู้บริโภค

เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศที่เจริญมาเป็นเวลานานแล้วในการเคารพสิทธิของผู้บริโภค จึงได้มีการตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายของนานาประเทศดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคได้เป็นอย่างดี ประกอบกับองค์กรเอกชนในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคซึ่งเกิดจากการรวมตัวของผู้บริโภคด้วยกันเอง ก็มีความเข้มแข็งทั้งบุคลากรและกำลังทรัพย์ จึงสามารถคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคได้เป็นอย่างดีทั้งบทบาททางการเมืองและการฟ้องร้องคดี

สำหรับประเทศไทยนั้น แม้ว่ารัฐจะได้ตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 อันได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 ก็ตาม แต่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อีกทั้งองค์กรเอกชนก็ไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคได้

ดังนั้น เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงได้ค้นคว้าเขียนบทความนี้ขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการนำแนวความคิดหลักการใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคให้ชัดเจนเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยจะขอกล่าวถึงหน่วยงาน กระบวนการบังคับใช้ อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาต่อไป

---

[1] อัยการพิเศษฝ่ายสัญญาและหารือ สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย สำนักงานอัยการสูงสุด น.บ. (จุฬา) เกียรตินิยม, น.บ.ท., น.ม. (จุฬา), วปอ. 355 , สถาบันพระปกเกล้า รุ่นที่ 1

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศในระบบ Common Law มาจากหลักความรับผิดในสิ่งของที่เป็นอันตราย (Liability For Dangerous Chattels)[2] โดยมีแนวความคิดดังนี้

ถ้า ก ส่งมอบสิ่งของ ให้ ข และ ข ได้รับอันตรายจากสิ่งของที่ส่งมอบนั้น หรือบางครั้ง ข ส่งมอบสิ่งของต่อให้ ค และ ค ได้รับอันตรายจากสิ่งของนั้นๆ จากกรณีนี้สามารถแยกพิจารณาความรับผิดของผู้ส่งมอบได้เป็น 2 กรณี คือ

1. ความรับผิดต่อผู้รับโอนโดยตรง (Liability towards the immediate transferee)
2. ความรับผิดต่อผู้รับโอนคนสุดท้าย (Liability towards the ultimate transferee)

พิจารณาแต่ละกรณีได้ดังนี้

1. ความรับผิดต่อผู้รับโอนโดยตรง (Liability towards the immediate transferee)

สิ่งของอาจส่งมอบจากบุคคลหนึ่งไปบุคคลอื่นๆ โดยสัญญาหรือโดยการให้ของขวัญหรือโดยการชำระหนี้ สิ่งของที่ส่งมอบกันโดยสัญญานั้น ความรับผิดของคู่สัญญาจะถูกกำหนดโดยข้อสัญญา[3] ซึ่งข้อสัญญาอาจเป็นไปโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายก็ได้ เช่น สัญญาซื้อขาย เงื่อนไขความรับผิดชอบโดยปริยายก็คือ ผู้ขายต้องการความเหมาะสมแก่ประโยชน์ที่มุ่งจะใช้เป็นปกติ ดังนั้น ถ้าสินค้านั้นมีส่วนผสมที่เป็นอันตรายแปลกปลอมเข้ามา ผู้ขายต้องรับผิดชอบ ตัวอย่างเช่น ในคดี Grant v. Australian Knitting Mills Ltd., (1936) A.C. 85 โจทก์ใส่ชุดชั้นในที่จำเลยผลิตแล้วเกิดโรคผิวหนัง เพราะสาเหตุที่ผสมสารเคมีในเนื้อผ้ามากเกินไป หรือในคดี Priest v. Last (1903) 2 K.B. 148 ขวดน้ำร้อนระเบิดในขณะที่โจทก์เปิดใช้อย่างปกติธรรมดา หรือในคดี Frost v. Aylesbury Dairy Co., (1905) 1 K.B. 608. นมบูดเพราะมีเชื้อไทฟอยด์ เป็นต้น เหล่านี้ผู้ขายต้องรับผิดชอบทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม ในสัญญาทางแพ่ง เฉพาะคู่สัญญาอาจตกลงจำกัดความรับผิดที่จะเกิดขึ้นในอนาคตก็ได้ ตัวอย่างเช่น ในคดี Ward v. Hobbs (1878) 4 A.C. 13. จำเลยขายหมูทั้งเล้าที่เป็นโรคให้แก่โจทก์ ซึ่งโจทก์ทราบดีอยู่แล้ว เป็นเหตุให้หมูของโจทก์ติดโรคด้วย ศาลสูงของประเทศอังกฤษวินิจฉัยว่า จำเลยไม่ต้องรับผิดต่อโจทก์

การส่งมอบสิ่งของตามสัญญานี้ ความรับผิดของผู้ส่งมอบสินค้าไม่จำกัดเฉพาะเพียงความรับผิดในกฎหมายตามข้อสัญญาเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความรับผิดทางละเมิดสำหรับความประมาทเลินเล่อด้วย (When a person transfers goods to another person under a contract his liability arises not only under the law of contract but there can also be

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

[2] The Law of Torts, Allahabad Law Agency, 1994. P. 306.

[3] English Sale of Goods Act. 1893.

concurrent liability in tort for negligence.) ตัวอย่างเช่น ในคดี Clarke v. Army and Navy Co – operative Society Ltd. โจทก์ซื้อน้ำมะนาวกระป๋องจากร้านค้าของจำเลย ในขณะที่โจทก์ใช้ช้อนเปิดฝากระป๋องน้ำในกระป๋องพุ่งขึ้นหน้าโจทก์และเป็นอันตรายต่อดวงตา จำเลยทราบถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าว แต่ละเว้นไม่เตือนให้ผู้ซื้อทราบโดยประมาทเลินเล่อ จำเลยจึงต้องรับผิดในการกระทำละเมิดดังกล่าว

สำหรับการส่งมอบโดยการให้ของขวัญหรือการชำระหนี้ อาจจะเข้าใจว่าไม่มีความรับผิดชอบของผู้ให้หรือผู้ให้กู้ ยกเว้นการไม่แจ้งเตือนให้ทราบทั้งๆ ที่รู้อยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำวินิจฉัยในคดี Donoghue v. Stevenson (1932) A.C. 562. ที่ได้ตัดสินกลับหลักเดิมๆ ในคดีที่ผ่านมาที่วินิจฉัยว่า การให้ของขวัญหรือการชำระหนี้เช่นนี้ผู้ให้หรือผู้ให้กู้ไม่ต้องรับผิด

2. ความรับผิดต่อผู้รับโอนคนสุดท้าย (Liability towards the ultimate transferee)

หาก ก ส่งมอบสิ่งของอันตรายให้แก่ ข และ ข ส่งมอบต่อให้ ค ถ้า ค ได้รับอันตรายจากสิ่งของนั้น ปัญหาคือ ค จะเรียกร้องจาก ก ได้แค่ไหนเพียงใด พิจารณาได้ 2 กรณี ดังนี้

2.1 ความรับผิดสำหรับการหลอกลวงฉ้อโกง (Liability for fraud)

การหลอกลวงฉ้อโกงเป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลอื่นซึ่งเข้าใจผิดในสาระสำคัญแห่งข้อเท็จจริง และได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้น การกระทำดังกล่าวไม่จำเป็นต้องกระทำต่อผู้ถูกหลอกลวงโดยตรง ตัวอย่างเช่นในคดี Langridge v. Levy (1837) 2 M & W. 519 จำเลยขายปืนให้แก่บิดาโจทก์ และรับรองว่าปืนดังกล่าวผลิตโดยผู้ผลิตที่มีชื่อเสียงและมีความปลอดภัย ต่อมาปืนระเบิดขึ้นในขณะที่โจทก์กำลังใช้ปืนนั้น เป็นเหตุให้โจทก์ได้รับอันตราย ดังนั้น แม้การหลอกลวงจะกระทำต่อบิดา โจทก์ จำเลยก็ต้องรับผิด เนื่องจากสาระสำคัญแห่งข้อเท็จจริงเป็นการกระทำของจำเลยโดยตรงต่อโจทก์ (It was held that even though the fraudulent statement was made by the defendant to the plaintiff 's father yet the plaintiff was entitled to sue in fraud because the statement made by the defendant was, intended to be, and was communicated to the plaintiff on which he had acted.)

2.2 ความรับผิดสำหรับความประมาทเลินเล่อ (Liability for negligence)

ความรับผิดของผู้โอนต่อผู้รับโอนคนสุดท้ายสำหรับความประมาทเลินเล่อที่เกิดจากสิ่งของ แยกพิจารณาเป็น 3 ชนิด ดังนี้

(ก) ทรัพย์อันตรายโดยตัวของมันเอง (Thing dangerous per se) เช่น สารเคมี ยาพิษ ดอกไม้เพลิง วัตถุระเบิด เป็นต้น

(ข) ทรัพย์นั้นไม่ใช่ทรัพย์อันตรายโดยตัวของมันเอง แต่สามารถทำให้เกิดอันตรายและผู้โอนรู้ถึงเหตุนั้น (Thing not dangerous per se but actually dangerous and known to be so by the transferor) กรณีเช่นนี้ ผู้โอนจะต้องแจ้งเตือนให้ทราบถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้สิ่งของดังกล่าว เช่น เครื่องใช้ไฟฟ้า ก๊าซที่บรรจุในถัง เป็นต้น

Legislative Institutional Repository of Thailand

(ค) ทรัพย์นั้นไม่ใช่ทรัพย์อันตรายและผู้โอนไม่ทราบว่าเป็นทรัพย์อันตราย แต่โดยความเป็นจริงเป็นอันตราย (Thing neither dangerous per se nor known to be dangerous by the transferor but dangerous in fact) หาก ก ส่งมอบสิ่งของให้แก่ ข และ ข ส่งมอบต่อให้ ค ถ้า ค ได้รับอันตรายจากสิ่งของนั้น ปัญหาคือ ค จะเรียกร้องจาก ก ได้แค่ไหนเพียงใดนั้น ในปี ค.ศ. 1932 ศาลสูงของประเทศอังกฤษได้ตัดสินเป็นบรรทัดฐานไว้ในคดี Donoghue v. Stevenson (1932) A.C. 562. ว่า เพื่อนของโจทก์สั่งซื้อน้ำขิงที่บรรจุใส่ขวดปิดผนึกจากภัตตาคารให้โจทก์ โจทก์ดื่มน้ำขิงจากขวด หลังจากนั้นก็ได้เทน้ำขิงที่เหลือลงใส่แก้วน้ำเพื่อดื่มต่อ ปรากฏว่ามีหอยทากหลุดไหลออกมาจากขวดพร้อมน้ำขิง เป็นเหตุให้โจทก์ได้รับอันตรายต่อสุขภาพ ศาลสูงของประเทศอังกฤษวินิจฉัยว่า แม้โจทก์จะไม่ได้เป็นผู้ซื้อน้ำขิงโดยตรงจากจำเลยก็ตาม จำเลยต้องรับผิด กล่าวคือ ก ต้องรับผิดต่อ ค แม้ ก. และ ค ไม่มีนิติสัมพันธ์ต่อกันเลย โดยวางหลักไว้ว่า ผู้ผลิตสินค้าตามที่แสดงไว้มีหน้าที่ระมัดระวังแม้ต่อผู้บริโภคที่เป็นผู้รับโอนคนสุดท้าย หากผู้ผลิตสินค้าดังกล่าวไม่ใช้ความระมัดระวังเพียงพอ ในการผลิตและตรวจสอบสินค้าอันเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้บริโภค (A manufacturer of products, which he sells in such a form as to show that he intends them to reach the ultimate consumer in the form in which they left him with no reasonable possibility of intermediate examination and with the knowledge that the absence of reasonable care in the preparation of putting up of the products will result in an injury to the consumer 's life or property, owes a duty to the consumer to take that reasonable care)

การประยุกต์ใช้ตามหลักในคดี Donoghue v. Stevenson (Application of the rule in Donoghue v. Stevenson)

ความรับผิดตามหลักในคดี Donoghue v. Stevenson ไม่จำกัดเพียงผู้ผลิตสินค้าเท่านั้น แต่ขยายไปถึงผู้ซ่อมแซม ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ผู้ก่อสร้าง เจ้าของโกดังเก็บสินค้า เป็นต้น ตัวอย่างเช่น ในคดี Brown v. Cotterill (1934) 51 T.L.R. 21. โจทก์ซึ่งเป็นเด็กอายุ 6 ขวบ พลัดตกลงไปในบริเวณหลุมฝังศพของย่าซึ่งจำเลยเป็นสถาปนิกออกแบบเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายสาหัส จำเลยต้องรับผิดต่อโจทก์หรือในคดี Andrew v. Hopkinson (1957) 1 Q.B. 229 จำเลยซึ่งเป็นเจ้าของรถยนต์ใช้แล้วต้องรับผิดต่อโจทก์ เมื่อโจทก์ได้รับอุบัติเหตุ หากจำเลยปกปิดความเป็นจริงหรือไม่แจ้งเตือนเกี่ยวกับความชำรุดบกพร่องของรถยนต์ แม้โจทก์จะเช่าซื้อรถยนต์ดังกล่าวจากบริษัท Finance ที่จำเลยขายรถยนต์ให้ก็ตาม กล่าวโดยสรุปคือ การบังคับใช้ตามหลักนี้ ไม่หมายรวมแต่เฉพาะอาหาร เครื่องดื่ม เท่านั้น แต่หมายรวมไปถึง สิ่งของต่าง ๆ ทั้งเสื้อผ้า รถยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า หลุมฝังศพ ลิฟท์ เป็นต้น นอกจากนี้ หลักนี้ยังใช้บังคับไม่เฉพาะเพีย-

Legislative Institute, Thammasat University of Thailand

สิ่งของส่งถึงมือผู้บริโภคตามที่บรรจุมาจากโรงงานเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงสิ่งของที่แยกชิ้นตามสภาพและจำนวนที่มาถึงมือผู้บริโภคที่แท้จริงด้วย ตัวอย่างเช่น ในคดี Grant v. Australian Knitting Mills (1936) A.C. 85 โจทก์ซื้อปลีกชุดชั้นในเพียง 2 ชุด แยกจากกล่องใหญ่ เมื่อเกิดโรคผิวหนังจากการสวมใส่จำเลยต้องรับผิดต่อโจทก์เช่นกัน

การออกกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศอังกฤษ (Consumer Protection Legislation in English)

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ผู้ผลิต (Manufacturer) และผู้จำหน่ายสินค้า (Distributors) ต้องรับผิดชอบในความประมาทเลินเล่อ (Negligence) ภายใต้หลักในคดี Donoghue v. Stevenson ได้แก่

1. พระราชบัญญัติข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ค.ศ. 1977 (Unfair Contract terms Act, 1977)

ในประเทศอังกฤษ พระราชบัญญัติข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ค.ศ. 1977 ให้ความคุ้มครองผู้บริโภค และบัญญัติว่าในการประกันคุณภาพของสินค้า ข้อสัญญาหรือข้อตกลงหรือการกระทำใดๆ จะจำกัดหรือยกเว้นความรับผิดสำหรับความสูญหายหรือความเสียหายไม่ได้ (In English Unfair Contract Terms Act, 1977 grants protection to the consumer and provides that such a liability for loss or damage cannot be excluded or restricted by reference to any contract term or notice contained in or operating by reference to a guarantee of the goods) ในกรณีที่สินค้าซึ่งโดยปกติธรรมดา เป็นของใช้ส่วนตัวหรือเพื่อการบริโภค หากเกิดความสูญหายหรือเสียหาย ดังนี้

ก. เกิดจากความชำรุดบกพร่องในขณะใช้โดยปกติธรรมดา

ข. เหตุเกิดจากความประมาทเลินเล่อของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตหรือจำหน่ายสินค้านั้น

2. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ค.ศ. 1978 (Consumer Safety Act, 1978)

พระราชบัญญัตินี้มีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับสินค้า โดยพระราชบัญญัตินี้อนุญาตให้ The Secretary of State มีอำนาจออกกฎ ข้อบังคับ ที่เห็นว่าเหมาะสมที่จะให้หลักประกันว่าสินค้านั้นปลอดภัยต่อผู้บริโภค การละเมิดกฎ ข้อบังคับดังกล่าว ถือว่าเป็นความผิดทางอาญาและทางแพ่งด้วย ข้อตกลงยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดทางแพ่งของคู่สัญญาเป็นโมฆะ (Breach of safety regulations amounts to an offence . A civil action can also lie for the breach of regulations, any agreement purporting to exclude or restrict such a civil liability will be void.)

Legislative Institutional Repository of Thailand

หลักของกฎหมายในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นระบบ Common Law เกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคก็นำมาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาด้วยเช่นกัน โดยสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานหนึ่งในสำนักงานคดีแพ่ง

ภาพรวมของสำนักงานคดีแพ่ง (The Civil Division) ในประเทศสหรัฐอเมริกา[4]

ความเป็นมาของสำนักงานคดีแพ่งนั้น สืบเนื่องจากในปี ค.ศ. 1868 เมื่อรัฐสภา (Congress) ได้มอบหมายให้อัยการสูงสุด (The Attorney General) รับผิดชอบการบริหารงานของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวกับกฎหมายทั้งหมดก่อนการฟ้องร้องคดีในศาล อีกทั้งได้มีการพัฒนาหน้าที่นี้ไว้ล่วงหน้าประกอบกับการดำเนินงานสำคัญๆ และยิ่งใหญ่ของสำนักงานนี้ เป็นเหตุให้ในปัจจุบันสำนักงานคดีแพ่งเป็นหน่วยงานด้านกฎหมายที่ยิ่งใหญ่ที่สุดในกระทรวงยุติธรรม โดยมีพนักงานอัยการประมาณ 660 คน

สำนักงานคดีแพ่งมีศักยภาพและความสามารถอันกว้างไกล เพื่อแก้ไขปัญหาข้อกฎหมาย พนักงานอัยการในสำนักงานคดีแพ่งจะคัดเลือกจากพนักงานอัยการผู้มีประสบการณ์ และเป็นผู้มีความรู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพเป็นเลิศ (Professional excellence) เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประเทศ

สำนักงานคดีแพ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประเทศ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นผู้แทนของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ สมาชิกแห่งรัฐสภา (Members of Congress) คณะรัฐมนตรี (Cabinets officers) และเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางอื่นๆ (other Federal employees) การปฏิบัติงานของสำนักงานคดีแพ่งดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานอีกด้านหนึ่งเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐจากการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร (Presidential actions) ประเด็นความปลอดภัยของรัฐ (national security issues) โครงการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ (benefit programs) นโยบายพลังงาน (energy policies) ประเด็นการพาณิชย์ (commercial issues) ซึ่งในทางพาณิชย์นี้ได้แก่ การโต้แย้งของสัญญา (contract disputes) การค้ำประกันของธนาคาร (banking insurance) สิทธิบัตร (patents) การหลอกลวงฉ้อโกง (fraud) และการรวบรวมหนี้ค้างชำระ (debt collection) การเรียกค่าเสียหายและความรับผิดเกี่ยวกับอุบัติเหตุ (accident and liability claims) การดำเนินการเกี่ยวกับการละเมิดทางอาญาของการตรวจคนเข้าเมืองและกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (criminal violations of the immigration and consumer protection laws) ในแต่ละปี สำนักงานอัยการในสำนักงานคดีแพ่งจะดำเนินการฟ้องร้องเพื่อเรียกร้องสิทธิและให้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนนับพันคดี รวมเป็นทุนทรัพย์นับพันล้านเหรียญสหรัฐ นอกจากนี้ สำนักงานคดีแพ่งยังมีหน้าที่แก้ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เพื่อปกป้องและบังคับกับโครงการและการดำเนินการของรัฐต่างๆ มากมาย

---

[4] ที่มา : The Department of Justice Home Page

Legislative Institutional Repository of Thailand

การดำเนินคดีแพ่งทั้งหมดในศาลแขวง (District Courts) ศาลอุทธรณ์ (the U.S. Courts of Appeals) ศาลเรียกร้องสิทธิแห่งรัฐบาลกลาง (the U.S. Courts of Federal Claims) ศาลการค้าระหว่างประเทศ (the Court of International Trade) ศาลแห่งรัฐบาลกลางและศาลมลรัฐอื่นๆ (other Federal and State Courts) รวมทั้งศาลต่างประเทศ (the Courts of foreign nations) สำนักงานอัยการจะดำเนินการเกี่ยวกับหน้าที่นี้โดยตรง หรือบางคดีในศาลแขวง พนักงานอัยการจะดำเนินงานในคดีร่วมกับพนักงานอัยการของสหพันธรัฐ หรือบางคดีในศาลต่างประเทศ พนักงานอัยการจะดำเนินคดีร่วมกับที่ปรึกษาท้องถิ่นในแต่ละคดีที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานอัยการ

สำนักงานคดีแพ่งประกอบด้วยกลุ่มงานใหญ่ๆ 7 กลุ่ม ดังนี้

1. สาขากฎหมายพาณิชย์ (Commercial Litigation Branch)
2. กลุ่มอุทธรณ์ (Appellate Staff)
3. สาขาโครงการแห่งชาติ (Federal Programs Branch)
4. สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค (Office of Consumer Litigation)
5. สาขาละเมิด (Torts Branch)
6. สำนักงานการตรวจคนเข้าเมือง (Office of Immigration Litigation)
7. สำนักงานการจัดการโครงการ (Office of Management Programs)

บทความนี้ จะขอกล่าวถึงเฉพาะสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค (Office of Consumer Litigation : OCL) เท่านั้น

OCL เป็นหน่วยงานหนึ่งในสำนักงานคดีแพ่ง มีหน้าที่รับผิดชอบงานส่วนใหญ่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ และปกป้องหน่วยงานของรัฐบาลกลาง (The Federal Agencies) ที่ใช้กฎหมายดังกล่าว

หน่วยงานที่ทำงานควบคู่กับ OCL เพื่อพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค ได้แก่

1. สำนักงานอาหารและยา (The Food and Drug Administration ; (FDA))
2. สำนักงานคณะกรรมการการค้าแห่งชาติ (The Federal Trade Commission : (FTC))
3. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้อุปโภคผลิตภัณฑ์ (The Consumer Product Safety Commission)
4. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองสวัสดิภาพทางหลวงแผ่นดิน (The National Highway Traffic Safety Administration ; (NHTSA))

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ตัวอย่างคดีที่ OCL ได้ดำเนินการในปีก่อน ๆ ที่ผ่านมา

1. ปลายปี 1980 ถึงปัจจุบัน OCL ได้ฟ้องร้องบริษัทผู้ผลิตยาสามัญ (generic drug) เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของบริษัทที่แจ้งข้อมูลการทดสอบยาเป็นเท็จ พนักงานอัยการได้กำหนดมาตรการเพื่อเรียกความมั่นใจของประชาชนในความปลอดภัยและประสิทธิภาพในการใช้ยา อีกทั้งได้ฟ้องบริษัท 15 บริษัท เอกชน 55 ราย โดยปรับรวมเป็นเงิน 50 ล้านเหรียญสหรัฐ จำคุกเกินกว่า 5 ปี และยังได้ผลักดันให้สำนักงานอาหารและยาดำเนินการด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญต่อผู้บริหารของบริษัทยา

นอกจากนี้ OCL ยังประสบความสำเร็จในการสนับสนุนสำนักงานอาหารและยาในการอนุมัติให้ใช้ชื่อยาสามัญที่ใช้กันแพร่หลายทั่วไปเป็นชื่อสามัญของยานั้นแก่บริษัทผู้ผลิตยาอื่นๆ ที่ผลิตยาตามมาตรฐานที่กำหนดได้ ซึ่งอาจจะเป็นการป้องกันการผูกขาดด้านการตลาดและราคา

2. OCL ได้ฟ้องร้องบริษัทผู้ผลิตยา Warner - Lambert Company จากการกระทำละเมิดต่อพระราชบัญญัติอาหาร ยา และเครื่องสำอาง (Food, Drug, and Cosmetic Act) ในความผิดเกี่ยวกับการไม่รายงานผลการทดสอบยาต่อสำนักงานอาหารและยา จากผลดังกล่าวบริษัทถูกปรับถึง 10 ล้านเหรียญสหรัฐ

3. ในตลาดยาที่ผิดกฎหมาย OCL ได้ฟ้องผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายยาหรือส่วนประกอบของยา Gamma Hydroxy Butyrate (GHB) ซึ่งเป็นยาต้องห้าม OCL ได้ร่วมกันตรวจสอบทั่วทั้งประเทศและฟ้องร้องโดย U.S. Attorneys' offices

4. OCL มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองให้ความมั่นใจและความเข้าใจในความปลอดภัยของอาหารที่ซื้อ กรณีนี้ OCL ได้ใช้อำนาจห้ามจำหน่ายเนื้อหมูและเนื้อวัวที่มีสาร ตกค้างจากการเลี้ยงด้วยยา และยังได้ผลักดันให้ออกพระราชบัญญัติสลากและการให้ความรู้ด้าน อาหาร (The Nutrition Labeling and Education Act) บนผลิตภัณฑ์อาหาร รวมทั้งสลากบน อาหารเสริมด้วย

5. OCL ได้นำการบังคับใช้ทางแพ่งตามพระราชบัญญัติอาหาร ยา และเครื่องสำอาง (Food, Drug, and Cosmetic Act) เพื่อจัดการเกี่ยวกับการหลอกลวงทางด้านสุขภาพ และเศรษฐกิจ และใช้อำนาจห้ามจำหน่ายเครื่องมือกระตุ้น (Stimulator) เพื่อบรรเทาอาการเจ็บ ปวด ซึ่งสำนักงานอาหารและยาไม่อาจรับรองพิสูจน์ได้ว่าเครื่องมือนี้มีประโยชน์แก่ร่างกายแ อย่างใด อีกทั้งมีราคาแพงจนเกินเหตุ

6. เรื่องการหลอกลวงทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ OCL ได้ฟ้องร้องผู้ดำเนินธุรกิจกา ผลิต Odometer tampering เพื่อกลับเข็มไมล์หน้าปัดรถที่ใช้แล้วให้ลดตัวเลขลง ทำให้เกิดความ เสียหายทางด้านเศรษฐกิจ OCL ได้ฟ้องร้องจำเลยที่ทำให้เกิดความเสียหายนับสิบล้านเหรียญสห แก่ผู้เสียหายนับพันราย

Legislative Institutional Repository of Thailand

7. ในปี ค.ศ. 1995 OCL ได้ทำงานร่วมกับสำนักงานอาหารและยาและหน่วยงานของรัฐอื่นๆ เกี่ยวกับการลอกเลียน Operation Telesweep โดย OCL ได้ฟ้องร้องจำเลย 50 คนเป็น 22 คดี ใน 10 เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิในการขายสินค้าหรือบริการ (Franchise Rule) อันเป็นการละเมิดโอกาสทางธุรกิจ (Business opportunities) ซึ่งต่อมาได้มีการประนีประนอมยอมความกัน 21 คดี

8. OCL ได้ใช้ความพยายามในการแสดงให้เห็นถึงอันตรายจากการสนับสนุนและให้ขายบุหรี่ โดย OCL เป็นผู้นำให้สำนักงานอาหารและยาออกกฎเพื่อลดการสูบบุหรี่ รวมทั้งผลิตภัณฑ์บุหรี่ที่ไม่มีควัน และห้ามการสูบบุหรี่ในบุคคลที่อายุต่ำกว่า 18 ปี กฎดังกล่าวได้บังคับผู้ขายให้สอบถามถึงอายุผู้ซื้อโดยพิจารณาจากบัตรประจำตัวประชาชน รวมทั้งการยกเลิกเครื่องขายบุหรี่อัตโนมัติ (ยกเว้นบางพื้นที่ที่มีแต่ผู้ใหญ่) การจำกัดการโฆษณาเป็นภาพขาวดำ และห้ามผู้สนับสนุนกีฬาหรือผู้สนับสนุนอื่นในการโฆษณาสินค้าบุหรี่ หรือแสดงภาพเครื่องหมายบุหรี่บนผลิตภัณฑ์สินค้าต่างๆ

9. ในปี ค.ศ. 1995 OCL และ Madison Square Garden รวมทั้ง Philip Morris, Inc., ได้เจรจาประนีประนอมยอมออกกฎห้ามการกระจายเสียงและโฆษณาบุหรี่ รวมทั้งการโฆษณาบุหรี่ในบริเวณสนามกีฬาซึ่งอาจถ่ายทอดทางสื่อโทรทัศน์ได้ จากข้อตกลงดังกล่าว บริษัทได้รื้อถอนป้ายโฆษณาและติดตั้งพื้นที่โฆษณาใหม่

10. OCL เป็นผู้ดำเนินการอุทธรณ์คดีทางแพ่งและทางอาญาทั้งหมดเกี่ยวกับคดีคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งสรุปและเสนอประเด็นข้อกฎหมายที่แก้ไขใหม่ต่อศาลอุทธรณ์ด้วย ในขณะที่กลุ่มอุทธรณ์ (Appellate Staff) อุทธรณ์เพียงบางคดีเท่านั้น

สำหรับประเทศไทย โดยเหตุที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ ติดตามและสอดส่องพฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจซึ่งกระทำการใดๆ อันมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค สนับสนุนหรือทำการศึกษาและวิจัยปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคร่วมกับสถาบันการศึกษาและหน่วยงานอันส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษาแก่ผู้บริโภค ดำเนินการเผยแพร่ทางวิชาการ ประสานงานกับส่วนราชการ และปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องมอบหมาย โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มผู้บริโภคดังกล่าว อีกทั้งได้มีการจัดสัมมนา เผยแพร่ความรู้ สัญจร เพื่อสามารถเข้าถึงและรับรู้ปัญหาของประชาชนผู้บริโภคอันจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

จากนโยบายดังกล่าว เป็นแรงจูงใจให้ผู้เขียนเห็นควรร่วมกันเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้เข้าใจถึงแนวความคิด ความเป็นมา หน่วยงาน บทบาท อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐในการคุ้มครองสิทธิและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนผู้บริโภคที่

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ได้รับผลกระทบจากการบริโภคในทุกด้านและตลอดเวลา ทั้งนี้ เพื่อเป็นแบบอย่างนำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมไทยในการขยายขอบเขต หน่วยงาน อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนเพื่อให้ประชาชนในฐานะผู้บริโภคได้รับประโยชน์สูงสุด

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand