



THE SECRETARIAT OF THE HOUSE OF REPRESENTATIVES

# รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

ปีที่ ๕๓ ฉบับที่ ๑๐ เดือน ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

เรื่องเด่นในฉบับ :

แนวทางการใช้สิทธิของประชาชนกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

Standing Committees in Thailand's House of Representatives



LIRT

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร National Repository of Thailand



# รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

## วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และ  
เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่นๆ  
ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณธิการหนังสือรัฐสภาสาร  
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
๓๔ อาคารนาครนาคทหารไทย (ชั้น ๕ ค) ถนนพญาไท  
แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐ โทร. ๐ ๒๓๕๔ ๕๐๑๘ - ๒๒

## สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
๓๔ อาคารนาครนาคทหารไทย (ชั้น ๕ C) ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี  
กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐ โทร. ๐ ๒๓๕๔ ๕๐๑๘ - ๒๒

## บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนาม “ผู้จัดการรัฐสภาสาร” ไปยังกลุ่มงานผลิตเอกสาร  
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
โดยส่งตัวแลกเงินหรือธนาคัตติ ส่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕  
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ  
อัตราค่าบำรุง ปีละ ๑๘๐ บาท

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้  
เป็นของผู้เขียนแต่ละท่านไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการแต่อย่างใด





# รัฐสภาสาร



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



## รัฐสภาสาร

### ที่ปรึกษา

นายพิฑูร พุ่มหิรัญ  
นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

### บรรณาธิการ

นางวนิดา มาสะวิสุทธี

### ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวนศิริ

### เหรียญก

นางสาวสุพัตรา กบิลคาม

### กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์  
นางสาวอรทัย แสนบุตร  
นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์  
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล  
นางสาวอาริษา เสาวรส

### ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน  
นายนิรุตต์สน์ องค์กรกิจชัย  
นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

### ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว  
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์  
นางสาวลักษณ สวนเศรษฐ์  
นางสาวภัทรภรณ์ ใหม่ดี

### พิมพ์ที่

สำนักงานพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

### ผู้พิมพ์และผู้โฆษณา

นายศุภพงศ์ ขจรศิลป์



LI RT

Legislative Institutional Repository of Thailand



## ปทบรรณาธิการ

นับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อพุทธศักราช ๒๔๗๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็ได้วางหลักประกันเรื่องสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับอันเป็นการเริ่มต้นหรือจุดประกายความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพมาโดยตลอดจนกระทั่งประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยก็ได้รับการรับรองไว้อย่างชัดเจนในหมวดที่ ๓ แห่งรัฐธรรมนูญนี้ นอกจากนี้เรื่องสิทธิและเสรีภาพแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้กำหนดให้องค์กรที่อยู่นอกเหนือโครงสร้างการควบคุมดูแลทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ องค์กรดังกล่าวเราเรียกกันว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระแต่ละองค์กรมีที่มาและมีอำนาจหน้าที่อย่างไรผู้อ่านสามารถติดตามอ่านได้ในหนังสือรัฐสภาสารเล่มนี้ สำหรับเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ในรัฐสภาสารเล่มนี้มีบทความที่น่าสนใจเกี่ยวกับแนวทางการใช้สิทธิของประชาชนกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งจะเป็แนวทางและเป็นความรู้ แก่ผู้อ่านที่สนใจเรื่องการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้เป็นอย่างดี

สำหรับบทความเรื่อง Standing Committees in Thailand's House of Representatives หรือ คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย ที่ลงพิมพ์ในรัฐสภาสารฉบับนี้ เกิดขึ้นสืบเนื่องจากการที่ คณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ได้เดินทางไปศึกษาต้นแบบเกี่ยวกับห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ และสถาบันพัฒนาองค์ความรู้ต่าง ๆ ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา ระหว่างวันที่ ๑๔ - ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๘ ในการเดินทางคณะกรรมาธิการได้พบกับ Mr. Aaron Stern candidate for a Ph.D. in political science แห่ง University of Michigan เป็นผู้ให้การรับรองและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ความคิดเห็นอย่างหลากหลายระหว่างกัน

จากประสบการณ์การศึกษาวิจัยและการเขียนบทความเกี่ยวกับการเมืองการปกครองของประเทศไทย คณะกรรมาธิการจึงได้ชักชวน Mr. Stern ให้ส่งบทความมาเผยแพร่ที่รัฐสภา บทความเรื่อง Standing Committees in Thailand's House of Representatives จึงเป็นบทความชิ้นแรกที่ได้รับมอบมาจากคณะกรรมาธิการเพื่อนำลงตีพิมพ์เผยแพร่ในรัฐสภาสารฉบับเดือนตุลาคมนี้ ซึ่งนอกจากจะเป็นการเผยแพร่ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาในมุมมองของชาวต่างชาติด้วยบทความภาษาอังกฤษแล้ว ยังเป็นการยกระดับบทความที่ลงตีพิมพ์ในรัฐสภาสารให้มีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้นอีกด้วย



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand



# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๕๓ ฉบับที่ ๑๐ เดือน ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘



## สารบัญ

- แนวทางการใช้สิทธิของประชาชน  
กับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ  
เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตาม  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๕๐ ๑  
✍️ *ปราณพงษ์ ดิลกภัทร*
- องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ๗๕  
✍️ *ณัฐพร วรปัญญาตระกูล*
- ธรรมเนียมบาลกับหลักสิทธิเสรีภาพใน  
รัฐธรรมนูญ ๑๐๕  
✍️ *อริรัชช์ แก้วเกาะสะบ้า*
- Standing Committees in Thailand's  
House of Representatives ๑๑๓  
✍️ *Aaron Stern*





แนวทางการใช้สิทธิของประชาชนกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ  
เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๕๐\*

ปราวพงษ์ ตีลภัทร\*\*

## ความเบื้องต้น

นับแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเมื่อพุทธศักราช ๒๔๗๕ นับแต่นั้นเป็นต้นมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางหลักประกันเรื่องสิทธิและเสรีภาพขึ้นพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ แม้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาจะวางหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขึ้นพื้นฐานไว้ไม่มากนัก ตลอดจนมีข้อจำกัดบางประการในการบังคับใช้ตามบทบัญญัติดังกล่าว แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาก็ได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามในแนวความคิดเกี่ยวกับการวางหลักประกันเรื่องสิทธิและเสรีภาพเสมอมา

\* ข้อคิดเห็นในบทความนี้เป็นของผู้เขียน สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีจำกัดผู้พิมพ์และเห็นพ้องด้วย

\*\* เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ, น.บ. (เกียรตินิยม), น.บ.ท., พ.บ.ม. (ร.ป.ม.) (เกียรตินิยม)





รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติรับรองเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวดที่ ๓ มาตรา ๒๖ ว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และมาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง” จึงเป็นการแสดงโดยชัดแจ้งถึงการรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่องค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องคำนึงถึงและต้องไม่กระทำการใดอันเป็นการทำให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้ยืนยันสิทธิดังกล่าวไว้ในหมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๔ ความว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” อันเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่บุคคลคงมีความหมายเพียงว่าองค์กรต่าง ๆ ของรัฐซึ่งรัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นจะเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นไม่ได้เท่านั้น ไม่มีความหมายไปถึงขนาดว่าองค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไม่ได้เลย ถ้าหากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยมีเจตนารมณ์เพื่อประโยชน์ในอันที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมอันเป็นประโยชน์สาธารณะขององค์กรของรัฐนั้นก็ย่อมจะมีอำนาจที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลบางประการได้เพื่อประโยชน์ในการอยู่ร่วมกันของสังคมนั่นเอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงควรที่จะได้มีการศึกษาถึงสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ ว่า มีความหมายอย่างไร มีสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยอะไรบ้างที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรองรับไว้ รวมทั้งแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องและหากมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพบุคคลนั้นควรจะดำเนินการทางศาลอย่างไร ศาลที่จะเกี่ยวข้องนั้นมีอำนาจหน้าที่เพียงใด และในที่สุดจะได้กล่าวถึงศาลรัฐธรรมนูญที่มีความสัมพันธ์กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยอย่างไร โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อให้บทความนี้เป็นสื่อให้ผู้อ่านเข้าใจในเรื่องการใช้สิทธิของประชาชนเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ในกรณีที่คุณคนนั้นเห็นว่ารัฐหรือหน่วยงานของรัฐกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่กระทบหรืออาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนเป็นสำคัญ



## ส่วนที่ ๑ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญ

### ๑.๑ แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

ความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพมีมานานแล้วตั้งแต่ในยุคกรีก โดยอริสโตเติล กล่าวไว้ว่า “มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผลย่อมมีเสรีภาพในการเลือกและด้วยเหตุผลที่ถูกต้องย่อมช่วยให้เขาเข้าถึงกฎธรรมชาติได้ และ ณ จุดนี้เอง คือ เสรีภาพที่ยิ่งใหญ่ของมนุษย์”<sup>๒</sup> แต่ได้รับการพัฒนาอย่างกว้างขวางและแพร่หลายมากขึ้นในศตวรรษที่ ๑๘ โดยนักปราชญ์คนสำคัญ คือ จอห์น ล็อก (John Locke)<sup>๓</sup> ซึ่งได้เริ่มต้นจากความคิดเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ โดยเชื่อว่ามีภาวะตามธรรมชาติที่มนุษย์ต่างคนต่างอยู่ โดยแต่ละคนมีเสรีภาพโดยสมบูรณ์ไม่จำกัด และในภาวะเช่นนี้มนุษย์ไม่รู้จักว่าความผิดถูกชั่วดีแตกต่างกับความพอใจและความเจ็บปวดหรือสิ่งที่นำมาซึ่งความพอใจหรือความเจ็บปวด มนุษย์ทุกคนสามารถที่จะกระทำทุกอย่างเพื่อตอบสนองความต้องการของตน ดังนั้น มนุษย์จึงสามารถแสวงหาทรัพย์สินได้โดยไม่มีข้อจำกัด ไม่ว่าจะโดยวิธีการใด อย่างไรก็ตามสภาวะตามธรรมชาติตามความเห็นของจอห์น ล็อก นั้นเห็นว่า สภาวะตามธรรมชาติของมนุษย์นั้นเป็นสภาวะแห่งสันติภาพและความเสมอภาคโดยมนุษย์ทุกคนจะรู้จักกฎหมายตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นสิ่งที่สอนให้มนุษย์รู้จัก

<sup>๑</sup> หลักในทางตำราถือว่าผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญย่อมเป็นบุคคลชาวไทย เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคนสัญชาติไทยรัฐเองไม่ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคนต่างด้าว ถ้ารัฐธรรมนูญต้องการให้สิทธิกับคนต่างด้าวก็ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะเจาะจง ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ย่อมเป็นไปตามสนธิสัญญาและกฎหมายซึ่งไม่ใช่เรื่องของรัฐธรรมนูญ (ดูใน หุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, (พระนคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, ๒๕๑๑), หน้า ๑๓๐) ซึ่งประเด็นนี้ไม่มีผู้เห็นด้วยว่าผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพ คือ บุคคลที่มีสัญชาติไทยไม่ได้หมายถึงคนต่างชาติ (ดูใน อูระ หวังอ้อมกลาง “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญความเป็นจริงและในทางปฏิบัติ” ใน ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ, (กรุงเทพ : บริษัทพี.เพรส จำกัด, ๒๕๔๗) หน้า ๔๗๔) อย่างไรก็ตาม มีผู้เห็นว่าเมื่อตีความตามเจตนารมณ์ในชั้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของสภาร่างรัฐธรรมนูญ บุคคลต่างด้าวก็สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งมีลักษณะอันเป็นสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญได้ (ดูใน นวรัตน์ ประสิทธิ์พรกุล, ปัญหาผู้ทรงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, วิทยาลัยนวัตน์ปริญญามหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย, ภาลวงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๕)

<sup>๒</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๘ (กรุงเทพ, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๔) หน้า ๓๔

<sup>๓</sup> ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, (กรุงเทพ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓) หน้า ๑๙๖-๑๙๘.



เคารพความเสมอภาคและความเป็นอิสระต่อกัน รู้ว่าแต่ละคนไม่ควรจะล่วงละเมิดชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สินของกันและกัน โดยจอห์น ล็อค เห็นว่า สภาวะตามธรรมชาติเช่นนี้มีข้อเสียที่สำคัญคือ การใช้สิทธิในร่างกาย เสรีภาพและทรัพย์สินที่แต่ละคนมีตามธรรมชาตินั้นขาดความแน่นอนชัดเจน และมักจะล่วงล้ำขอบเขตและกระทบกระทั่งสิทธิของผู้อื่นได้อยู่เสมอ ดังนั้น เพื่อยุติความขัดแย้งและความไม่สงบเรียบร้อยต่าง ๆ มนุษย์จึงเข้าทำสัญญากันอยู่ร่วมกันเป็นสังคมและจัดตั้งรัฐบาลขึ้นทำหน้าที่ปกครองรักษาความยุติธรรมและความสงบเรียบร้อยในรูปของสัญญาประชาคม (Social Contract) ซึ่งเป็นการโอนอำนาจบังคับการตามกฎหมายธรรมชาติให้แก่รัฐที่ได้ตั้งขึ้นตามสัญญานี้เท่านั้น ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่รักษาความสงบและอำนวยความยุติธรรมและมีอำนาจจำกัด

แนวความคิดของจอห์น ล็อค ดังกล่าวก่อให้เกิดพัฒนาการทางความคิดที่สำคัญ ได้แก่ ความคิดที่เห็นว่ารัฐมีอำนาจจำกัด เพราะมีความมุ่งหมายสำคัญเพื่อรักษาไว้ซึ่งความดีร่วมกัน อันได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สินของราษฎร รัฐจึงใช้อำนาจสงฆ์เข้าไปทำลายสิทธิเหล่านั้นของราษฎรไม่ได้ โดยสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่มีอยู่ควบคู่กับความเป็นมนุษย์ ด้วยเหตุดังกล่าวสิทธิตามธรรมชาติคือ สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน จึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และเป็นรากฐานของการจัดทำรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ต่อมา<sup>๕</sup>

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า สิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ตามธรรมชาติและดำรงอยู่กับมนุษย์ โดยมนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพมาตั้งแต่ดั้งเดิมก่อนที่จะมีรัฐเกิดขึ้น และสิทธิและเสรีภาพที่มีอยู่ตามธรรมชาติดังกล่าวเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องคำนึงถึงและยอมได้รับความคุ้มครองจากรัฐเสมอ

เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพนั้นมาจากประชาชนตามแนวคิดเรื่องเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน ดังนั้น การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ก็ต้องมาจากประชาชนด้วยเช่นกัน การแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนที่สมบูรณ์ตามอุดมคตินั้น จะต้องไม่มีองค์กรใดมาคั่นกลางระหว่างการแสดงเจตนารมณ์โดยประชาชนโดยตรง กับเจตนารมณ์ที่แสดงออก ซึ่งหมายถึงประชาธิปไตยโดยตรงโดยประชาชน แต่เป็นเรื่องที่ต้องยอมรับว่า ในรัฐยุคใหม่นั้นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชนโดยไม่ผ่านผู้แทนนั้น เป็นเรื่องยากและเป็นไปไม่ได้ จึงต้องมี "กรรมกร" หรือ "ตัวแทน

<sup>๕</sup> แนวความคิดดังกล่าวได้รับการพัฒนาต่อมาจนนำไปสู่การประกาศสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในสหรัฐอเมริกา และในฝรั่งเศส ดูรายละเอียดใน ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๓) หน้า ๓๖-๔๐.



ผู้ใช้อำนาจ” แทนปวงชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้น ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน ก็เป็นแบบตัวแทน ซึ่งประชาชนได้เลือกเข้าไปใช้อำนาจรัฐแทนทั้งสิ้น ซึ่งจะเป็นการเลือกได้แค่ไหนเพียงไรหรือระดับใดนั้น ขึ้นกับรูปแบบการปกครองของแต่ละรัฐ ซึ่งการใช้อำนาจรัฐของประชาชนผ่านระบบตัวแทนในรูปแบบขององค์กรผู้ใช้อำนาจ เช่น องค์กรนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา ใช้อำนาจการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับตามที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ องค์กรบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ใช้อำนาจบริหารและปกครองระบบราชการ ตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญ และกฎหมายให้อำนาจไว้ องค์กรตุลาการหรือศาล ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเมื่อเกิดข้อพิพาทหรือปัญหา ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย<sup>๕</sup> ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงต้องเป็นไปโดยผลของ “กฎหมาย” ที่ตราขึ้นโดยองค์กรซึ่งเป็น “ตัวแทน” ของประชาชนด้วยคือ “รัฐสภา”

## ๑.๒ แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของไทยในอดีต

ดังได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ ๑.๑ ว่า สิทธิในชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สินเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และเป็นรากฐานของการจัดทำรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ ฉะนั้น การพิจารณาถึงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของไทย จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งในการพิจารณาถึงการยอมรับของรัฐเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

รูปแบบแนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพได้ปรากฏขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นครั้งแรก<sup>๖</sup> ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยในมาตรา ๑ ได้วางหลักการสำคัญว่า อำนาจอสูงสุดของประเทศเป็นของประชาชน และในมาตรา ๒ ก็ได้กำหนดให้มืองค์การที่ใช้อำนาจแทนประชาชน อย่างไรก็ตามการรับรองถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการรับรองอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ ของราชอาณาจักรไทย โดยได้รับการความเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายเสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคมและอาชีพ ไว้ในบทบัญญัติ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ ซึ่งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ

<sup>๕</sup> รศ.ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ และกล้า สมุทวณิช, รายงานการวิจัย เรื่อง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖, หน้า ๖.

<sup>๖</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญนาครี, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๕๓) หน้า ๑๐๐-๑๐๒.





ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความพยายามหรือจุดเริ่มต้นของแนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพที่เป็นรัฐธรรมนูญมากขึ้นในราชอาณาจักรไทย

ในปีพุทธศักราช ๒๔๘๙ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ซึ่งในมาตรา ๑๔ ได้วางหลักประกันสิทธิและเสรีภาพโดยได้รับรองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการรวมกลุ่มหรือจัดตั้งพรรคการเมืองไว้

วันที่ ๙ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๙๐ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยกำหนดบทบัญญัติแยกต่างหากออกมาเป็นหมวด เรียกว่า หมวดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตั้งแต่มาตรา ๒๑ ถึงมาตรา ๒๕ จากนั้น วันที่ ๒๓ มีนาคม พุทธศักราช ๒๔๙๒ มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ ได้มีการกำหนดรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้โดยมีการแยกสิทธิและเสรีภาพออกเป็นแต่ละมาตรา ซึ่งแตกต่างกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาที่บัญญัติรวมไว้ในมาตราเดียวกัน เช่น สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิเสรีภาพในทางความคิดเห็น สิทธิเสรีภาพทางสังคม และเศรษฐกิจ สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม สิทธิเสรีภาพในทางการเมือง สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างละเอียดและชัดเจน มีการเพิ่มการรับรองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายซึ่งมีผลโดยตรงต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และได้บัญญัติรับรองไว้ด้วยว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพอันเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้ ซึ่งหมายความว่าในการตรากฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยรัฐสภา รัฐสภาจะตรากฎหมายดังกล่าวจนถึงขนาดฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไม่ได้ แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เพิ่มหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น โดยเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกละเมิดจากการใช้อำนาจที่ไม่ชอบจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหลักการดังกล่าวได้รับการยืนยัน รับรองและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ๕) แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๓๘ รวมทั้งยังได้มีการขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กว้างขวางขึ้นโดยการเพิ่มเติมสิทธิเสรีภาพใหม่ ๆ ซึ่งไม่เคยได้รับความคุ้มครองและรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ



ฉบับใดมาก่อน ดังนี้

- ๑) การเพิ่มสิทธิที่จะได้รับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่าตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๔๑)
- ๒) การเพิ่มสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูล หรือข่าวสารจากหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ถึงวิธีการ หลักเกณฑ์ กระบวนการ และการกระทำของข้าราชการหรือเจ้าพนักงานของรัฐในเมื่อผลจากการกระทำนั้นอาจจะกระทบต่อการดำรงชีวิตของตน (มาตรา ๔๔ ทวิ)
- ๓) การรับรองสิทธิของบุคคลในการประกอบอาชีพและการแข่งขันเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งบัญญัติไว้เป็นครั้งแรก เพื่อรองรับระบบการค้าเสรี (มาตรา ๔๘ เบญจ)
- ๔) การขยายสิทธิในการเลือกตั้งด้วยการกำหนดให้ประชาชนผู้มีอายุ ๑๘ ปีบริบูรณ์มีสิทธิในการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก (มาตรา ๔๐๙ (๒)) จากเดิมที่ให้ประชาชนที่มีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไปเท่านั้นที่มีสิทธิเลือกตั้ง

จากการพิจารณาถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่ผ่านมา ดังกล่าวข้างต้น กล่าวได้ว่า แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยได้เริ่มจุดประกายขึ้นนับตั้งแต่ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ และได้มีพัฒนาการเรื่อยมาจวบจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพมาตั้งแต่ พุทธศักราช ๒๔๗๕ จวบจนปัจจุบันเป็นระยะเวลากว่า ๖๐ ปีก็ตาม แต่ก็ยังปรากฏอยู่เสมอถึงความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับความหมายและขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญว่ามีเพียงใด

## ส่วนที่ ๒ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

### ๒.๑ ความหมายของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

#### ความหมายของสิทธิ

สำหรับความหมายของคำว่า “สิทธิ”

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ เห็นว่า “สิทธิ” ตามความหมายทั่วไป หมายถึง อำนาจที่กฎหมาย



รับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย<sup>๓๗</sup>

หยุด แสงอุทัย ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” เอาไว้ ซึ่งเป็นความหมายของคำว่าสิทธิ ในหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งสามารถปรับใช้ได้ทั้งกับกฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชนไว้ว่ามีสองความหมาย ได้แก่ การมองจากอำนาจของผู้ทรงสิทธิ คือ “อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนง” และการมองจากวัตถุประสงค์ของสิทธิ คือ “ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้” อันเป็นแนวความคิดของ Jhering<sup>๓๘</sup>

อุดม รัฐอมฤต และคณะ มีความเห็นเรื่อง “สิทธิ” นี้ว่า หมายถึง “อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินและบุคคลอื่น... หรือเรียกร้องให้บุคคลอื่น หรือหลายคนกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการบางอย่างเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเอง”<sup>๓๙</sup>

บรรเจิด สิงคะเนติ ได้แบ่งแยก “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” ออกจากความหมายของคำว่า “สิทธิตามความหมายทั่วไป” โดยสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้นหมายถึง “อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรอง คุ้มครองปกป้องแก่บุคคลในอันที่จะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกชนดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงขอบเขตสิทธิของตน”<sup>๔๐</sup>

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” ไว้ว่า อำนาจอันชอบธรรม เช่น บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เขามีสิทธิในที่ดินแปลงนี้ ; (กฎ) อำนาจหน้าที่ที่จะกระทำการใด ๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย<sup>๔๑</sup>

<sup>๓๗</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๓๘) หน้า ๒๑.

<sup>๓๘</sup> หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นกับกฎหมายทั่วไป, (กรุงเทพฯ : ประกายพริก, ๒๕๔๕) หน้า ๒๒๕-๒๒๖.

<sup>๓๙</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๘, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๔) หน้า ๘๖.

<sup>๔๐</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๔๓) หน้า ๔๗.

<sup>๔๑</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๒ (กรุงเทพฯ : นานมีบุ๊คส์, ๒๕๓๘) หน้า ๑๑๙๓.





ดังนั้น “สิทธิ” ตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจของบุคคลที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ว่าจะกระทำการใดได้อย่างอิสระ รวมทั้งบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการใดให้แก่ตน และตนก็ย่อมจะต้องมีหน้าที่ที่กระทำต่อบุคคลอื่นภายใต้สิทธิของบุคคลอื่นนั้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้สิทธิของบุคคลแต่ละคนล่วงเกินสิทธิของบุคคลอื่นนั่นเอง

หากนำหลักการและความคิดเกี่ยวกับสิทธิมาประมวลแล้ว ก็จะได้เห็นว่า สิทธิมีลักษณะสำคัญที่ตรงกันอยู่หลายประการ ได้แก่

(๑) สิทธินั้นจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าของสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิ สิทธิจะเป็นการรับรองให้เจ้าของสิทธิมี “อำนาจ” สามารถ “ใช้” สิทธินั้นได้ หรืออาจจะไม่ใช้สิทธินั้นได้ตามเจตจำนงของเจ้าของสิทธิ ในบางกรณีก็อาจจะให้ผู้อื่นใช้สิทธิของตนแทนได้ ซึ่งการให้ผู้อื่นใช้สิทธิแทนนี้มักพบในกฎหมายแพ่ง

(๒) สิทธินั้นเรียกร้องให้ผู้อื่นมีหน้าที่ที่ต้องเคารพสิทธิของตนนั้น กล่าวคือ ถ้าเป็นสิทธิในทางแพ่ง จะสามารถเรียกร้องต่อทรัพย์ (ทรัพย์สินสิทธิ) บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องยอมรับและไม่ละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินอันผู้อื่นมีสิทธิอยู่นั้น หรือเรียกร้องให้บุคคลดำเนินการหรือไม่ดำเนินการใด ๆ (บุคคลสิทธิ) หรือในทางกฎหมายมหาชน สิทธินั้นจะเรียกร้องให้รัฐโดยหน่วยงานของรัฐ กระทำการ หรือไม่กระทำการใด ๆ เพื่อตนได้ ทุกกรณีนั้นแสดงถึง “หน้าที่” ที่ผู้อื่นจะกระทำต่อสิทธินั้น กล่าวคือ ในทุกสิทธิจะมีหน้าที่ต่อผู้อื่นเสมอ

(๓) สิทธิจะเกิดขึ้นก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น เนื่องจากสิทธิเป็นเรื่องของอำนาจและหน้าที่ที่จะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐ ปัจเจกชนทั่วไปจะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายรับรองสิทธิของตน และกำหนดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นเท่านั้น จริงอยู่แม้ในทางแพ่ง บุคคลมีสิทธิจะทำนิติกรรมผูกพันได้โดยเสรี และนิติกรรมนั้นก็อาจเกิดสิทธิทางแพ่งขึ้นก็ได้ แต่การที่บุคคลสามารถทำนิติกรรมกันได้นั้น ก็ต้องชอบด้วยเงื่อนไขที่กฎหมาย ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดไว้ด้วย ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่า สิทธิจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น โดยกฎหมายอาจจะกำหนดสิทธิไว้โดยชัดเจนหรือให้อำนาจแก่ปัจเจกชนไปกำหนดก่อตั้งสิทธิระหว่างกันและกันได้โดยเสรี ตราบใดที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดีของประชาชนส่วนสิทธิต่อรัฐนั้นก็ชัดเจนว่า จะต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติเท่านั้น<sup>๑๒</sup>

<sup>๑๒</sup> รศ.ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ และกล้า สมุทวณิช, อ้างแล้ว, หน้า ๘.





ความหมายของเสรีภาพ

สำหรับความหมายของคำว่า “เสรีภาพ”

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ เห็นว่า “เสรีภาพ” หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการได้อย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน<sup>๑๓</sup>

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ให้ความหมายของคำว่า “เสรีภาพ” ไว้ว่า น. ความสามารถที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามที่ตนปรารถนาโดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง เช่น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการนับถือศาสนา ความมีสิทธิที่จะทำอะไรก็ได้โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น<sup>๑๔</sup>

ดังนั้น “เสรีภาพ” ตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสามารถของบุคคลในสภาพการณ์นั้น ๆ ที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามที่ตนปรารถนาโดยไม่มีอุปสรรคมาขัดขวาง ทั้งนี้ การใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นจะต้องไม่เป็นการละเมิดต่อเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย

หากจะกล่าวในภาพรวม ๆ จะเห็นได้ว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” เป็นคำที่ไม่อาจแบ่งแยกออกจากกันได้ หรือควรที่จะต้องใช้ร่วมกันเป็น “สิทธิเสรีภาพ” เพราะทั้งสิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งที่บุคคลสามารถกระทำการใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนประสงค์โดยมีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้ แต่สิ่งที่บุคคลนั้นกระทำจะต้องไม่เป็นการละเมิดต่อกฎหมายและต้องไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย ทั้งนี้ เพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความเป็นอยู่ที่เป็นระเบียบของชุมชนที่บุคคลนั้นอาศัยอยู่เป็นสำคัญ<sup>๑๕</sup>

**๒.๒ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย**

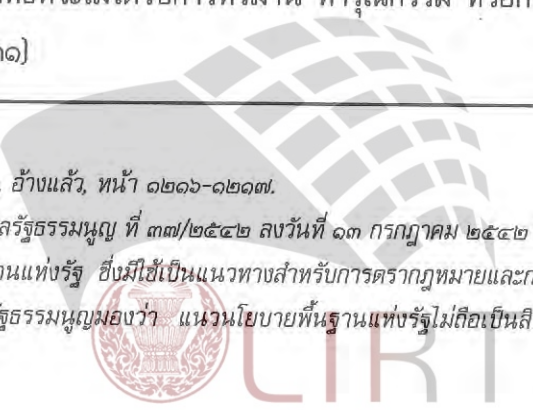
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวด ๓ สรุปลงสำคัญ ดังนี้

๑) สิทธิและเสรีภาพในร่างกายและสิทธิที่จะไม่ได้รับการทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีโหดร้ายและไร้มนุษยธรรม (มาตรา ๓๑)

<sup>๑๓</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว, หน้า ๒๒.

<sup>๑๔</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๒, อ้างแล้ว, หน้า ๑๒๑๖-๑๒๑๗.

<sup>๑๕</sup> ในเรื่องสิทธิเสรีภาพนี้ ได้มีแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓๗/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ว่า “รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ อยู่ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีใช้เป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งเท่ากับศาลรัฐธรรมนูญมองว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ถือเป็นสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง





กล่าวคือ บุคคลทุกคนจะต้องมีสิทธิและเสรีภาพในการกระทำของตน มีสิทธิในการกำหนดการสิ่งใดต่อร่างกายของตน หากสิ่งนั้นหรือการกระทำนั้นไม่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น ทั้งนี้ รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลมิให้บุคคลได้รับการทรมาน การทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการที่ร้ายและไร้ซึ่งมนุษยธรรม

๒) สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับใช้กฎหมายอาญาย้อนหลัง (มาตรา ๓๒)

สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่รับรองสิทธิของบุคคลว่าบุคคลใดก็ตาม การกระทำใด ๆ ของบุคคลนั้นจะไม่มีผลผิด เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้ในขณะกระทำการกระทำนั้นเป็นความผิดและการกระทำของบุคคลนั้นแม้เป็นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย หากกฎหมายมิได้กำหนดโทษไว้ บุคคลนั้นก็ไม่ต้องรับโทษ ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายอาญาแก่บุคคล

๓) สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนในคดีอาญาว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ (มาตรา ๓๓)

เป็นบทสันนิษฐานเบื้องต้นของกฎหมายว่าบุคคลนั้นย่อมถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์เสมอ จนกว่ารัฐจะพิสูจน์ได้โดยชัดแจ้งว่าบุคคลนั้นได้กระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้น และกฎหมายนั้นบัญญัติว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด

๔) สิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียงและความเป็นอยู่ส่วนตัว (มาตรา ๓๔)

กล่าวได้ว่า สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวเป็นสิทธิของบุคคลที่บุคคลอื่นจะมาล่วงละเมิดมิได้ กล่าวคือ ทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะจัดการกับครอบครัวของตนเองอย่างเสรี มีสิทธิที่จะรักษาไว้ซึ่งเกียรติยศ และชื่อเสียงของตน และวงศ์ตระกูล และปกป้องมิให้บุคคลอื่นมากระทำการใดต่อเกียรติและชื่อเสียงของตน ประกอบกับความเป็นอยู่ของบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะมีความเป็นอยู่ตามวิถีชีวิตแห่งตนตามที่บุคคลนั้น ๆ บรรดาซึ่งรัฐต้องรับรองถึงสิทธิและความมีอยู่ของเสรีภาพของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ การกระทำใด ๆ ของบุคคลนั้นเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของตนนั้นต้องไม่ก่อให้เกิดการละเมิดต่อสิทธิของบุคคลอื่นด้วย

๕) เสรีภาพของบุคคลในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติตามความเชื่อของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (มาตรา ๓๕)

มนุษย์ทุกคนย่อมมีความเชื่อความศรัทธาในลัทธิศาสนาตามความเชื่อหรือความเคารพนับถือของตน รัฐจะต้องไม่กระทำการใดอันเป็นการขัดขวางความเชื่อหรือการยอมรับนับถือศาสนา

นั้น ๆ หากการกระทำของศาสนาหรือการกระทำของบุคคลนั้น ๆ ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของสังคมหรือความเป็นอยู่หรือการดำรงชีวิตของมนุษย์ด้วยกัน หรือมิใช่เป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายของรัฐ นอกจากนี้สำหรับมาตรา ๓๘ ยังหมายความว่า บุคคลจะนับถือศาสนาใดก็ตามโดยศาสนาหรือลัทธินิยมในทางศาสนาใดก็ได้ หรือจะไม่นับถือศาสนาใด ๆ เลยก็ได้ รัฐจะบังคับให้ราษฎรต้องนับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งโดยเฉพาะหรือห้ามมิให้ราษฎรนับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งโดยเฉพาะหรืออุปถัมภ์ศาสนาใดศาสนาหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ละเลยไม่ให้การช่วยเหลือศาสนาอื่น ๆ เลยไม่ได้<sup>๑๖</sup>

สำหรับในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการนับถือศาสนาและการประกอบศาสนกิจ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๔๒ เรื่อง ศาลแขวงนครสวรรค์ส่งความเห็นของกลุ่มความซึ่งโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในคดีนี้ มีผู้โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) บัญญัติให้กรรมการสุขาภิบาลตามความในมาตรา ๗ (๔) พ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๒๑ (๘) บัญญัติลักษณะของบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง คือ บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๘ (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๘ (๓) คือ เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยในคดีนี้ ผู้โต้แย้งนั้นบวชเป็นพระภิกษุเพื่อแก้บน และมีผู้มาร้องต่อศาลว่า การดำรงตำแหน่งของผู้คัดค้านนั้นมีขอบข่ายกฎหมายดังกล่าว

ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า บทบัญญัติในลักษณะนี้มีบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น เช่น รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๑๔ (๕) บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลง เมื่อมีกรณีตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๐๙ (๓) คือ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง โดยเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา ๑๐๖ (๒) คือ เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช ทั้งรัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติในเรื่องการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้เป็นลักษณะเดียวกัน โดยบัญญัติอยู่ในมาตรา ๑๓๓ (๕)

<sup>๑๖</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว, หน้า ๖๔.



ประกอบมาตรา ๑๒๖ (๔) มาตรา ๑๐๙ (๓) และมาตรา ๑๐๖ (๒) ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นต้น ดังนั้น ลักษณะต้องห้ามซึ่งเป็นเหตุให้กรรมการสุขาภิบาลต้องพ้นจากตำแหน่ง เพราะเป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชนั้นก็เป็นอย่างเดียวกันกับลักษณะต้องห้ามที่เป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพที่บัญญัติไว้ในตัวบทของรัฐธรรมนูญเอง สำหรับประเด็นในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ นั้น เห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๙ เป็นการวางหลักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เป็นเพียงข้อยกเว้น จึงเป็นการวางขอบเขตการใช้อำนาจรัฐยิ่งกว่าการให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล หากรัฐประสงค์จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล มาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติให้ต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑) ได้บัญญัติยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติของมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยที่พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๙๕ มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีข้อความเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือไม่ก็ตาม แต่โดยนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑) จึงไม่สามารถนำบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาเป็นข้ออ้างว่าพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๙๕ มาตรา ๑๐ (๔) เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๙๕ มาตรา ๑๐ (๔) จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙

ส่วนรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๔ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรสมควรได้เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือ แตกต่างจากบุคคลอื่น”



LIRT





บทบัญญัติมาตรานี้รับรองเสรีภาพของบุคคลในการนับถือศาสนา การปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตนเมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง เป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยทุกคนโดยทัดเทียมกัน การที่มาตรา ๑๐ (๔) ของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ ระบุให้ผู้เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช ต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาล ก็มีได้เป็นเหตุให้บุคคลนั้นขาดเสรีภาพในการนับถือศาสนา หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตนไม่ได้แต่อย่างใด เพราะเสรีภาพดังกล่าวยังคงมีอยู่แต่เมื่อบุคคลนั้นดำรงตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาล ก็ย่อมอยู่ในข้อจำกัดตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับสมรรถภาพ เพราะผู้ที่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสุขาภิบาลได้ เช่นเดียวกับข้อจำกัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๔ (๕) และมาตรา ๑๓๓ (๕) และข้อจำกัดของผู้ที่เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ ดังนั้นพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๑๐ (๔) จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาว่า ในกรณีของกฎหมายดังกล่าวมิได้จำกัดสิทธิในการนับถือศาสนาหรือประกอบศาสนกิจ แต่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดจำกัดความสามารถของบุคคลในการดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เนื่องจากภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว คือกรรมการสุขาภิบาลได้

๖) สิทธิเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัว ที่จะได้รับความคุ้มครองโดยรัฐจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม (มาตรา ๕๓ วรรคแรก)

โดยเหตุที่เด็ก เยาวชน เป็นบุคคลที่อาจจะได้รับผลกระทบมากที่สุดและเป็นบุคคลที่จะต้องเติบโตเป็นอนาคตของประเทศสืบไป ดังนั้น จึงควรที่จะได้รับการปกป้องและคุ้มครองมิให้ได้รับความรุนแรงจากสังคมและต้องได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากรัฐในด้านต่าง ๆ ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดเรื่องสิทธิของเด็กและเยาวชนไว้ดังกล่าว<sup>๑๗</sup>

<sup>๑๗</sup> ปัจจุบัน ได้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ออกมาใช้บังคับ โดยให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๐ ตอนที่ ๙๕ ก ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๖) โดยยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๓๒ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และให้ใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้แทน



๓) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา หรือการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น และเสรีภาพของสื่อมวลชน โดยอาจแบ่งออกได้เป็น

๓.๑ การกำหนดห้ามมิให้มีการสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ เพื่อลิดรอนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา หรือการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น (มาตรา ๓๔ วรรคสาม)

๓.๒ การกำหนดให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และวิทยุคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะภายใต้การจัดสรรและกำกับดูแลขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (มาตรา ๔๐)

๓.๓ การรับรองสิทธิเสรีภาพในการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นโดยอิสระของพนักงาน หรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการสื่อสารมวลชน รวมถึงข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ในการที่จะไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการของตนโดยการเสนอข่าวและการแสดงความคิดเห็นนั้นจะต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบอาชีพ

เนื่องจากบุคคลทุกคนย่อมสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ซึ่งการแสดงความคิดเห็นของบุคคลย่อมแสดงออกได้ด้วยการพูด การพิมพ์ การเขียน การโฆษณา ซึ่งอาจทำได้โดยการเผยแพร่ข่าวสารทางสื่อสิ่งพิมพ์ และสื่อต่าง ๆ ทั้งในเวทีสาธารณะหรือสถานที่อื่นใด ดังนั้น บุคคลจึงควรที่จะได้รับการรับรองให้มีสิทธิดังกล่าวเพื่อรัฐหรือเจ้าหน้าที่จะได้ไม่ใช้อำนาจเข้ากระทำต่อบุคคลนั้น เช่น การจับกุมคุมขัง หากการแสดงความคิดเห็นนั้น ไม่เป็นการละเมิดต่อบุคคลอื่นใด หรือเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๔) เสรีภาพในทางวิชาการและสิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ได้แก่

๔.๑ การรับรองเสรีภาพในทางวิชาการ (มาตรา ๔๒)

๔.๒ สิทธิของบุคคลโดยเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า ๑๒ ปี

(มาตรา ๔๓)

เนื่องจากการพัฒนาบุคคลในปัจจุบันเริ่มต้นที่การพัฒนาทางด้านการศึกษา และความรู้ความคิดของบุคคล ซึ่งสามารถพัฒนาได้ด้วยการศึกษาของบุคคลในชาติ ดังนั้น งานทางด้านวิชาการและการศึกษาจึงควรได้รับการสนับสนุนและจะต้องไม่มีข้อจำกัด ไม่ว่าข้อจำกัดนั้นจะเกิดขึ้น



จากฐานะของบุคคล สภาพสิ่งแวดล้อม ความห่างไกลความเจริญ เป็นต้น ดังนั้น รัฐจะต้องให้ความสำคัญกับการศึกษาและด้านวิชาการ เหตุดังกล่าวทุกคนในรัฐจึงมีสิทธิที่จะได้รับการรับรองถึงสิทธิและเสรีภาพในทางวิชาการและการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด

๔) สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา ๘๖)

คำว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ต่างจาก “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการปกครองของรัฐที่ครอบคลุมชุมชน ส่วนชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นมีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมที่เกิดจากการรวมกลุ่มกันของบุคคลหลาย ๆ คน โดยต้องเป็นชุมชนดั้งเดิมก่อนที่รัฐจะออกกฎหมายประกาศใช้ การที่รัฐออกกฎหมายไม่กล่าวถึงชุมชนท้องถิ่นที่รวมกันใหม่ก็เพราะไม่แน่ใจว่าชุมชนท้องถิ่นที่เกิดจากการรวมตัวกันใหม่ จะเกิดขึ้นจากการจงใจที่จะเข้าไปใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ในการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือไม่<sup>๑๘</sup>

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๘/๒๕๕๕ ได้มีประเด็นต่อผู้เรื่องสิทธิของประชาชนในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้คือ

การที่ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๘๘/๗ ระบุให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ได้ดิน จะต้องได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้น หมายความว่าถึงพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ได้กำหนดให้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ กล่าวคือ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการผู้ชำนาญการ ซึ่งแล้วแต่ว่าเป็นโครงการประเภทใดแล้วแต่กรณี แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับการประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง ได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชน

<sup>๑๘</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญนำรู้, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๕๒) หน้า ๑๖-๑๐๒.





ด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว...” ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ตามมาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่มีองค์ประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๖ วรรคสอง นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติแร่ มาตรา ๘๘/๗ ระบุว่ากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียจะเริ่มต้นขึ้นภายหลังจากการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ได้ดินเสร็จสิ้นแล้ว แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ บัญญัติให้บุคคลโดยทั่วไปและบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน จึงเห็นได้ว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ได้ดิน ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติแร่ มาตรา ๘๘/๗ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖

ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวว่า

การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนนั้น ร่างพระราชบัญญัติแร่ ในส่วนที่เพิ่มความเป็นหมวด ๔/๑ ส่วนที่ ๓ มาตรา ๘๘/๘ ถึงมาตรา ๘๘/๑๑ ได้บัญญัติถึงสิทธิมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียไว้แล้ว และถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๖ จะได้รับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนไว้ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราก็บัญญัติให้สิทธิดังกล่าวเหล่านั้นจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหมายความว่า ชุมชนมิได้มีสิทธิที่จะจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นได้อย่างอิสระโดยไม่มีขอบเขต ชุมชนท้องถิ่นเองก็ต้องร่วมกับองค์กรท้องถิ่นหรือรัฐในการจัดการทรัพยากรร่วมกันการที่ร่างมาตรา ๘๘/๗ บัญญัติให้มีการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ได้ดิน การให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อนำไปสู่การที่รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขในประทานบัตร แม้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจะเกิดในขั้นตอนใด ก็เป็นการให้ชุมชนจัดการทรัพยากรร่วมกับรัฐในการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืนแล้ว ร่างพระราชบัญญัติแร่



มาตรา ๘๘/๓ จึงมิได้เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และ มาตรา ๕๖ แต่อย่างใด

ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมองว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นโดยการให้ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อนำไปสู่การที่รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไข ประทานบัตรนั้น แม้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นคือการมีส่วนร่วมนั้นจะเกิดขึ้นตอนใดก็ตาม ก็ถือได้ว่าการจัดให้มีการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นแล้ว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๔๗ เกี่ยวกับสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพและการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่น กรณี ที่ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยบทบัญญัติ ของกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณี พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ มาตรา ๒๔ และ มาตรา ๒๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๐ หรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ศาล รัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า มาตรา ๒๔ ในส่วนที่ห้ามมิให้ทำหรือขายเชื้อสุราเฉพาะในความหมาย หมายถึงแป้งข้าวหมัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง บทบัญญัติมาตรา ๒๖ แห่งพระราช บัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ ในส่วนของการบังคับใช้ใบอนุญาตตามมาตรา ๒๔ เฉพาะการข อนุญาตให้ทำหรือขายเชื้อสุราที่เป็นแป้งข้าวหมักก็ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ อันเป็น บทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโด เสรีภาพอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ

๑๐) สิทธิของบุคคลย่อมเสมอกันในการรับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและผู้ยาก มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาล จากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (มาตรา ๕๒)

เนื่องจากสุขภาพของบุคคลเป็นเรื่องสำคัญและถือได้ว่าเป็นสิ่งที่เป็นพื้นฐานของ การดำรงชีพของบุคคล ดังนั้น การที่จะได้รับบริการทางด้านสาธารณสุขจึงจะต้องได้รับความเอาใจ และดูแลจากรัฐ โดยไม่ถูกกีดกันด้วยฐานะ และพื้นฐานความเป็นอยู่ของบุคคล โดยรัฐมีหน้าที่ดูแล เทเหมาะสมและอย่างทั่วถึงในทุกภูมิภาคของประเทศ ดังนั้น เรื่องการสาธารณสุขจึงเป็นเรื่องที่ได้ การรับรองจากรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นสิทธิพื้นฐานของบุคคล

๑๑) สิทธิของผู้ด้อยโอกาสในสังคมที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ได้แก่





๑๑.๑ สิทธิของเด็ก เยาวชน ซึ่งไม่มีผู้ดูแลที่จะได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษา<sup>๑๙</sup> จาก รัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ (มาตรา ๕๓ วรรคท้าย)

๑๑.๒ สิทธิของบุคคลซึ่งมีอายุเกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๕๔)

โดยปัจจุบันประเทศไทยได้มีการประกาศปฏิญญาผู้สูงอายุไทย อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงของประเทศในอันที่จะดำเนินมาตรการต่อเพื่อให้ผู้สูงอายุได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ได้รับการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ รวมทั้งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมและประสานงาน ผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ทำหน้าที่เสนอแนะคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบาย แนวทางและ การดำเนินงานด้านการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุเพื่อให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ต้องสงเคราะห์ผู้สูงอายุให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ และใน พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖<sup>๒๐</sup> เพื่อให้สอดคล้องกับ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๑๑.๓ สิทธิของบุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๕๕)

โดยที่สังคมประกอบไปด้วยบุคคล ซึ่งแต่ละบุคคลจะมีความไม่เท่าเทียมกันทั้งทาง ด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ ร่างกาย ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดสภาพของความเหลื่อมล้ำทางสังคมมาก เกินไปจนทำให้สังคมไม่อาจดำรงอยู่ต่อไปได้ รัฐจึงควรที่จะเข้ามาดูแลในเรื่องของสิทธิของผู้ด้อยกว่า ในสังคมนั้น ๆ เหตุดังกล่าวจึงมีการบัญญัติรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ดังกล่าวของสังคม

ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้คนพิการได้รับการคุ้มครอง การสงเคราะห์ การพัฒนา การฟื้นฟูสมรรถภาพและได้รับ โอกาสในด้านต่าง ๆ

<sup>๑๙</sup> ในเรื่องนี้ได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยครอบครัว พ.ศ. ๒๕๔๗ ออก ตามความในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ (กฎกระทรวงออกเมื่อ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๗) ซึ่ง ทำให้ครอบครัวมีสิทธิที่จะให้การศึกษากับบุตรได้ ดูรายละเอียดในกฎกระทรวงดังกล่าว

<sup>๒๐</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๐ ตอนที่ ๑๓๐ ก ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๖





แต่ในการปฏิบัติการคุ้มครองยังไม่สามารถกระทำได้ถึงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งอำนวยความสะดวกแก่คนพิการ อาทิ ทางสัญจร ทางเท้าสาธารณะ ประตูบันได ลิฟต์ สถานีขนส่ง สถานีรถไฟ ท่าอากาศยาน ทางขึ้นลงรถไฟ รถเมล์ ห้องสมุดสาธารณะ สัญญาณจราจรที่มีเสียงบอก ฯลฯ

ดังนั้น เพื่อให้การคุ้มครองคนพิการมีผลจริงจังมากขึ้น คณะรัฐมนตรีจึงได้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ โดยมีมติเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๑ ระบุให้องค์กรสาธารณะจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะให้แก่คนพิการมากยิ่งขึ้น

๑๒) สิทธิของบุคคล ที่เกี่ยวกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่

๑๒.๑ สิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี (มาตรา ๕๖ วรรคแรก)

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเรื่องสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้ตามคำวินิจฉัยที่ ๕๙/๒๕๔๕ เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยสมาชิกวุฒิสภาที่ร้องคดีเข้ามานั้นมีความเห็นดังต่อไปนี้

ร่างพระราชบัญญัติแร่ฯ มาตรา ๘๘/๓ กำหนดให้การทำเหมืองใต้ดินผ่านใต้ดินของที่ดินใดที่มีใช้ที่ว่าง หากอยู่ในระดับความลึกจากผิวดินไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องแสดงหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ผู้ขอจะมีสิทธิทำเหมืองแร่ในเขตที่ดินนั้นได้ ซึ่งหมายความว่า การทำเหมืองใต้ดินของที่ดินที่บุคคลใดมีกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่อยู่ในระดับความลึกจากผิวดินเกินหนึ่งร้อยเมตร สามารถกระทำโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินและไม่จำเป็นต้องชดใช้แก่เจ้าของที่ดิน ไม่สอดคล้องกับข้อยกเว้นให้จำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ถือได้ว่าเป็นการยกเลิกแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดิน ทั้งเหนือพื้นดินและใต้พื้นดิน ทำให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่มีสิทธิใช้ประโยชน์และจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินของตน อันเป็นสาระสำคัญแห่งสิทธิในที่ดิน ดังนั้น การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๘๘/๓ ของร่างพระราชบัญญัติแร่ฯ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘



ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้ในมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งหมายความว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ แต่ขอบเขตแห่งสิทธิในทรัพย์สินและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอาจมีได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๕ บัญญัติเรื่องแดนแห่งกรรมสิทธิ์ไว้ว่า ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น แดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้น กินทั้งเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย ส่วนขอบเขตแห่งการใช้สิทธิและการรับรองกรรมสิทธิ์นั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๖ บัญญัติไว้ว่า ภายในบังคับแห่งกฎหมายเจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอย จำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ถ้าเป็นทรัพย์สินประเภทที่ดิน นอกจากเจ้าของที่ดินจะมีกรรมสิทธิ์แล้ว ยังมีสิทธิเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินที่เรียกว่า แดนกรรมสิทธิ์ ซึ่งขอบเขตแดนแห่งกรรมสิทธิ์นั้นเจ้าของที่ดินจะมีสิทธิต่าง ๆ ในที่ดินของตนภายในบังคับแห่งกฎหมายด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ว่า สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะถูกจำกัดมิได้ เว้นแต่อาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ บัญญัติให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินสามารถมีกฎหมายจำกัดสิทธิได้ แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ด้วยเมื่อพิจารณาคำปรารภของร่างพระราชบัญญัติร่าง ซึ่งมีความว่า “พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” จึงเป็นการระบุชัดเจนว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แม้จะถือว่า เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และเป็นการขัดต่อเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคล



ตามมาตรา ๕๐ ก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และมีได้เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น ประกอบกับเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติแร่ฯ พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยให้รัฐมีอำนาจควบคุมการตรวจ การผลิต การรักษาแหล่งแร่ อำนาจความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการทำเหมืองตลอดถึงการให้ความคุ้มครองแก่กรรมกรและสวัสดิภาพของประชาชนให้เหมาะสมแก่กาลสมัย ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุม และจัดระเบียบการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้ว เป็นเรื่องของการทำเหมืองใต้ดินด้วยวิธีการเจาะเป็นปล่องหรืออุโมงค์ลึกลงไปใต้ผิวดินเพื่อให้ได้มาซึ่งแร่ใต้ผิวดิน โดยกำหนดการทำเหมืองใต้ดินต้องทำในระดับความลึกที่ปลอดภัย โดยพิจารณาจากโครงสร้างทางธรณีวิทยา รวมทั้งวิธีการทำเหมืองแร่ตามหลักวิศวกรรมเหมืองแร่ในแต่ละพื้นที่และความปลอดภัยของสิ่งมีชีวิต หรือประธานบัตรทำเหมืองใต้ดินในลักษณะที่ทำในเขตเหมืองแร่ซ้อนกันในระดับความลึกที่ต่างกันไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องก้าวล่วงเข้าไปกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ร่างพระราชบัญญัติแร่ฯ มาตรา ๔๘/๓ ซึ่งบัญญัติว่า ถ้าความลึกจากผิวดินลงไปใต้ดินไม่เกินหนึ่งร้อยเมตร เจ้าของที่ดินยังคงมีแดนแห่งกรรมสิทธิ์ และยังคงมีสิทธิในความเป็นเจ้าของที่ดินอยู่อย่างสมบูรณ์ ในส่วนความลึกจากผิวดินลงไปใต้ดินเกินหนึ่งร้อยเมตรนั้น แม้มาตรา ๔๘/๓ จะไม่มีสภาพบังคับให้ผู้ยื่นคำขอประธานบัตรต้องขออนุญาตจากเจ้าของที่ดินก่อน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการยกเลิกแดนแห่งกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินในส่วนความลึกนั้น มาตรา ๔๘/๓ เป็นเพียงจำกัดสิทธิในการใช้สอยแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในส่วนความลึกที่เกินหนึ่งร้อยเมตรไว้เพียงเท่าที่เจ้าของที่ดินจะสามารถใช้สอยถือเอาประโยชน์ได้ ซึ่งในขณะนี้ความลึกเกินหนึ่งร้อยเมตรดังกล่าวยังเกินความสามารถของบุคคลทั่วไปจะสามารถใช้สอยถือเอาประโยชน์ได้ และเป็นเรื่องจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปดูแลทรัพยากรธรรมชาติในส่วนความลึกนี้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ผู้ยื่นคำขอประธานบัตรจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติแร่ฯ พ.ศ. ๒๕๑๐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายฉบับนี้โดยมีการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน อันเป็นสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติแร่ฯ มาตรา ๔๘/๓ มิได้มีข้อความที่เกี่ยวกับการสืบทอดและสิทธิของบุคคลในการสืบทอด จึงไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้ง





ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๔ วรรคสอง

คำวินิจฉัยนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้นำหลักเรื่องแดนกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาร่วมพิจารณาด้วย กล่าวคือ หลักการได้ประโยชน์ในกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๖ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอย จำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

การที่กฎหมายกำหนดเรื่องสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ในส่วนที่ลึกเกินกว่าร้อย เมตรลงไปในั้น เป็นข้อจำกัดสิทธิในการใช้สอยแดนกรรมสิทธิ์ที่สามารถกระทำได้ เพราะศาลเห็นว่าในความลึกดังกล่าวนั้นเกินขอบเขตที่ความสามารถของบุคคลทั่วไปจะสามารถใช้สอย ถือเอาประโยชน์ในส่วนนั้นได้ และเป็นเรื่องจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปดูแลทรัพยากรธรรมชาติในส่วนความลึกนี้ เพื่อประโยชน์สาธารณะได้ จึงเป็นการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินแล้ว

๑๒.๒ สิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา ๕๖ วรรคท้าย)

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยถึงสิทธินี้ไว้ คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๔๑ เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นของคู่ความซึ่งได้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย มีประเด็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกำหนดให้ประชาชนสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ทละเมิดได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ขัดต่อการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๖๒

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า การที่กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ โดยให้บุคคลที่เป็นผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยตรงและในส่วนที่บัญญัติว่าจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ก็ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะสิทธิของบุคคลที่จะฟ้อง



เจ้าหน้าที่ แม้จะมีอยู่แต่ก็มิได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากว่าสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๖๒ คือสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้น รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองไปถึงสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาด้วย ดังนั้น สิทธิในการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่โจทก์โต้แย้งนั้นจึงมิใช่สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง แต่สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ก็ยังคงมีอยู่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๖

จากคำวินิจฉัยนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้แยกตัวบุคคลออกจากองค์กร กล่าวคือ มีการแยก "ข้าราชการ" ออกจากหน่วยงานของรัฐ คือ ประชาชนมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐในทางละเมิดได้ แต่มิใช่แยกฟ้องตัวเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิด (อันการละเมิดนั้นเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วย) เป็นรายตัวคนไป แต่หากละเมิดนั้นไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ก็สามารถฟ้องร้องตัวเจ้าหน้าที่ได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักที่ว่าข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ ถือว่ากระทำการแทนรัฐ จึงมีจำต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว หรืออาจเทียบได้กับการฟ้องคดีละเมิดของลูกจ้างในทางแพ่ง ซึ่งจะสามารถฟ้องนายจ้างได้ก็จะต้องเป็นการละเมิดเนื่องจากลูกจ้างได้กระทำไปในขอบเขตของการทำงานที่จ้าง เท่านั้น

๑๒.๓ สิทธิในการทำประชาพิจารณ์ หรือสิทธิที่จะได้รับข้อมูลคำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่นและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าวตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๕๙)<sup>๒๐</sup>

ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาเพื่อประโยชน์ของมนุษย์ทุกคนรวมกัน มิใช่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น การที่รัฐจะกีดกันบุคคลมิให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการที่รัฐจะดำเนินการต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เช่น การให้สัมปทาน จึงเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของทุกคนในชาติ ดังนั้น จึงมีการกำหนดให้ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการมีส่วนร่วมของชุมชนและประชาชนเพื่อร่วมคิดร่วมตัดสินใจในการจัดการ

<sup>๒๐</sup> ปัจจุบันมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๔





ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกับรัฐด้วย เพื่อการรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและมีให้การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่ภายใต้อำนาจการตัดสินใจและการบริหารของรัฐเพียงผู้เดียว

๑๓) สิทธิของผู้บริโภค และการกำหนดให้มีการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค (มาตรา ๕๗)

สังคมในปัจจุบันเป็นสังคมที่พัฒนาไปสู่ระบบการตลาดซึ่งมีการจำหน่ายสินค้าเพื่อการสาธารณสุขและสาธารณสุขการเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ผู้ซื้อสินค้าหรือผู้บริโภคจึงควรที่จะมีข้อมูลและสามารถในการพิจารณาถึงสถานภาพของสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่จะต้องใช้เป็นประจำ จึงควรที่จะรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่คุ้มครองผู้บริโภค คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยได้กำหนดสิทธิของผู้บริโภคไว้ในหลายประการ เช่น สิทธิที่จะได้รับข่าวสาร สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าและบริการ และการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย เป็นต้น

๑๔) สิทธิของบุคคลที่จะได้รับทราบข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีข้อยกเว้นว่าการเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่นมิได้

๑๕) สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน (มาตรา ๖๐)

๑๖) สิทธิของบุคคลที่จะฟ้ององค์กรของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบ เนื่องจากกระทำการหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น

ซึ่งในเรื่องนี้ขอให้ดูคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๔๑ วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๑ ซึ่งได้กล่าวไว้ในข้อ ๑๒.๒ แล้วเป็นตัวอย่าง

๑๗) สิทธิของบุคคลที่จะต่อต้านโดยสันติวิธี ซึ่งการกระทำใด ๆ ที่เป็นไป เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๖๔, มาตรา ๖๕)



LIRT



๑๘) สิทธิของบุคคลที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย (มาตรา ๓๐)

มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และวรรคสองบัญญัติว่า ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน ซึ่งนักวิชาการเห็นว่าเป็นเรื่องหลักความเสมอภาค<sup>๒๒</sup> และเห็นว่าหลักรัฐธรรมนูญหลักนี้ องค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน และการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกัน หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคดังกล่าว เช่น ผู้เยาว์ บุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้ว ข้าราชการ ทนายความ วิศวกร เกษตรกรต้องปฏิบัติแก่บุคคลแต่ละกลุ่มหรือประเภทเดียวกันเหมือนกันจึงไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค

ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยวางหลักความเสมอภาคไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๕๖ ไว้อย่างชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยให้ทุกคนมีความเสมอภาคกันในกฎหมาย ซึ่งถือเป็นหลักความเสมอภาค โดยเฉพาะการรับรองสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงและการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ หลักความเสมอภาคตามมาตรา ๓๐ มีพื้นฐานมาจากหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันทุกคน ซึ่งจะเป็นสิทธิที่มีมาตั้งแต่เกิดที่ทุกคนจะมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน และห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่บุคคลที่เรียกว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม แต่ก็มีได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาดหากการเลือกปฏิบัตินั้นเป็นมาตรการเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาค โดยทำให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคสี่ (ดูรายละเอียดและสรุปสาระสำคัญของคำวินิจฉัยดังกล่าวในส่วนที่ ๔)

<sup>๒๒</sup> รองศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, (กรุงเทพ : วิทยุชน, ๒๕๕๓) หน้า ๖๔.





และในคำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๕๕ เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ กรณีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๖ (๑๐) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

คดีนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายื่นคำร้องตามหนังสือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็น ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๖ (๑๐) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

๒. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) และคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา รุ่นที่ ๔๓ ประจำปี ๒๕๕๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม เอกสารประกอบ และหนังสือชี้แจงของสำนักงานศาลยุติธรรม สรุปได้ว่า

นายศิริมิตร บุญมูล อายุ ๓๒ ปี อาชีพทนายความ และนางสาวบุญจติ กลับประสิทธิ์ อายุ ๓๐ ปี อาชีพทนายความ ได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา รุ่นที่ ๔๓ ประจำปี ๒๕๕๒ โดยเข้าตรวจร่างกายและจิตใจ ที่โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ กับคณะกรรมการแพทย์ตามที่คณะกรรมการตุลาการกำหนด คณะกรรมการแพทย์ได้รายงานผลการตรวจร่างกายและจิตใจว่า นายศิริมิตร บุญมูล เป็นโพลิโอสถส่วนนางสาวบุญจติ กลับประสิทธิ์ กระดูกสันหลังคดงอมากเดินเองได้เฉาะไล่ๆ เนื่องจากเป็นโพลิโอสถเมื่ออายุ ๓ ปี

คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาพิจารณาเห็นว่า ผู้สมัครทั้งสองรายมีร่างกายไม่เหมาะสมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๗ (๑๑) เห็นสมควรไม่รับสมัคร

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ได้บัญญัติเป็นหลักการว่า บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ไม่ว่าชายหรือหญิง



มีสิทธิเท่าเทียมกัน จะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ แต่ต้องยอมรับว่าในการที่หน่วยงานใดจะรับบุคคลเข้าทำหน้าที่ในตำแหน่ง ใด ย่อมต้องพิจารณาถึงความรู้ ความสามารถ ความเหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วย สำหรับกรณี ตามคำร้องของผู้ร้องนั้น เป็นเรื่องที่น่ายศิริมิตร บุญมูล และนางสาวบุญจิติ กลับประสิทธิ์ ซึ่งมี อาชีพทนายความ สมัครสอบคัดเลือกบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วย ผู้พิพากษาต่อไป ซึ่งการรับสมัครสอบคัดเลือกนอกจากจะพิจารณาถึงความรู้ ความสามารถปฏิบัติ หน้าที่ได้และมีบุคลิกลักษณะที่ดีพอที่จะเป็นผู้พิพากษา ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติโดยปฏิบัติหน้าที่ใน พระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษามีใช่เพียงแต่พิจารณาพิพากษาอรรถ คติในท้องพิจารณาเท่านั้น บางครั้งต้องเดินทางไปนอกศาล ปฏิบัติหน้าที่ เช่น เพื่อเดินเผชิญสืบ เพื่อ สืบพยานที่มาศาลไม่ได้ การพิจารณาเพื่อรับสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการ และ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา จึงมีมาตรการที่แตกต่างและเข้มงวดกว่าการคัดเลือกบุคคล ไปดำรงตำแหน่งอื่นอยู่บ้าง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะ กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ และวรรคสอง บัญญัติรับรองไว้ว่ากฎหมาย ตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่ บุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ซึ่งบทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ (๑๐) คำว่า "มีกาย ... ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ" จะใช้ควบคู่กับ มาตรา ๒๖ (๑๑) ที่บัญญัติว่า "เป็นผู้ที่ผ่านการตรวจร่างกายและจิตใจโดยคณะกรรมการแพทย์ จำนวนไม่น้อยกว่าสามคน ซึ่ง ก.ต. กำหนด และ ก.ต. ได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการแพทย์ แล้วเห็นว่าสมควรรับสมัครได้" บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม



พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ (๑๐) เป็นไปตามความจำเป็นและความเหมาะสมของฝ่ายตุลาการ จึงเห็นว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ (๑๐) ดังกล่าว เป็นลักษณะตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ ซึ่งไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด

สำหรับประเด็นที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ต. และคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา รุ่นที่ ๔๓ ประจำปี ๒๕๔๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่นั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่า เป็นการขอให้วินิจฉัยการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ต. และคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

คดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลไว้เช่นเดียวกับคดีตามคำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๔๕ คือ พิจารณาว่า การรับสมัครผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการฝ่ายตุลาการ สามารถพิจารณาสุขภาพของร่างกายและจิตใจว่ามีความสมบูรณ์สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และมีบุคลิกลักษณะที่ดีพอที่จะเป็นผู้พิพากษา เนื่องด้วยสถานะในการปฏิบัติงาน

อย่างไรก็ตาม คดีนี้ประเด็นเพิ่มเติมว่า การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ต. และคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา รุ่นที่ ๔๓ ประจำปี ๒๕๔๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ เนื่องจากคำร้องตามมาตรา ๑๙๘ สามารถร้องเรื่องของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ด้วย แต่ศาลรัฐธรรมนูญไม่วินิจฉัยให้เนื่องจากเป็นการร้องเรียนของการใช้ดุลพินิจ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

#### ๑๙) เสรีภาพในการสื่อสาร (มาตรา ๓๗)

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งได้บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวดที่ ๓ ดังกล่าว สามารถกล่าวได้ว่า เรื่องสิทธิและเสรีภาพเป็นเรื่องพื้นฐานของบุคคลที่รัฐควรจะต้องพิจารณาและการใช้อำนาจของรัฐจะต้องไม่ไปทำให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรองรับไว้ดังกล่าว



อย่างไรก็ตามสิทธิและเสรีภาพของบุคคลก็มิได้มีมากมายจนไม่มีเขตจำกัด หรือว่าบุคคลสามารถใช้สิทธิของตนได้เสมอไป โดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ทั้งนี้ เพราะหากบุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพของตนโดยไม่มีขอบเขตจำกัดแล้วย่อมจะทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น และในที่สุดย่อมกระทบต่อความมั่นคงของสังคม ดังนี้ จึงควรพิจารณาถึงขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพว่ามีเพียงใดด้วยเช่นกัน

### ๒.๓ ขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคแรก บัญญัติว่า "บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน" ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพของตนและมีสิทธิใช้สิทธิและเสรีภาพของตน แต่การใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นจะต้อง

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

ดังนั้น การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่ละคนจะต้องเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพของตนโดยคำนึงถึงบุคคลอื่น สังคม และศีลธรรมของสังคมนั้น ๆ ด้วย และต้องมีความเหมาะสมพอสมควรต่อการใช้สิทธินั้น ๆ โดยจะต้องไม่ทำให้เกิดผลเสียต่อบุคคลอื่น ตลอดจนสังคมด้วยเช่นกัน

### ๒.๔ การบัญญัติกฎหมายที่จะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ

ในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ ว่า "สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง" ดังนั้น องค์กรของรัฐที่มีอำนาจหรือใช้อำนาจมหาชนจะต้องผูกพันกับเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้ เพราะสิทธิและเสรีภาพมีจุดมุ่งหมายที่จะคุ้มครองบุคคล (ปัจเจกบุคคล) จากอำนาจมหาชน

โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) มีหน้าที่ในการตรากฎหมายบังคับใช้แก่ประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) จึงต้องไม่ทับบัญญัติ





ของกฎหมายไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้เลย แต่การบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดรูปแบบและเนื้อหาของกฎหมายที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้เป็นหลักสำคัญด้วย ได้แก่

๑. รัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องรูปแบบไว้ในมาตรา ๒๙ วรรคสอง กล่าวคือ การออกกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ด้วย และ

๒. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นจะต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง

ซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ ตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และจะจำกัดสิทธิเสรีภาพได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ด้วย

ผลจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) จะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดรูปแบบและเนื้อหาของกฎหมายที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดอำนาจในการตรวจสอบแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ว่ากฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) นั้น จะละเมิดต่อรูปแบบและเนื้อหาของสิทธิเสรีภาพหรือไม่

### ๒.๕ สิทธิของบุคคลเมื่อถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ

การละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญอาจเกิดขึ้นได้ในหลายกรณี ซึ่งแต่ละกรณีมีวิธีการเยียวยาได้ ดังนี้

๑) การละเมิดที่เกิดจากการออกกฎหมาย

๑.๑) กฎหมายนั้นเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ให้สิทธิแก่คู่ความ หรือศาลโดยศาลนั้นจะเห็นเองหรือคู่ความในคดีนั้นจะได้แย้งขึ้นมาก็ มี ศาลนั้น ๆ สามารถส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ว่าบทบัญญัติแห่ง



กฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีนั้น ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

๑.๒) หากบุคคลนั้นเองเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญบุคคลนั้นอาจยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามมาตรา ๑๙๘ เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้

ซึ่งในเรื่องอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๖ ว่า พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้อำนาจผู้ร้องในฐานะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้ในกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจของผู้ร้องตามมาตรา ๑๙๘ นี้ ต้องผ่านขั้นตอนการกลั่นกรองหรือการใช้ดุลพินิจของผู้ร้องพิจารณาก่อนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากผู้ร้องพิจารณาในเบื้องต้นแล้วเห็นว่า เป็นกรณีมีปัญหาความชอบเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นในกรณีดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ ซึ่งตามคำร้อง ผู้ร้องได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑ วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และไม่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ แล้วโดยผู้ร้องเป็นผู้ที่มีอำนาจตามมาตรา ๑๙๘ ผู้ร้องก็ย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยหรือตีความว่า ลักษณะเช่นใดเป็นกรณีที่จะต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ซึ่งหมายความว่า ผู้ร้องมีอำนาจใช้ดุลพินิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพื่อวินิจฉัยส่งเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่





๒) การละเมิดที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายบริหาร

ไม่ว่าจะเกิดจากการตราพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคลที่ถูกกล่าวถึงละเมิดนั้น

๒.๑) สามารถยกขึ้นกล่าวอ้างได้เองในชั้นศาลไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

๒.๒) ผู้นั้นอาจยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลปกครองวินิจฉัย

๒.๖ วิธีการขอเยียวยาเมื่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลถูกละเมิด<sup>๒๓</sup>

๑) การละเมิดสิทธิที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดจากคำสั่งของฝ่ายปกครอง

๑.๑ อุทธรณ์ โดย

- อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้น หรือ
- อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง
- ถ้าการอุทธรณ์ไม่เป็นผล ฟ้องต่อศาลปกครองได้

๑.๒ ร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

๒) เกิดจากการกระทำของคนทั่วไป

๒.๑ กรณีละเมิดทางแพ่งและทางอาญาฟ้องต่อศาลยุติธรรม

๒.๒ ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรณีเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

๓) การละเมิดสิทธิที่เกิดจากการออกกฎหมาย

๓.๑ กฎหมายนั้นเป็นพระราชบัญญัติ

๓.๒ ยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

๓.๓ ใช้สิทธิในฐานะคู่ความในคดีโต้แย้งต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีของตนขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

<sup>๒๓</sup> จาก "คู่มือการใช้สิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐" จัดพิมพ์โดยคณะกรรมการจัด "เวทีธรรม เทววิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๔๗" ซึ่งผู้เขียนบทความนี้ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำและร่างต้นฉบับคู่มือนี้ด้วย



## ๒.๗ การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจโดยประชาชน

๑) การเข้าชื่อถอดถอนให้ออกจากตำแหน่ง ทำได้โดย

- ๑.๑ มีคนริเริ่มจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐๐ คน
- ๑.๒ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน
- ๑.๓ ร้องขอต่อประธานวุฒิสภาขอให้ถอดถอน
  - นายกรัฐมนตรี
  - สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
  - สมาชิกวุฒิสภา
  - ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริต ส่อว่า

กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ฯลฯ

๒) การเสนอเรื่องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

- กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ
- กรณีปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ
- กรณีปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ

๓) การตรวจสอบและควบคุมโดยฟ้องคดีต่อศาลและร้องเรียนต่อองค์กรของรัฐ

(๑) ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจ

ก. ควบคุมกฎหมายหรือร่างกฎหมาย มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดย

ก.๑ การควบคุมก่อนที่กฎหมายจะใช้บังคับ ได้แก่

- การพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

- การพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอ มิได้เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ



LIRT





ก.๒ การควบคุมหลังกฎหมายใช้บังคับแล้ว ได้แก่

- พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลใช้บังคับกับคดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่
- พิจารณาวินิจฉัยว่าเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข. อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยสถานะภาพของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่

- วินิจฉัยชี้ขาดการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา
- วินิจฉัยชี้ขาดการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีเฉพาะตัวของบุคคลนั้น ๆ
- วินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้ง
- วินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นรายการทรัพย์สินและทรัพย์สิน

ค. การใช้สิทธิของประชาชนทางศาลรัฐธรรมนูญ

ประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยทางอ้อม (ประชาชน

ยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ แต่ใช้สิทธิโดยทางอ้อมโดยผ่านหน่วยงานอื่นของรัฐเท่านั้น) ได้แก่

- ใช้สิทธิผ่านศาลตามมาตรา ๒๖๔ แห่งรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
- ใช้สิทธิผ่านทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามมาตรา ๑๙๘ แห่งรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(๒) ศาลปกครอง

๒.๑ มีอำนาจเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนี้

- คดีที่หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย



LIR



- คดีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
- คดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

๒.๒ การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

๑) ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

- เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน เสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การกระทำโดยไม่มีอำนาจ นอกเหนืออำนาจ สร้างขึ้นตอน สร้างภาระเกินสมควร ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ หรือจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือสืบเนื่องจากสัญญาทางปกครองหรือการละเลยทางปกครอง

๒) ระยะเวลาการฟ้องคดี (อายุความ)

- ต้องฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

๓) แบบของคำฟ้อง

- ไม่กำหนดแบบไว้
- ฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ได้
- ใช้ถ้อยคำสุภาพ
- ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องให้ชัดเจน
- ระบุคำขอที่ขอให้ศาลพิพากษาให้ชัดเจน
- ไปฟ้องที่ศาลปกครองด้วยตนเองได้

(๓) ศาลยุติธรรม

มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบที่สำคัญ ได้แก่ การตรวจสอบประมวลกฎหมายอาญาที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น

- เจ้าหน้าที่ของรัฐยกยก



LIRT





- เจ้าหน้าที่ของรัฐข่มขืนใจหรือจู่ใจให้บุคคลมอบให้ซึ่งทรัพย์สิน
  - เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ หรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง
  - เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต
  - เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีส่วนได้เสีย
  - เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต
  - เจ้าหน้าที่ของรัฐทำลายทรัพย์สินหรือเอกสารในการปกครอง
  - เจ้าหน้าที่ของรัฐทำอันตรายหรือเครื่องหมาย
  - เจ้าหน้าที่ของรัฐทำให้ผู้อื่นรู้ความลับ
  - เจ้าหน้าที่ของรัฐละทิ้งงาน
- ๔) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจดังนี้
- ๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี
    - ๑.๑) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย
    - ๑.๒) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ
    - ๑.๓) ความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากการกระทำที่ไม่เป็นธรรม
  - ๒) ผู้มีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
 

บุคคลหรือคณะบุคคลที่

    - พบเห็นเหตุการณ์หรือเรื่องที่จะร้องเรียน
    - ได้รับความเสียหายไม่เป็นธรรม
    - มีส่วนได้เสียในกรณีนั้น ๆ
  - ๓) วิธีการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
    - ร้องเรียนด้วยหนังสือ โดย
      - ๑) ต้องระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน
      - ๒) ระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียน
      - ๓) ใช้อ้อยคำสุภาพ
      - ๔) ลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียน
      - ๕) ส่งโดย





- ส่งด้วยตนเอง หรือ
  - ส่งทางไปรษณีย์
  - มอบให้บุคคลอื่นไปส่ง
  - ส่งผ่าน ส.ส. หรือ ส.ว.
  - ส่งทางโทรสาร
  - ร้องเรียนด้วยวาจา (ทางโทรศัพท์หรือไปร้องเรียนด้วยตนเอง)
- ๑) ต้องแจ้งชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน
  - ๒) แจ้งเหตุที่ต้องร้องเรียน
- (๕) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๕.๑ ผู้มีสิทธิร้องเรียน

- ผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนร้องเรียนเองหรือฟ้องให้ผู้อื่นร้องเรียนแทน
- องค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน
- กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบเอง โดยไม่จำเป็นต้องมีใครมาร้องเรียน

๕.๒ รายละเอียดในคำร้องเรียน

- ชื่อ ที่อยู่ของผู้ร้องเรียนหรือผู้ร้องเรียนแทน
- ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- ลายมือชื่อผู้ร้องหรือผู้ร้องเรียนแทน

ส่วนที่ ๓ อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่<sup>๒๔</sup> ดังต่อไปนี้

- ๑) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรณี

<sup>๒๔</sup> ตรายละเอียดใน ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์, ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาทางการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๔๕) หน้า ๔๕-๔๘.





๑.๑ พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่นายกรัฐมนตรียังไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย มีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (มาตรา ๒๖๒)

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

๑.๒ พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งศาลจะใช้บังคับแก่คดีใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา ๒๖๔)

กรณีนี้อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เป็นการควบคุมกฎหมายที่บังคับใช้แล้วมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ คือ ศาลที่พิจารณาคดีนั้นหรือคู่ความในคดีนั้น ซึ่งโต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๒) อำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๖๖)

กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องได้ คือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหา หรือประธานรัฐสภา

๓) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง ได้แก่ กรณี

๓.๑ พิจารณาวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองใด ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ (มาตรา ๔๗ วรรคสาม)

กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องได้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่า มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข





๓.๒ พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร้องขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้น มีมติให้ตนพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพ (มาตรา ๑๑๘ (๘))

กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องได้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรค

๓.๓ พิจารณาวินิจฉัยว่า บุคคลหรือพรรคการเมืองกระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (มาตรา ๖๓)

กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่อง คือ อัยการสูงสุด

๔) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยการวินิจฉัยชี้ขาดว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน หนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน หนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือไม่ (มาตรา ๒๕๕)

กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องได้ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๕) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และการสิ้นสุดตำแหน่งของรัฐมนตรี ได้แก่ กรณี

๕.๑ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดหรือไม่ ตามมาตรา ๑๑๘ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๑) หรือ (๑๒) หรือมาตรา ๑๑๓ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) หรือ (๑๐) (มาตรา ๙๖)

กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องได้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยเข้าชื่อผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา

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





กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องได้ เป็นกรณีเช่นเดียวกับข้อ ๕.๑

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

กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องได้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยเข้าชื่อต่อประธานรัฐสภาเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

๗) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ได้แก่ กรณี

๗.๑ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอใหม่ มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ หรือไม่ (มาตรา ๑๗๓)

กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องได้ คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา

๗.๒ พิจารณาวินิจฉัยว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือไม่ (มาตรา ๑๘๐)

กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องได้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยมีข้อสังเกตว่า กรณีนี้รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้ต้องเสนอผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา

๗.๓ พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๔๓ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (มาตรา ๑๔๘)

กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

๗.๔ พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอเป็นการตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือไม่ (มาตรา ๒๑๔)





กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องได้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก เพื่อให้ส่งความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญ

๓.๕ พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (มาตรา ๒๖๓)

กรณีนี้ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องได้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยยื่นผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี

๓.๖ อำนาจหน้าที่อื่นตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ เช่น การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่ยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

จากอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมกฎหมายก่อนการบังคับใช้ไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือการควบคุมกฎหมายที่บังคับใช้แล้วไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญประกอบกับในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดรูปแบบและเนื้อหาของกฎหมายที่อาจจะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ว่ากฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะละเมิดต่อรูปแบบและเนื้อหาของสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรองรับไว้ หรือไม่

อย่างไรก็ตาม การที่บุคคลผู้ถูกละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพจะใช้สิทธิในทางศาล เพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยเพื่อยุติการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของตนหรือเยียวยาการละเมิด



ต่อสิทธิและเสรีภาพของตนนั้น บุคคลนั้นอาจใช้สิทธิได้หลายทางดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดวางหลักเกณฑ์ไว้

## ส่วนที่ ๔ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่สำคัญ

โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ว่ากฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะละเมิดต่อรูปแบบและเนื้อหาของสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้หรือไม่ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว ดังนั้น จึงควรกล่าวถึงคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่สำคัญพอสังเขปโดยขอยกคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมาพิจารณา ดังนี้

๑) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๕๖ เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ กรณีพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ประเด็น พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริง นางผดนิทร่า ภักเกษม และคณะมีหนังสือร้องเรียนกรณีพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อสตรี และไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของหญิงให้เท่าเทียมกับชาย จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองในกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้นกระทำได้ จึงขอให้ผู้ร้อง (ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ ว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ



LIRT

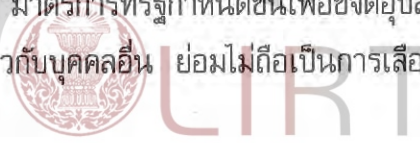


ผู้ร้อง (ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา) พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้หญิงมีสามีที่ได้สมรสกันตามกฎหมาย ต้องเปลี่ยนชื่อสกุลของหญิงนั้นมาเป็นชื่อสกุลของชายผู้เป็นสามี และเป็นการบัญญัติที่บังคับเฉพาะหญิงที่มีสามี ฝ่ายเดียว อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคล ให้ได้รับความคุ้มครองและให้เกิดความเสมอภาคกันในทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง อีกทั้งได้บัญญัติมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่บทบัญญัติดังกล่าวบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น ทำให้หญิงถูกกีดกันสิทธิและเสรีภาพในการใช้ชื่อสกุลหลังจากสมรสกันตามกฎหมายแล้ว ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายระหว่างชายและหญิง ทำให้หญิงไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับชาย และยังเป็น การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล เพราะเป็นการบังคับเฉพาะเพศหญิงที่มีสามีเท่านั้น ทำให้หญิงมีสามีไม่มีสิทธิและเสรีภาพในการเลือกใช้ชื่อสกุลได้อย่างอิสระ ซึ่งแตกต่างกับชายที่ไม่ได้ถูกจำกัดสิทธิในการใช้ชื่อสกุลแต่อย่างใด อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

**คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ**

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรคสอง บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” วรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” และวรคสี่ บัญญัติว่า “มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดย





ไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยให้ทุกคนมีความเสมอภาคในกฎหมาย ซึ่งถือเป็นหลักความเสมอภาค โดยเฉพาะการรับรองสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงและการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ หลักความเสมอภาคตามมาตรา ๓๐ มีพื้นฐานมาจากหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามธรรมชาติที่เป็นการยอมรับว่า สิทธิตามธรรมชาติของปัจเจกชนนั้นเป็นสิทธิที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทุกคน ซึ่งจะเป็นสิทธิที่มีมาตั้งแต่เกิดที่ทุกคนจะมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน และห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่บุคคลที่เรียกว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม แต่ก็ได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาด หากการเลือกปฏิบัตินั้นเป็นมาตรการเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาค โดยทำให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ วรรคสี่

การใช้ชื่อสกุลเป็นมาตรการของรัฐในการจำแนกตัวบุคคลเพื่อแสดงถึงแหล่งกำเนิดว่ามาจากวงศ์ตระกูลใดอันเป็นการแสดงเผ่าพันธุ์ เทือกเถาเหล่ากอของบุคคล โดยการใช้ชื่อสกุลถือว่าเป็นสิทธิของบุคคลที่มีอยู่อย่างเท่าเทียมกันทุกคน ทั้งนี้ รัฐยังคงมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองบุคคลตามกฎหมายเพื่อมิให้การใช้ชื่อสกุลของบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสื่อมเสียแก่บุคคลอื่นได้ และถือเป็นหน้าที่ของบุคคลทุกคนที่จะต้องไม่ให้การใช้สิทธิในการใช้ชื่อสกุลไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลอื่นเช่นกัน

ประเทศไทยได้นำระบบการใช้ชื่อสกุลมาใช้ครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ โดยหญิงมีสามียังคงใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ ซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติชานานามสกุล พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า “หญิงได้ทำการสมรสมีสามีแล้วให้ใช้ชื่อสกุลของสามี แสดงใช้ชื่อตัวและชื่อสกุลเดิมของตนได้” ต่อมา ได้มีการแก้ไขเรื่องการ



ใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีโดยพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช ๒๔๘๔ บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ ว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” และพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ยังคงถือหลักการเรื่อง การใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามีเช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช ๒๔๘๔ โดยนำ ถ้อยคำเดียวกันบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒

ข้อที่ต้องพิจารณามีว่า ถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคลฯ นั้น มีความหมายในลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น หรือเป็นการให้ สิทธิแก่หญิงมีสามีสามารถใช้ชื่อสกุลของสามีได้ พิจารณาแล้ว เห็นว่า ถ้อยคำที่เป็นสาระสำคัญของ มาตรา ๑๒ คือ คำว่า “ให้ใช้” ซึ่งมีลักษณะเป็นบทบังคับโดยชัดแจ้ง โดยพิจารณาเปรียบเทียบถ้อยคำ ที่ใช้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติชานานามสกุลฯ แล้ว เห็นได้ว่า ถ้อยคำมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ มาตรา ๖ ใช้คำว่า “...แสดงใช้ชื่อตัวและชื่อสกุลเดิมของตนได้” ย่อมแสดงเจตนารมณ์ชัดเจน ว่า หญิงเมื่อทำการสมรสแล้วยังคงมีสิทธิที่จะใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ เมื่อพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มีการแก้ไขหลักการดังกล่าว โดยใช้ ถ้อยคำเดียวกันในลักษณะเป็นบทบังคับ ย่อมแสดงว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคลฯ มีเจตนารมณ์ไม่ ประสงค์ให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนต่อไป โดยเปลี่ยนแปลงหลักการจากเดิมที่ให้หญิงมี สามีมีสิทธิที่จะใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้เปลี่ยนมาเป็นการบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามี เพียงฝ่ายเดียว

เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๑๒ มีลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น อันเป็นการลิดรอนสิทธิในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ทำให้ชายและหญิงมีสิทธิไม่เท่าเทียมกันเกิด ความไม่เสมอภาคกันทางกฎหมายด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล เนื่องจาก สิทธิการใช้ชื่อสกุลนั้นเป็นสิทธิของบุคคลที่จะแสดงเผ่าพันธุ์ เทือกเถาเหล่ากอของตน และเป็นสิทธิที่ ทุกคนมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน โดยมีได้มีการแบ่งแยกว่า เป็นสิทธิของชายหรือของหญิง อีกทั้งเป็นการ เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากการบังคับให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีเพียงฝ่ายเดียวโดยใช้ สถานะการสมรสนั้น มิได้เป็นเหตุผลในเรื่องความแตกต่างทางกายภาพ หรือภาวะหน้าที่ระหว่างชาย และหญิงที่มีผลมาจากความแตกต่างทางเพศ จนทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกัน จึงไม่เป็น เหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกันในเรื่องเพศและสถานะของบุคคลได้

สำหรับข้ออ้างที่ว่า การเลือกปฏิบัติดังกล่าวมีเหตุผลทางสังคมที่ว่า เพื่อความเป็น



เอกภาพและความสงบสุขของครอบครัว อีกทั้งสอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของชนชาวไทยนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้ออ้างดังกล่าวรับฟังไม่ได้ เนื่องจากความเป็นเอกภาพและความสงบสุขของ ครอบครัวเกิดขึ้นจากความเข้าใจ การยอมรับ และการให้เกียรติซึ่งกันและกันระหว่างสามีและภรรยา ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยการใช้ชื่อสกุลฉบับแรกของประเทศไทยเพิ่งตราขึ้นเมื่อปี ๒๔๕๖ โดยก่อนหน้านั้นประเทศไทยไม่มีระบบการใช้ชื่อสกุล จึงไม่น่าจะเป็นเรื่องของวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่มีมาช้านาน อีกทั้ง การให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้นั้น เป็นเพียงการส่งเสริมให้ชายและหญิงมีสิทธิอย่างเสมอภาคกันทางกฎหมายเท่านั้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

### คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๔๖ สรุปได้ว่า

๑) การใช้ชื่อสกุลของหญิงไทยที่มีสามีได้เริ่มขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติชื่อนานนามสกุล พุทธศักราช ๒๔๕๖ โดยกำหนดหลักการให้คนไทยทุกคนต้องมีทั้งชื่อตัวและชื่อสกุล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันบุคคลและได้ทราบเทือกเถาเหล่ากอสืบมาแต่บิดามารดาใด เพื่อประโยชน์ในการจดทะเบียนคนเกิด ตาย และได้ทราบว่าบุคคลใดได้สมรสแล้ว โดยมาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

๒) ต่อมาได้มีการแก้ไขเรื่องชื่อสกุลหญิงมีสามี โดยพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พุทธศักราช ๒๔๘๔ บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ ว่า “หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี” (ซึ่งมีผลทำให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีแต่เพียงอย่างเดียว จะใช้ชื่อสกุลของตนไม่ได้)

๓) พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้มีการตราพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ออกมาใช้บังคับโดยยืนยันหลักการเดิม คือให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีแต่เพียงอย่างเดียว โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ ว่า หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี

๔) ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยพระราชบัญญัติชื่อบุคคล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๑๕๓๐ แต่เป็นการแก้ไขเฉพาะชื่อสกุลของหญิงหม้ายที่ถึงแก่ความตายเท่านั้น ดังนั้น พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม จึงมีบทบัญญัติ



เกี่ยวกับชื่อสกุลของหญิงมีสามีในมาตรา ๑๒ ถึงมาตรา ๑๔ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑๒ หญิงมีสามีให้ใช้ชื่อสกุลของสามี

มาตรา ๑๓ หญิงหม้ายโดยการหย่า ให้กลับไปใช้ชื่อสกุลเดิมของตน

มาตรา ๑๔ หญิงหม้ายโดยความตายของสามี จะใช้ชื่อสกุลสามีหรือใช้ชื่อสกุลเดิมของตนก็ได้

๕) มีปัญหาขึ้นมาสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา  
เสนอคำร้องขึ้นมาว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๖) ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒  
ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๖

### ผลจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว

๑) หญิงมีสามีที่พอใจจะใช้ชื่อสกุลของสามีต่อไปก็ยังคงใช้ได้ตามเดิม โดยถือว่า หญิงนั้น  
ไม่ได้โต้แย้งว่ามาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่ใช้บังคับต่อตนนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๖

๒) หญิงมีสามีซึ่งถูกบังคับตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ ให้  
ต้องเปลี่ยนไปใช้ชื่อสกุลของสามีก็มีสิทธิเปลี่ยนกลับมาใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้โดยการร้องขอต่อ  
นายทะเบียน

### จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๔๖ ดังกล่าว

(๑) แสดงให้เห็นถึงสิทธิของบุคคลที่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนว่า มี  
สิทธิร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาล  
รัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไปได้ ซึ่งเป็นการใช้สิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๔

(๒) ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักเรื่องความเสมอภาคของบุคคลไว้อย่างชัดเจน โดยเห็น  
ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามกฎหมาย  
อย่างเท่าเทียมกัน โดยให้ทุกคนมีความเสมอภาคในกฎหมาย ซึ่งถือเป็นหลักความเสมอภาค โดย  
เฉพาะการรับรองสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงและการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล  
เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ภาพทางกายหรือสุขภาพ  
สถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การงานอาชีพ หรือความคิด



เห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ หลักความเสมอภาค ตามมาตรา ๓๐ มีพื้นฐานมาจากหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามธรรมชาติที่เป็นการยอมรับว่า สิทธิตามธรรมชาติของปัจเจกชนนั้นเป็นสิทธิที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทุกคน ซึ่งจะเป็นสิทธิที่มี มาตั้งแต่เกิดที่ทุกคนจะมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน และห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติอันทำให้เกิดความไม่ เสมอภาคแก่บุคคลที่เรียกว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม แต่ก็มีได้เป็นการห้ามโดยเด็ดขาด หากการเลือกปฏิบัตินั้นเป็นมาตรการเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาค โดยทำให้ บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมตาม มาตรา ๓๐ วรรคสี่

(๓) แสดงให้เห็นว่าสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยไม่ได้เพียงแต่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่ได้มีการนำไปปฏิบัติและรับ เอาโดยฝ่ายตุลาการหรือศาลที่จะทำให้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นรูปธรรมและปฏิบัติได้ รวมทั้ง สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยได้อย่างแท้จริงตามแนวความคิดเรื่องสิทธิและ เสรีภาพซึ่งมีวิวัฒนาการมายาวนานดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ตั้งแต่หัวข้อที่ ๒

(๔) ศาลรัฐธรรมนูญแม้จะมีได้เป็นองค์กรที่มีอำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายขึ้น ใช้บังคับเช่นเดียวกับรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจในการยกเลิกบทบัญญัติแห่ง กฎหมายโดยผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในทางวิชาการถือว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มี อำนาจนิติบัญญัติในทางปฏิเสธ ดังนั้น เมื่อมีการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติ ของกฎหมายฉบับใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือมาตรา ๑๙๘ และ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า บทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่ง กฎหมายนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า "รัฐธรรมนูญเป็น กฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้" และ "คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ" ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ และโดยที่คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๔๖ เป็นคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ จึงได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการ



ตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง ฉะนั้น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๑/๒๕๕๖ จึงมีผลให้บทบัญญัติมาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นอันใช้บังคับมิได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยนี้ โดยผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๑/๒๕๕๖ เท่ากับว่าไม่มีกฎหมายใดมาบังคับให้หญิงที่ทำการสมรสตามกฎหมาย ต้องใช้ชื่อสกุลของสามีอีกต่อไป และหญิงที่สมรสแล้วย่อมมีสิทธิโดยชอบธรรมในการใช้ชื่อสกุลเดิมก่อนสมรสก็ย่อมทำได้<sup>๒๔</sup>

**๒) คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๕๑ เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อบอกให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

ศาลแพ่งได้ส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ตะวันออกพาณิชย์ (๑๙๙๑) จำกัด (มหาชน) โจทก์ที่ ๑ กับนายโกศล ไกรฤกษ์ โจทก์ที่ ๒ ได้ยื่นฟ้อง นายเรงชัย มะระกานนท์ จำเลยที่ ๑ นายจรุง หนูขวัญ จำเลยที่ ๒ นายศิริ การเจริญดี จำเลยที่ ๓ นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล จำเลยที่ ๔ นายทอง พิทยะ จำเลยที่ ๕ ธนาคารแห่งประเทศไทย จำเลยที่ ๖ และกระทรวงการคลัง จำเลยที่ ๗ เป็นจำเลยต่อศาลแพ่งให้ร่วมกันรับผิดในทางละเมิดตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๐๑๐๗/๒๕๕๐ ซึ่งศาลแพ่งได้มีคำสั่งให้ยกฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ โดยอ้างเหตุผลในการมีคำสั่งยกฟ้องว่าตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง โจทก์ทั้งสองสามารถฟ้องหน่วยงานรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ โจทก์ทั้งสองจึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ซึ่งโจทก์ทั้งสองได้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำคู่ความ และรายงานกระบวนการพิจารณาของศาลแพ่ง ปรากฏว่า โจทก์ที่ ๑ และโจทก์ที่ ๒ ได้ฟ้องจำเลยทั้งเจ็ดว่า ร่วมกันกระทำการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน คือ เมื่อ

<sup>๒๔</sup> วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ ๕ เล่มที่ ๑๔ พฤษภาคม-สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ๗ ๑๒๖.



ระหว่างปลายปี ๒๕๓๙ จนถึงต้นปี ๒๕๔๐ จำเลยที่ ๑ ในฐานะเป็นผู้กำกับและควบคุมสถาบันการเงินได้ล่วงรู้กิจการและฐานะของสถาบันการเงินในหน้าที่อันควรปิดเป็นความลับได้เปิดเผยต่อสาธารณชนว่ามีสถาบันการเงินหลายแห่งกำลังขาดสภาพคล่อง จำเลยที่ ๖ ได้เข้าไปแก้ไข ทำให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินขาดความเชื่อมั่นพากันไปถอนเงินจากสถาบันการเงินรวมทั้งของโจทก์ที่ ๑ เป็นจำนวนมาก ทำให้ธุรกิจการเงินของโจทก์ที่ ๑ ขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง แล้วจำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๔ ได้ออกมาตรการเสนอจำเลยที่ ๕ ให้สั่งปิดกิจการของโจทก์ที่ ๑ เพื่อแก้ไขฐานะทางการเงินของโจทก์ที่ ๑ จำเลยที่ ๕ จึงได้มีคำสั่งปิดกิจการของโจทก์ที่ ๑ ตามข้อเสนอดังกล่าวพร้อมกับสถาบันการเงินอื่น ๆ อีก รวม ๑๕ แห่ง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ระบบสถาบันการเงินทั้งระบบและแก่ประชาชนทั่วประเทศ และจำเลยที่ ๑ ได้สั่งให้โจทก์ที่ ๑ เพิ่มทุนจดทะเบียนอีกไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ ล้านบาท ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด โดยมีได้ระมัดระวังกระทำการให้เป็นความลับทำให้ผู้ร่วมลงทุนและผู้ถือหุ้นเดิมรวมทั้งประชาชนทั่วไปเกิดความปั่นป่วนพากันมาถอนเงินจากโจทก์ที่ ๑ เป็นจำนวนมาก ทำให้โจทก์ที่ ๑ ขาดสภาพคล่องรุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยจำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๔ มีความประสงค์จะลดจำนวนสถาบันการเงินลงให้อยู่ในจำนวนที่สามารถควบคุมได้ และจำเลยที่ ๑ ยังได้สั่งการให้โจทก์ที่ ๑ และสถาบันการเงินอื่น ๆ รวม ๕๘ แห่ง ควบกิจการเข้าด้วยกันโดยไม่มีการประเมินหรือรับที่เพียงพอ การกระทำต่าง ๆ ของจำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๗ ดังกล่าว ทำให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหายเป็นเงิน ๕,๔๔๖,๔๘๕,๕๗๑.๔๙ บาท ขอให้จำเลยทั้งเจ็ดร่วมกันรับผิดชอบใช้เงินจำนวนดังกล่าวแก่โจทก์ทั้งสอง ศาลแพ่งมีคำสั่งรับฟ้องโจทก์ทั้งสองเฉพาะจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๖ และจำเลยที่ ๗ สำหรับจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ศาลแพ่งมีคำสั่งว่าโจทก์ทั้งสองไม่มีอำนาจฟ้องให้ยกฟ้อง โจทก์ทั้งสองได้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ ขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลแพ่งจึงส่งคำร้องพร้อมทั้งความเห็นข้อโต้แย้ง สำเนาคำฟ้อง คำสั่งและคำพิพากษาของศาลมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงรับไว้ดำเนินการ โดยมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖



มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และต้องด้วยมาตรา ๖ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ในหมวด ๓ ตั้งแต่มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๖๕ โดยมาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง ...” และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” แต่มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งจะเห็นได้ว่า สิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ตามมาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ที่ว่าด้วย “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย” คือ สิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เท่านั้น รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองไปถึงสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาด้วย ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้” นั้น เป็นการที่กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลให้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ได้โดยตรงและในกรณีที่บัญญัติว่าจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ก็ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่โจทก์ โต้แย้งนั้นจึงมิใช่สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แต่สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ก็ยังคงมีอยู่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง ...” และมาตรา ๗ วรรคสอง บัญญัติว่า



“ถ้าศาลพิพากษายกฟ้อง เพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐ ... มีผู้ต้องรับผิดชอบ ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด”

ศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

เมื่อพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณา มาตรา ๒๙ วรรคสอง ว่าจะเป็นการกฏหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือไม่ และจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นหรือไม่ เพราะมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ใช้เฉพาะกับกฎหมายตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง เท่านั้น

นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ ที่บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้มาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้ (๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้...”

ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ในบังคับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ด้วย

ส่วนข้อโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ด้วยนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๒๗ บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ แต่สิทธิที่บุคคลจะฟ้องเจ้าหน้าที่มิได้บัญญัติหรือรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญดังได้วินิจฉัยแล้ว ฉะนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง จึงไม่อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เช่นกัน

โดยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

**๓) คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๔๕ เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ กรณีพระราชบัญญัติ**



### ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ (๑๐) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็น ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ (๑๐) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

๒. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) และคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา รุ่นที่ ๔๓ ประจำปี ๒๕๔๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริง สรุปได้ว่า

นายศิริมิตร บุญมูล อายุ ๓๒ ปี อาชีพทนายความ และนางสาวบุญจิติ กลับประสิทธิ์ อายุ ๓๐ ปี อาชีพทนายความ ได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา รุ่นที่ ๔๓ ประจำปี ๒๕๔๒ โดยเข้าตรวจร่างกายและจิตใจ ที่โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ กับคณะกรรมการแพทย์ตามที่คณะกรรมการตุลาการกำหนด คณะกรรมการแพทย์ได้รายงานผลการตรวจร่างกายและจิตใจว่า นายศิริมิตร บุญมูล เป็นโปลิโอ ส่วนนางสาวบุญจิติ กลับประสิทธิ์ กระดูกสันหลังคดงอมากเดินเองได้เฉพาะใกล้ ๆ เนื่องจากเป็นโปลิโอเมื่ออายุ ๓ ปี

คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาพิจารณาเห็นว่า ผู้สมัครทั้งสองราย มีร่างกายไม่เหมาะสม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๗ (๑๑) เห็นสมควรไม่รับสมัครต่อมา ก.ต. ในการประชุม ครั้งที่ ๑๓/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๑๔ และ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา จึงมีมติไม่รับสมัครเนื่องจากเป็นกรณีที่ร่างกายไม่เหมาะสมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๗ (๑๑)

ผู้สมัครทั้งสองเห็นว่า การตัดสินใจผู้สมัครเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางร่างกายอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้สมัครสอบคัดเลือกทั้งสอง และเห็นว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๗ (๑๑) (๑๒) และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ (๑๐)



(๑๑) ชัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ผู้สมัครทั้งสองจึงขอความเป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๔๘ ของรัฐธรรมนูญ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๖ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ และการกระทำของ ก.ต. และอนุกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเบื้องต้นว่า การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดตามมาตรา ๑๔๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี” รัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือการกระทำของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ (๑) โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๘ ของรัฐธรรมนูญที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอมาได้

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ (๑๐) และการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ต. และคณะอนุกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการ ในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา รุ่นที่ ๔๓ ประจำปี ๒๕๔๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่





รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” วรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” และวรรคสาม บัญญัติว่า “บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรคสอง บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” วรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “ผู้สมัครสอบคัดเลือก ผู้สมัครทดสอบความรู้ หรือผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ... (๑๐) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือมีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการหรือโรคที่ระบุไว้ในระเบียบของ ก.ต. และ (๑๑) เป็นผู้ที่ผ่านมาการตรวจร่างกายและจิตใจโดยคณะกรรมการแพทย์จำนวนไม่น้อยกว่าสามคน ซึ่ง ก.ต. กำหนด และ ก.ต. ได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการแพทย์แล้ว เห็นสมควรรับสมัครได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือก ผู้สมัครทดสอบความรู้ หรือผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ต. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”





พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ได้บัญญัติเป็นหลักการว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ไม่ว่าชายหรือหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน จะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง ในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้ แต่ต้องยอมรับว่าในการที่หน่วยงานใดจะรับบุคคลเข้าทำหน้าที่ในตำแหน่งใด ย่อมต้องพิจารณาถึงความรู้ ความสามารถ ความเหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วย สำหรับกรณีตาม คำร้องของผู้ร้องนั้นเป็นเรื่องที่นายศิริมิตร บุญมูล และนางสาวบุญจติ กลับประสิทธิ์ ซึ่งมีอาชีพ ทนายความสมัครสอบคัดเลือกบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วย ผู้พิพากษา หากสอบคัดเลือกได้ก็จะมีขอให้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาต่อไป ซึ่งการรับสมัครสอบคัดเลือกนอกจากจะพิจารณาถึงความรู้ ความสามารถแล้ว ยังต้อง พิจารณาสุขภาพของร่างกายและจิตใจว่ามีความสมบูรณ์ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และมีบุคลิกลักษณะ ที่ดีพอที่จะเป็นผู้พิพากษา ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติโดยปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษามีใช่เพียงแต่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีในท้องพิจารณาเท่านั้น บางครั้งต้องเดินทางไปนอกศาลปฏิบัติหน้าที่ เช่น เพื่อเดินเผชิญสืบ เพื่อสืบพยานที่มาศาลไม่ได้ การพิจารณาเพื่อรับสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้พิพากษา จึงมีมาตรการที่แตกต่างและเข้มงวดกว่าการคัดเลือกบุคคลไปดำรงตำแหน่งอื่นอยู่บ้าง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ บุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ และเสรีภาพนั้นมิได้ และวรรคสอง บัญญัติรับรองไว้ว่า กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ซึ่งบทบัญญัติวรรคหนึ่ง และวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ (๑๐)



LIBRT



คำว่า “มีกาย ... ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ” จะใช้ควบคู่กับมาตรา ๒๖ (๑๑) ที่บัญญัติว่า “เป็นผู้ที่ผ่านการตรวจร่างกายและจิตใจโดยคณะกรรมการแพทย์จำนวนไม่น้อยกว่าสามคน ซึ่ง ก.ต. กำหนด และ ก.ต. ได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการแพทย์แล้วเห็นว่า สมควรรับสมัครได้” บพัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ (๑๐) เป็นไปตามความจำเป็นและความเหมาะสมของฝ่ายตุลาการ จึงเห็นว่า บพัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ (๑๐) ดังกล่าว เป็นลักษณะตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ ซึ่งไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด

สำหรับประเด็นที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ต. และคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา รุ่นที่ ๔๓ ประจำปี ๒๕๔๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่นั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่า เป็นการขอให้วินิจฉัยการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ต. และคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ (๑๐) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย เห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๖ (๑๐) เฉพาะคำว่า “มีกาย ... ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการ” ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เนื่องจาก เป็นบพัญญัติที่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นการเกินขอบเขตโดยอ้างเหตุผลความเหมาะสมแทนความสามารถ

**๔) คำวินิจฉัยที่ ๔๘/๒๕๔๕ เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของกลุ่มความ (ระหว่างนายศิริมิตร บุญมูล ผู้ฟ้องคดี กับคณะกรรมการอัยการ ผู้ถูกฟ้องคดี) ในคดีหมายเลขดำที่ ๔๑๑๙/๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑**



## มาตรา ๓๓ (๑๑) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองกลางยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ (๑๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง เอกสารประกอบและหนังสือชี้แจงของสำนักงานอัยการสูงสุดสรุปได้ว่า

นายศิริมิตร บุญมูล ผู้ฟ้องคดี อายุ ๓๓ ปี อาชีพทนายความ ได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย ประจำปี ๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ได้ลำดับหมายเลขสมัครที่ ๑๒๓๙/๒๕๔๔ เมื่อคณะกรรมการอัยการ ผู้ถูกฟ้องคดี ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบ ปรากฏว่าไม่มีชื่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอทราบเหตุผลที่ไม่ได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้มีคุณสมบัติในการสอบคัดเลือกดังกล่าว ตามหนังสือลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ คณะกรรมการอัยการชี้แจงว่า คณะอนุกรรมการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกดังกล่าว ได้รับรายงานผลการตรวจร่างกายจากคณะกรรมการแพทย์ว่า ผู้ฟ้องคดีมีรูปร่างพิการ เดินขาจะเข้ แผลกล้ามเนื้อแขนซ้ายจนถึงปลายมือทั้งสองข้าง กล้ามเนื้อขาซ้ายจนถึงปลายเท้าทั้งสองข้าง กระดูกสันหลังคด ได้รับการผ่าตัดตามเหล็กที่กระดูกสันหลังไว้เพื่อให้ไหล่ทั้งสองข้างเท่ากัน จึงมีมติไม่รับสมัคร เนื่องจากเป็นผู้มีบุคลิกภาพและร่างกายไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ (๑๑)

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เหตุผลของคณะกรรมการอัยการ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องสภาพร่างกาย บทบัญญัติมาตรา ๓๓ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคณะกรรมการอัยการต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๔๑๑๙/๒๕๔๔ และขอให้พิพากษาดังนี้

๑. บทบัญญัติมาตรา ๓๓ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ และคำสั่งของคณะกรรมการอัยการที่ตัดสิทธิสอบผู้ฟ้องคดีในการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐



LIR



๒. ให้คณะกรรมการอัยการมีมติเปิดให้ผู้ฟ้องคดีสอบทดแทนการตัดสินคดีในรอบครั้งที่ผ่านมาเป็นกรณีพิเศษ

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ (๑๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ จึงรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

สำนักงานอัยการสูงสุดได้ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า นายศิริมิตร บุญมูล แม้จะมีอาชีพเป็นทนายความ และสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นอัยการผู้ช่วย หากพิจารณาให้มีสิทธิสอบและสอบคัดเลือกได้ ก็จะมีการขอให้พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นข้าราชการอัยการตามกฎหมายต่อไป ซึ่งการรับสมัครสอบคัดเลือกนอกจากจะพิจารณาถึงความรู้ ความสามารถแล้ว หน่วยงานยังต้องพิจารณาถึงสุขภาพของร่างกายและจิตใจของผู้นั้นว่า มีความสมบูรณ์ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และมีบุคลิกลักษณะที่ดีพอที่จะเป็นข้าราชการอัยการ การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการอัยการมิใช่เพียงปฏิบัติหน้าที่ในห้องพิจารณาคดีหรือในสำนักงานเท่านั้น บางครั้งต้องเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่นอกสำนักงาน อาทิ การเดินเผชิญสืบ เพื่อสืบพยานที่ไม่อาจมาศาลได้ การร่วมชั้นสูตร พลิกศัพทกับพนักงานสอบสวน หรือแม้แต่การร่วมสอบสวนคดีซึ่งเกี่ยวข้องกับเด็กหรือเยาวชน ตลอดจนการออกไปเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนในชนบท การพิจารณาเพื่อรับสมัครสอบคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการจึงมีมาตรการที่เข้มงวดแตกต่างจากวิธีการสอบคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งอื่นบ้าง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ (๑๑) ต้องใช้ควบคู่กับ





มาตรา ๓๓ (๑๒) ด้วย ดังนั้น บทบัญญัติตามมาตรา ๓๓ (๑๑) เป็นไปตามความจำเป็นและเหมาะสม จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ (๑๑) มีลักษณะ ตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ซึ่งไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ แต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบและหนังสือชี้แจงของสำนักงาน อัยการสูงสุด แล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า การที่ศาลปกครอง กลางเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่ง กฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วย บทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางราชการเพื่อ ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องมีประเด็นปัญหาโดยศาลปกครอง กลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ (๑๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ จึงรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้ แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีเป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องที่ ศาลปกครองกลางเสนอมาได้

ประเด็นตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ (๑๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่ รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและ เสรีภาพนั้นมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่ มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุ



บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” และวรรคสาม บัญญัติว่า “บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ ... (๑๑) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือมีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ หรือเป็นโรคที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง และ (๑๒) เป็นผู้ที่คณะกรรมการแพทย์มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนซึ่ง ก.อ. จะได้กำหนดได้ตรวจร่างกายและจิตใจแล้ว และ ก.อ. ได้พิจารณารายงานของแพทย์เห็นว่าสมควรรับสมัครได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ให้ ก.อ. มีอำนาจวางระเบียบเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกก่อนที่จะรับสมัครได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ได้บัญญัติเป็นหลักการว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ไม่ว่าชายหรือหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน จะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่าง ในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้ แต่ต้องยอมรับว่าในการที่หน่วยงานใดจะรับบุคคลเข้าทำหน้าที่ในตำแหน่งใด ย่อมต้องพิจารณาถึงความรู้ ความสามารถ ความเหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วย สำหรับกรณีตาม





คำร้องเป็นเรื่องที่นายศิริมิตร บุญมูล ซึ่งมีอาชีพทนายความ สมัครสอบคัดเลือกบรรจุเป็นข้าราชการอัยการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วย หากสอบคัดเลือกได้ก็จะมีการขอให้มีการขอให้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นข้าราชการอัยการต่อไป ซึ่งการรับสมัครสอบคัดเลือกนอกจากจะพิจารณาถึงความรู้ ความสามารถแล้ว ยังต้องพิจารณาสุขภาพของร่างกายและจิตใจว่ามีความสมบูรณ์ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และมีบุคลิกลักษณะที่ดีพอที่จะเป็นข้าราชการอัยการ การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการอัยการมีไม่เพียงปฏิบัติหน้าที่ในท้องพิจารณาคดีหรือในสำนักงานเท่านั้น บางครั้งต้องเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่นอกสำนักงาน เช่น เพื่อเดินเผชิญสืบ เพื่อสืบพยานที่ไม่อาจมาศาลได้ การร่วมชั้นสูตรพินิจกับพนักงานสอบสวน การออกไปเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนในชนบท เป็นต้น การพิจารณาเพื่อรับสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วย จึงมีมาตรการที่แตกต่าง และเข้มงวดกว่าการคัดเลือกบุคคลไปดำรงตำแหน่งอื่นอยู่บ้าง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ และวรรคสอง บัญญัติรับรองไว้ว่า กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ซึ่งบทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ (๑๑) คำว่า "มีกาย ... ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ" จะใช้ควบคู่กับ มาตรา ๓๓ (๑๒) ที่บัญญัติว่า "เป็นผู้ที่คณะกรรมการแพทย์มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน ซึ่ง ก.อ. จะได้กำหนด ได้ตรวจร่างกายและจิตใจแล้ว และ ก.อ. ได้พิจารณารายงานของแพทย์เห็นว่าสมควรรับสมัครได้" บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ (๑๑) เป็นไปตามความจำเป็นและความเหมาะสมของฝ่ายอัยการ จึงเห็นว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓ (๑๑) ดังกล่าวเป็นลักษณะตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ซึ่งไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้



บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ (๑๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย เห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ (๑๑) เฉพาะคำว่า “มีกาย ... ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ” ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เนื่องจาก เป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นการเกินขอบเขตโดยอ้างเหตุผลตามความเหมาะสมแทนความสามารถ

**๕) คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๖ เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ กรณีพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๙ วรรคสาม มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ**

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๙ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง และเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า จำสิบเอก อเนก อุทธิยา และจำสิบเอก พนม เทพศิริ ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) ว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๙ วรรคสาม ที่บัญญัติให้คดีที่ศาลจังหวัดทหารไม่มีอำนาจพิพากษา ให้ศาลจังหวัดทหารทำความเห็นส่งสำนวนไปให้ศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพพิพากษา แล้วแต่กรณี ตลอดจนมาตราที่เกี่ยวข้อง และกระบวนการพิจารณาคดีของศาลจังหวัดทหารบก เชียงราย และศาลมณฑลทหารบกที่ ๓๓ ที่เกี่ยวกับการโอนสำนวนมาให้ศาลอื่นที่มีได้นั่งพิจารณาคดี เป็นบทบัญญัติและกระบวนการพิจารณาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๒๓๖ มาตรา ๒๔๙ และ มาตรา ๒๖๔ จึงขอให้ผู้ร้องใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ เสนอ เรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย





ผู้ร้องพิจารณาคำร้องเรียนของจำليبเอก อเนก อุทธิยา และจำลิปเอก พนม เทพศิริ แล้วเห็นว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ ต้องการให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่เป็นผู้หนึ่ง พิจารณาคดีเป็นผู้ทำคำพิพากษาเท่านั้น เนื่องจากผู้พิพากษาหรือตุลาการที่หนึ่งพิจารณาคดีได้ เห็น ได้ยิน หรือรับทราบข้อเท็จจริง ข้อความ ข้อมูล และพยานหลักฐานต่าง ๆ ในคดีที่พิจารณานั้นด้วยตนเอง โดยตรง และยังมีโอกาสที่จะได้ซักถามคู่ความและพยานด้วยตนเอง ทำให้สามารถที่จะเข้าใจข้อเท็จจริง ต่าง ๆ ในคดีได้อย่างถ่องแท้ ซึ่งก็จะทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีเป็นไปโดยความถูกต้องเที่ยงธรรม มากกว่าผู้พิพากษาหรือตุลาการที่มีได้หนึ่งพิจารณาคดี

ส่วนพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๙ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “คดีที่ศาลจังหวัดทหารไม่มีอำนาจพิจารณา ให้ศาลจังหวัดทำความเห็นส่งสำนวนไปให้ศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพพิพากษา แล้วแต่กรณี” หมายความว่า บางคดีที่ศาลจังหวัดทหารมีแต่ อำนาจพิจารณาแต่ไม่มีอำนาจพิพากษา ศาลจังหวัดทหารนั้นก็ต้องส่งสำนวนไปให้ศาลมณฑลทหาร หรือศาลทหารกรุงเทพเป็นผู้พิพากษาคดี ซึ่งก็เท่ากับว่าศาลจังหวัดทหารซึ่งเป็นศาลที่หนึ่งพิจารณาคดี มิได้เป็นผู้ทำคำพิพากษา แต่ศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพซึ่งมิได้หนึ่งพิจารณาคดีกลับเป็น ศาลที่ทำคำพิพากษาแทนศาลจังหวัดทหาร จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๙ วรรคสาม ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจผู้พิพากษาหรือตุลาการที่มีได้เป็นผู้หนึ่ง พิจารณาคดีเป็นผู้ทำคำพิพากษาได้ อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๖ ที่ว่า ผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งมิได้หนึ่งพิจารณาคดีใด จะทำ คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยมิได้ ทั้งตามมาตรา ๑๙ ดังกล่าวก็มีได้บัญญัติไว้ว่า แต่เฉพาะในกรณีที่มี เหตุสุจริตหรือมีเหตุจำเป็นอันอันมิอาจก้าวล่วงได้แต่อย่างใด ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติธรรมนูญ ศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๙ วรรคสาม บัญญัติว่า คดีที่ศาลจังหวัดทหารไม่มีอำนาจพิพากษา ให้ศาลจังหวัดทหารทำความเห็นส่งสำนวนไปให้ศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพพิพากษา จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๖ และในการพิจารณาคดีของศาลทหารก็ไม่ตกอยู่ภายใต้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๕) ที่บัญญัติว่า มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๓๖ และมาตรา ๒๔๙ วรรคสามและวรรคห้า มาใช้บังคับกับการ พิจารณาคดีของศาล ธรรมนูญในระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้น เนื่องจาก บทเฉพาะกาลของรัฐ ธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๕) ใช้บังคับแต่เฉพาะกับการพิจารณาคดีของศาล



ยุติธรรมเท่านั้น ไม่รวมถึงการพิจารณาคดีของศาลทหาร ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ จึงต้อง  
ใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลทหารนับตั้งแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นต้นไป

กรมพระธรรมนูญ มีหนังสือชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า เจตนารมณ์ของ  
บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๑ ประกอบพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘  
มาตรา ๔๕ รัฐธรรมนูญรับรองให้มีศาลทหารและรับรองการให้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของ  
ศาลทหารไว้ต่างหาก ทำให้ทหารต้องมีระบบการพิจารณาคดีอาญาเป็นของตนเอง ซึ่งแตกต่างจาก  
ระบบที่ถูกนำไปใช้กับพลเรือน “ทหาร” เป็นบุคคลที่มีลักษณะแตกต่างไปจากประชาชนธรรมดา  
เป็นบุคคลที่ต้องเสียสละ ต้องถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพในระดับหนึ่ง “ศาลทหาร” เป็นองค์กรหนึ่งที่ถูก  
จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการดำรงอยู่ของชาติ ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ  
ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ ทหารต้องตกอยู่ในสถานะเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร  
จึงต้องมีระบบวิธีการปกครองควบคุมที่แตกต่างไปจากประชาชนธรรมดา ระบบการพิจารณาของ  
ศาลทหารจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ อำนาจการพิจารณาพิพากษา  
คดีของศาลจังหวัดทหารและศาลมณฑลทหาร จึงเป็นไปตามความในมาตรา ๑๙ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า  
“คดีที่ศาลจังหวัดทหารไม่มีอำนาจพิพากษา ให้ศาลจังหวัดทำความเห็นส่งสำนวนไปให้ศาลมณฑลทหาร  
หรือศาลทหารกรุงเทพพิพากษา แล้วแต่กรณี” นั้นย่อมมีความหมายชัดเจนอยู่ในตัวเอง คดีที่ศาล  
จังหวัดทหารมีแต่อำนาจพิจารณาแต่ไม่มีอำนาจพิพากษา นี้ เรียกว่า คดีเกินอำนาจ โดยข้อเท็จจริง  
แล้วคดีเช่นนี้ ศาลจังหวัดทหารจะมีกระบวนการพิจารณาที่มีองค์คณะพิจารณาครบตามที่กฎหมาย  
รับรองกำหนดไว้สามนาย และหนึ่งในตุลาการนั้นเป็นผู้บังคับบัญชาของทหาร ตุลาการทั้งสามนั่ง  
พิจารณาคดีโดยตลอด และเป็นผู้ได้เห็น ได้ยิน หรือรับทราบข้อเท็จจริง ข้อมูล และพยานหลักฐาน  
ต่าง ๆ ในคดีที่พิจารณานั้นด้วยตนเองโดยตรงและยังมีโอกาสที่จะซักถามคู่ความและพยานด้วยตนเอง  
ทำให้สามารถที่จะเข้าใจข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในคดีได้อย่างถ่องแท้ และตุลาการทั้งสามนี้เองจะเป็นผู้ทำการ  
“วินิจฉัยคดี” โดย “ทำเป็นความเห็น” ที่มีลักษณะเช่นเดียวกับคำพิพากษา เพียงแต่ใช้ถ้อยคำว่า  
“ความเห็น” ระบุไว้ที่หัวกระดาษกำกับไว้แทนคำว่า “คำพิพากษา” ซึ่งหมายความว่า ตุลาการที่ได้นั่ง  
พิจารณาตามกระบวนการจนเสร็จสิ้นแล้ว แม้ไม่มีอำนาจทำคำพิพากษา แต่จะมีอำนาจทำคำวินิจฉัย  
ได้โดยตุลาการจะปรึกษาแล้วเขียนคำวินิจฉัยคดีซึ่งเป็นการทำคำวินิจฉัยโดยตุลาการที่ได้นั่งพิจารณาแล้ว



แต่เนื่องจากคดีดังกล่าว ตุลาการเห็นว่า สมควรลงโทษจำคุกหรือปรับจำเลยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ (ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง) ระบบศาลทหารจึงจำเป็นต้องให้ตุลาการศาลมณฑลทหาร ซึ่งจะ เป็นตุลาการที่มีอาวุโสกว่าตุลาการศาลจังหวัดทหารตรวจสอบคำวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้การวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นเป็นไปด้วยความถูกต้อง เพียงธรรมยิ่งขึ้นโดยวิธีการทำเป็นความเห็นพร้อมกับส่งสำนวนไปด้วย ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติของระบบศาลทหารที่จะให้ความเป็นธรรมแก่จำเลยมากที่สุด การทำคำพิพากษาของตุลาการศาลมณฑลทหารในคดีเกินอำนาจนี้ ในทางปฏิบัติแล้ว ตุลาการศาลมณฑลทหารจะไม่ก้าวล่วงไปถึงการรับฟังข้อเท็จจริงของตุลาการศาลจังหวัดทหารที่ได้รับเห็นได้รับทราบมาขณะนั่งพิจารณา เว้นแต่จะปรากฏให้เห็นชัดเจนว่า มีการรับฟังข้อเท็จจริงที่บกพร่องหรือผิดพลาดจากที่ปรากฏในสำนวนจึงจะมีการแก้ไข ส่วนใหญ่จะเป็นกระบวนการในการตรวจสอบและปรับข้อกฎหมายที่ต้องการใช้บังคับกับข้อเท็จจริงนั้น ๆ เพื่อให้คดีเป็นไปโดยถูกต้องเป็นธรรมที่สุดเท่านั้น ถ้อยคำที่มาตรา ๑๙ วรรคสาม บัญญัติให้ศาลมณฑลทหาร หรือศาลทหารกรุงเทพทำคำพิพากษาคดีเกินอำนาจนี้ ก็มิได้มีถ้อยคำที่กำหนดให้มีกระบวนการนั่งพิจารณาในศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพแต่อย่างใด กระบวนการนี้จึงเป็นกระบวนการกลั่นกรองคำวินิจฉัยของศาลจังหวัดทหารที่ปรากฏในศาลทหารชั้นต้น ดังนั้น ด้วยถ้อยคำและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ นี้ จึงมีความหมายเฉพาะกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้มีกระบวนการนั่งพิจารณาเท่านั้น หากได้รวมไปถึงกระบวนการพิจารณาในทุก ๆ เรื่องด้วย

ข้อพิจารณาอีกประการหนึ่ง คือ กรณีที่ศาลจังหวัดทหารส่งสำนวนให้ศาลมณฑลทหารพิพากษา เป็นการโอนคดีหรือไม่ เห็นว่า การกระทำดังกล่าวมิใช่การโอนคดีไปยังศาลอื่นที่มีเขตอำนาจแตกต่างกัน แต่การส่งสำนวนให้แก่ศาลมณฑลทหาร เพื่อทำคำพิพากษานั้น ศาลจังหวัดทหารจะส่งสำนวนให้ศาลมณฑลทหารที่มีเขตอำนาจเหนือศาลจังหวัดทหารนั้น ๆ และเป็นการส่งไปเพื่อตรวจสอบและทำคำพิพากษาแล้วจะส่งกลับคืนมาเพื่ออ่านให้คู่ความฟัง ซึ่งก็เป็นไปตามอำนาจเฉพาะตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิใช่การโอนคดีที่ต้องมีการจำหน่ายคดีในศาลหนึ่งแล้วไปพิจารณาอีกศาลหนึ่งแต่ประการใดไม่ ส่วนกรณีที่เห็นว่า การพิจารณาคดีของศาลทหารไม่ตกอยู่ภายใต้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๕) ที่บัญญัติว่า มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๓๖ มาใช้บังคับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมในระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้น ความหมายคือศาลยุติธรรมยังไม่ใช้บังคับ แต่ก็มีถ้อยคำในบทบัญญัติดังกล่าวให้ใช้บทบัญญัติเหล่านั้นในศาลทหาร



โดยทันทีไม่ ที่เป็นเช่นนี้เพราะไม่อาจตีความโดยขยายความว่า บทบัญญัติเหล่านั้นให้ใช้กับการพิจารณาของศาลอื่น ๆ ด้วยเนื่องจากไม่มีเหตุผลใดเลยที่จะสนับสนุนว่า ทำไมจึงยกเว้นไว้แต่เฉพาะศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียว นอกเสียจากเหตุที่ว่า บทบัญญัติเหล่านั้นไม่อาจใช้กับศาลอื่น ซึ่งมีวิธีพิจารณาคความโดยเฉพาะ ซึ่งรัฐธรรมนูญยอมรับอยู่แล้วก็เป็นได้ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๙ วรรคสาม มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖

ด้วยเหตุผลดังกล่าว พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๙ วรรคสาม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๒๓๖ และมาตรา ๒๔๙ แต่ประการใด

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้กรมพระธรรมนูญ กระทรวงกลาโหม มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นประกอบ ซึ่งกรมพระธรรมนูญได้ให้พลโท พลสัณฑ์ สุทธิรักษ์ รองเจ้ากรมพระธรรมนูญ และคณะรวม ๖ คน มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับที่ได้ชี้แจงเป็นหนังสือไว้

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ในกรณี que ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด ตามมาตรา ๑๙๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี" รัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ (๑) โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามคำร้องมีประเด็นที่ให้นิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๙ วรรคสาม มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของ





รัฐสภาที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่าพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๑๙ วรรคสาม ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ บัญญัติว่า “การนั่งพิจารณาคดีของศาลต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ และผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งมิได้นั่งพิจารณาคดีใด จะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีนั้นมิได้ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมีอาจก้าวล่วงได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๑๙ วรรคสาม บัญญัติว่า “คดีที่ศาลจังหวัดทหารไม่มีอำนาจพิพากษา ให้ศาลจังหวัดทหารทำความเห็นส่งสำนวนไปให้ศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพพิพากษา แล้วแต่กรณี”

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ ได้บัญญัติเป็นหลักการประกันสิทธิของคู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลโดยการนั่งพิจารณาคดีต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ และผู้ทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีต้องเป็นผู้ที่นั่งพิจารณาคดีนั้น ผู้ที่มีได้นั่งพิจารณาคดีเป็นองค์คณะไม่อาจทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยได้ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมีอาจก้าวล่วงได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติในข้อยกเว้นนี้ หมายความว่า ผู้ที่มีได้นั่งพิจารณาคดีใดจะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยนั้นมิได้ นอกจากจะมีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมีอาจก้าวล่วงได้ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้แล้ว ยังจะต้องเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้นด้วย

เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๔ แล้ว เห็นว่า ตามมาตรา ๖ บัญญัติให้ศาลทหารแบ่งออกเป็นสามชั้น คือ ศาลทหารชั้นต้น ศาลทหารกลาง ศาลทหารสูงสุด มาตรา ๗ บัญญัติให้ศาลทหารชั้นต้น ได้แก่ ศาลจังหวัดทหาร ศาลมณฑลทหาร ศาลทหารกรุงเทพ ศาลทหารประจำหน่วยทหาร สำหรับอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของศาลทหารชั้นต้น แตกต่างกันไปโดยมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลจังหวัดทหาร มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาได้ทุกบทกฎหมาย เว้นแต่คดีที่จำเลยมียศทหารชั้นสัญญาบัตร วรรคสอง บัญญัติให้คดีที่กฎหมายมิได้กำหนดอัตราโทษอย่างต่ำหรือกำหนดอัตราโทษอย่างต่ำไว้ให้จำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับไม่เกินกำหนดนี้ ถ้าศาลจังหวัดทหารเห็นควรยกฟ้องโทษ หรือเห็นควรลงโทษจำเลยแต่ละกระบวนจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับไม่เกินกำหนดนี้





ก็ให้พิพากษาได้ และวรรคสาม บัญญัติให้คดีที่ศาลจังหวัดทหารไม่เกินกำหนดคดีก็ให้พิพากษาให้ศาลจังหวัดทหารทำความเห็นส่งสำนวนไปให้ศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพพิพากษาแล้วแต่กรณี ส่วนมาตรา ๒๑ บัญญัติให้ศาลมณฑลทหาร และศาลประจำหน่วยทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาได้ทุกบทกฎหมาย เว้นแต่คดีที่จำเลยมียศทหารชั้นนายพลหรือเทียบเท่า และมาตรา ๒๒ บัญญัติให้ศาลทหารกรุงเทพ มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาได้ทุกบทกฎหมายโดยไม่จำกัดยศของจำเลย

ดังนั้น อำนาจในการพิจารณาและพิพากษาคดีอาญา ซึ่งผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารชั้นต้นในขณะกระทำความผิดศาลใดศาลหนึ่งใน ๔ ประเภทศาลนั้น มีความแตกต่างกันที่ชั้นยศของทหารที่กระทำความผิดเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ยกเว้นเฉพาะศาลจังหวัดทหาร ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจในการพิจารณาคดีได้ทุกบทกฎหมาย เฉพาะนายทหารประทวนต่ำกว่าชั้นสัญญาบัตรตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง แล้ว ยังถูกจำกัดอำนาจในการที่จะพิพากษาคดี ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง สำหรับคดีที่ศาลจังหวัดทหารไม่มีอำนาจพิพากษาแต่ได้ทำการพิจารณาคดีมาแล้ว ให้ศาลจังหวัดทหารทำความเห็นส่งสำนวนไปให้ศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพพิพากษา แล้วแต่กรณี ตามมาตรา ๑๙ วรรคสาม

ประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๙ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ หรือไม่นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลจังหวัดทหาร ศาลมณฑลทหาร ศาลทหารกรุงเทพ และศาลทหารประจำหน่วยทหาร ต่างก็เป็นศาลชั้นต้นด้วยกัน แต่เมื่อศาลจังหวัดทหารได้ดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาไปตามอำนาจที่ระบุไว้โดยกฎหมายแล้ว หากจะพิพากษาคดีลงโทษเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้กลับไม่มีอำนาจพิพากษา ต้องทำความเห็นส่งสำนวนไปให้ศาลชั้นต้นประเภทเดียวกัน ได้แก่ ศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพแล้วแต่กรณี เป็นศาลที่ทำคำพิพากษา ตามมาตรา ๑๙ วรรคสาม ซึ่งศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพดังกล่าวก็มีได้ดำเนินการออกนั่งพิจารณาคดีมาแต่เริ่มแรกแต่ประการใด ทั้งคำชี้แจงจากกรมพระธรรมนูญและผู้แทนซึ่งกรมพระธรรมนูญมอบหมายให้มาชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญรับฟังสรุปได้ว่า "คดีที่ศาลจังหวัดทหารมีแต่อำนาจพิจารณาแต่ไม่มีอำนาจพิพากษานี้ เรียกกันว่า คดีเกินอำนาจ โดยข้อเท็จจริงแล้วคดีเช่นนี้ศาลจังหวัดทหารจะมีกระบวนการพิจารณาที่มืองค์คณะพิจารณาครบตามที่กฎหมายรับรองกำหนดไว้ และองค์คณะตุลาการทั้งสามนี้เองจะเป็นผู้ทำการวินิจฉัยคดี โดยทำเป็นความเห็นที่มีลักษณะเช่นเดียวกับคำพิพากษา เพียงแต่ใช้ถ้อยคำว่าความเห็นระบุไว้ที่หัวกระดาษกำกับแทนคำพิพากษา



อนึ่ง การทำคำพิพากษาของตุลาการศาลมณฑลทหารในคดีเกินอำนาจนี้ ในทางปฏิบัติแล้ว ตุลาการศาลมณฑลทหารจะไม่ก้าวล่วงไปถึงการรับฟังข้อเท็จจริงของตุลาการศาลจังหวัดทหารที่รับรู้ได้ เห็น และได้รับทราบมาขณะนั่งพิจารณา เว้นแต่จะปรากฏให้เห็นชัดเจนว่า มีการรับฟังข้อเท็จจริงที่บกพร่องหรือผิดพลาดจากที่ปรากฏในสำนวนจึงจะแก้ไข ส่วนใหญ่จะเป็นกระบวนการในการตรวจสอบและปรับข้อกฎหมายที่ต้องใช้บังคับกับข้อเท็จจริงนั้น ๆ เพื่อให้คดีเป็นไปโดยถูกต้องเป็นธรรมที่สุดเท่านั้น” ประกอบกับ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๙ วรรคสาม นี้ มิได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติถึงเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอันอื่นอันอาจก้าวล่วงได้ ยกเว้นได้แต่ประการใด ดังนั้น มาตรา ๑๙ วรรคสาม นี้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๖

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับบทเฉพาะของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๕) ที่บัญญัติมิให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๒๓๖ มาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมในระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ การพิจารณาคดีของศาลทหารจะได้รับยกเว้นด้วยหรือไม่นั้น พิเคราะห์แล้วเห็นว่า บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๕) ได้บัญญัติว่า มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๓๖ มาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมในระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยไม่ระบุให้ใช้กับศาลอื่นด้วย ดังนั้น ศาลทหารจึงไม่อาจอ้างบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ การพิจารณาของศาลทหารจึงต้องใช้บังคับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖

ด้วยเหตุผลที่ได้พิจารณามาข้างต้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสี่ยงอย่างมาก เห็นว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๙ วรรคสาม มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสี่ยงข้างน้อยเห็นว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๙ วรรคสาม เป็นไปตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ แล้ว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๙ วรรคสาม ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖





๖) คำวินิจฉัยที่ ๒๖/๒๕๕๖ เรื่อง ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ (จำสืบเอก สรวุฒิ ธาราธร) เพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ บัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ หรือไม่

ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของจำสืบเอก สรวุฒิ ธาราธร ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลยที่ ๑ ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ อ.๔๗๑๗/๒๕๔๓ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด กองคดียาเสพติด กอง ๓ เป็นโจทก์ฟ้องจำสืบเอก สรวุฒิ ธาราธร ที่ ๑ ผู้ร้อง นายกองเกียรติเจียรนนท์ ที่ ๒ นางกนกวรรณ ธาราธร ที่ ๓ และพลทหาร ธง โทมอ่วม ที่ ๔ เป็นจำเลยต่อศาลอาญาในฐานะความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยร่วมกันผลิตและมีวัตถุประสงค์ในประเภทที่ ๒ (เมทแอมเฟตามีน) ไว้ในความครอบครองเพื่อขาย โดยไม่ได้รับอนุญาตและเกินปริมาณที่รัฐมนตรีกำหนดระหว่างการพิจารณาของศาลอาญา จำเลยที่ ๒ ถึงแก่ความตาย สิทธินาคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับศาลจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ศาลอาญาพิพากษา เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ ว่า ผู้ร้องและจำเลยที่ ๔ มีความผิดตามพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ (๗ ทวิ) มาตรา ๑๓ ทวิวรรคหนึ่ง มาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง มาตรา ๘๙ มาตรา ๑๐๖ ทวิ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓ การกระทำของผู้ร้องและจำเลยที่ ๔ เป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ซึ่งมีอัตราโทษเท่ากัน ให้ลงโทษฐานผลิตวัตถุออกฤทธิ์ในประเภท ๒ ผู้ร้องและจำเลยที่ ๔ เป็นข้าราชการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ จำคุก ๔๕ ปี คำรับสารภาพของผู้ร้องและจำเลยที่ ๔ ในชั้นจับกุมและชั้นสอบสวน เป็นประโยชน์แก่การพิจารณาอยู่บ้าง มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้หนึ่งในสามตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ จำคุกผู้ร้องและจำเลยที่ ๔ คนละ ๓๐ ปี ยกฟ้องจำเลยที่ ๓ ริมเมทแอมเฟตามีนของกลางให้แก่กระทรวงสาธารณสุข



ผู้ร้องและจำเลยที่ ๔ อุทธรณ์คำพิพากษาศาลอาญาว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ที่ให้เพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่เป็นข้าราชการ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ” เพราะผู้ร้องและจำเลยที่ ๔ แม้จะเป็นข้าราชการทหาร แต่ก็มีสิทธิเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ หากจะต้องรับโทษก็ควรได้รับโทษเท่าบุคคลทั่วไป ส่วนจำเลยที่ ๔ เป็นเพียงพลทหารถูกเรียกเข้าประจำการตามกฎหมายเพียง ๒ ปี ไม่ใช่ข้าราชการประจำ ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ จำเลยที่ ๔ จึงไม่อยู่ในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ศาลอุทธรณ์พิพากษา เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๓ ว่า ผู้ร้องและจำเลยที่ ๔ เป็นข้าราชการทหาร กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด พิพากษายืน ผู้ร้องฎีกาว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ที่ให้เพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดที่เป็นข้าราชการ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ ไม่สามารถนำมาเพิ่มโทษผู้ร้องซึ่งเป็นข้าราชการทหารได้

ศาลฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลอุทธรณ์ยกบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ มาใช้เป็นหลักในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี ผู้ร้องฎีกาโต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ ใช้บังคับไม่ได้ ศาลฎีกาเห็นว่า ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีนี้จำต้องใช้บทบัญญัติดังกล่าววินิจฉัยคดี จึงเป็นกรณีที่มีข้อโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงให้การพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องผ่านสำนักงานศาลยุติธรรมไปตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติมาตรการใน

การปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อศาลฎีกาขอให้สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งดังกล่าวตามทางการอันเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ”

พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “กรรมการหรืออนุกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด เจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาลหรือสภาท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้ใดกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือกระทำความผิด ตามมาตรา ๔๒ ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น”

ผู้ร้องเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ กำหนดอัตราโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่เป็นข้าราชการให้ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ซึ่งแตกต่างไปจากบุคคลทั่วไป และมีใช่เป็นเรื่องในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ จึงเป็นการชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ เป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองและกำหนดขอบเขตการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ



ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐว่า บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่อาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้แตกต่างไปจากบุคคลทั่วไปได้ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ

ส่วนพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ นั้น มีเหตุผลในการประกาศใช้ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า “เพื่อให้การปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าวขึ้นโดยเฉพาะ” ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีกำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้หลายประการ เพื่อการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยกำหนดบทนิยามให้ “ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด” หมายความว่า “การผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายซึ่งยาเสพติด และให้หมายความรวมถึง การสมคบ สนับสนุน ช่วยเหลือ หรือพยายามกระทำความผิดดังกล่าวด้วย” ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นการกระทำความผิดที่ล้วนเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมทั้งสิ้น และกำหนดโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดดังกล่าวไว้หนักกว่าปกติ ทั้งในส่วนของคุณลักษณะทั่วไป สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น มาตรา ๗ บัญญัติว่า “ผู้ใดพยายามกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น เช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดสำเร็จ” พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดอัตราโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด เจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาลหรือสภาท้องถิ่นอื่น ตลอดถึงบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ ซึ่งได้แก่บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐสูงกว่าบุคคลทั่วไป ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ ที่บัญญัติว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้...” ซึ่งโทษตามกฎหมายจะต้องเหมาะสมกับความผิดและได้สัดส่วนกับสถานะ ความรู้ผิดชอบของผู้กระทำความผิด และผลกระทบต่อสังคม การที่พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำ



ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ กำหนดอัตราโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐแตกต่างไปจากบุคคลทั่วไป เป็นแต่เพียงความแตกต่างในอัตราโทษสำหรับผู้กระทำความผิดเท่านั้น มิใช่เป็นความแตกต่างในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ กับพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ จึงเป็นคนละเรื่องไม่เกี่ยวข้องกัน ไม่มีกรณีที่จะขัดหรือแย้งกันได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์จึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔





## สรุป

นับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเมื่อพุทธศักราช ๒๔๗๕ นับแต่นั้นมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางหลักประกันเรื่องสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ อันเป็นการเริ่มต้นหรือจุดประกายความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพ จนกระทั่งประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยได้รับการรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น จึงควรมีการพิจารณาและศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพซึ่งเอกสารฉบับนี้ได้กล่าวไว้ในส่วนที่ ๑ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพจึงได้นำมาขยายความให้เข้าใจมากยิ่งขึ้นในส่วนที่ ๒ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยกล่าวอธิบายถึงความหมายของสิทธิและเสรีภาพ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพ การบัญญัติกฎหมายที่จะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งกล่าวถึงการใช้สิทธิของบุคคลเมื่อบุคคลนั้นถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ และเพื่อให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ของศาลที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญ จึงได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่ ๓ ทั้งนี้ ในส่วนที่ ๔ ได้ยกคำวินิจฉัยที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยมาเป็นตัวอย่าง เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการใช้สิทธิเมื่อถูกรบกวนหรือละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพ ทำให้เห็นภาพที่เป็นรูปธรรมของการรับรองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพื่อเป็นการยืนยันว่าบัดนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยได้รับการรับรองและได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้ยกขึ้นในส่วนที่ ๔ แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนที่ต้องการให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันสามารถที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น อันเป็นก้าวสำคัญของการดูแลและคานการใช้อำนาจจากรัฐโดยประชาชน ซึ่งในอนาคตจะได้มีการพัฒนาและทำให้เป็นส่วนหนึ่งของจิตสำนึกของประชาชน ที่รัฐและองค์กรของรัฐต้องคำนึงถึงให้มากขึ้นกว่าปัจจุบัน รวมทั้งการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น ในระบอบการปกครองและการเมืองไทย แม้จะต้องใช้เวลาในการพัฒนาในอนาคตก็ตาม



## บรรณานุกรม

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.

กรุงเทพ : วิญญูชน, ๒๕๔๓.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพ : วิญญูชน, ๒๕๔๓.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. รวมคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑.

กรุงเทพ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๒.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. รวมคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๒ เล่ม ๑-๔.

กรุงเทพ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๓.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. รวมคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๓ เล่ม ๑-๖.

กรุงเทพ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๔.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. รวมคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๔ เล่ม ๑-๕.

กรุงเทพ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๕.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. รวมคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๕ เล่ม ๑-๓.

กรุงเทพ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๖.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคล

ตามมาตรา ๒๘. กรุงเทพ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๔.





## องค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ฉฐพร วรปัญญาตระกูล\*

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ผ่าน ๆ มาจะบัญญัติไว้ว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” โดยหลักสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นของประชาชน ทั้งนี้ อำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตย จะแบ่งเป็น ๓ อำนาจหลัก คือ อำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติ อำนาจอธิปไตยทางบริหาร และอำนาจอธิปไตยทางตุลาการ แม้อำนาจอธิปไตยจะเป็นของประชาชนโดยรวม แต่ด้วยข้อจำกัดที่ประชาชนทุกคนไม่สามารถเข้ามาบริหาร ปกครองโดยตรงได้ด้วยตัวเอง ดังนั้น ในระบอบประชาธิปไตยจึงมีกระบวนการคัดสรรตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชนในแต่ละส่วนของอำนาจอธิปไตย

สำหรับประเทศไทย มีข้อสังเกตว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ รับรองการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ อำนาจอย่างชัดเจน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๖ บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ โดยคำแนะนำและยินยอมของ

\* วิทยากร วิชา ๖ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



LIRT



สภาผู้แทนราษฎร” (ขณะนั้นสถาบันนิติบัญญัติมีเพียงสภาผู้แทนราษฎร) มาตรา ๗ บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี” มาตรา ๘ บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย” (วิษณุ เครืองาม, ๒๕๓๐ : ๒๓๙) จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงว่ารัฐธรรมนูญให้มีการแบ่งแยกอำนาจอัติโดยออกเป็น ๓ อำนาจอย่างชัดเจน ตามแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power)

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ เป็นต้นมาได้บัญญัติไว้ว่า “อำนาจอัติโดยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” จากนัยดังกล่าวทำให้เข้าใจได้ว่า รัฐธรรมนูญในระยะหลังไม่มียึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอัติโดย หรืออย่างน้อยก็ไม่ได้แบ่งแยกอำนาจอัติโดยออกเป็น ๓ อำนาจ ดังที่เคยปรากฏ หากแต่แบ่งแยกองค์กร หรือสถาบันออกเป็น ๓ สถาบันหลัก ซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชน คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล เป็นผู้ใช้อำนาจอัติโดย แต่ละองค์กรมีอำนาจหน้าที่ต่างกันออกไป แต่ยังคงมีความเกี่ยวข้องกันได้ (อ้างแล้ว, ๒๕๓๐ : ๒๓๙ - ๒๔๐)

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น อำนาจอัติโดยแบ่งออกเป็น ๓ อำนาจ คือ อำนาจอัติโดยทางนิติบัญญัติ อำนาจอัติโดยทางบริหาร และอำนาจอัติโดยทางตุลาการ แม้ถ้าไม่แบ่งแยกอำนาจอัติโดยก็ตาม ต้องมีองค์กรหลักที่เป็นผู้ใช้อำนาจอัติโดยแทนประชาชน นั่นคือ รัฐสภาจะใช้ อำนาจด้านนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจทางบริหาร และศาลจะใช้อำนาจทางตุลาการ ดังนั้น ๓ องค์กรจึงเสมือนเป็นอำนาจอัติโดย ๓ อำนาจ หรือ เป็นผู้แทนที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนให้เป็นผู้ใช้อำนาจอัติโดยสูงสุด จึงถือได้ว่า ๓ องค์กรหลักดังกล่าวเป็นเสาหลักในโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตามไม่ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ ๓ องค์กรนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจอัติโดยแทนประชาชนได้เท่านั้น ยังคงมีองค์กรอื่น ๆ อีกที่มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอัติโดยด้วยเช่นกัน โดยเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้โครงสร้างของฝ่ายบริหาร เช่น กระทรวง ทบวง กรม และที่ไม่อยู่ภายใต้โครงสร้างลำดับชั้นของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งองค์กรเหล่านี้ถือเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งน่าจะตรงกับศัพท์ตามแนวคิดด้านองค์กร คือ คำว่า “Independent Regulatory Commission” ซึ่งหมายถึงหน่วยงานที่ถูกตั้งขึ้นโดยสภาที่อยู่นอกเหนือโครงสร้างกระทรวงของฝ่ายบริหาร เพื่อดูแลในภารกิจเฉพาะด้านหรือเกี่ยวกับการพาณิชย์ โดยมีอำนาจเต็มในการควบคุมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่สำคัญทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ องค์กร ในลักษณะนี้มีอำนาจใน





การสร้างกฎเกณฑ์ กฎระเบียบ และตัดสินข้อพิพาทในการตีความและใช้กฎระเบียบต่าง ๆ โดยอำนาจขององค์การจะมีลักษณะเหมือนฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยสรุปจะมีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ

๑. ไม่อยู่ภายใต้การควบคุม ดูแล ของทั้งฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรี ฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภา และฝ่ายตุลาการคือศาล แต่อาจมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกัน

๒. มีอำนาจหน้าที่ เสมือนเป็นฝ่ายบริหาร (quasi-executive) ฝ่ายนิติบัญญัติ (quasi-legislative) และฝ่ายตุลาการ (quasi-judicial)

๓. มีความเป็นอิสระในการบริหารองค์การ บุคคล งบประมาณ และทรัพย์สิน

๔. มีลักษณะองค์การแบบโดดเดี่ยว (a single administrative genre)

๕. มีอำนาจในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อการดำเนินงานของตนเอง

๖. มีภารกิจเฉพาะด้าน

๗. ผู้นำขององค์การอาจอยู่ในรูปของคณะบุคคล (Multi-headed)

จากลักษณะดังกล่าวจึงสรุปได้ว่า องค์การที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีดังต่อไปนี้ คือ

**๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง** ซึ่งบัญญัติไว้เกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๓๖ “คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตามวรรคหนึ่ง”

มาตรา ๑๔๔ “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย



พรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง”

และ มาตรา ๑๔๕ “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๗ “ในการกำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น ...”





## ๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งบัญญัติไว้เกี่ยวกับที่มาและอำนาจหน้าที่ในรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๔๖ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว”

และมาตรา ๑๔๗ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา”

และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๑. “ในการกำกับดูแลสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจออกกระเปียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน...”





**๓. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ** มีที่มาและอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๙๙ “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว”

และมาตรา ๒๐๐ “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(๒) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๓) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(๔) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์การเอกชน และองค์การอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(๕) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(๖) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์



ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

และตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๕ “คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

(๒) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(๓) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๔) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(๕) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(๖) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน

(๗) ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา

(๘) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสันธิสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๙) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ”



LIRT



มาตรา ๓๒ “ในการปฏิบัติหน้าที่ให้คณะกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) มีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพื่อให้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใด ๆ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือส่งผู้แทนมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาได้

(๒) มีหนังสือเรียกบุคคลนิติบุคคลหรือหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องมาตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด

การส่งหนังสือเรียกให้ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ณ ภูมิลำเนาหรือสำนักงานของผู้รับ ในกรณีที่ไม้อาจส่งหนังสือเรียกให้แก่ผู้รับตามวิธีดังกล่าวได้หรือไม่มีการปฏิบัติตามหนังสือเรียกภายในระยะเวลาอันสมควร ให้คณะกรรมการส่งโดยวิธีดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง หรือจะจัดส่งโดยวิธีอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(๓) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและโดยไม่ชักช้า ก่อนการตรวจสอบหรือรวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าวให้กรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายแสดงความบริสุทธิ์เสียก่อนและเท่าที่สามารถกระทำได้ให้ดำเนินการต่อหน้าผู้ครอบครองหรือดูแลสถานที่หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง หรือถ้าหากบุคคลดังกล่าวนั้นไม่ได้ก็ให้ดำเนินการต่อหน้าบุคคลอื่นอย่างน้อยสองคนซึ่งได้ขอร้องมาเป็นพยาน ในการนี้ ให้ผู้ครอบครองหรือดูแลสถานที่ หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องให้ความร่วมมือเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นไปโดยสะดวก

(๔) วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าเดินทางของพยานบุคคลหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการแต่งตั้งเพื่อทำการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน”

มาตรา ๒๐ “ให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคนหนึ่ง รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นตรงต่อประธานกรรมการและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยจะให้มีรองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้”





มาตรา ๒๑ “ให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านประธานรัฐสภาเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี ในการนี้ ถ้าประธานกรรมการร้องขอ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการอำนวยการอาจอนุญาตให้ประธานกรรมการหรือผู้ที่ประธานกรรมการมอบหมายมาชี้แจงก็ได้”

**๔. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ** มีที่มาและอำนาจหน้าที่ในรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๓ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕๖

การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๓ และมาตรา ๒๕๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน เป็นกรรมการ

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”

มาตรา ๓๐๑ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภามาตามตรา ๓๐๕





(๒) ใต้อาณัติของเจ้าพนักงานพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๐๘

(๓) ใต้อาณัติและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๔) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๖ ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้

(๕) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๖ และมาตรา ๒๖๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐๒ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและวุฒิสภา

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

**๕. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน** มีที่มาและอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๓๑๒ “การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง



LIRT



คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงิน การคลัง และด้านอื่น

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงิน การคลัง หรือด้านอื่น

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต และเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว”

และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕

“ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัย



ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ให้คำปรึกษาแก่ประธานรัฐสภาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐ เมื่อได้รับคำร้องขอจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือเมื่อคณะกรรมการเห็นสมควร

(๓) ออกระเบียบหรือประกาศกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับระบบ และการควบคุมการตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจ ดังต่อไปนี้

(ก) มาตรฐานเกี่ยวกับการควบคุมภายในและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในเพื่อให้หน่วยรับตรวจนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดวางระบบควบคุมภายในและการตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(ข) มาตรการป้องกันหรือควบคุมความเสียหายให้หน่วยรับตรวจหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยปฏิบัติ ในกรณี que เห็นว่าอาจเกิดความเสียหายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินโดยหน่วยรับตรวจ

(ค) มาตรฐานเกี่ยวกับการจัดทำและแบบการรายงานที่จำเป็นสำหรับการตรวจเงินแผ่นดินที่หน่วยรับตรวจต้องจัดส่งให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นประจำ

(ง) มาตรการอื่นที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(๔) เสนอแนะให้หน่วยรับตรวจแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี และเสนอแนะในประการอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ตลอดจนติดตามการดำเนินการแก้ไขและการปฏิบัติตามคำแนะนำ

(๕) กำกับและเป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลังตามบทบัญญัติในส่วนที่ ๒ ของหมวดนี้

(๖) เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐





(๓) ให้คำแนะนำแก่ผู้ว่าการในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้อันได้แก่

(ก) การกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ

(ข) การจัดทำงบประมาณของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(ค) ให้คำแนะนำในการทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและรายงานผล

การปฏิบัติงานระหว่างปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙

(๘) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดจ้างและการกำหนดค่าจ้างที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ หรือสำนักงานเอกชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๕๑

(๙) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์กำหนดค่าตรวจสอบบัญชีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(๑๐) วางระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๖๐

(๑๑) แต่งตั้งกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังตามมาตรา ๒๐

(๑๒) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๑๓) พิจารณาคำร้องของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี ที่ขอให้ตรวจสอบหน่วยรับตรวจเป็นกรณีเฉพาะราย และกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกหน่วยรับตรวจ

(๑๔) ออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

นโยบายการตรวจเงินแผ่นดินตามวรรคหนึ่ง ต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ”

มาตรา ๑๖ “ในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยรับตรวจมีเจตนาหรือปล่อยปละละเลยในการปฏิบัติตามมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการโดยไม่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการ มีอำนาจเสนอข้อสังเกตและความเห็นพร้อมทั้งพฤติการณ์ของหน่วยรับตรวจนั้นต่อประธานรัฐสภา เพื่อแจ้งไปยังคณะกรรมการธิการของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ รวมทั้งแจ้งไปยัง

คณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา เพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป”

มาตรา ๑๗ “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจ

(๑) เรียกผู้รับตรวจมาชี้แจงเพื่อติดตามผลการดำเนินการของหน่วยรับตรวจตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการที่ได้ให้ไว้

(๒) เรียกหรือติดต่อประสานงานกับหัวหน้าของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนภาคเอกชน เพื่อขอคำชี้แจง รายงาน และข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ”

มาตรา ๕๒ “นอกจากอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและการคลัง และการดำเนินการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ...”

**๖. คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ** มีที่มาและอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ “คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”

และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖ “ให้มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “กสช.” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและ



กรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ให้เลขาธิการ กสช. เป็นเลขาธิการ กสช.”

มาตรา ๒๓ “ให้ กสช.มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์และแผนความถี่วิทยุให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่และตารางกำหนดคลื่นความถี่แห่งชาติ

(๒) กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(๓) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

(๔) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เงื่อนไข หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาต

(๖) ติดตามตรวจสอบและให้คำปรึกษาแนะนำการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(๗) กำหนดมาตรฐานและลักษณะพึงประสงค์ทางด้านเทคนิคของอุปกรณ์ที่ใช้ในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(๘) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเชื่อมต่อโครงข่ายในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(๙) กำหนดโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมและอัตราค่าบริการในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ รวมทั้งอัตราค่าธรรมเนียมการเชื่อมต่อโครงข่ายในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ให้เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการและผู้ให้บริการโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

(๑๐) กำกับดูแลการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์เพื่อให้ผู้ใช้บริการได้รับบริการที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้องเรียนและพิจารณาคำร้องเรียนของผู้ใช้บริการที่รวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม

(๑๑) กำหนดมาตรฐานเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยคำนึงถึงเกียรติยศชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคล ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนอันเนื่องมาจากการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(๑๒) กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและส่งเสริมการปฏิบัติตามจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบของบุคลากรในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(๑๓) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคุ้มครองและการกำหนดสิทธิในการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(๑๔) ส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์อย่างต่อเนื่อง

(๑๕) ออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินงานอื่นของสำนักงาน กสช.

(๑๖) อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของสำนักงาน กสช. รวมทั้งเงินที่จะจัดสรรเข้ากองทุนตามมาตรา ๒๗

(๑๗) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานของ กสช. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา อย่างน้อยปีละครั้งและให้เผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วย

(๑๘) เสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ รวมทั้งการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

(๑๙) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กสช.

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่งให้ กสช. มีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนด

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดใด ๆ ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

การดำเนินการตาม (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) และ (๑๓) นอกจากที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัตินี้แล้ว ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบ



## กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์”

มาตรา ๓๒ “ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติเรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กสช.” เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ

กิจการของสำนักงาน กสช. ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน”

มาตรา ๓๔ “ให้ กสช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน กสช. โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การแบ่งส่วนงานภายในของสำนักงาน กสช. และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(๒) การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และค่าตอบแทนอื่นของเลขาธิการ กสช. พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน กสช. รวมทั้งการให้ได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่น

(๓) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติงาน การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การออกจากตำแหน่ง การสั่งพักงาน วินัย การสอบสวนและการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ การลงโทษ สำหรับเลขาธิการ กสช. และพนักงานของสำนักงาน กสช. รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของสำนักงาน กสช.

(๔) การรักษาการแทนและการปฏิบัติการแทนในตำแหน่งของเลขาธิการ กสช. และพนักงานของสำนักงาน กสช. รวมทั้งการรักษาการแทนในตำแหน่งเลขาธิการ กสช. ในกรณีที่เลขาธิการ กสช. พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๓๗ หรือมาตรา ๓๘

(๕) การกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกายของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน กสช.

(๖) การจ้างและการแต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือเป็นผู้ชำนาญการเฉพาะด้านอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ กสช. รวมทั้งอัตราค่าตอบแทนการจ้าง

(๗) บริหารและจัดการงบประมาณ ทรัพย์สิน และการพัสดุของสำนักงาน กสช.



(๘) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน กสช.”

**๗. คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ** มีอำนาจหน้าที่ตาม รัฐธรรมนูญมาตรา ๔๐ และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๖ “ให้มีคณะกรรมการกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติเรียกโดยย่อว่า “กทช.” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการ อื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาให้เลขาธิการ กทช. เป็นเลขานุการ กทช.”

มาตรา ๕๑ “ให้ กทช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและจัดทำแผนแม่บทกิจการโทรคมนาคมและแผนความถี่วิทยุ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แผนแม่บทการบริหารคลื่นความถี่ และตารางกำหนดคลื่น ความถี่แห่งชาติ

(๒) กำหนดลักษณะและประเภทของกิจการโทรคมนาคม

(๓) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่เพื่อกิจการโทรคมนาคม

(๔) พิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาต เชื้อนไข ค่าตอบแทนหรือ ค่าธรรมเนียมการอนุญาตตาม (๓) และ (๔) รวมทั้งการกำกับดูแลการประกอบกิจการโทรคมนาคม

(๖) กำหนดมาตรฐานและลักษณะพึงประสงค์ทางด้านเทคนิคในกิจการโทรคมนาคม

(๗) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเชื่อมต่อระหว่างโครงข่ายโทรคมนาคม

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ กทช. มีอำนาจออก ระเบียบข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนด

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดใด ๆ ที่ใช้บังคับเป็นการ ทั่วไป เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

การดำเนินการตาม (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) และ (๑๔) นอกจากที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัตินี้แล้ว ต้องเป็นไป วมกฎหมายว่าด้วยการ



## ประกอบกิจการโทรคมนาคม”

มาตรา ๕๒ “การกำหนดหลักเกณฑ์และการพิจารณาออกใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ และใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโทรคมนาคมนั้นให้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ เป็นสำคัญ

ให้ กทช. จัดสรรค่าธรรมเนียมตามวรรคสองบางส่วนแก่กองทุนพัฒนากิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๕๖ และกองทุนพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ”

มาตรา ๕๓ “ให้สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน กทช.” เป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ

กิจการของสำนักงาน กทช. ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน”

๘. ศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ประธานตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๑ คน และ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก ๑๔ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

## อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

๑. วินิจฉัยประเด็นข้อขัดแย้งระหว่างรัฐธรรมนูญกับกฎหมายอื่น
๒. วินิจฉัยปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจขององค์กรทางการเมืองต่าง ๆ
๓. วินิจฉัยเรื่องการขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามของกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี
๔. วินิจฉัยเกี่ยวกับมติ หรือข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ขัดหรือแย้งกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนให้ศาล พนักงานสอบสวน หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการใด ๆ เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้



คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภาและรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ

แม้ศาลรัฐธรรมนูญ จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในหมวดศาล แต่สถานะของศาลรัฐธรรมนูญ จะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มากกว่าที่จะมีสถานะเป็นศาล โดยมีข้อสังเกต ดังนี้ คือ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๖๑ และ ๖๒ และจากคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ จะสรุปได้ดังนี้ อำนาจและหน้าที่ในการตีความกฎหมาย และรัฐธรรมนูญนั้นมี ๒ องค์กร คือ

๑. สภาผู้แทนราษฎร โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิยื่นญัตติเพื่อขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตีความรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ

๒. ศาลยุติธรรม โดยศาลเห็นว่าบทบัญญัติใดของกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีมีข้อความแย้งหรือขัดกับรัฐธรรมนูญ ก็สามารถวินิจฉัยได้ว่ากฎหมายที่มีความขัดแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังกรณีพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พุทธศักราช ๒๔๘๘ เพราะในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมิได้ระบุว่าใครคือองค์กรใดมีอำนาจหน้าที่ในการยื่น เพื่อให้การตีความหรือตีความว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งแก่รัฐธรรมนูญ ถ้าพิจารณาตามคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมดังกรณีพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พุทธศักราช ๒๔๘๘ นั้น อาจกล่าวได้ว่าผู้มีสิทธิยื่นตีความนั้นน่าจะเป็นคู่กรณีในคดีนั้น ๆ ส่วนผู้มีอำนาจวินิจฉัยตีความว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งแก่รัฐธรรมนูญนั้นเป็นหน้าที่ของศาลยุติธรรม

รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ได้บัญญัติเกี่ยวกับองค์กรและอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยตีความกฎหมาย และรัฐธรรมนูญนั้นแบ่งเป็น ๒ ระดับ คือ

๑. รัฐสภา

๒. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐสภา และมีประธานรัฐสภาเป็นประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงบัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญขึ้น โดยอำนาจหน้าที่ที่หลักดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญน่าจะมาจากการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐสภาและศาลยุติธรรมให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่น่าจะมีสถานะเป็นศาล

โดยจากนิยามของคำว่า “ศาล” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วย การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจ



ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้หมายรวมถึง ศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้งอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จำกัดเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และประเทศใดก็มีลักษณะเฉพาะแยกเด็ดขาดจากศาลยุติธรรมและศาลปกครอง(พรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์, ๒๕๔๖ : ๖๘)

ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีผลบังคับใช้ ประเทศไทยใช้ระบบศาลเดี่ยว คือมีเพียงศาลยุติธรรม มีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งปวงไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๓ : ๑๓๘-๑๓๙) บทบัญญัติดังกล่าวให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งเป็นกรณียืนยันหลักการให้มีศาลปกครองขึ้นเป็นอีกระบบหนึ่งแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม จึงเท่ากับว่าเป็นการสร้างระบบศาลคู่ขึ้นในระบบศาลไทย เพราะศาลปกครองเป็นอีกระบบหนึ่ง ซึ่งมีการแบ่งแยกโดยอิสระจากศาลยุติธรรม ดังนั้น จึงถือเสมือนเป็นองค์กรร่วมกับศาลยุติธรรมในการใช้อำนาจอธิปไตยทางตุลาการ ดังเช่น อำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติที่มีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ร่วมกันเรียกว่ารัฐสภา เพราะฉะนั้นสถานะของศาลปกครองจึงไม่เข้าข่ายองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ถ้าเกิดปัญหาการขัดกันของอำนาจระหว่างศาล ในกรณีดังต่อไปนี้

๑. กรณีมีปัญหาว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลใด
๒. กรณีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดระหว่างศาลขัดแย้งกัน
๓. กรณีอื่นที่อำนาจหน้าที่ระหว่างศาลขัดแย้งกัน

โดยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒





จึงบัญญัติให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยในมาตรา ๔ บัญญัติไว้ว่า

“ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ ประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหารและ ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกสี่คนเป็นกรรมการ

ในกรณีที่มีการจัดตั้งศาลอื่นขึ้น ให้ประธานศาลอื่นนั้นเป็นกรรมการโดยตำแหน่งตามวรรคหนึ่งด้วย

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและอำนาจหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา ๕ “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีความรู้และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวนหนึ่งคน

(๒) ผู้มีความรู้และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวนหนึ่งคน

(๓) ผู้มีความรู้และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหาร ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด จำนวนหนึ่งคน

(๔) ผู้มีความรู้และมีประสบการณ์ด้านกฎหมายที่มีใช่เป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการประจำศาล ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๑) (๒) และ (๓) จำนวนหนึ่งคน

ทั้งนี้ ให้เลขานุการศาลฎีกาเป็นเลขานุการคณะกรรมการ”

ส่วนศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๒ “ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น

ให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา โดยองค์คณะผู้พิพากษาประกอบด้วย ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวนเก้าคน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ และให้เลือกเป็นรายคดี

อำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและวิธี



พิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้และในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

โดยนัยดังกล่าว หมายถึง ศาลฎีกามีเพียงศาลเดียว แต่อาจแบ่งแยกและจัดตั้งแผนกตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อพิจารณาคดีตามกฎหมายนั้น เช่น แผนกคดีล้มละลาย แผนกคดีภาษีอากร ฯลฯ เช่นเดียวกัน ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงถือเป็นแผนกคดีหนึ่งในศาลฎีกา จึงไม่มีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทหาร และคดีอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งตามพระราชบัญญัติพระธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๔ ได้บัญญัติอำนาจของศาลทหารไว้ชัดเจนประกอบกับมาตรา ๑๕ ได้กำหนดไว้ว่า หากศาลพลเรือนรับฟ้องแล้วให้ศาลพลเรือนมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ (พรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์, ๒๕๕๖ : ๖๕) ศาลทหารจึงไม่เป็นเอกเทศอย่างเด็ดขาดจากศาลยุติธรรม

จากเหตุผลดังกล่าวมาทั้งหมดตามแนวคิดของทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ และทฤษฎีองค์กรจึงสามารถสรุปได้ว่า องค์กรที่มีปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีทั้งหมด ๘ องค์กร ซึ่งมีดังต่อไปนี้ คือ

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง
๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
๓. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
๔. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
๕. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
๖. คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.)
๗. คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.)
๘. ศาลรัฐธรรมนูญ





## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

พรทิภา ไสวสุรณวงค์. การแก้ไขปัญหาการขัดกันของอำนาจศาลระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครองในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖.

วิชญ์ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, ๒๕๓๐.

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์และคณะ. รวมกฎหมายมหาชนว่าด้วยการปฏิบัติราชการและสิทธิหน้าที่ของประชาชน รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายปกครอง กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๔.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐. กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๓.

องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓. (๒๕๔๓, ๗ มีนาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๑๗ ตอนที่ ๑๖ ก. หน้า ๑ - ๓๓

\_\_\_\_\_. อภิวัตน์รัฐธรรมนูญไทย : เส้นทางของประชาชน. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๐.





## ភាសាអង់គ្លេស

Jack C. Plano and others. **Political Science Dictionary**. Illinois : The  
dryden Press, ១៩៧៣.

Ralph C. Chandler and Jack C. Plano. **The Public Administration Dictionary**.  
California : ABC-Clilo, Inc., ១៩៤៨.





## ธรรมาภิบาลกับหลักสิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ

อริย์รัช แก้วเกาะสะบัว

แนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาล หรือ Good Governance ถูกนำเสนอเป็นครั้งแรกโดยองค์การระหว่างประเทศ คือ ธนาคารโลก และองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติซึ่งมีความหมายสากลคือ “ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข”<sup>๑</sup>

ธรรมาภิบาลมาจากคำว่า ธรรมะ แปลว่าความถูกต้องดีงาม อภิบาล แปลว่าการปกครองหรือการปกป้องรักษา เมื่อนำสองคำมารวมกันเป็นธรรมาภิบาลจึงแปลว่า การปกครองที่ยึดถือความถูกต้องดีงามเป็นหลักหรือการปกครองโดยธรรม ส่วนคำว่าธรรมรัฐ แปลว่ารัฐหรือองค์กรที่มีรูปแบบและการดำเนินงานอย่างถูกต้องดีงาม ซึ่งองค์กรที่เกี่ยวข้องและนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้เช่น

<sup>๑</sup> วิทยากร สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<sup>๒</sup> ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เอกสารวิจัยส่วนบุคคลชมเชย ๒๕๕๑-๒๕๕๒ การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย.



ความหมายของธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายถึง “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขสอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน”

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้กล่าวถึงความสำคัญขององค์กร ประชาสังคม ซึ่งมีส่วนในการร่วมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ทั้งนี้องค์กรรัฐจะอาศัยการบริหารจัดการที่ดีเป็นกลไกเกื้อหนุน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการฟื้นฟูสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนให้ยั่งยืน

นายอานันท์ ปันยารชุน ได้ให้ความหมายว่า ธรรมาภิบาลเป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปในหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้

นายธีรยุทธ บุญมี ได้อธิบายว่า ความคิดธรรมรัฐเป็นการมอบอำนาจการเมือง การปกครองแบบใหม่ที่แข็งทื่อตายตัว แต่ให้มีปฏิสัมพันธ์กับภาคประชาชนและให้มีลักษณะแยกย่อยมากขึ้น แนวคิดธรรมรัฐ คือ การเป็นหุ้นส่วนกันในการบริหารและปกครองประเทศโดยรัฐ ประชาชน และเอกชน ซึ่งขบวนการอันนี้จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม โปร่งใส ความยุติธรรมโดยเน้นการมีส่วนร่วมของคนดี ซึ่งแนวคิดนี้เกิดจากการที่ประชาชนเห็นว่าระบบราชการล่าช้าทุกส่วนต้องการปฏิรูป ต้องมีการปรับโครงสร้างราชการให้ดีขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และประชาชนต้องการให้มีการตรวจสอบโดยสื่อมวลชน และนักวิชาการ ธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมกันระหว่างภาครัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความร่วมมือของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในการที่จะสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทยได้นั้น ต้องมีการปฏิรูป ๔ ส่วนคือ ปฏิรูประบบราชการ ภาคธุรกิจเอกชน





## ภาคเศรษฐกิจสังคม และการปฏิรูปกฎหมาย

นายแพทย์ประเวศ วะสี ได้อธิบายว่า การที่สังคมประกอบด้วยภาคสำคัญ ๆ ๓ ภาค คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึงธรรมาภิบาลก็จะรวมถึงความโปร่งใส ความถูกต้องของสามภาคดังกล่าว ธรรมาภิบาลจึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของชาติ

ศาสตราจารย์ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า การที่กลไกของรัฐ ทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐและรัฐบาลเป็นด้านหลัก<sup>๓</sup>

## องค์ประกอบของธรรมาภิบาล ๗ ประการ

๑. หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง ต้องสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกองค์กรให้เกิดความโปร่งใสในวิธีการและสามารถตรวจสอบได้ และมีองค์กรหรือหน่วยงานเพื่อตรวจสอบการทำงาน และพร้อมที่จะถูกตรวจสอบไม่ว่าจากองค์กรภายในหรือภายนอก มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา โดยให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลได้สะดวก

๒. หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับการเป็นไปตามกฎหมาย โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและความยุติธรรมของประชาชน สามารถบังคับใช้กฎหมายกับทุกคนเสมอกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ

๓. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง ต้องมีการรับผิดชอบในการกระทำของตนในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนงานหรือองค์กร การมีจิตสำนึกในหน้าที่ ร่วมรับผิดชอบต่อสังคม สิทธิและหน้าที่ และปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง เคารพความคิดเห็นที่แตกต่างตามหลักประชาธิปไตย

๔. หลักความเสมอภาค (Equity) หมายถึง การได้รับการปันส่วนในประโยชน์ต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อจะไม่ให้เกิดความขัดกันแห่งผลประโยชน์

<sup>๓</sup> ดร.บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี รายงานการวิจัย ๒๕๕๔ ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล. สถาบันพระปกเกล้า



๕. หลักคุณธรรม (Ethics) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองและมีความซื่อสัตย์ ประหยัด อดทน มีระเบียบวินัย ทำงานโดยความถูกต้องและดีงาม

๖. หลักความคุ้มค่า (Value for Money) หมายถึง การถือเอาประโยชน์อันสูงสุดแห่งองค์กรเป็นที่ตั้งในการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมเพื่อขับเคลื่อนองค์กรไปสู่ความสำเร็จ

๗. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของชาติ โดยมีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหาร และการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนเกี่ยวกับวิถีชีวิตของชุมชน

### หลักสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคในรัฐธรรมนูญ

แนวคิดธรรมาภิบาลที่วางไว้เป็นหลักในรัฐธรรมนูญเป็นการวางหลักประกันด้านการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนอย่างกว้างขวางและรอบด้านมากที่สุด การปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในระบอบการเมืองการปกครองประเทศมากขึ้น และทำให้การใช้อำนาจรัฐลดลง เพิ่มอำนาจการต่อรองของภาคประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ส่งเสริมความเป็นอิสระ และความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแยกหน้าที่ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารออกจากกันทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีเสถียรภาพและเข้มแข็งในการทำงานมากขึ้น ส่วนวุฒิสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงทำหน้าที่ในด้านการถ่วงดุลกฎหมายและเป็นสภาที่มีอำนาจตรวจสอบด้วย การปรับปรุงในด้านการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพขึ้น ให้ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และทำให้เกิดความสุจริตจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำมากยิ่งขึ้น โดยมีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ตรวจสอบการเข้าดำรงตำแหน่งของนักการเมือง จึงนับได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการนำหลักแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในสังคมยุคปัจจุบัน โดยบัญญัติไว้ในส่วนของสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคดังต่อไปนี้



## ๑. บุคคลแต่ละคน

๑.๑ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น มาตรา ๔ ความคุ้มครอง มาตรา ๒๖ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

๑.๒ ความเสมอภาค เช่น มาตรา ๔ ความคุ้มครอง มาตรา ๓๐ ความเสมอภาค

๑.๓ ความมั่นคงและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เช่น มาตรา ๓๑ สิทธิและเสรีภาพ

ในชีวิตและร่างกาย มาตรา ๓๒ โทษทางอาญา มาตรา ๓๓ ข้อสันนิษฐานในคดีอาญา มาตรา ๒๓๗ การจับและคุมขังบุคคลใด ๆ มาตรา ๒๓๘ การค้นในที่รโหฐาน มาตรา ๒๓๙-๒๔๐ การพิจารณาคำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลย มาตรา ๒๔๑ การพิจารณาคดีอาญา มาตรา ๒๔๒ การจัดหาทนายความ มาตรา ๒๔๓ การให้ถ้อยคำ มาตรา ๒๔๔ การคุ้มครองพยาน มาตรา ๒๔๕ การคุ้มครองผู้เสียหาย มาตรา ๒๔๖ กรณีที่คำพิพากษาปรากฏว่าจำเลยมิได้กระทำความผิด มาตรา ๒๔๗ การร้องขอให้รื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่

๑.๔ สิทธิและเสรีภาพในชีวิตส่วนตัว เช่น มาตรา ๓๔ การคุ้มครองสิทธิส่วนตัว มาตรา ๓๕ เสรีภาพในเคหสถาน มาตรา ๓๖ เสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย มาตรา ๓๗ เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร

๑.๕ สิทธิและเสรีภาพทางปัญญาและศีลธรรม เช่น มาตรา ๓๘ เสรีภาพในการถือศาสนา มาตรา ๓๙ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น มาตรา ๔๑ เสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็น มาตรา ๔๒ เสรีภาพในทางวิชาการ

๑.๖ สิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารภาครัฐ เช่น มาตรา ๔๔ เสรีภาพในการชุมนุม มาตรา ๔๕ เสรีภาพในการร่วมกันเป็นสมาคม มาตรา ๔๗ เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง มาตรา ๕๖ การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา ๕๗ การคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา ๕๘, ๕๙ และ ๖๐ สิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสาร มาตรา ๖๕ สิทธิในการต่อต้านโดยสันติวิธี มาตรา ๑๗๐ การร้องขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย มาตรา ๒๘๖ การให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง มาตรา ๒๘๗ การขอให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

๑.๗ สิทธิและเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ เช่น มาตรา ๕๘ สิทธิในทรัพย์สิน มาตรา ๔๙ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาตรา ๕๐ เสรีภาพในการประกอบกิจการ มาตรา ๕๑ การเกณฑ์แรงงาน



๑.๘ สิทธิและเสรีภาพทางสังคม เช่น มาตรา ๔๓ สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน มาตรา ๕๒ สิทธิในการรับบริการทางสาธารณสุข มาตรา ๕๓ สิทธิในการได้รับความคุ้มครองจากรัฐ มาตรา ๕๔ การให้ความช่วยเหลือผู้ชราภาพ มาตรา ๕๕ การให้ความช่วยเหลือผู้พิการหรือทุพพลภาพ

๑.๙ สิทธิในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐ เช่น มาตรา ๕๖ วรรคสาม สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง มาตรา ๖๑ สิทธิในการเสนอเรื่องร้องทุกข์ มาตรา ๖๒ สิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ มาตรา ๗๐ วรรคสาม หน้าที่ในการป้องกันประเทศ มาตรา ๓๐๔ การร้องขอให้ถอดถอนบุคคลใด ๆ

## ๒. กลุ่มบุคคล

๒.๑ การรวมตัวเป็นองค์กรภาคเอกชน เช่น มาตรา ๔๕ เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม

๒.๒ การชุมนุม เช่น มาตรา ๔๔ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

๒.๓ การรวมตัวทางการเมือง (พรรคการเมือง) เช่น มาตรา ๔๗ เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง

๒.๔ การรวมตัวกันเป็นองค์กรตรวจสอบ (องค์กรอิสระ) เช่น มาตรา ๕๖ วรรคสอง การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา ๕๗ การคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา ๘๔ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒.๕ การรวมตัวเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเฉพาะคราว เช่น มาตรา ๑๗๐ การร้องขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย มาตรา ๒๘๖ การให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง มาตรา ๒๘๗ การขอให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น มาตรา ๓๐๔ การร้องขอให้ถอดถอนบุคคลใด ๆ





### ๓. ขุมชนท้องถิ่น

สิทธิในการอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีต ภูมิปัญญาศิลปวัฒนธรรม การมีส่วนร่วมในการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรา ๔๖ สิทธิในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี

### ๔. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดนโยบายในการบริหารและบำรุงศิลปวัฒนธรรม จารีต ภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น มาตรา ๒๘๔ วรรคหนึ่ง ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๒๘๘ การแต่งตั้งและการให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจาก ตำแหน่ง

การมีส่วนร่วมในการส่งเสริมรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น มาตรา ๒๙๐ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

### ๕. ธุรกิจเอกชน

การจัดตั้งองค์กรธุรกิจ เช่น มาตรา ๔๕ เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม

กรรมสิทธิ์ เช่น มาตรา ๔๘ สิทธิในทรัพย์สิน มาตรา ๔๙ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

เสรีภาพในการทำสัญญา การประกอบการ การประกอบอาชีพ เช่น มาตรา ๕๐ เสรีภาพ

ในการประกอบกิจการ มาตรา ๕๑ การเกณฑ์แรงงาน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญแห่งสิทธิ เสรีภาพได้นำแนวคิดหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีโดยยึดประโยชน์ของสังคม โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรท้องถิ่นได้จัดการ บริหารทรัพยากรได้เต็มที่ และหน่วยงานที่ไม่จำเป็นในระดับชาติก็โอนไปให้ท้องถิ่นบริหารจัดการเพื่อ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อท้องถิ่นและชุมชน หลักแนวคิดของธรรมาภิบาล จึงนำมาใช้เป็นหลักการ บริหารจัดการตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับท้องถิ่นและชุมชนเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบ ปฏิบัติตามกฎหมาย เกิดความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร และการมีส่วนร่วมของ ประชาชนทุกภาคส่วนเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ



LIR

## บรรณานุกรม

ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ. การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์สายฝน จำกัด. ๒๕๕๕.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เอกสารการวิจัยส่วนบุคคลชมเชย ๒๕๔๑-๒๕๔๒. การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย. สถาบันพระปกเกล้า.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์. ๒๕๕๖.

[www.kpi.ac.th/kpiuser/governance\\_\\_type.asp](http://www.kpi.ac.th/kpiuser/governance__type.asp) ข้อมูล ณ วันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๘ เวลา ๑๔.๐๐ นาฬิกา

[www.kpi.ac.th/th/showarticlc.asp ? level\\_\\_articlc=๘](http://www.kpi.ac.th/th/showarticlc.asp?level__articlc=๘) ข้อมูล ณ วันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๘ เวลา ๑๔.๕๕ นาฬิกา

[www.pattanitoday.com/modules.php?name=News&file=article&sid=๑๗๕](http://www.pattanitoday.com/modules.php?name=News&file=article&sid=๑๗๕) ข้อมูล ณ วันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๘ เวลา ๑๕. ๑๐ นาฬิกา





## Standing Committees in Thailand's House of Representatives

By Aaron Stern\*

### I. Introduction

Committees are bodies of two or more persons appointed or elected for a special function. They are a key element of all legislatures as forums for debate, detailed work on draft legislation, oversight of the executive, investigation of important issues, the pursuit of evidence in cases of illegal or unethical behavior, and other matters. Committees range from the potent US Congressional committees with budget and subpoena powers, to the feeble bodies found in some legislatures that rarely meet and have no effective powers of oversight or ability to demand documents and testimony. Given the variety of functions committees serve and their spectrum of powers, there are many factors that can influence the composition, roles, and powers of committees.

This chapter looks at the structure and activities of standing committees in Thailand's House of Representatives, the lower chamber of

---

\* University of Michigan Submitted September 2005





Thailand's bicameral national parliament. It focuses mainly on the period 1979–2002.

## II. Structure, Activities, and Changes in Thai House Committees

### A. The Number of Committees

The history of Thai parliamentary committees starts with the genesis of the parliament in 1932. Section 6 of the provisional constitution of 1932 stated that the new parliament had the power to appoint committees to consider any matter brought before the full parliament.<sup>1</sup> In 1932, the parliament formed what was in effect the first standing committee: the Committee to Review the Minutes of Meetings. This was not treated as a permanent committee, though it became one as time passed and most incarnations of the Thai parliament had such a committee. By 1934, there were five committees present in the parliament and by 1971, there were seven committees (Suwannamongkon, 2-1 – 2-3). The available historical documentation does not indicate what committees existed before the 1970s. In 1944, the parliament passed a resolution to form a committee to scrutinize the national budget (Patamasukon, 540). By 1979, there were 16 standing House committees, increasing to 23 in 1992 and 31 by 2001 (see Table 2.1). Committees had 19 members each in 1979, decreasing to 17 members starting in 1992 and remaining at this level currently.

---

<sup>1</sup> The literal translation of the constitutional provision is “sub-committee.” This is probably because Thai constitutional language treats plenary sessions of parliament as “committee” meetings.

Table 2.1: Standing Committees in the House of Representatives: 1979, 1992, and 2001



1979	1992	2001
1 Agriculture and Cooperatives	House Affairs	House Affairs
2 Transportation	Youth, Women, and the Elderly	Children, Youth, Women, and the Elderly
3 Finance, Banking, and Financial Institutions	Sports	Sports
4 Foreign Affairs	Agriculture and Cooperatives	Agriculture and Cooperatives
5 Military Affairs	Transportation	Transportation
6 Local Administration	Finance, Banking, and Financial Institutions	Consumer Protection
7 Science, Technology, and Energy	Foreign Affairs	Money, Banking, and Financial Institutions
8 Culture and Society	Religion, Arts, and Culture	Review the Minutes of House Meetings
9 Education	Military Affairs	Foreign Affairs
10 Economy	Tourism	Police Affairs
11 Public Health and the Environment	Local Administration	Tourism
12 Social Welfare and Labor	Energy	Prevention and Suppression of Illicit Drugs
13 Industry	Justice and Human Rights	Justice and Human Rights
14 Examine Secret Government Expenditures	Labor and Social Welfare	Natural Resources and the Environment
15 Review the Minutes of House Meetings	Science and Technology	Military Affairs
16 Consider Making Public the Minutes of Closed House Meetings	Follow-up on Resolutions of the House of Representatives	Monitor the Administration of the Government Budget

1979	1992	2001
17	Education	Local Administration
18	Economy	Prevention and Suppression of Corruption
19	Public Health	Energy
20	Environment	Political Development
21	Industry	Economic Development
22	Monitor the Results of Government Budget Expenditures	Commerce
23	Consider Making Public the Minutes of Closed House Meetings and Review the Minutes of House Meetings	Follow-up on Resolutions of the Representatives
24		Labor
25		Science and Technology
26		Religion, Arts, and Culture
27		Education
28		Social Welfare
29		Public Health
30		Communications
31		Industry



## B. Types of House Committees

The House of Representatives has had two general types of committees: standing and extraordinary. Standing committees are permanent in the sense that they continue to exist in any House session unless explicitly abolished by the House. They stand in contrast to extraordinary committees which the House forms to complete a specific task within a designated time frame. The distinction between standing and extraordinary committees first appeared in the 1932 constitution (section 43). It is unclear how the two kinds of committees played their roles in the early days of the parliament, though it appears standing committees were used more frequently for considering draft laws than they are now. For example, in 1979 a total of 80 draft laws were considered by House committees in the second reading stage of the House law-making process. Of these 80 draft laws, House standing committees vetted 38 and House extraordinary committees vetted 42. In 1985, of 23 laws considered by House committees in the second reading, standing committees vetted five and extraordinary committees vetted 18. In 1990, of 14 laws considered by House committees in the second reading, standing committees vetted seven and extraordinary committees vetted seven.<sup>2</sup> The Secretariat of the House has not published similar data for years beyond 1994 and the numbers just cited do not represent a clear

---

<sup>2</sup> The initial House law-making process consists of three readings. In the first reading, the full House approves or rejects the principles of the draft law. In the second reading, the House assigns a committee to consider any amendments to the draft law. The full House then accepts or rejects the committee's recommendations. In the third reading, the full House debates and votes on the draft law. The law-making process will receive detailed coverage in the next chapter.



trend towards the use of extraordinary committees instead of standing committees to review draft legislation.<sup>3</sup> However, my observations of the House in 2002 strongly suggest that standing committees rarely review draft laws and leave this responsibility to extraordinary committees.

### C. Committee Jurisdictions and Types of Issues Considered by House Standing Committees

Regarding the officially-stated jurisdictions of House standing committees, there is no evidence until 2001 that House meeting rules or other legal documents designated the areas on which individual committees would focus. Up to 2001, only the name of the committee indicated on what economic, social, and political issues members would devote its resources. The 2001 House meeting rules provide brief statements describing the responsibilities of each committee. These descriptions are in most cases very broad and do not provide much guidance beyond what the name of the committee already indicates. Four examples of these descriptions are shown below (author's own translation of the Thai original)<sup>4</sup>:

\* Committee on Local Administration: "Responsible for investigating or studying any matter concerning the

---

<sup>3</sup> The data cited in this paragraph come from Secretariat of the House of Representatives (2000).

<sup>4</sup> Appendix 1 of Suwannamongkol (2000) has more detailed descriptions of the jurisdictions of 23 House standing committees as of 1997. However, he does not appear to cite his source so it is unknown whether he used an official document unavailable to me or whether he devised an unofficial division of labor among the committees.



administration of state affairs, the development of the civil service, and the behavior of government officials.”

- \* Committee on Military Affairs: “Responsible for investigating or studying any matter concerning the military and the protection and maintenance of national security.”
- \* Committee on Commerce: “Responsible for investigating or studying any matter concerning trade, export, customs, licensing, copyrights, and registration with respect to both tangible goods and intellectual property.”
- \* Committee on Industry: “Responsible for investigating or studying any matter concerning the promotion of industry, including the impacts of industrial activities.”

While these descriptions apply to the House during the 2002–2005 session, many informal conversations with various MPs strongly indicate that jurisdictional boundaries have never been strong among House standing committees.

The descriptions show the potential for overlapping issues across multiple committees and this has been a problem as the number of committees has risen and the number of committee meetings increased. Data on such jurisdictional conflicts were simply not available and few MPs were willing to discuss these issues in anything beyond the broadest terms. One five-time MP with experience on a number of standing committees noted the lack of committee coordination and blamed it on two factors: vague official jurisdictions and the absence of any organization in the House Secretariat to coordinate the assignment of items to the agendas of meetings



held by different committees. Conversations between me and staff members of the committee divisions of the House Secretariat revealed that there is also no system for coordinating testimony given by the same witness to different committees. At a number of committee meetings I observed, members had to re-arrange the meeting agenda to enable a witness to finish giving testimony for another committee. That witness would then make his way to the committee meeting with the re-arranged agenda and respond to queries from MPs and other legislative staff. The House acknowledged this problem by adding a provision to the House meeting rules in 2001. That provision states that if an issue spans the mandate of multiple House committees, the House can form an extraordinary (ad hoc) committee consisting of the President of the House, Chairman of the House Affairs Committee, and Chairmen of the other relevant House committees to resolve any divergences. To my knowledge, the House has never formed such a committee.

The proximate cause of the jurisdictional overlap is the lack of an effective system in the House Secretariat for coordinating committee activities. Yet an equally important factor is the way in which members of standing committees decide what gets on the meeting agenda. It is my best guess that few if any House committees – past or present – have developed systematic methods for determining meeting agendas.

The process of having an item get onto the agenda typically starts from a person with a grievance contacting the committee or a committee member proposing an issue for the agenda. All submissions to the committee must be in writing and handwritten personal letters sent by petitioners to the committee staff or members were common. An issue proposed by, or at

least supported by, a committee member has a much higher probability of getting on the agenda than a case submitted solely by a person with a grievance. The ultimate authority for determining what ends up on the committee agenda rests with the committee chairman. Usually, the chairman will not reject a committee member's request. Yet if the chairman proposes the inclusion of an issue on the committee agenda, the committee will only resist the proposal under very unusual circumstances.<sup>5</sup> If an issue is "hot" in the media or in political circles, committees will be wary of putting it on the agenda unless the members believe they can exercise enough control over the proceedings that it does not hurt their interests or cause the House to "lose face" from the perspective of the public.

There is a preponderance of small-scale issues or individual grievances on committee agendas. Except for certain committees such as the House Committee to Review the Minutes of House Meetings, these sorts of issues and grievances are the staples of committee work. Committees sometimes consider national policy concerns directly but it is more likely that they will scrutinize local or individual situations, sometimes with an underlying connection to national policy. For example, one committee in 2004 considered a complaint concerning the eligibility of some citizens to vote in one district of one province (Thailand is divided up into 76 provinces). Committee members focused on an out-of-date housing registry as the source of the voting problem. The housing registry determines in what

---

<sup>5</sup> I only saw this occur once. Committee members commented that the objecting member "was ordered" by a leader of his faction, apparently to make a statement for the official committee record. The objection to the chairman's request had no known impacts on the future work of the committee and the chairman showed little concern about the incident.

electoral district a person is entitled to vote. Questions and comments by committee members raised the strong possibility that the nationwide housing registry maintained by the Ministry of Interior has substantial errors. However, the committee did not pursue the topic of systematic errors in the national registry and focused all its efforts on that particular district's housing registry. Most likely, committee members from the government coalition did not want to take on the Ministry of Interior which was headed by a powerful member of the majority party in the coalition. A detailed investigation of the national voting registry would require a major investment of time and political capital but would have few potential benefits for individual members of the committee.

#### D. Meeting Procedures

The meeting procedures of House standing committees have experienced some minor changes since 1979. In 1997, the House meeting rules added provisions making a meeting quorum requirement of one-third of the membership. The rules also added a provision requiring at least half the membership to be present for voting on a committee resolution. A change in the 1997 rules made it possible for the committee to postpone testimony if a person summoned did not attend the meeting, as opposed to the past obligation to drop the agenda item associated with the testimony from the agenda entirely. Lastly, House meeting rules in 1979 assessed financial penalties against MPs who failed to attend committee meetings. The 1992 regulations removed these penalties.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Anecdotal evidence suggests that these financial penalties were not normally enforced.



Other than these revisions to the meeting rules, there is little evidence of significant changes in basic committee meeting practices since 1979. Committee members receive a folder containing the meeting agenda and various documents pertinent to the agenda items at the beginning of the meeting. It is rare for members to have access to or look over the documents in the folders before the day of the meeting. When the meeting ends, members typically leave the folders behind.

Though all committee meetings have stenographers in attendance, minutes of committee meetings can be very hard to obtain unless a person (even an MP) is present at the meeting(s) in question. The release of the minutes is at the discretion of the chairman. There is a standing House Committee to Review the Minutes of House Meetings but all indications are that this committee focuses on plenary sessions of the House. Minutes of committee meetings are not kept in a central location in the main parliament complex. Many committee meeting minutes stored at a building rented by the Secretariat and this makes them even less accessible. Conversations with members of the non-profit community with experience in the House confirm that the release of a meeting transcript or minutes depends on the chairman's approval.

#### E. How Committees Obtain Information

Thai constitutions have granted House committees the right to obtain certain kinds of information as part of their work. Based on section 43 the 1932 constitution, House committees had the right to consider any matter under the House's purview and could solicit testimony from any person. The constitution of 1974 (section 161) was the first one to state that



parliamentary committees had the right to request testimony or documents from any source in the performance of its duties. Thailand's constitutions beyond 1974 incorporated this change. Section 189 of the current constitution reads:

“The committees under paragraph one have the power to demand documents from any person or summon any person to give statements of fact or opinions on the act or the matter under its inquiry or study.

In the case where the person under paragraph two is a Government official, official or employee of State agency, State enterprise or local government organisation, the Chairman of the committee shall notify the Minister who supervises and controls the agency to which such person is attached in order to instruct him or her to act as prescribed in paragraph two, except that, in the case of the safety or benefit of importance to the State, it shall be deemed as a ground of an exemption to the compliance with paragraph two.”

On 15 September 1988, the House approved a rule change that allowed committees meet and summon people for testimony even when the House not in session.

House standing committees have consistently had problems getting testimony from desired sources. Higher-level officials summoned by committees make excuses and send subordinates to testify. These subordinates are often technical staff with expertise in a particular area but who lack any effective authority to initiate, cancel, or significantly change



agency programs. When higher-level officials testify (e.g., a provincial governor, a director of a government department, etc.), they usually arrive with a small entourage of lower-level officials who carry documents, provide information in support of the higher-level official's testimony, make phone calls, run errands, etc. There are no prescribed penalties for failing to answer a summons from a standing committee. One committee I observed summoned Forestry Department officials and waited for three consecutive weeks before even one official came to a committee meeting. A typical excuse provided by higher-level government officials is that they must attend an event associated with a member of the royal family. The problems obtaining testimony are regular fodder for complaints by MPs, though without a substantial increase in committee powers it seems unlikely that the situation will improve.

Based on my observations of different standing committees, the willingness of higher-level government officials to testify depended on the influence wielded by the chairman or on the political connections of a committee member. For example, a provincial governor was more likely to testify at a meeting of a committee chaired by an MP from the governor's province. In addition, committee members may have less interest in the official testimony provided by witnesses than the unofficial statements made in conversations before or after meetings. Government officials were sometimes more forthcoming when they knew their comments would not go on record. MPs often asked witnesses to provide information about issues unrelated to the meeting agenda: upcoming programs, plans for budget allocations, the status of investigations, etc. Thus, aside from the possible benefits of committee activities, MPs could use their access to people giving

testimony to get information for their individual advantage. MPs sometimes submitted requests for assistance in their districts to high-level officials who came to parliament to testify.

#### F. Committee Staffing and Expertise

From 1979 to 2000, House standing committees relied on permanent civil service staff from the House Secretariat for administrative, research, and other technical support. The House meeting rules from 2001 changed this system of support by allowing committees to temporarily appoint advisors, experts, researchers, and a committee secretary from members of the public. The House provided a budget to each committee to pay a minimal salary/stipend to these temporary staff, no more than about 8,000 baht/month (approximately US\$200) for the most prominent position of committee secretary.

Temporary committee staff can come from either the government or the private sector. Committee advisors and experts are allowed to be current officials in the government civil service or employees of state-owned enterprises. This is one important area of interaction between the government administration and the House.

Temporary committee staff have different and overlapping functions. Some provide advice on policy issues where MPs do not have good knowledge of the policies or where MPs do not have time to acquire such knowledge on their own. Some serve as a useful source of information or other services to House members; a path for influencing a limited range of government policies. Some are political proteges who join to become part of the political process in the House and learn about it, with the eventual

aim of running for elected office. One person affiliated with the House Secretariat told me that some temporary staff appointments are in name only; the salary paid to the advisor, expert, or researcher is given back to the House member. I did not find evidence of this.

With regard to the expertise of committee members, I used the available data on committee memberships to construct a comparison for three different versions of the House (i.e., three separately-elected Houses): 1986, 1995, and 2002. The objective is to understand if the House assigned MPs to committees based on their knowledge of the issues in the committee's jurisdiction. The data used come from the dataset on the backgrounds of House members compiled by the author.

The initial step was to select a set of committees with consistent jurisdictions during 1986–2002. This generated a list of 10 committees.<sup>7</sup> Then I developed two rules for determining what constituted expertise. First, if the subject of the member's highest educational degree was the same or

---

<sup>7</sup> The Committee on Sports was omitted because no almost no identifiable expertise among any House member in education or work experience. I omitted the Committee on Tourism because 1985 had a Committee on Culture and Tourism, as opposed to a Committee on Tourism. I excluded the Committee on Economics because the 2002 House had two committees – the Committee on Economic Development and the Committee on Commerce – with mandates close to that of the 1986 and 1995 committees. I also excluded three committees – the 1985 Committee on Women and Youth; the 1995 Committee on Youth, Women and the Elderly; and the 2002 Committee on Children, Youth, Women, and the Elderly – because the three committee names implied inconsistencies in committee areas of focus. Lastly, I dropped committees without a mandate reflecting that of a line (programmatic) ministry: Committee on House Affairs; Committee to Monitor the Results of Government Budget Expenditures, committees dealing with religion and “culture,” and committees to examine House meeting agendas and meeting minutes.

very similar to the subject of the committee's jurisdiction, I counted the member as having expertise in the committee's jurisdictional area. For example, if an MP had his/her highest degree in nursing or medicine, I counted that MP as having expertise in public health. Second, if the member's employment and/or political experience matched the subject of the committee's jurisdiction, I count the member as having expertise in the committee's jurisdictional area. For example, if a member of the House Committee on Education served as a secretary to the Minister of Education or held a position as a school administrator, I considered that member to have "expertise" in education. For the House Committee on Military Affairs, any member with a military officer's rank counts as having expertise for that committee.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> The dataset has two limitations regarding measures of expertise which that Table 2.5b may underestimate levels of committee expertise. First, education only covers highest level the MP obtained. If a member received a Bachelor's degree in engineering and later received a Masters degree in political science, only the Masters degree appears in the database and is the only degree counted when assessing the expertise of members. Second, for some MPs, few background details of educational, employment, and political experience were available. These MPs may have had expertise that the dataset does not include. These omitted data were particularly acute for the 1988 House.



**Table 2.2a: Numbers of Committee Members with Expertise on Selected House Standing Committees : 1986, 1995, and 2002**

	1986	1995	2002
Agriculture	7	7	5
Communications	3	1	3
Finance	6	9	8
Foreign Affairs	1	6	5
Military Affairs	6	5	3
Labor	-	1	4
Science and Technology	4	3	7
Education	4	9	10
Public Health	5	9	5
Industry	4	3	9



**Table 2.2b: Proportion of Total Committee Members with Expertise on Selected House Standing Committees : 1986, 1995, and 2002**

	1986	1995	2002
Agriculture	36.8%	41.2%	29.4%
Communications	15.8%	5.9%	17.6%
Finance	31.6%	52.9%	47.1%
Foreign Affairs	5.3%	35.3%	29.4%
Military Affairs	31.6%	29.4%	17.6%
Labor	0.0%	5.9%	23.5%
Science and Technology	21.1%	17.6%	41.2%
Education	21.1%	52.9%	58.8%
Public Health	26.3%	52.9%	29.4%
Industry	21.1%	17.6%	52.9%
Means	21.1%	31.2%	34.7%

The last row of Table 2.2b suggests that overall committee expertise has risen, though the means cancel out wide variations in different committees. For example, expertise on the Committee on Military Affairs declined overall, perhaps due to a decreasing number of military officers directly involved in parliamentary politics. There is evidence beyond Table 2.2b indicating that committee expertise has risen over time. MPs have become more educated on average and have served more often in political positions in government ministries. There is also evidence that this apparent rise in expertise may be less than measured in Table 2.2. The measures of expertise are rough indicators. An MP with a degree in medicine does not



necessarily understand more about public health issues than an MP with a degree in law who happens to take special interest in public health issues. The quality of expertise across MPs can vary quite widely. An MP with a doctorate in education from a well-respected international university likely has more expertise than an MP with a Bachelors degree in education from a mediocre local college. Yet the analysis above treats these degrees as equivalent. Serving as a political appointee in a government ministry may confer some expertise but such appointments have been short historically and may offer few systematic opportunities to form a detailed understanding of the issues handled by the ministry. Given the very limited powers of House standing committees, it is not clear how much MPs with expertise devote their efforts to committee work. As noted earlier, absenteeism is a problem in House standing committees and committees do not often tackle the kinds of national policy issues where MP expertise would be most valuable.

### **III. Explaining Change (and Stability) in Thai House Standing Committees**

This section focuses on explaining why certain changes have occurred in the structure and behavior of House standing committees. The main areas of stability include the weakness of jurisdictional boundaries, the preponderance of individual/local grievances vs. analyses of national policy, and the process of getting an item onto the committee agenda. The main areas of change are the increased number of committees and a general increase in the activity of committees. While the focus is on explaining the changes, the following analysis offers a variety of reasons why some key aspects of committee have changed little during the 1979–2002 period.



LIRT



## A. Expansion of the House Standing Committee System

The first major change is the increased number of committees, as shown in Table 2.1 above. One explanation for the increase is the need for the House to respond to an increased amount and variety of demands placed upon it. The Thai economy has grown rapidly – 5.9 percent average annual GDP growth during 1979–2002 – and the accompanying changes in the nation’s industrial structure, average levels of education, forms of labor force participation, views about social norms such as pre-marital sex, etc. have been deep. Data on Thai non-profit organizations shows major growth in the numbers of trade associations, other registered associations, and registered foundations, particularly during the mid-1980s and mid-1990s (Institute of Social Research, 177). Groups such as the Assembly of the Poor, a loose alliance of rural dwellers who have pressed the government to solve problems with issues such as rural land use and environmental degradation, have become much more active in debates about government policy (see Phongpaichit and Baker 2002, 408–414). Protests against or in favor of various government policies became more common, especially during the mid-to-late 1990s. Charles Keyes, a long-time scholar of rural Thailand, said that Thai village life has fundamentally changed. Villagers are more willing to challenge the “government-led development agenda” and are making more “nuanced” choices in response to government programs that affect their lives.<sup>9</sup> Thailand held elections for all 10 Houses

---

<sup>9</sup> This is from a presentation at the 8<sup>th</sup> International Conference on Thai Studies, held in Nakhon Phanom, Thailand during 9–12 January 2002. Charles Keyes spoke on 10 January 2002.



during 1979–2002, except for the appointed unicameral parliament during March 1991 – March 1992. Most observers have viewed these elections as free and fair and MPs could not ignore constituent’s demands because their re-election depended on constituent support. Thailand’s fragmented and generally weak party system led to substantial amounts of personal voting in House elections, meaning MPs constantly sought ways of directing government largesse into their districts.

All these facts suggest that the House has faced more and more diverse demands. However, this hypothesis about increased demands on the House has two problems. First, the data needed to measure accurately the increased demands on the House are not available. There is no system for registering lobbyists as in the US Congress and the records showing what groups and organizations formally gave testimony or submitted information to parliamentary committees are almost always confidential. Committees and individual MPs also almost never systematically track constituent requests. Without data consistently measuring demands on the House over time, it is difficult to say whether such demands have changed at all.

Second, anecdotal evidence suggests that while the extent of demands on the House has increased, committees have not been the target of most of these new demands. House standing committees have probably experienced some growth in the number of cases they consider brought by individuals with grievances. Yet most such grievances are directed at particular MPs who often will not seek to have them put on committee agendas. These MPs tend to seek assistance for their constituents through party channels or through existing connections with cabinet members or government civil servants. Interest groups such as trade associations rarely



seek the assistance of standing committees, mainly because these committees have so few powers to pressure government departments into taking action. I observed only one case in which a well-established interest group directed its energies towards a standing committee.

Some alternative explanations for why the number of committees expanded have little explanatory power as well. There is no reason to believe that the shift from shaky coalitions of parties in the House before 2001 to the dominance of a single party (Thai Rak Thai) as of January 2001 had anything to do with the expansion of committees. The expansion of the number of committees from 16 in 1979 to 23 in 1992 occurred without any significant changes in the Thai party system or coalition behavior in the House. Moreover, a dominant party such as Thai Rak Thai should see little value in having more committees since committee calls for testimony and documents from government agencies would potentially interfere with the work of these agencies. Most likely, Thai Rak Thai leader and Prime Minister Thaksin Shinawatra saw committees as a very low priority after his election victory and let others sort out the future of committees while he moved to consolidate his party's power.

The 2001 reform of the electoral system is not a convincing reason for the growth of the committee system. As a reminder, the provisions of the 1997 constitution meant that in 2001 elections shifted from a multi-member district system to a German-style combination of single-member districts and proportional representation (closed list). The 1992 expansion of the number of committees took place without any changes in the electoral system. The change to a system with proportional representation (PR) arguably would have made an expansion less likely. PR

with a closed party list tends to reduce the likelihood of personal voting (Carey and Shugart 1995) and committees are closely associated with individual and small-scale grievances from constituents. Overall, the presence of MPs elected under PR would tend to make committees less important so an expansion of the committee system would be less likely.

Even so, this argument about PR systems does not apply well to the Thai case. Interviews and conversations with MPs, interviews with people outside of the parliament, and participant observation of party-list MPs indicate that although party-list MPs do not have a geographically-based constituency of voters, they mainly engage in activities closely connected to particular constituencies. Party-list MPs perform tasks for the government or for their political party. These tasks include attending events sponsored by fellow party members, responding to specific requests for assistance from local government officials or others, and indirectly campaigning for electoral support in areas where the opposing party has the constituency seat in the House. These activities dovetail well with the work of standing committees in many cases. For example, all standing committees have a domestic travel budget for trips to speak with constituents and hold committee meetings outside of the parliament complex in Bangkok. With a little planning and the participation of prominent MPs (often party-list MPs) or political appointees (who are often party-list MPs before resigning their House seats to take up positions in the executive), these committee trips can easily become effective vehicles for seeking voter support and publicizing the work of particular MPs or future candidates in House elections. Party-list MPs can also use committees to assist in responding to requests for assistance from local government officials, though they are more likely



to bring such matters before party committees and senior civil servants than House (or Senate) standing committees.

To summarize briefly the results concerning the impact of the House electoral system reform on standing committees: despite the connections between committee work and the activities of party-list MPs, there is little to suggest that committee expansion resulted from the shift to a mix of single-member districts and PR.

The most compelling explanation for why the number of committees increased from 1979 to 2002 was the need to expand the total number of committee positions such that each MP would have a seat on a standing committee. In 1979, the House had 16 committees with 19 members each and the House had 301 to 357 total seats. With 301 House seats, the number of committee seats (16 committees x 19 seats/committee = 304) was just enough to allow each MP to be a committee member. As the number of House seats increased, there were not enough committee positions available. By 1992 the House had 360 seats and the gap between the number of MPs in the House and the number of committee positions available became untenable. By increasing the number of committees to 23 and the number of members in each committee to 17, the House ended up with a total of 391 standing committee seats. In 2000, the House had 393 MPs but after the 2001 election this jumped to 500, based on provisions of the new (1997) constitution. The expansion of the committee system to 31 committees with 17 members on each committee meant the House had a total of 527 committee seats.

There are two general reasons why the House adopted the policy of enabling each MP to have a committee membership. First, like most





legislatures, the Thai parliament follows a tradition of formal equality of its members. Preventing certain members from having a committee assignment would snub this tradition and create opportunities for the disadvantaged MPs to complain publicly, drawing unwanted attention on the House. Second, many MPs will see practical value in committee work. Committees are not powerful but they offer access to government officials and others brought into testify. Committees are one of the few parliamentary forums where members of different parties work directly with one another. Committee meetings usually tone down the partisan rhetoric that characterizes debates on the House floor and provide occasions for MPs to discuss issues, sometimes over lunch after a meeting. A committee title looks good to constituents and helps indicate that the MP is “doing something” in parliament.

It is unclear is how MPs and party leaders made the exact decisions on the number of committees, the number of members per committee, and what jurisdictions and duties each committee should have. There were almost no documents, official records or media reports, to show how this process operated. MPs seemed to have little knowledge of the process, or little desire to explain the process. Political parties, particularly meetings between party leaders negotiating the outlines of coalition agreements, were the main arenas of debate about committee expansion. Discussions occurred on the House floor but had little (if any) impact on the final decisions.



LIRT

## B. Increased Activity of the House Standing Committee System

While committees have not seen any substantial increase in their powers since 1979, they have become more active. Even in the post-2000 era of party-list MPs without the constituencies of voters standing committees tend to serve the most, committees remain active: meeting frequently, scrutinizing many aspects of the implementation of government policies, taking study trips to locations within Thailand and abroad, and issuing resolutions. Various factors explain this increased activity.

As noted the previous section (section A), most groups attempting to influence government policies will not use standing committees and will generally lobby cabinet ministers and high-level government civil servants. There is no identifiable connection between the development of the domestic interest group community and the increased level of committee activity. Even so, anecdotal evidence strongly suggests that most committees have seen a substantial increase in the number of grievances submitted by constituents ranging from farmers to business people to local government officials to civil servants. Without data on the number of submissions made to committees, the contention that submissions have increased in quantity is tentative. Materials prepared as part of training for officials in the parliament's administration in 1987 refer to standing committees accepting grievances from members of the public and the substantial presence of "local issues" on meeting agendas (Secretariat of the House of Representatives 1987). A Masters thesis from 2000 indicated that addressing grievances from members of the public was an "important" part of committee work but did not provide statistics to indicate how much of the committee's time such grievances consumed (Puangtawai, 35). Limited data from summaries of



House sessions during the 1990s indicates that standing committees considered fewer draft laws than in past parliaments without reducing the total number of items on their agendas. In 1979, standing committees vetted 38 percent of the laws promulgated. In 1985, this fell to 18 percent in 1985, rose slightly to 21 percent in 1990, and fell to 12 percent in 1994.<sup>10</sup> The data suggest that other issues, most likely grievances, replaced the consideration of draft laws.

A rise in the number of grievances fits with the changes in the Thai political climate. During the 1980s, there was a well-documented increase in the power of politicians with a rural base. Authors such as Phongpaichit and Baker (2002) and various pieces in the volume edited by McVey (2002) document this rural rise well. Essentially, a series of success business people realized that their future business success depended significantly on cultivating political power. They built up local political machines, ran for elected office, and sponsored other candidates for elected office. The rise of these “local notables” (a term from Baker and Phongpaichit 2002) hit an apex in 1988 with the election of the Chatichai Choonhavan government. At the same time, free and mostly fair elections started to become the normal method of transferring power in Thailand (mainly as opposed military coups). Moreover, levels of rural political participation and knowledge of political occurrences in the capital rose significantly. Rural villagers protested against key government projects such as dam construction and other programs deemed environmentally destructive. These three elements – the rise of provincial business people in politics, the prevalence

---

<sup>10</sup> These data were calculated from Secretariat of the House of Representatives (2000).



of elections, and the growth of rural political participation – all combined to place more demands on the House, especially from rural MPs seeking ways to maintain voter support. Standing committees saw their workload increase as the demands fed by rural MPs and villagers expanded.

In sum, the increasing activity of standing committees stems in part from the growing number of issues submitted to them and a political environment that promoted increased demands on House institutions.

Changes in coalition politics may play a role in the increased committee activity. When the Thai Rak Thai Party secured an absolute majority of the House seats in 2001, the opposition Democrat Party had fewer options for influencing policies than previous opposition parties. Previous oppositions in parliament had faced shaky coalition governments and there were a variety of ways to exploit the rifts in these coalitions. Thai Rak Thai's absolute majority gave it a firm grip on government power and the Democrats had to find ways to make their voices heard. Committees, in part because all MPs serve on committees, were one of the gradually diminishing forums in the parliament that Democrat MPs could use to criticize the government and offer their own alternatives. Democrats on the House standing Committee on Justice and Human Rights were very active attempted with limited success to put issues on the agenda that raised questions about the ethics and legality of government policies. For example, I attended one committee meeting where Democrats raised the issue of a police raid on a Democrat MP's house, claiming it was a human rights violation and politically motivated. The Democrats contributed to the activity levels of committees in their quest to counteract Thai Rak Thai's power.

On the other hand, Thai Rak Thai's control of the House meant that it selected most of the committee chairman positions and could have shut down Democrat efforts to use committees to discredit Thai Rak Thai. Democrats were shut out of the decision-making processes of a few committees, most likely by committee chairs. Yet given the weak powers of committees, the Thai Rak Thai government did not pay much attention to them. This meant that Thai Rak Thai leaders believed the Democrats would get little political mileage out of committees and could easily neutralize committee-based criticisms.

Political entrepreneurs played a role in fostering the growth of standing committees as well. During the 1980s, people like Suwit Khunkitti and Chai-anan Samudavanija promoted a series of reforms in the House.<sup>11</sup> They received support from organizations such as the Asia Foundation and the Konrad Adenauer Foundation. Though the bulk of these efforts focused on improving the skills and efficiency of the parliament administration, a few projects focused on strengthening House standing committees. These efforts had one notable success: enabling committees to issue resolutions.<sup>12</sup> Though resolutions are not binding on government officials – for example, a resolution stating committee support for the construction of a training center for unemployed citizens does not obligate the Ministry of Labor and Social Welfare to take any action – they put an official stamp on a clear

---

<sup>11</sup> Suwit Khunkitti is a long-serving MP who has held a variety of political positions, currently Minister of Information and Communication Technology. Chai-anan Samudavanija is a prominent and highly-respected academic.

<sup>12</sup> This information comes from a conversation with Suwit Khunkitti, at that time a Deputy Prime Minister, on 25 February 2004.

statement of the committee's preferences. Given the political climate at the time (i.e., the 1980s), it is likely these entrepreneurs would have succeeded in further reform if their work had continued. However, various entrepreneurs were "diverted" from their endeavors. Such diversions were common in the fluid world of high-level Thai politics at that time, characterized by MPs frequently changing political parties, no-confidence debates in every annual session of the House, and regular cabinet reshuffles. They help explain the minimal achievements of the committee reformers.

#### IV. References

Carey, John M., and Matthew Soberg Shugart. "Incentives to Cultivate a Personal Vote : A Rank Ordering of Electoral Formulas." Electoral Studies 14.4 (1995): 417-39.

Center for Legal and Research Services of the Secretariat of the National Assembly of Thailand. Senate Meeting Rules 1979 and House of Representatives Meeting Rules 1979. Bangkok: Secretariat of the National Assembly of Thailand, 1979. [in Thai]

Division of Public Relations of the Secretariat of the House of Representatives. House of Representatives Meeting Rules 2001; Code of Ethics for House Members and House Committee Members 1999; National Assembly Meeting Rules 2001; Senate Meeting Rules 2001; Code of Ethics for Senators and Senate Committee Members 2002. Bangkok: Secretariat of the House of Representatives, 2002. [in Thai]



LIRT

House of Commons Information Service. Factsheet P2 Procedure Series: Departmental Select Committees. London, December 2003. [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk) [accessed 6 June 2005]

Institute of Social Research. Public Interest Organizations in Thailand. Bangkok: Institute of Social Research, Chulalongkorn University, 2003. [in Thai]

McVey, Ruth, ed. Money and Power in Provincial Thailand. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2000.

Meeting Division of the Secretariat of the House of Representatives. Comparison of the Meeting Rules of the House of Representatives in 1992 and in 1997. Bangkok: Secretariat of the House of Representatives, 1997. [in Thai]

Pajonwarapong, Nakon, and Ukrist Pajonwarapong. Historical Information About Thai Politics. Bangkok: Thai Wattana Panich, 1999. [in Thai]

Patamasukon, Prasert. Forty Two Years of the National Assembly of Thailand (1932-1974). Bangkok: Secretariat of the National Assembly?, 197?. [in Thai]

Phongpaichit, Pasuk, and Chris Baker. Thailand, Economy and Politics. 2nd edition ed. New York: Oxford University Press, 2002.



LIRT

Satithamajit, Kosol. "House to Set up 23 Temporary Panels; Thai Rak Thai Will Head 11 Committees." Bangkok Post 12 March 2001. [www.lexisnexis.com](http://www.lexisnexis.com) [accessed 6 June 2005]

Secretariat of the House of Representatives. Report on the Evaluation of the Training Project for Parliament Civil Servants 1987. Bangkok: National Assembly of Thailand, 1987. [in Thai]

Secretariat of the House of Representatives. The Thai National Assembly 1974-1994. Volume 2: Acts of the National Assembly and Emergency Decrees. Bangkok: Secretariat of the House of Representatives, 2000. [in Thai]

Stern, Aaron. Interview with Uthai Pimchaichon, President, National Assembly of Thailand. 20 August 2002.

Suwannamongkon, Pathan. The Role of Standing Committees in the House of Representatives. Bangkok: Secretariat of the House of Representatives, 1997. [in Thai]





ใบบอกรับเป็นสมาชิกวารสารรายเดือน

# รัฐสภาสาร

ข้าพเจ้า .....

มีความประสงค์บอกรับเป็นสมาชิกวารสาร

สมาชิกใหม่ มีกำหนด ..... ปี เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน ..... พ.ศ. ....

ต่ออายุสมาชิก มีกำหนด ..... ปี เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน ..... พ.ศ. ....

ทั้งนี้ได้ส่งเงินจำนวน ..... บาท

มาชำระให้พร้อมนี้แล้วโดย

ธนาณัติ

ตัวแลกเงินไปรษณีย์

โปรดจัดส่งวารสารไปที่ (เขียนตัวบรรจง)

ชื่อ .....

สถานที่อยู่ เลขที่ ..... หมู่ที่ ..... ตรอก/ซอย .....

ถนน ..... ตำบล/แขวง .....

อำเภอ/เขต ..... จังหวัด .....

รหัสไปรษณีย์ ..... โทรศัพท์ .....

หากสมาชิกเปลี่ยนที่อยู่ใหม่ โปรดแจ้งให้กลุ่มงานผลิตเอกสารทราบโดยด่วน



LIRT