จุลนิติ

ISSN 1686-3720

www.senate.go.th

ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๔ กรกฎาคม-สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

"เส้นแบ่งเสรีภาพในการชุมนุมกับอำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง"

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

www.senate.go.th

จุลนิติ

ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๔ กรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

วารสารจุลนิติ ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๔ กรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

ISSN 1686-3720

จัดทำโดย

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เลขที่ ๔๙๙ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓
ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ
กรุงเทพฯ ๑๐๘๐๐
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๔
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๘๔

พิมพ์ครั้งที่ ๑
จำนวน ๘๕๐ เล่ม
กรกฎาคม ๒๕๕๒

พิมพ์ที่

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

บทความและข้อคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสาร "จุลนิติ"
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และกองบรรณาธิการ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จุลนิติ

ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๔ กรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

คณะผู้จัดทำวารสารจุลนิติ

ที่ปรึกษา

นางสุวิมล ภูมิสิงหราช	เลขาธิการวุฒิสภา
นายสุรพงษ์ มาศะวิสุทธิ์	ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย
นางมัลลิกา ลับไพรี	ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย
นางนรรัตน์ พิมเสน	รองเลขาธิการวุฒิสภา
นายนัท ผาสุข	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

กองบรรณาธิการ

นางภาณุมาศ วราหะไพฑูรย์	ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย
นายบรรหาร กำลา	นิติกร
นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง	นิติกร
นางสุวิมล แจ้งสว่าง	นิติกร
นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน	นิติกร
นางสาวอริยพร โพธิใส	นิติกร
นายอภิวัฒน์ สุดสาว	นิติกร
นายวรชัย แสนสีระ	นิติกร
นายปณิธัศร์ ปทุมวัฒน์	นิติกร
นางสาวอวิการัตน์ นิยมไทย	นิติกร
นางสาวเพลินตา ตันรังสรรค์	นิติกร

บันทึกข้อมูล-พิสูจน์อักษร

นางรัชตา ศักดิ์ขจรชัย	เจ้าพนักงานธุรการ
นางสาวทรรศนวรรณ สงกาง	เจ้าพนักงานธุรการ
นางสาวจุฬารัตน์ วงษ์น้อย	เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล
นางกฤตยา ดวงประเสริฐ	เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เลขที่ ๔๙๙ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓ ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ
กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๔

ศิลปกรรม-พิสูจน์อักษร

กลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๓

นางสาวปัทมาภรณ์ ชูสกุล	ผู้อำนวยการกลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีการพิมพ์
นางสาวชมพูนุช ลาภเกิด	นายช่างศิลป์
นางสาวสุมัทนา คลังแสง	นักวิชาการช่างศิลป์
นางสาววรรธนา สุขวงศ์	นักวิชาการผลิตสื่อสิ่งพิมพ์
นายศักดิ์พันธุ์ เกิดแก่น	ช่างศิลป์
นายอวิรุทธิ์ สนพราย	ช่างศิลป์
นายชวการ แพนไธสง	วิทยากร
นายปิยชาติ ศิลปสุวรรณ	วิทยากร
นางสาวดารา กอเผือกกลาง	วิทยากร
นางสาวศิริมนัส สารพัฒน์	วิทยากร

จัดพิมพ์โดย

สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑ - ๒
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เลขที่ ๔ ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บรรณาธิการแถลง

ในสถานการณ์การชุมนุมที่มีความยืดเยื้อและยังไม่มีแนวทางหรือแสงสว่างที่จะหาข้อยุติได้ภายใต้บริบทของการเมืองและเศรษฐกิจไทยในปัจจุบัน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมทางการเมืองของฝ่ายสีเหลืองคือกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) หรือฝ่ายสีแดงคือกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) หรือการชุมนุมเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของปัญหาผลผลิตทางการเกษตรมีราคาตกต่ำหรือปัญหาที่ดินทำกินของกลุ่มเกษตรกร และรวมถึงการชุมนุมในที่สาธารณะของทุกกลุ่มและทุกประเภทนั้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้ส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยทั่วไป ทั้งนี้ ยังไม่รวมถึงความเสียหายต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ อันเป็นประเด็นที่หลายฝ่ายต่างได้หยิบยกขึ้นมาเสวนาอย่างกว้างขวางถึงความจำเป็นหรือถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยของเราจะต้องมีการดำเนินการการตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ตามนัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ วรรคสอง นั้น

เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ดังกล่าว กองบรรณาธิการวารสาร **“จุลนิติ”** จึงได้ทำการสัมภาษณ์และรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ ในประเด็นเรื่อง **“เส้นแบ่งเสรีภาพในการชุมนุมกับอำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง”** จาก **ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์** อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ **ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา** อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทั้งนี้ เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้มีโอกาสรับทราบถึงที่มาและหลักการเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธ รวมทั้งมาตรการในการควบคุมและกำกับดูแลการชุมนุมที่ใช้สิทธิเกินขอบเขต ตลอดจนข้อเสนอแนะในการหาทางคลี่คลายวิกฤตการณ์ชุมนุมและยุติปัญหาการชุมนุมในแนวทางที่สมดุลต่อไป

สำหรับเนื้อหาอื่น ๆ ยังคงเข้มข้นด้วยข้อมูลทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่องานในด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภา เช่น บทความทางวิชาการ สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับวงงานด้านนิติบัญญัติ สรุปการสัมมนาทางวิชาการ ร่างกฎหมายที่น่าสนใจ แนะนำกฎหมายใหม่และร่างกฎหมายที่น่าสนใจ สรุปคำพิพากษาของศาลและผลการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่น่าสนใจ คมความคิดเข็มทิศรัฐธรรมนูญ มุมสะท้อนความคิดนิติบัญญัติ การปฏิรูปกฎหมาย สารพันปัญหากฎหมาย เกร็ดกฎหมายน่ารู้ หน้าต่างโลก และแนะนำเว็บไซต์ เป็นต้น

สุดท้ายนี้ กองบรรณาธิการขอขอบคุณผู้อ่านทุกท่านที่ได้กรุณาติดตามผลงานของวารสาร **“จุลนิติ”** ด้วยดีเสมอมา ซึ่งเราพร้อมที่จะทำหน้าที่คัดสรรบทความและสร้างสรรค์ผลงานทางวิชาการด้านกฎหมายอันจะเป็นประโยชน์ต่อวงงานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาและสังคมโดยรวมต่อไป

กองบรรณาธิการ
มิถุนายน ๒๕๕๒

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พระบรมราโชวาท

“...ไทยเรารักษาเอกราชและผืนแผ่นดินให้มั่นคงเป็นปึกแผ่นมาได้ ก็เพราะเราทุกคนมีความสำนึก ตระหนักในความเป็นไทย และหน้าที่ที่จะธำรงรักษาชาติ ประเทศไว้ให้เป็นอิสระ มั่นคง ตามประวัติกาลที่ปรากฏมา คนไทยจึงมีจิตใจผูกพัน ปรองดอง อันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่แยกพวก แยกเหล่า มีปกติสามัคคีพร้อมเพรียงกันเสมอ และสถานการณ์บ้านเมืองเราในทุกวันนี้ เป็นที่ทราบแก่ใจเราทุกคนที่สุดแล้วว่าไม่น่าไว้วางใจ พูดได้ว่าหากคนไทยขาดความสำนึกในชาติ ขาดความสามัคคี ก็อาจประสบเคราะห์กรรมกันทั้งชาติ จึงขอให้ทหารทุกคน และชาวไทยทุกคน ทุกหมู่ทุกเหล่า ได้พิจารณาตัดสินใจว่า ประเทศชาติของเรานั้นสำคัญ ควรที่เราจะรักษาไว้ให้ยั่งยืนต่อไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสำคัญ มั่นใจ ก็ขอให้สังวร ระวังกาย ใจ ให้ตั้งมั่นอยู่ในความสัตย์ สุจริต พยายามลดอคติ และสร้างเสริมความเมตตา สามัคคีในกันและกัน ไม่ว่าจะทำการสิ่งใดให้ยึดเอาความมั่นคงปลอดภัยของชาติ เป็นที่หมายสูงสุด...”

พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

เนื่องในพิธีถวายสัตย์ปฏิญาณและสวนสนามของทหารมหาดเล็กราชวัลลภรักษาพระองค์

ในพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐

ณ ลานพระราชวังดุสิต พระบรมรูปทรงม้า เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๐

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สารบัญ

บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ

เรื่อง "เส้นแบ่งเสรีภาพในการชุมนุมกับอำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง"

- ศ.ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์
  อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๔
- ผศ.ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา
  อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์..... ๑๔

สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับวงงานด้านนิติบัญญัติ ๒๗

บทความทางวิชาการ

- **บทบาทของวุฒิสภาในการปฏิรูปการเมืองไทย**
  โดย รศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ ๓๗
- **สรุปผลงานของวุฒิสภาสมัยประชุมสามัญทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๒**
  โดย พิเชษฐ์ กิติสิน ๕๒
- **ร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ : กับกติกาที่ควรจะเป็น**
  โดย ผศ.ดร.จันทจิรา เอี่ยมมยุรา ๕๙

สรุปการสัมมนาทางวิชาการ

- **เรื่อง** "เสรีภาพในการชุมนุม : ประเทศไทยจะได้อะไร
  จาก พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ" ๗๑

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ร่างกฎหมายที่น่าสนใจ

- ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๘๑

แนะนำกฎหมายใหม่และกฎหมายที่น่าสนใจ

- พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑..... ๘๙
- พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑..... ๙๘

สรุปคำพิพากษาของศาลและผลการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่น่าสนใจ

- **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๑/๒๕๕๒ วันที่ ๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๒**
  เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ กรณีพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่ ๑๐๗
- **คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๐๐/๒๕๕๑ วันที่ ๒๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑**
  เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (กรณี “การว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือ”) (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)..... ๑๑๔

Legislative Institutional Repository of Thailand

สารบัญ

คมความคิด เข็มทิศรัฐธรรมนูญ

- อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนด ๑๑๙

มุมสะท้อนความคิดนิติบัญญัติ : Legal reflection

- พ.ร.บ. คณะสงฆ์ฯ กับการปกป้องพระพุทธศาสนาในสถานการณ์ปัจจุบัน..... ๑๓๑

การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM

- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child) สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่คนไทยควรรู้..... ๑๓๙

สารพันปัญหากฎหมาย

- นโยบายการประกันราคา : ทางเลือกใหม่ของเกษตรกรไทย ๑๕๑

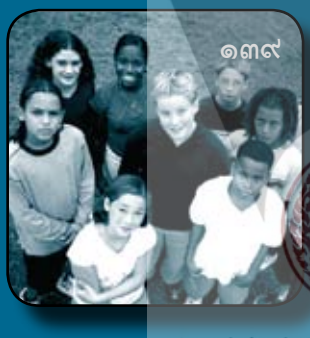
เกร็ดกฎหมายน่ารู้

- การสร้างโรงเรือนรุกล้ำในที่ดินของผู้อื่น ๑๕๙
- ความเบ็ดเสร็จของ กกต. อีกประเด็นสำหรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ๑๖๔

หน้าต่างโลก The Knowledge Windows

- ตอน หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการจัดระเบียบ “การชุมนุมสาธารณะ” ๑๖๙

แนะนำเว็บไซต์ ๑๘๑



Legislative Institutional Repository of Thailand

กองบรรณาธิการ
นิติกร สำนักกฎหมาย

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยนับตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ เป็นต้นมา คำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” ยังไม่ค่อยเป็นที่รู้จักและคุ้นเคยของคนในสังคมไทยเท่าใดนัก แม้จะมีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมชุมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๓๗ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๓๕ เป็นต้น ก็ตาม จนกระทั่งเมื่อมีเหตุการณ์การชุมนุมเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยครั้งใหญ่ของนิสิต นักศึกษาและประชาชนทั้งประเทศ เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นต้นมา สังคมไทยจึงได้เริ่มรู้จักกับคำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” มากขึ้นเป็นลำดับ จนเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งนับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากที่สุดฉบับหนึ่งมีการประกาศใช้บังคับ นับแต่นั้นมาจึงได้เริ่มมีปรากฏการณ์เกิดขึ้นในการเมืองการปกครองของประเทศไทย กล่าวคือ มีการจัดการชุมนุมสาธารณะเพื่อเรียกร้องและแสดงความคิดเห็นทางการเมืองมากขึ้น และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพดังกล่าวของประชาชนไว้ด้วย กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่า “การชุมนุมสาธารณะ” (Public Assembly หรือ Public Demonstrations) ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันของคนไทยไปแล้ว

เส้นแบ่งเสรีภาพในการชุมนุม

กับอำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การชุมนุมสาธารณะหรือเสรีภาพในการชุมนุม (Freedom of Assembly) ถือว่าเป็นสิทธิดั้งเดิมทางการเมือง เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมิได้แสดงให้เห็นถึงเฉพาะแต่เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งเป็นเสรีภาพส่วนบุคคลเท่านั้น แต่ยังหมายรวมไปถึงการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของประชาชน และสิทธิพลเมืองในทางประชาธิปไตยในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองอีกด้วย

หากพิจารณาถึงเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมของต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่ามีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวไว้ในสนธิสัญญาหลายฉบับ ซึ่งนานาอารยะประเทศที่เป็นภาคีล้วนต้องปฏิบัติตาม เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ค.ศ. ๑๙๔๘ (The Universal Declaration of Human Right ๑๙๔๘) (UDHR) มาตรา ๒๐ (๑) ได้บัญญัติว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการชุมนุมและการสมาคมโดยสงบ หรือกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ (International Covenant on civil and Political Right ๑๙๖๖) (ICCPR) ข้อ ๒๑ ได้บัญญัติว่า สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีการยอมรับหลักการในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ โดยพิจารณาได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ซึ่งเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญอันจะขาดเสียมิได้ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมตามระบอบประชาธิปไตยนั้นควรที่จะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม มิใช่เพียงแต่การยกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญขึ้นมากล่าวอ้างกันลอย ๆ เท่านั้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ทั้งนี้ เพราะการใช้สิทธิดังกล่าวมีความจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงบริบทแวดล้อมอื่น ๆ อีกด้วย เพราะหากวิธีการที่ผู้ชุมนุมใช้ไม่ถูกต้องตามครรลองของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว น้ำหนักของข้อเรียกร้องตลอดจนความชอบธรรมในการชุมนุมก็อาจจะลดน้อยถอยลงไปด้วย รวมทั้งถ้าหากผู้ชุมนุมส่วนใหญ่มิได้คำนึงถึงหน้าที่ที่จะต้องกระทำหรือปฏิบัติซึ่งเป็นส่วนที่เกี่ยวเนื่องกับการใช้สิทธิแล้ว การใช้สิทธิเกินส่วนดังกล่าวอาจจะกลับกลายเป็นกระบวนการที่ทำลายการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้เช่นกัน

ด้วยเหตุดังกล่าว ในหลายประเทศจึงได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะขึ้นเพื่อรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ (peaceful assembly) และในขณะเดียวกันกฎหมายดังกล่าวก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชุมนุมสาธารณะเพื่อให้การชุมนุมสาธารณะนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่มิได้เข้าร่วมกับการชุมนุมหรือมิได้เห็นด้วยกับการชุมนุมน้อยที่สุด ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ วรรคสอง ก็ได้ยอมรับถึงหลักการของการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวเอาไว้ด้วย

นอกจากนี้ การที่รัฐจะมีมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งออกมาใช้บังคับกับผู้ชุมนุมก็ควรต้องคำนึงถึงบริบททางสังคมของประเทศตนเองเสียก่อนว่ามีความเหมาะสมแค่ไหนเพียงใด โดยต้องพิจารณาถึงผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนโดยภาพรวม ทั้งนี้ เพื่อให้การคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนทั้งสองฝ่ายเป็นไปอย่างเสมอกัน โดยไม่ให้เป็นการกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมากเกินไป เพราะมิฉะนั้นแล้ว การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มากเกินกว่าเหตุ อาจจะกลายเป็นผู้ละเมิดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเสียเองได้

ดังนั้น วารสารจุลนิติฉบับนี้ ทางกองบรรณาธิการวารสารจุลนิติจึงได้ขอความอนุเคราะห์จาก **ศ. ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย** และ **ผศ. ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์** เพื่อขอสัมภาษณ์ความคิดเห็นทางวิชาการในหัวข้อเรื่อง **“เส้นแบ่งเสรีภาพในการชุมนุมกับอำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง”** ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงแนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธว่ามีความเป็นมาและหลักการที่สำคัญอย่างไร และเป็นการสมควรแก่เวลาแล้วหรือยังที่ประเทศไทยจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งถ้าหากสมควรมีแล้ว กฎหมายดังกล่าวควรจะต้องมีหลักการหรือเนื้อหาสาระที่สำคัญอย่างไร จึงจะอำนวยให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมอยู่ในกรอบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ศ.ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จุลนิติ : ในห้วงระยะเวลา ๒ – ๓ ปีที่ผ่านมา ได้มีการชุมนุมเรียกร้องเกิดขึ้นจากหลายฝ่าย ซึ่งต่างอ้างว่าเป็นการใช้สิทธิชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ท่านเห็นว่าแนวคิดเกี่ยวกับการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย[๒]นั้น แท้จริงแล้วมีความเป็นมาและหลักการที่สำคัญอย่างไร

ศ.ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์[๑]

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เมื่อวันจันทร์ที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ณ อาคารเทพทวารวดี ชั้น ๑๑ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ.ดร. นันทวัฒน์ฯ : ผมขอตั้งขอสังเกตจากคำถามดังกล่าวว่า หลักการเกี่ยวกับการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธที่ได้มีการนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการนำหลักการของต่างประเทศมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ผู้นำหลักมาใช้มิได้คำนึงถึงเจตนารมณ์อันแท้จริงของหลักการดังกล่าว ซึ่งในต่างประเทศนั้นมีความหมายไปไกลเกินกว่าที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือคำว่า “ชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” ไม่ได้หมายความแต่เพียงว่า การชุมนุมโดยสงบจะต้องไม่มีการพกพาอาวุธ เช่น มีด ท่อนไม้ หรืออาวุธปืนเข้าไปร่วมในการชุมนุมด้วย

เจตนารมณ์ที่แท้จริงของหลักการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธในทางสากลนั้น คือจะต้องเป็นการชุมนุมเรียกร้องของบุคคลที่มุ่งแสดงพลังแห่งเจตจำนงให้ปรากฏโดยที่ไม่สร้างความเดือดร้อนให้กับบุคคลอื่น ผมมีตัวอย่างที่

---

[๑]นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายมหาชน สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต (จุฬาฯ), ปริญญาเอก สาขากฎหมายปกครอง จากมหาวิทยาลัยปารีส ๒ ประเทศฝรั่งเศส และเป็นผู้ได้รับรางวัลนักวิจัยดีเด่นแห่งชาติ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ สาขานิติศาสตร์ และรางวัลเมธีวิจัยอาวุโส ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๐.

[๒]รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง “*บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ*”.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จะเล่าให้ฟังว่าเมื่อเดือนพฤษภาคมที่ผ่านมาในระหว่างที่ผมพำนักอยู่ ณ เมืองท่าเรือเล็ก ๆ แห่งหนึ่งในประเทศฝรั่งเศสคือเมือง Brest เพื่อสอนหนังสือ ในวันที่ ๑ พฤษภาคม อันเป็นวันแรงงานสากลมีการเดินขบวนบนถนนของกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ สหภาพแรงงานท่าเรือ สหภาพไปรษณีย์ ฯลฯ เพื่อเรียกร้องให้มีการขึ้นเงินเดือนและลดชั่วโมงการทำงานต่อวันลง มีคนร่วมเดินขบวนบนถนนนับหมื่นคนถือธงและป้ายข้อความโดยมีรถตำรวจนำและปิดท้ายขบวน ประชาชนทั่วไปก็ยืนสังเกตการณ์อยู่ข้าง ๆ เมื่อเสร็จสิ้นการเดินขบวน ผู้ชุมนุมก็ได้รับประทานอาหารร่วมกันและยื่นข้อเรียกร้องเป็นหนังสือต่อผู้แทนรัฐบาล ต่อจากนั้นก็แยกย้ายกันกลับ การชุมนุมเรียกร้องที่เกิดขึ้นในลักษณะเช่นนี้ ผมเห็นว่าเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพราะเป็นการชุมนุมที่รวมตัวกันมุ่งแสดงพลังเรียกร้องในสิ่งที่ตนต้องการ โดยไม่ได้สร้างความเดือดร้อนเกินสมควรแก่สาธารณชนแต่อย่างใด

สำหรับประเทศไทย เคยปรากฏว่า มีการชุมนุมเดินขบวนปิดถนนที่หน้าห้างสรรพสินค้าสยามพารากอนโดยกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ประกาศจุดยืนว่าการชุมนุมเคลื่อนไหวโดยกลุ่มของตน เป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอันชอบที่จะกระทำได้ ซึ่งแกนนำของผู้ชุมนุมประท้วงได้มีคำกล่าวต่อสาธารณชนในทำนองที่ว่า **“การปิดถนนในวันนี้แม้จะสร้างความเดือ**ดร้อนในการเดินทางแก่ประชาชนบ้าง แต่ก็ถือว่า**เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์**ของประเทศชาติ” **ซึ่งผมมีความเห็นว่า คำกล่าวในลักษณะนี้เป็นการแสดงถึงความเข้าใจในเจตนารมณ์ของชุมนุมโดยสงบที่ผิด** เพราะคำว่า **“การชุมนุมโดยสงบ”** นั้นหมายถึง การชุมนุมที่ไม่กระทบสิทธิของผู้อื่นที่รัฐธรรมนูญรับรองเอาไว้ เช่น เสรีภาพในการเดินทาง เป็นต้น

ดังนั้น ผมจึงเห็นว่าสมควรแล้วที่ประเทศไทยจะต้องมีกฎเกณฑ์ที่จะสามารถสร้างจุดที่ลงตัวระหว่างการใช้เสรีภาพในการชุมนุมกับเสรีภาพของสาธารณชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมได้ ดังที่ในหลายประเทศได้มีการกำหนดให้มี “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ” มาเป็นเวลานานแล้ว ซึ่งกฎเกณฑ์

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ก็ไม่ได้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมแต่อย่างใด หากกฎเกณฑ์ดังกล่าวนั้นทำให้สิทธิต่าง ๆ ของพลเมืองสามารถที่จะดำเนินการควบคู่กันไปได้ กล่าวคือ สามารถที่จะทำการชุมนุมได้โดยบุคคลอื่นต้องไม่เดือดร้อน

จุลนิติ : การชุมนุมที่เกิดขึ้นในประเทศไทย นับแต่ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีลักษณะและรูปแบบสอดคล้องกับหลักการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธดังที่ท่านได้กล่าวหรือไม่ นอกจากนี้ท่านมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไร ว่าการชุมนุมลักษณะใดเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

"ชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ" มีความหมายเพียงเท่าที่กล่าวมา ไม่ได้หมายความตามตัวบทว่าจะต้องมีการพกอาวุธสงครามเข้าไปด้วย

ศ.ดร. นันทวัฒน์ฯ : ก่อนอื่นควรทำความเข้าใจก่อนว่าเราไม่ควรมุ่งยึดถือคำว่า "โดยสงบและปราศจากอาวุธ" มากจนเกินไป ดังที่เรียนไปแล้วว่าแม้ "ปากกา" เพียงด้ามเดียวก็อาจใช้ในการทำร้ายและกลายเป็นอาวุธได้ การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในความคิดของผมนั้น หมายความถึงการชุมนุมที่มุ่งแสดงพลังแห่งการเรียกร้องที่บริสุทธิ์ นั่นหมายถึงเป็นการแสดงพลังอันเริ่มต้นจากความต้องการภายในจิตใจ มิใช่พลังที่แสดงออกมาจากอาวุธใด ๆ อย่างเช่นว่า หากรัฐบาลจะดำเนินการเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มในขณะที่เรากำลังเผชิญความเดือดร้อนจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ผมก็จะชวนพวกท่านไปร่วมเดินขบวนแสดงพลังเรียกร้องกับผมด้วย

สำหรับผมแล้ว คำว่า "ชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ" มีความหมายเพียงเท่าที่กล่าวมา ไม่ได้หมายความตามตัวบทว่าจะต้องมีการพกอาวุธสงครามเข้าไปด้วย ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญของไทยบัญญัติถ้อยคำดังกล่าวจึงค่อนข้างที่จะ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สวนทางกับตรรกะของต่างประเทศซึ่งเมื่อมีการชุมนุมก็ไม่มีใครพกพาอาวุธเข้าไป และนอกจากนี้ คำว่า “โดยสงบ” บางคนก็ตีความไปว่าต้องถึงขนาดใช้วิธีการแบบอหิงสาของ “ท่านมหาตมะ คานธี” ซึ่งแท้จริงแล้วไม่ได้เป็นเช่นนั้น และคำว่า “ปราศจากอาวุธ” ก็น่าจะหมายถึงการชุมนุมมุ่งที่จะใช้พลังแห่งเจตจำนงอันแน่วแน่ในการเรียกร้องสิ่งที่ประสงค์แทนการใช้อาวุธหรือระดมมวลชนเพื่อสร้างความเสียหาย

ดังนั้น โดยความเห็นส่วนตัวของผม หลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการพิจารณาว่าการชุมนุมที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งในประเทศไทยจะเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธหรือไม่ ก็ควรพิจารณาว่า การชุมนุมดังกล่าวเป็นไปโดยมีการกระทบสิทธิของสาธารณชนหรือไม่ ถ้าหากมีการกระทบสิทธิของสาธารณชนแล้ว ก็ไม่ถือว่าเป็นการชุมนุมโดยสงบหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

จุลนิติ : ในทรรศนะของท่าน การชุมนุมทางการเมืองและการชุมนุมเพื่อเรียกร้องในเรื่องต่าง ๆ นั้น นับวันจะมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นได้สะท้อนให้เห็นถึงอะไร เช่น เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความเจริญก้าวหน้าของประชาธิปไตยภาคประชาชน หรือสะท้อนถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบริหารบ้านเมือง เป็นต้น

ศ.ดร. นันทวัฒน์ฯ : ในความคิดของผม เมื่อใดที่มีการชุมนุมเรียกร้องเกิดขึ้นย่อมหมายความว่าเริ่มมีความไม่พอใจเกิดขึ้น การชุมนุมที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งในประเทศไทย เมื่อใดก็ตามที่คนไม่พอใจก็มีการออกมาชุมนุมเรียกร้องในสิ่งที่กลุ่มตนต้องการ เมื่อได้ตามที่เรียกร้องหรือตกลงกันได้แล้ว การชุมนุมก็ย่อมยุติลง ยกตัวอย่างเช่น หากพวกท่านซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ต้องการการสถานที่ทำงานแห่งใหม่เพราะสถานที่ปัจจุบันคับแคบ พวกท่านก็อาจจะต้องมีการเรียกร้อง อาจมีการรวมกลุ่มกันชุมนุม อาจมีการยื่นข้อเรียกร้องเป็นลายลักษณ์อักษรให้กับผู้แทนของหน่วยงานว่าพวกท่านต้องการสถานที่ทำงานแห่งใหม่ ตลอดจนอาจมีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น อย่างไรก็ดี การนัดหยุดงานของบุคลากรภาครัฐในต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นได้มีการกำหนด

Legislative Institutional Repository of Thailand

ศ.ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กฎเกณฑ์ที่เรียกว่า *หลักการให้บริการขั้นต่ำ (Minimum Service)* ซึ่งหมายความถึงการที่บุคลากรภาครัฐสามารถหยุดงานประท้วงได้ แต่ต้องไม่ให้งานของพวกเขาซึ่งเป็น *การจัดบริการสาธารณะ (Public Service)* ขาดความต่อเนื่อง อันจะสร้างความเสียหายแก่รัฐและประชาชนได้ โดยอาจจัดเวรผลัดเปลี่ยนกันทำงานหรือแบ่งบุคลากรบางกลุ่มให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปในระหว่างมีการชุมนุมเรียกร้อง ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นการใช้สิทธิในการชุมนุมอย่างถูกต้อง

ก่อนการชุมนุมหรือเดินขบวน แกนนำจะต้องแจ้งไปที่ที่ทำการของเทศบาลล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๓ วัน ถึงรายละเอียดของการชุมนุมที่กำลังจะเกิดขึ้น

เรื่องเกี่ยวกับการชุมนุมในต่างประเทศนั้นยังมีประเด็นที่น่าสนใจให้ศึกษาอีกมาก แต่ในประเทศไทยของเราไม่ได้มีการศึกษาเรื่องนี้อย่างจริงจัง เมื่อเกิดปัญหาขึ้นก็เสนอร่างกฎหมาย ดังที่ได้เคยมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. .... ต่อรัฐสภา[๓] **ซึ่งผมมีความรู้สึกผิดหวังกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาก ทั้งนี้ เพราะเป็นร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาว่าด้วยการ “ห้ามชุมนุม” หรือ “กติกาในการชุมนุม” มากกว่าที่จะมุ่งสร้างหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการชุมนุม** ซึ่งในต่างประเทศอย่างเช่นในประเทศจีนก็มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะมาแล้วหลายปี โดยเป็นการกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ว่าด้วยการ “การจัดระบบ” การชุมนุมให้สามารถมีขึ้นได้โดยควบคู่ไปกับการดำเนินชีวิตตามปกติของสาธารณชน

จุลนิติ : เมื่อพิจารณากับต่างประเทศแล้ว มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเท่าที่มีอยู่เพื่อแก้ไขปัญหาการชุมนุมที่เกินขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัตินั้น มีความเหมาะสมและเพียงพอกับการรองรับสถานการณ์การชุมนุมในลักษณะดังกล่าวหรือไม่ เพียงใด

ศ.ดร. นันทวัฒน์ฯ : แท้จริงแล้ว ประเทศไทยของเรามีกฎหมายที่ได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้ค่อนข้างจะครอบคลุมหรือครบถ้วนแล้วพอสมควร เช่น การใช้เครื่องขยายเสียงในที่สาธารณะนั้นก็มีพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๔๙๓ กำหนดให้มีการขออนุญาตต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน กล่าวคือ เรามีกฎหมายอยู่แล้วซึ่งอาจจะมีมากเกินไปด้วยซ้ำ **แต่ปัญหาที่สำคัญก็คือปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายที่ยังไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ**

---

[๓]ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. .... เสนอโดย นายจุมพฏ บุญใหญ่ กับคณะ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ **(ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๑).**

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาความในวรรคสองของมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว จะเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติสามารถที่จะ **“วางกรอบ”** เพื่อ **“จำกัดเสรีภาพในการชุมนุม”** ดังกล่าวได้โดยการออก **“กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ”** เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ทางสาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม ในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

ในวันนี้เรายัง**ไม่มีกฎหมายเฉพาะ**ที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ แต่ถ้าผมจำไม่ผิด เคยมีความพยายามหลายครั้งที่จะยกร่างกฎหมายดังกล่าว แต่ก็ยังไม่สำเร็จ ในต่างประเทศนั้นแม้แต่ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยอย่างมาก ต่างก็มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ**เพื่อจัดระบบการชุมนุมของประชาชนให้เหมาะสมและไม่เกิดผลกระทบต่อประชาชนทั่วไป** ทั้งนี้เพราะการชุมนุมหรือการเดินขบวนในบางครั้งอาจนำมาซึ่งความรุนแรงซึ่งอาจเกิดจากตัวผู้ชุมนุมหรือผู้เดินขบวนเอง หรืออาจเกิดจากบุคคลภายนอก และในบางครั้งอาจเกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้เข้ามา **“สลายการชุมนุม” ก็เป็นไปได้ การจัดระบบการชุมนุมที่ดีจึงเป็นมาตรการที่มีขึ้นเพื่อให้ฝ่ายปกครองเข้ามาร่วมรับรู้และช่วยป้องกันมิให้ทั้งผู้ชุมนุมหรือเดินขบวนและประชาชนโดยทั่วไปได้รับผลกระทบมากเกินควร**

ในที่นี้ใคร่ขอยกตัวอย่าง **“กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ”** ของประเทศต่าง ๆ จำนวน ๕ ประเทศ มาเล่าให้ฟังอย่างสั้น ๆ

เริ่มจาก**ประเทศฝรั่งเศส**ก่อน กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะในฝรั่งเศส มีพัฒนาการมาเป็นเวลานาน หลังปฏิวัติครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ มีกฎหมายห้ามประชาชนชุมนุมบนทางสาธารณะเกิน ๑๕ คน ในปี ค.ศ. ๑๘๓๑ มีกฎหมายให้ฝ่ายปกครองใช้กำลังสลายการชุมนุมได้หากการชุมนุมกระทบต่อความสงบเรียบร้อย กฎหมายที่ออกมาใน ค.ศ. ๑๘๔๘ ห้ามผู้เข้าร่วมชุมนุมพกพาอาวุธ ต่อมาก็มีกฎหมายฉบับปี ค.ศ. ๑๘๖๐ ที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองสั่งระงับการชุมนุมได้ แต่ต้องขอคำสั่งจากผู้พิพากษาก่อน ปัจจุบันสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้รัฐกฤษฎีกาที่ออกในปี ค.ศ. ๑๙๓๕ วางหลักเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะ โดยมีรายละเอียดสรุปได้ว่า **ก่อนการชุมนุมหรือเดินขบวน** แกนนำจะต้องแจ้งไปที่ที่ทำการของเทศบาลล่วงหน้า**ไม่น้อยกว่า ๓ วัน** ถึงรายละเอียดของการชุมนุมที่กำลังจะเกิดขึ้น เช่น ชื่อแกนนำ ที่อยู่ วัน เวลาและวัตถุประสงค์ของการชุมนุมหรือเดินขบวน เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งข้อเท็จจริงทั้งหมดแล้ว หากเห็นว่าการชุมนุมหรือเดินขบวนดังกล่าวอาจ**ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย**ก็สามารถที่จะมีคำสั่งห้ามได้ แต่คำสั่งดังกล่าวแกนนำในการชุมนุมหรือเดินขบวนก็สามารถนำไปฟ้องศาลปกครอง**เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งห้ามดังกล่าวได้ โดยศาล**

Legislative Institutional Repository of Thailand

ศ.ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จะพิจารณาว่าการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือขัดต่อกฎหมายหรือไม่ ต่อมาเมื่อการชุมนุมหรือการเดินขบวนเกิดขึ้น รัฐกฤษฎีกาฉบับปี ค.ศ. ๑๙๓๕ ก็ยังกำหนดข้อห้ามไว้หลายประการ เช่น ห้ามชุมนุมเกิน ๒๓.๐๐ น. เป็นต้น

แกนนำจะต้องแจ้งไปที่สถานีตำรวจท้องที่ที่จะมีการชุมนุมหรือเดินขบวน โดยจะต้องระบุรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมดและต้องแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๖ วันทำการ

ส่วนในประเทศอังกฤษนั้น กฎหมาย The Public Order act ค.ศ. ๑๙๘๗ ก็ได้วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไว้คล้ายกับของฝรั่งเศส กล่าวคือ แกนนำจะต้องแจ้งไปที่สถานีตำรวจท้องที่ที่จะมีการชุมนุมหรือเดินขบวน โดยจะต้องระบุรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมดและต้องแจ้งล่วงหน้า**ไม่น้อยกว่า ๖ วันทำการ** หัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่จะต้องออกใบอนุญาตซึ่งอาจกำหนดเงื่อนไขบางประการลงไปก็ได้ หากหัวหน้าสถานีตำรวจท้องที่ไม่อนุญาต แกนนำสามารถอุทธรณ์ต่อหน่วยงานท้องถิ่นที่ออกคำสั่งห้ามได้ ต่อมาเมื่อการชุมนุมหรือการเดินขบวนเกิดขึ้น ผู้ชุมนุมหรือผู้เดินขบวนจะต้องปฏิบัติตาม **“ข้อห้าม”** ที่กฎหมายกำหนด เช่น ห้ามชุมนุมหรือเดินขบวนใกล้สถานที่สำคัญบางแห่ง คือ พระราชวัง รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล ห้ามชุมนุมหรือเดินขบวนที่ก่อให้เกิดการรบกวนความสงบของประชาชนในพื้นที่นั้นหรือกีดขวางการจราจร ห้ามพกพาอาวุธ เป็นต้น

สำหรับ**ประเทศสหรัฐอเมริกา** แม้จะไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการชุมนุมหรือเดินขบวนไว้ แต่ในทางปฏิบัติก่อนที่จะมีการชุมนุมหรือเดินขบวนก็จะมีการบอกกล่าวแก่สถานีตำรวจท้องที่เพื่อให้เจ้าหน้าที่เข้ามาดูแลรักษาความปลอดภัยแก่การชุมนุมหรือเดินขบวน แต่อย่างไรก็ดี หากการชุมนุมหรือเดินขบวนนำมาซึ่งความไม่สงบเรียบร้อยหรือความวุ่นวายในบ้านเมือง ผู้ชุมนุมหรือผู้เดินขบวนก็จะมีทั้งความผิดอาญาฐานจลาจล และความผิดทางแพ่งหากมีความเสียหายเกิดขึ้น

ใน**ประเทศเกาหลี** ที่เราเห็นกันว่ามีการชุมนุมกันบ่อยเหลือเกินนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา และก็ได้มีการออกกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๒ โดยมีสาระสำคัญคือ การชุมนุมหรือการเดินขบวนจะต้องมี **ผู้จัดการ** ผู้จัดการจะต้องรับผิดชอบดูแลให้การชุมนุมหรือเดินขบวนเป็นไปโดยสงบเรียบร้อย โดยต้องมีการแจ้งชื่อและรายละเอียดส่วนตัวของผู้จัดการต่อสถานีตำรวจที่ดูแลพื้นที่ที่จะมีการชุมนุมหรือเดินขบวน รวมทั้งแจ้งเรื่องการชุมนุม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

หรือเดินขบวน จำนวนคนที่จะมาชุมนุมหรือเดินขบวน วัตถุประสงค์ของการชุมนุมหรือเดินขบวน ล่วงหน้า**ไม่น้อยกว่า ๔๘ ชั่วโมง** ถ้าหัวหน้าสถานีตำรวจเห็นว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนจะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรืออาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ก็สามารถสั่งห้ามการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้ แต่ผู้จัดการก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้บัญชาการตำรวจระดับสูงขึ้นไป นอกจากนี้ในกฎหมายดังกล่าวก็ได้มีบทบัญญัติ**ห้ามบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับการชุมนุมหรือเดินขบวนก่อกวนการชุมนุมหรือเดินขบวน**ด้วย ส่วนข้อจำกัดของการชุมนุมหรือเดินขบวนที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ การชุมนุมหรือเดินขบวนโดยมีวัตถุประสงค์ให้มีผลต่อคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล การชุมนุมหรือเดินขบวนในยามวิกาล การชุมนุมหรือเดินขบวนเข้าไปใกล้อาคารรัฐสภา อาคารศาล อาคารสถานทูต อาคารที่ทำการของรัฐบาล สถานีรถไฟ เป็นต้น หากฝ่าฝืนก็จะมีความผิด

ส่วนการชุมนุมหรือเดินขบวนใน**ประเทศจีน**นั้น กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมหรือเดินขบวนฉบับปี ค.ศ. ๑๙๘๙ ก็ได้กำหนดวิธีการในการชุมนุมหรือเดินขบวนไว้ว่า ต้องทำหนังสือขออนุญาตหรือระบุรายละเอียดที่จำเป็นรวมทั้งเส้นทาง วัน เวลา ต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ**ล่วงหน้า ๑๕ วัน**ก่อนที่จะมีการชุมนุมหรือเดินขบวน ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่อนุญาต ผู้ขออนุญาตก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐบาลได้ การชุมนุมหรือการเดินขบวนในจีนมีข้อจำกัดคล้าย ๆ กับในเกาหลี คือ ห้ามชุมนุมหรือเดินขบวนใกล้สถานที่สำคัญ ห้ามชุมนุมต่อต้านหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ห้ามชุมนุมในยามวิกาล เป็นต้น หากมีการฝ่าฝืนก็จะมีความผิด

ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลายนั้น แม้การชุมนุมหรือการเดินขบวนจะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองประการหนึ่ง แต่การใช้สิทธิดังกล่าวก็ไม่ใช่ว่าผู้ใช้สิทธิจะใช้สิทธิของตนได้อย่างฟุ่มเฟือย ไม่มีข้อจำกัดหรือตามอำเภอใจของตน เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดสิทธิในการชุมนุมโดยสงบไว้แต่เพียงประการเดียว แต่ยังมีสิทธิสำคัญอื่น ๆ อีกมากมาย ดังนั้นเพื่อให้การใช้สิทธิในการชุมนุม**ไม่ไปกระทบกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ของพลเมือง**ประเทศที่ปกครองในประชาธิปไตยเหล่านี้จึงมีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะออกมา ทั้งนี้ โดยมีหลักการสำคัญ**เพื่อจัดระบบการชุมนุมหรือการเดินขบวน**และเพื่อให้ฝ่ายปกครองทราบล่วงหน้าจะได้ดำเนินการแก้ปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาจราจร ปัญหาเรื่องความสงบเรียบร้อย เป็นต้น หากผู้ใดฝ่าฝืนก็ถือเป็นการไม่เคารพสิทธิตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ที่พลเมืองอื่นใช้อยู่ก็จะมีโทษตามกฎหมาย นอกจากนี้แล้วก็ยังมีข้อห้ามในการชุมนุมหรือเดินขบวนเพื่อรักษาความปลอดภัยให้แก่สถานที่สำคัญของราชการอีกด้วยเพราะความปลอดภัยของสถานที่เหล่านั้นคือความปลอดภัยของชาติ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ศ.ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จุลนิติ : ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ ได้กำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะนั้น ท่านเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวควรมีหลักการสำคัญอย่างไรจึงจะทำให้มีความสมดุลระหว่างเสรีภาพในการชุมนุมตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองของรัฐ

การชุมนุมอันเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้ดำเนินไปอย่างสอดคล้องควบคู่ไปกับการดำเนินชีวิตตามปกติของผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมชุมนุมได้

ศ.ดร. นันทวัฒน์ฯ : ผมปรารถนาให้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อ “จัดระบบ” การชุมนุมอันเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้ดำเนินไปอย่างสอดคล้องควบคู่ไปกับการดำเนินชีวิตตามปกติของผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมชุมนุมได้ **สำหรับหลักการสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าวนั้น ก็ควรมีวัตถุประสงค์เพื่อ “การจัดระบบ” มิใช่เพื่อ “การควบคุม”** ดังการชุมนุมที่เกิดขึ้นในวันที่ ๑ พฤษภาคม ที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้เล่าให้ฟังไปแล้วว่าผู้ที่จะจัดชุมนุมจะต้องไปแจ้งที่หน่วยงานท้องถิ่นว่าประสงค์จะจัดการชุมนุม ตลอดจนรายละเอียดต่าง ๆ ที่สำคัญ เช่น เวลาและสถานที่เส้นทางการชุมนุมอีกด้วย เพื่อให้ทางการประกาศเรื่องที่จะมีการชุมนุมล่วงหน้าประชาชนผู้ไม่เกี่ยวข้องจะได้หลีกเลี่ยงเส้นทางดังกล่าว และเพื่อประโยชน์ในการเอาผิดกับผู้ที่ขออนุญาตหากมีความเสียหายใด ๆ เกิดขึ้นในระหว่างการชุมนุม **ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะจึงควรมีหลักการสำคัญในการจัดระบบของการใช้สิทธิเสรีภาพที่ทุกฝ่ายมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องต้องกันและกระทบสิทธิซึ่งกันและกันให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้**

นอกจากนี้ ต้องให้ข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่บัญญัติกฎหมายว่า ให้พยายามศึกษาและค้นคว้ากฎหมายของต่างประเทศในเรื่องดังกล่าวเป็นการเปรียบเทียบทั้งในด้านเนื้อหาและเจตนารมณ์ โดยสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวในต่างประเทศมักจะมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ผู้จะจัดการชุมนุมจะต้องปฏิบัติ เช่น การต้องแจ้งแก่หน่วยงานท้องถิ่นในรายละเอียดเกี่ยวกับผู้รับผิดชอบในการชุมนุม เวลา สถานที่ และเส้นทางในการชุมนุมตลอดจนมีหลักเกณฑ์อันถือเป็น “เส้นแบ่ง” ที่รัฐสามารถพิจารณาใช้อำนาจเข้าปราบปรามตามสมควร เช่น หากมีผู้ชุมนุมบุกรุกสถานที่ราชการ ต้องเลิกชุมนุมทันที โดยถ้าเจ้าหน้าที่รัฐออกคำสั่งเตือนให้กลับบ้าน แล้วหากไม่ปฏิบัติตามก็จับกุมได้ทันที เป็นต้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จุลนิติ : สุดท้ายนี้ ขอให้ท่านให้บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์และข้อคิดคำนึงสำหรับปวงชนชาวไทยในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงและมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศ

ศ.ดร. นันทวัฒน์ฯ : สำหรับพลเมืองนั้นก็มีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอยู่มากมาย แต่ทำไมถึงได้มีการอ้างอิงเพียงสิทธิเดียว คือเสรีภาพในการชุมนุมซึ่งก็ส่งผลกระทบกับสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ ของพลเมืองอื่น ๆ อีกหลายประการด้วยกัน ก็คงต้องฝากคำถามไปถึงผู้เกี่ยวข้องว่า **“ถึงเวลาแล้วหรือยังที่เราจะมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ”** ถ้าเห็นว่า **“สมควรที่จะมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ”** ก็คงต้องถามกันต่อไปอีกเช่นกันว่า **“พร้อมแล้วหรือยังที่จะเคารพกฎหมายและปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างเคร่งครัด”** เพราะมิฉะนั้น ต่อให้มีกฎหมายหลายร้อยฉบับ แต่ **“ไม่มีสภาพบังคับ”** เช่นที่เกิดขึ้นในบ้านเราวันนี้ ก็ไม่มีประโยชน์อะไรที่จะเสียเวลาไปจัดทำกฎหมายขึ้นมาใหม่ ๑

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ผศ.ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จุลนิติ : แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น มีความเป็นมาและหลักการที่สำคัญอย่างไร

ผศ.ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา[๑]

อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ณ สำนักงานองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.) อาคารชินวัตร ๓

ผศ.ดร. จันทจิราฯ : เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ในอดีตที่ผ่านมาเราพบคำว่า **“การชุมนุมสาธารณะ”** คำนี้ปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ มาตรา ๑๔[๒] กล่าวคือ ประชาชนชาวไทยย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ใน**การชุมนุมสาธารณะ** รวมทั้งมีเสรีภาพในด้านอื่น ๆ ด้วย ซึ่งสังคมไทยตอนนั้นคงยังไม่อาจที่จะแปลความหมายของคำนี้โดยชัดเจนได้ว่ามีความหมายว่าอย่างไร ส่วนคำว่า **“บุคคลมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ”** ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น บัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๓๗[๓]

---

[๑] ผศ.ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สำเร็จการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต และนิติศาสตรมหาบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ D.E.A.(Droit public Fondamental) (Toulouse I), Doctorat de l’Université Toulouse I (Mention très honorable avec félicitations) (Droit public) จากสาธารณรัฐฝรั่งเศส.

[๒] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ มาตรา ๑๔ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหะสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษา **การชุมนุมสาธารณะ** การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย”.

[๓] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๓๗ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉะเพาะ ในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม ในระหว่างเวลาที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก”.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

หลังจากนั้นเป็นต้นมา ข้อความดังกล่าวได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรทุกฉบับ ซึ่งในสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยในยุคก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นั้น การอ้างเสรีภาพในการชุมนุมดูจะไม่ค่อยมีความหมายและมีน้ำหนักมากมายเท่าใดนักในสายตาของฝ่ายรัฐ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๔[๕] ได้ใช้บังคับไปได้ระยะหนึ่งก็เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าหลักการอันเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยมาตรานี้ได้ถูกนำมากล่าวอ้างและใช้กันอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน ก็เป็นประเด็นน่าสนใจว่าแนวคิดของเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะคืออะไร และนำมาสู่การตอบคำถามที่ว่าแล้วสาระสำคัญของมาตรานี้มีความหมายอย่างไร

แนวคิดอันเป็นที่มาของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยคือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ทั้งในทางการเมืองและในเรื่องการบริหารงานแผ่นดินอื่น ๆ ของรัฐบาล **ประชาชนทุกคนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น นี่คือหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง แต่จริง ๆ แล้วการที่คนคนหนึ่งจะสามารถแสดงความคิดเห็นและความคิดเห็นนั้นไปถึงรัฐบาล ไม่ใช่ทุกคนจะทำได้เท่าเทียมกันทั้งหมด** ถ้าคนคนนั้นเป็นอาจารย์ เป็นนักวิชาการ เป็นนักธุรกิจใหญ่ หรือเป็นชนชั้นกลางที่มีฐานะทางสังคม อยากแสดงความคิดเห็นอย่างไรกับการบ้านการเมืองก็สามารถแสดงความคิดเห็นผ่านทางสื่อมวลชน หรืออภิปราย เขียนบทความหรือแม้กระทั่งเขียนแถลงการณ์ก็ได้ สื่อมวลชนจะสนใจให้ความสำคัญกับคนเหล่านี้

---

[๕] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๔ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ผศ.ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

แต่กับชนชั้นล่าง เกษตรกร ชาวนาชาวไร่ซึ่งเดือดร้อนและต้องการพูดปัญหาของเขาบ้างนั้น โอกาสที่แสดงความคิดเห็นแล้วเป็นข่าวย่อมมีไม่มากนัก พลังต่อรองต่ำ

ก็ไปทำข่าว ชนชั้นกลางจึงมีพื้นที่ในการแสดงความคิดเห็นสื่อสารกับสังคมเยอะ ฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจของชนชั้นกลางเปิดโอกาสให้สามารถที่จะกระทำอย่างนั้นได้ แต่กับชนชั้นล่าง เกษตรกร ชาวนาชาวไร่ซึ่งเดือดร้อนและต้องการพูดปัญหาของเขาบ้างนั้น โอกาสที่แสดงความคิดเห็นแล้วเป็นข่าวย่อมมีไม่มากนัก พลังต่อรองต่ำ ปัญหาคือพวกเขาจะทำอย่างไรเสียงของพวกเขาถึงจะได้ยินไปถึงรัฐบาล วิธีที่ดีที่สุดคือการมารวมตัวชุมนุมกัน ยิ่งมากยิ่งมีน้ำหนัก เช่น ต้องการประท้วงเพื่อเรียกร้องราคาผลผลิตทางการเกษตรที่มีราคาตกต่ำ หรือประท้วงการสร้างเขื่อนสร้างท่อก๊าซ แน่นอนเสียงเดียวไม่มีพลังเพียงพอที่จะทำให้รัฐบาลได้ยิน แต่ถ้าหลาย ๆ คน พูดเป็นเสียงเดียวกันย่อมมีพลังมากกว่า

ดังนั้น **การชุมนุมจึงเป็นกลไกการแสดงความคิดเห็นรวมหมู่หรือโดยกลุ่มที่มีความคิดเห็นอย่างเดียว**กันในเรื่องเดียวกัน ถือเป็นเครื่องมือสำคัญ **โดยเฉพาะอย่างยิ่งของคนที่มี**สถานภาพในทางสังคมหรือทางเศรษฐกิจที่**ด้อยโอกาสในสังคม** เพราะฉะนั้นในแง่นี้ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นด้านหนึ่งถูกจำกัดโดยชนชั้นทางสังคมหรือทางเศรษฐกิจด้วย สำหรับนักกฎหมายแล้วถือว่าเสรีภาพในการชุมนุมเป็นกลไกหนึ่งของหลักการประชาธิปไตย เพราะเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่ประชาชนคนธรรมดาแสดงเจตจำนงไปถึงรัฐบาลของเขา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ประเด็นที่ว่าหลักการของมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐[๕] มีความหมายอย่างไร และมีสาระสำคัญที่จะนำมาพิจารณาประกอบการใช้สิทธิในการชุมนุมสาธารณะได้อย่างไร มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า **“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ”** วรรคหนึ่งมุ่งคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนชาวไทยว่าทุกคนมีเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นโดยสงบและปราศจากอาวุธ ถามว่าเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวกันชุมนุมตามวรรคหนึ่ง เป็นเสรีภาพโดยบริบูรณ์ที่รัฐจะแทรกแซงไม่ได้ใช่หรือไม่ อันนี้ต้องดูมาตรา ๖๓ วรรคสองที่กำหนดไว้ว่า **“การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”**

เมื่ออ่านสองวรรคประกอบกัน มีความหมายว่าเสรีภาพของบุคคลในการรวมตัวชุมนุมกันเป็นสิทธิเสรีภาพเด็ดขาด รัฐไม่อาจแทรกแซงจำกัดเสรีภาพนี้ได้เลย ถ้าเข้าเงื่อนไขครบทั้ง ๔ ประการ ประกอบกัน คือ

ประการที่ ๑ เป็นการชุมนุมโดยสงบ อย่างสันติ คำว่า “สงบ” นี้ ไม่ได้หมายความว่าห้ามใช้เครื่องเสียง หรือห้ามไฮปาร์ค “สงบ” คือการไม่ก่อความ วุ่นวาย ไม่ใช้วิธีการที่รุนแรง หรือก่อการจราจล

ประการที่ ๒ เป็นการชุมนุมโดยปราศจากอาวุธ คำว่า “ปราศจากอาวุธ” นี้น่าสนใจมาก คำว่า “อาวุธ” ในกฎหมายอาญาหมายความรวมไปถึงวัตถุหรือสิ่งอื่นซึ่งโดยสภาพไม่ใช่อาวุธ แต่ใช้ทำอันตรายแก่ร่างกายชีวิตและทรัพย์สินได้อย่างอาวุธ เช่น ไม้กอล์ฟ ไม้ยิงหนังสติ๊ก ด้ามธงปลายแหลม ฯลฯ นอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมของเยอรมันยังให้หมายความรวมไปถึงอุปกรณ์ที่ใช้ในการป้องกันอาวุธด้วย เช่น หน้ากากหรือแว่นตาป้องกันก๊าซน้ำตา หมวกกันน็อก โล่ไม้

ประการที่ ๓ ชุมนุมในสถานที่ซึ่งมิใช่พื้นที่สาธารณะ เช่น การชุมนุมภายในโรงงานเอกชน แต่จากประสบการณ์ไม่มีใครหรอกที่จะไปชุมนุมกันในโรงงาน หรือสวนหลังบ้านอย่างเงียบ ๆ เพราะใครจะไปสนใจ มันไม่มีพลังไม่ส่งผลสะเทือนใด ๆ ต่อสังคม ถ้าจะให้ได้ผลต้องชุมนุมในพื้นที่สาธารณะ เช่น บริเวณอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ

---

[๕] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลามีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”.

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

หรือถนนราชดำเนิน ยิ่งเป็นพื้นที่ที่คนต้องสัญจรไปมาใช้ร่วมกันมากเท่าไหร่ยิ่งส่งผลมากเท่านั้น

ประการที่ ๔ ชุมนุมในสภาวการณ์บ้านเมืองปกติ ซึ่งไม่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

แต่ถ้าพ้นจากเงื่อนไขทั้ง ๔ ประการ คือ ชุมนุมโดยสงบ ปราศจากอาวุธในพื้นที่ส่วนบุคคล และในสภาวการณ์ปกติ ดังกล่าวแล้ว รัฐสามารถจำกัดหรือแทรกแซงเสรีภาพในการชุมนุมนั้น ๆ ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งว่ารัฐสามารถจำกัดหรือแทรกแซงการใช้สิทธิในการชุมนุมสาธารณะของประชาชนได้เมื่อเข้าองค์ประกอบ ๒ ประการ ได้แก่ องค์ประกอบด้านเนื้อหา และองค์ประกอบด้านรูปแบบ

องค์ประกอบด้านเนื้อหา หมายความว่า การจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนกระทำได้เฉพาะเมื่อเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ๓ ประการ ได้แก่

(๑) เมื่อการชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่สาธารณะ และรัฐจำเป็นต้องแทรกแซงเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ

รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะสร้างความสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมที่ใช้พื้นที่สาธารณะเป็นสถานที่ชุมนุมกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่สามที่สัญจรไปมาบริเวณนั้น

คำว่า “การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การชุมนุมที่ไม่ได้จำกัดหรือกำหนดตัวบุคคลผู้เข้าร่วมการชุมนุม แต่เป็นใครก็ได้สามารถเดินเข้าไปในสถานที่ชุมนุมได้ เป็นการชุมนุมแบบเปิดกว้าง และการชุมนุมนี้ต้องกระทำบนพื้นที่สาธารณะ เช่น ถนนสาธารณะด้วย กรณีนี้รัฐธรรมนูญอนุญาตให้รัฐจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ หากจำเป็นเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนคนอื่น ๆ ที่ไม่ได้เข้าร่วมการชุมนุมที่จำเป็นจะต้องใช้พื้นที่สาธารณะนั้น จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ข้อนี้ รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะสร้างความสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมที่ใช้พื้นที่สาธารณะเป็นสถานที่ชุมนุมกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่สามที่สัญจรไปมาบริเวณนั้น ตัวอย่างเช่น ถนนรอบอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ หรือถนนราชดำเนิน เพื่อมิให้กลุ่มผู้ชุมนุมใช้สิทธิเสรีภาพเกินส่วนของตนจนไปเบียดบังสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่สามที่ต้องใช้พื้นที่สาธารณะดังกล่าวด้วยเช่นกัน

มีข้อสังเกตว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “...เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะ**ใช้**ที่สาธารณะ...” คำว่า “ใช้ที่สาธารณะ” ไม่ได้หมายความเฉพาะการใช้พื้นที่สาธารณะในเชิงมีการกระทำ (active) อย่างเช่น เพื่อเดินทางสัญจรไปมา เพื่อร่วมงานพระราชพิธีหรืองานประเพณีทางศาสนาเท่านั้น แต่อาจหมายถึง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การใช้ในเชิงไม่มีการกระทำ (passive) ด้วย เช่น เพื่อคุ้มครองนักเรียนหรือคนป่วยจากเครื่องกระจายเสียงที่ดังหนวกหูเข้ามาถึงห้องเรียนหรือห้องพักคนป่วย เป็นต้น

(๒) เป็นการชุมนุมในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือ

(๓) เป็นการชุมนุมในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก และรัฐเข้าแทรกแซงเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว

องค์ประกอบด้านรูปแบบ หมายความว่ารัฐจะจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้จะต้องมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติออกมาใช้บังคับ เพื่อให้รัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบกับมาตรการต่าง ๆ ที่จะใช้แทรกแซงจำกัดเสรีภาพของผู้ชุมนุม และมาตรการในพระราชบัญญัติฉบับนี้จะต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ตามองค์ประกอบด้านเนื้อหา ๓ ประการ ข้างต้นเท่านั้น จะวางมาตรการเพื่อวัตถุประสงค์ประการอื่นใดอีกที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไม่ได้ เช่น เพื่อรักษาความสะอาดหรือความสวยงามของสถานที่สาธารณะ ทำไม่ได้

จากที่พูดมาทั้งหมดสรุปได้ว่า การมีเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นบทหลัก รัฐมีอำนาจจำกัดไม่ให้เข้าไปแทรกแซงลิดรอนเสรีภาพดังกล่าวโดยง่าย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ “เสรีภาพในการชุมนุมเป็นหลัก ส่วนการจำกัดเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น”

จุลนิติ : การชุมนุมของประชาชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนับจากอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน มีลักษณะหรือรูปแบบสอดคล้องกับหลักการดังกล่าวหรือไม่ และมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไรระหว่างการชุมนุมโดยใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและการชุมนุมที่มุ่งประสงค์ให้เกิดความไม่สงบขึ้นในบ้านเมือง

ผศ.ดร. จันทจิราฯ : การชุมนุมทางการเมืองของประชาชนครั้งสำคัญ ๆ มีมาโดยตลอด ตั้งแต่เหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ หรือ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เหตุการณ์พฤษภาคมทมิฬ (๑๗ – ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๕) และแม้แต่การชุมนุมของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) ก่อนการทำรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ **ก็ยังเห็นว่าเป็นการใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะตามรัฐธรรมนูญมาตลอดและอยู่ภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนูญ** ก่อนหน้ารัฐประหารไม่เคยพบว่ากลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงแล้วปิดถนนนานเป็นเดือน ๆ ปิดสนามบินลากเอารถก๊าซออกมากลางถนน ฯลฯ สร้างความเดือดร้อนแก่คนอื่นดังที่พบเห็นในช่วงปีสองปีหลังนี้ ก่อนหน้านี้มีการใช้พื้นที่ถนนจริง แต่เฉพาะตอนเดินขบวนช่วงเวลาสั้น ๆ หากมีการปักหลักยืดเยื้อก็มักใช้สนามหลวงซึ่งไม่กระทบสิทธิของคนอื่นมากนัก และในช่วงเวลานั้นสังคมเหมือนจะเข้าใจการชุมนุมในตอนนั้นว่ามีเหตุมีผลยอมรับได้ และประชาชนสนับสนุนด้วย ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖หรือพฤษภาคมทมิฬ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ผศ.ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โดยเฉพาะการชุมนุมในเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เป็นการชุมนุมในพื้นที่ปิดด้วยซ้ำ คือชุมนุมภายในบริเวณสนามฟุตบอลมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่มีรั้วรอบขอบชิด การชุมนุมที่อยู่ในพื้นที่ที่มีกำแพงล้อมลักษณะอย่างนั้นเรียกว่าเป็น **“การชุมนุมสาธารณะในพื้นที่ปิด”** แต่การชุมนุมตอน ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ หรือพฤษภาทมิฬ ๒๕๓๕ หรือของพันธมิตรฯ ๒๕๔๙ ถือว่าเป็น **“การชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิด”** เพราะเป็นการชุมนุมในพื้นที่ที่ไม่มีรั้วรอบขอบชิด อีกตัวอย่างหนึ่งที่เรียกว่าเป็นการชุมนุมในพื้นที่ปิด ก็คือกรณีกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ที่ไปจัดการชุมนุมในสนามราชมังคลากีฬาสถาน โดยมีกำแพงมีหลังคาของสนามกีฬาปิดล้อมอยู่ การชุมนุมในพื้นที่เปิดหรือพื้นที่ปิดมีความสำคัญแตกต่างกันในแง่ของการรักษาความสงบเรียบร้อยของการชุมนุมความมั่นคงปลอดภัยของสาธารณชน

กฎหมายควรจะแบ่งลักษณะของการชุมนุมว่าเป็นการใช้พื้นที่สาธารณะที่มีรั้วรอบขอบเขตมิดชิด ซึ่งค่อนข้างจะควบคุมดูแลระวังรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของผู้ชุมนุมได้ง่าย

เหตุใดจึงต้องแบ่งพื้นที่ชุมนุมเป็นพื้นที่ปิดหรือพื้นที่เปิด ประเด็นนี้น่าจะเป็นประเด็นพิจารณาในตอนที่จะมีการยกร่างกฎหมายสำหรับการจัดการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน กฎหมายควรจะแบ่งลักษณะของการชุมนุมว่าเป็นการใช้พื้นที่สาธารณะที่มีรั้วรอบขอบเขตมิดชิด ซึ่งค่อนข้างจะควบคุมดูแลระวังรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของผู้ชุมนุมได้ง่าย หรือเป็นการชุมนุมในพื้นที่เปิด เช่น บนถนนสาธารณะ หรือสวนสาธารณะ ซึ่งไม่มีกำแพง ทุกคนสามารถเข้าออกในกลุ่มผู้ชุมนุมได้ตลอดเวลา การแบ่งพื้นที่อย่างนี้ก็เพราะว่ากฎหมายควรจะต้องกำหนดมาตรการที่รัฐจะใช้ในการควบคุมหรือดูแลรักษาความปลอดภัยให้กับประชาชนผู้ชุมนุมในพื้นที่เปิดกับพื้นที่ปิดแตกต่างกัน

กลับมาที่คำถามตอนต้น ดิฉันรู้สึกว่าเพิ่งจะมาในระยะหลังนี้ที่การชุมนุมหรือการเดินขบวนทางการเมืองในที่สาธารณะมีลักษณะเป็นการล่วงละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน เพราะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลที่สาม มีการก่อความวุ่นวาย การจราจลในขณะชุมนุม ผู้รับผิดชอบการชุมนุมพกพาอาวุธหรือให้ผู้ชุมนุมพกพาอาวุธ มีการชุมนุมประท้วงในเขตหวงห้าม กรณีที่เด่นชัดคือ กรณีการชุมนุมของพันธมิตรประชาชนฯ ที่ปักหลักขับไล่รัฐบาลคุณสมัครกับรัฐบาลคุณสมชายอยู่เกือบ ๒๐๐ วัน โดยใช้พื้นที่ถนนราชดำเนิน และตามข่าวพบว่ามีการสะสมอาวุธจำนวนมากในที่ชุมนุม การที่ผู้ชุมนุมเข้าไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ยึดสถานที่หวงห้ามอย่างทำเนียบรัฐบาลหรือสนามบินนานาชาติหรือปิดล้อมรัฐสภาทั้งที่อยู่ใกล้กับพระที่นั่งอัมพรสถานซึ่งเป็นเขตพระราชฐานด้วย สถานที่หวงห้ามเหล่านี้เป็นสถานที่สำคัญของชาติทั้งนั้น ตามหลักกฎหมายสากลแล้วจะไม่อนุญาตให้ชุมนุมในลักษณะนี้ได้โดยเด็ดขาด ดิฉันแปลกใจที่รัฐบาลรวมทั้งฝ่ายความมั่นคงไม่สามารถทำอะไรในการสั่งระงับหรือสลายการชุมนุมที่ฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญเช่นนั้น กรณีนี้กลายเป็นตัวอย่างต่อมาให้กับกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการแห่งชาติ (นปช.) ลอกเลียนแบบการชุมนุมประท้วงที่ผิดกฎหมาย แล้วในที่สุดได้พัฒนาไปสู่ความรุนแรง วุ่นวาย การจราจลในช่วงวันหยุดสงกรานต์ที่ผ่านมา

การชุมนุมที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญอีกต่อไป ถือเป็นการกระทำที่ก้าวพ้นจากแดนการใช้สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไปสู่การกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายอาญา กฎหมายการชุมนุมและตามกฎหมายอื่น ๆ ในกรณีเช่นนี้การชุมนุมนั้นก็ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐสามารถสั่งยุติการชุมนุม ระงับ หรือสลายการชุมนุมได้ ซึ่งจำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะระดับพระราชบัญญัติออกมากำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการดำเนินการดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่โดยเฉพาะ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๖๓ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ

จุลนิติ : ในทรรศนะของอาจารย์ การชุมนุมทางการเมืองและการชุมนุมเพื่อเรียกร้องในเรื่องต่าง ๆ นั้น นับวันจะมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงอะไรบ้าง เช่น ความเจริญก้าวหน้าของประชาธิปไตยภาคประชาชน หรือสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบริหารบ้านเมือง เป็นต้น

ผศ.ดร. จันทจิราฯ : ดิฉันคิดว่าเรื่องของการชุมนุมสาธารณะที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นนั้น มีสาเหตุเกิดจากปัจจัยเกื้อหนุน ๒ ด้าน ประกอบกัน คือ ทั้งภาคประชาชนและภาครัฐ ล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ในลักษณะเช่นนี้ ในด้านของประชาชน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีการปฏิรูปการเมืองและกฎหมายครั้งใหญ่และนำมาสู่การประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต่อเนื่องมาจนถึงฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้และซึมซับกับสิทธิเสรีภาพของตนเองเพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีตอย่างที่ไม่เคยมีการก่อน จะเห็นได้จากปรากฏการณ์ที่ประชาชนมีการรวมตัวกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือถอดถอนนักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่ง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ทางการเมืองออกจากตำแหน่ง[๖] จากปริมาณการฟ้องรัฐเป็นคดีในศาลปกครอง รวมไปจนถึงการใช้สิทธิในการชุมนุมสาธารณะที่มีมากขึ้น แสดงว่าด้านประชาชนนั้นมีการฝึกฝนปฏิบัติที่จะใช้สิทธิมีส่วนร่วมกับรัฐจนมีความชำนิชำนาญ รวมทั้งเรียนรู้วิธีที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ดีขึ้น แสดงให้เห็นว่ามีความเจริญก้าวหน้าของประชาธิปไตยภาคประชาชน

ในส่วนของภาครัฐเองก็สังเกตเห็นถึงการปรับตัวเหมือนกัน รัฐบาลเห็นว่าการมีรัฐบาลที่กรุงเทพฯ แห่งเดียวแล้วต้องตัดสินใจหรือตามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งที่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ย่อมไม่สามารถบริหารได้อีกต่อไป เป็นเหตุให้ระยะ ๑๐ กว่าปีหลังมานี้ รัฐบาลต้องจัดการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยการแบ่งอำนาจไปให้ส่วนภูมิภาคและกระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น ที่ชัดเจนมากคือการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องบริหารงานแบบบูรณาการภายในจังหวัดของตนที่เรียกว่า “ผู้ว่าฯ CEO”[๗] นี่ก็คือตัวอย่างวิธีการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐเพื่อให้สอดรับกับความซับซ้อนของสภาพปัญหาสังคม เศรษฐกิจและปัญหาความมั่นคงที่เป็นอยู่

แต่แม้ว่ารัฐจะพยายามกระจายอำนาจออกไปให้ท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ มากขึ้นก็ตาม อาจยังไม่เพียงพอที่จะตอบสนองต่อปัญหาที่มันสะสมทับถมมาช้านาน ดิฉันเห็นว่ารัฐบาลจะต้องจริงใจกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างจริงจัง สนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความสามารถจัดบริการสาธารณะที่เป็นงานประจำวันให้ประชาชนแทนรัฐบาลที่ส่วนกลางให้มากที่สุด ทำให้ท้องถิ่นเติบโต ส่วนกลางเล็กลง แล้วรัฐบาลจะได้มีเวลาคิดวางแผนนโยบายระดับชาติที่สำคัญ ๆ แทนการไปทำงานรูทีน (routine) ของท้องถิ่นและข้าราชการประจำ หากเป็นเช่นนี้ประชาชนจะเลิกมาประท้วงรัฐบาลที่กรุงเทพฯ แล้วไปจัดการกับรัฐบาลท้องถิ่นแทน

---

[๖] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๗๐ “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๓๐๔ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”.

[๗] ผู้ว่าฯ CEO (Chif Executive Officer) เป็นชื่อย่อมาจากคำว่าผู้ว่าราชการจังหวัด CEO หรือเรียกอย่างเป็นทางการว่า **“ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา”** หมายถึง ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานในภาครัฐในระดับจังหวัดซึ่งมาจากการแต่งตั้งและสังกัดราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจในการบริหารงานระดับจังหวัดแบบเบ็ดเสร็จ.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จุลนิติ : เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้ว มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเท่าที่มีอยู่ เพื่อแก้ไขปัญหาการชุมนุมที่เกินขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัตินั้นมีความเหมาะสมและเพียงพอกับการรองรับสถานการณ์ของการชุมนุมในลักษณะดังกล่าวหรือไม่ เพียงใด

ผศ.ดร. จันทจิราฯ : พูดได้เลยว่าระบบกฎหมายปัจจุบันของเรายังไม่มีความเหมาะสมที่จะจัดการกับกิจกรรมการชุมนุมหรือการเดินขบวนประท้วงทางการเมืองโดยคนจำนวนมาก ซึ่งบางครั้งสุ่มเสี่ยงต่อการกระทำที่เกินเลยจากกรอบของกฎหมาย ทั้งนี้ เป็นเพราะว่า**ยังไม่มีกฎหมายที่มีกลไกมาตรการในการจัดการกับการชุมนุมสาธารณะโดยเฉพาะ** ที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ตำรวจจะใช้กฎหมายต่าง ๆ เท่าที่มีอยู่ควบคุมการชุมนุมโดยอนุโลมไปพลางก่อน อาทิ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ห้ามไม่ให้ชุมนุมหรือไม่ให้ใช้พื้นที่ถนนหลวงในการชุมนุมหรือในการเดินขบวนก่อนได้รับอนุญาต พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๔๙๓ เป็นต้น และถ้ามีกรณีที่กระทำความผิดอาญา ก็จะใช้ประมวลกฎหมายอาญาเป็นมาตรการในการควบคุมการชุมนุม

ขอยกตัวอย่างที่บอกว่าไม่เหมาะสม เช่น แนวคิดเรื่องการชุมนุมสาธารณะต้องเริ่มจากหลักที่ว่า **“ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมเป็นหลัก การจำกัดการชุมนุมโดยรัฐเป็นข้อยกเว้น” ดังนั้น ตามกฎหมายของต่างประเทศที่เป็นสากลการชุมนุมในที่สาธารณะไม่จำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน แต่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า** เช่น ไม่น้อยกว่า ๒ วัน ๓ วัน แต่พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงและพระราชบัญญัติทางหลวงกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมต้องขออนุญาตใช้เครื่องขยายเสียงหรือขอใช้พื้นที่ถนนสาธารณะในการชุมนุมเดินขบวนจากรัฐก่อน หรืออย่างเรื่องขั้นตอนมาตรการในการสลายการชุมนุม กฎหมายชุดนี้ไม่มีข้อกำหนดเหล่านี้เลย เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติก็ไม่มีหลักที่จะเกาะได้ ต้องเข้าใจว่าเวลาที่มีการชุมนุมโดยผู้ชุมนุมเป็นจำนวนเรือนหมื่นเรือนแสนนั้น จะมีการปลุกเร้าผู้ชุมนุมให้เกิดความฮึกเหิม เกิดความรักความเกลียดรุนแรง เกิดจิตวิทยาหมู่ขึ้นมาได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่จะรับมือกับการชุมนุมในรูปแบบนี้จะต้องได้รับการฝึกฝนมาในเชิงจิตวิทยาการควบคุมฝูงชนเหมือนกัน ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ตำรวจตามสถานีตำรวจจะเป็นผู้ควบคุมม็อบได้ เพราะโอกาสที่จะเกิดการปะทะกันนั้นเกิดได้ง่ายมาก

เช่น กรณีเหตุการณ์ที่หน้ารัฐสภาเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ ที่ผ่านมา หากเหตุการณ์นี้เกิดขึ้นในต่างประเทศ ตัวเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่รับผิดชอบการควบคุมการชุมนุมต้องเป็นผู้ที่ถูกฝึกฝนมาสำหรับรับมือกับฝูงชนและการชุมนุม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดยเฉพาะ หน่วยงานและคนเหล่านี้จะมีความรู้ความชำนาญและมีประสบการณ์ในการตัดสินใจใช้มาตรการเครื่องมือแต่ละชนิดในการจัดการกับกลุ่มผู้ชุมนุม โดยเฉพาะในกรณีที่ฝูงชนถูกปลุกเร้าจนกระทั่งขาดสติ

เมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะที่ให้ใช้จัดการกับการชุมนุม เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ต้องใช้กฎระเบียบภายในหน่วยงาน เช่น แผนไพรีพินาศ แผนกรกฎ แผนหมายเลขต่าง ๆ เป็นแบบแผนในการปฏิบัติงาน **แต่แผนเหล่านี้ไม่ใช่กฎหมาย เป็นเพียงกฎเกณฑ์ภายในหน่วยงานของรัฐจึงไม่สามารถปกป้องสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุม และไม่สามารถคุ้มครองเจ้าหน้าที่จากความรับผิดชอบกรณีที่เกิดความสูญเสียถึงชีวิต หรือเกิดความเสียหายแก่ร่างกายทรัพย์สินของประชาชนได้**

ดิฉันคิดว่าถึงเวลาต้องมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะแล้ว ถ้าหากไม่รีบออกกฎหมายฉบับนี้มาใช้บังคับโดยเร่งด่วน สังคมจะยิ่งเกิดความเสียหาย สังเกตว่าระยะหลังเกิดลัทธิเอาอย่างอย่างแพร่หลาย ใครไม่พอใจหน่วยงานรัฐที่ไหนก็ชุมนุมกันปิดถนนง่าย ๆ ไม่มีปี่มีขลุ่ย คนเดือดร้อนทั้งเมือง เศรษฐกิจพัง เพราะทั้งผู้ชุมนุมทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ไม่รู้ว่ามีกฎกติกามารยาทในการชุมนุมในที่สาธารณะอย่างไร ผู้รับผิดชอบการชุมนุมไม่รู้ว่าตนมีสิทธิหน้าที่และความรับผิดอย่างไร ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าไหมเพื่อให้คนเตรียมตัว ฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่รู้ว่าตนมีอำนาจแค่ไหน จะต้องปฏิบัติอย่างไร ผิดพลาดขึ้นมาต้องรับผิดชอบขนาดไหน เราจึงเห็นปรากฏการณ์เกียร์ว่างปล่อยให้เหตุการณ์ไหลไปตามธรรมชาติ จึงเกิดความเสียหายมากทั้งต่อความเคารพในกฎหมายและความเชื่อมั่นต่อประเทศ หากไม่เร่งตรากฎหมายวางกฎกติกาการชุมนุมไว้ให้ชัดเจน จะยิ่งมีการกระทำที่ผิดมากขึ้นเรื่อย ๆ

จุลนิติ : ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ อาจารย์เห็นว่ากฎหมายดังกล่าวควรมีหลักการสำคัญอย่างไร จึงจะทำให้มีความสมดุลระหว่างเสรีภาพในการชุมนุมตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้กับการรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองของรัฐ

ผศ.ดร. จันทจิราฯ : ถ้าสมมติว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติรองรับเสรีภาพในการชุมนุมและการเดินขบวนตามบทบัญญัติในมาตรา ๖๓ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อความสะดวกขอตั้งชื่อกฎหมายฉบับนี้ว่า **“พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ. ....”**

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนควรมีหลักการสำคัญอะไรบ้าง ที่จะถือได้ว่าเป็นไปตามหลักสากล

เบื้องต้นกฎหมายฉบับนี้ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของบุคคลคนหนึ่ง (ซึ่งตามปกติเป็นผู้ริเริ่มให้มีการชุมนุมหรือเดินขบวนขึ้นมา) ให้รับผิดชอบดูแลจัดการการชุมนุมหรือการเดินขบวนให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและปลอดภัย กฎหมาย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ต่างประเทศเรียกบุคคลคนนี้ว่า **“ผู้ควบคุมการชุมนุมหรือผู้นำการชุมนุม”** ภาษาสื่อเรียกว่าแกนนำการชุมนุม ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบว่าบุคคลใดเข้ามาในที่ชุมนุมบ้าง มีอาวุธหรือไม่ ซึ่งจะต้องจัดระบบขึ้นมาดูแลความปลอดภัยในการชุมนุม อาจมีอาสาสมัครการชุมนุมหรือผู้รักษาความปลอดภัยในที่ชุมนุมที่เรียกว่า “การ์ด” (Guard) ด้วย บุคคลเหล่านี้จะเป็นผู้รับผิดชอบผู้ชุมนุมไม่ให้ไปก่อความวุ่นวายแก่บุคคลอื่น และต้องรับผิดชอบไม่ให้บุคคลภายนอกเข้ามาก่ออันตรายหรือความวุ่นวายขึ้นในที่ชุมนุม ซึ่งทำให้ผู้ร่วมการชุมนุมโดยบริสุทธิ์อาจได้รับอันตราย

ประการต่อมา พระราชบัญญัติฉบับนี้ควร**มีบทบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพต่างๆ ของผู้ชุมนุมและผู้เดินขบวน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะและเดินขบวนของประชาชนว่าเป็นสิทธิที่ไม่ต้องขออนุญาตหรือความเห็นชอบจากรัฐก่อน แต่ก็ควรจัดให้มีระบบการแจ้งล่วงหน้าถึงการใช้สิทธิดังกล่าว** เพื่อประโยชน์ในการจัดมาตรการรักษาความปลอดภัย และ**ในขณะเดียวกันก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมการชุมนุมและเดินขบวนในพื้นที่สาธารณะไม่ให้เป็นการใช้สิทธิเสรีภาพโดยละเมิดกฎหมายหรือใช้สิทธิเกินส่วน** เจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงความสมดุลของประโยชน์ทุกฝ่าย **“ความสมดุล” ในที่นี้ก็คือ ความสมดุลระหว่างประโยชน์ของประชาชนทั่วไปกับประโยชน์ของผู้ชุมนุมในการใช้พื้นที่สาธารณะนั้น ตรงนี้เป็นหัวใจของกฎหมายฉบับนี้ที่จะต้องสร้างความสมดุลดังกล่าวให้เกิดขึ้น**เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของคนทุกฝ่ายที่ใช้พื้นที่บริเวณนั้นด้วยกัน ดังนั้น จึงต้องกำหนดหลักการว่าถ้าจะชุมนุมในพื้นที่สาธารณะซึ่งเป็นพื้นที่เปิด จะถูกจำกัดสิทธิบางอย่างได้ อาทิถ้าชุมนุมในถนนหลวงซึ่งมี ๔ ช่องเดินรถ จะต้องแบ่ง ๒ ช่องเดินรถเพื่อบุคคลอื่น ๆ ใช้ด้วย เป็นต้น

ในประการที่สาม กฎหมายฉบับนี้ควรจะต้องคำนึงถึง **“รูปแบบในการชุมนุม”** ซึ่งการชุมนุมนั้นมี ๒ รูปแบบ คือ **“การชุมนุมสาธารณะในพื้นที่ปิด”** กับ **“การชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิด”** ที่พูดมาแล้ว มาตรการที่กฎหมายฉบับนี้จะบังคับใช้กับผู้ชุมนุม ควรต้องคำนึงถึงลักษณะของการชุมนุมทั้ง ๒ รูปแบบนี้ประกอบด้วย **ถ้าเป็น “การชุมนุมในพื้นที่เปิด” มาตรการที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้ผู้ชุมนุมต้องปฏิบัติจะต้องอยู่ในระดับที่ป้องกันมิให้เกิดการกระทบกระทั่งหรือรบกวนสิทธิของบุคคลที่สามได้ รวมทั้งสามารถป้องกันมิให้ผู้ชุมนุมมีอันตรายมากเกินไป แต่ถ้าเป็น “การชุมนุมในพื้นที่ปิด” มาตรการที่จะจำกัดห้ามปรามหรือควบคุมอาจจะเบาลง**

ประการสุดท้าย พระราชบัญญัติฉบับนี้ควรมีบทจำกัดสิทธิในการชุมนุมและเดินขบวนว่ามีในกรณีใดบ้าง นอกจากนั้น ควรกำหนดข้อห้ามและข้อปฏิบัติต่าง ๆ ในขณะชุมนุมและเดินขบวน กำหนดเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจต่อการชุมนุมและ

CIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

เดินขบวน เช่น อำนาจในการสั่งห้าม สั่งระงับ สั่งให้ยุติ และสั่งให้สลายการชุมนุม และเดินขบวน อำนาจในการออกมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวในกรณีที่ผู้ชุมนุมขัดขืนหรือฝ่าฝืนคำสั่ง ซึ่งจะต้องเป็นไปตามลำดับตั้งแต่ระดับอ่อนไปจนถึงระดับสูงสุดตามความจำเป็น ซึ่งอาจถึงขั้นใช้กำลังและอาวุธเข้าสลายการชุมนุมได้[๘]

จุลนิติ : ประเด็นสุดท้ายขอให้อาจารย์ให้ข้อสรุปหรือข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์และข้อคิดคำนึงสำหรับปวงชนชาวไทยในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง และมีความสำคัญต่อการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศ

ผศ.ดร. จันทจิราฯ : สำหรับประเด็นนี้อยากตั้งคำถามไปที่การใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนมากกว่าการตั้งคำถามเรื่องการใช้อำนาจของรัฐ เพราะในระยะหลังสังเกตเห็นว่ารัฐบาลค่อนข้างเกรงใจประชาชน แต่ประชาชนกลับใช้สิทธิเสรีภาพของตนค่อนข้างจะเกินเลยขอบเขต

ในความเห็นของดิฉันคิดว่าพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยในบ้านเรามาถึงยุคที่ประชาชนต้องเรียนรู้และฝึกหัดที่จะปฏิบัติตามหลักการข้อหนึ่งที่ว่า **“คนทุกคนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพของตนตามกฎหมายหรือตามรัฐธรรมนูญได้ตราบเท่าที่ไม่ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น”** ว่าหมายความว่าอย่างไร ประโยคนี้ฟังดูง่ายแต่ปฏิบัติยาก ในเรื่องการชุมนุมสาธารณะ ผู้ชุมนุมจะชุมนุมอย่างไรก็ได้ตราบเท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นเกินสมควรในการใช้ที่สาธารณะ อันนี้ต้องเป็นการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างภาคประชาชนที่เคลื่อนไหวใช้สิทธิของตนกับรัฐบาล รวมถึงรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ในการที่จะตรากฎหมายให้สอดคล้องสมดุลกับการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งต้องเรียนรู้ไปด้วยกัน แล้วกฎหมายที่ตราออกมาก็จะมีความเหมาะสม

ถ้าพยายามประคับประคองให้การพัฒนาเป็นไปตามทิศทางดังกล่าวนี้ คือเรียนรู้ร่วมกันได้ทั้ง ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และภาคประชาชน ดิฉันมีความหวังว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยจะดีขึ้น ทั้งในด้านการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย และการบริหารราชการแผ่นดินโดยส่วนรวม. ๑

[๘] ดูรายละเอียดในบทความของ ผศ.ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา เรื่อง ร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ : กับกติกาที่ควรจะเป็น ในวารสารฉบับเดียวกันนี้.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง
นิติกร สำนักกฎหมาย

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องรวม ๓ ฉบับ

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องรวม ๓ ฉบับ ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับข้อสังเกตของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาด้วย ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

๑) ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีสาระสำคัญ คือ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดเขตพื้นที่การศึกษาออกเป็นเขตพื้นที่การศึกษาของประถมศึกษาและเขตพื้นที่การศึกษาของมัธยมศึกษา โดยให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานสามารถกำหนดว่าเขตพื้นที่การศึกษาใดมีอำนาจหน้าที่ในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งในระดับของประถมศึกษาและระดับมัธยมศึกษา รวมทั้งกำหนดให้เขตพื้นที่การศึกษาที่ต้องประสานส่งเสริมและสนับสนุนสถานศึกษาเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาได้

๒) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีสาระสำคัญ คือ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในส่วนของผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และเรื่ององค์ประกอบของคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่ในส่วนของผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาด้วย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว และให้เสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป มีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีก จำนวน ๙ คน ซึ่งมีกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา จำนวน ๓ คน โดยให้กรรมการมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ๖ ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง เว้นแต่กรรมการที่ปฏิบัติงานเต็มเวลาให้มีวาระอยู่ในตำแหน่ง ๓ ปี นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง โดยให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีหน้าที่หลักในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ สำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ทางวิชาการต่างๆ เพื่อวางเป้าหมาย นโยบาย พร้อมทั้งจัดทำแผนโครงการ และมาตรการต่าง ๆ ในการปฏิรูปกฎหมายอย่างเป็นระบบ เสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการตรากฎหมาย ให้ความเห็นหรือข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ทั้งนี้ ยังได้กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการ รวมทั้งงานด้านธุรการของคณะกรรมการ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน รวมทั้งเป็นผู้แทนของสำนักงานในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก โดยให้เลขาธิการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกำลังพลสำรอง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติรับราชการทหาร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... รวม ๒ ฉบับ

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติกำลังพลสำรอง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติรับราชการทหาร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... รวม ๒ ฉบับ ตามที่กระทรวงกลาโหมเสนอ และให้เสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

๑) ร่างพระราชบัญญัติกำลังพลสำรอง พ.ศ. .... มีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) กำหนดประเภทบุคคลที่เป็นกำลังพลสำรอง ได้แก่ นายทหารสัญญาบัตร กองหนุน นายทหารสัญญาบัตรนอกราชการ นายทหารสัญญาบัตรนอกกอง นายทหารประทวนกองหนุน พลทหารกองหนุน ทหารกองหนุนประเภทที่ ๒ และทหารกองเกิน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๒) กำหนดให้มี “คณะกรรมการกำลังพลสำรอง” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นรองประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน ๑๙ คน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน ๖ คน เป็นกรรมการ โดยให้เจ้ากรมการสรรพกำลังกลาโหม เป็นกรรรมการและเลขานุการ และให้เจ้ากรมกำลังพลทหารบก เจ้ากรมกำลังพลทหารเรือ และเจ้ากรมกำลังพลทหารอากาศ เป็นกรรมการและเลขานุการ และกำหนดให้คณะกรรมการกำลังพลสำรองมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกิจการกำลังพลสำรอง เสนอแนะคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับกำลังพลสำรอง พิจารณากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องเกี่ยวกับกิจการกำลังพลสำรอง พิจารณากำหนดแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับกิจการกำลังพลสำรอง เสนอแนะต่อกระทรวงกลาโหมในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แก่กำลังพลสำรอง ตลอดจนศึกษาและให้การเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายหรือแผนการพัฒนากิจการกำลังพลสำรองและการกำหนดกำลังสำรองแห่งชาติประเภทอื่นเพื่อประโยชน์ในการเตรียมพลของประเทศ

(๓) กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับกิจการกำลังพลสำรอง โดยกำหนดให้กำลังพลสำรองมีหน้าที่เข้ารับราชการทหารในการเรียกพลเพื่อปฏิบัติราชการ เพื่อตรวจสอบ เพื่อฝึกวิชาทหาร หรือเพื่อทดลองความพรั่งพร้อม และในการระดมพล กำหนดหลักเกณฑ์การบรรจุรายชื่อกำลังพลสำรองในหน่วยทหารและการแจ้งให้กำลังพลสำรองทราบ กำหนดหลักเกณฑ์และโทษในกรณีที่ให้กำลังพลสำรองซึ่งเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนา เปลี่ยนชื่อตัวหรือชื่อสกุล หรือเลขประจำตัวประชาชน รวมทั้งได้กำหนดวิธีการส่งคำสั่งเรียกพลหรือหมายเรียกพลไว้ให้ต้องทำเป็นหนังสือ และให้ส่งหนังสือดังกล่าวโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับหรือการปิดคำสั่งหรือหมาย ตลอดจนให้กำลังพลสำรองที่เข้ารับราชการทหารต้องอยู่ในวินัยทหารและมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการทหารหรือทหารกองประจำการ

(๔) กำหนดโทษทางอาญาในกรณีที่กำลังพลสำรองผู้ใดหลีกเลี่ยงหรือขัดขืนไม่เข้ารับราชการทหาร หรือไม่แจ้งการเปลี่ยนแปลงภูมิลำเนา หรือการเปลี่ยนชื่อตัวหรือชื่อสกุล หรือเลขประจำตัวประชาชน

๒) ร่างพระราชบัญญัติรับราชการทหาร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีสาระสำคัญ คือ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๖ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ เนื่องจากได้นำหลักการเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่ของทหารกองเกินและทหารกองหนุนในการเรียกพลหรือระดมพล และโทษสำหรับการฝ่าฝืนไม่เข้ารับราชการทหารดังกล่าวไปกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติกำลังพลสำรอง พ.ศ. .... แล้ว รวมทั้งได้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ เพื่อให้สอดคล้องกับการยกเลิกความในมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอายุความ)

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอายุความ) ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นการปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาเพื่อให้การดำเนินคดีเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าพนักงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๙๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญาในกรณีความผิดอันยอมความได้ ถ้าผู้เสียหายมิได้ร้องทุกข์ภายใน ๖ เดือน (เดิมภายใน ๓ เดือน) นับแต่วันที่รู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด ก็ให้คดีเป็นอันขาดอายุความ และได้เพิ่มความเป็นมาตรา ๙๘/๑ แห่งประมวลกฎหมายอาญาโดยบัญญัติให้

(๑) ในกรณีที่ได้ตัวผู้กระทำความผิดมาแล้ว กำหนดให้พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี พนักงานสอบสวน หรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาดำเนินการให้มีการฟ้องผู้นั้นต่อศาลภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ได้ตัวมา เว้นแต่ศาลจะอนุญาตให้ขยายระยะเวลา

(๒) ในกรณีที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษผู้กระทำความผิด ถ้าผู้นั้นยังมิได้รับโทษหรือได้รับโทษยังไม่ครบถ้วนโดยหลบหนี ถ้ายังมิได้ตัวผู้นั้นมารับโทษนับแต่วันที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดหรือนับแต่วันที่หลบหนี แม้จะเกินกำหนดเวลาในมาตรา ๙๘ ก็ไม่ถือว่าเป็นอันล่วงเลยเวลาการลงโทษ ก็ให้ลงโทษผู้นั้นในโทษที่ยังมิได้รับหรือที่ได้รับยังไม่ครบถ้วน

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๒

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยให้รับข้อสังเกตของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญ คือ ได้เพิ่มเติมวัตถุประสงค์ของการให้กู้ยืมแก่นิสิตหรือนักศึกษาที่ศึกษาในสาขาวิชาที่ขาดแคลนจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ เพิ่มอำนาจ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ของกองทุน ในการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของกองทุน การระดมเงินทุนโดยการกู้ยืมเงิน การออกตราสารหนี้ และการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ จัดระบบบัญชีเพื่อรองรับกิจกรรมทางการเงินเพิ่มขึ้น พร้อมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุน คณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่หนึ่ง และคณะอนุกรรมการบัญชีจ่ายที่สอง รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการกองทุน และกำหนดให้ผู้จัดการกองทุนเป็นผู้แทนของกองทุนในกิจการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก รวมทั้งได้แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารและจัดการเงินให้กู้ยืม โดยตัดเรื่องการดำเนินคดีไปกำหนดเป็นหน้าที่ของผู้จัดการ และได้เพิ่มเติมเงื่อนไขการระงับหนี้เงินกู้ยืม

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ โดยมีสาระสำคัญ คือ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ มีผู้อำนวยการสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ ตลอดจนองค์ประชุมและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว โดยมีสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ

ทั้งนี้ ยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา โดยมีคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษา ซึ่งประกอบด้วยผู้อำนวยการสถาบันเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาแห่งชาติเป็นประธานกรรมการและผู้แทนส่วนราชการเป็นกรรมการ โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยให้รับข้อสังเกตของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑) ยกเลิกบทนิยามคำว่า “การชลประทาน” “การชลประทานส่วนบุคคล” “การชลประทานส่วนราษฎร” “การชลประทานส่วนการค้า” และ “เจ้าพนักงาน” ตามพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ และกำหนดความหมายของบทนิยามดังกล่าวเสียใหม่ เพื่อให้ชัดเจน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

และครอบคลุมมากยิ่งขึ้น และได้กำหนดบทนิยามเพิ่มเติมคือคำว่า “คณะกรรมการชลประทานราษฎร์จังหวัด” “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” และ “เกษตรกรรม”

๒) กำหนดให้คณะกรรมการชลประทานราษฎร์จังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรองประธานกรรมการ อัยการจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เกษตรและสหกรณ์จังหวัด ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ผู้แทนสำนักงานทรัพยากรน้ำภาคในพื้นที่ เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการโครงการชลประทานประจำจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นนายทะเบียน โดยให้คณะกรรมการชลประทานราษฎร์จังหวัดมีอำนาจสั่งปิดหรืองดใช้ส่วนใดส่วนหนึ่งของการชลประทานได้ชั่วคราว หรือสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อชักน้ำไปใช้ในการนั้นได้

๓) กำหนดหลักเกณฑ์การทำชลประทานส่วนบุคคลให้ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน เว้นแต่การทำประโยชน์แต่เนื้อที่ไม่เกิน ๕๐ ไร่ หรือเป็นการกระทำชั่วครั้งชั่วคราว การอนุญาตเนื้อที่ไม่เกิน ๕๐๐ ไร่ ให้นายอำเภอแห่งท้องที่เป็นผู้อนุญาต เนื้อที่ไม่เกิน ๑,๐๐๐ ไร่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาตและเนื้อที่เกินกว่า ๑,๐๐๐ ไร่ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้อนุญาต

ทั้งนี้ การจัดทำชลประทานส่วนบุคคล ถ้ามีความจำเป็นก็อาจทำทางน้ำผ่านที่ดินของบุคคลอื่นได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน แต่ต้องชดใช้ค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดิน กรณีจำนวนเงินค่าทดแทนไม่อาจตกลงกันได้ ผู้ขออนุญาตอาจร้องขอต่อคณะกรรมการชลประทานราษฎร์จังหวัดเป็นผู้กำหนด และเมื่อได้กำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนแล้วแต่เจ้าของที่ดินไม่ยอมรับเงินค่าทดแทน ก็ไม่ตัดสิทธิ์เจ้าของที่ดินที่จะฟ้องเรียกเงินตามส่วนที่ตนเห็นว่าควรจะได้รับภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ได้วางเงินต่อศาล

๔) แก้ไขปรับปรุงโดยตัดเรื่องการเกณฑ์แรงงานและเครื่องอุปกรณ์การชลประทานส่วนราษฎรออก เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องห้ามการเกณฑ์แรงงานและสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีกรณีการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐)

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีกรณีการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐) ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นการกำหนดให้บุคคลธรรมดาที่มีการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง สามารถนำมาหักเป็นค่าลดหย่อนในการคำนวณภาษีได้เท่ากับจำนวนเงินที่บริจาคแต่ไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท แต่ทั้งนี้ เมื่อรวมกับเงินบริจาคในกรณีอื่นแล้ว ต้องไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของเงินได้พึงประเมินหลังหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนอื่นๆ และให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่มีการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง สามารถนำเงินที่บริจาคมาหักเป็นรายจ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิได้เท่ากับจำนวนเงินที่บริจาคแต่ไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท แต่ทั้งนี้เมื่อรวมกับรายจ่ายเพื่อการกุศลสาธารณะหรือเพื่อการสาธารณะประโยชน์ตามมาตรา ๖๕ ตรี (๓) แห่งประมวลรัษฎากรแล้ว จะต้องไม่เกินร้อยละ ๒ ของกำไรสุทธิ

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสภาวิจัยแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติสภาวิจัยแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญคือ กำหนดบทนิยามคำว่า “การวิจัย” “การประดิษฐ์คิดค้น” “นวัตกรรม” เป็นต้น โดยให้สภาวิจัยแห่งชาติมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำนโยบายและแผนหลักหรือแผนแม่บทการวิจัยแห่งชาติตามที่กำหนด และให้สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ มีเลขาธิการ และมีรองเลขาธิการไม่เกิน ๔ คน โดยให้เลขาธิการทำหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และบังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และให้สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติอาจมีรายได้ที่ใช้เป็นทุนเพื่อการวิจัยจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ค่าธรรมเนียม เงินและผลประโยชน์อื่นๆ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๓

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยแร่ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยแร่ พ.ศ. ... ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญดังนี้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๑) ให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยแร่ และกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ทุกฉบับ

๒) กำหนดบทนิยามของการขุดหาแร่รายย่อยใหม่ โดยกำหนดให้ใช้เครื่องจักรได้ ซึ่งเดิมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ กำหนดให้กระทำได้เฉพาะการใช้แรงคนเท่านั้น

๓) ปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของคณะกรรมการแร่ โดยเพิ่มอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช เนื่องจากพบว่ามีการอนุญาตประทานบัตรให้ทำเหมืองในเขตอุทยาน และให้เพิ่มเลขาธิการสภาการเหมืองแร่ ตามหลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยให้พิจารณาแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญในด้านการเหมืองแร่ ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านสังคมศาสตร์

๔) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการเพิกถอนใบอนุญาต ตลอดจนขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับการสำรวจแร่ การทำเหมืองแร่ การประกอบธุรกิจแร่ และอัตราค่าธรรมเนียม ตลอดจนได้กำหนดให้การได้มาซึ่งแร่ด้วยวิธีการขุดหาแร่รายย่อย การร่อนแร่ หรือวิธีการอื่นใดนั้น ให้กระทำได้โดยการจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่แทนการขอรับใบอนุญาต รวมทั้ง ได้กำหนดการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และกำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

๕) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจกำหนดพื้นที่ที่ทำการสำรวจเพื่อสงวนไว้ตามแผนงานเป็นพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรแร่ชั่วคราวหรือถาวร ซึ่งมีแหล่งแร่ที่อุดมสมบูรณ์และมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงมาดำเนินการจัดให้มีการแข่งขันโดยเสรีด้วยวิธีการประมูล

๖) แก้ไขเปลี่ยนแปลงบทกำหนดโทษผู้สำรวจแร่ ผู้ทำเหมือง ผู้ทำเหมืองใต้ดิน ผู้ประกอบกิจการแร่ซึ่งได้กระทำการโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามกฎหมาย

สรุปผลประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๒

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ และให้นำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑) กำหนดบทนิยาม เช่น “งานที่รับไปทำที่บ้าน” “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” และ”ผู้จ้างงาน” รวมทั้ง องค์ประกอบของคณะกรรมการการรับงานไปทำที่บ้าน วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง องค์ประชุมและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

๒) กำหนดให้ผู้จ้างงานต้องจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน และให้คณะกรรมการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การรับงานไปทำที่บ้านเป็นผู้มีอำนาจกำหนดอัตราค่าตอบแทนสำหรับงานที่รับไปทำที่บ้าน และในกรณีของการให้หลักประกันการทำงานนั้น ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้จ้างงานเรียกหรือรับหลักประกันการทำงานหรือหลักประกันความเสียหายในการทำงานจากผู้รับงานไปทำที่บ้าน เว้นแต่ประเภท ปริมาณ หรือมูลค่าของงานที่ทำนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้จ้างงานได้

๓) กำหนดให้ผู้จ้างงานจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านในขณะที่ส่งมอบงานที่ทำหรือตามที่ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกิน ๑๕ วันนับแต่วันที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่งมอบงานที่ทำนั้น แต่ห้ามมิให้ผู้จ้างงานหักค่าตอบแทน เว้นแต่เป็นการหักเพื่อชำระภาษีเงินได้ หรือชำระเงินอื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ หรือชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้จ้างงาน ทั้งนี้ ยังได้กำหนดห้ามผู้ใดให้หญิงมีครรภ์หรือเด็กอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี ทำงานที่มีลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัย

๔) กำหนดให้ผู้จ้างงานเป็นผู้รับผิดชอบค่ารักษาพยาบาลและค่าทำศพในกรณีที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตาย เว้นแต่การประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตายเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

๕) กำหนดให้ศาลแรงงานมีอำนาจสั่งให้สัญญาจ้างหรือข้อกำหนดในเอกสารเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้านที่ทำให้ผู้จ้างงานได้เปรียบผู้รับงานไปทำที่บ้านเกินสมควร มีผลใช้บังคับเพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี โดยให้พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้บรรดาคดีที่เกิดจากข้อพิพาทระหว่างผู้จ้างงานกับผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือทายาท หรือเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

๖) กำหนดไม่ให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นของรัฐ และรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์และการจ้างงานอื่น

๗) กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยพะเยา พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ และให้ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑) กำหนดให้มหาวิทยาลัยพะเยาเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในกำกับของรัฐและไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น

๒) อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย โดยให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และต้องส่งเสริมสนับสนุนผู้ที่เข้ารับการศึกษาและผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์เรียนจนจบปริญญาตรี

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๓) สภามหาวิทยาลัย ให้มีสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วยนายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด ตลอดจนการกำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา วิธีการถอดถอน นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

๔) คณะกรรมการของมหาวิทยาลัย

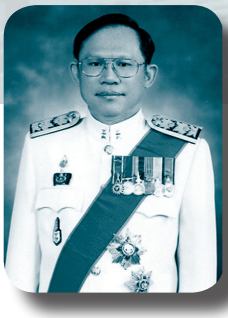
๔.๑) ให้มีคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย อธิการบดี เป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนด และให้การประชุมการดำเนินการของสภามหาวิทยาลัยและคณะกรรมการเป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

๔.๒) ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์และสภาพนักงาน โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด และให้องค์ประกอบ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการได้มาหรือการแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งตลอดจนการประชุม เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

๕) อธิการบดี ให้มีอธิการบดีซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ตลอดจนอำนาจและหน้าที่ของอธิการบดีตามที่กำหนด และให้อธิการบดีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และให้รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัย

๖) กำหนดให้มีตำแหน่งทางวิชาการ คณาจารย์ประจำมหาวิทยาลัย ศาสตราจารย์พิเศษ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ อาจารย์พิเศษ และให้คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้งและถอดถอนตำแหน่งทางวิชาการเป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ตลอดจนหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการให้ปริญญาและเครื่องหมายวิทยฐานะ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand



บทบาทของวุฒิสภา ในการปฏิรูปการเมืองไทย

ผู้เขียน รศ.ดร. มนตรี รูปสุวรรณ
ที่ปรึกษาด้านการเมือง การปกครอง และบริหารจัดการ
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

คำนำ

ก่อนจะศึกษาถึงการปฏิรูปการเมืองต้องทราบก่อนว่าการปฏิรูปการเมืองคืออะไรเสียก่อน คำว่า **“ปฏิรูปการเมือง”** หมายถึง **การผ่าตัดปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจัดองค์กรทางการเมือง (และเศรษฐกิจสังคม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง) เพื่อทำให้การพัฒนาทางการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยชนิดที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีบทบาทได้มากขึ้นเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ มีวุฒิภาวะในการที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ได้อย่างสันติวิธี** การปฏิรูปการเมืองมีเป้าหมายที่จะทำให้โครงสร้างการจัดองค์กรทางการเมืองแบบใหม่ สามารถมีบทบาทในการพัฒนาประเทศเพื่อประโยชน์สุขของคนส่วนใหญ่ในระยะยาวได้มากกว่าที่แล้วมา ซึ่งเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยในระยะสั้นเท่านั้น[๑]

อีกนัยหนึ่ง **การปฏิรูปการเมือง (Political Reform)** คือ การปรับปรุงแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองทั้งระบบ เพื่อให้นักการเมืองในระบบมีความสุจริตและแก้ปัญหาตลอดจนคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง[๒]

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นระยะเวลา ๗๗ ปี ของระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอยู่จำนวนหลายครั้ง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมักจะกระทำโดยวิธีการแก้ไขปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ เหตุผลที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกติกาสูงสุดของประเทศนั้น ก็เพราะต้องการ “ปฏิรูปการเมือง”

---

[๑]วิทยากร เชียงกูล,ปฏิรูปการเมือง.กรุงเทพฯ : มิ่งมิตร, ๒๕๔๐.

[๒]คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), ข้อเสนอ กรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๓๘.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แต่หลักการ “ปฏิรูปการเมือง” จะปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวเท่านั้น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งกล่าวถึงการมีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับเพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง

“การปฏิรูปการเมือง” ตามหลักการทางทฤษฎีและหลักการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้วจะประกอบไปด้วยการปฏิรูปใน ๓ ส่วนสำคัญ ดังต่อไปนี้[๓]

(๑) **การปฏิรูประบบการเมือง** องค์ประกอบสำคัญของระบบการเมืองสามารถจำแนกออกได้เป็น ๔ ส่วน คือ ๑. ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ๒. ระบอบประชาธิปไตยแบบทางตรง ๓. ระบอบประชาธิปไตยแบบทางอ้อม และ ๔. ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

(๒) **การปฏิรูปภาคส่วนสำคัญทางการเมือง** อันประกอบด้วย ภาคผู้แทนหรือนักการเมือง ภาคพลเมือง และภาคองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(๓) **การปฏิรูปกลไกขององค์กรสำคัญทางการเมือง** ซึ่งกลไกขององค์กรสำคัญทางการเมืองประกอบด้วย ๕ กลไก คือ ๑. โครงสร้างหน้าที่ทางการเมือง ๒. ปฏิสัมพันธ์ทางการเมือง ๓. การสร้างสมดุลทางการเมือง ๔. การปรับตัวทางการเมือง และ ๕. การสร้างความก้าวหน้าทางการเมือง

สำหรับผู้เขียนมีความเห็นว่า “การปฏิรูปการเมือง” ไม่ควรจะมีความหมายอย่างแคบที่มองเพียงว่า “การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงองค์กรทางการเมือง” หรือ “การจัดระบบสถาบันการเมือง” เท่านั้น ในที่นี้ ควรจะให้ความหมายของคำว่า “การปฏิรูปการเมือง” เพื่อให้ครอบคลุมถึงความหมายที่ว่า การควบคุมให้องค์กรทางการเมืองสามารถขับเคลื่อนไปตามอำนาจหน้าที่อย่างเป็นระเบียบและเป็นระบบ เพื่อให้เกิดสิ่งที่ดีหรือเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

จากสภาพปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองของไทยในปัจจุบันที่ค่อนข้างรุนแรงและมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นนั้น การที่สังคมมีความแตกแยกกัน แบ่งกันเป็นฝ่ายเสื้อสีเหลืองและฝ่ายเสื้อสีแดง จะมีองค์กรใดบ้างที่สามารถช่วยแก้ไขหรือลดความขัดแย้งดังกล่าว ซึ่งวิธีแก้ไขความขัดแย้งที่ได้ผลประการหนึ่งก็คือ “การปฏิรูปการเมือง”

เมื่อพิจารณาถึงประเด็นเกี่ยวกับประเด็นการปฏิรูปการเมือง ก็มีผู้กล่าวว่าถ้านักการเมืองไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมืองก็เป็นเรื่องยากที่จะสำเร็จ เพราะนักการเมืองเป็นผู้มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ[๔] ซึ่งผู้เขียนก็มีความเห็นพ้องด้วย

ด้วยเหตุนี้ **วุฒิสภา**ในฐานะอยู่ในภาคส่วนสำคัญทางการเมืองจะสามารถช่วยในการปฏิรูปการเมืองไทยได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งหากกลไกขององค์กรสำคัญทางการเมืององค์กรนี้ สามารถทำให้เกิดระบบการทำงานที่เอื้อต่อการผลักดันการเปลี่ยนแปลงและรองรับปัญหาผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงไปในขณะเดียวกัน ก็จะสามารถบรรลุเป้าหมายในการปฏิรูปการเมืองของระบบการเมืองไทยโดยรวมในระยะยาวต่อไป

---

[๓] เชาวนะ ไตรมาศ. แนวทางผลักดันการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ : หลักทฤษฎี เจตนารมณ์และแนวปฏิบัติ, สืบค้นจาก : http://www.stabundamrong.go.th/journal/journal13/1305.doc, เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๒.

[๔] อัษฎางค์ ปาณิกบุตร, แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง,สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๐.

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

เพื่อให้ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ขอกล่าวถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา โดยสังเขป ดังนี้

"วุฒิสภา" ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีบทบาทอำนาจหน้าที่สำคัญๆ แบ่งเป็น ๖ ด้าน ได้แก่

(๑) **ด้านนิติบัญญัติ** อันได้แก่ การกลั่นกรองกฎหมาย การให้คำแนะนำและยินยอมในการตรากฎหมาย การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด ตลอดจนการให้ความเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(๒) **ด้านควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน** อันได้แก่ การรับทราบคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป ตลอดจนการตั้งคณะกรรมาธิการ

(๓) **ด้านการให้ความเห็นชอบและการพิจารณาเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ** อันประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบบุคคล ดังต่อไปนี้ คือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเลือกบุคคล ดังต่อไปนี้ กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และอัยการสูงสุด ฯลฯ

(๔) **ด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง** ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อาจถูกถอดถอนได้ ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออัยการสูงสุด ฯลฯ

(๕) **ด้านการพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องต่างๆ** อาทิ การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การรับทราบหรือการให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การปิดสมัยประชุมสมัยสามัญก่อนครบกำหนดเวลา ตลอดจนการให้ความเห็นชอบการทำหนังสือสัญญา

(๖) **อำนาจและหน้าที่อื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด** อาทิ การตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา การรับทราบรายงานผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีที่เสนอรัฐสภาในแต่ละปี และรายงานประจำปีขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ส่วนราชการ และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

นอกจากนี้ วุฒิสภามีบทบาทในการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจด้านการเมือง การปกครอง โดยเฉพาะการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทยให้แก่ประชาชน โดยการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดกิจกรรมเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการแสดงความคิดเห็นและเสนอปัญหาของชุมชนในทุกระดับ ทั้งในระดับท้องถิ่นและปัญหาในระดับชาติ โดยครอบคลุมในทุกปัญหา ทั้งปัญหาด้านความมั่นคง ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านการต่างประเทศ ด้านการเกษตร ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการสาธารณูปโภค และปัญหาอื่นๆ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บทบาทของวุฒิสภาจะมีส่วนในการปฏิรูปการเมืองไทยอย่างไร ผู้เขียนจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

บทที่ ๑ สภาพปัญหาการเมืองไทยในปัจจุบัน

หากจะวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาการเมืองไทยในปัจจุบันจะพบว่า มีสาเหตุที่สำคัญหลัก ๆ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

๑.๑. **ความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล** รัฐบาลอ่อนแอ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเปิดโอกาสให้ตรวจสอบนักการเมืองได้ง่าย ดังข้อเท็จจริงที่ปรากฏในรัฐบาล ซึ่งมีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี แม้จะมีความชอบธรรมเพราะมาจากการเลือกตั้ง แต่ก็มีเสถียรภาพน้อยมาก เพราะมีการตรวจสอบที่ค่อนข้างเข้มงวดโดยภาคพลเมือง ภาคผู้แทน และภาคองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมานายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ก็ต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๒-๑๓/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๑ วินิจฉัยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของนายกรัฐมนตรี (นายสมัคร สุนทรเวช) เนื่องจากการรับเป็นพิธีกรในรายการชิมไปบ่นไป ซึ่งออกอากาศทางโทรทัศน์ และต่อมา เมื่อมีการเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ คือ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ศาลรัฐธรรมนูญก็มีคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ โดยมีคำสั่งให้ยุบพรรคพลังประชาชน มีผลทำให้รัฐมนตรี รวมทั้งนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชนต้องพ้นจากตำแหน่ง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนขั้วทางการเมือง โดยพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านเดิมได้มาเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จ[๕] แต่รัฐบาลยังไม่มีเสถียรภาพเท่าที่ควร เพราะฝ่ายค้านได้ยื่นญัตติเพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจ ทั้งที่เพิ่งจะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินได้เพียง ๒ เดือนเศษเท่านั้น ซึ่งเงื่อนไขในการเสนอญัตติเพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีก็กระทำได้ง่าย กล่าวคือ กรณีเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ส่วนญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งแม้ว่า ตามข้อเท็จจริงผลการลงมติจะปรากฏว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้ง ๕ คน จะได้รับความไว้วางใจทุกคน แต่การเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบเช่นนี้ ก็จะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเช่นกัน

ดังเป็นที่ทราบแล้วว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูปการเมืองภายหลังปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นการปฏิรูปการเมืองที่มุ่งเน้นเสถียรภาพของรัฐบาลที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง มีสิทธิเสรีภาพมากขึ้น และต้องการสร้างเสถียรภาพ

[๕] รัฐบาลซึ่งจัดตั้งโดยมีพรรคประชาธิปัตย์ เป็นแกนนำได้เข้ารับหน้าที่เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๑.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ให้กับรัฐบาลเพื่อให้บริหารประเทศได้อย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยกำหนดให้มีองค์กรอิสระคอยตรวจสอบการทำหน้าที่ แต่ก็ไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง เพราะรัฐบาลจะมีเสถียรภาพหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของประชาชน ต้องเป็นไปตามพัฒนาทางการเมือง สังคม ไม่ได้ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับให้เข้มแข็ง ในส่วนขององค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ที่หวังจะให้มีความเป็นกลางมีอิสระอย่างแท้จริงนั้นก็ไม่เป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้ เพราะองค์กรที่มีอำนาจมาก ก็มักจะถูกแทรกแซงเพื่อรักษาสถานภาพของตน[๖]

แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นี้ มีการกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบนักการเมืองไว้เป็นอันมาก อาทิ

- การเสนอญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล
- การกำหนดหลักการเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่ค่อนข้างเข้มงวด

๑.๒ **ความขัดแย้งทางความคิดทางการเมืองไทย** มีความรุนแรงมากขึ้นในสถานการณ์ของปัญหาความขัดแย้งระหว่างกระแสความคิดที่แตกต่างกันหรือความต้องการสุดขั้วที่เกิดขึ้นทั้งในด้านความมั่นคงของการเมืองการปกครอง หลักการของธรรมาภิบาล การแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชน ความสุจริตและความชอบธรรม รวมตลอดถึงหลักการสำคัญต่างๆ ทำให้เกิดความคิดเห็นที่ไม่ลงรอยกันและเกิดความขัดแย้งขั้นวิกฤตนำไปสู่ความรุนแรงต่างๆ แม้ว่า ผู้ที่แสดงความคิดทางการเมืองไทยจะมีวุฒิภาวะ แต่การนำเสนอความคิดเห็นในภาวะของสังคมที่อ่อนไหวอาจจะนำไปสู่ความรุนแรงได้ ซึ่งเหตุการณ์ความรุนแรงมีปรากฏให้เห็นเด่นชัดมากที่สุดในช่วงปี ๒๕๕๑ และในช่วงเมษายน ๒๕๕๒ ที่ผ่านมา

๑.๓ **ประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” เท่าที่ควร**

เมื่อกลับไปวิเคราะห์ถึงระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในอดีตจะพบว่า จากเดิมไม่มีส่วนร่วม ก็เข้าสู่ระบบการมีส่วนร่วมโดยการเลือกตั้งผู้แทน ไม่ต่อต้านระบบแต่งตั้ง จากระบบการมีส่วนร่วมโดยนักศึกษา เป็นส่วนร่วมของประชาชน และเข้ามาสู่ชนชั้นกลาง นักธุรกิจรายย่อย จนกระทั่งเข้าสู่ทฤษฎีสองนครา ที่มีการกล่าวว่า ชนบทเลือกรัฐบาล คนเมืองล้มรัฐบาล นอกจากนี้ยังพบ ความไม่สนใจการเมืองของเยาวชน สตรี และคนชรา

ข้อมูลเหล่านี้ เป็นตัวสะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของประชาธิปไตยเท่าที่ควร จึงไม่มีความรู้สึกหวงแหนหรือมีความรู้สึกหวงแหนแต่ถูกชักจูงกระทำในสิ่งที่ไม่ชอบด้วยครรลองของระบอบประชาธิปไตย เช่น การซื้อขายคะแนนเสียง เป็นต้น

---

[๖]เอกสารสรุปประเด็นการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “ทางออกของประเทศไทยภายใต้วิกฤติความคิดแตกต่าง” วันจันทร์ที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ จัดโดย คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภาและ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๑.๔ **รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันทำให้เกิด “นักธุรกิจการเมือง” หรือเข้าลักษณะ “ธนกิจการเมือง”** ที่มุ่งจะเข้ามาแสวงหาประโยชน์หรือปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มพวกพ้องของตน จึงทำให้เกิดกลุ่มการเมืองต่างๆ ที่เรียกกันว่า “มุ้ง” หรือ “กลุ่ม” ทำให้เกิดการต่อรองผลประโยชน์โดยการเปลี่ยนขั้วทางการเมืองได้ง่าย ดังที่ปรากฏเป็นข่าวต่อสื่อมวลชนเกี่ยวกับการซื้อตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวจะส่งผลให้ระบบพรรคการเมืองอ่อนแอ เนื่องจากสมาชิกจะไม่ให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองและมติของพรรคการเมืองแต่จะมุ่งให้ความสำคัญและฟังเสียงของผู้นำกลุ่มของตนเป็นหลัก

หากปล่อยให้เกิดเหตุการณ์ในทำนองนี้บ่อยครั้ง ย่อมคาดหมายได้ว่า ระบบพรรคการเมืองที่นักวิชาการพยายามออกแบบให้นักการเมืองใช้เป็นเครื่องมือในการแข่งขันนโยบายและการดำเนินการทางการเมืองเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติก็จะล่มสลายในที่สุด

๑.๕ **อุปสรรคของการพัฒนาการเมืองของไทยที่สำคัญๆ ได้แก่**

การยึดมั่นในระบบศักดินาและยึดติดระบบเจ้าขุนมูลนาย ความไม่เคารพต่อความเสมอภาคของมนุษย์ รวมทั้งการยึดมั่นระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรม มีการตอบแทนบุญคุณในทางผิดๆ และมีความเชื่อในระบบวิ่งเต้นโดยไม่เชื่อหลักบริการโดยเสมอหน้าและมักมีความนิยมนับถือคนมีอำนาจ มีเงิน โดยไม่คำนึงถึงความมีคุณธรรม ดังจะเห็นจากงานวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า[๗] จำนวนหลายเรื่องที่สะท้อนภาพการเมืองการปกครองในท้องถิ่น จะพบว่า ส่วนใหญ่นักการเมืองที่กุมอำนาจและได้อำนาจในการบริหารท้องถิ่นจะเป็นนักการเมืองที่มีชื่อเสียงมาจากการทำธุรกิจในท้องถิ่นและเป็นการเล่นการเมืองในลักษณะต่อเนื่องและรวบอำนาจไว้ในกลุ่มของตน ซึ่งทำให้นักการเมืองที่มีอุดมการณ์ที่จะทำงานเพื่อสังคมอย่างแท้จริงไม่มีโอกาสในการมีส่วนร่วมปกครองท้องถิ่นของตน ซึ่งภาพของการเมืองระดับประเทศก็มีลักษณะที่คล้ายกัน โดยจะพบว่า นักการเมืองจะผูกขาดการบริหารประเทศโดยกลุ่มและพรรคพวกของตนมากกว่าจะยึดหลักการและอุดมการณ์ที่จะทำงานให้แก่สังคมและประเทศชาติอย่างแท้จริง ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว จึงทำให้พัฒนาการของการเมืองไทยไม่สามารถเติบโตตามทิศทางและแนวทางของระบอบประชาธิปไตย

บทที่ ๒ วุฒิสภามีบทบาทในการปฏิรูปการเมืองไทยได้อย่างไร

วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ได้รับการคาดหมายว่าจะเป็นกลางทางการเมืองและเป็นองค์กรที่สามารถคานอำนาจกับสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหารได้

เจตนารมณ์ของการมีสภาที่สอง ก็เพื่อเป็นการถ่วงดุลกับอำนาจของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร เพราะสภาผู้แทนราษฎรแม้จะแบ่งเป็นฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้านก็ตาม แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านย่อมไม่สามารถควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

[๗] สถาบันพระปกเกล้า,เอกสารประกอบการสัมมนา “การเมืองการปกครองไทย (ครั้งที่ ๓)”, ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๒.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แต่อย่างไรก็ตาม การถ่วงดุลของวุฒิสภาเป็นเพียงเพื่อให้เกิดความรอบคอบในเรื่องต่างๆ เช่น การกลั่นกรองกฎหมาย การให้ความเห็นชอบและการพิจารณาเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ดังนั้น การมีวุฒิสภาโดยเจตนารมณ์ดังกล่าว มีความจำเป็นสำหรับระบบรัฐสภาของประเทศไทย ทั้งนี้ หากไม่มีวุฒิสภาก็จะทำให้อำนาจทางการเมืองของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภากลายเป็นอำนาจที่ไม่มีอำนาจอื่นใดคอยถ่วงดุล หรือตรวจสอบได้

ด้วยเหตุนี้ บุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาก็จะต้องเป็นบุคคลที่มีคุณลักษณะที่มีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความเป็นอิสระเป็นอย่างสูง จึงจะสามารถดำเนินการตามบทบาทอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เนื่องจากไม่มีผลประโยชน์ของพรรคการเมืองและผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างอื่น

การที่วุฒิสภามีลักษณะพิเศษเช่นนี้ ก็จะทำให้วุฒิสภาสามารถทำหน้าที่รักษาและปกป้องผลประโยชน์ของชาติได้อย่างเต็มที่ โดยไม่มีการคำนึงถึงมติของพรรคการเมืองหรือความครอบงำจากกลุ่มผลประโยชน์

วุฒิสภาจะมีบทบาทในการปฏิรูปการเมืองได้อย่างไรในอนาคต

มีผู้กล่าวว่า **“วุฒิสภาเป็นเสาหลักในการปฏิรูปการเมือง”** เพราะรัฐธรรมนูญพยายามวางหลักการให้วุฒิสภาปลอดจากการเมือง เมื่อวุฒิสภาเป็นเสาหลักในการปฏิรูปการเมือง จึงต้องกลับมาทบทวนบทบาทของวุฒิสภาว่า บทบาทของวุฒิสภาในส่วนใดที่จะมีส่วนในการปฏิรูปการเมืองได้บ้าง โดยพิจารณาตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่สำคัญๆ ดังนี้

๒.๑ **บทบาทของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา** เมื่อพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภานั้น ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการโดยให้คณะกรรมาธิการสามัญและคณะกรรมาธิการวิสามัญ มีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา และวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเพื่อกำหนดเรื่องหรือกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมาธิการและวิธีการประชุม (มาตรา ๑๓๕ และมาตรา ๑๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐) ซึ่งในการประชุมคณะกรรมาธิการต้องมีกรรมาธิการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม และให้นำข้อบังคับนี้เฉพาะที่เกี่ยวกับการประชุมวุฒิสภามาใช้บังคับโดยอนุโลม (ข้อ ๘๔ ของข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑)

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาข้อมูลจากผลการวิจัย[๕] พบว่า คณะกรรมาธิการมีปัญหาต่างๆ ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อันเป็นอุปสรรคที่ทำให้วุฒิสภาไม่สามารถช่วยปฏิรูปการเมืองได้อย่างเต็มที่ ซึ่งประกอบด้วย

[๕] วนิดา สัจพันโรจน์,การพัฒนาคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาไทย,วารสารวิจัยรามคำแหง ปีที่ ๑๑ ฉบับพิเศษ ๑ เดือนกรกฎาคม – ธันวาคม ๒๕๕๑.

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

- **ปัญหาด้านโครงสร้าง** กรณีเกี่ยวกับการไม่ได้รับความร่วมมือในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ ที่ไม่สามารถพิจารณาลงโทษบุคคลที่ไม่ยอมให้เอกสารข้อมูลและไม่ยอมมาชี้แจงข้อเท็จจริงกับคณะกรรมาธิการ และหลีกเลี่ยงโดยส่งตัวแทนที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจและข้อมูลไม่เพียงพอมาชี้แจงแทน ทำให้คณะกรรมาธิการของวุฒิสภาขาดข้อเท็จจริงที่ใช้ในการพิจารณา และโครงสร้างองค์กรคณะกรรมาธิการวุฒิสภาได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุมการปฏิบัติงานบางส่วนของรัฐบาล ตลอดทั้งการจัดโครงสร้างภายในของแต่ละคณะกรรมาธิการของวุฒิสภายังไม่เป็นระบบและไม่สอดคล้องกับภารกิจในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล

- **ด้านระบบการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการ** โดยแยกเป็น ๕ ประเด็น ดังนี้

๑) คณะกรรมาธิการของวุฒิสภายังไม่สามารถปฏิบัติงานตามหน้าที่ๆ กฎหมายกำหนดไว้ได้อาทิ งานด้านพิจารณารายละเอียดร่างพระราชบัญญัติ งานด้านการควบคุมการปฏิบัติงานของรัฐบาล งานด้านการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล และงานด้านการจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อนำข้อมูลและรายละเอียดมาประกอบการพิจารณาให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

๒) ระบบการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา ยังขาดความเชื่อมโยงแบบเป็นเครือข่ายกับกระทรวงต่างๆ และยังขาดการประสานงานระหว่างคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาขาดการประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำให้ไม่สามารถนำข้อมูลมาใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาได้ตามที่ต้องการ

๓) ระบบการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา ยังคงใช้หรืออิงระเบียบข้อบังคับและกฎหมายของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลซึ่งไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาที่มีลักษณะแตกต่างกับงานฝ่ายบริหาร ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการขาดความคล่องตัว และขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

๔) งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาและวุฒิสภาในทางปฏิบัติวุฒิสภาต้องของบประมาณรายจ่ายประจำปีจากฝ่ายบริหารทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอิสระต้องพึ่งงบประมาณจากฝ่ายบริหาร ซึ่งถ้าขัดแย้งกับฝ่ายบริหาร ก็มักจะไม่ได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามความจำเป็นที่ต้องการใช้ทำให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการไม่สามารถแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ยังต้องขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหาร เพราะต้องพึ่งพาในด้านงบประมาณเพื่อนำมาใช้จ่ายในการบริหารงาน

๕) ระบบการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา ยังขาดห้องปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการแต่ละคณะ และยังขาดวัสดุอุปกรณ์และขาดเจ้าหน้าที่ประจำ ที่คอยสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา ทำให้คณะกรรมาธิการของวุฒิสภา ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

- **ด้านบุคลากร**ที่ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภายังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งสืบเนื่องจากปัญหาการเข้าสู่ตำแหน่งคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ ของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา ยังไม่เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความสามารถและมีศักยภาพอย่างแท้จริงเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวได้ ยังคงใช้ระบบอุปถัมภ์มาโดยตลอด ทำให้ตำแหน่งต่างๆ เป็นที่มาของการตอบแทนผู้มีบุญคุณที่สนับสนุนนักการเมืองหรือหัวคะแนนของนักการเมือง ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา ขาดประสิทธิภาพไม่สามารถพัฒนาได้เท่าที่ควรจะเป็น และปัญหาข้าราชการประจำของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยเฉพาะฝ่ายวิชาการและวิจัยส่วนใหญ่จะปฏิบัติหน้าที่ไม่เต็มตามความสามารถ เนื่องจากนักการเมืองไม่เห็นความสำคัญและไม่มีความเชื่อมั่นในศักยภาพของข้าราชการเนื่องจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังขาดการนำหลักการขององค์กรแห่งการเรียนรู้ (learning organization) ซึ่งเป็นหลักการบริหารราชการสมัยใหม่ทำให้ขาดการเรียนรู้ในระดับปัจเจกบุคคล (individual learning) ขาดการเรียนรู้ระดับหน่วยงาน (group learning) และขาดการเรียนรู้ระดับองค์กร (organization learning) ทำให้การพัฒนาบุคลากรและการพัฒนาสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นไปอย่างล่าช้า ทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรประกอบกับยังขาดบุคลากรด้านวิชาการและวิจัย ที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมืออาชีพในการเสนอปัญหาและเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้บริการด้านวิชาการและด้านบริหารงานแก่คณะกรรมาธิการของวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังขาดบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์เฉพาะด้านที่เชี่ยวชาญอย่างแท้จริง ในการให้คำแนะนำและชี้แนะเพื่อช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา

- **ด้านสภาพแวดล้อม** ทั้งด้านสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งด้านสภาพแวดล้อมภายในนั้น ยังขาดผู้เชี่ยวชาญที่สนับสนุนงานด้านวิชาการเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูล การรวบรวมข้อมูล และการให้ข้อมูลที่นำมาใช้ในการประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย ของคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา เช่น ข้อมูลด้านการควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของรัฐบาล ข้อมูลด้านการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล และข้อมูลด้านการสนับสนุนการจัดทำประชาพิจารณ์ขณะเดียวกันคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา ยังขาดการสนับสนุนงบประมาณในการจ้างบุคลากร และห้องปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอในการใช้งาน และที่สำคัญยังขาดการปฏิบัติงานแบบเครือข่ายทำให้การติดต่อสื่อสารภายในไม่คล่องตัวไม่รวดเร็วและไม่ทั่วถึง ทำให้งานล่าช้า ไม่ทันเวลาที่ต้องการ

ส่วน**ด้านสภาพแวดล้อมภายนอก**ปัญหาส่วนใหญ่จะเป็น**ปัญหาด้านการเมือง**ที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอยู่เสมอทำให้มีการเลือกตั้งบ่อยครั้ง ถ้าเมื่อใดที่นักธุรกิจหรือผู้มีอิทธิพลมีเสียงข้างมากได้รับเลือกให้เป็นรัฐบาล ผลก็คือคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาจะไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่อง และส่วนใหญ่จะประสบกับปัญหาการถูกครอบงำทางการเมืองจากฝ่ายบริหาร ที่เป็นนักธุรกิจ หรือนายทุนที่ซื้อเสียงเข้ามาบริหารประเทศ ทำให้คณะกรรมาธิการของวุฒิสภา ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร **ปัญหาด้านสังคม** การที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอยู่เสมอและบ่อยครั้ง ทำให้เกิดความแตกแยกในวุฒิสภา ส่งผลต่อ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

คณะกรรมาธิการของวุฒิสภาและวุฒิสภาไม่สามารถให้ความช่วยเหลือประชาชนได้เท่าที่ควร ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาและวุฒิสภา

- **ด้านเศรษฐกิจ** การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองยิ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้ง จะมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งประเทศ

ดังนั้น หากบทบาทของวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านคณะกรรมาธิการสามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างเต็มประสิทธิภาพและปราศจากอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น ก็จะทำให้เกิดการปฏิรูปการเมืองในลักษณะเป็นการปฏิรูปภาคส่วนสำคัญทางการเมือง อันประกอบด้วยภาคผู้แทนหรือนักการเมือง ภาคพลเมือง และภาคองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเป็นการปฏิรูปกลไกขององค์กรสำคัญทางการเมือง ซึ่งกลไกขององค์กรสำคัญทางการเมือง โดยเฉพาะกลไกการสร้างความก้าวหน้าทางการเมือง

๒.๒ **บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญในการปฏิรูปการเมือง**

นอกจากบทบาทของวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับด้านคณะกรรมาธิการจะสามารถช่วยให้การขับเคลื่อนการปฏิรูปสามารถดำเนินไปได้ด้วยดีแล้ว วุฒิสภายังมีบทบาทที่สำคัญด้านอื่นๆ อีกเช่น

- **บทบาทด้านนิติบัญญัติ** ซึ่งบทบาทนี้ ก็จะมีส่วนสำคัญที่จะทำให้การปฏิรูปการเมือง โดยวุฒิสภาในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีความเป็นกลาง ทำให้สามารถกลั่นกรองกฎหมายได้โดยปราศจากประโยชน์แอบแฝง ไม่เข้าไปเป็นฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน ยึดประโยชน์ของประชาชนและประเทศเป็นหลัก และยึดหลักการเป็น “สภาผู้ทรงคุณวุฒิ” ทั้งนี้ วุฒิสภาปัจจุบันจะต้องลบภาพของวุฒิสภาในอดีต (วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล) ที่ถูกมองว่าเป็น “สภาตรายาง” คอยช่วยเหลือฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล รวมทั้งภาพที่มีการกล่าวหาว่าเป็น “สภาทาส” (วุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งชุด พ.ศ. ๒๕๔๓ - ๒๕๔๙) เพราะมีความยึดโยงกับพรรคการเมืองที่คอยให้การสนับสนุนและอุปถัมภ์ด้านปัจจัยต่างๆ

หากวุฒิสภาดำเนินการตามบทบาทนี้อย่างตรงไปตรงมา ไร้ผลประโยชน์แอบแฝง ก็จะทำให้วุฒิสภาสามารถเป็นที่พึ่งที่หวังของประชาชนได้ การพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่าย นิติบัญญัติก็มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กฎหมายที่ผ่านรัฐสภาก็จะมีคุณภาพสามารถนำไปอำนวยประโยชน์และความยุติธรรมแก่ประชาชนได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และที่สำคัญบทบาทด้านนี้ก็จะสามารถช่วยให้เกิดการปฏิรูปการเมืองได้อีกประการหนึ่งด้วย

- **บทบาทด้านควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน** อันได้แก่ การรับทราบคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี การตั้งกระทู้ถาม และการเปิดอภิปรายทั่วไป บทบาทด้านนี้ มีส่วนช่วยให้การปฏิรูปการเมืองมีความเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นบทบาทที่วุฒิสภาสามารถกระทำโดยตรงต่อฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน การดำเนินการตามบทบาทนี้จะทำให้วุฒิสภาสามารถรักษากลไกของการปฏิรูปการเมืองในเชิงของการสร้างปฏิสัมพันธ์ทางการเมือง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

- **บทบาทด้านการให้ความเห็นชอบและการพิจารณาเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ** อันประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบบุคคลดังต่อไปนี้คือ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเลือกบุคคลดังต่อไปนี้ กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการตุลาการศาลปกครองผู้ทรงคุณวุฒิ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และอัยการสูงสุด ซึ่งบทบาทของวุฒิสภาด้านนี้ มีความสำคัญยิ่งในการสร้างสมดุลทางการเมือง เพราะกลไกขององค์กรที่รัฐธรรมนูญได้ออกแบบไว้ หากได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และมีคุณธรรม กลไกต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญก็จะขับเคลื่อนไปอย่างเป็นระบบ การปฏิรูปการเมืองก็จะมีกระบวนขับเคลื่อนโดยอัตโนมัติ ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภามีอำนาจในการตัดสินใจคัดสรรบุคคลให้ไปดำรงตำแหน่ง ล้วนแล้วแต่เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการปฏิรูปการเมืองทั้งสิ้น

ดังนั้น วุฒิสภาจะต้องให้ความสำคัญในการพิจารณาตามบทบาทนี้อย่างละเอียดรอบคอบและต้องดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางทางการเมืองค่อนข้างสูง ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดอคติในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือพิจารณาเลือกบุคคล หากสามารถดำเนินบทบาทนี้ได้อย่างมีความถูกต้องโปร่งใสแล้ว ย่อมสามารถรับรองได้ว่า กระบวนการปฏิรูปการเมืองก็จะขับเคลื่อนไปอย่างมีทิศทางที่ถูกต้องยิ่งขึ้น

- **บทบาทด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง** ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อาจถูกถอดถอนได้ ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ฯลฯ (มาตรา ๒๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐)

สำหรับบทบาทนี้ ถือว่า เป็นบทบาทที่เป็นการปฏิรูปในทางตรงของวุฒิสภา เพราะวุฒิสภาสามารถที่จะเข้าไปตัดสินในการพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งหากวุฒิสภาเห็นว่าการกระทำของฝ่ายการเมืองดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมืองตามข้อกล่าวหาของผู้เสนอเรื่องวุฒิสภาก็สามารถที่จะพิจารณาลงมติถอดถอนได้ และผลของการพิจารณาเช่นนั้น ก็จะสามารถปฏิรูปการเมืองได้โดยตรง

อย่างไรก็ดี โดยเหตุที่บทบาทอำนาจหน้าที่นี้ มักจะยึดโยงกับข้อกล่าวหาที่เป็น “การเล่นการเมือง” หรือเป็น “เครื่องมือในการต่อสู้ทางการเมือง” จึงมักจะมีความเสี่ยงเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจ เพราะวุฒิสภาในฐานะที่เป็นผู้ตัดสิน ทำหน้าที่ลักษณะทำนองเดียวกันกับ “ตุลาการ” วุฒิสภาจึงต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาและตัดสินใจค่อนข้างสูง และต้องปราศจากอคติทั้งปวงจึงจะสามารถปฏิรูปการเมืองได้อย่างถูกต้อง

- **บทบาทด้านการพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องต่างๆ** อาทิ การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การรับทราบหรือการให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การปิดสมัยประชุมสมัยสามัญก่อนครบกำหนดเวลา ตลอดจนการให้ความเห็นชอบการทำหนังสือสัญญา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สำหรับบทบาทนี้ จะต้องเน้นในเรื่องที่เกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบการทำหนังสือสัญญา ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ เป็นอันมาก ทั้งนี้ เนื่องจากทำให้ฝ่ายปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ เพราะเกรงว่าจะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติดังกล่าว

อย่างไรก็ดี โดยที่หลักการเกี่ยวกับให้ความเห็นการทำหนังสือสัญญา ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับการทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น การพิจารณาของวุฒิสภาก็จะต้องยึดหลักการในเรื่องความรอบคอบและความถูกต้องเป็นหลัก ซึ่งหากวุฒิสภาสามารถดำเนินการตามบทบาทดังกล่าวโดยไม่มีความบกพร่องแล้ว ก็จะเป็นการสร้างสมดุลในระบบการเมืองได้ โดยเฉพาะในด้านการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

- **บทบาทอำนาจและหน้าที่อื่นๆ** ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด อาทิ การตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ประมวลจริยธรรม การรับทราบรายงานผลการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีที่เสนอรัฐสภาในแต่ละปี และรายงานประจำปีขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ส่วนราชการและหน่วยงาน ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

ดังนั้น วุฒิสภาจึงควรดำเนินการตามบทบาทนี้โดยยึดหลักการของประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ ยึดประโยชน์ของสาธารณะเป็นที่ตั้ง หากดำเนินการตามหลักการนี้ ก็จะทำให้มีระบบในการควบคุมกลไกการปฏิรูปการเมืองให้สามารถดำเนินการไปได้อย่างถูกต้องประการหนึ่ง

๒.๓ **บทบาทของวุฒิสภากับการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมือง**

สำหรับอีกบทบาทหนึ่งของวุฒิสภาในปัจจุบันก็คือ การมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมือง ดังตัวอย่างเช่น ประธานรัฐสภาได้มีคำสั่งรัฐสภาที่ ๑๗/๒๕๕๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปการเมืองและการศึกษาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๒ โดยมี **นายดิเรก ถึงฝั่ง** สมาชิกวุฒิสภา เป็นประธานกรรมการ โดยมีกรรมการอื่นๆ ประกอบด้วยตัวแทนจากวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ทั้งนี้เพื่อทำหน้าที่พิจารณา ศึกษาค้นคว้าและรวบรวมความเห็นเกี่ยวกับแนวทางในการสร้างความสมานฉันท์ในบ้านเมือง ประเด็นการปฏิรูปการเมือง และประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาเบื้องต้นของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว มีข้อเสนอที่สำคัญๆ ดังนี้[๙]

๑) ประเด็นเกี่ยวกับมาตรา ๖๘ และมาตรา ๒๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในประเด็นการยุบพรรคและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรค โดยที่ประชุมเห็นควรให้ยกเลิกโทษยุบพรรคและการเอาผิดแบบเหมารวม แต่ให้เป็นความผิดเฉพาะตัว และต้องเพิ่มโทษมากกว่าการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ๕ ปี คือ เพิ่มเป็น ๑๐ ปี

[๙] สืบค้นจาก : http://www.parliament.go.th/parcy/adhoc.php?adhoc_id=42,เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๒.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๒) ประเด็นเกี่ยวกับที่มาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยที่ประชุมได้ข้อสรุปว่าระบบที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียว ๔๐๐ คน และระบบบัญชีรายชื่อ ๑๐๐ คน แต่ไม่มีเกณฑ์ขั้นต่ำ

๓) ประเด็นเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ที่ประชุมมีมติให้มีที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด มีจำนวน ๒๐๐ คน โดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ให้มีอำนาจหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายและตรวจสอบ รวมถึงแต่งตั้ง ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตด้วยว่าอาจให้ตัดบทเฉพาะกาลเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาที่ระบุว่าวาระแรกให้อยู่ ๓ ปีทิ้ง เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาชุดแรกอยู่ได้ถึง ๖ ปี

๔) ประเด็นเกี่ยวกับมาตรา ๑๙๐ ว่าด้วยการทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการมีความเห็นร่วมกันให้คงหลักการเดิมแต่แก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มข้อความให้อำนาจเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และให้เร่งรัดออกกฎหมายกำหนดประเภท ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาตามความในวรรคห้าของมาตรา ๑๙๐ เพราะหลักเกณฑ์ในปัจจุบันเป็นอุปสรรคในการทำงานของรัฐบาล

๕) ประเด็นเกี่ยวกับมาตรา ๒๖๕ เรื่องการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมมีความเห็นร่วมกันให้แก้ไขให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองและกรรมการในหน่วยงานของรัฐได้ อาทิ เลขานุการและที่ปรึกษารัฐมนตรี เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เรียนรู้สั่งสมประสบการณ์ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถทำงานใกล้ชิดและตอบสนองประชาชนได้มากยิ่งขึ้น

๖) ประเด็นเกี่ยวกับมาตรา ๒๖๖ เรื่องการสั่งการหน่วยราชการในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ที่ประชุมมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตราดังกล่าว โดยตัดความใน (๑) ออก เพื่อให้สมาชิกรัฐสภา ช่วยแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ผ่านส่วนราชการหรือหน่วยงานต่างๆ ได้

เมื่อได้พิจารณาถึงบทบาทและผลการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว เห็นว่าการที่สมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกให้มีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมือง รวมทั้งได้รับความไว้วางใจสูงสุดจากทุกฝ่ายโดยให้นายดิเรก ถึงฝั่ง ซึ่งเป็นผู้แทนของวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานกรรมการย่อมแสดงให้เห็นว่า วุฒิสภาเป็นองค์กรที่เป็นที่ยอมรับว่าเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางและอิสระ ซึ่งนับได้ว่าเป็นจุดเด่นของวุฒิสภา

แต่อย่างไรก็ดี คณะกรรมการดังกล่าวจะสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของสังคมและนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองได้อย่างแท้จริงหรือไม่นั้น ก็ขึ้นอยู่กับว่าข้อเสนอในการปฏิรูปการเมืองจะสอดคล้องและตอบสนองปัญหาที่กำลังประสบอยู่หรือไม่

ในส่วนของความคิดเห็นของผู้เขียนได้เคยเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ไว้ในหนังสือ “บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พุทธศักราช ๒๕๕๐” ซึ่งเป็นช่วงที่มีกระแสของการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อปี ๒๕๕๑ โดยแบ่งข้อเสนอออกเป็น ๒ ส่วน คือ

๑) ข้อเสนอให้มีองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนทั้งในรูปแบบและเนื้อหา (บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เล่มที่ ๑)

๒) ข้อเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา (บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เล่มที่ ๑-๒)

นอกจากนี้ เพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับครั้งนี้เป็นที่ยอมรับของประชาชนทุกภาคส่วน ทั้งในแง่ที่มาและรูปแบบของรัฐธรรมนูญอันมีฐานที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง และเนื้อหาของรัฐธรรมนูญมีหลักการที่เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย จึงควรที่ต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบ โดยจะต้องกำหนดกรอบระยะเวลาในการรวบรวมประเด็นความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และเวลาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งจะต้องมีเวลาในการพิจารณาศึกษาอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า ๒๔๐ วัน ทั้งนี้ นับแต่มีการตั้งองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาทางการเมืองดังได้กล่าวมาแล้ว หากมีองค์กรที่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเป็นกลางและอิสระดังเช่นองค์กร “วุฒิสภา” ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่า ปัญหาทั้งหลายที่ปรากฏอยู่ในทุกวันนี้จะได้รับการแก้ไขและหมดสิ้นไปอย่างแน่นอน

บทสรุป

โดยที่สังคมปัจจุบันมีกระแสเรียกร้องถึง “การปฏิรูปการเมือง” ซึ่งผู้เขียนก็เห็นว่าการปฏิรูปการเมืองในยุคปัจจุบัน ควรจะเป็นลักษณะการปฏิรูปกลไกขององค์กรสำคัญทางการเมือง ซึ่งกลไกขององค์กรสำคัญทางการเมือง ประกอบด้วย ๕ กลไก คือ ๑. โครงสร้างหน้าที่ทางการเมือง ๒. ปฏิสัมพันธ์ทางการเมือง ๓. การสร้างสมดุลทางการเมือง ๔. การปรับตัวทางการเมือง และ ๕. การสร้างความก้าวหน้าทางการเมือง มิใช่เน้นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง แต่เป็นการปฏิรูปพฤติกรรมทางการเมืองมากกว่า

ด้วยเหตุนี้ “วุฒิสภา” ในฐานะที่เป็นองค์กรแห่งความหวังใหม่ในการปฏิรูปการเมืองในอนาคต จึงควรได้ตระหนักถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนด มากกว่าการคำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่ม พวกพ้อง และประโยชน์ส่วนตน และสามารถมีบทบาทในการพัฒนาประเทศเพื่อประโยชน์สุขของคนส่วนใหญ่ในระยะยาวมิใช่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยในระยะสั้น ทั้งนี้ จะยึดหลักการตามดำริของ**ศาสตราจารย์พิเศษ ประสพสุข บุญเดช** ประธานวุฒิสภาที่ว่า

“...บทบาทของวุฒิสภานั้น ไม่ว่าจะอยู่ในภาวการณ์เช่นใด วุฒิสภาต้องทำหน้าที่ของตนให้ครบถ้วนสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เป็นที่พึ่งที่หวังของสังคมได้โดยต้องทำหน้าที่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์ ด้วยความอิสระ โปร่งใส และเป็นกลาง เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

และประเทศชาติ..."[๑๐]

หากวุฒิสภาได้ดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นแล้ว ก็ย่อมจะส่งผลให้การปฏิรูปการเมืองมีทิศทางที่ถูกต้องและสามารถปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจัดองค์กรทางการเมืองเพื่อทำให้การพัฒนาทางการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยซึ่งส่งผลให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้มากขึ้น เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ มีวุฒิภาวะในการที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ได้อย่างสันติวิธี ซึ่งมิใช่จะมุ่งเน้นการปฏิรูปการเมืองที่มีเป้าหมายที่จะเปลี่ยนแปลงแต่เพียงโครงสร้างการจัดองค์กรทางการเมืองแบบใหม่เท่านั้น เพราะหากมุ่งเน้นแต่เพียงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรทางการเมืองโดยไม่ได้มุ่งเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงพฤติกรรมทางการเมืองก็จะทำให้คำว่า "การปฏิรูปการเมือง" กลับเข้ามาสู่วังวนเดิมๆ หรือเข้าทำนองพายเรือในอ่างที่ไม่มีโอกาสเจอมหาสมุทรหลุดบ่วงกรรมได้แต่อย่างใด.

บรรณานุกรม

หนังสือ

ชาญชัย แสวงศักดิ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญต่างประเทศ บทเรียนและข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๐.

มนตรี รูปสุวรรณ, บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เล่ม ๑, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กรุงเทพมหานคร,๒๕๕๐.

มนตรี รูปสุวรรณ, บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เล่ม ๒, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๕๐.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, รายงานการวิจัย เรื่อง "บทบาทของพรรคการเมืองไทยในการจัดตั้งรัฐบาลผสม", กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๑.

อมร รักษาสัตย์ และคณะ, ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน" (คู่มือการเรียนการสอนเผยแพร่และการมีส่วนร่วม สำหรับครู อาจารย์และผู้นำชุมชน), กรุงเทพมหานคร, สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน ๒๕๔๓.

อัษฎางค์ ปาณิกบุตร, แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง, กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๐.

เว็บไซต์

http://www.parliament.go.th

http://www.stabundamrong.go.th

---

[๑๐]คำกล่าวเปิดและปาฐกถาพิเศษ เรื่อง "บทบาทของวุฒิสภาภายใต้วิกฤติความคิดแตกต่าง" โดยศาสตราจารย์พิเศษประสพสุข บุญเดช ประธานวุฒิสภา, เอกสารสรุปประเด็นการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "ทางออกของประเทศไทยภายใต้วิกฤติความคิดแตกต่าง" วันจันทร์ที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๑ เวลา ๐๘.๓๐ - ๑๖.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมดิ เอมเมอรัลด์ - กรุงเทพ ถนนรัชดาภิเษก กรุงเทพมหานคร จัดโดย คณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

Legislative Institutional Repository of Thailand

พิเชษฐ์ กิติสิน
ที่ปรึกษาด้านต่างประเทศ

สรุปผลงานของวุฒิสภา
สมัยประชุมสามัญทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๒[๑]

สมัยประชุมสามัญทั่วไป พ.ศ. ๒๕๒๒ ของวุฒิสภาชุดปัจจุบัน เริ่มตั้งแต่วันที่ ๒๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๒ และสิ้นสุดสมัยประชุม เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ มีการประชุมวุฒิสภา รวม ๑๕ ครั้ง ใช้เวลาประชุมประมาณ ๘๖ ชั่วโมง และงดการประชุมวุฒิสภา รวม ๕ ครั้ง สรุปผลงานของวุฒิสภาตามอำนาจและหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีดังนี้

ก) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

*** ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ***

วุฒิสภาได้เห็นชอบแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย มีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกัน

*** ร่างพระราชบัญญัติ ***

ก. วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร รวม ๓ ฉบับ

๑. ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ....

---

[๑] **ที่มา** ข้อมูลจากสำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๒

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๒. ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างกิจการรถไฟฟ้า โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล ในท้องที่เขตบางซื่อ เขตจตุจักร เขตห้วยขวาง เขตดินแดง เขตราชเทวี เขตวัฒนา เขตคลองเตย เขตปทุมวัน และเขตสาทร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ....

๓. ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

ข. วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม รวม ๓ ฉบับ

๑. สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน ๑ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๒. สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย มีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกัน จำนวน ๒ ฉบับ ประกอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (มาตรการทางภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ)

ค. อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ รวม ๕ ฉบับ

๑. อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา จำนวน ๑ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๒. อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญ จำนวน ๔ ฉบับ ประกอบด้วย (๑) ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (๒) ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (๓) ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และ (๔) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

ข) ญัตติ

สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิเสนอญัตติเรื่องใด ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ในสมัยประชุมปรากฏว่ามีสมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติเรื่องต่าง ๆ รวม ๕ ญัตติ ประกอบด้วย เรื่องตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาและติดตามเรื่องต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา จำนวน ๓ ญัตติ เรื่องขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๖๑ จำนวน ๑ ญัตติ และขอให้สภาตั้งกรรมาธิการเพิ่ม จำนวน ๑ ญัตติ ทั้งนี้ มีญัตติที่ตกไป จำนวน ๓ ญัตติ และค้างการพิจารณา จำนวน ๓ ญัตติ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ค) กระทู้ถาม

สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ ปรากฏว่าตลอดสมัยประชุมมีสมาชิกวุฒิสภาตั้งกระทู้ถามให้ตอบในที่ประชุมวุฒิสภา รวม ๘๔ กระทู้ ปรากฏว่ามีกระทู้ถามที่ได้ตอบแล้ว จำนวน ๓๑ กระทู้ ประกอบด้วยกระทู้ถามด่วน จำนวน ๑๐ กระทู้ และกระทู้ถามทั่วไป จำนวน ๒๑ กระทู้ ปัจจุบันมีกระทู้ถามที่ค้างตอบ จำนวน ๔๕ กระทู้ อยู่ในระหว่างการพิจารณาของประธานวุฒิสภา จำนวน ๑ กระทู้ และตกไป จำนวน ๗ กระทู้

ง) การพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

๑) การให้ความเห็นชอบเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๒) การเลือกกรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ แทนตำแหน่งที่ว่าง

๓) การเลือกกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ แทนตำแหน่งที่ว่าง

๔) การให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง แทนตำแหน่งที่ว่าง

๕) ให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จ) เรื่องอื่น ๆ

๑) ร่างข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. ....

๒) การเปลี่ยนแปลงวันและเวลาประชุมวุฒิสภา จากทุกวันศุกร์ ตั้งแต่เวลา ๐๙.๓๐ น. เป็นต้นไป **เป็นทุกวันจันทร์ ตั้งแต่เวลา ๑๐.๐๐ น. เป็นต้นไป** ทั้งนี้ ให้เริ่มในการประชุมสมัยสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือสมัยวิสามัญ หากได้มีพระราชกฤษฎีกาเปิดสมัยประชุม แล้วแต่กรณี

๓) เรื่องรับทราบ รวม ๑๖ เรื่อง

๔) รายงานที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว

๔.๑ พิจารณาแล้ว จำนวน ๕ เรื่อง

๔.๒ รอการพิจารณาในที่ประชุม จำนวน ๔ เรื่อง

๕) การตั้งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา แทนตำแหน่งที่ว่างจำนวน ๑๓ คณะ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

by Phicheth Kitisin
Advisor on Foreign Affairs

CONCLUDED WORKS OF THE SENATE AT ITS GENERAL ORDINARY SESSION OF B.E. 2552 (2009) [1]

The 2552 general ordinary session of the Senate started from 21st of January B.E. 2552 to 20th of May B.E. 2552. There are 15 sittings of the Senate lasting approximately 86 hours while 5 sittings are cancelled. The concluded works of the Senate in accordance with its powers and duties as prescribed by the Constitution are as follows:

A) Scrutinized Bills :

*** Organic Law Bill ***

The Senate agreed to amend the Organic Law Bill on Referendum, B.E. .... while the House of Representatives disagreed with the Senate amendment and the Joint Committee of both Houses has been established.

*** Bill ***

a. The Senate agreed with three House bills as follows :

1) Supplementary Appropriations Bill , B.E. 2552, B.E. ....;

2) Bill on Expropriation of Immovable Property for

[1] by Phicheth Kitisin, Advisor on Foreign Affairs
Source Bureau of Parliamentary Proceedings, Secretariat of the Senate *29 June 2009*

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

Construction of Mass Rapid Transit, Metropolitan Mass Rapid Transit Project of Chalermrachamongkol Route in the areas of Bang Sue, Chatuchak, Huai Khwang, Din Dang, Ratchathewi, Vadhana, Khlong Toey, Pathum Wan and Sathorn, B.E. ....;

3) Bill on Revising of Ministries, Sub-Ministries and Departments (No. ..), B.E .....

b. The Senate amended three House bills as follows:

- A bill which the House agreed with the Senate amendment named: "Bill on Anti-Money Laundering (No. ..), B.E. ....;
- Two bills which the House disagreed with the Senate amendment and the Joint Committees have been set up to reconsider each said bill named: "Bill on Office of the Ombudsmen, B.E. ...." and "Bill on Code of Revenue Amendment (No. ..), B.E. ...." (Taxes measures for exciting and reviving economic).

c. Bills are under the consideration of the Senate:

- A bill having been considered by the Senate Standing Committee named: "Bill on the Chakra Mâlâ Medal and the Chakrabarti Mâlâ Medal (No. ..), B.E. .... ;
- Four bills being under consideration of the Senate Ad Hoc Committee named: (i) "Bill on Municipality (No. ..), B.E. ...." (ii) "Bill on Tambon Council and Tambon Administrative Organization (No. ..), B.E. .... (iii) "Bill on Provincial Administrative Organization (No. ..), B.E. .... and (iv) "Bill on Administrative Formalities of Pattaya City (No. ..), B.E. .... .

B) Motion

Senators have the right to submit the motion on any matter in accordance with the Constitution and Rules of Procedure of the Senate. During this session, there are 5 motions having been considered: 3 for motions on the establishment of Ad Hoc Committees on studying and monitoring various matters within the powers and duties of the Senate, 1 motion for on general debate for the purpose of requesting the Council of Ministers to give statements of fact or explain important problems in connection with the administration

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

of State affairs without passing a resolution in accordance with Article 161 of the Constitution and another one motion on the appointment of additional committee members. There are also 3 motions being withdrawn and another 3 motions pending to be considered.

C) Question

Senators have the right to question any Minister in order to control the administration of State affairs on any matter within the scope of his authority. There are 84 questions requesting an answer to be made at a sitting of the Senate during the session. In the mentioned total number of questions, there are 31 questions (10 urgent questions and 21 general questions) have already been answered at the sittings. Presently, there are 45 questions pending to be answered while 1 question being under the consideration of the President of the Senate and 7 questions lapsed.

D) Selection, Appointment, Recommendation and Approval of Persons to Hold Positions in Independent Organs as Provided by the Constitution and Other Laws

1) The Senate approved the appointment of the Secretary General of the National Counter Corruption Commission.

2) The Senate selected qualified members to fill the vacant seats of the State Attorney Committee.

3) The Senate selected qualified members to fill the vacant seats of the National Telecommunications Commission.

4) The Senate approved the selection of an Election Commissioner.

5) The Senate approved the selection of the National Human Rights Commissioners.

E) Others

1) The Senate considered a draft Rules of Code of Ethics of Senators and Committee Members, B.E. .....

2) The Senate approved to change its regular sitting day from every

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

Friday starting at 09.30 a.m. to **every Monday starting at 10.00 a.m.** and shall be in effective from the Legislative Ordinary Session of B.E. 2552 or an Extraordinary Session if there is a Royal Decree, as the case may be.

3) The Senate listened due to the laws for 16 matters.

4) Reports of the Committees:

4.1 The Senate has already considered 5 reports;

4.2 There are 4 reports pending to be considered by the Senate

5) The Senate approved the nomination of senators to fill to the vacant seats in 13 Standing Committees.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ : กับกติกาที่ควรจะเป็น

ผู้เขียน ผศ.ดร. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา

ความนำ

เสรีภาพในการชุมนุม (Liberté de réunion) และสิทธิในการรวมตัวประท้วงเพื่อเรียกร้องทางการเมือง (Droit de manifester) เป็นสิทธิเสรีภาพที่พัฒนาต่อยอดจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของปัจเจกบุคคลมาสู่การแสดงความคิดเห็นแบบรวมหมู่ (collective) ถือเป็นหนึ่งในพัฒนาการสำคัญของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Liberté d'expression) ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ" เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มีความหมายว่าเสรีภาพในการชุมนุมเป็นเสรีภาพของประชาชนชาวไทยเท่านั้น ซึ่งได้แก่บุคคลทุกคนที่มีสัญชาติไทย โดยไม่แยกว่าเป็นชายหรือหญิง เป็นผู้บรรลุนิติภาวะหรือผู้เยาว์ เป็นบุคคลธรรมดาหรือคณะบุคคลหรือนิติบุคคล อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ และผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๐ ประเทศไทยได้ทำถ้อยแถลงตีความกติการะหว่างประเทศนี้ไว้ ๔ ประการ โดยไม่มีส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในการชุมนุม แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนของบุคคลที่ไม่มี

---

[๑] อาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หัวหน้าโครงการศึกษาแนวทางการสร้างสุขภาวะในการชุมนุมสาธารณะ โดยการสนับสนุนของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) พ.ศ.๒๕๕๒.

[๒] ดู ปกรณ์ นิลประพันธ์, **กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศ**, เผยแพร่ใน www.lawreform.go.th, พฤษภาคม ๒๕๕๒, หน้า ๒.

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

สัญชาติไทยในประเทศไทยควรได้รับความคุ้มครองในฐานะเป็นเสรีภาพของมนุษย์อันเป็นสิทธิเสรีภาพทั่วไปตามมาตรา ๔ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงสมควรรับรองให้บุคคลทุกคนไม่ว่ามีสัญชาติไทยหรือไม่ก็ตามมีสิทธิเสรีภาพดังกล่าว

จากสภาวการณ์ของประเทศไทยปัจจุบันซึ่งมีความซับซ้อนละเอียดอ่อน ประชาชนมีความต้องการที่หลากหลาย ขณะเดียวกันก็มีความตื่นตัวทางการเมืองสูง จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่เกิดปรากฏการณ์ที่ประชาชนรวมตัวชุมนุมกันเพื่อเรียกร้องหรือคัดค้านรัฐบาลในเรื่องทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอยู่เสมอ การชุมนุมของกลุ่มผู้ประท้วงหลายครั้งมีการเดินขบวนร่วมด้วย และมักกระทำในที่สาธารณะ เช่น ถนนสายสำคัญ ๆ ซึ่งประชาชนคนอื่นต้องใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงเกิดปัญหาการจัดความสมดุลระหว่างสิทธิของผู้ชุมนุมและเดินขบวนกับสิทธิของบุคคลที่สามในการใช้ที่สาธารณะดังกล่าว ซึ่งสิทธิของบุคคลทั้งสองฝ่ายล้วนเป็นสิทธิที่กฎหมายรับรองทั้งสิ้น นอกจากนี้ การชุมนุมประท้วงครั้งสำคัญ ๆ ในช่วงเวลา ๒ ปีที่ผ่านมา เกิดปัญหาที่ผู้ชุมนุมประท้วงก่อความไม่สงบและเป็นอันตรายต่อความมั่นคงและความเป็นระเบียบของบ้านเมืองหลายต่อหลายครั้ง ขณะเดียวกันก็มีปัญหาว่าผู้ชุมนุมได้รับอันตรายถึงชีวิตหรือบาดเจ็บสาหัสจากการเข้าร่วมชุมนุมสาธารณะเช่นกัน โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีกฎหมายที่ถูกออกแบบมาโดยเฉพาะเพื่อจัดการกับปัญหาเหล่านี้อย่างถูกต้องเหมาะสม แต่ต้องใช้กฎหมายอื่น ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าไปพลางก่อน เป็นเหตุให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินทั้งของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน และเสียหายต่อประเทศโดยรวม

ผู้เขียนมีความเห็นว่าถึงเวลาที่จะต้องตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนขึ้นโดยเร็วเพื่อแก้ไขปัญหาดังที่กล่าวมา งานเขียนชิ้นนี้มุ่งเสนอสาระสำคัญที่ควรต้องมีในกฎหมายฉบับนี้ และเพื่อให้การนำเสนอเป็นรูปธรรมจึงได้ยกร่างขึ้นในรูปพระราชบัญญัติเรียกชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ. ....” อย่างไรก็ตาม สาระสำคัญในร่างพระราชบัญญัติฯ หลายประเด็นเป็นเรื่องที่ต้องการการถกเถียงแลกเปลี่ยนในวงกว้าง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องการเวลาขบคิดให้รอบคอบยิ่งขึ้น งานชิ้นนี้จึงยังปรากฏข้อบกพร่องอยู่หลายประการ ซึ่งผู้เขียนขอน้อมรับและขออภัยล่วงหน้ามา ณ ที่นี้

หลักการในการยกร่างพระราชบัญญัติฯ

การยกร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้อยู่บนหลักการต่อไปนี้

๑. เพื่อให้เป็นกฎหมายที่ถูกออกแบบอย่างเหมาะสมเพื่อรองรับบทบัญญัติตามมาตรา ๖๓ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยเฉพาะ เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวนของประชาชนที่กระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ขณะเดียวกันก็เพื่อควบคุมดำเนินการกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนในพื้นที่สาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการส่งเสริมหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๒. เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการนำกฎหมายอื่นที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จัดการการชุมนุมและการเดินขบวนมาใช้บังคับ เช่น พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ห้ามไม่ให้ชุมนุมหรือไม่ให้ใช้พื้นที่ถนนหลวงในการชุมนุมหรือในการเดินขบวนก่อนได้รับอนุญาต พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๔๙๓ หรือประมวลกฎหมายอาญา

๓. เพื่อให้เป็นกฎหมายที่สร้างความสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพของกลุ่มผู้ชุมนุมในการใช้พื้นที่สาธารณะเป็นที่ชุมนุมหรือเดินขบวนกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั่วไปซึ่งเป็นบุคคลที่สามและวางมาตรการที่จำเป็นในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าว เพื่อให้ฝ่ายผู้ชุมนุมสามารถจัดการชุมนุมในที่สาธารณะได้โดยไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวาย จลาจล และไม่ขัดขวางการสัญจรไปมาของบุคคลที่สามจนไม่อาจใช้พื้นที่สาธารณะได้

๔. มาตรการหรือวิธีการจำกัดสิทธิเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนในพื้นที่สาธารณะต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองวัตถุประสงค์หรือคุณค่าที่รัฐธรรมนูญมุ่งรักษาเท่านั้น อันได้แก่ ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและความมั่นคงของรัฐ (การชุมนุมและเดินขบวนจึงต้องเป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ) การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ (การชุมนุมและเดินขบวนจึงต้องไม่ขัดขวางหรือครอบครองพื้นที่สาธารณะเกินสมควร) ดังนั้น มาตรการของรัฐที่ไม่ได้เป็นไปเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว หรือมาตรการที่ไม่จำเป็นหรือเกินสมควรเพื่อบรรลุเป้าหมายคือประโยชน์สาธารณะข้างต้น จึงเป็นมาตรการที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมายฉบับนี้จะต้องทำหน้าที่วางมาตรการที่จำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าว รวมทั้งจะต้องเปิดโอกาสให้องค์กรศาลเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและชอบด้วยกฎหมายของมาตรการเหล่านั้นด้วย

๕. กฎหมายฉบับนี้ควรแบ่งลักษณะการชุมนุมเป็นประเภท เพื่อให้การวางมาตรการที่ใช้กับการชุมนุมแต่ละประเภทเป็นไปโดยพอเหมาะพอควรแก่เหตุ ไม่เกินกว่าความจำเป็นที่จะต้องกระทำ เพื่อป้องกันผลกระทบต่อประชาชนวงกว้าง ในกรณีนี้จะต้องนำหลักกฎหมายปกครองที่เรียกว่า “หลักความพอสมควรแก่เหตุ” มาพิจารณาประกอบด้วย ซึ่งได้แก่ หลักสัมฤทธิ์ผล หลักสัดส่วนในความหมายอย่างแคบ และหลักความจำเป็น

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ. ....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน พ.ศ. .....”

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

"การชุมนุมสาธารณะ" หมายความว่า การชุมนุมที่มีผู้เข้าร่วมการชุมนุมตั้งแต่ ๒๐ คนขึ้นไป โดยเปิดเผยและบุคคลสามารถเข้าร่วมได้อย่างเสรีในที่สาธารณะ

"การเดินขบวน" หมายความว่า การชุมนุมสาธารณะซึ่งเคลื่อนที่ไปโดยใช้ทางสาธารณะเพื่อการนั้น ไม่ว่าเป็นระยะทางเท่าใด

"อาวุธ" หมายความรวมถึงสิ่งซึ่งไม่เป็นอาวุธโดยสภาพ แต่ซึ่งได้ใช้หรือเจตนาจะใช้ประทุษร้ายร่างกายถึงอันตรายสาหัสอย่างอาวุธ และอุปกรณ์ที่ใช้ในการป้องกันอาวุธ เช่น หน้ากากหรือแว่นตาป้องกันก๊าซน้ำตา หมวกนิรภัย หรือโล่ เป็นต้น เพื่อมิให้ป้องกันการใช้มาตรการบังคับของพนักงานเจ้าหน้าที่

"ที่สาธารณะ" หมายความว่า ที่ซึ่งเปิดหรือยินยอมให้ประชาชนเข้าไปหรือใช้เป็นทางสัญจรได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการเรียกเก็บค่าตอบแทนหรือไม่

"การบังคับทางปกครองโดยตรง" หมายความว่า

(๑) การดำเนินการกับบุคคลหรือทรัพย์สินโดยการใช้กำลังทางกายภาพ

(๒) การใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ เช่น การใช้เครื่องพันธนาการ การฉีดน้ำ การใช้เครื่องกีดขวาง หรือสุนัขตำรวจ

(๓) การใช้อาวุธ เช่น ปืน วัตถุระเบิด หรือสารที่ก่อให้เกิดความระคายเคืองหรือหมดสติ เช่น แก๊สน้ำตา หรือระเบิดควัน

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่กรณีต่อไปนี้

(๑) การประชุมของพรรคการเมือง

(๒) การชุมนุมในที่ส่วนบุคคล

(๓) การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนที่หน่วยงานของรัฐจัดขึ้น

(๔) การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนที่จัดขึ้นตามขนบธรรมเนียมประเพณี กิจกรรมทางศาสนาหรือความเชื่อ กิจกรรมเพื่อการกีฬา การศึกษาวิจัยหรือเพื่อความบันเทิง เท่าที่ไม่เป็นการขัดขวางต่อการรักษาความสงบหรือเป็นอันตรายต่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(๕) การชุมนุมในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

มาตรา ๕ บุคคลทุกคนมีเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนโดยสงบและปราศจากอาวุธ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

มาตรา ๖ ห้ามกระทำการใดๆ เพื่อขัดขวางการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนที่ชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ๗ ห้ามผู้สวมเครื่องแบบราชการหรือเครื่องแต่งกายที่มีลักษณะเช่นเดียวกับเครื่องแบบราชการเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการเรียกร้องทางการเมือง

ห้ามผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนแต่งกายโดยอำพรางตนหรือปกปิดการแสดงตน

มาตรา ๘ ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑
การชุมนุมสาธารณะ

ส่วนที่ ๑
ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน ผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนและอาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน

มาตรา ๙ บุคคลผู้มีสัญชาติไทยและบรรลุนิติภาวะอาจจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนได้ และให้ถือว่าบุคคลที่จัดให้มีการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนเป็นผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือผู้จัดการเดินขบวน แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๐ การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนต้องมีผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน แล้วแต่กรณี

ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนอาจเป็นผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๙ เป็นผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนได้

มาตรา ๑๑ ให้ผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดระยะเวลาในการยุติการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน

(๒) ดำเนินการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

(๓) ระงับหรือยุติการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนได้ตลอดเวลา

(๔) กำหนดเวลาเริ่มต้นการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนที่ถูกระงับได้

(๕) ควบคุมดูแลให้ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนปฏิบัติตามคำสั่ง

(๖) สั่งให้บุคคลใดออกจากสถานที่ชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน เมื่อมีการฝ่าฝืนกฎระเบียบการชุมนุม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

มาตรา ๑๒ ผู้นำการชุมนุมอาจจัดให้มีบุคคลผู้มีสัญชาติไทยและบรรลุนิติภาวะเป็นอาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุมเพื่อช่วยเหลือในการดำเนินการชุมนุมได้ตามความเหมาะสม และต้องแจ้งรายชื่อและจำนวนของอาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจจำกัดจำนวนของอาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุมได้ตามความเหมาะสม

มาตรา ๑๓ ห้ามผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน ผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน และอาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนพกพาอาวุธ หรือยอมให้บุคคลใดพกพาอาวุธมาร่วมการชุมนุม

ส่วนที่ ๒
การชุมนุมสาธารณะในพื้นที่ปิด

มาตรา ๑๔ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่ปิดและผู้ชุมนุม

(๑) ต้องออกจากสถานที่จัดการชุมนุมทันที ในกรณีต่อไปนี้

การชุมนุมสาธารณะที่จะมีการเดินขบวนร่วมอยู่ด้วย ในกรณีนี้ให้นำความในส่วนที่ ๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) การชุมนุมสาธารณะที่เป็นการรบกวนหรือคุกคามในระดับที่จะเป็นอันตรายต่อการปฏิบัติศาสนกิจ การจัดบริการสาธารณะในสถาบันการศึกษา สถาบันวิจัย ห้องสมุด หรือการบริการทางการแพทย์

(๓) การชุมนุมสาธารณะที่ไม่มีอาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุมอย่างเพียงพอ

มาตรา ๑๕ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามบุคคลเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะในกรณีต่อไปนี้

(๑) ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะพกพาอาวุธเข้ามาในที่ชุมนุม

(๒) ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะสวมเครื่องแบบราชการหรือเครื่องแต่งกายที่มีลักษณะเช่นเดียวกับเครื่องแบบราชการเข้ามาในที่ชุมนุม

(๓) ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะแต่งกายอำพรางตนหรือปกปิดการแสดงตนเข้ามาในที่ชุมนุม

เมื่อมีคำสั่งห้ามบุคคลเข้าร่วมการชุมนุม บุคคลที่ถูกห้ามต้องออกไปจากสถานที่จัดการชุมนุมโดยทันที

มาตรา ๑๖ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งสลายการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่ปิด ในกรณีต่อไปนี้

(๑) ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ ผู้นำการชุมนุมสาธารณะ หรืออาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะพกพาอาวุธในการชุมนุม

(๒) ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือผู้นำการชุมนุมสาธารณะดำเนินการชุมนุมในลักษณะส่งเสริมความรุนแรงหรืออาจก่อให้เกิดจลาจล หรือแสดงความคิดเห็นหรือยินยอมให้แสดง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ความคิดเห็นที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญา

(๓) อาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุมมีพฤติการณ์ที่อาจก่อความรุนแรงหรืออาจก่อให้เกิดการจลาจลหรือมีการกระทำความผิดอาญา

เมื่อมีคำสั่งสลายการชุมนุม ผู้เข้าร่วมการชุมนุมต้องออกไปจากสถานที่จัดการชุมนุมโดยทันที

ส่วนที่ ๓
การชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดและการเดินขบวน

มาตรา ๑๗ ในกรณีที่การชุมนุมสาธารณะกระทำในพื้นที่เปิด ผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนต้องแจ้งการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นลายลักษณ์อักษรล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสี่สิบแปดชั่วโมง

หนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(๑) วัตถุประสงค์ วันและเวลาเริ่มและสิ้นสุดการชุมนุมหรือการเดินขบวน (อาจจะระบุจำนวนเป็นชั่วโมงก็ได้ หากต้องการ)

(๒) สถานที่จัดการชุมนุม

(๓) เส้นทางการเดินขบวนและสถานที่ที่จะหยุดพัก (ถ้ามี)

(๔) จำนวนผู้เข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวนโดยประมาณ

(๕) ชื่อ สถานที่อยู่ และอาชีพของผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวน

(๖) ชื่อ สถานที่อยู่ และอาชีพของผู้นำการชุมนุมหรือเดินขบวน

(๗) ชื่อ สถานที่ อาชีพ หัวข้อการปราศรัย รายชื่อผู้ปราศรัย

(๘) ขั้นตอนการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน (ถ้ามี)

ในกรณีที่การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนกระทำในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตั้งแต่สองคนขึ้นไป ให้ยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นที่ทำให้ผู้นำการชุมนุมไม่อาจแจ้งการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนได้ตามมาตรานี้ เมื่อเหตุจำเป็นดังกล่าวผ่านพ้นไปแล้ว ให้ผู้นำการชุมนุมแจ้งการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจโดยทันที

มาตรา ๑๘ ห้ามมิให้บุคคลใดจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนในอาณาบริเวณสองร้อยเมตรจากเขตพื้นที่หวงห้ามดังต่อไปนี้

(๑) สถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์ พระราชินี องค์รัชทายาท และสถานที่พักอาศัยของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(๒) อาคารรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และที่ทำการศาล

(๓) สถานเอกอัครราชทูต และสถานที่พักอาศัยของทูตของรัฐต่างประเทศซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๔) สนามบิน สถานีรถไฟ สถานีขนส่ง หรือท่าเรือ

มาตรา ๑๙ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน หรืออาจมีคำสั่งกำหนดเงื่อนไขประกอบการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อเป็นเวลายามวิกาล

(๒) เมื่อเป็นวันสำคัญทางศาสนา และวันสำคัญทางประเพณีวัฒนธรรมของชาติ

(๓) เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงจากสถานการณ์ในขณะที่พิจารณาว่าการชุมนุมอาจเป็นอันตรายโดยตรงต่อสวัสดิภาพของประชาชน หรือต่อความสงบเรียบร้อยหรือความเป็นระเบียบของบ้านเมือง

มาตรา ๒๐ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามบุคคลเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนได้ และให้นำความในมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๑ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งสลายการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิดหรือการเดินขบวน ในกรณีต่อไปนี้

(๑) เมื่อผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนไม่ได้แจ้งการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๗ โดยไม่มีเหตุจำเป็นอันสมควร

(๒) เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงจากสถานการณ์ในขณะที่พิจารณาว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนอาจเป็นอันตรายโดยตรงต่อสวัสดิภาพของประชาชน หรือต่อความสงบเรียบร้อยหรือความเป็นระเบียบของบ้านเมือง เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดอันตรายดังกล่าว

(๓) เมื่อผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนไม่ห้ามบุคคลที่พกพาอาวุธหรือวัตถุอันตรายเข้าร่วมในการชุมนุมโดยทันที หรือไม่ใส่ใจห้ามบุคคลดังกล่าวเข้าร่วมในการชุมนุม

(๔) เมื่อเป็นการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนที่เป็นความผิดตามกฎหมายอาญา หรือเมื่อการชุมนุมอาจเป็นการส่งเสริมหรือยั่วยุให้กระทำความผิดอาญา และผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนไม่ดำเนินการเพื่อยุติการกระทำดังกล่าวทันที

(๕) เมื่อผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขประกอบคำสั่งตามมาตรา ๑๙

ให้สลายการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนที่ต้องห้ามตามกฎหมาย

เมื่อมีคำสั่งสลายการชุมนุมสาธารณะ ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะต้องออกไปจากสถานที่จัดการชุมนุมสาธารณะโดยทันที

หมวด ๓
การสลายการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน

มาตรา ๒๒ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองดังต่อไปนี้เพื่อใช้ในการสลายการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๑) การสั่งให้ผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนยุติการทำหน้าที่และมอบหมายให้บุคคลอื่นทำหน้าที่ยุติการชุมนุมหรือการเดินขบวนแทน

(๒) การปรับบังคับการหรือการกักขังแทนการปรับ

(๓) การบังคับทางปกครองโดยตรง

ในกรณีที่มีมาตรการบังคับทางปกครองหลายมาตรการที่มีประสิทธิภาพเท่ากัน พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องเลือกมาตรการบังคับทางปกครองที่กระทบกระเทือนต่อผู้ที่จะอยู่ภายใต้การบังคับทางปกครองและประโยชน์ส่วนรวมน้อยที่สุด

พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องไม่ดำเนินการบังคับทางปกครองโดยตรง หากการกระทำดังกล่าวละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการบังคับทางปกครอง หรือเป็นการกระทำความผิดในทางอาญา หรือขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างชัดแจ้ง

มาตรา ๒๓ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีคำสั่งเตือนเกี่ยวกับการสลายการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนโดยทำเป็นหนังสือและแจ้งต่อผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน ยกเว้นการบังคับทางปกครองในกรณีจำเป็นเร่งด่วน

คำสั่งเตือนอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(๑) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ในการสลายการชุมนุมเพียงมาตรการเดียว

(๒) ระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำสั่งเตือน

(๓) จำนวนค่าปรับบังคับการหรือค่าใช้จ่ายโดยประมาณกรณีการเข้ากระทำการแทน (ถ้ามี)

(๔) ชื่อและตำแหน่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งเตือน

(๕) วันเดือนปีที่ออกคำสั่งเตือน

(๖) การแจ้งสิทธิอุทธรณ์คำสั่งเตือน

มาตรา ๒๔ หากผู้รับคำสั่งเตือนไม่ปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง (๒) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งยืนยันมาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๒๓ อีกครั้งหนึ่งเพื่อกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติตามมาตรการบังคับทางปกครอง

หากผู้รับหนังสือแจ้งยืนยันมาตรการบังคับทางปกครองไม่ปฏิบัติตามหนังสือแจ้งยืนยันดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองตามที่ได้แจ้งยืนยันนั้น

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เลือกใช้การบังคับทางปกครองโดยตรงโดยการใช้อาวุธหรือการใช้กำลังทางกายภาพเพื่อสลายการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องกระทำเท่าที่จำเป็น อย่างได้สัดส่วนและพอสมควรแก่เหตุ

มาตรา ๒๖ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่อาจใช้อาวุธเพื่อสลายการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจใช้อาวุธตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้นกำหนดไว้ด้วย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การใช้อาวุธเพื่อสลายการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนต้องกระทำในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อระงับหรือป้องกันการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายอาญา

(๒) เพื่อหยุดบุคคลที่หลบหนีการจับกุมซึ่งกระทำความผิดซึ่งหน้าหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้กระทำความผิด

มาตรา ๒๗ ห้ามใช้อาวุธสลายการชุมนุมต่อบุคคลที่ดูจากสภาพลักษณะภายนอกอาจเป็นผู้เยาว์ ผู้ทุพพลภาพหรือพิการ ภิกษุ หรือนักบวช หรือในกรณีที่มีความเสี่ยงว่าบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องอาจได้รับอันตรายจากการใช้อาวุธดังกล่าวด้วย ยกเว้นกรณีที่การใช้อาวุธเป็นมาตรการที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

มาตรา ๒๘ ก่อนการใช้อาวุธสลายการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องทำการเตือนโดยการยิงปืนขู่และต้องมีการเตือนซ้ำก่อนที่จะมีการใช้อาวุธต่อกลุ่มบุคคล รวมถึงให้ทำการเตือนก่อนการใช้เครื่องฉีดน้ำต่อกลุ่มคนด้วย

มาตรา ๒๙ ในกรณีที่มีผู้ได้รับบาดเจ็บจากการสลายการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีการเคลื่อนย้ายผู้ได้รับบาดเจ็บออกจากสถานที่ที่มีการสลายการชุมนุมหรือการเดินขบวน

หมวด ๓
พนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา ๓๐ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ในระหว่างการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน ดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปในบริเวณที่มีการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนเพื่อเฝ้าระวัง ตรวจตรา ควบคุมหรือตรวจสอบ

(๒) บันทึกภาพหรือบันทึกเสียงการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน

(๓) จัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการจัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนตามความเหมาะสม เช่น จัดให้มีรถสุขาเคลื่อนที่ หรือรถขนขยะ เครื่องกั้นหรือเครื่องกีดขวางเพื่อป้องกันบุคคลเข้าไปก่อความไม่สงบในการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน

มาตรา ๓๑ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวในขณะปฏิบัติหน้าที่

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

หมวด ๔
การอุทธรณ์

มาตรา ๓๒ การอุทธรณ์คำสั่งห้ามหรือคำสั่งสลายการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่ปิด คำสั่งห้ามหรือคำสั่งสลายการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิด คำสั่งสลายการเดินขบวน หรือคำสั่งเตือนเกี่ยวกับการสลายการชุมนุมให้กระทำได้โดยยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

หมวด ๕
บทกำหนดโทษ

มาตรา ๓๓ กำหนดโทษผู้ที่ขัดขวางการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนที่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๖

มาตรา ๓๔ กำหนดโทษผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่สวมเครื่องแบบราชการเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนตามมาตรา ๗

มาตรา ๓๕ กำหนดโทษผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน และผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนที่ไม่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๙

มาตรา ๓๖ กำหนดโทษผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒

มาตรา ๓๗ กำหนดโทษผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน ผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน และอาสาสมัครจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนที่พกพาอาวุธมาร่วมการชุมนุมตามมาตรา ๑๓

มาตรา ๓๘ กำหนดโทษผู้จัดการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวน ผู้นำการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนที่ฝ่าฝืนคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนตามมาตรา ๑๙

มาตรา ๓๙ กำหนดโทษผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่ฝ่าฝืนคำสั่งห้ามเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนตามมาตรา ๑๕ หรือมาตรา ๒๐

มาตรา ๔๐ กำหนดโทษผู้เข้าร่วมการชุมนุมที่ฝ่าฝืนคำสั่งสลายการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนตามมาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๒๑

มาตรา ๔๑ กำหนดโทษผู้ที่ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓๐

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บทสรุป

พัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยได้ดำเนินมาจนถึงเวลาอันสมควรที่พลเมืองไทยจำต้องทำความเข้าใจและปฏิบัติตามหลักการประการหนึ่งที่สำคัญ คือ **“บุคคลสามารถใช้สิทธิเสรีภาพของตนซึ่งได้มีการเคารพและรับรองตามกฎหมายได้ ตราบที่มิได้เป็นการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น”** อย่างไรก็ดี แม้ว่า **“การชุมนุมสาธารณะ”** จะเป็นสิทธิที่ได้รับการเคารพและรับรองตามหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม ตลอดจนได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ตาม แต่บ่อยครั้งที่ “การชุมนุมสาธารณะ” มักก่อให้เกิดภาวะที่มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นที่ไม่ได้เข้าร่วมชุมนุมอยู่เสมอ ดังนั้น จึงถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะขึ้น ทั้งนี้ มิได้มุ่งที่จะจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน หากเป็นการจัดระบบให้พลเมืองทุกคนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพในทุกด้านได้อย่างเท่าเทียมควบคู่กันได้โดยปกติสุข

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นางสาวเพลินตา ตันรังสรรค์
นิติกร สำนักกฎหมาย

เสรีภาพในการชุมนุม : ประเทศไทยจะได้อะไรจาก พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ[๑]

“เสรีภาพในการชุมนุม” เป็นเสรีภาพประการหนึ่งในหลาย ๆ ประการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติ โดยได้ให้การรับรองไว้ในมาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า **“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ”** นอกจากนี้ ยังได้ให้การรับรองไว้ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR) ข้อ ๒๑ ที่บัญญัติว่า “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น” ซึ่งประเทศไทยได้เป็นหนึ่งในภาคีของกติกาดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมานั้น จะพบว่าการใช้เสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนชาวไทยนั้นยังมีปัญหาความสับสนหรือยังมีความรู้ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนของหลักการที่ถูกต้องอยู่หลายประการด้วยกัน เช่น ปัญหาขอบเขตในการใช้เสรีภาพ ปัญหาการละเมิดสิทธิเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิมนุษยชนของผู้อื่น ตลอดจนปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ ฯลฯ เป็นต้น จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นที่มาของแนวความคิดในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเพื่อควบคุมการชุมนุมสาธารณะให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ ได้มีการเริ่มขึ้นครั้งแรกในสมัยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๐) จนถึงสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๐ – ปัจจุบัน) โดยขณะนี้นั้นร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. .... อยู่ในระหว่างขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

[๑]จัดโดย นักศึกษาวิชาสิทธิมนุษยชน ภาคฤดูร้อน ปีการศึกษา ๒๕๕๑ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันเสาร์ที่ ๑๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ เวลา ๑๓.๐๐ – ๑๖.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุม บุญชู โรจนเสถียร ชั้น ๓ ตึกเอนกประสงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ทางคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จึงได้จัดให้มีการเสวนาทางวิชาการ **เรื่อง "เสรีภาพในการชุมนุม : ประเทศไทยจะได้อะไรจาก พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ"** ขึ้น เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ที่ผ่านมา ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมกันแสดงออกซึ่งแนวความคิดในเชิงหลักการ สะท้อนปัญหา และแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม ในบริบทของสิทธิขั้นพื้นฐาน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิมนุษยชน ตลอดจนความจำเป็น และประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ที่ประเทศไทยจะพึงได้รับจากการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. .... ดังกล่าว

โดยการเสวนาทางวิชาการในครั้งนี้ ผู้เข้าร่วมการเสวนาได้มีการอภิปรายและแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง สรุปได้ดังนี้

อาจารย์ธีระ สุธีวรางกูร อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้กล่าวถึงภาพรวมของเสรีภาพในการชุมนุมที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐[๒] ว่า เสรีภาพในการชุมนุมตามที่ได้รับการรับรองดังกล่าวนั้นมิใช่เสรีภาพที่สมบูรณ์ ดังนั้นจึงอาจมีข้อจำกัดหรืออาจมีข้อห้ามในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งได้ด้วย กล่าวคือ เสรีภาพในการชุมนุมต้องใช้โดยสงบปราศจากอาวุธ ไม่มีลักษณะเป็นการรบกวนสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ ตลอดจนไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย

อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจะพบเห็นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมที่เกินขอบเขตกว่าที่รัฐธรรมนูญรับรองหรือบัญญัติไว้ค่อนข้างมาก เช่น การปิดทำเนียบรัฐบาล การปิดสนามบิน การชุมนุมที่ยืดเยื้อเป็นระยะเวลานานกว่า ๑๐๐ วัน รวมทั้งการรบกวนการประชุมสุดยอดอาเซียน เป็นต้น ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการพิจารณาทบทวนว่า เสรีภาพในการชุมนุมที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้น ควรจะมีการกำหนดมาตรการในการใช้เสรีภาพดังกล่าวหรือไม่ หากควรมีการกำหนดแล้วควรมีหลักเกณฑ์หรือวิธีการอย่างไร เพื่อให้ได้ข้อตกลงและเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย ตลอดจนให้การใช้

---

[๒] **มาตรา ๖๓** บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เสรีภาพในการชุมนุมมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งในที่สุดจะไม่เป็นเครื่องมือที่นำพาประเทศไปสู่ความหายนะ

พลตำรวจเอก วันชัย ศรีนวลนัด ที่ปรึกษา (สบ. ๑๐) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้ได้รับการสรรหาเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมของสังคมไทยในปัจจุบันว่า เสรีภาพในการชุมนุมเป็นสิ่งที่คู่กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง หากสังคมใดขาดเสรีภาพในการชุมนุม ย่อมถือไม่ได้ว่าสังคมนั้นปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย เสรีภาพในการชุมนุมยังเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติหลักการไว้ในมาตรา ๔ โดยบัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

สำหรับเสรีภาพในการชุมนุมนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติโดยการรับรองเสรีภาพดังกล่าวไว้ในมาตรา ๖๓ ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” โดยคำว่า **“สงบ”** หมายถึง ไม่วุ่นวาย เรียบร้อย สงบเสงี่ยม ส่วนคำว่า **“ปราศจากอาวุธ”** หมายถึง ไม่มีอาวุธทั้งหลายทั้งปวง ซึ่งองค์ประกอบทั้ง ๒ อย่างนี้จะต้องประกอบเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยจะขาดองค์ประกอบอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้ สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันคือ **สังคมไทยมีการตีความตัวบทกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงคุณธรรมในทางกฎหมายของมาตรานั้น ๆ เพื่อให้กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้รับประโยชน์จากการตีความดังกล่าว** ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์การชุมนุมที่พัทยา ซึ่งมีการรบกวนการประชุมสุดยอดอาเซียนว่าเป็นการชุมนุมที่ “ไม่สงบ” และ “มีอาวุธ” ซึ่งหากวันนี้เป็นต้นไปสังคมเราไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะแล้วสังคมจะเป็นเช่นไร และหากต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะแล้วกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีหลักการอย่างไรจึงจะมีความเหมาะสมกับสภาพของสังคมไทยมากที่สุด

รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ตอบข้อซักถามเกี่ยวกับประเทศต่าง ๆ ที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะว่า ในต่างประเทศมีการแบ่งระหว่างการชุมนุมในที่สาธารณะกับการเดินขบวนประท้วง และแยกเกี่ยวกับการประชุมอีกด้วย ในขณะที่ประเทศไทยนั้น ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมทั้ง ๓ กรณีดังกล่าว สำหรับประเทศที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะ ได้แก่ ฝรั่งเศส เยอรมัน รัสเซีย สวีเดน เนเธอร์แลนด์ และอังกฤษ โดยอาจไม่ใช้ชื่อว่ากฎหมาย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะโดยตรง แต่อาจใช้ชื่อว่า กฎหมายตำรวจ (Police Act) หรือบางครั้งอาจปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา แต่ที่น่าสนใจคือ แม้แต่ประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น มอลโดวา และอาเซอร์ไบจัน รวมทั้งกัมพูชาซึ่งเป็นประเทศเพื่อนบ้านของไทยเราก็มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะแล้ว

ประเทศไทยเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) โดยในข้อ ๒๑[๓] ได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมไว้คล้ายคลึงกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๓ ดังนั้นจึงเห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยจะต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะ โดยเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวอาจพิจารณานำหลักการดี ๆ ของกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้ให้มีความเหมาะสมกับสภาพของสังคมไทย

สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะของต่างประเทศนั้นจะมีลักษณะการใช้บังคับที่ค่อนข้างเคร่งครัด กล่าวคือ มีการใช้ระบบอนุญาต ระบบการแจ้งล่วงหน้า มีมาตรการควบคุมการชุมนุมทั้งก่อนและระหว่างการชุมนุม โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งในระหว่างการชุมนุมได้ หากเห็นว่าการชุมนุมนั้นอาจนำไปสู่ความขัดแย้ง วุ่นวาย หรือไม่สงบเรียบร้อย รวมทั้งมีอำนาจในการสั่งให้ยุติการชุมนุมได้ด้วย นอกจากนี้ ยังมีมาตรการเกี่ยวกับกาลเทศะ เช่น ในบางประเทศมีการกำหนดให้บุคคลจะใช้เสรีภาพในการชุมนุมในที่สาธารณะได้ต้องเป็นภายหลังช่วงเวลาเร่งด่วน เช่น ภายหลัง ๐๗.๐๐-๐๙.๐๐ นาฬิกา เป็นต้นไป บางประเทศก็กำหนดให้ชุมนุมได้ถึงเวลา ๒๑.๐๐-๒๓.๐๐ นาฬิกา เท่านั้น **ไม่มีประเทศใดที่ปล่อยให้มีการชุมนุมตลอดเวลาทั้งวัน** สำหรับเรื่องสถานที่นั้น ประเทศรัสเซียจะเข้มงวดเป็นอย่างมาก โดยมีการกำหนดให้การชุมนุมต้องห่างจากที่พัก เช่น ที่พักของประธานาธิบดี ศาล หรืออาคารต่าง ๆ ที่สำคัญ และในประเทศเนเธอร์แลนด์ซึ่งเป็นที่ตั้งของศาลโลก ก็กำหนดให้มีการชุมนุมในที่สาธารณะได้แต่ต้องไม่เป็นการขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ หากฝ่าฝืนเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการสลายการชุมนุมได้ เป็นต้น

[๓] **ข้อ ๒๑** สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นอกจากนี้ เกี่ยวกับเรื่อง **“ความสงบ”** นั้น **สังคมไทยอาจถึงเวลาแล้วที่จะต้องมีการทำความเข้าใจระหว่างเรื่อง “ความสงบ” กับเรื่อง “การที่ไม่ใช้ความรุนแรง” เสียใหม่** ในต่างประเทศนั้นการใช้ความสงบไม่ได้เป็นเพียงแค่การเดินไปอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยเท่านั้น แต่ความสงบมีความหมายมากกว่านั้น ตัวอย่างเช่น ประเทศอังกฤษในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ มีขบวนการต่อต้านชาวยิว มีการอภิปรายและชุมนุมในพื้นที่สาธารณะ ซึ่งเป็นไปอย่างสงบเรียบร้อยและไม่มีอาวุธ แต่แกนนำหรือผู้ปราศรัยมีการยกมือใช้สัญลักษณ์ที่มีลักษณะเป็นการกระตุ้นให้เกิดความรุนแรง ซึ่งศาลตัดสินว่าเป็นการชุมนุมที่ไม่สงบ

ดังนั้น ความสงบไม่เพียงแต่พิจารณาทางด้านกายภาพเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาคำพูด สัญลักษณ์ และท่าทางประกอบด้วย โดยในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ข้อ ๒๐[๔] มีหลักการว่าการสนับสนุนให้เกิดความเกลียดชังในชาติเผ่าพันธุ์เป็นสิ่งที่ต้องห้าม เพราะฉะนั้น หากการชุมนุมมีแนวโน้มที่อาจนำไปสู่ความวุ่นวาย เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีอำนาจในการเตือนหรือสั่งให้ยุติก็ได้

จากนั้น **อาจารย์ธีระ สุธีวรางกูร** ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะว่า ควรเป็นกฎหมายที่จัดความสมดุลระหว่างการใช้เสรีภาพในการชุมนุมกับการใช้สิทธิเสรีภาพของผู้อื่น โดยประเด็นปัญหาที่สำคัญในขณะนี้คือ **“ระบบการขออนุญาตในการชุมนุม”** ซึ่งเป็นที่กังวลว่า หากใช้ระบบนี้แล้วมีแนวโน้มที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจในการอนุญาตอาจใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมหรือมีความลำเอียงอันก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมแต่ละกลุ่มได้ รวมทั้งส่งผลต่อมุมมองในเชิงผลประโยชน์อีกด้วย เนื่องจาก ระบบการขออนุญาตต้องระบุชื่อผู้ขออนุญาต ซึ่งหากเกิดความเสียหายขึ้นในการชุมนุม ผู้ขออนุญาตย่อมต้องถือว่าเป็นผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการชุมนุมดังกล่าว นอกจากนี้ ระบบการขออนุญาต กลุ่มผู้ชุมนุมจะต้องแจ้งเส้นทางและสถานที่ที่จะใช้ในการชุมนุมด้วย ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่มีเวลาในการแจ้งให้บุคคลทั่วไปทราบว่าควรจะหลีกเลี่ยงเส้นทางใดในการสัญจร อันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ในการจัดระเบียบการชุมนุมได้ ยิ่งไปกว่านั้น ระบบการขออนุญาตยังทำให้ทราบเวลาของการชุมนุมอีกด้วย

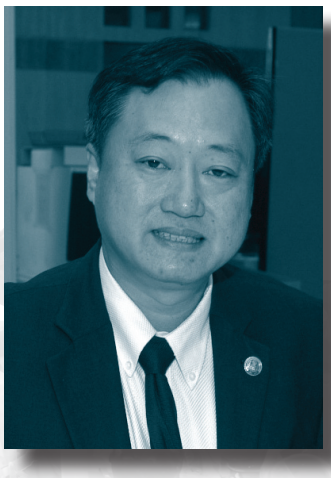
เสรีภาพในการชุมนุมที่มีอยู่ในสังคมไทยในขณะนี้ ไม่ได้เป็นเครื่องมือที่ใช้ในสภาวะที่การเมืองเป็นปกติ แต่ถูกใช้เพื่อกดดันให้รัฐบาลชุดใดชุดหนึ่งต้องลาออก ซึ่งสาเหตุที่ทำให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมเปลี่ยนไปในลักษณะเช่นนี้เพราะว่า การเมืองในปัจจุบันเป็นการต่อสู้

---

[๔] ข้อ ๒๐
(๑) การโฆษณาชวนเชื่อใด ๆ เพื่อการสงคราม เป็นสิ่งต้องห้ามตามกฎหมาย
(๒) การสนับสนุนให้เกิดความเกลียดชังในชาติ เผ่าพันธุ์ หรือศาสนา ซึ่งยั่วยุให้เกิดการเลือกปฏิบัติ การเป็นปฏิปักษ์ หรือการใช้ความรุนแรง เป็นสิ่งต้องห้ามตามกฎหมาย.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่มีความรุนแรงและอยู่บนพื้นฐานของการแพ้ชนะ ไม่มีการเสมอหรือประนีประนอมกันแต่ประการใด ทำให้เสรีภาพในการชุมนุมกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองประการหนึ่งที่ถูกนำมาใช้และได้นำไปสู่ความเสียหายโดยรวมของประเทศอย่างคาดไม่ถึง อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมจะมีผลใช้บังคับแล้ว แต่หากผู้ชุมนุมยังคงละเมิดกฎหมายอยู่ การใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมย่อมไม่อาจที่จะจัดระเบียบการชุมนุมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยขึ้นได้แต่ประการใด



นายสมชาย แสวงการ สมาชิกวุฒิสภาสรรหาภาควิชาชีพ ได้กล่าวถึงสาเหตุที่ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะไม่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ผ่านมาว่า เนื่องจากในปีที่ผ่าน ๆ มาได้มีการชุมนุมของประชาชนที่คัดค้านการบริหารงานของรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร และร่างกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมก็มีลักษณะเพื่อทำให้การใช้เสรีภาพในการชุมนุมเป็นเรื่องที่สงบเรียบร้อย และราบคาบ โดยมิได้มีวัตถุประสงค์เป็นการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่ประการใด เช่น คณะกรรมการตามมาตรา ๘[๕] ในเขตกรุงเทพมหานครกำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลเป็นประธานกรรมการและประกอบด้วยตำแหน่งอื่น ๆ ซึ่งเป็นผู้แทนจากหน่วยงานความมั่นคงทั้งสิ้น ทำให้การขออนุญาตการชุมนุมเป็นไปได้ยาก และร่างกฎหมายฉบับนี้ยังมี ๒ มาตรฐาน กล่าวคือ มาตรา ๖ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๕[๖] มิให้ใช้บังคับแก่การชุมนุมที่ทางราชการเป็นผู้จัดให้ ซึ่งทำให้เกิดข้อสงสัยว่าการชุมนุมที่สนับสนุนรัฐบาลสามารถจัดได้ใช่หรือไม่ แต่การชุมนุมโดยประชาชน

---

[๕]**มาตรา ๘** ให้มีคณะกรรมการพิจารณาคำขออนุญาตชุมนุมในที่สาธารณะทุกจังหวัด ดังต่อไปนี้

(๑) คณะกรรมการพิจารณาคำขออนุญาตชุมนุมในที่สาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลเป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้แทนศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย ผู้แทนกองบัญชาการตำรวจสันติบาล ผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจนครบาล ที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบสถานที่ชุมนุม ผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจปฏิบัติการพิเศษ ผู้แทนกรุงเทพมหานครเป็นกรรมการ และผู้บังคับการกองบังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจนครบาลเป็นกรรมการและเลขานุการ

(๒) คณะกรรมการพิจารณาคำขออนุญาตชุมนุมในที่สาธารณะในจังหวัดอื่น ๆ ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดเป็นรองประธานกรรมการ นายกองค์การบริการส่วนจังหวัด อัยการจังหวัด นายอำเภอที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบสถานที่ชุมนุมเป็นกรรมการ และปลัดจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ.

[๖]**มาตรา ๕** ห้ามมิให้ดำเนินการชุมนุมในที่สาธารณะที่มีลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังต่อไปนี้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการตามมาตรา ๘

(๑) มีการใช้ช่องทางเดินรถหรือพื้นผิวการจราจร

(๒) มีการตั้งเวทีปราศรัยในลักษณะกีดขวางการจราจรหรือทางสัญจรของประชาชน

(๓) มีการใช้เครื่องขยายเสียง เครื่องฉายภาพนิ่ง ภาพเคลื่อนไหว หรือเครื่องมือใด ๆ เพื่อถ่ายทอดการชุมนุม

(๔) มีการใช้ยานพาหนะ

(๕) มีการเคลื่อนย้ายสถานที่ชุมนุม

มาตรา ๖ ภายใต้บังคับตามมาตรา ๕ มิให้ใช้บังคับแก่

(๑) การชุมนุมที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติให้กระทำได้

(๒) การชุมนุมที่ทางราชการเป็นผู้จัด.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จัดไม่ได้ใช่หรือไม่ นอกจากนี้ คณะกรรมการในระดับจังหวัด ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการและอัยการ เป็นองค์ประกอบ ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัดยังขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองในด้านสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงเห็นควรให้มีประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนอยู่ในคณะกรรมการพิจารณาคำขออนุญาตชุมนุมด้วย ตลอดจนการชุมนุมในต่างจังหวัดของชาวบ้านที่แสดงความเดือดร้อนและต้องการมาชุมนุมที่กรุงเทพมหานครก็เกิดปัญหาว่า เมื่อผ่านจังหวัดหนึ่งก็ต้องขออนุญาตจังหวัดนั้น ๆ ด้วย ซึ่งกว่าจะมาถึงย่อมต้องใช้เวลาที่ยาวนาน

สำหรับความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะนั้น มีความคิดเห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมในที่สาธารณะควรมีลักษณะเป็นการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม ในขณะเดียวกัน หากภาคการเมืองหรือนักการเมืองได้ใช้ประชาชนเพื่อเป็นตัวแทนหรือเป็นเครื่องมือในการช่วงชิงผลประโยชน์ส่วนตนหรือทางการเมืองแล้วควรต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายบริหารหรือภาคการเมืองด้วยเช่นกัน ประเด็นต่อมา หากไม่มีการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ผลที่ตามมาคือ ปัญหาการปะทะกันระหว่างกลุ่มผู้ชุมนุมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ใช้อำนาจในการสลายการชุมนุม โดยจากเหตุการณ์การชุมนุมที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ใช้หลักในการสลายการชุมนุมที่ขัดกับหลักสากล กล่าวคือ เริ่มต้นสลายการชุมนุมด้วยวิธีการที่รุนแรง เช่น ใช้แก๊สน้ำตา ระเบิด หรือกระสุนยางยิงเข้าใส่ผู้ชุมนุมเพื่อให้เกิดการบาดเจ็บและสร้างความหวาดกลัวในการที่จะทำการชุมนุมต่อไป โดยไม่ได้ดำเนินการสลายการชุมนุมโดยใช้วิธีการจากเบาไปหาหนัก และในบางกรณีก็มิได้มีการเจรจากับกลุ่มผู้ชุมนุมก่อนแต่อย่างใด

ในช่วงสุดท้ายของการเสวนา **นายไพโรจน์ พลเพชร ประธานคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน** ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการชุมนุมว่า จากรายงานของกระทรวงมหาดไทย มีสถิติจำนวนการชุมนุมในสมัยรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เฉลี่ยปีละ ๒,๒๐๐ ครั้ง และเมื่อย้อนไปในสมัยรัฐบาล พลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ มีจำนวนเฉลี่ย ๑๕๐ ครั้งต่อปี รัฐบาลนายชวน หลีกภัย จำนวน ๗๕๐ ครั้งต่อปี และรัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ จำนวน ๑,๒๐๐ ครั้งต่อปี โดยมีจำนวนการชุมนุมของผู้ใช้แรงงานตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงเดือนเมษายน ๒๕๕๒ เฉลี่ยปีละ ๘๐ ครั้ง จากข้อมูลและสถิติดังกล่าวพบว่า การใช้เสรีภาพในการชุมนุมเป็นจำนวนมากมายหลายพันครั้งดังกล่าวนั้น ไม่ได้มีความรุนแรง แต่เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งเห็นว่าไม่ควรนำเหตุการณ์ที่ผ่านมาพิจารณาเหมารวมว่าเป็นการชุมนุมของประชาชนทั้งประเทศ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การชุมนุมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยอาจแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ

การชุมนุมเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เช่น เหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖, ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ และพฤษภาคม ๒๕๓๕ รวมทั้งการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย หรือกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยขับไล่เผด็จการ (นปช.) เป็นต้น ซึ่งการเรียกร้องทางการเมืองในลักษณะเช่นนี้อาจนำไปสู่ความรุนแรงได้ แต่อย่างไรก็ตาม ความรุนแรงนี้อาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญได้เช่นกัน

การชุมนุมลักษณะต่อมา คือ การชุมนุมเพื่อเรียกร้องให้รัฐแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนอันเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับปัญหาหนี้สินของเกษตรกร ปัญหาที่ดินทำกิน และปัญหาราคาพืชผลทางการเกษตรมีราคาตกต่ำ เป็นต้น ซึ่งหากนโยบายของภาครัฐไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ เสรีภาพในการชุมนุมจึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนดังกล่าว

สำหรับวิธีการในการจัดการกับการชุมนุมทั้ง ๒ ลักษณะนั้น ลักษณะแรก รัฐไม่สามารถจัดการได้ แต่การชุมนุมในลักษณะที่ ๒ รัฐสามารถแก้ไขปัญหาได้ ทั้งนี้ เพราะอำนาจในการต่อรองระหว่างรัฐกับประชาชนมีความแตกต่างกัน รวมทั้งจำนวนกลุ่มผู้ชุมนุมและระยะเวลาในการชุมนุมก็มีความแตกต่างกันด้วย โดยกฎเกณฑ์ในการจัดการมี ๒ รูปแบบ คือ การปราบปรามอย่างรุนแรง และการจัดการแบบเย็นชา ซึ่งที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่รัฐจะจัดการด้วยวิธีการที่รุนแรงเพื่อสลายหรือยุติการชุมนุม แต่ปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ดังจะเห็นได้จากการปฏิบัติงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ต่อประชาชนในพื้นที่ที่จะชุมนุม เช่น การจัดบริการรถสุขาเคลื่อนที่ การแจ้งพื้นที่และเส้นทางสัญจรในการหลีกเลี่ยงพื้นที่ชุมนุม เป็นต้น เหล่านี้ได้ชี้ให้เห็นว่าประชาชนเป็นผู้ควบคุมการชุมนุม ทั้งนี้ เพราะหากเป็นการชุมนุมที่ไปละเมิดต่อชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลอื่นแล้ว สังคมย่อมไม่ยอมรับหรือไม่อนุญาตให้ชุมนุม และหากการชุมนุมไม่มีความชอบธรรม รัฐก็พร้อมที่จะจัดการได้ทันที แสดงว่าสังคมเป็นผู้ตรวจสอบมิใช่ภาครัฐหรือกฎหมายแต่ประการใด

อย่างไรก็ตาม หากจะออกกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักเสรีภาพในการชุมนุม ซึ่งประกอบด้วย ๓ หลักการ คือ

ประการแรก เสรีภาพในการชุมนุมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย ซึ่งถือเป็นการประกันฝ่ายเสียงข้างน้อย

ประการที่สอง เสรีภาพในการชุมนุมนำมาซึ่งการปกป้องและบรรลุสิทธิเสรีภาพของประชาชน และ

ประการสุดท้าย เสรีภาพในการชุมนุมสามารถสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้

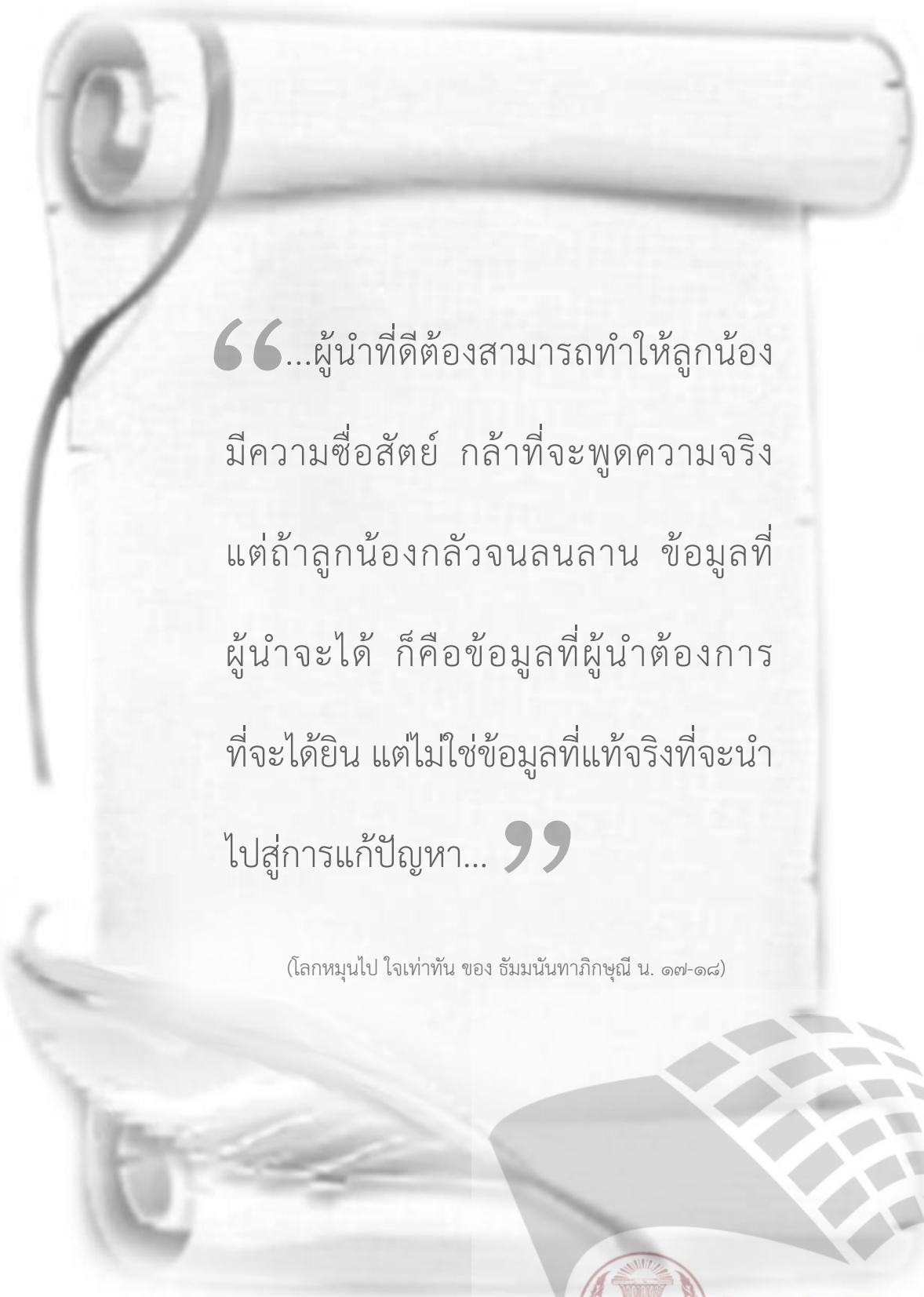
LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สรุป จากการเสวนาในครั้งนี้พบว่า มีความคิดเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นในการมีกฎหมายการชุมนุมสาธารณะที่แตกต่างกันออกไป โดยมีทั้งฝ่ายที่เห็นว่าควรจะต้องมีกฎหมาย มิฉะนั้นจะทำให้สถานการณ์การชุมนุมทวีความรุนแรงขึ้นได้ ดังจะเห็นจากเหตุการณ์ที่ผ่านมา ส่วนเนื้อหาของกฎหมายจะเป็นประการใดนั้น จำเป็นต้องพิจารณาศึกษาเพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมและสภาพของสังคมไทยต่อไป และฝ่ายที่เห็นว่าไม่ควรมีกฎหมายเพราะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม อันเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชนหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้ และกฎหมายนั้นอาจใช้บังคับได้เฉพาะกลุ่ม เช่น กลุ่มผู้ใช้แรงงาน เกษตรกร หรือประชาชนทั่วไป แต่ไม่สามารถใช้กับกลุ่มผู้ชุมนุมที่มีอำนาจในการต่อรองได้ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน

สำหรับความเห็นเกี่ยวกับหลักการของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะนั้น มีความเห็นสอดคล้องกันว่าควรเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนเสรีภาพในการชุมนุมอย่างถูกต้อง มิใช่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ ทั้งนี้ชื่อของกฎหมายอาจสะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ได้ เช่น พระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุม หรือคุ้มครองการชุมนุม เป็นต้น แต่มิควรใช้ชื่อว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการชุมนุม เพราะอาจตีความว่ารัฐบาลต้องจัดหาสถานที่และอุปกรณ์ให้แก่ผู้ชุมนุม

อนึ่ง สำหรับในส่วนของผู้เขียนนั้นมีความเห็นว่า กฎหมายฉบับนี้จะมีความจำเป็นมากน้อยแค่ไหนเพียงใดนั้น ต้องขึ้นอยู่กับความรู้สึกของประชาชนโดยส่วนรวมว่ามีความพึงพอใจกับการกระทำที่ผู้ชุมนุมกลุ่มต่าง ๆ ได้กระทำการบุกยึดสถานที่ราชการ ปิดถนน และทำลายทรัพย์สินต่าง ๆ จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจและสังคมโดยรวมหรือไม่ เพราะหากพอใจแล้วกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมก็ไม่มีความจำเป็น อย่างไรก็ตาม แม้หากฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายฉบับนี้ออกมาใช้บังคับก็ตาม ถ้าหากผู้ชุมนุมยังคงละเมิด เพิกเฉย ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันเป็นกรอบกฎเกณฑ์กติกาของสังคมที่วางไว้ กฎหมายที่ออกมาดังกล่าวย่อมไร้ผลในการบังคับใช้หรือปราศจากประโยชน์ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่ทุกภาคส่วนจะต้องหันมาร่วมมือร่วมใจกันเพื่อไตร่ตรองและทบทวนถึงสภาพปัญหาความเดือดร้อนอันส่งผลกระทบต่อส่วนรวมที่ผ่านมา โดยคำนึงถึงความสงบเรียบร้อยของสังคมบ้านเมืองและประโยชน์ของประเทศชาติเป็นเป้าหมายสูงสุด ๑

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand



“...ผู้นำที่ดีต้องสามารถทำให้ลูกน้องมีความซื่อสัตย์ กล้าที่จะพูดความจริง แต่ถ้าลูกน้องกลัวจนลนลาน ข้อมูลที่ผู้นำจะได้ ก็คือข้อมูลที่ผู้นำต้องการที่จะได้ยิน แต่ไม่ใช่ข้อมูลที่แท้จริงที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหา...”

(โลกหมุนไป ใจเท่าทัน ของ ธัมมนันทาภิกษุณี น. ๑๗-๑๘)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน
นิติกร สำนักกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติ
คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ....

ก. ประวัติ ความเป็นมา และสถานะของร่างพระราชบัญญัติ ณ ปัจจุบัน*

ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี (ชุดที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒ โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างรอการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยจะเปิดสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติครั้งต่อไปในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ นี้

ข. หลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

เหตุผล

โดยที่มาตรา ๘๑ (๓) ประกอบกับมาตรา ๓๐๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้รัฐต้องจัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ ปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ

ค. สาระสำคัญโดยสรุป

๑. บทนิยาม

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

*ข้อมูล ณ วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๒

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการปฏิรูปกฎหมาย

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๒. หลักการหรือเจตนารมณ์สำคัญในการปฏิรูปกฎหมาย

การปฏิรูปกฎหมายต้องเป็นไปเพื่อการพัฒนาระบบกฎหมายในเชิงสหวิทยาการอย่างเป็นระบบ และมีส่วนร่วมจากทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยดำเนินการบนพื้นฐานขององค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาวิจัย เพื่อให้กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปด้วยความเป็นธรรม เสมอภาค มีประสิทธิภาพ และคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (มาตรา ๔)

๓. คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๓.๑ องค์ประกอบคณะกรรมการ

ให้มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง รองประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีก ๙ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๒๐ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชาย โดยให้มีกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาจำนวน ๓ คน (มาตรา ๖) และกรรมการจะต้องเป็นผู้ที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ หรือด้านอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปกฎหมาย (มาตรา ๗)

๓.๒ คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของกรรมการ

กรรมการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ (มาตรา ๘)

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปี

(๓) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๔) ไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมือง

(๕) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือจากหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือเพราะประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๖) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๗) ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน

(๘) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๙) ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ

(๑๐) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

(๑๑) ไม่เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกจำคุกอยู่โดยหมายของศาล

(๑๒) ไม่เป็นบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ ๒ ปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง ๕ ปีในวันที่ได้รับการเสนอชื่อ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

๓.๓ ความเป็นอิสระและความเป็นกลางของกรรมการ

กรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง รวมทั้งต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนเป็นสำคัญและต้องไม่ประกอบอาชีพ หรือวิชาชีพหรือกระทำการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่หรือเสื่อมเสียถึงเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ (มาตรา ๙)

๓.๔ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ

กรรมการมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ๖ ปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเว้นแต่กรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาให้มีวาระอยู่ในตำแหน่ง ๓ ปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ทั้งนี้ กรรมการดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ (มาตรา ๑๑)

อนึ่ง กรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาต้องไม่ปฏิบัติงานในตำแหน่งหรือประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอื่นในลักษณะที่ต้องทำงานเป็นการประจำ (มาตรา ๑๐)

๓.๕ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้วกรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘

(๔) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐

เมื่อกรรมการพ้นจากตำแหน่งให้ดำเนินการเพื่อแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่โดยให้กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน เว้นแต่วาระที่เหลืออยู่ไม่ถึง ๑ ปี จะไม่ดำเนินการเพื่อแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่แทนก็ได้

กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้ง ถ้ามีวาระเหลืออยู่ไม่ถึง ๒ ปี อาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกวาระหนึ่งได้

ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการ ให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และให้ถือว่าคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่เหลืออยู่ เว้นแต่มีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึง ๖ คน (มาตรา ๑๒)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือรองประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่ง ให้คณะกรรมการประชุมร่วมกันเพื่อคัดเลือกกันเองเป็นประธานกรรมการหรือรองประธานกรรมการแล้วแต่กรณี แล้วแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป (มาตรา ๑๓)

๓.๖ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ รวม ๙ ประการ ดังนี้

(๑) สำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการ รวมตลอดทั้งวิจัยและสนับสนุนการวิจัย เพื่อประโยชน์ในการวางเป้าหมาย นโยบาย และจัดทำแผนโครงการและมาตรการต่างๆ ในการดำเนินการตาม (๒)

(๒) ปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย

(๓) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประกอบการพิจารณา

(๔) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการให้มีกฎหมาย หรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยพิจารณาภาพรวมของกฎหมายในเรื่องนั้นหรือกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีความสัมพันธ์กันในเรื่องนั้น

(๕) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

(๖) ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการในการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๗) ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การรักษาการแทนและการปฏิบัติการแทน การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทน สวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน

(๘) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และสาธารณชน

(๙) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย (มาตรา ๑๘)

๔. คณะกรรมการสรรหา

๔.๑ องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา

ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการจำนวน ๑๒ คน ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับเสนอรายชื่อเป็นกรรมการจำนวน ๘ คน ประกอบด้วย

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

(๑) ปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๒) ผู้แทนคณาจารย์ประจำซึ่งสอนในสาขาวิชานิติศาสตร์

(ก) ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และมีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชานิติศาสตร์ คัดเลือกกันเองให้เหลือ ๒ คน และ

(ข) ในสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนที่เป็นนิติบุคคล และมีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชานิติศาสตร์ คัดเลือกกันเองให้เหลือ ๒ คน

(๓) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่ดำเนินการโดยมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักด้านแรงงาน ด้านสิทธิมนุษยชน ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยคัดเลือกกันเองให้เหลือด้านละ ๑ คน รวมเป็น ๔ คน

องค์กรตาม (๓) ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลและได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสำนักงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานกำหนด ถ้าองค์กรใดมีวัตถุประสงค์หลักหลายด้านให้ขึ้นทะเบียนเพื่อใช้สิทธิเลือกในด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น

ให้คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกกรรมการสรรหาคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสรรหา และคัดเลือกกรรมการสรรหาอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการสรรหา

กรรมการสรรหาไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ

ให้สำนักงานทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกกรรมการ (มาตรา ๑๙)

๔.๒ การคัดเลือกกรรมการ

ในการคัดเลือกกรรมการ ให้คณะกรรมการสรรหาพิจารณาคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้หรือมีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ตามมาตรา ๗ รวมทั้งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๘ จำนวน ๘ คน เมื่อได้คัดเลือกบุคคลเป็นกรรมการแล้ว ให้ผู้ที่ได้รับเลือกประชุมเพื่อสรรหากรรมการจำนวน ๓ คน เพื่อปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา

เมื่อได้มีการคัดเลือกบุคคลเป็นกรรมการครบจำนวนแล้ว ให้ผู้ที่ได้รับเลือกทั้งหมดประชุมร่วมกันเพื่อคัดเลือกกันเองเป็นประธานกรรมการคนหนึ่งและรองประธานกรรมการคนหนึ่ง

ให้คณะกรรมการสรรหาแจ้งรายชื่อประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการ พร้อมหลักฐานแสดงคุณสมบัติให้เห็นว่าเป็นบุคคลที่มีความเหมาะสมในด้านใดด้านหนึ่งตามมาตรา ๗ และความยินยอมของบุคคลดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ให้นายกรัฐมนตรีประกาศรายชื่อคณะกรรมการในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา ๒๐)

๕. สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ให้มีสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๕.๑ อำนาจหน้าที่ของสำนักงาน

ให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ

(๒) ศึกษา วิจัย และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายและระบบกฎหมาย รวมทั้งข้อมูลอื่นเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

(๓) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

๕.๒ เลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ให้มีเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายทำหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างสำนักงาน และในกิจการของสำนักงานที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกให้เลขาธิการเป็นผู้แทนของสำนักงาน เพื่อการนี้เลขาธิการอาจมอบอำนาจให้พนักงานหรือลูกจ้างปฏิบัติหน้าที่เฉพาะอย่าง แทนได้ (มาตรา ๒๓)

เลขาธิการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่อีกได้ (มาตรา ๒๕)

๕.๓ สำนักงานมีรายได้ ดังต่อไปนี้

(๑) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้

(๒) รายได้และผลประโยชน์อันได้มาจากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและสำนักงาน

(๓) รายได้และดอกผลจากทรัพย์สินของสำนักงาน

(๔) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่สำนักงาน

รายได้ของสำนักงานไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ (มาตรา ๒๗)

๖. ความสัมพันธ์กับรัฐบาลและรัฐสภา

ให้คณะกรรมการจัดทำรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี ซึ่งต้องแสดงรายละเอียดแผนงานและผลการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนอุปสรรคและแผนการดำเนินงานในระยะต่อไปเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาภายใน ๓ เดือนนับแต่วันสิ้นปีปฏิทิน โดยนายกรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา อาจขอให้กรรมการหรือเลขาธิการชี้แจงการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นหนังสือหรือขอให้มาชี้แจงด้วยวาจาได้ (มาตรา ๓๒)

๗. บทเฉพาะกาล

ในวาระเริ่มแรก ให้ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูป

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

กฎหมาย ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อนจนกว่าคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้เข้ารับหน้าที่ (มาตรา ๓๔)

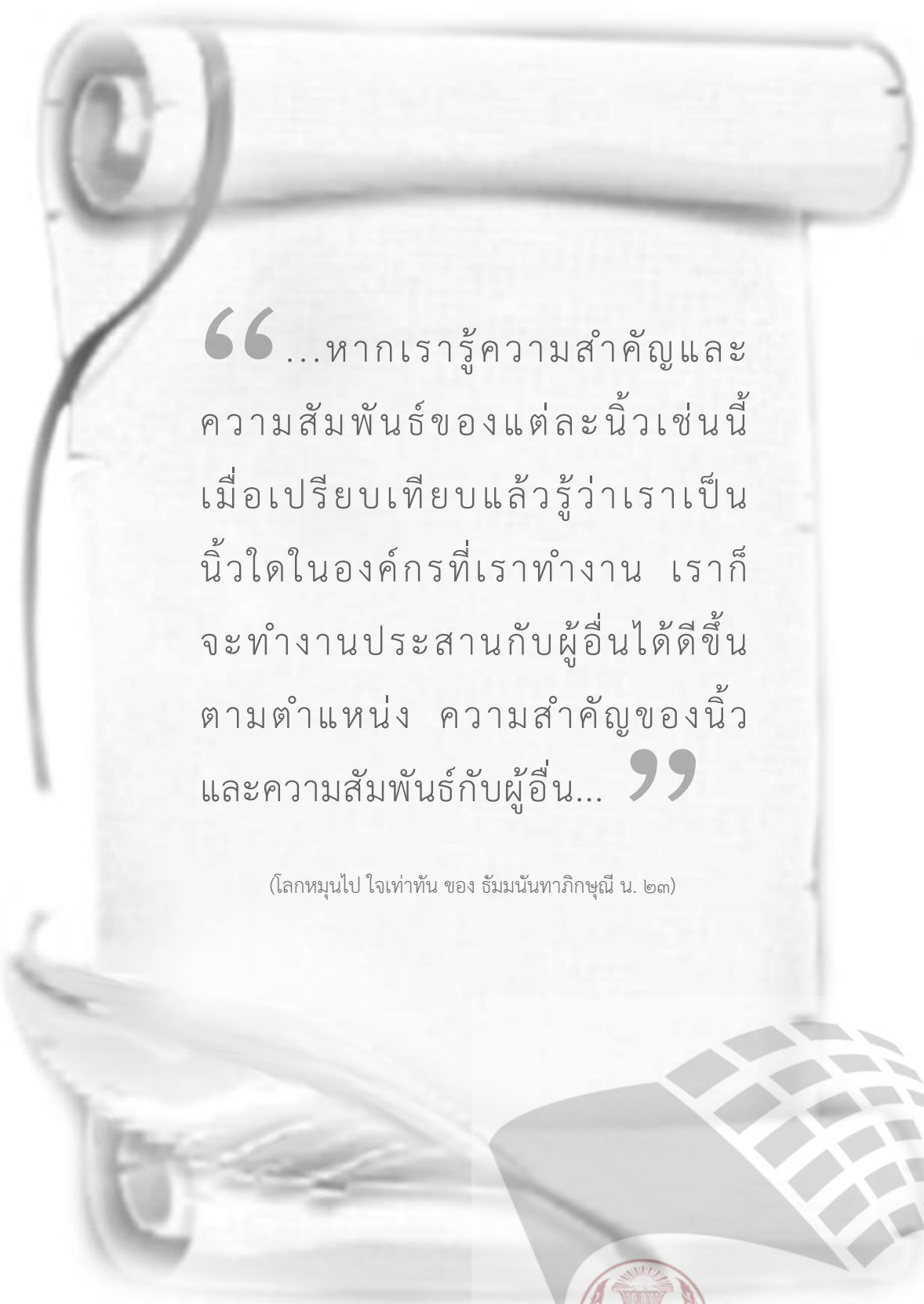
ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน และเงินงบประมาณของสำนักงานกิจการยุติธรรมในส่วนของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ ไปเป็นของสำนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ และให้โอนลูกจ้างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ ไปเป็นพนักงานของสำนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๓๕)

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรมทำหน้าที่เลขาธิการจนกว่าจะมีการแต่งตั้งเลขาธิการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๓๖) ๑

ท่านผู้อ่านวารสาร "จุลนิติ" ผู้ใดมีความประสงค์ต้องการที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว สามารถเสนอความเห็นได้ โดยผ่านทางเว็บไซต์ ดังนี้ :

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร www.parliament.go.th
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา www.senate.go.th
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา www.krisdika.go.th
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี www.cabinet.thaigov.go.th

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand



“...หากเรารู้ความสำคัญและความสัมพันธ์ของแต่ละนิ้วเช่นนี้ เมื่อเปรียบเทียบแล้วรู้ว่าเราเป็นนิ้วใดในองค์กรที่เราทำงาน เราก็จะทำงานประสานกับผู้อื่นได้ดีขึ้นตามตำแหน่ง ความสำคัญของนิ้วและความสัมพันธ์กับผู้อื่น... ”

(โลกหมุนไป ใจเท่าทัน ของ ธัมมนันทาภิกษุณี น. ๒๓)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง
นิติกร สำนักกฎหมาย

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

- ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๓๙ ก หน้า ๓๓

หลักการและเหตุผล

โดยที่ปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีหลากหลาย มีความรุนแรง รวดเร็ว สามารถขยายตัวจนส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง และมีความสลับซับซ้อนจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ และเป็นภยันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้สามารถป้องกันและระงับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที จึงสมควรกำหนดให้มีหน่วยปฏิบัติงานหลักเพื่อรับผิดชอบดำเนินการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร ตลอดจนบูรณาการและประสานการปฏิบัติร่วมกับทุกส่วนราชการ ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและรักษาความมั่นคง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งในท้องถิ่นของตนเพื่อป้องกันภยันตรายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในยามปกติ และในยามที่เกิดสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และกำหนดให้มีมาตรการและกลไกควบคุมการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สาระสำคัญโดยสรุป

๑) บทนิยามที่สำคัญ

“การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อป้องกัน ควบคุม แก้ไข และฟื้นฟูสถานการณ์ใด ที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายทรัพย์สินของประชาชนหรือข

CIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

องรัฐ ให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่รวมถึงศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

๒) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

๒.๑) บททั่วไป

ให้จัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เรียกโดยย่อว่า **“กอ.รมน.”** ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มีฐานะเป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยวิธีการปฏิบัติราชการและการบริหารงาน การจัดโครงสร้าง การแบ่งส่วนงานและอำนาจหน้าที่ของส่วนงาน และอัตรากำลังให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และให้**นายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร** เรียกโดยย่อว่า **“ผอ.รมน.”** เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างใน กอ.รมน. และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ กอ.รมน. โดยมี**ผู้บัญชาการทหารบกเป็นรองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร** เรียกโดยย่อว่า **รอง ผอ.รมน.** และให้เสนาธิการทหารบกเป็นเลขาธิการ กอ.รมน. มีหน้าที่รับผิดชอบงานอำนวยการและธุรการของ กอ.รมน. โดยให้รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ และเลขาธิการ กอ.รมน. มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการพนักงาน และลูกจ้างใน กอ.รมน. รองจากผู้อำนวยการและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่ ผอ.รมน. กำหนด

ทั้งนี้ ให้ ผอ.รมน. มีอำนาจทำนิติกรรม ฟ้องคดี ถูกฟ้องคดี และดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับคดีอันเกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. โดยกระทำในนามของสำนักนายกรัฐมนตรี

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๒.๒) อำนาจหน้าที่ของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

(๑) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินแนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามด้านความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

(๒) อำนวยการในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่เสนอแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแผนและแนวทางนั้น

(๓) อำนวยการ ประสานงาน และเสริมการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการตามแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานตาม (๒) ในการนี้ คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ กอ.รมน. มีอำนาจในการกำกับการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดด้วยก็ได้

(๔) เสริมสร้างให้ประชาชนตระหนักในหน้าที่ที่ต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ สร้างความรักความสามัคคีของคนในชาติ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรและความสงบเรียบร้อยของสังคม

(๕) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติหรือตามที่คณะรัฐมนตรีสภาความมั่นคงแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

นอกจากการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้วบรรดาอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการตามกฎหมายนี้ ผอ.รมน. จะมอบอำนาจให้ ผอ.รมน. ภาค ผอ.รมน. จังหวัด หรือผู้อำนวยการศูนย์หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นปฏิบัติแทนก็ได้

๒.๓) คณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

ให้มีคณะกรรมการอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรคณะหนึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานและกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน ๑๘ คน โดยมีเลขาธิการ กอ.รมน. เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งข้าราชการใน กอ.รมน. เป็นผู้ช่วย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เลขานุการไม่เกิน ๒ คน โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำกับให้คำปรึกษาและเสนอแนะต่อ กอ.รมน. ในการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. รวมตลอดทั้งอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) วางระเบียบเกี่ยวกับการอำนวยการและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร การปฏิบัติงานของ กอ.รมน. กอ.รมน. ภาค และ กอ.รมน. จังหวัด ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการงบประมาณ การเงินการคลัง การพัสดุ และการจัดการทรัพย์สินของ กอ.รมน.

(๒) แต่งตั้งคณะที่ปรึกษา กอ.รมน. โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในภาคส่วนต่างๆ

(๓) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

๒.๔) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค

เมื่อมีกรณีจำเป็นในอันที่จะรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร **“ในพื้นที่ของกองทัพภาคใด”** คณะกรรมการโดยคำเสนอแนะของ ผอ.รมน. จะมีมติให้กองทัพภาคนั้นจัดให้มีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค เรียกโดยย่อว่า “กอ.รมน.ภาค” ซึ่งเป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อ กอ.รมน. มี **แม่ทัพภาคเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค** เรียกโดยย่อว่า **“ผอ.รมน.ภาค”** ทำหน้าที่รับผิดชอบและสนับสนุนการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในเขตพื้นที่รับผิดชอบของกองทัพภาคตามที่ ผอ.รมน. มอบหมาย และเป็น ผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างที่ได้รับคำสั่งให้มาปฏิบัติงานใน กอ.รมน. ภาค และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ กอ.รมน.ภาคตลอดจนอาจแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา กอ.รมน. ภาคขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการเสนอแนะการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันภัยที่จะเกิดขึ้นและให้คำปรึกษาตามที่ ผอ.รมน. ภาค ร้องขอ

ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของ กอ.รมน. ภาค กฎหมายได้กำหนดให้ผอ.รมน. มีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการและลูกจ้างของกองทัพภาค รวมตลอดทั้งข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในเขตพื้นที่ให้มาปฏิบัติงานประจำหรือเป็นครั้งคราวใน กอ.รมน. ภาค ได้ตามที่ ผอ.รมน. ภาค เสนอ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๒.๕) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด

เพื่อประโยชน์ในการสนับสนุน ช่วยเหลือ และปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ภาค ตามข้อ ๒.๔) ผอ.รมน. ภาค โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและ ผอ.รมน. จะตั้ง **กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด** เรียกโดยย่อว่า **"กอ.รมน. จังหวัด"** ขึ้นในจังหวัดที่อยู่ในเขตของกองทัพภาคเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อ กอ.รมน. ภาค ก็ได้ โดยมีหน้าที่รับผิดชอบและสนับสนุนการรักษาความมั่นคงภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของจังหวัดนั้นตามที่ ผอ.รมน. มอบหมาย และให้**ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด** เรียกโดยย่อว่า **"ผอ.รมน. จังหวัด"** เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ กอ.รมน. จังหวัด และ ผอ.รมน. จังหวัด อาจแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา กอ.รมน. จังหวัดขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการมีจำนวนไม่เกิน ๓๐ คนโดยแต่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชนในพื้นที่ทุกภาคส่วน เพื่อทำหน้าที่ในการเสนอแนะการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันภัยที่จะเกิดขึ้น และให้คำปรึกษาตามที่ ผอ.รมน. จังหวัด ร้องขอ

๓) ภารกิจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

๓.๑) การป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

ในกรณีที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรแต่ยังไม่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานาน ทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วย คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนดได้ ทั้งนี้ให้ประกาศให้ทราบโดยทั่วไป

ทั้งนี้ เมื่อเหตุการณ์ดังกล่าวสิ้นสุดลงหรือสามารถดำเนินการแก้ไขได้ตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตามปกติแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีประกาศให้อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ที่ได้รับมอบหมายสิ้นสุดลง และให้นายกรัฐมนตรีรายงานผลต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทราบโดยเร็ว

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๓.๒) อำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

ในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายตามข้อ ๓.๑) ให้ กอ.รมน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่ได้รับมอบหมายตามข้อ ๓.๑)

(๒) จัดทำแผนการดำเนินการตาม (๑) เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้ความเห็นชอบ

(๓) กำกับ ติดตาม และเร่งรัดหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการหรือบูรณาการในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนตาม (๒)

(๔) สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีพฤติกรรมว่าจะเป็นภัยต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรหรือเป็นอุปสรรคต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรออกจากพื้นที่ที่กำหนด

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตาม (๑) ให้ผู้อำนวยการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมาย เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และร่วมเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และหากการใช้อำนาจของ กอ.รมน. ดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้สุจริต ให้ กอ.รมน. จัดให้ผู้นั้นได้รับการชดเชยค่าเสียหายตามควรแก่กรณี

ในกรณีที่มีคำสั่งตาม (๔) แล้ว ให้ กอ.รมน. แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดทราบพร้อมด้วยเหตุผล และให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับคำสั่งให้ออกจากพื้นที่นั้นไปรายงานตัวยังหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดโดยเร็ว ในการนี้ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าสังกัดดำเนินการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ หรือพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งดังกล่าว

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ถ้ามีความจำเป็นที่ กอ.รมน. ต้องใช้อำนาจหรือหน้าที่ตามกฎหมายใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐใด ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ใน กอ.รมน. เป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้น หรือมีมติให้หน่วยงานของรัฐนั้นมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ให้ กอ.รมน. ดำเนินการแทนหรือมีอำนาจดำเนินการด้วยภายในพื้นที่และระยะเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ ต้องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้นไว้ด้วย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๓.๓) การจัดตั้งศูนย์อำนวยการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น

ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ในข้อ ๓.๒) ในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ให้ ผอ.รมน. โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจจัดตั้งศูนย์อำนวยการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นเพื่อปฏิบัติภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างเป็นการเฉพาะก็ได้

โดยให้โครงสร้าง อัตรากำลัง การบริหารจัดการ อำนาจหน้าที่ การกำกับติดตาม หรือบังคับบัญชาศูนย์อำนวยการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นนั้นเป็นไปตามที่ ผอ.รมน. โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ให้อำนาจของ ผอ.รมน. เป็นอำนาจของผู้อำนวยการศูนย์หรือหัวหน้าหน่วยงานนั้น

๓.๔) อำนาจในการออกข้อกำหนดของ ผอ.รมน.

เพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ภายในพื้นที่ตามข้อ ๓.๑) ให้ ผอ.รมน. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการหรืองดเว้นการปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด

(๒) ห้ามเข้าหรือให้ออกจากบริเวณพื้นที่ อาคาร หรือสถานที่ที่กำหนดในห้วงเวลาที่ปฏิบัติการ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้น

(๓) ห้ามออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด

(๔) ห้ามนำอาวุธออกนอกเคหสถาน

(๕) ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ

(๖) ให้บุคคลปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวกับเครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน

ข้อกำหนดดังกล่าวนั้นจะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนเวลาหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ด้วยก็ได้ แต่ทั้งนี้ข้อกำหนดดังกล่าวต้องไม่ก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ

๓.๕) การกลับใจมอบตัวของผู้ต้องหา

ภายในเขตพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ กอ.รมน. ดำเนินการตามข้อ ๓.๑) หากปรากฏว่าผู้ใดต้องหาว่าได้กระทำความผิด

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

อันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด กลับใจเข้ามอบตัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแล้วปรากฏว่าผู้นั้นได้กระทำไปเพราะหลงผิดหรือเท่าไม่ถึงการณ์และการเปิดโอกาสให้ผู้นั้นกลับตัวจะเป็นประโยชน์ต่อการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในการนี้ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนของผู้ต้องหานั้น พร้อมทั้งความเห็นของพนักงานสอบสวนไปให้ ผอ.รมน.

ในกรณีที่ ผอ.รมน. เห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวนให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นของ ผอ.รมน. ให้พนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาล หากเห็นสมควรศาลอาจสั่งให้ส่งผู้ต้องหานั้นให้ผู้อำนวยการเพื่อเข้ารับการอบรม ณ สถานที่ที่กำหนดเป็นเวลาไม่เกิน ๖ เดือนและปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่นที่ศาลกำหนดด้วยก็ได้ แต่การดังกล่าวต้องได้รับความยินยอมจากผู้ต้องหา

ทั้งนี้ เมื่อผู้ต้องหาได้เข้ารับการอบรมและปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดดังกล่าวแล้ว กฎหมายได้กำหนดให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องผู้ต้องหานั้นย่อมเป็นอันระงับไป

๓.๖) บทบังคับตามกฎหมายต่างๆ

กฎหมายได้กำหนดให้บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามข้อ ๓) นี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและให้การดำเนินคดีใดๆอันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามข้อ ๓) นี้ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลจะต้องพิจารณาเพื่อใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี ให้ศาลเรียกเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งออกข้อกำหนด ประกาศหรือคำสั่ง หรือกระทำการนั้น มาเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง รายงาน หรือแสดงเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวดังกล่าวด้วย

๔) บทกำหนดโทษ

ผู้ใดฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ออกตามข้อ ๓.๔) (๒) (๓) (๔) (๕) หรือ (๖) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๕) บทเฉพาะกาล

ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ข้าราชการ พนักงานลูกจ้าง และอัตรากำลังของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๐๕/๒๕๔๙ เรื่อง การจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ มาเป็นของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามกฎหมายนี้ ตลอดจนให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๐๗/๒๕๔๙ เรื่อง การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นศูนย์อำนวยการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๗ ของกฎหมายนี้

หมายเหตุ:-

◉ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

◉ พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๑ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑

- ให้ไว้ ณ วันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑
  เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๓๑ ก หน้า ๒๖

หลักการและเหตุผล

ด้วยชุมชนเป็นสังคมฐานรากที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ มีวิถีชีวิต วัฒนธรรมแตกต่างหลากหลายตามภูมินิเวศ การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทั้งทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ชุมชนอ่อนแอประสบปัญหาความยากจนเกิดปัญหาสังคมมากขึ้น ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชุมชนถูกทำลายจนเสื่อมโทรม เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ การสร้างระบอบประชาธิปไตย และระบบธรรมาภิบาลซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนและประชาชนให้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นตามความหลากหลายของวิถีชีวิต วัฒนธรรมและภูมิปัญญาของท้องถิ่น จึงเห็นสมควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สาระสำคัญโดยสรุป

๑) บทนิยามที่สำคัญ

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกัน หรือทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกัน หรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้

“ชุมชนท้องถิ่น” หมายความว่า ชุมชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้านหรือตำบล

“ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” หมายความว่า ชุมชนท้องถิ่นซึ่งเกิดขึ้นก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

“องค์กรชุมชน” หมายความว่า องค์กรซึ่งเป็นการรวมของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งจดแจ้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ไม่ว่าประชาชนจะจัดตั้งกันขึ้นเอง หรือโดยการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แนะนำหรือสนับสนุนของหน่วยงานของรัฐ เอกชน หรือองค์กรพัฒนาเอกชน

"ผู้นำชุมชน" หมายความว่าประธานกรรมการของชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือชุมชนอื่น หรือหัวหน้ากลุ่ม หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นผู้นำของชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือชุมชนอื่นในลักษณะเดียวกัน

๒) สภาองค์กรชุมชนตำบล

๒.๑) การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล

ในการจัดตั้ง "สภาองค์กรชุมชนตำบล" นั้น กฎหมายได้กำหนดให้ผู้แทนชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้านซึ่งได้จดแจ้งการจัดตั้งไว้กับผู้ใหญ่บ้านและผู้แทนชุมชนอื่นในตำบล ซึ่งได้จดแจ้งการจัดตั้งไว้กับกำนัน อาจประชุมปรึกษากันเพื่อจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลขึ้นสภาหนึ่งเพื่อปฏิบัติภารกิจตามกฎหมายนี้ได้ โดยการที่จะได้มาซึ่งผู้แทนชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้าน และการได้มาซึ่งผู้แทนชุมชนอื่นในตำบลนั้นให้เป็นไปตามที่ผู้นำชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้าน หรือผู้นำชุมชนอื่นในตำบลแล้วแต่กรณี จะได้ปรึกษาหารือกัน โดยในแต่ละหมู่บ้านให้มีผู้แทนชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม หมู่บ้านละ ๔ คน และผู้แทนชุมชนอื่นในตำบล ชุมชนละ ๒ คน

ทั้งนี้ เมื่อกำนันได้รับจดแจ้งการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลแล้ว ก็ให้มีการออกใบรับการจดแจ้งให้เป็นหลักฐานและส่งบัญชีรายชื่อให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ทราบ โดยในกรณีที่ตำบลหรือหมู่บ้านใดไม่มีกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ก็ให้จดแจ้งการจัดตั้งชุมชนหรือจดแจ้งการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล แล้วแต่กรณี ไว้กับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในกรณีเขตกรุงเทพมหานคร ให้จดแจ้งไว้กับผู้อำนวยการเขต และให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการเขต แล้วแต่กรณี ออกใบรับการจดแจ้งไว้เป็นหลักฐาน และแจ้งให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ทราบ

๒.๒) องค์ประกอบของสภาองค์กรชุมชนตำบล

ให้สภาองค์กรชุมชนตำบล ประกอบด้วย

(๑) สมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนของชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละหมู่บ้านและผู้แทนชุมชนอื่นในตำบล ซึ่งได้รับการคัดเลือกและมีจำนวนตามที่ที่ประชุมตามข้อ ๒.๑) กำหนด

(๒) สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนไม่เกิน ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกตาม (๑) ในวาระเริ่มแรกให้ที่ประชุมตามข้อ ๒.๑)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

กำหนดจำนวนและคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๒)ในวาระต่อไป การกำหนดจำนวนและการคัดเลือกให้เป็นไปตามผลการปรึกษาหารือของสมาชิกตาม (๑) ทั้งนี้ ให้คัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นที่เคารพหรือยอมรับนับถือของชุมชนในตำบลนั้นและให้สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี นับแต่วันคัดเลือก

๒.๓) การยุบเลิกสภาองค์กรชุมชนตำบล

เมื่อสภาองค์กรชุมชนตำบลมีเหตุจะต้องยุบเลิก ให้ประธานสภาองค์กรชุมชนตำบลที่อยู่ในตำแหน่งขณะที่มีการยุบเลิกสภาองค์กรชุมชนตำบล แจ้งการยุบเลิกต่อกำนันเพื่อออกใบรับแจ้งการยุบเลิกไว้เป็นหลักฐานและให้แจ้งไปยังสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ได้ทราบด้วย แต่หากตำบลใดไม่มีกำนันให้ประธานสภาองค์กรชุมชนตำบลที่อยู่ในตำแหน่งขณะมีการยุบเลิกสภาองค์กรชุมชนตำบล แจ้งการยุบเลิกต่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในกรณีเขตกรุงเทพมหานคร ให้แจ้งการยุบเลิกต่อผู้อำนวยการเขตและให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการเขต แล้วแต่กรณี ออกใบรับแจ้งการยุบเลิกไว้เป็นหลักฐานและให้แจ้งไปยังสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)ได้ทราบด้วย

โดยในกรณีที่มีการยุบเลิกสภาองค์กรชุมชนตำบลใด ให้โอนบรรดาทรัพย์สินที่เหลืออยู่ทั้งหมดแก่หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรสาธารณะตามที่ที่ประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลเห็นสมควร ซึ่งหากไม่ได้จัดการโอนบรรดาทรัพย์สินดังกล่าวก็ให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป็นผู้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นและแจ้งให้ที่ประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลทราบ

๒.๔) บทต้องห้ามของสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบล

(๑) ไม่ช่วยเหลือหรือสนับสนุนการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒) ไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและศีลธรรมอันดี

(๓) ไม่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ทั้งนี้ ในกรณีที่สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลพ้นจากตำแหน่งยังไม่ครบ ๑ ปี และได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารองค์กร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ห้ามมิให้ผู้นั้นเป็นสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเวลา ๑ ปีนับแต่วันสมัครเข้ารับเลือกตั้งหรือเข้ารับการสรรหาแต่ไม่ได้รับเลือกตั้งหรือสรรหา แล้วแต่กรณี

๒.๕) อำนาจหน้าที่ของประธานสภาองค์กรชุมชนตำบล

(๑) เรียกและดำเนินการประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบล

(๒) ควบคุมและดำเนินกิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบลให้เป็นไปตามกติกาและมติของสภาองค์กรชุมชนตำบล

(๓) ออกกติกาและคำสั่งใดๆ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในการประชุม

(๔) เป็นผู้แทนสภาองค์กรชุมชนตำบลในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก

(๕) แต่งตั้งเลขานุการสภาโดยความเห็นชอบของสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบล

(๖) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้

๒.๖) ภารกิจของสภาองค์กรชุมชนตำบล

(๑) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนและของชาติ ตลอดจนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน

(๒) เผยแพร่และให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกองค์กรชุมชน รวมตลอดทั้งการร่วมมือกันในการคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

(๓) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไขและการพัฒนาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) เสนอแนะปัญหาและแนวทางแก้ไข หรือความต้องการของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕) จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือเป็นผู้อนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินการต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

(๖) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรชุมชนในตำบลเกิดความเข้มแข็งและสมาชิกองค์กรชุมชน รวมตลอดทั้งประชาชนทั่วไปในตำบลสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน

(๗) ประสานและร่วมมือกับสภาองค์กรชุมชนตำบลอื่น

(๘) รายงานปัญหาและผลที่เกิดขึ้นในตำบลอันเนื่องจากการดำเนินงานใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(๙) วางกติกาในการดำเนินกิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบล

(๑๐) จัดทำรายงานประจำปีของสภาองค์กรชุมชนตำบล รวมถึงสถานการณ์ด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นในตำบล เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปทราบ

(๑๑) เสนอรายชื่อผู้แทน สภาองค์กรชุมชนตำบลเพื่อไปร่วมประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล จำนวน ๒ คน

ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐส่งเสริม สนับสนุน และให้ความร่วมมือ รวมตลอดทั้งชี้แจงทำความเข้าใจแก่สภาองค์กรชุมชนตำบลและชุมชนทุกประเภทตามที่ร้องขอ รวมทั้งอาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สภาองค์กรชุมชนตำบลอยู่ในเขต ให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสภาองค์กรชุมชนตำบลด้วย

๓) การประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล

กฎหมายได้กำหนดให้มีการประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล **อย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง** เพื่อดำเนินการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

เมื่อสภาองค์กรชุมชนตำบลไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ ของสภาองค์กรชุมชนตำบลทั้งหมดในจังหวัดเข้าชื่อกันร้องขอให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาและเสนอแนะเรื่องหนึ่งเรื่องใดอันอยู่ในภารกิจของสภาองค์กรชุมชนตำบล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการจัดให้มีการประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล **เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการจัดให้มีการประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล**

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

- เมื่อมีกรณีที่จะจัดทำหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาจังหวัด
- เมื่อเห็นเป็นการสมควรที่จะรับฟังความคิดเห็นของสภาองค์กรชุมชนตำบล

ซึ่งการประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลดังกล่าว **กฎหมายได้กำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้มีสิทธิเข้าร่วมประชุม แสดงความคิดเห็นและลงมติในที่ประชุมได้**

(๑) ผู้แทนสภาองค์กรชุมชนตำบลตามที่ได้รับการเสนอรายชื่อตามข้อ ๒.๖) (๑๑)

(๒) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดซึ่งผู้แทนของสภาองค์กรชุมชนตำบลตาม (๑) คัดเลือกให้เชิญมาร่วมประชุมมีจำนวนไม่เกิน ๑ ใน ๕ ของผู้แทนของสภาองค์กรชุมชนตาม (๑) ซึ่งหลักเกณฑ์ในการเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวให้เป็นไปตามกติกาของที่ประชุมของผู้แทนตาม (๑)

(๓) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมาย อาจเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมได้

ทั้งนี้ ให้ที่ประชุมในระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลดำเนินการประชุมเรื่องการเสนอแนวทางการพัฒนาจังหวัดต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การเสนอแนะต่อผู้ว่าราชการจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขหรือความต้องการของประชาชนในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะและการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเรื่องการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนตำบลเพื่อให้ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน การเสนอข้อคิดเห็นในเรื่องที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดปรึกษา ตลอดจนการเสนอรายชื่อผู้แทนระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบล ๒ คน เพื่อไปร่วมประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล

๔) การประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล

ให้ “สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน” (องค์การมหาชน) ดำเนินการจัดให้มีการประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบลอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง ซึ่งในการประชุมดังกล่าว กำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้มีสิทธิเข้าร่วมประชุม แสดงความคิดเห็นและลงมติในที่ประชุมได้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๑) ผู้แทนระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลตามที่ได้รับการเสนอรายชื่อเพื่อไปร่วมประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล

(๒) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้แทนระดับจังหวัดของสภาองค์กรชุมชนตำบลตาม (๑) เสนอให้เชิญมาร่วมประชุมมีจำนวนไม่เกิน ๑ ใน ๕ ของผู้แทนตาม (๑) ซึ่งหลักเกณฑ์ในการเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวให้เป็นไปตามกติกาของที่ประชุมของผู้แทนตาม (๑)

ทั้งนี้ ให้ที่ประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบลดำเนินการประชุมในเรื่องการกำหนดมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งและการพัฒนาสภาองค์กรชุมชนในระดับตำบลให้เกิดความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้เพื่อเสนอให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ การให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมและกฎหมาย รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลต่อพื้นที่มากกว่า ๑ จังหวัดทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการสรุปปัญหาที่ประชาชนในจังหวัดต่างๆ ประสบและข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ

๕) การส่งเสริมกิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบล

กฎหมายได้กำหนดให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กำหนดข้อบังคับการอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อจัดประชุมในระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับตำบลของสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปได้ และได้กำหนดให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งและพัฒนากิจการของสภาองค์กรชุมชนตำบล รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ประสานและดำเนินการให้มีการจัดตั้งและดำเนินการของสภาองค์กรชุมชนตำบล รวมทั้งเผยแพร่และประชาสัมพันธ์กิจการเกี่ยวกับสภาองค์กรชุมชนตำบลและผลการประชุมของการประชุมระดับจังหวัดและระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล

(๒) รวบรวมข้อมูล ศึกษา วิจัย และพัฒนาเกี่ยวกับงานของสภาองค์กรชุมชนตำบล

(๓) ประสานและร่วมมือกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

องค์กรภาคเอกชนและองค์กรภาคประชาสังคม ในการดำเนินการตามกฎหมายนี้

(๔) จัดทำทะเบียนกลางเกี่ยวกับสภาองค์กรชุมชนตำบล

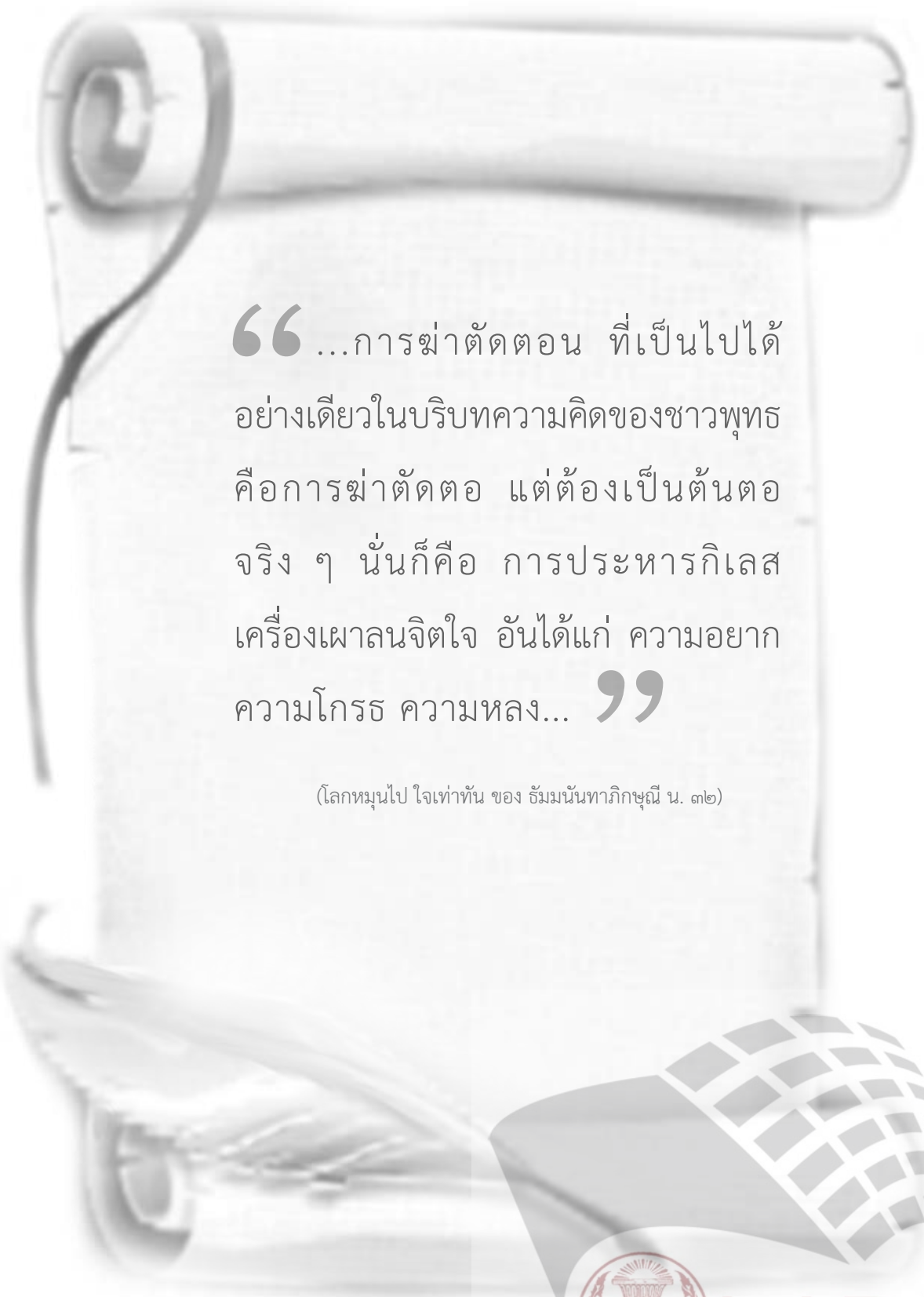
(๕) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติจัดตั้งและดำเนินการของสภาองค์กรชุมชนและผลการประชุมในทุกระดับแล้วเสนอรายงานต่อที่ประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลระดับชาติและรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง

(๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ที่ประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลระดับชาติหรือรัฐมนตรีมอบหมาย ๑

หมายเหตุ:-

- ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป
- พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่ง มาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ๑

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand



“...การฆ่าตัดตอน ที่เป็นไปได้อย่างเดียวในบริบทความคิดของชาวพุทธ คือการฆ่าตัดตอ แต่ต้องเป็นต้นตอจริง ๆ นั่นก็คือ การประหารกิเลสเครื่องเผาลนจิตใจ อันได้แก่ ความอยาก ความโกรธ ความหลง... ”

(โลกหมุนไป ใจเท่าทัน ของ ธัมมนันทาภิกษุณี น. ๓๒)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นางสุวิมล แจ้งสว่าง
นิติกร สำนักกฎหมาย

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๕๓
วันที่ ๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ กรณีพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๙๙ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

ตามที่คณะรัฐมนตรีโดยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยพระราชกำหนดดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป นั้น คณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง โดยมีเหตุผลสรุปได้ว่า การจะพิจารณาว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นเหตุผลและความจำเป็นที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่เกิดภาวะวิกฤติอันกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งหมายถึงเศรษฐกิจของประเทศต้องอยู่ในสภาวะที่ไม่มั่นคงอย่างมาก เช่น ค่าเงินของประเทศลดลงอย่างมากจนเกิด

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ความปั่นป่วนในการพาณิชย์ หรืออัตราคนว่างงานพุ่งสูงขึ้นอย่างมากจนเครื่องมือทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการแก้ปัญหา ความวิกฤติของปัญหาจึงเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจตราพระราชกำหนด ดังนั้น **การที่คณะรัฐมนตรีได้ตัดสินใจกระทำการใดหรือโครงการใดไว้แล้วในทางนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจและคาดคะเนแล้วว่าโครงการต่าง ๆ เหล่านั้นจะสามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้ แต่รัฐบาลไม่อาจหาเงินหรือจัดเก็บรายได้เพื่อสนองตอบต่อนโยบายหรือโครงการนั้น ๆ ซึ่งเป็นกรณีที่ยังสามารถดำเนินการแก้ไขในขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติโดยปกติได้ รัฐบาลจะอาศัยอำนาจในการตราพระราชกำหนดเพื่อเป็นเครื่องมือในการสนองนโยบายหาได้ไม่** และเมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในการตราพระราชกำหนดประกอบกับสภาพของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันของประเทศยังไม่มีข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นได้ว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด

ดังนั้น ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะได้พิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าวตามมาตรา ๑๘๔ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๙๙ คน จึงขอใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๙๙ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หรือไม่ และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย **กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย**

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในการพิจารณาว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่ เห็นสมควรกำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

<u>ประเด็นที่หนึ่ง</u> พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ข้อเท็จจริงเป็นที่รู้กันอยู่ทั่วไปว่าสถานการณ์เศรษฐกิจโลกที่เกิดปัญหาขึ้นส่งผลให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ดังกล่าว นอกจากผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยภายนอกแล้ว ปัญหาการเมืองภายในประเทศก็มีความสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจของไทยเกิดภาวะชะลอตัวลง ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อความเชื่อมั่นของผู้บริโภคและผู้ลงทุน ตลอดจนก่อให้เกิดความล่าช้าในการผลักดันโครงการต่าง ๆ ของทางภาครัฐ โดยสิ่งบ่งชี้ว่าเศรษฐกิจของไทยได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจการเงินโลกและวิกฤติการเมืองภายในประเทศ ได้แก่ มูลค่าการส่งออกของสินค้าไทยหดตัวอย่างรวดเร็ว รายได้จากการท่องเที่ยวลดลง ภาคธุรกิจมีการปิดหรือเลิกกิจการเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหาการว่างงานที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว หนี้เสียในระบบสถาบันการเงินมีแนวโน้มสูงขึ้น กำลังซื้อสินค้าและบริการของประชาชนโดยรวมลดลง ผลกระทบทั้งหมดทำให้อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) หดตัวลดลงเป็นอันมาก ซึ่งฝ่ายผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ได้รับว่าประเทศไทยเกิดปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจขึ้นจริง แต่เห็นว่าการที่รัฐบาลไม่สามารถหาเงินเพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจได้นั้น มีวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาอยู่หลายแนวทาง โดยให้ข้อเสนอแนะแก่ทางรัฐบาลว่า อาจชะลอการใช้จ่ายโครงการที่ไม่จำเป็น หรือสามารถที่จะตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อปรับเพดานวงเงินกู้ให้สูงขึ้นได้ หรืออาจเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยไม่ต้องใช้วิธีการตราพระราชกำหนด ทั้งการตราพระราชกำหนดให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท เป็นตัวเลขที่มากเกินความจำเป็น

อย่างไรก็ตาม **ในการตราพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๗ ได้กำหนดกระบวนการตราไว้ตั้งแต่มาตรา ๑๔๒ ถึงมาตรา ๑๕๓ กล่าวคือ ต้องมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ โดยอาจจะมีการส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมาธิการของแต่ละสภาพิจารณาหลังจากมีการรับหลักการในวาระที่หนึ่งแล้วจึงพิจารณาในวาระที่สอง และวาระที่สามของทั้งสองสภาตามลำดับ และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาก็อาจจะต้องมีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ ทำให้กรอบเวลาในการพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาเป็นสิ่งที่ไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะสามารถดำเนินการตราพระราชบัญญัติให้เสร็จสิ้นได้แน่นอนเมื่อใด ดังนั้น หากจะใช้กระบวนการเสนอกฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติสำหรับการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจที่จะต้องดำเนินการโดยด่วนแล้วอาจทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันท่วงที ทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติโดยรวมได้** แม้ว่ารัฐบาลจะได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ ทั้งมาตรการช่วยเหลือภาคอสังหาริมทรัพย์ มาตรการทางภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ มาตรการเพื่อช่วยเหลือสภาพคล่องทางการเงินให้แก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง มาตรการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและเศรษฐกิจฐานราก มาตรการเพื่อลดภาระค่าใช้จ่าย

Legislative Institutional Repository of Thailand

ของประชาชน มาตรการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือมาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐก็ตาม ก็ยังไม่อาจทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลงอย่างต่อเนื่องได้แน่

ทั้งนี้ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีสาระสำคัญ ๕ ประการ ได้แก่

๑) ให้กระทรวงการคลังโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลเพื่อนำไปใช้ดำเนินมาตรการฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในวงเงินไม่เกิน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยให้กู้เป็นเงินบาทและกู้เงินได้ภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ และให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการใช้จ่ายเงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ต่อรัฐสภาเพื่อทราบก่อนเริ่มดำเนินการด้วย

๒) เงินที่ได้จากการกู้ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้สมทบเป็นเงินคงคลังโดยกระทรวงการคลังอาจนำเงินกู้ไปให้กู้ต่อแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินภาครัฐ เพื่อใช้จ่ายหรือลงทุนเพื่อฟื้นฟูหรือเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจก็ได้

๓) กระทรวงการคลังต้องรายงานการกู้เงินให้รัฐสภาทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ โดยรายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงิน วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้ รวมถึงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ

๔) เมื่อหนี้เงินกู้ถึงกำหนดชำระ กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ได้และต้องไม่เกินจำนวนเงินกู้ที่ยังค้างชำระ ทั้งนี้ กระทรวงการคลังอาจทยอยกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะเป็นการล่วงหน้าได้ แต่ไม่เกินสิบสองเดือนก่อนวันที่หนี้ถึงกำหนดชำระ หากหนี้ที่จะปรับโครงสร้างหนี้มีจำนวนมากและไม่อาจกู้เงินภายในคราวเดียวกันได้ และ

๕) นอกจากกรณีที่ได้กำหนดไว้แล้วในพระราชกำหนด ให้นำกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดว่า “....โดยที่ได้เกิดวิกฤติการณ์ของระบบสถาบันการเงินในต่างประเทศซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจตกต่ำไปทั่วโลก และส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจของไทยอย่างรุนแรง แม้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้ดำเนินมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแต่ยังไม่เพียงพอ ประกอบกับการจัดเก็บรายได้ของรัฐต่ำกว่าที่ประมาณการไว้อย่างมาก ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐไม่อาจดำเนินการให้บรรลุผลได้ เพื่อเป็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้กลับคืนสู่ภาวะปกติโดยเร็ว รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องใช้เงินในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วนและต่อเนื่อง....”

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญทั้งห้าประการประกอบเหตุผลในการตราพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว ย่อมเห็นได้ว่า การที่คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ขึ้นมาก็เพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศมิให้ตกต่ำไปมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งเพื่อให้ภาครัฐในฐานะที่เป็นแรงขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่จะช่วยสร้างกำลังซื้ออย่างเร่งด่วนในระบบในช่วงที่กำลังซื้อจากต่างประเทศและในประเทศหดตัวลงจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของโลก ที่จำเป็นต้องรีบดำเนินมาตรการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันปัญหาก่อนที่ปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจจะลุกลามไปในทุกภาคส่วนอันเป็นการทำหน้าที่พื้นฐานทางเศรษฐกิจของรัฐในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศจึงเป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง แล้ว

<u>ประเด็นที่สอง</u> **พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตราขึ้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่**

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามหลักแบ่งแยกและดุลคานการใช้อำนาจ กล่าวคือ บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และบรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปกระทบต่อการธำรงรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี หรือการควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรี กรณีที่ตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือไม่ นั้น จึงเป็นการใช้อำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามหลักการแบ่งแยกและดุลคานอำนาจ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๓ บัญญัติไว้

อย่างไรก็ดี แม้ว่าพระราชกำหนดนี้จะเป็นกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารดำเนินการให้มีการตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ โดยไม่ผ่านกระบวนการเสนอร่างกฎหมายในรูปแบบร่างพระราชบัญญัติ แต่คณะรัฐมนตรีก็ยังต้องถูกตรวจสอบโดยทางการเมืองที่ต้องรับผิดต่อรัฐสภา โดยเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสาม อันเป็นไปตามหลักการคานและถ่วงดุล

Legislative Institutional Repository of Thailand

อำนาจระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและเป็นไปตามหลักการแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ทั้งยังต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการใช้จ่ายเงินจำนวนดังกล่าวโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๒ ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้

นอกจากนี้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๗ ยังได้บัญญัติว่าภายในหกสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณให้กระทรวงการคลังรายงานการกู้เงินตามพระราชกำหนดนี้ ที่กระทำในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วให้รัฐสภาทราบ โดยรายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องระบุรายละเอียดของการกู้เงิน วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้ รวมถึงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับ จึงเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินโดยรัฐสภาตามหลักดุลและคานการใช้อำนาจของรัฐอีกทางหนึ่ง

มีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า กรณีใดจะถือว่าเป็นกรณีฉุกเฉินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง หรือไม่ นั้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ต้องเป็นกรณีที่เร่งด่วนที่จะต้องรีบป้องกันแก้ไขโดยพลัน หรือเป็นที่คาดหมายได้ว่าหากไม่เร่งรีบดำเนินการป้องกันและวางแนวทางแก้ไขไว้ก่อนย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงยากต่อการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง ทั้งนี้ การที่จะพิจารณาว่าสถานการณ์ใดเป็นกรณีฉุกเฉิน หรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นแต่ละกรณีไป

เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังประสบอยู่ในปัจจุบันไม่ว่ามูลค่าการส่งออกของสินค้าไทยที่หดตัวอย่างรวดเร็ว รายได้จากการท่องเที่ยวลดลง การที่ภาคธุรกิจมีการปิดหรือเลิกกิจการเพิ่มมากขึ้น ปัญหาอัตราการว่างงานที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว หนี้เสียในระบบสถาบันการเงินมีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งทุกเหตุปัจจัยส่งผลกระทบให้เกิดภัยวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศจนรัฐบาลต้องเร่งดำเนินมาตรการเพื่อแก้ไขวิกฤตินั้นไม่ว่า มาตรการช่วยเหลือภาคอสังหาริมทรัพย์ มาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ มาตรการเพื่อช่วยเหลือสภาพคล่องทางการเงินให้แก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง มาตรการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและเศรษฐกิจฐานราก มาตรการเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน มาตรการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ และมาตรการอื่น ๆ เพื่อแก้ไขภัยจากวิกฤติเศรษฐกิจดังกล่าว แต่สภาวะเศรษฐกิจโลกและสภาวะเศรษฐกิจของประเทศยังคงชะลอตัวอย่างต่อเนื่องแล้ว จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีความฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เกิดขึ้นแล้ว

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ข้อเท็จจริงที่ผู้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้แทนคณะรัฐมนตรีรับกันมีว่าคณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินบาทในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ มีมูลค่ารวมกันไม่เกินวงเงิน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎร อีกจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท โดยสาระสำคัญในพระราชกำหนดและร่างพระราชบัญญัติคล้ายกัน นั้น **ย่อมแสดงให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีได้จัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนเพื่อยับยั้งและบรรเทาความเสียหายที่เกิดปัญหาขึ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำ และเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจไว้มิให้เกิดความเสียหายที่มากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ อันเป็นการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามความจำเป็นรีบด่วนที่ลดหลั่นเป็นลำดับ**

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงเหตุที่เป็นกรณีความฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ดังกล่าวข้างต้น ประกอบสาระสำคัญและกรอบการดำเนินการตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว ยังไม่มีมูลกรณีให้เห็นว่า คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดขึ้นมาโดยไม่สุจริตหรือใช้ดุลพินิจบิดเบือนหลักการของรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่า การตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง แล้ว

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๐๐/๒๕๕๑
วันที่ ๒๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (กรณี "การว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือ") (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

นายเทวินทร์ วิเศษ **ผู้ฟ้องคดี**

ระหว่าง

อธิบดีกรมราชทัณฑ์ ที่ ๑
อ.ก.พ. กระทรวงยุติธรรม ที่ ๒ **ผู้ถูกฟ้องคดี**

๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งนักทัณฑวิทยา ระดับ ๖ ว. สังกัดเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีกับพวก รวม ๔ คน ตามคำสั่งกรมราชทัณฑ์ที่ ๙๓๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการเรียกรับผลประโยชน์จากผู้ต้องขัง และเมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนแล้วมีมติเห็นว่าไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนให้รับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการที่นายชูวิทย์ กมลวิศิษฏ์ ได้รับอนุญาตให้ได้รับการเยี่ยมจากญาติเกิน ๑ ครั้ง ภายใน ๑ วัน ซึ่งเป็นการเยี่ยมเกินกว่าปกติ แต่จากการสอบสวนมีพยานหลักฐานสนับสนุนให้รับฟังได้ว่า ในวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้นำเช็คเกี่ยวกับการทำธุรกิจอาบ อบ นวด ของนายชูวิทย์ จำนวน ๘ ฉบับ เข้าไปให้นายชูวิทย์ลงนามเป็นผู้สั่งจ่ายเช็คภายในห้องสมุดแดน ๑ ซึ่งเป็นพื้นที่นอกเขตการอนุญาตของผู้อำนวยการส่วนควบคุม แต่จากการสอบสวนไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับเงินหรือประโยชน์อื่นใดจากนายชูวิทย์เป็นการตอบแทน การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการตามมาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่เป็นความผิดเล็กน้อยและเป็นความผิดครั้งแรกในการรับราชการมาทั้งสิ้นประมาณ ๑๖ ปี จึงมีเหตุอันควรลดโทษให้ โดยให้ว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือไว้ ทั้งนี้ตามหนังสือว่ากล่าวตักเตือนลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๙ โดยผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อรับทราบการว่ากล่าว

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ตักเตือนแล้ว แต่เห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงมีหนังสือร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๙ ไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้ทบทวนการว่ากล่าวตักเตือน เนื่องจากเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ต่อมาในวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ตามหนังสือกระทรวงยุติธรรม ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๒๐๒/๓๓๔ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาหนังสือร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีในคราวประชุม ครั้งที่ ๔/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๐ แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหาจริง และมีความเห็นเช่นเดียวกันกับคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงตามคำสั่งกรมราชทัณฑ์ ที่ ๙๓๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ จึงมีมติให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี โดยได้แจ้งสิทธิการโต้แย้งคำวินิจฉัยดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีดังกล่าวนั้น ได้ดำเนินการมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากสรุปผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนที่เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ไม่มีการกล่าวอ้างถึงพยานฝ่ายผู้ฟ้องคดีเพื่อหักล้างข้อกล่าวหาแต่อย่างใด จึงเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย โดยถูกเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร ระงับการขึ้นเงินเดือนไว้เป็นเวลา ๒ ปี ๖ เดือน ซึ่งโดยปกติผู้ฟ้องคดีต้องได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนมากกว่า ๒ ขั้นครึ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ในวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๑ โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของกรมราชทัณฑ์ ที่ ๙๓๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๐ ที่ให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือว่ากล่าวตักเตือนผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการพิจารณาและดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี อันถือเป็นข้อพิพาทในคดีปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดกับผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี แต่เห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ ตามมาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นความผิดเล็กน้อย และ**เป็นความผิดครั้งแรก โดยมีเหตุอันควรงดโทษให้ จึงให้ว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือนั้น การกระทำดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจในการบริหารเพื่อควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และระเบียบของทางราชการโดยยังมิได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด** การกระทำดังกล่าวยังมิได้กระทบต่อสิทธิและ**หน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงยังมิใช่ผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง**

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ความว่า แม้ว่าคณะกรรมการสอบสวนจะมีคำสั่งงดโทษโดยให้ว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีเกิดความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดใด ๆ และการที่คณะกรรมการสอบสวนไม่นำพยานฝ่ายของผู้ฟ้องคดีเข้าหักล้างกับพยานของผู้กล่าวหาและสรุปว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ แม้คณะกรรมการจะพิจารณาว่าเป็นความผิดเล็กน้อยให้ว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือก็ยังถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำความผิดผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เสียหาย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

๒. ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

กรณีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย รวม ๒ ประเด็น ดังนี้

<u>ประเด็นที่ ๑</u> คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานี้ เป็นการอุทธรณ์คำสั่งที่ศาลปกครองสูงสุดจะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๑ และได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๑ เนื่องจากวันที่ ๖ ถึงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๑ เป็นวันหยุดราชการจึงเป็นการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ ๔๙/๑ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ และคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีเป็นคำอุทธรณ์ที่ครบถ้วนสมบูรณ์ตามข้อ ๑๐๑ แห่งระเบียบเดียวกัน ดังนั้น คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ศาลปกครองสูงสุดรับไว้พิจารณาได้

<u>ประเด็นที่ ๒</u> ศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และภายหลังการสอบสวนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อยจึงงดโทษ แต่ให้ว่ากล่าวตักเตือนตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ **คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ว่ากล่าวตักเตือนผู้ฟ้องคดีย่อมแสดงว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดทางวินัย เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนโดยมิได้รับฟังพยานฝ่ายผู้ฟ้องคดี จึงมีหนังสือร้องทุกข์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้ทบทวนการว่ากล่าวตักเตือน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหาจริง และมีมติให้ยกคำร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีจึงมาฟ้องคดีขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๗ กันยายน**

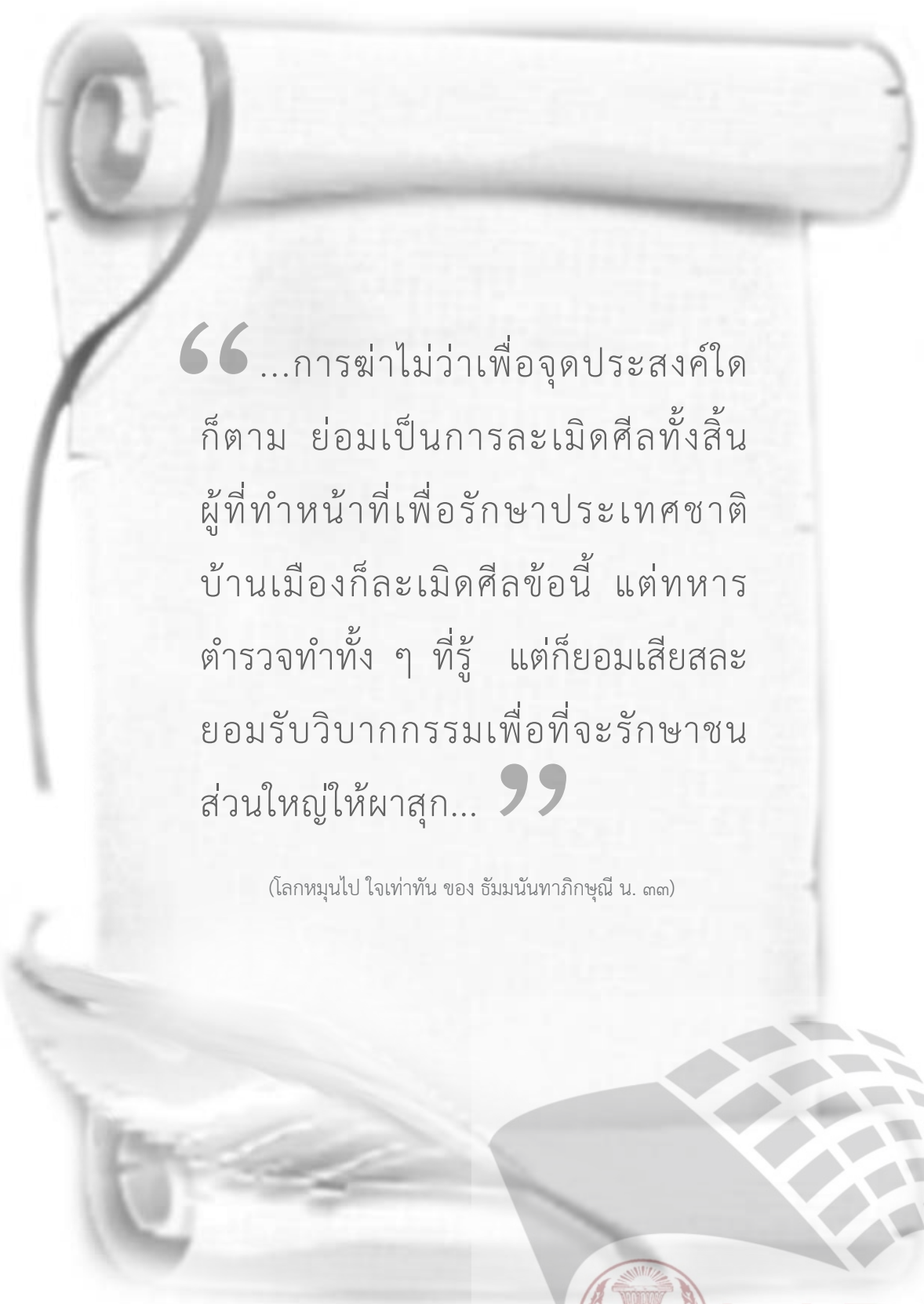
LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายและการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายศาลสามารถกำหนดคำบังคับตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ **ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความไม่ต้องด้วยความเห็นของศาลปกครองสูงสุด**

๓. ผลคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด

จึงมีคำสั่งแก้คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องเฉพาะที่ขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๐ ที่ให้ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา นอกจากที่แก้ ให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น จ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand



“...การฆ่าไม่ว่าเพื่อจุดประสงค์ใดก็ตาม ย่อมเป็นการละเมิดศีลทั้งสิ้น ผู้ที่ทำหน้าที่เพื่อรักษาประเทศชาติบ้านเมืองก็ละเมิดศีลข้อนี้ แต่ทหารตำรวจทำทั้ง ๆ ที่รู้ แต่ก็ยอมเสียสละยอมรับวิบากกรรมเพื่อที่จะรักษาชนส่วนใหญ่ให้ผาสุก...”

(โลกหมุนไป ใจเท่าทัน ของ ธัมมนันทาภิกษุณี น. ๓๓)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นายอภิวัฒน์ สุดสาว
นิติกร สำนักกฎหมาย

อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร ในการตราพระราชกำหนด

๑. บทนำ

เป็นที่ทราบกันดีว่าปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบกับปัญหาภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่ชะลอตัวอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยหลักรวม ๒ ประการด้วยกัน กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง ปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของไทยอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากโครงสร้างเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบันต้องพึ่งพาการส่งออกสินค้าและบริการในสัดส่วนที่สูงมาก คือประมาณร้อยละ ๗๐ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product – GDP)

ประการที่สอง ปัญหาวิกฤตทางการเมืองภายในประเทศซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนและผู้บริโภคโดยรวม

คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารจึงได้พยายามแสวงหาแนวทางหรือมาตรการต่างๆ สำหรับเพื่อที่จะหาทางในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจมาโดยตลอด และหนึ่งในมาตรการดังกล่าวที่รัฐบาลได้ใช้ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจคือการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๔ ในการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ ล้านบาท

ในส่วนของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาจักรไทย มาตรา ๑๘๕ ในการเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีได้ตราขึ้น

ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการได้พิจารณาคำร้องดังกล่าวแล้ว ได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๒[๑] โดยวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟู

[๑] **โปรดดู** คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๕๒.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

และเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง

ต่อมารัฐสภาในคราวประชุมสมัยวิสามัญของรัฐสภาในระหว่างวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๒ ได้พิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดและมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติแล้ว แต่เพื่อให้ท่านผู้อ่านมีความเข้าใจเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายในรูปแบบของพระราชกำหนด บทความฉบับนี้จึงใคร่ขอนำเสนอในประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการและเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนด ตลอดจนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการตราพระราชกำหนดโดยศาลรัฐธรรมนูญและรัฐสภา โดยลำดับดังนี้

๒. กระบวนการและเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนด ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญใช้เป็นฉบับแรก อำนาจในการตราพระราชกำหนดนั้นเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า “ถ้ามีการฉุกเฉินเกิดขึ้นซึ่งคณะกรรมการจะเรียกประชุมสภาราษฎรให้ทันท่วงทีมิได้ และคณะกรรมการราษฎรเห็นสมควรจะต้องออกกฎหมาย เพื่อให้เหมาะแก่การฉุกเฉินนั้นๆ ก็ทำได้ แต่จะต้องรีบนำกฎหมายนั้นขึ้นให้สภารับรอง” จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ได้บัญญัติโดยให้อำนาจคณะรัฐมนตรีที่จะให้คำแนะนำพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดไว้ในหมวด ๙ คณะรัฐมนตรี มาตรา ๑๘๔ – ๑๘๖ แต่รัฐธรรมนูญเองก็ไม่ได้ให้คำนิยามเอาไว้ว่า “พระราชกำหนด” มีความหมายว่าอย่างไร ดังนั้น จึงใคร่ขออธิบายให้ท่านผู้อ่านได้ทราบเป็นเบื้องต้นก่อนว่า “พระราชกำหนด” นั้น มีความหมายว่าอย่างไร

พระราชกำหนด (Emergency Decree) หมายถึง “กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี”

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้จำแนกลักษณะของ พระราชกำหนดออกเป็น ๒ ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ ๑ พระราชกำหนดทั่วไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๔ ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ

(๒) เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๓) เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

(๔) เพื่อป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

ในส่วนความหมายของเงื่อนไขแต่ละประเภทในการที่คณะรัฐมนตรีจะใช้เป็นเหตุผลในการตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับนั้น รศ.ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบายไว้ ดังนี้[๒]

คำว่า **“เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ”** หมายความว่า ประเทศตกอยู่ในภาวะสงคราม เช่น ถูกรุกรานจากอริราชศัตรู หรือเกิดสงครามกลางเมืองขึ้นภายในประเทศ เช่น ราษฎรต่างเชื้อชาติหรือต่างศาสนาทำการรบพุ่งกัน และพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นใช้บังคับนั้นมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะทำการขับไล่อริราชศัตรูหรือระงับสงครามกลางเมือง

คำว่า **“เพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ”** หมายความว่า ได้มีภยันตรายต่อความสงบเรียบร้อยขึ้น เช่น เกิดการกบฏ หรือการจลาจล และพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นใช้บังคับนั้นมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะปราบปรามคณะผู้ก่อการกบฏหรือการจลาจล

คำว่า **“เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ”** หมายความว่า มีภยันตรายคุกคามประเทศในทางเศรษฐกิจ เช่นฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ มีคนว่างงานมากและพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นใช้บังคับนั้นมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายในอันที่จะพยุงฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือขจัดปัญหาว่างงานของประชาชน

คำว่า **“เพื่อป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ”** หมายความว่า ได้มีภัยพิบัติสาธารณะเกิดขึ้นแล้วหรือใกล้จะเกิดขึ้น เช่น มีน้ำท่วม แผ่นดินไหว โรคระบาด อัคคีภัยรายใหญ่ๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นภัยต่อประชาชนและพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นใช้บังคับนั้นมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะขจัดภัยพิบัตินั้นให้หมดสิ้นไป

ในการตราพระราชกำหนดทั่วไปนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๔ ได้บัญญัติกระบวนการในการตราพระราชกำหนดไว้ ดังนี้

เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรีแล้ว ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้าคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่ง

[๒] ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์และคณะ, **“นิติรัฐกับอำนาจในการตราพระราชกำหนด”**, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๖, หน้า ๑๗๖.

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

ราชกิจจานุเบกษา

ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

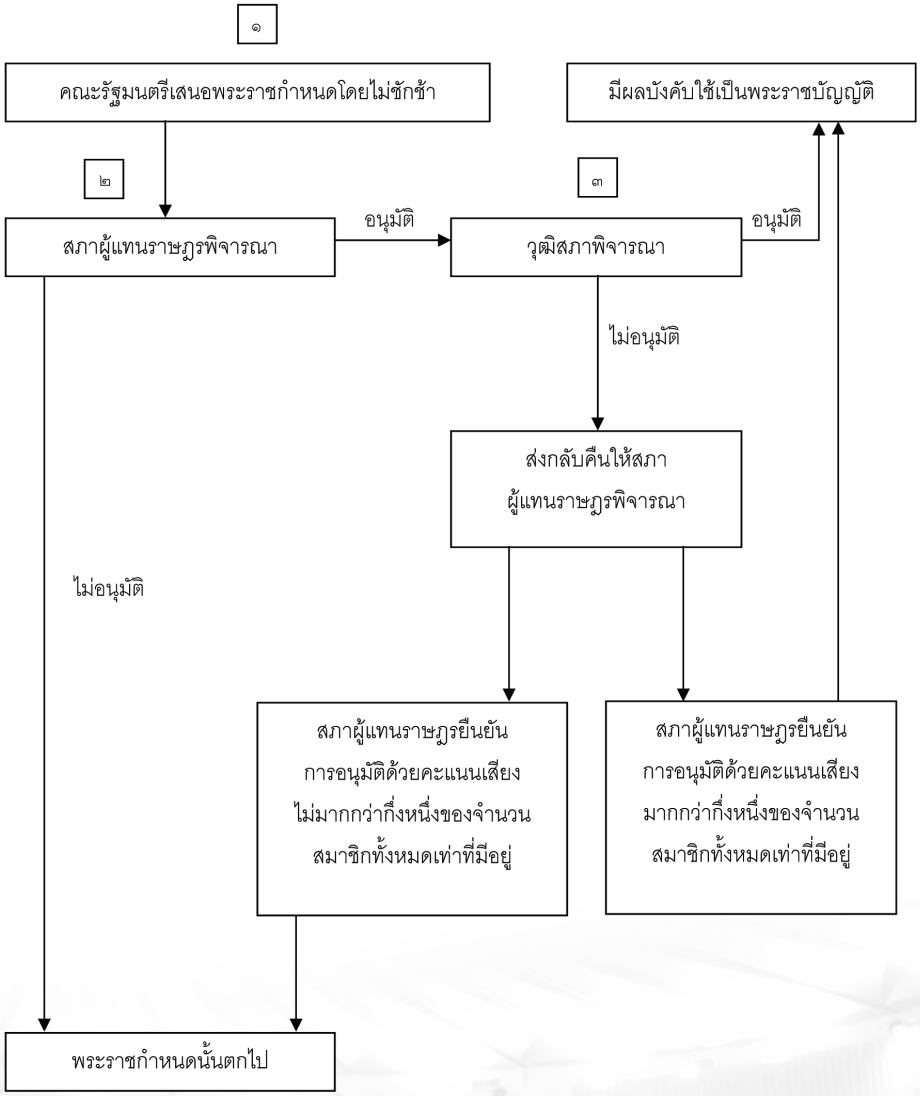
หากพระราชกำหนดมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไป ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้นๆ

เพื่อให้สามารถทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๔ ได้ง่ายยิ่งขึ้น ขอให้ท่านผู้อ่านกรุณาศึกษากระบวนการตราพระราชกำหนดได้จากแผนภูมิ ดังต่อไปนี้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แผนภูมิ
กระบวนการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔[๓]



ประเภทที่ ๒ พระราชกำหนดเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตรา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๖ ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจตราพระราชกำหนดเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตราขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีได้ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

๑) ในระหว่างสมัยประชุม

๒) ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ

---

[๓] ดร.ปัญญา อุดชาชน ,**การตราพระราชกำหนด**, จากเว็ปไซต์ http://www.thaindc.org.

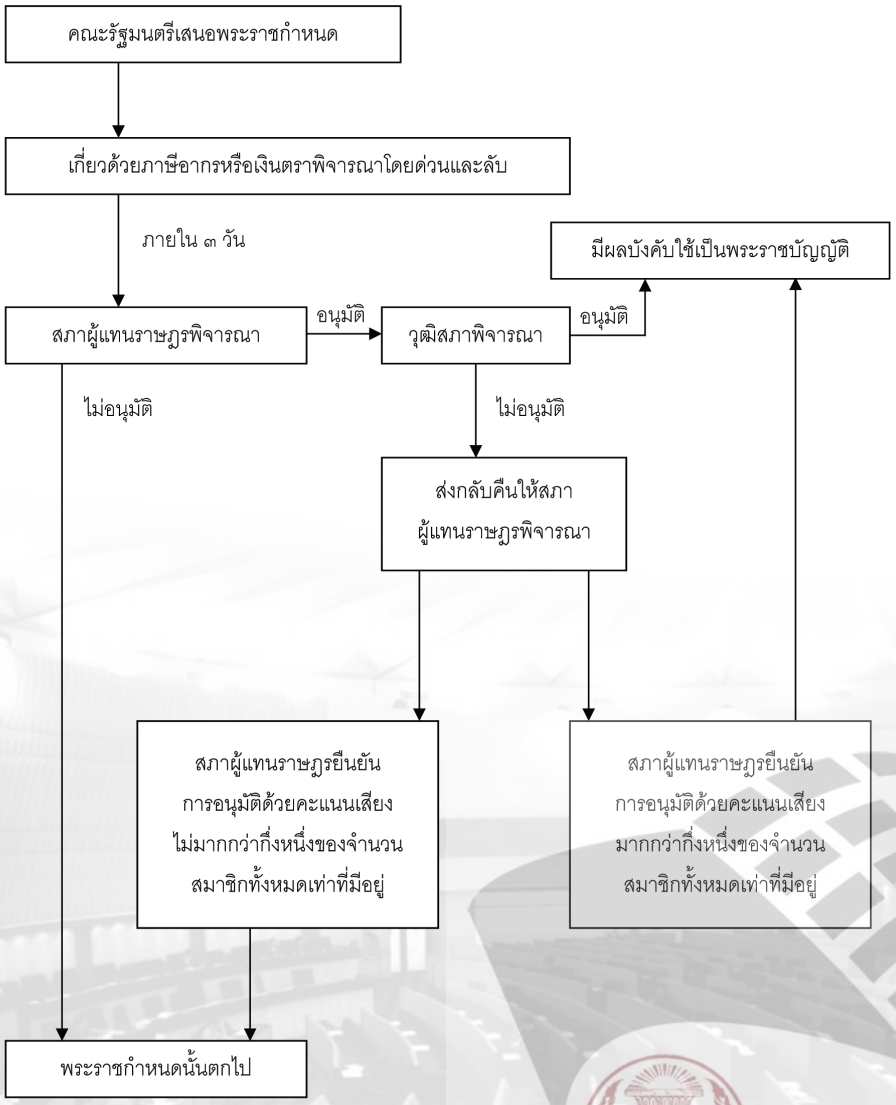
LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๓) เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน

โดยคณะรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอพระราชกำหนดต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน ๓ วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส่วนขั้นตอนการพิจารณาพระราชกำหนดเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตราของรัฐสภานั้น มีหลักการเหมือนกันกับพระราชกำหนดทั่วไป

เพื่อให้สามารถทำความเข้าใจในกระบวนการตราพระราชกำหนดเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตราตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๖ ได้ง่ายยิ่งขึ้น กรุณาศึกษากระบวนการตราพระราชกำหนดได้จากแผนภูมิ ดังต่อไปนี้

แผนภูมิ
กระบวนการเสนอพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖[๙]



[๙]เพิ่งอ้าง, น.๕.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๓. การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการตราพระราชกำหนดโดย ศาลรัฐธรรมนูญและรัฐสภา

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารโดยองค์กรศาลรัฐธรรมนูญและรัฐสภานั้น ถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบการใช้อาจของฝ่ายบริหารตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นกลไกที่มีความสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยระบบรัฐสภาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๔ และมาตรา ๑๘๕ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบไว้ ดังนี้

๓.๑ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการตราพระราชกำหนดโดยศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๕ ได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดได้เฉพาะกรณีก่อนที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิจะได้อนุมัติพระราชกำหนด โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาได้เสนอความเห็นผ่านประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิกไปยังศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดที่ตราขึ้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีวิวัฒนาการโดยศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้ตามลำดับ ดังนี้

(๑) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๑ เรื่องประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๙

คำวินิจฉัยนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ รวม ๒ ประเด็น คือ

๑) ผู้เสนอจะเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดดังกล่าวข้างต้นไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ได้หรือไม่

ในประเด็นนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเองเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น กล่าวคือศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีได้เฉพาะกรณีว่าพระราชกำหนดนั้นตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะเท่านั้น แต่ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจตรวจสอบความชอบ

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

ด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ว่าการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

๒) ผู้เสนอจะเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดดังกล่าวข้างต้นมิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๙ ได้หรือไม่

ในปัญหานี้ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การเสนอความเห็นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แม้จะมีความไม่ชัดเจนในประเด็นที่เสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่เมื่อเป็นการส่งมาโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๙ จึงเห็นว่าความเห็นดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาต่อไป และได้วินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ตามที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัตินั้นเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๘

(๒) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๔/๒๕๔๖ เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๙ กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

คำวินิจฉัยนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ คือ ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดจำนวน ๑๔ คน ได้ลงมติเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๙ วรรคสี่ ว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ปรากฏว่า คะแนนเสียงของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง มีจำนวน ๖ คน ซึ่งไม่ถึงสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดตามเงื่อนไขในมาตรา ๒๑๙ วรรคสี่ ดังนั้น จึงถือว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง แล้ว

(๓) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๕๒ เรื่องประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๕ กรณีพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

คำวินิจฉัยนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ คือศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบว่าการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัด

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

ภัยพิบัติสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง ทั้งนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๕ โดยศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยโดยมติเอกฉันท์ว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ วรรคสอง

ข้อสังเกต

๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๕ ได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบในประเด็นการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งประเด็นนี้มีหลักการแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๙ ที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบได้เพียงในประเด็นการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ เท่านั้น

๒) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด หมายความว่า หากจะพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ต้องมีคะแนนเสียง ๖ คนขึ้นไป จึงจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๕ วรรคท้าย ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปในการนั่งพิจารณาและทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๖ วรรคหนึ่งที่บัญญัติว่า “องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าห้าคน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่จะมีบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้”

๓) ในกรณีที่วุฒิสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป โดยให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔ วรรคหก ซึ่งต่างกับกรณีพระราชกำหนดตกไปโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๕ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น”

๓.๒ การตรวจสอบการตราพระราชกำหนดโดยรัฐสภา

ต้องเข้าใจในเบื้องต้นก่อนว่ารัฐสภานั้นประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๔ นั้นเป็นอำนาจโดยเฉพาะของแต่ละสภา การพิจารณาพระราชกำหนดนั้นมีความแตกต่างกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การพิจารณาพระราชกำหนดไม่ต้องแบ่งการพิจารณาออกเป็น ๓ วาระ ดังเช่นกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แต่จะพิจารณาเพียงวาระเดียวเพื่อลงมติว่าจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติเท่านั้น

เนื่องจากการตราพระราชกำหนดเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติชั่วคราว เมื่อประกาศใช้บังคับแล้วคณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดให้รัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบตามหลักถ่วงดุลอำนาจตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ซึ่งการพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก่อนลงมตินั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิที่จะอภิปรายแสดงความคิดเห็น ตลอดจนตั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการบังคับใช้พระราชกำหนด โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจแต่เพียงการที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความในพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี และการลงมตินั้นให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

๔. บทสรุป

โดยหลักทั่วไปแล้วอำนาจในการตรากฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการดำเนินการตรากฎหมาย แต่ในเรื่องของการตราพระราชกำหนดนั้นเป็นข้อยกเว้นของหลักการทั่วไป เหตุผลก็สืบเนื่องมาจากในบางสถานการณ์นั้นรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีกฎหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหากใช้กระบวนการนิติบัญญัติตามปกติจะทำให้การแก้ไขปัญหาไม่ทันท่วงทีเข้าทำนองสุภาษิตโบราณที่ว่า **“กว่าถั่วจะสุก งาก็ไหม้”** ซึ่งตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาก็ได้คำนึงถึงเหตุผลข้อนี้ และรัฐธรรมนูญก็ได้เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายในรูปของพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้กำหนดกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนด ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับโดยบิดเบือนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะส่งผลกระทบกระเทือนต่อหลักการถ่วงดุลการใช้

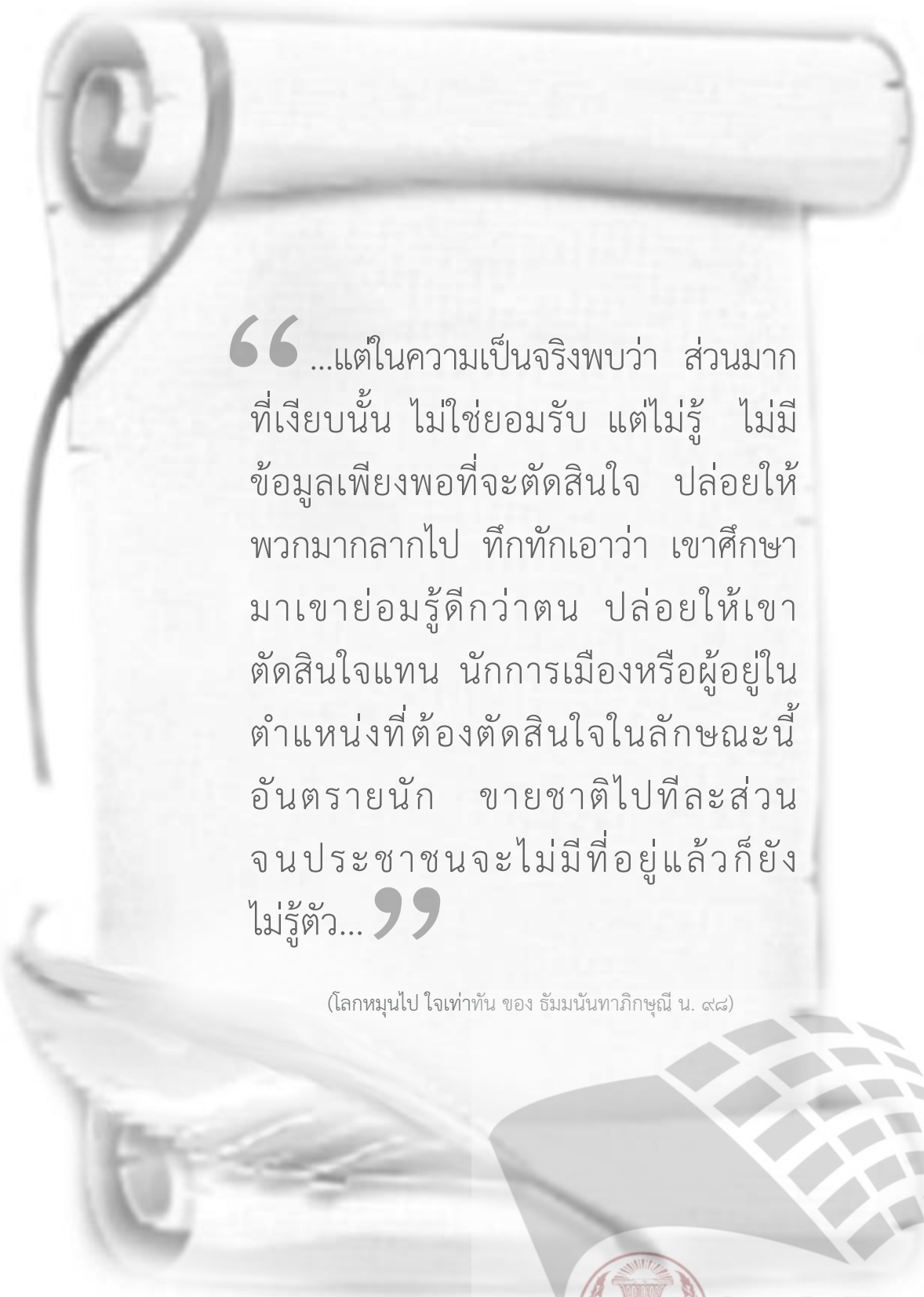
LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

อำนาจในการตรากฎหมายระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาได้ ดังนั้นกระบวนการนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและภายใต้เงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเคร่งครัดเท่านั้น

เอกสารอ้างอิง

- ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์และคณะ,**นิติรัฐกับอำนาจในการตราพระราชกำหนด**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ วิญญูชน, ๒๕๔๖)
- ดร.ปัญญา อุดชาชน ,**การตราพระราชกำหนด**, จากเว็ปไซต์ http://www.thaindc.org
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๑
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๔/๒๕๔๖
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๕๒

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand



“...แต่ในความเป็นจริงพบว่า ส่วนมากที่เงียบนั้น ไม่ใช่ยอมรับ แต่ไม่รู้ ไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะตัดสินใจ ปล่อยให้พวกมากลากไป ทึกทักเอาว่า เขาศึกษามาเขาย่อมรู้ดีกว่าตน ปล่อยให้เขาตัดสินใจแทน นักการเมืองหรือผู้อยู่ในตำแหน่งที่ต้องตัดสินใจในลักษณะนี้อันตรายนัก ขายชาติไปทีละส่วนจนประชาชนจะไม่มีที่อยู่แล้วก็ยังไม่รู้ตัว...”

(โลกหมุนไป ใจเท่าทัน ของ ธัมมนันทาภิกษุณี น. ๙๘)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นายวรชัย แสนสีระ
นิติกร สำนักกฎหมาย

“พ.ร.บ. คณะสงฆ์ฯ กับการปกป้องพระพุทธศาสนาในสถานการณ์ปัจจุบัน”

๑. บทนำ

ปัจจุบัน ปัญหาการบ้านการเมือง ปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาสังคม เป็นเรื่องที่มีความสับสนวุ่นวายและประการสำคัญได้สร้างความวิตกกังวลและความเครียดให้กับผู้คนทุกระดับในสังคมโดยทั่วถึงกัน ครั้นจะหาทางเยียวยาอารมณ์ความเครียดโดยการเข้าพึ่งพาวัดหรือทางสงบร่มเย็นเพื่อเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจ ก็อาจจะหาได้ดั่งใจไม่ ทั้งนี้ เนื่องด้วยมีแต่ข่าวคราวของพระสงฆ์องค์เจ้าตกเป็นข่าวว่ามีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการมั่วสีกา มั่วสุมเสพสุราหรือยาเสพติด เล่นการพนัน แม้กระทั่งเป็นพระตุ๊ดเณรแต๋ว มีพฤติกรรมบัดสีโดยได้แต่งกายเป็นหญิง นอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว ยังมีมารศาสนาที่ได้อาศัยผ้าเหลืองออกหากินโดยการเรี่ยไรเงินชาวบ้านโดยไม่ได้รับอนุญาตซึ่งมีทั้งพระจริงและพระปลอม บ้างก็ออกไปยืนรอรับบิณฑบาตตามตลาดและเอาของที่ได้มานั้นออกขายหมุนเวียนให้กับประชาชนที่มาตักบาตร บ้างก็บิณฑบาตในช่วงเวลาอันไม่สมควรแม้แต่บริเวณย่านสถานบันเทิงต่าง ๆ หรือโรงแรมก็ยังมีให้พบเห็นกันจนชินตา ซึ่งเมื่อได้พบเห็นเมื่อใดแล้วชวนให้หดหู่ใจยิ่งนัก

เหตุการณ์อันสร้างความมัวหมองแก่พระพุทธศาสนาและบั่นทอนความศรัทธาของพุทธศาสนิกชนดังกล่าวข้างต้นนั้นได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นในทุก ๆ วัน อันสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการใช้บังคับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ดังกล่าว กล่าวคือ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการปกครองคณะสงฆ์ในประเทศไทย โดยได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานานกว่า ๔๗ ปี แต่อาจยังมีข้อบกพร่องหรือช่องว่างในการที่จะให้คนที่คิดไม่ดีมีโอกาสเข้ามาสร้างความเสียหายให้กับพุทธศาสนาซึ่งเป็นศาสนาประจำชาติไทยในหลายประการ

บทความฉบับนี้ ผู้เขียนจึงใคร่ขอนำเสนอสาระน่ารู้เกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ไทย ตลอดจนช่องว่างของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ และข้อเสนอแนะที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขเพิ่มเติมหรือการปรับปรุงกฎหมายในอนาคต ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสกัดกั้นขบวนการมารศาสนานอกรีตเหล่านี้มิให้ได้มีโอกาสเข้ามาทำลายพระพุทธศาสนาได้อย่างเช่นสถานการณ์ปัจจุบันอีกต่อไป ดังนี้

๒. โครงสร้างการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์ไทยในปัจจุบัน

การจัดโครงสร้างการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์ไทยในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และในส่วนที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕, พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งมีสาระสำคัญสรุป ดังนี้

ในระดับการปกครองส่วนกลางมีสมเด็จพระสังฆราช ผู้ทรงบัญชาคณะสงฆ์ใน ๒ ตำแหน่ง คือ โดยดำรงตำแหน่งมหาสังฆปรินายก หรือประมุขของสงฆ์ไทย และโดยตำแหน่งประธานกรรมการ มหาเถรสมาคม และมีมหาเถรสมาคม ซึ่งประกอบด้วยสมเด็จพระสังฆราชเป็นประธาน สมเด็จพระราชาคณะทุกตำแหน่ง และพระราชาคณะซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้ง (จำนวนไม่เกิน ๑๒ รูป) เป็นองค์กรหลักเพื่อทำหน้าที่ในการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและดีงาม โดยกำหนดให้มีอำนาจในการตราบทบัญญัติ (การนิติบัญญัติ) การปกครอง (การบริหาร) และการวินิจฉัยอธิกรณ์ (การลงนิคหกรรม) รวมอยู่ในมหาเถรสมาคม โดยให้เขตการปกครองแยกเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายมหานิกาย และฝ่ายคณะธรรมยุต ซึ่งมีเจ้าคณะใหญ่แต่ละฝ่ายเป็นผู้ปกครอง (มาตรา ๗, ๘, ๑๒, ๑๕ ตรี, ๑๕ จัตวา, ๒๐, ๒๕)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ในระดับการปกครองส่วนภูมิภาค ได้แบ่งเขตการปกครองออกเป็น ภาค จังหวัด อำเภอ ตำบล โดยมีเจ้าคณะชั้นนั้น ๆ เป็นพระสังฆาธิการหรือพระผู้ปกครอง มีรองเจ้าคณะเป็นผู้ช่วย และกำหนดวัดออกเป็น ๒ ประเภทคือ วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และสำนักสงฆ์ โดยให้เจ้าอาวาสเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการบำรุงรักษาวัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัด ตลอดจนปกครองและสอดส่องให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยอยู่ในวัดนั้นปฏิบัติตามพระธรรมวินัย หากบรรพชิตหรือคฤหัสถ์ผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม เจ้าอาวาสมีอำนาจสั่งให้ออกไปเสียจากวัดนั้น ๆ ได้ (มาตรา ๒๑, ๒๒, ๓๑, ๓๗)

ทั้งนี้ โดยมีสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ขึ้นตรงต่อการกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี เป็นตัวแทนภาครัฐในการทำหน้าที่ในการประสานงานและอำนวยความสะดวกแก่คณะสงฆ์และมหาเถรสมาคมในการปฏิบัติหน้าที่ในการปกครองและปกป้องพระพุทธศาสนา (มาตรา ๑๓)

สำหรับบทกำหนดโทษตามกฎหมายนี้ กฎหมายได้กำหนดให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี กรณีหากมิได้รับแต่งตั้งให้เป็นพระอุปัชฌาย์[๑] หรือถูกถอดถอนจากความเป็นพระอุปัชฌาย์แล้วกระทำการบรรพชาอุปสมบทแก่บุคคลอื่น (มาตรา ๔๒) หรือกรณีฝ่าฝืนไม่ยอมลาสิกขาบทเมื่อได้รับคำวินิจฉัยให้สึก (มาตรา ๔๓) หรือกรณีพ้นจากความเป็นพระภิกษุเพราะต้องปาราชิกมาแล้วไม่ว่าจะมีคำวินิจฉัยหรือไม่ก็ตาม แต่มารับบรรพชาอุปสมบทใหม่โดยกล่าวความเท็จหรือปิดบังความจริงต่อพระอุปัชฌาย์ (มาตรา ๔๔) เป็นต้น

๓. ช่องว่างทางกฎหมายในการปกป้องพระพุทธศาสนา

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์ไทยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ ดังกล่าวแล้ว จะพบว่ายังมีข้อจำกัด

[๑] **อุปัชฌาย์** หมายถึง พระเถระผู้เป็นประธานการบวชกุลบุตรในพระพุทธศาสนา (พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ น. ๑,๓๘๘).

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ทางกฎหมายที่ยังเปิดโอกาสให้มีการเข้ามาทำลายพระพุทธศาสนา ซึ่งหากไม่ได้รับการแก้ไขหรืออุดช่องว่างตั้งแต่ต้นแล้ว ปัญหาพระสงฆ์นอกรีตเหล่านี้ก็จะไม่สามารถลดลงหรือหมดไปได้เลย โดยช่องว่างทางกฎหมายที่สำคัญมี ๓ ประการดังต่อไปนี้

ประการแรก คือ การขาดมาตรการในการคัดกรองผู้ที่จะเข้ามาสู่พระพุทธศาสนา ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงในหลายกรณีที่พระภิกษุซึ่งถูกจับให้ลาสิกขาบทเนื่องจากประพฤติผิดพระธรรมวินัยจนอาบัติ[๒] ถึงขั้นปาราชิก[๓] ซึ่งตามพระธรรมวินัยแล้วไม่สามารถบวชเป็นพระภิกษุได้อีก แต่บุคคลเหล่านั้นได้กลับเข้ามาบวชใหม่ อันเป็นต้นเหตุในการเข้ามาเพื่อทำลายพระพุทธศาสนาซ้ำแล้วซ้ำเล่า ซึ่งเมื่อถูกจับได้ในทางปฏิบัตินั้นก็จะถูกดำเนินคดีเพียงข้อหาเลียนแบบสงฆ์ ตามประมวลกฎหมายอาญา ที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากดูบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ แล้วกรณีนี้ก็มีความผิดเพียงฐานกล่าวความเท็จหรือปิดบังความจริงต่อพระอุปัชฌาย์ขณะบวช ซึ่งก็มีโทษเพียงจำคุกไม่เกิน ๑ ปีเช่นกัน อันเป็นเหตุให้บุคคลที่อาศัยผ้าเหลืองหากินเหล่านี้ไม่เกรงกลัวต่อบาปบุญคุณโทษและกฎหมาย เพราะเมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่จะได้รับมากมายจากแรงศรัทธาของพุทธศาสนิกชน

---

[๒] **อาบัติ** หมายถึง โทษที่เกิดจากการล่วงละเมิดสิกขาบทหรือข้อห้ามแห่งภิกษุ มีโทษ ๓ สถาน คือ ๑) โทษสถานหนัก ทำให้ภิกษุผู้ต้องอาบัติขาดจากความเป็นภิกษุ ได้แก่ อาบัติปาราชิก ๒) โทษสถานกลาง ทำให้ภิกษุผู้ต้องอาบัติต้องอยู่กรรมก่อนจึงจะพ้นโทษ ได้แก่ อาบัติสังฆาทิเสส และ ๓) โทษสถานเบา ทำให้ภิกษุผู้ต้องอาบัติที่ต่ำกว่าอาบัติสังฆาทิเสสต้องปลงอาบัติ คือ ต้องบอกอาบัติของตนแก่ภิกษุด้วยกัน ได้แก่ อาบัติปาจิตตีย์. (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ น. ๑,๓๖๔).

[๓] **ปาราชิก** หมายถึง อาบัติขั้นหนักที่สุดในพระวินัย เมื่อภิกษุล่วงละเมิดแม้เพียงข้อใดข้อหนึ่งต้องขาดจากความเป็นภิกษุทันที จะบวชเป็นภิกษุอีกไม่ได้ มี ๔ ข้อ คือ ๑. เสพเมถุน ๒. ลักทรัพย์ ๓. ฆ่ามนุษย์ ๔. อวดอุตริมนุสธรรม. (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ น. ๖๙๗).

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ควรกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับการกลับมาบวชใหม่ของพระภิกษุทั้งที่ปาราชิกแล้วให้ชัดเจนและหนักขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ และนอกจากนี้ควรกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบประวัติทุก ๆ ด้านก่อนรับพระภิกษุเข้าบวชให้เข้มงวดมากยิ่งขึ้น ด้วยการตรวจสอบประวัติผู้ประสงค์จะบวชอย่างเคร่งครัด โดยอาจกำหนดให้ผู้ประสงค์จะอุปสมบทจะต้องส่งใบสมัคร บัตรประจำตัวประชาชน ใบรับรองแพทย์ ประวัติอาชญากรรมที่ออกโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ต่อพระอุปัชฌาย์เพื่อที่พระอุปัชฌาย์จะได้ส่งหลักฐานดังกล่าวไปให้สำนักงานพระพุทธศาสนา ทั้งในส่วนกลางและส่วนประจำจังหวัดเพื่อทำการตรวจสอบล่วงหน้าก่อนที่จะอุปสมบทเป็นระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งในอนาคตควรจะต้องจัดทำฐานข้อมูลให้เชื่อมโยงกันทั่วประเทศ มิใช่ปล่อยให้ใครก็ตามที่อยากจะบวชเพียงเพื่อเอาพระศาสนาเป็นเครื่องทำมาหากินก็สามารถเข้ามาบวชได้โดยง่ายอย่างที่ผ่านมา

ประการที่สอง คือ การขาดบทลงโทษผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่พระพุทธศาสนา ทั้งพระภิกษุสงฆ์และฆราวาส ด้วยสาเหตุที่การประพฤติตนผิดพระธรรมวินัยไม่เหมาะสมต่อสมณะเพศในข้อที่ร้ายแรงในสายตาของสาธารณชน เช่น เสพเมถุน ปลอมตัวเป็นฆราวาสออกเที่ยวกลางคืน คลุกคลีกับสตรีเพศ ดื่มสุราหรือของมึนเมา เสพหรือค้ายาเสพติด เป็นต้น บางพฤติกรรมก็เข้าข่ายเป็นความผิดอาญาอยู่ในตัว และบางพฤติกรรมไม่เป็นความผิดเลย โดยผิดเพียงพระธรรมวินัย ซึ่งมีโทษก็เพียงถูกจับสึกเท่านั้น โดยที่ไม่ต้องรับโทษทางอาญา เนื่องจากไม่มีบทกำหนดโทษทางอาญาในกรณีนี้ ทั้งจากประมวลกฎหมายอาญาและทั้งจากพ.ร.บ.คณะสงฆ์ฯ ซึ่งแม้จะมีบทลงโทษพระภิกษุอลัชชี[๕] ที่ประพฤติให้เกิดความเสียหายแก่พระพุทธศาสนาเพื่อรักษาความเรียบร้อยดีงามของคณะสงฆ์บ้างดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓ แต่หากเป็นโทษทางอาญาที่เป็นผลจากการขัดคำสั่งของมหาเถรสมาคมหรือพระผู้ปกครองในการปกครองคณะสงฆ์ หาใช่โทษที่ลงเพราะประพฤติล่วงพระธรรมวินัยในข้อร้ายแรงจนเป็นเหตุเกิดความเสียหายแก่พระพุทธศาสนาในภาพรวมไม่ จึงไม่มีความร้ายแรงเพียงพอให้ผู้ประพฤติผิดเข็ดหลาบหรือเกรงกลัวต่อโทษานุโทษที่จะได้รับ ซึ่งการกระทำผิดดังกล่าวนี้หากย้อนกลับไปดูประวัติศาสตร์ของกฎหมายไทยเช่น กฎพระสงฆ์ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในการปกครองพระสงฆ์ในสมัยรัชกาลที่ ๑ อันเป็นรากฐานของการกำหนดบทบัญญัติในพ.ร.บ.คณะสงฆ์ฯ ในหลายมาตรานั้น ได้บัญญัติมุ่งเอาโทษ

[๕] **อลัชชี** หมายถึง ผู้ประพฤตินอกจารีต (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ น. ๑,๓๓๘).

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ให้ไว้แก่บุคคลทั้ง ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายพระสงฆ์และฝ่ายฆราวาส เมื่อประพฤติตนอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อพระพุทธศาสนาไว้อย่างชัดเจน[๕]

จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องให้ความคุ้มครองความบริสุทธิ์ของศาสนาพุทธอันเป็นศาสนาประจำชาติไทย ด้วยการกำหนดให้การประพฤติผิดพระธรรมวินัยของพระภิกษุในข้อร้ายแรงในสายตาของพุทธศาสนิกชนนั้นเป็นความผิดและมีโทษทางอาญา และให้ถือว่าการกระทำความผิดอาญาขณะเป็นพระภิกษุสงฆ์เป็นเหตุเพิ่มโทษในบทบัญญัติแห่งความผิดต่าง ๆ เพราะได้กระทำผิดในขณะครองสมณะเพศอันเป็นสถานะที่ได้รับความเคารพและศรัทธาอย่างสูงในสังคมไทย และยิ่งไปกว่านั้นเพื่อให้เกิดผลในการปกป้องพระพุทธศาสนามากที่สุดควรจะมีการบัญญัติบทลงโทษสำหรับประชาชนผู้รู้เห็นเป็นใจหรือมีส่วนร่วมในการก่อให้พระภิกษุสงฆ์กระทำความผิดนั้น ๆ ด้วย

ประการที่สาม คือ การขาดประสิทธิภาพของระบบการปกครองคณะสงฆ์ ซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่กฎหมายฉบับนี้ที่ได้มอบงานทั้งหมดให้ไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรรมการมหาเถรสมาคมแต่เพียงฝ่ายเดียวทั้งทางด้านนิติบัญญัติ บริหาร และการลงนิคหกรรม ส่งผลให้กรรมการมหาเถรสมาคมแต่ละรูปมีความจำเป็นต้องรับภาระที่มากมาย นอกจากนี้ อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในแต่ละครั้งจะต้องอาศัยมติร่วมกันของกรรมการมหาเถรสมาคม ไม่ว่าเรื่องนั้นจะเป็นเรื่องเล็กหรือเรื่องใหญ่ ซึ่งในหลายครั้งที่มีเรื่องสั่นสะเทือนวงการ

[๕]ตัวอย่างเช่น **กฎพระสงฆ์ข้อที่ ๖** ได้บัญญัติห้ามพระสงฆ์ร้องขอเรี่ยไรข้าวของจากฆราวาสที่มิใช่ญาติตน ส่วนฆราวาสนั้นก็บัญญัติห้ามถวายของอันมิควรแก่สมณะของพระสงฆ์ ผู้ฝ่าฝืน ถ้าเป็นพระภิกษุสามเณร จะลงโทษญาติโยม ถ้าเป็นคฤหัสถ์ให้ลงพระราชอาญาเฆี่ยนตามโทษานุโทษ หรือใน**กฎพระสงฆ์ข้อที่** ๘ ได้บัญญัติ บทลงโทษพระภิกษุ สามเณร ที่เสพเมถุนโดยให้พระราชาคณะบังคับให้สึก แล้วสึกที่หน้าเป็นเครื่องหมายป้องกันมิให้ปลอมตัวเข้ามาบรรพชาอุปสมบทใหม่อีก ทั้งยังมีบทลงโทษสีกาที่ทำให้พระศาสนาเกิดความเสื่อมเสีย และให้เอาโทษตั้งแต่มูลนายพ่อแม่ญาติพี่น้องจนถึงเพื่อนบ้านใกล้กันที่รู้เห็นแล้วมิได้ห้ามปรามสีกานั้นด้วย เหตุเพราะเล็งเห็นว่าการประพฤติผิดเมถุนนั้นเกิดขึ้นได้ง่ายหากไม่ได้ช่วยกันดูแลสอดส่องและไม่ป้องกันปล่อยให้พระสงฆ์และสีกาอยู่ใกล้ชิดกันเกินไป เป็นต้น.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

คณะสงฆ์เกิดขึ้น และอยู่ในความสนใจของประชาชนว่าคณะสงฆ์จะจัดการอย่างไร ปรากฏว่ากรรมการมหาเถรสมาคมแต่ละรูปยังทำอะไรไม่ได้จนกว่าจะมีการประชุมกรรมการมหาเถรสมาคมเพื่อพิจารณาเรื่องนั้น

แม้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๙ จะพยายามแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการบัญญัติให้อำนาจสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ตามมติมหาเถรสมาคม เพื่อทำหน้าที่ในการกลั่นกรองเรื่องที่จะเสนอมหาเถรสมาคมและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่มหาเถรสมาคมมอบหมายได้ก็ตาม แต่มีข้อสังเกตว่าคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการเหล่านี้มีหน้าที่เพียง **“กลั่นกรองเรื่อง”** เพื่อเสนอมหาเถรสมาคมเท่านั้น ส่วนอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการยังอยู่ที่มหาเถรสมาคม ทำให้การวินิจฉัยอธิกรณ์ต่าง ๆ ยังคงล่าช้าตลอดมา

กระทั่งได้มีความพยายามในการยกร่างแก้ไข พ.ร.บ.คณะสงฆ์ฯในสมัยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ด้วยการกำหนดให้มี**“กรรมการมหาคณิสสร”** ซึ่งประกอบด้วยพระภิกษุหนุ่มที่มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้นมาเป็นคณะทำงานอีกชุดหนึ่งเพื่อบริหารงานแทนมหาเถรสมาคม และปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมให้ดูแลเฉพาะในส่วนนโยบายและการให้ความเห็นชอบแก่มหาคณิสสรเท่านั้น แต่ท้ายที่สุดก็ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากเกิดความขัดแย้งจากการคัดค้านจากกลุ่มพระสงฆ์ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย เพราะเห็นว่าขัดพระธรรมวินัย เป็นเหตุให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจำต้องยอมถอนร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวออกไป

ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหานี้ ควรจะกำหนดเพิ่มอำนาจคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ที่ได้รับหมอบหมายจากมติมหาเถรสมาคมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ แห่ง พ.ร.บ. คณะสงฆ์ฯ ให้มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในประเด็นรายละเอียดซึ่งมีมากมายหลายเรื่อง นอกจากเพียงอำนาจในการกลั่นกรองดั่งเดิม อันจะทำให้งานที่คั่งค้างและรอเข้าสู่การพิจารณาและวินิจฉัยของมหาเถรสมาคมลดน้อยลงได้อย่างแท้จริง เพราะเรื่องที่จะเข้าสู่การพิจารณาของมหาเถรสมาคมก็จะเหลือเฉพาะเรื่องที่สำคัญและอาจเกิดผลกระทบต่อพระพุทธศาสนาในภาพรวมเป็นหลักเท่านั้น ทั้งการแก้ปัญหาโดยวิธีนี้น่าจะไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งดังเช่นที่เคยเสนอให้มีการจัดตั้งคณะมหาคณิสสรในสมัยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เนื่องจากกรรมการหรืออนุกรรมการดังกล่าวมีที่มาจากการแต่งตั้งของมติมหาเถรสมาคมเอง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๔. บทสรุป

ปัญหาในวงการคณะสงฆ์นั้นถือเป็นเรื่องธรรมดาของคนหมู่มาก ที่มีทั้งคนดีและคนไม่ดีปะปนไป พระสงฆ์ที่ปฏิบัติดีปฏิบัติชอบโดยอยู่ในวินัยสงฆ์โดยเคร่งครัดก็มีมาก ที่ทำประโยชน์แก่สังคมก็มีไม่น้อย พระสงฆ์ส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นที่พึ่งทางจิตใจของพุทธศาสนิกชนได้อยู่ หากจะเป็นส่วนน้อยเท่านั้นที่มีปัญหา แต่ก็ทำให้ส่วนใหญ่เสียหายและประการสำคัญเป็นที่เสื่อมศรัทธาของพุทธศาสนิกชนเป็นอย่างมาก

ดังนั้น การที่พระสงฆ์บางรูปประพฤติตนไม่เหมาะสมแก่สมณเพศจนสร้างความเสียหายต่อภาพลักษณ์ของพระสงฆ์โดยรวม ทำให้คุณงามความดีของพระพุทธศาสนาที่สืบทอดกันมาอย่างยาวนานกว่า ๒,๕๐๐ ปี ต้องมามัวหมองด้วยคนเพียงไม่กี่คน ดังนั้น ถ้าวันนี้เราอยากจะช่วยเหลือและทะนุบำรุงพระพุทธศาสนาให้ดีขึ้นนั้น ก็ต้องมีการสร้างมาตรการและระบบที่จะควบคุมและตรวจสอบการจัดการองค์กรพระพุทธศาสนาให้ดีและมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ประการสำคัญที่สุด พุทธศาสนิกชนทั้งหลายจะต้องเข้ามามีส่วนช่วยกันในการดูแล สอดส่อง โดยหากได้พบเห็นสิ่งผิดปกติไม่ชอบมาพากลก็ต้องลุกขึ้นมาตรวจสอบและหาแนวทางแก้ไขด้วยความปรารถนาดีที่จะช่วยฟื้นฟูพระพุทธศาสนา **ไม่ควรคิดแต่เพียงว่าปล่อยให้เป็นเรื่องของพระที่ต้องดูแลกันเอง ชาวบ้านไม่เกี่ยว ดังเช่นคำโบราณที่ว่า “ชั่วช่างชี ดีช่างสงฆ์” เป็นอันขาด ๐**

เอกสารอ้างอิง

• มหามกุฏราชวิทยาลัย, **ประวัติการปกครองคณะสงฆ์ไทยและลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ไทย โดยสังเขป**, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๒๑.

• ดร.ชาญณรงค์ บุญหนุน, **กฎพระสงฆ์ในกฎหมายตรา ๓ ดวง**, ในพระพุทธศาสนาและสถาบันสงฆ์กับสังคมไทย, ๑ -๑๕๒.วินัย พงศ์ศรีเพียร และวีรวรรณ งามสันติกุล , บรรณาธิการ.กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดสามลดา, ๒๕๔๙.

• พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมมจิตโต), **ระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ไทย**, กรุงเทพฯ : มหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย, ๒๕๓๙.

• คณะกรรมาธิการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎร, **รวมกฎหมายคณะสงฆ์ตั้งแต่พุทธศักราช ๒๓๒๕ ถึงพุทธศักราช ๒๕๓๕ (เอกสารประกอบการประชุมของคณะอนุกรรมาธิการการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติปกป้องและคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. ... ฉบับเสนอสภาผู้แทนราษฎร**, กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๔.

• นัดดาภา ภังคานนท์, **ความผิดอาญาของพระสงฆ์ตามกฎหมายเก่า**, วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ ๒, ๒ (ส.ค.๒๕๕๑) ๓๒-๔๑.

• **เริ่มแรกแห่งรอยร้าว : มหาเถรสมาคมเป็นองค์กรสูงสุดของคณะสงฆ์จริงหรือ ?**, กรุงเทพ : ศูนย์พิทักษ์พระพุทธศาสนาแห่งประเทศไทย, ๒๕๔๕.

• พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นางสาววิการัตน์ นิยมไทย
นิติกร สำนักกฎหมาย

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก
(Convention on the Rights of the Child)
สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่คนไทยควรรู้

๑. บทนำ

"สนธิสัญญา" ตามนัยความหมายของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ ข้อ ๒ วรรค ๑ วงเล็บ เอ : อ.ว.ก.ส. ข้อ ๒ (๑) (เอ) นั้น หมายถึง "ความตกลงระหว่างประเทศซึ่งได้กระทำขึ้นระหว่างกันเป็นลายลักษณ์อักษร และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ไม่ว่าจะปรากฏในตราสารฉบับเดียว หรือสองฉบับหรือตราสารที่เกี่ยวข้องกันมากกว่านั้นขึ้นไป และจะมีชื่อเรียกเฉพาะว่าอย่างไรก็ตาม"

ส่วน "อนุสัญญา" (Convention) นั้น โดยมากจะทำกันระหว่างหลายประเทศที่มาประชุมกันและจัดวางบทบัญญัติเป็นข้อผูกพันขึ้นระหว่างภาคี บางทีก็จัดวางหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายระหว่างประเทศขึ้น เช่น อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ๑๙๖๑ (Vienna Convention on Diplomatic Relations ๑๙๖๑)[๑]

คำว่า **"สิทธิเด็ก"** สิทธิอันเป็นสากล (Universal Rights) และเป็นสิทธิเด็ดขาด (Absolute Rights) ที่จะต้องได้รับการรับรองและคุ้มครองตามพันธกรณีระหว่างประเทศ หลักการดังกล่าวนี้มักไม่ได้รับการกล่าวถึงหรือได้รับความสนใจจากสังคมไทยเท่าใดนัก ด้วยบุคคลทั่วไปยังคงมีความเข้าใจผิดคิดว่าเด็กไม่มีสิทธิใด ๆ ในทางกฎหมายทัดเทียมผู้ใหญ่ ทั้งที่โดยแท้จริงแล้วเด็กมีสิทธิต่าง ๆ มากมาย ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิเด็กอยู่เสมอ ดังนั้น "จุลนิติ" ฉบับนี้จึงใคร่ขอนำเสนอความรู้เกี่ยวกับ**อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child - CRC)** ตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน

[๑] จตุพร วงศ์ทองสรรค์ และสมชัย ศิริสมบูรณ์เวช, เอกสารประกอบคำบรรยาย กระบวนวิชาหลักกฎหมายระหว่างประเทศชั้นสูง, หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาคพิเศษ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า ๑-๖.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี เพื่อให้สังคมไทยได้ตระหนักถึงสิทธิเด็กและเพื่อเป็นการเผยแพร่อนุสัญญาฉบับนี้ให้เป็นที่รับรู้กันอย่างแพร่หลายและกว้างขวางตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา[๒]

๒. พันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน[๓]

สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนมีลักษณะเป็นสนธิสัญญาพหุภาคี กล่าวคือเป็นสนธิสัญญาที่มีรัฐมากกว่าสองรัฐขึ้นไปเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญา กระบวนการในการทำสนธิสัญญานี้มีหลายขั้นตอนด้วยกันเริ่มตั้งแต่การเจรจา การให้ความยินยอมของรัฐเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญาโดยการลงนาม การให้สัตยาบัน การภาคยานุวัติ และรัฐอาจตั้งข้อสงวนหรือตีความสนธิสัญญา เมื่อปฏิบัติตามขั้นตอนในการทำสนธิสัญญาครบถ้วนแล้ว รัฐภาคีมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาต่อไป มิฉะนั้นอาจต้องรับผิดในทางระหว่างประเทศ โดยในปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนแล้ว รวมจำนวน ๗ ฉบับ ได้แก่

๑) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

๒) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ

๓) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

๔) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

๕) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ

๖) อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี และ

๗) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ

๓. กระบวนการในการทำสนธิสัญญา[๔]

การเข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญาเริ่มต้นจาก ส่วนราชการผู้รับผิดชอบเรียกประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาบทบัญญัติของสนธิสัญญาแล้วจึงขอความเห็นชอบเพื่อเข้าผูกพันตามสนธิสัญญาต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วจะแจ้งผลการพิจารณากลับไปยังส่วนราชการผู้รับผิดชอบ ซึ่งส่วนราชการนั้นจะแจ้งต่อไปยังกระทรวงการต่างประเทศในกรณีที่กระทรวงการต่างประเทศมิได้เป็นหน่วยงานเสนอเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรี

---

[๒] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อที่ ๔๒ “รัฐภาคีรับที่จะดำเนินการให้หลักการและบทบัญญัติในอนุสัญญานี้ เป็นที่รับรู้กันอย่างกว้างขวาง ทั้งแก่ผู้ใหญ่และเด็ก ด้วยวิธีการที่เหมาะสมและจริงจัง”.

[๓] ข้อมูลจากเว็บไซต์ของสำนักงานสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ www.nhrc.or.th.

[๔] อัจฉรา ฉายากุล และคณะ, **พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย**, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๔๖ หน้า ๑-๑๔).

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดยในกรณีของสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน กระทรวงการต่างประเทศจะดำเนินการยื่นสัตยาบันสาร[๕] หรือภาคยานุวัติสาร[๖]ตามแต่กรณีต่อเลขาธิการสหประชาชาติเพื่อแสดงเจตนาในการเข้าเป็นภาคีที่จะรับเอาพันธกรณีตามที่สนธิสัญญานั้น ๆ ระบุไว้มาปฏิบัติภายในประเทศ

ในบางกรณีการเข้าเป็นภาคีอาจจำเป็นต้องได้รับการสัตยาบันจากรัฐสภา กล่าวคือ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน สนธิสัญญาจึงมีผลผูกพัน ซึ่งตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้**สนธิสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา** กรณีที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาให้ทำสนธิสัญญาดังกล่าวแล้ว คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการที่เกี่ยวข้องได้ต่อไป ในกรณีที่ต้องออกกฎหมายภายในก่อน สนธิสัญญานั้นจึงมีผลบังคับใช้ในประเทศ ส่วนราชการผู้รับผิดชอบต้องดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายก่อน หลังจากนั้นส่วนราชการผู้รับผิดชอบต้องขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะส่งเรื่องกลับไปให้คณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาต่อไป

สำหรับ**อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก**นั้น จัดทำขึ้นตามหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติที่ว่าด้วยศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษย์ที่เท่าเทียมกันโดยคำนึงว่าเด็กมีสิทธิที่จะได้รับการดูแลและช่วยเหลือทั้งในสภาพแวดล้อมของครอบครัวและการเลี้ยงดูอื่น ๆ บนพื้นฐานของประเพณีและค่านิยมทางวัฒนธรรมของชาติพันธุ์และสังคม โดยมีหลักการที่สำคัญคือ **“การไม่เลือกปฏิบัติและประโยชน์สูงสุดของเด็ก”** ซึ่งมุ่งคุ้มครองสิทธิของเด็กรวม ๔ ด้าน คือ สิทธิในการอยู่รอด สิทธิที่จะ

---

[๕]การให้สัตยาบัน เป็นกระบวนการตรวจสอบสนธิสัญญาอีกครั้งหนึ่งหลังจากการเจรจาและ/หรือลงนามแล้ว เพื่อพิจารณาว่าควรผูกพันตามพันธกรณีในสนธิสัญญานั้นหรือไม่ การให้สัตยาบันของสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนจะกระทำได้โดยการส่งมอบสัตยาบันสารต่อเลขาธิการสหประชาชาติหรือตามที่สนธิสัญญากำหนด.

[๖]การภาคยานุวัติ เป็นการให้ความยินยอมของรัฐเพื่อผูกพันตามสนธิสัญญาซึ่งจะใช้ในกรณีที่รัฐนั้นมิได้เข้าร่วมในการเจรจาทำสนธิสัญญาและมิได้ลงนามในสนธิสัญญานั้นมาก่อน แต่สนธิสัญญาหรือรัฐที่ทำการเจรจาเปิดโอกาสให้รัฐซึ่งมิได้เข้าร่วมในการเจรจาทำสนธิสัญญาหรือลงนามในสนธิสัญญาสามารถให้ความยินยอมเพื่อเข้าผูกพันตามสนธิสัญญาในภายหลังได้ด้วยการแสดงเจตนาโดยการประกาศฝ่ายเดียว และแจ้งต่อเลขาธิการสหประชาชาติเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งการภาคยานุวัติเกิดขึ้นก่อนหรือหลังการมีผลบังคับใช้ของสนธิสัญญาก็ได้.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ได้รับการปกป้องคุ้มครอง สิทธิที่จะได้รับการพัฒนา และสิทธิในการมีส่วนร่วม ทั้งนี้ โดยมีความเป็นมาและสาระสำคัญดังนี้

๔. ความเป็นมาและสาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

๔.๑ ความเป็นมาของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก[๗]

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กมีที่มาจากการคำนึงถึงหลักสำคัญรวม ๕ ประการ คือ สิทธิพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สำหรับเรื่องสวัสดิภาพและการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิเด็กที่กำหนดไว้ในปฏิญญาเจนีวาในปี พ.ศ. ๒๔๖๖ นั้น เป็นความพยายามครั้งแรกที่จะรวบรวมเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิเด็กไว้ภายใต้เอกสารฉบับเดียวกัน ต่อมาได้รับการทบทวนและเพิ่มเติมในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งได้กลายมาเป็นพื้นฐานของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิเด็กที่สมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติได้ลงมติเป็นเอกฉันท์ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๐๒

ความจำเป็นต้องมีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเป็นส่วนสำคัญของสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิทธิที่กำหนดไว้ภายใต้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๔๙๑ และกติกาสากลรวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่มีผลบังคับทางกฎหมาย เพื่อก่อให้มีการเสริมสร้างและพิทักษ์สิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง ดังนั้น การพิทักษ์สิทธิเด็กก็ควรจะต้องอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายที่แน่นอนเป็นที่ยอมรับโดยทัดเทียมกันด้วย ภูมิหลังดังกล่าวนี้เองประเทศโปแลนด์จึงเสนอให้มีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กขึ้นก่อนปีเด็กสากล (พ.ศ. ๒๕๒๒) ความคิดริเริ่มนี้เป็นโอกาสและแรงผลักดันให้มีการตั้งคำนิยามที่ชัดเจนเกี่ยวกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสำหรับเด็ก ตลอดจนนำเอาข้อมูลที่มีอยู่แล้วมาปรับรวมเข้าด้วยกัน และลดช่องโหว่ที่มีอยู่ในข้อความต่าง ๆ แล้วมีการประเมินผลโดยละเอียดเพื่อนำไปบรรจุไว้ในเอกสารระหว่างประเทศเพียงฉบับเดียวที่จะมีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กจัดทำขึ้นโดยองค์การสหประชาชาติหลังจากที่ประเทศโปแลนด์นำเสนอร่างอนุสัญญาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๑ โดยผ่านการพิจารณาของคณะทำงานขององค์การสหประชาชาติและได้รับการรับรองจากประเทศต่าง ๆ ในการประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ อันเป็นโอกาสครบรอบปีที่ ๑๐ ของปีเด็กสากล ครบรอบปีที่ ๑๐ ของการเริ่มกระบวนการร่างอนุสัญญาและเป็นโอกาสครบรอบปีที่ ๓๐ ของการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิเด็กอีกด้วย

[๗] คณะกรรมาธิการด้านสิทธิมนุษยชน องค์การสหประชาชาติ, อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก, จัดทำโดยสำนักส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ (สท.) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หน้า ๙-๑๐.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๔.๒ สาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กได้รับการรับรองจากสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๒ และมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๓๓ ประกอบด้วยบทบัญญัติรวม ๕๔ ข้อ โดยมีหลักการและเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ ที่เด็กควรได้รับแบ่งออกเป็น ๖ หลักการ คือ

๑) หลักการทั่วไป

คำว่า **"เด็ก"** ตามอนุสัญญา หมายถึง **มนุษย์ทุกคนที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี เว้นแต่จะบรรลุนิติภาวะก่อนหน้านั้นตามกฎหมาย** (ข้อที่ ๑) รัฐภาคีจะเคารพและประกันสิทธิตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้แก่เด็กที่อยู่ในเขตอำนาจโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ ไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง ต้นกำเนิดทางชาติ ชาติพันธุ์ สังคม ทรัพย์สิน ความทุพพลภาพ การเกิดหรือสถานะอื่น ๆ (ข้อที่ ๒) ผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเป็นลำดับแรก (ข้อที่ ๓) รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งด้านนิติบัญญัติ บริหาร และด้านอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามสิทธิที่อนุสัญญานี้ให้การยอมรับ (ข้อที่ ๔) รัฐภาคีจะเคารพต่อความรับผิดชอบ สิทธิ หน้าที่ของบิดามารดา ในอันที่จะให้แนวทาง การแนะแนวที่เหมาะสมในการใช้สิทธิของเด็กตามที่อนุสัญญานี้ให้การรับรอง (ข้อที่ ๕) รัฐภาคียอมรับว่าเด็กมีสิทธิติดตัวที่จะมีชีวิต และประกันอย่างเต็มที่ให้มีการอยู่รอดและการพัฒนาของเด็ก (ข้อที่ ๖) รัฐภาคีจะหยุดยั้งการโยกย้ายเด็กและการไม่ส่งเด็กกลับคืนจากต่างประเทศที่มิชอบด้วยกฎหมาย (ข้อที่ ๑๑) รัฐภาคีจะประกันแก่เด็กซึ่งสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นโดยเสรีในทุก ๆ เรื่อง ที่มีผลกระทบต่อเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนพิจารณาทางตุลาการและทางปกครอง (ข้อที่ ๑๒) เด็กมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการแสดงออก (ข้อที่ ๑๓) รัฐภาคีจะเคารพต่อสิทธิของเด็กที่จะมีเสรีภาพทางความคิด มโนธรรม และศาสนา (ข้อที่ ๑๔) รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กที่จะมีเสรีภาพในการสมาคม **และเสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบ โดยไม่อาจจำกัดการใช้สิทธิเหล่านี้นอกเหนือจากข้อจำกัดที่กำหนดขึ้นโดยสอดคล้องกับกฎหมาย และที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย** (ข้อที่ ๑๕) เด็กจะไม่ถูกแทรกแซงในความเป็นส่วนตัว ครอบครัว บ้าน หนังสือโต้ตอบ และจะไม่ถูกกระทำโดยมิชอบต่อเกียรติและชื่อเสียง (ข้อที่ ๑๖) รัฐภาคียอมรับในสิทธิของเด็ก ผู้ซึ่งได้รับการจัดโดยหน่วยงานที่มีอำนาจให้ไปได้รับการดูแล การคุ้มครอง หรือการบำบัดรักษาสุขภาพ ในอันที่จะได้รับการทบทวนการบำบัดรักษาเป็นระยะ ๆ (ข้อที่ ๒๕) รัฐที่มีชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ ศาสนา ภาษา หรือกลุ่มชนพื้นเมืองดั้งเดิมอาศัยอยู่ เด็กต้องไม่ถูกปฏิเสธสิทธิที่จะปฏิบัติตามวัฒนธรรม ที่จะนับถือและปฏิบัติทางศาสนา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

หรือสิทธิที่จะใช้ภาษาของตน (ข้อที่ ๓๐) รัฐภาคีจะเคารพและประกันให้มีความเคารพต่อกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในกรณีพิพาทกันด้วยอาวุธซึ่งเกี่ยวข้องกับเด็ก ประกันว่าบุคคลที่มีอายุไม่ถึง ๑๕ ปี จะไม่มีส่วนร่วมโดยตรงในการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน และหลีกเลี่ยงการเกณฑ์บุคคลที่มีอายุไม่ถึง ๑๕ ปี เข้าประจำกองทัพ (ข้อที่ ๓๘) ไม่มีส่วนใดในอนุสัญญานี้จะมีผลกระทบต่อบทบัญญัติใด ๆ ซึ่งให้สิทธิของเด็กบังเกิดผลมากกว่าในกฎหมายของรัฐภาคี หรือกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลใช้บังคับกับรัฐนั้น (ข้อที่ ๔๑)

๒) หลักการคุ้มครองร่างกาย ชีวิต เสรีภาพ และสวัสดิภาพของเด็ก

รัฐภาคีจะคุ้มครองเด็กจากความรุนแรงทั้งทางร่างกายและจิตใจ การทำร้ายหรือการกระทำอันมิชอบ การทอดทิ้งหรือการปฏิบัติโดยประมาท การปฏิบัติที่ผิดหรือการแสวงประโยชน์ รวมถึงการกระทำอันมิชอบทางเพศ (ข้อที่๑๙) รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กที่จะได้รับการคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการทำงานที่น่าจะเป็นการเสี่ยงอันตราย ขัดขวางการศึกษา เป็นอันตรายต่อสุขภาพ การพัฒนาทางร่างกาย สมอง จิตใจ ศีลธรรม และสังคม (ข้อที่ ๓๒) รัฐภาคีจะคุ้มครองเด็กจากการใช้โดยผิดกฎหมายซึ่งยาเสพติด รวมทั้งสารที่มีพิษต่อจิตประสาทอื่น ๆ และป้องกันการใช้เด็กเพื่อการผลิตและการค้าเช่นว่านั้น (ข้อที่ ๓๓) รัฐภาคีจะคุ้มครองเด็กจากการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ และการกระทำทางเพศที่มิชอบทุกรูปแบบ (ข้อที่ ๓๔) รัฐภาคีจะดำเนินการเพื่อป้องกันการลักพา การขาย หรือการลักลอบค้าเด็ก ไม่ว่าด้วยวัตถุประสงค์หรือในรูปแบบใด (ข้อที่ ๓๕) รัฐภาคีจะคุ้มครองเด็กจากการถูกแสวงหาประโยชน์ที่เป็นผลร้ายต่อสวัสดิภาพของเด็กไม่ว่าในด้านใด (ข้อที่ ๓๖) รัฐภาคีจะส่งเสริมการฟื้นฟูทั้งทางร่างกายและจิตใจ และการกลับคืนสู่สังคมของเด็กที่ได้รับเคราะห์จากการละเลย การแสวงประโยชน์ การกระทำอันมิชอบ การทรมานหรือการลงโทษ การปฏิบัติที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือต่ำช้า และการพิพาทกันด้วยอาวุธ (ข้อที่ ๓๙)

๓) หลักการให้สวัสดิการสังคมแก่เด็ก

รัฐภาคียอมรับในหน้าที่ของสื่อมวลชนและประกันว่าเด็กสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและวัสดุจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ (ข้อที่ ๑๗) รัฐภาคียอมรับในสิทธิของเด็กที่จะได้รับมาตรฐานสาธารณสุขที่สูงที่สุด และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการบำบัดรักษาความเจ็บป่วย และการฟื้นฟูสุขภาพ (ข้อที่ ๒๔) รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กที่จะได้รับประโยชน์จากการประกันสังคม รวมถึงการประกันภัยทางสังคม (ข้อที่ ๒๖) รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กที่จะได้รับการศึกษา (ข้อที่ ๒๘) รัฐภาคีตกลงว่าการศึกษาของเด็กจะมุ่งไปสู่การพัฒนาบุคลิกภาพและความสามารถ การพัฒนาความเคารพต่อสิทธิมนุษยชน เสรีภาพขั้นพื้นฐาน และหลักการในกฎบัตรสหประชาชาติ การพัฒนาความเคารพต่อบิดามารดา เอกลักษณ์

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ทางวัฒนธรรม ภาษา และค่านิยม การเตรียมเด็กให้มีชีวิตที่มีความรับผิดชอบในสังคมที่เสรีด้วยจิตสำนึกแห่งความเข้าใจกัน สันติภาพ ความอดกลั้น ความเสมอภาคทางเพศ และมิตรภาพ และการพัฒนาความเคารพต่อสิ่งแวดล้อม (ข้อที่ ๒๙) รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กที่จะมีการพักและเวลาพักผ่อน การเข้าร่วมกิจกรรม การละเล่น และการมีส่วนร่วมอย่างเสรีในทางวัฒนธรรมและศิลปะ (ข้อที่ ๓๑)

๔) หลักการคุ้มครองสิทธิทางแพ่ง

เด็กจะได้รับการจดทะเบียนหลังการเกิด และมีสิทธิที่จะมีชื่อ สิทธิที่จะได้รับสัญชาติ สิทธิที่จะรู้จักและได้รับการดูแลเลี้ยงดูจากบิดามารดา (ข้อที่ ๗) รัฐภาคีจะเคารพต่อสิทธิของเด็กในการรักษาเอกลักษณ์ของตน รวมถึงสัญชาติ ชื่อ และความสัมพันธ์ทางครอบครัว โดยปราศจากการแทรกแซงที่มิชอบด้วยกฎหมาย (ข้อที่ ๘) รัฐภาคีประกันว่าเด็กจะไม่ถูกแยกจากบิดามารดาโดยขัดกับความประสงค์ของบิดามารดา เว้นแต่ในกรณีที่หน่วยงานที่มีอำนาจซึ่งอาจถูกทบทวนโดยทางศาล (ข้อที่ ๙) คำร้องที่จะเดินทางเข้าหรือออกนอกรัฐภาคี เพื่อวัตถุประสงค์ของการกลับไปอยู่ร่วมกันใหม่เป็นครอบครัว จะได้รับการดำเนินการในลักษณะที่เป็นคุณมีมนุษยธรรม รวดเร็ว และเด็กที่บิดามารดาอาศัยอยู่ต่างรัฐกันกับเด็กมีสิทธิที่จะรักษาความสัมพันธ์ส่วนตัวและการติดต่อโดยตรงได้อย่างสม่ำเสมอ เว้นแต่ในสภาพการณ์พิเศษ (ข้อที่ ๑๐) รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กในอันที่จะได้รับมาตรฐานของการดำรงชีวิตที่เพียงพอสำหรับการพัฒนาด้านร่างกาย สมอง จิตใจ ศีลธรรม และสังคมของเด็ก (ข้อที่ ๒๗)

๕) หลักการคุ้มครองเด็กที่มีปัญหาความประพฤติหรือการกระทำความผิดอาญา

รัฐภาคีประกันว่าจะไม่มีเด็กได้รับการทรมาน ถูกปฏิบัติหรือลงโทษที่โหดร้าย ที่ไร้มนุษยธรรม และไม่มีการลงโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิตสำหรับความผิดที่กระทำโดยบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี จะไม่มีเด็กถูกลิดรอนเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยพลการ และเด็กที่ถูกลิดรอนเสรีภาพจะได้รับการปฏิบัติด้วยมนุษยธรรม **ด้วยความเคารพในศักดิ์ศรีแต่กำเนิดของมนุษย์** โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กจะถูกแยกต่างหากจากผู้ใหญ่ ตลอดจนมีสิทธิที่จะขอความช่วยเหลือทางกฎหมาย ค้านความชอบด้วยกฎหมายของการลิดรอนเสรีภาพนั้น (ข้อที่ ๓๗) รัฐภาคียอมรับสิทธิของเด็กที่ถูกกล่าวหา ตั้งข้อหา หรือถูกถือว่าได้ฝ่าฝืนกฎหมายอาญา ที่จะได้รับการปฏิบัติต่อในลักษณะที่สอดคล้องกับการส่งเสริมความสำนึกในศักดิ์ศรีและคุณค่าของเด็ก และประกันว่าจะไม่มีเด็กถูกกล่าวหา ตั้งข้อหา หรือถูกถือว่าได้ฝ่าฝืนกฎหมายอาญาโดยเหตุแห่งการกระทำหรืองดเว้นการกระทำ ซึ่งไม่ต้องห้ามตามกฎหมายในขณะที่การกระทำหรืองดเว้นการกระทำนั้นเกิดขึ้น และอย่างน้อยที่สุดเด็กจะได้รับหลักประกันดังนี้

Legislative Institutional Repository of Thailand

ได้รับการสันนิษฐานว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะได้พิสูจน์ว่ามีความผิดตามกฎหมาย ได้รับการแจ้งข้อหาทันทีและโดยตรง ได้รับการตัดสินโดยไม่ชักช้า จะไม่ถูกบังคับให้เบิกความหรือสารภาพผิด หากพิจารณาว่าได้มีการฝ่าฝืนกฎหมายอาญา ให้ได้รับการทบทวนโดยหน่วยงานหรือองค์กรตุลาการในระดับสูงขึ้นไป ให้มีความช่วยเหลือของล่ามโดยไม่คิดมูลค่า และในทุกขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาให้เคารพต่อเรื่องส่วนตัวของเด็กอย่างเต็มที่ นอกจากนี้**รัฐภาคีจะส่งเสริมให้มีการตรากฎหมาย กำหนดกระบวนวิธีพิจารณา จัดตั้งหน่วยงานและสถาบัน ซึ่งจะใช้เป็นการเฉพาะกับเด็ก** และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดอายุขั้นต่ำซึ่งเด็กที่มีอายุต่ำกว่านั้นจะถูกถือว่าไม่มีความสามารถที่จะฝ่าฝืนกฎหมายอาญาได้ (ข้อที่ ๔๐)

๖) หลักการคุ้มครองเด็กผู้ด้อยโอกาส

เด็กที่ถูกพรากจากครอบครัวจะได้รับการคุ้มครองและความช่วยเหลือพิเศษที่จัดให้โดยรัฐ (ข้อที่ ๒๐) รัฐภาคีซึ่งยอมรับและ/หรือยอมให้มีการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมประกันว่าประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญที่สุด (ข้อที่ ๒๑) รัฐภาคีประกันว่าเด็กที่ร้องขอสถานะเป็นผู้ลี้ภัย หรือที่ได้รับการพิจารณาเป็นผู้ลี้ภัย จะได้รับการคุ้มครองและความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมที่เหมาะสมในการได้รับสิทธิที่มีอยู่ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญา และในตราสารระหว่างประเทศอื่น ๆ อันเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนหรือมนุษยธรรม (ข้อที่ ๒๒) รัฐภาคียอมรับว่าเด็กที่พิการทางร่างกายหรือจิต ควรมีชีวิตที่สมบูรณ์และปกติสุข ในสภาวะที่ประกันในศักดิ์ศรี ส่งเสริมการพึ่งพาตนเอง และเอื้ออำนวยให้เด็กมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในชุมชน (ข้อที่ ๒๓)

จากหลักการทั้ง ๖ ประการ ที่ได้กล่าวข้างต้น การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กของประเทศไทย **ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาด้วยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๓๕ และอนุสัญญามีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๓๕ โดยได้ตั้งข้อสงวน[๕]จำนวน ๓ ข้อ คือ ข้อที่ ๗ เรื่องการจดทะเบียนการเกิดและการให้สัญชาติผู้ลี้ภัย ข้อที่ ๒๒ สถานะของเด็กผู้ลี้ภัย และข้อที่ ๒๙ (ค) เรื่องสิทธิการศึกษาของชนกลุ่มต่างๆ ต่อมาในวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๐ ประเทศไทยจึงได้ถอนข้อสงวนข้อที่ ๒๙ (ค)** นอกจากนี้ประเทศไทยยังได้เข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กทั้ง ๒ ฉบับ คือ พิธีสารเลือกรับเรื่อง การค้าเด็ก การค้าประเวณี และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก และพิธีสารเลือกรับเรื่อง ความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งด้วยอาวุธ อีกด้วย

[๕] ข้อสงวน หมายถึง คำแถลงฝ่ายเดียวของรัฐที่แถลงว่า รัฐประสงค์จะระงับหรือเปลี่ยนแปลงผลทางกฎหมายของบทบัญญัติข้อใดข้อหนึ่งในสนธิสัญญา.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สำหรับสถานะการส่งรายงานผลการดำเนินงานของประเทศไทยต่อคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ ตามบทบัญญัติซึ่งกำหนดไว้ในอนุสัญญานั้น[๙] ประเทศไทยได้ส่งรายงาน ฉบับที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๙ และฉบับที่ ๒ เมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๗ เพื่อรายงานมาตรการต่าง ๆ ที่ประเทศไทยได้ปฏิบัติตามอนุสัญญา เพื่อให้สิทธิเด็กซึ่งได้รับการรับรองบังเกิดผล โดยมีมาตรการที่เกี่ยวข้องทางด้านกฎหมาย กล่าวคือ

๕. ผลการดำเนินงานตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กของประเทศไทย[๑๐]

นับแต่ได้ลงนามเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ประเทศไทยได้ตระหนักถึงสิทธิเด็กและได้ดำเนินการตามพันธะผูกพันต่าง ๆ ตามบทบัญญัติในอนุสัญญาเสมอมา สำหรับมาตรการทางด้านกฎหมายนั้น ประเทศไทยได้ดำเนินการ**ตรากฎหมายและปรับปรุงกฎหมายภายในที่มีอยู่เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาซึ่งเอื้อประโยชน์ต่อเด็กมากมาย** อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เน้นการคุ้มครองการสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค และกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ ให้สอดคล้องกับอนุสัญญา รวมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา เน้นการคุ้มครองเด็กที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมในเรื่องการถามปากคำเด็กและการสืบพยานเด็ก ห้ามมิให้นำโทษประหารชีวิตและโทษจำคุกตลอดชีวิตมาใช้บังคับแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดในขณะที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี เพิ่มความคุ้มครองเด็กหญิงและเด็กชายจากการกระทำความผิดทางเพศ และแก้ไขเกณฑ์อายุของเด็กในกรณีกระทำความผิดทางอาญา ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับเกณฑ์อายุของเด็กที่กำหนดในอนุสัญญา พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เน้นให้เด็กมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า ๑๒ ปี โดยรัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ปรับอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน จาก ๑๓ ปี เป็น ๑๕ ปี และเพิ่มมาตรการต่าง ๆ ในการคุ้มครองแรงงานเด็ก พระราชบัญญัติ

---

[๙] ข้อที่ ๔๔ (๑) “รัฐภาคีรับที่จะเสนอรายงานต่อคณะกรรมการ โดยผ่านเลขาธิการสหประชาชาติในเรื่องมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลรับเอา ซึ่งทำให้สิทธิได้รับการรับรองในอนุสัญญานี้บังเกิดผล และในเรื่องความคืบหน้าของการใช้สิทธิเหล่านั้น

ก) ภายใน ๒ ปี นับจากวันที่อนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับต่อรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง

ข) ทุก ๆ ๕ ปี หลังจากนั้น”.

[๑๐] ข้อมูลจาก**รายงานผลการดำเนินงานของประเทศไทยตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (ฉบับที่ ๒) เสนอต่อคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ** จัดทำโดยคณะกรรมการ เรื่อง “สิทธิเด็ก” คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๓๙ เน้นการลงโทษผู้เกี่ยวข้องกับการแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็กและคุ้มครองเด็กซึ่งตกเป็นเหยื่อ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลที่มิได้จำกัดแต่เฉพาะหญิงและเด็ก และกำหนดลักษณะการกระทำความผิดด้วยวิธีการที่หลากหลาย ซึ่งในปัจจุบันได้กระทำในลักษณะองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เน้นการป้องกันการกระทำความผิดที่ก่อให้เกิดประโยชน์จากธุรกิจทางเพศและยาเสพติด พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ เน้นการคุ้มครองเด็กโดยการมีส่วนร่วมของสถาบันทางสังคมที่อยู่ใกล้ตัวเด็กแทนที่จะใช้มาตรการทางกฎหมาย พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ เน้นแก้ไขความรุนแรงในครอบครัวและคุ้มครองเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัว ให้ได้รับความคุ้มครองโดยรัฐจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม และพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดแนวทางและปรับปรุงวิธีการในการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน เป็นต้น

๖. บทสรุป

อย่างไรก็ตาม พบว่า**กฎหมายภายในของประเทศไทยเราบางฉบับยังมีหลักการที่อาจจะไม่สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก** เช่น พระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดอายุขั้นต่ำของนักมวยที่สามารถจดทะเบียนได้ไว้ที่อายุไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปีบริบูรณ์ และกำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาตจัดการแข่งขันชกมวยสำหรับนักมวยที่มีอายุต่ำกว่า ๑๕ ปีบริบูรณ์ ไว้ว่าให้มีเฉพาะเมื่อมีอุปกรณ์ในการป้องกันความปลอดภัยในการแข่งขัน ซึ่งการกำหนดเช่นนี้อาจส่งผลต่อสุขภาพ ความปลอดภัย และพัฒนาการทางร่างกายและสติปัญญาของเด็ก จึงควรพิจารณาทบทวนปรับอายุของนักมวยเป็นไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ นอกจากนี้ยังพบว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังคงประสบกับปัญหาการบังคับใช้ กล่าวคือ การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กยังไม่ครอบคลุมในทุกกิจการ โดยยังคงพบว่ามีสถานประกอบการขนาดเล็กกระทำความผิดและยากแก่การตรวจสอบ และการบังคับใช้กฎหมายยังไม่ครอบคลุมถึงการทำงานในภาคส่วนที่ไม่เป็นทางการ เช่น การเกษตรกรรม และงานบ้าน จึงควรปรับปรุงระบบตรวจสอบแรงงานให้มีประสิทธิภาพและประกันให้เด็กที่ใช้แรงงานสามารถเข้าถึงการศึกษา การฝึกอบรม และกิจกรรมสันทนาการต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ดังนั้น เพื่อให้**สิทธิเด็ก**ที่ได้รับการรับรองตามอนุสัญญาบังเกิดผลที่เป็นรูปธรรมและเป็นประโยชน์ต่อเด็กอย่างสูงสุด ประเทศไทยมีความจำเป็น**ที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในบางประการ** เช่น การกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำของนักมวยตามพระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. ๒๕๔๒ และการพัฒนาระบบการตรวจสอบแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ **ให้มีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของอนุสัญญา และมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามกฎหมายและอนุสัญญาอย่างเคร่งครัด** เผยแพร่กฎหมาย หลักการของอนุสัญญา และจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความตระหนักแก่บุคลากรทางด้านกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ประชาชนทั่วไป และตัวของเด็กเอง เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเด็กมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดำเนินการสอบสวนโดยทันทีและอย่างจริงจังหากพบว่ามีการกระทำอันมิชอบต่อเด็ก จัดตั้งและขยายการฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจเด็กที่ตกเป็นเหยื่อการถูกล่วงละเมิด ตลอดจนพิจารณาทบทวนข้อสงวนข้อที่ ๗ และข้อที่ ๒๒ ซึ่งประเทศไทยยังไม่ได้ถอนข้อสงวนดังกล่าว อันเนื่องจากปัญหาผู้ลี้ภัยจากประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อลดปัญหากรณีสถานะของเด็กผู้ลี้ภัยและปัญหาเด็กไร้สัญชาติ ซึ่งหวังเป็นอย่างยิ่งว่าปัญหาดังที่ได้กล่าวมานี้จะได้รับความสนใจจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและได้รับการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขในเร็ววัน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของเด็กซึ่งเป็นอนาคตของชาติและสังคมโลกต่อไป ๑

เอกสารอ้างอิง

• จตุพร วงศ์ทองสรรค์ และสมชัย ศิริสมบูรณ์เวช, เอกสารประกอบคำบรรยาย กระบวนวิชาหลักกฎหมายระหว่างประเทศชั้นสูง, หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาคพิเศษ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

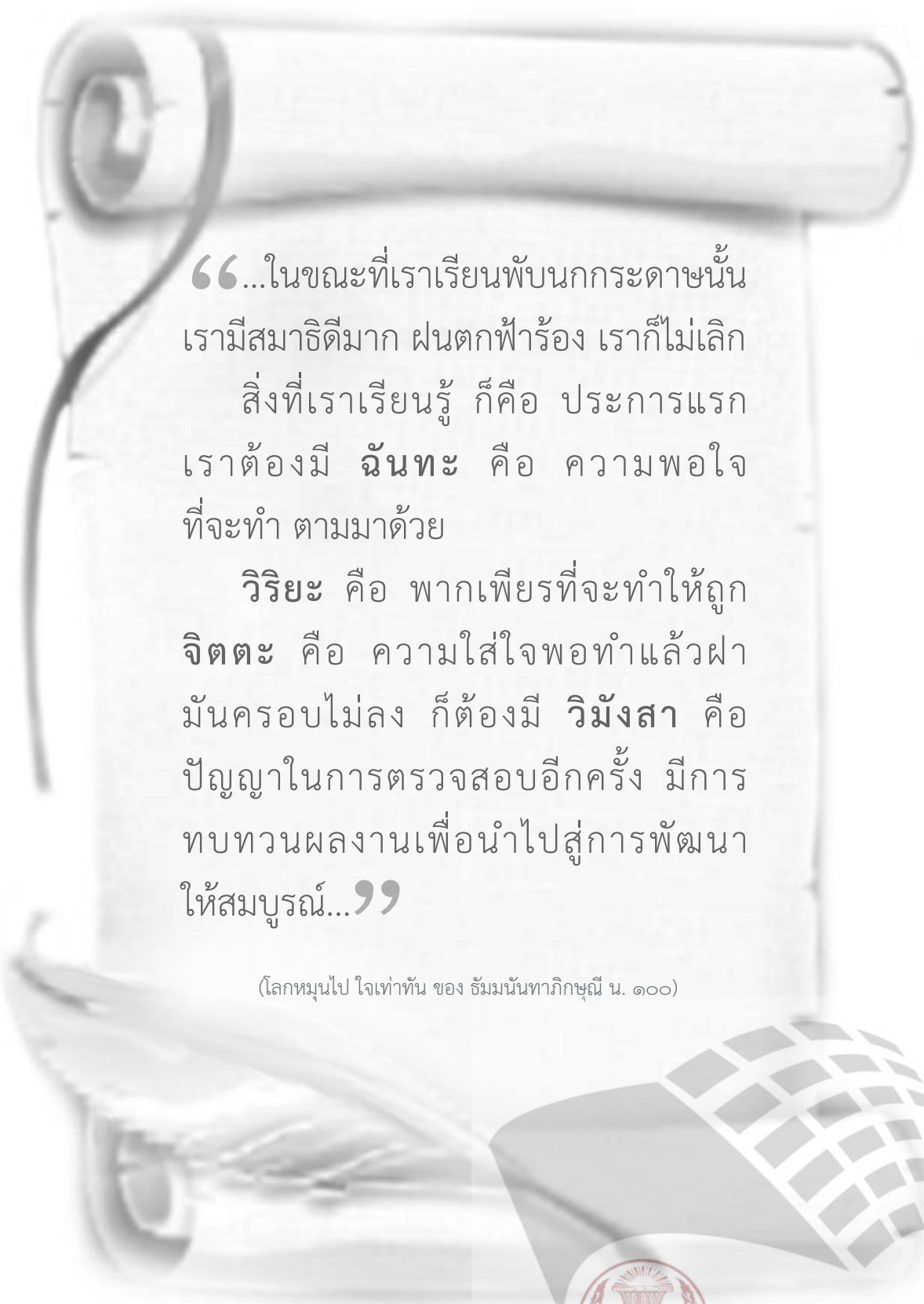
• หลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child - CRC) จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ www.opp.go.th

• อัจฉรา ฉายากุล และคณะ, พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ๒๕๔๖)

• คณะกรรมาธิการด้านสิทธิมนุษยชน องค์การสหประชาชาติ, อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก, จัดทำโดยสำนักส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ (สท.) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ www.opp.go.th

• รายงานผลการดำเนินงานของประเทศไทยตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (ฉบับที่ ๒) เสนอต่อคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ จัดทำโดยคณะกรรมการ เรื่อง “สิทธิเด็ก” คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand



“...ในขณะที่เราเรียนพับนกกระดาษนั้น เรามีสมาธิดีมาก ฝนตกฟ้าร้อง เราก็ไม่เลิก

สิ่งที่เราเรียนรู้ ก็คือ ประการแรก เราต้องมี **ฉันทะ** คือ ความพอใจที่จะทำ ตามมาด้วย

วิริยะ คือ พากเพียรที่จะทำให้ถูก **จิตตะ** คือ ความใส่ใจพอทำแล้วฝามันครอบไม่ลง ก็ต้องมี **วิมังสา** คือ ปัญญาในการตรวจสอบอีกครั้ง มีการทบทวนผลงานเพื่อนำไปสู่การพัฒนาให้สมบูรณ์...”

(โลกหมุนไป ใจเท่าทัน ของ ธัมมนันทาภิกษุณี น. ๑๐๐)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นางสาวอริยพร โพธิใส
นิติกร สำนักกฎหมาย

นโยบายการประกันราคา : ทางเลือกใหม่ของเกษตรกรไทย

สารพันปัญหากฎหมายฉบับนี้ใคร่ขอนำเสนอเกร็ดความรู้ทางกฎหมายที่ปัจจุบันกำลังเป็นที่สนใจของสาธารณะชนอย่างกว้างขวาง เกี่ยวกับปัญหาการรับจำนำกับการประกันราคาสินค้าทางการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาเรื่องข้าวมีราคาตกต่ำซึ่งเป็นปัญหาที่ทางรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยที่ผ่านมาต้องหาทางแก้ไขปัญหานี้มาโดยตลอด ดังนั้น ฉบับนี้จึงขอเสนอเรื่อง **“นโยบายการประกันราคา : ทางเลือกใหม่ของเกษตรกรไทย”**

ปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำเป็นปัญหาที่เรื้อรังและอยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนานก็โดยเหตุที่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม และสินค้าส่งออกที่สำคัญก็มาจากภาคการเกษตร อย่างไรก็ตามแม้ว่าในปัจจุบันโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทยจะไม่ได้พึ่งพาสินค้าเกษตรเป็นหลัก และอาชีพเกษตรกรก็ไม่ใช่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศต่อไป แต่ปัญหาของเกษตรกรก็ยังคงเหมือนเดิม คือต้องพึ่งพาดินฟ้า อากาศ และราคาตลาดโลก เป็นหลัก เพราะไม่สามารถกำหนดราคาผลผลิตได้ด้วยตัวเอง จึงทำให้ต้องประสบกับภาวะการขาดทุนและก่อให้เกิดปัญหาหนี้สินอยู่ตลอดเวลา

รัฐบาลทุกชุดที่ผ่านมาต่างได้พยายามเข้าไปให้ความช่วยเหลือเกษตรกรอย่างเต็มที่แต่ก็ไม่ได้ช่วยให้ปัญหาเหล่านั้นหมดไปเกษตรกรยังคงแบกรับกับปัญหาหนี้สินต่อไป ซึ่งวิธีการประการหนึ่งในหลาย ๆ ประการที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือก็คือการจัดตั้ง “**โครงการรับจำนำสินค้าเกษตร**” ขึ้น ซึ่งเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาเรื่องราคาสินค้าเกษตรที่ดี เมื่อราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ รัฐบาลจะเปิดรับจำนำผลผลิตทางการเกษตร โดยให้เกษตรกรนำสินค้ามาจำนำกับรัฐบาลในราคาที่ได้กำไรพอสมควร และถ้าราคาสินค้าเกษตรเพิ่มสูงขึ้นเกษตรกรผู้จำนำก็สามารถที่จะนำสินค้านั้นไปขายให้แก่พ่อค้าที่ให้กำไรสูงกว่ารัฐบาลได้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ทั้งนี้แม้ว่าการรับจำนำสินค้าเกษตรจะเป็นโครงการที่ดี แต่ก็มีจุดอ่อนสูงเช่นกัน ที่ผ่านมารัฐบาลเพียงแต่ใช้โครงการรับจำนำช่วยพยุงราคาสินค้าเกษตรไม่ให้ตกต่ำเท่านั้น แต่ไม่เคยมีมาตรการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ ปล่อยให้เกษตรกรปลูกตามใจชอบ เมื่อสินค้าราคาตกจึงเข้าไปช่วยเหลือ ซึ่งตามวัตถุประสงค์ของการจำนำสินค้าเกษตรก็เพื่อให้เกษตรกรขายสินค้าเกษตรได้คุ้มค่ากับการลงทุน ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบและได้ผลผลิตที่มีคุณภาพ เป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับเกษตรกรให้มีช่องทางการตลาดมากขึ้น สร้างอำนาจในการต่อรองราคา เพื่อให้เกษตรกรได้รับประโยชน์จากการจำนำอย่างแท้จริงและเป็นการควบคุมปริมาณผลผลิตที่มีมากในช่วงต้นฤดูมิให้ออกสู่ตลาดมากจนเกินไป

ซึ่งตามหลักการของโครงการรับจำนำแล้ว เมื่อเกษตรกรนำสินค้าของตนมาจำนำไว้กับหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องตามราคาขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนด เกษตรกรมีสิทธิที่จะไถ่ถอนสินค้าของตนคืนไปได้ ภายในระยะเวลาที่กำหนดและสามารถไถ่คืนได้ในราคาที่รับจำนำ โดยในการจำนำนั้นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญคือ **“องค์การคลังสินค้า”** (อคส.) จะรับฝากและออกใบประทวนสินค้าให้แก่เกษตรกรผู้จำนำ และ **“ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร”** (ธกส.) จะรับจำนำใบประทวนสินค้าที่ออกให้แก่เกษตรกร โดยจะมีระยะเวลาในการไถ่คืนภายใน ๓ เดือน นับถัดจากวันที่รับจำนำ

เช่น **วิธีการจำนำข้าว** เกษตรกรผู้มีสิทธิจำนำจะต้องมีหนังสือรับรองเกษตรกรผู้ปลูกข้าวในแต่ละปีของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและต้องเป็นลูกค้าของ ธกส. (ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร) ด้วย ทั้งนี้เกษตรกรสามารถจำนำข้าวได้ในเขตพื้นที่จังหวัดของตนเองเท่านั้น ยกเว้นเขตพื้นที่ตำบลติดต่อกัน และพื้นที่ที่ได้รับการผ่อนผันในการรับจำนำข้ามเขตได้

ส่วนสาเหตุที่ทำให้ต้องมีการรับจำนำหรือการประกันราคาสินค้าเกษตรก็เพื่อจะช่วยเหลือเกษตรกรให้ขายสินค้าเกษตรได้ในราคาที่เป็นธรรม **โดยรัฐบาลจะมีมาตรการในการให้ความช่วยเหลือแบ่งออกเป็น ๔ มาตรการ** ดังนี้

๑. มาตรการด้านตัวสินค้าเกษตร โดยจะส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาให้ผลผลิตออกมามีคุณภาพ ตรงตามความต้องการของตลาด และให้ความรู้ด้านความต้องการของตลาดทั้งขนาด ปริมาณ และช่วงเวลาที่ตลาดมีความต้องการ เพื่อให้เกษตรกรสามารถนำไปวางแผนในการเพาะเลี้ยงเพาะปลูกได้ตรงตามความต้องการมากที่สุด และปรับเปลี่ยนแนวทางให้เกษตรกรหันมาปลูกพืชหมุนเวียนได้หลากหลายชนิดในระบบอินทรีย์ รวมถึงการจัดทำระบบการตรวจสอบแบบย้อนกลับ เพื่อให้ผู้บริโภครู้ที่มาที่ไปของสินค้าได้ ซึ่งจะช่วยให้สินค้าเกษตรมีราคาดีขึ้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๒. มาตรการด้านราคาและต้นทุนของสินค้าเกษตร จะมีมาตรการดูแลราคาสินค้าให้เหมาะสมเพื่อให้เกษตรกรขายสินค้าเกษตรได้ราคาดี โดยจะมีมาตรการดูแลในเรื่องของการช่วยลดต้นทุนผลผลิต เช่นในเรื่องของพลังงาน ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง หรืออาหารสัตว์ เป็นต้น โดยทั้งนี้จะร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ให้มีการประกันราคาสินค้าเกษตรเท่าที่จำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำอย่างเร่งด่วน และส่งเสริมให้เกษตรกรทำสัญญาซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า เพื่อเกษตรกรจะได้วางแผนการเพาะปลูกและคำนวณราคาไม่ให้ขาดทุนได้

๓. มาตรการด้านการตลาด สำหรับตลาดภายในประเทศจะส่งเสริมให้มีการบริโภคมากขึ้น โดยขอความร่วมมือกับภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ให้มีการพัฒนาสินค้าเกษตรไทยมากขึ้น โดยการจัดงาน **“ภูมิใจไทย บริโภคสินค้าเกษตรไทย”** หมุนเวียนไปตามจังหวัดต่างๆ เพื่อเพิ่มช่องทางการจำหน่าย นอกจากนี้จะจัดให้มีสินค้าเกษตรตามสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญต่าง ๆ โดยร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ภายใต้โครงการ **“ท่องเที่ยวไทย บริโภคสินค้าเกษตรไทย”** ส่วนมาตรการในตลาดต่างประเทศจะเน้นการขายแบบรัฐต่อรัฐเพื่อระบายสินค้าเกษตรไทย รวมถึงการรักษาตลาดเดิมและส่งเสริมให้ทำการซื้อขายตลาดล่วงหน้า

๔. มาตรการด้านการประชาสัมพันธ์ ซึ่งจะจัดทำคู่มือแนะนำสินค้าเกษตรในด้านคุณสมบัติ คุณภาพ และความปลอดภัยสู่ภายในและภายนอกประเทศ และผลักดันให้ประเทศไทยกลายเป็นศูนย์กลางสินค้าเกษตรในอาเซี่ยน ทั้งเป็นการรณรงค์ให้คนไทยบริโภคสินค้าเกษตรไทยเพิ่มมากขึ้น และผลักดันสินค้าเกษตรไทยผ่านโครงการ **“ครัวไทยสู่ครัวโลก”**

นอกจากนี้ได้เสนอมาตรการเร่งด่วนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยเฉพาะสินค้าที่สำคัญบางประเภท เช่น ข้าว มุ่งเน้นการใช้ยุทธศาสตร์ ผู้ผลิตต้องเป็นผู้กำหนดราคาเอง และเพิ่มช่องทางการระบายข้าวของรัฐบาล ซึ่งเดิมเคยใช้วิธีการประมูล แต่เกิดความไม่โปร่งใสขึ้นจึงได้เปลี่ยนวิธีการใหม่เป็นการระบายข้าวโดยผ่านกลไกตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแล้วสร้างปริมาณการซื้อขายในตลาดและเป็นการเพิ่มโอกาสของผู้ส่งออกรายใหม่

สำหรับมาตรการในระยะปานกลางและระยะยาวนั้น เป็นการเพิ่มรูปแบบการรับจำนำ โดยให้คลังสาธารณะออกใบประทวนสินค้าให้กับเกษตรกรแทนที่จะเป็นการออกโดย อคส. เท่านั้น เกษตรกรสามารถนำใบประทวนสินค้าที่ออกให้ในการรับจำนำนั้นไปรับเงินจากธนาคารได้ เช่น ที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) และจะขยายไปยังธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ อีกด้วย

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

นอกจากนี้ยังเป็นการใช้กลไกตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าอย่างจริงจัง โดยมีมาตรการจูงใจให้เกิดผู้ประกอบธุรกิจซื้อขายล่วงหน้ามากขึ้น

มาตรการต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ หากได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานทุกภาคส่วนและได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล ก็จะสามารถยกระดับราคาสินค้าเกษตรหลักให้สูงขึ้นได้ ส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของเกษตรกรเพราะมีรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งจะไปกระตุ้นเศรษฐกิจส่วนรวมให้ดีขึ้นด้วย

ความผิดพลาดจากการดำเนินนโยบายรับจำนำสินค้าเกษตร โดยเฉพาะการรับจำนำข้าวของรัฐบาลได้ส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดทุนจากการระบายสินค้าที่มีขบวนการทุจริตอย่างเป็นระบบ เช่น การฮั้วราคาประมูล หรือการที่ผู้ตรวจสอบคุณภาพข้าวประเมินราคาต่ำกว่าความเป็นจริง ดังนั้น แม้การรับจำนำข้าวของรัฐบาลจะได้ผลดี แต่ผลที่ได้นั้นส่วนใหญ่ประโยชน์จะไม่ตกแก่เกษตรกรโดยตรง แต่กลับตกอยู่ที่พ่อค้าคนกลาง เพราะกว่าจะประกาศราคาจำนำข้าวก็เปลี่ยนมือจากชาวนาไปแล้ว **ด้วยเหตุนี้รัฐบาลปัจจุบันจึงได้เสนอโครงการรับประกันราคาขึ้น เพราะรัฐบาลได้ตระหนักดีว่าการช่วยเหลือเกษตรกรโดยวิธีเดิม ๆ เริ่มไม่ได้ผล จึงต้องการแก้ปัญหาสินค้าเกษตรให้หลุดจากวงจรการรับจำนำแบบเดิม ๆ มาเป็นระบบการประกันราคา หากเกษตรกรขายสินค้าได้ราคาต่ำกว่าราคาประกัน ก็มารับเงินชดเชยจากรัฐบาล**

การประกันราคา คือ การที่รัฐบาลกำหนดราคาให้เกษตรกรรู้ล่วงหน้าว่าในเดือนที่จะขายสินค้าเกษตรนั้น เกษตรกรสามารถที่จะขายผลผลิตได้ราคาเท่าใด แล้วหากราคาตลาดที่เกษตรกรขายได้อยู่ในระดับที่ต่ำกว่า“ราคาประกัน” รัฐบาล จะจ่ายเงินชดเชยให้เท่ากับส่วนต่างของราคาที่ประกันไว้กับราคาตลาดที่เกษตรกรขายได้ ทั้งนี้เกษตรกรต้องมาจดทะเบียนการประกันราคากับ ธกส. ซึ่งวิธีการรับประกันนี้รัฐบาลไม่ต้องไปจัดการกับตัวเมล็ดข้าวหรือตัวสินค้าเกษตร ไม่ต้องไปหาโกดังจัดเก็บหรือขนส่ง ทั้งไม่เป็นการเปิดช่องให้มีการทุจริตไม่แทรกแซงกลไกตลาด ปล่อยให้กลไกตลาดเดินไปตามระบบ ในขณะเดียวกันก็ช่วยให้เกษตรกรได้เงินตามราคาประกันจริง ๆ ฉะนั้นโครงการนี้จึงเป็นโครงการที่เกษตรกรได้ประโยชน์อย่างแท้จริง ต่างจากการจำนำเพราะการจำนำนั้นจะต้องกำหนดโควตาแต่คนที่ไม่ได้อยู่ในโควตาจะไม่ได้ประโยชน์อะไรเลย

สำหรับราคาประกันนั้น เบื้องต้นจะคำนวณตามราคาตลาดปัจจุบัน เช่น ปัจจุบันข้าวหอมมะลิราคาอยู่ที่ตันละ ๑๔,๐๐๐ บาท อาจประกันในช่วงที่ราคาต่ำสุด คือในช่วงเดือนธันวาคม เมื่อราคาลดลงเหลือตันละ ๑๒,๐๐๐ บาท ทำให้รัฐบาลต้องชดเชยส่วนต่างให้เกษตรกรเป็นจำนวนเงินตันละ ๒,๐๐๐ บาท ซึ่งราคาประกันนั้นจะต้องให้สอดคล้องกับราคารับจำนำด้วย โดยจะคำนวณจากต้นทุนผลิตของเกษตรกร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บวกกับกำไรที่เกษตรกรจะได้รับ หรือในกรณีที่ยังมีโครงการรับจำนำอยู่ ราคารับจำนำต้องต่ำกว่าราคาประกันไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท ต่อตัน และเกษตรกรจะได้รับเงินสดทั้งจำนวนทันที

ทั้งนี้ รัฐบาลได้กำหนดพื้นที่รับจำนำที่ทุ่งกุลาร้องไห้เป็นพื้นที่นำร่องก่อน โดยกำหนดให้ เกษตรกรประกันราคาข้าวหอมมะลิได้ไม่เกินรายละ ๕๐๐,๐๐๐ บาท และเกษตรกรสามารถซื้อประกันกับ**ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.)** ในช่วงเดือน กรกฎาคม - เดือนสิงหาคม และสามารถขอใช้สิทธิได้ในเดือนธันวาคม ส่วนค่าเบี้ยประกันในระยะแรกอาจกำหนดไว้เป็นอัตราที่ต่ำ เช่น ๐.๐๑ % ของวงเงินเอาประกัน

ข้อดี ในการรับประกันราคา คือ**ลดปัญหาการทุจริต**ที่เคยเกิดขึ้นทุกรูปแบบ **ลดภาระงบประมาณของรัฐบาล**ในการจัดเก็บสินค้าเกษตร และเป็นการ**พัฒนากลไกตลาด**ข้าวให้มีความก้าวหน้ามากขึ้น เกษตรกร**สามารถวางแผนการผลิตล่วงหน้าได้** และที่สำคัญไม่สามารถนำมาตรการดังกล่าวมาเป็นประเด็นทางการเมืองได้อีกต่อไป

ข้อเสีย ของการประกันราคาคือ**ในทางปฏิบัติดำเนินการได้ยาก** เพราะการจดทะเบียนเกษตรกรขาดความรัดกุม มีการจดทะเบียนซ้ำซ้อนในพื้นที่เพาะปลูกเดียวกัน หรือจดทะเบียนปลูกพืชหลายชนิด ตรวจสอบได้ยาก และมีความเสี่ยงต่อการนำสินค้าเกษตรจากประเทศเพื่อนบ้านมาสวมสิทธิในโครงการ

ปัญหาที่สำคัญของการประกันราคาข้าวคือ เกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มียุ้งฉางที่สามารถเก็บรักษาสินค้าเกษตรของตนไว้ได้ ขณะเดียวกันผลผลิตสินค้าเกษตรส่วนใหญ่ออกตามฤดูกาล ทำให้ผลผลิตออกมาพร้อมกันเป็นจำนวนมาก เมื่อเกษตรกรไม่มียุ้งฉางที่จะจัดเก็บ จึงต้องขายให้กับพ่อค้าคนกลางและมีโอกาสที่จะถูกกดราคามาก และท้ายที่สุดรัฐบาลต้องใช้เงินจำนวนมากไปชดเชยราคาให้กับเกษตรกร

การประกันราคาสินค้าการเกษตร อาจไม่ใช่คำตอบสุดท้ายในการแก้ปัญหาการทุจริตคอรัปชั่น ต้นเหตุคือ รัฐบาลเข้าไปรับจำนำข้าว ในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริงมาก เมื่อรัฐบาลรับจำนำข้าว ก็จะนำไปเก็บที่โรงสี เพื่อให้โรงสีแปรสภาพจากข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร แล้วนำไปเก็บในโกดังของ อคส. ซึ่งจะต้องเสียค่าเช่าโกดังตันละ ๒๐ บาทต่อวัน หากข้าวขายไม่ได้ ข้าวก็จะเสื่อมคุณภาพ ทำให้ราคาตก นอกจากนี้ในขั้นตอนของการประมูลซื้อข้าว ซึ่งผู้ส่งออกจะมาประมูลซื้อข้าวจากรัฐบาล ขั้นตอนนี้ก็จะมีการฮั้วประมูลเกิดขึ้น โดยเงื่อนไขการประมูลเอื้อประโยชน์เฉพาะผู้ค้ารายใหญ่ ส่งผลให้การส่งออกข้าวผูกขาดอยู่กับผู้ส่งออกไม่กี่กลุ่ม การทุจริตจะเริ่มตั้งแต่การรับจำนำ การฝากเก็บโกดังกลาง

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

การระบายออกจากโครงการ โดยที่เกษตรกรไม่ได้ผลประโยชน์จากโครงการดังกล่าวเลย

นโยบายการแทรกแซงราคาข้าวของรัฐบาลด้วยระบบการรับจำนำกับระบบการประกันราคานั้น ระบบไหนดีกว่ากัน ระบบใหม่หรือที่เรียกว่าการประกันราคาที่รัฐบาลมองว่าจะแก้ปัญหาการทุจริต และการขาดทุนจำนวนมากในแต่ละปีจากการรับจำนำนั้น การแทรกแซงราคาตลาดสำหรับประเทศเกษตรกรรมอย่างประเทศไทย นับว่ายังมีความจำเป็นอย่างมากที่ต้องพึ่งพารัฐบาลในการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตร เพื่อให้ความเป็นธรรมกับเกษตรกรและแก้ปัญหาชาวไร่ชาวนาที่มักถูกเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง แนวคิดหรือระบบการจำนำข้าวและสินค้าเกษตรบางชนิดจึงเกิดขึ้น แต่ปรากฏว่า หน้าที่พึงต้องกระทำเพื่อช่วยเหลือให้ความเป็นธรรมต่อเกษตรกรของรัฐบาล กลายเป็นปัญหาระหว่างนักการเมือง ข้าราชการและพ่อค้า เพราะปัญหาการประมูลที่ไม่โปร่งใส กระบวนการเพื่อการจำนำข้าวที่เต็มไปด้วยการทุจริต อาทิ การใช้เงินงบประมาณสูงเกินจริง ในการจัดเก็บสินค้าที่รับจำนำ ตลอดจนการนำข้าวที่จำนำไว้แล้วมาเวียนจำนำซ้ำอีก นอกจากนี้ยังประสบกับปัญหาการบริหารจัดการระบายข้าวการขายข้าวที่ไม่โปร่งใส ทำให้รัฐบาลสูญเสียผลประโยชน์และขาดทุนเป็นจำนวนมาก มาตรการใหม่ในการแทรกแซงราคาข้าวด้วยการประกันราคาขั้นต่ำให้กับเกษตรกร จึงเป็นทางเลือกที่เชื่อกันว่าจะลดปัญหาการบริหารและกระบวนการที่ไม่โปร่งใสทั้งหลายของการรับจำนำอย่างน้อยก็การนำข้าวมาเวียนจำนำซ้ำแล้วซ้ำอีก และค่าใช้จ่ายในการสีข้าวและเก็บข้าวเกินจริงก็จะไม่เกิดขึ้น แต่จะมีหลักประกันอะไรบ้างที่รัฐบาลจะสามารถยืนยันได้ว่า การประกันราคาข้าวแทนการรับจำนำนั้นการทุจริตจะหมดไป เพราะในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลได้เคยนำวิธีการประกันราคาข้าวมาใช้ก็ขาดทุนมาแล้วจากปัญหาการทุจริตเป็นขบวนการ

ดังนั้น นอกจากรัฐบาลมีความตั้งใจแน่วแน่ทำในสิ่งถูกต้อง ด้วยการหาทางแก้ไขและป้องกันปัญหาทุจริต อันเนื่องมาจากกระบวนการรับจำนำข้าวซึ่งเรื้อรังมาจากอดีตทุกยุคทุกสมัยแล้ว ระบบการประกันราคาข้าวก็ยังคงต้องพึ่งพาองคาพยพ ข้าราชการ พ่อค้า และนักการเมือง ซึ่งรัฐบาลต้องมีมาตรการกำจัดขบวนการนี้ให้ได้ มิเช่นนั้นแล้วไม่ว่าจะระบบรับจำนำหรือการประกันราคาก็คงแตกต่างกันเฉพาะชื่อโครงการเท่านั้น

หากจะกล่าวโดยสรุปแนวทางในการแก้ปัญหาสินค้าเกษตรมีดังนี้

๑.**การประกันราคา** เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรควรอยู่ภายใต้แนวคิดของการประกันราคาขั้นต่ำของเกษตรกรที่ครอบคลุมต้นทุนเฉลี่ย ไม่ใช่เพื่อยกราคา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สินค้าให้สูงขึ้นเหมือนที่ได้กระทำมา โดยจะต้องดำเนินการประกันราคาโดยการซื้อประกันก่อนที่จะลงมือเพาะปลูก โดยให้เกษตรกรทำการซื้อประกัน ทั้งนี้ เมื่อเกษตรกรซื้อประกันแล้วหากราคาขายต่ำกว่าราคาประกันหน่วยงานที่รับประกันจะจ่ายเงินชดเชยส่วนต่างให้กับเกษตรกร การประกันราคาสินค้าเกษตรในลักษณะการซื้อประกันของเกษตรกรจะทำให้รัฐบาลประหยัดงบประมาณในการประกันราคาสินค้า รวมถึงเป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องคอรัปชั่นที่เกิดขึ้น

๒. **การพิจารณาค่าเฉลี่ยส่วนต่างการตลาด** จากในอดีตที่เกษตรกรเคยได้รับไม่ใช่พิจารณาจากราคาที่ขายได้เป็นหลักแต่เพียงอย่างเดียว ราคารับจำนำควรเท่ากับต้นทุนการผลิตบวกกับค่าเฉลี่ยของส่วนต่างการตลาด ดังนั้นถ้าหากราคาตลาดสูงกว่าเท่ากับ หรือ ต่ำกว่า ตัวเลขดังกล่าวเล็กน้อยแล้วก็ไม่ควรดำเนินโครงการ อย่างไรก็ตามหากเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ควบคุมไม่ได้ทำให้ราคาผลผลิตในตลาดต่ำกว่าต้นทุนการผลิตแล้ว ก็ให้ดำเนินการรับซื้อ ในราคาที่เท่ากับต้นทุนการผลิตพอดี ซึ่งจะทำให้เกษตรกรไม่ขาดทุนจากการดำเนินการผลิต แต่จะไม่มีส่วนต่างกำไร

๓. ในกรณีที่**ผลผลิตได้รับความเสียหายจากภัยธรรมชาติ** หรือโรคแมลงต่าง ๆ **รัฐบาลอาจใช้แนวคิดการชดเชย** หรือ**ช่วยเหลือ** ให้เท่ากับ**ต้นทุนการผลิตที่เสีย**ไปได้เช่นกัน

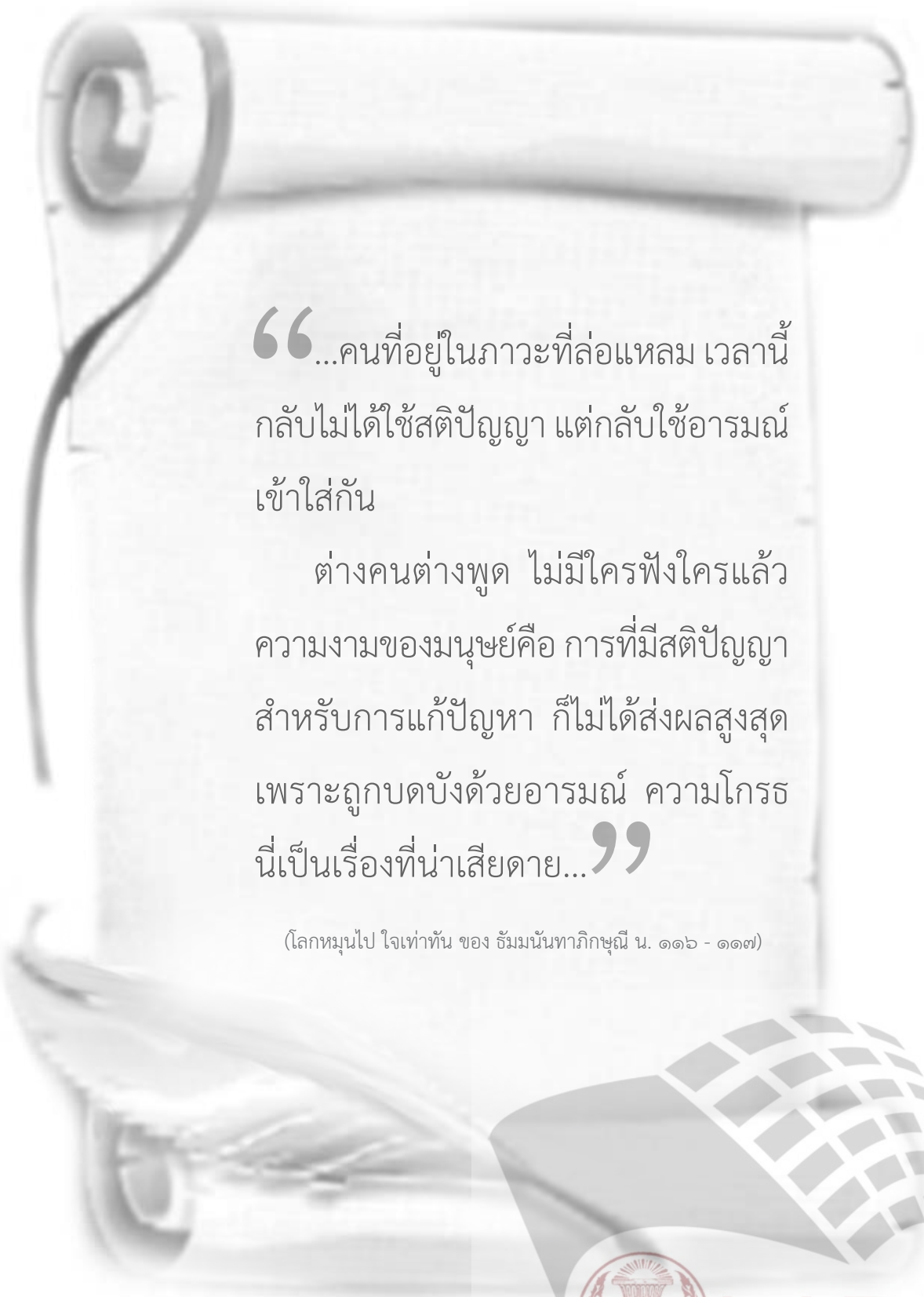
๔. ควรให้มี**การประกันความผันผวน**โดยใช้ดัชนีอากาศ ปริมาณน้ำฝนมาพิจารณากำหนดเบี้ยประกันเพื่อคุ้มครองความเสี่ยงในกรณีผลผลิตเกิดความเสียหายเนื่องจากภัยธรรมชาติ

๕. การใช้**นโยบายพยุงราคาสินค้าเกษตร**นั้นเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ การดำเนินนโยบายของรัฐควรให้ความสนใจกับการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรกรไทยอย่างยั่งยืนการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเพื่อยกระดับมาตรฐานผลผลิตทางการเกษตรของไทย รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ในการลดต้นทุนการผลิต รวมถึงการพัฒนาระบบ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันต่อไป ๑

อ้างอิงข้อมูลจาก

- http://www.moc.go.th/MocCMS/fileupload/ETC/23761.doc
- http://breakingnews.nationchannel.com/read.php?newsid=380763&lang=T&cat=hot
- http://www.suthichaiyoon.com/WS01_A001_news.php?newsid=11411
- http://www.komchadluek.net/detail/20090511/
- http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9520000061137
- http://www.pandintong.com/ViewContent.php?ContentID=3331
- http://kuservice.ku.ac.th/cms_web/index.php?q=doc/d/463
- http://breakingnews.nationchannel.com/read.php?newsid=382362
- http://www.posttoday.com/breakingnews.php?id=45446

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand



“...คนที่อยู่ในภาวะที่ล่อแหลม เวลานี้กลับไม่ได้ใช้สติปัญญา แต่กลับใช้อารมณ์เข้าใส่กัน

ต่างคนต่างพูด ไม่มีใครฟังใครแล้ว ความงามของมนุษย์คือ การที่มีสติปัญญาสำหรับการแก้ปัญหา ก็ไม่ได้ส่งผลสูงสุด เพราะถูกบดบังด้วยอารมณ์ ความโกรธนี่เป็นเรื่องที่น่าเสียดาย...”

(โลกหมุนไป ใจเท่าทัน ของ ธัมมนันทาภิกษุณี น. ๑๑๖ - ๑๑๗)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน
นิติกร สำนักกฎหมาย

การสร้างโรงเรือน รุกล้ำในที่ดินของผู้อื่น

ปัจจุบันปัญหาเรื่องการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่อยู่อาศัยรุกล้ำในที่ดินของผู้อื่นมักปรากฏมีให้เห็นอยู่เสมอ และถ้าหากคุณพบว่าอาคารที่อยู่อาศัยของคุณที่สร้างนั้นรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของคนอื่น หรือพบว่าเพื่อนบ้านของเราได้สร้างโรงเรือนรุกล้ำเข้ามาในที่ดินของเราแล้ว เราจะมีวิธีการหาทางแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างไร ผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอทางออกของปัญหาเหล่านี้ โดยอาศัยกลไกของกฎหมายที่ได้บัญญัติคุ้มครองในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ

คำว่า **“การสร้างโรงเรือนรุกล้ำในที่ดินของผู้อื่น”** หมายถึง การที่ผู้สร้างได้สร้างโรงเรือนส่วนน้อยในที่ดินของผู้อื่น ซึ่งจะแตกต่างจากการสร้างโรงเรือนในที่ดินของผู้อื่นทั้งหลัง เพราะว่าการสร้างโรงเรือนในที่ดินของผู้อื่นนั้น คือโรงเรือนส่วนใหญ่จะอยู่ในที่ดินของคนอื่นถ้าคิดเป็นพื้นที่แล้วถ้าส่วนที่รุกล้ำเท่ากับร้อยละ ๗๐ ของโรงเรือนที่อยู่ในที่ดินของคนอื่นก็จะถือว่าเป็นการสร้างโรงเรือนในที่ดินของคนอื่นมากกว่าจะเป็นการรุกล้ำในที่ดินของผู้อื่น

โดยในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะปัญหาการสร้างโรงเรือนรุกล้ำในที่ดินของผู้อื่นหรือการที่โรงเรือนส่วนน้อยอยู่ในที่ดินของคนอื่นซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ทรัพย์สิน ลักษณะ ๒ มาตรา ๑๓๑๒ บัญญัติว่า

“บุคคลใดสร้างโรงเรือนรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้อื่นโดยสุจริตไซร้ ท่านว่าบุคคลนั้นเป็นเจ้าของโรงเรือนที่สร้างขึ้น แต่ต้องเสียเงินให้แก่เจ้าของที่ดินเป็นค่าใช้ที่ดินนั้นและจดทะเบียน**สิทธิเป็นภาระ**จำยอม **ต่อภายหลังถ้าโรงเรือนนั้นสลายไปทั้งหมด เจ้าของที่ดิน**จะเรียกให้เพิกถอนการจดทะเบียนเสียก็ได้

CIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ถ้าบุคคลผู้สร้างโรงเรือนนั้นกระทำการโดยไม่สุจริต ท่านว่าเจ้าของที่ดินจะเรียกให้ผู้สร้างรื้อถอนไป และทำที่ดินให้เป็นตามเดิมโดยผู้สร้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายก็ได้"

คำว่า "โรงเรือน" หมายถึงอะไรบ้าง

โรงเรือนในที่นี้ให้รวมถึงส่วนหนึ่งส่วนใดของโรงเรือนด้วย เช่น ห้องน้ำ ห้องครัว ห้องนั่งเล่น แม้กระทั่งชายคาบ้านก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของโรงเรือน แต่ถ้าส่วนที่รุกล้ำนั้นไม่ใช่ส่วนของโรงเรือนหรือส่วนหนึ่งของโรงเรือน เช่น ท่อน้ำทิ้งและเครื่องปรับอากาศ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๗๗๘/๒๕๒๓) ถังส้วมซีเมนต์ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๓๑๖/๒๕๒๒) หรือเสากำแพงที่แยกต่างหากจากเสาโรงเรือน (คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๐๓๖/๒๕๓๙) เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของโรงเรือนไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๑๓๑๒

ในการพิจารณาว่าเป็นการสร้างโรงเรือนรุกล้ำหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาโดยเริ่มจากขั้นตอนที่มีการก่อสร้างในครั้งแรกเท่านั้นโดยจะไม่รวมถึงการต่อเติมหรือสร้างขึ้นในภายหลัง หรือสร้างขึ้นโดยผู้มีสิทธิสร้างในฐานะเจ้าของที่ดิน

ในการพิจารณาว่าเป็นการสร้างโรงเรือนรุกล้ำหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาโดยเริ่มจากขั้นตอนที่มีการก่อสร้างในครั้งแรกเท่านั้นโดยจะไม่รวมถึงการต่อเติมหรือสร้างขึ้นในภายหลัง หรือสร้างขึ้นโดยผู้มีสิทธิสร้างในฐานะเจ้าของที่ดินและต่อมามีการแบ่งแยกที่ดินแล้วทำให้เกิดการรุกล้ำขึ้น กรณีเหล่านี้ผลในทางกฎหมายจะแตกต่างกันในเรื่องของการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในส่วนที่รุกล้ำนั้น

ผลในทางกฎหมายของการสร้างโรงเรือนรุกล้ำที่ดินของผู้อื่น

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ทรัพย์สิน ลักษณะ ๒ มาตรา ๑๓๑๒ ได้บัญญัติถึง**ผลในทางกฎหมายของการสร้างโรงเรือนรุกล้ำในที่ดินของผู้อื่นไว้ โดยแบ่งเป็น ๓ กรณี** ดังนี้

(๑) กรณีผู้สร้างสุจริต

ในมาตรา ๑๓๑๒ วรรคแรก ได้คุ้มครองผู้สร้างที่สุจริตเท่านั้น และพฤติการณ์ที่เรียกว่า **"สุจริต"** นั้นหมายความว่าขณะที่ก่อสร้างผู้สร้างไม่รู้ว่าที่ดินที่ปลูกสร้างนั้นเป็นของบุคคลอื่น หรือเข้าใจว่าเป็นที่ดินของตัวเอง และต้อง

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

ดูพฤติการณ์ด้วยว่าผู้สร้างได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น นาย ก ได้ปลูกสร้างอาคารบนที่ดินของตนซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของนาย ข โดยที่ที่ดินนั้นไม่มีรั้วล้อมรอบ นาย ก ไม่ได้ตรวจสอบแนวเขตที่ดินของตนและของนาย ข ให้แน่ชัดเสียก่อนแล้วค่อยลงมือก่อสร้างอาคาร จึงแสดงถึงความไม่รอบคอบและความประมาทเลินเล่อของนาย ก เอง กรณีเช่นนี้ไม่อาจถือได้ว่านาย ก สุจริต

เมื่อผู้สร้างได้กระทำโดยสุจริตแล้ว **ผลของกฎหมายได้กำหนดให้ผู้สร้างเป็นเจ้าของโรงเรือนส่วนที่รุกล้ำแต่ต้องเสียเงินให้แก่เจ้าของที่ดินเพื่อเป็นค่าใช้ที่ดิน**และผู้สร้างสามารถเรียกให้เจ้าของที่ดินยอมจดทะเบียนให้ที่ดินนั้นเป็น **ภาระจำยอม**[๑] ได้ แต่ถ้าต่อมาโรงเรือนที่สร้างนั้นสลายไปทั้งหมดเจ้าของที่ดินจะเรียกให้เพิกถอนการจดทะเบียนภาระจำยอมนั้นเสียก็ได้ แต่ข้อพิจารณาที่สำคัญก็คือส่วนที่รุกล้ำนั้นจะต้องเป็น**โรงเรือน**เท่านั้น ซึ่งได้กล่าวมาแล้วตอนต้นว่าโรงเรือนหมายถึงอะไรบ้าง

เมื่อผู้สร้างได้กระทำโดยสุจริตแล้ว ผลของกฎหมายได้กำหนดให้ผู้สร้างเป็นเจ้าของโรงเรือนส่วนที่รุกล้ำแต่ต้องเสียเงินให้แก่เจ้าของที่ดินเพื่อเป็นค่าใช้ที่ดินและผู้สร้างสามารถเรียกให้เจ้าของที่ดินยอมจดทะเบียนให้ที่ดินนั้นเป็น ภาระจำยอม ได้

เนื่องจากกฎหมายได้เล็งเห็นว่าถ้าจะให้ผู้สร้างใช้ที่ดินเปล่า ๆ ไม่เสียค่าตอบแทนก็อาจจะไม่เป็นธรรมสำหรับเจ้าของที่ดินเท่าไหร่ จึงกำหนดให้ผู้สร้างสามารถใช้ที่ดินนั้นได้แต่ต้องเสียค่าใช้ที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินนั้น ส่วนเรื่องค่าใช้ที่ดินที่ผู้สร้างจะต้องจ่ายให้แก่เจ้าของที่ดินนั้นกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่าจะดูจากอะไร แต่ในทางปฏิบัติได้ใช้หลักความเป็นธรรมและเหมาะสม โดยพิจารณาว่าส่วนที่รุกล้ำเข้าไปนั้นมีเนื้อที่เพียงไร ทำเลที่ตั้งของที่ดินนั้นว่ามีราคาที่ดินเท่าไหร่ และสุดท้ายต้องดูด้วยว่าการที่มีโรงเรือนรุกล้ำเข้าไปนั้นทำให้ที่ดินที่เหลือมีสภาพเป็นอย่างไร เช่น ที่ดินที่เหลือกลายเป็นที่ดินที่ยากต่อการออกสู่ทางสาธารณะหรือไม่ เป็นต้น ซึ่งพฤติการณ์เหล่านี้สามารถนำมาประกอบการตกลงระหว่างผู้สร้างและเจ้าของที่ดินในการกำหนดค่าใช้ที่ดินได้ หรือถ้า

[๑] ภาระจำยอม หมายถึง ทรัพยสิทธิชนิดที่จำกัดตัดทอนกรรมสิทธิ์อย่างหนึ่งหรือที่เรียกว่า ทรัพยสิทธิในทรัพย์สินของผู้อื่น และที่สำคัญคือเป็นทรัพยสิทธิผูกพันกับทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แก่อสังหาริมทรัพย์โดยแท้.

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

ตกลงกันไม่ได้มีการฟ้องคดีสู่ศาล ศาลก็จะหยิบยกข้อพิจารณาเหล่านี้ประกอบการกำหนดค่าใช้ที่ดินแก่เจ้าของที่ดินได้

(๒) กรณีผู้สร้างไม่สุจริต

ในกรณีที่ผู้สร้างสร้างโดยไม่สุจริตนั้น กฎหมายไม่ได้ให้ความคุ้มครองแก่ผู้สร้าง แต่**กฎหมายจะให้สิทธิแก่เจ้าของที่ดินให้มีสิทธิบอกให้ผู้สร้างรื้อถอนส่วนที่รุกล้ำนั้นออกไปก็ได้** กฎหมายใช้คำว่า **“ก็ได้”** หมายความว่าเป็นสิทธิของเจ้าของที่ดินเองว่าจะใช้สิทธินั้นหรือไม่ ในบางกรณีที่มีการรุกล้ำโดยไม่สุจริต แต่กลับทำให้เจ้าของที่ดินได้รับผลประโยชน์เพิ่มขึ้นเจ้าของที่ดินอาจจะไม่ใช้สิทธินี้ก็ได้ หรือจะเรียกให้ผู้สร้างใช้ค่าที่ดินเสมือนหนึ่งว่าเป็นการสร้างโดยสุจริตก็ได้

การสร้างโรงเรือนรุกล้ำในที่ดินของผู้อื่นนั้น จะต้องเกิดตั้งแต่แรกหรือเป็นการสร้างรุกล้ำมาตั้งแต่ขณะที่เริ่มทำการก่อสร้าง ไม่รวมถึงกรณีที่มีการต่อเติมภายหลังแล้วเกิดการรุกล้ำ

(๓) การปลูกสร้างโรงเรือนรุกล้ำที่ไม่อยู่ในบังคับ มาตรา ๑๓๑๒

การสร้างโรงเรือนรุกล้ำในที่ดินของผู้อื่นนั้น **จะต้องเกิดตั้งแต่แรกหรือเป็นการสร้างรุกล้ำมาตั้งแต่ขณะที่เริ่มทำการก่อสร้าง ไม่รวมถึงกรณีที่มีการต่อเติมภายหลังแล้วเกิดการรุกล้ำ** เช่น นาย ก ก่อสร้างโรงเรือนครั้งแรกไม่มีการรุกล้ำในที่ดินของนาย ข แต่อย่างไร แต่ต่อมามีการต่อเติมโรงเรือนแล้วส่วนที่ต่อเติมนั้นรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของนาย ข กรณีเช่นนี้ผู้สร้างไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๑๓๑๒ จะต้องรื้อโรงเรือนส่วนที่รุกล้ำนั้นออกไป

อีกกรณีหนึ่งที่ไม่สามารถใช้มาตรา ๑๓๑๒ มาบังคับได้ คือ**กรณีสร้างโรงเรือนในที่ดินแล้วต่อมามีการแบ่งแยกที่ดิน** เช่น นาย ก และนาย ข เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินร่วมกันและได้ก่อสร้างอาคารในที่ดินนั้น ต่อมาได้ตกลงแบ่งแยกที่ดินกันคนละส่วนทำให้ที่ดินส่วนของนาย ข มีอาคารของนาย ก รุกล้ำเข้าไป พฤติการณ์เช่นนี้จะเห็นได้ว่าไม่มีการรุกล้ำมาตั้งแต่ต้นและไม่ใช่การต่อเติมภายหลังจึงไม่มีกฎหมายที่จะมาใช้บังคับได้ ซึ่งกรณีเช่นนี้ศาลฎีกาได้เคยมีคำพิพากษาวางไว้และใช้เป็นบรรทัดฐานมาตลอดคือ ให้ใช้มาตรา ๑๓๑๒

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔) ยกตัวอย่างเช่น

“คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๕๑๑/๒๕๔๒ เดิมที่ดินโฉนดเลขที่ ๙๔๐๖๘ ของโจทก์และโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๔๐๑๒ พร้อมสิ่งปลูกสร้างของจำเลยเป็นที่ดินแปลงเดียวกันซึ่งโจทก์ซื้อมาจาก น. โดยมีสิ่งปลูกสร้างอยู่ในที่ดินมาก่อนแล้ว ต่อมาจำเลยนำที่ดินโฉนดเลขที่ ๙๔๐๑๒ ไปจดทะเบียนจำนองและมีการบังคับจำนองซึ่ง ต. เป็นผู้ประมูลได้จากนั้น ต. ขายที่ดินดังกล่าวพร้อมสิ่งปลูกสร้างให้แก่จำเลย ปรากฏว่าสิ่งปลูกสร้างบางส่วนคือส่วนหนึ่งของบ้านเลขที่ ๑๗ และรั้วบ้านรุกล้ำที่ดินโฉนดเลขที่ ๙๔๐๖๘ ของโจทก์ กรณีจึงไม่เข้า ป.พ.พ. มาตรา ๑๓๑๒ เพราะการรุกล้ำมิได้เกิดจากจำเลยสร้างขึ้น เมื่อไม่มีกฎหมายใดที่จะยกมาปรับคดีได้ จึงต้องนำมาตรา ๑๓๑๒ ซึ่งเป็นบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งมาปรับตาม มาตรา ๔ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นโจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยให้รื้อส่วนของบ้านเลขที่ ๑๗ ที่รุกล้ำแต่มีสิทธิเรียกเงินเป็นค่าใช้ส่วนแดนกรรมสิทธิ์และดำเนินการจดทะเบียนสิทธิเป็นภาระจำยอม ส่วนรั้วบ้านที่รุกล้ำนั้นมิใช่การรุกล้ำของโรงเรือนหรือส่วนใดของโรงเรือนอันจะปรับใช้มาตรา ๑๓๑๒ ได้ จำเลยจึงต้องรื้อรั้วที่รุกล้ำ”

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าการสร้างโรงเรือนรุกล้ำที่ดินของผู้อื่นนั้นผู้สร้างไม่จำเป็นต้องรื้อถอนเสมอไป กฎหมายมุ่งให้ความคุ้มครองแก่ผู้สร้างในกรณีสุจริต และในขณะเดียวกันกฎหมายก็คุ้มครองเจ้าของที่ดินที่ไม่ต้องแบกรับภาระที่เพิ่มขึ้นให้เสียเปล่าโดยเจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับค่าใช้ที่ดินจากผู้สร้างได้อีกด้วย ๓

เอกสารอ้างอิง

- ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์, สำนักพิมพ์ พลสยาม พริ้นติ้ง (ประเทศไทย), ๒๕๕๑.
- วิเชียร ดิเรกอุดมศักดิ์, แพ่งพิสดาร เล่ม ๔, ๒๕๕๐.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน
นิติกร สำนักกฎหมาย

ความเบ็ดเสร็จของ กกต.
อีกประเด็นสำหรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ผู้เขียน พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ
อ้างอิง หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ ๒๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ปีที่ ๓๒ ฉบับที่ ๑๑๔๒๗ คอลัมน์กระแสทรรศน์

คณะกรรมการสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปการเมืองและศึกษาการแก้ไขรัฐธรรมนูญมีการถกเถียงกันถึงสาเหตุต่าง ๆ แห่งวิกฤตการณ์ทางสังคมและการเมืองในประเทศไทยที่ผ่านมา จึงมีการกำหนดกรอบของการทำงานไว้ ๒ ประเด็นหลัก ซึ่งประเด็นหนึ่งคือการศึกษาค้นคว้าในการปฏิรูปการเมือง อันเกี่ยวข้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ผู้เขียนอยากขอนำเสนอประเด็นสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเมืองและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องนำไปพิจารณา นั่นคือการแก้ไขมาตรา ๒๓๙

มาตรา ๒๓๙ ที่ผู้เขียนเสนอแนะให้มีการแก้ไขนั้นว่าด้วยเรื่องของ “อำนาจเบ็ดเสร็จของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยให้ใบเหลือง หรือใบแดง” อันเป็นบทบัญญัติที่เป็นปัญหาต่อระบบการเมืองไทยไม่น้อย

ในความเป็นจริงแล้ว ประเด็นอำนาจเบ็ดเสร็จของ กกต. นี้มีการวิจารณ์กันมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ บังคับใช้ อย่างไรก็ดี หากจะถามว่าเหตุใดจึงมีการร่างกฎหมายให้อำนาจแก่ กกต. มากมาย

ผู้เขียนใคร่ขอเท้าความถึงภูมิหลังแห่งปัญหาที่ปรากฏขึ้นในการเลือกตั้งของประเทศไทยโดยสังเขปเพื่อให้ผู้อ่านได้เห็นภาพความเป็นมาเป็นไปก่อนที่จะได้เข้าสู่ประเด็นปัญหาที่ผู้เขียนต้องการกล่าวถึง

เมื่ออดีตนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เข้ามาจัดการการเลือกตั้ง มีการกล่าวหาอยู่ตลอดถึงการทุจริตการเลือกตั้ง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ด้วยข้อกล่าวหาที่ว่า มีข้าราชการของกระทรวงวางตัวไม่เป็นกลาง มีส่วนในการช่วยทุจริตการเลือกตั้ง ฯลฯ ทั้งนี้ ยังมิพักที่จะกล่าวถึงการทุจริตที่เกิดจากผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเองด้วย ปัญหาของการทุจริตการเลือกตั้งยังคงดำรงอยู่ตลอดจนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๓๑ มีการแพร่หลายเป็นอย่างมาก เหตุการณ์นี้ท้ายที่สุดถูกนำไปเป็นข้ออ้างหนึ่งในการทำรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือ รสช. ด้วยคำมั่นสัญญาว่าจะทำการปฏิรูปการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม

ภายหลังการรัฐประหารข้างต้น กระแสความตื่นตัวในการปฏิรูประบบการเลือกตั้งเริ่มต้นเมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง แต่ปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งก็ยังคงไม่หมดไป ในเวลาต่อมาจึงเกิดกระแสให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้น

ในสมัยที่ กกต. ชุดแรกซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลที่ได้รับการยกย่องจากสังคมว่าเป็นผู้มีความสุจริตเข้าทำงาน หลายฝ่ายแสดงความชื่นชมถึงความเด็ดขาดของ กกต. ที่สามารถกำจัดผู้ทุจริตการเลือกตั้งได้พอสมควร

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้น ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๑๑๕ แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๕ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. ๒๕๓๘ เพื่อจัดตั้ง กกต. ขึ้นเพื่อดูแลควบคุมการเลือกตั้ง แต่ก็มิได้บังคับใช้ กกต. ถือบังเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ พร้อมทั้งให้ “อำนาจกึ่งตุลาการ” (Quasi Judicial Power) เพื่อแก้ไขปัญหาทุจริตการเลือกตั้งผ่านเครื่องมือที่ทรงอานุภาพอย่าง “ใบเหลืองและใบแดง” เมื่อมีหลักฐานอันเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม

ในสมัยที่ กกต. ชุดแรกซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลที่ได้รับการยกย่องจากสังคมว่าเป็นผู้มีความสุจริตเข้าทำงาน หลายฝ่ายแสดงความชื่นชมถึงความเด็ดขาดของ กกต. ที่สามารถกำจัดผู้ทุจริตการเลือกตั้งได้พอสมควร แต่ต่อมาความวิตกกังวลของนักวิชาการเริ่มแสดงให้เห็นด้วยกับการวิจารณ์ว่าระบบ กกต. ถือเป็น “ดาบสองคม” โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากกลไกดังกล่าวถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อกำจัดศัตรูทางการเมือง กล่าวคือ เมื่อ กกต. มีมติให้ใบเหลือง หรือใบแดงกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง บุคคลนั้นไม่สามารถคัดค้านคำวินิจฉัยได้ เนื่องจากเคยมีความเห็นของ กกต. ว่าคำวินิจฉัยถือเป็นเด็ดขาดไม่อาจฟ้องร้องยังศาลใดได้

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

ซ้ำร้ายเข้าไปอีกเมื่อปรากฏว่ามีผู้รับสมัครรับเลือกตั้งในช่วงเวลานั้นไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ กกต. ในการให้ใบแดงตน จึงได้ยื่นคัดค้านต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ท้ายที่สุดแล้วศาลทั้งสองได้มีคำวินิจฉัยและคำสั่งตามลำดับอันถือเป็นบรรทัดฐานว่ามิได้อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัย

การนี้จึงเป็นการยืนยันว่า กกต. เป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จที่มิอาจถูกตรวจสอบได้แม้กระทั่งศาล ดังนั้น นักวิชาการจำนวนหนึ่งจึงได้มีการเรียกร้องให้ทำการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของ กกต. ให้ถูกตรวจสอบและถ่วงดุลได้

กกต.ยังคงมีอำนาจล้นพ้นที่มิได้ผิดแผกแตกต่างกับโครงสร้างอำนาจที่ถูกออกแบบโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ มากมายนัก โดยเหตุผลที่ ส.ส.ร. ขณะนั้นเสนอมาตรการเบ็ดเสร็จแก่ กกต.

ต่อมาเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ประเด็นอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จของ กกต. ได้ถูกนำมาพิจารณาอีกครั้งและนำไปสู่มาตรา ๒๓๙ ที่มีการปรับโครงสร้างอำนาจใหม่โดยแบ่งเป็น ๒ กรณีด้วยกัน อันได้แก่ การให้ใบเหลืองและใบแดงก่อนและหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง กรณีของการให้ใบเหลืองและใบแดงหลังการประกาศผลการเลือกตั้งนั้นไม่มีปัญหา หากแต่ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับกรณีก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งที่ให้อำนาจแก่ กกต. อย่างเบ็ดเสร็จในการแจกใบเหลืองและใบแดงด้วยการบัญญัติว่า “ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งถือเป็นที่สุด” อันหมายถึง ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง กกต. มีสิทธิขาดที่จะให้ใบเหลือง หรือใบแดงแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง แม้ผู้สมัครจะไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยก็มิอาจไปยื่นให้ศาลเข้ามาตรวจสอบคำวินิจฉัยได้ หลักการนี้ได้รับการรับรองโดยศาลรัฐธรรมนูญในคดีการยุบพรรคชาติไทยและพรรคมัชฌิมาธิปไตยอย่างประจักษ์ชัดเจนว่าศาลไม่มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยของ กกต.เพราะคำสั่งของ กกต. เป็นที่สุด

ตรงนี้เองแสดงให้เห็นว่า กกต.ยังคงมีอำนาจล้นพ้นที่มิได้ผิดแผกแตกต่างกับโครงสร้างอำนาจที่ถูกออกแบบโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ มากมายนัก โดยเหตุผลที่ ส.ส.ร. ขณะนั้นเสนอมาตรการเบ็ดเสร็จแก่ กกต. ด้วยการบัญญัติให้คำวินิจฉัยของ กกต. ถือเป็นที่สุด ห้ามมิให้มีการร้องต่อองค์กรตุลาการคือหากมีการอนุญาตให้นำคดีขึ้นสู่ศาลจะเป็นอุปสรรคต่อการเลือกตั้ง โดยการเลือกตั้งจะล่าช้าออกไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จริงอยู่ว่าการเสนอดังกล่าวเป็นเจตนาดี แต่การนำเอาเรื่องความล่าช้าในการเลือกตั้งมาเป็นเกณฑ์ในการตัดสิทธิผู้สมัครในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้นไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง ไม่มีเหตุผลมากเพียงพอที่จะรับฟังได้ เนื่องจากหลักการดังกล่าวขัดต่อหลักนิติรัฐอย่างชัดแจ้ง เป็นการประหลาดอย่างยิ่ง ในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีการประกาศไว้อย่างชัดเจนว่าต่อไปประเทศไทยจะต้องเป็นนิติรัฐ มีการบัญญัติหลักนิติรัฐไว้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรในมาตรา ๓ เป็นครั้งแรกทุกองค์กรรวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องปฏิบัติตามหลักนิติรัฐ แต่มาตรา ๒๓๙ กลับมิได้อยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐแม้แต่นิด ตรงกันข้าม กลับอยู่บนหลักการของรัฐตำรวจ (Police State) ที่ให้ความสำคัญไปที่เป้าหมายมากกว่าวิธีการ

การนี้ยังมิพักต้องพิจารณาถึงกรณีมาตรา ๒๓๙ นี้ขัดแย้งกับหลักการต่าง ๆ ของหลัก นิติรัฐที่อยู่ตามมาตราต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญอันรวมถึงหลักการว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจด้วยองค์กรตุลาการในมาตรา ๒๘ ที่วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า “...บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้...” อันถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างมากในระบบนิติรัฐ

นอกจากนี้แล้ว ความเบ็ดเสร็จของ กกต. นี้ก็ยังเป็นการขัดต่อหลักพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยอย่าง “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” ที่มีความสำคัญมาก ทั้งนี้ เห็นได้จากคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของประเทศฝรั่งเศสซึ่งถือได้ว่าเป็นเอกสารสำคัญฉบับหนึ่งที่วางหลักกฎหมายมหาชนที่หลาย ๆ ประเทศนำมาใช้จนกระทั่งถึงปัจจุบันในข้อที่ ๑๖ ที่ระบุว่า “สังคมใดไม่มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย จะถือว่ามีรัฐธรรมนูญไม่ได้”

กล่าวอีกนัยหนึ่ง หากองค์กรใดมีอำนาจเบ็ดเสร็จจนกระทั่งไม่สามารถที่จะถูกตรวจสอบถ่วงดุลได้ องค์กรดังกล่าวคงคือ “องค์กรเผด็จการ”

เราพึงตระหนักว่าคำว่าองค์กรอิสระนั้นหาใช่เป็นอิสระจนกระทั่งมิอาจถูกตรวจสอบได้ หากแต่ยังคงต้องอยู่บนหลักการแบ่งแยกอำนาจและการตรวจสอบถ่วงดุลอยู่ร่ำไป

โดยปกติแล้ว ผู้เขียนจะไม่มีความกังวลในตัวบทกฎหมายที่มีเนื้อหาทำนองที่ว่าได้ให้คำวินิจฉัยขององค์กรใด ๆ ถือเป็นที่สุดมากจนกระทั่งเรียกร้องให้มีการแก้ไขตัวบทกฎหมายเลย หากบทบัญญัติเหล่านั้นถูกบังคับใช้อยู่ในประเทศที่เป็นนิติรัฐโดยแท้จริง อาทิ เยอรมนี ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เป็นต้น เนื่องจากแม้จะมีการร่างบทบัญญัติดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติก็มิสามารถที่จะบังคับใช้ได้อย่างที่มีการกำหนดไว้ กล่าวคือ ไม่สามารถกีดกันศาลได้เพราะศาลจะยกหลักนิติรัฐ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ในฐานะหลักกฎหมายมหาชนขึ้นมาวินิจฉัยและตรวจสอบ (Judicial Review) คำสั่งหรือคำวินิจฉัยขององค์กรใด ๆ ได้

ผู้อ่านโปรดนึกภาพว่า เมื่อผู้ถูกกระทบสิทธิไปหาศาลอันถือได้ว่าเป็นที่พึ่งสุดท้ายที่จะอำนวยความยุติธรรม (The Last Resort of Justice) ในฐานะขององค์กรในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ แต่ท้ายที่สุดกลับถูกปฏิเสธ แล้วใครเล่าจะมาช่วยเหลือประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ

การร่างบทบัญญัติทำนองที่ให้คำวินิจฉัยขององค์กรถือเป็นที่สุด มิสามารถถูกตรวจสอบได้โดยศาลนี้สะท้อนให้เห็นว่าผู้ร่างเป็นนักกฎหมายแบบปฏิฐานนิยมโดยแท้ เพราะคิดว่าทุกอย่างจะเป็นไปตามสิ่งที่ตนเองกำหนดไว้ เพียงเพราะคิดว่ากฎหมายมีสภาพบังคับ ประชาชนต้องเคารพมิฉะนั้นจะต้องได้รับโทษ ความคิดเช่นนี้ก่อให้เกิดสภาวะระบบนิติรัฐและประชาธิปไตยในเชิงรูปแบบเท่านั้น หาได้เป็นระบบนิติรัฐและประชาธิปไตยอย่างแท้จริงที่จะต้องคำนึงในเชิงเนื้อหาเป็นสำคัญไม่

ยิ่งไปกว่านั้น บทบัญญัติทำนองนี้ยังสะท้อนให้เห็นว่า ที่ผ่านมาเรามองว่านักการเมืองเท่านั้นเป็นผู้ผิด ต้องกำจัดออกไป แต่ได้ละเลยที่จะพิจารณาถึงระบบกลไกในองค์รวม ซึ่งการร่างกฎหมายเช่นนี้ไม่สามารถนำพาประเทศไปสู่การปฏิรูปการเมืองได้อย่างแท้จริงเลย หากปล่อยให้มีกลไกแบบนี้จะเป็นการเสี่ยงต่อการใช้อำนาจตามอำเภอใจ

ผู้เขียนไม่ได้บอกและมิอาจก้าวล่วงไปวิพากษ์ว่า กกต. ชุดปัจจุบัน มิได้เป็นคนดี หากผู้เขียนต้องการชี้ให้เห็นว่าระบบคำวินิจฉัยแบบเบ็ดเสร็จเช่นนี้อันตรายและไม่ถูกต้อง ระบบนี้สะท้อนให้เห็นถึงความคิดแบบยึดติดที่ตัวบุคคลมากจนเกินไป กล่าวคือ ที่ผ่านมาเราชอบยึดติดว่าแม้จะให้อำนาจมาก ๆ แต่เมื่อผู้ใช้อำนาจเป็นคนดีมีคุณธรรมก็ไม่มีปัญหา แนวคิดนี้ส่งผลมาสู่การออกแบบผ่านกลไกทางรัฐธรรมนูญโดยให้ศาลซึ่งถือว่าเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตมาทำการคัดสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ จึงเป็นการเห็นได้ว่าเราเน้นระบบการเข้ามาดำรงตำแหน่งมากกว่าจะไปพิจารณาถึงกลไกที่จะส่งผลในระยะยาว จะทำอย่างไรหากในช่วงเวลาหนึ่ง ผู้ที่ไม่มีความซื่อสัตย์หลุดรอดเข้าไปดำรงตำแหน่งและใช้อำนาจไปตามอำเภอใจ (Arbitrary) ใครจะมาคานและดุลอำนาจของบุคคลเหล่านั้น

จากหลักการและเหตุผลต่าง ๆ ที่ผู้เขียนได้นำอรรถาธิบายมาแล้วในข้างต้น จึงแสดงให้เห็นว่าแม้ถ้าต่อไปในอนาคตมีการแก้ไขมาตรา ๒๓๗ ของรัฐธรรมนูญอันเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการยุบพรรคที่เป็นอุปสรรคต่อพัฒนาการทางการเมืองไทยแล้วก็ตาม แต่ถ้าหากไม่มีการพิจารณาทบทวนเพื่อทำการแก้ไขมาตรา ๒๓๙ โดยให้องค์กรตุลาการ (แม้กระทั่งเป็นการจัดตั้งศาลชำนาญการพิเศษอย่างศาลเลือกตั้งขึ้น) เข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของ กกต. แล้ว การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติรัฐ และระบอบประชาธิปไตยที่เป็นเสาหลักของประเทศก็จะถูกละเมิดไป ๑

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นายปณิธัศร์ ปทุมวัฒน์
นิติกร สำนักกฎหมาย

ความนำ

เมื่อมวลชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดต้องการให้ข้อประสงค์ของกลุ่มตนได้รับความสนใจตลอดจนบรรลุผลสำเร็จสมดังเจตนาแล้ว การรวมตัวกันเพื่อจัดให้มี **“การชุมนุมสาธารณะ”** จึงเป็นวิธีการรูปแบบหนึ่งที่กลุ่มบุคคลเช่นว่านั้นมักใช้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นและกดดันต่อ **“ผู้ถูกเรียกร้อง”** เสมอ ไม่ว่าในที่แห่งใดของโลกโดยเฉพาะประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย อย่างไรก็ดี แม้การรวมกลุ่มกันชุมนุมอาจถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพที่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นไปตามกติกาสากลก็ตาม แต่ในบางกรณีนั้นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะก็อาจก่อให้เกิดการกระทบสิทธิเสรีภาพของพลเมืองอื่นหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้เช่นกัน อาทิ การชุมนุมที่เพิ่มความรุนแรงจนถึงขั้นจลาจล การชุมนุมเดินขบวนบนถนนสาธารณะอันเป็นเหตุให้การจราจรติดขัด การใช้เครื่องขยายเสียงรบกวนการพักผ่อนในเวลากลางคืนของประชาชน ตลอดจนการชุมนุมที่สร้างความเสียหายให้แก่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น

หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการจัดระเบียบ “การชุมนุมสาธารณะ”

ดังนั้น ประเทศประชาธิปไตยหลาย ๆ ประเทศจึงได้มีแนวคิดที่จะกำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะขึ้น ซึ่งรวมถึง**แนวคิดในการจัดให้มีกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย**นั้น ก็ได้มีการหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงกันอย่างแพร่หลาย ทั้งนี้ เพราะเหตุว่าในห้วงระยะเวลา ๒ – ๓ ปีที่ผ่านมานี้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ประเทศไทยมีการชุมนุมเพื่อเรียกร้องทางการเมืองและการเรียกร้องเพื่อขอความช่วยเหลือเยียวยาในด้านต่าง ๆ ต่อรัฐบาลอยู่บ่อยครั้ง และการชุมนุมบางครั้งก็ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นจนเกือบจะกลายเป็นสงครามกลางเมือง

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันยังได้กำหนดว่า ***หากจำเป็นจะต้องมีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม***โดยสงบและปราศจากอาวุธเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ก็ต้องจัดให้มีกฎหมายที่ให้อำนาจไว้โดยเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวอีกด้วย[๑] ดังนั้น โดยบริบทของสังคมและความจำเป็นตามครรลองของความเป็นนิติรัฐ **“กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ”** จึงเป็นสิ่งจำเป็นและสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองตลอดจนจัดระเบียบเกี่ยวกับการใช้สิทธิเสรีภาพในด้านนี้ของพลเมืองให้สามารถดำเนินควบคู่กันไปได้โดยเรียบร้อย

อย่างไรก็ดี สภาพบังคับแห่ง “กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ” นั้น เงื่อนไขบางประการอาจมีผลเป็นการจำกัด **“สิทธิเสรีภาพ”** ตาม **“หลักสิทธิมนุษยชน”** อันเป็นหลักเกณฑ์สากลที่ประเทศไทยได้เข้าผูกพันตามพันธกรณีระหว่างประเทศ (International Obligations) ต่าง ๆ ดังนั้นแนวคิดในการจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะก็จำเป็นที่จะต้องตระหนักถึงพันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าวนั้นเป็นสำคัญด้วย **หน้าต่างโลก The Knowledge Windows** ในฉบับนี้จึงขอนำเสนอ**หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการจัดระเบียบ “การชุมนุมสาธารณะ”** ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาในเรื่องนี้โดยเฉพาะ

---

[๑] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓
“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ
การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

“การชุมนุมสาธารณะ” วิถีแสดงเจตจำนงแห่งมวลชน

การชุมนุมสาธารณะนั้น ถือเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของบุคคลที่มีอุดมการณ์หรือผลประโยชน์เป็นเป้าหมายร่วมกันและต้องการให้เป้าหมายนั้นบรรลุผลด้วยการเรียกร้อง ต่อรอง หรือกดดัน ต่อการกำหนดนโยบายหรือการบริหารงานตามนโยบายของรัฐ ในทางวิชาการรัฐศาสตร์ เรียกการรวมกลุ่มบุคคลเช่นนี้ว่า**กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) หรือ กลุ่มกดดัน (Pressure Group)**[๒] ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของผู้คนที่มีเป้าหมายเชิงผลประโยชน์หรือเชิงค่านิยม เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจากความสมัครใจรวมตัวกันของปัจเจกบุคคลแสดงออกซึ่งเจตจำนงให้ผู้กำหนดนโยบายแห่งรัฐได้รับรู้วัตถุประสงค์ของกลุ่มและพยายามผลักดันให้วัตถุประสงค์นั้นเกิดเป็นนโยบายหรือนำไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ ด้วยการกดดันทั้งทางตรงและทางอ้อมดังเช่นการจัดการชุมนุมสาธารณะเป็นต้น

ดังที่ได้กล่าวแล้ว **กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group)** หรือ **กลุ่มกดดัน (Pressure Group)** จึงเป็นสถาบันการเมืองที่มีบทบาทในการประสานความต้องการของมวลชนผู้เป็นสมาชิกของกลุ่มกับฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบายแห่งรัฐและกำกับการปฏิบัติตามนโยบายตามที่กำหนดไว้ตลอดจนประสานกับฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายอย่างเหมาะสมตามหลักนิติรัฐ จึงเห็นได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันนี้ ถือเป็นภาพสะท้อนของสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการแสดงออกซึ่งความต้องการของตน (Freedom of expression) ที่ควบคู่กันมากับสิทธิในการรวมกลุ่มหรือจัดตั้งกลุ่ม (Freedom of organization) ของตนเอง อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

จึงอาจกล่าวได้ว่า “การชุมนุมสาธารณะ” เป็นวิธีในการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของมวลชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ในอันที่จะเป็น**เครื่องสะท้อนและกระตุ้นเตือน** “รัฐบาล” ผู้กำหนดนโยบายแห่งรัฐอันส่งผลโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปในทางที่ถูกที่ควรและเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนให้มากที่สุด

---

[๒] ***โปรดดู*** อภิญญา รัตนมงคลมาศ, รศ.ดร., **กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน** : เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๑๒ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๗), หน้า ๑๙๒ – ๑๙๕.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ดังนั้น **“สิทธิในการชุมนุม” จึงเป็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญซึ่งในทางสากลให้การยอมรับและตระหนักว่าเป็นสิ่งที่พลเมืองในแต่ละรัฐย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิดังกล่าว โดยหากผู้กำหนดนโยบายของรัฐใดมีแนวคิดที่จะจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิดังกล่าวของพลเมือง ก็จำต้องตระหนักถึงหลักเกณฑ์สากลที่รับรองสิทธิมนุษยชนในเรื่องดังกล่าวไว้ด้วยในฐานะที่ “รัฐ” เป็นสมาชิกของ “สังคมระหว่างประเทศ” ซึ่งอาจต้องผูกพันด้วยพันธกรณีระหว่างประเทศ (International Obligations) อันเกี่ยวด้วยการคุ้มครองสิทธิในการชุมนุมเช่นว่านี้**

หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องกับ “สิทธิในการชุมนุม”

หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการชุมนุมนั้น ได้แก่ กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right-UDHR) อันเป็นหลักเกณฑ์แม่บทแห่งสิทธิมนุษยชน และหลักเกณฑ์สำคัญที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในการชุมนุมโดยตรง ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Right - ICCPR)

กฎบัตรสหประชาชาติ (๑๙๔๕) และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (๑๙๔๘)

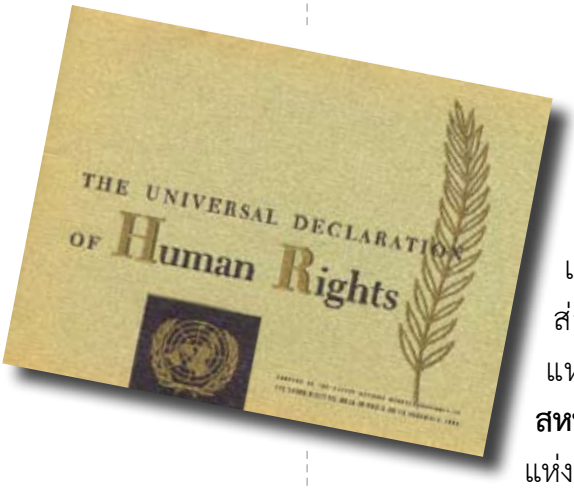
หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศทั้ง ๓ ดังกล่าวข้างต้น ล้วนแล้วแต่เป็นหลักเกณฑ์ที่มีส่วนในการวางหลักและกำหนดแนวทางเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนสากลทั้งสิ้น ทั้งนี้ โปรดพิจารณาข้อความ *ดังนี้*

*“ Whereas disregard and contempt for human rights have resulted in barbarous acts which have outraged the conscience of mankind, and the advent of a world in which human beings **shall enjoy freedom of speech and belief and** freedom from fear and want has been **proclaimed as the highest** aspiration of the common people,*

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

Whereas ***it is essential****, if man is not to be compelled to have recourse, as a last resort, to rebellion against tyranny and oppression,* ***that human rights should be protected by the rule of law...”***

Preamble to the Universal Declaration of Human Rights



ข้อความตามที่ปรากฏในคำปรารภ (Preamble) ของ **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights - UDHR)** ข้างต้น นับเป็นเครื่องบ่งชี้อย่างมีนัยสำคัญของหลักการเรื่อง **“สิทธิมนุษยชน”** ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในสังคมแห่งมวลมนุษยชาติ นอกจากนี้ในคำปรารภส่วนอื่น ๆ ของปฏิญญาฯ ยังได้ยืนยันในการให้ความสำคัญแห่งหลักการสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานตามที่ปรากฏใน**กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations)**[๓] ซึ่งรัฐสมาชิกแห่งองค์การสหประชาชาติต้องด้วยพันธกรณีแห่งข้อบทตามกฎบัตรดังกล่าวไว้อีกด้วย กล่าวคือ

โดยผลแห่ง**มาตรา ๕๖**[๔] **ของกฎบัตรสหประชาชาติ** รัฐสมาชิกทั้งปวงแห่งองค์การสหประชาชาติจำต้องปฏิบัติตามคำมั่นใน**มาตรา ๕๕(c)** ในอันที่จะดำเนินการร่วมกัน และแยกกัน ในการร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติ เพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์แห่งความมุ่งหมายในการส่งเสริมการเคารพโดยสากล (Universal Respect) และการปฏิบัติตามซึ่งหลักสิทธิมนุษยชนและหลักอิสรภาพโดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา[๕] โดยในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ **สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (The General Assembly) ได้มีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนตามเจตนารมณ์แห่งกฎบัตรฯ ในด้านการรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในเวลาต่อมา**

---

[๓] **Universal Declaration of Human Rights** (1948) ; Preamble.

“Whereas the people of the United Nations have in the Charter reaffirmed their faith in fundamental human right ...”

See also **Charter of the United Nations** (1945) ; Preamble.

[๔] **Charter of the United Nations (1945) ; Article 56**

“All members pledge themselves to take joint and separate action in co-operation with the Organization for the achievement of the purposes set forth in Article 55”

[๕] **Charter of the United Nations (1945) ; Article 55 (c)**

“... the United Nations shall promote :

(c) universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion. ”

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ทั้งนี้ **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน**ได้มีการรับรองสิทธิในการชุมนุมไว้ใน***มาตรา ๒๐ (๑) ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพแห่งการชุมนุมและการสมาคมโดยสงบ”*[๖] และ**มาตรา ๒๘** ยังกำหนดรับรองอีกว่า *“บุคคลชอบที่จะได้รับประโยชน์จากระเบียบระดับสังคมและระดับระหว่างประเทศ**อันจะอำนวยให้การใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่ได้กำหนดไว้ในปฏิญญานี้ทำได้อย่างเต็มที่**”* [๗] อันหมายความถึงบุคคลทุกคนย่อมสามารถรวมตัวกันชุมนุมและสมาคมกันได้อย่างเสรี *ทั้งนี้* **หากเป็นการชุมนุมโดยสงบ (Peaceful Assembly)**และมาตรากฎหมายระเบียบคำสั่งต่าง ๆ ทั้งในระดับรัฐและระดับสากลก็จำต้องอำนวยผลให้การใช้สิทธิในการชุมนุม **“โดยสงบ”** ของบุคคลเป็นไปได้โดยเสรีอีกด้วย

จึงเห็นได้ว่า **“สิทธิในการชุมนุม” ของบุคคลตามที่ปฏิญญาฉบับนี้รับรอง จำกัดเฉพาะแต่การชุมนุมโดยสงบ (Peaceful Assembly) เท่านั้น** และนอกจากนี้ใน**มาตรา ๒๙ (๒)** ยังได้กำหนดไว้อีกว่า *“**การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นบุคคลจำต้องอยู่ภายใต้เพียงเช่นที่จำกัดโดยกำหนดแห่งกฎหมาย**เฉพาะเพื่อความมุ่งประสงค์ให้ได้มาซึ่งการยอมรับและการเคารพโดยชอบในสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น และเพื่อให้สอดคล้องกับข้อศีลธรรม ตลอดจนความสงบเรียบร้อยของประชาชนและสวัสดิภาพโดยทั่วไปในสังคมประชาธิปไตย”*[๘] ซึ่งหมายความว่าแม้ **“สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ”** ตาม**มาตรา ๒๐(๑)** จะได้รับการรับรองตามที่ได้เสนอข้างต้นก็ตาม **แต่สิทธิในการชุมนุมโดยสงบเช่นว่านี้ก็อาจถูก “จำกัด” โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้เช่นกัน หากต้องเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เฉพาะเรื่องดังที่กล่าวข้างต้น** ดังเช่น กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะที่ได้มีการบังคับใช้แล้วในหลายประเทศเพื่อจัดระเบียบการใช้สิทธิชุมนุมในที่สาธารณะให้ดำเนินไปได้โดยไม่กระทบกับสิทธิเสรีภาพของพลเมืองอื่น หรือกระทบเพียงน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น

---

[๖] **Universal Declaration of Human Rights ; Article 20 (1)**
*“Everyone has the right to freedom of **peaceful assembly** and association...”*

[๗] **Universal Declaration of Human Rights ; Article 28**
“Everyone is entitled to a social and international order in which the rights and freedoms set forth in this Declaration can be fully realized.”

[๘] **Universal Declaration of Human Rights ; Article 29**
“(2) In the exercise of his rights and freedoms, everyone shall be subject only to such limitations as are determined by law solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and freedoms of others and of meeting the just requirements of morality, public order and the general welfare in democratic society. ”

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (๑๙๖๖)

สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (The General Assembly) ได้รับรอง**กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR)** เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๙ และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๑๙[๙] อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ในอันที่จะรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอันมีมาแต่กำเนิดของมนุษย์ตามที่ปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งรัฐภาคีแห่งกติกาได้ร่วมกันตกลงตามมาตราทั้งหลายโดยตระหนักว่า

" ... In accordance with the Universal Declaration of Human Rights, the ideal of free human beings enjoying civil and political freedom and freedom from fear and want can ***only be achieved if conditions are created whereby everyone may enjoy his civil and political rights,*** *as well as his economic, social and cultural right ..."* [๑๐]

ซึ่งมีนัยสำคัญว่า การประกาศกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองนั้น ก็ด้วยเพราะสังคมระหว่างประเทศมีการตระหนักถึงอุดมการณ์ในการสร้างสภาวะที่ทุกคนจะสามารถใช้สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองได้โดยปราศจากความหวั่นเกรงใด ๆ เนื่องจากมีการ**ยอมรับและเคารพโดยสากลว่าสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองมาจากศักดิ์ศรีแต่กำเนิดของมนุษย์**

ทั้งนี้ สาระสำคัญของกติการะหว่างประเทศ ฯ ฉบับดังกล่าว ได้แก่ พันธกรณีของรัฐด้านสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาติ รวมทั้งหน้าที่ของบุคคลในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมถึงการได้รับสิทธิทั้งด้านพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมอย่างเท่าเทียมกัน ตลอดจนได้มีการรับรองสิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเอง (right of self-determination) ของบุคคล โดยยังมีพันธกรณีของรัฐภาคีที่รับรองจะเคารพและประกันสิทธิของบุคคล รวมถึงหลักการห้ามการเลือกประติบัติ[๑๑] การประกันว่าบุคคลที่ถูกละเมิดจะได้รับการเยียวยา การห้ามการตีความกติกาในอันที่จะไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ลง

---

[๙] ***โปรดดูเพิ่มเติม*** สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, **กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง**, (กรุงเทพฯ : บริษัท เอส.เอ็ม.เซอร์คิทเพรส จำกัด, ม.ป.ป.), หน้า ๑๕ – ๑๙.

[๑๐] International Covenant on Civil and Political Rights ; Preamble , p.4.

[๑๑] การใช้คำว่า **"ประติบัติ"** ในบทความนี้ เป็นการใช้โดยคงถ้อยคำตามที่ปรากฏในเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ อาทิ ตำรา บทความวิชาการ ตลอดจนเอกสารที่แปลมาตราแห่งอนุสัญญาต่าง ๆ จากภาษาต่างประเทศเป็นภาษาไทยโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

นอกจากนี้ ยังมีส่วนสำคัญอันเป็น**ข้อบทว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง**อีกหลายประการ เช่น สิทธิของบุคคลที่จะไม่ถูกทรมาน หรือได้รับการปฏิบัติอย่างไร้มนุษยธรรม เสรีภาพในการโยกย้ายถิ่นที่อยู่ สิทธิของบุคคลในการเสมอกันในการพิจารณาคดีของศาล เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้รวมถึง **“สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ”** ใน**มาตรา ๒๑**[๑๒] ว่า *“สิทธิในการชุมนุม**โดยสงบ**ย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัยความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น”*

จึงพิจารณาได้ว่า กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองฉบับนี้ ยังคงรับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบไว้เช่นเดียวกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พร้อมทั้งได้บัญญัติเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะไว้ในมาตราเดียวกัน ซึ่งแตกต่างกับการกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิของปฏิญญาสากล ฯ ซึ่งเป็นการกำหนดไว้เป็นการทั่วไป

นอกจากนี้ในส่วนที่ ๒ ของกติกาฯ อันได้แก่**มาตรา ๒ ถึง มาตรา ๕ ยังได้กำหนดพันธกรณีระหว่างประเทศ (International Obligations) ของรัฐภาคีแห่งกติกาฯ ไว้อย่างชัดเจน** *เช่น*

*รัฐภาคีแห่งกติกานี้**รับที่จะเคารพและประกันแก่ปัจเจกบุคคลทั้งปวง**ภายในดินแดนของตนและภายใต้เขตอำนาจของตน**ในสิทธิทั้งหลายที่รับรองไว้ในกติกานี้ โดยปราศจากการแบ่งแยกใด ๆ** อาทิ เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่น ๆ* [๑๓]

นอกจากนี้ในมาตราเดียวกันยังได้มีการกำหนดว่า *รัฐภาคีจำต้องดำเนินขั้นตอนที่จำเป็นตามกระบวนการซึ่งรัฐธรรมนูญของรัฐกำหนดและตามบทบัญญัติแห่งกติกานี้**เพื่อให้สิทธิทั้งหลายที่รับรองไว้ในกติกาฯดังกล่าวนี้มีผลบังคับใช้ได้** ทั้งนี้ ในกรณีที่รัฐภาคีกติกายังไม่มีมาตรการทางนิติบัญญัติหรือมาตรการอื่นใด*

[๑๒] International Covenant on Civil, and Political Rights ; Article 21

*“**The right of peaceful assembly shall be recognized.** No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.”*

[๑๓] International Covenant on Civil, and Political Rights ; Article 2(1)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว[๑๔] ดังที่ปรากฏว่าประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐภาคีแห่งกติกาฯ ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ ซึ่งถือเป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวข้างต้น

ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตอีกว่า หากรัฐใดจะจัดให้มีกฎเกณฑ์ว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะขึ้นนั้นก็ควรพิจารณาให้ถี่ถ้วนในเรื่องของ **“ผลการบังคับใช้”** ของกฎเกณฑ์ดังกล่าวว่าจะเป็นการส่งเสริมสิทธิในการชุมนุมโดยสงบตามที่กติกาฯรับรองหรือไม่ **มิเช่นนั้นแล้วก็อาจมีผลเป็นการจำกัดตัดทอนสิทธิตามที่กติกาฯได้รับรองไว้และมีผลเป็นการฝ่าฝืนต่อพันธกรณีระหว่างประเทศได้**

อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐภาคีแห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) จะมีพันธกรณีตามที่กำหนดในกติกาฯ ข้างต้นก็ตาม **แต่ในภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาติ และได้มีการประกาศภาวะนั้นอย่างเป็นทางการแล้ว** รัฐภาคีแห่งกติกานี้อาจใช้มาตรการที่เป็นการหลีกเลี่ยงพันธกรณีของตนภายใต้กติกา (ยกเว้นพันธกรณีตามมาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ (วรรค ๑ และ ๒) มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ และ ๑๘) นี้ได้เพียงเท่าที่จำเป็นตามความฉุกเฉินของสถานการณ์ ทั้งนี้ มาตรการเช่นว่านั้นจะต้องไม่ขัดแย้งต่อพันธกรณีระหว่างประเทศอื่น ๆ ของตนภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติเพียงเหตุแห่งเชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนา หรือเผ่าพันธุ์ทางสังคม[๑๕]

จึงพิจารณาได้ว่า**สิทธิในการชุมนุมโดยสงบ (The Right of peaceful assembly) ตามมาตรา ๒๑** นั้น*ไม่อยู่ในข้อยกเว้นของพันธกรณีที่รัฐภาคีไม่อาจใช้มาตรการหลีกเลี่ยงได้* ซึ่งหมายความว่า ในภาวะฉุกเฉินสาธารณะเช่นว่านั้น รัฐภาคีก็อาจใช้มาตรการบางประการเพื่อจำกัดสิทธิในการชุมนุมได้เพียงเท่าที่จำเป็นตามความฉุกเฉินของสถานการณ์ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า โดยเฉพาะถ้าภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาตินั้นเกิดขึ้นจาก **“กลุ่มผู้ชุมนุมสาธารณะ”** นั้นเอง รัฐภาคีก็ชอบที่จะพิจารณาโดยเด็ดขาดและดำเนินมาตรการบางประการในการจำกัดขอบเขตของการชุมนุมเพื่อระงับภาวะฉุกเฉินสาธารณะเช่นว่านั้นได้

[๑๔] International Covenant on Civil, and Political Rights ; Article 2(2)
[๑๕] International Covenant on Civil, and Political Rights ; Article 4

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขตามที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากนี้ เมื่อรัฐภาคีใดจะใช้สิทธิหลีกเลี่ยงพันธกรณีข้างต้นก็จำต้องแจ้งไปยังรัฐภาคีอื่นแห่งกติกาฉบับนี้โดยทันที เพื่อให้ทราบถึงบทบัญญัติที่รัฐภาคีนั้นได้เลี่ยงตลอดจนทราบถึงเหตุผลแห่งการเลี่ยงดังกล่าว โดยให้เลขาธิการสหประชาชาติเป็นสื่อกลางให้มีการแจ้งโดยผ่านสื่อเดิมในวันที่รัฐภาคีนั้นยุติการเลี่ยงพันธกรณีดังกล่าว

ความส่งท้าย

อาจกล่าวได้ว่า **“การชุมนุมสาธารณะ”** นั้นถือเสมือนเป็นสิ่งที่สะท้อนวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่พลเมืองทุกคนสามารถรวมกลุ่มเพื่อแสดงพลังแห่งเจตจำนงร่วมกันต่อฝ่ายผู้ที่จะสามารถทำให้เป้าประสงค์ของกลุ่มตนสำเร็จลงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการเรียกร้องหรือเป็นการกระตุ้นเตือนโดยพลเมืองต่อรัฐบาลผู้ซึ่งใช้อำนาจอธิปไตยในทางบริหารอันได้รับมอบมาจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยแล้ว การชุมนุมสาธารณะเช่นว่านี้ก็ถือเป็นกลไกอย่างสำคัญที่มีส่วนในการช่วยตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินได้ในระดับหนึ่ง

ทั้งนี้ ในสังคมระหว่างประเทศนั้นได้ตระหนักถึงความสำคัญของเสรีภาพในการชุมนุมดังกล่าวในฐานะเป็น **“เครื่องแสดงออกซึ่งเจตจำนงอย่างเสรีของพลเมือง”** ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพอันเนื่องมาจากศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ประการหนึ่ง จึงได้มีการร่วมจัดทำและประกาศรับรองในความตกลงระหว่างประเทศร่วมกันในรูปแบบต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวแล้ว อย่างไรก็ดี **มีข้อสังเกตว่าหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศเช่นว่านั้นล้วนแล้วแต่ให้ความเคารพและรับรองการชุมนุมโดยสงบ (Peaceful Assembly) เท่านั้น** ทั้งนี้ จึงต้องอาศัยการตีความว่าการชุมนุมสาธารณะที่ปรากฏขึ้นอย่างไรจึงจะถือเป็นการชุมนุมโดยสงบ

อย่างไรก็ดี ในประเทศไทยได้ปรากฏว่ามีการกล่าวอ้างตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันว่าการเดินขบวนเรียกร้องกลางถนนสาธารณะโดยไม่ได้พกพาอาวุธก็น่าจะถือเป็นการเข้าร่วมชุมนุมโดยสงบแล้วอันเป็นการพิจารณาความหมายของการชุมนุมโดยสงบโดยมุ่งให้น้ำหนักไปที่คำว่า **“และปราศจากอาวุธ”** ตามที่ปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมากจนเกินไปจนเกือบทำให้มีการเข้าใจโดยคิดว่าการชุมนุมโดยสงบคือการชุมนุมที่ไม่ปรากฏว่ามีผู้เข้าร่วมชุมนุมคนใดพกพาอาวุธเข้าร่วมชุมนุมเลยนั้น

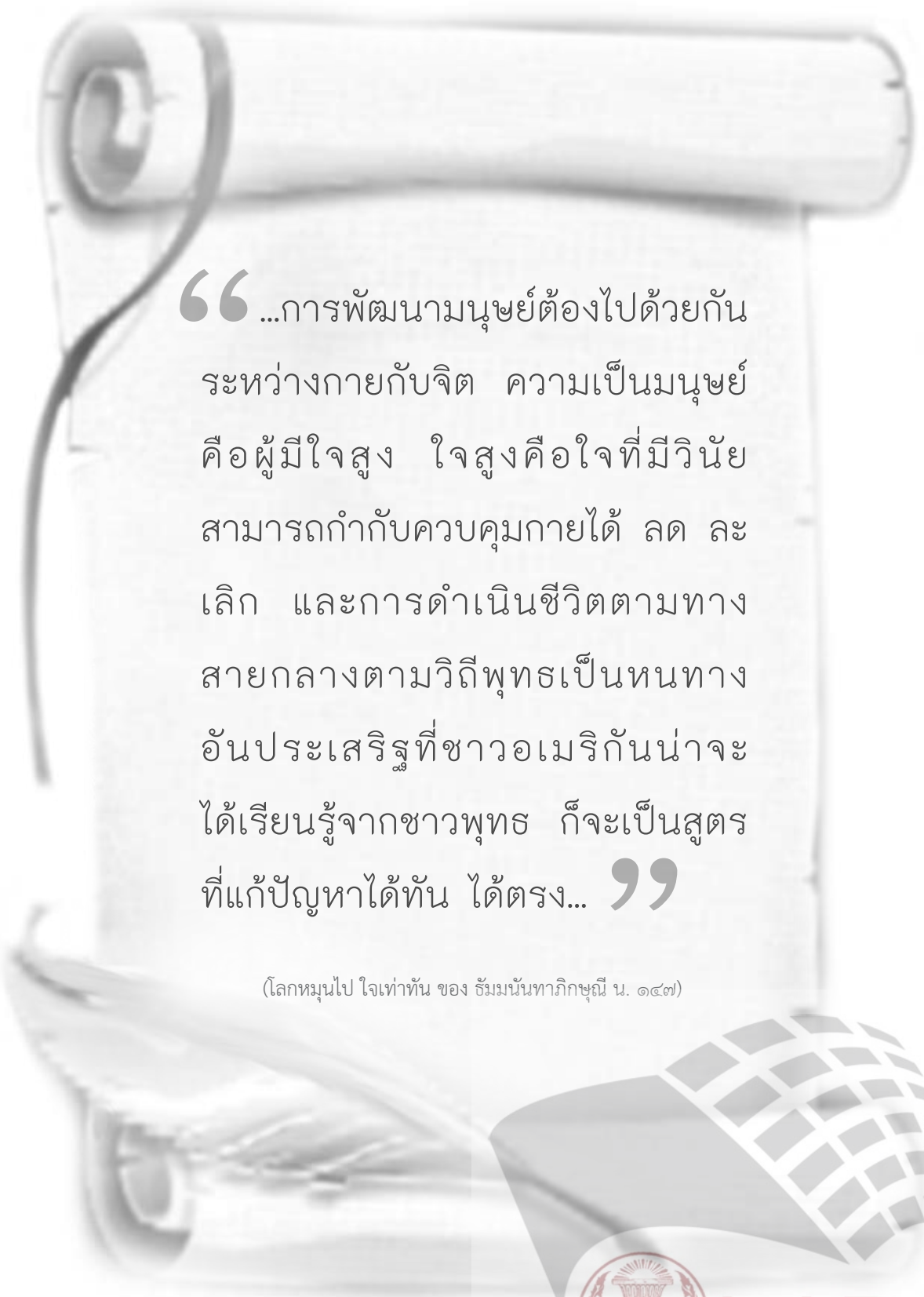
โดยความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนแล้วเห็นว่า *การตีความความหมายของการชุมนุมโดยสงบในลักษณะเช่นที่กล่าวมานั้นไม่น่าจะเป็นสิ่งที่ถูกต้อง หากแต่* ***ควรพิจารณาถ้อยคำและเจตนารมณ์ของหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศประกอบกัน***

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เช่น การใช้คำว่า “Peaceful Assembly” ในบทบัญญัติก็น่าจะแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ว่า**หมายถึงการชุมนุมที่ดำเนินไปโดยสงบอันมุ่งแสดงพลังแห่งเจตจำนงในการเรียกร้องเท่านั้นและไม่อาจส่งผลโดยตรงในทางเป็นปฏิปักษ์ต่อความสงบเรียบร้อยและสันติภาพของบ้านเมืองในขณะนั้นหรือในอนาคตได้เลย** ดังที่กล่าวมานี้ผู้เขียนจึงเห็นว่าแม้แต่การชุมนุมที่มีเพียงการปราศรัยธรรมดา แต่*ใช้ถ้อยคำที่มุ่งปลุกระดมให้มวลชนออกมาสร้างความเสียหายหรือก่อความไม่สงบแก่บ้านเมือง*เมื่อไม่บรรลุผลตามที่ฝ่ายตนเรียกร้อง การชุมนุมปราศรัยในขณะนั้นก็**ไม่น่าถือเป็นการชุมนุมโดยสงบที่ได้รับการรับรองตามหลักสากลแล้ว** เพราะแสดงถึงวัตถุประสงค์ในการชุมนุมที่มุ่งสร้างความเดือดร้อนเสียหายมากกว่าการแสดงพลังแห่งเจตจำนงในการสะท้อนปัญหาหรือกระตุ้นเตือนผู้ถูกเรียกร้องตามสมควร

อย่างไรก็ดี หากเป็นการชุมนุมโดยสงบแล้ว ก็ย่อมได้รับความเคารพและรับรองตามหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศดังที่ได้นำเสนอ ดังนั้น การจะสร้างหลักเกณฑ์ใดขึ้นเพื่อจัดระเบียบการชุมนุมสาธารณะ ก็จำเป็นที่จะต้องพิจารณาโดยตระหนักถึงพันธกรณีระหว่างประเทศตามหลักสากลที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการสร้างกฎเกณฑ์กติกาที่เหมาะสมในอันที่จะเป็นเครื่องมือรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง รวมทั้งการจัดระเบียบการใช้สิทธิเสรีภาพในด้านนี้ของพลเมืองให้ดำเนินควบคู่กันไปได้อย่างเหมาะสมกับบริบททางสังคมและความจำเป็นตามครรลองของความเป็น **“นิติรัฐ”** และ **“นิติโลก”** ไปพร้อมกัน ๑

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand



“...การพัฒนามนุษย์ต้องไปด้วยกัน ระหว่างกายกับจิต ความเป็นมนุษย์ คือผู้มีใจสูง ใจสูงคือใจที่มีวินัย สามารถกำกับควบคุมกายได้ ลด ละ เลิก และการดำเนินชีวิตตามทางสายกลางตามวิถีพุทธเป็นหนทางอันประเสริฐที่ชาวอเมริกันน่าจะได้เรียนรู้จากชาวพุทธ ก็จะเป็นสูตรที่แก้ปัญหาได้ทัน ได้ตรง...”

(โลกหมุนไป ใจเท่าทัน ของ ธัมมนันทาภิกษุณี น. ๑๔๗)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นางกฤตยา ดวงประเสริฐ
เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล สำนักกฎหมาย

www.thaiwomen.or.th

สภาสตรีแห่งชาติในพระบรมราชูปถัมภ์ The National Council of Women of Thailand (NCWT) เป็นองค์กรที่เป็นศูนย์กลางการประสานงาน ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรสตรีทั่วประเทศ โดยมีการศึกษาหาความรู้และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างองค์กรสตรีทั้งในและระหว่างประเทศ ในอันที่จะสร้างเสริมความมั่นคงด้านสวัสดิการ ความเป็นอยู่ และความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกันของมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งของสตรีเพศ การยกระดับความเป็นอยู่ สถานภาพ และสมรรถภาพของสตรีไทย ตลอดจนยังเป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่มีพันธกิจในการส่งเสริมกิจกรรมเทอดพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ เผยแพร่โครงการและกิจกรรมที่ส่งเสริมสถานภาพและบทบาทของสตรีไทยอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการผลักดันร่างพระราชบัญญัติสภาสตรีแห่งชาติ ดังนั้น เว็บไซต์นี้จึงมีความสำคัญและน่าสนใจเป็นอย่างยิ่งสำหรับผู้ที่มีความต้องการข้อมูลข่าวสารในงานด้านสิทธิสตรีของประเทศไทยและตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องทางวิชาการ และยังรวมข้อมูลด้านการศึกษาและงานวิจัยทางวิชาการอันเกี่ยวข้องกับสิทธิสตรีไว้อย่างครบถ้วนในทุกด้านด้วย

www.ไข้หวัดหมู.com

www.ไข้หวัดหมู.com เป็นเว็บไซต์ที่รวบรวมข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ **โรคไข้หวัดหมู** หรือ**ไข้หวัดเม็กซิโก** หรือมีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า **“โรคไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ใหม่ ๒๐๐๙”** นั้น เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้ศึกษาข้อมูลข่าวสาร วิธีป้องกันโรค และขั้นตอนการปฏิบัติตัวได้อย่างถูกต้อง ข่าวการระบาดของโรคนี้อาจทำให้ประชาชนคนไทยเกิดความวิตก กลัวติดเชื้อ และไม่กล้ากินเนื้อหมู ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วโรคระบาดดังกล่าวไม่ใช่โรคที่ติดจากการรับประทานเนื้อหมู แต่เป็นไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ที่มีสารพันธุกรรมของหมูและคนผสมกัน เป็นการกลายพันธุ์ของเชื้อในตัวคน โดยติดต่อจากคนสู่คนไม่ใช่จากหมูมาสู่คน ซึ่งทางองค์การอนามัยโลกให้คำแนะนำว่าควรมีการเฝ้าระวังผู้ป่วยไข้หวัดใหญ่และปอดบวมอย่างใกล้ชิด เว็บไซต์นี้จะเป็นช่องทางในการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโรคไข้หวัดหมูทางอินเทอร์เน็ตที่ครอบคลุมความเคลื่อนไหวทั้งในประเทศไทยและทั่วโลก ผู้ที่สนใจสามารถติดตามข่าวการแพร่ระบาดของโรคไข้หวัดหมูได้อย่างครบถ้วนในทุก ๆ ด้าน อาทิ รู้จักกับไข้หวัดหมู การเตรียมพร้อมรับมือ วิธีป้องกันโรคไข้หวัดหมู การแพร่เชื้อและอาการ ยารักษาโรคไข้หวัดหมู และด่านป้องกันโรคสู่ประเทศ เป็นต้น

www.thaiwomen.or.th
www.ไข้หวัดหมู.com
LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

www.wlat.org

สมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชินูปถัมภ์ (สสก) หรือ Women Lawyers' Association of Thailand Under The Royal Patronage of Her Majesty The Queen (WLAT) เป็นองค์กรเอกชนที่มุ่งเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน ให้คำปรึกษา ประนีประนอมข้อพิพาท และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้มีปัญหาด้านกฎหมาย ส่งเสริมการศึกษาและการประกอบวิชาชีพทางกฎหมายของสตรี ศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายเพื่อหาทางแก้ไขกฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมยิ่งขึ้น การให้ความร่วมมือ เสริมสร้างความสัมพันธ์ และแลกเปลี่ยนความรู้กับสมาคมและองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ เว็บไซต์นี้จึงเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการเผยแพร่การทำงานด้านกฎหมายของสตรีไทย

www.factreport.go.th

สืบเนื่องจากเหตุการณ์ความไม่สงบจากการชุมนุมทางการเมืองที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และต่างจังหวัด จนเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บ รวมถึงทรัพย์สินได้รับความเสียหายในช่วงเทศกาลสงกรานต์หรือเดือนเมษายน ๒๕๕๒ ที่ผ่านมา ในการนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้องครบถ้วน คณะรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรี จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการรวบรวมและประมวลเหตุการณ์ความไม่สงบจากการชุมนุมทางการเมือง เมื่อวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๕๒ และเหตุการณ์ที่เกี่ยวเนื่อง (คบช.) ขึ้น โดยคณะกรรมการฯ ดังกล่าว เห็นสมควรจัดเว็บไซต์ www.factreport.go.th ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องครบถ้วนและเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลที่อยู่ใกล้ชิดเหตุการณ์ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับนำไปประกอบการพิจารณาดำเนินการอันเป็นแนวทางให้ความช่วยเหลือและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายต่อไป

www.wlat.org
www.factreport.go.th
LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

รูปแบบของการชุมนุม

ระหว่าง

การชุมนุม "ในพื้นที่ปิด" กับ การชุมนุม "ในพื้นที่เปิด"

มาตรการทางกฎหมายที่จะใช้บังคับกับผู้ชุมนุม ?

ออกแบบและพิมพ์ที่
สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ
ต ๒๒๔๙ ๐๕๓๐, ต ๒๒๔๙ ๐๕๖๓, ต ๒๒๔๙ ๐๕๖๓, [illegible]

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand