จุลนิติ

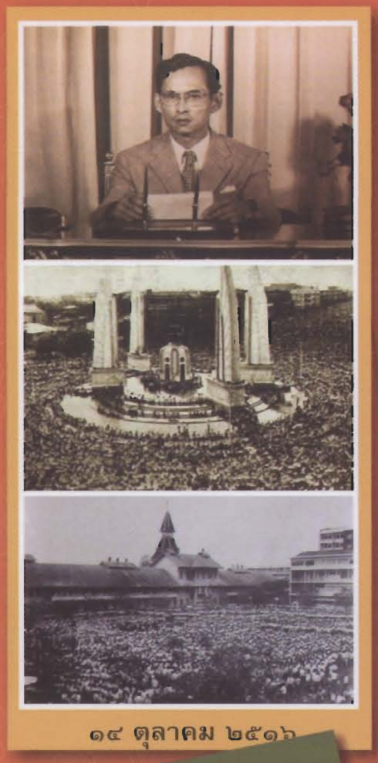
ISSN 1686-3720

www.senate.go.th

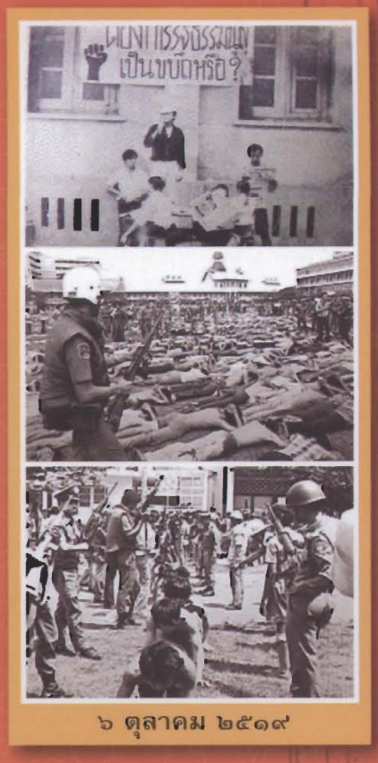
ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน-ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑



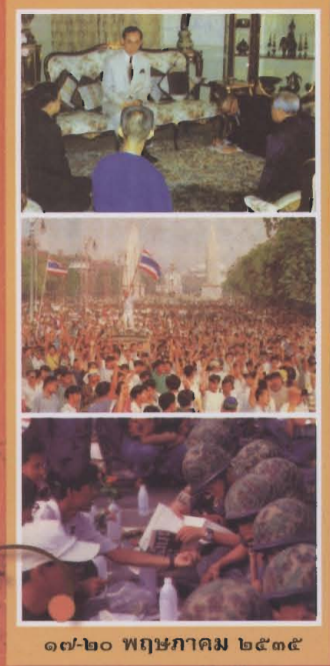
๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕



๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖



๖ ตุลาคม ๒๕๑๙



๑๗-๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๕





๗ ตุลาคม ๒๕๕๑

การปฏิรูปการเมือง (๒๕๔๐)

"๗๖ ปี ประชาธิปไตยไทยกับการมีส่วนร่วมภาคประชาชน"

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand
สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



www.senate.go.th

จุลนิติ

ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
Legislative Institutional Repository of Thailand

วารสารจุลนิติ

ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

ISSN 1686-3720

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

พิมพ์ครั้งที่ ๑
จำนวน ๘๕๐ เล่ม
พฤศจิกายน ๒๕๕๑

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

บทความและข้อคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏในวารสาร "จุลนิติ"
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และกองบรรณาธิการ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand



จุลนิติ

ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

คณะผู้จัดทำวารสารจุลนิติ

ที่ปรึกษา	นางสุวิมล ภูมิสิงหราช	เลขาธิการวุฒิสภา
	นายสุรพงษ์ มาศะวิสุทธิ์	ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย
	นางมัลลิกา ลับไพรี	ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย
	นางนรรัตน์ พิมเสน	รองเลขาธิการวุฒิสภา
	นายนัฑ ผาสุข	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
กองบรรณาธิการ	นางภาณุมาศ วราหะไพฑูรย์	ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย
	นายบรรหาร กำลา	นิติกร
	นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง	นิติกร
	นางสาวสุวิมล เจียมวงศ์แพทย์	นิติกร
	นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน	นิติกร
	นางสาวอริยพร โพธิใส	นิติกร
	นายวรชัย แสนสีระ	นิติกร
	นายปณิธัศร์ ปทุมวัฒน์	นิติกร
	นางสาวอวิการัตน์ นิยมไทย	นิติกร
	นายอภิวัฒน์ สุดสาว	นิติกร
บันทึกข้อมูล-พิสูจน์อักษร	นางรัชตา ศักดิ์ขจรชัย	เจ้าพนักงานธุรการ
	นางสาวธนิตา ธาดาธนากร	เจ้าพนักงานธุรการ
	นางสาวจุฬารัตน์ วงษ์น้อย	เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล
	นางกฤตยา ดวงประเสริฐ	เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล
สถานที่ติดต่อ	กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย	สำนักกฎหมาย
	สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	
	เลขที่ ๔๙๙ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓ ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ	
	กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๔	
ศิลปกรรม-พิสูจน์อักษร	กลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๓	
	นางสาวชมพูนุช ลาภเกิด	(นายช่างศิลป์)
	นางสาวสุมัทนา คลังแสง	(นักวิชาการช่างศิลป์)
	นางวรรธนา ตาลาคุณ	(นักวิชาการผลิตสื่อสิ่งพิมพ์)
	นายศักดิ์พันธุ์ เกิดแก่น	(ช่างศิลป์)
	นายอวิรุทธิ์ สนพราย	(ช่างศิลป์)
	นายชวการ แพนไธสง	วิทยากร
	นายปิยชาติ ศิลปสุวรรณ	วิทยากร
	นางสาวดารา กอเผือกกลาง	วิทยากร
	นางสาวศิริมนัส สารพัฒน์	วิทยากร
จัดพิมพ์โดย	สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑ - ๒	
	สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	
	เลขที่ ๔ ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐	

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บรรณาธิการแถลง

ด้วยวันที่ ๑๐ ธันวาคมของทุกปี **เป็นวันรัฐธรรมนูญ** อันเป็นวันที่ระลึกถึงพระมหากรุณาธิคุณของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ล้นเกล้าฯ รัชกาลที่ ๗ ที่ทรงลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ (อันเป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกของประเทศไทย) เพื่อพระราชทานเป็นหลักในการปกครองประเทศให้แก่ปวงชนชาวไทย เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎรจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข

ดังนั้น เพื่อเป็นการถวายความเคารพและรำลึกถึงพระมหากรุณาธิคุณของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงมีต่อพสกนิกรชาวไทยอย่างใหญ่หลวง **ด้วยทรงบำเพ็ญพระราชภารกิจด้านการพัฒนาการเมืองการปกครองของประเทศไทยให้มีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ และทรงริเริ่มนำพาประเทศไทยไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างมีแบบแผน** วารสาร **"จุลนิติ"** จึงใคร่ขออัญเชิญพระราชประวัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในหัวข้อเรื่อง **"พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระบิดาแห่งประชาธิปไตย"** มาจัดพิมพ์เพื่อเผยแพร่พระเกียรติคุณของพระองค์ท่านไว้ให้เป็นที่ปรากฏในฉบับนี้

นอกจากนี้ ในโอกาสที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขครบ ๗๖ ปี (พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๕๑) ในปีนี้ รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของบ้านเมืองในปัจจุบัน กองบรรณาธิการวารสาร **"จุลนิติ"** จึงได้ทำการสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการในประเด็นเกี่ยวกับ **"๗๖ ปี ประชาธิปไตยไทยกับการเมืองภาคประชาชน"** จากศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า และศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ อธิการบดีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านการเมืองการปกครองและกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อ่านได้ทราบถึงความเป็นมา พัฒนาการ และหลักทฤษฎีของประชาธิปไตย สภาวการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง วิวัฒนาการและบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน

สุดท้ายนี้ กองบรรณาธิการขอขอบคุณผู้อ่านทุกท่านที่ได้กรุณาติดตามผลงานของวารสาร **"จุลนิติ"** ด้วยดีเสมอมา ซึ่งเราพร้อมที่จะทำหน้าที่คัดสรรบทความและสร้างสรรค์ผลงานวิชาการด้านกฎหมายต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่องานด้านนิติบัญญัติและสังคมโดยภาพรวมเพื่อนำเสนอแก่ทุกท่านต่อไป

กองบรรณาธิการ
ตุลาคม ๒๕๕๑

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พระราชดำรัส

พระราชทานแก่ผู้บังคับบัญชาลูกเสือ
ในโอกาสเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทและรับพระราชทานเหรียญลูกเสือสดุดี
ณ ศาลาดุสิดาลัย พระราชวังดุสิต

วันศุกร์ที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๑๔

"...เป็นโอกาสอันดียิ่ง ที่ได้พบกับผู้บริหารงานลูกเสือ
ผู้บังคับบัญชาลูกเสือ ตลอดจนผู้ที่มีศรัทธาอุปการะกิจการลูกเสืออย่างพร้อมหน้า
ข้าพเจ้าขอขอบใจในไมตรีจิตของท่านที่มีอยู่ต่อข้าพเจ้า
และขอแสดงความยินดีด้วยกับผู้ที่ได้รับเหรียญลูกเสือสดุดีทุกคน
เมื่องานสวนสนามลูกเสือ ข้าพเจ้าได้กล่าวแก่ท่านทั้งหลายว่า
การลูกเสือเป็นคุณเป็นประโยชน์ต่อบ้านเมือง มีส่วนทำให้บ้านเมืองยังดำรงอยู่ได้
จึงขอให้ร่วมแรงร่วมใจกันดำเนินงานต่อไป เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของชาติของเรา
ที่กล่าวเช่นนั้นเพราะคิดเห็นว่า
การลูกเสือสร้างระเบียบวินัยและความรู้สึกรับผิดชอบให้เกิดมีในตัวบุคคล
ทุกวันนี้ คนทั่วไปนิยมยินดีอย่างมาก ในความคิดและการกระทำโดยอิสระเสรี
เด็กก็ได้รับการส่งเสริมและสั่งสอนให้ทำให้คิดอย่างอิสระ
การมีเสรีภาพนั้นเป็นของดีอย่างยิ่ง แต่เมื่อจะใช้
จำเป็นจะต้องใช้ด้วยความระมัดระวังและความรับผิดชอบ
มิให้ล่วงละเมิดเสรีภาพของผู้อื่น ที่เขาก็มีอยู่เท่าเทียมกัน ทั้งมิให้กระทบกระเทือนถึง
สวัสดิภาพและความเป็นปรกติสุขของส่วนรวมด้วย มิฉะนั้น จะทำให้มีแต่ความยุ่งยาก
จะทำให้สังคมและชาติประเทศต้องแตกสลายลงสิ้นเชิง..."

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สารบัญ CONTENTS

ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

บทนำ

- พระราชประวัติพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบิดาแห่งประชาธิปไตย ๑



บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ

เรื่อง "๗๖ ปี ประชาธิปไตยกับการเมืองภาคประชาชน" โดย

- ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ๗
- ศาสตราจารย์ ดร. สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ อธิการบดี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ๑๗

สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับวงงานด้านนิติบัญญัติ ๒๗



บทความทางวิชาการ

- บทวิเคราะห์การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ กับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ๓๓
  โดย นายบรรหาร กำลา
- ศาลรัฐธรรมนูญกับการวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ๔๕
  โดย นายเกรียงศักดิ์ แจ้งสว่าง

สรุปการสัมมนาทางวิชาการ

- เรื่อง "กฎหมายกับการปฏิบัติงานของแพทย์และผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ" ๕๙



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

CONTENTS









ร่างกฎหมายที่น่าสนใจ

- ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. ๖๗

แนะนำกฎหมายใหม่และกฎหมายที่น่าสนใจ

- พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑.. ๗๓

- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๑) พ.ศ. ๒๕๕๑..... ๘๑

สรุปคำพิพากษาของศาลและผลการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่น่าสนใจ

- **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๐/๒๕๕๑ วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑**
  เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภาและการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๓) และ (๕) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่..... ๘๗

คมความคิด เข็มทิศรัฐธรรมนูญ

- การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย..... ๙๕

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สารบัญ CONTENTS

มุมสะท้อนความคิดนิติบัญญัติ : Legal reflection

- “พ.ร.บ. อาคารชุด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ความพยายามอีกครั้งในการคุ้มครองมนุษย์คอนโด” ๑๐๗



การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM

- “ร่างพระราชบัญญัติองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ....” ๑๑๕



สารพันปัญหากฎหมาย.....๑๒๓

เกร็ดกฎหมายน่ารู้

- การต่อต้านการทุจริต ด้วยการตรวจสอบทรัพย์สิน ๑๓๑

- สาระน่ารู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค ๑๓๕

หน้าต่างโลก : The Knowledge Windows

- ชุด The Temple of Preah Vihear ปราสาทพระวิหาร มหาสถานบนรอยเขตอธิปไตย ตอน ปราสาทพระวิหาร “มรดกโลก” ๑๔๑



๑๔๑

แนะนำเว็บไซต์ ๑๕๗

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
พระบิดาแห่งประชาธิปไตย





พระราชประวัติ

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเป็นพระราชโอรสพระองค์สุดท้ายในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถ เสด็จพระราชสมภพเมื่อวันพุธ แรม ๑๔ ค่ำ เดือน ๑๑ ปีมะเส็ง ตรงกับวันที่ ๘ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๓๖ ทรงมีพระนามเดิมว่า **สมเด็จเจ้าฟ้าประชาธิปกศักดิเดชน์**





การศึกษา

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงศึกษาทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษได้พอสมควรตามประเพณีขัตติยราชกุมารแล้ว ปีพุทธศักราช ๒๔๔๙ ได้เสด็จไปทรงศึกษา ณ ประเทศอังกฤษ ที่วิทยาลัยอีตัน (Eton College) ในชั้นมัธยม จากนั้นทรงเข้าศึกษาในโรงเรียนนายร้อยเมืองวูลิช (The Royal Military Academy, Woolwich) แผนกวิชาทหารปืนใหญ่ม้า ต่อมาทรงได้รับแต่งตั้งเป็นนายร้อยตรีกิตติมศักดิ์แห่งกองทัพบกอังกฤษ หลังจากนั้นเสด็จกลับมาพระนครทรงรับราชการเป็นนายทหารปืนใหญ่อยู่ ๖ ปี

ปีพุทธศักราช ๒๔๖๐ ได้ทรงผนวชและจำพรรษา ณ วัดบวรนิเวศวิหาร เพื่อเข้าศึกษาพระธรรมวินัยและรับใช้บวรพระพุทธศาสนา

จากนั้นทรงลาผนวชและทรงอภิเษกสมรสกับหม่อมเจ้าหญิงรำไพพรรณี พระธิดาในสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระสวัสดิ์วัตนวิศิษฏ์ เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๔๖๑ แล้วจึงเสด็จไปทรงศึกษาวิชาการทหารชั้นสูงสุด ที่โรงเรียนเสนาธิการทหารเอกอล เดอแกร์ (L' Ecole de Guerre) ประเทศฝรั่งเศส ปีพุทธศักราช ๒๔๖๗ ได้เสด็จกลับพระนครและทรงเข้ารับราชการทหารบก ต่อมาได้ทรงเป็นผู้บังคับการกองพลทหารบกที่ ๒ และผู้บังคับการพิเศษกรมทหารปืนใหญ่ที่ ๒

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เสด็จขึ้นครองราชสมบัติ



เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคต ในวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๖๘ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติสืบต่อมา ทรงพระนามว่า **พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปกพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว** และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สถาปนาหม่อมเจ้าหญิงรำไพพรรณีพระวรชายาเป็น **สมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณีพระบรมราชินี**



พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ

เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ คณะบุคคลซึ่งเรียกตนเองว่า **คณะราษฎร** ได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย

แต่ด้วยพระราชดำริที่ทรงต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยอยู่แล้ว กอปรกับไม่ต้องการให้คนไทยประหัตประหารกันเอง จึงทรงยอมรับเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญพระองค์แรก และทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกของไทย เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๗๕

พระบิดาแห่งประชาธิปไตย



พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงได้รับพระสมญานามว่าเป็น **"พระบิดาแห่งประชาธิปไตย"** พระสมญานามดังกล่าวมาจากพระราชภารกิจซึ่งทรงบำเพ็ญระหว่างดำรงสิริราชสมบัติเป็นเวลา ๙ ปี แม้จะเป็นช่วงระยะเวลาอันสั้นแต่พระองค์ได้ทรงพยายามทุกวิถีทางที่จะพัฒนาระบอบการเมืองการปกครองของประเทศให้เจริญก้าวหน้ากว่าสมัยก่อนและเท่าเทียมนานาอารยประเทศ ทรงริเริ่มที่จะนำประเทศไปสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างมีแบบแผน ด้วยมีพระราชดำริว่าการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กำลังพ้นสมัยเพราะประเทศไทยกำลังเจริญก้าวหน้าอย่างไม่หยุดยั้งทุกด้าน การปกครองประเทศจึงน่าจะอยู่ในความรับผิดชอบของบุคคลหลายฝ่ายร่วมกันโดยเฉพาะประชาชนในชาติควรมีส่วนรู้เห็นในกิจการเหล่านั้นด้วย อย่างไรก็ดี แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ประเทศจะไม่ได้ดำเนินไปตามแนวทางพระราชดำริ โดยข้ามขั้นตอนด้วยการปฏิวัติของคณะราษฎรก็ตาม แต่พระองค์ก็ทรงแสดงให้เห็นถึงน้ำพระทัยอันกว้างขวางของนักการเมืองที่ดี โดยทรงยอมรับฐานะพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ทรงพระราชทานคำแนะนำและข้อโต้แย้งแก่รัฐบาลและรัฐสภาในกรณีที่ทรงเห็นว่ามีบางสิ่งไม่เป็นไปตามวิถีทางระบอบประชาธิปไตย

พระราชดำริและแนวทางในการพัฒนาการเมืองการปกครอง

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเชื่อมั่นในคุณประโยชน์ของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยว่ามีความเหมาะสมกับนิสัยของคนไทยที่รักอิสรภาพและไม่ชอบการกดขี่บีบบังคับ หลังจากที่ทรงรับราชสมบัติไม่กี่วันพระองค์ทรงดำเนินการพัฒนาการเมืองตามแนวทางพระราชดำริที่จะพัฒนาการเมือง แบ่งเป็น ๒ แบบ คือ

การพัฒนาจากเบื้องบนลงมาสู่เบื้องล่าง หมายถึง การก่อตั้งสถาบันบริหารการปกครองและพัฒนาสถาบันที่มีอยู่แล้วให้ดำเนินการบริหารบ้านเมืองตามแนวทางประชาธิปไตย เป็นการฝึกหัดและวางรากฐานทั้งจะได้คอยอุปถัมภ์แก่รัฐสภาซึ่งจะมีในโอกาสต่อไป เช่น การแต่งตั้งที่ปรึกษาราชการชั้นสูง เรียกว่า **“อภิรัฐมนตรีสภา”** และการออกกฎหมาย **“พระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช ๒๔๗๐”** ที่กำหนดให้มีสภากรรมการองคมนตรีขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อเป็นสภาที่ฝึกหัดของรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตยที่จะมีในอนาคตด้วย

การพัฒนาจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน หมายถึง การให้ความรู้และเปิดโอกาสให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เริ่มตั้งแต่การปกครองท้องถิ่นตามแบบเทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานเล็ก ๆ ก่อน เมื่อประชาชนมีความรู้ทางการเมืองการปกครองมากขึ้นจึงจะพระราชทานอำนาจทางการปกครองมากขึ้นตามลำดับ และเมื่อถึงโอกาสสมควรแล้วก็จะได้พระราชทานรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย

ส่วนลักษณะการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบที่เหมาะกับประเทศไทยนั้น พระองค์ทรงเห็นว่าระบอบประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเหมาะสมที่สุด เนื่องจากประเทศไทยมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขทรงอำนาจสูงสุดมาเป็นเวลานาน แต่ลักษณะการปกครองหลายอย่างเป็นแบบของประชาธิปไตย จึงเป็นลักษณะการเมืองแบบผสม แม้ไม่อาจทำให้ประชาชนนิยมการปกครองแบบเก่าได้แน่นแฟ้นเหมือนเดิมและยังไม่อาจเปลี่ยนการปกครองเป็นแบบอื่นได้ในขณะนั้น ก็ควรจะเตรียมการที่จะเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขโดยเร็วที่สุด ทั้งต้องพยายามให้การศึกษาแก่ประชาชนทางด้านนี้ให้มีความสำนึกทางการเมืองพอที่จะทราบถึงประโยชน์ที่แท้จริงของตน ซึ่งจะช่วยป้องกันมิให้ประชาชนถูกชักจูงหรือปลุกระดมไปในทางที่ผิด

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การเตรียมการพระราชทานรัฐธรรมนูญ



พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชปณิธานอย่างแรงกล้าที่จะเห็นประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในรัชกาลของพระองค์ ได้ทรงพระราชอุตสาหะให้มีการพัฒนาการเมืองอย่างมีขั้นตอนและสร้างสถาบันการเมืองขึ้น ในขณะที่สถาบันที่ทรงสร้างกำลังดำเนินการไปตามแนวทางนั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เตรียมการร่างรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในระบอบการปกครองประชาธิปไตยไปพร้อมกัน แรกทีเดียวมีพระราชดำริว่าจะพระราชทานในวาระที่มีงานพระราชพิธีฉลองกรุงเทพมหานครครบรอบ ๑๕๐ ปี ในปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ การเตรียมพระราชทานรัฐธรรมนูญนี้เป็นไปอย่างเปิดเผย ดังจะเห็นได้จากปีพุทธศักราช ๒๔๗๔ ขณะที่เสด็จประพาสประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อรักษาพระเนตรและเยี่ยมเยือนนั้นได้พระราชทานสัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์ว่า

> “...พระองค์จะทรงศึกษาวิธีคัดเลือกหัวหน้าผู้แทนและการเทศบาลของชาวอเมริกัน ด้วยมีพระราชประสงค์จะใคร่ให้ชาวสยามได้มีการเลือกผู้แทนและจัดการเทศบาลกันเอง การคัดเลือกตั้งแต่หัวหน้านั้นจะให้การค่อยเป็นค่อยไป เป็นการฝึกหัดในตัวจะทรงศึกษาวิธีการของอเมริกันเพื่อประกอบพระราชดำริ มีพระราชประสงค์จะให้ออกกฎหมายเทศบาลใหม่ และให้ราษฎรเลือกตั้งคณะกรรมการกันขึ้นเอง ราษฎรควรมีเสียงในการเมืองของประเทศ ตั้งพระราชหฤทัยจะฝึกหัดราษฎรชาวสยามขึ้นในทำนองนี้ ทรงเห็นว่าการที่จะให้มี “ปาลิเมนท์” ก่อนที่ราษฎรรู้ความเป็นไปในแคว้นของตนนั้นไม่เหมาะมาก ในประเทศสยามนั้นการเจริญใด ๆ ที่แล้วมาย่อมมาจากเบื้องสูง คือ พระเจ้าแผ่นดินทรงประสาทหาได้มาจากเบื้องต่ำไม่ พระราชกิจของพระเจ้าแผ่นดินนั้นก็คือต้องทรงทำนุบำรุงราษฎรและให้รัฐบาลประสาทความสุขให้แก่พลเมือง เพราะเจ้าแผ่นดินเมืองไทยมีหน้าที่เป็นพระชนกของราษฎร ๆ เหมือนลูกจะต้องฟังคำสั่งของบิดา พระเจ้าแผ่นดินเมืองไทยไม่ทรงถือว่ามีพระราชอำนาจเยี่ยงพระเจ้าบนสวรรค์ ในพระบรมนามาภิไธยมีพระนามเป็นบิดร พระเจ้าแผ่นดินทรงนำและราษฎรดำเนินตาม ความเคารพเช่นนี้เกิดแต่ความรักที่ราษฎรมีต่อพระเจ้าแผ่นดินหาใช่เกิดแต่ความกลัวไม่ สิ่งเหล่านี้เป็นไปโดยไม่มีอาการบังคับ ในประเทศสยามมีความเป็นมาเช่นนี้ ตลอดมาแต่ดึกดำบรรพ์...”

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การเสด็จพระราชดำเนินประพาสตามหัวเมืองต่าง ๆ

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งพระราชปณิธานแน่วแน่ที่จะดำเนินพระราชกรณียกิจตามแนวทางแห่งบรรพกษัตริย์ คือ บำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎรและเสริมสร้างความเจริญก้าวหน้าแก่ประเทศชาติ โดยพยายามอยู่ใกล้ชิดประชาชนให้มากที่สุดเพื่อทรงทราบความเป็นไปอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันทรงเกรงว่าประชาชนจะไม่กระตือรือร้นที่จะช่วยตัวเอง หวังรอเพียงความช่วยเหลือจากรัฐบาลเท่านั้น และถ้าเป็นเช่นนี้ย่อมขัดต่อหลักการพัฒนาประเทศอย่างยิ่ง ดังนั้น เมื่อทรงมีพระราชดำรัสกับประชาชนในท้องถิ่นที่เสด็จฯ ไปทรงเยี่ยม นอกจากจะแถลงพระราชปณิธานที่ทรงมีต่อประเทศชาติและประชาชนแล้ว ยังทรงเตือนให้ทุกคนหมั่นเพียรประกอบกิจการของตนตามแนวทางแห่งกฎหมายและศีลธรรม เพื่อประโยชน์ของตนและส่วนรวม





ทรงสละราชย์

วันที่ ๒ มีนาคม พุทธศักราช ๒๔๗๗ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสละราชสมบัติ หลังทรงครองราชย์เป็นเวลา ๙ ปี ๓ เดือน ๔ วัน ขณะประทับ ณ บ้านโนล แครนลี ประเทศอังกฤษหลังจากการสละราชสมบัติแล้ว พระองค์ทรงใช้พระนามและพระราชอิสริยยศเดิม คือ สมเด็จเจ้าฟ้าประชาธิปกศักดิเดชน์ กรมหลวงสุโขทัยธรรมราชา

วันที่ ๓๐ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๔๘๔ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคตด้วยโรคพระหทัยวาย สิริพระชนมายุ ๔๘ พรรษา โดยมีพิธีถวายพระเพลิงพระบรมศพตามแบบฝรั่ง ณ สุสานโกลเดอน์สกรีน

ปีพุทธศักราช ๒๔๙๒ รัฐบาลได้อัญเชิญพระบรมอัฐิพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวและกราบบังคับทูลสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณีพระบรมราชินีเสด็จนิวัติพระนคร ต่อมาได้ถวายพระราชกุศลทักษิณานุปทานและอัญเชิญพระบรมอัฐิขึ้นประดิษฐานบนหอพระบรมอัฐิพระที่นั่งจักรีมหาปราสาท เสมอด้วยพระบรมอัฐิสมเด็จพระบูรพมหากษัตราธิราชเจ้าในพระบรมราชจักรีวงศ์

ที่มา

๑. กลุ่มงานพิพิธภัณฑ์และจดหมายเหตุ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **ข้อมูลพระราชประวัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว**. ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ http://www.parliament.go.th.

๒. พิพิธภัณฑ์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สถาบันพระปกเกล้า. **ข้อมูลพระราชประวัติพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว.** อาคารอนุรักษ์ เชิงสะพานผ่านฟ้าลีลาศ เลขที่ ๒ ถนนหลานหลวง แขวงโสมนัส เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร http://www.kpi.ac.th.

๓. พิพิธภัณฑ์สำนักบรรณสารสนเทศ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. **ภาพประกอบพระราชประวัติพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว.** ๙/๙ หมู่ ๙ ถนนแจ้งวัฒนะ ตำบลปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี http://www.odi.stou.ac.th

CIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การแบ่งแยกอำนาจ Separation of Powers

เป็นความเชื่อมั่นในทางการเมืองว่า อำนาจทางการเมืองนั้น ควรจะแบ่งแยกออกเป็นส่วน ๆ
ให้ขาดจากกันโดยเด็ดขาด ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิด**อำนาจทรราชย์**ขึ้นมาได้ในภายหลัง
การแยกอำนาจรัฐออกจากอำนาจอิทธิพลทางศาสนา
เป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจนี้ขึ้น

(เดโช สวนานนท์, พจนานุกรมศัพท์การเมือง, ๒๕๔๕)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดย กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย



ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

“๗๖ ปี ประชาธิปไตยไทยกับการเมืองภาคประชาชน”

ณ วันพฤหัสบดีที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๑ เวลา ๐๙.๐๐ น.

จุลนิติ : แนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีว่าด้วยหลักประชาธิปไตยมีความเป็นมาพัฒนาการและหลักการสำคัญอย่างไร

ศ.ดร.บวรศักดิ์ฯ : หากจะกล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตยแล้วสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ช่วงระยะเวลาด้วยกัน กล่าวคือ **ประชาธิปไตยโบราณ** และ**ประชาธิปไตยสมัยใหม่** ซึ่งแนวความคิดเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตยในแต่ละช่วงระยะเวลาดังกล่าวนั้นมีความเป็นมาและพัฒนาการ ดังนี้

๑) **ประชาธิปไตยโบราณ** มีต้นกำเนิดมาจากรัฐกรีกโบราณ รูปแบบของประชาธิปไตยในสมัยกรีกโบราณเป็นการให้ประชาชนมาปกครองแต่ไม่ได้หมายความว่าประชาชนทุกคนจะมีสิทธิอย่างที่เห็นในทุกวันนี้ กล่าวคือ เฉพาะประชาชนจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่เป็นพลเมืองของนครรัฐถึงจะมีสิทธิและก็ใช้รูปแบบประชาธิปไตย เช่น ในการออกกฎหมาย การบริหาร และการตัดสินคดี ประชาธิปไตยแบบกรีกโบราณหาอ่านได้ในหนังสือของ**อริสโตเติล** ซึ่งความจริง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ท่านได้เขียนรัฐธรรมนูญของนครรัฐต่าง ๆ ไว้เป็นจำนวนมาก แต่ที่ตกทอดมาจนถึงปัจจุบันที่สามารถศึกษาได้คือ**รัฐธรรมนูญเอเธนส์**

๒) **ประชาธิปไตยสมัยใหม่** ซึ่งเป็นรูปแบบประชาธิปไตยที่เรารู้จักกันในทุกวันนี้มีต้นกำเนิดเกิดขึ้นใน**สมัยศตวรรษที่ ๑๘** ตอนที่มีการ**ประกาศเอกราชของอเมริกา**จากการเป็นอาณานิคมของอังกฤษ เมื่อปี **ค.ศ. ๑๗๗๖** และอเมริกาได้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่จนถึงทุกวันนี้ในปี **ค.ศ. ๑๗๘๗** กับ**การปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส** ในปี **ค.ศ. ๑๗๘๙** ซึ่ง **"นับว่าเหตุการณ์ทั้งสองดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของประชาธิปไตยสมัยใหม่"** แต่อย่างไรก็ตามประเทศที่เป็นประชาธิปไตยในช่วงเวลานั้นจนถึงสงครามโลกครั้งที่ ๒ ยังมีไม่มาก แต่ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมา ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นก็คือว่ามีการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่อย่างรวดเร็ว จาก ๔๐ กว่ารัฐซึ่งเป็นสมาชิกเดิมของสหประชาชาติ (United Nations : UN) ขยายเป็น ๑๙๑ รัฐ ประกอบกับประชาธิปไตยกลายเป็นกระแสโลกซึ่งประเทศมหาอำนาจเรียกร้องให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ส่วนหลักการที่สำคัญ ๆ ของประชาธิปไตยนั้น มีอยู่ด้วยกัน ๒ ประการ คือ

ประการแรกคือ **อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน** ซึ่งต่างจากหลักการเดิมของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ถือว่าอำนาจสูงสุดเป็นของพระเจ้า และพระเจ้าก็มอบอำนาจนั้นให้กับกษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครอง แต่เมื่อหลักการใหม่ถือว่าอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนแล้วก็หมายความว่ารัฐบาลที่เข้ามาปกครองและบริหารประเทศต้องมาจากความยินยอมของประชาชนที่อยู่ใต้การปกครอง ซึ่งประชาธิปไตยในลักษณะนี้จะมี ๒ รูปแบบด้วยกัน คือ **ประชาธิปไตยแบบทางตรง** กับ**ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน**

รูปแบบที่ ๑ ประชาธิปไตยแบบทางตรง คือ ประชาชนสามารถที่จะออกกฎหมายรวมทั้งบริหารประเทศได้เอง ประชาธิปไตยรูปแบบนี้หากจะถามว่าในปัจจุบันมีหรือไม่ คำตอบคือ มี แต่ต้องเป็นสังคมที่มีประชาชนจำนวนน้อย



เช่น ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ เป็นต้น ถ้ายึดประชาธิปไตยทางตรงก็แปลว่า สภาก็เป็นเพียงกรรมการชุดหนึ่ง รัฐบาลก็เป็นกรรมการชุดหนึ่งของประชาชน ซึ่งก็แปลว่าประชาชนจะถอดถอนรัฐบาล ถอดถอนสมาชิกสภาเมื่อใดก็ได้ ถือว่าเป็นเพียงกรรมการชุดหนึ่งเท่านั้น และในกรณีที่ประชาชนไม่เห็นด้วยกับการกระทำของรัฐบาลหรือสภา เช่น การออกกฎหมาย ประชาชนก็สามารถเสนอให้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับนั้น ๆ ได้โดยการลงมติ เป็นต้น ทั้งนี้ ประชาธิปไตยแบบทางตรงนี้ในโลกปัจจุบันมีอยู่น้อยมาก ด้วยเหตุผลที่ว่ามีจำนวนประชาชนเพิ่มมากขึ้น ทำให้ไม่มีสถานที่ที่จะรองรับคนจำนวนมากให้มานั่งประชุมกัน ประกอบกับปัญหาสังคมบ้านเมืองในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนจึงต้องทำความรู้ความเข้าใจระหว่างกันมากขึ้น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการมอบอำนาจให้กับตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจที่มีอยู่เดิมแทนประชาชน เพราะฉะนั้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๑๙๑ ประเทศ ซึ่งเป็นสมาชิกของสหประชาชาติ (UN) อยู่ในเวลานี้ จะเรียกว่าเกือบทั้งหมดก็ได้ เป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน

รูปแบบที่ ๒ ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน คือ ประชาชนต้องเลือกผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย บางระบบก็ให้ผู้แทนราษฎรไปตั้งรัฐบาลได้อย่างนี้ เป็นต้น

ประการที่สอง คือ **ต้องมีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน** โดยถือหลักว่า **"ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำอะไรก็ได้เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้"** แต่ในทางตรงกันข้าม **"รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถทำอะไรตามอำเภอใจได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้"**

จุลนิติ : บริบทหรือสภาพการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้นมีลักษณะอย่างไร

ศ.ดร.บวรศักดิ์ฯ : สำหรับประเด็นนี้ต้องเข้าใจก่อนว่าการปกครองของประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น เราปกครองด้วยระบอบที่เรียกว่า **"ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์"** แปลว่า **"ระบอบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุด"** ในเวลานั้นราษฎรเป็นเพียง**ไพร่ฟ้า** คือ เป็นผู้อยู่ใต้การปกครองเท่านั้นและมีธรรมเนียมแบบโบราณ เวลาพระมหากษัตริย์เสด็จออกนอกพระบรมมหาราชวัง ราษฎรซึ่งเฝ้ารับเสด็จจะเงยหน้าขึ้นมองพระมหากษัตริย์ไม่ได้ ผู้ที่ฝ่าฝืนต้องถูกลงโทษถูกยิงกระสุนเข้าตาหรือเอาธนูยิงตา เหตุผลก็เพื่อต้องการรักษาความปลอดภัยของพระมหากษัตริย์ ซึ่งธรรมเนียมเรื่องการยิงกระสุนเข้าตาดังกล่าว ต่อมาได้ถูกยกเลิกในสมัยรัชกาลที่ ๓ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ แต่อย่างไรก็ตาม พระมหากษัตริย์ของไทยไม่เคยมีสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริง เพราะเหตุที่ว่ามี**ขุนนาง**ที่แข่งอำนาจพระมหากษัตริย์มาตลอด ช่วงเวลาใดที่พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจหรือมีพระบรมเดชานุภาพมาก เช่น รบเก่ง กล้าหาญ และมีความเฉลียวฉลาด ขุนนางก็จะเป็นขุนนางเช่น ในรัชสมัยของ**สมเด็จพระนเรศวรมหาราช** เป็นต้น แต่เมื่อไรก็ตามที่พระมหากษัตริย์มีความอ่อนแอ เช่น ทรงพระเยาว์มาก หรือทรงพระประชวรบ่อย ขุนนางก็จะชิงราชสมบัติแล้วปราบดาภิเษกขึ้นใหม่ ซึ่งเหตุการณ์ในลักษณะนี้ได้เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยต้นกรุงศรีอยุธยาจนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ เช่น **พระเจ้าปราสาททอง** ซึ่งตั้งราชวงศ์ปราสาททอง **พระเจ้าทรงธรรม** **พระเพทราชา** แม้กระทั่งพระเจ้าตากสินมหาราชก็ทรงถูกสำเร็จโทษ เป็นต้น จะเห็นได้ว่า ขุนนางไทยนั้นไม่ได้มีอำนาจธรรมดา



พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ทรงเคยมีพระราชนิพนธ์ว่าขุนนางไทยมีอำนาจถึงขนาดตั้งพระมหากษัตริย์มาหลายพระองค์ โดยเห็นได้จากสร้อยพระนามของพระมหากษัตริย์เริ่มตั้งแต่สมัย**รัชกาลที่ ๓ ถึงรัชกาลที่ ๕** จะมีคำว่า **"อเนกชนนิกรสโมสรสมมติ"**

Legislative Institutional Repository of Thailand

แปลว่า **“มีการประชุมขุนนางพระบรมวงศานุวงศ์เลือกกษัตริย์”** ส่วนคำว่า **“บรมชนกาดิศรสมมต”** คือ รัชกาลที่ ๖ รัชกาลที่ ๕ ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ สถาปนาขึ้นเป็นมกุฎราชกุมาร แล้วสืบราชสมบัติต่อจากรัชกาลที่ ๕ ซึ่งเป็นพระราชบิดา ดังนั้น รัชกาลที่ ๖ จึงไม่ใช่ **“อเนกชนนิกรสโมสรสมมติ”** เหมือนสมัย**รัชกาลที่ ๓ ถึงรัชกาลที่ ๕** เพราะฉะนั้นพระมหากษัตริย์ไทยเองมีสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็เพียงในนาม แต่ว่าด้านหนึ่งพระราชอำนาจถูกทานโดย**ขุนนาง** อีกด้านหนึ่งพระราชอำนาจถูกกำหนดกรอบโดย**ธรรมในพระพุทธศาสนา** ซึ่งเรียกว่า **ทศพิธราชธรรม จักรวรรดิวัตร สังคหวัตถุธรรม** ไปจนกระทั่งถึงคัมภีร์อินเดียโบราณหรือ**ราชนิติ** อย่างนี้เป็นต้น นี่คือสภาพการเมืองของประเทศไทยก่อนปี พ.ศ. ๒๔๗๕



จุลนิติ : หลังจากประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตลอดระยะเวลา ๗๖ ปีที่ผ่านมานั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนได้มีวิวัฒนาการอย่างไร

ศ.ดร.บวรศักดิ์ฯ : นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมาจะเห็นว่าการเมืองไทยมีการเปลี่ยนแปลง โดยเปลี่ยนในความหมายที่ว่าพระมหากษัตริย์หมดพระราชอำนาจสูงสุดในทางการเมืองลงไป ตั้งแต่วันที่ **๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕** สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นเพียงสถาบันที่เป็นประมุขของรัฐ ไม่มีพระราชอำนาจทางการเมือง ในทางทฤษฎีถือว่าอำนาจทางการเมืองได้ตกมาสู่ประชาชน แต่ในทางปฏิบัติอำนาจทางการเมืองเป็นของคณะราษฎร ในตอนแรกจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ. ๒๕๐๐ เป็นการต่อสู้กันในทางการเมืองระหว่างคณะราษฎรสายทหาร ซึ่งมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นผู้นำ กับคณะราษฎรสายพลเรือน ซึ่งมีนายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้นำ คณะราษฎรสายพลเรือนได้สูญสลายไปในปี พ.ศ. ๒๔๙๒ เพราะในทางกฎหมายได้ห้ามเอากฎหมายสมาคมมาใช้กับพรรคการเมือง แต่ว่ากันในความเป็นจริงมีกบฏอีกสองครั้งที่พลเรือนพยายามจะกลับคืนสู่อำนาจคือกบฏวังหลัง และกบฏแมนฮัตตัน หลังจากกบฏสองครั้งนี้ คณะราษฎรสายพลเรือนคือสายนายปรีดี พนมยงค์ ก็ไม่กลับมาสู่อำนาจอีกเลย ส่วนคณะราษฎรสายทหารนั้นได้ครองอำนาจมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๐๐

พรรคการเมืองแบบใหม่ได้เกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๘๙ คือ **พรรคประชาธิปัตย์** ต่อมาจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้ตั้งพรรคการเมืองของตัวเองชื่อ**พรรคเสรีมนังคศิลา** ช่วงเวลานั้นเราอยู่ในช่วงของสงครามเย็นซึ่งเป็นการต่อสู้กันทางการเมืองระหว่างฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งกับทหารและพลเรือนซึ่งสะท้อนออกมาในรูปของการปฏิวัติรัฐประหาร ทั้งที่สำเร็จและไม่สำเร็จประมาณ ๑๐ กว่าครั้ง รวมถึงกบฏด้วย จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ **๑๔ ตุลา ๒๕๑๖** ซึ่งเหตุการณ์ ๑๔ ตุลา นั้น เป็นกรณีที่พลเมืองได้เริ่มสละความเป็นไพร่ฟ้าทิ้งแล้วเริ่มเข้ามาเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพโดยมีการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา **“การเมืองภาคพลเมือง”** ที่มาจากการเรียกร้องของคนจำนวนหนึ่งซึ่งเป็นผู้นำทางความคิดในระดับประชาชนจริง ๆ ได้เกิดขึ้น แต่เป็นการเกิดขึ้นในแบบเกิด ๆ หาย ๆ เพราะในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ก็เกิดเหตุการณ์ **๖ ตุลา** มีการปราบปรามเพราะมีเหตุแทรกซึมของลัทธิคอมมิวนิสต์ จนกระทั่งมาเกิดเหตุการณ์ รสช. (คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ) แล้วก็เกิดเหตุการณ์**พฤษภาทมิฬ**เมื่อมีการประท้วงพลเอก สุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรีซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ และการเรียกร้องก็มีมากขึ้นจนเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

การเมืองภาคพลเมืองในความเป็นจริงทางรัฐธรรมนูญนั้น อาจกล่าวได้ว่าเริ่มเกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เพราะว่าก่อนหน้านั้นรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับยกเว้นรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๑๕๑๗ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะของการสืบทอดอำนาจของคณะรัฐประหาร เนื้อหาสาระในรัฐธรรมนูญจึงไม่ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากนัก แต่รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้จัดทำขึ้นภายใต้กระแสกดดันของภาคประชาชนหรือภาคพลเมืองที่ต้องการเห็น **“การปฏิรูปการเมือง”** โดยได้มีการขยายความเสมอภาค สิทธิ เสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคพลเมืองเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญของไทยรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงได้วางหลักการและบัญญัติสิทธิและเสรีภาพใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นมากมาย รวมทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เช่น ให้ประชาชนมีสิทธิเสนอกฎหมายได้ เสนอถอดถอนได้ รวมถึงการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ในขณะที่ก่อนหน้านั้นเรามองการปกครองท้องถิ่นเป็นการทดลองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นโดยการเอาข้าราชการจากส่วนภูมิภาคไปเป็นฝ่ายบริหาร เช่น การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไปทำหน้าที่เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด การให้นายอำเภอไปทำหน้าที่เป็นประธานสุขาภิบาล เป็นต้น แต่หลังปี พ.ศ. ๒๕๔๐ สิ่งเหล่านี้ได้ถูกปลดพันธนาการ การเมืองภาคพลเมืองก็ได้รับการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ



มีองค์กรใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากมายที่จะเป็นเวทีทางการเมืองให้พลเมืองที่ไม่ใช่ภาครัฐเข้ามาเกี่ยวข้องดูแล องค์กรหนึ่งที่เห็นได้ชัดเจนคือ **สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**เป็นองค์กรในรัฐธรรมนูญแต่ว่าไม่ใช่ภาครัฐ มีสมาชิกมาจากกลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ เพื่อมาให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีแล้วก็ดูแลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ความจริงมีอีกสององค์กรที่รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดไว้ แต่ยังไม่มีการออกกฎหมายรองรับคือ **องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม**กับ**องค์กรอิสระด้านคุ้มครองผู้บริโภค**ที่ต้องการจะเปิดเวทีให้ประชาชนพลเมืองที่ไม่ใช่ภาครัฐมาใช้เป็นเวทีในการให้ข้อคิดความเห็นต่อภาครัฐเกิดการมีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดความเห็นโดยตั้งองค์กรที่เป็นทางการ

Legislative Institutional Repository of Thailand

ขึ้นมาเปิดเวทีทางการขึ้นมา นอกจากนั้นยังให้ประชาชนเสนอกฎหมายได้ หรือเสนอถอดถอนได้ เป็นต้น ก็เป็นเหตุให้มีกระบวนการเสนอกฎหมายกันบ้าง เสนอถอดถอนกันบ้าง

แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้นเป็นเรื่องใหม่ กระบวนการยังไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของภาคพลเมือง แล้วก็ต้องยอมรับว่าพลเมืองก็ยังมีลักษณะเป็นราษฎรอยู่มาก กล่าวคือยังไม่มีสำนึกว่าการเมืองมันเหมือนกับการบ้าน กล่าวคือมองการเมืองให้เป็นเรื่องของตัวเองไม่ใช่เรื่องไกลตัว ส่วนใหญ่ประชาชนยังอยู่ในลักษณะวัฒนธรรมแบบราษฎรแบบไพร่ฟ้า คือหวังที่จะให้รัฐมาทำโน่นทำนี่ให้ โดยที่ไม่ได้เป็นคนเรียกร้องด้วยตนเอง แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ถือว่ารัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้เปิดเวทีการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย สำหรับเหตุการณ์การชุมนุมเรียกร้องของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยนี้สามารถมองได้หลายแง่มุม แต่แง่มุมหนึ่งที่มีคนพูดถึงซึ่งนายแพทย์ประเวศ วะสี เพิ่งเขียนบทความเรื่อง **“การเมืองภาคพลเมือง การพัฒนาการเมืองไปสู่ประชาธิปไตย”** ก็คือ ปรากฏการณ์นี้เป็นการต่อสู้ของพลเมืองกับอำนาจรัฐ ซึ่งมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายและผลสุดท้ายก็คือ การรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คมช.) เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ และการชุมนุมต่อสู้นั้นได้ยืดเยื้อเรื้อรังมาจนถึงทุกวันนี้

จุลนิติ : ในทัศนะของท่าน ท่านคิดว่าปัจจุบันประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และบทบาทในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมากน้อยแค่ไหน เพียงใด

ศ.ดร.บวรศักดิ์ฯ : ถ้าเป็นเรื่องของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแล้ว มีความเห็นว่าคนที่เข้าใจยังมีน้อย แต่ถ้าเป็นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องประชาธิปไตยและการเมืองในระดับชุมชนแล้ว มีความเห็นว่าประชาชนมีความเข้าใจมาก ผมขอเน้นตรงนี้ว่าคำว่า **“การเมือง”** นั้นหมายความถึง **“การแข่งขันกันเข้าสู่อำนาจรัฐ ในสถาบันการเมืองเพื่อทำแทนรัฐในนามรัฐ”** ถามว่าทำอะไร คำตอบคือ **“การเข้าไปใช้อำนาจรัฐในการกำหนดนโยบายสาธารณะไปจัดสรรผลประโยชน์และทรัพยากรลงไปสู่สังคม”** ดังนั้น ถ้าเราดูการเมืองในความหมายนี้ การเมืองจะมีลักษณะอยู่สองส่วนด้วยกัน คือ

ส่วนที่ (๑) เป็นการแข่งขันกันเข้าสู่สถาบันการเมืองที่ทำแทนรัฐส่วนนี้นักรัฐศาสตร์ไทยและเราให้ความสนใจกันมากและมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และ

ส่วนที่ (๒) เป็นส่วนที่ทำให้การเมืองกินได้เป็นเนื้อเป็นหนังสำหรับประชาชน ก็คือการใช้อำนาจรัฐไปกำหนดนโยบายสาธารณะจัดสรรผลประโยชน์และทรัพยากรที่มีคุณค่าอันมีอยู่อย่างจำกัดในสังคมเพื่อความเป็นธรรม ซึ่งนักรัฐศาสตร์ไทยไม่ค่อยได้ให้ความสนใจ

ถ้าดูการเมืองทั้งสองส่วนนี้ให้ดี จะเห็นได้ว่า พลเมืองไทยได้ทำการเมืองในลักษณะส่วนที่ (๒) นี้มานานแล้ว เพียงแต่เราไม่รู้ว่ามันเป็นการเมือง ตัวอย่างเช่น ป่าชุมชนที่

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ชาวบ้านและชุมชนช่วยกันรักษา ถามว่ามันคือการจัดสรรทรัพยากรในชุมชนหรือไม่ คำตอบคือใช่ และชุมชนก็ดูแลกันเอง

ผมเคยทำวิจัยพบว่า แนวความคิดทางกฎหมายแบบเดิมที่เราสอนกันมาว่ารัฐด้านหนึ่งและก็นิติบุคคลและบุคคลธรรมดาอีกด้านหนึ่งนั้น ความจริงมันมีสิ่งที่อยู่ตรงกลางระหว่างรัฐกับประชาชน แต่ไม่มีกฎหมายรองรับสถานะ สิ่งนั้นก็คือ **"ชุมชน"** ชุมชนไม่ได้มีฐานะใด ๆ ในทางกฎหมายทั้ง ๆ ที่ชุมชนเกิดมาก่อนกฎหมาย ชุมชนเกิดก่อนรัฐ ชุมชนเกิดก่อนการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐและการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นทีหลังและเอาไปสวมครอบลงไปในชุมชน ชุมชนมีการดูแลการจัดสรรผลประโยชน์และทรัพยากรกันเองมาช้านานแล้ว ซึ่งเป็นการเมืองภาคที่สอง เพียงแต่ว่าเราไม่มีโครงสร้างทางกฎหมายหรือทางการเมืองที่จะให้ชุมชนได้ใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมายที่ชัดเจน ชุมชนมีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรในชุมชนหลายเรื่อง เช่น ป่าชุมชน การจัดการน้ำ การจัดการปัญหาของชุมชนด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การลงแขกเกี่ยวข้าว กรณีมีปัญหาใครทำไม่ถูกไม่ต้องก็นินทา การนินทาคือสภาพบังคับทางสังคมที่ทำให้คนที่ทำผิดคิดมิชอบในสังคมต้องพยายามกลับตัวกลับใจ มีเรื่องทะเลาะกันก็ไปหาพระหาผู้ใหญ่มาทำการไกล่เกลี่ย ถ้าเรามองอย่างนี้เราจะเห็นได้ว่าตัวตนของชุมชนและตัวตนของพลเมืองในชุมชนมันมีอยู่ ถ้าชุมชนมีความเข้มแข็งชุมชนก็สามารถบริหารจัดการกิจกรรมของชุมชนได้ส่วนหนึ่ง ซึ่งถือเป็นการเมืองภาคพลเมืองในส่วนที่สอง อันว่าด้วยการจัดสรรผลประโยชน์และทรัพยากรให้กับสังคมและชุมชน

ความจริงรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ต้องการที่จะทำการปฏิรูปการเมืองในส่วนที่สองนี้ จึงเขียนหลักการไว้ในมาตรา ๔๖ ว่า "บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน" แล้วก็ไม่ใช่มีมาตรานี้มาตราเดียวเท่านั้น ในหลาย ๆ มาตราก็บอกว่าใครจะไปทำโครงการอะไรก็ตามที่จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่อสุขภาพอนามัยต่อชุมชนก็ต้องให้ชุมชนให้ความเห็น

ผมจึงมีความเห็นว่าเราควรจะให้ความสำคัญกับการเมืองภาคพลเมืองในโอกาสต่อไป การเมืองใหม่ที่พูดถึงกันทุกวันนี้ จะไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง ถ้าหากไม่มีการเมืองภาคพลเมือง แต่นั่นไม่ได้หมายความว่าเราจะปฏิเสธการเมืองแบบมีผู้แทนราษฎร เพราะยังไงเสียก็ต้องมีคนตัดสินใจแทนรัฐ คนไทย ๖๓ ล้านคน จะมานั่งประชุมกันไม่ได้ คนที่อยู่อำเภอเบตง จังหวัดยะลา จะมาตัดสินใจให้คนที่อาศัยอยู่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี หรือคนที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ไม่ได้ เพราะฉะนั้นสถาบันการเมืองและการมีผู้แทนราษฎรที่เรียกว่า **"ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนราษฎร"** ยังจะต้องมีอยู่ แต่การมีประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนราษฎรเพียงอย่างเดียวนั้นยังไม่เพียงพอ มันต้องมี**ประชาธิปไตยภาคพลเมือง**ควบคู่กันไป เราจึงต้องให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่นเป็นพิเศษ

ปัจจุบันเรามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองของรัฐซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่น และสิ่งหนึ่งที่รัฐควรให้ความสำคัญคือการทำ **"ให้ชุมชนมีฐานะตามกฎหมาย"** ภาพที่ผมมองเอาไว้ในอนาคตคือ เอาอำนาจไว้ที่ส่วนกลางให้

Legislative Institutional Repository of Thailand


ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

> การเมืองใหม่ที่พูดถึงกันทุกวันนี้ จะไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง ถ้าหากไม่มีการเมืองภาคพลเมือง แต่นั่นไม่ได้หมายความว่าเราจะปฏิเสธการเมืองแบบมีผู้แทนราษฎร เพราะยังไงเสียก็ต้องมีคนตัดสินใจแทนรัฐ

น้อยที่สุด คงไว้เฉพาะเรื่องที่จำเป็นที่ต้องตัดสินใจแทนคนทั้งรัฐ เช่น เรื่องการต่างประเทศ เรื่องความมั่นคง แต่เรื่องอะไรที่สามารถโอนลงไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนทำได้ รัฐไม่ควรดึงอำนาจไว้ทำเอง เมื่อโอนอำนาจลงไปแล้วชุมชนก็ต้องยกระดับให้เข้มแข็งขึ้น รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ใครจะว่าอย่างไรก็แล้วแต่ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางหลักการหรือโครงร่างเอาไว้ต่อจากรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และมีความชัดเจนมากกว่ารัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เสียอีกโดยกำหนดให้มี **“สภาพัฒนาการเมือง” ทำแผนพัฒนาการเมือง และมี “สภาองค์กรชุมชน” มี “กองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง”** คือถ้ารัฐเอากิจการที่รัฐไม่ควรจะไปดูแลทั้งหมดโอนลงสู่ระดับพื้นที่แล้วแบ่งแยกกันให้ดีว่าภารกิจใดชุมชนทำ ภารกิจใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำ ภารกิจใดทำร่วมกันแล้วรัฐก็ไปสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน ในสิ่งที่ชุมชนยังขาดอยู่ เช่น ความรู้ในด้านการบริหารจัดการแบบใหม่ ทักษะในการดำเนินงานและการสร้างความร่วมมือระหว่างชุมชนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ากับหน่วยงานภาครัฐที่อยู่ในพื้นที่ ถ้ามองได้อย่างนี้ เราจะเห็นความเข้มแข็งของประชาธิปไตยเกิดขึ้นทั้ง ๗๖ จังหวัดทุกพื้นที่ของประเทศไทย แทนที่จะมานั่งตัดสินใจทุกเรื่องที่กรุงเทพฯ บางสิ่งบางอย่างคนในพื้นที่เขาก็ดูแลกันเองได้ ผมเคยไปเห็นความสำเร็จของชุมชนที่เขามีตำรวจชุมชน ตำรวจชุมชนเป็นที่ยอมรับและเกรงใจของคนในชุมชนมากกว่าตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งที่ตำรวจชุมชนไม่มีอำนาจตามกฎหมาย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวถ้าเราเชื่อมั่นในหลักการนี้ ผมคิดว่ารัฐธรรมนูญที่จะสร้างการเมืองใหม่ คิดอะไรระดับชาติยังไงก็แล้วแต่ แต่**ต้องคิดถึงการถ่ายโอนอำนาจระดับบนลงไปสู่ระดับล่างให้มาก** แล้วแบ่งอำนาจกันให้ชัดเจนระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะชุมชน ที่ผมไม่เน้นถึงคนแต่ละคนก็เพราะว่าคนแต่ละคนมันเห็นแก่ตัว แต่ถ้ามารวมกันเป็นชุมชนและชุมชนมีความเข้มแข็ง ชุมชนก็จะกำกับคนแต่ละคน เหมือนกับในหมู่บ้านสมัยโบราณ แม้กระทั่งหมู่บ้านในสมัยนี้ที่คนในหมู่บ้านไม่ค่อยกล้ากระทำผิดกันเท่าไหร่ เพราะกลัวคนอื่นจะไม่คบ กลัวจะถูกนินทาสังคมก็เป็นปึกแผ่น อย่างนี้เป็นต้น

แต่สังคมในกรุงเทพฯ ไม่กลัวอย่างที่คนในชุมชนท้องถิ่นกลัว แม้แต่กฎหมายก็ไม่กลัว เพราะถือว่าใช้เงินซื้อได้ ความเป็นชุมชนก็ไม่มีหรือมีน้อยมาก ชุมชนที่เกิดขึ้นไม่ใช่ชุมชนพื้นที่ แต่เป็นชุมชนในรูปแบบอื่น ๆ จึงไม่มีความเกรงอกเกรงใจกัน ไม่รู้จักกัน เจอหน้ากันก็ไม่เห็นต้องอายอะไร เพราะฉะนั้น ผมเห็นว่าในกรุงเทพฯ ในเมืองใหญ่ ๆ ก็ต้องเปิดพื้นที่สาธารณะ ถ้าเราออกแบบดี ๆ ก็จะเป็นสิ่งที่เกื้อกูลการเมืองให้การเมืองระดับชาติมีความสุจริตตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้

ผมคิดว่าสองปีที่เหลือของผม ก็จะให้ความสำคัญและเวลากับงานวิจัยเรื่องนี้อย่าง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จริงจัง คงจะต้องไปพูดคุยกับองค์กรอื่น ๆ ให้มาร่วมกันทำว่าการเมืองภาคพลเมืองแบบเบ็ดเสร็จที่สร้างความเข้มแข็งอย่างแท้จริงมันต้องการอะไรใหม่ แล้วเราก็สร้างสิ่งนั้นขึ้นมา ถ้าชุมชนแก้ปัญหาชุมชนเองนี่คือการเมืองที่กินได้ การเมืองที่แก้ไขปัญหาได้ ชุมชนขาดอะไร รัฐก็ลงไปช่วยเหลือ ขาดความรู้ ขาดทักษะ ขาดเงิน รัฐต้องลงไปช่วยสนับสนุน แล้วชุมชนก็คุยกันเอง คุยกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกระดับหนึ่งขึ้นมาคือความร่วมมือระหว่างชุมชนกับชุมชนอื่น กับหน่วยงานอื่นในการแก้ไขปัญหาที่อาจจะข้ามหลายชุมชน ซึ่งแปลว่าไม่ได้เป็นชุมชนเฉพาะในหมู่บ้านอาจจะเป็นความร่วมมือระดับตำบล แล้วสามารถเชื่อมโยงกันได้ ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายก็ว่าไป แต่ว่าเครือข่ายชุมชนเขาก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้จนกระทั่งถึงสิ่งที่เรียกว่าเกินศักยภาพที่ชุมชนจะทำเองได้ ต้องอาศัยรัฐก็ต้องสร้างวิถีทางให้ชุมชนสามารถส่งผ่านความต้องการของตัวเองให้ชุมชนสามารถกดดันรัฐได้ เป็นรูปแบบ **“สังคมล้อมรัฐ”** ให้รัฐต้องตอบสนองความต้องการของชุมชนและเราต้องสร้างเครื่องมือ เราให้ประชาชนเสนอกฎหมายได้แต่ว่าประชาชนเขียนกฎหมายไม่เป็น อาจจะต้องมีสถาบันหนึ่งขึ้นมา เวลานี้ไม่มีใครทำ สถาบันพระปกเกล้าอาจจะต้องลงไปช่วยว่าประชาชนอยากออกกฎหมายอะไร แล้วช่วยศึกษา ช่วยร่างกฎหมายให้ ชาวบ้านอยากจะถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่รู้ว่าจะถอดถอนด้วยสาเหตุอะไร ก็จะต้องมีองค์กรคอยให้ความช่วยเหลือ ส่วนนี้คือส่วนที่จะไปเชื่อมโยงกับระดับชาติหรือระดับจังหวัด มันก็เป็นส่วนที่เรียกว่าด้านหนึ่งคือความร่วมมือกัน อีกด้านหนึ่งคือการกดดัน ต้องทำให้ชุมชนมีเครื่องไม้เครื่องมือ ผมคิดว่าถ้าเราสามารถระดมทรัพยากรและภายในเวลาจำกัด ออกแบบการเมืองใหม่แบบนี้ มันดีกว่ามานั่งพูดกันว่าจะใช้สูตรไหน ๓๐ : ๗๐ หรือ ๕๐ : ๕๐ ซึ่งเป็นการพูดถึงเพียงแค่สูตรทางการเมืองในระดับชาติ แต่มันยังไม่ได้พูดถึงการเมืองระดับล่าง ราษฎรก็ยังเป็นราษฎรไม่ได้เป็นพลเมือง แต่อย่างไรก็ตาม ผมเชื่อว่าเหตุการณ์ความขัดแย้งสองปีที่กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยได้สร้างให้กับบ้านเมืองคือสำนึกว่าการเมืองเป็นเรื่องของพลเรือน

เพราะฉะนั้นสำนึกความเป็นพลเมืองนี้สำคัญมาก เมื่อไรก็ตามที่ประชาชนขาดสำนึกของความเป็นพลเมืองเขาจะลดฐานะจากพลเมืองซึ่งเป็นกำลังของเมืองลงกลายเป็นราษฎร และหนักกว่านั้นคือการลดฐานะจากราษฎรลงไปเป็นไพร่ฟ้า รอแต่การปกครองรอแต่คนอื่นมาทำให้เหมือน **“ข้าวรอฝน”**

จุลนิติ : ท่านคิดว่าอะไรคือปัญหาและอุปสรรคของประเทศไทยในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน และท่านมีแนวทางในการที่จะส่งเสริมการเมืองภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็งได้อย่างไร

ศ.ดร.บวรศักดิ์ฯ : สำหรับปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนนั้น ผมขอแยกออกเป็น ๓ ประการ ดังนี้

ประการที่ (๑) คือ สำนึกของความเป็นพลเมือง สำนึกความเป็นพลเมืองผมคิดว่ามีอยู่ในระดับชุมชนแต่อาจจะไม่ลึกซึ้งมาถึงระดับชาติ เราจะทำยังไงให้เกิดขึ้น

ประการที่ (๒) ต้องมีกติกาที่รองรับสิทธิของพลเมืองอย่างแท้จริง โดยเฉพาะพลเมืองที่รวมกลุ่มเป็นชุมชน แต่สิ่งที่ชุมชนทำมันไม่ได้รับ

Legislative Institutional Repository of Thailand

การยอมรับโดยกฎหมาย จะว่าไม่มีประสิทธิภาพก็ถูก เมื่อชุมชนทำอะไรเมื่อเจอกับกฎหมายหรือองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายแล้วเกิดปัญหากันขึ้นชุมชนไม่มีฐานะทางกฎหมายเลย ในส่วนนี้สิ่งที่ขาดคือโครงสร้างทางกฎหมายตั้งแต่รัฐธรรมนูญลงมาจนถึงกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งเวลานี้ก็ดีขึ้น เมื่อมีสภาพัฒนาการเมือง สภาองค์กรชุมชน นี่คือโครงสร้างทางกฎหมายที่ให้เขาสามารถแสดงออกได้

ประการที่ (๓) การทำให้ชุมชนมีเครื่องไม้เครื่องมือ เช่น ความรู้ ทักษะ ทรัพยากร คือเงินแต่ไม่ได้หมายความว่าจะต้องเอาเงินลงไปให้เหมือนการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานของรัฐแต่อาจจะต้องนึกถึงการที่ชุมชนต้องสามารถเข้ามาเป็นหุ้นส่วนคือชุมชนต้องลงแรงแต่ขาดเงินรัฐก็เติมเงินให้ และให้มีองค์กรซึ่งมีหน้าที่มาช่วย เช่น มีสถาบันวิจัยความรู้ด้านต่าง ๆ ไปช่วยชุมชนเขาทำเศรษฐกิจของเขา ตัวอย่างเช่น ชุมชนทำขนมโมจิขายแต่ชุมชนยังขาดความรู้ในด้านการหีบห่อผลิตภัณฑ์ สถาบันนี้ก็จะต้องลงไปแนะวิธีว่าไปดูวิธีการหีบห่อผลิตภัณฑ์ของประเทศญี่ปุ่นว่าเขาทำอย่างไร สินค้าของเขาจึงดูสวยงามและน่ารับประทาน มีเทคนิคอย่างไร ใช้วัสดุอะไรห่ออย่างนี้เป็นต้น มีสถาบันที่ศึกษาความรู้ ศึกษาเทคโนโลยี เสริมทักษะที่ดีให้กับชุมชนและให้เขาทำกันเอง

ผมเชื่อว่าโครงสร้างแบบนี้ถ้าทำให้ครบถ้วนทุกระดับการเมืองภาคพลเมืองจะเข้มแข็ง อย่าไปนึกถึงการเมืองภาคพลเมืองแบบเดินประท้วงบนถนน แบบยึดทำเนียบรัฐบาล ซึ่งการกระทำดังกล่าวมันก็เป็นอีกส่วนหนึ่งเมื่อมันพูดกันไม่รู้เรื่องกันแล้วระหว่างรัฐกับประชาชนมันก็ต้องมีการแสดงออกได้ทางใดทางหนึ่งแต่ว่าส่วนนั้นควรจะเป็นทางเลือกสุดท้ายซึ่งถ้าไม่จำเป็นก็ไม่ควรกระทำ

จุลนิติ : บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์สำหรับปวงชนชาวไทยในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประเทศ

ศ.ดร.บวรศักดิ์ฯ : สุดท้ายนี้ผมก็ไม่มีอะไรจะเสนอให้มากไปกว่าแนวทางตามที่ผมได้เสนอไปแล้ว กล่าวคือ อย่างที่บอกถ้าหากเราต่างได้ให้ความสำคัญกับการเมืองทั้งสองส่วนเท่า ๆ กัน คือ **“การเมืองภาคสถาบันการเมือง”** ซึ่งต้องมีอยู่เพราะกิจการบางอย่างชุมชนทำเองไม่ได้ ต้องให้ความสำคัญกับการออกแบบระบบการเมืองที่จะสามารถทำให้ความต้องการของประชาชนสะท้อนเข้ามาได้จริง ๆ ทำให้ผู้แทนเป็นผู้แทนของประชาชนจริง ๆ ไม่ใช่ผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์ใดกลุ่มผลประโยชน์หนึ่ง อีกด้านหนึ่งคือ **“การเมืองภาคพลเมือง”** ที่จะทำให้พลเมืองสามารถที่จะเข้าไปเชื่อมโยงกับสถาบันการเมืองได้ ผมว่าประเทศไทยจะไปได้การเมืองสองภาคนี้ต้องได้สมดุลกัน เวลานี้เราไปเน้นตรงการเมืองระดับสถาบันการเมืองแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งมันไม่ใช่ทางออกของการแก้ไขปัญหาของชาติหรือประเทศทั้งในปัจจุบันและอนาคต ดังนั้น ให้ผมเขียนรัฐธรรมนูญแบบเดิมผมก็คงไม่สนุกที่จะเขียน แต่ถ้าให้ผมเขียนรัฐธรรมนูญแบบใหม่ที่เชื่อมการเมืองในสถาบันการเมืองกับการเมืองภาคพลเมืองในชุมชนต่าง ๆ อันนี้ผมว่าท้าทายมาก ขอบคุณครับ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดย กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย



ศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ ธำรงธัญวงศ์

อธิการบดีสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า)

“๗๖ ปี ประชาธิปไตยไทยกับการเมืองภาคประชาชน”

วันพุธที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ เวลา ๑๔.๐๐ น. ณ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า)

จุลนิติ : แนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีว่าด้วยหลักประชาธิปไตยมีความเป็นมาพัฒนาการและหลักการสำคัญอย่างไร

ศ.ดร.สมบัติฯ : นครรัฐเอเธนส์ในสมัยโบราณเมื่อ ๕๐๐ ปีก่อนคริสต์ศักราชมีประชากรประมาณ ๓๐๐,๐๐๐ คน เป็นนครรัฐที่ได้พัฒนาระบอบการเมืองที่เชื่อว่าเป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตย โดยถือว่านครรัฐเอเธนส์เป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งปัจจุบันนี้เราเรียกระบอบการปกครองของนครรัฐเอเธนส์ในสมัยนั้นว่า ระบอบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ทั้งนี้เพราะว่าพลเมือง (citizens) ที่บรรลุนิติภาวะ (ยกเว้นสตรี ทาส คนต่างด้าว และเสรีชนที่อายุต่ำกว่า ๒๐ ปี) ได้รับอนุญาตให้มีบทบาทสำคัญในการปกครองรัฐ การปกครองของนครรัฐเอเธนส์จึงอยู่ในอำนาจของพลเมืองส่วนใหญ่อย่างแท้จริง

สภาประชาชน (The Assembly) ของนครรัฐเอเธนส์ประกอบด้วยสุภาพบุรุษที่เป็นพลเมืองของนครรัฐเอเธนส์ทั้งมวล สภาประชาชนจะทำการประชุมปีละ ๑๐ ครั้ง เพื่อพิจารณาตัดสินใจเรื่องของรัฐและประชาชน

แต่เนื่องจากสภาประชาชนมีขนาดใหญ่และประชุมกันไม่บ่อยครั้งจึงไม่สามารถจะดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองของรัฐได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น สภาประชาชนจึงกำหนดให้มีสภาบริหาร (Council) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๕๐๐ คน ที่มาจากการจับสลาก

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ของที่ประชุมสภาประชาชนและเพื่อให้การทำงานของสภาบริหารมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับภารกิจที่รับผิดชอบ สภาบริหารจึงแบ่งออกเป็นคณะกรรมการ ๑๐ ชุด (committees) โดยคณะกรรมการแต่ละชุดจะรับผิดชอบดูแลเรื่องต่าง ๆ ของรัฐเป็นการเฉพาะ

นอกจากนี้ยังมีสภาตุลาการ (Juries) ทำหน้าที่ในการพิจารณาอรรถคดีต่าง ๆ ของนครรัฐ สภาตุลาการประกอบด้วยสมาชิก ๒๐๐ ถึง ๕๐๐ คน ซึ่งจับสลากจากคณะกรรมการประชาชนจำนวน ๖,๐๐๐ คน ที่ได้รับเลือกจากที่ประชุมสภาประชาชนทุกปี



อย่างไรก็ตาม ระบอบประชาธิปไตยของนครรัฐเอเธนส์มิใช่ระบบทางตรงทั้งหมด กล่าวคือ ประชาชนทุกคนมิได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองโดยตรงทุกกรณี แต่พลเมืองก็มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจโดยตรงในหลายกรณี

ถึงแม้ว่าสภาบริหารและคณะกรรมการจะเป็นผู้รับผิดชอบและดูแลปัญหาต่าง ๆ ในการปกครองของรัฐเป็นเบื้องต้น แต่เรื่องสำคัญก็จะต้องถูกนำไปพิจารณาเพื่อการตัดสินใจครั้งสุดท้ายในที่ประชุมสภาประชาชน อาทิ การประกาศสงคราม การตกลงสันติภาพ การร่วมมือกับพันธมิตร และการเก็บภาษีทางตรง เป็นต้น

สภาบริหารที่ได้รับการคัดเลือกโดยวิธีการจับสลากจากที่ประชุมสภาประชาชนจะดำรงตำแหน่งคราวละ ๑ ปี ดังนั้น บุคคลในฐานะพลเมืองจึงมีโอกาสหมุนเวียนเข้ามาทำหน้าที่บริหารอย่างรวดเร็ว

สำหรับสภาตุลาการ จะได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบศาลต่าง ๆ ของนครรัฐ ผู้พิพากษาหลายคนต้องทำหลายหน้าที่พร้อม ๆ กัน ระบบนี้จึงเป็นระบบที่พลเมืองมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างกว้างขวาง อาจกล่าวได้ว่าประมาณ ๑ ใน ๖ ของพลเมืองในนครรัฐเอเธนส์มีส่วนร่วมในหน้าที่การบริหารของนครรัฐในแต่ละปี

หลักการบริหารและสถาบันทางการเมืองของสังคมเอเธนส์จึงขึ้นอยู่กับคุณค่าในการแสดงออกของพลเมืองเกี่ยวกับความรู้สึกและความต้องการของตน ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญในการดำรงชีวิต โดยมีความเชื่อที่สำคัญว่า พลเมืองสามารถบรรลุความสุขของชีวิตและการพัฒนาตนเองผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมในชีวิตแห่งชุมชน ถึงแม้ว่าพลเมืองมีหน้าที่ในการดูแลครอบครัวและธุรกิจของตนแต่ต้องถือว่าหน้าที่ของรัฐมีความสำคัญสูงสุด

หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยของนครรัฐเอเธนส์ คือ ความเสมอภาค กล่าวคือ พลเมืองทุกคนโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องฐานะทางสังคมและทางการเงินได้รับโอกาสเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วมในชีวิตการเมืองของชุมชน และเพื่อเป็นหลักประกันว่า คนจนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองได้ การปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ของพลเมืองจะได้รับค่าตอบแทนรวมทั้งการร่วมประชุมในสภาประชาชนด้วย

นอกจากนี้ชาวเอเธนส์ยังมีความเคารพต่อกระบวนการตัดสินใจของสภาประชาชน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สภาบริหาร และสภาตุลาการ โดยการปฏิบัติตามคำตัดสินโดยเคร่งครัด หลักกฎหมาย (Rule of Law) ของนครรัฐเอเธนส์ แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในความศิวิไลซ์ ระหว่างนครรัฐเอเธนส์กับการปกครองระบอบเผด็จการของรัฐอื่นที่ใช้อำนาจบังคับประชาชนแบบป่าเถื่อน

ระบบการเมืองของนครรัฐเอเธนส์อยู่บนพื้นฐานของความศรัทธาเชื่อมั่นว่า มนุษย์เกิดมามีเหตุผล โดยไม่มีผู้ใดมีอภิสิทธิ์เหนือผู้อื่น ไม่ว่าจะมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกันหรือไม่ก็ตาม สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นจากกระบวนการพิจารณากลั่นกรองนโยบายสาธารณะโดยการอภิปรายในการประชุมสภาประชาชน อันเป็นเอกลักษณ์สำคัญของระบบการเมืองของนครรัฐเอเธนส์

ด้วยเหตุนี้ระบบการปกครองของนครรัฐเอเธนส์จึงเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรง ทั้งนี้เพราะประชาชนจำนวนมากมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของสภาประชาชน รวมทั้งมีอำนาจในการควบคุมสภาบริหารผ่านสภาประชาชน ในขณะเดียวกันประชาชนจำนวนมากก็มีบทบาทหรือทำหน้าที่ในสภาบริหารและสภาตุลาการ จึงกล่าวได้ว่าระบอบประชาธิปไตยโดยตรงของนครรัฐเอเธนส์เป็นระบอบการปกครองที่ก้าวหน้าและล้ำยุคล้ำสมัยเป็นอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับระบอบการปกครองของรัฐอื่น ๆ ในสมัยเดียวกันที่มีลักษณะเผด็จการเป็นส่วนใหญ่

ส่วนระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทน คือระบอบการปกครองที่ประชาชนมิได้เข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปกครองด้วยตัวเองโดยตรงแต่ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนให้ทำหน้าที่ตัดสินใจแทนตน ทั้งนี้เพราะในสังคมการเมืองยุคใหม่ รัฐต่าง ๆ ประกอบด้วยประชาชนจำนวนมากจึงไม่สะดวกต่อการที่ประชาชนจะเข้ามาทำหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับการปกครองด้วยตัวเอง ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องใช้ระบบตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ตัดสินใจแทนตน โดยตัวแทนนี้จะมีเพียงจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับประชากรทั้งหมด



ระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทนที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันนี้พัฒนามาจากประเทศในตะวันตก ๓ ประเทศ คือ อังกฤษ สวิสเซอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกา ทั้ง ๓ ประเทศนี้ได้เริ่มต้นระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทนเมื่อปลายศตวรรษที่ ๑๘ และต้นศตวรรษที่ ๑๙ โดยประชาชนจำนวนมากทำการเลือกผู้นำทางการเมืองของตน จากการเริ่มต้นเพียง ๓ ประเทศ ต่อมาได้ขยายไปในประเทศต่าง ๆ ในยุโรปและประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ดังนั้น ระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทนจึงเป็นรูปแบบการปกครองที่ปรากฏอยู่ในกลุ่มประเทศบางประเทศเมื่อไม่นานมานี้เท่านั้น

หากจะกล่าวกันโดยแท้จริงแล้ว ถ้าจะถือว่าระบอบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ ประชาชนส่วนใหญ่ของรัฐจะต้องมีสิทธิในการตัดสินใจ

Legislative Institutional Repository of Thailand

ในการปกครองโดยการใช้สิทธิเลือกผู้นำทางการเมืองของตน อาจกล่าวได้ว่าปรากฏการณ์เช่นนี้เพิ่งจะเกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้เอง กล่าวคือ ทั้งอังกฤษและอเมริกามิได้อนุญาตให้ประชาชนทั้งมวลมีสิทธิทางการเมืองในการเลือกตั้งผู้นำของตน จนกระทั่งเมื่อปลายศตวรรษที่ ๑๙ นี้เอง โดยเฉพาะสตรีมิได้รับสิทธิในการเลือกตั้งทางการเมือง จนกระทั่งเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๒๐ ส่วนสวิสเซอร์แลนด์ได้อนุญาตให้สตรีมีสิทธิทางการเมืองเมื่อได้ใช้ระบอบประชาธิปไตยไปแล้วถึง ๕๐ ปี

ระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทน คือ ระบอบการปกครองที่ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจการปกครอง ลักษณะนี้คล้ายคลึงกับที่อริสโตเติลกล่าวว่าเป็น ระบอบการปกครองโดยคนส่วนน้อยภายใต้การควบคุมของคนส่วนใหญ่ สาระสำคัญของการนี้มิใช่อยู่ที่การปกครองของคนส่วนน้อย แต่อยู่ที่การควบคุมของคนส่วนใหญ่

อย่างไรก็ตาม ระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทนมีความหมายมากกว่าการควบคุมโดยคนส่วนใหญ่ กล่าวคือ คนส่วนใหญ่จะต้องสามารถผลักดันความต้องการของตนผ่านกระบวนการทางการเมืองได้ด้วย ระบบนี้จะต้องให้อำนาจประชาชนในการควบคุมผู้นำของตน ทั้งนี้เพื่อให้มั่นใจว่าผู้นำทางการเมืองจะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่อประชาชน ภายใต้ระบบนี้ถ้าประชาชนไม่สามารถจะควบคุมผู้ปกครองได้แล้ว ระบบนี้ก็ไม่แตกต่างกับระบอบคณาธิปไตย (Oligarchy) แต่อย่างใด เพราะเป็นการปกครองของคนจำนวนน้อยที่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน

กลไกสำคัญของระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทนในการรักษาอำนาจการควบคุมของประชาชนต่อผู้นำทางการเมือง เพื่อให้ผู้นำทางการเมืองรับผิดชอบต่อประชาชนคือการเลือกตั้ง (elections) โดยความจริงแล้วสังคมประชาธิปไตยได้สร้างสรรค์ความไม่มั่นคงให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้จะต้องผ่านการเลือกตั้งใหม่เมื่อครบวาระหรือตามกติกาของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องระมัดระวังอยู่เสมอว่าจะต้องมีผลงานที่รับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชน มิฉะนั้นอนาคตในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะหมดสิ้นลงเมื่อประชาชนไม่เลือกกลับเข้ามาใหม่ อาจกล่าวได้ว่ากลไกนี้เป็นมาตรการสำคัญของประชาชนที่จะควบคุม กำกับและตรวจสอบการทำงานของผู้ปกครอง เมื่อใดที่ผู้ปกครองไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชน ประชาชนมีสิทธิที่จะถอดถอนผู้ปกครองได้



ดังนั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทนจึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้นำทางการเมืองเข้ามาเสนอตัวแข่งขัน อำนาจของประชาชนจะปรากฏก็ต่อเมื่อประชาชนมีอำนาจที่จะเลือกกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเหนือกลุ่มอื่นเพื่อให้รับผิดชอบหน้าที่ในการปกครอง ด้วยเหตุนี้สังคมประชาธิปไตยจึงต้องพัฒนาให้ประชาชนมีโอกาสพิจารณาเลือกตั้งผู้นำทางการเมืองของตน และสถาบันการเมืองที่สอดคล้องกับการสนองตอบเจตนารมณ์ของ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

> สังคมประชาธิปไตยได้สร้างสรรค์ความไม่มั่นคงให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้จะต้องผ่านการเลือกตั้งใหม่เมื่อครบวาระหรือตามกติกาของรัฐธรรมนูญ

ประชาชนต่อเป้าหมายนี้คือ ระบบพรรคการเมือง ซึ่งมีหน้าที่ในการเสนอคู่แข่งขันทางการเมืองให้ประชาชนเป็นผู้คัดเลือก และกระบวนการนี้จะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อมีพรรคการเมืองเข้าร่วมแข่งขันไม่ต่ำกว่า ๒ พรรคขึ้นไป เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้วิจารณญาณในการเลือกตั้งผู้ที่เหมาะสมที่สุด

เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทนจะต้องกำหนดให้มีการแข่งขันโดยเสรี ดังนั้น พรรคการเมืองจะต้องยอมรับการดำรงอยู่ซึ่งกันและกัน มิใช่พยายามทำลายล้างคู่แข่งให้ล่มสลายไป พรรคการเมืองที่อยู่ในอำนาจจะต้องเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านมีสิทธิในการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของพรรครัฐบาล และนำเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหาต่อประชาชน

สิ่งสำคัญคือพรรครัฐบาลจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งโดยเสรี เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกฝ่ายค้านเข้ามาทำหน้าที่เป็นพรรครัฐบาลได้ด้วย ซึ่งหมายความว่าพรรครัฐบาลที่มีเสียงข้างมากวันนี้จะต้องเตรียมตัวสำหรับการเป็นพรรคฝ่ายค้านที่มีเสียงข้างน้อยในอนาคตด้วย ทั้งหมดนี้ขึ้นอยู่กับอำนาจการตัดสินใจของประชาชน ในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

ในประเด็นของการเลือกตั้งโดยเสรีนี้ แอ๊ดไล สตีเฟนสัน (Adlai Stevenson) กล่าวว่า นักการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทนจะต้องตระหนักว่า สิ่งที่สำคัญยิ่งกว่าชัยชนะทางการเมือง คือ สิทธิในการแข่งขันทางการเมือง ภายใต้ระบบนี้ผู้ชนะในการแข่งขันทางการเมืองจะต้องรับผิดชอบในการพัฒนานโยบายในการแก้ไขปัญหาสำคัญของสังคม ส่วนผู้ที่พ่ายแพ้ก็มีภารกิจที่จะต้องทำหน้าที่ในการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายและการกระทำของผู้ชนะ เพื่อสร้างความสนใจและความเชื่อถือให้กับประชาชน โดยมุ่งหวังการสนับสนุนจากประชาชนให้มีโอกาสเข้าไปเป็นผู้บริหารในการเลือกตั้งครั้งต่อไป เพราะประชาชนส่วนใหญ่คือผู้มีอำนาจและความรับผิดชอบที่จะตัดสินใจให้คู่แข่งคนใดเข้ามาทำหน้าที่ในการปกครองเมื่อการเลือกตั้งครั้งใหม่มาถึงนี่คืออำนาจอธิปไตยของประชาชน

การแข่งขันในระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทน จะต้องเปิดโอกาสให้ปัจเจกบุคคลมีโอกาสเสนอตัวเข้าแข่งขันโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทั้งในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม หมายความว่าประชาชนจะต้องมีเสรีภาพในทางการเมืองอย่างเสมอภาค

ในระบอบประชาธิปไตยโดยตัวแทน นอกจากการเลือกตั้งที่จะต้องจัดให้มีขึ้นตามกฎกติกาที่แน่นอนแล้ว สังคมประชาธิปไตยจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ถึงการตัดสินใจของผู้ปกครองในกรณีสำคัญต่าง ๆ เป็นประจำ ถึงแม้จะไม่มีข้อผูกมัดว่าผู้ปกครองจะต้องแจ้งผลการตัดสินใจที่สำคัญให้ประชาชนได้รับรู้เสมอ แต่ประชาชนจะต้องมีสิทธิในการรับรู้ข่าวสารที่สำคัญจากผู้ปกครองโดยสมบูรณ์ โดยผู้ปกครองจะอ้างเหตุผลบิดเบือนอย่างใดมิได้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จุลนิติ : บริบทหรือสภาพการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้นมีลักษณะอย่างไร

ศ.ดร.สมบัติฯ : แนวความคิดประชาธิปไตย เริ่มเข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ในยุคแห่งการล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตก รัฐบาลไทยจึงเริ่มส่งคนไปศึกษาหาความรู้เรื่องการปกครองในประเทศตะวันตก แล้วเห็นว่าในประเทศตะวันตกมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยกันมาก ทำให้ทั้งขุนนางและราชวงศ์เริ่มมีแนวความคิดที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยมีขุนนางเริ่มถวายความเห็นหรือคำแนะนำแก่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ว่า น่าจะได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยให้มีรัฐธรรมนูญ มีสภาและมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง แต่รัชกาลที่ ๕ ทรงเห็นว่าประเทศไทยในขณะนั้นยังไม่มีความพร้อม ต่อมาสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ได้เกิดกบฏ ร.ศ. ๑๓๐ ที่จะทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองแต่กระทำไม่สำเร็จ จนกระทั่งมาถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ คณะราษฎร โดยการนำของพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นตัวแทนฝ่ายทหาร และมีหลวงประดิษฐ์มนูญธรรมเป็นหัวหน้าฝ่ายพลเรือนได้เข้าทำการยึดอำนาจ มีผลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ต่อมารัชกาลที่ ๗ ได้พระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว คือพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ เพื่อใช้บังคับไปพลางก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้น จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับถาวรแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นที่มาของการสถาปนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทย



จุลนิติ : หลังจากประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตลอดระยะเวลา ๗๖ ปีที่ผ่านมานั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนได้มีวิวัฒนาการอย่างไร

ศ.ดร.สมบัติฯ : เราอาจแบ่งวิวัฒนาการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยเราได้เป็นช่วง ๆ โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๐๐ คณะราษฎรพยายามจะนำหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในประเทศไทย เริ่มต้นด้วยการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิก ๒ ประเภท โดยประเภทที่ ๑ มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ประเภทที่ ๒ มาจากการแต่งตั้ง และให้ทั้ง ๒ ประเภทมีจำนวนและอำนาจเท่ากัน ซึ่งก็มีพัฒนาการมาเรื่อย ๆ จนกระทั่งได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด

CIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

> แม้จะมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งดูเหมือนหรือมีลักษณะเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่โดยเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแล้วก็กำหนดอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้กับฝ่ายบริหารอยู่เหมือนเดิม

จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ รัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ถูกกล่าวหาว่าจัดการเลือกตั้งโดยไม่สุจริตและไม่เที่ยงธรรม มีการทุจริตและการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง และถูกต่อต้านจากกลุ่มนักศึกษาจนจอมพล ป. พิบูลสงคราม ต้องหลบหนีออกนอกประเทศ

จนกระทั่งวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๐๑ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ประกาศยึดอำนาจและยกเลิกรัฐธรรมนูญ ยกเลิกการเลือกตั้ง และปกครองโดยใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของคณะปฏิวัติ มีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ โดยมาตรา ๑๗ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดทั้งทางด้านนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ สามารถที่จะสั่งประหารชีวิตบุคคลที่ต้องสงสัยว่ามีการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของชาติได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

ดังนั้น แม้จะมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งดูเหมือนหรือมีลักษณะเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่โดยเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแล้วก็กำหนดอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดให้กับฝ่ายบริหารอยู่เหมือนเดิม เป็นอยู่อย่างนี้จนกระทั่งจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรม และจอมพลถนอม กิตติขจร ขึ้นมาบริหารบ้านเมืองต่อ โดยใช้การปกครองแบบเผด็จการเหมือนสมัยจอมพลสฤษดิ์ หลังจากนั้นจึงมีการจัดให้มีการเลือกตั้งเมื่อปี ๒๕๑๒ ซึ่งก็ทำอยู่ได้เพียงในระยะเวลาสั้น ๆ เพราะในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ จอมพลถนอม กิตติขจร ก็ได้ทำการปฏิวัติตนเอง และปกครองโดยใช้อำนาจเผด็จการอีกจนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๑๖ เกิดเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ทำให้จอมพลถนอม กิตติขจร ต้องออกนอกประเทศ และศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้ดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ รวมทั้งจัดให้มีการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ และมีรัฐบาลตามระบอบประชาธิปไตยในที่สุด

ดังนั้น จึงอาจถือได้ว่าเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นเหตุการณ์ครั้งแรกที่ประชาชน นิสิต นักศึกษา ได้เข้ามามีบทบาทในการเรียกร้องประชาธิปไตย แต่หลังจากนั้นไม่นานก็เกิดเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ มีการยึดอำนาจ เกิดรัฐบาลที่ปกครองโดยระบอบเผด็จการอีกจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ และกำหนดให้มีการเลือกตั้งในปี ๒๕๒๒ และมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ถึงกระนั้นก็ยังถือว่าเป็นประชาธิปไตยแบบครึ่งใบ เพราะได้มีการบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่ให้อำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีที่มาจากการเลือกตั้งอย่างจำกัดในขณะที่สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งนั้นมีอำนาจมากและทำหน้าที่คอยค้ำจุนรัฐบาล

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

> ถ้าเราวัดระดับความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยแล้ว โดยส่วนใหญ่จะมีความรู้ ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยค่อนข้างสูง แต่มักไม่ค่อยปฏิบัติตามวิถีประชาธิปไตย เพราะยังไม่มีความเชื่อ ความศรัทธาต่อระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

ให้มีความมั่นคง จนถึงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้ทำการยึดอำนาจและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และนำมาสู่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕

หลังจากนั้น จึงได้เกิดกระแสหรือการรณรงค์ให้มี **"การปฏิรูปการเมือง"** ขึ้น จนกระทั่งนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ซึ่งใช้มาเป็นระยะเวลา ๘ ปีเศษ จนกระทั่งเกิดการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ฉบับปัจจุบัน) ซึ่งหากนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันหรือตลอดระยะเวลา ๗๖ ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๑๘ ฉบับ

จากลำดับเหตุการณ์ทั้งหมดดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ๗๖ ปีที่ผ่านมา การปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยมีลักษณะล้มลุกคลุกคลาน กล่าวคือ การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยมีการปฏิวัติรัฐประหารมาเป็นระยะ และขาดความต่อเนื่อง จึงถือได้ว่าระบอบประชาธิปไตยตลอดระยะเวลา ๗๖ ปีที่ผ่านมายังมีอุปสรรคขวากหนามและยังไม่ราบรื่นเท่าที่ควร

จุลนิติ : ในทัศนะของท่าน ท่านคิดว่าปัจจุบันประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และบทบาทในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมากน้อยแค่ไหน เพียงใด

ศ.ดร.สมบัติฯ : จากการที่ผมได้ทำการวิจัย โดยเฉพาะได้ศึกษาจากผู้นำเยาวชนที่เป็น **"กรรมการสภาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ"** พบว่า ถ้าเราวัดระดับความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยแล้ว โดยส่วนใหญ่จะมีความรู้ ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยค่อนข้างสูง แต่มักไม่ค่อยปฏิบัติตามวิถีประชาธิปไตย เพราะยังไม่มีความเชื่อ ความศรัทธาต่อระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ดังนั้นพฤติกรรมที่เป็นประชาธิปไตยจึงแสดงออกมาน้อย แสดงว่าความรู้ความเข้าใจยังไม่ซึมซับจนทำให้เกิดความเชื่อ ความศรัทธา ที่จะทำให้มีพฤติกรรมที่เป็นประชาธิปไตยด้วย

แต่สำหรับในส่วนของผู้ใหญ่เท่าที่พบก็ยังมีหลายระดับในประเทศไทย **ถ้าระดับรากหญ้าทั่วไป** ความรู้ความเข้าใจก็จะมีน้อย ประชาธิปไตยในความเข้าใจก็คือ การไปเลือกตั้ง โดยยังสนใจในเรื่องอามิสสินจ้างที่มีผลต่อการตัดสินใจ ไม่ได้ตัดสินใจเพราะรู้และเข้าใจว่าตนเองมีอำนาจในการตัดสินใจในฐานะที่ตนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่มักตัดสินใจเพราะความเป็นเครือญาติ หรืออามิสสินจ้างที่ตนจะได้รับจากการไปเลือกตั้ง แต่ในระดับสังคมเมือง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ประชากรมีการศึกษามากขึ้น ก็จะตัดสินใจโดยอิสระมากขึ้นทำให้การเลือกตั้งมิได้มาจากการซื้อสิทธิขายเสียงโดยเฉพาะจะเห็นได้จากการเลือกตั้งผู้ว่าการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น แต่การเลือกตั้งระดับชาติที่แบ่งเป็นเขตก็ยังปรากฏว่าการซื้อสิทธิขายเสียงในเขตต่าง ๆ ทั่วประเทศยังมีอยู่สูง โดยพบมากในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคกลางหลายพื้นที่ **ส่วนภาคที่การซื้อสิทธิขายเสียงมีอิทธิพลน้อยก็คือ กรุงเทพมหานคร ภาคใต้ และภาคตะวันออก** ทำให้เห็นว่าประเทศไทยบางพื้นที่ บางส่วนมีความก้าวหน้าทางการเมืองมากขึ้น การตัดสินใจทางการเมืองไม่ได้ตัดสินใจภายใต้อามิสสินจ้าง ความสนใจทางการเมืองของประชากรในแต่ละภูมิภาคมีไม่เท่ากัน ซึ่งก็สัมพันธ์สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละพื้นที่ แต่ถ้าในอนาคตรัฐบาลมีการพัฒนาประชาธิปไตย พัฒนาให้คนมีการศึกษามากขึ้น มีฐานะทางเศรษฐกิจดีมากขึ้น ก็จะทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยเรามีการพัฒนามากขึ้น

จุลนิติ : ท่านคิดว่าอะไรคือปัญหาและอุปสรรคของประเทศไทยในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน และท่านมีแนวทางในการที่จะส่งเสริมการเมืองภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็งได้อย่างไร

ศ.ดร.สมบัติฯ : ปัญหาหลัก ๆ ทางการเมืองของประเทศไทยในขณะนี้ **ส่วนหนึ่งก็คือ “ตัวนักการเมือง” เองที่ไม่สนใจเรื่องคุณธรรม จริยธรรม แต่สนใจในเรื่องของผลประโยชน์ โดยจะใช้ทุกวิถีทางเพื่อให้ตนชนะการเลือกตั้ง และมีโอกาสเข้ามามีอำนาจและใช้อำนาจนั้นโดยมิชอบ อันนี้เป็นปัญหาและอุปสรรคใหญ่ของการเมืองไทย** ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของตนเอง จึงทำให้กลายเป็นเพียงเหยื่อของการเลือกตั้ง ทำให้การตัดสินใจไม่เป็นอิสระ ทำให้นักการเมืองที่ไม่ดีประสบความสำเร็จได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง

อีกส่วนหนึ่งคือ **เมื่อถามว่า “ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจริงหรือไม่” ประชาชนมักไม่ค่อยรู้เรื่อง ไม่เข้าใจ เพราะต่างก็ต้องดิ้นรนเอาตัวรอดในการใช้ชีวิตประจำวัน จึงถือเป็นอุปสรรคของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง** หรือบางกลุ่มอาจมีความสนใจอยากเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ติดขัดในเรื่องค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้เดินทาง ค่าที่พัก ค่าอาหาร ทำให้เป็นอุปสรรคไม่สามารถมาเข้าร่วมพบปะพูดคุย หรือแลกเปลี่ยนทัศนะกันได้

แต่อย่างไรก็ตาม **ในปัจจุบันได้มี “ชนชั้นกลาง” เริ่มเข้ามามีบทบาท ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น** จะเห็นได้จากการที่ประชาชนเข้าร่วมชุมนุมทางการเมืองโดยอิสระมากขึ้น โดยมาเข้าร่วมชุมนุมด้วยความสนใจของตนเอง ติดตามข่าวสารเอง เดินทางมาร่วมชุมนุมเองโดยไม่ต้องมีใครจ่ายเงินให้มาเข้าร่วมดังเช่นกรณีของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย เป็นต้น **ถือเป็นความก้าวหน้าส่วนหนึ่งของการเมืองภาคประชาชนหรือภาคพลเมือง** ทำให้กลุ่มชนชั้นกลางเริ่มมีบทบาทอย่างมากในการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของนักการเมือง และทำให้นักการเมืองที่เข้ามาโดยวิธีการซื้อสิทธิขายเสียงดังกล่าวกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบได้ยากขึ้น เพราะจะถูกตรวจสอบเข้มข้นมากขึ้น **จึงถือเป็นมิติใหม่ที่ก้าวหน้าขึ้นของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย**

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จุลนิติ : บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์สำหรับปวงชนชาวไทยในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประเทศ

ศ.ดร.สมบัติฯ : ผมคิดว่ามีข้อเสนอแนะทั้งฝ่ายของรัฐบาลและของภาคประชาชนโดย

(๑) ในส่วนของรัฐบาลนั้น มีความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ ดังนี้

ประการที่ ๑ ผู้ที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลต้องมุ่งมั่นใน**การให้การศึกษาแก่เยาวชนคนรุ่นใหม่**ให้มีโอกาสได้รับการศึกษาที่ดีเพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ในทางเศรษฐกิจ ทำให้มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจทางการเมือง ประชาธิปไตยของเราก็จะก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น

ประการที่ ๒ จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางการเมืองให้มากยิ่งขึ้น สื่อต่าง ๆ ควรเผยแพร่ในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาบ้านเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มากขึ้น

ประการที่ ๓ รัฐบาลต้องใจกว้างใน**การส่งเสริมให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์** (Interest Group) **หรือกลุ่มกดดันทางการเมือง** (Pressure Group) **ให้มากขึ้น** เพราะกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ถือเป็นตัวแทนทางการเมืองของภาคประชาชนที่จะเข้ามามีบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และเป็นสัญลักษณ์ที่สะท้อนความเจริญเติบโตก้าวหน้าและความเข้มแข็งของการเมืองภาคประชาชน

(๒) ในส่วนของภาคประชาชนเอง ก็ต้องให้ความสนใจที่จะติดตามข้อมูลข่าวสารและเหตุการณ์บ้านเมือง โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เรื่องโครงการต่าง ๆ ของรัฐที่เข้าไปพัฒนาในพื้นที่ต่าง ๆ ประชาชนต้องให้ความสนใจและติดตามดูว่าผลที่เกิดขึ้นมันเหมาะสมหรือไม่ เกิดการประพฤติมิชอบหรือไม่ โดยต้องให้ความสนใจในกระบวนการตรวจสอบให้มากยิ่งขึ้นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนโดยตรง ซึ่งในปัจจุบันได้มีกฎหมายเปิดช่องหรือเอื้ออำนวยให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น เช่น กฎหมายให้ประชาชนจัดตั้งสภาชุมชนทุกชุมชนทั่วประเทศ ให้มีกรรมการสภาชุมชนซึ่งก็จะเป็นอีกเวทีหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ โครงการต่าง ๆ ของรัฐซึ่งจะทำให้ประชาชนมีโอกาสได้เรียนรู้และตระหนักถึงผลประโยชน์ของตนเองจากโครงการต่าง ๆ ของรัฐ และมีโอกาสที่จะสะท้อนความคิดเห็นของตนเองให้รัฐได้ทราบว่า ประชาชนมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ ทำให้รัฐบาลต้องให้ความสนใจที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชน

ถ้าเราทำทั้งหมดทุกส่วนพร้อม ๆ กัน ก็จะเป็นกระบวนการเสริมสร้างให้การเมืองภาคประชาชนหรือการเมืองภาคพลเมืองมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น แล้วการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยก็จะมีความเจริญก้าวหน้าและมีความเข้มแข็งในที่สุด.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดย นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง
นิติกร สำนักกฎหมาย

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคนขอทาน พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติคนขอทาน พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป ซึ่งมีสาระสำคัญ โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช ๒๔๘๔ และได้กำหนดให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบเกี่ยวกับการสงเคราะห์และการควบคุมการขอทาน กำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสงเคราะห์และควบคุมการขอทาน

ทั้งนี้ ผู้ใดที่ประสงค์จะทำการขอทานให้ผู้นั้นแจ้งความประสงค์ต่อเจ้าพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบรับแจ้งเพื่อประกอบการขอทานไว้เป็นหลักฐาน โดยได้กำหนดเรื่องคุณสมบัติของผู้ซึ่งประสงค์จะขอทานนั้น ต้องประกอบด้วยลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) เป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร และ

(๒) ต้องเป็นคนพิการหรือทุพพลภาพและไม่สามารถหาเลี้ยงชีพโดยวิธีอื่นได้ตามปกติ หรือเป็นผู้สูงอายุและไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดูหรือเป็นผู้ไม่สามารถทำมาหาเลี้ยงชีพด้วยวิธีอื่นใดเพราะเหตุแห่งสภาพทางกายหรือจิต หรือเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ

โดยในกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าผู้ซึ่งมาแจ้งเพื่อขอทานนั้นไม่อยู่ในลักษณะที่จะแจ้งเพื่อขอทานได้ ให้ปฏิเสธการแจ้งนั้น แต่หากเห็นว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งมีลักษณะที่จะต้องได้รับการสงเคราะห์หรือดูแลตามกฎหมายอื่นให้แจ้งหน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายอื่นเพื่อดำเนินการต่อไป รวมทั้งกฎหมายยังได้กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจกำหนดเงื่อนไขหรือวางระเบียบเกี่ยวกับการขอทาน ความประพฤติ และการตรวจสุขภาพของผู้ซึ่งขอทานได้ และให้มีการจัดตั้งสถานสงเคราะห์ขึ้น ตลอดจนการกำหนดความผิดและอัตราโทษสำหรับผู้ที่ใช้บังคับ ขู่เข็ญ จ้าง วาน ยุยงส่งเสริม หรือกระทำด้วยวิธีอื่นใดให้ผู้อื่นขอทานหรือนำบุคคลอื่นมาเป็นประโยชน์ในการขอทานของตนเอง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. .... ตามที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอ โดยให้รับความเห็นของกระทรวงการคลัง กระทรวงยุติธรรม สำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีประกอบการพิจารณา แล้วให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยได้กำหนดนิยามคำว่า “สิทธิมนุษยชน” เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจาก ๑๑ คน เป็น ๗ คน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของประธานกรรมการและกรรมการ รวมถึงหลักเกณฑ์การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ องค์ประกอบ เงื่อนไข หน้าที่ และมติของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ และกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองหรือฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม รวมทั้งมีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือผู้ที่เห็นสมควรเป็นผู้รับผิดชอบคดี

โดยให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล รวมทั้งปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสำนักงานให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยให้สำนักงานโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภา เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุน โดยให้มีการจัดตั้งกองทุนสิทธิมนุษยชนขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยให้อยู่ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการบริหารกองทุน และให้มีการติดตามประเมินผลโดยคณะกรรมการติดตามและประเมินผลที่เป็นอิสระ และให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ก.ส.) เป็นผู้พิจารณาการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้แก่เจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือผู้ทำคุณประโยชน์ด้านสิทธิมนุษยชน ตลอดจนยังได้กำหนดให้อายุความในการฟ้องคดีต่อศาลสะดุดหยุดลงนับแต่วันที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รับคำร้อง

เรื่อง ร่างประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๖ ตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ และให้ดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ โดยกำหนดให้ประมวลจริยธรรมตามร่างฉบับนี้ประกอบด้วย ค่านิยมหลักของข้าราชการการเมือง มาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการการเมือง และกลไกและระบบในการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม รวมทั้งกำหนดนิยามข้าราชการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และข้าราชการการเมืองอื่นที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดค่านิยมหลักของข้าราชการการเมืองพึงปฏิบัติ ๙ ประการ ตามที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแนะนำ กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการการเมืองพึงปฏิบัติตั้งแต่ข้อ ๕ ถึง ๒๙ และกำหนดให้มีกลไกและระบบควบคุมดูแลให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม โดยให้นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ควบคุมกำกับการประพฤติปฏิบัติของรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองอื่นที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีมีหน้าที่ควบคุมกำกับการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการการเมืองอื่นที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง แล้วแต่กรณี รวมทั้งมีอำนาจลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ

เรื่อง แก้ไขกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ รวม ๔ ฉบับ

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเพราะเหตุปฏิบัติราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข และอัตราในการจ่ายเงินสงเคราะห์ และกำหนดลักษณะของความพิการทุพพลภาพขนาดหนักจนเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งในการประกอบอาชีพหรือในการดำรงชีพ (ฉบับที่..) พ.ศ. .... และร่างระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการขอรับและการจ่ายบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... รวม ๔ ฉบับ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป สำหรับร่างพระราชกฤษฎีกา ร่างกฎกระทรวง และร่างระเบียบให้ดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งมีสาระสำคัญของร่างกฎกระทรวง ทั้ง ๔ ฉบับ ดังนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเพราะเหตุปฏิบัติราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีสาระสำคัญ คือกำหนดให้ข้าราชการผู้ใดถึงแก่ความตาย ทุพพลภาพ พิการ หรือได้รับอันตรายสาหัส เนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติตามที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการ การปฏิบัติตามหน้าที่หรือการช่วยเหลือบุคคลอื่นตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือการปฏิบัติหน้าที่มนุษยธรรมซึ่งพลเมืองดีพึงปฏิบัติ มีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการนั้น

(๒) ร่างพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีสาระสำคัญ คือกำหนดให้การจ่ายเงินเดือนกรณีที่มีการเลื่อนชั้นเลื่อนระดับ เลื่อนขั้นเงินเดือน หรือเลื่อนเงินเดือน ให้จ่ายได้ตั้งแต่วันที่ระบุในคำสั่งของผู้มีอำนาจสั่งเลื่อน

(๓) ร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และอัตราในการจ่ายเงินสงเคราะห์ และกำหนดลักษณะของความพิการทุพพลภาพขนาดหนักจนเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งในการประกอบอาชีพหรือในการดำรงชีพ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีสาระสำคัญ คือกำหนดให้คำว่า “อัตราเงินเดือน”

Legislative Institutional Repository of Thailand

ให้หมายความถึง อัตราเงินเดือนขั้นต่ำของบัญชีเงินเดือนตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ ของข้าราชการพลเรือนที่ใช้อยู่ขณะประสบภัย

(๔) ร่างระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการขอรับและการจ่ายบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีสาระสำคัญ คือกำหนดให้การสั่งจ่ายบำเหน็จบำนาญให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมบัญชีกลางหรือผู้ที่อธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมายที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้น หรือตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษหรือตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับอาวุโส

เรื่อง ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา พ.ศ. .... ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ และให้ดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือเป็นการกำหนดนิยาม “ส่วนราชการ” และ “ผู้ประสานงาน” โดยให้ส่วนราชการ รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี จัดให้มีผู้ประสานงานเกี่ยวกับการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา เรียกว่า **“ผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา”** เรียกโดยย่อว่า **“ปคร.”** และกำหนดเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้ประสานงาน ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของผู้ประสานงาน และให้ผู้ประสานงานแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้ประสานงาน เพื่อช่วยปฏิบัติงานหรือปฏิบัติงานอันเป็นการสนับสนุนหรือปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ประสานงาน

ทั้งนี้ ให้ส่วนราชการจัดให้มีกลุ่มผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา โดยมีสถานที่ปฏิบัติงานของกลุ่มผู้ประสานงาน มีการสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ และสิ่งอื่น ๆ ที่จำเป็นอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ และให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นศูนย์กลางประสานงานของผู้ประสานงาน และวางระบบ แนวทาง และวิธีปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบนี้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๑

เรื่อง ร่างกฎหมายตามแผนพัฒนากฎหมายของสำนักงานอัยการสูงสุด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการอัยการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... รวม ๖ ฉบับ ตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและข้อสังเกตของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาด้วย แล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีชุดใหม่พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยมีสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๖ ฉบับ ดังนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ พ.ศ. .... ซึ่งมีสาระสำคัญ คือกำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นองค์กรอัยการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเป็นส่วนราชการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้แทนนิติบุคคลและกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด และให้ข้าราชการฝ่ายอัยการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดได้รับสิทธิในเงินค่าครองชีพชั่วคราว บำเหน็จบำนาญ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนประกันสังคม เช่นเดียวกับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยรับตรวจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนการกำหนดอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดไว้ตามกฎหมายนี้

(๒) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. .... ซึ่งมีสาระสำคัญ โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้ข้าราชการฝ่ายอัยการ มี ๒ ประเภท คือ ข้าราชการอัยการ และข้าราชการธุรการ และกำหนดในเรื่องอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง การรับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง การปรับขั้นต่ำขั้นสูงของเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง เหน็จบำนาญ เครื่องแบบและการแต่งกาย รวมทั้งวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการและการลาหยุดราชการของข้าราชการฝ่ายอัยการ และในกรณีที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวตามภาวะเศรษฐกิจให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ให้มีผลถึงข้าราชการฝ่ายอัยการด้วย รวมทั้ง กำหนดให้มีคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) คณะกรรมการอัยการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการ (ก.อ.ว.) และคณะกรรมการข้าราชการธุรการ (ก.ธ.) รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งการพ้นจากตำแหน่ง วิธีการประชุม และอำนาจหน้าที่ของ ก.อ., ก.อ.ว. และ ก.ธ. ตลอดจนได้ กำหนดหลักเกณฑ์การบรรจุ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การแต่งตั้ง และการเลื่อนขั้นเงินเดือน รวมทั้งการพ้นจากตำแหน่ง วินัย การรักษาวินัย และการลงโทษข้าราชการอัยการ

ทั้งนี้ ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสอบคัดเลือก การทดสอบความรู้ และการคัดเลือกพิเศษเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการ และกำหนดคุณสมบัติของข้าราชการธุรการ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง การให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง การสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การเพิ่มพูนประสิทธิภาพ การเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ การรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และการรักษาจริยธรรม ของข้าราชการธุรการ

(๓) ร่างพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. .... ซึ่งมีสาระสำคัญ โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๔๙๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดชื่อผู้ดำรงตำแหน่งพนักงานอัยการให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดินประจำศาลไม่เฉพาะศาลยุติธรรมเท่านั้น กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ หลักการให้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และให้ผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการดำเนินคดีกับพนักงานอัยการได้ตามขั้นตอนตามกฎหมาย การออกหมายเรียกของพนักงานอัยการในการเรียกบุคคลมาให้การต่อพนักงานอัยการให้ครอบคลุมทั้งในคดีแพ่งและคดีอื่นที่ตั้งต้นที่พนักงานอัยการ การมอบอำนาจของอัยการสูงสุด รวมทั้งการกำหนดหลักการในเรื่องการรักษาราชการแทนในกรณีที่พนักงานอัยการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ และในกรณีที่ตำแหน่งพนักงานอัยการว่างลง

(๔) ร่างพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการอัยการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งมีสาระสำคัญ คือกำหนดให้นำระบบบัญชีเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการตุลาการมาใช้กับข้าราชการอัยการโดยอนุโลม รวมถึงให้ยกเลิกตำแหน่งอัยการพิเศษฝ่ายที่ปรึกษาอัยการพิเศษฝ่ายคดี อัยการพิเศษฝ่ายวิชาการ และอัยการพิเศษประจำเขต และเพิ่มตำแหน่งผู้ตรวจราชการอัยการ อธิบดีอัยการฝ่าย อธิบดีอัยการเขต รองอธิบดีอัยการฝ่าย รองอธิบดีอัยการเขต อัยการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ และอัยการผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งแก้ไขหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง

ทั้งนี้ ยังได้แก้ไขหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอัยการ และบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการอัยการ

(๕) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งมีสาระสำคัญโดยให้ยกเลิกบทบัญญัติในส่วนของสำนักงานอัยการสูงสุดตามมาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

(๖) ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งมีสาระสำคัญโดยให้ยกเลิกบทบัญญัติในส่วนของสำนักงานอัยการสูงสุดตามมาตรา ๔๖ และมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดย นายบรรหาร กำลา
นิติกร สำนักกฎหมาย

บทวิเคราะห์การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ กับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๑. บทนำ

โดยทั่วไปของนานาประเทศแล้ว การประกาศใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นสามารถกระทำได้โดยไม่ถือว่าขัดต่อหลักนิติธรรม หลักสิทธิมนุษยชน และหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตราบเท่าที่มีการใช้เพียงเท่าที่จำเป็น ซึ่งการประกาศใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงระดับความรุนแรงของภัยหรือสถานการณ์เปรียบเทียบกับความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ และสิทธิ เสรีภาพของปัจเจกชนผู้สุจริตด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากรณีของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้วมีหลักการและบทบัญญัติหลายประการที่อาจจะกระทบกระเทือนต่อหลักนิติธรรมและหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เพราะพระราชกำหนดดังกล่าวมีลักษณะของการให้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จกับคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะตัวนายกรัฐมนตรี ในการอนุญาตให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีอยู่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่การจับกุม คุมขัง ตรวจค้นเคหสถาน รวมไปถึงการละเมิดสิทธิในชีวิตและทรัพย์สิน การเดินทาง การแสดงความคิดเห็น และการเสนอข่าว โดยพระราชกำหนดดังกล่าวได้ปฏิเสธหลักการตรวจสอบการกระทำในสถานการณ์ฉุกเฉินโดยองค์กรตุลาการ เนื่องจากได้กำหนดให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังปรากฏตามบทบัญญัติมาตรา ๑๖ ซึ่งบัญญัติว่า

"มาตรา ๑๖ ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง"

ดังนั้น บทความนี้จึงขอหยิบยกประเด็นที่เกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา ๑๖ ของพระราชกำหนดดังกล่าวที่กำหนดให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อพิจารณาว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ เพียงใด และในกรณีหากมีข้อสงสัยว่าพระราชกำหนดดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้วจะมีกลไกหรือมาตรการใดมาควบคุมพระราชกำหนดดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญได้บ้างหรือไม่อย่างไร

๒. ความเป็นมาและสาระสำคัญของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

๒.๑ ความเป็นมาของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

คณะรัฐมนตรี (ชุดที่มีพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี) ได้มีการประชุม เมื่อวันอังคารที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ โดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติอนุมัติร่างพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. .... ต่อมาพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พศ ๒๕๔๘ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๒ ตอนที่ ๕๘ ก ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๘ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

หลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีได้เสนอพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อวันอังคารที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๘ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและอนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๒ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๘ และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๘ และครั้งที่ ๒ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๘ ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาพระราชกำหนดดังกล่าวแล้วลงมติอนุมัติเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงถือว่าพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาและมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๒.๒ สาระสำคัญของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

๑) ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ (มาตรา ๕) ทั้งนี้ โดยมีคณะกรรมการบริหารสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งมีอำนาจหน้าที่ติดตามและตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศที่อาจเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง (มาตรา ๖)

๒) ในเขตท้องที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวง หรือที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายหรือที่มีอยู่ตามกฎหมายใดก็ตาม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับบัญชาหรือช่วยในการป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือฟื้นฟูหรือช่วยเหลือประชาชน โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว (มาตรา ๗)

๓) ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ประกาศ คำสั่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพระราชกำหนดดังกล่าว และข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (มาตรา ๑๖)

๔) พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๑๗)

๓. บทวิเคราะห์และข้อพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘

หากพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งกำหนดให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้น มีประเด็นข้อพิจารณา ดังนี้

การที่มาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติให้มีการยกเว้นการใช้อำนาจศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือการออกข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนด อันมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองหรือเป็นการใช้อำนาจโดยฝ่ายปกครอง ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวนั้นอยู่ในอำนาจพิจารณา

Legislative Institutional Repository of Thailand

พิพากษาหรือต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลปกครอง การยกเว้นเขตอำนาจของศาลปกครองในกรณีลักษณะดังกล่าว นอกจากจะเป็นการยกเว้นการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานของรัฐแล้ว ยังเป็นการยกเว้นการใช้อำนาจของศาลปกครองที่จะทำการตรวจสอบเหนือคดีละเมิดทางปกครองที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจปกครองของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวอาจเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๓ ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยเขตอำนาจของศาลปกครองได้

แม้บทบัญญัติมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ จะไม่เป็นการตัดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้เสียหายที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยสิ้นเชิงก็ตาม เพราะโดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” ทำให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง กล่าวคือ เมื่อพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ยกเว้นการใช้อำนาจตรวจสอบของศาลปกครองเหนือการใช้อำนาจรัฐแล้ว ศาลยุติธรรมย่อมมีเขตอำนาจในการตรวจสอบต่อการใช้อำนาจปกครองของหน่วยงานของรัฐตามพระราชกำหนดดังกล่าว

แต่กรณีดังกล่าวอาจเป็นการไม่เหมาะสมหากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๓ และเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครองที่ต้องการให้ศาลปกครองเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการพิจารณาคดีปกครองที่มีลักษณะแตกต่างไปจากคดีแพ่งหรือคดีอาญาทั่วไป ซึ่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ อาจเป็นบทบัญญัติที่จะส่งผลกระทบให้การดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีปกครองนั้นอาจไม่มีประสิทธิภาพดังเช่นในอดีตก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น

การกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองอาจจะมีผลกระทบต่อระบบศาลของประเทศไทยที่เป็นระบบศาลคู่ รวมทั้งอาจจะมีข้อบกพร่องอันอาจจะนำไปสู่ปัญหาเรื่องความเป็นเอกภาพของศาลอันขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ในอนาคต[๑] ดังนี้

๑) กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เอกชนเป็นคู่ความระหว่างกัน และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้ในการแสวงหาตัวผู้กระทำผิดอาญามาลงโทษนั้น มีความยุ่งยากและสลับซับซ้อน นอกจากทำให้เสียเวลาแล้วยังทำให้คู่ความต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงซึ่งไม่เหมาะแก่การที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่าการกระทำทางปกครองชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมายอันต้องการความรวดเร็วและประหยัด โดยเฉพาะการแสวงหาความจริงในกฎหมายวิธีพิจารณาความทั้งสองฉบับดังกล่าวเน้นหนักไปในทางระบบกล่าวหาซึ่งผลักภาระการพิสูจน์ให้ตกอยู่แก่คู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นการยากลำบากมากที่ฝ่ายเอกชนจะเสนอปัญหาให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดได้ว่าการกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

[๑] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **“คู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง”**,(กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา,๒๕๔๐) น. ๑๗๙.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ทั้งนี้ เพราะโดยปกติแล้วฝ่ายปกครองมักจะเป็นผู้ครอบครองพยานหลักฐานที่จะใช้พิสูจน์ความจริง ดังนั้น กระบวนวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองที่ใช้ระบบไต่สวนย่อมจะเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้ดียิ่งกว่า

๒) เอกชนไม่อาจฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายได้โดยตรง เช่น ไม่อาจร้องขอให้ศาลพิพากษาว่ากฎหมายลำดับรองฉบับใดฉบับหนึ่ง ซึ่งการฝ่าฝืนเป็นความผิดอาญาไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะมีข้อความขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติ ที่เป็นกฎหมายแม่บท หรือต่อรัฐธรรมนูญ แต่ต้องรอให้ตนเองถูกฟ้องเป็นจำเลยในข้อหาว่าฝ่าฝืนกฎหมายลำดับรองนั้นเสียก่อนจึงสามารถต่อสู้ว่ากฎหมายลำดับรองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายการที่ตนฝ่าฝืนจึงไม่เป็นความผิดทางอาญา ในความเป็นจริงอาจมีกฎหมายลำดับรองที่ออกมาโดยมิชอบด้วยกฎหมายแต่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ เพราะศาลยุติธรรมไม่มีโอกาสตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว และถึงแม้ว่าศาลยุติธรรมจะพิพากษาว่ากฎหมายลำดับรองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลยุติธรรมก็มิได้มีอำนาจในการเพิกถอนกฎหมายลำดับรอง คงมีแต่อำนาจปฏิเสธที่จะนำกฎหมายลำดับรองนั้นมาบังคับใช้แก่คดีที่ตนกำลังพิจารณาอยู่เท่านั้น ทำให้กฎหมายลำดับรองนั้นยังมีผลบังคับอยู่และฝ่ายปกครองก็อาจใช้กฎหมายลำดับรองนั้นบังคับใช้แก่เอกชนอื่น ๆ ต่อไป

๓) ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมได้รับการอบรมให้มีความรู้ ความชำนาญในกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาเท่านั้น แต่กฎหมายมหาชนถือเป็นกฎหายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนโดยเฉพาะ ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมจึงอาจใช้และตีความกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ โดยคำนึงถึงแต่ความจำเป็นของฝ่ายปกครองจนสิทธิเสรีภาพและประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอ หรือในทางกลับกันอาจจะคำนึงถึงแต่สิทธิเสรีภาพและประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนจนกลายเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะได้ ดังนั้น ตุลาการศาลปกครองย่อมจะมีความเชี่ยวชาญในคดีลักษณะนี้ อีกทั้งยังเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในปรัชญาของกฎหมายมหาชน อันจะทำให้คำพิพากษาของศาลปกครองกลายเป็นบรรทัดฐานของการกระทำทางปกครองต่อไป

ปัจจุบันมีบทบัญญัติของกฎหมายที่มีการยกเว้นไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการปกครองมาใช้บังคับในลักษณะเดียวกันกับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้แก่ มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีการบัญญัติ ไว้ดังนี้

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔[๒] **มาตรา ๑๑** บัญญัติว่า *“ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้”*

[๒]ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๓๘ ก วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ หน้า ๑.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑[๓] มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า

"บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

การดำเนินคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลจะต้องพิจารณาเพื่อใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วแต่กรณี ให้ศาลเรียกเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งออกข้อกำหนด หรือคำสั่ง หรือกระทำการนั้น มาเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง รายงาน หรือแสดงเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวดังกล่าวด้วย"

โดยบทบัญญัติมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เคยเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๗๘ และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ใน**คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๓/๒๕๔๔**[๔] **ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ เรื่อง พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ** โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ที่มีเนื้อหาไม่ให้นำเอากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ซึ่งถือเป็นการบัญญัติกฎหมายไม่ให้บรรษัทสินทรัพย์ไทย (บสท.) อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองนั้นไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยเขตอำนาจของศาลปกครองแต่อย่างใด

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓๓/๒๕๔๔ ดังกล่าว เปรียบเทียบกับกรณีพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ แล้วเห็นว่า กรณีของพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ที่ได้กำหนดมิให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) นั้น มีแนวโน้มหรือมีเจตนารมณ์ในการใช้บังคับกับเรื่องในทางธุรกิจ การค้าและการเงิน ซึ่งมีความแตกต่างไปจากกรณีของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ ที่เป็นเรื่องของการใช้อำนาจรัฐในลักษณะที่อาจจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งถือเป็นเรื่องทางปกครองโดยแท้ ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓๓/๒๕๔๔ ดังกล่าว จึงไม่น่าจะนำมาเทียบเคียงหรือใช้กับกรณีของมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

---

[๓] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๓๙ ก วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ หน้า ๓๓.
[๔] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๕๑ ก วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕ หน้า ๑.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พ.ศ. ๒๕๔๘ นี้ได้ และกรณีดังกล่าวไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๖ วรรคห้า ที่กำหนดว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

จากข้อพิจารณาดังกล่าวเบื้องต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งบัญญัติยกเว้นไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับกับข้อกำหนด ประกาศ คำสั่งหรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ **อาจมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๓ ที่ว่าด้วยเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่งหรือคดีอาญาทั่วไป**

ด้วยเหตุที่การใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นเรื่องการใช้อำนาจรัฐในลักษณะที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นเรื่องทางปกครองโดยแท้[๕] แต่มาตรา ๑๖ ของพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติมิให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับนั้น **บทบัญญัติดังกล่าวอาจขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ว่าด้วยสิทธิในกระบวนการยุติธรรม**ได้ ถึงแม้มาตรา ๑๖ ของพระราชกำหนดดังกล่าวจะไม่เป็นการตัดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของผู้เสียหายโดยสิ้นเชิงก็ตาม กล่าวคือ ผู้เสียหายจากการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจนำคดีไปสู่ศาลยุติธรรมได้ แต่โดยที่ลักษณะของคดีดังกล่าวเป็นเรื่องทางปกครอง การให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในกรณีดังกล่าวอาจเป็นการไม่เหมาะสม เพราะกระบวนพิจารณาของศาลยุติธรรมมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อน ทำให้เสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายสูงซึ่งไม่เหมาะแก่การที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่าการกระทำทางปกครองชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมายอันต้องการความรวดเร็วและประหยัด โดยเฉพาะการแสวงหาความจริงในศาลยุติธรรมเน้นหนักไปในทางระบบกล่าวหา ซึ่งผลักภาระการพิสูจน์ให้ตกอยู่แก่คู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นการบั่นทอนกำลังใจของผู้เสียหายจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะนำคดีไปสู่ศาลอันส่งผลทำให้สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึงของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ถูกกระทบกระเทือนได้ เพราะบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิและความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม **สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมต้องกระทำได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง กฎระเบียบต่างๆ รวมทั้งค่าใช้จ่ายจะต้องไม่เป็นอุปสรรคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้นด้วย** ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. ๑๙๖๖ (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ (๒) (ข) และ (๓) และมาตรา ๑๔[๖]

---

[๕]ปิยบุตร แสงกนกกุล, “**บทวิเคราะห์ พ.ร.ก. การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘**” สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๑ จาก http://www.pub - law.net/Publaw/view.asp?PublawIDs=886.

[๖]คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, “**เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**” (กรุงเทพมหานคร, ๒๕๕๐) น. ๓๓.

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

หากพิจารณาเปรียบเทียบจากมาตรการในการตรวจสอบการกระทำของเจ้าพนักงานที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ไปตามกฎหมายที่ได้ออกมาเพื่อใช้ในการควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉินอันส่งผลให้เป็นการกระทำละเมิดทางปกครองต่อประชาชนของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีซึ่งมีระบบศาลคู่แล้ว พบว่าประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีนั้นได้มีตัวบทกฎหมายอย่างชัดเจนวางหลักเกณฑ์ไว้ว่าแม้กรณีประเทศตกอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินหากพนักงานเจ้าหน้าที่ได้กระทำการใด ๆ อันส่งผลเป็นการกระทำละเมิดต่อประชาชนของตนหากพิจารณาแล้วถือว่าการกระทำดังกล่าวถูกจัดเป็นคดีแพ่งหรืออาญา การนั้นจะถูกพิจารณาดำเนินคดีที่ศาลยุติธรรม แต่หากการกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็นคดีปกครองการดำเนินการพิจารณาคดีจะถูกวินิจฉัยชี้ขาดโดยศาลปกครอง[๗]

และระบบกฎหมายหมายฝรั่งเศสยอมรับว่าในบางสถานการณ์เจ้าหน้าที่มีความจำเป็นต้องมีเครื่องมือเพิ่มเป็นกรณีพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหา และเครื่องมือเช่นว่านั้นย่อมกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากขึ้นกว่ากรณีปกติ ในสถานการณ์พิเศษดุลยภาพระหว่างการใช้อำนาจกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพย่อมแตกต่างจากสถานการณ์ปกติ ระดับความเข้มข้นของ “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” และ “การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ” ย่อมลดลงจากเดิม อย่างไรก็ตาม การยกเว้นหรือลดระดับความเข้มข้นของ “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” ดังกล่าวก็ไม่ได้หมายความว่ามาตรการต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่กระทำลงไปจะหลุดพ้นจากการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ ระบบกฎมายของฝรั่งเศสยอมรับแต่เพียงการลดหรือละเว้นกระบวนการควบคุมก่อนการใช้อำนาจ แต่ไม่ยอมละเว้นการควบคุมภายหลังการใช้อำนาจโดยเด็ดขาด[๘]

ประกอบกับหากพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง ซึ่งเป็นหลักการใหม่ที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นครั้งแรกกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตาม **“หลักนิติธรรม”** แล้ว ยิ่งมีข้อที่น่าพิจารณาเป็นอย่างยิ่งว่ามาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่บัญญัติให้มีการยกเว้นการใช้อำนาจศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเหนือการออกข้อกำหนด ประกาศ คำสั่งหรือการกระทำตามพระราชกำหนดนั้น **อาจจะเป็นการขัดหรือแย้งต่อ “หลักนิติธรรม” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง** ได้

ซึ่งหลัก **“นิติธรรม (The Rule of Law)”** ดังกล่าวนี้มาจากหลักกฎหมายของกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ (Common Law) เป็นหลักที่จำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองไม่ให้เกินขอบเขตโดยต้องปกครองภายใต้กฎหมาย และจะใช้อำนาจรัฐโดยปราศจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับนั้นไม่ได้ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม กล่าวคือ ต้องอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

---

[๗] มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ คณะนิติศาสตร์, **“การเรียกค่าเสียหายในคดีปกครอง : ศึกษากรณีตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘”**, (รายงานการวิจัย ได้รับทุนอุดหนุนจากคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๔๙), น. ๑๒๙.

[๘] ปิยบุตร แสงกนกกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๕.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเป็นธรรม สามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ และประการสำคัญความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นต้องถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการด้วย

หากเปรียบเทียบระหว่าง **“หลักนิติธรรม (The Rule of Law)”** ที่มาจากหลักกฎหมายของกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ (Common Law) กับ **“หลักนิติรัฐ (Legal State)”** ที่มาจากหลักกฎหมายของกลุ่มประเทศซิวิลลอว์ (Civil Law) แล้ว หลักนิติรัฐ (Legal State) จะมีความหมายกว้างครอบคลุมมากกว่าหลักนิติธรรม (The Rule of Law) อย่างไรก็ตาม หลักนิติธรรม (The Rule of Law) กับหลักนิติรัฐ (Legal State) มีความคล้ายคลึงกัน ๒ ประการ คือ

๑) ถ้าไม่มีกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ ทั้งสิ้น เพราะถ้าดำเนินการไปแล้วอาจจะกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

๒) เมื่อกฎหมายกำหนดขอบเขตไว้เช่นใด ฝ่ายปกครองก็ใช้กฎหมายไปตามขอบเขตนั้น จะใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้[๙]

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนมีความเห็นว่า **บทบัญญัติมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ อาจจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ อาจจะมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๓ มาตรา ๔๐ และ มาตรา ๓ วรรคสอง และอาจส่งผลให้บทบัญญัติมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นอันใช้บังคับมิได้** ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ซึ่งบัญญัติว่า *“รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”*

๔. กลไกการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

จากหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ นั้น ได้นำมาซึ่งแนวความคิดในการสร้างระบบควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดและให้ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่มีสถานะเหนือกฎหมายใด ๆ นั้นเกิดผลได้จริง[๑๐] และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้มีระบบควบคุมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้

๔.๑ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ : ศาลส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

การควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยวิธีนี้เป็นการควบคุมโดยการยกข้อต่อสู้ในคดีทั่วไปในศาลยุติธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้ศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๑๑ ซึ่งบัญญัติว่า

---

[๙]คณะกรรมาธิการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๗ . น. ๒ – ๓.

[๑๐]บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และนันทชัย เพียรสนอง, **“คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ”** (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา), น. ๑๒๗.

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

"ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้ง พร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว"

จากบทบัญญัติมาตรา ๒๑๑ ดังกล่าว สามารถแยกหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบ ออกเป็น ๖ ประการ[๑๑] ดังนี้

๑) ศาลจะต้องใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นบังคับแก่คดี

๒) ศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้ง

๓) บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ

๔) ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น

๕) ให้ศาลส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

๖) ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่ก็ได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย

๔.๒ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ : ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

การควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยวิธีนี้เป็นการควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๔๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า

"ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณีดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ"

ประกอบกับมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งบัญญัติว่า

---

[๑๑] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และนันทชัย เพียรสนอง, เพิ่งอ้าง, น. ๒๔๔.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

“ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๖ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

การควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๔๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ นี้ ไม่จำเป็นต้องมีข้อเท็จจริงปรากฏว่าจะมีการใช้บทกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ บังคับกับกรณีใดก่อนแต่อย่างใด ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วก็สามารถที่จะส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณีให้พิจารณาวินิจฉัยได้[๑๒]

๔.๓ กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๒) : คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

การควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยวิธีนี้เป็นการควบคุมโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา ๒๕๗ (๒) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า

“คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๒) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

การควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับกรณีการควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่มีความแตกต่างที่ว่ากรณีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินี้การที่จะส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่จะต้องมีผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก่อนว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นชอบด้วยกับข้อร้องเรียนนั้นจึงจะสามารถที่จะส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยได้

และนอกจากระบบการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดด้วยวิธีการดังกล่าวแล้ว **รัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัตินั้นหากเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็อาจจะมีการพิจารณาทบทวนโดยวิธีการเสนอร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมให้บทบัญญัติของกฎหมายนั้นมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้อีกวิธีหนึ่ง**

---

[๑๒]บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และนันทชัย เพียรสนอง, เพิ่งอ้าง, น. ๓๐๒ - ๓๐๓.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๕. บทสรุป

การประกาศใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นยังมีความจำเป็นเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและสามารถกระทำได้โดยไม่ถือว่าขัดต่อหลักนิติธรรม หลักสิทธิมนุษยชน และหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตราบเท่าที่มีการใช้เพียงเท่าที่จำเป็น กรณีของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ นั้นมีบทบัญญัติหลายประการที่อาจจะกระทบกระเทือนต่อหลักนิติธรรมและหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ นอกจากในประเด็นของบทบัญญัติมาตรา ๑๖ ของพระราชกำหนดดังกล่าวที่กำหนดให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่อาจจะมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามเหตุผลที่ได้กล่าวแล้วในเบื้องต้นแล้วนั้น พระราชกำหนดดังกล่าวยังมีบทบัญญัติบางประการที่อาจจะกระทบกระเทือนต่อหลักนิติธรรมและหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้เช่นกัน โดยเฉพาะในมาตรา ๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์เมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น เพราะว่ากรณีใดจะถือว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นแล้วหรือยังนั้นเป็นดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีหรือดุลพินิจของฝ่ายบริหารซึ่งฝ่ายตุลาการไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปควบคุมหรือตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าวได้ แต่การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่ผ่านมาก็มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีเหตุอันสมควรหรือไม่ เพียงใด

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีการพิจารณาทบทวนพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับดุลพินิจหรือเงื่อนไขในการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดดังกล่าวเพื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรหรือในบางเขตบางท้องที่ของนายกรัฐมนตรีให้มีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้นและจำกัดเฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างแท้จริงเท่านั้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดย นายเกรียงศักดิ์ แจ้งสว่าง*

ศาลรัฐธรรมนูญกับการวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ



“ศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นองค์กรตุลาการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และได้บัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญขึ้นอีกครั้งหนึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งนี้ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีความสำคัญยิ่งองค์กรหนึ่งที่จะนำพาให้กลไกต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญสามารถขับเคลื่อนไปได้สมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกล่วงละเมิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญยังเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐทุกองค์กร ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการพัฒนากลไกทางการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและการพัฒนาระบบกฎหมายมหาชนของไทย

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่สำคัญนอกจากอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีปัญหาที่เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญด้วย โดยในบทความนี้ ผู้เขียนจะได้นำเสนอเกี่ยวกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

---

*นบ. ศศ.บ. (รัฐศาสตร์) นบท. นม. (กฎหมายระหว่างประเทศ) ป. บัณฑิตทางกฎหมายมหาชน ปัจจุบันรับราชการที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๕.

**บทความนี้เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญแต่ประการใด.

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และบทบัญญัติที่เปลี่ยนแปลงไปตามมาตรา ๒๑๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตลอดจนบทวิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงไปของบทบัญญัติมาตรา ๒๑๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ต่อแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

๑. <u>แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐</u>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๖ ได้บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

หากพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแล้ว สามารถแยกองค์ประกอบในการพิจารณารับเรื่องไว้วินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ดังต่อไปนี้

๑. ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๒. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

๓. ผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นหรือประธานรัฐสภา

๑.๑ <u>ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ</u>

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๑, ๓๖/๒๕๔๓ และ ๕๘ - ๖๒/๒๕๔๓ วางบรรทัดฐานว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ หมายถึง **องค์กรที่จัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ** มิใช่องค์กรที่เป็นส่วนใดส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร เช่น กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ต้องเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ไว้เท่านั้น

องค์กรต่าง ๆ ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีดังนี้[๒]

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๔๑, คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๔๑, คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๒, คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๔๒, คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๔๒, คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๓, คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๔๓ คำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๔๖ คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๙ และคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๙)

---

[๒]สมคิด เลิศไพฑูรย์, <u>รายงานการวิจัย เรื่อง การขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ</u>, เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, บริษัท พี. เพรส จำกัด : กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๙, หน้า ๒๕๒ - ๒๕๓ (ข้อมูลในรายงานการวิจัยฉบับนี้ รวบรวมถึงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๗ (คำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗)).

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๒. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒, คำวินิจฉัยที่ ๖๓/๒๕๔๓, คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๔๔, คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๖, คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๔๖ คำวินิจฉัยที่ ๓๖/๒๕๔๗ และคำวินิจฉัยที่ ๖๓/๒๕๔๗)

๓. สภาผู้แทนราษฎร (คำวินิจฉัยที่ ๕๑ - ๕๒/๒๕๔๒, คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๔๓ และคำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๔๘)

๔. วุฒิสภา (คำวินิจฉัยที่ ๕๓/๒๕๔๒, คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๓, คำวินิจฉัยที่ ๓-๔/๒๕๔๕, คำวินิจฉัยที่ ๔๓/๒๕๔๖, คำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๔๖ และคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗)

๕. รัฐสภา (คำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๔๒, คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๔๔, คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๔๕, คำวินิจฉัยที่ ๓๘/๒๕๔๕ และคำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๔๗)

๖. คณะรัฐมนตรี (คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒, คำวินิจฉัยที่ ๒๖/๒๕๔๓ และคำวินิจฉัยที่ ๒๙/๒๕๔๘)

๗. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๔๖, คำวินิจฉัยที่ ๑๙/๒๕๔๖ และคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๖)

๘. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ และคำวินิจฉัยที่ ๖๐/๒๕๔๗)

๙. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (คำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๔๘)

๑๐. คณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ ๓๘/๒๕๔๕ คำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๔๖ ส่วนคำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๔๗ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับไว้วินิจฉัยเพราะเป็นการร้องขอให้แปลความหมายของรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้ยกคำร้องเพราะเหตุว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ)

นอกจากนี้ ยังมีองค์กรตุลาการซึ่งแม้จะไม่เคยเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็วินิจฉัยว่าเป็นกรณีมีปัญหาระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย ได้แก่

๑๑. ศาลปกครอง เป็นผู้ถูกร้องตามคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๔๖

๑๒. ศาลยุติธรรม เป็นผู้ถูกร้องตามคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๔๑ และคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๔๓

อนึ่ง ยังมีคำวินิจฉัยบางเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ก่อนคำวินิจฉัยที่ ๕๘-๖๒/๒๕๔๓ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายกรณีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น เทศบาล (คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๑ คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๔๑ และคำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๔๑) แต่แนวคำวินิจฉัยดังกล่าวถูกกลับแล้วโดยคำวินิจฉัยที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๔๓ ดังกล่าว[๔]

---

[๓]โปรดดูคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๕๔๙ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า สมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่ยื่นคำร้องไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นเพียงองค์ประกอบของวุฒิสภาที่มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาความคิดเห็นแตกต่างกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภา ไม่ใช่ปัญหาขององค์กรวุฒิสภา จึงถือว่ายังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ตามคำขอจึงเป็นเพียงการหารือ ไม่ใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

[๔]สมคิด เลิศไพฑูรย์, เพิ่งอ้าง, หน้า ๒๕๓.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๑.๒ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ หากไม่มีกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เกิดขึ้น ก็ไม่สามารถร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ได้

๑.๒.๑ กรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีแนวคำวินิจฉัยว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญนั้น หมายถึง **กรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด หรือเป็นลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง (คำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๔๒)**

ตัวอย่าง กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น

- การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยความหมายของคำว่า**"เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ"** ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๙ (๑๑) และมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาบางคนโต้แย้งการวินิจฉัยความหมายคำว่า **"เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ"** ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจวินิจฉัยความหมายของคำดังกล่าวซึ่งเป็นถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๓)

- ปัญหาว่าคณะรัฐมนตรีจะให้สัตยาบันหนังสือสัญญาระหว่างประเทศโดยจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญก่อนหรือไม่ เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒)

- ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ได้ตรวจพบข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และรัฐสภาโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรมีคำสั่งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาเพื่อพิจารณาปรับปรุงให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อน แล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ ซึ่งมีปัญหาว่าจะกระทำได้หรือไม่ (คำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๔๗)

๑.๒.๒ กรณีที่ไม่ถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

กรณีที่ไม่ถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรณีที่ปัญหาตามที่ร้องมานั้นมีลักษณะดังต่อไปนี้

๑) ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นอำนาจขององค์กรนั้น ๆ ที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้เอง

ในบางกรณีองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้ด้วยตนเอง แต่หากเกิดกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นๆ ได้ตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อปรับเข้ากับ

Legislative Institutional Repository of Thailand

ปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วมีการโต้แย้งว่าการตีความในกรณีที่เกิดกับข้อเท็จจริงนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ย่อมถือว่าเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นแล้ว (คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๓) เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการที่มีเขตอำนาจเฉพาะ (Enumerationsprinzip)[๕] การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีใดจะกระทำได้ต่อเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นและมีผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้วเท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจรับไว้วินิจฉัยในกรณีที่ปราศจากข้อพิพาทได้ (คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๓, ๑๘/๒๕๔๖)

๒) ปัญหานั้นเป็นปัญหาที่ยังไม่เกิดขึ้นจริง หรือเป็นเพียงการคาดหมายเหตุการณ์ในอนาคต

ปัญหาที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้นจะต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วจริง หากปัญหาที่เสนอมานั้นยังไม่เกิดขึ้นจริงหรือเป็นเพียงการคาดหมายเหตุการณ์ในอนาคตหรือเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในองค์กรนั้นๆ หรือเป็นเพียงการขอหารือหรือขอให้แปลความหรือตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจวินิจฉัยให้ได้ (คำวินิจฉัยที่ ๑๙/๒๕๔๖, ๓๓/๒๕๔๖, ๔๓/๒๕๔๖, ๔๔/๒๕๔๗)

๑.๓ <u>ผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นหรือประธานรัฐสภา</u>

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนองค์กรหนึ่งองค์กรใดที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนแล้วปรากฏว่ามีการโต้แย้งการใช้อำนาจหน้าที่โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่งว่าการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรแรกล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของตน องค์กรตามรัฐธรรมนูญผู้ใช้อำนาจกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญผู้โต้แย้งองค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือทั้งสององค์กรมีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ได้

นอกจากนี้ ในกรณีที่บุคคลใดๆ ที่มิใช่ผู้มีอำนาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ อาจเป็นผู้ริเริ่มเสนอเรื่องต่อ “ประธานรัฐสภา” และหากประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาหรือเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ประธานรัฐสภาก็มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ได้ (คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒, ๕/๒๕๔๓) นอกจากนี้ หากประธานรัฐสภาเห็นเองว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น ประธานรัฐสภาก็สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ได้เช่นเดียวกัน

---

[๕] บรรเจิด สิงคะเนติ, **<u>บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศ</u>**าลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีปัญหาความขัดแย้งเรื่องเขตอำนาจศาล**<u>ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง</u>** (ข้อมูลจาก www.pub-law.net)

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

๒. <u>บทบัญญัติที่เปลี่ยนแปลงไปของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐</u>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๔ ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยในกรณีปัญหาเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๖ ดังนี้

“มาตรา ๒๑๔ ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มิใช่ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี หรือองค์กรนั้น เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย”

โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดบางประการเพื่อเป็นการกำหนดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้

๑. ต้องเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป
๒. ต้องมิใช่กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่องค์กรอื่น
๓. มีการกำหนดองค์กรต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน

๒.๑ <u>ต้องเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป</u>

ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น ได้มีการพิจารณาถึงปัญหากรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีแนวคำวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ได้ โดยไม่จำต้องเป็นปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปแต่อย่างใด (ตามแนวคำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๔๒) โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยนั้น ควรจะเป็นปัญหาที่เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป และองค์กรดังกล่าวจะต้องมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น มิใช่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากความสงสัยหรือความไม่แน่ใจในการใช้อำนาจหน้าที่ของตนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด การที่ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นองค์กรให้คำปรึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญจึงไม่น่าจะถูกต้องตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ

๒.๒ <u>ต้องมิใช่กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่องค์กรอื่น</u>

การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า **ศาลปกครอง** สามารถเป็นผู้ถูกร้องในคดีตามมาตรา ๒๖๖ ได้ในคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๔๖ และ**ศาลยุติธรรม** สามารถเป็นผู้ถูกร้องตามคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๔๑ และคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๔๓ นั้น ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ในทางวิชาการเป็นอย่างมากว่า องค์กรศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางตุลาการ จะเกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติตาม

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

อำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดกับองค์กรอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

กรณีปัญหาดังกล่าว มีข้อพิจารณาว่า บรรดาองค์กรศาลต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นศาลปกครอง ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลทหาร มีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในกรณีปัญหานี้ จะพิจารณาเห็นได้ว่า องค์กรศาลต่างๆ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี แต่ในขณะที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมิใช่องค์กรที่ใช้อำนาจทางด้านตุลาการ แต่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงมีลักษณะในเชิงของการใช้อำนาจบริหาร มิได้มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทให้เป็นที่สุดและมีผลผูกพันแต่อย่างใด ดังนั้น การกล่าวว่าองค์กรตุลาการเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยความขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์กรศาลกับองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญนั้น ได้มีการโต้เถียงกันอย่างมากระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ดังปรากฏในหลายๆ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๔๖ โดยศาลปกครองได้กล่าวว่า “ศาลทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ต่างมิใช่องค์กรในความหมายของมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ดังนั้น องค์กรตามมาตรา ๒๖๖ จึงมีความหมายครอบคลุมถึงองค์กรอิสระต่างๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ เท่านั้น เมื่อศาลไม่ใช่องค์กรตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกับคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือองค์กรอิสระอื่นใดไม่อาจเกิดขึ้นได้ เนื่องจากศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการซึ่งกระทำในพระปรมาภิไธย ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลไม่ใช่องค์กรที่ใช้อำนาจในลักษณะ “ทางปกครอง” อย่างองค์กรอิสระ จึงไม่มีทางขัดหรือแย้งกับการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ ทำนองเดียวกับการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ย่อมไม่มีทางขัดหรือแย้งกับการใช้อำนาจในทางตุลาการของศาลได้ อำนาจหน้าที่ที่จะมีปัญหาขัดหรือแย้งกันได้ต้องมีลักษณะแบบเดียวกัน เช่น ศาลกับศาลฝ่ายปกครองกับฝ่ายปกครอง องค์กรอิสระกับองค์กรอิสระ แต่อย่างไรก็ตาม องค์กรอิสระที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลสามารถโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้ และการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็เพื่อชี้ขาดว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น ไม่ใช่การชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกับองค์กรอิสระ”[๖]

[๖]คำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๔๖ เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓)

CIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยตามคำร้องว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง เป็นลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอันมีผลให้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) ถือเป็นยุติ มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครองตามที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด[๗]

ดังนั้น ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากศาลปกครอง[๘] จึงได้เสนอให้มีการเพิ่มข้อความในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อจำกัดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร กับองค์กรอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้เป็นอำนาจของแต่ละศาลนั้นเองเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย

๒.๓ <u>มีการกำหนดองค์กรต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน</u>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๔ ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าในกรณีที่มีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่าง**รัฐสภา คณะรัฐมนตรี** หรือ**องค์กรตามรัฐธรรมนูญ**ที่มิใช่ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี หรือองค์กรนั้น เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๖ ที่ได้บัญญัติแต่เพียงว่าในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยมิได้บอกว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญหมายถึงองค์กรใดบ้าง

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๔ แสดงให้เห็นว่า องค์กรที่มีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และสามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ มีดังต่อไปนี้

๑. รัฐสภา

๒. คณะรัฐมนตรี

---

[๗] การให้เหตุผลในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๔๖ ดังกล่าวข้างต้น ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการเป็นอย่างมาก โปรดดู วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **<u>ศาลรัฐธรรมนูญกับปัญหาโครงสร้างและระบบวิธีพิจารณา</u>**, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๙ (มีศาสตราจารย์ ดร. อักขราทร จุฬารัตน เป็นผู้วิจารณ์บทความ) ซึ่งต่อมาภายหลัง ศาลรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นจะเป็นที่สุดเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตาม แต่ไม่ตัดอำนาจของศาลที่จะเข้าพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายในคำสั่งดังกล่าว ตามคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๔๙

[๘] โปรดดู**<u>บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๕๐) ครั้งที่ ๒๓ วันเสาร์ที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๐</u>** ณ เดอะไทด์ รีสอร์ท อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี โดยในสรุปผลการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมในร่างมาตรา ๒๒๗ (มาตรา ๒๑๔ ปัจจุบัน) ว่า “ต้องเป็นเรื่องที่องค์กรที่ไม่ใช่ศาลเกิดความขัดแย้งกัน เนื่องจากศาลได้มีหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจศาลเป็นการเฉพาะแล้ว”

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๓. องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๑ ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีดังนี้

ส่วนที่ ๑ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดิน

๓. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๔. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ส่วนที่ ๒ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

๑. องค์กรอัยการ

๒. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๓. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๓. <u>บทวิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงไปของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๔ ต่อแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ</u>

การที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๔ ได้มีการเปลี่ยนแปลงขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญจากหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๖ จึงส่งผลกระทบต่อบรรดาแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้เคยพิจารณาวินิจฉัยในกรณีนี้มาแล้ว ดังต่อไปนี้

๓.๑ <u>การเสนอเรื่องของรัฐสภา</u>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๔ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ในกรณีที่มีปัญหาความขัดแย้งกับองค์กรอื่นๆ จึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า หากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ซึ่งเป็นองค์ประกอบของรัฐสภา มีปัญหาความขัดแย้งกับองค์กรอื่น ๆ สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะมีอำนาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วยตนเองได้หรือไม่

กรณีดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้เคยวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ว่า **สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้** (คำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๔๘ และคำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๔๖) ดังนั้น จะพิจารณาเห็นได้ว่า องค์กรที่เป็นองค์ประกอบของรัฐสภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ แต่เนื่องจากบทบัญญัติของมาตรา ๒๑๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนเพียงคำว่า “รัฐสภา” ที่จะเป็นองค์กรที่มีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับ

Legislative Institutional Repository of Thailand

อำนาจหน้าที่กับองค์กรอื่นได้ ดังนั้น จึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา องค์กรใดองค์กรหนึ่ง จะสามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔ ได้หรือไม่ หรือกรณีดังกล่าว จะต้องเป็นการดำเนินการในฐานะของรัฐสภา กล่าวคือ ต้องเป็นกรณีที่รัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

กรณีปัญหานี้ พิจารณาแล้วเห็นว่า เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๕๐ มุ่งหมายให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในลักษณะเช่นเดียวกับมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดบางประการ (ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว) และที่สำคัญคือ ได้มีการบัญญัติให้มีหมวด ๑๑ ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงมีความประสงค์ที่จะไม่ใช้ถ้อยคำว่า “องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ” เช่นเดียวกับมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งจะก่อให้เกิดความสับสนในการตีความความหมายของคำว่า “องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ” กับคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ได้ โดยบัญญัติถ้อยคำไว้อย่างชัดเจนว่า กรณีปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวจะต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงต้องถือว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของบทบัญญัติมาตรา ๒๑๔ ด้วย กล่าวคือ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ไม่จำต้องนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมของรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ (ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ ก็มิได้กำหนดให้รัฐสภาต้องประชุมร่วมกันในกรณีนี้แต่อย่างใด) กรณีดังกล่าว แม้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะมิได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์ประกอบของรัฐสภา เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็สามารถพิจารณาวินิจฉัย และตีความหมายของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมไปถึงองค์กรทั้งสองได้ โดยหลักการทางวิชาการ ประกอบกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา

กรณีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า บรรดา**คณะกรรมการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญนั้น** จะถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของมาตรา ๒๑๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ที่เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

กรณีสถานะของคณะกรรมการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า คณะกรรมการสรรหาบุคคล เป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสรรหาบุคคล จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔ มิได้กำหนดไว้ ก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภานั่นเอง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๓.๒ <u>สถานะของ “องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ”</u>

องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้แก่ **องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาต และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มิได้มีการกำหนดให้องค์กรทั้งสามเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นและใช้อำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ มิได้ก่อตั้งขึ้นและใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีความประสงค์ที่จะยกระดับองค์กรดังกล่าวให้มีหลักประกันในเรื่องของความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง จึงได้วางหลักประกันให้องค์กรทั้งสามปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

โดยเฉพาะกรณีองค์กรอัยการนั้น มีการโต้เถียงกันอย่างมากว่ามีความจำเป็นหรือไม่อย่างไร ที่จะบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพราะโดยหลักการแล้ว การใช้อำนาจขององค์กรอัยการหรือพนักงานอัยการ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ไม่ได้เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการโต้เถียงดังกล่าวมีทั้งฝ่ายที่คัดค้านและฝ่ายที่สนับสนุน โดยมีความเห็นสรุปได้ดังนี้

๑. ฝ่ายที่คัดค้าน[๙] มีเหตุผลโดยสรุป ดังนี้

๑. องค์กรอัยการเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย ไม่ได้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๒. กรณีที่อัยการต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะทนายแผ่นดินและเป็นที่ปรึกษากฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ อาจไม่สามารถทำได้อีกต่อไปเพราะขัดต่อหลักความเป็นอิสระ

๒. ฝ่ายที่สนับสนุน[๑๐] มีเหตุผลโดยสรุป ดังนี้

๑. การกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะทำให้องค์กรอัยการมีความเป็นอิสระในการสั่งคดีและไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะกรณีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง

๒. การกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญทำให้องค์กรอัยการสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

---

[๙]จากการรับฟังความคิดเห็นขององค์กรต่าง ๆ โดยสภา**นิติบัญญัติแห่งชาติ**มีความเห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญ แต่โดยสภาพองค์กรอัยการมิได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ กรณีที่อัยการต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะทนายแผ่นดินและเป็นที่ปรึกษากฎหมายแก่หน่วยงานต่าง ๆ อาจไม่สามารถทำได้ต่อไปเพราะขัดต่อหลักความเป็นอิสระ และเมื่ออัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหากมีกรณีขัดแย้งกับ ป.ป.ช. เรื่องการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยเห็นควรให้มีเพียงการบัญญัติรับรองตำแหน่งอัยการสูงสุด และการพิจารณาสั่งคดีให้มีความเป็นอิสระไว้เท่านั้น ส่วน**คณะรัฐมนตรี**มีความเห็นว่าพนักงานอัยการเป็น “ทนายแผ่นดิน” จึงควรเป็นหน่วยงานในสังกัดฝ่ายบริหาร ไม่ควรให้เป็นอิสระ

[๑๐]**สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** มีความเห็นว่า เห็นด้วยกับการกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากองค์กรอัยการเป็นทนายของแผ่นดินควรมีความเป็นอิสระในการสั่งคดีและการบริหารงานบุคคล

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

ดังนั้น การที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔ ได้บัญญัติโดยใช้ถ้อยคำว่า "องค์กรตามรัฐธรรมนูญ" ซึ่งหมายความรวมถึง "องค์กรอัยการ" ซึ่งเป็น "องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ" ด้วยนั้น กรณีก่อให้เกิดปัญหาในทางวิชาการที่จะต้องพิจารณาเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งหากทำความเข้าใจในเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว จะพบว่า มีความต้องการที่จะทำให้องค์กรอัยการมีความเป็นอิสระและสามารถทำหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากพนักงานอัยการมีอีกฐานะหนึ่งที่เป็น "ทนายแผ่นดิน" ซึ่งทำหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งองค์กรอัยการก็มิได้มีภาระหน้าที่ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐแต่อย่างใด จึงไม่ควรกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ[๑๑]

ส่วนสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น เป็นองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้กำหนดให้ผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินการดังกล่าวมีองค์ประกอบและที่มาที่มีความแตกต่างกันทั้งในด้านความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ กลุ่มอาชีพ ความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้าน ดังนั้น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงมิได้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ กล่าวคือ พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐแต่ประการใด ดังนั้น จึงไม่ควรบัญญัติให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

๓.๓ บทบัญญัติที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัย

การที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๔ ได้เปลี่ยนแปลงไปในบางประการเพื่อจำกัดขอบอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นนั้น ส่งผลให้แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต้องมีการเปลี่ยนแปลงไป ดังต่อไปนี้

๓.๓.๑ แนวคำวินิจฉัยเรื่องความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เคยวินิจฉัยว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๖ หมายถึงองค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือหมายถึงองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ

---

[๑๑] นักวิชาการของประเทศเยอรมัน (Laufer) ได้อธิบายความหมายของ **"องค์กรตามรัฐธรรมนูญ"** ไว้ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย **ข้อพิจารณาทางรูปแบบ** (Formelle Kriterien) ได้แก่ องค์กรดังกล่าวจะต้องได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นจะต้องได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ และ**ข้อพิจารณาทางเนื้อหา** (Substantielle Kriterien) ได้แก่ องค์กรนั้นต้องเป็นองค์กรที่มีส่วนในการใช้อำนาจของรัฐในลักษณะของการควบคุม ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐขององค์กรอื่น และองค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรอื่น โปรดดู สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ, **รายงานการวิจัย เรื่อง เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔ และ ๒๖๖**, เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, พ.ศ. ๒๕๔๒

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม นั้น ก็จะต้องเปลี่ยนแปลงไป โดยจำกัดไว้เฉพาะรัฐสภา คณะรัฐมนตรี องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ คือ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเท่านั้น

๓.๓.๒ กรณีการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีแนวคำวินิจฉัยว่า การขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๖ คือ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจเป็นลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด หรือมีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ขององค์กรหนึ่ง แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๔ ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า จะต้องเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปเท่านั้น ดังนั้น กรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่หรือมีข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน ก็ไม่สามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้อีกต่อไป

๓.๓.๓ ศาลไม่อาจมีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับองค์กรอื่น ๆ ได้

ในกรณีที่องค์กรศาลเกิดปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นกรณีศาลปกครอง ศาลยุติธรรม หรือศาลทหาร มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญองค์กรใด องค์กรที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขัดแย้งกับศาลก็ไม่สามารถเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาได้ ดังนั้น อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีปัญหาดังกล่าวให้เป็นที่ยุติและมีผลผูกพัน จะเป็นอำนาจของศาลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีนั้นโดยเฉพาะ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บรรณานุกรม

บรรเจิด สิงคะเนติ, **บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีปัญหาความขัดแย้งเรื่องเขตอำนาจศาล ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง** (ข้อมูลจาก www.pub-law.net)

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **ศาลรัฐธรรมนูญกับปัญหาโครงสร้างและระบบวิธีพิจารณา**, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๙

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ, **รายงานการวิจัย เรื่อง เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔ และ ๒๖๖**, เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, พ.ศ. ๒๕๔๒

สมคิด เลิศไพฑูรย์, **รายงานการวิจัย เรื่อง การขัดแย้งระหว่างเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ**, บริษัท พี. เพรส จำกัด : กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๙, หน้า ๒๕๒ - ๒๕๓

บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๕๐) ครั้งที่ ๒๓ วันเสาร์ที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๐



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดย *นายบรรหาร กำลานิติกร สำนักกฎหมาย*



“กฎหมายกับการปฏิบัติงานของแพทย์และผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ”*

ในปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าเรื่องที่มีความร้อนแรงและมักจะได้รับความสนใจจากประชาชนทุกครั้งที่ปรากฏเป็นข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์หรือตามสื่อประเภทต่าง ๆ คือ ประเด็นเรื่องการร้องเรียนหรือฟ้องร้องดำเนินคดีกับแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพว่าทำการรักษาด้วยความประมาทเลินเล่อ ไม่เอาใจใส่และทำให้ผู้ป่วยหรือผู้เข้ารับการรักษาพยาบาลได้รับความเสียหาย อันนำไปสู่การฟ้องคดีอาญาและฟ้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งอย่างมากมาย ทั้งนี้ เพราะผู้ป่วยมีความคิดว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเป็นเพราะการรักษาของแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพและมีแนวโน้มว่าการฟ้องร้องดำเนินคดีในลักษณะดังกล่าวจะมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

ในขณะที่มุมมองและความรู้สึกของแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพผู้ทำการรักษาแล้ว ส่วนใหญ่คงจะเสียขวัญและกำลังใจไม่ใช่น้อย ทั้งนี้ โดยเหตุที่การประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพนั้นเป็นการกระทำต่อชีวิตและร่างกายมนุษย์เป็นหลัก ซึ่งมีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดภาวะอันไม่พึงประสงค์และโดยไม่คาดคิดขึ้นได้เสมอและยังไม่รวมถึงปริมาณงานของแพทย์และพยาบาลตามโรงพยาบาลของรัฐในแต่ละวันที่จะดูแลรักษาพยาบาลผู้ป่วยอีกเป็นจำนวนมากและเป็นงานหนัก

---

* จัดโดย สำนักงานกิจการยุติธรรม เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๑ ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ ถนนรัชดาภิเษก เขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร ในการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ ๖ หัวข้อ “การพัฒนากระบวนการยุติธรรมยุคใหม่” ระหว่างวันที่ ๘-๑๑ กันยายน ๒๕๕๑.

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand



จากกรณีดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดวิกฤตความสัมพันธ์ระหว่างแพทย์กับผู้ป่วย เกิดความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน และมีแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพบางส่วนต้องเปลี่ยนอาชีพหรือลาออกจากราชการไปประกอบวิชาชีพอื่นแทน เช่น ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ หรือนักธุรกิจ เป็นต้น

ดังนั้น ใน**การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ ๖** ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ ๘-๑๑ กันยายน ๒๕๕๑ ที่ผ่านมา ได้มีการจัดประชุมเสวนากลุ่มย่อยในหลายหัวข้อด้วยกัน และหัวข้อหนึ่งคือเรื่อง **"กฎหมายกับการปฏิบัติงานของแพทย์และผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ"** โดยในการประชุมเสวนากลุ่มย่อยนั้นได้มีผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมอภิปรายแสดงความคิดเห็นหลายท่าน อันประกอบด้วย

๑) **นายแพทย์อำนาจ กุสลานันท์** เลขาธิการแพทยสภา

๒) **นายพงษ์เดช วานิชกิตติกูล** ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลประจำสำนักประธานศาลฎีกา

๓) **นางสารี อ๋องสมหวัง** กรรมการและผู้จัดการมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค

๔) **รองศาสตราจารย์ ดร.ทวีเกียรติ มีนะกนิษย์** อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ดำเนินรายการโดย **นายแพทย์ ไพโรจน์ บุญศิริคำชัย** ผู้ช่วยเลขาธิการแพทยสภา

โดยสรุปแล้วผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละท่านได้แสดงความคิดเห็นไว้ ดังนี้

นายแพทย์ อำนาจ กุสลานันท์ ได้มีความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกรณีการฟ้องร้องดำเนินคดีกับแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพในสถานการณ์ปัจจุบัน พร้อมทั้งได้นำเสนอร่างกฎหมาย จำนวน ๒ ฉบับ ดังนี้

ปัจจุบันการฟ้องร้องดำเนินคดีกับแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ทำให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของแพทย์และผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพดังนี้

๑) แพทย์และผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขมีการลาออกจากราชการเป็นจำนวนมาก เนื่องจากปัญหาภาระงานที่หนักและได้รับค่าตอบแทนต่ำกว่าภาคเอกชนมาก อีกทั้งยังมีความเสี่ยงสูงโดยเฉพาะแพทย์และผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพที่ประจำอยู่ตามโรงพยาบาลประจำอำเภอ ซึ่งขาดบุคลากรทางการแพทย์และเครื่องมือทางการแพทย์ที่ทันสมัย ทำให้มีความเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีสูง

๒) ประชาชนเองก็มีความเสี่ยงมากขึ้นเนื่องจากแพทย์ไม่กล้าตัดสินใจที่จะทำการรักษาผู้ป่วย โดยเฉพาะแพทย์ที่ประจำอยู่ตามโรงพยาบาลที่ขาดเครื่องมือทางการแพทย์ที่ทันสมัย อาจจะไม่กล้าที่จะทำการรักษาให้ผู้ป่วยที่มีอาการหนัก เพราะกลัวว่าหากผู้ป่วยเสียชีวิตตนอาจจะต้องถูกฟ้องร้องและดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญาถึงขั้นติดคุก ทำให้แพทย์จำเป็นต้องลดความเสี่ยงของตนโดยการส่งตัวผู้ป่วยที่มีอาการหนักไปยังโรงพยาบาลประจำจังหวัดหรือโรงพยาบาลอื่นที่มีความพร้อมมากกว่า ซึ่งกรณีดังกล่าวยิ่งทำให้ผู้ป่วยมีโอกาสที่จะเสียชีวิตสูงขึ้นจากการรักษาที่ล่าช้าหรือไม่ทันการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๓) ในการรักษาผู้ป่วยแพทย์มีความจำเป็นต้องป้องกันตัวเองจากการถูกฟ้องร้องโดยก่อนที่จะวินิจฉัยโรคในแต่ละครั้งจะต้องมีการส่งตรวจด้วยระบบคอมพิวเตอร์ทุกครั้งซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเพิ่มมากขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นทำให้เกิดวิกฤตความสัมพันธ์ระหว่างแพทย์กับผู้ป่วย เกิดความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันและอาจทำให้สูญเสียหลักการสำคัญของความจำเป็นในการรักษาพยาบาล ดังนั้น จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อคุ้มครองประชาชนและเพื่อให้แพทย์มีความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาและช่วยชีวิตประชาชน ซึ่งปัจจุบันทางแพทยสภาได้ดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อให้มีกฎหมาย จำนวน ๒ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดและวิธีพิจารณาความสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ พ.ศ. .... โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักการหรือสาระสำคัญ ดังนี้



๑) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ....

มีหลักการเกี่ยวกับการจัดตั้ง **“กองทุนคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข”** ขึ้นเพื่อจ่ายเงินชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ป่วยที่ได้รับผลกระทบอันไม่อาจคาดคิดจากการประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุข โดยไม่เน้นการพิสูจน์หาผู้ที่ต้องรับผิดอันจะเป็นการยุติปัญหาการฟ้องร้องทั้งทางแพ่งและทางอาญา

ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในส่วนองค์ประกอบของ **“คณะกรรมการคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข”** ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุนคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขว่าควรกำหนดให้มีกรรมการที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการแพทย์และการสาธารณสุขในสัดส่วนที่เหมาะสมด้วย

๒) ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดและวิธีพิจารณาความสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ พ.ศ. ....

มีหลักการเกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพว่าต้องรับผิดในการประกอบวิชาชีพเฉพาะแต่ในกรณีที่ได้กระทำโดยเจตนาหรือกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และกำหนดให้มีวิธีพิจารณาความสำหรับคดีที่มีการฟ้องร้องผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพโดยเน้นวิธีพิจารณาความที่ให้ศาลรับฟังความเห็นจากพยานผู้เชี่ยวชาญที่เป็นกลางจากองค์กรทางวิชาการด้วย รวมทั้งในการทำสำนวนชั้นสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนหรือการพิจารณาสำนวนเพื่อสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นควรมีการพิจารณาความเห็นทางวิชาการจากสภาวิชาชีพด้านสุขภาพประกอบด้วย

นอกจากนี้ นายแพทย์อำนาจฯ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ ที่ผ่านมา โดยมีความเห็น

Legislative Institutional Repository of Thailand

ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์มุ่งที่จะคุ้มครองผู้บริโภคจากการซื้อสินค้าหรือการรับบริการทุกชนิดซึ่งจะรวมถึงการให้บริการของแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพด้วยหรือไม่นั้น ขณะนี้ยังมีความเห็นที่แตกต่างกันอยู่ เนื่องจากการประกอบวิชาชีพแพทย์หรือประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพนั้นนับเป็นการประกอบอาชีพที่ต้องมีคุณธรรมและจริยธรรม ไม่ใช่เป็นการให้บริการที่มุ่งหรือแสวงหากำไรและจะปฏิเสธการรักษาไม่ได้ ดังนั้น ถ้าหากพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับกับการให้บริการของแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพด้วยแล้วอาจจะส่งผลกระทบต่อโรงพยาบาลทั้งของรัฐและเอกชนรวมถึงคลินิกต่าง ๆ ทุกประเภทอย่างแน่นอน จึงมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงไม่น่าจะนำมาใช้บังคับกับการประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ เพราะจะนำมาสู่ปัญหาการฟ้องร้องที่มากขึ้นจนทำให้เกิดปัญหาต่อระบบการสาธารณสุขของประเทศและจะส่งผลกระทบถึงประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้



นายพงษ์เดช วานิชกิตติกูล ได้มีความคิดเห็นเกี่ยวกับขอบเขตในการใช้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ในประเด็นว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับกับการให้บริการของแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพด้วยหรือไม่ รวมทั้งสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว มีประเด็นข้อพิจารณา ดังนี้

๑) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้นิยามคำว่า **"คดีผู้บริโภค"** ว่าหมายถึง คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการและคดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย รวมทั้งคดีแพ่งที่เกี่ยวพันกับคดีดังกล่าวเบื้องต้นอีกด้วย

ส่วนคำว่า **"ผู้บริโภค"** และ **"ผู้ประกอบธุรกิจ"** นั้นหมายความว่าผู้บริโภคหรือผู้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ ได้นิยามคำว่า "ผู้บริโภค" และ "ผู้ประกอบธุรกิจ" ไว้ดังนี้

"ผู้บริโภค" หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการและหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม

"ผู้ประกอบธุรกิจ" หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้สั่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายหรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า **หรือผู้ให้บริการ**และหมายความรวมถึงผู้ประกอบกิจการโฆษณาด้วย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ ดังกล่าวยังได้นิยามคำว่า **"บริการ"** ว่าหมายความถึง การรับจัดทำการงาน การให้สิทธิใด ๆ หรือการให้ใช้หรือให้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือกิจการใด ๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อื่นแต่ไม่รวมถึงการจ้างแรงงานตามกฎหมายแรงงาน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ดังนั้น หากพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือบทนิยามดังกล่าวในเบื้องต้นแล้ว มีความเห็นว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ **มีเจตนารมณ์ที่จะนำมาใช้บังคับกับการให้บริการของแพทย์หรือของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพด้วย** ทั้งนี้โดยไม่คำนึงถึงว่าการประกอบวิชาชีพแพทย์หรือการประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพนั้นจะมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรหรือไม่

๒) ความจำเป็นของประเทศไทยที่ต้องมีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคนั้น เนื่องจากในการผลิตสินค้าและบริการในปัจจุบันมีการนำความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการมากขึ้น ในขณะที่ผู้บริโภคส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของคุณภาพสินค้าหรือบริการทั้งยังขาดอำนาจต่อรองในการเข้าทำสัญญาเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการ ทำให้ผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบอยู่เสมอ และเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น กระบวนการในการเรียกร้องค่าเสียหายต้องใช้เวลานานและสร้างความยุ่งยากให้แก่ผู้บริโภคที่จะต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ซึ่งไม่อยู่ในความรู้เห็นของตนเอง อีกทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีสูง ผู้บริโภคจึงตกอยู่ฐานะที่เสียเปรียบ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องมีระบบวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคขึ้นมาเป็นการเฉพาะซึ่งเป็นระบบที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัดและมีประสิทธิภาพ โดยพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้มีมาตรการที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภคไว้หลายประการด้วยกัน เช่น



(๑) การยื่นคำฟ้องตลอดจนการดำเนินกระบวนพิจารณาใด ๆ ในคดีผู้บริโภคซึ่งดำเนินการโดยผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง แต่ไม่รวมถึงความรับผิดในค่าฤชาธรรมเนียมในชั้นที่สุด และในการฟ้องคดีผู้บริโภคโจทก์จะฟ้องคดีด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้

(๒) ในการกำหนดประเด็นข้อพิพาทนั้น หากประเด็นข้อพิพาทข้อใดจำเป็นต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการผลิต การประกอบ การออกแบบ หรือส่วนผสมของสินค้า การให้บริการหรือการดำเนินการใด ๆ ซึ่งศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวอยู่ในความรู้เห็นโดยเฉพาะของคู่ความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบธุรกิจให้ภาระการพิสูจน์ในประเด็นดังกล่าวตกอยู่แก่คู่ความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบธุรกิจนั้น

(๓) กรณีความปรากฏแก่ศาลว่าจำนวนค่าเสียหายที่ผู้บริโภคซึ่งเป็นโจทก์เรียกร้องนั้นไม่ถูกต้องหรือวิธีการบังคับตามคำขอของโจทก์ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย ศาลมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยให้ถูกต้องหรือกำหนดวิธีการบังคับให้เหมาะสมได้แม้จะเกินกว่าที่ปรากฏในคำขอบังคับของโจทก์ก็ตาม

(๔) ในการพิจารณาคดีผู้บริโภคจะมีขั้นตอนหรือกระบวนการไกล่เกลี่ยเพื่อให้คู่ความได้ทำการตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันก่อน ถ้าคู่ความไม่อาจตกลงกันหรือไม่อาจ

Legislative Institutional Repository of Thailand

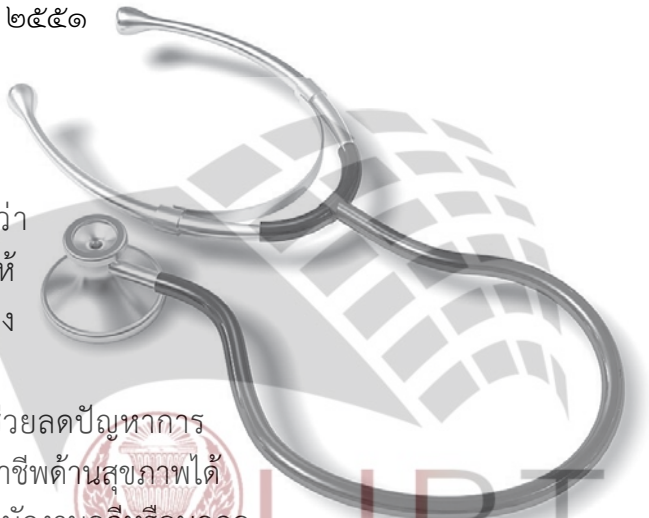
ประนีประนอมยอมความกันได้ ศาลจึงจะดำเนินกระบวนพิจารณาไปตามขั้นตอนปกติ

๓) ร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๒ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติความรับผิดและวิธีพิจารณาความสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ พ.ศ. .... นั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการที่ดีอันจะทำให้เกิดความสบายใจทุกฝ่ายทั้งฝ่ายผู้รับการรักษาในฐานะผู้รับบริการและฝ่ายแพทย์ในฐานะผู้ให้บริการ

อย่างไรก็ตาม นายพงษ์เดชฯ ได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมว่านอกจากร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวแล้ว ในปัจจุบันแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพที่สังกัดโรงพยาบาลของรัฐจะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อยู่แล้ว ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้มีหลักการโดยได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดทางละเมิดเป็นการเฉพาะตัวในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะแต่ในกรณีที่เป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัวหรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่เกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นก็ไม่ต้องรับผิด แต่ประการใด ในขณะที่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ยังคงต้องรับผิดต่อผู้เสียหายหรือรับผิดแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่

นางสารี อ๋องสมหวัง ได้มีความคิดเห็นเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อดีของการนำพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับคดีการฟ้องร้องแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ รวมทั้งได้มีความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายจำนวน ๒ ฉบับ ดังนี้

๑) ควรนำพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาใช้บังคับกับคดีการฟ้องร้องแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพด้วย ทั้งนี้ เพราะมีความเห็นว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวจะทำให้ปริมาณการฟ้องแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ โดยเฉพาะคดีอาญานั้นลดน้อยลง เนื่องจากการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญากับแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพในปัจจุบันเป็นการฟ้องเพื่อต้องการขยายอายุความในคดีแพ่งหรือเป็นการฟ้องเพื่อให้อายุความในคดีแพ่งสะดุดหยุดอยู่เท่านั้น ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๔ ได้กำหนดว่า ถ้ามีการเจรจาเกี่ยวกับค่าเสียหายที่พึงจ่ายระหว่างผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ไม่นับอายุความในระหว่างนั้นจนกว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้บอกเลิกการเจรจา ก็จะสามารถทำให้การฟ้องคดีอาญาเพื่อต้องการให้อายุความในคดีแพ่งสะดุดหยุดอยู่คงจะลดน้อยลงไปด้วย



๒) พระราชบัญญัติดังกล่าวมีมาตรการที่จะช่วยลดปัญหาการเผชิญหน้ากันระหว่างผู้ป่วยกับแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพได้ เนื่องจากได้กำหนดให้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยโดยเจ้าพนักงานคดีหรือบุคคล

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่ศาลกำหนดซึ่งไม่ใช่ตัวแทนของผู้ป่วยและไม่ใช่ตัวแทนของกระทรวงสาธารณสุขหรือของแพทยสภา ดังเช่นกรณีการไกล่เกลี่ยในระบบเดิมที่เคยดำเนินการมาแล้ว

๓) ปัจจุบันแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ โดยเฉพาะแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพที่สังกัดอยู่ในโรงพยาบาลของรัฐจะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องมีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดและวิธีพิจารณาความสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพเพื่อมาคุ้มครองอีก

๔) ควรดำเนินการผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... มีผลใช้บังคับโดยเร็ว เพราะมีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักการที่ดี โดยเฉพาะหลักการเกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายในเวลาอันรวดเร็วโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิดก่อนอันจะเป็นการยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองผู้บริโภคและเป็นการพัฒนาระบบความปลอดภัยและการป้องกันความเสียหายจากการรับบริการทางด้านการสาธารณสุขด้วย



๕) กองทุนคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขตามร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... ควรให้อยู่ในสังกัดหรือความรับผิดชอบของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ เพราะว่าสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาตินั้นมีระบบหรือกลไกเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นและเงินช่วยเหลือเบื้องต้นอยู่แล้วตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งจะทำให้การจ่ายค่าชดเชยความเสียหายแก่ผู้รับความเสียหายนั้นมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

รศ.ดร. ทวีเกียรติ มีนะกนิษย์ ได้มีความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติความรับผิดและวิธีพิจารณาคดีความสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... ดังนี้

๑) ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดและวิธีพิจารณาคดีความสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ พ.ศ. .... ซึ่งมีหลักการเกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพว่าต้องรับผิดเฉพาะในกรณีที่ได้กระทำโดยเจตนาหรือกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และกำหนดให้มีวิธีพิจารณาความสำหรับคดีที่มีการฟ้องร้องผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพเป็นการเฉพาะนั้น เป็นการเพิ่มหลักการของกฎหมายขึ้นใหม่ให้มีความยุ่งยากโดยไม่มีความจำเป็นและมีความเห็นว่าผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพกรณีถูกฟ้องร้องนั้นควรที่จะเน้นหรือให้ความสำคัญในเรื่องเกี่ยวกับการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตัวเองมากกว่า กล่าวคือ การพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตัวเองไม่ได้กระทำโดยเจตนาหรือด้วยความประมาท รวมทั้งการพิสูจน์ตามทฤษฎีว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลซึ่งตรงนี้มีความสำคัญมากกว่าแทนที่จะแก้ไขปัญหาโดยการยกร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ ดังนั้นจึงไม่เห็นด้วยกับการที่จะกำหนดความรับผิดและวิธีพิจารณาความสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพเป็นการเฉพาะ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๒) ก่อนการรักษาผู้ป่วยทุกครั้ง แพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพควรอธิบายให้ผู้ป่วยได้มีโอกาสเข้าใจถึงอาการของโรคและวิธีการในการรักษารวมทั้งผลกระทบข้างเคียงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการรักษาดังกล่าว แล้วจึงสอบถามความยินยอมของผู้ป่วย ซึ่งหากผู้ป่วยให้ความยินยอมในการรักษาโดยรู้และเข้าใจเป็นอย่างดีแล้วความยินยอมดังกล่าวก็สามารถนำมากล่าวอ้างให้พ้นจากความรับผิดหรือยกเว้นความรับผิดทั้งทางอาญาหรือทางละเมิดได้

๓) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... ในส่วนที่เกี่ยวกับกองทุนคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขนั้น มีความเห็นว่าอาจเป็นมูลเหตุจูงใจที่จะทำให้ผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขหรือผู้ป่วยฟ้องร้องดำเนินคดีกับแพทย์หรือผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพมากขึ้นกว่าเดิมและการกำหนดให้กองทุนดังกล่าวมีคณะกรรมการคณะหนึ่งเป็นผู้ดูแลในเรื่องเบิกจ่ายเงินของกองทุนนั้น อาจจะทำให้กองทุนมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นโดยไม่จำเป็น และไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ได้ เช่น ต้องเบิกเงินจากกองทุนมาสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเบี้ยประชุมของกรรมการ เป็นต้น

บทสรุป

การประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ เปรียบเสมือนการเปิดประตูให้ผู้บริโภคสามารถเดินเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวกและง่ายยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะกฎหมายดังกล่าวได้มีกลไกหลายอย่างโดยเฉพาะกระบวนวิธีพิจารณาความที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องขอความเป็นธรรมของผู้บริโภคหากมีกรณีการถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ไม่อาจมองข้ามได้ในปัจจุบันก็คือเสียงสะท้อนจากฟากฝั่งของแพทย์และพยาบาลหรือผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวโดยตรง ซึ่งกลุ่มบุคคลผู้ประกอบวิชาชีพดังกล่าวมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ.๒๕๕๑จะทำให้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีกับแพทย์และพยาบาลหรือผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น อันจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างแพทย์และพยาบาลกับผู้ป่วย รวมทั้งจะส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลที่เพิ่มสูงขึ้นโดยไม่จำเป็นตามไปด้วย

ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องรีบหาวิธีการหรือแนวทางในการหาจุดสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคกับหลักประกันความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาและช่วยชีวิตประชาชน ซึ่งจากการประชุมเสวนาดังกล่าวก็ยังมีความคิดเห็นที่หลากหลายและในบางประเด็นก็ยังมีความคิดที่แตกต่างกันอยู่บ้าง อย่างไรก็ตาม การประชุมเสวนาในครั้งนี้นับว่าเป็นเวทีที่ทำให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวโดยตรงได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและต่างได้รับทราบถึงสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้น อันจะนำไปสู่การแสวงหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องหรือความคิดเห็นที่ยังแตกต่างกันอยู่ต่อไปในอนาคตอันใกล้นี้โดยเฉพาะการทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างแพทย์และพยาบาลกับผู้ป่วยกลับคืนมาดีดังเดิมเช่นในอดีต ◙

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดย *นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน*
นิติกร สำนักกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติ
จัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. ....

ก. ประวัติ ความเป็นมา และสถานะของร่างพระราชบัญญัติ ณ ปัจจุบัน*

ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. .... เสนอโดยนายจุมพฏ บุญใหญ่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชาชนกับ คณะ เป็นผู้เสนอ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๑ สมัยสามัญนิติบัญญัติ ครั้งที่ ๑ วันศุกร์ที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ และปัจจุบันอยู่ระหว่างรอการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ข. หลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ. ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ

เหตุผล

เนื่องจากมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนไว้ โดยกำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งการจะจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนส่วนรวมที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ

*ข้อมูล ณ วันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๑.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ดังนั้น เพื่อให้การชุมนุมในที่สาธารณะเป็นไปตามสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญและในขณะเดียวกันก็เพื่อการป้องกันการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าว ไม่ให้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายกับสาธารณชนทั่วไป จึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อจัดระเบียบการชุมนุมดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ค. สาระสำคัญโดยสรุป

พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (มาตรา ๒)

๑. บทนิยาม (มาตรา ๓)

"การชุมนุม" หมายความว่า การที่กลุ่มคนมาอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงความคิดเห็นร่วมกันในลักษณะเป็นการเรียกร้อง การขอความเป็นธรรม การประท้วง การสนับสนุน การให้กำลังใจ การคัดค้าน การต่อต้าน หรือในลักษณะอื่นใด อันอาจจะส่งผลให้บุคคล คณะบุคคล องค์กร หน่วยงาน กระทำการหรือละเว้นการกระทำการใดๆ

"ที่สาธารณะ" หมายความว่า สถานที่ที่รัฐจัดไว้ให้ประชาชนโดยทั่วไปใช้ประโยชน์ร่วมกัน รวมถึงสถานที่ที่ประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้

"ผู้จัดให้มีการชุมนุม" หมายความว่า ผู้ยื่นคำขออนุญาตชุมนุม รวมถึงบุคคลที่ปราศรัย ผู้ให้คำปรึกษา ช่วยเหลือ ชักชวน ยุยง หรือผู้ร่วมเป็นตัวการหรือสนับสนุน

"ประธานกรรมการ" หมายความว่า ประธานกรรมการพิจารณาคำขออนุญาตชุมนุมในที่สาธารณะ

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาคำขออนุญาตชุมนุมในที่สาธารณะ

"หัวหน้าสถานีตำรวจ" หมายความว่า หัวหน้าสถานีตำรวจที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบสถานที่ที่มีการชุมนุม

๒. ลักษณะต้องห้ามมิให้ดำเนินการชุมนุมในที่สาธารณะ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ (มาตรา ๕)

(๑) มีการใช้ช่องทางเดินรถหรือพื้นผิวการจราจร

(๒) มีการตั้งเวทีปราศรัยในลักษณะกีดขวางการจราจรหรือทางสัญจรของประชาชน

(๓) มีการใช้เครื่องขยายเสียง เครื่องฉายภาพนิ่ง ภาพเคลื่อนไหว หรือเครื่องมือใดๆ เพื่อถ่ายทอดการชุมนุม

(๔) มีการใช้ยานพาหนะ

(๕) มีการเคลื่อนย้ายสถานที่ชุมนุม

แต่มิให้ใช้บังคับถ้าเป็นการชุมนุมที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติให้กระทำได้หรือการชุมนุมที่ทางราชการเป็นผู้จัด (มาตรา ๗)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๓. คณะกรรมการพิจารณาคำขออนุญาตชุมนุมในที่สาธารณะ (มาตรา ๘)

๓.๑ ในเขตกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการพิจารณาคำขออนุญาตชุมนุมในที่สาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้บัญชาการกองบัญชาการตำรวจนครบาล เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้แทนศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการกองทัพไทย ผู้แทนกองบัญชาการตำรวจสันติบาล ผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจนครบาล ที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบสถานที่ชุมนุม ผู้บังคับการกองบังคับการตำรวจปฏิบัติการพิเศษ ผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและผู้บังคับการกองบังคับการอำนวยการกองบัญชาการตำรวจนครบาล เป็นกรรมการและเลขานุการ

๓.๒ ในจังหวัดอื่นๆ

คณะกรรมการพิจารณาคำขออนุญาตชุมนุมในที่สาธารณะในจังหวัดอื่นๆ ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด เป็นรองประธานกรรมการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด อัยการจังหวัด นายอำเภอที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบสถานที่ชุมนุม เป็นกรรมการ และปลัดจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

๓.๓ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ (มาตรา ๙)

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคำขออนุญาตชุมนุมที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด

๔. การขออนุญาตการชุมนุมในที่สาธารณะ

การขออนุญาตการชุมนุมในที่สาธารณะของคณะกรรมการจะมีผลเฉพาะภายในเขตจังหวัดนั้น หากมีการขยายหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมเข้าไปในเขตจังหวัดอื่น จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการของจังหวัดนั้นๆ (มาตรา ๑๐)

การชุมนุมในที่สาธารณะที่จะต้องขออนุญาตแต่มิได้ดำเนินการขออนุญาตนั้น ให้สันนิษฐานว่าบุคคลที่ปราศรัย รวมถึงผู้ให้คำปรึกษา ช่วยเหลือ ชักชวน ยุยง หรือสนับสนุนเป็นผู้จัดให้มีการชุมนุม (มาตรา ๑๒)

การชุมนุมในที่สาธารณะที่จะต้องขออนุญาตและได้ทำการขออนุญาตแล้วหรือมิได้ขออนุญาตก็ตาม ถ้าการชุมนุมไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ได้รับอนุญาต หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อผู้อื่นหรือสาธารณชน หรือมีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ให้ผู้จัดให้มีการชุมนุมหรือผู้ที่สันนิษฐานว่าเป็นผู้จัดให้มีการชุมนุม ประกาศยุติการชุมนุมแล้วรีบแจ้งหัวหน้าสถานีตำรวจที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบสถานที่ชุมนุม และให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทุกฝ่ายเพื่อยุติการชุมนุมโดยเร็วที่สุด (มาตรา ๑๓)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๕. การสั่งยุติการชุมนุม (มาตรา ๑๔)

ประธานกรรมการมีอำนาจสั่งยุติการชุมนุมในที่สาธารณะในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ไม่มีผู้จัดให้มีการชุมนุมอยู่ดูแลการชุมนุมนั้น

(๒) การชุมนุมนั้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อผู้อื่นหรือสาธารณชน หรือมีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย

(๓) การชุมนุมที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้

การประกาศยุติการชุมนุม ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยแจ้งด้วยวาจา หรือใช้การสื่อสารด้วยวิธีการอื่นใด ให้ผู้ชุมนุมสามารถรับทราบได้ ณ บริเวณสถานที่ชุมนุม หากประธานกรรมการสั่งยุติการชุมนุมแล้วผู้ใดฝ่าฝืนต้องได้รับโทษ

๖. การสลายการชุมนุม (มาตรา ๑๕, มาตรา ๑๖)

หากการชุมนุมในที่สาธารณะที่ได้มีการประกาศให้ยุติการชุมนุมแล้วผู้ชุมนุมยังคงฝ่าฝืน ประธานกรรมการมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมสลายการชุมนุมได้

ถ้าเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ใช้อำนาจในการสลายการชุมนุมได้กระทำการโดยสุจริต ไม่เกินกว่าเหตุหรือไม่เกินความจำเป็น ไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ที่ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

๗. บทกำหนดโทษ

(๑) ผู้ใดจัดให้มีการชุมนุมในที่สาธารณะ**โดยมิได้ดำเนินการขออนุญาต** ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๑๗ วรรค ๑)

ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้ใดจัดให้มีการชุมนุมในที่สาธารณะโดยมิได้ดำเนินการขออนุญาตดังกล่าว และเกิดความไม่สงบเรียบร้อย หรือมีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น โดย

- ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๑๓ แล้ว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๑๗ วรรค ๒)
- ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๑๓ จะต้องระวางโทษหนักขึ้น คือโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๑๗ วรรค ๓)

(๒) ผู้ใดฝ่าฝืนจัดให้มีการชุมนุมในที่สาธารณะ**โดยไม่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ** แม้การชุมนุมจะเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๑๘ วรรค ๑)

ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้ใดฝ่าฝืนจัดให้มีการชุมนุมในที่สาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการดังกล่าว และเกิดความไม่สงบเรียบร้อย หรือมีเหตุอันอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย โดย

- ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๑๓ แล้ว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๑๘ วรรค ๒)

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

- ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๑๓ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๑๘ วรรค ๓)

(๓) การชุมนุมในที่สาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าจะเป็น**กรณีที่ได้ขออนุญาตหรือมิได้ขออนุญาตก็ตาม** ถ้าผู้จัดให้มีการชุมนุมไม่ควบคุมดูแลการชุมนุมให้อยู่ในความสงบเรียบร้อยหรือปล่อยปละละเลยจนเป็นเหตุให้ผู้เข้าร่วมชุมนุมกระทำความผิดทางแพ่งหรือทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนด ผู้จัดให้มีการชุมนุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๑๙)

๘. ผู้รักษาการตามกฎหมาย

ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ๑๑

ท่านผู้อ่านวารสาร “จุลนิติ” ผู้ใดมีความประสงค์ต้องการที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว สามารถเสนอความเห็นได้ โดยผ่านทางเว็บไซต์ ดังนี้ :

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



LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

ความชอบด้วยกฎหมาย Legitimacy

หมายถึง การยอมรับในการใช้อำนาจลักษณะหนึ่ง การใช้อำนาจนั้นอาจจะเป็นไปได้
ในสามลักษณะด้วยกัน คือการใช้อำนาจตามระเบียบประเพณีหนึ่ง การใช้อำนาจ
โดยอาศัยบารมีแห่งตนหนึ่ง และการใช้อำนาจโดยมีกฎหมาย
รองรับการใช้อำนาจนั้นอีกทีหนึ่ง การใช้อำนาจอย่างหลังนี้เท่านั้น
ที่ถือว่าเป็นความชอบด้วยกฎหมาย

(เดโช สวนานนท์, พจนานุกรมศัพท์การเมือง, ๒๕๔๕)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดย *นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง*
นิติกร สำนักกฎหมาย

พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑

- ให้ไว้ ณ วันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑
  เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๓๒ ก หน้า ๓๖

หลักการและเหตุผล

โดยที่พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พุทธศักราช ๒๔๗๒ ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว ไม่เหมาะสมกับสภาวการณ์ปัจจุบัน ตลอดจนไม่สามารถแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการเป็นเหตุให้การส่งผู้ร้ายข้ามแดนไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับในปัจจุบันหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติของนานาอารยประเทศได้พัฒนาไปเป็นอันมาก สมควรปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าวให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สาระสำคัญโดยสรุป

๑) บทยกเลิกกฎหมาย

ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พุทธศักราช ๒๔๗๒

๒) บทนิยาม

“**ประเทศผู้ร้องขอ**” หมายความว่า ประเทศ ดินแดน หรือองค์การระหว่างประเทศที่ร้องขอให้ประเทศไทยส่งผู้ร้ายข้ามแดน

“**ประเทศผู้รับคำร้องขอ**” หมายความว่า ประเทศ ดินแดน หรือองค์การระหว่างประเทศที่ประเทศไทยร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดน

“**ผู้ประสานงานกลาง**” หมายความว่า อัยการสูงสุดหรือผู้ซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมายซึ่งมีอำนาจหน้าที่ประสานงานการส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้ประเทศผู้ร้องขอและการร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนแก่ประเทศไทย รวมทั้งการอื่นที่เกี่ยวข้อง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

"เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ" หมายความว่า พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในส่วนของตนตามที่ได้รับแจ้งจากผู้ประสานงานกลาง

๓) หลักทั่วไปในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

๓.๑) ลักษณะของความผิดที่จะส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้

(๑) จะต้องเป็นความผิดอาญาซึ่งกฎหมายของประเทศผู้ร้องขอและกฎหมายไทยกำหนดให้เป็นความผิดอาญาซึ่งมีโทษประหารชีวิตหรือโทษจำคุกหรือโทษจำกัดเสรีภาพในรูปแบบอื่นตั้งแต่ ๑ ปีขึ้นไป ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นความผิดที่ได้กำหนดไว้ในหมวดเดียวกัน หรือเรียกชื่อความผิดเป็นอย่างเดียวกันของทั้งสองประเทศหรือไม่ก็ตาม

(๒) โดยการกระทำความผิดอาญาอื่นซึ่งมีโทษจำคุกหรือจำกัดเสรีภาพในรูปแบบอื่นน้อยกว่า ๑ ปี อาจร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ หากเป็นความผิดเกี่ยวพันกับความผิดที่ให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามคำร้องขอแล้ว ไม่ว่าจะร้องขอพร้อมคำร้องขอในครั้งแรกหรือภายหลัง

๓.๒) การยื่นคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดน การที่จะส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ต้องมีคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนจากประเทศผู้ร้องขอ โดยคำร้องขอดังกล่าวให้จัดโดยวิธีการ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ประเทศผู้ร้องขอมีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศไทยให้จัดส่งไปยังผู้ประสานงานกลาง

(๒) ในกรณีที่ประเทศผู้ร้องขอมิได้มีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศไทย ให้จัดส่งคำร้องขอดังกล่าวโดยผ่านวิถีทางการทูต

โดยคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนและเอกสารหลักฐานต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งจะส่งศาลต้องจัดทำคำแปลเป็นภาษาไทยและรับรองความถูกต้อง ทั้งนี้ ศาลจะรับฟังโดยไม่จำเป็นต้องมีพยานบุคคลมาเบิกความประกอบก็ได้

๓.๓) ข้อพิจารณาในการส่งบุคคลข้ามแดน รัฐบาลไทยอาจพิจารณาส่งบุคคลข้ามแดน เพื่อการฟ้องร้องหรือรับโทษตามคำพิพากษาของศาลในความผิดทางอาญา ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจดำเนินคดีของประเทศผู้ร้องขอให้แก่ประเทศนั้น ๆ ตามคำร้องขอได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) กรณีเป็นความผิดที่จะส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ และไม่เข้าลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายไทยหรือมิใช่ความผิดที่มีลักษณะทางการเมืองหรือเป็นความผิดอาญาทางทหารโดยเฉพาะและโดยความผิดอาญาทางทหารนั้นต้องมิใช่

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ความผิดตามกฎหมายอาญาทั่วไป แต่ไม่หมายความรวมถึงความผิด ดังต่อไปนี้

- การปลงพระชนม์ ประทุษร้ายต่อพระองค์หรือเสรีภาพของพระมหากษัตริย์ พระราชินี หรือรัชทายาท

- การฆ่า ประทุษร้ายต่อร่างกายหรือเสรีภาพของประมุขแห่งรัฐ ผู้นำรัฐบาล หรือสมาชิกโดยตรงในครอบครัวของบุคคลนั้น

- การกระทำความผิดที่ไม่ถือว่าเป็นความผิดทางการเมืองเพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามสนธิสัญญาซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี

(๒) กรณีที่มิได้มีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างกัน เมื่อประเทศผู้ร้องขอได้แสดงโดยชัดแจ้งว่าจะส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่ประเทศไทยในทำนองเดียวกันเมื่อประเทศไทยร้องขอ

ทั้งนี้ **บุคคลใดซึ่งถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดนนั้นเคยได้รับการพิจารณาคดีจากศาลไทยหรือศาลของประเทศผู้ร้องขอในการกระทำอย่างเดียวกันกับที่มีการร้องขอ** ให้ส่งข้ามแดนและศาลไทยหรือศาลของประเทศผู้ร้องขอได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ปล่อยตัวหรือพิพากษาให้ลงโทษและผู้นั้นได้พ้นโทษแล้ว หรือได้รับการอภัยโทษหรือนิรโทษกรรมหรือคดีขาดอายุความหรือมีเหตุอื่นใดซึ่งไม่สามารถดำเนินคดีแก่บุคคลนั้นตามกฎหมายของประเทศผู้ร้องขอ ห้ามมิให้ส่งบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ร้ายข้ามแดนเนื่องจากการกระทำนั้นอีก

๓.๔) การควบคุมหรือลงโทษบุคคลซึ่งถูกส่งเป็นผู้ร้ายข้ามแดนในความผิดอื่นที่ได้กระทำลงก่อนมีการส่งข้ามแดน การควบคุมเพื่อดำเนินคดีหรือลงโทษบุคคลซึ่งถูกส่งเป็นผู้ร้ายข้ามแดนจากประเทศผู้รับคำร้องขอมายังประเทศไทยในความผิดอื่นที่ได้กระทำลงก่อนมีการส่งข้ามแดน และการส่งบุคคลซึ่งถูกส่งเป็นผู้ร้ายข้ามแดนจากประเทศผู้รับคำร้องขอมายังประเทศไทยไปยังประเทศที่สามจะกระทำมิได้ เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) บุคคลนั้นเดินทางออกจากราชอาณาจักรไทยภายหลังเสร็จสิ้นกระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดนและได้กลับเข้ามาในราชอาณาจักรไทยใหม่โดยสมัครใจ

(๒) บุคคลนั้นมิได้เดินทางออกจากราชอาณาจักรไทยภายใน ๔๕ วัน ภายหลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดน หรือ

(๓) ประเทศผู้รับคำร้องขอยินยอม

๔) กระบวนการดำเนินการตามคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดน

๔.๑) การส่งบุคคลสัญชาติไทยเป็นผู้ร้ายข้ามแดน การยื่นดำเนินการตามคำร้องขอให้ส่งบุคคลสัญชาติไทยเป็นผู้ร้ายข้ามแดนอาจกระทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๑) เมื่อมีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศผู้ร้องขอกำหนดไว้

(๒) บุคคลนั้นยินยอมให้ส่งข้ามแดน หรือ

(๓) เป็นการส่งผู้ร้ายข้ามแดนภายใต้เงื่อนไขต่างตอบแทนที่ประเทศไทยทำกับประเทศผู้ร้องขอ

๔.๒) วิธีการยื่นคำร้องขอโดยผ่านวิถีทางการทูต

ก. ขั้นตอนการดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศ การคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนโดยยื่นผ่านวิถีทางการทูตนั้น กฎหมายกำหนดให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) หากเห็นว่าคำร้องขอดังกล่าว**ไม่กระทบกระเทือนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและไม่มีเหตุผลอื่นใดที่จะไม่ดำเนินการให้** ให้ส่งคำร้องนั้นให้ผู้ประสานงานกลางดำเนินการต่อไป

(๒) หากเห็นว่าคำร้องขอดังกล่าว**อาจกระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือมีเหตุผลอื่นที่ไม่อาจดำเนินการให้ได้** ก็ให้กระทรวงการต่างประเทศเสนอความเห็นนั้นพร้อมด้วยคำร้องขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยเร็ว ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบต่อความเห็นดังกล่าว ก็ให้พิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร แต่หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามคำร้องขอ ก็ให้กระทรวงการต่างประเทศส่งเรื่องให้ผู้ประสานงานกลางดำเนินการต่อไปตามกฎหมายนี้

ข. ขั้นตอนการดำเนินการของผู้ประสานงาน เมื่อผู้ประสานงานกลางได้รับคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนจากกระทรวงการต่างประเทศหรือจากประเทศผู้ร้องขอ ก็ให้พิจารณาดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เห็นว่าคำร้องขอนั้น**อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะดำเนินการให้ได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้** ให้ผู้ประสานงานกลางแจ้งให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ออกหมายจับแล้วจัดส่งหมายจับให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

(๒) ในกรณีที่คำร้องขอนั้น**มิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือมีเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้องหรืออาจดำเนินการให้ได้ภายใต้เงื่อนไขที่จำเป็นบางประการ** ให้ผู้ประสานงานกลางแจ้งเหตุขัดข้องหรือเงื่อนไขที่จำเป็นให้ประเทศผู้ร้องขอทราบ แต่ถ้าการดำเนินการตามคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนจะกระทบกระเทือนการฟ้องคดีอื่นใด หรือการดำเนินการอื่นใดเกี่ยวกับคดีอาญาซึ่งบุคคลนั้นกำลังถูกดำเนินการอยู่ในประเทศไทย ผู้ประสานงานกลางจะเลื่อนการดำเนินการตามคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้น หรือจะดำเนินการโดยกำหนดเงื่อนไขที่จำเป็นก็ได้ ทั้งนี้ ให้แจ้งให้ประเทศผู้ร้องขอทราบโดยไม่ชักช้า

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๓) ในกรณีที่คำร้องขอนั้นมิได้ส่งผ่านวิถีทางการทูตให้ผู้ประสานงานกลางแจ้งคำร้องขอดังกล่าวให้กระทรวงการต่างประเทศทราบเพื่อให้ความเห็นก่อนดำเนินการต่อไป

(๔) ในกรณีที่ผู้ประสานงานกลางเห็นว่าคำร้องขออาจกระทบกระเทือนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือมีเหตุผลอื่นใดซึ่งไม่ควรดำเนินการ หรือเห็นว่าคำร้องขอดังกล่าวไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะดำเนินการให้ได้ตามกฎหมายนี้ ให้ผู้ประสานงานกลางแจ้งประเทศผู้ร้องขอหรือกระทรวงการต่างประเทศ แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการต่อไป

๔.๓) การขอให้จับกุมและคุมขังบุคคลไว้ชั่วคราว ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ประเทศผู้ร้องขออาจมีคำร้องขอให้จับกุมและคุมขังบุคคลที่ต้องการตัวไว้ชั่วคราวก่อนก็ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ประเทศผู้ร้องขอมีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศไทยนั้นให้จัดส่งไปยังผู้ประสานงานกลาง

(๒) ในกรณีที่ประเทศผู้ร้องขอมิได้มีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศไทยให้ส่งผ่านวิถีทางการทูต

การพิจารณาเพื่อดำเนินการให้มีการจับกุมและคุมขังบุคคลดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้นำข้อ ๔.๒) ข. ขั้นตอนการดำเนินการของผู้ประสานงานมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการจับกุมตัวบุคคลดังกล่าวแล้วให้นำส่งพนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องให้ศาลมีคำสั่งขังบุคคลซึ่งถูกร้องขอไว้ในระหว่างรอคำร้องขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนอย่างเป็นทางการ และเอกสารหลักฐานจากประเทศผู้ร้องขอโดยไม่ชักช้า

ทั้งนี้ หากศาลมิได้รับคำฟ้องเพื่อดำเนินคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่บุคคลซึ่งถูกร้องขอถูกจับ หรือภายในเวลาที่ศาลกำหนดแต่ต้องไม่เกิน ๙๐ วันนับแต่วันที่บุคคลนั้นถูกจับก็**ให้ปล่อยตัวบุคคลนั้นไป** แต่หากการปล่อยตัวดังกล่าวเนื่องมาจากประเทศผู้ร้องขอมิได้จัดส่งคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนอย่างเป็นทางการ และเอกสารหลักฐานอันจำเป็นตามมาตรา ๘ หรือด้วยเหตุอื่นใด **การร้องขอให้จับนั้นก็เป็นอันยกเลิก** และประเทศผู้ร้องขอจะร้องขอให้จับบุคคลซึ่งถูกร้องขอดังกล่าวด้วยเหตุเดียวกันนั้นอีกมิได้ แต่การปฏิเสธหรือยกเลิกคำร้องขอให้จับดังกล่าวไม่มีผลเป็นการห้ามประเทศผู้ร้องขอที่จะร้องขอให้ส่งบุคคลซึ่งถูกร้องขอนั้นข้ามแดนตามปกติ

๕) กระบวนการพิจารณาคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดน

๕.๑) ขั้นตอนการนำคดีขึ้นสู่ศาล ภายใต้บังคับมาตรา ๒๗ เมื่อจับบุคคลซึ่งถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดนได้แล้วให้พนักงานอัยการนำคดีขึ้นสู่ศาลโดยมิชักช้า

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดยให้ศาลดำเนินการพิจารณาคดีอย่างต่อเนื่อง เว้นแต่ศาลจะเห็นสมควรให้เลื่อนคดี ทั้งนี้ ในกรณีที่การควบคุมและการดำเนินคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนซึ่งกฎหมายนี้มิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

โดยก่อนเริ่มพิจารณาให้ศาลถามบุคคลซึ่งถูกร้องขอว่ามีทนายความหรือไม่ หากไม่มีและต้องการทนายความ ให้ศาลตั้งทนายความให้และให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

๕.๒) คำสั่งขังบุคคลเพื่อส่งข้ามแดน เมื่อศาลได้พิเคราะห์พยานหลักฐานแล้วเห็นว่ามีเหตุดังต่อไปนี้ ก็ให้ศาลมีคำสั่งขังบุคคลนั้นไว้เพื่อส่งข้ามแดนต่อไป

(๑) บุคคลซึ่งถูกจับนั้นเป็นบุคคลซึ่งถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดนและมิใช่ผู้มีสัญชาติไทย หรือเป็นผู้มีสัญชาติไทยแต่อยู่ในหลักเกณฑ์ให้ส่งข้ามแดนได้ตามมาตรา ๑๒

(๒) คดีมีมูลที่จะรับฟ้องไว้พิจารณา หากความผิดนั้นได้กระทำลงในราชอาณาจักรหรือมีกฎหมายบัญญัติให้ถือว่าได้กระทำในราชอาณาจักรและ

(๓) ความผิดซึ่งเป็นเหตุให้ร้องขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนนั้น เป็นความผิดซึ่งอาจส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ตามกฎหมายนี้และมิใช่เป็นความผิดที่มีลักษณะทางการเมืองหรือเป็นความผิดทางทหารโดยเฉพาะ

๕.๓) คำสั่งปล่อยบุคคลซึ่งถูกขังเพื่อดำเนินการส่งข้ามแดน ในกรณีที่ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่ามีพยานหลักฐานไม่เพียงพอ ก็ให้ศาลมีคำสั่งปล่อยและดำเนินการปล่อยบุคคลนั้นไปเมื่อสิ้นระยะเวลา ๗๒ ชั่วโมงนับแต่ได้อ่านคำสั่งปล่อยนั้น เว้นแต่ภายในระยะเวลาดังกล่าว พนักงานอัยการจะได้แจ้งความจำนงว่าจะอุทธรณ์ ก็ให้ขังไว้ในระหว่างอุทธรณ์และจะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลา ๓๐ วันนับแต่วันที่ศาลอ่านคำสั่งปล่อย แต่ถ้ามีคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวในชั้นอุทธรณ์ ก็ให้ศาลถามพนักงานอัยการว่าจะคัดค้านหรือไม่ หากมีการคัดค้านให้ศาลรับฟังเพื่อประกอบการวินิจฉัยด้วย

ทั้งนี้ ห้ามมิให้ส่งบุคคลซึ่งศาลมีคำสั่งขังดังกล่าวข้ามแดนก่อนครบระยะเวลา ๓๐ วันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งขังเพื่อส่งข้ามแดน แต่ถ้ามิได้ส่งบุคคลนั้นข้ามแดนภายในเวลา ๙๐ วันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งถึงที่สุดหรือภายในกำหนดเวลาที่ศาลได้อนุญาตให้ขยายออกไปตามคำร้องของพนักงานอัยการ ให้ปล่อยบุคคลนั้นไป

๖) การอุทธรณ์

เมื่อศาลชั้นต้นมีคำสั่งให้ปล่อยหรือขังบุคคลเพื่อส่งข้ามแดนแล้ว พนักงานอัยการหรือบุคคลนั้นอาจยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไปยังศาลอุทธรณ์ภายใน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ระยะเวลา ๓๐ วันนับแต่วันที่ศาลได้อ่านคำสั่งนั้น โดยคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์นั้นให้เป็นที่สุด

๗) การดำเนินการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

๗.๑) การส่งมอบตัวบุคคลซึ่งถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดน

ก. กรณีมีการกระทำความผิดที่ขอให้ส่งข้ามแดนอย่างเดียว ภายหลังจากการที่ศาลมีคำสั่งถึงที่สุดให้ขังบุคคลซึ่งถูกร้องขอให้ส่งเป็นผู้ร้ายข้ามแดนและรัฐบาลไทยพิจารณาให้ส่งบุคคลนั้นเป็นผู้ร้ายข้ามแดนแล้ว การส่งมอบตัวบุคคลซึ่งถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดนให้แก่ประเทศผู้ร้องขอนั้นต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งถึงที่สุด หรือภายในกำหนดเวลาที่ศาลได้อนุญาตให้ขยายออกไปตามคำร้องของพนักงานอัยการ ทั้งนี้ รายละเอียดเกี่ยวกับ วัน เวลา สถานที่และวิธีการส่งมอบตัวบุคคลซึ่งถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ประเทศผู้ร้องขอมิได้ดำเนินการรับมอบตัวบุคคลซึ่งถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันควร และต่อมาภายหลังได้ร้องขอให้ส่งบุคคลนั้นข้ามแดนในความผิดเดียวกันอีก ก็ให้ปฏิเสธการส่งผู้ร้ายข้ามแดน โดยผู้ประสานงานกลางนั้นไม่ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทราบเพื่อดำเนินคดีอาญาแต่อย่างใด

ข. ในกรณีที่มีกระทำความผิดอื่นนอกเหนือจากความผิดซึ่งขอให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนพร้อมกัน ในกรณีที่บุคคลซึ่งศาลมีคำสั่งถึงที่สุดให้ขังเพื่อส่งเป็นผู้ร้ายข้ามแดนนั้น กำลังถูกดำเนินคดีหรืออยู่ระหว่างรับโทษตามคำพิพากษาอยู่ในประเทศไทยในความผิดอื่นนอกเหนือจากความผิดซึ่งขอให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดน รัฐบาลไทยอาจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งบุคคลดังกล่าวให้แก่ประเทศผู้ร้องขอ

(๒) เลื่อนการส่งบุคคลนั้นจนกว่าการดำเนินคดีเสร็จสิ้นลงหรือจนกว่าบุคคลนั้นจะได้รับโทษตามคำพิพากษาทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว

(๓) ส่งบุคคลดังกล่าวให้แก่ประเทศผู้ร้องขอชั่วคราวเพื่อการฟ้องคดีตามเงื่อนไขที่ตกลงกับประเทศผู้ร้องขอ และหลังจากที่บุคคลนั้นถูกส่งกลับมาประเทศไทยแล้ว อาจถูกส่งกลับไปยังประเทศผู้ร้องขออีกครั้งหนึ่งเพื่อรับโทษตามคำพิพากษา

หากไม่มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่ประเทศผู้ร้องขอ กฎหมายกำหนดให้ผู้ประสานงานกลางพิจารณาแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทราบเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อบุคคลซึ่งถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดนนั้นตามกฎหมายไทยต่อไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๗.๒) กรณีมีคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนตั้งแต่ ๒ ประเทศขึ้นไป

เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะวินิจฉัยเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ได้รับคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนจากประเทศผู้ร้องขอตั้งแต่ ๒ ประเทศขึ้นไปให้ส่งบุคคลเดียวกันข้ามแดนไม่ว่าจะในความผิดเดียวกันหรือความผิดต่างกัน โดยให้ผู้ประสานงานกลางพิจารณาว่าควรจะส่งบุคคลนั้นข้ามแดนให้แก่ประเทศผู้ร้องขอรายใดและภายใต้เงื่อนไขอย่างไร หรือจะส่งให้แก่ประเทศผู้ร้องขอนั้นก่อนหลังกันอย่างใด ทั้งนี้ กฎหมายให้นำเหตุดังต่อไปนี้มาพิจารณาเปรียบเทียบประกอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าวด้วย

(๑) ประเทศผู้ร้องขอมีหรือไม่มีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศไทย

(๒) สถานที่กระทำความผิด

(๓) ความร้ายแรงของความผิดซึ่งมีผลกระทบต่อประเทศผู้ร้องขอและอัตราโทษ

(๔) ลำดับคำร้องขอที่ได้รับจากประเทศผู้ร้องขอ

(๕) สัญชาติของผู้กระทำผิด

(๖) ส่วนได้เสียและความพร้อมในการดำเนินคดี

(๗) เหตุผลอื่นด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศ

เมื่อผู้ประสานงานกลางใช้ดุลพินิจประการใดแล้วให้แจ้งประเทศผู้ร้องขอเหล่านั้นทราบ และดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ต่อไป

๗.๓) ความยินยอมของบุคคลในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

ในกรณีที่มีการจับบุคคลซึ่งถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดนได้แล้ว ไม่ว่าจะได้มีคำร้องขอตามกฎหมายนี้หรือไม่ กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจซึ่งจับกุมบุคคลดังกล่าวสอบถามบุคคลนั้นว่าจะยินยอมให้ส่งข้ามแดนหรือไม่ หากบุคคลดังกล่าว**ได้แสดงความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร** แล้วให้พนักงานอัยการจัดให้มีการนำบุคคลนั้นไปยังศาลโดยยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลตรวจสอบความยินยอม หากศาลเห็นว่าบุคคลนั้นได้ให้ความยินยอมโดยสมัครใจ ให้ศาลมีคำสั่งขังบุคคลนั้นไว้เพื่อส่งข้ามแดนข้อ ๗.๑) ก ต่อไป ซึ่งความยินยอมที่ได้กระทำต่อหน้าศาลแล้วไม่อาจเพิกถอนได้

ในการตรวจสอบของศาล หากบุคคลซึ่งถูกร้องขอนั้น**กลับคำให้ความยินยอม**ซึ่งได้แสดงต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจแล้ว ก็ให้ศาลมีคำสั่งขังบุคคลนั้นไว้เพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๒ ส่วนที่ ๒ ต่อไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๘) กรณีประเทศไทยร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดน

๘.๑) การเจรจาตกลงเพื่อให้มีการรับรอง

ในกรณีที่ประเทศไทยร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดน ก็ให้มีการเจรจาตกลงเพื่อให้มีการรับรองดังกล่าวได้ในความผิดอันเป็นมูลเหตุที่ขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดน ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ตามกฎหมายไทยได้บัญญัติความผิดอันเป็นมูลเหตุไว้ว่าต้องมีระวางโทษถึงประหารชีวิต

(๒) ตามกฎหมายของประเทศผู้รับคำร้องขอได้บัญญัติความผิดอันเป็นมูลเหตุไว้ว่าต้องมีระวางโทษไม่ถึงโทษประหารชีวิต และ

(๓) รัฐบาลจำเป็นต้องให้คำรับรองว่าจะไม่มีการประหารชีวิต

ในกรณีนี้หากศาลพิพากษาลงโทษประหารชีวิตให้รัฐบาลดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อให้มีการบังคับตามคำพิพากษาโดยวิธีจำคุกตลอดชีวิตแทนการประหารชีวิต ทั้งนี้ ห้ามมิให้บุคคลนั้นได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ เว้นแต่เป็นการพระราชทานอภัยโทษ

๘.๒) การจัดทำคำร้องขอส่งผู้ร้ายข้ามแดน

การร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนจากประเทศผู้รับคำร้องขอมายังประเทศไทย ให้พนักงานอัยการหรือหน่วยงานที่ประสงค์จะให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเสนอเรื่องต่อผู้ประสานงานกลางเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าสมควรที่จะจัดทำคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนจากประเทศผู้รับคำร้องขอหรือไม่ และหากผู้ประสานงานกลางมีคำวินิจฉัยว่าสมควร ให้ส่งเรื่องแก่พนักงานอัยการเพื่อจัดทำคำร้องขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนและเอกสารประกอบต่อไป โดยคำวินิจฉัยของผู้ประสานงานกลางให้ถือเป็นยุติ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีมีมติเป็นอย่างอื่น โดยให้ผู้ประสานงานกลางดำเนินการ ดังนี้

(๑) การร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนจากประเทศผู้รับคำร้องขอที่**มิได้มีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศไทย** ให้ผู้ประสานงานกลางดำเนินการโดยผ่านวิถีทางการทูต

(๒) การร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนจากประเทศผู้รับคำร้องขอที่**มีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศไทย** ให้ผู้ประสานงานกลางดำเนินการตามสนธิสัญญา

๙) บทเฉพาะกาล

(๑) บรรดาคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลแล้วก่อนหรือในวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๑ ก็ให้ดำเนินการต่อไปตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พุทธศักราช ๒๔๗๒ จนกว่าจะเสร็จสิ้นกระบวนการ

CIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๒) ในกรณีที่กฎกระทรวง ระเบียบ หรือข้อบังคับตามกฎหมายนี้ยังไม่ได้ประกาศใช้ หรือยังไม่มีผลใช้บังคับ หากมีความจำเป็นต้องดำเนินการใดเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้ดำเนินการได้ตามวิธีการและบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พุทธศักราช ๒๔๗๒ และสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศผู้ร้องขอ

กฎหมายนี้ให้ใช้บังคับแก่บรรดาการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับข้อความตามสนธิสัญญาเกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ๓

หมายเหตุ:
- ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๑๘๐ วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป
- พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

- ให้ไว้ ณ วันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๓๐ ก หน้า ๑๙

หลักการและเหตุผล

เนื่องจากปัจจุบันการกำหนดเกณฑ์อายุของเด็กในกรณีที่เด็กกระทำความผิดทางอาญายังไม่เหมาะสม และยังไม่สอดคล้องกับเกณฑ์อายุของเด็กที่กำหนดในกฎหมายหลายฉบับของไทย และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. ๑๙๘๙ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ ของสหประชาชาติ ที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี โดยการศึกษาทางการแพทย์แสดงให้เห็นว่า เด็กที่มีอายุระหว่างเจ็ดปีถึงสิบสองปี มีพัฒนาการด้านความคิด

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สติปัญญาและจริยธรรมยังไม่สมบูรณ์ ขาดความรู้สึกผิดชอบชั่วดี และไม่สามารถคาดการณ์ผลที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำของตนได้ ประกอบกับได้มีการศึกษาสถิติในการกระทำความผิดของเด็กช่วงวัยต่าง ๆ ปรากฏว่า เด็กที่มีอายุระหว่างเจ็ดปีถึงสิบสองปี มีสถิติการกระทำความผิดน้อยหรือไม่มีเลย นอกจากนี้ กฎหมายของไทยหลายฉบับกำหนดเกณฑ์อายุเด็กไว้ที่อายุสิบห้าปี เช่น มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ กำหนดให้ผู้มีสัญชาติไทยต้องทำบัตรประจำตัวประชาชนเมื่อมีอายุครบสิบห้าปีบริบูรณ์ มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดห้ามมิให้นายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่าสิบห้าปีเป็นลูกจ้างและมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้มีการศึกษาภาคบังคับจำนวนเก้าปี โดยให้เด็กซึ่งอายุย่างเข้าปีที่เจ็ดเข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก แสดงให้เห็นว่าเด็กอายุสิบห้าปีกฎหมายยอมรับว่าเริ่มก้าวสู่ความเป็นผู้ใหญ่ มีความสามารถรับผิดชอบได้ ประกอบกับเด็กช่วงอายุดังกล่าวยังอยู่ในวัยเรียน สมควรได้รับโอกาสเพื่อบำบัดและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมมากกว่าจะมารับโทษทางอาญา ในขณะเดียวกันอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. ๑๙๘๙ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ ของสหประชาชาติ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔ ก็ได้กำหนดเกณฑ์อายุเด็กไว้ที่อายุต่ำกว่าสิบแปดปี สมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาเพื่อกำหนดเกณฑ์อายุของเด็กในกรณีที่เด็กกระทำความผิดอาญาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายของไทยและอนุสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สาระสำคัญในส่วนที่ได้มีการแก้ไขโดยสรุป

เนื่องจากปัจจุบันการกำหนดเกณฑ์อายุของเด็กในกรณีที่เด็กกระทำความผิดทางอาญายังไม่เหมาะสม และยังไม่สอดคล้องกับเกณฑ์อายุของเด็กที่กำหนดในกฎหมายหลายฉบับของไทย และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. ๑๙๘๙ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ ของสหประชาชาติ ที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาเพื่อกำหนดเกณฑ์อายุของเด็กในกรณีที่เด็กกระทำความผิดอาญาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายของไทยและอนุสัญญาระหว่างประเทศดังต่อไปนี้

๑) ได้**แก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสองของมาตรา ๔๑** แห่งประมวลกฎหมายอาญาใน**เรื่องเกณฑ์อายุของเด็กในกรณีที่เด็กกระทำความผิดอาญา**

CIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

กรณีที่กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ใดที่**เคยกระทำ**ความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ระบุไว้ในอนุ (๑) ถึง (๘) ของมาตรา ๔๑ แล้วต่อมาได้มีการกระทำความผิดดังกล่าวซ้ำอีกจนศาลพิพากษาลงโทษจำคุกไม่ต่ำกว่า ๖ เดือนสำหรับการกระทำความผิดนั้น ซึ่งศาลอาจถือว่าผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดติดนิสัย และจะพิพากษาให้กักกันมีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า ๓ ปีและไม่เกิน ๑๐ ก็ได้

แต่ทั้งนี้ กฎหมาย**มิให้นำกรณีดังกล่าวมาใช้กับผู้กระทำที่ได้กระทำความผิดในขณะที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี โดยมิให้ถือเป็นความผิดที่จะนำมาพิจารณากักกันตามมาตรา ๔๑**

๒) ได้**แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๔๖** แห่งประมวลกฎหมายอาญา **เรื่องอำนาจในการทำทัณฑ์บนและการหาประกัน** ในกรณีที่ความปรากฏแก่ศาลตามข้อเสนอของพนักงานอัยการ ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ใดจะก่อเหตุร้ายให้เกิดภยันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น หรือ

(๒) ผู้ใดจะกระทำการใดให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ซึ่งในการที่ศาลจะพิจารณาคดีความผิดใด และไม่ว่าศาลจะลงโทษผู้ถูกฟ้องหรือไม่ เมื่อ**มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องน่าจะก่อเหตุร้ายตาม (๑) หรือจะกระทำความผิดตาม (๒) กฎหมายกำหนดให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งผู้นั้นให้ทำทัณฑ์บนโดยกำหนดจำนวนเงินไม่เกินกว่า ๕๐,๐๐๐ บาท** ว่าผู้นั้นจะไม่ก่อเหตุร้ายหรือจะไม่กระทำความผิดดังกล่าวแล้วตลอดเวลาที่ศาลกำหนดแต่ไม่เกิน ๒ ปี และจะสั่งให้มีประกันด้วยหรือไม่ก็ได้ โดยถ้าผู้นั้นไม่ยอมทำทัณฑ์บนหรือหาประกันไม่ได้ ให้ศาลมีอำนาจสั่งกักขังผู้นั้นจนกว่าจะทำทัณฑ์บนหรือหาประกันได้แต่ไม่ให้กักขังเกินกว่า ๖ เดือน หรือจะสั่งห้ามผู้นั้นเข้าในเขตกำหนดตามมาตรา ๔๕ ก็ได้

แต่ทั้งนี้ **การกระทำของผู้ซึ่งมีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีมิให้อยู่ในบังคับกับกรณีดังกล่าวข้างต้น**

๓) ได้**แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๗๓, วรรคหนึ่งของมาตรา ๗๔, มาตรา ๗๕, มาตรา ๗๖ และมาตรา ๙๔ ในเรื่องเกณฑ์อายุของเด็กในกรณีที่เด็กกระทำความผิดอาญา** ดังต่อไปนี้

๓.๑) ในกรณีที่**เด็กอายุยังไม่เกิน ๑๐ ปี กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด เด็กนั้นไม่ต้องรับโทษ แต่ให้พนักงานสอบสวนส่งตัวเด็กให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก** เพื่อดำเนินการคุ้มครองสวัสดิภาพตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๓.๒) ในกรณีที่**เด็กอายุกว่า ๑๐ ปีแต่ยังไม่เกิน ๑๕ ปี กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด เด็กนั้นไม่ต้องรับโทษ แต่ให้ศาลมีอำนาจที่จะดำเนินการดังต่อไปนี้**

(๑) **ว่ากล่าวตักเตือนเด็กนั้นแล้วปล่อยตัวไป** และถ้าศาลเห็นสมควรจะเรียกบิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือบุคคลที่เด็กนั้นอาศัยอยู่มาตักเตือนด้วยก็ได้

(๒) **ถ้าศาลเห็นว่า บิดา มารดา หรือผู้ปกครองสามารถดูแลเด็กนั้นได้** ศาลจะมีคำสั่งให้มอบตัวเด็กนั้นให้แก่บิดา มารดา หรือผู้ปกครองไป**โดยวางข้อกำหนด**ให้บิดา มารดา หรือผู้ปกครอง ระวังเด็กนั้นไม่ให้ก่อเหตุร้ายตลอดเวลาที่ศาลกำหนดซึ่งต้อง**ไม่เกิน ๓ ปี**และกำหนดจำนวนเงินตามที่เห็นสมควรซึ่งบิดา มารดา หรือ**ผู้ปกครองจะต้องชำระต่อศาลไม่เกินครั้งละ ๑๐,๐๐๐ บาท ในเมื่อเด็กนั้นก่อเหตุร้ายขึ้น**

แต่ถ้าเด็กนั้นอาศัยอยู่กับบุคคลอื่นนอกจากบิดา มารดา หรือผู้ปกครอง และศาลเห็นว่าไม่สมควรจะเรียกบิดา มารดา หรือผู้ปกครองมาวางข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้น ศาลจะเรียกตัวบุคคลที่เด็กนั้นอาศัยอยู่มาสอบถามว่า จะยอมรับข้อกำหนดทำนองที่บัญญัติไว้สำหรับบิดา มารดา หรือผู้ปกครองดังกล่าวมาข้างต้นหรือไม่ก็ได้ ถ้าบุคคลที่เด็กนั้นอาศัยอยู่ยอมรับข้อกำหนดเช่นว่านั้น ก็ให้ศาลมีคำสั่งมอบตัวเด็กให้แก่บุคคลนั้นไปโดยวางข้อกำหนดดังกล่าว

(๓) ในกรณีที่ศาลมอบตัวเด็กให้แก่บิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือบุคคลที่เด็กนั้นอาศัยอยู่ตาม (๒) ศาลจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติเด็กนั้นเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในเรื่องการรอการลงโทษตามความมาตรา ๕๖ ด้วยก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ศาลแต่งตั้งพนักงานคุมประพฤติหรือพนักงานอื่นใดเพื่อคุมความประพฤติเด็กนั้น

(๔) ถ้าเด็กนั้นไม่มีบิดา มารดา หรือผู้ปกครอง หรือมีแต่ศาลเห็นว่าไม่สามารถดูแลเด็กนั้นได้หรือถ้าเด็กอาศัยอยู่กับบุคคลอื่นนอกจากบิดา มารดา หรือผู้ปกครอง และบุคคลนั้นไม่ยอมรับข้อกำหนดดังกล่าวใน (๒) ศาลจะมีคำสั่งให้มอบตัวเด็กนั้นให้อยู่กับบุคคลหรือองค์การที่ศาลเห็นสมควรเพื่อดูแล อบรม และสั่งสอนตามระยะเวลาที่ศาลกำหนดก็ได้ในเมื่อบุคคลหรือองค์การนั้นยินยอม ในกรณีเช่นว่านี้ให้บุคคลหรือองค์การนั้นมีอำนาจเช่นผู้ปกครองเฉพาะเพื่อดูแล อบรม และสั่งสอน รวมตลอดถึงการกำหนดที่อยู่และการจัดให้เด็กมีงานทำตามสมควร หรือ**ให้ดำเนินการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น**ก็ได้ หรือ

(๕) ส่งตัวเด็กนั้นไปยังโรงเรียน หรือสถานฝึกและอบรม หรือ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สถานที่ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อฝึกและอบรมเด็ก ตลอดระยะเวลาที่ศาลกำหนด แต่อย่าให้เกินกว่าที่เด็กนั้นจะมีอายุครบ ๑๘ ปี

๓.๓) ในกรณีที่**ผู้ใดอายุกว่า ๑๕ ปีแต่ต่ำกว่า ๑๘ ปี กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด** ให้ศาลพิจารณาถึงความรู้ผิดชอบและสิ่งอื่นทั้งปวงเกี่ยวกับผู้นั้น ในอันที่จะควรวินิจฉัยว่าสมควรพิพากษาลงโทษผู้นั้นหรือไม่ ถ้าศาลเห็นว่าไม่สมควรพิพากษาลงโทษก็ให้จัดการตามข้อ ๓.๒) หรือถ้าศาลเห็นว่าสมควรพิพากษาลงโทษ ก็ให้ลดมาตราส่วนโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดลงกึ่งหนึ่ง

๓.๔) ในกรณีที่**ผู้ใดอายุตั้งแต่ ๑๘ ปีแต่ยังไม่เกิน ๒๐ ปี กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด** ถ้าศาลเห็นสมควรจะลดมาตราส่วนโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นลง ๑ ใน ๓ หรือกึ่งหนึ่งก็ได้

๓.๕) ในกรณีที่**ผู้ใดได้กระทำความผิดโดยประมาท ความผิดลหุโทษและความผิดซึ่งได้กระทำในขณะที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี** ไม่ว่าจะได้กระทำในครั้งก่อนหรือครั้งหลัง ไม่ถือว่าเป็นความผิดเพื่อการเพิ่มโทษตามความในลักษณะ ๑ หมวด ๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ๑

หมายเหตุ:
๑ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดย นางสาวสุวิมล เจียมวงศ์แพทย์
นิติกร สำนักกฎหมาย

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๐/๒๕๕๑
วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดิน เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๓) และ (๕) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับคำร้องเรียนจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสถาบันพระปกเกล้า ขอให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า

(๑) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของประธานรัฐสภาในฐานะประธาน ก.ร. และรองประธานรัฐสภาในฐานะรองประธาน ก.ร. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เช่น การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือน จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธานก.ร.ของประธานรัฐสภา และการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้ดำรงตำแหน่งรองประธานรัฐสภาเป็นสมาชิกวุฒิสภา

(๒) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สถาบันพระปกเกล้าได้มีหนังสือเชิญประชุมไปถึงผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๑ แจ้งว่าเนื่องจากสถาบันพระปกเกล้าเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา การทำหน้าที่กรรมการสภาสถาบันพระปกเกล้าอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ ที่ประชุมสภาสถาบันพระปกเกล้าจึงมีมติให้สถาบันพระปกเกล้าส่งเรื่องหารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือแล้วเห็นว่ามีประเด็นเกี่ยวเนื่องกับการพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มีข้อความชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเป็นองค์กรวินิจฉัย และเห็นว่าสมควรให้มีการดำเนินการให้ได้ข้อยุติเสียก่อน รวมทั้งการให้ความเห็นในเรื่องนี้อาจมีผลกระทบกระเทือนในทางการเมืองด้วย จึงเห็นว่ายังไม่สมควรพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องที่หารือ ตามข้อ ๙ (๒) และ (๓) ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

ปัญหาดังกล่าวข้างต้นถือเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงแล้วจนถึงกับผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานรัฐสภาปฏิเสธไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ทั้งในการประชุมและในการลงนาม หรืออนุมัติอนุญาตใด ๆ ในฐานะทำการแทนประธานสภาสถาบัน หากปล่อยให้สถานการณ์เป็นเช่นนี้ ย่อมกระทบต่อการดำเนินการของสถาบันพระปกเกล้าอย่างร้ายแรง ด้วยเหตุปัญหาว่าพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่ จะยังคงค้างคาอยู่ตลอดไป และบุคคลตามมาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) เฉพาะผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และ (๔) จะไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ทำให้องค์ประกอบของสภาสถาบันไม่สมบูรณ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(๓) พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๓) และ (๕) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ บัญญัติให้มีสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง เป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งสถาบันพระปกเกล้าได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๗ (๓) ของพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิก

Legislative Institutional Repository of Thailand

ในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองโดยตำแหน่ง หากหัวหน้าพรรคการเมืองดังกล่าว เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วย และไม่ประสงค์จะส่งผู้แทนก็จะมีปัญหาว่าหัวหน้าพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ด้วยจะเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่ รวมทั้งกรณีตามมาตรา ๗ (๕) ซึ่งกำหนดให้ประธานคณะกรรมาธิการกิจการวุฒิสภา และประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน เข้ามาเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองด้วยก็จะมีปัญหาในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ บทบัญญัติดังกล่าวจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ หรือมาตรา ๒๖๖ หรือไม่ และปัญหาดังกล่าวอาจร้ายแรงกว่ากรณีของสถาบันพระปกเกล้า เพราะหากบุคคลตามมาตรา ๗ (๓) และ (๕) ไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่หรือประธานวุฒิสภาไม่ยอมจัดให้มีการเลือกตั้งประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา เพราะเห็นว่าปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๓) และ (๕) ยังไม่มีคำตอบชัดแจ้งก็จะทำให้องค์ประกอบของสภาพัฒนาการเมืองมีไม่ครบ เมื่อองค์ประกอบมีไม่ครบก็จะดำเนินการใด ๆ ไม่ได้ อนึ่ง พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ เองก็มิได้มีบทบัญญัติยกเว้นองค์ประกอบของสภาพัฒนาการเมืองไว้ดังเช่นที่พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ ทวิ ยกเว้นการครบองค์ประกอบไว้ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จะทำให้เกิดผลเสียร้ายแรงต่อการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘ (๗) และมาตรา ๘๗ (๕) ที่ต้องการให้มีสภาพัฒนาการเมืองให้เร็วที่สุดไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีชุดแรกแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ทั้งยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินในการสรรหาสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองไปโดยเปล่าประโยชน์โดยยังไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ต่อไปได้ เพราะองค์ประกอบของสภาพัฒนาการเมืองยังมีไม่ครบถ้วนตามกฎหมาย

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาเหตุผลตามคำร้องเรียนแล้วเห็นว่า ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน จึงเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ **มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภา**ผู้แทนราษฎร) และ (๔) และพระราชบัญญัติสภา**พัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๓)** และ (๕) **มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖ หรือไม่**

๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๕ (๑) หรือไม่

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๕ บัญญัติว่า "ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณีดังต่อไปนี้ (๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ" และมาตรา ๓๐๐ วรรคห้า บัญญัติว่า "ในระหว่างที่ยังมิได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยได้..." โดยข้อ ๑๗ ของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดว่า "ศาลมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้... (๑๘) คดีที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา ๒๔๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญ" ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในประเด็นคำร้องแล้วเห็นว่า **พระราชบัญญัติทั้งสามฉบับดังกล่าว ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๘)**

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง มิใช่เป็นบทบังคับเด็ดขาด เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ให้ในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมิให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมาธิการของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ก็จะได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง และควรจะแปลความคำว่า "ราชการแผ่นดิน" ในมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องหรือสอดรับกับจุดประสงค์ของถ้อยคำในตัวบทบัญญัติว่าหมายถึง ราชการบริหารในฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารไปดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ หรือในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทำให้ผู้ควบคุมและผู้ถูกควบคุมเป็นบุคคลคนเดียวกัน อันจะทำให้เป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์เว้นแต่จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ซึ่งหากได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีแล้วจึงได้รับการยกเว้น

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

ให้ไปดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้

ดังนั้น จึงเห็นว่าการแต่งตั้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกรรมการในหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือกำกับดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แห่งการบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งมิได้เป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ จึงอยู่ในความหมายและขอบเขตของการเป็นกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้รับการยกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้ว จึงกำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

<u>ประเด็นแรก</u> บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังต่อไปนี้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่

(๑) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา)

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๙ บัญญัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ประกอบด้วยประธานรัฐสภาเป็นประธาน ก.ร. รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธาน ก.ร. นั้น จึงเป็นการแต่งตั้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาเป็นกรรมการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบกับมาตรา ๑๓ บัญญัติให้ ก.ร. มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ การตีความและวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น รวมทั้งการออกกฎ ก.ร. เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นต้น **อำนาจหน้าที่และภารกิจของ ก.ร. ดังกล่าวเป็นการดำเนินการเพื่อให้การบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงเป็นการตอบสนองต่อการบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติ การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นประธาน ก.ร. และรองประธานรัฐสภาเป็นรองประธาน ก.ร. จึงเป็นการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงต้องด้วยข้อยกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง**

(๒) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔)

เห็นว่า พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ บัญญัติให้มีสภาสถาบันพระปกเกล้า ประกอบด้วย (๑) ประธานรัฐสภาเป็นประธานสภาสถาบัน (๒) รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานสภาสถาบัน (๓) กรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้นำฝ่ายค้านใน

Legislative Institutional Repository of Thailand

สภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการวุฒิสภา และ (๔) กรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจำนวนสองคน และกรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาจำนวนหนึ่งคน ร่วมเป็นกรรมการสภาสถาบันพระปกเกล้าด้วยนั้น

โดยที่มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้สถาบันพระปกเกล้าเป็นนิติบุคคลอยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา และมาตรา ๙ บัญญัติให้สภาสถาบันมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบัน เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติ **การเป็นกรรมการสภาสถาบันของประธานรัฐสภา รองประธานรัฐสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) และ (๔) จึงเป็นการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวให้ดำรงตำแหน่งกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงต้องด้วยข้อยกเว้นให้กระทำได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง**

(๓) พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ วรรค ๗ (๓) และ (๕)

เห็นว่า พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ บัญญัติให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๗ บัญญัติให้สภาพัฒนาการเมืองประกอบด้วยสมาชิกดังต่อไปนี้... (๓) สมาชิกซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้แทนหัวหน้าพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคการเมืองพรรคละหนึ่งคน และ (๕) สมาชิกซึ่งมาจากประธานคณะกรรมาธิการกิจการวุฒิสภา และประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน และมาตรา ๒๓ บัญญัติให้มีสำนักงานสภาพัฒนาการเมืองเป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า จึงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของประธานรัฐสภา **สภาพัฒนาการเมืองจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ดังนั้น ถึงแม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๗ (๓) และ (๕) ของพระราชบัญญัตินี้ จะแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง ก็สามารถกระทำได้ ตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง**

<u>ประเด็นที่สอง</u> **การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จะถือเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมืองไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม** ในเรื่องการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ รวมทั้งการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมิใช่ข้าราชการการเมือง อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้บัญญัติการกระทำอันต้องห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน และการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมิใช่ข้าราชการการเมือง

การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินในหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐสภาและภายใต้การกำกับดูแลของประธานรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ แม้จะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ การบริหารงานบุคคลและบริหารงบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว แต่ก็เป็นการดำเนินงานเพื่อประโยชน์และตอบสนองต่อภารกิจของหน่วยงานฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบหรือกำกับดูแลของรัฐสภาหรือประธานรัฐสภา การใช้อำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในฐานะกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ขอบเขตของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว **มิได้เป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการหรือการบริหารงานบุคคลของฝ่ายอื่น** ทั้งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก็เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือกำกับดูแลของรัฐสภาหรือประธานรัฐสภา

จึงเห็นว่าการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น ไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า

(๑) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเป็นประธาน ก.ร. ของประธานรัฐสภา และการเป็นรองประธาน ก.ร. ของรองประธานรัฐสภา) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖

LTRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๒) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ (๑) (๒) (๓) (เฉพาะกรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร) และ (๔) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖

(๓) พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๓) และ (๕) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ และมาตรา ๒๖๖

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดย นายอภิวัฒน์ สุดสาว
นิติกร สำนักกฎหมาย



การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

๑. บทนำ

มนุษย์ได้ชื่อว่าเป็นสัตว์สังคม ด้วยมีเหตุผลสนับสนุนที่สำคัญสองประการคือ

ประการแรก ด้วยข้อจำกัดด้านกายภาพของมนุษย์เอง

ประการที่สอง ด้วยความจำเป็นในการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน

การรวมกันเป็นสังคมของมนุษย์มีวัตถุประสงค์เพื่อความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ตลอดจนให้ได้รับความคุ้มครองในด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคในการเข้าถึงซึ่งทรัพยากรอันจำเป็นในการดำรงชีวิต

เมื่อที่ใดมีสังคมที่นั่นย่อมมีผู้นำและมีกฎหมายที่มนุษย์สร้างขึ้นมาใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองดูแลและจัดสรรผลประโยชน์ให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุข การปกครองในยุคเริ่มต้นใช้ระบบการปกครองแบบจารีตประเพณี โดยไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษร การใช้อำนาจของผู้ปกครองเป็นไปตามธรรมเนียมที่เคยปฏิบัติสืบต่อกันมา เมื่อผู้ปกครองมีอำนาจอย่างกว้างขวางทำให้ในบางครั้งการใช้อำนาจผิดไปจากจารีตประเพณีที่เคยปฏิบัติมา ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นการละเมิดต่อสัญญาประชาคมที่ประชาชนยอมสละสิทธิเสรีภาพของแต่ละคนให้กับผู้ปกครอง ดังเช่นกรณีของประเทศอังกฤษในสมัยคริสตศตวรรษที่ ๑๓ ในขณะนั้นประเทศอังกฤษปกครองโดยจารีตประเพณีมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขชื่อพระเจ้าจอห์น พระองค์ได้ประพฤติผิดจารีตประเพณีการปกครองของอังกฤษที่มีมาอย่างยาวนาน คือการเรียกเก็บภาษีจากประชาชนโดยไม่ได้ขอความเห็นชอบจากมหาสภา (The Grest Council) ทำให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ขุนนางและประชาชน ขุนนางอังกฤษได้เป็นผู้นำในการรวบรวมกองกำลังขึ้นต่อสู้กับพระเจ้าจอห์น เมื่อรบชนะได้บังคับให้พระเจ้าจอห์นลงนามในเอกสารฉบับหนึ่งชื่อว่า MagnaCarta เอกสารฉบับนี้ทางประวัติศาสตร์ถือว่าเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก ที่เกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ในยุคต่อมากระแสแนวความคิดของนักปรัชญาเมธีได้มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของรัฐชาติต่างๆ ทั้งด้านการเมือง การปกครองและสังคม ประเทศที่อยู่ภายใต้การปกครองของมหาอำนาจเจ้าของอาณานิคมได้นำเอาแนวความคิดของนักปราชญ์มาใช้เป็นเหตุผลในการต่อสู้เรียกร้องอิสรภาพในการปกครองตนเองและบรรจุหลักการแนวความคิดของนักปราชญ์ไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นกรอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองและเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังเช่นกรณีการประกาศเอกราชของอเมริกาจากการปกครองของอังกฤษในปี ค.ศ. ๑๗๗๖ เมื่อได้รับเอกราชอเมริกาได้จัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นในปี ค.ศ. ๑๗๘๗ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เก่าแก่ที่สุดในโลก การประกาศเอกราชของอเมริกาภายหลังต่อมาได้ส่งผลให้เกิดการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสโดยการประกาศสิทธิมนุษย์และพลเมืองของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ อันเป็นการสถาปนาหลักกฎหมายมหาชนขึ้นเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรและถือเป็นต้นกำเนิดหลักกฎหมายมหาชนไปยังรัฐชาติต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยของเราด้วย

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการนำเสนอประวัติความเป็นมาในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญทั้งในส่วนของต่างประเทศและของประเทศไทย ตลอดจนแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่น่าสนใจ

๒. ความเป็นมาของการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

เมื่อรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด (suprematic de la Constitution écrite) และมีศักดิ์เหนือกฎหมายอื่นที่กฎหมายใดจะขัดหรือแย้งมิได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดด้วยการกำหนดให้มีระบบควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ นอกเหนือไปจากการบัญญัติรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรหรือการกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปโดยวิธีการพิเศษที่ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดาซึ่งมีลำดับชั้นต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ[๑]

๒.๑ ระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ได้นำมาสู่แนวคิดในการสร้างระบบควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดและให้ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่มีสถานะเหนือกฎหมายใด ๆ นั้นเกิดผลได้จริง ซึ่งระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แบ่งออกเป็น ๒ ระบบ ดังนี้

๒.๑.๑ ระบบกระจายอำนาจ (decentralized system) เป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติที่ศาลใช้บังคับกับคดีที่ศาลพิจารณาอยู่ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญหรือไม่ไปยังศาลยุติธรรมทุกศาลไม่ว่าจะเป็นศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในระบบกระจายอำนาจนี้เป็นระบบที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบและยังคงใช้บังคับอยู่ในประเทศญี่ปุ่น นอร์เวย์ และสวีเดน

[๑] ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และนายนันทชัย เพียรสนอง, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, PHOLSIAM PRINTING AND PUBLISHING (THAILAND) LIMITED PARTNERSHIP, หน้า ๑๒๓.

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

๒.๑.๒ ระบบรวมอำนาจ (centralized system) การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในระบบรวมอำนาจนี้เป็นการรวมอำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไว้ที่องค์กรเดียวเป็นการเฉพาะ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ในปัจจุบันระบบนี้ได้มีการนำไปใช้ในประเทศภาคพื้นยุโรป

๒.๒ องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ

การควบคุมกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ เมื่อพิจารณาจากองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญสามารถแยกออกได้เป็น ๓ ประเภท

๒.๒.๑ การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา ได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากนักปรัชญาเมธีคนสำคัญ คือ รุสโซ (Jean Jacques Rousseau) แนวคิดนี้มีหลักการสำคัญ คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายที่มีสถานะสูงสุด ที่กฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งไม่ได้ก็ตาม แต่เมื่อกฎหมายฉบับใดได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาซึ่งเป็นสภาตัวแทนของประชาชน ถือว่ากฎหมายนั้นได้ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตย องค์กรอื่นจึงไม่สามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายดังกล่าวได้ ระบบนี้ได้รับการยอมรับในประเทศฝรั่งเศส ในสมัยสาธารณรัฐที่ ๑ – ๓ (ค.ศ. ๑๗๘๙ – ๑๙๔๖) แต่อย่างไรก็ตามในสมัยสาธารณรัฐที่ ๔ แนวความคิดที่ว่า กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วองค์กรอื่นไม่สามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้ ได้เปลี่ยนแปลงไป มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ”[๒] (Comité constitutional) โดยให้ประธานาธิบดีและประธานคณะรัฐมนตรี (Président du Conseil หรือตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน) สามารถขอให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติได้ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร หากคณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญจะส่งกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบแล้วกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกครั้ง ถ้ารัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบเป็นกฎหมายแล้วก็ให้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับรัฐบัญญัติที่รัฐสภาได้ตราขึ้นใหม่ แต่ถ้าคณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวก็จะถูกประกาศใช้ทันที จะเห็นได้ว่าการตั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญนั้น เพื่อให้เป็นองค์กรตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างกฎหมายกับรัฐธรรมนูญและเป็นเครื่องมือในการระงับ

---

[๒] รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสแห่งสาธารณรัฐที่ ๔ ค.ศ. ๑๘๔๖ ได้บัญญัติว่า

“มาตรา ๙๑ คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ มีประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นประธาน คณะกรรมการรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะรัฐมนตรี และกรรมการอีก ๗ คน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเลือกตั้งจากบุคคลที่มิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามสัดส่วนของกลุ่มสมาชิกในสภา เมื่อเปิดสมัยประชุมประจำปี และกรรมการอีก ๓ คน ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากวุฒิสภา ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน

คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาว่า ร่างรัฐบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบนั้นจะทำให้ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่”.

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

ความขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภามากกว่าที่จะเป็นองค์กรที่มีอำนาจควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ ต่อมาในสมัยสาธารณรัฐที่ ๕ ได้มีการจัดตั้ง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” (Conseil constitutionnel) ขึ้นทำหน้าที่แทนคณะกรรมการรัฐธรรมนูญและมีลักษณะเป็นองค์กรพิเศษที่มีอำนาจในการควบคุมร่างกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ

๒.๒.๒ การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยศาลยุติธรรม

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยศาลยุติธรรมเกิดขึ้นครั้งแรกในการตัดสินคดี Marbury V. Madison ของศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๘๐๓ โดยศาลสูงสุดได้วางหลักว่า กฎหมายที่ตราขึ้นโดยสภาคองเกรสซึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นโมฆะได้ หลักนี้ประธานศาลสูงสุด John Marshall ให้เหตุผลว่า เมื่อศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการศาลจึงมีอำนาจหน้าที่ในการใช้บังคับกฎหมายแก่กรณีต่างๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งก็มีความจำเป็นอยู่เองที่ศาลจะต้องตรวจสอบ ตีความ และวินิจฉัยว่าอะไรคือกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับแก่คดี ประเทศที่เป็นต้นแบบของระบบนี้คือ สหรัฐอเมริกา

๒.๒.๓ การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยองค์กรพิเศษ

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยองค์กรพิเศษ เกิดขึ้นครั้งแรกโดย Hans kelsen นักปรัชญากฎหมายชาวออสเตรีย ได้เสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ โดย Kelsen ได้อธิบายว่า การวินิจฉัยว่ากฎหมายใดใช้บังคับมิได้เพราะขัดรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ เมื่อโดยปรกติแล้วกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับย่อมต้องได้รับความเคารพและปฏิบัติตาม การระงับผลของกฎหมายโดยการวินิจฉัยว่ากฎหมายใช้บังคับมิได้จึงเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติทางลบ (negative act of legislation)[๓] ประเทศที่ใช้ระบบนี้ คือ ประเทศออสเตรีย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ ๕ ค.ศ. ๑๙๕๘

๓. ความเป็นมาของการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในประเทศไทย เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๖๑ บัญญัติว่า”บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ มีข้อความแย้งหรือขัดแก่รัฐธรรมนูญนี้ ท่านว่าบทบัญญัตินั้นๆ เป็นโมฆะ” ซึ่งบทบัญญัตินี้ได้รับรองหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรไว้เป็นครั้งแรก นับแต่นั้นเป็นต้นมาระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญก็ได้พัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสามารถแบ่งระบบควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในประเทศไทยตามลักษณะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในแต่ละช่วงเวลา เป็น ๔ ระยะ ดังนี้

[๓] Hans Kelsen. “Judicial Review of Legisalation ”. ๔ Journal of Politcs. (๑๙๔๒) : ๑๘๔-๑๘๖. อ้างในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสนต์. “การแบ่งแยกอำนาจกับการตีความรัฐธรรมนูญ”. วารสารกฎหมายปกครอง ๑ (สิงหาคม ๒๕๒๕) : ๔๐๐.

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

๓.๑ ยุคที่สภาผู้แทนราษฎรตีความรัฐธรรมนูญ

แนวคิดในการให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้” หลักการนี้ได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสโดยแนวทางนี้ยึดหลักว่า สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนซึ่งเป็นองค์กรออกกฎหมายเท่านั้นจึงจะมีสิทธิเป็นผู้ชี้ขาดว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ การให้องค์กรอื่นมาวินิจฉัยชี้ขาดเท่ากับให้องค์กรนั้นมีอำนาจเหนือรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชน

ในช่วงเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาคดีอาชญากรสงครามที่ ๑/๒๔๘๙ ซึ่งเป็นคำพิพากษาที่น่าสนใจโดยศาลฎีกาได้วางบรรทัดฐานว่าศาลยุติธรรมมีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผล ดังนี้[๔]

(๑) ศาลเป็นผู้ใช้กฎหมายตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๘ ฉะนั้นการที่จะดูว่าอะไรเป็นกฎหมายคือเป็นกฎหมายที่ใช้ได้หรือไม่ ย่อมเป็นอำนาจของศาล เพราะถ้าศาลไม่มีอำนาจดู ศาลย่อมไม่รู้ว่าอะไรเป็นกฎหมายหรือไม่ และศาลจะดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมายได้อย่างไร

(๒) การปกครองระบบรัฐธรรมนูญของเราแบ่งอำนาจเป็น ๓ ประเภท คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ แต่ละอำนาจย่อมมีอำนาจยับยั้งและการควบคุมถ่วงดุลซึ่งกันและกันอยู่ซึ่งเป็นหลักประกันที่มั่นคง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีอำนาจทางนิติบัญญัติออกกฎหมายแล้ว ศาลซึ่งมีอำนาจทางตุลาการต้องพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย ไม่ว่าศาลเห็นว่ากฎหมายนั้นสมควรหรือไม่ก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันถ้าสภาผู้แทนราษฎรออกกฎหมายมาไม่ถูกต้องกับรัฐธรรมนูญหรือขัดกับรัฐธรรมนูญ ศาลก็ย่อมมีอำนาจแสดงความไม่ถูกต้องนั้นได้

(๓) เมื่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๑ บัญญัติไว้ว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ มีข้อความแย้งหรือขัดแก่รัฐธรรมนูญนี้ ท่านว่าบทบัญญัตินั้นๆ เป็นโมฆะ” การที่มาตรา ๖๑ กำหนดไว้เช่นนี้ก็จำต้องมีผู้ชี้ขาดว่ากฎหมายใดขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ มิฉะนั้นมาตรา ๖๑ ก็จะไม่เป็นผล กฎหมายนั้นสภาผู้แทนราษฎรออกมาเองจะกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรชี้ขาดว่าเป็นกฎหมายหรือไม่อย่างไรได้

ข้อสังเกต

คดีนี้ศาลฎีกาวินิจฉัยตามบรรทัดฐานคำพิพากษาศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาในคดี Marbury V. Madison ซึ่งเป็นคดีแรกของโลกที่ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาวินิจฉัยว่าศาลยุติธรรมมีอำนาจควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

๓.๒ ยุคที่รัฐสภาและคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ได้บัญญัติให้อำนาจรัฐสภาและคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

---

[๔] ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และนายนันทชัย เพียรสนอง, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, PHOLSIAM PRINTING AND PUBLISHING (THAILAND) LIMITED PARTNERSHIP, หน้า ๑๓๖.

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

ในมาตรา ๘๘ กำหนดว่าในการที่ศาลจะใช้บทกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๘๗ (คือบทกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้) ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและให้รายงานความเห็นเช่นว่านั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วก็ให้แจ้งให้ศาลทราบ คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ถือเป็นเด็ดขาดและให้ศาลปฏิบัติตาม

ในขณะเดียวกันมาตรา ๘๖ กำหนดว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๘๘ (คือ ถ้าเป็นเรื่องกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญต้องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย) แต่ถ้าไม่ใช่เรื่องกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญรัฐสภาทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ

ข้อสังเกต

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ แต่งตั้งโดยรัฐสภา และมีวาระการดำรงตำแหน่งตามอายุของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่ ก็ต้องเลือกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ซึ่งจุดนี้ถือว่าเป็นจุดอ่อนของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพราะมีความผูกพันกับองค์กรทางการเมือง

๓.๓ ยุคที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๐๗ บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร มีมติว่ากรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย”

ข้อสังเกต

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการตีความรัฐธรรมนูญและวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวาง ทั้งที่เป็นร่างกฎหมายและที่ไม่ใช่ร่างกฎหมาย ทั้งที่เป็นข้อบังคับการประชุมสภา ทั้งที่เป็นพระราชกำหนด ยิ่งกว่านั้นคือมีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญได้ทุกเรื่องตามที่นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาส่งให้วินิจฉัย โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ ขยายความรัฐธรรมนูญหรือจำกัดความรัฐธรรมนูญ อันเป็นการแก้ไขความหมายของถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องตราขึ้นเป็นรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นลายลักษณ์อักษรและไม่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา

๓.๔ ยุคการตีความรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นครั้งแรกตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายขึ้นใหม่แทนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเดิมเพื่อแก้ไขจุดอ่อนบางประการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ประการแรก องค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีลักษณะเป็นองค์กรทางการเมืองมากกว่าศาล กล่าวคือ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมืองเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง

ประการที่สอง การแต่งตั้ง การสรรหาตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับการเมือง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๔๘๙ กำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมาจากการเลือกของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรทางการเมือง ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๓๔ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเลือกผู้ทรงคุณวุฒิมาเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญในจำนวนที่เท่ากัน

ประการที่สาม วาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับอายุของสภา กล่าวคือตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๔๘๙ รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๔๙๒ จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๓๔ กำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับอายุของสภาที่เลือกตนเข้ามา และไม่มีบทบัญญัติห้ามตุลาการรัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ประการที่สี่ การทำงานของตุลาการรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นกรรมการมากกว่าศาล กล่าวคือ การประชุมเป็นความลับ คำวินิจฉัยบางคำวินิจฉัยประชาชนขอดูไม่ได้ ไม่มีคำวินิจฉัยส่วนตัว มีแต่คำวินิจฉัยรวม ที่สำคัญที่สุดคือ ตุลาการรัฐธรรมนูญงดออกเสียงได้ ซึ่งถ้าเป็นองค์กรศาลที่แท้จริง ผู้พิพากษาหรือตุลาการจะงดออกเสียงไม่ได้ เพราะถือว่าการงดออกเสียงเป็นการปฏิเสธความยุติธรรม (denial of justice)

๔. ระบบควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงหลักการให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญบางประการ เช่น จำนวนของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจาก ๑๕ คน ให้เหลือ ๙ คน และเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่บางประการ เช่น คดีเกี่ยวกับการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เดิมเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้เป็นอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกรณีปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่หรือข้อขัดแย้งระหว่างศาลกับองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัย เป็นต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนี้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๔.๑ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบร่างกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไว้ ๒ กรณี

๔.๑.๑ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๑

มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง...”

มาตรานี้ หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใดผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ต้องส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และได้ตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

๔.๑.๒ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ตามมาตรา ๑๕๔

ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๑๕๐ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ อีกครั้งหนึ่ง

หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อให้ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือ

หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

ข้อสังเกต

การควบคุมร่างกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญสามารถตรวจสอบได้ทั้งด้านเนื้อหา ด้านรูปแบบและด้านกระบวนการในการตรากฎหมาย กล่าวคือ

๑) ด้านเนื้อหาของกฎหมาย

มาตรา ๓ บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

Legislative Institutional Repository of Thailand

หมายความว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ต้องเคารพรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

บทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา จะมีเนื้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้

มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๒๗ สะท้อนให้เห็นว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลผูกพันรัฐสภาโดยตรงในการออกกฎหมาย จะออกกฎหมายมาให้ขัดกับเนื้อหาและสาระของสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่ได้

๒) ด้านรูปแบบของกฎหมาย

มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

การตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

๒.๑) กฎหมายนั้นต้องอ้างถึงรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจ

๒.๒) กฎหมายนั้นต้องใช้เป็นการทั่วไปไม่เจาะจงแก่คดีใดคดีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

๒.๓) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องทำเท่าที่จำเป็นและจะไปกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพไม่ได้

๓) ด้านกระบวนการตรากฎหมาย

รัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการนิติบัญญัติในการตรากฎหมายเอาไว้เป็นขั้นตอน เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๑๓๘ – มาตรา ๑๔๑ การตราพระราชบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๒ – มาตรา ๑๕๓ ในเรื่องกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภานี้ มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมที่น่าสนใจ คือคำวินิจฉัยที่ ๑๓ – ๑๔/๒๕๔๑ คดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเกี่ยวกับ

Legislative Institutional Repository of Thailand

กระบวนการตรากฎหมายว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์กับร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ มาตรา ๑๗๖ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับตกไป

๔.๒ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมาย

๔.๒.๑ การตรวจสอบตามมาตรา ๒๑๑ (กรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด)

รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑ มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญดังนี้

๑) ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด

๒) ศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้ง

๓) บทบัญญัติของกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

๔) ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น

๕) ให้ศาลส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๖) ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่วินิจฉัย ให้ศาลพิจารณาคดีต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว

๗) ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่ก็ได้ โดยเฉพาะถ้าเห็นว่าเรื่องนั้นไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับไว้พิจารณาก็ได้

ข้อสังเกต

๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หมายถึง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ส่วนกฎหมายลำดับรองอื่น เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง ไม่ถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายแห่งรัฐธรรมนูญนี้

๒) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๕๑ ได้วางบรรทัดฐานใหม่ว่า แม้ศาลที่พิจารณาคดียังไม่ได้สั่งประทับรับฟ้อง แต่ถ้าศาลจะต้องใช้กฎหมายนั้นในการสั่งประทับรับฟ้องและมีปัญหาว่ากฎหมายนั้นจะขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลก็ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๒๑๑

๔.๒.๒ การควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน มาตรา ๒๔๕ (๑)

รัฐธรรมนูญให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

๔.๒.๓ การควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา ๒๕๗ (๒)

รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

๔.๒.๔ การควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญโดยประชาชน มาตรา ๒๑๒

รัฐธรรมนูญให้อำนาจบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ แต่จะใช้สิทธิได้ต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

๔.๒.๕ การควบคุมการตราพระราชกำหนด มาตรา ๑๘๕

การควบคุมการตราพระราชกำหนดนั้นได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๕ ซึ่งกำหนดว่า ก่อนที่รัฐสภาจะให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีออกไปแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาอาจเข้าชื่อเสนอต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่ได้ออกเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ประการหนึ่ง และมิได้เป็นกรณีมีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ อีกประการหนึ่ง โดยให้ประธานแห่งสภานั้นส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

ข้อสังเกต

๑) การให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ สำหรับประเด็นนี้ถือเป็นหลักการใหม่ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยไม่เคยมีปรากฏไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่ผ่านมา

๒) กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะยื่นต้องยื่นก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะอนุมัติพระราชกำหนด ในทำนองเดียวกัน กรณีที่สมาชิกวุฒิสภาจะยื่นก็ต้องยื่นก่อนที่วุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนด

๓) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยเฉพาะพระราชกำหนดธรรมดาตามมาตรา ๑๘๕ เท่านั้น ถ้าเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ที่ตราขึ้นในสมัยประชุมตามมาตรา ๑๘๖ จะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๑๘๕ ไม่ได้

๔) การส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง จำกัดอยู่เฉพาะเวลาที่รัฐสภาลงมติอนุมัติ เมื่อพระราชกำหนดผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว คู่ความจะขอให้ศาลที่พิจารณาคดีส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญ

Legislative Institutional Repository of Thailand

พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๑ ว่าการตราพระราชกำหนดที่จะนำมาใช้บังคับแก่คดีนั้นไม่ได้มีเหตุแห่งการออกพระราชกำหนด ตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือไม่ได้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๑๘๔ วรรคสอง อีกไม่ได้

อนึ่ง การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมายนั้น มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่น่าสนใจ คือ คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๑ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานว่า ในกรณีที่กฎหมายฉบับใดประกาศใช้บังคับแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้เฉพาะแต่เนื้อหาของกฎหมายว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เท่านั้น โดยไม่อาจหยิบยกประเด็นความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้อีก

สรุป

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดสถานะและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐต่อกันหรือต่อประชาชน เพื่อธำรงรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จึงต้องสร้างระบบควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิทักษ์รักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคม การควบคุมไม่ให้กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญควรกระทำภายในขอบเขตและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและคำนึงถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจ ไม่ใช้อำนาจในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก้าวล่วงอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจนทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ หรือใช้อำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญแปลความรัฐธรรมนูญให้เกินเลยไปจากเนื้อหาที่รัฐธรรมนูญกำหนด จนกลายเป็นองค์กรผู้แก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญในความเป็นจริงโดยไม่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาของสังคมประชาธิปไตย

เอกสารอ้างอิง

- ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ นายนันทชัย เพียรสนอง, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, PHOLSIAM PRINTING AND PUBLISHING (THAILAND) LIMITED PARTNERSHIP
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสนต์. “การแบ่งแยกอำนาจกับการตีความรัฐธรรมนูญ”. วารสารกฎหมายปกครอง ๑ (สิงหาคม ๒๕๒๕)



LRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดย นายวรชัย แสนสีระ
นิติกร สำนักกฎหมาย

"พ.ร.บ. อาคารชุด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ความพยายามอีกครั้งในการคุ้มครองมนุษย์คอนโด"



๑. บทนำ

เมื่อกล่าวถึง "คอนโดมิเนียม" (Condominium) หรืออาคารชุดแล้ว คิดว่าคงไม่มีบุคคลใดโดยเฉพาะผู้ที่อยู่อาศัยในเมืองขนาดใหญ่ทั้งหลาย ดังเช่น กรุงเทพมหานคร จะไม่รู้จัก หรือไม่เคยเห็นเป็นแน่แท้ เพราะไม่ว่าจะอ่านหนังสือพิมพ์ ดูโทรทัศน์ หรือออกเดินทางไปนอกบ้าน ท่านก็จะต้องได้พบเห็นกับภาพโฆษณาไม่ว่าขนาดเล็กขนาดใหญ่ที่มีรูปอาคารสูง ๆ หลายรูปแบบ พร้อมทั้งคำบรรยายการให้บริการความสะดวกสบายในด้านต่าง ๆ ที่ทางผู้ซื้อหรือผู้ที่อยู่อาศัยจะได้รับเมื่อได้ตัดสินใจเข้าไปอยู่อาศัยในอาคารนั้น ๆ อย่างมากมายหลายโครงการ ซึ่งแต่ละโครงการก็ขายหมดในเวลาไม่นานหลังเปิดให้จองหรือขาย โดยเฉพาะในย่านทำเลทองที่อยู่ใกล้กับเส้นทางที่รถไฟฟ้าขนส่งมวลชนวิ่งผ่าน สะท้อนให้เห็นว่าปัจจุบันคอนโดมิเนียมกำลังเป็นที่นิยมและได้รับความสนใจของบรรดาผู้ที่ประสงค์จะหาที่อยู่อาศัยในเมืองมากกว่าโครงการบ้านเดี่ยว หรือทาวน์เฮ้าส์ ตามย่านชานเมืองที่จะต้องเผชิญกับปัญหาการจราจรติดขัด รวมทั้งปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ที่มีข่าวถูกโจรกรรมอยู่เป็นประจำ

แต่เมื่อได้มีการตั้งประเด็นคำถามที่ควรต้องทราบ อาทิ เมื่อซื้อห้องชุดคอนโดมิเนียมจากผู้ประกอบการแล้วจะได้รับกรรมสิทธิ์ในส่วนไหนบ้าง ใครเป็นผู้มีอำนาจจัดการบริหารและใช้อำนาจตามกฎหมายใด กับบรรดาผู้ที่กำลังตัดสินใจที่จะซื้ออาคารชุด หรือแม้กระทั่งผู้ที่ได้เข้าไปพักอาศัยแล้ว หลายคนกลับตอบไม่ได้หรือตอบได้แต่ไม่ถูกต้องครบถ้วนทั้งหมดอันสะท้อนให้เห็นว่ายังมีบุคคลอีกหลายคนที่ยังไม่ทราบและไม่เข้าใจในระบบการบริหารจัดการคอนโดมิเนียม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ดีพอเช่นกัน ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยได้มีการออกกฎหมายอาคารชุด (กฎหมายคอนโด) มาบังคับใช้แล้วเป็นระยะเวลานานกว่า ๒๙ ปี แล้ว ซึ่งอาจจะเป็นเพราะมีเนื้อหาหลายหมวดหลายมาตราที่ยากแก่การทำความเข้าใจและไม่ค่อยได้มีผู้หยิบยกขึ้นมากล่าวเป็นประเด็นมากนัก

ผู้เขียนจึงเห็นว่าในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเรื่องที่สำคัญและน่าสนใจ ประกอบกับล่าสุดได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๕๑) เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวในประเด็นสำคัญหลายประเด็น ดังนั้นจึงขอนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายอาคารชุดในหัวข้อ "พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ความพยายามอีกครั้งในการคุ้มครองมนุษย์คอนโด" เพื่อเป็นแนวทางแก่ผู้ที่สนใจในการใช้สิทธิ หน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว

๒. วิวัฒนาการของกฎหมายอาคารชุดหรือกฎหมายคอนโดมิเนียม

การริเริ่มต้นแนวความคิดที่จะให้มีกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในลักษณะการเป็นเจ้าของร่วมทั้งในที่ดินและตัวอาคารของประเทศไทยนั้น ได้เริ่มปรากฏมานานแล้วกล่าวคือตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากสาเหตุที่ประชากรเพิ่มขึ้นมากอย่างรวดเร็ว และมีการอพยพจากชนบทสู่เมืองเพื่อเข้ามาหางานทำเพิ่มมากขึ้น แต่จากจำนวนที่ดินที่มีเท่าเดิมและที่ดินที่มีทำเลที่ตั้งที่เหมาะสมมักจะมีจำกัด จึงจำเป็นต้องขยายที่อยู่อาศัยและอาคารสำนักงานออกไปในทางสูงขึ้นเหนือพื้นดิน โดยวิธีการก่อสร้างอาคารสูงหลาย ๆ ชั้น แต่การที่จะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อย่างเด็ดขาดในตัวอาคารบนที่ดินนั้น ๆ ก็ถูกจำกัดตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในการที่ต้องเป็นเจ้าของที่ดินที่ได้ปลูกสร้างนั้นเท่านั้น จึงได้มีความพยายามในการออกกฎหมายมารับรองสิทธิบนอากาศ (Air Right) ดังกล่าว แต่ก็ถูกโต้แย้งว่าขัดแย้งกับหลักของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าว ทำให้ลักษณะของกฎหมายอาคารชุดยังไม่เป็นที่ยอมรับของนักกฎหมายสมัยนั้น

จนกระทั่งต่อมาการเคหะแห่งชาติมีปัญหาด้านการจัดการดูแลที่อยู่อาศัย จึงมีนโยบายที่จะขายห้องชุดในแฟลตบางแห่งให้กับประชาชนไปเลย แต่ยังติดอยู่ที่ว่ายังไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายรองรับ จึงได้มีการหยิบยกร่างกฎหมายคอนโดมิเนียม หรือที่เรียกกันว่า "กฎหมายอาคารชุด" มาพิจารณากันอีกครั้ง และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณายกร่างขึ้นใหม่ ในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ ขึ้นบังคับใช้ (โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๒๒)



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand



สำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีหลักการสำคัญที่จะเข้าลักษณะของอาคารชุด โดยต้องมีองค์ประกอบรวม ๒ ประการ คือ

(๑) ต้องเป็นอาคารที่สามารถแบ่งแยกการถือกรรมสิทธิ์ในอาคารนั้นออกเป็นส่วน ๆ ได้ โดยกรรมสิทธิ์แต่ละส่วนนั้นต้องประกอบด้วยกรรมสิทธิ์ ๒ ชนิดด้วยกัน คือ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนบุคคล[๑] (Personal property) และกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์ส่วนกลาง[๒] (มาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. อาคารชุดฯ)

(๒) ต้องมีการจดทะเบียนเป็นอาคารชุดแล้ว

โดยผู้มีสิทธิที่จะยื่นขอจดทะเบียนอาคารชุดตามพระราชบัญญัตินี้ได้ จะต้องเป็นเจ้าของที่ดินแปลงที่อาคารชุดนั้นตั้งอยู่และต้องเป็นเจ้าของอาคารชุด (อาคารที่สร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยไม่จำเป็นต้องเป็นอาคารที่สร้างขึ้นใหม่ อาจจะเป็นอาคารเก่าซึ่งปลูกสร้างมานานแล้วและมีความประสงค์จะเปลี่ยนแปลงเป็นอาคารชุดก็ได้) ซึ่งตั้งอยู่บนที่ดินแปลงนั้นด้วย เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วเจ้าของโครงการก็สามารถยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขอจดทะเบียนเป็นอาคารชุดตามกฎหมายได้ (มาตรา ๖) หากพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแล้วอนุญาตให้จดทะเบียนได้ ก็จะออกหนังสือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดแต่ละห้องชุดให้เรียกว่า “หนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด[๓]” หรือที่เรียกกันว่า “โฉนดบนอากาศ” ซึ่งเจ้าของห้องชุดหรือเจ้าของร่วม[๔] สามารถใช้เป็นหนังสือสำคัญในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ไม่ว่า ขาย จำนอง ขายฝากหรือให้เช่า ฯลฯ ได้เช่นเดียวกับโฉนดที่ดินทั่วไป ส่วนโฉนดที่ดินซึ่งเป็นที่ดินที่ใช้ก่อสร้างอาคารชุดนั้นจะถูกงดใช้ชั่วคราว และจะนำมาใช้เพื่อจดทะเบียนสิทธิ

---

[๑] **ทรัพย์ส่วนบุคคล หมายถึง ห้องชุด** (ส่วนของอาคารชุดที่แยกการถือกรรมสิทธิ์ออกได้เป็นส่วนเฉพาะของแต่ละบุคคล) **รวมถึงสิ่งปลูกสร้างหรือที่ดินที่จัดไว้เป็นของเจ้าของห้องชุดแต่ละราย** เช่น โรงเก็บรถหรือที่จอดรถส่วนตัวของเจ้าของห้องชุดนั้น ๆ เป็นต้น (มาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. อาคารชุดฯ) โดยในการใช้ทรัพย์ส่วนบุคคลนั้นเจ้าของห้องชุดแต่ละห้องสามารถใช้ทรัพย์ส่วนบุคคลซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของตนได้โดยลำพัง เจ้าของห้องชุดอื่นจะมาใช้ร่วมด้วยไม่ได้ (ยกเว้นในส่วนของพื้นห้อง ผนังกั้นห้องที่แบ่งระหว่างห้องชุดใดที่ให้ถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์รวมของเจ้าของร่วมระหว่างห้องชุดนั้น การใช้สิทธิเกี่ยวแก่ทรัพย์ดังกล่าวนั้นต้องเป็นตามข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด) แต่เจ้าของห้องชุดจะกระทำการใด ๆ ต่อทรัพย์ส่วนบุคคลของตน อันอาจจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อโครงสร้าง ความมั่นคง หรือขัดต่อการอื่นตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดมิได้ (มาตรา ๑๓).

[๒] **ทรัพย์ส่วนกลาง หมายถึง ที่ดินที่ตั้งอาคารชุด** (ซึ่งอาจจะมีหลายโฉนดหรือหลายแปลงก็ได้), **ส่วนของอาคารชุดที่มิใช่ห้องชุด** ได้แก่บรรดาโครงสร้างและสิ่งก่อสร้างเพื่อความมั่นคงและป้องกันความเสียหายต่ออาคารชุด เช่น ฐานราก เสาเข็ม ดาดฟ้า บันได ระเบียง ฝาผนังด้านนอกโดยรอบ เป็นต้น **และที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันสำหรับเจ้าของร่วม** เช่น ลานจอดรถร่วมกัน สระว่ายน้ำ สวนหย่อม ลิฟท์ ถังกักเก็บน้ำ เป็นต้น (มาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. อาคารชุดฯ).

[๓] หนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด หมายถึง หนังสือสำคัญ(ซึ่งออกให้แก่เจ้าของห้องชุดแต่ละห้อง)เพื่อแสดงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนบุคคล และกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์ส่วนกลาง (มาตรา ๔).

[๔] เจ้าของร่วม หมายถึง เจ้าของห้องชุดในอาคารชุดแต่ละอาคารชุด (มาตรา ๔).

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

และนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้นต่อไปอีกไม่ได้ จนกว่าจะได้มีการเลิกอาคารชุด[๕]แล้วจึงจะนำโฉนดนั้นมาใช้ต่อไป (มาตรา ๙, ๑๐)

หลักการสำคัญประการต่อมาเมื่ออาคารชุดนั้น ๆ ตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายฉบับนี้ หลังจากที่ได้รับการจดทะเบียนเป็นอาคารชุดแล้ว เจ้าของโครงการนั้น ๆ จะต้องดำเนินการจดทะเบียนเป็น "นิติบุคคลอาคารชุด"[๖] เพื่อทำหน้าที่ดูแลจัดการรักษาทรัพย์ส่วนกลาง ทั้งนี้เนื่องจากทรัพย์สินส่วนกลางเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของเจ้าของห้องชุดทุกคน และแต่ละคนต่างก็มีสิทธิที่จะใช้ทรัพย์ส่วนกลางได้เท่าเทียมกันทุกราย หากจะให้คนใดคนหนึ่งเข้ามาทำหน้าที่ดูแลรักษาอาจไม่เป็นธรรมและเกิดปัญหาตามมาได้ จึงต้องกำหนดให้มีผู้มาทำหน้าที่ดูแล รักษาหรือจัดการทรัพย์ส่วนกลางนี้ เพื่อให้เจ้าของห้องชุดได้รับประโยชน์ในการใช้ทรัพย์ส่วนกลางอย่างดีที่สุด (มาตรา ๓๑, ๓๓) โดยมีผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด(ได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วม) ซึ่งจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ จะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ดำเนินการแทนนิติบุคคลนั้น ทั้งนี้ภายใต้การควบคุมดูแลของที่ประชุมใหญ่เจ้าของห้องชุดทั้งหมด (มาตรา ๓๕, ๓๖) ในการนี้เจ้าของห้องชุดทั้งหมดจะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งโดยเลือกจากเจ้าของห้องชุดด้วยกันเองจำนวนไม่เกิน ๙ คน เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินการของนิติบุคคลอาคารชุดก็ได้ (มาตรา ๓๗) โดยค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการบริการส่วนรวมและค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดูแลรักษาและการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์ส่วนกลางทั้งหลาย เช่น ค่าใช้จ่ายในการเก็บขยะ ค่าจ้าง ร.ป.ภ. ค่าไฟฟ้าลิฟท์ เป็นต้น ให้ตกอยู่ในภาระความรับผิดชอบของเจ้าของห้องชุดทุกราย ตามอัตราส่วนที่เจ้าของห้องชุดแต่ละคนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนกลาง[๗] (มาตรา ๑๘)



สาระสำคัญประการสุดท้ายคือ การถือครองกรรมสิทธิ์ในห้องชุดในกรณีของ "คนต่างด้าว"ตามที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. อาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้คนต่างด้าว

---

[๕] อาคารชุดที่ได้จดทะเบียนไว้อาจเลิกได้ด้วยเหตุ
(๑) ในกรณีที่ยังไม่ได้จดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุด ผู้ขอจดทะเบียนอาคารชุด หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุด ขอเลิกอาคารชุด
(๒) เจ้าของร่วมมีมติเป็นเอกฉันท์ให้เลิกอาคารชุด
(๓) อาคารชุดเสียหายทั้งหมด และเจ้าของร่วมมีมติไม่ก่อสร้างอาคารนั้นขึ้นใหม่
(๔) อาคารชุดถูกเวนคืนทั้งหมดตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา ๕๑).

[๖] นิติบุคคลอาคารชุด หมายถึง นิติบุคคลที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดิน (มาตรา ๔) ไม่ใช่กรณีการจดทะเบียนเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลเป็นบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด ที่จะต้องไปดำเนินการจดทะเบียนต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทของกระทรวงพาณิชย์.

[๗] กรรมสิทธิ์ส่วนที่เป็นของเจ้าของร่วมในทรัพย์ส่วนกลาง ให้เป็นไปตามอัตราส่วนระหว่าง**ราคาของห้องชุดแต่ละห้องชุด**กับราคาของห้องชุดทั้งหมด ในขณะที่ขอจดทะเบียนเป็นอาคารชุด (มาตรา ๑๔) โดยอัตราส่วนที่เจ้าของร่วมหรือห้องชุดแต่ละคน

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ไม่ว่าจะเป็นคนธรรมดาหรือนิติบุคคลสามารถถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดและอาคารชุดที่จดทะเบียนเป็นอาคารชุดแล้ว ในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ ๔๐ (ฉบับที่ ๒) และไม่เกินร้อยละ ๔๙ (ฉบับที่ ๓) ของพื้นที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้นได้ โดยมีเงื่อนไขในการที่จะมีสิทธิดังกล่าว อาทิ ต้องเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือเข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุนฯ หรือนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อซื้อห้องชุดของอาคารชุดโดยเฉพาะ (ที่ผ่านมาเป็นเงื่อนไขข้อที่ชาวต่างชาตินิยมใช้กันมากที่สุด) เป็นต้น (มาตรา ๑๙, ๑๙ ทวิ) ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุนอันจะก่อให้เกิดความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนเป็นการเพิ่มกำลังซื้อให้กับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของประเทศในสมัยนั้นที่กำลังประสบปัญหาสภาวะซบเซา ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

๓. ประเด็นที่แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. อาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑[๔]

แม้ว่าพระราชบัญญัติอาคารชุดฯ จะได้ผ่านการบังคับใช้มาเป็นระยะเวลากว่า ๒๙ ปี แล้วก็ตาม แต่จากปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับอาคารชุดจากการร้องเรียนผ่านทางกรมที่ดิน นั้นมีเป็นจำนวนมากในแต่ละปี อันสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายที่มีอยู่ยังไม่สามารถที่จะคุ้มครองผู้ที่อยู่อาศัยในอาคารชุดให้ได้รับความเป็นธรรมสมดังเจตนารมณ์ที่บัญญัติไว้ได้ ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการบริหารจัดการนิติบุคคลอาคารชุดที่ไม่รับผิดชอบต่อหน้าที่ ทำผิดหรือทุจริตต่อหน้าที่และเอาเปรียบเจ้าของห้องชุด อาทิ ไม่ยอมออกใบปลอดหนี้ให้เจ้าของห้องชุด ไม่ยอมติดตามทวงหนี้ทรัพย์สินส่วนกลางจากเจ้าของร่วมบางรายเพราะมีความผูกพันกันเป็นพิเศษ รวมทั้งนำเงินค่าใช้จ่ายส่วนกลางไปใช้จ่ายในเรื่องส่วนตัว ฯลฯ

นอกจากนี้ยังมีปัญหาในด้านอื่น ๆ อีกมากมาย เช่น ปัญหาผู้ประกอบการไม่จัดตั้งที่ทำการสำนักงานนิติบุคคลอาคารชุด หรือไม่ดำเนินการตามที่ได้โฆษณาไว้ ปัญหาความไม่เป็นระเบียบในการใช้พื้นที่ทรัพย์ส่วนกลาง ปัญหาทางเข้าออกอาคารชุดสู่ทางสาธารณะ ปัญหาการให้ร้านค้าเข้ามาใช้พื้นที่นอกเขตตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับนิติบุคคลอาคารชุด ฯลฯ



มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนกลางนี้ นอกจากจะนำไปใช้ประโยชน์ในการคิดคำนวณค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดูแลรักษาจัดการเกี่ยวกับทรัพย์ส่วนกลางดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังนำไปใช้ในการกำหนดจำนวนคะแนนเสียงของเจ้าของห้องชุดแต่ละรายว่ามีสิทธิลงคะแนนในที่ประชุมใหญ่ได้กี่คะแนนเสียง (มาตรา ๔๕) รวมทั้งในการกำหนดอัตราส่วนการแบ่งหรือการถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินซึ่งเป็นที่ดินที่ตั้งอาคารชุดเมื่อมีการจดทะเบียนเลิกอาคารชุดแล้วด้วย (มาตรา ๕๙).

[๔] มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๑ โดยกำหนดให้นิติบุคคลอาคารชุดต้องดำเนินการให้สอดคล้องภายใน ๓๖๐ วัน หลังจาก พ.ร.บ. ฉบับนี้มีผลบังคับใช้ แต่ได้ยกเว้นให้กับอาคารชุดที่จดทะเบียนก่อนที่พ.ร.บ. นี้จะมีผลใช้บังคับในเรื่องอัตราส่วนค่าใช้จ่ายส่วนกลาง โดยยังใช้เป็นอัตราส่วนของราคาห้องชุดอยู่.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ประกอบกับช่องว่างและความไม่ชัดเจนของกฎหมายบางประการ

ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงได้มุ่งเน้นเพื่อที่จะหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว และเพิ่มความคุ้มครองเจ้าของร่วม (ผู้ซื้อ) มากขึ้น โดยมีหลักการสำคัญจำแนกได้ ดังนี้

(๑) **กำหนดแบบของสัญญาจะซื้อจะขายและสัญญาซื้อขายห้องชุด** ว่าต้องให้เป็นไปตามแบบสัญญามาตรฐานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด หากไม่ได้ทำตามแบบและส่วนใดในข้อสัญญาไม่เป็นคุณต่อผู้จะซื้อหรือผู้ซื้อห้องชุด สัญญาส่วนนั้นไม่มีผลบังคับ (มาตรา ๖/๒)

(๒) **ให้ถือว่าข้อความหรือภาพโฆษณาหรือหนังสือชักชวนขายห้องชุดเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจะซื้อจะขายหรือสัญญาซื้อขายห้องชุด** โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องเก็บสำเนาข้อความหรือภาพโฆษณาดังกล่าวไว้ในที่ทำการจนกว่าจะขายห้องชุดหมด พร้อมทั้งต้องสำเนาข้อความหรือภาพดังกล่าวให้นิติบุคคลอาคารชุดเก็บไว้ด้วย (มาตรา ๖/๑)

(๓) **การจดทะเบียนอาคาร**ชุดนอกจากจะต้องแสดงแผนผังอาคารชุดแล้ว กฎหมายฉบับนี้ได้บังคับให้**ต้องแสดงเส้นทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะ**ด้วย (มาตรา ๖ (๒))

(๔) ในส่วนของ**พื้นที่ของอาคารชุดเพื่อประกอบการค้า ต้องระบุไว้ให้ชัดเจนและต้องวางระบบทางเข้าออกในพื้นที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ** โดยไม่ให้รบกวนความเป็นอยู่โดยปกติสุขของเจ้าของร่วมคนอื่น (มาตรา ๑๗/๑)



(๕) **กำหนดให้ต้องมีการจัดตั้งสำนักงานนิติบุคคลอาคารชุด**ที่มีที่ตั้งที่ทำการอยู่ภายในอาคารชุดนั้น โดยให้ถือเป็นทรัพย์ส่วนกลาง (มาตรา ๓๒ (๓))

(๖) **กำหนดเวลาให้ผู้จัดการต้องดำเนินการออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้ให้แก่เจ้าของร่วม ภายใน ๑๕ วัน**นับแต่ได้รับคำร้องขอจากเจ้าของร่วม ในกรณีที่เจ้าของร่วมได้ชำระหนี้อันเกิดจากค่าใช้จ่ายอันเกิดจากทรัพย์ส่วนกลางให้กับนิติบุคคลอาคารชุดครบถ้วนแล้ว (มาตรา ๒๙)

(๗) **เปลี่ยนหลักเกณฑ์การคิดอัตราส่วนกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์ส่วนกลางของเจ้าของร่วม** จากเดิมที่ใช้**ราคาห้องชุด**เป็นเกณฑ์มาเป็นใช้อัตราส่วนระหว่าง**เนื้อที่ของห้องชุดแต่ละห้อง**กับเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้นในขณะจดทะเบียนแทน (มาตรา ๑๔)

(๘) **การชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลาง**ให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าของร่วมทุกราย (ตามอัตราส่วนกรรมสิทธิ์ร่วมของตน) **สำหรับห้องชุดที่ยังจำหน่ายไม่หมด ให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการที่ต้องออกค่าใช้จ่ายสำหรับห้องชุดส่วนนี้แทน** โดยถือว่าเป็นเจ้าของห้องชุดซึ่งเป็นเจ้าของร่วมในทรัพย์ส่วนกลางด้วย

โดยหากเจ้าของร่วมผู้ใดไม่ชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลางดังกล่าวภายในกำหนด ต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละ ๑๒ ต่อปี และหากค้างชำระตั้งแต่ ๖ เดือนขึ้นไป ต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละ ๒๐ ต่อปี และไม่มีสิทธิออกเสียงในการประชุมใหญ่ รวมทั้งอาจถูกระงับ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การให้บริการส่วนรวมหรือการใช้ทรัพย์ส่วนกลางได้ (มาตรา ๑๘/๑)

(๙) **การแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อบังคับ**ที่ได้จดทะเบียนไว้โดยมติที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วม ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด**ต้องนำไปจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน ๓๐ วัน**นับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วมมีมติ จากเดิมที่มิได้มีการกำหนดเวลาบังคับไว้ (มาตรา ๓๒)

(๑๐) **กำหนดคุณสมบัติ การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งของผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด**ไว้อย่างชัดเจน อาทิ ผู้จัดการนิติบุคคลต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า๒๕ปีไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เคยถูกถอนจากการเป็นผู้จัดการเพราะเหตุทุจริตหรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย และไม่มีหนี้ค่าใช้จ่ายส่วนกลางค้างชำระนิติบุคคลอาคารชุดนั้น โดยในการแต่งตั้งผู้จัดการให้เป็นไปตามมติที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วม (มาตรา ๓๕/๑, ๓๕/๓)

นอกจากนี้ยัง**ได้เพิ่มหน้าที่ของผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด** ที่ต้องจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายประจำเดือนติดประกาศให้เจ้าของร่วมทราบ และต้องฟ้องบังคับคดีต่อเจ้าของร่วมที่ค้างชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลางด้วย (มาตรา ๓๖)

(๑๑) **กำหนดให้อาคารชุดทุกอาคารต้องมี “คณะกรรมการนิติบุคคลอาคารชุด”** จากแต่เดิมจะมีหรือไม่มีก็ได้ โดยผู้มีสิทธิได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการต้องมีคุณสมบัติเป็นเจ้าของร่วมหรือคู่สมรสของเจ้าของร่วม หรือผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาล ผู้พิทักษ์ (กรณีเจ้าของร่วมเป็นผู้เยาว์คนไร้หรือเสมือนไร้ความสามารถ)

ในกรณีที่ไม่มีผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดหรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เกิน ๗ วัน ให้กรรมการนิติบุคคลแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่เป็นผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดชั่วคราว (มาตรา ๓๗, ๓๗/๑, ๓๘)



(๑๒) ในส่วนเกี่ยวกับการประชุมใหญ่ของเจ้าของร่วม ได้**ลดจำนวนองค์ประชุม**เหลือเพียง ๑ ใน ๔ ของจำนวนคะแนนเสียงลงคะแนนทั้งหมด (จากเดิมที่กำหนดจำนวน ๑ ใน ๓ ของจำนวนคะแนนเสียงลงคะแนนทั้งหมด ซึ่งโอกาสที่จะครบองค์ประชุมเป็นไปได้ยาก) และถ้าไม่ครบองค์ประชุมในครั้งแรกนี้ ยังกำหนดให้มีการเรียกประชุมครั้งใหม่ได้ โดยในการประชุมที่เรียกใหม่ครั้งหลังนี้ไม่จำเป็นต้องครบองค์ประชุมก็สามารถเปิดประชุมและลงมติได้

นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้เจ้าของร่วมเปิดประชุมใหญ่วิสามัญได้ด้วย จากเดิมที่กำหนดเพียงว่าต้องประชุมใหญ่ในครั้งแรกใน ๖ เดือน และครั้งต่อไปอย่างน้อยปีละครั้งเท่านั้น (มาตรา ๔๒, ๔๒/๑, ๔๒/๒, ๔๓)

(๑๓) แก้ไข**มติในการลงคะแนนเสียงในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด** จากเดิมที่ต้องได้รับคะแนนเสียงจากที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง โดย**ลดลงมาเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ ของคะแนนเสียงลงคะแนนทั้งหมด** อันจะทำให้การแต่งตั้งและการถอดถอนผู้จัดการเป็นไปได้ง่ายขึ้น (มาตรา ๔๙ (๑))

(๑๔) บัญญัติ**ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเข้าไปช่วยแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน**ของผู้อยู่อาศัย

Legislative Institutional Repository of Thailand

ในโครงการไว้อย่างชัดเจน เช่น อำนาจในการออกหนังสือแจ้งให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำชี้แจงข้อเท็จจริง หรือส่งหลักฐานใดเพื่อประกอบการพิจารณาหรือสอบสวนได้ โดยให้ถือเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา ๖๐/๑, ๖๐/๓)

(๑๕) มีการ**กำหนดบทลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติต่าง ๆ ตามพ.ร.บ.นี้ไว้อย่างชัดเจน** ซึ่งแต่เดิมไม่มีกำหนดไว้ ซึ่งมีตั้งแต่โทษปรับ อาทิ ปรับตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ บาท ถึง ๑๐๐,๐๐๐ บาท กรณีไม่ดำเนินการตามที่ได้โฆษณาไว้ (มาตรา ๖๔) หรือปรับไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ ๕,๐๐๐ บาท ตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนอยู่ กรณีฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับเขตพื้นที่ประกอบการค้าในอาคารชุดนั้น (มาตรา ๖๕) กระทั่งโทษจำคุก อาทิ จำคุกไม่เกิน ๒ ปี กรณีการถือครองกรรมสิทธิ์แทนคนต่างด้าว เป็นต้น (มาตรา ๖๗)

๔. สรุป

พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ฉบับนี้ นับว่าเป็นผลงานที่เกิดจากความพยายามจากหลายฝ่ายทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ในการที่จะแก้ไขปัญหาโดยการอุดช่องว่างหรือความไม่ชัดเจนของกฎหมาย รวมทั้งปัญหาในด้านต่าง ๆ ตามที่ปรากฏให้เห็นจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวตลอดระยะเวลา ๒๙ ปีเศษที่ผ่านมา ซึ่งภายหลังที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับไประยะหนึ่งแล้วก็น่าจะทำให้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในอดีตคลี่คลายไปในทิศทางที่ดีขึ้น อันจะช่วยให้ผู้บริโภคมีความมั่นใจและกล้าตัดสินใจที่จะซื้อคอนโดฯมากขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจของประเทศให้ก้าวไปข้างหน้าต่อไป แต่อย่างไรก็ตามหลักการดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมของเจ้าของห้องชุดทั้งหลายด้วยว่าได้ให้ความร่วมมือในการเอาใจใส่ในการเข้าประชุม และควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของนิติบุคคลอาคารชุด ตามที่กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจไว้มากน้อยเพียงใดด้วย

เอกสารอ้างอิง

- วิชัย ตันติกุลานันท์, **คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับอาคารชุด (กฎหมายคอนโดมิเนียม)**, พิมพ์ครั้งที่ ๔, กรุงเทพ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, ๒๕๔๑
- มานพ พงศทัต, **รวมเรื่องอาคารชุดของประเทศไทย**, พิมพ์ครั้งที่ ๑, ๒๕๒๗
- นคร มุธุศรี, **ไขปัญหาคอนโดฯ เล่มที่ ๑**, พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพ : บริษัทบางกอกพับลิคมีเดียจำกัด, ๒๕๓๗
- ทีมงานหนังสือพิมพ์เดลินิวส์, **พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับแก้ไข)**, หนังสือพิมพ์เดลินิวส์, ๒๖ (กรกฎาคม ๒๕๕๑)
- ทีมงานหนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์, **กม.คอนโดใหม่ คุมเข้มจัดระเบียบบ้านลอยฟ้า**, หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์, ๒๔ (มิถุนายน ๒๕๕๑)
- พิสิฐ ชูประสิทธิ์, **ผล สนช.แก้ไข พรบ.อาคารชุด จุดเปลี่ยนผู้ประกอบการหัวหมอ**, ผู้จัดการรายวัน, ๒๔ (มกราคม ๒๕๕๑)
- พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔, (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ และ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑
- www.thaicondo.net เว็ปไซต์คอนโดไทย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand



โดย *นางสาววิการัตน์ นิยมไทย*
นิติกร สำนักกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติองค์กร
เพื่อการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ....

๑. บทนำ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๑ (๓) บัญญัติให้รัฐจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญโดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย และบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๐๘ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มีการดำเนินการที่เป็นอิสระภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและให้คณะกรรมการดังกล่าวจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ตามมาตรา ๘๑ (๓) ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยในกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติกำหนดให้มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย

ต่อมาคณะรัฐมนตรีชุดที่มีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีนโยบายในการพัฒนากฎหมายให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงและความจำเป็นของสังคม และจัดให้มีองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ นอกจากนี้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ พ.ศ. ๒๕๕๐ – ๒๕๕๔

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ยังได้กล่าวถึงการปฏิรูปกฎหมายในหลาย ๆ ส่วน เช่น ปฏิรูปกฎหมาย กฎ ระเบียบ และขั้นตอนกระบวนการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยการเปิดโอกาสให้ภาคีและกลุ่มต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมโดยการตรวจสอบกฎหมายที่มีลักษณะสร้างความไม่สมดุลในการจัดสรรผลประโยชน์เศรษฐกิจและสังคมเพื่อสร้างความสมดุลในการจัดสรรผลประโยชน์และการพัฒนา

แต่โดยเหตุที่องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายดังกล่าวนั้นเป็นเรื่องใหม่ของประเทศไทย ดังนั้น เพื่อให้การเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ นโยบายของคณะรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสอดคล้องกับแนวความคิดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน (Participatory Democracy) จึงมีความจำเป็นต้องตรา **ร่างพระราชบัญญัติองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ....** ขึ้น โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้มีองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ ทำหน้าที่สำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการต่าง ๆ เพื่อวางเป้าหมาย นโยบาย และจัดทำแผนโครงการ และมาตรการต่าง ๆ ในการปฏิรูปกฎหมายอย่างเป็นระบบ เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประกอบการพิจารณา เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยพิจารณาภาพรวมของกฎหมายหรือกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อพัฒนาระบบยุติธรรมของประเทศ แล้วรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา[๑]



๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ....[๒]

๑) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

กำหนดให้มีองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระโดยมีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จำนวน ๑๑ คน ประกอบด้วย ประธาน ๑ คน รองประธาน ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๙ คน ซึ่งเป็นผู้มีความรู้และมีประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์

---

[๑]อัครพงษ์ เวชยานนท์, บันทึกวิเคราะห์สรุปร่างพระราชบัญญัติองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... เสนอคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑.

[๒]สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม. ข้อมูลร่างพระราชบัญญัติองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... . อาคารรวมหน่วยงานราชการ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ ชั้น ๙ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร http://www.oja.go.th

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ หรือด้านอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปกฎหมาย และได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์

๒) คณะกรรมการสรรหากรรมการปฏิรูปกฎหมาย

กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการปฏิรูปกฎหมาย จำนวน ๑๒ คน ประกอบด้วยปลัดกระทรวงยุติธรรม เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้แทนคณาจารย์ประจำที่สอนในสาขาวิชานิติศาสตร์ทั้งจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและของเอกชนและผู้แทนองค์กรเอกชนที่ดำเนินการโดยมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักด้านแรงงาน ด้านสิทธิมนุษยชน ด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และด้านสิ่งแวดล้อมสุขภาพ ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยกรรมการสรรหากรรมการปฏิรูปกฎหมายจะไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๓) วาระการดำรงตำแหน่ง

กำหนดให้กรรมการปฏิรูปกฎหมาย จำนวน ๓ คน ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา และมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๓ ปี นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง สำหรับกรรมการปฏิรูปกฎหมายอื่นให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

๔) อำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการ

(๑) สำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ทางวิชาการต่าง ๆ เพื่อวางเป้าหมายนโยบายและจัดทำแผนโครงการ และมาตรการต่าง ๆ ในการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อพัฒนาระบบยุติธรรมของประเทศ

(๒) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประกอบการพิจารณา

(๓) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการให้มีกฎหมาย หรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยพิจารณาภาพรวมของกฎหมายในเรื่องนั้นหรือกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีความสัมพันธ์กันในเรื่องนั้น

(๔) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

(๕) ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อเสนอต่อรัฐสภาหรือสภาท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ

(๖) สนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ ตลอดจนการดำเนินการวิจัยด้านระบบยุติธรรมที่มีความสำคัญตามนโยบายรัฐบาล

(๗) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภาและสาธารณชน

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

๕) กองทุนเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย

กำหนดให้มีกองทุนเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายสำหรับการวิจัย พัฒนา และดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และสนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

๖) สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นหน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการ และมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ ศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับระบบกฎหมายไทย กฎหมายต่างประเทศและระหว่างประเทศ และงานวิจัยกฎหมายหรือศาสตร์อื่นที่เกี่ยวกับกฎหมายทั้งของไทยและต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลอื่นเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ รวมทั้งปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย โดยมีสถานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ

๗) เลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

กำหนดให้มีเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายคนหนึ่งโดยประธานกรรมการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้งและมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง โดยเลขาธิการมีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน

๘) ความสัมพันธ์กับรัฐบาลและรัฐสภา

กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาภายใน ๓ เดือน นับแต่วันสิ้นปีปฏิทิน และในกรณีที่มีการเสนอร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ดี ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี อาจส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้คณะกรรมการให้ความเห็นประกอบด้วยก็ได้



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๓. บทวิเคราะห์

แต่เดิมนั้นกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายจะกระจัดกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ตามภารกิจที่แตกต่างกันไปของแต่ละองค์กร โดยไม่มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบในการกำหนดทิศทางและวางแผนพัฒนากฎหมายและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในภาพรวม ไม่มีการสำรวจ ศึกษา วิจัย เพื่อให้การพัฒนากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย และถึงแม้จะมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นหน่วยงานทางกฎหมายของฝ่ายบริหารก็กระทำได้เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ตลอดจนไม่มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือช่วยเหลือประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่อย่างใด จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... เพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายขึ้นมาเพื่อประโยชน์ในการพัฒนากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย และเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย และกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐ

องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่จัดตั้งขึ้นนี้มีหน้าที่สำคัญในการดำเนินนโยบายในเชิงสำรวจศึกษาและวิเคราะห์ทางวิชาการเพื่อวางเป้าหมาย นโยบาย และจัดทำแผนการและมาตรการต่าง ๆ ในการปฏิรูปกฎหมายอย่างเป็นระบบ ซึ่งไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ในการจัดทำกฎหมาย แต่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมถ่วงดุลและตรวจสอบการดำเนินงานซึ่งกันและกัน ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีหน้าที่เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน หรือให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นเพื่อเสนอต่อรัฐสภาหรือสภาท้องถิ่น หรือให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

สำหรับผลกระทบของร่างพระราชบัญญัติองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... ต่อประชาชนนั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกตราขึ้นมาเพื่อรองรับสิทธิของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการมีส่วนร่วมในการสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนและเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการดำเนินการร่างกฎหมาย การปรับปรุงและการพัฒนากฎหมาย ซึ่งองค์กรปฏิรูปกฎหมายจะเป็นองค์กรที่มีความสัมพันธ์กับภาคประชาชน ทั้งนี้ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายในด้านการมีมาตรการบังคับให้ต้องปฏิบัติรวมทั้งการมีโทษทางอาญา หรือมาตรการบังคับทางปกครอง และไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่ประการใด

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

อย่างไรก็ดี จากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... ฉบับนี้พบว่ามีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

๑. ประเด็นตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา[๓]

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติที่มุ่งเน้นเป็นผู้กำหนดนโยบายการปฏิรูปกฎหมายและการสนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนากฎหมายเป็นหลัก ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตามมาตรา ๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ต้องการให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายดำเนินการปฏิรูปกฎหมายด้วยตัวเอง ดังจะเห็นได้จากการบัญญัติหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไว้ในมาตรา ๘๑ (๓)

และเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายในการพิจารณาแผนการตรากฎหมายและเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีที่อาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๑ (๓) ซึ่งต้องการให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายดำเนินการปฏิรูปกฎหมายของประเทศในภาพรวม มิใช่ดูแลกฎหมายที่รัฐบาลบรรจุไว้ในแผนการตรากฎหมายเพื่อประโยชน์ในการผลักดันนโยบายของรัฐบาลและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะการกำหนดภารกิจของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเช่นนี้อาจทำให้สถานภาพของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายกลายสภาพเป็นที่ปรึกษาทางนโยบายด้านกฎหมายของรัฐบาลโดยปริยาย ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการก่อตั้งที่ต้องการให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน

๒. ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติที่มุ่งเน้นงานในเชิงนโยบาย สนับสนุน และเสนอความเห็นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาโดยไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย และหน่วยงานนั้น ๆ จะนำความเห็นหรือข้อเสอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไปใช้หรือไม่ก็ได้ ซึ่งหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ตอบสนองหรือไม่เห็นชอบด้วยกับความเห็นหรือคำแนะนำแล้วอาจส่งผลให้งานขององค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายไม่บรรลุวัตถุประสงค์ได้ ภายหน้าอาจมีความจำเป็นต้องเชื่อมโยงกับภาคประชาชนเพื่อให้เกิดแรงผลักดัน ให้ภาคประชาชนเป็นกลไกกำกับการทำงานของหน่วยงานอื่น ๆ ในการปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๔. สรุป

ร่างพระราชบัญญัติองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... เกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจการกำหนดนโยบาย และกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐ มีกำหนดเวลาในการจัดทำให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ภายในวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๑

---

[๓] หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๑๐/๘๙๗ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... ต่อประธานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.

CLIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ซึ่งสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยัง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ.๒๕๕๑ ปัจจุบันอยู่ระหว่างขั้นตอนการเตรียมการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าร่างพระราชบัญญัติองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... จะผ่านกระบวนการตราพระราชบัญญัติและได้รับการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายในเร็ววันนี้ ทั้งนี้เพื่อให้กฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้า มีหลักกฎหมายที่ยึดหลักนิติธรรม การให้ความยุติธรรมมีความเสมอภาค มีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุด



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ความสามารถตรวจสอบได้ Accountability

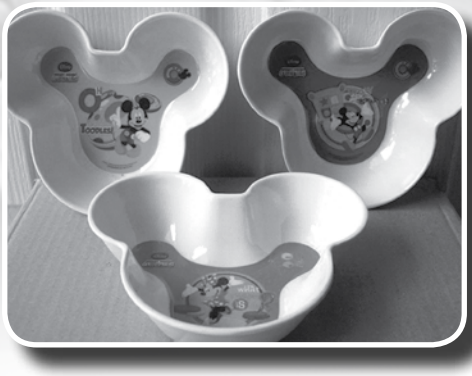
ในทางการเมือง คำ ๆ นี้หมายถึงคุณสมบัติที่จำเป็นที่ผู้เป็นตัวแทน
หรือผู้แทนราษฎรจะต้องตอบคำถามหรืออธิบายการใช้อำนาจหน้าที่ของตน
ต่อผู้ที่นักการเมืองผู้นั้นรับเป็นตัวแทน ซึ่งก็คือราษฎรที่เลือกเขาให้เข้ามาเป็นผู้แทนราษฎรนั่นเอง
ในการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวหากมีการวิพากษ์วิจารณ์หรือถูกท้วงติง ก็จะต้องให้คำอธิบาย
ในการกระทำของตนให้ชัดเจน อีกทั้งยังจะต้องยอมรับผิดชอบต่อการกระทำที่ผิดพลาด
หรือความล้มเหลวนั้น ๆ ด้วย

(เดโช สวนานนท์, พจนานุกรมศัพท์การเมือง, ๒๕๔๕)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดย นางสาวอริยพร โพธิใส
นิติกร สำนักกฎหมาย

สารพันปัญหากฎหมายฉบับนี้ไคร่ขอนำเสนอเกร็ดความรู้ทางกฎหมายที่ปัจจุบันกำลังเป็นประเด็นร้อนและอยู่ในความสนใจของผู้คนทั้งโลกในฐานะผู้บริโภค คือเรื่อง “สารเมลามีนกับการคุ้มครองผู้บริโภค” ว่ามีที่มาอย่างไรและเหตุใดผู้คนจึงให้ความสำคัญถึงเรื่องนี้กันอย่างมาก ดังนี้



เมลามีน (Melamine) คำนี้เราคงจะคุ้นเคยหรือได้ยินกันมาบ้างแล้วโดยเฉพาะเมื่อกล่าวถึงผลิตภัณฑ์ประเภท จาน หรือชามเมลามีน แต่อาจจะยังไม่รู้ว่า“สารเมลามีน” นั้นคืออะไร ดังนั้นก่อนที่จะรู้ถึงพิษภัยของสารเมลามีนว่าเป็นอย่างไรจึงต้องมารู้จักก่อนว่าสารเมลามีนคืออะไร

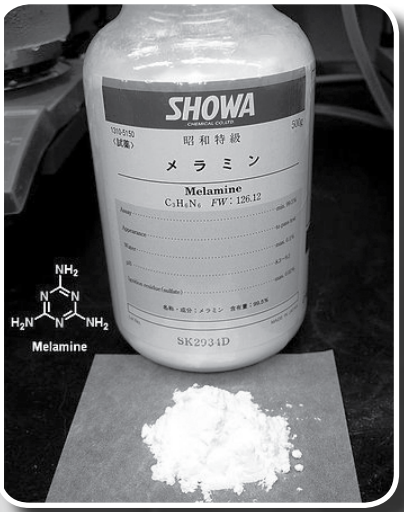
สารเมลามีน (Melamine) คือสารเคมีที่นิยมใช้ในอุตสาหกรรมพลาสติกใช้ผสมในการผลิตเม็ดพลาสติก เมื่อถูกความร้อนแล้วอาจมีสารฟอร์มาลดีไฮด์ซึ่งเป็นอันตรายต่อร่างกายแพร่กระจายออกมาเนื่องจากสารเมลามีนนี้มีคุณสมบัติทนความร้อนได้ดี จึงนิยมนำมาใช้ทำผลิตภัณฑ์พลาสติกทนความร้อนประเภท จาน ชามเมลามีน หรือภาชนะพลาสติกต่าง ๆ เช่น ถุงพลาสติก หรือกล่องพลาสติก รวมทั้งน้ำยาดับเพลิง น้ำยาทำความสะอาด กาว หมึกสีเหลือง และยังพบในยาฆ่าแมลงอีกด้วย

สารเมลามีนจัดเป็นสารอินทรีย์ ที่มี**สารฟอร์มาลดีไฮด์** หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าสารฟอร์มาลีนเป็นส่วนประกอบซึ่งมีไนโตรเจนสูงถึง ๖๖% เป็นผงสีขาวมีลักษณะคล้ายนมผงจนแยกไม่ออก ซึ่งเมื่อนำสารดังกล่าวไปละลายน้ำหรือผสมกับนมแล้วจะตรวจพบปริมาณของไนโตรเจนสูง ที่ผ่านมานั้นการจะตรวจว่าน้ำนมชนิดนั้น ๆ มีโปรตีนสูงหรือไม่ จะวัดจากค่าของไนโตรเจนเป็นหลัก ดังนั้นถ้าหากมีการผสมสารเมลามีนซึ่งมีไนโตรเจนสูงเข้าไปในน้ำนมก็จะทำให้เข้าใจได้ว่าน้ำนมนั้นมีโปรตีนสูงซึ่งไม่เป็นความจริง ดังนั้นจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้ประกอบการนำเอาสารเมลามีนมาผสมกับนมผง

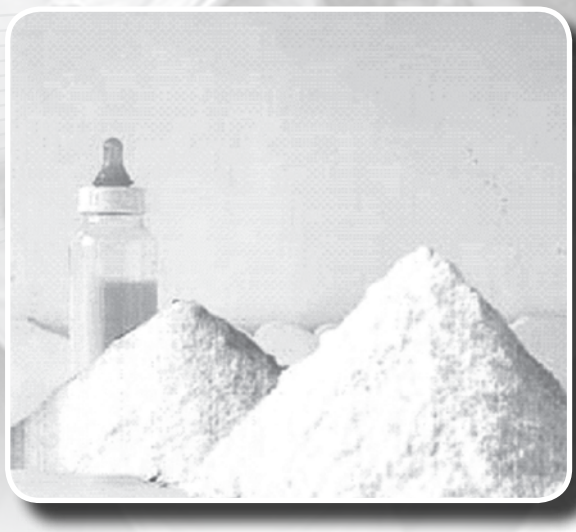
LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เพื่อให้นมมีความเข้มข้นขึ้น เป็นการเพิ่มปริมาณโปรตีนให้ได้ตามมาตรฐานที่กำหนด จึงทำให้เข้าใจผิดได้ว่าผลิตภัณฑ์นมชนิดนี้มีโปรตีนสูง และมีคุณภาพดีได้มาตรฐานตามที่กำหนด

พิษของสารเมลามีน ฤทธิ์ของสารเมลามีนนั้น ไม่จำเป็นต้องรับประทานเข้าไปในร่างกายโดยตรง เพียงแค่สูดดมเข้าไป หรือผิวหนังสัมผัสกับเมลามีน ก็ทำให้เกิดการระคายเคืองจนส่งผลให้ผิวหนังอักเสบได้ ฉะนั้นจึงไม่ต้องพูดถึงเลยว่าถ้ารับประทานเข้าไปในร่างกายแล้วจะเกิดอะไรขึ้น เพราะร่างกายคนเรานั้นไม่สามารถที่จะย่อยสารเมลามีนได้ ไตจึงไม่สามารถที่จะขับสารพิษออกมาทางปัสสาวะได้ ดังนั้นเมื่อสารนี้เข้าสู่ร่างกายจะเข้าไปสะสมในร่างกายจนกลายเป็นนิ่วในท่อปัสสาวะ และไต ก่อให้เกิดมะเร็งที่ท่อปัสสาวะ ทำลายระบบสืบพันธุ์ และทำให้ไตวายได้อย่างเฉียบพลัน เช่นเดียวกับเด็กทารกชาวจีนที่เสียชีวิตเพราะรักษาไม่ทัน



ข่าวการปนเปื้อนของสารเมลามีนในนมผงที่ประเทศจีน อันเป็นสาเหตุที่ทำให้เด็กทารกชาวจีนเสียชีวิตจำนวน ๔ ราย และมีเด็กล้มป่วยอีกกว่า ๖๐,๐๐๐ ราย และอีกกว่า ๑๕๐ รายนั้นเกิดอาการไตวาย ซึ่งปัญหาการปนเปื้อนของสารเมลามีนในนมผงนี้ทำให้ทางรัฐบาลของจีนต้องเร่งตรวจสอบคุณภาพของนมผงให้ละเอียดถี่ถ้วน ซึ่งจากการตรวจสอบพบว่านมผงที่ผลิตในจีนนั้นมีปริมาณสารเมลามีนที่สูงมาก โดยในสินค้าที่มีมากที่สุดมีถึง ๒,๕๖๓ มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม ในขณะที่สินค้าประเภทอื่นๆ นั้นมีปริมาณอยู่ที่ ๐.๐๐๙ – ๖๑๙ มิลลิกรัมต่อกิโลกรัม และในกรณีที่พบสารเมลามีนปนเปื้อนในนมผงสำหรับทารกนี้ บริษัทผู้ผลิตนมผงในจีนบางรายได้นำสารดังกล่าวมาผสมในนมผงเพื่อเพิ่มความเข้มข้นในน้ำนม ทำให้เด็กที่บริโภคนมที่มีสารปนเปื้อนนี้เข้าไปเกิดอาการของโรคนิ่วในไต โดยมีสาเหตุมาจากการที่ตะกอนของเมลามีนซึ่งเป็นสิ่งแปลกปลอมไม่สามารถย่อยสลายได้นั้นเดินทางเข้าไปสู่ระบบการย่อยอาหารพร้อมกับน้ำนม หลังจากที่พบว่ามีเด็กทารกล้มป่วยและเสียชีวิตจากการดื่มนมที่มีสารเมลามีนปนเปื้อนดังกล่าว ทางรัฐบาลของจีนก็ได้มีมาตรการควบคุมเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นอีก



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ในการตรวจพบสารเมลามีนที่ปนเปื้อนในอาหารที่นำเข้าจากจีนในครั้งนี้ไม่ใช่เป็นครั้งแรกที่ตรวจพบ เพราะถ้าหากย้อนกลับไปเมื่อปีก่อน สหรัฐอเมริกา ได้สั่งเก็บอาหารสุนัข และอาหารแมวที่ทำจากแป้งสาลีซึ่งนำเข้าจากประเทศจีนเช่นกัน เนื่องมาจากการตรวจพบสารเมลามีนในอาหารสัตว์เหล่านั้น โดยสารเมลามีนนี้มีคุณสมบัติเร่งการเจริญเติบโต เพิ่มปริมาณโปรตีน จึงทำให้พ่อค้าบางรายเห็นช่องทางที่จะเพิ่มกำไร รวมทั้งผู้เลี้ยงสัตว์เมื่อเห็นว่าสินค้าที่นำเข้าจากจีนนั้นมีราคาถูกจึงไม่รีรอที่จะซื้อสินค้าดังกล่าว



โดยในครั้งนั้นมีอาหารสัตว์มากกว่า ๑๐๐ ชนิด ที่ถูกเรียกเก็บคืนจากประเทศต่างๆ ที่นำเข้าจากจีน และมีสัตว์เลี้ยงเป็นจำนวนมากเจ็บป่วยและล้มตาย เนื่องจากภาวะตับและไตล้มเหลว ซึ่งกระทรวงเกษตรฯ ของสหรัฐอเมริกาได้ประกาศห้ามไม่ให้มีการนำสารเมลามีนไปผสมในอาหารที่ใช้เลี้ยงสัตว์ เพื่อป้องกันไม่ให้สัตว์ได้รับอันตรายจากสารเมลามีนดังกล่าวอีกต่อไป

สำหรับประเทศไทย กระทรวงสาธารณสุขได้สั่งการให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) เร่งดำเนินการตรวจสอบผลิตภัณฑ์นมผงทุกชนิดที่นำเข้าจากต่างประเทศ โดยเฉพาะจากประเทศจีน ที่พบว่ามีการปนเปื้อนของสารเมลามีนอยู่ในขณะนี้ ซึ่งจากผลการตรวจสอบไม่พบสารปนเปื้อนแต่อย่างใด ทั้งนี้ได้กำชับให้กองงานด้านอาหารและยาเฝ้าระวังการนำเข้าผลิตภัณฑ์ต่างๆ ที่มีนมเป็นส่วนผสมอยู่ด้วยเป็นพิเศษ รวมทั้งผลิตภัณฑ์นมที่นำเข้าจากประเทศต่างๆ ด้วย เพื่อเป็นการป้องกันและให้ความปลอดภัยแก่เด็กและทารกในประเทศ โดยถ้ามาจากแหล่งกำเนิดตามที่เป็นข่าว ให้อายัดและเก็บตัวอย่างมาวิเคราะห์ พร้อมเรียกร้องให้หันมาให้ความสำคัญในการเลี้ยงทารกด้วยนมแม่จะดีกว่า เพราะนอกจากจะปลอดภัยต่อทารกแล้ว ทารกยังได้รับสารอาหารที่เป็นประโยชน์ต่อร่างกายอีกด้วย

ซึ่งคณะกรรมการอาหารและยา และกระทรวงสาธารณสุขได้เคยแถลงการณ์ร่วมกันเกี่ยวกับอันตรายของสารเมลามีนที่ใช้ในภาชนะใส่อาหาร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ว่า อะมิโนเรซิน ที่เป็นโพลิเมอร์ของเมลามีนกับฟอร์มาลดีไฮด์นี้ หากมีการนำไปใช้ไม่ถูกต้องอาจทำให้ผู้บริโภคได้รับอันตรายจากสารฟอร์มาลดีไฮด์ที่เป็นสารก่อมะเร็งในระบบทางเดินหายใจได้

นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ยังได้สั่งงดการนำเข้าผลิตภัณฑ์ต่างๆ ที่มีส่วนผสมของนม รวมทั้งขนมที่มีแหล่งผลิตมาจากประเทศจีน ทั้งได้ร้องขอให้ร้านค้าต่างๆ งดจำหน่ายสินค้าที่มีการนำเข้าดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ได้มีการนำผลิตภัณฑ์ที่มีความเสี่ยงว่าจะปนเปื้อนสารเมลามีนดังกล่าวไปตรวจสอบแล้ว ดังนี้คือ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand



- ไอศกรีมวอลล์ มู
- ขนมปังกรอบและข้าวโอ๊ตรสกาแฟ ตราเหมาฮวด หรือคอฟฟี่โอทมีล แคร็กเกอร์
- เวเฟอร์สติ๊กไวท์ช็อคโกแลต เวเฟอร์เคลือบช็อคโกแลตขาว เครื่องหมายการค้าโอรีโอ
- ช็อคโกแลตนมตราโดฟ
- ถั่วลิสงเคลือบคาราเมล และนูกัตเคลือบช็อคโกแลตนมตราสนิกเกอร์ส

- เมนทอสโยเกิร์ตมิกซ์ หรือลูกอมโยเกิร์ตกลิ่นผลไม้รวม
- ลูกอมรสนม ยี่ห้อกระต่ายขาว
- คุ้กกี้ช็อกโกแล็ตรูปการ์ตูนหมีโคอาล่า
- ช็อคโกแลตนมเคลือบน้ำตาลสีต่างๆ ตราเอ็มแอนด์เอ็ม

ซึ่งสินค้าทั้งหมดนี้ต้องรอผลการตรวจสอบยืนยันจาก อ.ย. อีกครั้งหนึ่ง

นอกจากจะพบสารเมลามีนปนเปื้อนในขนมและนมผงสำหรับเด็กแล้ว ยังพบสารเมลามีนปนเปื้อนอยู่ในอาหารสัตว์ อีกหลายประเภทด้วยกันไม่ว่าจะเป็นปลาป่น รำสกัด โปรตีนจากพืช โปรตีนจากวุ้นเส้น ฯลฯ ซึ่งขณะนี้ได้ส่งผลให้สัตว์หลายตัวในสวนสัตว์ของจีนป่วยเป็นโรคไตแล้ว

ทั้งนี้การพบสารเมลามีนในนมผง และอาหารสัตว์ ล้วนมีความเชื่อมโยงกันอยู่ กล่าวคือ ผู้ผลิตอาหารสัตว์จะผสมสารเมลามีนลงในอาหารสัตว์ที่ขาย เช่นในอาหารวัว เมื่อผู้เลี้ยงวัวนำอาหารที่มีสารปนเปื้อนดังกล่าวไปให้วัวกินวัวจะผลิตน้ำนมที่มีโปรตีนต่ำกว่าร้อยละ ๓ ซึ่งไม่ถึงเกณฑ์ที่โรงงานนมกำหนดที่จะรับซื้อ ดังนั้นคนเลี้ยงวัวจึงเติมสารเมลามีนเข้าไปในน้ำนมอีก เพื่อให้ผ่านการตรวจคุณภาพเมื่อนมนั้นผ่านมาตรฐานแล้วก็จะนำมาใช้ในผลิตภัณฑ์อาหารต่างๆ ต่อไป

นอกจากนี้แล้วยังรวมไปถึงการปลูกพืชเพื่อเป็นอาหารสัตว์ซึ่งอาจมีสารเมลามีนปนเปื้อนในดินโดยการใส่ปุ๋ยที่มีสารเมลามีนปนเปื้อนอยู่เพื่อเพิ่มโปรตีน และเร่งการเจริญเติบโตให้แก่ต้นพืช ซึ่งก็หมายความว่าสารเมลามีนนั้นได้ถูกผสมมาตั้งแต่ต้นทางของห่วงโซ่อาหารก่อนจะมาถึงปลายทางที่ผู้บริโภคแล้วดังนั้นจะเห็นได้ว่าไม่ใช่แค่ผลิตภัณฑ์นมเท่านั้นที่เสี่ยงต่อสารเมลามีน แต่จะรวมไปถึงดิน น้ำ พืชผัก หรือเนื้อสัตว์ก็มีโอกาสปนเปื้อนสารเมลามีน ได้ด้วยเช่นกัน



ในส่วนของภาชนะที่ทำจากเมลามีนก็เช่นกัน ต้องระวังในเรื่องของการใช้ด้วยแม้จะมีการโฆษณาว่าสามารถทนความร้อนได้ถึง ๑๐๐ องศาเซลเซียส แต่ก็ควรใช้งานที่อุณหภูมิไม่เกิน ๖๐ องศาเซลเซียส ทั้งนี้เพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภคเอง เนื่องจาก

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand



หากใช้งานกับวัตถุที่มีความร้อนสูง ๆ เช่น น้ำเดือด ๆ หรืออาหารที่เพิ่งทอดเสร็จใหม่ ๆ ซึ่งมีความร้อนอยู่มากก็อาจทำให้สารฟอร์มาลดีไฮด์ ซึ่งเป็นสารก่อมะเร็งนี้แพร่ออกมาได้ ฉะนั้นหากจะใช้ภาชนะในการประกอบอาหารหรือใช้อุ่นในไมโครเวฟ ก็ควรใช้ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากแก้วหรือเซรามิกก็จะเป็นการดีที่สุด

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในส่วนของประเทศไทยนั้น หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ไม่ว่าจะเป็น **สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อ.ย.) หรือกระทรวงสาธารณสุข** ต่างได้เข้ามาตรวจสอบและให้การคุ้มครองกับประชาชนผู้บริโภค เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายกับประชาชน ในกรณีของผลิตภัณฑ์ที่มีความเสี่ยงปนเปื้อนของสารเมลามีนดังกล่าวโดยได้มีการตรวจสอบหาสารปนเปื้อนจากผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ที่มีการนำเข้าจากประเทศจีนเพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภค ซึ่งจากการตรวจสอบแล้วยังไม่พบสารปนเปื้อนแต่อย่างใด

แต่อย่างไรก็ตามในกรณีที่**หากประชาชนผู้บริโภค**ได้พบเห็นสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่มีความเสี่ยงว่าจะมีสารเมลามีนปนเปื้อนอยู่ไม่ว่าจะด้วยการใช้ผลิตภัณฑ์นั้นเอง หรือพบเห็นบุคคลอื่นที่มีอาการไม่สบายเมื่อมีการใช้ผลิตภัณฑ์นั้นก็**สามารถแจ้งหรือร้องเรียนมาได้ที่คณะกรรมการอาหารและยา (อ.ย.) หรือที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค** เพื่อให้มีการตรวจสอบผลิตภัณฑ์ดังกล่าวเพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภคต่อไป

โดยผู้ร้องเรียนสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนได้ที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (กรุงเทพฯ) หรือที่คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำจังหวัดในจังหวัดที่ท่านอาศัยอยู่ พร้อมเอกสารหลักฐานที่จะนำมาใช้ประกอบในการเสนอเรื่องร้องเรียน ดังนี้

๑. บัตรประจำตัวประชาชน/บัตรประจำตัวข้าราชการ

๒. สำเนาทะเบียนบ้านของผู้ร้องเรียน

๓. ไปรษณียบัตร ๑ ฉบับพร้อมกรอก ชื่อ - ที่อยู่ของผู้ร้องเรียน

โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการ ดังนี้

๑. ผู้ร้องเรียนกรอกรายละเอียด ในแบบบันทึกคำร้องเรียนพร้อมแนบเอกสาร ตามที่กำหนด (รับรองสำเนาถูกต้องทุกฉบับ) มอบให้เจ้าหน้าที่

๒ ผู้ร้องเรียนกรอกรายละเอียด ในแบบหนังสือมอบอำนาจ (มอบอำนาจให้ สคบ. ดำเนินการแทนผู้ร้องเรียน) พร้อมติดอากรแสตมป์จำนวน ๓๐ บาท

๓. กรณีผู้บริโภคไม่สามารถร้องเรียนด้วยตนเองได้ หากมีการมอบอำนาจให้ผู้อื่นผู้มาร้องเรียนแทนจะต้องมีหนังสือรับรองการมอบอำนาจจากผู้บริโภค (พร้อมติดอากรแสตมป์จำนวน ๓๐ บาท) นำมายื่นต่อเจ้าหน้าที่ด้วย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ทั้งนี้ **ผู้บริโภคสามารถร้องเรียนได้ตามสิทธิที่มีอยู่ตามที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายไว้ ๕ ประการ[๑] ดังนี้คือ**

๑. สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการโฆษณาหรือการแสดงฉลากตามความเป็นจริงและปราศจากพิษภัยแก่ผู้บริโภครวมตลอดถึงสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการอย่างถูกต้องและเพียงพอที่จะไม่หลงผิดในการซื้อสินค้าหรือรับบริการโดยไม่เป็นธรรม

๒. สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะเลือกซื้อสินค้าหรือรับบริการโดยความสมัครใจของผู้บริโภคและปราศจากการชักจูงใจอันไม่เป็นธรรม

๓. สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับสินค้าหรือบริการที่ปลอดภัย มีสภาพและคุณภาพได้มาตรฐานเหมาะสมแก่การใช้ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สิน ในกรณีใช้ตามคำแนะนำหรือระมัดระวังตามสภาพของสินค้าหรือบริการนั้นแล้ว



๔. สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับข้อสัญญาโดยไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ

๕. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและชดใช้ค่าเสียหาย เมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามข้อ ๑, ๒, ๓ และ ๔ ดังกล่าว

นอกจากนี้แล้วตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ยังให้อำนาจแก่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในการที่จะกระทำการหรือออกคำสั่งใด ๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคได้ หากคณะกรรมการนั้นเห็นว่าเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าสินค้าใด อาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค คณะกรรมการอาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการตรวจสอบหรือพิสูจน์สินค้านั้นได้ ถ้าผลการทดสอบหรือพิสูจน์ปรากฏว่าสินค้านั้นอาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคและกรณีไม่อาจป้องกันอันตรายที่จะเกิดขึ้นกับสินค้านั้นได้ คณะกรรมการมีอำนาจสั่งห้ามขายสินค้านั้นได้ และถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจเปลี่ยนแปลงสินค้านั้นภายใต้เงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าสินค้านั้นไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ หรือเป็นที่สงสัยว่าผู้ประกอบธุรกิจนั้นจะเก็บสินค้าไว้ขายต่อไปคณะกรรมการมีอำนาจที่จะสั่งให้ทำลายสินค้านั้นได้ แต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนหากคณะกรรมการเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อว่าสินค้าใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคคณะกรรมการมีอำนาจที่จะสั่งห้ามจำหน่ายสินค้านั้นเป็นการชั่วคราวได้จนกว่าจะได้มีการตรวจสอบหรือพิสูจน์สินค้านั้นก่อน[๒]

---

[๑] พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔.

[๒] พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๖.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แต่ไม่ว่าเหตุการณ์จะเป็นเช่นไรก็ตามขอผู้บริโภคอย่าได้ตระหนกตกใจกับข่าวที่เกิดขึ้นนั้นเลย เพราะทางรัฐบาลของไทยโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างได้ออกมาตรวจสอบพิสูจน์แล้วว่าสินค้าที่ได้นำเข้าจากประเทศจีนนั้นไม่ได้มีการปนเปื้อนของสารเมลามีนแต่อย่างใดจึงขอให้ผู้บริโภควางใจได้ว่าสินค้านั้นปลอดภัยจากสารเมลามีนดังกล่าว.

อ้างอิงข้อมูลจาก

http://www.tlcthai.com/webboard/view_topic.php ?table_id=1&cate_id=121&post_id=40943 - 97k -

http://www.hilight.kapook.com/view/29339

http://www.prachatai.com/05web/th/home/13815

http://www.charintr.wordpress.com/2008/09/26

http://www.guru.google.co.th/guru/thread?tid=076d0a491f4fc38c

http://www.ocpb.go.th/main_previlege.asp

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ความเสมอภาค Equaltiy

หมายถึง ความเสมอภาคที่บุคคลในสังคมพึงได้รับ
หลักแห่งความเสมอภาคนั้นถือได้ว่าเป็นหลักสำคัญของระบอบประชาธิปไตย
ความเสมอภาคอาจจำแนกออกได้ ๔ ประการสำคัญ คือ ความเสมอภาคใน**การตัดสินใจ**
ความเสมอภาคใน**การรับปฏิบัติ**เพื่อผลรับที่เท่าเทียมกัน ความเสมอภาคใน**การกระจายโอกาส**
และความเสมอภาคใน**ผล**ที่ได้รับ

(เดโช สวนานนท์, พจนานุกรมศัพท์การเมือง, ๒๕๔๕)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดย *นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน*
นิติกร สำนักกฎหมาย

การต่อต้านการทุจริต
ด้วยการตรวจสอบทรัพย์สิน

ผู้เขียน
อ้างอิง นายเมธี ครองแก้ว กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน คอลัมน์กระแสทรรศน์
วันที่ ๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ ๑๑๑๖๙



กิจกรรมหนึ่งซึ่งสร้างความปวดเศียรเวียนเกล้าให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งเมื่อตอนเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งก็คือ การต้องยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน ๓๐ วัน นับแต่การเข้าและออกจากตำแหน่งดังกล่าว

ไม่แต่เพียงเท่านั้นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงผู้นี้ ยังจะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายใน ๓๐ วัน หลังจากพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลา ๑ ปี (มาตรา ๓๓ แห่ง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒)

และหากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวทำงานหลายตำแหน่งในเวลาเดียวกัน ยกตัวอย่างเช่น นักการเมืองคนหนึ่งอาจจะเป็นรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอีกกระทรวงหนึ่ง และเป็นสมาชิกสภาผู้แทนฯในเวลาเดียวกัน ก็ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งเหมือนกันนี้ ๓ ฉบับ ในแต่ละตำแหน่ง

และต้องทำอย่างนี้อีก ๓ ครั้ง หากมีเหตุต้องพ้นไปจากตำแหน่งในเวลาเดียวกัน (เช่น เมื่อสภาถูกยุบ) เป็นต้น

ทั้งหมดนี้ยังไม่ได้พูดถึงรายละเอียดต่าง ๆ ของทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งผู้จะต้องยื่นบัญชีเหล่านี้จะต้องใส่เข้าไปในแบบฟอร์มซึ่งมีความยาว

Legislative Institutional Repository of Thailand

เกือบ ๒๐ หน้า แล้วยังต้องหาเอกสารหลักฐานมาประกอบเพื่อแสดงความมีอยู่จริงของทรัพย์สินหรือหนี้สินอีกในทุกรายการที่สำคัญ

จึงไม่แปลกใจเลยว่าเราจะได้ยินเสียงบ่นจากบรรดาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอยู่เสมอ ๆ และอาจจะพูดได้ด้วยซ้ำว่าการยื่นบัญชีช้าหรือเกินกำหนดถือได้ว่าเป็นเรื่องปกติในขณะที่การยื่นตรงเวลาเป็นกรณียกเว้น

อันที่จริง การยื่นบัญชีทรัพย์สินไม่ใช่มีเพียง ๓ ครั้งในช่วงการดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งซึ่งทางกฎหมายบอกให้ต้องยื่น ยังมีอีก ๒ ครั้งที่ผู้ดำรงตำแหน่งอาจถูกบังคับให้ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติมเป็นครั้งที่ ๔ และครั้งที่ ๕



ครั้งที่ ๔ คือการยื่นภายใน ๓๐ วันภายหลังที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นี้ดำรงตำแหน่งมาครบ ๕ ปี ถึงแม้ว่าในกรณีนี้กฎหมาย (มาตรา ๔๒) จะบอกว่าให้แจ้งเฉพาะรายการที่เปลี่ยนแปลงไปจากที่ได้ยื่นไว้เดิม ภาระงานก็ยังหนักอยู่ดี

และครั้งที่ ๕ คือ การต้องยื่นหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นี้ตกเป็นผู้ถูกกล่าวหาในกรณีร่ำรวยผิดปกติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าจำเป็นต้องตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริงก็จะให้ยื่นบัญชีเพิ่มเติมได้โดยให้เวลาอย่างน้อย ๓๐ วันแต่ไม่เกิน ๖๐ วัน (มาตรา ๗๙)

คงไม่มีใครปฏิเสธว่าการเข้มงวดกับการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่เป็นจริงและครบถ้วนเป็นวิธีการหนึ่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และเจ้าหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินของ ป.ป.ช. จะนำมาใช้เพื่อปราบปราม ป้องปราม และป้องกันการทุจริตได้

ในอดีต ป.ป.ช. ก็สามารถจับผิดนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แจ้งบัญชีอันเป็นเท็จหรือปกปิดรายการที่ควรแจ้งได้แล้วหลายครั้ง แต่ละครั้งที่จับได้ก็จะเป็นข่าวซึ่งมีผลทั้งในทางปราบปรามและป้องปรามการกระทำในทำนองเดียวกันไปในตัวซึ่งถือว่าเป็นเรื่องดี

แต่ปัญหาก็คือว่าเราพอใจกับระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันแล้วหรือยัง?

เท่าที่เราได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น ผู้เขียนคิดว่าเราคงต้องมีเรื่องที่เราจะต้องแก้ไขปรับปรุงแน่นอนเพื่อให้การยื่นและการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเราเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น กล่าวคือบรรลุถึงเป้าประสงค์ได้สูงที่สุดโดยใช้ต้นทุนต่ำที่สุด

ข้อเสนอการแก้ไขปรับปรุงระบบการยื่นและตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินอาจแบ่งเป็น ๒ ระดับ คือ

ระดับแรกเป็นการแก้ไขปรับปรุงระบบที่มีอยู่แล้วหรือทำอยู่แล้ว และระดับที่สองคือการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมไปใช้ระบบใหม่

ในระดับแรกเกี่ยวกับการพัฒนาปรับปรุงระบบเดิมให้ดีขึ้นน่าจะรวมถึงประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

(ก) เราต้องนำระบบไอที (IT) มาใช้ในการยื่นและตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินให้เร็วที่สุด เราต้องออกแบบแบบฟอร์มแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่เป็นแบบฟอร์มทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Template) ที่ผู้ยื่นสามารถกรอกข้อความอิเล็กทรอนิกส์ลงไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ได้เลย ซึ่งนอกจากจะประหยัดเวลาและตรวจสอบง่ายแล้วยังผิดพลาดน้อยด้วย ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เหล่านี้จะทำให้ตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงข้ามเวลาได้ง่ายและแม่นยำกว่าทำด้วยมือ

(ข) ในเมื่อระบบสามารถตรวจสอบข้ามรายการ (cross-check) กันได้อย่างง่ายดาย จึงไม่มีความจำเป็นต้องมีบัญชีในทุกตำแหน่งอีกต่อไป ผู้ยื่นบัญชีหนึ่งคนสามารถยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเพียงบัญชีเดียวโดยในบัญชีนั้นจะมีข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งต่าง ๆ ที่ผู้นั้นทำอยู่อย่างครบถ้วน และหากจำเป็นที่ต้องแสดงว่าทรัพย์สินหรือรายได้ส่วนใดมาจากตำแหน่งใดก็สามารถแสดงแยกแยะให้ดูได้โดยระบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์นี้ ความประหยัดทั้งเวลาและทรัพยากรก็จะเกิดขึ้นทั้งฝ่ายผู้ยื่นและฝ่ายผู้ตรวจสอบ



(ค) การยื่นบัญชีระหว่างที่ผู้ยื่นเข้าสู่ตำแหน่ง ขณะดำรงอยู่ในตำแหน่งและทันทีที่พ้นตำแหน่งน่าจะเพียงพอสำหรับภาวการณ์ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นี้

การบังคับให้ต้องยื่นบัญชีหลังจากพ้นตำแหน่งไปแล้ว ๑ ปี เป็นการสร้างภาระให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นโดยไม่จำเป็นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพ้นตำแหน่งโดยการเกษียณ ซึ่งผู้ยื่นอาจไม่คุ้นเคยกับการต้องทำรายการเองและการหลงลืมเวลาที่จะต้องยื่น

โดยหลักทั่วไปแล้วการทุจริตในขณะดำรงตำแหน่ง หากมี น่าจะง่ายกว่าเมื่อเทียบกับการพ้นตำแหน่งไปแล้ว และในบางกรณีหากมีข้อสงสัยในการร่ำรวยผิดปกติ กฎหมายก็เปิดช่องให้เราตรวจสอบได้อยู่แล้วภายใน ๒ ปีนับแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นตำแหน่งไป (มาตรา ๗๕)

(ง) ควรจะมีการแยกให้เห็นชัดเจนระหว่าง “รายได้” (Income) และ “ทรัพย์สิน” (Wealth or assets) ของผู้ยื่นบัญชีในทางเศรษฐศาสตร์นั้น ทรัพย์สินเป็นฐาน (stock) ที่ก่อให้เกิดกระแส (flow) ในรูปของรายได้ ผู้ยื่นบางคนอาจมีรายได้สูงแต่ทรัพย์สินน้อยซึ่งพฤติกรรมการทำงานในตำแหน่งหน้าที่อาจจะแตกต่างจากผู้ยื่นซึ่งมีรายได้น้อยแต่ทรัพย์สินมาก

การแยกองค์ประกอบของสถานะทางเศรษฐกิจของผู้ยื่นจะทำให้เราเข้าใจการทำงานของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงได้ดีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการวางมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อไป

ในระดับที่สองนั้น ผู้เขียนอยากจะตั้งข้อสังเกตว่าหากเราเห็นความสำคัญของการป้องกันการทุจริตมากกว่าการตรวจจับหรือตามจับการทุจริต เราควรหาทางหรือมาตรการที่จะป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีช่องทางที่จะกระทำผิดดีกว่าที่จะให้ทำผิดแล้วค่อยไปตามจับผิด

ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินนั้น ระบบที่เราใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมที่เกิดขึ้นแล้ว (past activities) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าน่าจะสำคัญน้อยกว่าการป้องกันหรือป้องปรามกิจกรรมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต (future activities)

หากเป็นเช่นนั้นข้อเสนอใหม่คือ การหาทางที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงจะมีพฤติกรรมนอกลู่นอกรอยในการทำงานในตำแหน่งหน้าที่ได้ยากขึ้น โดยการติดตามตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินของเจ้าหน้าที่

Legislative Institutional Repository of Thailand

ของรัฐดังกล่าวตั้งแต่วันแรกที่เข้ารับตำแหน่งจนวันสุดท้ายที่พ้นตำแหน่ง

วิธีการดำเนินการในมาตรการใหม่นี้ทำได้ไม่ยากเพราะเราสามารถจะขอข้อมูลธุรกรรมทางการเงินในระบบทางการจากสถาบันการเงินทุกประเภทได้อยู่แล้ว ประเด็นสำคัญคือ หากจะใช้การตรวจสอบระบบนี้จะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินว่าท่านเป็นบุคคลสาธารณะในกระบวนการตรวจสอบของ ป.ป.ช.

เพราะฉะนั้นธุรกรรมทางการเงินของท่านระหว่างอยู่ในตำแหน่งหน้าที่จะถูกตรวจสอบโดยอัตโนมัติ ส่วนการทำธุรกรรมทางการเงินนอกระบบทางการ (Informal transactions) นั้น หากเกินจำนวนที่ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจจะกำหนดขึ้นไว้ (เช่น ให้หรือโอนทรัพย์สิน หรือสิทธิประโยชน์ที่มีมูลค่าตั้งแต่ ๑ แสนบาทขึ้นไป) ผู้ยื่นจะต้องแจ้งและ/หรือบันทึกธุรกรรมดังกล่าวให้ ป.ป.ช. ทราบทุกครั้ง หากไม่ทำก็ต้องถือว่าจงใจปกปิดข้อมูลที่ต้องแจ้งให้ทราบ ซึ่งถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมาย ป.ป.ช.

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้มิได้หมายความว่าเราจะละเลยหรือให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบทรัพย์สินในระดับที่หนึ่งน้อยลง หากแต่เราจะเพิ่มมาตรการการติดตามและตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินทั้งในระบบและนอกระบบให้อยู่ในลำดับแรกโดยเชื่อว่าเมื่อทำได้จะทำให้การทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงลดลงได้

เราจะเพิ่มมาตรการการติดตามและตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินทั้งในระบบและนอกระบบให้อยู่ในลำดับแรก



โดยสรุปแล้ว หากเราพัฒนาปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินได้ทั้งสองระดับ ก็เชื่อได้ว่าเราจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของเราในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดย นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน
นิติกร สำนักกฎหมาย



ในปัจจุบัน ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สินค้าและบริการในบ้านเรานั้นมักจะมีปัญหาปรากฏให้เห็นอยู่บ่อยครั้ง[๑] ซึ่งก่อให้เกิดการฟ้องร้องเป็นคดีความระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการ ไม่ว่าจะเป็นคดีที่เกี่ยวกับการซื้อสินค้าแล้วเกิดความชำรุดบกพร่องหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตร่างกายหรือสุขภาพหรืออนามัย หรือการใช้บริการจากผู้ประกอบธุรกิจที่ให้บริการ แล้วไม่เป็นไปตามข้อตกลงที่กำหนดไว้

สาระน่ารู้เกี่ยวกับกฎหมาย ว่าด้วย**วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค**

กรณีดังกล่าว เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นในศาลและในการต่อสู้คดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายก็มักจะใช้เวลาในการพิจารณาคดีเป็นระยะเวลานาน และประการสำคัญผู้บริโภคก็มักจะเป็นฝ่ายที่เสียเปรียบ ทั้งนี้เพราะการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีในศาลที่ผ่านมานั้นทางผู้บริโภคจะต้องเป็นฝ่ายนำสืบให้ศาลเห็นเป็นหลักซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากและระยะเวลาในการต่อสู้ยาวนาน ดังนั้นเพื่อให้กลไกในการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงได้มีการตรา**กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค**เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพอันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค

[๑] กรณีล่าสุดได้แก่ปัญหาสารเมลามีนปนเปื้อนในอาหาร ซึ่งสารเมลามีน คือ พลาสติกชนิดหนึ่งมีสารฟอร์มาลดีไฮด์เป็นส่วนประกอบ หรือที่เรารู้จักคุ้นเคยกันคือสารฟอร์มาลีน ส่วนใหญ่สารเมลามีนจะถูกนำมาผลิตผลิตภัณฑ์พลาสติก เช่น จานเมลามีน ถุงพลาสติก พลาสติกสำหรับห่ออาหาร นอกจากนี้สารเมลามีนยังอยู่ในอุตสาหกรรมเม็ดสีเป็นหมึกพิมพ์สีเหลือง และยังนำไปทำน้ำยาทำความสะอาด และปุ๋ย เมื่อสูดดมจะเกิดอาการระคายเคืองทำให้ตาและผิวหนังอักเสบ เมื่อกินเข้าไประบบสืบพันธุ์จะถูกทำลาย เกิดนิ่วในท่อปัสสาวะและไต เกิดมะเร็งที่ท่อปัสสาวะ มีปัญหาท่อปัสสาวะล้มเหลว และเสียชีวิตในที่สุด (ข้อมูลจาก http://th.wikipedia.org/).

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๑[๒] เป็นวันที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้[๓] จึงเป็นที่น่าติดตามว่าวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคนั้นมีลักษณะอย่างไร และประชาชนจะใช้สิทธิเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองหรือบังคับตามสิทธิโดยผ่านช่องทางนี้ได้อย่างไร ทั้งนี้โดยจะใคร่ขอนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

"คดีผู้บริโภค" คืออะไร ?

"คดีผู้บริโภค" ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า หมายความถึงคดีที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ (มาตรา ๓)

(๑) คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคตามมาตรา ๑๙ (ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือสมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรอง



ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค) หรือตามกฎหมายอื่น กับผู้ประกอบธุรกิจซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ

(๒) คดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

(๓) คดีแพ่งที่เกี่ยวพันกันกับคดีตาม (๑) หรือ (๒)

(๔) คดีแพ่งที่มีกฎหมายบัญญัติให้ใช้วิธีพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้

บุคคลใดบ้างที่สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลในคดีผู้บริโภคได้ ?

บุคคลที่สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลในคดีผู้บริโภคได้นั้นก็คือผู้บริโภคทุกคน แต่ใครบ้างที่ถือว่าเป็นผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ได้ให้ความหมายของคำว่า "ผู้บริโภค"ไว้ดังนี้

"ผู้บริโภค" หมายถึง ผู้บริโภคตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค[๔] และให้หมายความรวมถึงผู้เสียหายตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยด้วย[๕]

---

[๒] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๓๘ ก วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ หน้า ๓๒ ทั้งนี้ ในบทบัญญัติมาตรา ๒ ได้บัญญัติว่า "พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป".

[๓] ในบทเฉพาะกาล ได้กำหนดให้บรรดาคดีผู้บริโภคซึ่งค้างพิจารณาอยู่ในศาลก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ศาลนั้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาต่อไป และให้บังคับตามกฎหมายซึ่งใช้อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับจนกว่าคดีนั้นจะถึงที่สุด (มาตรา ๖๖).

[๔] พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ บัญญัติว่า "ผู้บริโภค" หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการและหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยตรง แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม.

[๕] พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ บัญญัติว่า "ผู้เสียหาย" หมายความว่า ผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นอกจากนี้ คำว่า **"ผู้ประกอบธุรกิจ"** นั้น หมายความว่า ผู้ประกอบธุรกิจตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค[๖] และให้หมายความรวมถึงผู้ประกอบการตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยด้วย[๗]

หลักเกณฑ์และวิธีการฟ้องคดีผู้บริโภคนั้นจะต้องกระทำอย่างไร ?

๑. การยื่นฟ้องคดีด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือ

การฟ้องคดีผู้บริโภคต่อศาลนั้น กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ต่างจากการฟ้องคดีทั่วไป กล่าวคือ การฟ้องคดีผู้บริโภคโจทก์จะฟ้องด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้ ในกรณีที่โจทก์ประสงค์จะฟ้องด้วยวาจา ให้เจ้าพนักงานคดีจัดให้มีการบันทึกรายละเอียดแห่งคำฟ้องแล้วให้โจทก์ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญไว้ (มาตรา ๒๐)



๒. ศาลที่มีเขตอำนาจ

ผู้บริโภคหรือผู้เสียหายที่จะฟ้องผู้ประกอบธุรกิจเป็นคดีผู้บริโภค มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่หรือต่อศาลอื่นได้ ยกเว้นผู้ประกอบธุรกิจจะฟ้องคดีผู้บริโภคได้เฉพาะเขตศาลที่ผู้บริโภคมีภูมิลำเนาอยู่เท่านั้น (มาตรา ๑๗)

๓. อายุความการฟ้องคดี

ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัย โดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกายของผู้บริโภคหรือเป็นกรณีที่ต้องใช้เวลาในการแสดงอาการ ผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายใน ๓ ปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ประกอบธุรกิจที่ต้องรับผิด แต่ไม่เกิน ๑๐ ปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย (มาตรา ๑๓)

วิธีพิจารณาของศาลในคดีผู้บริโภคมีลักษณะอย่างไร ?

หลักการสำคัญของวิธีพิจารณาคดีของศาลในคดีผู้บริโภค มีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

๑. <u>การไกล่เกลี่ย</u>

(๑) เมื่อศาลได้รับคำฟ้องแล้ว ศาลจะกำหนดวันนัดพิจารณาโดยเร็ว และออกหมายเรียกจำเลยให้มาศาลเพื่อกำหนดนัดวันไกล่เกลี่ยแล้วสั่งให้โจทก์มาศาลในวันนัดพิจารณานั้นด้วย (มาตรา ๒๔) และในวันพิจารณา เมื่อโจทก์และจำเลยมาพร้อมกันแล้ว ให้เจ้าพนักงานคดีหรือบุคคลที่ศาลกำหนดหรือที่คู่ความตกลงกันทำการไกล่เกลี่ย ให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันก่อน ถ้าคู่ความฝ่ายใดร้องขอจะดำเนินการเป็นการลับเฉพาะ

---

[๖] พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓ "ผู้ประกอบธุรกิจ" หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้สั่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขาย หรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบกิจการโฆษณาด้วย.

[๗] พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ บัญญัติว่า "ผู้ประกอบการ" หมายความว่า (๑) ผู้ผลิต หรือผู้ว่าจ้างให้ผลิต (๒) ผู้นำเข้า (๓) ผู้ขายสินค้าที่ไม่สามารถระบุตัวผู้ผลิต ผู้ว่าจ้างให้ผลิต หรือผู้นำเข้าได้ (๔) ผู้ซึ่งใช้ชื่อ ชื่อทางการค้า เครื่องหมายการค้า เครื่องหมาย ข้อความหรือแสดงด้วยวิธีใด ๆ อันมีลักษณะที่จะทำให้เกิดความเข้าใจได้ว่าเป็นผู้ผลิต ผู้ว่าจ้างให้ผลิต หรือผู้นำเข้า.

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

ต่อหน้าตัวความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ได้ (มาตรา ๒๕)

(๒) ถ้าคู่ความไม่อาจตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันได้ ถ้าจำเลยยังไม่ได้ยื่นคำให้การ ศาลจะจัดให้มีการสอบถามคำให้การของจำเลยโดยจำเลยจะยื่นคำให้การเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ ถ้าศาลเห็นว่าหนังสือที่จำเลยยื่นมาไม่ถูกต้องหรือขาดสาระสำคัญในบางเรื่อง ศาลอาจมีคำสั่งให้จำเลยแก้ไขให้ถูกต้องหรือชัดเจนขึ้นก็ได้ คำให้การด้วยวาจาให้มีการบันทึกคำให้การนั้นและให้จำเลยลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญ (มาตรา ๒๖)

๒. <u>การสืบพยานหลักฐาน</u>

ในการสืบพยานหลักฐาน ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เอง และศาลมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานคดีตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานที่จำเป็นรวมทั้งมีอำนาจเรียกสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ มาให้ข้อมูลหรือให้จัดส่งพยานหลักฐานมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้ และในการสืบพยาน ไม่ว่าจะเป็นพยานที่ฝ่ายใดเป็นผู้อ้างหรือที่ศาลเรียกมาเองให้ศาลเป็นผู้ซักถามพยาน คู่ความหรือทนายความจะซักถามพยานได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลและศาลมีอำนาจซักถามพยานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงใด ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับคดีแม้จะไม่มีคู่ความฝ่ายใดยกขึ้นอ้าง (มาตรา ๓๑ – ๓๔)



ส่วนในการนั่งพิจารณาสืบพยานของศาลนั้น ให้ศาลนั่งพิจารณาคดีติดต่อกันไปโดยไม่เลื่อนคดีจนกว่าจะเสร็จการพิจารณา เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงเสียได้ ศาลจะมีคำสั่งเลื่อนได้ครั้งละไม่เกิน ๑๕ วัน แต่ทั้งนี้ ศาลอาจขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีได้ (มาตรา ๓๕ - ๓๖)

๓. คำพิพากษาและคำสั่งชี้ขาดตัดสินคดี

คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดตัดสินคดีอย่างน้อยต้องแสดงข้อเท็จจริงที่ฟังได้โดยสรุปและคำวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีพร้อมด้วยเหตุผลแห่งคำวินิจฉัย (มาตรา ๓๘)

กรณีที่เกิดความเสียหายแก่ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัย และในเวลาที่พิพากษาคดีเป็นการพ้นวิสัยที่จะหยั่งรู้ได้แน่ว่าความเสียหายนั้นมีแท้จริงเพียงใด ศาลอาจกล่าวในคำพิพากษาหรือคำสั่งว่ายังสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ต้องไม่เกิน ๑๐ ปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง แต่ก่อนการแก้ไขต้องให้โอกาสคู่ความอีกฝ่ายที่จะคัดค้าน (มาตรา ๔๐)

ในกรณีที่เป็นคดีเกี่ยวกับความชำรุดบกพร่องของสินค้า ถ้าศาลเห็นว่าความชำรุดบกพร่องของสินค้ามีอยู่ขณะส่งมอบและไม่อาจแก้ไขให้กลับคืนสภาพที่ใช้งานตามปกติ หรือแม้จะแก้ไขแล้วก็อาจจะเกิดความเสียหายแก่ร่างกายหรือสุขภาพหรืออนามัยของผู้บริโภคได้ ศาลมีอำนาจพิพากษาให้ผู้ประกอบธุรกิจเปลี่ยนสินค้าใหม่ให้แก่ผู้บริโภคแทนการซ่อมแซมสินค้าที่ชำรุดบกพร่องนั้นได้ โดยคำนึงถึงลักษณะสินค้า

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจ ตลอดจนความสุจริตของผู้บริโภคประกอบด้วย (มาตรา ๔๑)

๔. <u>ความรับผิดของผู้ประกอบธุรกิจ</u>

ถ้าการกระทำที่ถูกฟ้องร้อง**เกิดจากการที่ผู้ประกอบธุรกิจกระทำโดยเจตนาเอาเปรียบผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรม** ไม่ว่าจะเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ประกอบธุรกิจชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้บริโภค ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้จ่ายค่าเสียหายเพื่อเป็นการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงศาลกำหนดได้ตามที่ศาลเห็นสมควร (มาตรา ๔๒)

เมื่อศาลวินิจฉัยชี้ขาดหรือจำหน่ายคดีจากสารบบความ **หากปรากฏแก่ศาลว่ายังมีสินค้าที่ได้จำหน่ายไปแล้วหรือที่เหลืออยู่ในท้องตลาดอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยของผู้บริโภคโดยส่วนรวม** และไม่อาจใช้วิธีป้องกันอย่างอื่นได้ **ให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่งดังต่อไปนี้** (มาตรา ๔๓)

(๑) **ให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดการประกาศและรับสินค้าดังกล่าวคืนจากผู้บริโภคเพื่อทำการแก้ไขหรือเปลี่ยนให้ใหม่** แต่ถ้าเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขหรือดำเนินการดังกล่าวได้ ก็ให้ใช้ราคาตามที่เห็นสมควรโดยคำนึงถึงลักษณะและสภาพของสินค้าขณะรับคืน รวมทั้งความสุจริตของผู้ประกอบธุรกิจประกอบด้วย

(๒) **ห้ามผู้ประกอบธุรกิจจำหน่ายสินค้าที่เหลืออยู่และให้เรียกเก็บสินค้าที่ยังไม่ได้จำหน่ายแก่ผู้บริโภคกลับคืนจนกว่าจะได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง** แต่ถ้าไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ศาลจะมีคำสั่งห้ามนำเข้าสินค้านั้นก็ได้หรือถ้าเป็นที่สงสัยว่าผู้ประกอบธุรกิจยังเก็บสินค้าที่เหลือไว้จำหน่ายต่อไปให้ศาลมีอำนาจสั่งทำลายสินค้าที่เหลือนั้นได้

กรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจที่ถูกฟ้องเป็นนิติบุคคล ให้ศาลมีอำนาจเรียกหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้น หรือผู้รับมอบทรัพย์สินจากนิติบุคคลนั้นเข้ามาเป็นจำเลยร่วมได้ ถ้าปรากฏว่านิติบุคคลดังกล่าวจัดตั้งขึ้นโดยไม่สุจริต หรือมีการฉ้อฉลหลอกลวงผู้บริโภคหรือยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินของนิติบุคคลไปเป็นประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ถ้านิติบุคคลนั้นมีทรัพย์สินไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ ให้บุคคลเหล่านั้นร่วมรับผิดแต่ไม่เกินทรัพย์สินที่ผู้นั้นได้รับจากนิติบุคคลนั้น (มาตรา ๔๔)



๕. <u>การอุทธรณ์</u>

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น**ให้อุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์แผนกคดีผู้บริโภคหรือศาลอุทธรณ์ภาคแผนกคดีผู้บริโภคภายในกำหนด ๑ เดือน**นับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น แต่คดีที่มีราคาทรัพย์สินหรือทุนทรัพย์ที่พิพาทในชั้นอุทธรณ์ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท หรือไม่เกินที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ห้ามมิให้อุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง แต่ผู้อุทธรณ์อาจยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องเพื่อขออนุญาตอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์แผนกคดีผู้บริโภคหรือศาลอุทธรณ์ภาคแผนกคดีผู้บริโภคไปพร้อมกับอุทธรณ์ได้ โดยศาลชั้นต้น

Legislative Institutional Repository of Thailand

จะเป็นศาลที่ทำหน้าที่ตรวจรับอุทธรณ์ว่าเป็นอุทธรณ์ที่ต้องห้ามหรือไม่

๖. <u>การฎีกา</u>

เมื่อศาลอุทธรณ์แผนกคดีผู้บริโภคหรือศาลอุทธรณ์ภาคแผนกคดีผู้บริโภคได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว **คู่ความอาจยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อขอให้พิจารณาอนุญาตให้ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงในคดีที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทในชั้นฎีกาเกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท หรือในปัญหาข้อกฎหมายภายในกำหนด ๑ เดือน**นับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์แผนกคดีผู้บริโภคหรือศาลอุทธรณ์ภาคแผนกคดีผู้บริโภค ทั้งนี้ คู่ความต้องยื่นฎีกาไปพร้อมกับคำร้องต่อศาลชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้น แล้วให้ศาลชั้นต้นรีบส่งคำร้องพร้อมฎีกาดังกล่าวไปยังศาลฎีกาเพื่อพิจารณาโดยเร็ว โดยศาลฎีกาอาจพิจารณาอนุญาตให้ฎีกาได้เมื่อเห็นว่าปัญหาตามฎีกานั้นเป็นปัญหาซึ่งเกี่ยวพันกับประโยชน์สาธารณะหรือเป็นปัญหาสำคัญอื่นที่ศาลฎีกาควรวินิจฉัย

ในคดีที่ได้รับอนุญาตให้ฎีกาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย หากศาลฎีกาเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคไม่ถูกต้องไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ศาลฎีกาจะมีคำวินิจฉัยแต่เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายและยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคหรือศาลชั้นต้น แล้วมีคำสั่งให้ศาลอุทธรณ์หรือศาลอุทธรณ์ภาคหรือศาลชั้นต้นแล้วแต่กรณี ทำคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่ภายใต้กรอบคำวินิจฉัยของศาลฎีกาก็ได้

๗. <u>วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา</u>

โจทก์มีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งจัดให้มีวิธีคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาได้เมื่อปรากฏเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (มาตรา ๕๖)

๑. มีเหตุเช่นเดียวกับกรณีที่จะทำให้โจทก์มีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งจัดให้มีวิธีคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาตามมาตรา ๒๕๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง[๙]

๒. มีความจำเป็นต้องขอให้ศาลมีคำสั่งห้ามชั่วคราวมิให้จำเลยกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วนรวม

ถ้าศาลเห็นว่าคำขอที่ยื่นนั้นมีเหตุสมควรและเพียงพอและสภาพแห่งความเสียหายของผู้ขอไม่สามารถที่จะได้รับชดใช้เป็นเงินหรือทดแทนด้วยสิ่งอื่นใดได้ หรือผู้ที่จะถูกฟ้องเป็นจำเลยไม่อยู่ในฐานะที่จะชดใช้หรือทดแทนความเสียหายแก่ผู้ขอ หรือเป็นการยากที่จะบังคับคดีเอาแก่ผู้ที่จะถูกฟ้องเป็นจำเลยนั้นได้ภายหลัง หรือจะเกิดความเสียหายต่อผู้บริโภคเป็นส่วนรวมอันยากต่อการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง ให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอให้มีวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาได้ (มาตรา ๕๗)



[๙] ได้แก่ กรณีจำเลยได้กระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิดหรือการผิดสัญญาหรือการกระทำที่ถูก ฟ้องร้อง หรือมีคำสั่งอื่นใดในอันที่จะบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายที่โจทก์อาจได้รับต่อไปเนื่องจากการกระทำของจำเลย หรือมีคำสั่งห้ามชั่วคราวมิให้จำเลยโอน ขาย ยักย้ายหรือจำหน่าย ซึ่งทรัพย์สินที่พิพาทหรือทรัพย์สินของจำเลย หรือมีคำสั่งให้หยุดหรือป้องกันการเปลี่ยนไปเปล่าหรือการบุบสลายซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวจนกว่าคดีจะถึงที่สุด.

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดย นายปณิธัศร์ ปทุมวัฒน์
นิติกร สำนักกฎหมาย

The Temple of Preah Vihear

ชุด ปราสาทพระวิหาร มหาสถานบนรอยเขตอธิปไตย

ตอน ปราสาทพระวิหาร “มรดกโลก”



ความนำ

บทความชุด The Temple of Preah Vihear ปราสาทพระวิหาร มหาสถานบนรอยเขตอธิปไตย ๒ ตอนที่ผ่านมา ผู้เขียนได้นำเสนอเรื่องราวเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา องค์ประกอบส่วนต่าง ๆ ของปราสาทพระวิหาร ตลอดจนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวิวาทะระหว่างราชอาณาจักรไทยและกัมพูชาในกรณีพิพาทเรื่องเขตแดนบริเวณปราสาทพระวิหารซึ่งปิดฉากลงที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ไปแล้ว สำหรับใน **ตอน ปราสาทพระวิหาร “มรดกโลก”** ซึ่งเป็นตอนสุดท้ายของบทความชุดนี้ ผู้เขียนขอนำเสนอข้อมูลและประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับท่าทีของรัฐบาลไทยต่อคำพิพากษาที่ตัดสินให้ปราสาทพระวิหารอยู่ภายใต้อธิปไตยของราชอาณาจักรกัมพูชาในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ตลอดจนประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกรณีที่ประเทศกัมพูชาได้แสดงความจำนงต่อคณะกรรมการมรดกโลกขององค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) เพื่อขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็น “มรดกโลก” ซึ่งในที่ประชุมคณะกรรมการมรดกโลกสมัยสามัญ (World Heritage Committee Session) ณ เมืองควิเบก ประเทศแคนาดา เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้นได้มีมติเห็นชอบให้ปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกแล้ว อันส่งผลให้เกิดประเด็นปัญหามากมายทั้งในด้านกฎหมายและด้านการเมืองระหว่างประเทศไทยกับกัมพูชา



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ราชอาณาจักรไทย ภายหลังศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมีคำพิพากษา



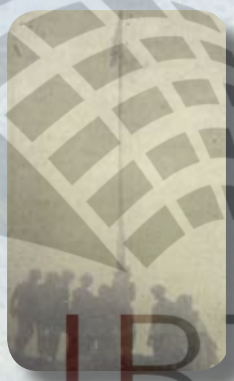
สืบเนื่องจากที่ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๐๕ ให้ *“ปราสาทพระวิหารตั้งอยู่ในอาณาเขตภายในอธิปไตยของกัมพูชา ตลอดจนมีพันธะที่จะต้องถอนกำลังทหารหรือตำรวจ ผู้เฝ้ารักษาหรือผู้ดูแลซึ่งประเทศไทยส่งไปประจำอยู่ที่ปราสาทพระวิหารหรือในบริเวณใกล้เคียงบนอาณาเขตของกัมพูชา และต้องคืนสิ่งปฏิมากรรม, แผ่นศิลา, ส่วนหักพังของอนุสาวรีย์ รูปหินทราย และเครื่องปั้นดินเผาโบราณ ซึ่งเจ้าหน้าที่ไทยอาจจะได้โยกย้ายไปจากปราสาทพระวิหารหรือบริเวณพระวิหาร นับแต่วันที่ประเทศไทยเข้าครอบครองพระวิหารเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๗”* นั้น

เมื่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้มีคำพิพากษา ก็เกิดปฏิกิริยาต่อต้านอย่างกว้างขวาง ทั้งจากบรรดานักกฎหมาย บุคคลสำคัญ และในหมู่ประชาชนคนไทยทุกคน โดยมีการชุมนุมเดินขบวนของนิสิตนักศึกษาและประชาชนทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐบาลออกแถลงการณ์ยอมรับที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศแต่มีข้อประท้วงและสงวนสิทธิของประเทศไทย บางประการแล้ว การชุมนุมเช่นว่านี้ก็เริ่มลดลงตามลำดับ

การปฏิบัติตามคำพิพากษาของรัฐบาลไทย

รัฐบาลไทยโดยคณะรัฐมนตรี ชุดที่มี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ออกแถลงการณ์หลายฉบับด้วยกัน และฉบับที่สำคัญนั้นได้แถลงจุดยืนของประเทศไทยไว้ให้ปรากฏในสังคมโลก โดยมีข้อความดังนี้

“... รัฐบาลขอแถลงให้ประชาชนชาวไทย และชาวโลกทั้งหลายทราบทั่วกันว่า ภายหลังที่ได้อ่านคำพิพากษาโดยตลอดแล้ว ***รัฐบาลมีความเสียใจที่ไม่อาจจะเห็นด้วยกับคำตัดสินของศาล*** *ด้วยเหตุผลหลายประการทั้งในทางข้อเท็จจริง ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ และในทางหลักความยุติธรรม ...* ***ศาลมิได้ยึดตัวบทสนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส ... แต่กลับยึดตามแผนที่ซึ่งขัดต่อตัวบทอันชัดแจ้งของสนธิสัญญา*** *ในการนี้ศาลอ้างเหตุที่ฝ่ายไทยมิได้ประท้วงความไม่ถูกต้องของแผนที่ เป็นทางให้ฝ่ายไทยจะต้องเสียอธิปไตยบนดินแดน แต่ในขณะเดียวกันไม่ใช้หลักเดียวกันนี้ ขึ้นกล่าวอ้างแก่ฝ่ายกัมพูชาและฝรั่งเศสในเรื่องการปกครองของฝ่ายไทยเหนือเขาพระวิหารมาเป็นเวลา*



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

*ช้านานกว่า ๕๐ ปี นอกจากจะไม่ยอมรับฟังและหักล้างคารมและเหตุผลที่ฝ่ายไทยเสนอต่อศาลแล้ว ในคำพิพากษายังแสดงให้เห็นว่า ไม่มีความพยายามสืบหาข้อเท็จจริงในท้องที่ให้แน่ชัด ทั้งไม่นำพาต่อความเห็นผู้เชี่ยวชาญการแผนที่...นอกจากนั้นยังมีข้อสำคัญอีกว่าแผนที่ซึ่งศาลถือเป็นหลักชี้ขาดให้กัมพูชามีอธิปไตยเหนือปราสาทพระวิหารนั้น ก็เป็นแผนที่ซึ่งได้สร้างขึ้นผิดไปจากความแท้จริงแห่งภูมิประเทศอีกด้วย ... **อย่างไรก็ตาม รัฐบาลตระหนักดีว่า** ตามข้อบังคับของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศข้อ ๖๐ คำพิพากษาของศาลเป็นอันเสร็จเด็ดขาด ไม่มีทางที่จะอุทธรณ์ได้ และตามกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ ๙๔ [๑] สมาชิกของสหประชาชาติจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ... รัฐบาลได้ใคร่ครวญโดยรอบคอบแล้ว แม้ว่ารัฐบาลจะได้มีความรู้สึกสลดใจอย่างสุดซึ้งที่ประเทศไทยไม่ได้รับความยุติธรรมในเรื่องนี้ แต่**ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกของสหประชาชาติก็จำต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในกฎบัตรสหประชาชาติ** **โดยประท้วงและสงวนสิทธิของประเทศไทยในเรื่องนี้ไว้ด้วย**" [๒]*


พ.อ.(พ) ถนัด คอมันตร์

แถลงการณ์ดังกล่าวของรัฐบาลไทยในคราวนั้น แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยมิได้เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศแต่อย่างใด แต่ด้วยตระหนักถึงสภาพบังคับแห่งพันธกรณีที่ไทยเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ รัฐบาลไทยก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ต่อมาในวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๐๕ **พ.อ.(พ) ถนัด คอมันต์** รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยนั้น ได้มีหนังสือไปถึง **นายอู ถั่น** รักษาการเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ เพื่อประท้วงคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ มีใจความสำคัญ ดังนี้

*"...รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ประกาศต่อประชนแสดงความไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษา...อย่างไรก็ดี รัฐบาลก็ยังแถลงว่าในฐานะที่เป็นสมาชิกสหประชาชาติ ... จะปฏิบัติตามพันธกรณีที่ตนมีอยู่ให้สมบูรณ์ตามข้อ ๙๔ ของกฎบัตร ... แต่ในการตัดสินใจที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ... รัฐบาลปรารถนา**ที่จะตั้งข้อสงวนอันชัดแจ้ง**เกี่ยวกับสิทธิใด ๆ ที่ประเทศไทยมี หรืออาจมีในอนาคตเพื่อเอาปราสาทพระวิหารกลับคืนมา โดยอาศัยกระบวนทางกฎหมายที่มีอยู่หรือที่จะพึงนำมาใช้ได้ในภายหลัง และตั้งข้อประท้วงต่อคำพิพากษาที่ตัดสินให้ปราสาทพระวิหารเป็นของกัมพูชา... " [๓]*

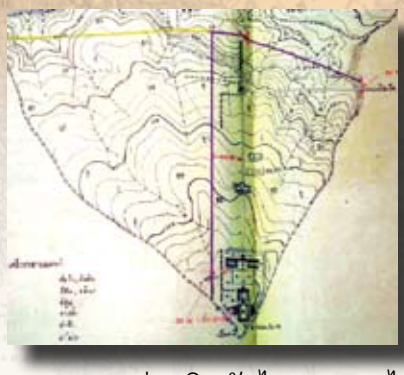
---

[๑] Charter of The United Nations ; Chapter XIV The International Court of Justice ; Article ๙๔
"๑. All members of the United Nations undertakes to comply with the decision of the International Court of Justice in any case to which it is a party "

[๒] เอกสารมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๐๕ และ ร่างคำแถลงการณ์ของรัฐบาลว่าจะปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (กำหนดแถลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน และ ๓ กรกฎาคม ๒๕๐๕) *โปรดดู* บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **แฉเอกสาร "ลับที่สุด" ปราสาทพระวิหาร พ.ศ. ๒๕๐๕-๒๕๕๑**, พิมพ์ครั้งแรก, (กรุงเทพฯ : มติชน, ๒๕๕๑), หน้า ๒๔๓ - ๒๔๖

[๓] โปรดดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **แฉเอกสาร "ลับที่สุด" ปราสาทพระวิหาร พ.ศ. ๒๕๐๕-๒๕๕๑**, พิมพ์ครั้งแรก, (กรุงเทพฯ : มติชน, ๒๕๕๑), หน้า ๒๑๑

CIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand



ทั้งนี้ เพื่อปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ตามพันธกรณีของกฎบัตรสหประชาชาติ ให้กัมพูชาได้มีอำนาจอธิปไตยเหนือปราสาทพระวิหาร คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๐๕ เลือก **วิธีการกำหนดเขตบริเวณปราสาทพระวิหาร**โดยใช้วิธีกำหนดเป็นรูป ๔ เหลี่ยมผืนผ้าครอบปราสาทพระวิหาร มีแนวเขตจากปีกขวาของตัวปราสาทพระวิหารตั้งแต่ช่องบันไดหัก ลากเส้นตรงผ่านชิดบันไดนาคตรงไปจนถึงตัวปราสาทพระวิหาร แล้วลากเส้นตรงขนานกับตัวปราสาทพระวิหารไปสุดที่หน้าผาชันด้านหลังปราสาทพระวิหาร จะเป็นเนื้อที่บริเวณปราสาทพระวิหาร ๐.๒๕ ตารางกิโลเมตร พร้อมทั้งให้จัดทำป้ายไม้แสดงเขตไทย – กัมพูชาและเพิ่มทำรั้วลวดหนามด้วย

ผลทางกฎหมายของคำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศและการตั้งข้อสงวนของไทย

จากคำแถลงการณ์ของรัฐบาลไทย และหนังสือประท้วงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศดังกล่าว **ผู้เขียนขอตั้งข้อพิจารณาตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศรวม ๒ ประการ** คือ *ประการแรก* คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ มีผลทางกฎหมายอย่างไร และ*ประการที่สอง* การตั้งข้อสงวนของรัฐบาลไทยในการสงวนสิทธิที่จะเอาปราสาทพระวิหารกลับคืนมาดังกล่าวนั้นกระทำได้หรือไม่และมีผลประการใดในทางกฎหมายระหว่างประเทศ

ข้อพิจารณาประการแรกนั้น คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ[๔] **ย่อมมีผล**ผูกพันคู่พิพาทในส่วนที่เกี่ยวกับคดีกันนั้นและเป็นที่สุด(final)โดยไม่มีการอุทธรณ์ (appeal) ใด ๆ และแม้คู่พิพาทจะไม่สามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ก็ตาม แต่คู่พิพาทก็สามารถขอให้ศาล **“ทบทวนคำพิพากษา”**[๕] ได้ เมื่อมีการค้นพบข้อเท็จจริงอันเป็นปัจจัยตัดสิน (Decisive Factor) และเป็นข้อเท็จจริงซึ่งขณะมีคำพิพากษานั้น ทั้งศาลและคู่พิพาทฝ่ายที่ขอให้มีการทบทวนไม่รู้ว่ามีอยู่ และความไม่รู้เช่นว่านั้นต้องมิได้เกิดจากความประมาทเลินเล่อ ทั้งนี้ คำขอให้ทบทวนคำพิพากษาของศาล

---

[๔] คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศนั้น พิจารณาคำพิพากษาจากส่วนที่*เรียกว่า บทปฏิบัติการ (Operative Part)* **แบ่งได้เป็น ๒ ประเภท** ได้แก่

๑. Declaratory Judgment คำพิพากษาที่ประกาศ หรือ ยืนยันสิทธิตามกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง

๒. Executory Judgment คำพิพากษาที่ให้รัฐคู่พิพาทจะต้องมีการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้คำพิพากษามีผลบังคับอย่างเป็นรูปธรรม

โปรดดู ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, **ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับคดีปราสาทพระวิหาร** : “วารสารจุลนิติ ” ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๕ กันยายน – ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑, หน้า ๔๑- ๔๓

[๕] Statute of The International Court of Justice ; Article ๖๑

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จะต้องทำขึ้นอย่างช้าที่สุดภายใน ๖ เดือน นับแต่ค้นพบข้อเท็จจริงใหม่ แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มีคำพิพากษา[๖]

ทั้งนี้ **ศ.ดร.สมปอง สุจริตกุล**[๗] ได้ให้ความเห็นว่า "... ผลของคำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศนั้น มิได้มีขอบเขตกว้างขวางเหมือนผลของคำพิพากษา "ศาลภายใน" คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศไม่มีพันธกรณีผูกมัดรัฐใด ๆ นอกจากรัฐคู่กรณีและผูกพันเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับกรณีที่พิพาทกันเท่านั้น ทั้งนี้ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมิได้ยอมรับนับถือหลัก "The Doctrine of Precedent" หรือ หลัก **"คำพิพากษามีผลผูกพันเหมือนกฎหมาย"** เพราะคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ**ไม่ผูกพันตัวเองในคดีต่อ ๆ ไป จึงสามารถแก้หรือกลับคำพิพากษาเดิมได้** นอกจากนี้ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศก็ไม่มีอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษาไม่เหมือนกับศาลภายในประเทศ[๘] ... กรณีของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ประเทศอื่น ๆ เขาก็ไม่ได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลโลกกันทั้งนั้น ตัวอย่างที่สำคัญคือ กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่เคยปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลโลกแม้แต่น้อย ... **ดังนั้น** เราจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องไปเชื่อฟังคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ทั้ง ๆ ที่ศาลก็ตัดสินคดีไม่ถูกต้อง..."[๙]

กล่าวโดยสรุป คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศนั้น ผูกพันเฉพาะคู่กรณีและผูกพันเฉพาะส่วนที่เป็นกรณีข้อพิพาทเท่านั้น และแม้แต่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเองก็ไม่มีข้อผูกพันว่าในคดีต่อมาจะต้องตัดสินไปในทางเดียวกันกับคดีก่อน จึงเห็นได้ว่าคำพิพากษาของศาลดังกล่าวก็อาจถูกกลับแก้ได้ในภายหลัง นอกจากนี้ มีข้อควรพิจารณาต่อมาว่า *หากมีกรณีปราสาทพระวิหารขึ้นสู่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศอีกครั้ง ประเทศไทยจะได้อธิปไตยเหนือปราสาทพระวิหารกลับคืนมาหรือไม่* สำหรับประเด็นนี้ ศ.ดร.สมปองฯ ให้ความเห็นไว้ว่า

"... คำพิพากษาของศาลในคดีนี้มิได้เป็นคำพิพากษาเอกฉันท์ เนื่องจากมีเสียงข้างมากเพียง ๙ ต่อ ๓ และ ๗ ต่อ ๕ ในบางประเด็น จึงถือได้ว่าเกือบครึ่งหนึ่งของศาลยังมีความเห็นว่าไทยสมควรมีอำนาจอธิปไตยเหนือปราสาทพระวิหาร ทั้งนี้ **โดยที่กฎหมายระหว่างประเทศมีการพัฒนาก้าวหน้าต่อเนื่อง จึงเป็นไปได้ที่ความเห็นจะเปลี่ยนแปลงไปได้ในอนาคต**

---

[๖] ***โปรดดู*** จุมพต สายสุนทร, **กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม ๒**, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๐), หน้า ๔๖๘ - ๔๗๐

[๗] อดีตเอกอัครราชทูตไทย, อดีตกรรมาธิการกฎหมายระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ, รักษาการคณบดีคณะนิติศาสตร์ ม.รังสิต

[๘] อย่างไรก็ดี ตาม**ข้อ ๙๔ ของกฎบัตรสหประชาชา**ติ ถ้าคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของตนตามคำพิพากษาของศาล คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งอาจขอให้คณะมนตรีความมั่นคง (The Security Council) ทำข้อเสนอแนะ (recommendations) หรือวินิจฉัยถึงมาตรการอันจะนำไปใช้เพื่อให้คำพิพากษาของศาลเป็นผล หากคณะมนตรีความมั่นคงเห็นว่า ข้อเสนอแนะหรือมาตรการเช่นว่านั้นเป็นสิ่งจำเป็น

[๙] สมปอง สุจริตกุล, **บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชา**การ ในหัวข้อ **"ผลกระทบของกฎหมายระหว่างประเทศต่อประเทศไทยใน สถานการณ์ปัจจุบัน"** : "วารสารจุลนิติ" ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๕ กันยายน – ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑, หน้า ๗

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ซึ่งหมายถึง คำพิพากษาแย้งที่มีเหตุผล ก็อาจเป็นที่ยอมรับนับถือและปฏิบัติตามได้ ...และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศไทยไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษา จึงไม่เคยยอมรับอำนาจอธิปไตยของกัมพูชา และยื่นประท้วงคัดค้านคำพิพากษาดังกล่าวและตั้งข้อสงวนไว้ **โดยไทยถือว่า ปราสาทพระวิหารยังอยู่ในอำนาจอธิปไตยของไทย และจะกลับไปครอบครองปราสาทพระวิหารอีก เมื่อคำพิพากษาได้รับการพิจารณาทบทวนแก้ไขอีกครั้ง**..."[๑๐]

มาถึง**ข้อพิจารณาประการที่ ๒** เกี่ยวกับ**การตั้งข้อสงวนอันชัดแจ้งของรัฐบาลไทย** ในการที่จะเอาปราสาทพระวิหารกลับคืนมานั้น สืบเนื่องจากข้อพิจารณาเกี่ยวกับผลของคำพิพากษา อันมีข้อสำคัญคือ คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศอาจถูกเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคตภายใต้บริบทของระบบกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งแตกต่างกับระบบกฎหมายภายใน การตั้งข้อสงวนของรัฐบาลไทยเช่นนั้น มีผลเป็นการแสดงเจตนาในทางระหว่างประเทศ เพื่อสงวนสิทธิที่จะถือเอาประโยชน์แห่งคดีและเป็นข้อต่อสู้ในคดีได้ โดยหากเมื่อกรณีพิพาทเกี่ยวกับปราสาทพระวิหารได้ถูกหยิบยกขึ้นอีกครั้ง ณ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ **ประเทศไทยก็สามารถยกขึ้นอ้างได้ว่า** แม้รัฐบาลไทยจะปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลในคราวพิพาทที่ผ่านมา ก็เพราะจำต้องปฏิบัติเพราะพันธกรณีของกฎบัตรสหประชาชาติ รัฐบาลไทยไม่เคยเห็นด้วยกับคำพิพากษา และได้มีหนังสือประท้วงตลอดจนได้ตั้งข้อสงวนไว้โดยชัดแจ้งแล้วว่า*เกี่ยวกับสิทธิใด ๆ ที่ประเทศไทยมี หรืออาจมีในอนาคตเพื่อเอาปราสาทพระวิหารกลับคืนมา โดยอาศัยกระบวนทางกฎหมายที่มีอยู่หรือที่จะพึงนำมาใช้ได้ในภายหลัง*แล้ว **ซึ่งถ้าหากไม่มีการตั้งข้อสงวนเอาไว้ให้ปรากฏเช่นนั้นแล้ว ประเทศไทยก็อาจเสียสิทธิในการทวงคืนปราสาทพระวิหารตลอดไป อย่างไรก็ตาม สิทธิในข้อสงวนดังกล่าวก็อาจเสียไปได้ หากว่ารัฐบาลไทยได้กระทำการใด ๆ อันถือเป็นการแสดงเจตนาสละสิทธิแห่งข้อสงวนในภายหลัง**

ข้อสังเกตที่สำคัญในวงการวิชาการเกี่ยวกับการตั้งข้อสงวนเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ก็คือ **ข้อสงวนเช่นว่านี้ มีกำหนดอายุความ ๑๐ ปีนับแต่มีคำพิพากษา ตามข้อบทที่ ๖๑ (๕) แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศหรือไม่** สำหรับประเด็นข้อกฎหมายในส่วนนี้ *ศ.ดร.สมปองฯ* อธิบายว่า[๑๑] *กรณีของข้อบทดังกล่าว* เป็นเรื่องเกี่ยวกับการร้องขอของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งให้ทบทวนคำพิพากษา *จึงเป็นคนละกรณีกับการตั้งข้อสงวนดังกล่าวของรัฐบาลไทย* ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวาง หาได้จำกัดเฉพาะการร้องขอให้ศาลพิจารณาทบทวนคำพิพากษาตามข้อบทที่ ๖๑ (๕)[๑๒] แต่อย่างใด ข้อสงวนของไทยครอบคลุมถึงธรรมนูญศาล

---

[๑๐] สมปอง สุจริตกุล, **ข้อพิพาทระหว่างไทยกับกัมพูชาในคดีปราสาทพระวิหาร**, ๖ มิถุนายน ๒๕๕๑.

[๑๑] ***โปรดดู*** สมปอง สุจริตกุล, **ข้อสงวนของไทยเกี่ยวกับคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดีปราสาทพระวิหาร**, เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง "การขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร : ปัญหากฎหมายและอธิปไตยของชาติ", วันจันทร์ที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ณ โรงแรมรามา การ์เดนส์ กรุงเทพฯ.

[๑๒] Statute of The International Court of Justice ; Article ๖๑ (๕)
"No application for revision may be made after the lapse of ten years from the date of the judgment."

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ทั้งหมดรวมทั้งข้อ ๖๐[๑๓] ซึ่งไม่มีการจำกัดเวลา ๑๐ ปีดังเช่นข้อ ๖๑ นอกจากนั้นยังครอบคลุมถึงกฎบัตรสหประชาชาติทั้งฉบับ โดยเฉพาะข้อ ๓๓[๑๔] ที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีแสวงหาช่องทางระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี เช่น การตั้งอนุญาโตตุลาการ คณะกรรมการประนอม หรือคณะกรรมการไกล่เกลี่ย ฯลฯ

จึงเห็นได้ว่าแม้รัฐบาลไทยจะไม่เคยเห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศที่ตัดสินให้ปราสาทพระวิหารอยู่ภายในเขตอธิปไตยของกัมพูชา แต่ไทยก็ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาที่ตนตกเป็นคู่กรณี ทั้งนี้ตามพันธกรณีของกฎบัตรสหประชาชาติในฐานะที่ไทยเป็นสมาชิกอยู่ อย่างไรก็ดี รัฐบาลไทยก็มิได้ละเลยที่จะตั้งข้อสงวนสิทธิอันชัดแจ้งในการเอาปราสาทพระวิหารกลับคืนมาได้อีกในอนาคต ทั้งนี้ โดยอาศัยโอกาสที่จะมีการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากพัฒนาการของระบบกฎหมายระหว่างประเทศ และดังที่ได้อธิบายมาแล้วว่า คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศนั้นผูกพันเฉพาะคู่กรณีในประเด็นข้อพิพาท แต่มิได้ผูกพันศาลว่าจะต้องตัดสินตามแนววินิจฉัยที่เคยมีมา ดังนั้น **เมื่อโอกาสอันเป็นคุณของประเทศไทยมาถึง** เราก็สามารถหยิบยกข้อสงวนเช่นว่านี้ขึ้นอ้างได้ ถ้าไม่มีการสละสิทธิแห่งข้อสงวนไปเสียก่อน นอกจากนี้ การกำหนดเขตบริเวณและสร้างรั้วรอบองค์ปราสาทพระวิหารโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๐๕ นั้นก็เพื่อปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล มิใช่เป็นการยอมรับอธิปไตยของกัมพูชาเหนือปราสาทพระวิหารแต่อย่างใด ประเทศไทยยังถือว่า แม้กระทั่งตัวปราสาทพระวิหารเองก็ถือว่ายังอยู่ภายใต้อธิปไตยของราชอาณาจักรไทย และจะเข้าครอบครองในภายหลังเมื่อคำพิพากษาได้รับการพิจารณาแก้ไขทบทวนอีกครั้ง

การขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็น “มรดกโลก” กับการ “เสียดินแดน”

นับแต่ที่ปราสาทพระวิหารถูกสร้างขึ้นเมื่อราวพุทธศตวรรษที่ ๑๔ และถูกใช้ในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาอีกราวกว่า ๓๐๐ ปี จนกระทั่งอาณาจักรขอมเสื่อมอำนาจลง ในปี พ.ศ. ๑๙๗๔ เมื่อกรุงศรีโสธรปุระเสียให้แก่กองทัพของกรุงศรีอยุธยาในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๒ (เจ้าสามพระยา) นับแต่นั้นก็ถูกทิ้งร้างอีกนานกว่า ๕๐๐ ปี โดยไม่มีชนชาติใดกล่าวถึงมหาเทวสถานแห่งนี้อีกเลย

---

[๑๓] **Article ๖๐, id**

“The judgment is final and without appeal. In the event of dispute as to the meaning or scope of the judgment, the Court shall construe it upon the request of any party”

[๑๔] **Charter of The United Nations ; Article ๓๓ (๑)**

“๑. The party to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.”

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จนกระทั่งปราสาทพระวิหารปรากฏขึ้นอีกครั้งเมื่อ *นายพลตรี พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าชุมพลสมโภช กรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์* ได้ทรงค้นพบปราสาทพระวิหาร ในปี พ.ศ. ๒๔๔๒ (ร.ศ. ๑๑๘) และหลังจากนั้นเป็นเวลาอีก ๖๐ ปี ปราสาทพระวิหารก็ตกอยู่ภายใต้อธิปไตยของกัมพูชาโดยคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งรัฐบาลไทยตลอดจนชาวไทยทั้งประเทศไม่เคยเห็นด้วยกับคำพิพากษา แต่ก็ต้องยอมปฏิบัติตามพันธกรณีที่มีอยู่ในฐานะสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งนั่นเป็นบาดแผลในใจของคนไทยทั้งชาติมาเป็นเวลาหลายสิบปี จนเรื่องราวของปราสาทพระวิหารได้เด่นชัดขึ้นมาเป็นวิวาทะระหว่างประเทศอีกครั้งเมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมานี้

ลำดับเหตุการณ์ ความเป็นมาของการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ช่วงที่**รัฐบาลของ *พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร* เป็นนายกรัฐมนตรี** ได้มีการแต่งตั้ง**คณะกรรมการร่วมมือเพื่อพัฒนาเขาพระวิหาร (ฝ่ายไทย)** ทั้งนี้ตามผลการประชุมร่วมคณะรัฐมนตรีไทย – กัมพูชา ในระหว่างวันที่ ๓๑ พฤษภาคม – ๑ มิถุนายน ๒๕๔๖ รัฐบาลของไทยและกัมพูชาได้จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจขึ้น เพื่อการพัฒนาเขาพระวิหารและขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกร่วมกัน โดยมีการประชุมร่วมกันที่กรุงเทพฯ เรื่อง **"การร่วมพัฒนาปราสาทพระวิหาร"** มีข้อสรุปที่สำคัญคือ *การดำเนินโครงการพัฒนาปราสาทพระวิหารให้เป็นสัญลักษณ์ของมิตรภาพไทย – กัมพูชา โดยการร่วมมือที่อยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ของทั้ง ๒ ฝ่าย ตลอดจนการร่วมกันอนุรักษ์ปราสาทพระวิหารให้เป็นมรดกโลก ทั้งนี้โดยไม่กระทบกับการปักปันเขตแดนระหว่างประเทศทั้งสอง ฯลฯ* [๑๕]

แม้จะมีความตกลงความร่วมมือเช่นว่านั้นเกิดขึ้นก็ตาม **ประเทศกัมพูชาก็ได้ดำเนินการยื่นขอจดทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกต่อยูเนสโกแต่ฝ่ายเดียว ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙** โดยไม่ได้หารือกับไทยภายใต้กรอบแห่งคณะกรรมการร่วมมือเพื่อพัฒนาเขาพระวิหารแต่อย่างใด โดยเอกสารประกอบคำร้องยื่นจดทะเบียน (Nomination File) นั้นได้แนบแผนที่กำหนดเขตอนุรักษ์ (Core Zone) เขตกันชน (Buffer Zone) และเขตพัฒนา (Development Zone) ของอาณาบริเวณปราสาทพระวิหาร ซึ่งมีเส้นเขตแดนล้ำเข้ามาในดินแดนไทยที่เป็น**พื้นที่ทับซ้อน**[๑๖] อันจะก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องเส้นเขตแดนและอธิปไตยเหนือดินแดนระหว่างไทยกับกัมพูชา เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวยังมิได้มีการสำรวจจัดทำเขตแดนอย่างชัดเจน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศก็มิได้แสดงความชัดเจนในพื้นที่ดังกล่าว เพียงแต่รับรองว่า ปราสาทพระวิหารตั้งอยู่ภายในอธิปไตยของกัมพูชาเท่านั้น โดยมิได้ชี้ขาดว่า เส้นเขตแดนคือเส้นใด

[๑๕] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **อ้างแล้ว**, หน้า ๒๕๔ - ๒๕๕

[๑๖] ควรเรียกพื้นที่นี้ว่า **"พื้นที่ภายใต้อธิปไตยของไทย ที่มีการอ้างสิทธิอธิปไตยทับซ้อนโดยกัมพูชา"** : ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๑)

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

เมื่อการเป็นเช่นนี้ รัฐบาลไทยได้ดำเนินการทางการทูตเพื่อชี้แจ้งเรื่องพื้นที่ทับซ้อน ซึ่งต่างฝ่ายต่างอ้างสิทธิในอธิปไตยอยู่ ๔.๖ ตารางกิโลเมตร ทั้งต่อกัมพูชา ยูเนสโก และประเทศสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลก ตลอดจนได้แสดงข้อเสนอที่ไทยจะขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกร่วมกับกัมพูชา ตั้งแต่นั้นมาจนถึง ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ กัมพูชาก็ไม่เห็นชอบด้วย และยังยืนยันว่าจะขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกแต่เพียงฝ่ายเดียว

ต่อมา ในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๐ **รัฐบาลของ พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี** โดยกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ ได้มีหนังสือทักท้วงไปยังคณะกรรมการมรดกโลก จนท้ายที่สุด ในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลกครั้งที่ ๓๑ **ที่ประชุมได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ให้เลื่อนการพิจารณาการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารของกัมพูชาออกไป โดยกำหนดให้ประเทศไทยและกัมพูชา ร่วมมือกันบูรณปฏิสังขรณ์ปราสาทและจัดทำแผนบริหารจัดการเพื่อการปกป้องคุ้มครองปราสาทร่วมกัน** โดยกำหนดให้พิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก ครั้งที่ ๓๒ ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ณ เมืองควิเบก ประเทศแคนาดา

จนมาถึงสมัยที่**รัฐบาลของนายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี** ได้มีการหารืออย่างไม่เป็นทางการระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยและกัมพูชา คือ นายนพดล ปัทมะ และ นาย ฮอร์ นัมฮง เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ณ ประเทศสิงคโปร์ *โดยฝ่ายไทยยืนยันว่า จะไม่ขัดขวางการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกของกัมพูชา ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า การขึ้นทะเบียนจะต้องไม่กระทบสิทธิเรื่องเขตแดน* ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของกัมพูชา ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ยืนยันว่า การกำหนดเขตขึ้นทะเบียนจะไม่ถือว่าเป็นการปักปันเขตแดนระหว่างกัน

ซึ่งต่อมาในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๑ ทางฝ่ายกัมพูชาตกลงที่จะเปลี่ยนแผนที่แนบท้ายเอกสารคำขอขึ้นทะเบียนใหม่เพื่อจำกัดขอบเขตให้อยู่เฉพาะตัวปราสาทพระวิหาร โดยมีการหารืออย่างเป็นทางการระหว่างนายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย กับนายสก อาน รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีกัมพูชา ณ สำนักงานใหญ่ยูเนสโกที่กรุงปารีส ระหว่างวันที่ ๒๒ - ๒๓ พฤษภาคม เพื่อหาข้อยุติก่อนที่การประชุมคณะกรรมการมรดกโลกครั้งที่ ๓๒ จะมาถึงในเดือนกรกฎาคม ณ เมืองควิเบก ประเทศแคนาดา มีข้อสรุปว่า [๑๗]

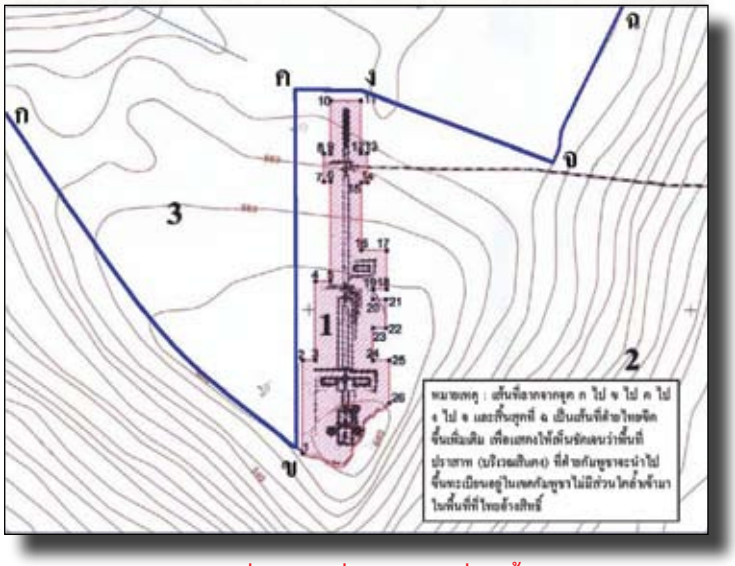


[๑๗] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **เพิ่งอ้าง**, หน้า ๒๖๓ - ๒๖๔

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

กัมพูชาจะขอขึ้นทะเบียนเฉพาะตัวปราสาท โดยไม่กำหนดพื้นที่อนุรักษ์ทางด้านทิศเหนือและทิศตะวันตกของตัวปราสาทซึ่งยังไม่มีความชัดเจนเรื่องเขตแดน ไทยและกัมพูชาจะให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทั้งสองฝ่ายทำงานร่วมกันอย่างสมานฉันท์ เพื่อจัดทำแผนบริหารจัดการพื้นที่ โดยการดำเนินการดังกล่าวไม่กระทบต่อสิทธิของไทยและกัมพูชาในการสำรวจและจัดทำเขตแดนของคณะกรรมาธิการเขตแดนร่วม (Joint Boundary Commission - JBC) **ข้อตกลงนี้ได้รับการบันทึกเป็นร่างแถลงการณ์ร่วม (Joint communiqué)** ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ซึ่งยังไม่มีการลงนามและยังไม่มีผลผูกพันรัฐใดจนกว่าจะได้นำไปขอความเห็นชอบจากรัฐบาลของแต่ละฝ่ายก่อน

การสนับสนุนของรัฐบาลไทยในการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารโดยกัมพูชา



แผนผังปราสาทพระวิหารที่กัมพูชาใช้ยื่นต่อยูเนสโกเพื่อขอขึ้นทะเบียนมรดกโลก
(จาก ข่าวสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑)

ต่อมา เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ ประเทศกัมพูชาได้ส่งร่างแผนที่ (แผนผัง) ที่ปรับแก้ไขใหม่ตามความตกลงดังกล่าวมาให้ฝ่ายไทยได้ตรวจสอบจนแน่ใจว่าไม่มีส่วนใดล้ำเข้ามาในเขตไทย ตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๐๕ จนในที่สุด**คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบร่างคำแถลงการณ์ร่วมและร่างแผนผัง เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน และให้ นายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ลงนามร่วมกับประเทศกัมพูชาและยูเนสโกในแถลงการณ์ร่วมนี้ได้ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑**

โดยแถลงการณ์ร่วมฯ (Joint Communiqué) ฉบับดังกล่าว ไทยและกัมพูชาได้ทำความ ตกลงกัน โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ว่า [๑๘]

๑. ราชอาณาจักรไทย สนับสนุนการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกที่เสนอโดยกัมพูชา ในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลก สมัยครั้งที่ ๓๒ ของคณะกรรมการมรดกโลก เขตรอบพื้นที่ของปราสาทพระวิหาร ปรากฏตามที่ระบุไว้ ณ บริเวณ N. ๑ ในแผนที่ที่แนบท้ายที่จัดทำขึ้นโดยรัฐบาลกัมพูชา แผนที่ดังกล่าวให้รวมถึงพื้นที่กันชน

[๑๘] **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖-๗/๒๕๕๑** เรื่อง ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร **ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ**วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่, หน้า ๖ - ๗

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(buffer zone) ในด้านทิศตะวันออกและด้านใต้ของปราสาทตามที่ระบุไว้ตามเครื่องหมาย N. ๒ ด้วย

๒. ในบรรยากาศแห่งความปรารถนาดีและประนีประนอมต่อกัน ราชอาณาจักรกัมพูชายอมรับให้ปราสาทพระวิหารถูกเสนอเพื่อขึ้นทะเบียนในบัญชีมรดกโลก **โดยขั้นตอนนี้ยังไม่ให้รวมถึงพื้นที่กันชน (buffer zone)**

๓. แผนที่แนบท้ายตามที่ระบุในข้อ ๑ **ให้ใช้แทนแผนที่เดิม**ที่เกี่ยวกับและรวมถึง "Schema Directeur pour la Zonage de Preah Vihear" และรวมถึงแผนผังหรือแผนแบบอ้างอิงทั้งหมดที่ระบุถึงเขตพื้นที่สำคัญ (Core zone) และเขตอื่น ๆ (zonage) และเขตพื้นที่อื่นของปราสาทพระวิหารที่ปรากฏในคำร้องขอขึ้นทะเบียนของกัมพูชา

๔. ในระหว่างรอผลปฏิบัติงานของคณะกรรมการร่วม (JBC) เพื่อกำหนดอาณาเขตเกี่ยวกับพื้นที่รอบปราสาทด้านทิศเหนือและทิศตะวันตกรอบปราสาทพระวิหาร ซึ่งระบุโดยเครื่องหมาย N. ๓ ไว้ในแผนที่ในข้อ ๑ ให้**มีการจัดเตรียมแผนการจัดการพื้นที่ดังกล่าวโดยวิธีการประสานกันระหว่างรัฐบาลกัมพูชาและรัฐบาลไทยอย่างสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศด้านการอนุรักษ์** ซึ่งแผนการจัดการดังกล่าวจะถูกรวมเข้าไว้ในแผนจัดการสุดท้ายสำหรับองค์ปราสาทและพื้นที่รอบ ๆ ปราสาทนั้น ซึ่งจะต้องนำเสนอต่อศูนย์กลางมรดกโลก ก่อนวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ เพื่อนำเข้าพิจารณาในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลกครั้งที่ ๓๔

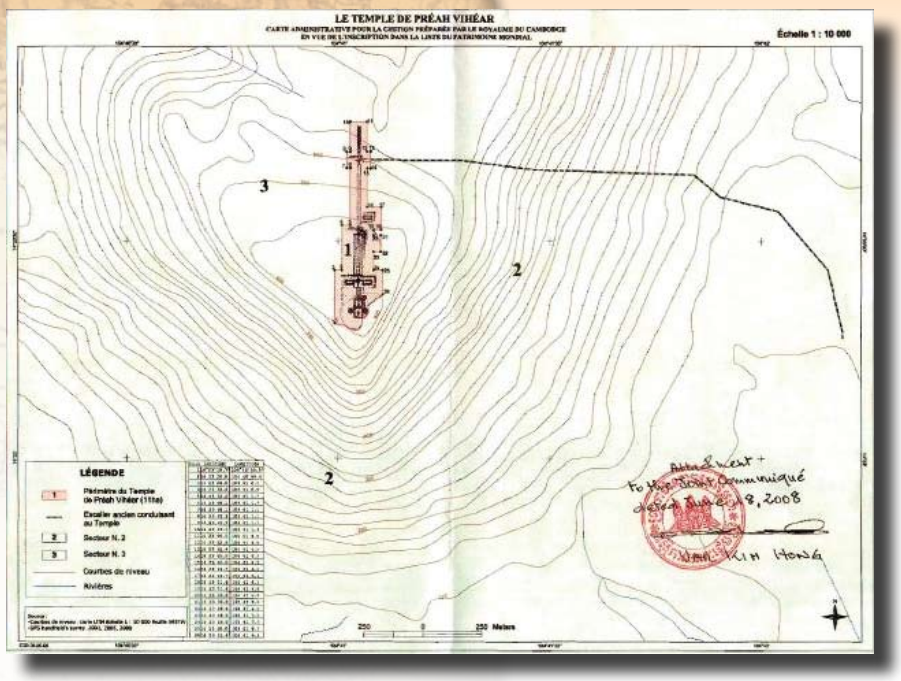
๕. การขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารในบัญชีมรดกโลก **จะเป็นไปโดยไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของราชอาณาจักรกัมพูชาและราชอาณาจักรไทย** ในการกำหนดเส้นเขตแดนของคณะกรรมการร่วมเพื่อการกำหนดเขตแดน (JBC) ของทั้งสองประเทศ

การทักท้วงแถลงการณ์ร่วม (Joint Communiqué) กับข้อกังวลเรื่องเสียดินแดน

นางตรึงใจ บูรณสมภพ *สมาชิกวุฒิสภา ในฐานะประธานคณะกรรมาธิการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปวัฒนธรรม ของวุฒิสภา* กล่าวว่า การที่ไทยสนับสนุนกัมพูชาในกรณีดังกล่าว จะทำให้พื้นที่ของไทยรอบปราสาทพระวิหารต้องเสียอำนาจการปกครองและอธิปไตยไปโดยปริยาย โดยในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ คณะกรรมาธิการได้มอบหมายให้ *ม.ร.ว. ปรียนันทนา รังสิต* เป็นตัวแทนในการคัดค้านการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารต่อยูเนสโก

นอกจากนี้ ยังมีความเคลื่อนไหวของนักวิชาการอย่างกว้างขวาง **โดยเฉพาะ *ม.ล. วัลย์วิภา จรูญโรจน์*** นักวิจัยผู้เชี่ยวชาญจาก **สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์** ในการระดมนักวิชาการจากทุกภาคส่วน เพื่อถกประเด็นปัญหากรณีการลงนามในแถลงการณ์ร่วม (Joint Communiqué) ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ โดยมีจดหมายเปิดผนึกส่งถึงคณะกรรมการมรดกโลกผ่านยูเนสโกประจำประเทศไทย

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand



แผนที่แนบท้าย แถลงการณ์ร่วม (Joint Communiqué) ที่จัดทำขึ้นโดยรัฐบาลกัมพูชา
(จาก เอกสาร “กรณีการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร” กระทรวงการต่างประเทศ, มิถุนายน ๒๕๕๑)

คัดค้านการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกของกัมพูชา มีสาระสำคัญว่า ปราสาทพระวิหารยังติดปัญหาอยู่ว่า อยู่ใต้อำนาจอธิปไตยของไทยหรือกัมพูชาและยังมีความเป็นไปได้ทางกฎหมายที่ประชาชนชาวไทยจะเรียกคืนอำนาจอธิปไตย เหนือปราสาทพระวิหารในโอกาสต่อไปตามข้อสงวนของรัฐบาลไทยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๕ นอกจากนี้ยังมีปัญหาความไม่สมบูรณ์เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของปราสาทพระวิหาร ที่จะต้องมีองค์ประกอบหลายอย่าง เช่น สระตราว สถูปคู่ ฯลฯ แต่มีเฉพาะตัวปราสาทพระวิหารเท่านั้นที่ถูกขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศไทยยังมีปรากฏการณ์ภายในประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในการดำเนินการและการสนับสนุนการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารของกัมพูชา



วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๑๕๕๑ “ศาลปกครองกลาง” มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๘๙๔ / ๒๕๕๑ **ห้ามมิให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และคณะรัฐมนตรี ดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการอ้างหรือใช้ประโยชน์จากมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบแถลงการณ์ร่วม เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ และดำเนินการตามมติดังกล่าว จนกว่าคดีจะถึงที่สุดหรือศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น**

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดยมีเหตุผลสำคัญ คือ โดยผลแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวนั้น *“อาจถือได้ว่า ประเทศไทยได้ยอมรับเขตแดนรอบพื้นที่ของปราสาทพระวิหารตามที่ระบุไว้ ณ บริเวณ N. ๑ โดยปริยาย และการมีข้อตกลงให้มีการจัดเตรียมแผนการจัดการพื้นที่ N .๓ โดยวิธีประสานกันระหว่างรัฐบาลกัมพูชาและรัฐบาลไทยอย่างสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศด้านการอนุรักษ์นั้น อาจมีผลผูกพันประเทศไทยและทำลายน้ำหนักในการอ้างอิงเขตแดนที่ประเทศไทยยึดถือสันปันน้ำเป็นเส้นแบ่งเขตแดนมาโดยตลอด การลงนามในแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว จึงอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชน... ”* [๑๙]

วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ นายนพดล ปัทมะ ส่งหนังสือเวียนถึงประเทศสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลกทั้ง ๒๑ ประเทศที่จะเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการมรดกโลกครั้งที่ ๓๒ เพื่อย้ำถึงคำสั่งของศาลปกครองกลางและมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ระงับการบังคับใช้แถลงการณ์ร่วม โดยระบุว่า แถลงการณ์ร่วมรัฐบาลไทยและรัฐบาลกัมพูชา จะต้องไม่ถูกนำมาประกอบการพิจารณา และไม่สามารถตีความว่าเป็นการสนับสนุนการยื่นขอขึ้นทะเบียนของกัมพูชา นอกจากนั้น รัฐบาลไทยได้แสดงความจำนงขอเลื่อนการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารในการประชุมคณะกรรมการมรดกโลกครั้งที่ ๓๒ นี้ออกไปก่อน เพื่อที่ทั้งไทยและกัมพูชาจะได้ร่วมมือกันในการขอขึ้นทะเบียนร่วมปราสาท และพื้นที่โดยรอบต่อไป[๒๐]

ปราสาทพระวิหาร ขึ้นทะเบียนเป็น “มรดกโลก”

วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ที่ประชุมคณะกรรมการมรดกโลกครั้งที่ ๓๒ ณ นครควิเบก ประเทศแคนาดา มีมติให้ปราสาทพระวิหารเป็น “มรดกโลก” ตามเกณฑ์ (i) เพียง ๑ ข้อจาก ๔ ข้อ[๒๑] โดยมีข้อสรุปสำคัญคือ

“...ที่ประชุมรับทราบว่า จะไม่ใช้แถลงการณ์ร่วมไทย กัมพูชา ยูเนสโก มาพิจารณาเพื่อให้เป็นไปตามความคุ้มครองชั่วคราวของศาลปกครองกลางของไทย และรับทราบว่ากัมพูชาได้ยื่นแผนผัง (Graphic plan) ที่ปรับปรุงใหม่ และความปรารถนาของไทยแสดงออกหลายครั้งว่า ต้องการนำเสนอปราสาทพระวิหารและอาณาบริเวณโดยรอบขึ้นเป็นมรดกโลกร่วมกับกัมพูชา ทั้งนี้ ที่ประชุมบันทึกไว้ว่า กัมพูชาเสนอขึ้นทะเบียนเฉพาะตัวปราสาทโดยมิได้รวมอาณาบริเวณโดยรอบ...”

---

[๑๙] **คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๘๙๔ / ๒๕๕๑** *ระหว่าง* นายสุวัตร อภัยภักดิ์ ที่ ๑ และพวก ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ของ นายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

[๒๐] **โปรดดู** หนังสือเวียนถึงประเทศสมาชิกคณะกรรมการมรดกโลก ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ของ นายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ

[๒๑] **เกณฑ์ในการพิจารณามรดกโลก มีดังนี้ (i)** นำเสนอผลงานชิ้นเอกของอัจฉริยภาพมนุษย์ (ii) แสดงการเปลี่ยนผ่านของคุณค่าแห่งมนุษย์ภายใต้ระยะเวลาหรือในบริเวณวัฒนธรรมของโลก (iii) มีลักษณะที่โดดเด่นเป็นเอกลักษณ์ของประเพณีวัฒนธรรม หรืออารยธรรมที่ยังดำรงคงอยู่ หรือได้สาบสูญไปแล้ว (iv) เป็นตัวอย่างอันโดดเด่นของการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์การใช้ผืนดินหรือทะเล ซึ่งแสดงถึงวัฒนธรรม หรือความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม... ฯลฯ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ซึ่งมีข้อวิจารณ์จากฝ่ายไทยเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก ปรากฏตามคำแถลงคัดค้านของ *นายปองพล อดิเรกสาร* ต่อที่ประชุมคณะกรรมการมรดกโลกในครั้งนั้น ภายหลังจากที่คณะกรรมการมรดกโลกมีมติให้ปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกในวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ว่า

“... ประเทศไทยได้ขอครั้งแล้วครั้งเล่า เพื่อให้ประเทศไทยได้มีส่วนในการเสนอร่วมกัน (Joint Nomination) เพื่อให้ปราสาทพระวิหารบนยอดเขาที่เป็นพรมแดนระหว่างไทยและกัมพูชา อันเป็นดินแดนซึ่งยังมีข้อโต้แย้งกันระหว่างประเทศทั้งสองนั้น ได้ขึ้นทะเบียนในลักษณะการเสนอร่วม... พวกเรารู้สึกผิดหวังอย่างรุนแรง ที่ข้อเรียกร้องของเราถูกปฏิเสธมาหลายครั้ง *และบัดนี้ ปราสาทพระวิหารได้รับการยินยอมให้ขึ้นทะเบียนมรดกโลกเป็นพิเศษ โดยใช้เกณฑ์ข้อที่ ๑ เพียงข้อเดียวเท่านั้น อีกทั้งยังปราศจากบริเวณกันชน (buffer zone) ซึ่งทำให้ขาดภูมิทัศน์บริเวณรอบด้านที่จะทำให้ปราสาทพระวิหารมีความสง่างาม และความสมบูรณ์ดังที่ควรจะเป็น* **เราไม่สามารถจะยอมรับการขึ้นทะเบียนเพียงฝ่ายเดียว โดยใช้เกณฑ์เพียงข้อเดียวของปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกได้...”**

จนกระทั่ง วันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ “ศาลรัฐธรรมนูญ” มีคำวินิจฉัยที่ ๖ – ๗/๒๕๕๑ ตามที่ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา รวม ๗๗ คน และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๕๑ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐[๒๒] วรรค ๖ ประกอบมาตรา ๑๕๔ (๑)[๒๓] เกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วม (Joint Communiqué) เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๙๐ หรือไม่ โดยมีมติเอกฉันท์วินิจฉัยชี้ขาดว่า คำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่อาจมี

---

[๒๒] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐**

มาตรา ๑๙๐ วรรคหก “ในกรณีที่มีปัญหาตาม*วรรคสอง* ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติตาม *มาตรา ๑๕๔ (๑)* มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง “ หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ... ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

[๒๓] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐**

มาตรา ๑๕๔ “ร่างพระราชบัญญัติใดรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๑๕๐ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๑๕๑ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

บทบาทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ ทั้งยังมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางอีกด้วย ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง

โดยเหตุที่ศาลวินิจฉัยว่าแถลงการณ์ร่วมฯ **เป็น "หนังสือสัญญา"** ที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง เพราะคำแถลงการณ์ดังกล่าวประกอบด้วยการกระทำระหว่างรัฐต่อรัฐโดยผู้มีอำนาจกระทำการแทนประเทศทั้งสองเป็นลายลักษณ์อักษร**โดยมุ่งให้เกิดผลทางกฎหมาย** โดยพิจารณาจากพันธกรณีที่ทั้ง ๒ ฝ่ายจะจัดทำแผนบริหารจัดการพื้นที่ร่วมกัน จึงเข้าองค์ประกอบของลักษณะความตกลงระหว่างประเทศ โดยทั้งสองฝ่ายต่างสงวนสิทธิซึ่งกันและกัน เมื่อคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวมิได้กำหนดให้อยู่ภายใต้กฎหมายภายในของรัฐใดรัฐหนึ่ง จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ [๒๔]

ความส่งท้าย

ในที่สุด ปราสาทพระวิหารก็ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็น "มรดกโลก" แห่งมวลมนุษยชาติ ปราสาทพระวิหารได้ถูกสร้างขึ้นโดยจุดมุ่งหมายของบุญกิริยาแห่งจักรพรรดิราชและความเชื่อศรัทธาของบรรพชนโบราณแห่งดินแดนอุษาคเนย์ แต่แล้วการณ์อันมิได้อาจคาดเห็นในยุคนั้นก็กลับบังเกิดขึ้น เมื่อมหาเทวสถานแห่งนี้กลายเป็นวัตถุแห่งคดีในข้อพิพาทระหว่างประเทศซึ่งมิได้จบที่ศาลโลกอย่างที่หลายคนเข้าใจ เงื่อนปมแห่งความไม่ลงรอยกันของรอยเขตอธิปไตยระหว่างไทยกับกัมพูชานั้น บัดนี้ ได้รับการตอกย้ำอีกครั้งโดย การขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก **บทความชุด "The Temple of Preah Vihear ปราสาทพระวิหาร มหาสถานบนรอยเขตอธิปไตย"**ได้จบลงแล้วในตอนสุดท้ายนี้ เช่นเดียวกับที่ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า กรณีพิพาทและความบาดหมางระหว่างไทยกับกัมพูชาจะจบลงในไม่ช้าเช่นกัน. ๓



---

๒๔ **โปรดดู คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖ – ๗ / ๒๕๕๑ *เรื่อง*** ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

หลักแห่งความแตกต่าง Different Principles

หมายถึง หลักที่ยอมรับเอาการปฏิบัติที่แตกต่างกันขึ้นมาใช้ได้
ถ้าหากว่าความแตกต่างนั้นจะผนวกอยู่กับการเปิดโอกาสให้เท่าเทียมกันได้ด้วย
ความแตกต่างนั้นจะต้องยังผลประโยชน์ให้แก่ผู้ด้อยโอกาสหรือประชาชนผู้ยากไร้อยู่เสมอไปด้วย
การจับกุมบุคคลในเครื่องแบบที่มีข้อยกเว้นในการปฏิบัติที่แตกต่างไปจากการจับกุม
บุคคลธรรมดาสามัญ ก็เป็นตัวอย่างถึงการรับหลักปฏิบัติแห่งความแตกต่างมาใช้

(เดโช สวนานนท์, พจนานุกรมศัพท์การเมือง, ๒๕๔๕)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดย นายอภิวัฒน์ สุดสาว
นิติกร สำนักกฎหมาย



คอลัมน์แนะนำเว็บไซต์ฉบับนี้ ขอแนะนำการให้บริการ Call Center วุฒิสภา ๑๑๐๒ ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ดังนี้

การให้บริการ Call Center วุฒิสภา ๑๑๐๒



วุฒิสภาโดยคณะกรรมการจัดทำแผนประชาสัมพันธ์เชิงรุก ร่วมกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเปิด “**Call Center วุฒิสภา ๑๑๐๒**” เพื่อเป็นช่องทางการติดต่อเชื่อมโยงกับวุฒิสภากับประชาชนผ่านทางช่องทางหมายเลขโทรศัพท์พิเศษ ๔ หลัก โดยมีวัตถุประสงค์ให้วุฒิสภาได้รับข้อมูลข่าวสาร ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากประชาชนโดยตรง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในด้านการกลั่นกรองกฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งและการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

วิธีการติดต่อรับบริการ Call Center วุฒิสภา ๑๑๐๒

สำหรับบุคคลภายนอกรัฐสภา

☎ กดหมายเลข ๑๑๐๒ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย (ยกเว้นผู้ใช้บริการผ่านโทรศัพท์เคลื่อนที่ในระบบ DTAC)

สำหรับบุคคลภายในรัฐสภาที่ติดต่อผ่านหมายเลขโทรศัพท์ที่ขึ้นต้นด้วย ๐ ๒๒๔๔

☎ กด ๐ (ศูนย์) ตามด้วยหมายเลข ๑๑๐๒

ติดต่อ Call Center วุฒิสภา ๑๑๐๒ ได้ทุกวันไม่เว้นวันหยุดราชการ โดยในวันจันทร์-วันศุกร์ให้บริการตั้งแต่เวลา ๐๘.๐๐ - ๒๒.๐๐ นาฬิกา ส่วนในวันเสาร์-วันอาทิตย์ และในวันหยุดนักขัตฤกษ์ให้บริการตั้งแต่เวลา ๐๘.๐๐ - ๑๖.๓๐ นาฬิกา

คณะกรรมการจัดทำแผนประชาสัมพันธ์เชิงรุก
วุฒิสภา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

http://www.sac.or.th



ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชน มีฐานะเป็นนิติบุคคล นับเป็นองค์กรของรัฐในรูปแบบใหม่ที่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มีความเป็นอิสระในด้านการบริหารงาน มีความคล่องตัว โดยมีภารกิจหลักด้านการให้บริการสาธารณะที่มีความต้องการเฉพาะด้าน ภารกิจของศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร คือ การดำเนินการศึกษา ค้นคว้า วิจัยทางวิชาการด้านมานุษยวิทยา และการให้บริการทางวิชาการในด้านการบริหารกิจการ ศูนย์ฯ อยู่ในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม โดยมีคณะกรรมการบริหารเป็นองค์กรบริหารสูงสุดทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานของศูนย์ฯ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

http://www.opec.org



กลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมันเป็นสินค้าออก (OPEC-Organization of Petroleum Exporting Countries) เป็นองค์การนานาชาติก่อตั้งขึ้นในวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๐๓ ปัจจุบันสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย จุดประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานด้านนโยบายน้ำมันระหว่างประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน รักษาระดับราคาน้ำมันให้มีความเป็นธรรม และสร้างความมั่นคงให้กับประเทศผู้ผลิตน้ำมัน โอเปคสามารถกำหนดปริมาณการผลิตน้ำมันซึ่งจะส่งผลต่อราคาน้ำมันในตลาดโลก

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๑๗๖

ที่ ๒๔/๑๗๖ วังสุโขทัย

วันที่ ๔ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๔๗๕

ถึง พระยามโนปกรณ์นิติธาดา และผู้แทนคณะราษฎร

ข้าพเจ้าได้รับหนังสือของท่านในการที่คณะราษฎรได้ออกประกาศปรับปรุง แสดงถึงการกระทำของข้าพเจ้าเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. นี้ ในขณะที่คณะราษฎรได้เข้ายึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ซึ่งบัดนี้คณะราษฎรได้ทำลายความจริงแล้วว่า ข้าพเจ้าตั้งใจดีต่อราษฎร และได้ตั้งใจที่จะให้พระธรรมนูญการปกครองแผ่นดินแก่ราษฎรอยู่แล้ว หากแต่ล่าช้าไปไม่ทันกาล และไม่ได้เป็นใจกับพวกทุจริต ข้าพเจ้าขอขอบใจคณะราษฎรซึ่งมีความหวังดีต่อข้าพเจ้า ข้าพเจ้าหวังว่าในโอกาสหน้าเมื่อถึงเวลาสมควร คณะราษฎรจะได้ออกคำแถลงการณ์ปลดเปลื้องมลทินให้ราษฎรได้ทำลายความจริงดุจดังเมื่อประกาศหาความผิดไว้นั้น.

ปกเกล้า ป.ร.

ลายพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว
ที่ได้ทรงมีถึงพระยามโนปกรณ์นิติธาดาและผู้แทนคณะราษฎร
เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๔๗๕

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ออกแบบและพิมพ์ที่
สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
๐ ๒๒๔๔ ๑๕๓๐, ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๑, ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๓, ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑-๒