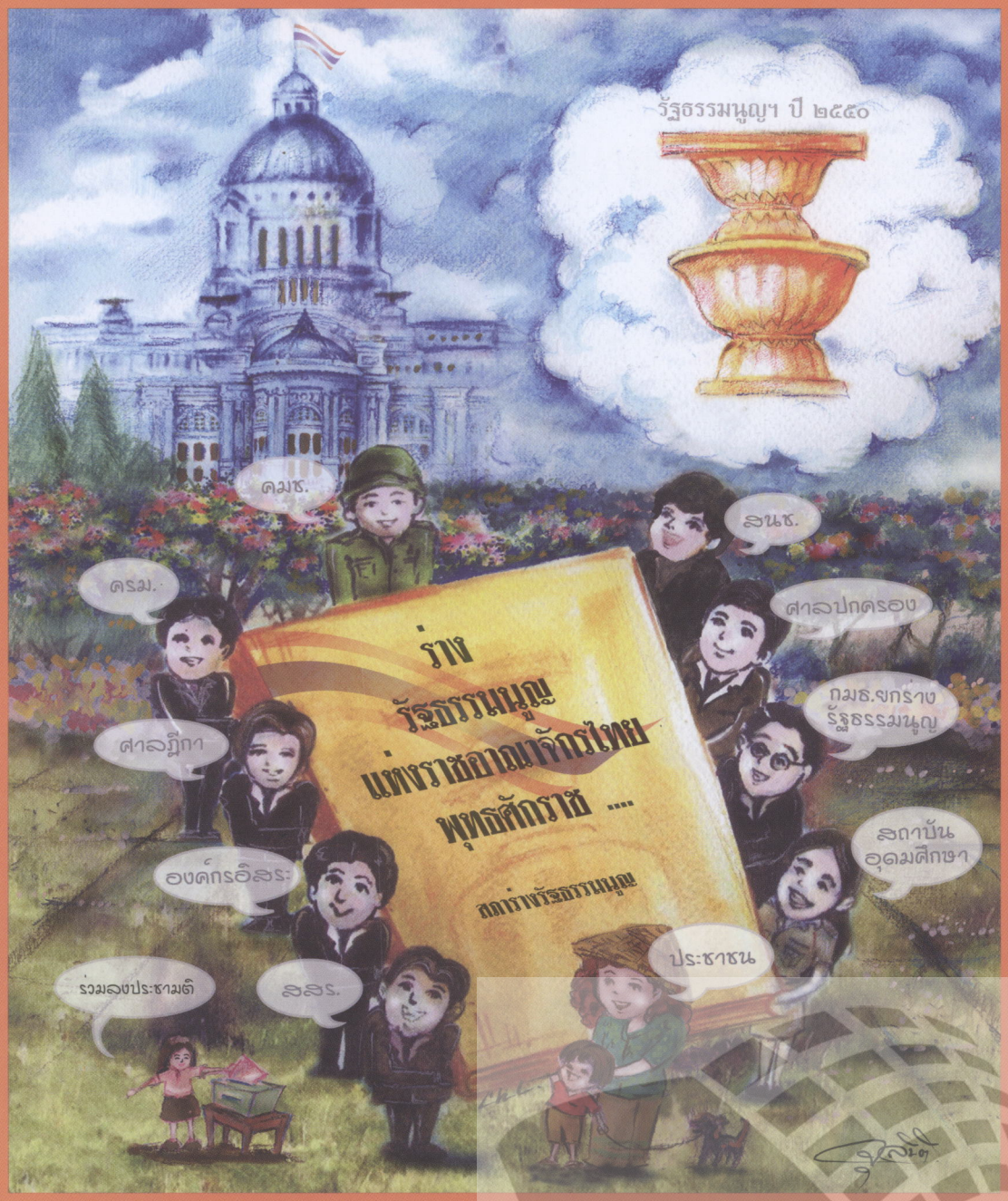
# จุลนิติ

www.senate.go.th

ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๓ พฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐

ISSN 1686-3720




## ร่วมคิด • ร่วมสร้าง • ร่วมร่าง
## ร่วมลงประชามติรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

LIRT
สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
Legislative Institutional Repository of Thailand
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

# จุลนิติ

www.senate.go.th

ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๓ พฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

# จุลนิติ


## ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๓ พฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐



**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 |

**บันทึกข้อมูล-พิสูจน์อักษร**

| | |
|---|---|
| นางรัชตา ศักดิ์ขจรชัย | เจ้าพนักงานธุรการ |
| นางสาวจุฬารัตน์ วงษ์น้อย | เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล |
| นายสราวุธ รักเมือง | เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล |



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

**จัดพิมพ์โดย** กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๑

**ออกแบบปกโดย** กลุ่มงานบรรณาธิการสิ่งพิมพ์และเทคโนโลยีการพิมพ์
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๓
นางสาวชมพูนุช ลาภเกิด (ช่างศิลป์)
นายศักดิ์พันธุ์ เกิดแก่น (ช่างศิลป์)
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เลขที่ ๔ ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐



**"บทความหรือข้อคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสาร "จุลนิติ"**
**เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ**
**สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และกองบรรณาธิการ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย"**

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

# วารสารจุลนิติ

ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๓ พฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐
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
พฤษภาคม ๒๕๕๐

---

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

---

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

# บรรณาธิการแถลง

วารสาร **"จุลนิติ"** ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๓ ประจำเดือน พฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐ ฉบับนี้ ทางกองบรรณาธิการได้พิจารณาถึงความสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... (ฉบับรับฟังความคิดเห็น) ที่ได้จัดทำโดยคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเผยแพร่แก่องค์กรและบุคคลต่าง ๆ ตามมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เพื่อพิจารณาและเสนอความคิดเห็น อันจะเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จะได้พิจารณาดำเนินการในขั้นตอนการแปรญัตติและจัดทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่มีความสมบูรณ์สำหรับเพื่อให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับเป็นหลัก

ด้วยเหตุผลดังกล่าว วารสาร **"จุลนิติ"** ฉบับนี้จึงได้จัดทำบทสัมภาษณ์เรื่อง "สาระสำคัญและข้อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... (ฉบับรับฟังความคิดเห็น)" จากนายชุมพล ศิลปอาชา อดีตประธานคณะกรรมการปฏิรูปทางการเมือง (คปก.) และสมาชิกวุฒิสภากรุงเทพมหานคร และยังได้รับความอนุเคราะห์บทสัมภาษณ์พิเศษจากรองศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เรื่อง "วรเจตน์ ภาคีรัตน์" อาสา "ถอดนั่งร้าน" "รธน. ฉบับอำมาตยาธิปไตย" สัมภาษณ์โดยอริณ เจียจันทร์พงษ์ และสรวิทศ ชุมศรี จากหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน นอกจากนี้ยังได้รวบรวมบทความทางวิชาการเรื่อง "ภาพรวมของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหากไม่มีการแก้ไข" ซึ่งเป็นข้อมูลจากรายงานความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ของคณะกรรมาธิการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ อันจะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาให้ข้อคิดเห็นในการดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับสมบูรณ์และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนต่อไป

สำหรับคอลัมน์อื่น ๆ นั้น ยังประกอบด้วยแง่มุมทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่องานด้านนิติบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกมากมาย อาทิเช่น สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับวงงานด้านนิติบัญญัติ สรุปผลการสัมมนาทางวิชาการ สรุปคำพิพากษาที่น่าสนใจ แนะนำกฎหมายใหม่และกฎหมายที่น่าสนใจ สารพันปัญหากฎหมาย เกร็ดกฎหมายน่ารู้ และแนะนำเว็บไซต์

ท้ายที่สุดนี้ กองบรรณาธิการขอขอบคุณทุก ๆ ท่านที่ได้ติดตามวารสาร **"จุลนิติ"** เสมอมา และกองบรรณาธิการพร้อมที่จะทำหน้าที่คัดสรรบทความและข้อมูลทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อวงงานด้านนิติบัญญัติเพื่อนำเสนอแก่ผู้อ่านทุกท่านต่อไป

กองบรรณาธิการ
พฤษภาคม ๒๕๕๐

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

# พระบรมราโชวาท

"...ผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายต้องเป็นนักกฎหมายที่ดีและสามารถ นักกฎหมายที่ดีและสามารถนั้น ก็คือผู้มีพื้นฐานทางวิชาการที่สมบูรณ์มั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความเข้าใจอันแน่ตระหนักในเจตนารมณ์ที่แท้ของนักกฎหมาย พร้อมกับมีความรู้วิชากฎหมายอย่างทั่วถึง ลึกซึ้ง และเจนจัด ยิ่งกว่านั้น ยังมีความรอบรู้วิชาการด้านอื่น ๆ รวมทั้งประสบการณ์และความจัดเจนในชีวิต ซึ่งอาจเรียกว่าความรู้ทางด้านกว้างเป็นเครื่องประกอบเกื้อกูลวิชาการด้านกฎหมาย อันเป็นความรู้ทางลึก เป็นประการสำคัญอีกส่วนหนึ่งด้วย จึงช่วยให้สามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพให้บังเกิดผลที่พึงประสงค์โดยครบถ้วน ดังนั้น นอกจากวิชากฎหมาย นักกฎหมายทุกคนจึงมีภาระสำคัญอีกข้อหนึ่ง คือการศึกษาวิทยาการด้านอื่น ๆ ให้มีความรู้ทั่วไปอย่างกว้างขวาง และมีความรู้ความเข้าใจถึงชีวิตจิตใจ ความต้องการ และสุขทุกข์ของเพื่อนมนุษย์อย่างกระจ่างชัด"

*(พระราชดำรัสในพิธีเปิดการประชุมอธิการบดีระหว่างประเทศเต็มรูป รอบสามปี ครั้งที่ ๗ : ณ โรงแรมไฮแอทเซ็นทริลพลาซา วันจันทร์ ที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๒๗)*

LIBRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

# สารบัญ


**สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ....** ๑

**บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ**
**เรื่อง "สาระสำคัญและข้อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... (ฉบับรับฟังความคิดเห็น)"**

โดย » **นายชุมพล ศิลปอาชา**
อดีตประธานคณะกรรมการปฏิรูปทางการเมือง (คปก.) และสมาชิกวุฒิสภากรุงเทพมหานคร ๑๓

» **รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์**
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๓๕

**สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับวงงานด้านนิติบัญญัติ** ๔๕

**สรุปผลการสัมมนาทางวิชาการ**

» **เรื่อง "การสัมมนาเพื่อเตรียมความพร้อมในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ**
จัดโดย สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๕๙

**บทความทางวิชาการ**

» **ภาพรวมของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหากไม่มีการแก้ไข**
โดย คณะกรรมาธิการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๘๙



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**สรุปคำพิพากษาที่น่าสนใจ**

» **คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งคำร้องที่ ๒๔๒/๒๕๕๐**
**วันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๐**
**เรื่อง** คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา) **๑๐๗**

» **คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งคำร้องที่ ๑๙๓/๒๕๕๐**
**วันที่ ๓๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๐**
**เรื่อง** คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา) **๑๑๔**

**แนะนำกฎหมายใหม่และกฎหมายที่น่าสนใจ**

» พระราชบัญญัติโรงงานผลิตอาวุธของเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ **๑๑๙**

» พระราชบัญญัติเรือนจำทหาร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ **๑๓๐**

» พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๐ **๑๓๑**

» พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๐ **๑๓๖**

**สารพันปัญหากฎหมาย** **๑๓๗**

**เกร็ดกฎหมายน่ารู้**

» ข้อเปรียบเทียบการยกร่างรัฐธรรมนูญระหว่างของสหรัฐกับไทย **๑๔๗**

» ว่าด้วยสิทธิของเด็กหลอดแก้ว **๑๕๑**

» แนวคิดการปรับโครงสร้าง ก.ต. ศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ **๑๕๓**

**แนะนำเว็บไซต์** **๑๕๗**

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

# สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ....*

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ร่างขึ้นบนสถานการณ์ที่จะต้องนำพาประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ จัดให้มีการเลือกตั้งภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจรัฐและการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม การดำเนินการทางการเมืองที่ขาดความโปร่งใส ไม่มีคุณธรรมและจริยธรรม ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ล้มเหลว และการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนยังไม่ได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างเต็มที่

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... จึงมีสาระสำคัญที่มุ่งจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยดำเนินการใน ๔ แนวทางด้วยกัน คือ

๑. การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่
๒. การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและขจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม
๓. การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม
๔. การทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**๑. การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่**

รัฐธรรมนูญจะต้องไม่ใช่รัฐธรรมนูญของคนเพียงหยิบมือเดียวคือนักการเมืองเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญต้องเป็นรัฐธรรมนูญของประชาชน รัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีพื้นที่ รัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเองได้ โดยดำเนินการดังนี้

---

*คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, “สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมตารางเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๕๔๐ ฉบับรับฟังความคิดเห็น” (กรุงเทพมหานคร : องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกในพระบรมราชูปถัมภ์, ๒๕๕๐) น. ๑-๑๔.



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**๑.๑ เพิ่มประเภทสิทธิและเสรีภาพให้มากขึ้นกว่าเดิม** มากกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิทธิและเสรีภาพที่เพิ่มขึ้น ได้แก่

๑) การให้สิทธิและเสรีภาพตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยรับรองมีผลผูกพันเช่นเดียวกับสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๔)

๒) การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไม่ให้ถูกละเมิด (มาตรา ๓๕)

๓) เพิ่มสิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว ทั่วถึง และเสียค่าใช้จ่ายตามควร โดยเด็ก เยาวชน สตรี คนพิการและทุพพลภาพได้รับการคุ้มครองในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม (มาตรา ๔๐) และที่สำคัญคือประชาชนมีสิทธิฟ้องศาลรัฐธรรมนูญด้วยตนเองได้เป็นครั้งแรก (มาตรา ๒๐๘)

๔) สิทธิด้านแรงงานที่ได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงานได้รับการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรก (มาตรา ๔๔)

๕) สิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนได้รับการคุ้มครองอย่างไม่เคยมีมาก่อน ไม่เพียงแต่ห้ามปิดกิจการสื่อมวลชนเท่านั้น ยังห้ามแทรกแซงสื่อมวลชนในการเสนอข่าวสารและหากมีการดำเนินการดังกล่าวไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ก็ถือเป็นการจงใจใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ (มาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖) รวมทั้งห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเจ้าของกิจการหรือถือหุ้นในกิจการสื่อสารมวลชนด้วย เพื่อป้องกันการใช้สื่อสารมวลชนเพื่อประโยชน์ของตนเอง (มาตรา ๔๗ วรรคห้า)

๖) ประชาชนยังได้รับการศึกษาฟรี ๑๒ ปี โดยเพิ่มให้ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับการสนับสนุนให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น นอกจากนี้การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชนการศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเองและการเรียนรู้ตลอดชีวิตก็ได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมจากรัฐเช่นกัน (มาตรา ๔๘)

๗) เด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัวได้รับสิทธิเพิ่มขึ้นในการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ตามศักยภาพและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม (มาตรา ๕๑)

๘) บุคคลที่ไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอ มีสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ เป็นครั้งแรก (มาตรา ๕๔)

๙) ขยายสิทธิชุมชน โดยการเพิ่มสิทธิของชุมชน และชุมชนท้องถิ่นเพื่อให้ครอบคลุมถึงกรณีการรวมตัวกันของบุคคลขึ้นเป็นชุมชนโดยไม่จำเป็นต้องเป็นการรวมตัวกันมาเป็น



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เวลานานจนถือว่าเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม (มาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง) นอกจากนี้ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน (มาตรา ๖๖ วรรคสอง) โดยชุมชนมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิชุมชนไว้ (มาตรา๖๖ วรรคสาม)

๑๐) ประชาชนมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นครั้งแรก (มาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง) รวมทั้งมีสิทธิเข้าถึงรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา (มาตรา ๑๓๘ วรรคห้า) นอกเหนือจากสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ (มาตรา ๕๕)

๑๑) ในการทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งหลายที่มีผลกระทบต่อประชาชน รัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนและเมื่อมีการลงนามแล้ว จะต้องให้ประชาชนเข้าถึงรายละเอียดของสนธิสัญญา รวมทั้งต้องแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการลงนามในสนธิสัญญา อย่างรวดเร็วเหมาะสม และเป็นธรรมด้วย (มาตรา ๑๘๖ วรรคสองถึงวรรคสี่)

๑๒) ให้สิทธิประชาชน ๑๐๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อเพื่อเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้เป็นครั้งแรก (มาตรา ๒๘๒ (๑))

**๑.๒ ทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพง่ายขึ้นกว่าเดิม** โดยมีมาตรการ ดังนี้

๑) แบ่งหมวดหมู่ของสิทธิและเสรีภาพให้ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนอ่านและเข้าถึงรัฐธรรมนูญได้โดยง่าย โดยแบ่งหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยออกเป็นส่วนๆ ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล (มาตรา ๓๒ - มาตรา ๓๘) สิทธิในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๓๙ - มาตรา ๔๐) สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน (มาตรา ๕๕ - มาตรา ๖๑) สิทธิชุมชน (มาตรา ๖๕ - มาตรา ๖๖) สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ (มาตรา ๖๗ - มาตรา ๖๘) ฯลฯ

๒) สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองไว้ แม้ยังไม่มีกฎหมายลูกตราขึ้น ประชาชนก็สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นได้ทันที โดยการร้องขอต่อศาล (มาตรา ๒๘ วรรคสาม)

๓) กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือประชาชนในการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๘ วรรคสี่)

๔) ลดจำนวนประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จาก ๕๐,๐๐๐ ชื่อ เหลือเพียง ๒๐,๐๐๐ ชื่อ (มาตรา ๑๖๐ และมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม)



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**๑.๓ ทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพมีประสิทธิภาพและมีมาตรการคุ้มครองอย่างชัดเจน** โดยการบัญญัติให้

๑) ตัดคำว่า "ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ออกจากท้ายบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพทั้งหลาย เพื่อส่งสัญญาณว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นทันทีตามรัฐธรรมนูญไม่ใช่ตามกฎหมาย

๒) กำหนดระยะเวลาในการตรากฎหมายลูกที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ชัดเจน (ส่วนใหญ่ประมาณ ๑ ปี) เพื่อมิให้ผู้มีอำนาจถ่วงเวลาในการตรากฎหมายลูกอันเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (มาตรา ๒๙๓ และมาตรา ๒๙๘)

๓) ให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๐๘)

๔) ให้ชุมชนมีสิทธิฟ้องศาลได้ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิของชุมชน (มาตรา ๖๖ วรรคสาม)

๕) ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฟ้องศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองได้ ในกรณีที่กฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำใดขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นผู้เสียหายแทนประชาชนเพื่อฟ้องศาลได้ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน (มาตรา ๒๔๘ (๑) และ (๒))

**๑.๔ ทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความชัดเจน รอบด้านและผูกพันรัฐมากกว่าเดิม** โดยการบัญญัติให้

๑) มีการแยกแยะหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้ครอบคลุมทุกด้านอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคง ด้านศาสนา สังคม การศึกษาและวัฒนธรรมด้านกฎหมายและการยุติธรรม ด้านการต่างประเทศ ด้านเศรษฐกิจ ด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านวิทยาศาสตร์ ทรัพย์สินทางปัญญาและพลังงานและด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

๒) กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในเรื่องที่สำคัญเพิ่มขึ้น เช่น รัฐต้องพัฒนาระบบงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐและส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ (มาตรา ๗๗ (๔)) จัดให้มีการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๘๐ (๕), (๖)) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (มาตรา ๘๒) ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม (มาตรา ๘๓ (๓)) คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตร (มาตรา ๘๓ (๙)) จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและต้องระมัดระวังในการกระทำใดอันทำให้สาธารณูปโภคดังกล่าวตกอยู่ในความผูกขาดของเอกชน (มาตรา ๘๓ (๑๑)) กำหนด



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

หลักเกณฑ์การใช้ที่ดินตามหลักวิชาให้ครอบคลุมทั้งผืนดินผืนน้ำทั่วประเทศ ดำเนินการให้เกษตรกรมีสิทธิในที่ดินอย่างทั่วถึง (มาตรา ๘๔) ฯลฯ

๓) กำหนดให้รัฐบาลที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยต้องระบุให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการว่ามีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้าง เสนอต่อรัฐสภาปีละ ๑ ครั้ง

**๑.๕ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นและกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับประเทศ** โดยการกำหนดให้

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระอย่างเต็มที่ในการบริหารงานของตนเองในทุกด้าน การจัดทำบริการสาธารณะที่มีความหลากหลาย (มาตรา ๒๗๔ วรรคหนึ่ง) การจัดโครงสร้างที่คล่องตัว (มาตรา ๒๗๕ วรรคเก้า)

๒) ปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนระดับประเทศ มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นของตนเองที่อิสระจากส่วนกลาง โดยให้สามารถโอนย้ายข้าราชการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รวมทั้งการให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมระดับท้องถิ่นด้วย (มาตรา ๒๗๙)

๓) เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น ให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถลงประชามติในเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นของตนเองได้ (มาตรา ๒๗๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง) ลดจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นและการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา ๒๗๖ และ มาตรา ๒๗๗) รวมทั้งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชน ในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกำกับการบริหารจัดการ (มาตรา ๒๗๘ วรรคสาม)

๔) ปรับปรุงระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ โดยให้มีมาตรฐานกลางในการดำเนินงาน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างของการพัฒนาและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชน (มาตรา ๒๗๓ วรรคสอง)



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**๒. การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและขจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม**

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มุ่งเน้นให้มีรัฐบาลที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่ความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพต้องไม่ใช่การผูกขาดอำนาจแต่เพียงผู้เดียว จนนำไปสู่การใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม จำเป็นอย่างยิ่งที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องลดการผูกขาดอำนาจและสร้างดุลยภาพของอำนาจในทางการเมืองขึ้น โดยมีมาตรการ ดังนี้

**๒.๑ เสริมสร้างอำนาจทางการเมืองให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเป็น "ผู้เล่น" มิใช่ "ผู้ดู" ทางการเมืองอีกต่อไป** ซึ่งมีมาตรการมากมายดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในข้อ ๑ เช่น

๑) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการดำเนินงานต่างๆ ของภาครัฐ (มาตรา ๕๕, มาตรา ๑๓๘ วรรคห้าและมาตรา ๑๘๖ วรรคสอง) การทำสนธิสัญญา (มาตรา ๑๘๖) การลงประชามติในเรื่องที่สำคัญและมีผลผูกพันการตัดสินใจของรัฐบาล (มาตรา ๑๖๑) และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๘๒ วรรคหนึ่ง)

๒) ให้ประชาชนและชุมชนมีอำนาจในการฟ้องร้องรัฐที่ใช้อำนาจไม่เป็นธรรมได้ (มาตรา ๒๐๘ และมาตรา ๖๖ วรรคสาม)

๓) ให้ประชาชนใช้สิทธิทางการเมืองได้ง่ายขึ้น เช่น การลดจำนวนประชาชนในการเข้าชื่อถอดถอนนักการเมืองและการเสนอกฎหมาย ทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น (มาตรา ๑๕๙ และ มาตรา ๑๖๐, มาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๒๗๗)

**๒.๒ จำกัดการผูกขาดและการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของรัฐบาล** โดยมีมาตรการ ดังนี้

๑) ให้นายกรัฐมนตรีอยู่ได้ไม่เกิน ๒ สมัย หรือ ๘ ปี (มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม)

๒) การตราพระราชกำหนดของรัฐบาลจะต้องถูกตรวจสอบโดยเคร่งครัดจากศาลรัฐธรรมนูญ มิใช่ตามอำเภอใจของรัฐบาลอีกต่อไป รัฐบาลจะตราพระราชกำหนดได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ มิใช่เป็นกรณีที่รัฐบาลตราพระราชกำหนดเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบของรัฐสภา (มาตรา ๑๘๑)

๓) ให้มีหมวดการเงิน การคลัง และงบประมาณขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เพื่อมิให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินอย่างไม่มีวินัยทางการเงินและงบประมาณ อันจะก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังของประเทศ (มาตรา ๑๖๒ ถึง มาตรา ๑๖๖) โดยจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน และโครงการให้ชัดเจน (มาตรา ๑๖๓ วรรคหนึ่ง) รายจ่ายงบกลางต้องมีจำนวนจำกัดและต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นด้วย (มาตรา ๑๖๓วรรคสอง)



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๔) ให้รัฐสภา ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญสามารถขอแปรญัตติต่อคณะกรรมาธิการของสภาได้โดยตรง เพื่อมิให้รัฐบาลใช้การจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือต่อรองการทำหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ (มาตรา ๑๖๔ วรรคเก้า) เช่นเดียวกับการให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญสามารถเสนอแก้ไขกฎหมายของตนไปยังรัฐสภาได้โดยไม่ถูกรัฐบาลขัดขวาง (มาตรา ๑๓๘ (๓))

๕) ให้องค์กรอัยการเป็นอิสระจากรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา ๒๔๖)

๖) กำหนดขอบเขตภาระหน้าที่ของรัฐบาลรักษาการอย่างชัดเจน เพื่อมิให้รัฐบาลรักษาการแทรกแซงการทำงานของฝ่ายประจำและใช้กลไกของรัฐไปสนับสนุนพรรคการเมืองและผู้สมัครฝ่ายตนในการเลือกตั้ง (มาตรา ๑๗๗)

๗) ห้ามควบรวมพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาในระหว่างอายุของสภา เพื่อป้องกันการเกิดเสียงข้างมากอย่างผิดปรกติในสภา (มาตรา ๙๙)

**๒.๓ ให้คนดีมีความสามารถเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นอิสระจากการครอบงำของพรรคการเมือง เพื่อทำหน้าที่ผู้แทนประชาชนอย่างเต็มที่** โดยบัญญัติอย่างชัดเจนว่า

๑) ปรับปรุงระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากเขตเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรในเขตการเลือกตั้งที่ใหญ่ขึ้น เพื่อให้คนดีมีความสามารถสามารถแข่งขันกับคนที่ใช้เงินได้ ปรับปรุงระบบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเป็นระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่มีการแบ่งเป็นกลุ่มจังหวัด เพื่อมิให้มีการกระจุกตัวผู้แทนราษฎรแต่ในส่วนกลาง และยกเลิกสัดส่วน ๕% เพื่อให้พรรคเล็กมีที่นั่งในสภาเพื่อให้เกิดความหลากหลายในความคิดทางการเมือง

๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ (มาตรา ๑๕๘ วรรคสอง)

๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอร่างกฎหมายได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากพรรคการเมืองของตนอีกต่อไป (มาตรา ๑๓๘(๒))

**๒.๔ ให้สมาชิกวุฒิสภาปลอดจากอิทธิพลของพรรคการเมืองอย่างแท้จริง** ด้วยการกำหนดให้การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นระบบสรรหาที่มาจากจังหวัดและกลุ่มวิชาชีพ (มาตรา ๑๐๖) แทนที่ระบบการเลือกตั้งซึ่งถูกแทรกแซงโดยง่ายจากพรรคการเมือง ระบบการสรรหาจะทำให้การเมืองของประเทศไม่เป็นการเมืองของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น แต่เป็น



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การเมืองของประชาชนที่ความหลากหลายทั้งทางพื้นที่ วิชาชีพและเพศ ในขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้แก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย (มาตรา ๑๐๘วรรคสอง)

**๒.๕ ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาแทรกแซงข้าราชการประจำ** โดยการกำหนดห้ามก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนและพรรคการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม ในการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำ การบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่งหรือเงินเดือน (มาตรา ๒๕๗)

**๓. การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม**

ความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรมของนักการเมืองคือสิ่งที่ขาดหายไปในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ นักการเมืองจำนวนมากไม่ตระหนักถึงสิ่งเหล่านี้ อาศัยศรีธนญชัยทางการเมืองหลบเลี่ยงกฎหมาย สร้างผลประโยชน์ทับซ้อน ร่ำรวยบนความทุกข์ยากของชาติบ้านเมืองและประชาชน มาตรการที่จะนำประเทศไทยไปสู่ประชาธิปไตยอย่างแท้จริงในทางเนื้อหา มิใช่ประชาธิปไตยในทางรูปแบบ จึงได้แก่

**๓.๑ บัญญัติหมวดคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน**

๑) จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีมาตรฐานที่ชัดเจน โดยมีกลไกและระบบในการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการละเมิด (มาตรา ๒๗๐ วรรคสอง)

๒) การฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมที่ร้ายแรงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่ง (มาตรา ๒๗๐ วรรคสาม)

**๓.๒ กำหนดมาตรการเพื่อไม่ให้มีผลประโยชน์ทับซ้อนทางการเมือง** โดยการบัญญัติ

๑) ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น ห้ามมิให้รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ห้ามมิให้รับเงินหรือประโยชนใดๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลอื่นๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ รวมทั้งห้ามมิให้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการสื่อสารมวลชน หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว (มาตรา ๒๕๖)

๒) นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติในกรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว (มาตรา ๒๖๐)

**๓.๓ การแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความเข้มข้นขึ้น** คือ นอกจากจะต้องแสดงของตน ของคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะแล้ว ยังขยายไปถึงทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่น ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมด้วย (มาตรา ๒๕๐) นอกจากนี้การแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะต้องเปิดเผยให้แก่สาธารณชน เช่นเดียวกับของรัฐมนตรี (มาตรา ๒๕๒)

**๓.๔ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาได้ง่ายขึ้น**

๑) กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอการลงโทษก็พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่ความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ (มาตรา ๑๑๙ (๔))

๒) กรณีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษก็ตามก็พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท (มาตรา ๑๗๘ (๔))



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**๓.๕ ห้ามประธานสภา รองประธานสภา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีดำเนินการในลักษณะที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน**

๑) กรณีประธานสภาและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างการดำรงตำแหน่งจะเป็นกรรมการบริหารหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองในขณะเดียวกันมิได้ (มาตรา ๑๑๙ วรรคห้า)

๒) กรณีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ห้ามมิให้ออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ หรือการมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น (มาตรา ๑๗๓ วรรคสาม)

**๔. การทำให้องค์กรตรวจสอบมีความอิสระ เข้มแข็ง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ**

องค์กรตรวจสอบและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นความหวังของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ถูกแทรกแซงและล้มเหลวในการทำงาน การปรับปรุงระบบตรวจสอบทั้งระบบจึงจำเป็นต้องเกิดขึ้น

**๔.๑ ปรับปรุงระบบการสรรหาองค์กรตรวจสอบ เพื่อให้ได้คนที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง** โดยการกำหนดให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นคณะบุคคลสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

**๔.๒ ปรับปรุงอำนาจหน้าที่และระบบการทำงานขององค์กรตรวจสอบให้ดียิ่งขึ้น**

๑) ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับฟ้องเรื่องที่ประชาชนถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพได้โดยตรง (มาตรา ๒๐๘)

๒) ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้พิจารณาคดีที่มีการฟ้องว่านักการเมืองไม่แสดงทรัพย์สินหรือหนี้สิน หรือแสดงทรัพย์สินหรือหนี้สินเป็นเท็จด้วย (มาตรา ๒๕๔ วรรคสอง)

๓) ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดูแลเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงเท่านั้น เพื่อให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น (มาตรา ๒๔๓ (๓))



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๔) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถหยิบยกเรื่องที่เกิดความเสียหายต่อประชาชนโดยส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะขึ้นได้เอง โดยไม่จำต้องมีการร้องเรียนได้ (มาตรา ๒๓๗ (๑) วรรคสอง)

๕) เพิ่มอำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฟ้องศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองได้ ในกรณีที่กฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้เสียหายแทนประชาชนเพื่อฟ้องศาลได้ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน (มาตรา ๒๔๘ (๒) และ (๓))

๖) ให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีอำนาจเพิ่มขึ้นในการให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายทั้งหลายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมด้วย (มาตรา ๒๔๙)

๗) ให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รัฐสภา และศาล สามารถแปรญัตติงบประมาณได้โดยตรงกับกรรมาธิการของสภา (มาตรา ๑๖๔ วรรคเก้า)

๘) ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถอภิปรายนายกรัฐมนตรีได้ง่ายขึ้นโดยใช้เสียงเพียง ๑/๔ (มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง) นอกจากนี้ยังกำหนดให้สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีที่หลบการอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีอื่นได้ (มาตรา ๑๕๕ วรรคสองและสาม) เช่นเดียวกับการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องมาตอบกระทู้ถามและชี้แจงกับสภาด้วยตนเอง (มาตรา ๑๕๘)

๙) แยกองค์กรอัยการออกมาเป็นอิสระจากรัฐบาลเพื่อให้องค์กรอัยการทำงานได้อย่างอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล (มาตรา ๒๔๖)

### ๔.๓ จัดให้มีระบบการตรวจสอบการทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

๑) การให้ใบเหลือง ใบแดง ของคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาได้ ส่วนการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น สามารถอุทธรณ์คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ศาลอุทธรณ์ได้ (มาตรา ๒๓๓)

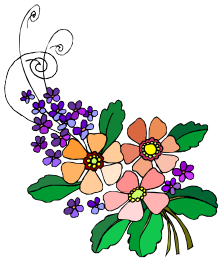
๒) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง สามารถถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองได้ (มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง)

๓) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๒๓๗ (๑) (ค))



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

*"...คราวใดที่ชาวไทยมีความสามัคคีเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ร่วมแรงร่วมใจกันเพื่อประเทศชาติแล้ว ชาติก็ได้รอดพ้นจากภัยพิบัติสู่ความสุขความเจริญ แต่คราวใดที่ขาดความสามัคคีกลมเกลียวกัน ก็ต้องประสบเคราะห์กรรมกันทั้งชาติ จึงเป็นหน้าที่ของเราทั้งหลาย ที่จะต้องร่วมใจกันปฏิบัติหน้าที่ให้ดีที่สุด..."*



พระบรมราโชวาท ในพิธีสวนสนามทหารรักษาพระองค์
ณ สนามพระราชวังดุสิต ๓ ธันวาคม ๒๕๐๕

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

# บทสัมภาษณ์

เรื่อง "สาระสำคัญและข้อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... (ฉบับรับฟังความคิดเห็น)"

**อาจารย์ชุมพล ศิลปอาชา**

อดีตประธานคณะกรรมการปฏิรูปทางการเมือง (คปก.) และสมาชิกวุฒิสภากรุงเทพมหานคร

เมื่อวันอังคารที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ณ สมาคมสุพรรณพระนคร เวลา ๑๑.๐๐ นาฬิกา

**จุลนิติ** : **ตามที่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรและบุคคลต่าง ๆ รวมทั้งประชาชนทั่วไป นั้น ท่านมีความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับดังกล่าวนี้อย่างไรบ้าง รวมทั้งข้อดีและข้อเสีย**

**อ.ชุมพลฯ** : จากการที่ได้มีโอกาสพิจารณาศึกษาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ผมมีความคิดเห็น โดยจะขอจำแนกออกเป็น ๔ ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

**ประเด็นที่ ๑** ข้อดีของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

**ประเด็นที่ ๒** แม้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมแต่ก็เปรียบเสมือนว่าไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม

**ประเด็นที่ ๓** ปัญหาหลักการที่ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมแต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม และ

**ประเด็นที่ ๔** หลักการที่ไม่ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมแต่กลับมีการแก้ไขเพิ่มเติม

โดยมีรายละเอียด ดังนี้

**ประเด็นที่ ๑ ข้อดีของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐** มีดังนี้



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๑.๑ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่**มีการจัดหมวดหมู่และการเรียบเรียงถ้อยคำหรือประโยคดี มีความชัดเจน** ทำให้ง่ายต่อการศึกษาและการทำความเข้าใจ เช่น ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มีการแบ่งออกเป็น ๑๓ ส่วน ซึ่งเป็นการนำเอาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ ที่เป็นเรื่องเดียวกันมาจัดเข้าเป็นกลุ่มเดียวกัน และกำหนดชื่อที่สื่อความหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ อันทำให้ง่ายในการอ่าน ทำความเข้าใจ เป็นต้น รวมทั้งมีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไว้ด้วย แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดระยะเวลาโดยไม่มีการกำหนดบทลงโทษไว้ในกรณีที่ไม่มีการดำเนินการตามกำหนดระยะเวลาดังกล่าว บางครั้งเท่ากับทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่มีผลบังคับในทางปฏิบัติหรือเปรียบเสมือนเป็นเพียงเสือกระดาษเท่านั้นเอง

๑.๒ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่**ได้มีการแก้ไขปัญหาหรือจุดบกพร่องที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในการใช้บังคับรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐** ในหลายประเด็นด้วยกัน เช่น

(๑) บทบัญญัติมาตรา ๑๗๘ ของร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับใหม่ ซึ่งเป็นบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวนั้น

มีการแก้ไขให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นโดยกำหนดให้ในกรณีที่รัฐมนตรีถูกศาลพิพากษาให้ได้รับโทษจำคุกแม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษก็ตาม รัฐมนตรีก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่เป็นกรณีความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๖ (๔) บัญญัติไว้แค่เพียงว่า **“ต้องคำพิพากษาให้จำคุก”** เท่านั้น จนทำให้เกิดปัญหาในการตีความ กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามมาตรา ๒๑๖ (๔) ว่าบุคคลนั้นต้องถูกจำคุกจริง ๆ การที่จำเลยถูกศาลพิพากษาให้จำคุกแต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษนั้นถือว่าจำเลยมิได้ต้องคำพิพากษาให้จำคุก (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๖/๒๕๔๒) ซึ่งการวินิจฉัยในคดีดังกล่าวนั้นเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ ที่ต้องการให้รัฐมนตรีที่ถูกศาลพิพากษาให้ได้รับโทษจำคุกแม้มีการรอการลงโทษก็จะต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วย เนื่องจากเป็น


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

บุคคลที่มีเหตุมัวหมองและไม่มีความเหมาะสมในการบริหารราชการแผ่นดินอีกต่อไป ซึ่งปรากฏชัดเจนตามรายงานการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญในสมัยนั้น

(๒) มีการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับ**องค์ประกอบของวุฒิสภา**ที่จะสามารถดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้

ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ มาตรา ๑๒๑ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๐/๒๕๔๓ ว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนไม่ครบ ๒๐๐ คน ไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ และผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวนั้นได้ทำให้เกิดสุญญากาศทางรัฐสภาขึ้น ทั้งนี้ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเป็นวรรคสามในมาตรา ๑๐๖ โดยนำหลักการเดียวกันกับกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในกรณีมีเหตุการณ์ใดทำให้การสรรหาสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกมีจำนวนไม่ถึง ๑๖๐ คน วุฒิสภายังสามารถเรียกประชุมเพื่อปฏิบัติการใด ๆ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ถ้าหากมีจำนวนสมาชิกฯ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๕ ของจำนวนสมาชิกฯ ทั้งหมด แต่ต้องมีการเลือกตั้งให้ครบจำนวนสมาชิกฯ ต่อไปภายใน ๑๘๐ วัน และให้สมาชิกที่เข้ามานั้นอยู่ในตำแหน่งเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดความลักลั่นกันในด้านระยะเวลาระหว่างผู้มีอยู่เดิมกับผู้เข้ามาใหม่

(๓) มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับ**ปัญหาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา** ซึ่งตามบทบัญญัติมาตรา ๑๙๗ ของรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจหน้าที่ในการริเริ่มหรือดำเนินการพิจารณาเกี่ยวกับคดีได้ด้วยตนเอง จะต้องได้รับคำร้องเรียนจากผู้เสียหายก่อนจึงจะมีอำนาจในการพิจารณาและสอบสวนได้

โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาตรา ๒๓๗ นั้น นอกจากจะได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้มีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ องค์กรในกระบวนการยุติธรรม และในการตรวจสอบการดำเนินการที่เกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วยัง



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ได้มีการเพิ่มบทบัญญัติในวรรคท้ายเพื่อเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการพิจารณาและสอบสวนได้เองโดยไม่ต้องรอให้มีคำร้องเรียนของผู้เสียหายก่อนในกรณีที่เห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอีกด้วย

(๔) มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับ**ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาองค์กรตามรัฐธรรมนูญชุดต่าง ๆ** โดยบัญญัติแก้ไขในกรณีที่ไม่มีกรรมการสรรหาในตำแหน่งใด หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ากรรมการสรรหาที่เหลืออยู่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งก็ให้คณะกรรมการสรรหาชุดนั้น ๆ ประกอบด้วยกรรมการสรรหาเท่าจำนวนที่เหลืออยู่

ซึ่งในอดีตตามรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ นั้นไม่มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ ทำให้เกิดปัญหาไม่อาจดำเนินการให้มีองค์ประกอบคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ครบจำนวนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอยู่ไม่ถึงห้าพรรคตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จนต้องมีการแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาในกรณีดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๔๘

(๕) มีการแก้ไขเพิ่มเติม**เกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง**ให้มีความเข้มข้นยิ่งขึ้น กล่าวคือ

นอกจากจะต้องแสดงของตน ของคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะแล้ว ยังขยายให้รวมไปถึงทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่น ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมด้วย ตามร่างมาตรา ๒๕๐ นอกจากนี้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะต้องมีการเปิดเผยให้สาธารณชนได้ทราบเช่นเดียวกับกรณีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรี ตามร่างมาตรา ๒๕๒ ซึ่งเป็นการเปิดเผยมากกว่าการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ แต่อย่างไรก็ตามถ้าจะให้ดีนั้นมีความเห็นว่าในกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภานั้นควร


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

กำหนดให้มีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตั้งแต่วันสมัครรับเลือกตั้งเลยและให้ครอบคลุมไปถึงคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย

(๖) มีการแก้ไขเพิ่มเติม**เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสภาผู้แทนราษฎร** ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ มาตรา ๑๐๗ (๔) ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้เคร่งครัดว่าต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน ทั้งนี้ ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๙๕ (๓) ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกรณีดังกล่าวให้มีความผ่อนปรนมากยิ่งขึ้น โดยเพิ่มเงื่อนไขว่าในกรณีที่มีการเลือกตั้งอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภาผู้แทนราษฎร ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๓๐ วันนับถึงวันเลือกตั้ง

(๗) มีการแก้ไขเพิ่มเติม**เกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยตรง**ด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งจะมีการดำเนินการออกเสียงประชามติได้ในเหตุสำคัญ ๒ ประการ คือ

**ประการที่หนึ่ง** กรณีคณะรัฐมนตรีเสนอให้มีการออกเสียงประชามติ

**ประการที่สอง** กรณีมีกฎหมายบัญญัติให้เรื่องใดต้องมีการออกเสียงประชามติ

โดยในการออกเสียงประชามติของประชาชนอาจให้มีผลเป็นข้อยุติหรือเป็นการให้คำปรึกษาก็ได้ ซึ่งจะขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติตามร่างมาตรา ๑๖๑ ซึ่งมีความแตกต่างกับหลักการของรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๔ ที่ให้มีผลเพียงเป็นการให้คำปรึกษาฝ่ายบริหารเท่านั้น

**ประเด็นที่ ๒ แม้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมแต่ก็เปรียบเสมือนว่าไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม** มีดังนี้

**กรณีการลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง**หรือนักการเมืองและการเสนอกฎหมายทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่นโดยลดจำนวนจาก


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ไม่น้อยกว่า ๕ หมื่นคน เหลือ ๒ หมื่นคน ซึ่งมีความเห็นว่าการแก้ไขโดยการลดจำนวนประชาชนในกรณีดังกล่าวนี้นั้นไม่สามารถเกิดผลหรือแก้ไขปัญหาได้ในทางปฏิบัติดังเช่นในอดีตที่ผ่านมาได้ **ทั้งนี้ เห็นว่าคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญไม่รู้ปัญหาที่แท้จริง** เนื่องจากสาเหตุของปัญหาในกรณีดังกล่าวนั้นเกิดจากปัญหา ดังนี้

(๑) ปัญหาความล่าช้าของกระบวนการตรวจสอบรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อถอดถอนหรือเสนอกฎหมายโดยปกติจะใช้เวลาเป็นเดือน ๆ ซึ่งล่าช้ามาก

(๒) ปัญหาความล่าช้าของกระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการพิจารณาสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กล่าวคือ กระบวนการตรากฎหมายโดยเฉพาะการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนได้เข้าชื่อเสนอนั้นมักจะไม่ได้รับการบรรจุให้อยู่ในระเบียบวาระในเรื่องด่วน แต่กลับไปบรรจุอยู่ในระเบียบวาระปกติอันทำให้ไม่มีโอกาสได้รับการพิจารณาจนอายุของสภาผู้แทนราษฎรได้สิ้นสุดลง หรืออีกกรณีหนึ่งถึงแม้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ จะได้รับการบรรจุเข้าในระเบียบวาระและสภาได้มีมติรับหลักการเพื่อพิจารณาต่อไปในวาระที่สองแล้วก็ตาม ส่วนใหญ่กระบวนการภายหลังจากนี้ก็จะไม่มีการผลักดันหรือให้ความสำคัญในร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน

นอกจากนี้ บางครั้งเมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน ฝ่ายบริหารก็มักจะขอรับร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นไปพิจารณาก่อนสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการ ซึ่งฝ่ายบริหารจะใช้เวลาในการพิจารณาในกรณีดังกล่าวอีกเป็นเดือน ๆ หรือไม่ก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเดียวกันนี้เข้ามาประกบเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาไปพร้อมกัน และโดยส่วนใหญ่แล้วร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายบริหารจะมีหลักการหรือสาระสำคัญที่แตกต่างไปจากหลักการหรือสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเป็นผู้เสนออีกด้วย

ดังนั้น วิธีการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญควรที่จะได้มีการบัญญัติแนวทางหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนด้วย เช่น


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๑) ควรกำหนดระยะเวลาของกระบวนการตรวจสอบรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อถอดถอนหรือเสนอกฎหมายไว้ให้ปรากฏโดยชัดเจนและต้องมีการดำเนินการตรวจสอบให้แล้วเสร็จภายในกำหนด เช่น ๑๕ วัน เป็นต้น ถ้าไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดดังกล่าวให้ถือว่ารายชื่อประชาชนที่เข้าชื่อเสนอมานั้นมีความถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์

(๒) ควรบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรต้องดำเนินการบรรจุร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนเข้าในระเบียบวาระเป็นเรื่องด่วนภายใน ๓๐ วัน และสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จทั้งกระบวนการอย่างช้าภายในระยะเวลา ๒ สมัยประชุม

(๓) ควรมีการบัญญัติห้ามมิให้ฝ่ายบริหารรับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนไปพิจารณาก่อนสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่ง หรือห้ามฝ่ายบริหารเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการหรือเนื้อหาทำนองเดียวกันมาประกบเพื่อทำลายหรือหักล้างหลักการหรือเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จะมีการตราขึ้นมารองรับในเรื่องดังกล่าวนี้จะต้องไม่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินการในเรื่องนี้

(๕) กรณีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๒ หมื่นคนเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งควรที่จะมีบทบัญญัติกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการในเรื่องดังกล่าวโดยรวดเร็วและมิให้ล่าช้าจนมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่ต้องดำเนินการถอดถอนนั้นเสียก่อน

**ประเด็นที่ ๓ ปัญหาหลักการที่ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมแต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม** มีดังนี้

๓.๑ **ปัญหาการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ** ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ มีการกำหนดคุณสมบัติไว้สูงมาก ส่วนใหญ่จะให้สิทธิเฉพาะข้าราชการหรืออดีตข้าราชการระดับสูง หรือบุคคลที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้นซึ่งการกำหนดคุณสมบัติในลักษณะดังกล่าวเท่ากับเป็นการปิดกั้นและไม่เปิดกว้างให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าสู่ตำแหน่งในองค์กรตาม


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐธรรมนูญ และประการสำคัญที่เป็นปัญหาของรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ เป็นอย่างมากก็คือ การให้สิทธิข้าราชการระดับสูงสามารถสมัครเพื่อเข้ารับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้โดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่ง ทำให้มีการอาศัยอำนาจหรืออิทธิพลจากตำแหน่งนั้น ๆ เพื่อประโยชน์ในการให้ได้รับการสรรหา ซึ่งผลการสรรหาที่ออกมานั้นผู้ที่ได้รับการสรรหาล้วนแล้วแต่เป็นอดีตข้าราชการทั้งสิ้น องค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นแหล่งผลประโยชน์ของอดีตข้าราชการที่เกษียณอายุเป็นส่วนใหญ่

ดังนั้น วิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็คือต้องกำหนดหลักเกณฑ์ว่าบุคคลผู้ที่จะสมัครเพื่อเข้ารับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องลาออกจากตำแหน่งเดิมก่อนเพื่อป้องกันการใช้อำนาจ หรืออิทธิพลของตำแหน่งนั้น ๆ ในการให้ได้รับการสรรหา

๓.๒ **ปัญหาเกี่ยวกับการใช้งบประมาณที่นอกเหนือหรือเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา** โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้มีการแยกบัญญัติเรื่องที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง และงบประมาณออกเป็นหมวดหนึ่งต่างหาก และคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่าเป็นสาระสำคัญนั้น

โดยความคิดเห็นส่วนตัวนั้น มีความเห็นว่าเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงจุดเพราะหากเปรียบเทียบระหว่างรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๑ กับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๑๖๕ แล้ว เห็นว่าหลักการมิได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใดนอกเสียจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะได้เพิ่มความในวรรคสองเท่านั้น กล่าวคือร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่ได้มุ่งถึงการแก้ไขปัญหาในการใช้งบประมาณในลักษณะที่เป็นการนอกเหนือไปจากที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญได้เชื่อมโยงไปยังกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และในกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารในการจ่ายเงินเกินกว่าที่รัฐสภาอนุมัติได้ในกรณีต่าง ๆ และเมื่อจ่ายไปแล้วก็เพียงให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือในกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่ายหรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีต่อไปเท่านั้น



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ด้วยสาเหตุนี้เองจึงทำให้ฝ่ายบริหารต้องดำเนินการขออนุมัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาเพื่อชดใช้เงินคงคลังที่จ่ายไปก่อนแล้ว ดังนั้น การที่จะแก้ไขปัญหาในการใช้งบประมาณที่นอกเหนือหรือเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาของฝ่ายบริหารจะต้องยกเลิกบทบัญญัติที่ให้อำนาจดังกล่าวเสีย และบัญญัติหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนว่าการใช้จ่ายเงินงบประมาณของฝ่ายบริหารจะต้องมาขออนุมัติจากรัฐสภาก่อนทุกครั้ง

๓.๓ **ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ** ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของวุฒิสภา ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาที่น้อยมากโดยรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๐ กำหนดว่าวุฒิสภาจะต้องพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา และจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

มีความเห็นว่าควรมีการแก้ไขกำหนดระยะเวลาดังกล่าว โดยขยายระยะเวลาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาเป็น ๖๐ วัน ทั้งนี้ เพื่อให้วุฒิสภาได้มีโอกาสพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้อย่างละเอียดถี่ถ้วนให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ควรบัญญัติเพิ่มเติมหลักการเพื่อให้วุฒิสภาสามารถขอแก้ไขเพิ่มเติมได้ในกรณีที่มีการตรวจพบข้อบกพร่องของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้ด้วย

๓.๔ **ปัญหาการนำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย**ตามรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ มาตรา ๙๓ ของนายกรัฐมนตรี เพราะในอดีตที่ผ่านมาในกรณีของร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้วแต่มีการตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในภายหลัง ทำให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติว่าก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะได้นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายนั้น รัฐสภาสามารถที่จะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้สมบูรณ์ถูกต้องแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไปได้หรือไม่เพียงใด จนต้องมีการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๖๖ และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๑/๒๕๔๗ ว่ารัฐสภาสามารถนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... กลับมาแก้ไขใหม่ได้เฉพาะในประเด็นที่มีความขัดแย้งกันอยู่ โดยแก้ไขให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของวุฒิสภา ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังไม่ได้มีการบัญญัติแนวทางในการแก้ไขหรืออุดช่องว่างเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวที่อาจจะเกิดขึ้นได้อีกในอนาคตไว้ให้ชัดเจน

๓.๕ **ปัญหาเกี่ยวกับสัดส่วนในการเข้าชื่อเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา**เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติของวุฒิสภาที่มีสัดส่วนสูงเกินไป เนื่องจากรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ มาตรา ๑๘๗ กำหนดสัดส่วนว่าต้องมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ซึ่งต้องเข้าชื่อกันให้ได้จำนวน ๑๒๐ คน และในอดีตที่ผ่านมาได้มีความพยายามที่จะเข้าชื่อกันเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาแต่ก็ล้มเหลวทุกครั้ง เพราะไม่สามารถเข้าชื่อกันได้ครบตามสัดส่วนจำนวนดังกล่าว ทำให้ประสิทธิภาพการตรวจสอบและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของวุฒิสภาลดน้อยลง และปัญหานี้ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตามร่างมาตรา ๑๕๗

๓.๖ **ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของทั้งสองสภา** ที่กำหนดไว้สูงเกินไป กล่าวคือ

การประชุมดังกล่าวต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม และในทางปฏิบัติจะมีปัญหาขัดแย้งกันตลอดว่าการนับองค์ประชุมของสภานั้นจะถือตามสมุดลงชื่อของสมาชิกก่อนเข้าประชุมหรือจะถือตามจำนวนสมาชิกที่อยู่ในห้องประชุมหรือจะถือตามจำนวนสมาชิกที่อยู่ในห้องประชุมขณะลงมติ


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ไม่มีการบัญญัติเอาไว้ให้ชัดเจนเพื่อที่จะหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งในต่างประเทศมีการกำหนดองค์ประชุมไว้เพียงจำนวน ๑ ใน ๓ เท่านั้น เว้นแต่ตอนลงมติจะต้องมีองค์ประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และโดยความเห็นส่วนตัวแล้วมีความเห็นด้วยกับหลักการในการกำหนดองค์ประชุมของต่างประเทศดังกล่าว

**ประเด็นที่ ๔ หลักการที่ไม่ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมแต่กลับมีการแก้ไขเพิ่มเติม** มีดังนี้

**๔.๑ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**

**๔.๑.๑ การกำหนดเขตเลือกตั้ง**

ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๙๒ (๑) ซึ่งได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับวิธีการในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้แบ่งเขตเลือกตั้งเป็นเขตใหญ่ในแต่ละเขตมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ๓ คน แต่ไม่ได้กำหนดว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงได้คนละกี่เสียง ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลว่าการกำหนดเขตเลือกตั้งให้ใหญ่ขึ้น สามารถป้องกันปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง รวมทั้งปัญหาการทุ่มเงินและแข่งขันกันทางการเมืองสูง โดยเฉพาะทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กได้รับโอกาสและความเป็นธรรมในการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น

ตามหลักการดังกล่าวนี้มีความเห็นว่าน่าจะเป็นผลเสียมากกว่าผลดี เพราะจะทำให้การเข้าสู่อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย้อนกลับไปสู่วงจรเดิมที่เต็มไปด้วยการซื้อสิทธิขายเสียงและการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งอย่างมหาศาล เนื่องจากมีการกำหนดเขตเลือกตั้งเป็นแบบเขตใหญ่ บางเขตเลือกตั้งมีหมู่บ้านอยู่ในความดูแลเป็นจำนวนถึง ๕๐๐ หมู่บ้าน และต้องดูแลประชาชนถึงจำนวน ๖๐๐,๐๐๐ คน ทำให้การดูแลและการหาเสียงกระทำได้อย่างไม่ทั่วถึง เป็นการปิดโอกาสของนักการเมืองรุ่นใหม่ที่มีไฟแรงไม่สามารถเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ นอกจากนี้การเลือกตั้งแบบเขตใหญ่ทำให้เกิดการปัดความรับผิดชอบขึ้นในระหว่างผู้สมัครด้วยกันเอง และเกิดกระบวนการหักหลังกันในพรรคการเมืองเดียวกัน เป็นปัญหานำไปสู่ระบบพรรคการเมืองที่อ่อนแอในที่สุด

**๔.๑.๒ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง**


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งลงเหลือ ๓๒๐ คน จากเดิม ๔๐๐ คน นั้น

มีความเห็นว่าน่าจะไม่ถูกต้อง เพราะในสังคมของประเทศไทยเราการคมนาคมและการสื่อสารยังไม่กว้างขวางและครอบคลุมเท่าที่ควร โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในท้องที่ชนบทห่างไกลจากการคมนาคมและการสื่อสารนั้นยังมีความต้องการที่จะได้รับการดูแลจากภาครัฐอยู่อีกมาก สภาพสังคมของเราในปัจจุบันจึงจำเป็นต้องมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระดับที่พอสมควร ดังนั้น มีความเห็นว่าสัดส่วนจำนวนประชาชน ๑๕๐,๐๐๐ คนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑ คน น่าจะเป็นสัดส่วนที่มีความเหมาะสมที่สุด และไม่สมควรที่จะไปลดจำนวนสมาชิกแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

**๔.๑.๓ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ**

ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๙๒ ได้บัญญัติให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒ ประเภท คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน โดยยกเลิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและใช้แบบสัดส่วนแทน โดยคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญมีเหตุผลว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อตามหลักการของรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ นั้น เป็นการให้อำนาจหัวหน้าพรรคการเมืองและคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมากเกินไปในการคัดเลือกบุคคลในบัญชีรายชื่อ และการคัดเลือกบุคคลเข้ามาในบัญชีรายชื่อมักจะเป็นการตอบแทนผู้สนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง รวมทั้งมีการกล่าวหาว่าระบบบัญชีรายชื่อจะนำไปสู่ระบบประธานาธิบดี ซึ่งเป็นการกล่าวหาที่คลาดเคลื่อนไม่ตรงกับความเป็นจริง

โดยส่วนตัวแล้วนั้น มีความเห็นว่าระบบบัญชีรายชื่อยังมีข้อดีอยู่มาก กล่าวคือ

(๑) ยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาระบบการเข้าสู่อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เนื่องจากมีบุคคลบางประเภทของสังคมที่มีความรู้ ความสามารถ มีคุณสมบัติที่น่าจะเข้ามาทำงานการเมืองได้ แต่บุคคลทั้งหลายเหล่านี้ต่างไม่มีความพร้อมที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งในระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เพราะบุคคลเหล่านี้ยังขาดประสบการณ์และความชำนาญอย่างเพียงพอในการ


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

หาเสียงแบบโฆษณาชวนเชื่อ ดังนั้น ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจึงเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้บุคคลเหล่านี้สามารถเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยได้

(๒) ในการพัฒนาการเมืองสมัยใหม่โดยการมุ่งหมายที่จะให้พรรคการเมืองต่าง ๆ จะต้องนำเสนอนโยบายต่อประชาชนมากกว่าการโฆษณาชวนเชื่อ และระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเป็นระบบที่เน้นให้พรรคการเมืองต้องนำนโยบายไปใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งซึ่งเป็นข้อดีที่สำคัญที่สุดของระบบนี้

(๓) ในอดีตที่ผ่านมาก่อนใช้บังคับรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ ระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยไม่เคยสนองเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนได้อย่างแท้จริงครบถ้วน เพราะในการลงคะแนนเสียงนั้นประชาชนไม่มีทางเลือก เช่น ชอบ นาย ก. แต่ไม่ชอบพรรคการเมืองของ นาย ก. เมื่อไปใช้สิทธิลงคะแนนต้องถูกบังคับให้เลือกทั้ง นาย ก. และพรรคการเมืองของ นาย ก. ด้วย แต่ระบบบัญชีรายชื่อนี้จะช่วยสะท้อนเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนได้อย่างแท้จริงครบถ้วน ทั้งนี้ เพราะประชาชนแต่ละคนสามารถลงคะแนนได้ ๒ เสียง ถ้าชอบ นาย ก. ก็ลงคะแนนให้ นาย ก. ๑ เสียง ถ้าไม่ชอบพรรคการเมืองของ นาย ก. ก็ไปลงคะแนนให้พรรคการเมืองอื่นอีก ๑ เสียง หรือถ้าชอบทั้ง นาย ก. และพรรคการเมืองของ นาย ก. ก็ลงคะแนนให้ทั้ง ๒ เสียง นี่แหละคือประชาธิปไตยที่แท้จริง ทำให้ประชาชนสามารถสะท้อนเจตนารมณ์ของตนเองได้อย่างครบถ้วนและถูกต้อง

นอกจากนี้ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อนั้นมีความเห็นว่าอย่างน้อยต้องมีจำนวนเท่าเดิม กล่าวคือ จำนวน ๑๐๐ คน ตามรัฐธรรมนูญฯ ปี 2540 เพราะปัจจุบันความตื่นตัวในประชาธิปไตยของการเมืองไทยได้มีการพัฒนามาในระดับที่ค่อนข้างไกลแล้วพอสมควร และมีกลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ หรือผู้มีความรู้ความสามารถหรือมีชื่อเสียง และเป็นที่ยอมรับของคนในสังคมอยู่เป็นจำนวนมาก

ดังนั้น จึงไม่ควรปิดกั้นโอกาสของบุคคลเหล่านี้ ทั้งนี้ ระบบบัญชีรายชื่อมีเจตนารมณ์ให้พรรคการเมืองทุกพรรคต้องพยายามเสนอบุคคลโดยคำนึงถึงบุคคลตามกลุ่มสาขาอาชีพต่าง ๆ ในสังคม และต้องพยายามเสนอบุคคลที่เป็นที่ยอมรับนับถือหรือมีชื่อเสียงของแต่ละ


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สาขาอาชีพเท่านั้น หากพรรคการเมืองใดเสนอรายชื่อนายทุน เจ้าพ่อ นักเลงหรือพ่อค้ายาเสพติดในบัญชีรายชื่อโดยเฉพาะลำดับต้น ๆ พรรคการเมืองนั้นก็จะถูกสังคมต่อต้านและลงโทษโดยการไม่ลงคะแนนให้

**๔.๒ วุฒิสภา**

ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๑๐๖ ได้เปลี่ยนหลักการเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งโดยตรง เช่นเดียวกับที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามหลักการของรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ เป็นวิธีการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาแทน ซึ่งการเปลี่ยนหลักการเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวนี้

**โดยส่วนตัวผมแล้วไม่เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง**กับหลักการนี้ เพราะสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาหรือการแต่งตั้งนั้นได้กลายเป็นอดีตไปแล้ว เนื่องจากเราได้ต่อสู้หรือคัดค้านระบบดังกล่าวมาโดยตลอดเป็นระยะเวลา ๓๐ ปี โดยเฉพาะตัวผมเองนั้นไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี นับแต่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ทั้งนี้เพราะเราไม่ต้องการเห็นภาพการทำงานของวุฒิสภาเป็นเพียงสภาที่ค้ำบัลลังก์ รัฐบาล หรือเป็นสภาของอมาตยาธิปไตย **แต่ประชาชนต้องการหรืออยากเห็นวุฒิสภาในภาพลักษณ์** ดังต่อไปนี้

(๑) อยากเห็นวุฒิสภาเป็นสภาของประชาชนอย่างแท้จริง

(๒) อยากเห็นวุฒิสภาเป็นสภาที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายและดูแลทุกข์สุขความเดือดร้อนหรือเรื่องราวร้องทุกข์ต่าง ๆ ของประชาชน ซึ่งเป็นการแก้จุดอ่อนของสภาผู้แทนราษฎร

(๓) อยากเห็นวุฒิสภามีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่มมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในด้านการกลั่นกรองกฎหมายและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร

(๔) อยากเห็นการทำงานของวุฒิสภาเป็นการทำงานเต็มเวลาและทำงานเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง เป็นสภาที่ตรวจสอบหรือถ่วงดุลกับสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายและเรื่องต่าง ๆ อย่างเข้มแข็ง

ดังนั้น รัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ จึงได้เปลี่ยนหลักการเกี่ยวกับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเสียใหม่ โดยให้มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และตลอดระยะเวลา ๖ ปีที่ผ่านมา


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ในการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาชุดที่มาจากการเลือกตั้งชุดแรกตามรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ นั้น ในด้านของผลการปฏิบัติงานเห็นได้ชัดเจนว่าอยู่ในระดับที่ดีพอสมควร ไม่เคยมีวุฒิสภาชุดไหนในอดีตที่เคยลงมติไม่เห็นชอบด้วย หรือคว่ำร่างกฎหมายของรัฐบาลได้สำเร็จ แต่วุฒิสภาชุดที่ผ่านมานี้ทำได้ เช่น

ในการลงมติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔ ของรัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ผลการลงมติของวุฒิสภาออกมาคะแนนเสียงเท่ากัน จนกระทั่งประธานวุฒิสภาในขณะนั้นต้องออกเสียงเพิ่มอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาดให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว หรือ

ในกรณีร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่วุฒิสภาได้ลงมติในวาระที่ ๓ ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นอันตกไปและรัฐบาลก็ยอมรับ หรือ

ในกรณีร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่วุฒิสภาลงมติในวาระที่ ๓ ให้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมีการแก้ไขในรายละเอียดเกือบทุกมาตรา แต่สภาผู้แทนราษฎรก็เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา

นอกจากนี้ ยังมีร่างพระราชบัญญัติอื่นๆ อีกจำนวนนับ ๑๐๐ ฉบับ ที่วุฒิสภามีการพิจารณากลั่นกรองและแก้ไขเพิ่มเติมอย่างมากแต่ท้ายที่สุดก็เป็นที่ยอมรับของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาล

ซึ่งจากสภาพการทำงานที่มีความเข้มแข็งของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งชุดแรกนี้เองที่ทำให้รัฐบาลโดยเฉพาะสมัยรัฐบาลของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เกิดความกลัวหรือวิตกกังวลจนต้องหาทางเข้ามาแทรกแซงการทำงานของวุฒิสภาด้วยวิธีการต่าง ๆ แต่ถึงกระนั้นก็มีสมาชิกวุฒิสภาไม่เกิน ๓๐-๔๐% เท่านั้นที่รัฐบาลสามารถแทรกแซงได้อย่างจริงจัง ซึ่งส่วนใหญ่ยังคงเป็นอิสระ

อย่างไรก็ตาม ภาพพจน์หรือผลงานด้านการพิจารณา เลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใน



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

องค์กรต่าง ๆ ของสมาชิกวุฒิสภาชุดที่มาจากการเลือกตั้งชุดแรกนี้ยังไม่ค่อยเป็นที่พอใจหรือยังมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง

โดยสรุปแล้ว วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยการสรรหานั้นไม่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย เราไม่ควรที่จะถอยหลังเข้าคลอง ทั้งนี้ วิธีการให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาโดยวิธีการสรรหานั้นผลที่ได้จากการสรรหาดังกล่าวอาจเปรียบเทียบได้กับการสรรหาสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ จำนวน ๒,๐๐๐ คน ซึ่งเต็มไปด้วยการล็อบบี้ ล็อคโผ ซื้อคะแนนกัน หรือแลกคะแนนกัน ดังที่ปรากฏตามสื่อต่าง ๆ รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญยังถูกแทรกแซงอีกด้วย ตัวอย่างเช่น สภาร่างรัฐธรรมนูญถูกบังคับให้กลับมติเกี่ยวกับบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีมติให้ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญสามารถที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ เป็นต้น

### ๔.๓ องค์กรแก้วิกฤติชาติ

ตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ที่มีการบัญญัติให้มีคณะบุคคลซึ่งประกอบด้วยผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ด้านต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศที่ไม่อาจแก้ไขปัญหาโดยวิถีทางปกติได้นั้น ตามบทบัญญัติดังกล่าวดูเสมือนหนึ่งเป็นการปฏิวัติระบอบประชาธิปไตยโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ หากพิจารณาองค์กรหรือคณะบุคคลดังกล่าวแล้วเสมือนหนึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะให้มาเป็น Super power เหนือองค์กรทุกองค์กรในรัฐธรรมนูญ และคำว่า **“ภาวะวิกฤติ”** หรือคำว่า **“เหตุการณ์คับขัน”** หรือคำว่า **“สถานการณ์จำเป็นอย่างยิ่งในทางการเมือง”** นั้น มีความหมายแค่ไหน เพียงใด ก็ยังไม่มีความชัดเจน และเมื่อองค์กรหรือคณะบุคคลดังกล่าวมีการประชุมร่วมกันและมีมติแล้วจะมีผลบังคับอย่างไร หรือไม่ เช่น ที่ประชุมมีมติให้นายกรัฐมนตรีลาออก ถามว่าใครจะเป็นผู้บังคับให้นายกรัฐมนตรีลาออก นอกจากนี้ยังไม่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติว่าใครจะเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลให้นายกรัฐมนตรีลาออกหรือใครจะเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ ตลอดจนนายกรัฐมนตรีที่ได้รับการ


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แต่งตั้งขึ้นมาโดยไม่มีฐานเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถทำงานหรืออยู่ได้อย่างไร เป็นต้น

**๔.๔ เกี่ยวกับหลักการในการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี**

ตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๑๖๗ วรรคสี่ ซึ่งกำหนดว่านายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระหรือเกินกว่าแปดปีมิได้นั้น มีความเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติเพื่อกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าว เพราะจากการศึกษาไม่ปรากฏว่าในต่างประเทศจะมีการบัญญัติเช่นนี้ ที่มีบัญญัติก็แต่เฉพาะการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งในระดับประมุขของรัฐในประเทศที่มีระบบการปกครองแบบประธานาธิบดีเท่านั้น แต่สำหรับการปกครองในระบบรัฐสภาแล้วจะไม่มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ การกำหนดวาระดังกล่าวน่าจะเป็นผลร้ายในทางปฏิบัติมากกว่าเพราะการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองนั้นจะต้องมีความต่อเนื่องไม่สามารถเว้นวรรคได้

**๔.๕ เกี่ยวกับหลักการที่มีการบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**

การบัญญัติหลักการในลักษณะดังกล่าวนี้จะเป็นสาเหตุทำให้การเมืองไทยกลับเข้าสู่วงจรอุบาทว์ จะมีแก๊งหรือกลุ่มที่พยายามหาเสียงเพื่อให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในอาณัติให้ได้จำนวนประมาณ ๖-๑๐ คน เพื่อสำหรับใช้ในการต่อรองกับตำแหน่งรัฐมนตรี หากไม่ได้ตามที่ต่อรองไว้ก็จะหาทางโค่นล้มรัฐบาล ซึ่งการบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้จะทำให้รัฐบาลไม่มีความเข้มแข็ง

ประกอบกับหลักการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ง่ายขึ้นกว่าเดิมตามร่างมาตรา ๑๕๔ แล้ว จะยิ่งทำให้รัฐบาลมีความอ่อนแอมาก

ดังนั้น จึงมีความเห็นว่าควรบัญญัติหลักการเพื่อกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแยกบทบาทให้ชัดเจนในการใช้อำนาจระหว่างการใช้อำนาจนิติบัญญัติและ


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

อำนาจบริหารซึ่งจะเป็นการดุลและคานกันระหว่างอำนาจทั้งสองดังกล่าว

**๔.๖ เกี่ยวกับหลักการที่กำหนดให้ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้**เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่องค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามร่างมาตรา ๑๓๔ (๒) และมาตรา ๑๓๘ (๓) นั้น

มีความเห็นว่าหลักการในลักษณะดังกล่าวนี้น่าจะไม่ถูกต้องในทางทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ทั้งนี้ เพราะหลักการดังกล่าวเปรียบเสมือนกับการที่ศาลใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติเสียเอง

**๔.๗ เกี่ยวกับหลักการห้ามมิให้มีการควบรวมพรรคการเมืองในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎร**

ตามร่างมาตรา ๙๙ วรรคสอง ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดขึ้นมาเพื่อที่จะป้องกันปัญหาพรรคการเมืองใหญ่หรือพรรคการเมืองที่มีทุนค่อนข้างสูงซื้อตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าสังกัด อันเป็นการทำลายระบบพรรคการเมืองโดยเฉพาะพรรคการเมืองเล็ก ๆ หรือพรรคการเมืองที่มีทุนค่อนข้างน้อย แต่ในความเป็นจริงแล้วการควบรวมพรรคการเมืองไม่ใช่เรื่องที่เกิดขึ้นได้บ่อย ๆ และง่าย ๆ ภายหลังการเลือกตั้ง กรณีการควบรวมพรรคการเมืองที่ผ่านมานั้นมันเป็นกรณีพิเศษเฉพาะเท่านั้น

เราไม่ควรที่จะเปลี่ยนหลักการเดิมโดยถือเอากรณีเดียวมาเป็นหลักในการตัดสิน เพราะการควบรวมพรรคการเมืองนั้นมันเป็นธรรมชาติของการเมือง และเป็นสิทธิของพรรคการเมือง ซึ่งหากมีความจำเป็นหรือมีปัญหาภายในพรรคการเมืองแล้ว ก็มีความจำเป็นต้องยุบหรือควบรวมซึ่งเป็นเรื่องธรรมชาติของการเมืองอยู่แล้ว

**๔.๘ เกี่ยวกับหลักการในการยกฐานะพนักงานท้องถิ่นให้เป็นข้าราชการหรือหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

ตามร่างมาตรา ๒๗๙ ที่กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วย


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตามร่างดังกล่าวเสมือนเป็นการเพิ่มอำนาจให้ราชการส่วนกลางหรือกระทรวงมหาดไทยสามารถเข้าไปควบคุมหรือแทรกแซงการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากขึ้น

**๔.๙ เกี่ยวกับหลักการในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ** เช่น

การสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามร่างมาตรา ๒๐๒ การสรรหาและการเลือกประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๒๒๖ การสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามร่างมาตรา ๒๓๖ การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามร่างมาตรา ๒๓๙ การสรรหาและการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามร่างมาตรา ๒๔๕ หรือการสรรหาและการเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามร่างมาตรา ๒๔๗ เป็นต้น

ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวได้กำหนดหลักการในการสรรหาและการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรต่าง ๆ โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาและคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิหรือบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งให้ได้จำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แล้วเสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภามีมติให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกดังกล่าว และในการลงมตินั้นถ้าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป แต่ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้ส่งชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาพร้อมด้วยเหตุผล หากคณะกรรมการสรรหาเห็นด้วยกับวุฒิสภาให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ แต่หากคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นชอบกับมติของวุฒิสภาและมีมติยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไปนั้น

ตามหลักการดังกล่าวที่กำหนดให้คณะกรรมการสรรหามีอำนาจในการยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเอกฉันท์ในกรณีที่ไม่เห็นชอบกับมติของวุฒิสภาได้ ทำให้คณะกรรมการสรรหาหรือข้าราชการมีอำนาจมากกว่าวุฒิสภาซึ่งเป็นหนึ่งในองค์อำนาจอธิปไตย รวมทั้งหลักการดังกล่าวยังเป็นการผลักภาระความรับผิดชอบในทาง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

การเมืองให้กับวุฒิสภากรณีที่มีความบกพร่องเกิดขึ้นเกี่ยวกับกระบวนการสรรหา ทั้ง ๆ ที่วุฒิสภาได้มีมติไม่เห็นชอบ เพราะได้บัญญัติบังคับว่าหากคณะกรรมการสรรหายืนยันมติด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์แล้วประธานวุฒิสภาต้องเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

**๔.๑๐ เกี่ยวกับหลักการในการบัญญัติเรื่องว่าด้วยจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในหมวดที่ ๑๓ โดยขาดมาตรการในการลงโทษนั้น**

มีความเห็นว่าการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ไม่น่าจะได้ผลในทางปฏิบัติ เพราะแม้แต่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติยังยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ไว้อย่างขาดจริยธรรมและคุณธรรม ตัวอย่าง เช่น

**กรณีที่ ๑ เกี่ยวกับการนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ**

โดยรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับชั่วคราว) มาตรา ๑๙ ได้บัญญัติให้สภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยหลักการแล้วเมื่อมีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ผู้ที่สมควรเป็นผู้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ควรจะเป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่ในรัฐธรรมนูญฯ (ฉบับชั่วคราว) มาตรา ๓๑ กลับบัญญัติให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ซึ่งเข้าทำนองว่าผู้ร่างไม่ได้ทูลเกล้าฯ แต่ผู้ไม่ได้ร่างกลับเป็นผู้ทูลเกล้าฯ หรือ

**กรณีที่ ๒ เกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่าง**

โดยหลักการที่ถูกต้องแล้วจะต้องแต่งตั้งจากบุคคลที่มีรายชื่อในบัญชีรายชื่อจำนวน ๒๐๐ คน ตามที่สมัชชาแห่งชาติได้คัดเลือกสมาชิกด้วยกันเองเอาไว้แล้ว แต่รัฐธรรมนูญฯ (ฉบับชั่วคราว) มาตรา ๒๔ กลับให้อำนาจประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติสามารถแต่งตั้งจากบุคคลที่เคยเป็นสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ ซึ่งเป็นบุคคลนอกบัญชีรายชื่อดังกล่าวได้ เป็นต้น


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**จุลนิติ** : **สุดท้ายนี้ใคร่ขอให้ท่านอาจารย์ช่วยสรุปถึงภาพรวมเกี่ยวกับทิศทางของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการที่จะปรับปรุงแก้ไขของสภาร่างรัฐธรรมนูญให้มีความสมบูรณ์ต่อไปว่ามีข้อสังเกตประการใดบ้าง**

**อ.ชุมพลฯ** : หากจะให้กล่าวถึงภาพรวมโดยสรุปของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งอยู่ในระหว่างการยกร่างของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญขณะนี้แล้ว ผมมีความเห็นว่าบรรยากาศโดยรวมอยู่ภายใต้การควบคุมและครอบงำของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติตั้งแต่ต้นจนจบ กล่าวคือ ตั้งแต่กระบวนการสรรหาสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ การคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ การคัดเลือกคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการสรรหาสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติทั้งสิ้น

การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในขณะนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดที่ไม่เอารัฐธรรมนูญฉบับเดิม อยู่บนพื้นฐานการล้มล้างระบอบทักษิณโดยโทษรัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ เป็นต้นเหตุและมีอคติกับนักการเมืองมากจนเกินไป ดังนั้น บรรยากาศการยกร่างรัฐธรรมนูญจึงขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนรวมทั้งการโต้เถียงหรือชี้แจงเหตุผลในแต่ละเรื่องอันเป็นเรื่องสำคัญอย่างแท้จริง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในขณะนี้นั้นก็เป็นแต่เพียงรูปแบบหรือพิธีการที่ได้จัดตั้งไว้เท่านั้น

นอกจากนี้การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังตกอยู่ท่ามกลางความหวาดระแวงของสังคมโดยตลอด นับตั้งแต่ความหวาดระแวงในการสืบทอดอำนาจของคณะผู้ทำการรัฐประหาร เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ เป็นต้น ประกอบกับบุคคลในคณะรัฐประหารเองหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องก็พยายามออกมาชี้นำและพูดจาข่มขู่ให้สังคมได้รับทราบตลอดเวลาด้วยถ้อยคำต่าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ เป็นฉบับที่ก้าวหน้าและเป็นสากลเกินไปไม่คำนึงถึงสภาพสังคมการเมืองของประเทศ มีความยาวเกินไป เป็นเผด็จการทางรัฐสภา ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงควรเป็นแบบไทย ๆ และถ้าหากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติ มีมติไม่เห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับแล้ว อาจจะได้รัฐธรรมนูญฉบับของ



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติและรัฐบาล ซึ่งอาจจะยิ่งแย่ไปกว่าอีก เป็นต้น

สรุป ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการเผยแพร่อยู่ในปัจจุบันซึ่งเป็นฉบับรับฟังความคิดเห็นมีทิศทางหรือสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ทำให้พรรคการเมืองมีความอ่อนแอโดยเฉพาะการกำหนดเขตเลือกตั้งให้ใหญ่ขึ้นและการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๒. ทำให้การซื้อสิทธิขายเสียงและการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งมีเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม ทำให้การเมืองของไทยกลับสู่วงจรอุบาทว์เหมือนในอดีต และที่เลวร้ายไปกว่าในอดีตคือ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในมาตรา ๑๕๘ วรรคสอง ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถลงมติได้อย่างเป็นอิสระในการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีโดยไม่ผูกพันมติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดซึ่งจะทำให้เกิดพฤติกรรมการจ่ายเงินก่อนลงมติ หรือที่เคยเรียกกันติดปากในอดีตว่า “ค่าปลดซิปในห้องน้ำ”

๓. ไม่มีหลักประกันใดที่จะรับประกันได้ว่าองค์กรอิสระจะไม่ถูกแทรกแซงและครอบงำดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา ไม่มีบทบัญญัติใดที่จะเป็นมาตรการที่เข้มแข็งและมีความชัดเจนในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน โดยเฉพาะวุฒิสภากำลังจะกลายเป็นสภาขุนนางไปโดยปริยาย

■■■

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

# บทสัมภาษณ์

## "วรเจตน์ ภาคีรัตน์" อาสา "ถอดนั่งร้าน" "รธน. ฉบับอำมาตยาธิปไตย"*

**"...ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้สะท้อนฐานคิดของอุดมการณ์ประชาธิปไตยของไทยยังไม่แข็งพอ และยิ่งประชาธิปไตยปะทะกับคุณธรรม คนมีแนวโน้มจะไปเอาคุณธรรม เพราะรู้สึกว่าคือความดี ส่วนประชาธิปไตยคืออะไรที่ไม่ดี"**

นั่นคือข้อวิพากษ์ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ "วรเจตน์ ภาคีรัตน์" รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้ซึ่งยึดปรัชญาทางกฎหมาย วิพากษ์ประเด็นต่างๆ อย่างตรงไปตรงมา จนหลายครั้งเขามักถูกทั้งฝ่ายต่อต้านและฝ่ายสนับสนุนโจมตีว่า "เตะหมูเข้าปากหมา" แต่อาจารย์ก็ยังมั่นคงยืนอยู่บนหลักการอย่างไม่เปลี่ยนแปลง

วันนี้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าถอยหลังเข้าคลอง แต่ทำไม และอะไร ที่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีแม่บ้านคือ "ศ.ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์" ศิษย์ผู้พี่จากสำนักเดียวกัน กล้าประกาศว่า ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว "ก้าวหน้า" กว่ารัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐

รวมถึงสโลแกนของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญที่ว่า "เพิ่มอำนาจประชาชน ลดอำนาจรัฐ" หากถอดรื้อดูจริงๆ ไม่รู้ว่าจะเป็นเพียง "วรรคทอง" ทางการตลาดหรือไม่ "มติชน" มีโอกาสถ่ายทอดเสียงวิพากษ์ของอาจารย์วรเจตน์ เกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ร่างขึ้นภายใต้บรรยากาศเผด็จการทหาร

**คำถาม : ภาพรวมของร่างรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ที่ชูสโลแกนว่า "เพิ่มอำนาจประชาชน ลดอำนาจรัฐ" ภายหลังถึงมาบอกว่า "ลดการผูกขาดอำนาจรัฐ" สะท้อนว่า อำนาจรัฐไม่ได้ลดลง แต่แบ่งไปให้กลุ่มขุนนาง ราชการ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับอำมาตยาธิปไตย**

---

*ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ปีที่ ๓๐ ฉบับที่ ๑๐๖๕๐ สัมภาษณ์พิเศษโดยอริณ เจียจันทร์พงษ์ และสรวิทศ ชุมศรี ซึ่งรองศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้อนุญาตให้นำลงเผยแพร่ในวารสารจุลนิติ.



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**อ.วรเจตน์** : ถูกต้อง คือจริงๆ อำนาจรัฐไม่ได้ถูกลดลงไป อำนาจรัฐยังมีอยู่อย่างเดิม แต่อำนาจรัฐที่เดิมอยู่ที่หน่วยนึง แต่ถูกเอาไปให้อีกหน่วย ซึ่งเป็นอำนาจรัฐเหมือนกันใช้ ส่วนการเพิ่มอำนาจประชาชนอาจจะมีอยู่บางส่วน เช่น เข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือถอดถอนนักการเมืองได้ง่ายขึ้น แต่ผมมองว่าไม่ใช่สาระ ปัญหาคือกระบวนการการใช้อำนาจของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง ต้องมีกลไกที่มีประสิทธิภาพ แต่ฉบับนี้ยังไม่ได้ทำ แต่โอเค เข้าใจว่าบางเรื่องเขียนในรัฐธรรมนูญไม่ได้ แต่ต้องมีแนวทางกำหนดไว้เพื่อไปทำตัวกฎหมาย เช่น สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ต้องทำให้เกิดผลเป็นจริง เช่น กฎหมายที่ประชาชนเสนอไปมักตกในสภา หรือค้างการพิจารณายาวนาน จุดนี้จึงน่าจะมีไก๊ด์ หรือมีบทเฉพาะกาลกำหนดกฎเกณฑ์ในการตรากฎหมายรองรับ และผลักดันให้ตัวสิทธิที่มีอยู่แล้วในรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ เป็นจริงในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ อำนาจประชาชนบางอย่างที่ควรริเริ่มเอามาใช้ เช่น อำนาจถอดถอนคนที่ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองบางตำแหน่ง (recall) ซึ่งรายละเอียดต้องมานั่งเถียงกัน เช่น อำนาจถอดถอน ส.ส.ในเขตพื้นที่ของตนเอง หากเขาไปปฏิบัติตัวไม่ควรแก่การไว้วางใจ คนที่มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งสามารถยื่นขอให้มีการลงประชามติถอดถอน แต่อย่างนี้ยังไม่มี ผมเสนอว่าควรจะมีบ้าง เพื่อให้อำนาจกลับมาที่ประชาชนโดยตรง แทนที่จะให้เป็นอำนาจ ส.ว. ที่มาจากการสรรหา

**คำถาม** : **คณะกรรมาธิการยกร่างฯอ้างว่า จะทำให้ ส.ส.กลัวจนไม่กล้าขยับทำอะไรเลย**

**อ.วรเจตน์** : คงไม่ถึงขั้นนั้น มันอยู่ที่การกำหนดกฎเกณฑ์ กระบวนการรีคอล คือ ต้องมีผู้มีสิทธิจำนวนมากพอสมควร มีคะแนนเสียงในระดับที่กำหนด ด้านหนึ่งต้องประกันความมั่นคงในตำแหน่งของเขาด้วย คือ ต้องให้ได้ดุลกัน แต่คำถามคือ เราจะริเริ่มเอาระบบนี้มาลองใช้หรือไม่ มันจะทำให้กระบวนการทางการเมืองของภาคประชาชนมีชีวิตชีวามากขึ้น มันอาจไม่ถูกใช้เลยก็ได้ แต่เป็นช่องทางที่อาจทำให้มีชีวิตชีวา

**คำถาม** : **อำนาจต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญมีความลักลั่น มีการใช้อำนาจแต่ไม่มีความรับผิดชอบทางการเมือง**


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**อ.วรเจตน์** : ถ้าลองอธิบายแบบง่ายๆ เรื่องความไม่เชื่อมโยงของอำนาจ อาจเริ่มต้นที่ทำความเข้าใจตามหลักการ โดยอำนาจที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญมี ๒ ส่วน ส่วนแรกคือ ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างผู้ทรงอำนาจ (รัฐ) กับราษฎร อีกส่วนคือ ว่าด้วยกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างตัวหน่วยของรัฐด้วยกันเอง

ในส่วนแรกหลายคนบอกว่าร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ก้าวหน้ากว่าปี ๒๕๔๐ ซึ่งดูจริงๆ ก็ไม่มากนัก บางเรื่องใช่ แต่บางเรื่องก็ตอบคำถามบางอย่างไม่ได้ บทบัญญัติที่ยกเลิกการบังคับองค์กรนิติบัญญัติ อ้างมาตราในรัฐธรรมนูญที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎร อาจเพราะความเข้าใจคลาดเคลื่อนของคนทำร่างซึ่งกระทบในเชิงปรัชญา

นอกจากนี้ ส่วนอื่นที่เขาสามารถทำให้ก้าวหน้าได้แต่ยังไม่ทำ คือ การจัดหมวดหมู่ลักษณะของสิทธิ แม้ร่างปี ๒๕๕๐ มีการจัดกลุ่ม แต่การจัดแบบนี้ไม่ตอบคำถามอะไรในแง่การใช้และการตีความกฎหมายเลย อาจมีปัญหาเถียงกันด้วยว่ารวมถูกกลุ่มหรือไม่ หรือแม้แต่สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ที่ให้มีองค์กรแก้วิกฤตชาติ ซึ่งไม่เกี่ยวอะไรเลยกับประชาชนมาอยู่ในหมวดนี้ พัฒนาการของสิทธิที่ขาดหายไป คือ การแยกสิทธิให้ชัดว่า อันไหนเป็นสิทธิมนุษยชน อันไหนเป็นสิทธิพลเมือง

มาถึงส่วนที่สองซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ กลไกความสัมพันธ์ของอำนาจในหมู่ของรัฐด้วยกันเอง ที่เห็นชัดคือตัวละคร-ตัวองค์กรที่เกี่ยวพันกับการใช้อำนาจ ซึ่งการได้มาซึ่งอำนาจของรัฐ ถ้าเรายังประกาศตัวว่าเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย ก็ต้องมีคำอธิบายในการยึดโยงอำนาจนั้นกลับไปสู่ประชาชน ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม ซึ่งอันนี้มันขาดไปมากกว่าปี ๒๕๔๐ ตัวอย่างคือ องค์กรวุฒิสภา

**คำถาม** : **มีการวางกลไกที่รังเกียจนักการเมือง แต่หันไปหาองค์กรประเภทเป็น "เทพ" ให้ช่วยมาพิทักษ์**

**อ.วรเจตน์** : ถ้าพยายามทำความเข้าใจคนร่าง เขาอาจมองว่า ประชาธิปไตยไม่ใช่คำตอบของปัญหา เขามองว่า ระบบการเมือง นักการเมืองเลวสุดขั้ว พูดง่ายๆ คือ ไม่ไว้ใจที่จะให้เข้ามามีส่วนใช้อำนาจของรัฐ เมื่อมองตรงนั้นก็ต้องหันไปหาอีกส่วน คือ อำนาจในทางคุณธรรมที่อุปโลกน์


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

หรือสมมุติกันว่านี่คืออำนาจในทางคุณธรรม พยายามสร้างองค์กรที่เป็นกลางในทางการเมืองขึ้น

ผมพูดมาตลอดว่า เรื่องในทางการเมือง องค์กรที่เข้ามามีส่วนในการใช้อำนาจทางการเมือง ไม่มีทางที่จะมีองค์กรที่เป็นกลาง เราต้องยอมรับก่อนว่า การเมืองเป็นเรื่องผลประโยชน์ ต่อสู้ช่วงชิงทางผลประโยชน์กัน นี่คือธรรมชาติ แล้วเราจะไม่ออกแบบองค์กรเทวดาหรือองค์กรยอดมนุษย์มา เพราะไม่มีทางเป็นไปได้ องค์กรพวกนี้มีผลประโยชน์ในทางใดอยู่แล้ว เราไม่เชื่อนักการเมือง เพราะนักการเมืองมีผลประโยชน์ที่มองเห็นได้ชัด องค์กรอื่นที่เราคิดว่าเป็นองค์กรที่ดี ถ้ามองอย่างละเอียดก็อาจมีปัญหาได้เหมือนกันในเชิงผลประโยชน์

ฉะนั้น ในเชิงออกแบบ ถ้าเริ่มต้นจากมองในเชิงคนดี หรือคนมีคุณธรรมแล้วเข้ามาในทางการเมืองมันน่าจะผิด และตอบคำถามอธิบายในทางเหตุผลไม่ได้ การออกแบบกฎหมายคือการพยายามสร้างกลไกขึ้นมาแล้วกำกับควบคุมพฤติกรรมของคน เพราะไม่เชื่อว่าคนที่อยู่ในอำนาจแล้วจะดี ต้องเริ่มต้นจากตรงนี้ เราไม่เชื่อว่าถ้าให้อำนาจคนดีไปแล้ว แล้วทุกอย่างมันจะดี เบื้องต้นอาจจะดี แต่เมื่อเปลี่ยนผ่านไปแล้วมันอาจกลายพันธุ์ไป

เรามีปัญหาในการออกแบบโครงสร้างที่ผู้ร่างเชื่อว่าการออกแบบกำหนดไม่ได้จึงหันมาหาคุณธรรม หันมาหาคนซึ่งเชื่อว่าจะมีคุณธรรมแล้วมาใช้อำนาจ เท่ากับปฏิเสธประชาธิปไตย และต้องจ่ายตรงนี้ด้วยราคาแพงคือ หาความเป็นประชาธิปไตยไม่ได้เลย ตัวอย่างคือ วุฒิสภามีอำนาจเยอะใกล้เคียงปี ๒๕๔๐ อำนาจถอดถอนนักการเมืองไม่ได้ลดลงเลย ซึ่งอำนาจนี้ไปถอดถอนคนที่มีจุดยืดโยงในระบอบประชาธิปไตยกับประชาชน คุณมีอำนาจความชอบธรรมตรงไหน ตอบไม่ได้เลยว่า ส.ว. เป็นผู้แทนปวงชนอย่างไร เพราะมาจากการสรรหาของคนแค่ ๗ คน

**คำถาม : ผู้ร่างยกร่างบนความหวาดกลัวคนอย่าง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี**

**อ.วรเจตน์ :** ผมคิดว่าจริง กรรมาธิการยกร่างฯหลายคนออกมาพูดชัดว่าไม่ต้องการเอาแบบเดิมเพราะเห็นว่ามีปัญหา ผมรับว่าแบบเดิมมีปัญหา



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ระดับหนึ่ง แต่วิธีการแก้ปัญหาของผมกับผู้ร่างเห็นต่างกัน การที่ผู้ร่างบอกว่าแบบเดิมมีปัญหาไม่ได้เป็นเครื่องสร้างความชอบธรรมว่า วุฒิสภามาจากการสรรหาได้ มันไม่เป็นเหตุเป็นผลกัน การจะแก้แบบเดิมต้องตอบคำถามว่าปัญหามาจากไหน ต้องตอบภารกิจของ ส.ว. เสียก่อนในเบื้องต้น ถ้า ส.ว. อำนาจมากมหาศาลก็ปฏิเสธการเลือกตั้งไม่ได้ ถ้าจะปฏิเสธก็ต้องทอนอำนาจของ ส.ว. ลง ถ้ามาจากการสรรหาก็ได้อย่างเดียวคือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิช่วยดูแลเรื่องเทคนิคทางกฎหมาย

รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ เราขบปัญหาไม่แตก คือ เราคิดว่าต้องให้ ส.ว. มาจากการเลือกตั้งก่อน แล้วหาอำนาจให้ ส.ว. ตามมา แต่เราขาดคำถามว่า จำเป็นหรือไม่ที่ต้องมีวุฒิสภา อำนาจแบบไหนที่กระจายให้องค์กรอื่นได้ ประเด็นเหล่านี้ต้องถกเถียงแลกเปลี่ยนกัน ส่วนปี ๒๕๕๐ วุฒิสภามาจากการสรรหานี้ แล้วการสรรหาองค์กรอิสระทำไมต้องผ่านวุฒิสภาอีก ไม่เห็นตอบอะไรได้เลย ทำไมไม่ให้กรรมการสรรหาที่เป็นองค์กรคุณทรงธรรมก็ยิงตรงไปเลย จะได้รับผิดชอบทางการเมืองด้วย นี่จึงมีปัญหาทางวิธีคิด เอาเรื่องคุณธรรมชูนำ แล้ววุฒิสภาจะเป็นผู้นำทางคุณธรรมเป็นกลางทางการเมือง ผมเชื่อเลยไม่มีทางเป็นไปได้

**คำถาม : ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นแบบไทย ๆ ซึ่งไม่เป็นประชาธิปไตย**

**อ.วรเจตน์ :** การเริ่มทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องไปเริ่มดูที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ๒๕๔๙ ที่ให้กันนักการเมืองออกไปทั้งหมด เพราะมองว่านักการเมืองเลว แต่ไม่กันอีกจำนวนหนึ่งซึ่งมีผลประโยชน์เหมือนกัน คนที่เป็นข้าราชการประจำ คนที่ดำรงตำแหน่งในระดับสูง หรือที่มาจากองค์กรต่างๆ ที่จะมีผลประโยชน์ต่อองค์กรตนเองอยู่ข้างหลัง เมื่อคนพวกนี้เข้ามาจะเห็นว่า ไม่มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรไหนถูกปรับแต่งอำนาจหน้าที่ในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญ เมื่อทำรัฐธรรมนูญก็ถูกจำกัดในกรอบนี้เป็นเบื้องต้น แล้วไปกันคนเล่นตามกติกาที่จะออกไปอีก มันจึงออกมาแบบนี้ที่มีปัญหา

ถ้าตั้งฐานว่าคนทำรัฐธรรมนูญต้องเป็นกลางจริงๆ ก็อย่าเอาคนที่มีส่วนในอำนาจรัฐธรรมนูญไม่แค่เฉพาะนักการเมืองมายุ่ง เพราะจะมีประโยชน์ได้เสีย หรือถ้าจะเอาคนที่เกี่ยวกับการเมืองมายุ่งได้ ก็ต้องเอากลุ่มผลประโยชน์ ตัวแทนต่างๆ เข้ามาให้ได้ดุลกันแล้วสู้กัน ส่วนถ้า


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แบบแรกแล้วจะบอกว่า ห้ามคนเป็นคณะกรรมาธิการยกร่างฯ ลง ส.ส. หรือเป็น ส.ว. ผมว่าจิ๊บจ๊อย มีตำแหน่งอื่นอีกตั้งเยอะ ทั้งองค์กรอิสระ หรือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่จะสืบตรงนี้ต่อไปอีกซึ่งมีคนจำนวนหนึ่งมีทางอยู่ ถ้าอยากได้คนไม่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาทำ ทำไมไม่ห้ามทุกตำแหน่งไปเลย ๕ ปี ก็จะได้คนที่ไม่ได้คิดถึงตนเองข้างหน้า

**คำถาม : นักการเมืองไม่ได้เข้ามา ผลคือถูกลดอำนาจลง คนที่เข้ามาเยอะคือศาล จนคนวิจารณ์ว่าเป็นภาวะรัฐธรรมนูญตุลาการภิวัตน์**

**อ.วรเจตน์ :** ถ้าเทียบกับรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ อำนาจศาลก็ไม่ได้น้อย แต่ไม่ได้พูดกัน ซึ่งประมุขศาลมีส่วนในการสรรหาองค์กรอิสระ แต่ผมคิดว่าบทบาทศาลตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ เยอะแล้ว ที่กรรมาธิการยกร่างฯ บางคนพูดว่า ฉบับปี ๒๕๔๐ ศาลก็เข้ามาอยู่แล้วทำไมพึ่งมาโวยวาย ผมมองว่า ท่านพูดไม่หมด ของปี ๒๕๔๐ มีคนพูดอยู่ แต่ก็อยู่ในระดับที่พอรับๆ กันไป แต่บางเรื่องก็ขาดคำอธิบายอยู่ แต่ของปี ๒๕๕๐ มันเยอะทั้งปริมาณและน้ำหนัก คือ เพิ่มจำนวนองค์กรที่ศาลเข้าไปเกี่ยวข้อง ให้อำนาจบางอย่างเทน้ำหนักไปที่ศาล เช่น คดีเลือกตั้ง มันถ่ายไปที่ศาลศาลหนึ่งมาก และคราวนี้ศาลเป็น ๑ ใน ๕ คนของกรรมการสรรหาองค์กรอิสระ ไม่ใช่หนึ่งในสิบกว่าคน น้ำหนักมันต่างกันนะ ดังนั้น คนที่ออกมาโต้ต้องย้อนกลับไปดู ๒ เรื่องนี้ ส่วนจะรับได้หรือไม่ได้เป็นเรื่องต่างความเห็น

**คำถาม : ปรัชญาของผู้ร่างพยายามหาองค์กรคุณธรรม องค์กรที่เป็นกลาง แต่ความเป็นจริงไม่มีทางมี**

**อ.วรเจตน์ :** ใช่ มันมีที่ไหนล่ะ อย่าไปหาเลย การที่เราไม่รู้เรื่ององค์กรใดองค์กรหนึ่งไม่ได้หมายความว่าองค์กรนั้นไม่มีปัญหา ในมหาวิทยาลัยเวลาเลือกอธิการบดีก็มีฝักฝ่าย นี่คือครูบาอาจารย์นะ วงการศาลก็เคยมีวิกฤตตุลาการเมื่อ ๑๐ ปี ฉะนั้น มองมนุษย์อย่างเป็นมนุษย์เถิด คือมีทั้งดีและไม่ดี และถึงเป็นคนดีก็ทำผิดพลาดได้ สำคัญผิดได้ ส่วนดีเราก็ยกย่องเขา แต่ส่วนผิดพลาดก็คือคนดีผิดพลาด ถ้าเรามองแบบนี้ ก็จะไม่มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งเหนือไปกว่าองค์กรอื่น ถ้ากดไว้ ไม่คิดตรวจสอบ วันหนึ่งพอตรวจสอบ สิ่งที่ทำไว้ก็ปรากฏและอยู่ไม่ได้ วันนี้


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เราพูดกันนักการเมืองไม่ดี เพราะเราเห็นเยอะ แล้วถามว่า ราชการดีหมดหรือ คนดีและคนชั่วมีอยู่ทุกวงการนั่นแหละ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับผู้หลักผู้ใหญ่ซึ่งผมเคยพูดไปครั้งหนึ่งแล้ว คือเห็นว่าประชาชนอ่อนแอ แล้วมีผู้มาอนุบาลอีกครั้ง บางคนบอกว่า การเลือกตั้งเป็นสิ่งชั่วร้ายที่จำเป็น ซึ่งมันก็เป็นปัญหาว่าถ้าอย่างนั้น ส.ส.อำนาจเยอะ งั้นให้ ส.ส.มาจากการสรรหาเลยดีมั้ยล่ะ แล้ว ส.ว. มาจากการเลือกตั้ง ถ้าคิดระบบตรรกะของเขาให้สุด ก็ต้องเอาสุดสุดแบบนี้สิ แล้วเอาหรือไม่อย่างนี้

**คำถาม : รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมของเราหรือวัฒนธรรมทางการเมืองไทยยินยอมพร้อมใจในแบบที่ผู้ร่างกำลังร่างกันอยู่**

**อ.วรเจตน์ :** ถูกต้อง เพราะฐานคิดของอุดมการณ์ประชาธิปไตยยังไม่แข็งพอ แล้วยิ่งประชาธิปไตยปะทะกับคุณธรรม คนมีแนวโน้มจะไปเอาคุณธรรม เพราะรู้สึกว่าคือความดี ส่วนประชาธิปไตยคืออะไรที่ไม่ดี แต่อย่าลืมว่าในตัวประชาธิปไตยมีคุณธรรมบางอย่างแฝงอยู่ เช่น คุณธรรมของการถูกตรวจสอบได้ ซึ่งเราจะไปหาจากระบบคุณธรรมไม่ได้ เพราะว่าระบบคุณธรรมมันไม่เปิดให้ถูกตรวจสอบ ถ้าผมสวมเสื้อคลุมคุณธรรมแล้วมันก็คือคนดี แล้วคุณจะมาตรวจสอบอะไรผม แต่ประชาธิปไตยคือมันเท่ากัน ไม่มีเกราะตรงนี้ ถ้าเป็นคนดีก็ถูกยกย่องในทางบารมี แต่ในทางระบบต้องถูกตรวจสอบ

**คำถาม : ฝ่ายทหารขู่ว่าถ้าไม่รับต้องเจอฉบับ คมช.**

**อ.วรเจตน์ :** ถ้าเป็นคนอื่นพูดก็โอเค แต่ถ้าผู้ร่างพูดเสียเอง การให้ความเห็นแบบนี้ควรระวัง คุณไม่ควรมาขู่คน แม้บอกว่าเตือน ก็เป็นการเตือนแบบขู่ ซึ่งไม่ได้ คุณต้องทำรัฐธรรมนูญให้มีมาตรฐานให้คนรับ คือฉบับปี ๒๕๔๐ เป็นมาตรฐานขั้นต่ำ ไม่ใช่มาบอกแบบนี้ ว่าถ้าไม่เอาจะได้ฉบับที่แย่กว่า มันเป็นการมัดมือคน ประชามติครั้งนี้ไม่ใช่ประชามติจริงๆ ในแง่ที่ทำประชามติไม่มีโอกาสเลือกว่า ถ้าไม่รับแล้วจะเจออะไร ผมจะไม่ยอมให้คนที่เขียนรัฐธรรมนูญชั่วคราว ๒๕๔๙ ที่มัดมือชกคนว่าถ้าไม่เอาอันนี้ต้องเจอฉบับ คมช. เป็นไปตามเกม ผมไม่ยอมจำนน รับไม่ได้คือรับไม่ได้ คมช. มีหน้าที่ที่ต้องทำฉบับที่ดีกว่ามาให้ ที่ทำกัน


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

อยู่นี่คือขั้นต่ำ ถ้า คมช. ทำที่ห่วยกว่ามาให้ ประชาชนก็มีสิทธิที่จะออกมาทำประชามติบนท้องถนน

**คำถาม : เมื่อดูคนที่มีอำนาจในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สะท้อนถึงฝ่ายขุนนาง ราชการ รุกกลับนักการเมือง ถ้าพลาดคือการกลับไปสู่ที่ตั้งเดิมไปอีกหลายสิบปี เป็นใครก็ต้องต่ออำนาจไว้ ดังนั้น ยิ่งเลือกตั้งไป ยิ่งแก้ยาก**

**อ.วรเจตน์ :** ถูกต้อง (พูดสวนโดยทันควัน) ใช่ไง ผมถึงบอกว่า อย่ามาล่อหลอกเลยว่าให้รับไปก่อนแล้วค่อยแก้ ตอนนี้คนทำรัฐธรรมนูญกำลังล่อหลอกและขู่ วันนี้สังคมไทยไม่ใช่ ๒๐-๓๐ ปีก่อน คนมีความรู้เยอะ ทั้งนี้ คนที่จัดประชามติคือ กกต. ต้องเป็นกลาง ถ้าไม่เป็นกลาง ไปบอกให้รับพูดอะไรเรื่อยเปื่อยไป แล้วคนที่เขาโหวตไม่รับ เขาจะเชื่อในผลที่ออกมาหรือไม่ ผมฝากเตือนเรื่องนี้ด้วย แต่ปัญหาเกิดขึ้นแล้วเพราะ กกต. ไปอยู่ในส่วนหนึ่งของคณะกรรมาธิการยกร่างฯ ดังนั้น อย่าไปบังคับคน ให้เขาคิดกันเองเถอะ

**คำถาม : ถ้าอาจารย์เป็นผู้ร่างจะตั้งโจทย์ว่าอย่างไร**

**อ.วรเจตน์ :** กว้างๆ คือ บทบัญญัติด้านสิทธิเสรีภาพจะปรับแก้น้อยมาก เอาฉบับปี ๒๕๔๐ เป็นฐาน ที่จะเสริมคือการมีส่วนรวมทางตรงของประชาชน การถอดถอนโดยตรง และเอาที่ปี ๒๕๔๐ ยังทำไม่ได้ ให้ทำได้คือปรับเทคนิค และจะไม่เพิ่มอะไรใหม่ๆ ที่จะเป็นภาระแก่รัฐในวันข้างหน้า ไม่เพิ่มให้ดูเยอะเพื่อเป็นจุดขาย เพราะหมวดสถาบันการเมืองแย่

ส่วนที่จะปรับ คือ สถาบันทางการเมือง การตรวจสอบฝ่ายบริหารที่ให้ง่ายขึ้น ส่วนวุฒิสภาที่ไม่เป็นกลาง ซึ่งแน่นอนตามปี ๒๕๔๐ วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งไม่มีทางเป็นกลาง ผู้ร่างในอดีต ร่างในสิ่งที่มันเป็นไปไม่ได้ ดังนั้น ต้องเลิกไปเลย ตั้งเป้าอย่างนี้ตรรกะมันไปไม่ได้ ผมจะเสนอว่าให้เลิกวุฒิสภา ส่วนเรื่องเทคนิคการบัญญัติกฎหมายผิดพลาดอาจมีหน่วยขึ้นมาในสภาผู้แทนราษฎรและทำกระบวนการทางกฎหมายให้เป็นระบบตรวจสอบได้ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ นอกจากนี้ควรมีผู้ตรวจราชการทหารลักษณะเหมือนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบของทหาร พวกงบลับ ทั้งนี้ การใช้งบที่อื่นๆ เปิดให้ดู ทำไมของทหารจะให้ดูไม่ได้

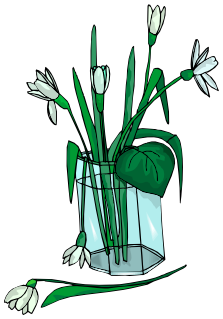
เรื่องถอดถอนก็ให้อำนาจประชาชน องค์กรอิสระก็อาจผ่านสภา คะแนน ๓ ใน ๔ เลย คือ บังคับให้ ๒ ฝ่ายตกลงกันให้ได้ ไม่ว่ากันที่จะต่อรองกัน ส่วนถ้าต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิก็ต้องเลือกจากบัญชี นอกจากนี้ องค์กรหลายองค์กรจะไปอยู่ใน พ.ร.บ. ส่วนระบบเลือกตั้งต้องสะท้อนเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนแต่ผมไม่ทำแบบของปี ๒๕๕๐ นี้แน่นอน ส่วนจะได้นักการเมืองแบบไหน เป็นเรื่องประชาชนที่จะตัดสินชะตาชีวิตของเขา ผมก็เป็นแค่เสียงเสียงหนึ่ง ถ้านักการเมืองทำไม่ดีทุกคนมีสิทธิแสดงความเห็น มีสิทธิชุมนุม

สุดท้ายก่อนจาก อาจารย์วรเจตน์ยังทิ้งท้ายอย่างมีความหวังว่า "ถ้านับพีเรียด ๗๕ ปีที่ผ่านมาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ วัฒนธรรมประชาธิปไตยไทย น่าจะอยู่ในช่วงวัยรุ่นแล้ว แต่ยังไม่ถึง ๑๘ ขวบ และคงไม่ใช่เด็กแบเบาะ เพราะมีคนต้านสิ่งแปลกปลอมที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย แม้บางคนบอกไม่โต เป็นการเดินวนกลับทีเดิม...ก็น่าคิด มันอาจจะดูเหมือนหมุนย้อนกลับมาที่เดิมถ้ามองจากด้านบนลงมา แต่ถ้ามองด้านข้างคงเป็นเหมือนรถไต่ถัง ทั้งนี้ ผมมองด้วยความใฝ่ฝันส่วนตัวนะ"

■■■

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

*"...การทำงานใด ๆ ไม่ว่าใหญ่หรือเล็ก ควรอย่างยิ่งที่จะตั้งเป้าหมาย ขอบเขตและหลักการไว้ให้แน่นอนเพราะจะช่วยให้สามารถปฏิบัติมุ่งเข้าสู่ผลสำเร็จได้โดยตรงและถูกต้อง พอเหมาะพอดี เป็นการป้องกันและขจัดความล่าช้า ความสิ้นเปลือง ความเสียเปล่าทุกอย่างได้สิ้นเชิง. และเมื่อปฏิบัติดำเนินงานสู่เป้าหมายนั้น ผู้มีการศึกษาต้องไม่ละทิ้งหลักวิชา ไม่ละทิ้งความคิดพิจารณาตามเหตุผลและความชอบธรรมถูกต้อง..."*



คัดตัดตอนจากพระบรมราโชวาท ในพิธีพระราชทาน
ปริญญาบัตรแก่นิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันศุกร์ที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๓๐

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

# สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับงานด้านนิติบัญญัติ

*โดย นายบรรหาร กำลา*
*นิติกร สำนักกฎหมาย*

## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี
## วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๐

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

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยมีสาระสำคัญ คือ แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. ๒๕๒๕ และพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยปรับเปลี่ยนบทกำหนดโทษบางมาตราเพิ่มเติมจากโทษจำคุกให้มาเป็นโทษปรับแทน และกำหนดให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายที่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับสำหรับคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือมีโทษปรับและจำคุกไม่เกินหนึ่งปี และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีที่เห็นว่า นิยามคำว่า "อาหารสัตว์" ใน (๒) อาจมีความหมายกว้างโดยรวมถึงยาบางประเภทหรือสารเคมีบางชนิดที่นำมาผสมไปพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติปราบปรามวัตถุยั่วยุพฤติกรรมอันตราย พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติปราบปรามวัตถุยั่วยุพฤติกรรมอันตราย พ.ศ. .... ที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอ และคณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการแล้วเห็นว่าวัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติฯ ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ และมีบทบัญญัติที่ซ้ำซ้อนกับกฎหมายหลายฉบับที่ใช้บังคับในปัจจุบัน รวมทั้งร่างกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. .... จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้แต่อย่างใด

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

# สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี
# วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๐

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีมีมติ ดังนี้

๑. อนุมัติหลักการตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญคือ กำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำของเด็กในการรับผิดทางอาญา และเกณฑ์อายุขั้นสูงในการพิจารณาใช้วิธีการสำหรับเด็กและเยาวชน การลดมาตราส่วนโทษลงหนึ่งในสามหรือกึ่งหนึ่งรวมทั้งกำหนดเกณฑ์อายุขั้นสูงของเด็กในการพิจารณาลดมาตราส่วนโทษ หรือการเพิ่มโทษ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

๒. อนุมัติหลักการตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีสาระสำคัญคือแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับเหตุให้คู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งให้แยกกันอยู่ แก้ไขบทสันนิษฐานความเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของมารดา โดยกำหนดเหตุยกเว้นในกรณีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้ให้เป็นอย่างอื่น แก้ไขเกี่ยวกับเงื่อนไขของบทสันนิษฐานความเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของบิดา และภาระพิสูจน์ในคดีฟ้องขอให้รับเด็กเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมาย ให้หน้าที่ในการพิสูจน์ตามเงื่อนไข (๑) ถึง (๗) เป็นของผู้ที่ถูกกล่าวอ้างว่าเป็นบิดา แก้ไขการมีผลของความเป็นบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายของบิดา รวมทั้งเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจปกครองผู้เยาว์กรณีที่ผู้รับบุตรบุญธรรมของผู้เยาว์ตายลง

และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติจดหมายเหตุแห่งชาติ พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีมีมติ ดังนี้

๑. อนุมัติหลักการตามที่กระทรวงวัฒนธรรมเสนอร่างพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญ คือ ปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ บางมาตรา อาทิ การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาโบราณสถาน การกำหนดเขตโบราณสถานต่อเนื่อง การกำหนดมาตรการการควบคุมการส่งหรือนำโบราณวัตถุที่มีแหล่งกำเนิดในต่างประเทศเข้าในราชอาณาจักรไทย และการกำหนดเขตคุ้มครองโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ที่อยู่บนหรือใต้ พื้นน้ำ พื้นทะเลสาบ พื้นทะเล ไม่ว่าในทะเลอาณาเขตเขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ หรือไหล่ทวีป เป็นต้น

๒. อนุมัติหลักการตามที่กระทรวงวัฒนธรรมเสนอร่างพระราชบัญญัติจดหมายเหตุแห่งชาติ พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญคือ กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางในการคุ้มครองจดหมายเหตุแห่งชาติ จดหมายเหตุ และจัดวางระบบการรวบรวมจดหมายเหตุแห่งชาติ จดหมายเหตุรวมทั้งการคุ้มครอง ป้องกัน มิให้ถูกทำลาย ค้า ส่ง หรือนำออกนอกราชอาณาจักร และการ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ส่งเสริมหรือสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีหอจดหมายเหตุ

และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ โดยมีสาระสำคัญคือ ให้มีระบบวิธีพิจารณาคดีที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้บริโภค เพื่อให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาด้วยความรวดเร็ว ประหยัด และมีประสิทธิภาพอันเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับความเห็นและข้อสังเกตของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีมีบทบัญญัติให้มี "เจ้าพนักงานคดี" จะส่งผลให้มีการเพิ่มบุคลากร อีกทั้งการจัดตั้งแผนกคดีผู้บริโภคขึ้นที่ศาลแพ่ง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ศาลแพ่งธนบุรี ศาลจังหวัด และศาลแขวง จะส่งผลให้เกิดหน่วยงานขึ้นใหม่ไม่น้อยกว่า ๑๔๘ แห่ง ต้องเพิ่มบุคลากรและค่าใช้จ่าย ซึ่งเป็นภาระงบประมาณในระยะยาว จึงขอให้พิจารณาความเหมาะสมและความพร้อมในการดำเนินงานตามสภาพแห่งคดี รวมทั้งพิจารณาการใช้ทรัพยากรด้านบุคลากรให้เป็นไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับภารกิจ ไปพิจารณาด้วย แล้วส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนพ.ศ. .... ที่ตรวจพิจารณาแล้ว โดยปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เกี่ยวกับการให้สถาบันการศึกษาหรือองค์กรเอกชนหรือบุคคลที่ต้องการเข้าไปศึกษา ค้นคว้า วิจัย หรือสำรวจความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนสามารถดำเนินการได้โดยขออนุญาตต่อคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด ควรมีมาตรการควบคุมที่เข้มงวด เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในป่าชุมชนมิให้ต้องถูกบุกรุกทำลายมากเกินไป ดังนั้น ความในวรรคสองของมาตรา ๔๖ จึงควรเป็นการบัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปศึกษา ค้นคว้า วิจัย หรือสำรวจความหลากหลายทางชีวภาพในป่าชุมชนเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัดแล้วเท่านั้น รวมทั้งได้เพิ่มเติมบทกำหนดโทษสำหรับผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนไว้ด้วย ทั้งนี้ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีประสานกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อดำเนินการแก้ไขโดยด่วน แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

# สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี
# วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๐

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

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๒ ที่มีมติอนุมัติหลักการตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอร่างพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญคือ ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาที่ดิน เพื่อป้องกันการนำพื้นที่บริเวณที่มีความลาดชันและพื้นที่สูงมาใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตร และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

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

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว โดยให้แก้ไขระยะเวลาการประกอบธุรกิจตามบัญชีหนึ่งหรือบัญชีสองท้ายพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้ประกอบธุรกิจนั้นต่อไปได้ ตามร่างมาตรา ๑๐ วรรคสอง (๑) และวรรคสี่ จากเดิม "สองปีนับแต่วันที่พระราช-บัญญัตินี้ใช้บังคับ" เป็น "สามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ" และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

ทั้งนี้ ให้ส่งคืนร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (นายสมชาย สกุลสุรรัตน์ และคณะ) เป็นผู้เสนอที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในกำหนดเวลา พร้อมทั้งส่งข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปเพื่อประกอบตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๑๑๑ ด้วยว่าคณะรัฐมนตรีเห็นด้วยในหลักการที่จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการประกอบธุรกิจในปัจจุบัน โดยได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติธุรกิจของคนต่างด้าว (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาและจะได้เร่งนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยเร็ว จึงขอให้ชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไปก่อน เพื่อจะได้พิจารณาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีต่อไป

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว โดยมีสาระสำคัญคือ ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ โดยกำหนดแนวทางและปรับปรุงวิธีการในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น และกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองคนพิการ เพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุสภาพทางกายหรือสุขภาพ รวมทั้งให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

อันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐตลอดจนให้รัฐต้องสงเคราะห์คนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติระบบบริการการแพทย์และสาธารณสุขฉุกเฉิน พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการตามที่กระทรวงสาธารณสุขเสนอ โดยมีสาระสำคัญคือ ให้มีกฎหมายว่าด้วยระบบบริการการแพทย์และสาธารณสุขฉุกเฉิน เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินให้ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีเป้าหมายในการลดอัตราการเสียชีวิต บาดเจ็บทุพพลภาพ จากการเจ็บป่วยฉุกเฉินของประชาชนไทย และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการ**

คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งคืนร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการ จำนวน ๑๐ ฉบับ ไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในกำหนดเวลา พร้อมทั้งส่งข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปเพื่อประกอบตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๑๑๑ ด้วย ว่าคณะรัฐมนตรีเห็นด้วยในหลักการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เนื่องจากเป็นการยกเลิกบทบัญญัติที่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะความแตกต่างของสภาพทางกาย

สำหรับร่างพระราชบัญญัติอีก ๙ ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติทนายความ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติรับราชการทหาร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... นั้น เห็นว่ายังไม่สมควรแก้ไข เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายปัจจุบันมิได้เลือกปฏิบัติต่อผู้มีกายทุพพลภาพ แต่คำนึงถึงความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลัก

## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๐

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

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอร่างพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว โดยมีสาระสำคัญคือ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อให้การทำสวนป่าครอบคลุมถึงไม้ทุกประเภท และให้นำที่ดินที่มีใบอนุญาตแผ้วถางป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เฉพาะ เพื่อการทำสวนป่ามาขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่าได้ รวมทั้งยกเว้นค่าภาคหลวง ค่าบำรุงรักษา และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และ


LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติสำหรับไม้ที่ได้มาจากการทำสวนป่า และยกเว้นให้การเก็บหา ค้า มีไว้ในครอบครอง หรือนำเคลื่อนที่บรรดาของป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะ ถ่านไม้ เปลือกไม้ ยางไม้ หน่อไม้ หวาย ครั่ง รวงผึ้งน้ำผึ้ง ขี้ผึ้ง กล้วยไม้ และเห็ด ในสวนป่าสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่ต้องเสียค่าภาคหลวง และค่าบำรุงป่า และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

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

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอร่างพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค(ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว โดยมีสาระสำคัญ คือ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อให้การประปาส่วนภูมิภาคสามารถขยายโครงการเดิมหรือริเริ่มโครงการใหม่ กำหนดอัตราราคาจำหน่ายน้ำประปาและจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ตลอดจนให้การประปาส่วนภูมิภาคสามารถเพิ่มทุนหรือลดทุน และกู้ยืมเงินหรือจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้เป็นจำนวนเงินเพิ่มมากขึ้น และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๐

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามแผนพัฒนากฎหมาย ปี ๒๕๔๙ ของกระทรวงพาณิชย์**

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๑ ที่มีมติอนุมัติหลักการตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอร่างพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญคือ ปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนการจดทะเบียนเครื่องหมายการค้า ระยะเวลา และค่าธรรมเนียมใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ให้ตัดร่างมาตรา ๕ (เพิ่มเติมมาตรา ๕/๑) ที่กำหนดให้เงินค่าธรรมเนียมที่ได้จากการรับจดทะเบียนเครื่องหมายการค้าให้นำเข้ากรมทรัพย์สินทางปัญญาร้อยละ ๕๐ ไปใช้จ่ายเป็นทุนช่วยเหลืออุดหนุนกิจการและการดำเนินงานของกรมทรัพย์สินทางปัญญาในด้านต่างๆ ออก และส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีไทยชั้นสูง พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๑ ที่มีมติอนุมัติหลักการตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเสนอร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีไทยชั้นสูง พ.ศ. .... และส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณารวมเป็นร่างฉบับเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ พ.ศ. .... ซึ่งมีสาระสำคัญคือ กำหนดให้มีสถาบันวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีไทยชั้นสูง เพื่อทำหน้าที่หลักในการประสานงานเพื่อ


Legislative Institutional Repository of Thailand

ก่อให้เกิดความร่วมมือ และสร้างความเชื่อมั่นในระดับสากลอันมีผลกระทบต่อแรงจูงใจของสถาบันวิจัย หรือสถาบันการศึกษาในต่างประเทศในการเข้ามาร่วมมือกับสถาบันในประเทศ แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติลักการตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญคือ ให้มีกฎหมายรองรับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ และกำหนดมาตรการที่จะดำเนินการกับบุคคลซึ่งได้กระทำผิดเกี่ยวกับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วน แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาพิเศษ พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๒ ที่มีมติอนุมัติหลักการตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอร่างพระราชบัญญัติการศึกษาพิเศษ พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญคือ ให้มีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาพิเศษ เพื่อเป็นการประกันโอกาสทางการศึกษาสำหรับคนพิการ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วน แล้วให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป ทั้งนี้ให้กระทรวงศึกษาธิการศึกษารูปแบบการจัดการศึกษาพิเศษที่เหมาะสม และเป็นสากลที่มีการใช้ในต่างประเทศประกอบด้วย และโดยที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีแผนงานด้านการจัดการเทคโนโลยีเพื่อคนพิการอยู่จึงให้ประสานงานกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย โดยเฉพาะในส่วนของสถาบันนวัตกรรมและเทคโนโลยีการศึกษาเพื่อคนพิการและเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๒ ที่มีมติอนุมัติหลักการตามที่กระทรวงแรงงานเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญคือให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับความเป็นธรรมจากการทำงาน และให้ส่วนราชการ พนักงานตรวจแรงงาน สามารถเข้าไปตรวจตรา ดูแล ในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้ และส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีมีมติตามที่กระทรวงกลาโหมเสนอดังนี้

๑. อนุมัติให้ถอนร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. .... ที่อยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และ

๒. อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. .... ที่ได้ปรับปรุงแก้ไขใหม่ โดยมีสาระสำคัญคือ ปรับปรุงการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม การจัด


Legislative Institutional Repository of Thailand

องค์กร และการบริหารราชการของกระทรวงกลาโหม ให้สอดคล้องกับระบบการบริหารราชการของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป และให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน และส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

# สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐

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

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการตามที่กระทรวงแรงงานเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญคือ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยการกำหนดให้การจัดหาลูกจ้างต่างด้าวให้นายจ้างในประเทศเป็นส่วนหนึ่งของการจัดหางานและสร้างบทบัญญัติอันจำเป็นขึ้นใช้บังคับ และกำหนดหมวดการขออนุญาตและการอนุญาตเป็นหมวดการจัดหางานในประเทศ การจัดหางานเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ และการจัดหาลูกจ้างต่างด้าวให้นายจ้างในประเทศใช้ร่วมกันแทนการอนุโลมใช้สร้างความมั่นคงของหลักประกันการดำเนินธุรกิจจัดหางาน โดยให้อำนาจนายทะเบียนสั่งเปลี่ยนแปลงหลักประกันกรณีที่ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปซึ่งเป็นเหตุให้หนังสือค้ำประกันของธนาคารไม่สามารถบังคับให้ชำระหนี้ได้เต็มจำนวน และกำหนดสัดส่วนของหลักประกันการดำเนินธุรกิจในส่วนที่เป็นเงินสด รวมทั้งเพิ่มอำนาจหน้าที่แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง และกำหนดให้การเรียกร้องต่อผู้รับอนุญาตจัดหางานอยู่ในอำนาจศาลแรงงาน ตลอดจนเจ้าหน้าที่มีอำนาจฟ้องคดีหรือแก้ต่างคดีให้แก่คนหางาน และสร้างระบบการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้เป็นเอกภาพ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการตามที่กระทรวงแรงงานเสนอร่างพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญคือ ปรับปรุงพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑ โดยกำหนดกระบวนการประกาศงานที่ให้คนต่างด้าวทำได้ และจำนวนคนต่างด้าวที่จะอนุญาตให้ทำงานนั้น ๆ โดยยกเลิกบทบัญญัติการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดงานห้ามคนต่างด้าวทำ ปรับบทบัญญัติเกี่ยวกับใบอนุญาตทำงานโดยนำสภาพข้อเท็จจริงเป็นตัวกำหนด เพิ่มบทบัญญัติอันเหมาะสมเกี่ยวกับหน้าที่ของนายจ้างซึ่งจ้างคนต่างด้าวทำงานในกิจการของตน รวมทั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจในการจับกุมหรือควบคุมตัวผู้กระทำความผิด และกำหนดให้อำนาจอธิบดีกรมการจัดหางานมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ในฐานความผิดที่ไม่รุนแรง และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป


LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

# สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี
# วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพสาธารณสุขชุมชน พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอมติที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพสาธารณสุขชุมชน พ.ศ. .... คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุข พ.ศ. .... นายอำพล จินดาวัฒนะ กับคณะ เป็นผู้เสนอ

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

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนร่วมเพื่อสินค้าโภคภัณฑ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญคือ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนร่วมเพื่อสินค้าโภคภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งผู้ว่าการคนหนึ่ง และผู้ว่าการสำรองอีกคนหนึ่ง เพื่อปฏิบัติงานในคณะมนตรีผู้ว่าการตามที่กำหนดไว้ในความตกลงกองทุนร่วม รวมทั้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง-การคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอร่างพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. .... ที่ตรวจพิจารณาแล้ว โดยแก้ไขเฉพาะร่างมาตรา ๖๖ (๑) จากเดิมที่กำหนดว่า "ทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้จำนวนยี่สิบล้านบาท" เป็น "ทุนประเดิมที่การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจัดสรรให้จำนวนยี่สิบล้านบาท" และส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติลูกเสือ พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๒ ที่มีมติอนุมัติหลักการตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอร่างพระราชบัญญัติลูกเสือ พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญคือ ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยลูกเสือเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารและการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับรายได้ของคณะลูกเสือแห่งชาติ อำนาจหน้าที่ คณะกรรมการลูกเสือจังหวัด คณะกรรมการลูกเสือเขตพื้นที่การศึกษา การจัดตั้งค่ายลูกเสือ ประเภทและตำแหน่งของลูกเสือ วินัย เครื่องแบบ ธงของลูกเสือ เหรียญลูกเสือและการยกย่องเชิดชูเกียรติ และบทกำหนดโทษ และส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป


LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติหอการค้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติสมาคมการค้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๒ ฉบับ ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติหอการค้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญคือ แก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้ง การเข้าเป็นสมาชิก และการดำเนินกิจการของหอการค้า อาทิ การตัดบทบัญญัติที่กำหนดผู้บริจาคเงินให้แก่หอการค้าสามารถนำเงินที่บริจาคไปหักลดหย่อนภาษีเงินได้ตามจำนวนที่กรมสรรพากรประกาศกำหนดออก เป็นต้น และ

๒. ร่างพระราชบัญญัติสมาคมการค้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญคือ แก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของสมาคมการค้าให้มีความคล่องตัวยิ่งขึ้น โดยยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดให้สมาคมการค้าที่มีสมาชิกซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยเกินกึ่งจำนวนของสมาชิกทั้งหมดต้องจัดตั้งและดำรงอยู่ได้เฉพาะในกรุงเทพมหานคร และให้สมาคมการค้าสามารถให้เงินหรือให้กู้ยืมเงินแก่พนักงานของสมาคมการค้า เพื่อเป็นสวัสดิการแก่พนักงานของสมาคมการค้าได้เช่นเดียวกับหอการค้า ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วและส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญคือ กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความพร้อมในด้านเงินรายได้และคณาจารย์จัดตั้งหน่วยงานเพื่อให้การศึกษาและทำการวิจัยในสาขาต่าง ๆ เพิ่มขึ้นได้ โดยจัดตั้งเป็นหน่วยงานภายใน และใช้เงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ เอง ในการดำเนินการ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วน แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ โดยมีสาระสำคัญคือขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ออกไปอีกระยะหนึ่ง เพื่อดำเนินการตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้แล้วเสร็จ โดยไม่ให้มีอำนาจหน้าที่รับเรื่องใหม่มาดำเนินการเพิ่มขึ้นอีก และหากมีเรื่องอาจค้างดำเนินการอยู่ในวันที่คณะกรรมการตรวจสอบพ้นจากตำแหน่ง ให้โอนเรื่องไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจสอบ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วน แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป


Legislative Institutional Repository of Thailand

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

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการตามที่สภากาชาดไทยเสนอ โดยมีสาระสำคัญคือ กำหนดให้สภากาชาดไทยเป็นหน่วยงานสาธารณะกุศล มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยได้รับการอุดหนุนเงินงบประมาณรายจ่ายโดยตรง และรายได้ของสภากาชาดไทยได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง และให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการของสภากาชาดไทยโดยเฉพาะ โดยมีระบบการรายงานและตรวจสอบอย่างชัดเจน โปร่งใส รวมถึงการเปลี่ยนแปลงผู้รักษาใหม่ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการ (กรณีร่างพระราชบัญญัติการแพร่ภาพและกระจายเสียงสาธารณะ พ.ศ. ....)**

คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งคืนร่างพระราชบัญญัติการแพร่ภาพและกระจายเสียงสาธารณะ พ.ศ. .... ที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (นายสมชาย แสวงการ กับคณะ) เป็นผู้เสนอ ที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในกำหนดเวลา พร้อมทั้งส่งข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปเพื่อประกอบตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๑๑๑ ด้วยว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอว่าสถานีโทรทัศน์ของรัฐที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ประสงค์จะควบคุมดูแลจะต้องมีการจัดตั้งขึ้นใหม่หรือเป็นสถานีโทรทัศน์ของรัฐที่มีอยู่เดิม และอาจส่งผลกระทบต่อภาระด้านงบประมาณของประเทศ เนื่องจากการกำหนดให้สถานีโทรทัศน์ของรัฐมีหน้าที่ในการแพร่ภาพและกระจายเสียงสาธารณะโดยไม่แสวงหากำไรและห้ามมิให้หารายได้จากการโฆษณา อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีเห็นด้วยในหลักการที่จะจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการแพร่ภาพและกระจายเสียงสาธารณะซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจะได้เร่งนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาโดยเร็วจึงขอให้ชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าวไว้ก่อน เพื่อจะได้พิจารณาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีต่อไป

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการ (กรณีร่างพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....)**

คณะรัฐมนตรีมีมติดังนี้ ให้ส่งคืนร่างพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (นายกงกฤช หิรัญกิจ กับคณะ) เป็นผู้เสนอ ที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการ ไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในกำหนดเวลา และให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายประสิทธิ์ โฆวิไลกูล) ประสานงานกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ตรวจพิจารณาแล้ว เพื่อจะได้ส่งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (นายกงกฤช หิรัญกิจ กับคณะ) เป็นผู้เสนอ ต่อไป


LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง พ.ศ. .... และมาตรการเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง**

คณะรัฐมนตรีมีมติตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอดังนี้

๑. อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง พ.ศ. .... ซึ่งได้ปรับปรุงแก้ไขตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๐ แล้ว ในส่วนของบทนิยาม "ธุรกิจ" คุณสมบัติต้องห้ามของกรรมการกำกับดูแลธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง องค์ประกอบ วาระและอำนาจหน้าที่ของกรรมการ มาตรการกำกับดูแลธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง การลงโทษทางปกครองและบทเฉพาะกาล และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป และ

๒. เห็นชอบมาตรการเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาธุรกิจค้าปลีกค้าส่ง เกี่ยวกับการชะลอหรือยับยั้งการขยายสาขาของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่ไว้ก่อน โดยให้กระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารในการชะลอหรือยับยั้งการขยายสาขาของธุรกิจค้าปลีกค้าส่งสมัยใหม่ในระหว่างที่ร่างพระราชบัญญัติฯ ยังไม่มีผลใช้บังคับ โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยรับไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมครอบครัว พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ โดยมีสาระสำคัญคือ ให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมครอบครัวเพื่อเป็นกลไกและมาตรการในการส่งเสริมครอบครัวให้เข้มแข็ง และส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วน แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐

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

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยมีสาระสำคัญคือ แก้ไขพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อให้การบริหารและจัดการหนี้สาธารณของประเทศมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศให้มีความกว้างขวาง มั่นคงและต่อเนื่อง สอดคล้องกับวิวัฒนาการตลาดการเงินและสนับสนุนการพัฒนาของประเทศ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วน แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป รวมทั้งข้อสังเกตว่า กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรภาครัฐที่สำคัญในการออกตราหนี้ภายในประเทศ หน่วยงานทั้งสองควรประสานการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับตราสารหนี้ให้สอดคล้องกัน และควรส่งเสริมและพัฒนาตราสารหนี้ของเอกชนให้มีความเข้มแข็ง ไปพิจารณาดำเนินการด้วย


LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

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

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่แก้ไขเพิ่มเติมจากร่างที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว โดยปรับปรุงเกี่ยวกับกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่และสอดคล้องกับสภาวการณ์ของประเทศ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการ (กรณีร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ....)**

คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งคืนร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. .... ที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในกำหนดเวลา พร้อมทั้งส่งข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปประกอบตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๑๑๑ ด้วยว่า การยกเลิกพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยไม่มีมาตรการรองรับสำหรับการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจที่ได้ดำเนินการไปแล้วหรืออยู่ระหว่างดำเนินการ จะทำให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินงานของกระทรวงการคลังและรัฐวิสาหกิจที่ได้แปลงสภาพไปแล้ว หรืออยู่ระหว่างดำเนินการ ซึ่งเคยได้รับการรับรองไว้ในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ นอกจากนี้ การยกเลิกพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานในการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจของประเทศ และเมื่อใดที่รัฐบาลประสงค์จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ก็จะต้องเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเป็นคราว ๆ ไปนั้น จะทำให้การแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจขาดความเป็นเอกภาพและไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน

**เรื่อง ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการ (กรณีร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....)**

คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งคืนร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในกำหนดเวลา พร้อมส่งข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปเพื่อประกอบตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๑๑๑ ด้วยว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และจะได้เร่งนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยเร็ว จึงขอให้ชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าวไว้ก่อน เพื่อจะได้พิจารณาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีต่อไป

**เรื่อง ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการ (กรณีร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมครอบครัว พ.ศ. ....)**

คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งคืนร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมครอบครัว พ.ศ. .... ที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการไป


Legislative Institutional Repository of Thailand

ยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในกำหนดเวลา พร้อมทั้งส่งข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปประกอบตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๑๑๑ ด้วยว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมครอบครัว พ.ศ. .... ที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ และขณะนี้อยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยจะได้เร่งนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยเร็ว จึงขอให้ชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าวไว้ก่อนเพื่อจะได้พิจารณาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีต่อไป

**เรื่อง ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการ (กรณีร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ พ.ศ. ....)**

คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งคืนร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ พ.ศ. .... ที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติภายในกำหนดเวลาพร้อมทั้งส่งข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปเพื่อประกอบตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๑๑๑ ด้วยว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และขณะนี้อยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยจะได้เร่งนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยเร็ว จึงขอให้ชะลอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าวไว้ก่อนเพื่อจะได้พิจารณาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีต่อไป

LIRT


Legislative Institutional Repository of Thailand

# สรุปสัมมนาทางวิชาการ

โดย *นายบรรหาร กำลา*
*นิติกร สำนักกฎหมาย*

## “การสัมมนาเพื่อเตรียมความพร้อมในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ”

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่สำหรับใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ ทั้งได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญว่าเมื่อคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วให้เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่พร้อมคำชี้แจงว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้นมีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในเรื่องใดพร้อมด้วยเหตุผลในการแก้ไขไปยังสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ องค์กรและบุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เพื่อพิจารณาและเสนอความเห็น รวมทั้งเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปทราบตลอดจนส่งเสริมและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนประกอบด้วย และขณะนี้คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ฉบับรับฟังความคิดเห็น) แล้วเสร็จพร้อมทั้งได้จัดทำคำชี้แจงตามที่กำหนดในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น

ดังนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นหนึ่งในองค์กรตามที่มาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้กำหนดไว้จึงได้จัดให้มีการสัมมนา**เพื่อเตรียมความพร้อมในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้น ระหว่างวันเสาร์ที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๐ ถึง วันอาทิตย์ที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๐** ณ โรงแรมดุสิต รีสอร์ท หัวหิน อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี

**ก่อนที่การสัมมนาจะเริ่มต้นขึ้นนายวิษณุ เครืองาม ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ** ได้กล่าวรายงานเกี่ยวกับโครงการสัมมนาเพื่อเตรียมความพร้อมในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๐ สรุปได้ ดังนี้

ตามมาตรา ๒๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ที่กำหนดให้เมื่อคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้จัดทำคำชี้แจงว่าร่าง



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้นมีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในเรื่องใดพร้อมด้วยเหตุผลในการแก้ไขไปยังสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ องค์กร และบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาและเสนอความคิดเห็น สำหรับสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้กำหนดหลักการในการทำงานในส่วนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แบ่งออกเป็น ๓ ขั้นตอน คือ

**ขั้นตอนที่ ๑** สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติแต่งตั้ง**คณะกรรมาธิการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง** เพื่อติดตามการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากการที่คณะกรรมาธิการวิสามัญการปฏิรูปการเมืองได้ดำเนินการติดตามและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวแล้วได้มีความเห็นว่า แม้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีข้อดีในระดับหนึ่ง แต่ก็ควรมีการปรับปรุงแก้ไขในบางเรื่องบางประการ จำนวน ๔ เรื่อง ดังนี้

๑. **หลักคิดและปรัชญา** ต้องมีความกระจ่างและชัดเจน มิฉะนั้นอาจจะก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการตีความที่ไม่ตรงกัน

๒. **หลักภาษาและถ้อยคำ** ที่นำภาษาทั่วไปหรือภาษาจากแห่งอื่นมาบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ โดยที่ถ้อยคำดังกล่าวยังไม่มีการนิยามความหมายไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจจะทำให้มีการตีความที่แตกต่างกันได้ เช่น ถ้อยคำว่า “หลักนิติธรรม” “หลักธรรมาภิบาล” “ผลประโยชน์ทับซ้อน” เป็นต้น จึงควรปรับปรุงให้ใช้ถ้อยคำที่มีความหมายที่ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้เกิดการขัดแย้งหรือปัญหาการตีความในภายหลัง

๓. **หลักการและสารัตถะ** ซึ่งพบว่า บางหมวดบางมาตรามีการร่างอย่างละเอียด แต่ในบางหมวดกลับมีการร่างที่กระชับและรวบรัด โดยบัญญัติให้ไปบัญญัติหลักเกณฑ์ในรายละเอียดที่สำคัญไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแทน

๔. **การเรียงหมวดหมู่และมาตรา** พบว่า บางมาตรามีการยุบรวมและบัญญัติไว้เป็นอนุมาตราทำให้จำนวนมาตราน้อยลงกว่ารัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ โดยเหลือเพียง จำนวน ๒๙๙ มาตรา แต่การยุบรวมมาตราและกำหนดชื่อหมวดนั้น อาจทำให้เกิดปัญหาในการตีความที่คลาดเคลื่อนในกรณีที่มีการจัดหมวดหมู่และกำหนดชื่อไม่ตรงกับเนื้อหาหรือเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรานั้นๆ

**ขั้นตอนที่ ๒** สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้จัดการสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในครั้งนี้ โดยได้แบ่งกลุ่มการสัมมนาออกเป็น ๔ กลุ่มย่อย คือ

กลุ่มที่ ๑ สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน

กลุ่มที่ ๒ สถาบันการเมือง

กลุ่มที่ ๓ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

กลุ่มที่ ๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญฯ

**ขั้นตอนที่ ๓** เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับร่างรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการแล้ว (วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๐) สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะได้พิจารณารายงานของคณะกรรมาธิการสามัญการปฏิรูปการเมือง และต่อจากนั้นจึงจะได้จัดให้มีการรับฟังความเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติอย่างเป็นทางการอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อรวบรวมและสรุปเป็นข้อพิจารณาและความคิดเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติสำหรับส่งไปยังคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับร่างรัฐธรรมนูญและเอกสารเพื่อพิจารณาความเห็นดังกล่าว ตามมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ต่อไป


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

และหลังจากที่ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ซึ่งเป็นประธานในการสัมมนาดังกล่าวได้กล่าวเปิดการสัมมนาอย่างเป็นทางการแล้ว **นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ ประธานคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ**และ**ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ เลขานุการคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ** ได้บรรยายสรุป**สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ....** ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... มีสาระสำคัญที่มุ่งจะแก้ไขปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยดำเนินการใน ๔ แนวทางด้วยกัน คือ

๑. การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่

๒. การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและขจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม

๓. การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม

๔. การทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ การดำเนินการตามแนวทางทั้ง ๔ แนวทางดังกล่าวนั้น มีมาตรการต่างๆ ดังนี้

**๑. การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่** โดยดำเนินการดังนี้

**๑.๑ เพิ่มประเภทสิทธิและเสรีภาพให้มากขึ้นกว่าเดิม** มากกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิทธิและเสรีภาพที่เพิ่มขึ้น เช่น

๑) การให้สิทธิและเสรีภาพตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยรับรองมีผลผูกพันเช่นเดียวกับสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๔)

๒) การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไม่ให้ถูกละเมิด (มาตรา ๓๕)

๓) เพิ่มสิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว ทั่วถึง และเสียค่าใช้จ่ายตามควร โดยเด็ก เยาวชน สตรี คนพิการและทุพพลภาพได้รับการคุ้มครองในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม (มาตรา ๔๐) และที่สำคัญคือประชาชนมีสิทธิฟ้องศาลรัฐธรรมนูญด้วยตนเองได้เป็นครั้งแรก (มาตรา ๒๐๘)

๔) สิทธิด้านแรงงานที่ได้รับหลักประกันความปลอดภัยและสวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งหลักประกันในการดำรงชีพทั้งในระหว่างการทำงานและเมื่อพ้นภาวะการทำงาน ได้รับการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรก (มาตรา ๔๔)

๕) ให้สิทธิประชาชน ๑๐๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อเพื่อเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้เป็นครั้งแรก (มาตรา ๒๘๒ (๑)) เป็นต้น

**๑.๒ ทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพง่ายขึ้นกว่าเดิม** โดยมีมาตรการต่างๆ เช่น

๑) สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและคุ้มครองไว้ แม้ยังไม่มีกฎหมายลูกตราขึ้น ประชาชนก็สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นได้ทันที โดยการร้องขอต่อศาล (มาตรา ๒๘ วรรคสาม)

๒) ลดจำนวนประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จาก ๕๐,๐๐๐ ชื่อ เหลือเพียง ๒๐,๐๐๐ ชื่อ (มาตรา ๑๖๐และมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม) เป็นต้น



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**๑.๓ ทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพมีประสิทธิภาพและมีมาตรการคุ้มครองอย่างชัดเจน** โดยการบัญญัติหลักการดังต่อไปนี้ เช่น

๑) ตัดคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกจากท้ายบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพทั้งหลาย เพื่อส่งสัญญาณว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกิดขึ้นทันทีตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ตามกฎหมาย

๒) กำหนดระยะเวลาในการตรากฎหมายลูกที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ชัดเจน (ส่วนใหญ่ประมาณ ๑ ปี) เพื่อมิให้ผู้มีอำนาจถ่วงเวลาในการตรากฎหมายลูกอันเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (มาตรา ๒๙๓ และมาตรา ๒๙๘)

๓) ให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๐๘)

**๑.๔ ทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีความชัดเจน รอบด้านและผูกพันรัฐมากกว่าเดิม** โดยการบัญญัติหลักการดังต่อไปนี้ เช่น

๑) มีการแยกแยะหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้ครอบคลุมทุกด้านอย่างชัดเจน

๒) กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในเรื่องที่สำคัญเพิ่มขึ้น เช่น รัฐต้องพัฒนาระบบงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ (มาตรา ๗๗ (๔)) จัดให้มีการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๘๐ (๕),(๖)) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (มาตรา ๘๒) ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม (มาตรา ๘๓ (๓)) คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตร (มาตรา ๘๓ (๙)) ฯลฯ

๓) กำหนดให้รัฐบาลที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยต้องระบุให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ ว่ามีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้าง เสนอต่อรัฐสภาปีละ ๑ ครั้ง

**๑.๕ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นและกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับประเทศ**

**๒. การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและขจัดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม** โดยมีมาตรการ ดังนี้

**๒.๑ เสริมสร้างอำนาจทางการเมืองให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเป็น “ผู้เล่น” มิใช่ “ผู้ดู” ทางการเมืองอีกต่อไป** ซึ่งมีมาตรการมากมาย เช่น การให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการดำเนินงานต่างๆ ของภาครัฐ (มาตรา ๕๕,มาตรา ๑๓๘ วรรคห้า และมาตรา ๑๘๖ วรรคสอง) การทำสนธิสัญญา (มาตรา ๑๘๖) การลงประชามติในเรื่องที่สำคัญและมีผลผูกพันการตัดสินใจของรัฐบาล (มาตรา ๑๖๑) และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๘๒วรรคหนึ่ง) เป็นต้น


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**๒.๒ จำกัดการผูกขาดและการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของรัฐบาล** โดยมีมาตรการที่สำคัญ เช่น

๑) ให้นายกรัฐมนตรีอยู่ได้ไม่เกิน ๒ สมัย หรือ ๘ ปี (มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม)

๒) การตราพระราชกำหนดของรัฐบาลจะต้องถูกตรวจสอบโดยเคร่งครัดจากศาลรัฐธรรมนูญ มิใช่ตามอำเภอใจของรัฐบาลอีกต่อไป รัฐบาลจะตราพระราชกำหนดได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ มิใช่เป็นกรณีที่รัฐบาลตราพระราชกำหนดเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบของรัฐสภา (มาตรา๑๘๑)

๓) ให้องค์กรอัยการเป็นอิสระจากรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา ๒๔๖)

๔) ห้ามควบรวมพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาในระหว่างอายุของสภา เพื่อป้องกันการเกิดเสียงข้างมากอย่างผิดปรกติในสภา (มาตรา ๙๙) เป็นต้น

**๒.๓ ให้คนดีมีความสามารถเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเป็นอิสระจากการครอบงำของพรรคการเมือง เพื่อทำหน้าที่ผู้แทนประชาชนอย่างเต็มที่** โดยบัญญัติอย่างชัดเจนว่า

๑) ปรับปรุงระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถามการอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ (มาตรา ๑๕๘ วรรคสอง)

๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอร่างกฎหมายได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากพรรคการเมืองของตนอีกต่อไป (มาตรา ๑๓๘(๒))

**๒.๔ ให้สมาชิกวุฒิสภาปลอดจากอิทธิพลของพรรคการเมืองอย่างแท้จริง** ด้วยการกำหนดให้การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นระบบสรรหาที่มาจากจังหวัดและกลุ่มวิชาชีพ (มาตรา ๑๐๖) แทนที่ระบบการเลือกตั้งซึ่งถูกแทรกแซงโดยง่ายจากพรรคการเมือง

**๒.๕ ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาแทรกแซงข้าราชการประจำ** โดยการกำหนดห้ามก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนและพรรคการเมือง ทั้งทางตรงและทางอ้อม ในการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่งหรือเงินเดือน (มาตรา ๒๕๗)

**๓. การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม โดยมีการบัญญัติดังนี้**

**๓.๑ บัญญัติหมวดคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน**

**๓.๒ กำหนดมาตรการเพื่อไม่ให้มีผลประโยชน์ทับซ้อนทางการเมือง**

**๓.๓ การแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความเข้มข้นขึ้น** คือ นอกจากจะต้องแสดงของตน ของคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะแล้ว ยังขยายไปถึงทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่น ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมด้วย (มาตรา ๒๕๐) นอกจากนี้การแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะต้องเปิดเผยให้แก่สาธารณชน เช่นเดียวกับของรัฐมนตรี (มาตรา ๒๕๒)


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**๓.๔ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาได้ง่ายขึ้น**

**๓.๕ ห้ามประธานสภา รองประธานสภา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีดำเนินการในลักษณะที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน**

**๔. การทำให้องค์กรตรวจสอบมีความอิสระ เข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ**

**๔.๑ ปรับปรุงระบบการสรรหาองค์กรตรวจสอบ เพื่อให้ได้คนที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง โดยการกำหนดให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นคณะบุคคลสรรหาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ**

**๔.๒ ปรับปรุงอำนาจหน้าที่และระบบการทำงานขององค์กรตรวจสอบให้ดียิ่งขึ้น เช่น** ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับฟ้องเรื่องที่ประชาชนถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพได้โดยตรง (มาตรา ๒๐๘) ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้พิจารณาคดีที่มีการฟ้องว่านักการเมืองไม่แสดงทรัพย์สินหรือหนี้สิน หรือแสดงทรัพย์สินหรือหนี้สินเป็นเท็จด้วย (มาตรา ๒๕๔ วรรคสอง) ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดูแลเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงเท่านั้น เพื่อให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น (มาตรา ๒๔๓ (๓)) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถหยิบยกเรื่องที่เกิดความเสียหายต่อประชาชนโดยส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะขึ้นได้เอง โดยไม่จำต้องมีการร้องเรียนได้ (มาตรา ๒๓๗ (๑) วรรคสอง) เป็นต้น

**๔.๓ จัดให้มีระบบการตรวจสอบการทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ** เช่น การให้ใบเหลือง ใบแดง ของคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาได้ ส่วนการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น สามารถอุทธรณ์คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ศาลอุทธรณ์ได้ (มาตรา ๒๓๓) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง สามารถถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองได้ (มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง) เป็นต้น

หลังจากนั้นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แบ่งกลุ่มการสัมมนาออกเป็น ๔ กลุ่มย่อย เพื่อระดมความคิดเห็น โดยสามารถสรุปประเด็นในแต่ละกลุ่มได้ดังนี้*

## สรุปผลการประชุมกลุ่มย่อย
## กลุ่มที่ ๑ สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่ประชุมกลุ่มที่ ๑ ได้มีการอภิปรายและมีข้อเสนอแนะต่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... โดยสรุปกรอบความเห็นออกเป็นด้านต่างๆ ซึ่งแต่ละด้านมีประเด็นซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

---

*ข้อมูลจาก คณะกรรมการศึกษาและติดตามการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ.



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**๑. สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล**

**ประเด็นที่ ๑** ความในร่างมาตรา ๓๔ วรรคสาม เกี่ยวกับการเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้นั้น มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าการใช้ถ้อยคำ **"ห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร"** ยังขาดความชัดเจนในประเด็นด้านการห้ามผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักรว่าจะต้องมีหลักเกณฑ์การห้ามเป็นกรณีใดบ้าง อาทิ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของรัฐ หากมิได้บัญญัติไว้จะเป็นการขัดต่อหลักการของสหประชาชาติหรือไม่

**ประเด็นที่ ๒** ตามความในร่างมาตรา ๓๕ วรรคสอง เกี่ยวกับกรณีการกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชนอันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึงสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัว ตลอดจนการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้เป็นเจ้าของข้อมูลนั้น จะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าความในตอนท้ายที่เป็นข้อยกเว้นโดยการใช้ถ้อยคำ **"เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ"** ยังขาดความชัดเจนเกี่ยวการที่จะวินิจฉัยว่ากรณีใดบ้างที่จะถือได้ว่าเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ และผู้ใดจะเป็นผู้พิจารณาว่ากรณีใดบ้างที่จะถือได้ว่าเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

**ประเด็นที่ ๓** บทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิส่วนตัวและการไขข่าวเพื่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๓๕ ของร่างรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นได้ว่ายังไม่มีความหมายที่ครอบคลุมเพียงพอ ดังนั้น จึงเห็นว่าควรนำเอาความในมาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาบัญญัติไว้แทน

**๒. การแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน**

**ประเด็นที่ ๑** ความในร่างมาตรา ๔๕ วรรคสาม ที่กำหนดให้การสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้ มีความหมายไม่ครอบคลุมเท่าที่ควร และอาจไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีด้านการสื่อสารในปัจจุบัน และควรเพิ่มความต่อจากวรรคสามโดยกำหนดให้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน ซึ่งจะสะท้อนถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

**ประเด็นที่ ๒** บทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองเสรีภาพในการเสนอข่าวตามมาตรา ๔๖ ของร่างรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นได้ว่ายังไม่มีความหมายที่ครอบคลุมเพียงพอ ดังนั้น จึงเห็นว่าควรนำเอาความในมาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาบัญญัติไว้แทน

**ประเด็นที่ ๓** การที่ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๔๗ วรรคสอง บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพียงองค์กรเดียวทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม นั้น เป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากอาจก่อให้เกิดปัญหาในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรซึ่งเป็นเพียงองค์กรเดียว และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐได้ ดังนั้น จึงเห็นควรให้ตัดถ้อยคำ **"องค์กรหนึ่ง"** ในร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๔๗ วรรคสองออก และควรตัดถ้อยคำในมาตรา ๒๙๕ (๑) ด้วยเพื่อให้สอดคล้องกัน

**ประเด็นที่ ๔** บทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปสื่อวิทยุและโทรทัศน์ตามมาตรา ๔๗ ของร่างรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นได้ว่ายังไม่มีความหมายที่ครอบคลุมเพียงพอ ดังนั้น จึงเห็นว่าควรนำเอาความในมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาบัญญัติไว้แทน



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**ประเด็นที่ ๕** คำว่า **"หนังสือพิมพ์"** ที่ปรากฏตามร่างรัฐธรรมนูญฯ นั้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นได้ว่าเป็นถ้อยคำที่ไม่ครอบคลุมถึงสื่อสิ่งพิมพ์อื่น ดังนั้น ควรให้มีการแก้ไขถ้อยคำดังกล่าวเป็น **"สื่อสิ่งพิมพ์"** ทุกคำที่ปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้

**ประเด็นที่ ๖** ในร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๕ วรรคเจ็ดที่บัญญัติว่า "การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้" จะก่อให้เกิดผลที่มีนัยสำคัญตามมา ๒ ประการ คือ

๑) พรรคการเมืองหรือนักการเมืองสามารถดำเนินการได้หรือไม่อย่างไร

๒) กรณีนี้จะหมายความรวมไปถึงรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะให้โฆษณาหรือให้การสนับสนุนด้วยหรือไม่

**๓. การศึกษา**

**ประเด็นที่ ๑** รัฐควรมีนโยบายมุ่งเน้นเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนด้านการศึกษาให้ชัดเจน ตลอดจนในร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๔๘ วรรคสองที่บัญญัติว่า "ผู้ยากไร้.....ต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐ" นั้น ควรที่จะต้องระบุเพิ่มเติมว่า **"เป็นพิเศษ"** เนื่องจากบุคคลที่ระบุไว้ในมาตรา ๔๘ วรรคสอง โดยปกติจะได้รับน้อยกว่าคนทั่วไป ดังนั้นถ้าได้รับการสนับสนุนจากรัฐเท่ากับบุคคลทั่วไปจะไม่สามารถที่จะได้สิทธิเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป

**ประเด็นที่ ๒** ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๗๙ (๓) ควรเพิ่มความตอนท้ายว่า "ที่จะจัดได้โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย" เนื่องจากจะเป็นประโยคที่ช่วยให้ปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่ลดลงไปอย่างมาก และควรตัดคำว่า "เหมาะสม" ออก เนื่องจาก คำว่า "เพียงพอ" ครอบคลุมอยู่แล้ว ตลอดจนร่างรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๗๙ (๔) ในด้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนองค์กรต่างๆ ที่ระบุไว้ ควรเพิ่มคำว่า "มีความพร้อมที่จะ" ต่อท้ายคำว่า "และเอกชน" เนื่องจากการที่องค์กรต่างๆ เหล่านั้นมีความพร้อม จะนำไปสู่คุณภาพต่อไป

**ประเด็นที่ ๓** รัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมเกี่ยวกับระบบการศึกษาที่ค่อนข้างมีความสมบูรณ์และชัดเจน ได้แก่ มาตรา ๔๓ มาตรา ๘๑ และมาตรา ๒๘๙ แต่ร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับด้านดังกล่าวค่อนข้างน้อยและไม่เป็นระบบโดยปรากฏในมาตรา ๔๘ มาตรา ๗๙ (๓) และ (๔) และมาตรา ๒๗๔ วรรคสี่ ทั้งนี้ ถ้าพิจารณาเห็นว่าการศึกษาคือเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปคน สร้างคน นำไปสู่สังคมเศรษฐกิจฐานความรู้ เพื่อนำไปสู่การสร้างชาติต่อไปแล้วนั้น ควรบัญญัติขึ้นเป็นหมวดใหม่โดยเฉพาะว่าด้วยการศึกษาของชาติ เพื่อให้มีความครอบคลุมและเป็นระบบโดยกำหนดไว้ให้ชัดเจนทั้งระดับประเทศ ระดับท้องถิ่น ว่าจะมีกลไกการจัดการศึกษาอย่างไร เพื่อให้มีความสอดคล้องกันตลอดจนควรพิจารณาความพร้อมของแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีพื้นฐานในแต่ละด้านที่แตกต่างกันด้วย

**ประเด็นที่ ๔** กรณีตามร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๔๙ นั้น การที่บัญญัติไว้ลักษณะนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติต่อไปในอนาคต เนื่องจากในบางหัวข้อหรือบางประเด็นที่ต้องการศึกษา อาจขัดต่อหน้าที่พลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ตามวรรคท้ายของมาตรานี้

**ประเด็นที่ ๕** บทบัญญัติเกี่ยวกับประเด็นด้านการศึกษาที่มีบัญญัติไว้ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๔ แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การศึกษาและวัฒนธรรม ของร่างรัฐธรรมนูญที่มีการใช้ถ้อยคำ "รัฐต้อง" โดยการใช้ถ้อยคำดังกล่าวมีสภาพการบังคับหรือถือได้ว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการในด้านต่างๆ ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าที่ผ่านมาหากรัฐเป็นผู้ทำละเมิด


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ต่อรัฐธรรมนูญก็ยังไม่มีมาตรการที่สามารถบังคับรัฐได้ จึงควรบัญญัติมาตรการลงโทษเกี่ยวกับกรณีที่รัฐไม่ดำเนินการหรือละเมิดต่อรัฐธรรมนูญไว้โดยชัดแจ้ง

**ประเด็นที่ ๖** ตามความในมาตรา ๔๓ มาตรา ๘๑ และมาตรา ๒๘๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นการกำหนดเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษา โดยที่ภายหลังได้มีการตราพระราชบัญญัติมารองรับหลายฉบับเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ แต่ปรากฏว่าตามร่างรัฐธรรมนูญนี้มิได้มีบทบัญญัติที่ชัดแจ้งเกี่ยวกับแนวทางในการปฏิรูปการศึกษา ดังนั้น จึงเห็นว่าควรคงความในมาตรา ๔๓ มาตรา ๘๑ และมาตรา ๒๘๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไว้ โดยการบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญนี้ โดยอาจแก้ไขเพิ่มความในมาตราดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

**๔. การศาสนา**

**ประเด็นที่ ๑** หมวด ๑ บททั่วไป ของร่างรัฐธรรมนูญฯ ควรบัญญัติให้มีสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นสถาบันหลักของชาติ แต่ในบททั่วไปดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสถาบันศาสนา จึงควรมีการบัญญัติในส่วนนี้ให้ชัดเจน โดยบัญญัติให้มาตรา ๑ บัญญัติเกี่ยวกับสถาบันชาติ มาตรา ๒ บัญญัติเกี่ยวกับสถาบันศาสนา และมาตรา ๓ บัญญัติเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยในมาตรา ๒ ควรใช้ถ้อยคำดังนี้

“มาตรา ๒ ประเทศไทยมีพระพุทธศาสนา เป็นศาสนาประจำชาติ

ศาสนาอื่นได้แก่ ศาสนาอิสลาม ศาสนาคริสต์ ศาสนาพราหมณ์และฮินดู และศาสนาซิกข์ เป็นศาสนาที่ได้รับการรับรองจากรัฐ”

**ประเด็นที่ ๒** เห็นควรกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเกี่ยวกับด้านศาสนาเพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น โดยเพิ่มเติมหลักการว่ารัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครอง การปฏิบัติและการเผยแพร่พระพุทธศาสนา ส่งเสริมการเรียนการสอนพระพุทธศาสนาในระบบโรงเรียนตั้งแต่อนุบาลจนถึงอุดมศึกษา และสนับสนุนให้นำหลักธรรมของพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่นมาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต

**๕. ผู้พิการ**

**ประเด็นที่ ๑** เนื่องจากปัจจุบันนี้ คำว่า “ความพิการ” ไม่ได้มีแต่ความหมายในมิติทางสภาพทางกายหรือสุขภาพเท่านั้น แต่ความพิการมีแนวโน้มที่จะใช้ความหมายในมิติทางสังคมมากขึ้นเรื่อยๆ โดยสภาพแวดล้อมและสังคมไทยไม่เอื้อให้คนพิการสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างอิสระเหมือนกับบุคคลอื่น อีกทั้งอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับคนพิการล้วนใช้คำว่า “คนพิการ” เพื่อให้อนุสัญญาเหล่านั้นมีผลบังคับในกรณีที่คนพิการถูกเลือกปฏิบัติ อาจจะเกิดปัญหาว่าความหมายคำว่า “คนพิการ” หรือ “ความพิการ” มีความหมายกว้างกว่า “สภาพทางกายหรือสุขภาพ” หรือไม่ ซึ่งอาจจะเกิดปัญหาได้ว่าอนุสัญญาเหล่านั้นขัดต่อมาตรา ๓๐ วรรคสาม อันทำให้อนุสัญญาไม่มีผลใช้บังคับได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้การบัญญัติถ้อยคำว่า “ความพิการ” ไม่ได้ทำให้เกิดความเสียหายแต่อย่างใด เรื่องนี้เป็นเรื่องที่คนพิการได้มีการจัดสัมมนาหลายครั้ง โดยต่างมีมติให้เติมถ้อยคำดังกล่าว จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรา ๓๐ วรรคสาม ด้วยการเติมคำว่า “ความพิการ” ถัดไปจากคำว่า “สภาพทางกายหรือสุขภาพ”


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**ประเด็นที่ ๒** เนื่องจากเมื่อพิจารณาร่างมาตรา ๕๓ ที่กำหนดให้คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ ในมาตรา ๗๙ (๑) จึงจำเป็นต้องกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐจัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการ ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองให้คนพิการได้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกตามสิทธิในมาตรา ๕๓ จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๙ (๑) ด้วยการเพิ่มเติมถ้อยคำไว้ตอนท้ายสุดว่า "จัดสิ่งอำนวยความสะดวกแก่คนพิการ"

**ประเด็นที่ ๓** ในร่างรัฐธรรมนูญฯมาตรา ๕๓ ที่บัญญัติให้ คนพิการมีสิทธิได้รับสวัสดิการสิ่งอำนวยความสะดวก นั้น ถ้าคนพิการมิได้รับสิ่งต่างๆเหล่านี้จะสามารถใช้สิทธิกระทำอย่างไรได้บ้าง สามารถที่จะฟ้องร้องได้หรือไม่ ถ้าปรากฏว่ามิได้รับสิ่งต่างๆเหล่านี้ ซึ่งการที่มีสิทธิแต่ไม่สามารถที่จะใช้สิทธิได้ จะไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด จึงควรที่จะบัญญัติให้ชัดเจนว่า คนพิการมีสิทธิที่จะเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ จากสภาพแวดล้อม ข้อมูล การสื่อสาร บริการ ฯ กล่าวคือ เน้นในจุดที่จะต้องเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ มิใช่แค่ "ได้รับ" เท่านั้น

**๖. ผู้สูงอายุและผู้ยากไร้**

**ประเด็น** ตามความในร่างมาตรา ๗๙ ควรบัญญัติเพื่อให้ครอบคลุมเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายด้านสังคม การศึกษา และวัฒนธรรม ซึ่งรัฐต้องดำเนินการตามนโยบาย ให้ครอบคลุมถึงการให้ความช่วยเหลือ สงเคราะห์ และจัดสวัสดิการให้แก่คนชราและคนยากไร้ และส่งเสริมการเตรียมพร้อมของผู้สูงอายุด้วย

**๗. การสาธารณสุข**

**ประเด็นที่ ๑** ตามความในร่างมาตรา ๖๖ วรรคสอง เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นเพียงการให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น เพื่อให้ทันสมัยต่อเหตุการณ์และครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ควรให้ความสำคัญต่อสุขภาพด้วย

**ประเด็นที่ ๒** ความในร่างมาตรา ๗๙ (๒) ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับด้านสุขภาพโดยใช้คำว่า "ส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาการสร้างเสริมสุขภาพ ..." นั้น มีลักษณะของการใช้คำที่มีความหมายค่อนข้างแคบไปโดยเน้นในด้านการพัฒนาการสร้างเสริมสุขภาพเท่านั้น ซึ่งในด้านสุขภาพมีทั้งการสร้างเสริม การป้องกัน การรักษา ดังนั้น ควรใช้คำว่า **"ระบบสุขภาพ"** แทนคำว่า **"การเสริมสร้างสุขภาพ"** ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความครอบคลุมถึงการส่งเสริมและการพัฒนาระบบสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข และเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับความในร่างมาตรา ๖๖ วรรคสอง ที่ได้เสนอเพื่อขอแก้ไข

**๘. สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ**

**ประเด็น** ความในร่างมาตรา ๔๓ วรรคสอง ตอนท้าย ที่ใช้ถ้อยคำ "การผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน" ควรแก้ไขถ้อยคำ **"การแข่งขัน"** เป็น **"ทางการค้า"** จะมีความหมายที่ชัดเจนและครอบคลุมมากกว่า และในการบัญญัติกฎหมายหรือการใช้ถ้อยคำควรคำนึงถึงสภาพสิ่งแวดล้อมหรือสังคมในอนาคตด้วย ส่วนการป้องกันการผูกขาดทางการค้าควรมีการบัญญัติโดยชัดแจ้งว่ามีแนวทางในการดำเนินการอย่างไร


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**๙. สิทธิชุมชน**

**ประเด็นที่ ๑** ตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ วรรคสอง นั้น อาจส่งผลกระทบต่อการลงทุนในประเทศไทยค่อนข้างมาก เนื่องจากโครงการต่างๆ นั้นหมายความถึง โครงการของภาครัฐหรือเอกชน หรือทั้งหมด ตลอดจนคำว่า “ผลกระทบอย่างรุนแรง” นั้น ต้องถึงขนาดไหนหรือรุนแรงอย่างไร ซึ่งถ้าไม่ชัดเจนจะเป็นปัญหาได้ เนื่องจากโครงการต่างๆ ที่ทำในประเทศไทยทุกโครงการมีผลกระทบ เพียงแต่ระดับมากน้อยแตกต่างกัน ซึ่งโดยปกติแต่ละโครงการจะมีมาตรการลดผลกระทบอยู่แล้ว ดังนั้นการที่บัญญัติไว้ในลักษณะนี้ จะก่อให้เกิดปัญหาในการตีความและการนำไปปฏิบัติต่อไป

**ประเด็นที่ ๒** ในการดำเนินโครงการตามร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖๖ ต้องรับฟังความเห็นจากประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียและองค์กรอิสระต่างๆ การดำเนินการในส่วนนี้ โดยปกติถ้าเป็นโครงการภาครัฐต้องใช้เวลาในการดำเนินการค่อนข้างมากในการที่จะได้รับความเห็น และส่วนใหญ่ความเห็นที่รับฟังจะโน้มเอียงไปในทางที่ไม่เห็นด้วย ดังนั้น ถ้าหมายความรวมทั้งโครงการภาครัฐและเอกชน เท่ากับทุกโครงการที่จะลงทุนในประเทศไทยจะต้องดำเนินการด้านนี้ทั้งหมด ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการลงทุนภายในประเทศอย่างแน่นอน

**๑๐. การมีส่วนร่วมของประชาชน**

**ประเด็นที่ ๑** ตามความในร่างมาตรา ๒๗๖ จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่เกี่ยวกับการที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้น อันเป็นการใช้สิทธิตามวิถีทางประชาธิปไตย แต่ปรากฏว่าที่ผ่านมาประชาชนยังไม่มีโอกาสได้ใช้สิทธิในการตรวจสอบการดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงเห็นควรเพิ่มความเป็นวรรคสี่ของร่างมาตรา ๑๖๐ ดังนี้

“กรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้นำความในมาตรา ๒๗๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม หากผู้ใช้สิทธิลงคะแนนให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาพ้นจากตำแหน่ง”

**ประเด็นที่ ๒** แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนตามความใน (๓) ของร่างมาตรา ๘๖ ปรากฏมีถ้อยคำ “ไม่กระทำการที่มีลักษณะเป็นการแทรกแซงการดำเนินงานของสื่อมวลชนทั้งของรัฐและเอกชนในการเสนอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ ...” ซึ่งกรณีเกี่ยวกับการสื่อสารมีปรากฏอยู่หลายที่ตามรัฐธรรมนูญ จึงมีประเด็นว่ากรณีดังกล่าวมีความเหมาะสมที่จะนำมาบัญญัติในมาตรานี้อีกหรือไม่

**๑๑. สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ**

**ประเด็นที่ ๑** ควรตัดความในวรรคสองแห่งร่างมาตรา ๖๘ ออก เนื่องจากเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าในกรณีที่ประเทศตกอยู่ในภาวะวิกฤติ เหตุการณ์คับขัน หรือเกิดสถานการณ์จำเป็นอย่างยิ่งในทางการเมืองก็มีกฎหมายที่สามารถนำมาบังคับใช้ได้อยู่แล้ว และมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าจะพิจารณาอย่างไรหากเกิดกรณีวิกฤติขึ้น ผู้ใดจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าเป็นการเกิดวิกฤติ และผู้ใดจะเป็นผู้เรียกประชุมในกรณีเกิดวิกฤติ ทั้งนี้ ความในวรรคนี้อาจแก้ไขโดยให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินการกรณีที่เกิดวิกฤติ


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**ประเด็นที่ ๒** เห็นว่าวิกฤตส่วนใหญ่มักจะเกิดขึ้นกรณีมีการยุบสภา หากไม่มีการยุบสภาโดยเป็นกรณีนายกรัฐมนตรีลาออก วิกฤตก็จะไม่เกิดขึ้น เพราะจะมีกลไกในการแก้ปัญหาเอง เช่น นายกรัฐมนตรีลาออก อาจจะมีการตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ขึ้น และนายกรัฐมนตรีคนใหม่อาจให้มีการยุบสภาและให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ เป็นต้น ดังนั้น หากต้องการแก้ปัญหานี้ควรให้ศาลทั้ง ๓ ศาล พิจารณาว่าในกรณีมีวิกฤตอาจมีคำสั่งให้การยุบสภาเป็นโมฆะและให้มีสภาขึ้นมาใหม่ และการให้ตัวแทนฝ่ายศาลไปเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ขึ้นมานั้นเป็นไปไม่ได้ เพราะนายกรัฐมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาจากประชาชน เมื่อไม่มีสภาจะเลือกนายกรัฐมนตรีอย่างไร การให้ศาลทั้ง ๓ ศาลเข้ามาช่วยเยียวยา เพราะอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารตกอยู่ในมือของพรรครัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ เมื่ออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารหาทางแก้ไม่ได้ อำนาจตุลาการก็ควรเข้ามาแก้ไขในกรณีที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติหาทางออกไม่ได้ นอกจากนี้ เมื่อไม่มีสภาแล้วจะมีนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมาร่วมประชุมได้อย่างไร

**ประเด็นที่ ๓** มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่งและวรรคสองเป็นคนละเรื่องกัน ควรแยกเป็นคนละมาตรา อย่างไรก็ตาม วรรคสองนั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ว่าวิกฤตเกิดขึ้นเพราะอะไร ถ้าวิกฤตเกิดจากนายกรัฐมนตรี แล้วนายกรัฐมนตรีเรียกประชุม คงไม่มีผู้ใดเข้าร่วมประชุม ดังนั้น ถ้าจะให้คงไว้ก็ควรอธิบายความหมายของคำว่า “วิกฤต” ให้ชัดเจน โดยองค์ประกอบของการแก้วิกฤตจะเปลี่ยนไปตามภาวะวิกฤตนั้นๆ

**๑๒. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**

**ประเด็นที่ ๑** ตามร่างมาตรา ๘๑ นั้น เนื่องจากที่ผ่านมาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมักจะเป็นความสำคัญเฉพาะระดับรัฐแต่ยังขาดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ส่วนวรรคสองของร่างมาตราดังกล่าวจะมุ่งเน้นเพียงการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยวกับนานาประเทศเป็นหลัก ทั้งนี้ ควรส่งเสริมการร่วมมือในการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรมกับประเทศเพื่อนบ้าน และความร่วมมือในการอพยพเข้าเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจวัฒนธรรมและการอพยพเข้า

**ประเด็นที่ ๒** ตามความในร่างมาตรา ๘๒ ส่วนที่ ๗ แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจได้บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง หากพิจารณาถ้อยคำ “แนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นการใช้ภาษาที่ค่อนข้างเข้าใจได้ยากสำหรับประชาชนโดยทั่วไป ดังนั้น ควรใช้ถ้อยคำที่มีความหมายที่ครอบคลุมและทำให้ประชาชนมีความเข้าใจได้ง่ายกว่าถ้อยคำดังกล่าว เช่น ส่งเสริมแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง การประกอบอาชีพอย่างพอเพียง เป็นต้น

**ประเด็นที่ ๓** ความในร่างมาตรา ๘๔ แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าความในมาตราดังกล่าวมุ่งเน้นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมมากกว่าการอนุรักษ์และรักษาที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ควรเพิ่มความเกี่ยวกับการอนุรักษ์และรักษาที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

## สรุปผลการประชุมกลุ่มย่อย
## กลุ่มที่ ๒ สถาบันการเมือง

ที่ประชุมกลุ่มที่ ๒ ได้ดำเนินการพิจารณาและระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเมือง โดยที่ประชุมได้แสดงความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้

**๑. หมวด ๖ รัฐสภา**

**ส่วนที่ ๑ บททั่วไป**

๑. เกี่ยวกับหลักการในมาตรา ๘๗ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “บุคคลจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้”

มีความเห็นว่า ควรนำไปบัญญัติไว้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา จะมีความเหมาะสมมากกว่า ทั้งนี้ เนื่องจาก หลักการในมาตรา ๘๗ นี้ เป็นเรื่ององค์ประกอบของรัฐสภาและการประชุมร่วมกันหรือแยกกันของรัฐสภา

๒. ควรนำหลักการในมาตรา ๑๓๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๓๗ ในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจในการตราพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์ ซึ่งจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภามาบัญญัติไว้ในส่วนที่ ๑ บททั่วไป น่าจะเป็นการถูกต้องและสอดคล้องกับหลักการในมาตรา ๓ ในเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ซึ่งพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล

**ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร**

**สำหรับประเด็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับในเรื่อง “ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ตามร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๙๒** ที่ประชุมมีความเห็น จำแนกได้เป็นดังนี้

**๑. กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน ๓๒๐ คน มีความเห็นเป็น ๒ แนวทาง** ดังนี้

**ความเห็นที่ ๑** มีความเห็นว่า ตามมาตรา ๙๒ (๑) ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการลงคะแนนเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนแทนที่จะนำไปกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ทั้งนี้โดยเหตุที่เป็นหลักการสำคัญในการวางระบบการเลือกตั้ง และควรกำหนดรายละเอียดในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งโดยกำหนดให้ชัดเจนว่า ในแต่ละเขตเลือกตั้งนั้น “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๑ คน สามารถที่จะออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้จำนวน ๓ คน แบบเรียงเบอร์หรือเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น”

**ความเห็นที่ ๒** มีความเห็นว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตามมาตรา ๙๒ (๑) นั้น ควรใช้หลักการดังเช่นรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ โดยกำหนดให้ “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๑ คน สามารถที่จะออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เขตละ ๑ คน เท่านั้น” ทั้งนี้ โดยเหตุที่เป็นระบบการเลือกตั้งที่มีความเสมอภาค


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

และพรรคการเมืองต่างๆ สามารถที่จะหาเสียงได้อย่างเต็มที่ มีการแข่งขันที่เป็นธรรม ตลอดจนสามารถที่จะเข้าถึงประชาชนได้อย่างใกล้ชิดและทั่วถึงในพื้นที่เขตเลือกตั้ง

**๒. กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน จำนวน ๘๐ คน มีความเห็นเป็น ๒ แนวทาง** ดังนี้

**ความเห็นที่ ๑** มีความเห็นด้วยกับหลักการกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนตามมาตรา ๙๒ (๒) แต่มีข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาการแบ่งเขตเลือกตั้งทั้งประเทศออกเป็น ๔ เขตเลือกตั้งนั้น โดยรายละเอียดจะต้องกระทำเช่นใด เพื่อที่จะทำให้การแบ่งเขตเลือกตั้งในแต่ละพื้นที่มีความชัดเจนและมีความเสมอภาค รวมทั้งการจัดทำบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจะต้องจัดทำขึ้น ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก็ยังขาดความชัดเจนอันอาจทำให้เกิดปัญหาได้ในทางปฏิบัติ ซึ่งสิ่งต่างๆ ดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นหลักการสำคัญที่จะต้องทำการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มิใช่ให้ไปกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ดังเช่นหลักการที่กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๙๒ (๒) ซึ่งไม่ถูกต้อง

**ความเห็นที่ ๒** มีความเห็นว่า ควรใช้วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (PARTY LIST) มากกว่าที่จะเป็นแบบสัดส่วน ทั้งนี้ โดยให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยให้เลือกบัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งเพียงบัญชีเดียว และให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ดังเช่นหลักการในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ แต่ให้ลดจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศจากไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕ เป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓ หรือร้อยละ ๒ แทน

**๓. กรณีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๙๒ หรือที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น เห็นควรกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแต่เพียงประเภทเดียวเท่านั้น ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน**

ทั้งนี้ โดยมีความเห็นว่า ไม่เห็นด้วยกับหลักการที่จะให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน ตามมาตรา ๙๒ (๒) ทั้งนี้ โดยเหตุผลสำคัญ คือ เมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามพื้นที่แล้วก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนโดยแบ่งเขตตามพื้นที่ตามภาคต่างๆ รวม ๔ เขต หรือ ๔ ภาค อีก อันเท่ากับมีที่มาที่ไม่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงเห็นควรตัดหลักการเกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนตามมาตรา ๙๒ (๒) ออกทั้งหมด ให้เหลือเพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตามมาตรา ๙๒ (๑) เท่านั้น

**<u>ส่วนที่ ๓ วุฒิสภา</u>**

**สำหรับประเด็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง “ที่มาของสมาชิกวุฒิสภา” ตามร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๐๘**

ที่ประชุมมีความเห็น จำแนกได้เป็น ๓ แนวทาง ดังนี้

**ความเห็นที่ ๑ มีความเห็นด้วยกับหลักการเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๐๘ (๑) และ (๒)**


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ทั้งนี้ โดยให้สรรหาสมาชิกวุฒิสภาโดยวิธีการ ดังนี้

(๑) ให้สรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้สมัครเข้ารับการสรรหาในแต่ละจังหวัด ๆ ละ ๑ คน

(๒) ให้สรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ ในภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพและภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่เหลืออยู่จนครบจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมี

สำหรับหลักการในส่วนของมาตรา ๑๐๘ (๒) นี้ มีข้อพิจารณาว่า การเสนอชื่อจากองค์กรต่างๆ นั้นจะกำหนดอย่างไร รวมทั้ง คำว่า “ภาคอื่นที่เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา” นั้นมีความหมายกว้างขวาง มากน้อยเพียงใด ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาในกรณีเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นหลักการสำคัญอันสมควรที่จะได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่สมควรที่จะนำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาในภายหลัง ซึ่งอาจทำให้เจตนารมณ์อันเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภาเปลี่ยนแปลงไปได้

**ความเห็นที่ ๒ มีความเห็นว่า สมาชิกวุฒิสภาควรมีที่มาโดยมาจากการสรรหาจากผู้ได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรต่าง ๆ ตามมาตรา ๑๐๘ (๒) แต่เพียงประเภทเดียวเท่านั้น ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกวุฒิสภาประเภทที่ได้รับการสรรหาจากจังหวัด ๆ ละ ๑ คน ตามมาตรา ๑๐๘ (๑)**

นอกจากนี้ ในส่วนของวิธีการสรรหานั้น ควรกำหนดให้องค์กรต่างๆ อันประกอบด้วย ภาควิชาการ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาชีพ และภาคอื่นๆ ได้ดำเนินการสรรหาและทำการเลือกกันเอง โดยไม่จำเป็นต้องให้ผ่านคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๐๗ อีก แต่ทั้งนี้ ร่างรัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา สัดส่วนและจำนวนของบุคคลผู้ที่สมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละองค์กรไว้ให้ปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญด้วย

**ความเห็นที่ ๓ เห็นควรกำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาโดยมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งนี้ ให้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาให้สูงขึ้นรวมทั้งมีเขตพื้นที่กว้างขึ้น หรือ มากกว่าหลักการตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่ได้เคยบัญญัติไว้**

ทั้งนี้ โดยมีเหตุผล ดังนี้

(๑) เพื่อให้ความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์

(๒) เพื่อให้มีความยึดโยงกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยตรง

(๓) เพื่อให้มีความสอดคล้องกับหลักการอันเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามที่ปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญฯ โดยเฉพาะในด้านการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและการถอดถอนจากตำแหน่ง เป็นต้น

(๔) การให้มีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาโดยผ่านคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๐๗ อาจมีปัญหาในด้านต่างๆ เกิดขึ้นได้ เช่น การแทรกแซงทางการเมือง ผลประโยชน์ทับซ้อน และการให้คุณให้โทษระหว่างคณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภากับบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ เมื่อได้พิจารณาถึงที่มาของประธานองค์กรตามรัฐธรรมนูญในหมวด ๑๑ ที่สมาชิกวุฒิสภาจะต้องเป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาและให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง เป็นต้น


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**ประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๑๐ (๒)**

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับอายุของผู้มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา ตามร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๑๐ (๒) ที่กำหนดไว้ว่า “มีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปีบริบูรณ์ในวันสมัครหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ” นั้น เห็นควรแก้ไขเป็นว่า “มีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปีบริบูรณ์ในวันสมัครหรือวันที่ได้รับการเสนอชื่อ” ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับคุณสมบัติของบุคคลผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗๐ (๒) นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงภาระหน้าที่และความรับผิดชอบแล้วถือได้ว่ามีความใกล้เคียงกัน

**ส่วนที่ ๖ การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ**

● เกี่ยวกับหลักการในมาตรา ๑๓๔ (๒) และมาตรา ๑๓๘ (๓) ในส่วนของการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ **ที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ** ซึ่งเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่องค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ**เป็นผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติแล้วแต่กรณี** ได้ด้วยนั้น **เห็นควรให้ตัดมาตรา ๑๓๔ (๒) และมาตรา ๑๓๘ (๓) ออกทั้งหมด และเห็นควรแก้ไขประเด็นในมาตรา ๑๖๔ วรรคเก้า** ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับกระบวนการดังกล่าว และเห็นควรนำหลักการเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ มาใช้ **โดยให้คงอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ตามเดิม** ทั้งนี้ เนื่องจากฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบการบริหารประเทศในภาพรวม ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน และการประสานงานในด้านต่างๆ อีกทั้ง หลักการเสนอร่างกฎหมายตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการในระบอบประชาธิปไตย

**ส่วนที่ ๙ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน**

๑. เกี่ยวกับหลักการตาม**ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๔** ที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้น **เห็นควรกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล** กล่าวคือ **จำนวนไม่น้อย กว่า ๑ใน ๕ ตามร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๕**

และ**เห็นสมควรให้ตัดข้อความ “ซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา ๑๖๗ วรรคสอง” ออก** ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นที่จะต้องมาบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๔ นี้อีก

๒. เกี่ยวกับหลักการตาม**ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๗** ที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

โดยไม่มีการลงมตินั้น **เห็นควรแก้ไขจำนวนสมาชิกที่มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เป็น "จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา"**

๓. เห็นควรคงหลักการไว้ตามร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๕๕ กล่าวคือ กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีสิทธิเสนอญัตติ

**หมวด ๙ คณะรัฐมนตรี**

๑. เกี่ยวกับหลักการตาม**ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๖๗ วรรคสี่** ที่กำหนดว่า "นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระหรือเกินกว่าแปดปีมิได้สุดแต่ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งกรณีใดจะยาวกว่ากัน" นั้น ที่ประชุมมีความเห็นว่า **การดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีไม่มีวาระ แต่การดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีนั้น ขึ้นอยู่กับวาระหรือเทอมของสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ** ดังนั้น หากมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีไว้จะไม่สอดคล้องกับหลักการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

๒. เกี่ยวกับถ้อยคำ **คำว่า "สนธิสัญญา" ตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖** นั้น ที่ประชุมมีความเห็นว่า เป็นถ้อยคำที่มีความหมายแคบเกินไป **สมควรแก้ไขเป็น "หนังสือสัญญา"** เช่นเดียวกับที่รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ ใช้ ทั้งนี้ เนื่องจากถ้อยคำนี้เป็นถ้อยคำที่มีความหมายที่ครอบคลุมและมีความหมายกว้างกว่า

นอกจากนี้ ตามมาตรา ๑๘๖ วรรคสอง คำว่า "**หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามสนธิสัญญาหรือกฎหมาย"** เป็นหลักการที่เพิ่มขึ้นใหม่ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ในอดีตไม่เคยบัญญัติไว้

ที่ประชุมมีความเห็นว่า หลักการที่ได้เพิ่มขึ้นมาใหม่นี้ ควรจะได้มีการพิจารณาทบทวนด้วยความละเอียดรอบคอบเช่นเดียวกับคำว่า "**สนธิสัญญา**" ว่ามีความหมายกว้างขวางมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาการตีความให้ผิดไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในภายหลัง

**ประเด็นอื่น ๆ**

● เกี่ยวกับหลักการที่กำหนดให้**องค์กรอัยการเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ**เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง **ตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๖** นั้น เห็นว่า **การบัญญัติหลักการดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารราชการแผ่นดิน** ด้วยโครงสร้างของอัยการเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหาร การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเช่นนี้ จะทำให้องค์กรอัยการมีอำนาจหน้าที่มากเกินไป

## สรุปผลการประชุมกลุ่มย่อย
## กลุ่มที่ ๓ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

**หมวด ๑๑ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ**

ที่ประชุมกลุ่มที่ ๓ ได้กำหนดกรอบการพิจารณาเป็น ๓ ประเด็น คือ

๑. การสรรหากรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๒. อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยรวม

๓. อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กร

**ประเด็นที่ ๑ การสรรหากรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ**

๑. เนื่องจากการได้มาซึ่งกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาจากการให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา ในขณะที่ที่มาของวุฒิสภากำหนดให้มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งองค์ประกอบส่วนหนึ่งของคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวก็มาจากประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงทำให้เกิดปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ โดยวุฒิสภามีทั้งอำนาจในการให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งและมีอำนาจในการถอดถอนกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญออกจากตำแหน่งด้วย ซึ่งมีข้อสังเกตว่า อำนาจในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งควรเป็นของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามากกว่าที่จะเป็นอำนาจของวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา นอกจากนี้ ศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญยังไม่มีจุดยึดโยงกับประชาชน ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

๒. อำนาจของคณะกรรมการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีมากขึ้นจากเดิม โดยเมื่อคณะกรรมการสรรหาได้เสนอชื่อบุคคลใดให้เป็นกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแล้ว วุฒิสภามีเพียงอำนาจให้ความเห็นชอบหรือไม่เท่านั้น ซึ่งหากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบคณะกรรมการสรรหาสามารถใช้มติเอกฉันท์ในการยืนยันต่อวุฒิสภา เพื่อให้บุคคลที่ถูกเสนอชื่อได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในองค์กรนั้น ๆ ได้

๓. กรณีตามข้อ ๒ มีปัญหาว่า หากคณะกรรมการสรรหามีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่เป็นเอกฉันท์ผลจะเป็นประการใด เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญกำหนดแต่เพียงว่าหากคณะกรรมการสรรหาเห็นด้วยกับมติของวุฒิสภาที่ไม่เห็นด้วยไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เริ่มกระบวนการสรรหาใหม่ แต่หากไม่เห็นด้วยกับมติของวุฒิสภาและยืนยันด้วยคะแนนเอกฉันท์ของคณะกรรมการสรรหา ประธานวุฒิสภาต้องนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง แต่มิได้กำหนดกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่เห็นด้วยกับมติของวุฒิสภา แต่ไม่สามารถยืนยันด้วยคะแนนเอกฉันท์ว่าจะดำเนินการอย่างใด

๔. ประเด็นคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีข้อสังเกตว่าควรมีการแก้ไขให้ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระองค์กรใดองค์กรหนึ่งมาแล้วไม่สามารถดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระองค์กรอื่นได้อีก รวมทั้งต้องไม่สามารถไปเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อีก

**ประเด็นที่ ๒ อำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระโดยรวม**

๑. กรณีตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง มีปัญหาต้องพิจารณาหลายประการ กล่าวคือ ผู้ใดจะเป็นผู้เรียกประชุมในกรณีดังกล่าว ผู้ใดจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าประเทศตกอยู่ในภาวะวิกฤติ เหตุการณ์คับขัน หรือเกิดสถานการณ์จำเป็นอย่างยิ่งในทางการเมือง และบุคคลที่เป็นต้นเหตุแห่งปัญหาจะสามารถเข้าร่วมประชุมได้หรือไม่ มติหรือความเห็นของการประชุมดังกล่าวจะมีผลผูกพันมากน้อยเพียงใด และกรณีมีผู้ไม่มาประชุมจะมีการประชุมได้หรือไม่

โดยที่ประชุมมีข้อเสนอว่า หากพิจารณาเห็นสมควรให้มีบทบัญญัติดังกล่าวก็จะต้องบัญญัติให้ชัดเจน โดยบัญญัติไว้เป็นส่วนหรือหมวดต่างหาก เพราะความในมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง เป็นคนละเรื่องกัน อีกทั้งควรระบุถ้อยคำให้มีความชัดเจนในประเด็นปัญหาข้างต้น นอกจากนี้ ที่ประชุมมีข้อพิจารณาว่า ควรกำหนดให้ผู้บัญชาการเหล่าทัพร่วมเป็นองค์ประกอบในการประชุมด้วยหรือไม่ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนสำคัญในเรื่องดังกล่าว


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๒. การเพิ่มอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยพระราชกำหนดตามมาตรา ๑๘๑ ซึ่งเดิมกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยแต่เพียงว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะเท่านั้น แต่ตามมาตรา ๑๘๑ ของร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยถึงกรณีตามมาตรา ๑๘๐ วรรคสอง ซึ่งเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ด้วย ทั้งที่กรณีความจำเป็นดังกล่าวควรเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ที่ทราบถึงสถานการณ์จะเป็นผู้พิจารณาเท่านั้น

๓. การกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเพิ่มขึ้นในกรณีขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจกรรมทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๘ ซึ่งที่ประชุมเห็นว่าไม่ควรนำกรณีดังกล่าวมาบัญญัติรวมไว้ในวรรคเดียวกัน แต่ควรแยกเป็นอีกวรรคหนึ่งเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า การใช้อำนาจทางปกครองภายในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารจัดการภายในองค์กร เป็นต้น ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา

**ประเด็นที่ ๓ อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กร** มีรายละเอียดดังนี้

**ส่วนที่ ๑ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ**

**๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง**

๑) มีการตั้งข้อสังเกตถึงความเหมาะสมของการกำหนดกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๒๖ ที่กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาซึ่งมีประธานศาลฎีการวมอยู่ด้วยตามมาตรา ๒๒๖ (๑) และใน (๒) มาจากการสรรหาโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ซึ่งจะเห็นได้ว่าการสรรหามาจากศาลฎีกาทั้ง ๒ กรณี ทำให้ประธานศาลฎีกาสามารถทำหน้าที่สรรหากรรมการการเลือกตั้งได้ทั้ง ๕ คน

๒) กรณีที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งต้องอยู่ในตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๑๗๗ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่กรณีที่อายุสภาสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาโดยกำหนดเงื่อนไข ใน (๔) ว่าคณะรัฐมนตรีที่รักษาการต้องไม่ใช้ทรัพยากรของรัฐ หรือบุคลากรของรัฐ เพื่อกระทำการใดซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง และไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ประเด็นดังกล่าวที่ประชุมเห็นว่า ควรแก้ไขจากที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดระเบียบเป็นการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแทน

**๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา**

๑) ที่ประชุมเห็นด้วยกับการกำหนดให้มีประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่ในการทำหน้าที่ควรให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแต่ละคนสามารถทำงานเป็นอิสระโดยไม่ต้องอยู่ในรูปคณะกรรมการไว้เช่นเดิม

๒) ที่ประชุมเห็นด้วยกับการกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรม เนื่องจากก่อให้เกิดผลดีต่อประชาชนในการส่งเรื่องร้องเรียน แต่ที่ประชุมฯ เห็นว่า มีการบัญญัติให้มีองค์กรต่าง ๆ ดูแลเรื่องจริยธรรมค่อนข้างมากเกินไป เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของ


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภา ตามมาตรา ๒๓๗ (๒) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา ๒๔๔ สภาพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระ ตามมาตรา ๗๗ (๙)

๓) มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและวิธีการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่า ควรกำหนดให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ โดยเห็นว่า จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่เป็นที่น่าเชื่อถือ และได้รับการยอมรับเช่นเดียวกับคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในต่างประเทศ โดยคณะกรรมการสรรหาต้องดำเนินการสรรหามากกว่าการเปิดรับสมัคร เพราะนอกจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีหน้าที่ของตนเองแล้ว ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังได้กำหนดให้มีหน้าที่ในการสรรหาสมาชิกผู้ดำรงตำแหน่งอื่นด้วย

**๓. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ**

๑) เห็นด้วยกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้มีความกระชับมากขึ้น โดยเฉพาะการกำหนดให้ทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปที่ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่...ฯลฯ ..... ตามมาตรา ๒๔๓ (๓) ส่วนวาระการดำรงตำแหน่งที่กำหนดไว้ ๙ ปี นั้น น่าจะมีความเหมาะสมแล้ว

๒) การกำหนดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน ให้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรมฯ เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งนั้น มีข้อเสนอว่า ควรกำหนดจำนวนประชาชนไว้เพียงห้าพันคนจะเหมาะสมกว่า

**๔. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน**

**มีข้อสังเกต**ข้อความที่บัญญัติในมาตรา ๒๔๕ วรรคเจ็ด ตอนท้าย ยังไม่สมบูรณ์ ควรกำหนดให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และงบประมาณเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของ “ศาลปกครองสูงสุด” แทนที่จะเป็นศาลปกครอง

**ส่วนที่ ๒ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ**

**๑. องค์กรอัยการ**

ไม่เห็นด้วยในการกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดี เนื่องจากเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลกระทบหลายด้าน โดยเห็นว่าการกำหนดการทำหน้าที่ของอัยการไว้เช่นเดิมน่าจะมีความเหมาะสมกว่า ทั้งนี้ โดยมีข้อสังเกต ดังนี้

๑) องค์กรอัยการจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะทนายของแผ่นดินได้ รวมทั้งไม่สามารถพิจารณาตรวจร่างสัญญาต่าง ๆ ตามภารกิจหน้าที่ปัจจุบัน

๒) หากองค์กรอัยการเกิดข้อขัดแย้งกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว องค์กรอัยการสามารถส่งข้อขัดแย้งดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้โดยตรงในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๐

๓) รัฐธรรมนูญไม่ควรเปลี่ยนแปลงเรื่องที่ยังไม่มีการพิจารณาถึงข้อดี ข้อเสียจากสังคมอย่างรอบด้านและยังไม่ตกผลึกเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่ยังมิได้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบ อาจเกิดผลเสียมากกว่าผลดี



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๔) หากเห็นว่ามีความจำเป็นต้องมีองค์กรที่มีความเป็นอิสระเพื่อมาทำหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบคดีที่มีความสำคัญ เช่น การตรวจสอบกรณีสนามบินสุวรรณภูมิแล้ว ควรนำรูปแบบของผู้ไต่สวนอิสระ (Independent Counsel) เช่นเดียวกับของต่างประเทศมาปรับใช้น่าจะมีความเหมาะสมกว่า โดยผู้ไต่สวนอิสระอาจจะมาจากการแต่งตั้งของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ซึ่งจะไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยคดีได้เอง แต่มีหน้าที่เพียงไต่สวนคดีต่าง ๆ เท่านั้น

**๒. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**

ที่ประชุมมีการพิจารณาอำนาจที่เพิ่มมากขึ้นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในเรื่องการบัญญัติให้สามารถส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาหากมีการร้องเรียนว่ากฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๔๘ (๒) รวมทั้งยังสามารถส่งความเห็นต่อศาลปกครองกรณีมีการร้องเรียนเกี่ยวกับคดีปกครองที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ตามมาตรา ๒๔๘ (๓)โดยมิได้มีข้อขัดข้องแต่ประการใด

**๓. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**

ที่ประชุมไม่เห็นด้วยในการกำหนดให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยเห็นว่า ควรกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เนื่องจากสภาที่ปรึกษาฯ เป็นสภาที่มีอำนาจเพียงการให้คำแนะนำต่าง ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายบริหาร ในอนาคตหากมีการบัญญัติให้สภาที่ปรึกษาฯ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีข้อสังเกตว่าอาจส่งผลต่อการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ

๑) สภาที่ปรึกษาฯ อาจมีการเรียกร้องอำนาจหน้าที่อื่น ๆ มากขึ้น อาทิ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้านเศรษฐกิจทุกฉบับอาจจะมีการกำหนดให้สภาที่ปรึกษาฯ ต้องให้ความเห็นชอบก่อนส่งเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ

๒) อาจมีกลุ่มบุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ เรียกร้องให้มีการกำหนดให้ตนเองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย เช่น สภาผู้นำชุมชน เป็นต้น

## หมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

### ส่วนที่ ๑ การตรวจสอบทรัพย์สิน

ที่ประชุมกลุ่มย่อยเห็นด้วยกับบทบัญญัติมาตรา ๒๕๒ ที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินให้สาธารณชนทราบ นอกจากนั้น ที่ประชุมกลุ่มย่อยมีความเห็นว่า ควรจะบัญญัติให้ครอบคลุมถึงข้าราชการการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วย

### ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์

๑. ตามมาตรา ๒๕๖ (๒) กำหนดแต่เพียงว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่รับ หรือแทรกแซง หรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานดังกล่าวอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ได้รับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญาดังกล่าว ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งประเด็นปัญหา คือ กรณีผู้ที่ได้รับสัมปทานหรือเป็นคู่สัญญาในลักษณะผูกขาดตัดตอนอยู่ก่อนแล้ว จะไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๕๖ ดังกล่าว จึงมีข้อพิจารณาว่า สมควรกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวให้มีความครอบคลุมถึงกรณีนี้ด้วย


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๒. มาตรา ๒๕๖ (๔) ประกอบมาตรา ๔๗ วรรคห้า มีข้อพิจารณาว่าการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นฯ ในกิจการเกี่ยวกับสื่อสารมวลชนหรือเข้าเป็นคู่สัญญากับกิจการดังกล่าว อาจส่งผลในทางปฏิบัติโดยเฉพาะในส่วนของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งอาจมาจากการสรรหาทำให้ไม่สามารถเตรียมตัวได้ล่วงหน้า เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวตีความไว้ว่า แม้การมีหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการสื่อสารมวลชนเพียงหนึ่งหุ้นก็ไม่สามารถกระทำได้ รวมทั้งกรณีดังกล่าวยังมีผลบังคับถึงคู่สมรสและบุตร รวมถึงบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่คู่สมรสและบุตรที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการ หรือผู้ได้รับมอบหมายให้กระทำการตามมาตรานี้ด้วย

นอกจากนี้ ตามมาตรา ๒๕๖ (๔) ดังกล่าวยังห้ามการเข้าเป็นคู่สัญญากับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ดำเนินกิจการกับสื่อมวลชนด้วย ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาอย่างมาก โดยเฉพาะในภาคเอกชน เพราะตามมาตรา ๒๕๖ วรรคสาม ได้บัญญัติให้มีผลบังคับถึงคู่สมรสและบุตร รวมถึงบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่คู่สมรสและบุตรที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการ หรือผู้ได้รับมอบหมายให้กระทำการตามมาตรานี้ด้วย เช่น กรณีหากมีบุตรของสมาชิกวุฒิสภาเป็นนักเขียนในหนังสือพิมพ์ ก็จะต้องถูกบังคับโดยมาตรานี้ ซึ่งเห็นว่าควรนำหลักเรื่องการโอนหุ้นให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖๐ มาปรับใช้ และเห็นว่า ควรตัดบทบัญญัติที่ห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าเป็นคู่สัญญากับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ดำเนินกิจการกับสื่อมวลชนออก

๓. การกำหนดห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตามมาตรา ๒๕๗ ซึ่งมาตรา ๒๕๙ บัญญัติให้ไปใช้กับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วยนั้น ทำให้มีประเด็นต้องพิจารณาว่า อาจจะทำให้เกิดปัญหาแก่คณะรัฐมนตรีในการใช้บังคับบทบัญญัติดังกล่าว กรณีที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ

๔. ควรกำหนดให้มีกฎหมายที่ห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา กระทำการใด ๆ ที่เป็นการขัดกับการดำรงตำแหน่งของบุคคลดังกล่าว โดยเห็นควรให้นำมาบัญญัติไว้เป็นมาตรา ๒๖๐/๑

**ส่วนที่ ๓ การถอดถอนจากตำแหน่ง**

๑. การที่ร่างรัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภาซึ่งมาจากการสรรหาที่ไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนมาถอดถอนบุคคลที่ประชาชนเลือก เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น น่าจะเป็นการบัญญัติที่ผิดต่อหลักการ ซึ่งหากจะให้วุฒิสภามีหน้าที่ดังกล่าว ควรกำหนดให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

๒. มีข้อสังเกตว่า ร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๑ ได้เพิ่มเติมเหตุในการถอดถอนจากเดิม ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จาก ๔ เหตุ เป็น ๕ เหตุ โดยบัญญัติเพิ่มเติมในกรณีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรงไว้ด้วย

**ส่วนที่ ๔ การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง**

๑. ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๙ ได้บัญญัติให้ในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายใน ๓๐ วันนับแต่วันมีคำพิพากษาของศาลฎีกาดังกล่าว ซึ่งเดิมบัญญัติให้คำพิพากษา


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ เป็นที่สุด โดยบัญญัติเหตุในการอุทธรณ์เฉพาะในกรณีมีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในข้อสาระสำคัญ และเป็นไปตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีของศาลรัฐธรรมนูญ นั้น รัฐธรรมนูญฯ ปี ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้วิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด แต่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กำหนดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

๒. องค์คณะผู้พิพากษาในแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา ตามมาตรา ๒๑๔ วรรคสี่ กำหนดให้ประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน ๙ คน เป็นองค์คณะ ซึ่งมีปัญหาว่าผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาจะสามารถมาเป็นองค์คณะในแผนกคดีอาญาได้หรือไม่ เนื่องจากขณะนี้สภานิติบัญญัติแห่งชาติอยู่ในระหว่างดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งในร่างแก้ไขฉบับดังกล่าวกำหนดให้ผู้พิพากษาอาวุโสเป็นองค์คณะได้

**หมวด ๑๓ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ**

ควรมีกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมโดยเฉพาะ โดยกำหนดบทบัญญัติต่าง ๆ ให้ครอบคลุมบุคคลที่ถูกควบคุมทางจริยธรรมแต่ละประเภทเป็นกฎหมายกลางหนึ่งฉบับ และอาจจะดำเนินการออกกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กร ทั้งนี้ โดยเห็นว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งไม่มีส่วนได้เสียใด ๆ ควรจะได้ดำเนินการออกกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากหากให้นักการเมืองหรือองค์กรอิสระ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการออกกฎหมายดังกล่าวเสียเองอาจจะทำให้มาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวนั้นต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

**จากนั้น ที่ประชุมเห็นสมควรพิจารณาถึงบทเฉพาะกาล และบทบัญญัติอื่น ๆ เพิ่มเติม ดังนี้**

๑. มาตรา ๒๘๔ ที่กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๒๒ โดยมาตรา ๒๘๗ กำหนดว่า ให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและดำเนินการสรรหาสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๘๖ มีผลใช้บังคับ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว

ประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา ๑๐๗ วรรคท้าย ดังนั้น หากยังไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ยังไม่สามารถแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ และการกำหนดว่าภายในสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก ตามมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง นั้น จะดำเนินการอย่างไร หากยังไม่มีสมาชิกวุฒิสภา จะให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในฐานะสมาชิกวุฒิสภากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าร่วมในรัฐพิธีเปิดประชุมครั้งแรกตามมาตรา


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๑๒๓ วรรคสอง เพื่อให้ประกอบเป็นรัฐสภาได้หรือไม่ อย่างไร เพราะมาตรา ๒๘๔ กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๒๒

๒. ควรกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๘๙ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยอำนาจพิเศษของคณะปฏิรูปการปกครองฯ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนี้ ดำรงตำแหน่งต่อไปได้เพียงกึ่งหนึ่งของวาระตามที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งดังกล่าว ส่วนองค์กรอื่นที่มีที่มาตามบทบัญญัติของกฎหมายอยู่แล้วก็ให้ดำรงตำแหน่งได้ต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามที่ร่างรัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งนี้ โดยมีข้อสังเกตว่า การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการในองค์กรต่าง ๆ ควรกำหนดไว้ให้เท่ากัน

๓. มาตรา ๒๙๒ วรรคสาม ที่บัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจำนวน ๔ ฉบับ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้น ยังไม่ครอบคลุมกรณีที่มีการแก้ไขร่างโดยวุฒิสภา แล้วต้องมีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณา ว่าจะกำหนดให้ทั้งสองสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าใด เพื่อให้มีผลใช้บังคับได้จริง

๔. มาตรา ๒๙๔ ที่กำหนดให้จัดทำประมวลจริยธรรมให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า ควรจัดทำเป็นพระราชบัญญัติดังได้กล่าวแล้ว ทั้งนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะเป็นผู้ดำเนินการซึ่งอาจทำล่วงหน้าไว้ก่อนที่รัฐธรรมนูญจะประกาศใช้ได้

## สรุปผลการประชุมกลุ่มย่อย
## กลุ่มที่ ๔ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมกลุ่มที่ ๔ ได้พิจารณาประเด็นข้างต้นตามลำดับมาตราที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

**๑. มาตรา ๙๒(๑)** มีการพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นเขตเลือกตั้ง โดยสามารถจำแนกความคิดเห็นออกเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

**ความเห็นที่หนึ่ง** เห็นว่าควรใช้เขตเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียว เพราะจะทำให้ผู้สมัครที่ไม่มีทุนทรัพย์มากเข้ามาเป็นผู้แทนปวงชนได้ อีกทั้งยังทำให้ผู้สมัครสามารถเข้าถึงประชาชนได้โดยง่าย นอกจากนี้การเลือกแบบเขตเดียวเรียงเบอร์จะทำให้พรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่ได้เปรียบในการเลือกตั้ง

**ความเห็นที่สอง** เห็นว่าควรใช้เขตเลือกตั้งแบบเขตเดียวเรียงเบอร์ เพราะเป็นการส่งเสริมระบบพรรคการเมือง ในขณะที่การใช้เขตเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียว จะง่ายต่อการซื้อสิทธิขายเสียง อีกทั้งยังเป็นการไม่สนับสนุนระบบพรรคการเมือง

**๒. มาตรา ๙๒( ๒)** มีการพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นการแบ่งเขตเลือกตั้งแบบสัดส่วนออกเป็นสี่เขตเลือกตั้ง โดยสามารถจำแนกความคิดเห็นออกเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

**ความเห็นที่หนึ่ง** เห็นว่าให้ใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้หากมีการแบ่งเป็นสี่เขตเลือกตั้งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาภาคนิยมอันขัดต่อหลักสมานฉันท์ ประกอบกับหลักการในเรื่องแบ่งเป็นสี่เขตยังไม่มีความชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการอย่างใด อีกทั้งอาจขัดต่อบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๑ ที่บัญญัติว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**ความเห็นที่สอง** เห็นด้วยกับการใช้หลักการแบ่งสมาชิกแบบบัญชีรายชื่อให้มาจากสี่ภาค โดยให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคจัดทำบัญชีผู้สมัครรับเลือกตั้งแยกเป็นรายภาคเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความหลากหลายของผู้แทน

**๓. มาตรา ๙๒ วรรคท้าย** มีประเด็นการพิจารณา ดังนี้

๑) ควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งไว้ให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ เพื่อประโยชน์ในการลงประชามติของประชาชน เพราะหากนำไปกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ อาจทำให้การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งไม่ตรงตามเจตนารมณ์ได้

๒) ควรเพิ่มหลักการสำคัญของการเลือกตั้ง โดยใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

**๔. มาตรา ๒๘๗ วรรคสี่**

ที่ประชุมมีการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับมาตรา ๒๘๗ วรรคสี่ว่า กรณีที่คณะกรรมการสรรหายังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์การสรรหาสมาชิกวุฒิสภาโดยวิธีการใด จึงไม่เป็นการสมควรที่จะตัดสิทธิของผู้เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐

**๕. มาตรา ๒๘๙ วรรคสอง**

มีการพิจารณาประเด็นการดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ โดยสามารถจำแนกความคิดเห็นเป็น ๓ แนวทาง ดังนี้

**แนวทางที่หนึ่ง** เห็นว่าควรให้ดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบตามวาระ

**แนวทางที่สอง** เห็นว่าควรให้ดำรงตำแหน่งครึ่งวาระ เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีการตราพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญภายในหนึ่งปี ดังนั้นการให้คงอยู่ต่อไปอีกครึ่งวาระจึงเป็นการเหมาะสม

**แนวทางที่สาม** ให้หมดวาระการดำรงตำแหน่ง แต่ไม่ตัดสิทธิที่จะได้รับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งอีกครั้ง

**๖. มาตรา ๒๙๒ วรรคห้า** มีการพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะสามารถปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบฯ ได้ทันภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีหรือไม่

ความเห็นของที่ประชุม

๑) พิจารณาจากมาตรา ๒๘๙ ประกอบมาตรา ๒๙๑ จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นองค์กรอิสระองค์กรแรกที่ต้องพ้นจากตำแหน่งไปตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน จึงจะเป็นฉบับแรกๆ ที่จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งน่าจะดำเนินการได้ทันภายในกำหนดหนึ่งปี

๒) หากพิจารณาความในตอนท้ายของวรรคสอง จะเห็นว่ามีบทบัญญัติให้กรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีจะนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ดังนั้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้รักษาการจึงอาจจะเป็นหนึ่งปีครึ่งหรือสองปีก็ได้ ประกอบกับถ้าพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา ๒๙๑ ที่บัญญัติให้มีการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีการแต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้าน จึงน่าจะสามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้เสร็จทันเวลา


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

นอกจากนี้ ที่ประชุมยังมีความเห็นว่าอาจจะต้องไปปรับปรุงมาตรา ๒๙๑ วรรคหนึ่ง โดยระบุให้มีคณะกรรมการสรรหาและกำหนดให้มีการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยเร็ว ก็น่าจะเพียงพอแล้ว

**ประเด็นที่สอง** ควรตัดความในตอนท้ายของมาตรา ๒๙๒ วรรคสอง ที่ระบุว่า "...ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น" ออก เนื่องจากตามเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประสงค์จะให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายในหนึ่งปีเท่านั้น ทั้งนี้เพราะหากยังไม่มีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯระยะเวลาหนึ่งปีก็จะยังไม่เริ่มนับจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง จึงอาจทำให้การดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี

**ข้อสังเกต** หากต้องการให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยเร็ว แต่ติดขัดในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังนั้นจะกำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหามาจากองค์กรอื่นที่ไม่ใช่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้หรือไม่

๗. **มาตรา ๒๙๓ (๑)** มีการพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** เรื่องการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ความเห็นของที่ประชุม

● กระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้นมีปัญหาอยู่ในชั้นการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทั้งนี้เมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจจับบุคคลใดมาแล้ว บุคคลเหล่านั้นจะกลายเป็นผู้ต้องหาทันที โดยที่ยังไม่ได้ผ่านการพิจารณาของศาล ซึ่งเป็นการเนิ่นช้ากว่าตัวผู้ต้องหาจะได้รับการพิจารณาจากศาล จึงเห็นควรปรับปรุงให้ศาลพิจารณาเสียก่อนในชั้นแรก หากศาลไต่สวนได้ความอย่างใดแล้วจึงให้ดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมต่อไป

**ข้อสังเกต** เรื่องผู้รับผิดชอบ กรณีการจัดทำกฎหมายไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด ๑ ปี ที่ประชุมเห็นว่า เนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมาไม่เคยมีการกำหนดบทลงโทษไว้ว่าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้วจะมีโทษสถานใด ดังนั้นน่าจะมีการกำหนดบทลงโทษไว้ในร่างรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนว่า ให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย

**ประเด็นที่สอง** การจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคประชาชน ตามมาตรา ๘๖ (๕) ที่ประชุมเห็นว่า การใช้คำว่า "ภาคพลเมือง" แทน "ภาคประชาชน" นั้น ก่อให้เกิดความสับสนว่าคำทั้งสองมีความหมายเหมือนหรือต่างกันอย่างไร ดังนั้นจึงควรกำหนดคำจำกัดความไว้ให้ชัดเจน

๘. **มาตรา ๒๙๕ (๑)** ที่ประชุมมีการแสดงความคิดเห็นโดยสามารถจำแนกออกเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

**ความเห็นฝ่ายที่หนึ่ง** เห็นชอบให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระซึ่งทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแล การประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมเพียงองค์กรเดียว

**ความเห็นฝ่ายที่สอง** ไม่เห็นชอบให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นเพียงองค์กรเดียว เพราะอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายที่ว่าด้วยองค์ประกอบของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) กับคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับองค์กรทั้งสอง


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**๙. มาตรา ๒๙๕(๔)**

**<u>ข้อสังเกต</u>** เกี่ยวกับมาตรา ๒๙๕ (๔) การที่มิให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๘๖ (๓) มาใช้บังคับกับการจัดทำสนธิสัญญาที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จะทำให้เกิดกรณีที่มีการอาศัยช่องว่างของกฎหมาย โดยไม่นำข้อตกลงที่กำลังดำเนินการอยู่แต่ยังไม่แล้วเสร็จนั้นมาชี้แจงต่อรัฐสภาอันเป็นการไม่สอดคล้องกับมาตรา ๑๘๖ (๓) จึงอาจต้องแก้ไขมาตรา ๒๙๕ (๔)

**๑๐. มาตรา ๒๙๘**

ที่ประชุมมีการพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นการกำหนดระยะเวลาการจัดทำและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น ๒ ปีนั้น มีกำหนดระยะเวลาไม่เท่ากับการกำหนดระยะเวลาในการปรับปรุงกฎหมายอื่นที่ให้จัดทำให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี และมีความเห็น ดังนี้

๑) เห็นด้วยกับการกำหนดระยะเวลาดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าการปรับปรุงกฎหมายท้องถิ่นมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ทั้งนี้เพราะกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกฎหมายที่เกี่ยวพันกับกฎหมายส่วนกลาง จึงต้องใช้เวลาในการจัดทำ อีกทั้งมีกฎหมายที่ต้องจัดทำและปรับปรุง ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นจำนวนมาก

๒) เห็นควรกำหนดระยะเวลาเป็นหนึ่งปีเท่านั้น แต่ให้ขยายระยะเวลาได้โดยอาจกำหนดเป็นเงื่อนไข ทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นเร่งรัดการจัดทำและปรับปรุงกฎหมาย

๓) เห็นควรจะกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีเท่ากัน เพราะในท้องถิ่นมีองค์กรที่มีหน้าที่จัดทำแผนอยู่แล้ว

๔) เห็นควรกำหนดระยะเวลาเป็นสองปีทั้งหมด

**๑๑. มาตรา ๒๙๙** มีการพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** เกี่ยวกับบทบัญญัตินิรโทษกรรม หากมีเหตุการณ์ใดๆ ที่ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่สามารถใช้บังคับได้ภายในห้าปีถึงสิบปีต่อจากนี้ ซึ่งการกระทำบางอย่างยังไม่ขาดอายุความจำเป็นต้องมีการระบุบทบัญญัตินิรโทษกรรมดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อไปอีกหรือไม่ ซึ่งที่ประชุมเห็นว่าไม่จำเป็น เนื่องจากการกระทำต่าง ๆ ที่เป็นความผิดนั้น ให้ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ผิด อีกต่อไปตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว จึงไม่ต้องบัญญัติบทนิรโทษกรรมดังกล่าวนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อไปอีก

**ประเด็นที่สอง** สามารถที่จะออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการนิรโทษกรรมให้กับคณะกรรมการ คตส. หรือไม่ และถ้าหากมีการออกพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วจำเป็นต้องมีบทบัญญัติมาตรานี้อยู่อีกหรือไม่ ซึ่งที่ประชุมเห็นว่าการออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการนิรโทษกรรมสามารถกระทำได้ ซึ่งถ้าหากมีการออกพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วก็มีความจำเป็นต้องมีบทบัญญัติมาตรานี้อยู่เพื่อรองรับพระราชบัญญัติดังกล่าว

☺☺☺☺


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

## ภาคผนวก

รายชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เข้าร่วมการประชุมกลุ่มย่อยในแต่ละกลุ่ม

**กลุ่มที่ ๑**
**สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน**

๑. นายกระหยิ่ม ศานต์ตระกูล
๒. ว่าที่ร้อยเอก จิตร์ ศิรธรานนท์
๓. ร้อยตำรวจโท ฉัตรชัย บุญยะอนันต์
๔. พลอากาศเอก ณรงค์ศักดิ์ สังขพงศ์
๕. นายตวง อันทะไชย
๖. นางเตือนใจ ดีเทศน์
๗. นางบัญญัติ ทัศนียะเวช
๘. พลโท บันเทิง พูนขำ
๙. พลตำรวจเอก บุญศรี หุ่นสวัสดิ์
๑๐. นางประทุมพร วัชรเสถียร
๑๑. นายประพันธ์ คูณมี
๑๒. นายประภัทร์ ศรลัมพ์
๑๓. พลเอก ปรีชา เปรมาสวัสดิ์
๑๔. พลเอก ปานเทพ ภูวนารถนุรักษ์
๑๕. ร้อยตำรวจเอก ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์
๑๖. นายพงษ์ศักดิ์ อังกสิทธิ์
๑๗. นายพรสิทธิ์ ศรีอรทัยกุล
๑๘. นางมุกดา อินต๊ะสาร
๑๙. นายวรเดช อมรวรพิพัฒน์
๒๐. พลอากาศโท วัลลภ มีสมศัพท์
๒๑. พลเรือเอก วิชัย ยุวนางกูร
๒๒. นายวิทย์ รายนานนท์
๒๓. นายวินัย สะมะอุน
๒๔. พลเอก ไวพจน์ ศรีนวล
๒๕. นายสมชาย แสวงการ
๒๖. นายสังศิต พิริยะรังสรรค์
๒๗. นางสุนันทา สมบุญธรรม
๒๘. นายสุวัฒน์ อันใจกล้า
๒๙. พลอากาศเอก อดิเรก จำรัสฤทธิรงค์
๓๐. นายอนุสรณ์ แสงนิ่มนวล
๓๑. นายอำพล จินดาวัฒนะ
๓๒. นายอิสมาแอล อาลี

**กลุ่มที่ ๒**
**สถาบันการเมือง**

๑. นายกระจ่าง จารุพฤกษ์พันธ์
๒. นางสาวกัญจนา ศิลปอาชา
๓. นายกิตติ ลิ้มชัยกิจ
๔. นายโคทม อารียา
๕. พลโท เจริญศักดิ์ เที่ยงธรรม
๖. คุณหญิงชฎา วัฒนศิริธรรม
๗. นายชัยอนันต์ สมุทวณิช
๘. พลอากาศเอก ชาลี จันทร์เรือง
๙. นายณรงค์ โชควัฒนา
๑๐. นายณรงค์ชัย อัครเศรณี
๑๑. นายทวี สุรฤทธิกุล
๑๒. นายทศพร ศิริสัมพันธ์
๑๓. พลอากาศเอก ธเรศ ปุณศรี
๑๔. นายธีรพจน์ จรูญศรี
๑๕. นายประมนต์ สุธีวงศ์
๑๖. พลเรือเอก ประเสริฐ บุญทรง
๑๗. นางมาณี ไชยธีรานุวัฒศิริ
๑๘. นายวรัชย์ ชวพงศ์
๑๙. นายวิทย์ รายนานนท์
๒๐. นายแวมะฮาดี แวดาโอะ
๒๑. พลเอก สมชาย อุบลเดชประชารักษ์
๒๒. นายสุจิต บุญบงการ
๒๓. นายสุมนต์ สกลไชย
๒๔. พลเอก อาทร โลหิตกุล

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**กลุ่มที่ ๓**

**การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ**

๑. นายกงกฤช หิรัญกิจ
๒. นายกำธร อุดมฤทธิรุจ
๓. หม่อมราชวงศ์กำลูนเทพ เทวกุล
๔. นายกำแหง ภริตานนท์
๕. นายคำนูณ สิทธิสมาน
๖. นายจักรมณฑ์ ผาสุกวนิช
๗. นายชลิต แก้วจินดา
๘. นางเตือนใจ ดีเทศน์
๙. นายทรงพล ทิมาศาสตร์
๑๐. นายทศพร ศิริสัมพันธ์
๑๑. พลเอก ธวัช จารุกลัส
๑๒. นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ
๑๓. นายบุญสม ศิริบำรุงสุข
๑๔. พลเรือเอก ประเจตน์ ศิริเดช
๑๕. ท่านผู้หญิงปรียา เกษมสันต์ ณ อยุธยา
๑๖. นายพูลศักดิ์ อยู่ประเสริฐ
๑๗. พลเอก เพิ่มศักดิ์ พวงสาโรจน์
๑๘. นายภิรมย์ สิมะเสถียร
๑๙. นายวันชัย ศิริชนะ
๒๐. นายวิทย์ รายนานนท์
๒๑. พลเรือเอก วีรพล วรานนท์
๒๒. นายวีระชัย ตันติกุล
๒๓. นายสมชาย สกุลสุรรัตน์
๒๔. พลตำรวจเอก สุนทร ซ้ายขวัญ
๒๕. นายสุภัค ศิวะรักษ์
๒๖. นายสุรชัย ภู่ประเสริฐ
๒๗. พลเอก สุรินทร์ พิกุลทอง
๒๘. นายอดิศักดิ์ ศรีสรรพกิจ
๒๙. นายอภิชาติ จิระพันธุ์
๓๐. นายอัศวิน คงสิริ

**กลุ่มที่ ๔**

**พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ**
**และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ**

๑. นายกีรติ บุญเจือ
๒. นางชวนพิศ ฉายเหมือนวงศ์
๓. นายดำรง สุมาลยศักดิ์
๔. ร้อยตำรวจเอก นิติภูมิ นวรัตน์
๕. นายปรีชา บัววิรัตน์เลิศ
๖. นายไพศาล พืชมงคล
๗. นายภราเดช พยัฆวิเชียร
๘. นายภูมิศักดิ์ หงส์หยก
๙. นายวิทย์ รายนานนท์
๑๐. นายวิทยา เวชชาชีวะ
๑๑. พลเอก ไวพจน์ ศรีนวล
๑๒. นายสมพล พันธ์มณี
๑๓. นายสมโภชน์ กาญจนาภรณ์
๑๔. นายสุพัทธ์ พู่ผกา
๑๕. นายสุวรรณ หันไชยุงวา

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

*"ความสามัคคี เป็นคุณธรรมสำคัญประการหนึ่ง ซึ่งหมู่ชนอยู่รวมกันจำเป็นต้องมี ต้องถนอมรักษา และต้องนำมาใช้อยู่สม่ำเสมอ ถ้าแต่ละฝ่ายเข้ามาร่วมกันทำงานด้วยความตั้งใจดี ด้วยความสามัคคี ความรู้ความสามารถ และด้วยความคิดที่สร้างสรรค์ งานก็สำเร็จสมบูรณ์งดงามตามประสงค์ทุกอย่าง..."*

พระราชดำรัสในการเสด็จออกมหาสมาคม
งานพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๓๐

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

# ภาพรวมของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหากไม่มีการแก้ไข*

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใดๆ จะมีเนื้อหาสาระอย่างใดย่อมเป็นผลมาจากองค์กรและกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ ดังนั้น ในส่วนนี้จะนำเสนอ

(๑) องค์กรและกระบวนการการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

(๒) ภาพรวมและผลกระทบของร่างรัฐธรรมนูญ

## ๑. องค์กรและกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ

### ๑.๑ กระบวนการจัดทำในภาพรวม

กระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เริ่มต้นในต้นปี ๒๕๕๐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ นั้น แม้ว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจะได้พยายามอย่างยิ่งที่จะให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน และองค์กรต่าง ๆ ทุกระดับอย่างกว้างขวาง ตลอดจนการเปิดเผยขั้นตอนการทำงานของทั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญอย่างไม่เคยมีมาก่อน โดยให้สื่อมวลชนเข้ารับฟังการประชุมได้ทุกครั้ง ซึ่งนับเป็นความใจกว้างและข้อดีอย่างยิ่งของกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญแต่สถานการณ์ทางการเมืองอันเกิดจากความขัดแย้งทางความคิดและความไม่ไว้วางใจกันภายในประเทศ ได้ส่งผลทำให้ภาพที่ปรากฏในสาธารณชนไม่ได้สะท้อนข้อดีดังกล่าวเหมือนเมื่อครั้งการจัดทำรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐

ในทางตรงกันข้าม สื่อมวลชนและกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกันกลับตั้งข้อระแวงสงสัยในความอิสระและความเป็นกลางของสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๆ ที่ข้อเท็จจริงอันสนับสนุนความระแวงดังกล่าวไม่ปรากฏ นับเป็นข้อจำกัดประการ

---

*ข้อมูลจากรายงานความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... ของคณะกรรมาธิการวิสามัญการปฏิรูปการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้เสนอต่อคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามมติของที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒๖/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ตามมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ จัดทำโดย สำนักกรรมาธิการ ๑ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ.



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แรกของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ข้อจำกัดดังกล่าวมิได้เกิดจากสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญแต่ด้วยกระบวนการได้มาซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ นั้นเองที่เป็นปฐมเหตุให้เกิดความระแวงต่าง ๆ ตามมา

### ๑.๒ องค์ประกอบคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ กำหนดให้คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยบุคคล ๒ กลุ่ม ได้สร้างความระแวงให้เกิดขึ้นในกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ตัวบุคคลที่เข้ามาประกอบเป็นคณะกรรมาธิการยกร่างเองก็มีส่วนทำให้ได้ร่างรัฐธรรมนูญปรากฏดังที่เป็นอยู่ อาทิ กรรมาธิการส่วนหนึ่งมาจากผู้พิพากษา ตุลาการ หรืออดีตผู้พิพากษา ตุลาการ กรรมาธิการส่วนหนึ่งมาจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเดิม กรรมาธิการอีกส่วนหนึ่งมาจากข้าราชการ โดยไม่มีผู้มีประสบการณ์ทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินอย่างเด่นชัด องค์ประกอบเช่นนี้ย่อมส่งผลต่อสาระของกฎเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรนั้น ๆ ที่แต่ละคนสังกัดอยู่ไม่มากก็น้อย ภาพสะท้อนของ “ตุลาการภิวัตน์” ก็ดี การเปลี่ยนสถานะขององค์กรอัยการก็ดี การขยายอำนาจศาลปกครองให้ชัดขึ้นก็ดี การพยายามขยายแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐลงไปถึงรายละเอียดในวิธีการซึ่งควรเป็นการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาลก็ดี ล้วนเป็นผลมาจากองค์ประกอบของกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น

### ๑.๓ วิธีการทำงานของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมาธิการยกร่างในเวลานั้นได้จัดทำกรอบความคิดเบื้องต้นเพื่อการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็น ๓ กรอบ คือ กรอบความคิดที่ ๑ เรื่องสิทธิ เสรีภาพ และส่วนร่วมของพลเมือง กรอบที่ ๒ เรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และกรอบที่ ๓ เรื่องสถาบันการเมือง ซึ่งเป็นเสมือนการยกร่างแบบแปลนบ้านไปให้ประชาชนเจ้าของบ้านให้ความคิดเห็นก่อนจะนำกลับมายกร่างรัฐธรรมนูญรายมาตรา ทำให้ประชาชนได้รับทราบเจตนารมณ์และเห็นภาพรวมของระบบการเมืองใหม่ตั้งแต่ต้น

แต่ในการจัดทำรัฐธรรมนูญครั้งนี้ คณะกรรมาธิการยกร่างกลับเลือกใช้วิธีกำหนดประเด็นรวม ๓๖ ประเด็นไปถามความเห็น เข้าทำนองนำต้นไม้แต่ละต้นไปให้เจ้าของสวนเลือกโดยไม่ได้มีแบบสวนไปให้ เมื่อรับฟังความเห็นแต่ละประเด็นรวมกันแล้วนำมายกร่าง จึงได้สวนไม้เบญจพรรณในร่างรัฐธรรมนูญดังที่ปรากฏอยู่

อนึ่ง การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ กำหนดให้คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องแสดงคำชี้แจงว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นมีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ในเรื่องใดบ้าง รวมทั้งเหตุผล ก็เป็นข้อจำกัด


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ความคิดของคณะกรรมาธิการยกร่างไม่มีความเป็นอิสระเต็มที่อย่างที่เคยมีในการร่างรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐

**๑.๔ ความฝังใจในปัญหาที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐**

ในระหว่างการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เกิดปัญหาขึ้นหลายประการ อาทิ ความไม่เป็นอิสระของสมาชิกวุฒิสภาบางส่วน ซึ่งเกี่ยวพันกับความไม่ไว้วางใจในความเป็นอิสระขององค์กรอิสระที่วุฒิสภามีมติเลือก รวมตลอดถึงการที่พรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวสามารถจัดตั้งรัฐบาลที่เข้มแข็งและอยู่ได้ตลอดอายุสภาผู้แทนราษฎร ๔ ปี โดยนายกรัฐมนตรีไม่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจเลย รวมทั้งปัญหาทุจริตทั้งหลายที่กล่าวหากันและการแทรกแซงสื่อมวลชน ปัญหาเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของเหตุที่ทำให้เกิดการรัฐประหาร ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ก็ได้นำมาอ้างไว้ในคำปรารภ ดังนั้น คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจึงมีความฝังใจที่จะต้องแก้ปัญหาเหล่านี้ให้ได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ถูกต้องและสอดคล้องกับความคาดหวังของสังคม แต่ปัญหาอยู่ตรงที่การหาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาที่เกิดขึ้นและการหาทางแก้ว่าจะตรงกับสาเหตุนั้น ๆ หรือไม่ โดยต้องจำแนกแยกแยะให้ชัดเจนว่า ปัญหานั้นเกิดขึ้นจากโครงสร้างหรือกระบวนการในรัฐธรรมนูญ หรือเกิดจากวัฒนธรรมการเมือง (political culture) หรือเกิดจากลักษณะพิเศษของตัวผู้นำ เพราะถ้าเรื่องนั้นสาเหตุอยู่ที่ตัวบุคคล หรือวัฒนธรรมการเมือง การแก้ไขที่ตัวบทของรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดโครงสร้างทางการเมืองและกระบวนการทางการเมืองก็ไม่ใช่การแก้ปัญหาที่สาเหตุ แต่อาจเป็นการแก้ไขปัญหาที่กลับไปสร้างปัญหาในตัวเองได้

อย่างไรก็ตาม มีหลายจุดในร่างรัฐธรรมนูญที่ได้แก้ไขปัญหาที่ผ่านมาที่ตรงจุดแล้ว เช่น การลดจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อกันไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีลงให้เหลือใกล้เคียงกับการไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี การเพิ่มหมวดผลประโยชน์ขัดแย้งกัน และจริยธรรมลงไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมถึงการลดจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายหรือถอดถอนจาก ๕๐,๐๐๐ คน เหลือ ๒๐,๐๐๐ คน เป็นต้น ซึ่งนับว่าเป็นการแก้ปัญหาที่ตรงจุด แต่การทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอลงด้วยการเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งก็ดี การดึงองค์กรตุลาการเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองโดยให้สรรหาวุฒิสภาก็ดี ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาอยู่ว่าแก้ปัญหาได้ตรงตามสาเหตุหรือไม่

**๒. ภาพรวมและผลกระทบของร่างรัฐธรรมนูญ**

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นแบบตามเสียงเรียกร้องของคนกลุ่มต่าง ๆ พร้อมกับได้แก้ไขหรือเพิ่มเติมหลักการและรายละเอียดใหม่ ๆ เข้ามา ซึ่งในหลายกรณีก็เป็นสิ่งที่ควรได้รับการสนับสนุน แต่หลายกรณีอาจก่อปัญหาแบบเดิม ๆ หรือสร้างปัญหาใหม่ให้เกิดขึ้นได้ ดังนี้


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

### ๒.๑ บุคคลมีสิทธิ เสรีภาพ และส่วนร่วมเพิ่มขึ้น

ร่างรัฐธรรมนูญได้เพิ่มเติมสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมืองในทางการเมืองมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในหลาย ๆ เรื่อง อาทิ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (มาตรา ๓๕) การเพิ่มสิทธิในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐) การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญได้ เมื่อไม่มีช่องทางอื่นให้ดำเนินการได้ (มาตรา ๒๐๘) การห้ามแทรกแซงสื่อ (มาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖) การรับรองสิทธิของผู้จรจัดไม่มีที่อยู่อาศัย (มาตรา ๕๔) การลดจำนวนผู้เสนอร่างกฎหมายและคำร้องขอถอดถอนเหลือ ๒๐,๐๐๐ คน (มาตรา ๑๖๐ และมาตรา ๒๖๒ วรรคท้าย) การให้ประชาชน ๑๐๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อกันเสนอแก้รัฐธรรมนูญได้ (มาตรา ๒๘๒ (๑))

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในส่วนที่เพิ่มขึ้นนี้จะมีผลจริงจังเพียงใดย่อมขึ้นกับปัจจัย ๒ ประการ คือ ประชาชนต้องเข้มแข็งและมีลักษณะเป็น “พลเมือง” คือ รู้สิทธิ และปฏิบัติหน้าที่ของตน ประการหนึ่ง และรัฐต้องพร้อมที่จะคุ้มครองให้สิทธิ เสรีภาพนั้นเป็นจริงอีกประการหนึ่ง

สำหรับในประเด็นหลังนี้ คณะกรรมาธิการยกร่างได้นำเอาประสบการณ์ในอดีตที่รัฐมักละเลยไม่ดำเนินการให้ประชาชนสมดังสิทธิ โดยไม่มีการเสนอกฎหมายที่กำหนดสาระและรายละเอียดของสิทธิปล่อยให้เวลาล่วงเลยมาเกือบ ๑๐ ปี อาทิ องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๕๖ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็ดี องค์กรอิสระด้านคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา ๕๗ วรรคสองก็ดี กฎหมายที่กำหนดการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนแต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามที่เวนคืนตามมาตรา ๔๙ วรรคท้ายก็ดี ยังไม่มีการตราขึ้นให้เกิดผลได้จริงแม้แต่น้อย

ดังนั้น ในร่างรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้

(๑) แม้ไม่มีกฎหมายลูกกำหนดรายละเอียดก็สามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ว่าต้องมีกฎหมายลูกมารองรับ

(๒) ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีกฎหมายลูกมารองรับเพื่อขยายรายละเอียดก็กำหนดเวลาในการตรากฎหมายลูกไว้ ๑ ปีบ้าง ๒ ปีบ้าง (มาตรา ๒๙๓ และมาตรา ๒๙๘)

(๓) กำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัตรการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๙๗)

อย่างไรก็ดีการให้สิทธิเกินเลยถึงขั้นกำหนดไว้ในมาตรา ๒๘ วรรคสามให้บุคคลฟ้องศาลเพื่อบังคับรัฐให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดสิทธิเสรีภาพได้โดยตรง แม้จะเป็นความหวังดีของผู้ร่าง แต่ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับการบริหารราชการแผ่นดินก็หลีกหนีไม่พ้น โดยเฉพาะเมื่อเงื่อนไขการฟ้องคดีง่ายมากอย่างในศาลปกครองซึ่ง “ผู้มีส่วนได้เสีย” อันหมายถึงผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือ**อาจ**ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอาจฟ้องรัฐโดยไม่ต้องใช้ทนายความและไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาลโดยเราอาจเห็นคนขอทานซึ่งไม่มีที่อยู่อาศัยฟ้องรัฐ


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เป็นรายชั่วโมง และรัฐก็ต้องหาทนายความมาแก้ต่างให้รัฐเองทุกคดี (เพราะต่อไปนี้อัยการจะเป็นอิสระแล้ว จึงไม่อาจแก้ต่างให้รัฐได้อีกต่อไป) แม้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังไม่รับรองถึงขั้นนี้ กลุ่มต่าง ๆ ก็ยื่นฟ้องรัฐในทุกเรื่องต่อศาลปกครองอยู่แล้ว

โดยสรุป หากร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับโดยไม่มีการแก้ไข บุคคลแต่ละคนจะเข้มแข็งและมีเครื่องมือทางกฎหมายที่จะควบคุมรัฐ และรักษาประโยชน์ส่วนตัวของแต่ละคนได้อย่างเต็มที่ อย่างไม่เคยมีมาก่อน

**๒.๒ รัฐบาลจะขาดเสถียรภาพ และประสบปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน**

การบริหารราชการแผ่นดินที่ดีนั้นรัฐบาลต้องมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพภายใต้ระบบการตรวจสอบที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพสูงพอ ๆ กัน

แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะทำให้รัฐบาลประสบปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินด้วยเหตุผล ๓ เหตุ คือ

(๑) การเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้ง จะทำให้ได้รัฐบาลผสมหลายพรรคซึ่งอาจทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ

(๒) การกำหนดรายละเอียดของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งแผนการบริหารราชการแผ่นดินที่สอดคล้องกันทำให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งขาดความเป็นอิสระโดยรายละเอียดของการตัดสินใจทางการเมืองที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้ว ซึ่งทำให้รัฐบาลขาดความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย

(๓) ความเข้มแข็งของระบบตรวจสอบขององค์กรอิสระทั้งหลาย รวมทั้งการควบคุมรัฐโดยบุคคลโดยผ่านกลไกทางสิทธิเสรีภาพของบุคคลแต่ละคน ทำให้รัฐบาลบริหารงานได้ค่อนข้างลำบาก

**๒.๒.๑ การเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้ง จะทำให้ได้รัฐบาลผสมหลายพรรค**

ร่างรัฐธรรมนูญได้ลดจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จาก ๕๐๐ คน เหลือ ๔๐๐ คน และปรับเปลี่ยนระบบเลือกตั้งจากระบบแบ่งเขต (first past the post) และระบบบัญชีรายชื่อทั้งประเทศ ไปสู่ระบบรวมเขต ๆ ละ ๓ คนบ้าง ๒ คนบ้าง ๑ คนบ้าง ตามจำนวนประชากรที่แต่ละจังหวัดมีอยู่ และระบบบัญชีรายชื่อ ๔ บัญชีระดับภาค โดยไม่ได้กำหนดหลักการสำคัญของการเลือกตั้ง เช่น การเลือกตั้งต้องเป็นการเลือกตั้งแบบเสมอหน้าเท่าเทียม (universal suffrage) การเลือกตั้งต้องเป็นการเลือกตั้งโดยตรง อิสระ และลับ (direct, free and secret vote) ซึ่งรัฐธรรมนูญของต่างประเทศส่วนใหญ่ได้กำหนดเอาไว้ รวมทั้งไม่ได้กำหนดวิธีเลือกตั้งไว้ให้ชัดเจนดังจะกล่าวถึงต่อไปในส่วนที่ ๒

ระบบการเลือกตั้งแบบรวมเขตที่กำหนดในร่างรัฐธรรมนูญนี้ก็คือ ระบบเลือกตั้งที่ใช้ในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๒๑ และ ๒๕๓๔ ซึ่งส่งผลให้เขตเลือกตั้งใหญ่ขึ้นกว่าเขตเลือกตั้งในปี ๒๕๔๐ ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีฐานะดีได้เปรียบ และยังส่งผลต่อพฤติกรรมของ


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย เพราะการให้ความสำคัญกับการแข่งขันในเชิง “นโยบาย” ที่พรรคการเมืองทั้งหลายต้องนำเสนอต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เลือกตั้งในระบบเขตเดียวมี ส.ส. ได้คนเดียวจะลดลง ผู้เลือกตั้งมีสิทธิเลือกผู้สมัครที่ตนชอบ แต่นโยบายไม่ดี ผู้สมัครที่ใช้เงินซื้อเสียง และผู้สมัครที่มีนโยบายดี ทำให้ “พฤติกรรมการลงคะแนน” ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างผู้สมัครและความชอบของผู้เลือกตั้งแต่ละคน ซึ่งผลสุดท้ายเราจะได้เห็นว่าในเขตเลือกตั้งแบบ ๓ คน หรือ ๒ คนนั้น เราจะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่างพรรคกัน ระบบการเลือกตั้งแบบนี้เป็นระบบที่สวนกระแสโลก เพราะนอกจากจะส่งผลให้ความสำคัญของพรรคการเมืองและนโยบายพรรคการเมืองลดลงอย่างมากแล้ว ยังสร้างระบบพรรคการเมืองหลายพรรคโดยธรรมชาติ ทำให้การจัดตั้งรัฐบาลมีแนวโน้มอย่างมากที่จะเป็นรัฐบาลผสมเหมือนก่อนปี ๒๕๔๐ ที่เมื่อเกิดความขัดแย้งในพรรคร่วมรัฐบาล รัฐบาลก็จะล้มภายใน ๑ ปี หรือปีเศษ ๆ ด้วยเหตุนี้ประเทศทั้งหลายที่ปฏิรูปการเมือง เช่น ประเทศญี่ปุ่น จึงเลิกระบบนี้

ความเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคจะทำให้โอกาสความขัดแย้งในรัฐบาลมีสูงมาก และเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น รัฐบาลก็จะอายุสั้นจนทำอะไรไม่ได้เป็นกอบเป็นกำ หรือไม่ก็จะเกิดการ “จัดสรร” ผลประโยชน์ระหว่างพรรคจนลงตัวดังปรากฏมาแล้วในช่วงปี ๒๕๓๒ ถึง ๒๕๓๔ ซึ่งก็จะทำให้เกิดปัญหาเรื่องการไม่ได้รับความเชื่อมั่นในความสุจริตของรัฐบาล

ไม่ว่าจะเป็นกรณีแรก หรือกรณีหลัง รัฐบาลที่เกิดจากระบบเลือกตั้งแบบนี้มีแนวโน้มจะเป็นรัฐบาลผสมที่ไร้เสถียรภาพสูง

**๒.๒.๒ การกำหนดรายละเอียดและวิธีการดำเนินไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**

รายละเอียดและวิธีการดำเนินการที่มีการกำหนดไว้จำนวนมากในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ประมาณ ๖๐ เรื่องนั้น นอกจากจะมีปัญหาเรื่องความชอบธรรมที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะไปผูกมัดอนาคตของอนุชนรุ่นหลังให้ต้องปฏิบัติตามที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการ ทั้ง ๆ ที่สภาพเศรษฐกิจ สังคมเปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว ยังสร้างปัญหาให้พรรคการเมืองที่เสนอตัวเข้ารับการเลือกตั้งด้วยว่า เป็นเพียงผู้ลอกแนวนโยบายพื้นฐานที่เป็นรายละเอียดเหล่านี้ไปเสนอต่อประชาชน ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้ก็จะทำให้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีสภาพเป็นแนวนโยบายของรัฐบาลไปโดยปริยาย

นอกจากนั้น เมื่อได้เป็นรัฐบาลแล้ว การต้องทำนโยบายให้สอดคล้องกับรายละเอียดมากเช่นนี้ระยะเวลา ๑๕ วันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีเข้าทำรับหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๗๒ ก็คงไม่เพียงพอ ที่สำคัญ ก็คือ แม้รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้มีการฟ้องรัฐได้ในหมวดนี้ แต่เนื่องจากมีความเชื่อมโยงของหมวดนี้กับหมวดสิทธิเสรีภาพ เช่น มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ กับมาตรา ๗๙ ก็ย่อมทำให้เกิดการฟ้องร้องโดยใช้ฐานสิทธิเสรีภาพอยู่ในหลายมาตรา ขยายด้วยแนวนโยบายพื้นฐานที่ละเอียดเกินกว่าการเป็นแนวนโยบายพื้นฐานเพื่อให้ชนะคดีได้


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

### ๒.๒.๓ การสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรตรวจสอบ

ร่างรัฐธรรมนูญนี้สร้างความเข้มแข็งให้องค์กรตรวจสอบขึ้นมาอย่างไม่เคยมีมาก่อน โดยเฉพาะให้องค์กรดังกล่าวสามารถเสนอร่างกฎหมาย ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และคำแปรญัตติในงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้เอง พร้อมทั้งขยายอำนาจองค์กรตรวจสอบทั้งหลาย อาทิ ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไต่สวนเรื่องการละเมิดจริยธรรมได้ หากเป็นการละเมิดร้ายแรงก็เป็นเหตุให้ถอดถอนได้แล้ว ก็เป็นที่แน่นอนว่า ทุกนโยบาย ทุกการตัดสินใจของรัฐบาลและระบบราชการที่มีผู้เสียประโยชน์จะต้องถูกร้องเรียน หรือฟ้องร้อง สภาวะเช่นนี้ หากมีมากจนเกินสมควรจะทำให้รัฐบาล ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าตัดสินใจทำเรื่องใดๆ ที่อาจทำให้บุคคลเสียประโยชน์ได้ การ “บริหารระเบียบและกฎหมาย” ก็จะเกิดขึ้น และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของประเทศในท้ายที่สุด

## ๒.๓ ความชอบธรรมของหลักรับผิดรับชอบ (Accountability) ในรัฐธรรมนูญ

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการรักษาความเป็นอิสระและเป็นกลางขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงปรับเปลี่ยนระบบการสรรหาองค์กรดังกล่าวโดยกำหนดให้ประธาน ๓ ศาล ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นคณะกรรมการสรรหา(ยกเว้นคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งให้ศาลฎีการ่วมสรรหาด้วย) ซึ่งเป็นที่เข้าใจได้ เพราะศาลได้รับความเชื่อถือในความเป็นกลางและเป็นธรรม

แต่เมื่อร่างรัฐธรรมนูญไปไกลถึงขนาดให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาศาลฎีกา และตุลาการศาลปกครองที่ได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดแห่งละ ๑ คน รวมกับประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอีก ๔ คน คือ ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน ร่วมกันสรรหาสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา ๑๐๗) รวมทั้งเป็นส่วนสำคัญในที่ประชุมร่วมเพื่อแก้วิกฤตของชาติตามมาตรา ๖๘ ด้วย ทำให้เกิดความวิตกกังวลขึ้นทั่วไปว่าองค์กรดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกับประชาชนหรือผู้แทนประชาชนเพียงใด และองค์กรดังกล่าวจะรับผิดและรับชอบ (Accountable) ต่อใคร และท้ายที่สุด การเมืองซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเคยอยู่ห่างไกลจากศาล จะต้องเข้าไป “สร้างพันธมิตร” กับศาลเพื่อประโยชน์ทางการเมืองของพรรคการเมืองหรือไม่ คำถามและความกังวลใจเหล่านี้ต้องการตำตอบที่มั่นคงและเชื่อได้

ยิ่งกว่านั้น เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว อำนาจของศาลทั้งหลายก็เพิ่มขึ้น (ยกเว้นศาลรัฐธรรมนูญ) อาทิ ศาลปกครองก็จะมีอำนาจควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจกรรมทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๑๘) ศาลฎีกาก็จะมีอำนาจรับอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งก่อนประกาศผลการเลือกตั้งและหลังประกาศผล (มาตรา ๒๓๓) ศาลอุทธรณ์รับอุทธรณ์คำวินิจฉัยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการเลือกตั้ง



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ท้องถิ่น ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็มีอำนาจพิจารณาคดีแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้เป็นเท็จ (มาตรา ๒๕๔) โดยที่อำนาจวินิจฉัยว่าคดีใดอยู่ในเขตอำนาจศาลหรือองค์กรอื่นในกรณีที่ขัดแย้งกันซึ่งเคยอยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ (ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐) กลับไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญอีกต่อไป เพราะร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยความขัดแย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ **ที่มิใช่ศาล** นอกจากนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจ**หน้าที่ระหว่างศาล** (มาตรา ๑๙๕) ก็หามีอำนาจนี้ไม่ ซึ่งผลของการนี้ก็คือ เมื่อเกิดข้อขัดแย้งระหว่างอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาล **ศาลก็จะเป็นผู้ชี้ขาด** ซึ่งก็จะทำให้ดุลภาพระหว่างศาลอันเป็นองค์กรในรัฐธรรมนูญเช่นกันกับองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญต้องเสียไป

ท้ายที่สุด ความชอบธรรมของการกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยทั้งที่องค์กรดังกล่าวไม่ใช่ศาลแต่เป็นระบบราชการประจำ จะทำให้เกิดคำถามทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติขึ้นได้ว่า องค์กรอัยการรับผิดรับชอบต่อใคร? และถ้าองค์กรอัยการเป็นอิสระและเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว หน้าที่สำคัญ ๒ ประการของพนักงานอัยการตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการ อันได้แก่การเป็นทนายให้แผ่นดิน และส่วนราชการ และหน่วยงานทั้งหลายของรัฐ รวมทั้งการเป็นที่ปรึกษากฎหมายในการตรวจร่างสัญญา และตอบข้อหารือต่าง ๆ จะเป็นหน้าที่ของบุคคลใด เพราะเมื่อเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอิสระแล้ว หน้าที่ ๒ ประการของพนักงานอัยการก็จะเป็นหน้าที่ที่ขัดแย้งกับความเป็นองค์กรอัยการอิสระ (Conflict of role) ทันที และอัยการก็จะทำหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้ นอกจากนี้ได้จะต้องมีการเร่งรีบแก้ไขกฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการทันที เพื่อไม่ให้กฎหมายดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๖

โดยสรุป หากมีการปรับแก้ประเด็นต่าง ๆ ให้เหมาะสม ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นดังปรากฏในรายงานภาพรวมส่วนนี้ก็จะหมดไป และทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความก้าวหน้ายิ่งขึ้น

## หลักการอันเป็นสาระสำคัญ

### ๑. สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน

#### ๑.๑ บททั่วไป

(๑) การบัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง เป็นสิ่งที่ไม่ควรบัญญัติ เพราะเป็นหลักทางวิชาการของประเทศอังกฤษที่นักวิชาการไทยได้อิทธิพลมา ตรงกับหลัก Rule of Law ในหนังสือ Introduction to study of the law of the Constitution ของ A.V. Dicey ซึ่งหมายถึง การที่รัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกับที่ใช้กับ


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ประชาชนและสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้รับการคุ้มครองโดยศาลยุติธรรม อันเป็นการปฏิเสธหลักกฎหมายมหาชนและระบบศาลหลายศาล (ระบบศาลคู่) จริงอยู่แม้ว่าต่อมาคำนี้จะนำไปใช้ในความหมายทั่วไปที่ไม่จำเพาะเจาะจงเช่นในแบบของอังกฤษแต่ก็ยังอาจมีปัญหาได้ เพราะในสหรัฐอเมริกาคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญอเมริกาที่แสดงหลักใกล้เคียงกันใช้คำว่า “Due Process of Law” (ศุภนิติกระบวน) ซึ่งปรากฏอยู่ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๑ ถึงครั้งที่ ๑๐ ยิ่งกว่านั้นในทวีปยุโรปซึ่งใช้ระบบศาลคู่ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน สเปน ฯลฯ ก็ใช้คำว่า “นิติรัฐ” (Legal State) ซึ่งหมายถึงการปกครองโดยกฎหมาย รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ แต่กฎหมายนั้นอาจหมายถึงกฎหมายมหาชนที่แยกออกจากกฎหมายเอกชนได้ และศาลที่จะให้ความคุ้มครองก็คือศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม

เมื่อคำแต่ละคำมีความหมายทางวิชาการคล้ายกัน แต่ไม่เหมือนกันทีเดียว และยังมีมิติของการยอมรับกฎหมายมหาชน รวมถึงศาลอื่นที่รวมถึงศาลยุติธรรมอยู่ด้วย การบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นนี้ จึงเสี่ยงต่อปัญหาการตีความซึ่งจะเกิดความไม่ลงรอยกันของผู้ตีความ สุดแต่จะยึดถือคติใด ดังนั้น จึงเห็นสมควรให้ตัดข้อความในมาตรา ๓ วรรคสองนี้ออกทั้งหมด

อนึ่ง แม้ไม่มีบทบัญญัตินี้อยู่ สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับก็แสดงอยู่ในตัวว่าการปกครองเป็นไปตามหลักนิติธรรม หรือหลักนิติรัฐ หรือหลักศุภนิติกระบวนอยู่แล้ว

(๒) มาตรา ๔ ที่กำหนดในเรื่องประเพณีการปกครองไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่

ควรตัดเรื่องประเพณีการปกครองไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขออก เพราะประเพณีการปกครองรับรองไว้แล้วในมาตรา ๗ การบัญญัติซ้ำไว้ในมาตรา ๔ จึงเป็นความซ้ำซ้อนกันโดยไม่จำเป็น

สำหรับพันธกรณีระหว่างประเทศควรตัดออก เพราะขัดกับหลักซึ่งประเทศไทยยึดถือมาช้านานในทำนองเดียวกับประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกายึดถือ คือ หลักที่ว่ากฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นสนธิสัญญา จารีตประเพณีระหว่างประเทศ หรือหลักกฎหมายทั่วไป ให้ใช้บังคับในระหว่างประเทศเท่านั้น หากจะต้องใช้บังคับภายในประเทศ รัฐสภาก็ต้องตรากฎหมายภายในของประเทศออกมารองรับ จึงจะมีผลใช้บังคับในระบบกฎหมายไทย ระบบนี้ทางวิชาการเรียกว่า “ระบบทวินิยม” (Dualism) แต่ตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ กลับให้พันธกรณีที่เกิดขึ้นไม่ว่าจากสนธิสัญญา จารีตประเพณี หลักกฎหมายทั่วไประหว่างประเทศ ที่รับรองและคุ้มครอง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลมีผลใช้บังคับได้โดยตรงในระบบกฎหมายไทย โดยไม่ต้องออกพระราชบัญญัติอีก จะทำให้เกิดปัญหาดังนี้

๑) ในกรณีที่พันธกรณีดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ต้องถือว่าพันธกรณีระหว่างประเทศมีศักดิ์สูงกว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมาย จึงทำให้รัฐธรรมนูญและกฎหมายไทยสิ้นผล ด้วยเหตุนี้ ถ้าจะคงมาตรานี้ไว้ ต้องมีบทบัญญัติในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญ


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ฝรั่งเศส มาตรา ๕๔ ซึ่งกำหนดให้การให้สัตยาบันสนธิสัญญาที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญโดยคำร้องของประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาใดสภาหนึ่ง หรือ ส.ส. หรือ ส.ว. จำนวน ๖๐ คน ร้องขอ วินิจฉัยว่าสนธิสัญญานั้นขัดรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจะให้สัตยาบันสนธิสัญญานั้นไม่ได้จนกว่าจะแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับสนธิสัญญาเสียก่อน

๒) การให้พันธกรณีมีผลโดยตรงในระบบกฎหมายไทยทำให้ศาลไทย ไม่ว่าศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม มีอำนาจตีความสนธิสัญญาหรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หรือหลักกฎหมายทั่วไประหว่างประเทศได้โดยตรง ซึ่งหากตีความผิดไปจากที่มีการตีความโดยองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจ ก็จะก่อความรับผิด (International responsibility) ให้เกิดขึ้นได้ ในต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส หรือเยอรมัน ซึ่งใช้ระบบเอกนิยม จึงมีทางปฏิบัติว่าศาลจะหารือกระทรวงการต่างประเทศของประเทศนั้น ๆ ก่อนเสมอ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความรับผิดระหว่างประเทศดังกล่าว ดังนั้น ถ้าจะคงบทบัญญัตินี้ไว้ ก็จะต้องมีบทบัญญัติรองรับการให้ศาลหารือกระทรวงการต่างประเทศก่อนการวินิจฉัยด้วย

๓) การรองรับพันธกรณีดังกล่าวมีความเสี่ยงสูง เพราะสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ ๕ ฉบับ ให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Human Right) ของมนุษย์ทุกคน ไม่เลือกสัญชาติ ในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ หมวด ๓ คุ้มครองเฉพาะสิทธิเสรีภาพของ**ชนชาวไทย** ซึ่งเป็นการแย้งกับอนุสัญญาหรือกติกาทั้ง ๕ ฉบับโดยตรง ดังนั้น ถ้าจะคงมาตรานี้ไว้เช่นเดิม ต้องเปลี่ยนถ้อยคำตอนต้นของมาตรา ๔ เป็นว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของ**ชนชาวไทย** ทั้งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

๔) การรับรองพันธกรณีตามร่างมาตรา ๔ นี้ จะเป็นการเสี่ยงต่อการเปิดช่องให้องค์กรต่าง ๆ ของต่างประเทศเข้ามามีบทบาทและแทรกแซงประเทศไทยมากยิ่งขึ้น โดยการกล่าวอ้างว่าประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

(๓) ร่างรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๓ บัญญัติหลักการสำคัญว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งเป็นการรองรับพระราชอำนาจและหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติเกี่ยวกับรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล จึงต้องเชื่อมโยงกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในบททั่วไปว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ เสมอ เช่น ในหมวด ๙ คณะรัฐมนตรี มาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นมาตราแรกของหมวดคณะรัฐมนตรี บัญญัติว่า “**พระมหากษัตริย์**ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็น **คณะรัฐมนตรี** มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน” และมาตรา ๑๙๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งมาตราแรกของหมวดศาล บัญญัติว่า


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

“การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของ**ศาล** ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และ**ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์**”

ดังนั้น รัฐธรรมนูญถาวร ๘ ฉบับที่ผ่านมาจึงบัญญัติรองรับพระราชอำนาจนิติบัญญัติไว้ในหมวดทั่วไปของรัฐสภา เช่น ตามมาตรา ๙๒ ของรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ วางหลักการแบ่งแยกอำนาจในเรื่องรัฐสภาว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและความยินยอมของรัฐสภา” มาตรา ๙๓ กล่าวถึงพระราชอำนาจพระมหากษัตริย์ในการลงพระปรมาภิไธย มาตรา ๙๔ บัญญัติถึงพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ อันเป็นการสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจในมาตรา ๓ แต่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในหมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๑ บททั่วไป ตั้งแต่มาตรา ๘๗ ถึงมาตรา ๙๐ กลับไม่ได้บัญญัติหลักการสำคัญอันรองรับหลักเรื่องพระมหากษัตริย์และรัฐสภา (King in Parliament) เป็นองค์กรร่วมในการตรากฎหมายไว้ในหมวดทั่วไปซึ่งเป็นหลัก กลับนำไปบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๓ มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๑๔๖ และมาตรา ๑๔๗ ซึ่งเป็นกระบวนการตรากฎหมาย (Legislative Process) ไม่สอดคล้องกับปรัชญาและหลักคิดรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้นจึงสมควรนำหลักการในมาตรา ๑๓๓ มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๑๔๖ และมาตรา ๑๔๗ มาบัญญัติเป็นมาตรา ๘๙ มาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๑ ในลักษณะเดียวกันกับที่เคยเป็นมาในรัฐธรรมนูญถาวรทั้ง ๘ ฉบับที่ผ่านมา

(๔) ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ผู้เสนอกฎหมายจะประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและหรือสมาชิกวุฒิสภา ส่วนองค์กรอื่น เช่น ศาล ไม่มีอำนาจเสนอกฎหมาย สำหรับในระบบประธานาธิบดี ผู้เสนอกฎหมาย คือ สมาชิกรัฐสภาเท่านั้น ประธานาธิบดี ศาล และองค์กรอื่น ไม่มีอำนาจเสนอกฎหมาย หลักการนี้เป็นหลักการสำคัญในระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี ก็เพื่อให้เกิดการดุลและคานกัน (Check and Balance) การที่ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๔ (๒) มาตรา ๑๓๘ (๓) และมาตรา ๑๖๔ วรรคท้าย กำหนดให้ศาล หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนองค์กรอื่นเช่นรัฐสภา เสนอร่างกฎหมายหรือร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือคำแปรญัตติในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้โดยตรง ย่อมเป็นการทำลายหลักการดุลและคานของอำนาจอันเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตยทั้งยังสร้างปัญหาในทางปฏิบัติให้เกิดขึ้นในการบริหารประเทศ เช่น การที่คณะรัฐมนตรีไม่ใช่ผู้เสนอกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ทำให้คณะรัฐมนตรีไม่ต้องมีความรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว ในขณะที่ศาลและองค์กรอิสระเองก็ไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภาและประชาชนซึ่งเป็นการกระทบต่อหลักความรับผิดรับชอบ (Accountability) ทางการเมืองอย่างรุนแรง และสร้างปัญหาในการบริหารงานได้ เช่น ศาลเสนอกฎหมายจัดตั้งศาลเข้าสภาโดยตรง ในขณะที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบเรื่องงบประมาณ อัยการ และเจ้าพนักงานบังคับคดี ยังอาจไม่มีความพร้อมก็จะเกิดความลักลั่นขึ้นได้ในท้ายที่สุด ดังนั้น จึงสมควรตัดมาตรา ๑๓๔ (๒) มาตรา ๑๓๘ (๓)

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

และมาตรา ๑๖๔ วรรคท้าย ออกจากร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อกลับไปสู่หลักสากลที่ยึดถือกันทั่วโลกทุกประเทศ

**๑.๒ พระมหากษัตริย์**

โดยภาพรวมเห็นด้วยกับหลักการที่อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญ

**๑.๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย**

แม้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีการเพิ่มสิทธิเสรีภาพให้มากขึ้นกว่าเดิม กำหนดให้การใช้สิทธิและเสรีภาพง่ายขึ้นกว่าเดิมอีกทั้งกำหนดมาตรการทำให้การใช้สิทธิเสรีภาพมีประสิทธิภาพและมีมาตรการคุ้มครองอย่างชัดเจน ตลอดจนมีการจัดแบ่งหมวดหมู่สิทธิเสรีภาพออกเป็นส่วนต่างๆ แต่เมื่อประมวลในสาระแล้ว พบว่ายังคงมีปัญหาดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดให้บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดสิทธิเสรีภาพได้โดยตรง ตามร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๘ วรรคสาม จะเป็นการสร้างภาระให้แก่รัฐเกินความจำเป็น โดยหากรัฐไม่สามารถดำเนินการในเรื่องสิทธิเสรีภาพได้เพราะติดขัดด้วยปัญหาต่าง ๆ แม้ได้ทำไปด้วยความสามารถอย่างเต็มที่ ประชาชนจะฟ้องรัฐ จนทำให้รัฐไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นเหตุให้มีคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมากโดยไม่จำเป็น ดังนั้น จึงควรตัดมาตรา ๒๘ วรรคสาม ออก

(๒) การระบุบทมาตราในรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ

ตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ได้ตัดข้อความเดิมของรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.๒๕๕๐ ในวรรคสองที่กำหนดให้การตรากฎหมายใดที่มีบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะต้องมีการระบุมาตราในรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นไว้ด้วย

ผลของการไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ระบุบทมาตราในรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในกฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน แม้จะเป็นการสร้างความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการตรากฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ แต่เป็นการไม่คุ้มครองประชาชนในการที่จะใช้สิทธิตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการตรากฎเกณฑ์ว่ากฎเกณฑ์ที่ตราขึ้นนั้นสอดคล้องหรือขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

ดังนั้น จึงควรนำเอาความในวรรคสองของมาตรา ๒๙ แห่งรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ กลับคืนมาไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอันสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการตรากฎเกณฑ์ได้

(๓) การจัดหมวดหมู่สิทธิและเสรีภาพในร่างรัฐธรรมนูญในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยนั้น แม้จะเป็นความประสงค์ดีที่จะให้เกิดความสะดวกในการอ่านรัฐธรรมนูญ แต่การจัดหมวดหมู่ดังกล่าวก็สร้างปัญหาที่สำคัญในการตีความบทบัญญัติในเรื่องสิทธิเสรีภาพ เพราะโดยหลักแล้ว


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สิทธิและเสรีภาพที่ได้บัญญัติไว้ในแต่ละมาตราของรัฐธรรมนูญนั้นจะมีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกันอยู่ การจัดหมวดหมู่โดยการกำหนดให้บทบัญญัติมาตราใดอยู่ในส่วนใด ย่อมทำให้การตีความบทบัญญัติในมาตรานั้นถูกจำกัดโดยชื่อของส่วนที่กำหนดไว้ อันอาจทำให้ประชาชนไม่ได้รับสิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่

**๑.๔ หน้าที่ของชนชาวไทย**

โดยภาพรวมเห็นด้วยกับหลักการที่อยู่ในร่างรัฐธรรมนูญ

**๑.๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ**

แม้ร่างรัฐธรรมนูญจะได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้เป็นจำนวนมากที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ แต่ปัญหาที่สำคัญ คือ แนวนโยบาย**พื้นฐานแห่งรัฐ** (Fundamental Principle of State) ซึ่งมีขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญของประเทศอินเดีย และประเทศเยอรมัน ต่อมารัฐธรรมนูญไทย ปี พ.ศ. ๒๔๙๒ ได้นำมาบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกใน “แนวนโยบายแห่งรัฐ” รัฐธรรมนูญไทยฉบับต่อมาก็มีแนวโน้มที่จะขยายขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ก็ได้บัญญัติเรื่องนันทนาการ ไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐ เมื่อครั้งร่างรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น ก็มีแนวโน้มที่จะเพิ่มแนวนโยบายแห่งรัฐขึ้นอีก แต่ในท้ายที่สุดคณะกรรมาธิการยกร่างในขณะนั้นได้ พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรบัญญัติเฉพาะสิ่งที่เป็น**พื้นฐาน** (Fundamental) ของรัฐที่ต้องดำเนินการเท่านั้น ส่วนวิธีการและรายละเอียดในการดำเนินการให้เป็นการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนที่จะปรับให้เข้ากับยุคสมัยและพื้นที่ อีกประการหนึ่ง คำถามเชิงทฤษฎีเกิดขึ้นว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในปัจจุบันมีความชอบธรรมใดที่จะกำหนดวิธีการและรายละเอียดซึ่งเป็นการตัดสินใจทางการเมืองเอาไว้ในตัวรัฐธรรมนูญเพื่อผูกพันอนุชนรุ่นหลัง เพราะรัฐธรรมนูญเป็นรัฐธรรมนูญถาวรซึ่งต้องใช้ตลอดไปและไม่ควรแก้ไขบ่อย เหตุนี้ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงเปลี่ยนชื่อหมวดเป็น “แนวนโยบาย**พื้นฐานแห่งรัฐ**” และกำหนดไว้เฉพาะในหลักการที่สำคัญเท่านั้นลงไว้ ทำให้บทบัญญัติในหมวดนี้ซึ่งเคยมีความยาวถึง ๓๔ มาตรา ลดลงเหลือเพียง ๑๘ มาตรา และกำหนดให้มีกลไกในการติดตามโดยมีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้กำกับ ตลอดจนให้คณะรัฐมนตรีแถลงการณ์ดำเนินการตามหมวดนี้ทุกปี ดังนั้นการที่ร่างรัฐธรรมนูญนี้ขยายรายละเอียดลงไปถึงวิธีการและรายละเอียดของการดำเนินการ แม้จะไม่เพิ่มมาตราก็ขัดกับหลักการดังกล่าว เห็นควรให้มีการปรับแก้ให้เหมือนเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.๒๕๔๐

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

## ๒. โครงสร้างทางการเมือง

### ๒.๑ สภาผู้แทนราษฎร

(๑) สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนในการใช้อำนาจนิติบัญญัติตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ วิธีการได้มาหรือวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยทั่วไปรัฐธรรมนูญของนานาประเทศจะมีการบัญญัติถึงวิธีการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งใน ๒ รูปแบบ กล่าวคือ รูปแบบแรก กำหนดแต่หลักการสำคัญในการเลือกตั้ง เช่น การเลือกตั้งต้องเป็นการเลือกตั้งแบบเสมอหน้าเท่าเทียม (Universal suffrage) การเลือกตั้งต้องเป็นการเลือกตั้งโดยตรง อิสระ และลับ (direct, free and secret vote) เป็นต้น ส่วนรายละเอียดอื่นนั้นให้กำหนดไว้ในกฎหมายลูก ตัวอย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น รูปแบบที่สอง กำหนดหลักการสำคัญในการเลือกตั้งและรายละเอียดที่สำคัญของการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น กำหนดเรื่องเขตเลือกตั้ง วิธีการเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญไทยในอดีต เป็นต้น

สำหรับวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญมาตรา ๙๒ นี้ มีลักษณะกำหนดไว้ครึ่ง ๆ กลาง ๆ จะบัญญัติหลักการเลือกตั้งก็ไม่เชิง จะกำหนดรายละเอียดที่สำคัญของการเลือกตั้งก็ไม่ใช่ เช่น ไม่มีการกำหนดว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งนั้น เมื่อมีการแบ่งเขตแล้วมีวิธีการให้ประชาชนลงคะแนนเลือกตั้งอย่างไร ประชาชนจะเลือกได้ทั้ง ๓ หมายเลข หรือเลือกได้เพียงหมายเลขเดียว ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนนั้นก็ไม่มีความชัดเจนว่าการแบ่งเป็นสี่เขตเลือกตั้งนั้น จะใช้วิธีการในการคำนวณคะแนนอย่างใด จะใช้แบบบัญชีรายชื่อที่เคยมีอยู่ในรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.๒๕๔๐ หรือจะใช้การคำนวณแบบอื่น ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการกำหนดไว้เช่นนี้เป็นการโยนรายละเอียดที่เป็นหลักสำคัญให้กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง การกำหนดไว้เช่นนี้จะก่อให้เกิดปัญหาที่สำคัญ คือ

๑) การไม่กำหนดรายละเอียดของหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ อาจทำให้การจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จไม่ทันการเลือกตั้งหรือเสร็จใกล้การเลือกตั้งเพราะต้องใช้เวลาในการยกร่าง ซึ่งจะทำให้การเตรียมพร้อมเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกิดปัญหาในการดำเนินการได้

๒) เมื่อไม่มีการกำหนดรายละเอียดของหลักการสำคัญเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ อันหมายความว่าหลักการดังกล่าวจะกำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นกฎหมายที่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายกว่ารัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงอาจเป็นช่องทางให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลือกตั้งก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งแต่ละครั้งได้

ดังนั้น จึงควรจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งไว้ให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ อย่างน้อยใน ๓ เรื่อง ดังต่อไปนี้ คือ เขตเลือกตั้ง วิธีการลงคะแนน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๒) การกำหนดวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตให้เป็นระบบรวมเขต เขตละ ๓ คน หรือ ๒ คน หรือ ๑ คน บ้าง ตามร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ (๒) จะมีผลทำให้เขตเลือกตั้งใหญ่ขึ้นกว่าการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ส่งผลกระทบให้ผู้มีฐานะดีได้เปรียบในการเลือกตั้ง อีกทั้งพฤติกรรมของผู้เลือกตั้งจะเปลี่ยนเป็นเลือกตัวบุคคลมากกว่าพรรคการเมือง อันนำไปสู่ความอ่อนแอของพรรคการเมืองซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองอันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญไทยในอดีตพยายามสร้างให้มีความเข้มแข็ง ความอ่อนแอของพรรคการเมืองจะนำไปสู่การมีพรรคการเมืองในระบบผสมในรัฐบาล รัฐบาลอาจจะมีปัญหาด้านเสถียรภาพ ส่งผลต่อไปถึงประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐบาลได้ ดังนั้น ควรแก้ไขให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เขตเดียวคนเดียว

**๒.๒ วุฒิสภา**

ในฐานะที่วุฒิสภาเป็นสภาที่สองในระบบสองสภา อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยพื้นฐานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนานาประเทศจะมีลักษณะร่วมกัน คือ วุฒิสภามีส่วนในการพิจารณาร่างกฎหมาย แต่อำนาจหน้าที่อื่นของวุฒิสภามีความแตกต่างกันไปตามแต่ละประเทศ อย่างไรก็ดีเมื่อประมวลอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญนานาประเทศแล้ว สามารถสรุปถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาที่สำคัญ คือ

**(๑) วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ** รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศมักจะกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายในฐานะสภาที่สองต่อจากการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนอำนาจในทางนิติบัญญัติของวุฒิสภาจะเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่

ในรัฐธรรมนูญแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันบางประเทศให้วุฒิสภาสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ แต่อย่างไรก็ตามส่วนใหญ่เมื่อวุฒิสภามีความเห็นต่อร่างกฎหมายต่างไปจากสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญ ของนานาประเทศมักจะกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ชี้ขาดในท้ายที่สุด

**(๒) วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร** ประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภามักจะให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการตั้งกระทู้ถามถึงการทำงานของรัฐบาลได้ แต่จะไม่ให้อำนาจในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลแก่วุฒิสภา โดยอำนาจนี้จะเป็นของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดีดังเช่นสหรัฐอเมริกาจะให้อำนาจวุฒิสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารผ่านกระบวนการถอดถอนฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง (Impeachment) อีกทั้งวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกายังมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในระดับสูงด้วย

ในทางหลักการตั้งองค์กร อำนาจขององค์กรที่จะจัดตั้งจะเป็นตัวกำหนดที่มาของบุคคลที่อยู่ในองค์กรนั้น ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาจะเป็นเครื่องชี้ที่มาของวุฒิสภา กล่าวคือหากกำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาให้เป็นเพียงสภากลั่นกรองกฎหมาย วุฒิสภาย่อมมีที่มาจากแหล่งใดก็ได้แล้วแต่จะเห็นถึงความเหมาะสม แต่หากจะให้วุฒิสภามีอำนาจมากกว่าสภากลั่นกรอง เช่น การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เป็นต้น


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

วุฒิสภาควรจะต้องมีที่มาจากประชาชนตามหลักการในระบอบประชาธิปไตย เพราะการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นั้น จำเป็นต้องเชื่อมโยงที่มาของวุฒิสภากับประชาชนโดยตรง วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งไม่ควรใช้อำนาจนี้

อย่างไรก็ดี การที่ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดที่มาของวุฒิสภาให้มาจากการสรรหาเพื่อแต่งตั้ง (มาตรา ๑๐๖ มาตรา ๑๐๗ และมาตรา ๑๐๘) โดยให้มีอำนาจทั้งการกลั่นกรองกฎหมายและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ นั้น จะเป็นการขัดต่อหลักการในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ เมื่อวุฒิสภาไม่มีส่วนเชื่อมโยงกับประชาชน จะมีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งที่มีที่มาเชื่อมโยงกับประชาชนดังเช่น ส.ส. ได้อย่างไร ดังนั้น จึงควรแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในแนวทางใดแนวทางหนึ่งดังต่อไปนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการในระบอบประชาธิปไตย คือ

**แนวทางที่หนึ่ง** กำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาให้เป็นเพียงสภากลั่นกรองกฎหมาย ไม่ใช่สภาตรวจสอบที่มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังนั้น ที่มาของวุฒิสภาจะมาจากการสรรหาเพื่อแต่งตั้ง หรือเลือกตั้ง ก็ได้

**แนวทางที่สอง** กำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาให้เป็นทั้งสภากลั่นกรองกฎหมายและสภาตรวจสอบที่มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ที่มาของวุฒิสภาจะต้องมีที่มาที่เชื่อมโยงกับประชาชน จึงต้องมีการเลือกตั้ง แต่เพื่อให้ได้ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นตัวแทนของภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม อาจกำหนดให้มีการสรรหาบุคคลผู้ที่เหมาะสมจะเป็นวุฒิสภาจำนวน ๒ เท่าของจำนวนวุฒิสภาที่จะมี แล้วนำรายชื่อทั้งหมดให้ประชาชนเลือกตั้งทั้งประเทศ

**๓. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ**

(๑) ร่างรัฐธรรมนูญนี้ ได้พยายามสร้างความเป็นอิสระให้แก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระให้ปลอดจากการครอบงำทางการเมือง โดยกำหนดให้ใช้ระบบสรรหาที่มีประธาน ๓ ศาล ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นคณะกรรมการสรรหา (ยกเว้นคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งให้ศาลฎีการ่วมสรรหาด้วย) โดยมีการกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาดังกล่าว สรรหาบุคคลที่เหมาะสมเข้าสู่ตำแหน่งในจำนวนพอดีกับจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาเพียงเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ (วุฒิสภาไม่มีอำนาจในการเลือก) หากไม่เห็นชอบ ก็ต้องดำเนินการสรรหาเสนอรายชื่อขึ้นไปให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม ความพยายามนี้จะมีคำถามที่ยากแก่การให้คำตอบที่ชัดเจน นั่นคือ องค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวข้างต้นนั้น มีความเชื่อมโยงกับประชาชนหรือผู้แทนประชาชนเพียงใด

(๒) ภายใต้หลักการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย (Check and Balance) องค์กรแต่ละองค์กรที่ใช้อำนาจ จะต้องมีการกำหนดให้มีการดุลและคานอำนาจอย่างสมดุล หากมีการกำหนดให้องค์กรใช้อำนาจอธิปไตยองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจมาก ย่อมจะทำให้เกิดการเสียสมดุล และเป็นผลร้ายแก่องค์กรนั้นในภายหลัง


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้ให้อำนาจแก่องค์กรตุลาการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใด เช่น ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาคดีแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน นอกเหนือไปจากอำนาจในการพิจารณาคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (มาตรา ๒๕๔) ศาลปกครองมีอำนาจควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจกรรมทางปกครององค์กรตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๐๘) เป็นต้น นอกจากนั้นการดุลอำนาจของอำนาจตุลาการก็เสียสมดุล โดยตามร่างรัฐธรรมนูญ หากมีข้อขัดแย้งระหว่างอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญกับศาล ศาลก็จะเป็นผู้ชี้ขาด (มาตรา ๑๙๕) (เดิมตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๔๐ มีการสร้างดุลอำนาจโดยการให้ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ชี้ขาด)

ดังนั้น เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งหลักการดุลและคานอำนาจ ควรได้มีการทบทวนอำนาจที่ให้แก่องค์กรตุลาการ และการดุลอำนาจขององค์กรตุลาการให้อยู่ในจุดสมดุล

(๓) องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะมีการบัญญัติสถานะไว้เป็นพิเศษในรัฐธรรมนูญ โดยหลักจะต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญเกี่ยวเนื่องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แต่การที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๔๖) ทั้งที่โดยสภาพของอัยการเป็นระบบข้าราชการประจำ แม้จะดูเสมือนหนึ่งการเป็นองค์กรอัยการที่เป็นอิสระจะทำให้มีหลักประกันในการทำงาน แต่โดยสภาพความเป็นจริงแล้ว ในการปฏิบัติหน้าที่อัยการในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมนั้น พนักงานอัยการมีอิสระอยู่แล้ว โดยไม่ถูกแทรกแซง การกำหนดให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ยากที่จะหาเหตุผลที่มีน้ำหนักสนับสนุน อีกทั้งการรับรองไว้ดังกล่าวจะสร้างปัญหาตามมาอีกหลายประการ เช่น

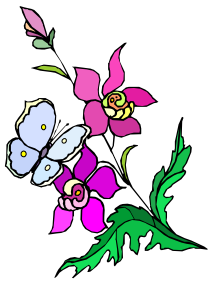
๑) เมื่ออัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอิสระแล้ว หน้าที่ของอัยการที่มีอยู่ คือ การเป็นทนายให้แผ่นดิน และส่วนราชการ ตลอดจนหน่วยงานทั้งหลายของรัฐ รวมทั้งการเป็นที่ปรึกษากฎหมายในการตรวจร่างสัญญา และตอบข้อหารือต่าง ๆ อัยการย่อมไม่สามารถจะทำได้อีกต่อไป เพราะขัดต่อความเป็นอิสระ รัฐจำเป็นต้องตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว

๒) เมื่ออัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอิสระแล้ว หากมีการดำเนินการตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่นเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งเสร็จแล้วให้ส่งเรื่องให้อัยการเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา ๒๖๓ วรรคสี่) หากอัยการไม่เห็นด้วย อัยการมีสิทธิที่จะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ เพราะอ้างได้ว่าเป็นกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๑๐) ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาเป็นอย่างมาก

ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขโดยตัดบทบัญญัติมาตรา ๒๔๖ ออก


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

*"...คนดีทำให้คนอื่นดีได้ หมายความว่า คนดีทำให้เกิดความดีในสังคม คนอื่นก็ดีไปด้วย. ความเลวนั้นจะทำให้คนดีเป็นคนเลวก็ยาก แต่เป็นไปได้. ถ้าคนดีเข้มแข็งในความดี จะทำให้คนเลวมาทำให้คนดีเป็นคนเลยยาก. สำคัญอยู่ที่ความเข้มแข็งของคนดี..."*



คัดตัดตอนจากพระราชดำรัสพระราชทาน
แก่คณะบุคคลต่าง ๆ ที่เข้าเฝ้าฯ ถวายชัยมงคล
เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา
ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดา พระราชวังดุสิต
เมื่อวันพุธที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๓๙

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

# สรุปคำพิพากษาที่น่าสนใจ

*โดย นางสาวสุวิมล เจียมวงศ์แพทย์*
*นิติกร สำนักกฎหมาย*

## คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งคำร้องที่ ๒๔๒/๒๕๕๐
## วันที่ ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๐

**เรื่อง** คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา)

นางสาวพิชญ์สินี ฆารพูล ที่ ๑ — ผู้ฟ้องคดี
นางสาวชัชนิดา เหมือนทองจีน ที่ ๒
นางสาวนริศรา จารุพิทักษ์ ที่ ๓
นายวรัญญู กิจกสิวัฒน์ ที่ ๔
นางสาวจิดาภา สุวรรณคดี ที่ ๕
นายเฉลิมวุฒิ ขุมเงิน ที่ ๖
นายเฉลิมพล ชลมาตร์ ที่ ๗
นางสาวปิยนุช ไตรยวงค์ ที่ ๘
นางสาวพุทธิพร เทียมสินสังวร ที่ ๙
นางสาวปิยานุช แสงสุวรรณ ที่ ๑๐
นางสาวศิริเพียงแข สวัสดิ์วงศ์ชัย ที่ ๑๑
นายไกร ไขแสง ที่ ๑๒
นางสาวภาริดา คำผุย ที่ ๑๓
นางสาวอาภาภรณ์ อดทน ที่ ๑๔
นางสาวสิริกัญญา ภูสีเขียว ที่ ๑๕
นายจิรพจน์ สินวิวัฒนกุล ที่ ๑๖
นางสาวสุธาวดี ศรีสำราญ ที่ ๑๗
นางสาวสิกิตตรี เกิดมงคล ที่ ๑๘
นายบรรพต กลิ่นประทุม ที่ ๑๙
นายธงสรวง ศรีธัญรัตน์ ที่ ๒๐
นายอับดุลการา อับดุลสะตาร์ ที่ ๒๑
นางสาวปรียาณัฐ ภูหงษ์ ที่ ๒๒
นางสาวอัศนีย์ อิ่มพงษ์ศักดิ์ ที่ ๒๓
นางสาวญาดา มูลพิจิตร ที่ ๒๔
นางสาวจุฑามาศ สีสาร ที่ ๒๕

ระหว่าง

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา — ผู้มีส่วนได้เสีย
สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) (สทศ.) ที่ ๑
คณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ที่ ๒
ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ทปอ.) ที่ ๓
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ๔ — ผู้ถูกฟ้องคดี

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

**๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป**

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบห้าคนกล่าวอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติให้ใช้คะแนนผลการสอบแบบทดสอบทางศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (Ordinary National Educational Test) หรือที่เรียกว่า O-NET ในการสอบคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) โดยให้ใช้คะแนน O-NET ในปีที่นักเรียนจบการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ ครั้งเดียวเท่านั้น ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติในคราวประชุมคณะกรรมการบริหารสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ให้ดำเนินการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยนับตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๔๙ เป็นต้นไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการจัดทดสอบวัดความรู้ทางศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ให้แก่นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ หรือเทียบเท่า ได้เพียงคนละครั้งเท่านั้น ทั้งนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ให้ความเห็นชอบด้วยอันเป็นการเลือกปฏิบัติ ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบห้าคน เนื่องจากไม่สามารถนำคะแนน O-NET ไปใช้สอบ ADMISSIONS ในคณะที่ใช้ O-NET เพียงอย่างเดียวได้ และเป็นการตัดโอกาสในการแก้ไขการสอบที่ผิดพลาดในปีการศึกษาที่ผ่านมา หรือจำกัดสิทธิในการศึกษาขั้นสูงขึ้นไป ขัดต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๒๖ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ ๒๘ และขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศตามมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ อีกด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาล

ขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งดังนี้

๑. เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่กำหนดให้ดำเนินการจัดทดสอบวัดความรู้ทางศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) แก่นักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ หรือเทียบเท่า ได้เพียงคนละครั้งดังกล่าว

๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับสมัครผู้ฟ้องคดีเข้าทดสอบวัดความรู้ทางศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ประจำปีการศึกษา ๒๕๔๙

๓. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับพิจารณาคะแนนการทดสอบวัดความรู้ทางศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ที่สอบในครั้งที่ ๒ เพื่อนำไปคัดเลือกเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยด้วย

๔. ไต่สวนฉุกเฉินและกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยให้ผู้ฟ้องคดีสามารถสมัครสอบวัดความรู้ทางศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ประจำปีการศึกษา ๒๕๕๐ ได้ก่อนวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๙

ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ข้อเท็จจริงในคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ ให้ใช้คะแนน O-NET ครั้งแรกเพียงครั้งเดียวมาใช้ในการคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยในระบบ ADMISSIONS เนื่องจากหากนำผลการสอบ O-NET ซึ่งมิใช่การสอบครั้งแรกมาใช้ จะมีผลกระทบต่อการได้เปรียบเสียเปรียบแก่นักเรียนที่สอบเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยรุ่นใหม่ และเป็นปัญหาสืบเนื่องไปอีก นอกจากนี้ O-NET เป็นการวัดผลสัมฤทธิ์ในชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย จึงควรนำมาใช้เพียงครั้งเดียว **กรณีศาลเห็นสมควรจะมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดี**

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

**ที่ ๒ ใช้หลักเกณฑ์การนำคะแนนการสอบ O-NET ครั้งแรกเพียงครั้งเดียวตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มาใช้ในการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาตามระบบ ADMISSIONS จะต้องได้ความว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามคำฟ้องมีมูลและหากให้การกระทำตามมติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ จะเกิดผลกระทบกับเสรีภาพในการเลือกที่จะศึกษาในสาขาคณะที่ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์อย่างแท้จริง และอาจจะกระทบต่อสิทธิในการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม**

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยืนยันว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย สถาบันใดซึ่งเป็นสมาชิกจะปฏิบัติตามมติดังกล่าวนี้ก็ได้ กรณีจึงยังไม่มีความชัดเจนว่าการใช้ผลคะแนน O-NET ครั้งแรกเพียงครั้งเดียวจะบรรลุวัตถุประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และการให้ความคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาแก่ผู้ฟ้องคดี โดยมิให้ใช้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวกับผู้ฟ้องคดีไม่น่าจะก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐ และความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับข้อ ๗๑ ข้อ ๗๕ และข้อ ๗๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยห้ามสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิให้นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ กรณีให้นำผลคะแนน O-NET ครั้งแรกครั้งเดียวมาใช้ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในระบบ ADMISSIONS ทั้งนี้ ให้ผลการคุ้มครองมีผลบังคับใช้ต่อไปจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น

**สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้มีส่วนได้เสียและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งในคดีหมายเลขดำที่ ๕๖๔/๒๕๔๙ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองขอนแก่น)** ขอให้ศาลปกครองสูงสุดได้โปรดมีคำสั่ง ดังนี้

๑. เพิกถอนคำสั่งของศาลปกครองขอนแก่นที่สั่งคุ้มครองชั่วคราวมิให้นำผลคะแนน O-NET เพียงครั้งแรกครั้งเดียวมาใช้ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในระบบ ADMISSIONS

๒. เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอันเกิดจากผลของคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวของศาลปกครองชั้นต้น อันจะส่งผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศ ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามความในข้อ ๗๓ วรรคแรก และข้อ ๑๑๕ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

๓. เพื่อป้องกันความเสียหายร้ายแรงอันจะเกิดแก่ประโยชน์สาธารณะดังจะได้กราบเรียนให้ทราบต่อไป ผู้ร้องใคร่ขอให้ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาและอ่านคำสั่งตามคำร้องอุทธรณ์นี้เอง โดยมิต้องส่งคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้อ่านโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๑๔ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น**

คดีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเบื้องต้น ดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจรับคำร้องอุทธรณ์ไว้พิจารณาหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า **ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในผลของคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น**ซึ่งมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๐ และได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๐ จึงเป็นการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้อุทธรณ์ทั้งสองได้รับแจ้งคำสั่งศาลตามที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนด นอกจากนั้น คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้อุทธรณ์ทั้งสองยังมีรายการครบถ้วนตามข้อ ๑๐๑ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฉบับเดียวกัน **คำร้องอุทธรณ์คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้อุทธรณ์ทั้งสองจึงเป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ศาลปกครองสูงสุดรับไว้พิจารณาได้**

**ประเด็นที่สอง** ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจรับคำขอของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ที่ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้พิจารณาได้หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบห้าคนมีความประสงค์อันแท้จริงที่จะให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบห้าคนมีสิทธินำผลคะแนนทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ครั้งที่สองไปใช้สมัครรับการคัดเลือกเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษาได้ และให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) นำผลคะแนนทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ครั้งที่สองของผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบห้าคนมาใช้ในการพิจารณาคัดเลือกผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบห้าคนเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาแห่งใดแห่งหนึ่งที่เข้าร่วมรับนิสิตนักศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) เป็นสำคัญ คำขอให้ศาลปกครองกำหนดคำบังคับประการอื่นเป็นไปเพียงเพื่อให้ความประสงค์ดังกล่าวบรรลุผลเท่านั้น โดยศาลปกครองจำต้องพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ ที่ให้ผลคะแนนสอบตามแบบทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ครั้งแรกครั้งเดียวมาใช้ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) ในปีการศึกษา ๒๕๕๐ หรือข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ที่นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไปกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ซึ่งมีหน้าที่คัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) แทนสถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้นถือปฏิบัติเสียก่อน **กรณีจึงถือได้ว่าคำฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องเพื่อ**


LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

**ขอให้ศาลปกครองเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ และเพิกถอนข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ที่เข้าร่วมรับนิสิตนักศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) ที่นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไปกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระบบอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษาให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาถือปฏิบัติโดยปริยาย**

แม้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้มีสภาพเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับในเรื่องต่าง ๆ ได้ **แต่ข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ที่เข้าร่วมรับนิสิตนักศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) ที่นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไปกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ซึ่งมีหน้าที่คัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) แทนสถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้นถือปฏิบัติย่อมมีสภาพเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งมีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น ๆ ในอันที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้ตามที่เห็นสมควร** และเมื่อได้พิจารณาคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ห้ามสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิให้นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ กรณีให้นำผลคะแนนสอบตามแบบทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ครั้งแรกครั้งเดียวมาใช้ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) ในปีการศึกษา ๒๕๕๐ มาใช้บังคับ ทั้งนี้ จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่นแล้ว เห็นได้ว่า คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ซึ่งได้วินิจฉัยแล้วว่ามีสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปไว้เป็นการชั่วคราวโดยปริยาย **ดังนั้น แม้ตามรูปแบบแล้วคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวจะเป็นคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ตามเนื้อหาแล้วคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวเป็นคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ตามนัยข้อ ๖๙ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ซึ่งได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด จึงมีสิทธิที่จะขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจรับคำขอดังกล่าวไว้พิจารณาได้**

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

**๓. ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย**

มีประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุด ต้องพิจารณาต่อไปว่า สมควรมีคำสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามข้อ ๑๑๕ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจสั่งระงับคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นนั้นได้ ถ้าศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นนั้นทำให้หรือจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อสิทธิของผู้อุทธรณ์

ดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้วว่าคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ห้ามสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิให้นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ กรณีให้นำผลคะแนนสอบตามแบบทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) ครั้งแรกครั้งเดียวมาใช้ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) ในปีการศึกษา ๒๕๕๐ มาใช้บังคับ ทั้งนี้ จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น **เป็นคำสั่งที่มีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ที่เข้าร่วมรับนิสิตนักศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS)** ที่นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไปกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ซึ่งมีหน้าที่คัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) แทนสถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้นถือปฏิบัติไว้**เป็นการชั่วคราวโดยปริยาย โดยคำสั่งดังกล่าวศาลปกครองชั้นต้นมิได้ระบุว่าสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) สมควรใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) สำหรับปีการศึกษา ๒๕๕๐ แทนหลักเกณฑ์ที่ได้สั่งให้ชะลอหรือระงับการบังคับไว้** ทั้งยังไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) อันเป็นการก้าวล่วงดุลพินิจของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ได้ **คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ไม่อาจดำเนินการคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาในถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ในระบบกลางการรับนิสิตนักศึกษา (ADMISSIONS) และประกาศผลการคัดเลือกได้ตามวันที่กำหนดไว้ คือ วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เป็นเหตุให้สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ไม่อาจจัดการเรียนการสอนสำหรับปีการศึกษา ๒๕๕๐ ตามแผนการจัดการศึกษาที่กำหนดไว้ได้**

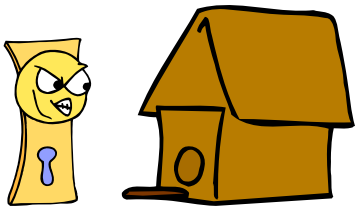
**กรณีจึงเห็นได้ว่าคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวน่าจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะจนยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง**

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

สมควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งระงับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการวินิจฉัยอุทธรณ์

๔. ผลคำพิพากษาของศาลปกครอง

จึงมีคำสั่งให้ระงับคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ห้ามสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิให้นำมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ครั้งที่ ๕/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ กรณีให้นำผลคะแนน O-NET ครั้งแรกครั้งเดียวมาใช้ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาในระบบ ADMISSIONS มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ให้ผลการคุ้มครองมีผลบังคับต่อไปจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งคำร้องอุทธรณ์คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น



LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

# คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำสั่งคำร้องที่ ๑๙๓/๒๕๕๐
# วันที่ ๓๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

**เรื่อง** คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

ระหว่าง

มูลนิธิข้าวขวัญ ที่ ๑ — ผู้ฟ้องคดี
มูลนิธิเข้าถึงเอดส์ ที่ ๒
มูลนิธิชีววิถี ที่ ๓
มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ที่ ๔
เภสัชกรหญิง สำลี ใจดี ที่ ๕

กระทรวงการต่างประเทศ ที่ ๑
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ที่ ๒
รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ (นายพิศาล มาณวพัฒน์) ที่ ๓
คณะรัฐมนตรี ที่ ๔
นายกรัฐมนตรี ที่ ๕ — ผู้ถูกฟ้องคดี

## ๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ากล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าดำเนินการเข้าทำความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น โดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยมิได้ดำเนินการประชาพิจารณ์ให้ถูกต้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ รวมทั้งต่อมาได้มีมติให้นำเรื่องความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และมีมติเห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้ที่เกี่ยวข้องไปลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น ระหว่าง ๒-๔ เมษายน ๒๕๕๐ **คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีวัตถุประสงค์ให้ศาลเพิกถอนกระบวนการเข้าทำความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น ซึ่งเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยในทางกิจการระหว่างประเทศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในฐานะฝ่ายบริหาร อันมิใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒** ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีคำขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดี

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่ ๕ ดำเนินการสอบสวนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และบุคคลอื่นที่ร่วมกันกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีดำเนินกระบวนการเกี่ยวกับความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นนั้น คำขอดังกล่าวมิใช่คำขอที่ศาลจะออกบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว **ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ** เมื่อศาลไม่อาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาแล้ว ก็ไม่จำต้องพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าที่ขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาอีกต่อไป

**ต่อมาผู้ฟ้องคดีทั้งห้ายื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาในคดีหมายเลขดำที่ ๖๒๘/๒๕๕๐ หมายเลขแดงที่ ๕๐๔/๒๕๕๐** ความว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามิได้มุ่งประสงค์ที่จะคัดค้านนโยบายด้านต่างประเทศของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ต้องการโต้แย้งคัดค้านการทำประชาพิจารณ์เรื่องความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น เนื่องจากไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ **เมื่อการจัดทำประชาพิจารณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าเป็นการกระทำทางปกครอง หาใช่เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒** และเมื่อพิจารณากระบวนการทำความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น หากดำเนินการไม่ครบถ้วนตามขั้นตอนหรือดำเนินการขั้นตอนใดไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ไม่อาจดำเนินการขั้นตอนสุดท้ายคือการลงนามได้ **เมื่อการจัดทำประชาพิจารณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าได้ดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมส่งผลให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ได้ดำเนินการนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ลงนามในความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นต่อไปได้ จึงเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย** อีกทั้งเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงของการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งมีผู้ร้องเรียนระบุชื่อหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งพฤติการณ์แห่งการกระทำดังกล่าวไว้ชัดเจน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ย่อมมีอำนาจในการสอบสวนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และบุคคลอื่นที่ร่วมกันกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา **นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่าเมื่อการลงนามดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไข ทั้งการไม่ได้ลงนามก็ไม่ก่อให้เกิดปัญหาใด ๆ ในการแข่งขันทางการค้ากับต่างประเทศ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาระงับการลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าการพิจารณาคดีจะเสร็จสิ้น**

**๒. ประเด็นพิจารณา**

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว เห็นว่าศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่

CIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจทางปกครองออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด หรือเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แต่ศาลปกครองหามีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญกับเอกชนหรือระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญกระทำการต่าง ๆ หรือเนื่องมาจากการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญละเลยต่อหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรไม่

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าฟ้องว่า กระบวนการดำเนินการเพื่อลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น ขั้นตอนต่าง ๆ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าได้กระทำมาแล้ว อันได้แก่ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบของความตกลงดังกล่าวในด้านต่าง ๆ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ให้เสนอร่างความตกลงดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยไม่ลงมติตามมาตรา ๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ และมติของผู้ฟ้องคดีที่ ๔ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๐ ที่เห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้แทนการเจรจารวมตลอดถึงคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการลงนามความตกลงดังกล่าวดำเนินการลงนามระหว่างวันที่ ๒-๔ เมษายน ๒๕๕๐ เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าจัดให้มีการเริ่มต้นรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีความตกลงดังกล่าวตามกระบวนการของกฎหมายอย่างเคร่งครัด และให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๙ เป็นโมฆะ ให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ให้เสนอร่างความตกลงดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อให้มีการอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยไม่ลงมติเป็นโมฆะ ให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๐ ที่เห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้แทนการเจรจารวมตลอดถึงคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการลงนามความตกลงดังกล่าวดำเนินการลงนามระหว่างวันที่ ๒-๔ เมษายน ๒๕๕๐ เป็นโมฆะและให้ระงับการลงนามดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ดำเนินการสอบสวนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และบุคคลอื่นที่ร่วมกันกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับความตกลงดังกล่าว แต่**เมื่อได้พิจารณาคำฟ้องโดยตลอดแล้วเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีความประสงค์อันแท้จริงที่จะให้ศาลปกครองพิจารณาหรือมีคำสั่งว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๐ ที่เห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้แทนการเจรจารวมตลอดถึงคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นดำเนินการลงนามระหว่างวันที่ ๒-๔ เมษายน ๒๕๕๐ เป็นโมฆะ และให้ระงับการลงนามความตกลงดังกล่าว เพื่อจะได้เริ่มต้นกระบวนเกี่ยวกับความตกลงดังกล่าวใหม่ เป็นสำคัญ** คำขอให้ศาลปกครองกำหนดคำบังคับประการอื่นเป็นไปเพียงเพื่อให้ความประสงค์ดังกล่าวบรรลุผลเท่านั้น **โดยที่ในการมีมติเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๐ เห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และผู้แทนการเจรจารวมตลอด**

LIPT Legislative Institutional Repository of Thailand

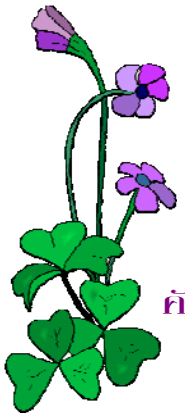
ถึงคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น ดำเนินการลงนามระหว่างวันที่ ๒-๔ เมษายน ๒๕๕๐ นั้น เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มิใช่กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ ออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดเพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดบรรลุผล คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

**๔. ผลคำพิพากษาของศาลปกครอง**

**จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น** และเมื่อมีคำสั่งเช่นนี้แล้วจึงไม่จำต้องพิจารณาคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนพิพากษาในกรณีฉุกเฉินอีกต่อไป

LIRT Legislative Institutional Repository of Thailand

*"...ความคิดนั้นเป็นแม่บทใหญ่ของคำพูดและการกระทำ เพราะกิจที่จะทำคำที่จะพูดทุกอย่างล้วนสำเร็จจากความคิด การคิดก่อนพูดและคิดก่อนทำจึงช่วยให้บุคคลสามารถยับยั้งคำพูดที่ไม่สมควร หยุดยั้งการกระทำที่ไม่ถูกต้อง พูดและทำแต่สิ่งที่จะสัมฤทธิ์ผลเป็นประโยชน์และเป็นความเจริญ..."*



คัดตัดตอนจากพระบรมราโชวาท ในพิธีพระราชทาน
ปริญญาบัตรแก่นิสิตจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
วันพฤหัสบดีที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๐

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

# แนะนำกฎหมายใหม่ และกฎหมายที่น่าสนใจ

*โดย นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง*
*นิติกร กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย*

# พระราชบัญญัติโรงงานผลิตอาวุธของเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐

**พระราชบัญญัติโรงงานผลิตอาวุธของเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐**

๐ ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๐

๐ ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๒๓ ก หน้า ๑

## หลักการและเหตุผล

โดยที่คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๓๗ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน สมควรปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุญาต และมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบโรงงานผลิตอาวุธของเอกชน รวมทั้งปรับปรุงบทกำหนดโทษและอัตราค่าธรรมเนียมให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

## สาระสำคัญโดยสรุป

**๑. ให้ยกเลิก**

(๑) คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๓๗ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙

(๒) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๓๗ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ พ.ศ. ๒๕๒๒

(๓) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๓๗ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๕

**๒. บทนิยาม**

**"โรงงาน"** หมายความว่า โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตอาวุธตามพระราชบัญญัตินี้

**"ผลิต"** หมายความว่า ทำ ประกอบ ซ่อมแซม หรือเปลี่ยนลักษณะ

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

"**อาวุธ**" หมายความว่า

(๑) อาวุธปืน หรืออาวุธอย่างอื่นซึ่งใช้ส่งกระสุนปืน โดยวิธีระเบิด หรือกำลังดันของก๊าซหรืออัดลม หรือเครื่องกลไกอย่างใด ๆ ซึ่งต้องอาศัยอำนาจของพลังงาน รวมทั้งส่วนประกอบของสิ่งนั้นด้วย

(๒) กระสุนปืน และหมายความรวมถึงกระสุนโดด กระสุนปราย กระสุนแตก ลูกระเบิดตอร์ปิโด ทุ่นระเบิดและจรวด ทั้งชนิดที่มีหรือไม่มีกรด ก๊าซ เชื้อเพลิง เชื้อโรค ไอพิษ หมอกหรือควัน หรือกระสุน ลูกระเบิด ตอร์ปิโด ทุ่นระเบิดและจรวด ที่มีคุณสมบัติคล้ายคลึงกัน หรือเครื่อง หรือสิ่งสำหรับอัดหรือทำหรือใช้ประกอบกระสุนปืน รวมทั้งส่วนประกอบของสิ่งนั้นด้วย

(๓) วัตถุที่สามารถส่งกำลังดันอย่างแรงต่อสิ่งห้อมล้อมโดยฉับพลันในเมื่อระเบิดขึ้นโดยมีสิ่งเหมาะมาทำให้เกิดกำลังดัน หรือโดยการสลายตัวของวัตถุระเบิดนั้นทำให้มีแรงทำลายหรือแรงประหาร และหมายความรวมถึงเชื้อปะทุหรือวัตถุอื่นใดอันมีสภาพคล้ายคลึงกันซึ่งใช้หรือทำขึ้นเพื่อให้เกิดการระเบิด รวมทั้งส่วนประกอบของสิ่งนั้นด้วย หรือ

(๔) สิ่งอื่นใดที่มีอำนาจในการประหาร ทำลาย หรือทำให้หมดสมรรถภาพในทำนองเดียวกันกับอาวุธตาม (๑) (๒) หรือ (๓) รวมทั้งส่วนประกอบของสิ่งนั้นด้วย

"**ส่วนประกอบ**" หมายความว่า ส่วนต่าง ๆ ของอาวุธ และหมายความรวมถึงอุปกรณ์อื่นใดซึ่งเมื่อนำมาประกอบกับอาวุธดังกล่าวแล้ว ทำให้อาวุธนั้นมีประสิทธิภาพหรือเกิดประโยชน์แก่การใช้เพิ่มขึ้นหรือทำให้คุณลักษณะเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

"**พนักงานเจ้าหน้าที่**" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

"**รัฐมนตรี**" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

**๓. บททั่วไป**

๓.๑ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่การผลิตอาวุธโดยส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่ให้**รัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดผลิตอาวุธสำหรับส่วนราชการของกระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือส่วนราชการอื่นหรือรัฐวิสาหกิจ**ที่ได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนในการมีและใช้ตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา ๗)

๓.๒ นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ การกระทำซึ่งได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ให้การกระทำนั้นได้รับยกเว้น



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ไม่ต้องขออนุญาตและปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมยุทธภัณฑ์ (มาตรา ๘)

**๔. ว่าด้วยการขอและการออกใบอนุญาต**

**๔.๑ หลักเกณฑ์การยื่นคำขอรับใบอนุญาต** กฎหมายกำหนดให้บุคคลใดประสงค์จะประกอบกิจการโรงงานผลิตอาวุธ ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม โดยบุคคลที่จะมีสิทธิขอรับใบอนุญาตต้องเป็นบุคคลดังต่อไปนี้

(๑) เป็นผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

(๒) เป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นในรูปบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด

(๓) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

**๔.๒ เงื่อนไขการออกใบอนุญาต** ในการออกใบอนุญาต กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตให้ผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ชนิด ปริมาณ และคุณภาพของอาวุธที่ผู้รับใบอนุญาตจะต้องผลิต

(๒) การขาย หรือจำหน่ายอาวุธให้แก่หน่วยงานตามมาตรา ๗

(๓) การรับข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการตามมาตรา ๖ เข้าฝึกอบรมการปฏิบัติงานในโรงงานผลิตอาวุธของผู้รับใบอนุญาต

(๔) การกำหนดชนิด คุณภาพ อัตราส่วน และแหล่งกำเนิดของวัตถุหรืออาวุธที่ใช้ในการผลิตอาวุธ

(๕) สถานที่เก็บวัตถุหรืออาวุธที่ใช้ในการผลิตอาวุธหรืออาวุธที่ผลิตขึ้น

(๖) มาตรการในการรักษาความลับในการผลิตอาวุธ

(๗) มาตรการในการรักษาความปลอดภัยในการผลิตอาวุธ

(๘) การรายงานการเปลี่ยนแปลงการถือหุ้นของผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวหรือผู้ถือหุ้นซึ่งมีจำนวนหุ้นมากที่สุดตามลำดับลงมาห้าอันดับของผู้รับใบอนุญาต หรือการรายงานการดำเนินการใด ๆ ตามเงื่อนไขที่กำหนดในใบอนุญาต


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๙) มาตรการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบอาวุธที่ผลิตขึ้นหรือเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุมการผลิตอาวุธตามพระราชบัญญัตินี้

(๑๐) เงื่อนไขอื่นใดที่จำเป็นเกี่ยวกับการผลิตอาวุธ

**๔.๓ ประเภทของใบอนุญาต** กฎหมายกำหนดให้ใบอนุญาตมี ๔ ประเภท คือ

(๑) ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานทำอาวุธ

(๒) ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานประกอบอาวุธ

(๓) ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานซ่อมแซมอาวุธ

(๔) ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานเปลี่ยนลักษณะอาวุธ

ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานทำอาวุธให้ถือว่าได้รับอนุญาตประกอบกิจการโรงงานประกอบ ซ่อมแซม และเปลี่ยนลักษณะอาวุธ และให้ถือว่าผู้รับใบอนุญาตได้รับอนุญาตให้มีไว้ในครอบครองซึ่งอาวุธที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำ ประกอบ ซ่อมแซม หรือเปลี่ยนลักษณะแล้วแต่กรณี (มาตรา ๑๑)

**๔.๔ อายุการใช้งานใบอนุญาต** กฎหมายกำหนดให้ใบอนุญาตทั้ง ๔ ประเภทใช้ได้ตามระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ในใบอนุญาต **แต่มิให้กำหนดเกิน ๑๐ ปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต** แต่หากมีกรณีดังต่อไปนี้

(๑) มีการเลิกประกอบกิจการ

(๒) มีการย้ายโรงงานผลิตอาวุธไปจากที่ซึ่งระบุไว้ในใบอนุญาต

(๓) ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานสิ้นอายุ

กฎหมายให้ถือว่าใบอนุญาตนั้นสิ้นอายุในวันที่รัฐมนตรีอนุญาตให้เลิกประกอบกิจการ หรือวันที่ออกใบอนุญาตใหม่ หรือวันที่ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานสิ้นอายุแล้วแต่กรณี (มาตรา ๑๓)

**๔.๔ การต่ออายุใบอนุญาต** กฎหมายกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาต **ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตต่อรัฐมนตรีก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ** โดยให้ถือว่าผู้ยื่นคำขออยู่ในฐานะผู้รับใบอนุญาตจนกว่ารัฐมนตรีจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต (มาตรา ๑๔)

**๔.๕ การแสดงใบอนุญาตและการขอรับใบแทนใบอนุญาต** ผู้รับใบอนุญาต**ต้องแสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ตั้งของโรงงานที่ได้ระบุไว้ในใบอนุญาต** ทั้งนี้ ในกรณีที่ใบอนุญาตสูญหายหรือชำรุดเสียหายในสาระสำคัญ กฎหมายกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตขอรับใบแทนใบอนุญาตภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ทราบถึงการสูญหายหรือชำรุดเสียหาย (มาตรา ๑๕,๑๖)


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**๔.๖ การควบกิจการ** กฎหมายกำหนดให้**ผู้รับใบอนุญาตจะควบกิจการโรงงานกับกิจการอื่นมิได้ เว้นแต่จะควบกับกิจการที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานผลิตอาวุธด้วยกัน** โดยในการควบกิจการดังกล่าวเข้ากันนั้น ให้กระทำได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

**เมื่อได้จดทะเบียนควบกิจการเข้ากัน**ตามกฎหมายแล้ว กิจการใหม่ที่ควบเข้ากัน**ต้องขอรับใบอนุญาตตามมาตรา ๙ ภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกิน ๓ เดือนนับแต่วันที่จดทะเบียนกิจการใหม่ที่ควบเข้ากันนั้น** ในระหว่างขอรับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการไปพลางได้ตามใบอนุญาตเดิม หากไม่ขอรับใบอนุญาตในกำหนดดังกล่าวหรือควบกิจการเข้ากันโดยฝ่าฝืนกรณีข้างต้น ให้ถือว่าใบอนุญาตเดิมที่ออกให้ก่อนควบเข้ากันนั้นเป็นอันสิ้นอายุ (มาตรา ๑๘)

**๔.๗ การแต่งตั้งกรรมการหรือผู้จัดการหรือผู้มีอำนาจจัดการโรงงานของผู้รับใบอนุญาต** กฎหมายกำหนดให้การแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวจะกระทำได้ต่อเมื่อ**บุคคลนั้นไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในกฎกระทรวงและได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี** และถ้าหากปรากฏในภายหลังว่าบุคคลดังกล่าวมีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้รัฐมนตรีมีอำนาจเพิกถอนความเห็นชอบที่ได้ให้ไว้แล้วได้และให้ผู้รับใบอนุญาตเสนอชื่อบุคคลอื่นแทนเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนด (มาตรา ๑๙)

**๔.๘ การเลิกประกอบกิจการ** ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดประสงค์จะเลิกประกอบกิจการให้ยื่นขออนุญาตเลิกประกอบกิจการต่อรัฐมนตรี ในการอนุญาตนี้รัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขอื่นใดที่จำเป็นไว้ล่วงหน้าก่อนการอนุญาตก็ได้ (มาตรา ๒๐)

**๕. หมวด ๓ ว่าด้วยการดำเนินการผลิตอาวุธ**

**๕.๑ ขั้นตอนการขออนุญาตการผลิตอาวุธ** เมื่อตั้งโรงงานเสร็จแล้ว ก่อนเปิดดำเนินการผลิตอาวุธ **ผู้รับใบอนุญาตต้องแจ้งเป็นหนังสือให้รัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบโรงงานก่อน** ถ้าเห็นว่าผู้รับใบอนุญาตยังปฏิบัติไม่ถูกต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้ผู้รับใบอนุญาตแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดและถ้าระยะเวลาดังกล่าวไม่เพียงพอให้ผู้รับใบอนุญาตขอขยายระยะเวลาต่อรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายได้ และเมื่อเห็นว่าผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติถูกต้องแล้วให้รัฐมนตรีผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายอนุญาตเป็นหนังสือให้ดำเนินการผลิตอาวุธได้ (มาตรา ๒๑)

ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะย้ายโรงงานผลิตอาวุธไปจากที่ซึ่งระบุไว้ในใบอนุญาตต้องดำเนินการขอรับใบอนุญาตใหม่



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**๕.๒ ข้อห้ามของผู้รับใบอนุญาต** ในการดำเนินการผลิตอาวุธนั้นกฎหมายได้กำหนดข้อห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตผลิตอาวุธอื่นใดนอกจากที่ได้ระบุไว้ในใบอนุญาต

(๒) ห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตเปลี่ยนแปลง หรือใช้โรงงานหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของโรงงานให้ผิดไปจากที่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมาย

(๓) ห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตใช้วัตถุหรืออาวุธที่ได้สั่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๒๕ ให้ผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต

(๔) ห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตขนย้ายวัตถุหรืออาวุธที่ใช้ในการผลิตอาวุธหรืออาวุธที่ผลิตขึ้นออกจากโรงงานหรือสถานที่เก็บ เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมาย

(๕) ห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตขายหรือจำหน่ายด้วยประการใดซึ่งอาวุธที่ผลิตขึ้น เว้นแต่ขายหรือจำหน่ายให้แก่หน่วยงานตามมาตรา ๗ หรือได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีให้ขายหรือจำหน่ายแก่บุคคลอื่น ไม่ว่าโดยการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร หรือขายหรือจำหน่ายในราชอาณาจักร

**๕.๓ ข้อปฏิบัติของผู้รับใบอนุญาต**

(๑) ผู้รับใบอนุญาตต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบเวลาทำการของโรงงาน และห้ามมิให้เปลี่ยนแปลงเวลาทำการ เว้นแต่ได้แจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทราบล่วงหน้าและได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน

(๒) ผู้รับใบอนุญาตต้องเก็บวัตถุหรืออาวุธที่ใช้ในการผลิตอาวุธหรืออาวุธที่ผลิตขึ้นไว้ภายในโรงงานหรือสถานที่เก็บตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดในใบอนุญาต แต่ในกรณีที่วัตถุหรืออาวุธดังกล่าวมีกฎหมายใดกำหนดวิธีการเก็บไว้โดยเฉพาะ ผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นด้วย

(๓) ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีบัญชีเกี่ยวกับชนิด ปริมาณและการรับจ่ายประจำวันของวัตถุหรืออาวุธที่ใช้ในการผลิตอาวุธหรืออาวุธที่ผลิตขึ้น รวมทั้งวัตถุหรืออาวุธดังกล่าวที่เสียหาย ใช้ไม่ได้ หรือไม่ได้ใช้ และต้องส่งรายงานที่มีรายการถูกต้องตรงกับชนิดและปริมาณของวัตถุหรืออาวุธดังกล่าวที่เก็บไว้ภายในโรงงานหรือสถานที่เก็บนั้นและสำเนาบัญชีดังกล่าวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๔) ผู้รับใบอนุญาตต้องสำรองวัตถุหรืออาวุธที่ใช้ในการผลิตอาวุธตามชนิดและปริมาณที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ในโรงงานหรือสถานที่เก็บตามมาตรา ๒๘

**๕.๔ การสั่งและนำเข้าวัตถุหรืออาวุธมาในราชอาณาจักร** ผู้รับใบอนุญาตซึ่งประสงค์จะสั่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งวัตถุหรืออาวุธใดเพื่อใช้ในการผลิตอาวุธ หรือเป็นตัวอย่างหรือเพื่อวิจัยเกี่ยวกับการผลิตอาวุธต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวจะได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับอนุญาต และปฏิบัติตามกฎหมายอื่นในส่วนที่เกี่ยวกับการขออนุญาตสั่งหรือนำวัตถุหรืออาวุธนั้นเข้ามาในราชอาณาจักรและการมีกรรมสิทธิ์ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุหรืออาวุธดังกล่าว แต่ในเวลาขนย้ายผู้ได้รับอนุญาตต้องนำหนังสืออนุญาตการขนย้ายกำกับไปพร้อมกับการขนย้ายด้วย (มาตรา ๒๕)

**๕.๕ การผลิตส่วนประกอบของอาวุธสำหรับส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ** กฎหมายกำหนดให้กระทำได้ต่อเมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ โดยที่ส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานอยู่แล้วผลิตเฉพาะส่วนประกอบของอาวุธสำหรับส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็ได้ เมื่อปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตไม่สามารถผลิตส่วนประกอบของอาวุธนั้นได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ในกรณีนี้ให้ส่วนราชการเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน และได้รับความเห็นชอบแล้วให้ผู้รับใบอนุญาตยื่นคำขอรับอนุญาตจากรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุญาตเป็นการเฉพาะคราว เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะผลิตส่วนประกอบของอาวุธสำหรับส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (มาตรา ๓๓)

**๕.๖ การผลิตอาวุธเพื่อขายหรือจำหน่ายแก่บุคคลอื่น** เพื่อประโยชน์แก่การผลิตอาวุธสำหรับหน่วยงานตามมาตรา ๗ ถ้ากรณีมีความจำเป็นเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตสามารถดำเนินการผลิตอาวุธไปได้โดยสม่ำเสมอ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้ผู้รับใบอนุญาตดังกล่าวผลิตอาวุธไว้เพื่อขายหรือจำหน่ายแก่บุคคลอื่นนอกจากหน่วยงานตามมาตรา ๗ เป็นการเฉพาะคราวได้เมื่อผู้รับใบอนุญาตนั้นร้องขอ (มาตรา ๓๔)

**๖. หมวด ๔ ว่าด้วยการควบคุม**

เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการดำเนินการผลิตอาวุธของผู้รับใบอนุญาตให้รัฐมนตรีมีอำนาจวางระเบียบการจัดให้เจ้าหน้าที่ของ


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมอยู่ประจำโรงงานของผู้รับใบอนุญาต เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติของผู้รับใบอนุญาตให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนั้นกฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปตรวจสถานที่ทำการ โรงงาน หรือสถานที่เก็บวัตถุหรืออาวุธที่ใช้ในการผลิตอาวุธหรืออาวุธที่ผลิตขึ้นของผู้รับใบอนุญาต

(๒) ตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับการได้มาหรือจำหน่ายวัตถุหรืออาวุธที่ใช้ในการผลิตอาวุธที่ผลิตขึ้น

(๓) ตรวจสอบบัญชีและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๔) ออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหลักฐาน หรือสิ่งอื่นใดมาเพื่อประกอบการพิจารณา

ทั้งนี้ ในขณะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเจ้าหน้าที่หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวเมื่อผู้ซึ่งเกี่ยวข้องร้องขอ (มาตรา ๓๕, ๓๖ และมาตรา ๓๗)

**๖.๑ อำนาจในการสั่งให้หยุดประกอบกิจการ** เมื่อปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติ กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติให้ถูกต้องหรือจัดการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยจะสั่งให้หยุดประกอบกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนไว้ก่อนก็ได้ ในกรณีที่สั่งให้หยุดประกอบกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนไว้ก่อน ถ้าผู้รับใบอนุญาตได้ปฏิบัติให้ถูกต้องหรือจัดการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ก็ให้รัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายสั่งให้ประกอบกิจการต่อไปได้ (มาตรา ๓๙)

**๖.๒ อำนาจในการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต** เมื่อปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ๔.๑ กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ แต่เมื่อปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตได้จัดการแก้ไขให้ถูกต้องแล้ว รัฐมนตรีก็มีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้รวมทั้งในกรณีดังต่อไปนี้ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ด้วย

(๑) ผู้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติหรือจัดการแก้ไขให้ถูกต้องตามคำสั่งของรัฐมนตรี หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายตามข้อ ๔.๑

(๒) ผู้รับใบอนุญาตไม่สามารถจะปฏิบัติให้ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในอนุญาตหรือตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ได้อีกต่อไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๓) เมื่อปรากฏว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติของผู้รับใบอนุญาตตามข้อ ๔.๑ เป็นการกระทบกระเทือนอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ

(๔) ผู้รับใบอนุญาตซึ่งถูกพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา ๔๐ ได้ทำการฝ่าฝืนประกอบกิจการตามใบอนุญาตต่อไป

**๖.๓ การเข้าควบคุมหรือดำเนินการแทนผู้รับใบอนุญาต** ในกรณีที่การประกอบกิจการของผู้รับใบอนุญาตประสบปัญหาดังต่อไปนี้

(๑) มีความจำเป็นต้องหยุดดำเนินการผลิต

(๒) ไม่อาจดำเนินการผลิตต่อไปได้

(๓) ดำเนินการผลิตในลักษณะที่ลดปริมาณการผลิตซึ่งอาวุธที่ได้รับอนุญาตให้ผลิต

ซึ่งถ้าการกระทำดังกล่าวนั้นเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมเข้าดำเนินการผลิตอาวุธในโรงงานของผู้รับใบอนุญาตนั้นได้ ทั้งนี้ จนกว่าพฤติการณ์อันเป็นเหตุให้ผู้รับใบอนุญาตนั้นต้องหยุดดำเนินการผลิต หรือไม่อาจดำเนินการผลิต หรือลดปริมาณการผลิตนั้นจะสิ้นสุดลง (มาตรา ๔๒)

เมื่อส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมเข้าควบคุมหรือดำเนินการแทนผู้รับอนุญาตแล้ว กฎหมายกำหนดให้อาวุธที่ผลิตขึ้นสำหรับส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมตกเป็นของกระทรวงกลาโหม และให้ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนการใช้โรงงานตามระยะเวลาที่เข้าควบคุมหรือดำเนินการแทนและค่าชดใช้ราคาอาวุธตามราคาที่คณะกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำหนดค่าทดแทนการใช้โรงงานและราคาอาวุธที่จะชดใช้ให้แก่ผู้รับใบอนุญาตกำหนด (มาตรา ๔๓ และมาตรา๔๔)

**๖.๔ การอุทธรณ์ค่าทดแทน** ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตไม่พอใจค่าทดแทนตามที่คณะกรรมการกำหนดขึ้น ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งราคาที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีนั้นให้เป็นที่สุด (มาตรา ๔๕)

**๖.๕ การขายหรือจำหน่ายวัตถุหรืออาวุธที่ใช้ในการผลิตอาวุธหรืออาวุธที่ผลิตขึ้น** กฎหมายกำหนดให้ผู้รับอนุญาตต้องจัดการขายหรือจำหน่ายวัตถุหรืออาวุธที่ใช้ในการผลิตอาวุธหรืออาวุธที่ผลิตขึ้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนด เมื่อเกิดกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ผู้รับใบอนุญาตถูกเพิกถอนใบอนุญาต

(๒) ใบอนุญาตของผู้รับใบอนุญาตสิ้นอายุ


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๓) ผู้รับใบอนุญาตไม่ได้ต่ออายุใบอนุญาต

ทั้งนี้ ระยะเวลาที่รัฐมนตรีจะกำหนดให้ขายหรือจำหน่ายนั้นจะกำหนดให้มีการขยายระยะเวลาไว้ด้วยก็ได้ แต่มิให้ขยายระยะเวลาเกินหนึ่งครั้ง และถ้าพ้นระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนดดังกล่าวแล้วยังขายหรือจำหน่ายไม่หมดให้วัตถุหรืออาวุธที่ใช้ในการผลิตอาวุธหรืออาวุธที่ผลิตขึ้นตกเป็นของรัฐและให้ผู้รับใบอนุญาตส่งมอบวัตถุหรืออาวุธให้กระทรวงกลาโหมเพื่อจัดการตามที่เห็นสมควร แต่ในกรณีที่มีเศษวัตถุที่เกิดจากการผลิตอาวุธ หรือมีวัตถุหรืออาวุธที่เสียหายหรือใช้ไม่ได้ ผู้รับใบอนุญาตต้องดำเนินการกำจัดหรือทำลายให้หมดไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนด

ในระหว่างที่ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวนั้นให้ถือว่าผู้รับใบอนุญาตตาม (๑), (๒) หรือ (๓) ยังคงเป็นผู้รับใบอนุญาตเพื่อการดำเนินการขายหรือจำหน่ายวัตถุหรืออาวุธที่ใช้ในการผลิตอาวุธหรืออาวุธที่ผลิตขึ้น หรือกำจัดหรือทำลายเศษวัตถุที่เกิดจากการผลิตอาวุธหรือมีวัตถุหรืออาวุธที่เสียหายหรือใช้ไม่ได้ แล้วแต่กรณี

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา ๔๖ และมาตรา๔๗)

**๗. หมวด ๕ บทกำหนดโทษ**

(๑) ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ต้องระวางโทษตามที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้

(๒) ผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางเจ้าหน้าที่หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๓๖ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปีหรือปรับไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๕๗)

(๓) ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๓๓ ซึ่งเป็นนิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น (มาตรา ๖๐)

(๔) บรรดาวัตถุหรืออาวุธที่ใช้ในการผลิตอาวุธหรืออาวุธที่ผลิตขึ้นซึ่งได้ผลิตสั่งนำเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรมีกรรมสิทธิ์ มีไว้ในครอบครอง ขาย หรือจำหน่ายโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ริบเสียทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ และให้ส่งมอบให้กระทรวงกลาโหมเพื่อจัดการตามที่เห็นสมควร (มาตรา ๖๑)


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๕) บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือความผิดตามมาตรา ๕๘ ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบที่รัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบได้ และเมื่อผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการเปรียบเทียบกำหนดแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา ๖๒)

**บทเฉพาะกาล**

คำขออนุญาตใด ๆ ตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๓๗ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ที่ได้ยื่นไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ถือว่าเป็นคำขออนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลมและให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้ง ใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตที่ออกให้ตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นใบอนุญาต หรือหนังสืออนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ใช้ต่อไปจนกว่าจะสิ้นอายุหรือถูกเพิกถอน แล้วแต่กรณี

บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งใดอ้างถึงคำสั่งหรือข้อบังคับในคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินดังกล่าว ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้นอ้างถึงพระราชบัญญัตินี้หรืออ้างถึงบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ในบทมาตราที่มีนัยเช่นเดียวกัน แล้วแต่กรณี

ให้บรรดากฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งซึ่งได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองดังกล่าว และยังคงใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้จนกว่าจะได้มีกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแทน

**หมายเหตุ**

๏ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

# พระราชบัญญัติเรือนจำทหาร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐

**พระราชบัญญัติเรือนจำทหาร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐**

๐ ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๐

๐ ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๒๓ ก หน้า ๑๘

**หลักการและเหตุผล**

โดยที่ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ห้ามมิให้กระทำการทรมาน ทารุณกรรม หรือลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม แต่ทัณฑ์ทางวินัยบางประการที่จะลงแก่ผู้ต้องขังตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติเรือนจำทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ มีลักษณะเป็นการกระทำการทรมาน ทารุณกรรม หรือลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม สมควรแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

**สาระสำคัญในส่วนที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม**

เนื่องด้วยความในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติเรือนจำทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๙ มีลักษณะเป็นการกระทำทรมาน ทารุณกรรม หรือลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในกรณีดังต่อไปนี้

**๑.** ความใน**มาตรา ๑๐ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของการลงทัณฑ์ทางวินัยแก่ผู้ต้องขัง** ซึ่งกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเรือนจำหรือเจ้าพนักงานเรือนจำมีอำนาจที่จะสั่งลงทัณฑ์ทางวินัยแก่ผู้ต้องขังนั้นได้ดังนี้

(๑) ภาคทัณฑ์

(๒) งดหรือลดสิทธิต่าง ๆ โดยมีกำหนดเวลา

(๓) ขังเดี่ยวไม่เกิน ๓ เดือน

**๒.** ความใน**มาตรา ๒๒** ในส่วนที่กฎหมายให้นำบทบัญญัติในภาค ๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยอภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาและการลดโทษนั้น มาใช้บังคับแก่ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลทหารโดยอนุโลมนั้น **ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ผู้บัญชาการเรือนจำ และพัศดี ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี ผู้บังคับบัญชาเรือนจำ และเจ้าพนักงานเรือนจำตามพระราชบัญญัตินี้** แล้วแต่กรณี



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**หมายเหตุ**

๑ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

**๓.** ความใน**มาตรา ๒๓ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องโทษ**ที่จะลงแก่บุคคลซึ่งเข้าไปในเรือนจำโดยมิได้รับอนุญาต หรือรับจากหรือมอบแก่ผู้ต้องขังนำเข้ามาหรือออกไปจากเรือนจำซึ่งเงินหรือสิ่งของต้องห้ามโดยทางใด ๆ อันเป็นการงฝ่าฝืนข้อบังคับของเรือนจำ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือ**ปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท** หรือทั้งจำทั้งปรับ

# พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๐

**พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๐**

๑ ให้ไว้ ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

๑ ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๐ เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๑๙ ก หน้า ๔

**หลักการและเหตุผล**

โดยที่ในปัจจุบันปรากฏว่ามีผู้ประสบภัยจากรถบางประเภทที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้ผู้ประสบภัยไม่ได้รับการชดใช้ค่าเสียหายเบื้องต้นที่แน่นอนและทันท่วงที นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน เช่น บทบัญญัติเกี่ยวกับหลักฐานการมีประกันความเสียหาย การแจ้งการบอกเลิกกรมธรรม์ การใช้จ่ายเงินกองทุน การจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นจากเงินกองทุนและการเรียกค่าเสียหายเบื้องต้นคืน สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว รวมทั้งปรับปรุงบทกำหนดโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

**สาระสำคัญในส่วนที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม**

**๑.** ให้**ยกเลิกบทนิยามคำว่า "รถ" และ "เสียหายเบื้องต้น" เดิม** และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

**"รถ"** หมายความว่า รถตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ รถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก รถยนต์ทหารตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ทหาร และหมายความรวมถึงรถอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

**"ค่าเสียหายเบื้องต้น"** หมายความว่า ค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล ค่าปลงศพ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการศพ รวมทั้งค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอย่างอื่นเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประสบภัยในเบื้องต้น ทั้งนี้ ตาม



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

รายการและจำนวนเงินที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง

**๒.** ให้**ยกเลิกบทนิยามคำว่า "เครื่องหมาย" ในมาตรา ๔ และยกเลิกมาตรา ๔๒** แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ **และมาตรา ๔๓** แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐

**๓.** ความใน**มาตรา ๑๐ วรรคสอง เป็นหลักการที่ได้บัญญัติขึ้นใหม่** โดยกำหนดให้บริษัทรายงานการรับประกันความเสียหายในกรณีที่บริษัทได้รับประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยตามมาตรา ๗ หรือมาตรา ๙ แล้วแต่กรณี โดยให้บริษัทรายงานต่อนายทะเบียนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายทะเบียนประกาศกำหนด

**๔.** ความใน**มาตรา ๑๒, ๑๓ และมาตรา ๑๙ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม** ดังนี้

**๔.๑ การเก็บรักษาหลักฐานการมีประกันความเสียหาย** โดยกฎหมายกำหนดให้เจ้าของรถหรือผู้ใช้รถต้องเก็บรักษาหลักฐานแสดงการมีประกันความเสียหายตามมาตรา ๗ และมาตรา ๙ ไว้ให้พร้อมที่จะแสดงต่อเจ้าพนักงานได้ทุกเวลาที่ใช้รถ เว้นแต่ในกรณีที่รถคันดังกล่าวได้ดำเนินการจดทะเบียนหรือชำระภาษีประจำปีสำหรับรถแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องเก็บรักษาหลักฐานการมีประกันความเสียหายไว้

โดยในการรับจดทะเบียนหรือการรับชำระภาษีรถยนต์ประจำปีตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์และกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก กฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนตามกฎหมายดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบรถว่าได้มีการทำประกันความเสียหายตามมาตรา ๗ แล้วหรือไม่ ซึ่งเมื่อนายทะเบียนตรวจสอบรถแล้วปรากฏว่า

(๑) รถได้มีการประกันความเสียหายตามมาตรา ๗ แล้ว กฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนรถยนต์และรับชำระภาษีรถยนต์ประจำปีได้หรือตามอัตราที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

(๒) ไม่ปรากฏว่ารถมีประกันความเสียหายตามมาตรา ๗ กฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนจัดให้มีการทำประกันความเสียหาย โดยให้นายทะเบียนมีสิทธิเรียกค่าตอบแทนได้ไม่เกินร้อยละ ๕ และให้

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เจ้าของรถได้รับส่วนลดร้อยละ ๗ จากค่าตอบแทนที่นายทะเบียนนั้นได้รับจากบริษัทในอัตราร้อยละ ๑๒ หรือตามอัตราที่รัฐมนตรีประกาศ

ทั้งนี้ เงินค่าตอบแทนร้อยละ ๕ ที่นายทะเบียนได้รับนั้นไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน และสามารถนำไปใช้จ่ายตามระเบียบที่กระทรวงการคลังได้ให้ความเห็นชอบ

**๔.๒ การแจ้งการบอกเลิกกรมธรรม์** ในกรณีที่บริษัทหรือเจ้าของรถบอกเลิกกรมธรรม์ประกันภัยก่อนครบกำหนดการคุ้มครอง ไม่ว่าด้วยเหตุใด บริษัทต้องแจ้งการบอกเลิกนั้นให้นายทะเบียนทราบ ซึ่งการแจ้งการบอกเลิกดังกล่าว ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายทะเบียนประกาศกำหนด

**๕.** ความใน**มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๖ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม** ดังนี้

**๕.๑ การจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นจากเงินกองทุน** โดยกฎหมายกำหนดให้ความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ประสบภัยจากรถในกรณีดังต่อไปนี้ให้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยจากเงินกองทุน

(๑) รถนั้นมิได้จัดให้มีการประกันความเสียหายตามมาตรา ๗ หรือมาตรา ๙ และเจ้าของรถไม่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย หรือจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยไม่ครบจำนวน

(๒) รถนั้นมิได้อยู่ในความครอบครองของเจ้าของรถในขณะที่เกิดเหตุเพราะถูกยักยอก ฉ้อโกง กรรโชก ลักทรัพย์ รีดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ หรือปล้นทรัพย์ และได้มีการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน

(๓) รถนั้นไม่มีผู้แสดงตนเป็นเจ้าของรถและมิได้จัดให้มีการประกันความเสียหายตามมาตรา ๗ หรือมาตรา ๙

(๔) รถนั้นมีผู้ขับหลบหนีไปหรือไม่อาจทราบได้ว่าความเสียหายเกิดจากรถคันใด

(๕) บริษัทไม่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นตามมาตรา ๒๐ ให้แก่ผู้ประสบภัย หรือจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยไม่ครบจำนวน หรือ

(๖) รถตามมาตรา ๘ ที่มิได้จัดให้มีการประกันความเสียหายตามมาตรา ๗

ทั้งนี้ เมื่อมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นและผู้ประสบภัยไม่อาจขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นจากเจ้าของรถที่มิได้จัดให้มีการประกันความ



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เสียหายหรือบริษัทได้ กฎหมายกำหนดให้สำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยจากกองทุนเมื่อผู้ประสบภัยได้นำหลักฐานสำเนาบันทึกประจำวันของพนักงานสอบสวนมาแสดงพร้อมกับยื่นคำขอ (มาตรา ๓๕)

**๕.๒ การเรียกค่าเสียหายเบื้องต้นคืน** ในกรณีที่เจ้าของรถหรือบริษัทไม่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยหรือจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยไม่ครบจำนวนตามมาตรา ๒๓ (๑) หรือ (๕) แล้วแต่กรณีหรือกรณีที่เกิดความเสียหายแก่ผู้ประสบภัยเพราะเหตุตามมาตรา ๒๓ (๓) หรือ (๔) เมื่อสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยได้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยตามมาตรา ๒๕ แล้วให้นายทะเบียนเรียกเงินตามจำนวนที่ได้จ่ายไปคืนจากเจ้าของรถหรือบริษัทแล้วแต่กรณี รวมทั้งเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ ๒๐ ของจำนวนค่าเสียหายเบื้องต้นที่จ่ายจากกองทุนส่งเข้าสมทบกองทุนอีกต่างหาก เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้ นายทะเบียนอาจงดหรือลดเงินเพิ่มลงได้

(๑) กรณีที่มีความเสียหายเกิดแก่ผู้ประสบภัยเพราะเหตุตามมาตรา ๒๓ (๔) และเจ้าของรถหรือบริษัทไม่ทราบถึงเหตุนั้นโดยสุจริต

(๒) เจ้าของรถที่กรมธรรม์หมดอายุแต่ยังไม่เกิน ๓๐ วัน โดยเจ้าของรถไม่มีเจตนาหลีกเลี่ยงการทำประกันภัย

(๓) ในกรณีอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

**๖.** ความใน**วรรคสองของมาตรา ๓๔ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องการใช้จ่ายเงินกองทุน** โดยกำหนดให้สำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยอาจจัดสรรเงินกองทุนไม่เกินร้อยละ ๓๕ ของดอกผลของเงินกองทุนต่อปีเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานและค่าใช้จ่ายอื่นของสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย

**๗.** ความใน**มาตรา ๓๘, ๔๐, ๔๑, ๔๔ และมาตรา ๔๕ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงบทกำหนดโทษ** ดังนี้

(๑) บริษัทใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๐, ๑๐ ทวิ หรือมาตรา ๓๖ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ ถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาท

(๒) เจ้าของรถหรือผู้ใช้รถผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๒ หรือบริษัทใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

(๓) บริษัทใดไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนประกาศที่ออกตามความในมาตรา ๑๔ วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ ถึง ๕๐,๐๐๐บาท

(๔) บริษัทใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๒๐ หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๕ หรือเจ้าของรถหรือบริษัทใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๖ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ ถึง ๕๐,๐๐๐ บาท

(๕) ผู้ใดยื่นคำขอรับชดใช้ค่าเสียหายเบื้องต้นหรือค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้โดยทุจริต หรือแสดงหลักฐานอันเป็นเท็จเพื่อขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นหรือค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปีหรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

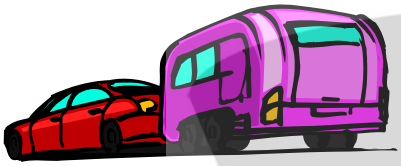
สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายเบื้องต้นหรือค่าสินไหมทดแทนที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้คงมีอยู่ต่อไป ทั้งนี้ ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและระยะเวลาที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

บรรดากฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ และยังใช้บังคับอยู่ในวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๐ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะได้มีประกาศที่ออกตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

**หมายเหตุ**

๑ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

# พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๐

**พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๐**

๐ ให้ไว้ ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

๐ ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๐ เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๑๙ ก หน้า ๑๑

**หมายเหตุ**

๐ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ และมาตรา ๓(๖) แห่งพระราชบัญญัติการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินบางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้

๐ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

**หลักการและเหตุผล**

เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้กำหนดให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ประจำอยู่ในต่างประเทศ มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรเฉพาะกรณีที่บุตรศึกษาอยู่ในประเทศเดียวกัน แต่โดยที่ในบางประเทศไม่มีสถานศึกษาที่ได้มาตรฐาน หรือประเทศหรือเมืองที่ข้าราชการมีตำแหน่งหน้าที่ประจำมีภาวะความเป็นอยู่ไม่ปกติ ทำให้ข้าราชการดังกล่าวจำเป็นต้องส่งบุตรไปศึกษาในสถานศึกษานอกประเทศที่ข้าราชการมีตำแหน่งหน้าที่ประจำอยู่โดยไม่มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการ ดังนั้น สมควรกำหนดให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ประจำอยู่ในต่างประเทศมีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรในกรณีดังกล่าวเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของข้าราชการ และจูงใจให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานประจำในประเทศหรือเมืองนั้น

**สาระสำคัญในส่วนที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม**

เนื่องด้วยความในมาตรา ๘ ทวิเดิม ได้บัญญัติให้สิทธิเฉพาะแก่ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ประจำอยู่ในต่างประเทศและมีบุตรที่ศึกษาในสถานศึกษาในประเทศที่ข้าราชการผู้นั้นมีตำแหน่งหน้าที่ประจำอยู่เท่านั้น จึงมีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร ดังนั้น กฎหมายจึงได้**มีการแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๘ ทวิ** ดังนี้

ภายใต้บังคับมาตรา ๗ มาตรา ๗ ทวิ และมาตรา ๗ ตรี ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ประจำอยู่ในต่างประเทศมีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรดังต่อไปนี้

(๑) บุตรที่ศึกษาในสถานศึกษาในประเทศที่ข้าราชการผู้นั้นมีตำแหน่งหน้าที่ประจำอยู่

(๒) **บุตรที่ศึกษาในสถานศึกษานอกประเทศที่ข้าราชการผู้นั้นมีตำแหน่งหน้าที่ประจำอยู่อันเนื่องมาจากประเทศซึ่งข้าราชการมีตำแหน่งหน้าที่ประจำอยู่ไม่มีสถานศึกษาที่ได้รับการรับรองมาตรฐานการศึกษาจากสถานบันรับรองมาตรฐานสากล หรือเป็นประเทศหรือเมืองที่มีภาวะความเป็นอยู่ไม่ปกติ ทั้งนี้ ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด**

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

# สารพันปัญหากฎหมาย

*โดย นางสาวอริยพร โพธิใส*
*นิติกร สำนักกฎหมาย*

โดยที่ปัจจุบันนี้จะพบว่าข้าราชการได้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการอยู่เป็นจำนวนมาก และหน่วยงานต้นสังกัดได้ดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้นั้นแล้ว แต่ยังคงมีปัญหาว่าจะลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นได้หรือไม่ เพียงใด จึงได้มีการหารือกับสำนักงาน ก.พ. เกี่ยวกับระเบียบการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการผู้กระทำความผิดดังกล่าว

ดังนั้น คอลัมน์ **"สารพันปัญหากฎหมาย"** ประจำวารสารจุลนิติฉบับนี้จึงใคร่ขอนำเสนอปัญหาข้อหารือของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่ได้หารือไปยังทางสำนักงาน ก.พ.* ในประเด็นต่าง ๆ ที่น่าสนใจ ดังนี้

## ■ ปัญหาการพิจารณาโทษข้าราชการ ?

กรมราชทัณฑ์ได้หารือปัญหาการพิจารณาลงโทษข้าราชการที่เกี่ยวกับการขาดราชการและการเลื่อนขั้นเงินเดือนว่า **ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมาอยู่เวรรักษาการณ์ในวันหยุดราชการโดยมีสิทธิได้รับเงินค่าอาหารทำการล่วงเวลา แต่ข้าราชการผู้นั้นไม่มาปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จะถือว่าข้าราชการผู้นั้นขาดราชการอันมีผลให้ไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือไม่**

ก.พ. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า "วันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี และการลาหยุดราชการของข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด" ดังนั้น การที่จะถือว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดขาดราชการ จึงต้องเป็นกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นไม่มาทำงานในวันทำการตามปกติตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด สำหรับเรื่องที่กรมราชทัณฑ์หารือนี้ เป็นกรณีที่ข้าราชการไม่มาอยู่เวรรักษาการณ์ในวันหยุดราชการตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา มิใช่กรณีไม่มาทำงานในวันทำการตามปกติที่คณะรัฐมนตรีกำหนด จึงไม่ถือว่าข้าราชการดังกล่าวขาดราชการ ส่วนเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีซึ่งผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาสั่งเลื่อนให้ได้ หรือไม่ ก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน

---

*ข้อมูลจากหนังสือตอบข้อหารือเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ และ ๒๕๓๕, สำนักงาน ก.พ. (พิมพ์ครั้งที่ ๑) ๒๕๔๓.



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

สำหรับปัญหาที่ว่า ในกรณีที่เป็นวันทำการตามปกติ ข้าราชการจะต้องละทิ้งหน้าที่ราชการไปอย่างน้อยเป็นเวลาเท่าใดจึงจะถือว่าเป็นการขาดราชการ นั้น ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นว่า **โดยที่ข้อ ๑๐ ของระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ข้าราชการลาหยุดราชการครึ่งวันได้ โดยการลาครึ่งวันในตอนเช้าหรือตอนบ่ายให้นับเป็นการลาครึ่งวันตามประเภทของการลานั้น ๆ ดังนั้น ข้าราชการจะต้องไม่มาทำงานในวันทำการตามปกติตั้งแต่ครึ่งวันขึ้นไปโดยไม่ยื่นใบลา หรือยื่นใบลาแล้วแต่ผู้บังคับบัญชาไม่อนุญาตให้ลา จึงจะถือว่าข้าราชการผู้นั้นขาดราชการ**

## ■ ปัญหาการดำเนินการทางวินัย : กรณีเปลี่ยนโทษภาคทัณฑ์เป็นลดขั้นเงินเดือน ?

กรมการปกครองหารือปัญหาการดำเนินการทางวินัยแก่นาย ก. ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง ๖) อำเภอพนม จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งถูก**ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ แต่อธิบดีกรมการปกครองพิจารณาเห็นว่าพฤติการณ์ของข้าราชการผู้นี้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง**ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงได้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยพิจารณาตามมาตรา ๑๐๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และได้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนตามมติ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย ผลการสอบสวนพิจารณา **อธิบดีกรมการปกครองเห็นควรเพิ่มโทษนาย ก. จากภาคทัณฑ์เป็นลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น** แต่โดยที่เรื่องนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้สั่งลงโทษภาคทัณฑ์นาย ก. แล้ว อธิบดีกรมการปกครองจึงไม่มีอำนาจสั่งเพิ่มโทษข้าราชการผู้นี้ได้อีก กรมการปกครองจึงได้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยพิจารณาตามมาตรา ๑๐๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว แต่ได้รับแจ้งจากกระทรวงมหาดไทยว่ากรณีนี้เป็นกรณีที่จะต้องรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อ ก.พ. เพื่อพิจารณาตามระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๙ (๒) ง. **กรมการปกครองจึงหารือว่า กรณีดังกล่าวจะถือว่าเป็นกรณีที่อธิบดีมีความเห็นขัดแย้งกับความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องโทษ ตามนัยมาตรา ๑๐๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่** การที่จะสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนข้าราชการผู้นี้ กรมการปกครองจะต้องดำเนินการอย่างไร และจะต้องรายงานผลการดำเนินการทางวินัยให้ ก.พ. พิจารณาตามระเบียบ ก.พ. ข้างต้น ข้อใด

สำนักงาน ก.พ. ขอเรียนว่า ปัญหาทำนองเดียวกันนี้ ก.พ. ได้เคยพิจารณามีมติไว้ว่า กรณีที่อธิบดีมีความเห็นขัดแย้งกับความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด และได้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาตามมาตรา ๑๐๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว เมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกระบวนการดำเนินการทางวินัยย่อมถือเป็นการเริ่มต้นใหม่ อธิบดีในฐานะผู้สั่งแต่งตั้ง


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

คณะกรรมการสอบสวนจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาสำนวนการสอบสวนและดำเนินการตามมาตรา ๑๐๓ หรือมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวข้างต้น แล้วแต่กรณี ซึ่งหากอธิบดีมีความเห็นแตกต่างไปจากโทษเดิมก็จะไม่ถือเป็นกรณีที่อธิบดีมีความเห็นขัดแย้งกับความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดอีกแต่อย่างใด เนื่องจากกระบวนการดำเนินการทางวินัยได้ผ่านขั้นตอนของการมีความเห็นขัดแย้งไปแล้ว ดังนั้น **กรณีที่หารือนี้หากอธิบดีกรมการปกครองเห็นควรเพิ่มโทษเป็นลดขั้นเงินเดือนนาย ก. ๑ ขั้น ก็ย่อมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ สั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนข้าราชการผู้นี้ได้ โดยถือเป็นการเปลี่ยนแปลงโทษเดิมและการรายงานการดำเนินการทางวินัยต่อไปนั้นเป็นกรณีที่จะต้องรายงานต่อ ก.พ. เพื่อพิจารณาตามข้อ ๙ (๒) ง. ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๙.๒/ว ๒๕ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๓๕**

## ■ ปัญหาข้าราชการขอลาออกจากราชการ ?

จังหวัดตราดหารือปัญหาการขอลาออกจากราชการ โดยแจ้งข้อเท็จจริงไปประกอบการพิจารณาด้วยว่า

นางสาว ก. พยาบาลวิชาชีพ ๔ โรงพยาบาลตราด ได้ยื่นหนังสือขอลาออกจากราชการเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๗ โดยขอลาออกตั้งแต่วันที่ ๒ มกราคม ๒๕๓๘ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลตราดได้ส่งหนังสือขอลาออกจากราชการดังกล่าว พร้อมทั้งเสนอความเห็นว่าควรยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตราดเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๓๗ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดตราดได้สั่งการให้ยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๗ และให้แจ้งให้นางสาว ก. ทราบก่อนวันขอลาออกด้วย แต่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลตราดได้แจ้งคำสั่งยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกให้ผู้ขอลาออกทราบเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๓๘ ระหว่างนั้นปรากฏว่านางสาว ก. ได้ขอลากิจและไม่มาปฏิบัติราชการระหว่างวันที่ ๒๖-๒๙ ธันวาคม ๒๕๓๗ และวันที่ ๓-๖ มกราคม ๒๕๓๘ จังหวัดตราดจึงหารือว่า **กรณีที่ผู้มีอำนาจอนุญาตการลาออกจากราชการได้ยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกก่อนวันที่ขอลาออกมีผล แต่ไม่สามารถแจ้งการยับยั้งดังกล่าวได้ทันก่อนวันที่ขอลาออกมีผล เพราะเจ้าตัวไม่อยู่ปฏิบัติหน้าที่นั้น จะถือว่าการลาออกจากราชการของนางสาว ก. มีผลตั้งแต่วันที่ขอลาออกแล้วหรือไม่ หากการขอลาออกยังไม่มีผล การกระทำของผู้นี้จะเป็นผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือไม่** หากมีเหตุผลอันสมควร จังหวัดตราดจะออกคำสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการตั้งแต่เมื่อใด และจะต้องจ่ายเงินเดือนให้กับผู้นี้จนถึงเมื่อใด

ก.พ. ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วมีความเห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ ยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกไว้เป็นเวลาไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันขอลาออก แต่


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

จะต้องแจ้งการยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกพร้อมทั้งเหตุผลให้ผู้ขอลาออกทราบ ซึ่งระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๖ ข้อ ๕ (๒) ได้กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกไว้ว่า ให้ผู้มีอำนาจอนุญาตการลาออกมีคำสั่งยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกเป็นลายลักษณ์อักษรให้เสร็จสิ้นก่อนวันขอลาออก แล้วแจ้งคำสั่งดังกล่าวพร้อมทั้งเหตุผลให้ผู้ขอลาออกทราบก่อนวันขอลาออก

สำหรับกรณีที่หารือนี้ **ผู้ว่าราชการจังหวัดตราดได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๗ ยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกเป็นลายลักษณ์อักษรและให้นางสาว ก. ทราบก่อนวันขอลาออก แต่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลตราดเพิ่งจะมีหนังสือแจ้งการยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกให้ผู้นี้ทราบเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นเวลาหลังจากวันขอลาออก อันเป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบข้างต้น แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่านางสาว ก. ไม่ปฏิบัติราชการในช่วงเวลาก่อนวันขอลาออกมีผลก็ตาม แต่หน้าที่ในการแจ้งการยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกนี้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชาไม่อาจอ้างการไม่มาปฏิบัติราชการของผู้ขอลาออกขึ้นเป็นสาเหตุของการไม่สามารถแจ้งการยับยั้งการอนุญาตการลาออกให้ผู้ขอลาออกทราบก่อนวันขอลาออกได้ และการแจ้งการยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกให้นางสาว ก. ทราบ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๓๘ นี้ บุคคลดังกล่าวก็มิได้มาปฏิบัติราชการเช่นกัน กรณีนี้จึงถือว่านางสาว ก. ได้ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๒ มกราคม ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นวันที่ขอลาออก ทั้งนี้เป็นไปตามนัยมาตรา ๑๑๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวข้างต้น**ที่บัญญัติว่า ถ้าผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ ไม่ได้อนุญาตให้ลาออก และไม่ได้ยับยั้งการอนุญาตให้ลาออก ให้การลาออกนั้นมีผลตั้งแต่วันที่ขอลาออก และเมื่อถือว่านางสาว ก. ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๒ มกราคม ๒๕๓๘ แล้ว จึงไม่มีกรณีที่จะต้องพิจารณาข้อหารืออื่นต่อไป

## ■ ปัญหาการดำเนินการทางวินัย : กรณีข้าราชการเกษียณอายุราชการ ?

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติหารือปัญหาการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการที่เกษียณอายุราชการไปแล้ว โดยแจ้งข้อเท็จจริงไปเพื่อประกอบการพิจารณาของ ก.พ. ด้วยว่าเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ มีผู้ใช้นามว่า “กลุ่มครูจังหวัดยโสธรที่เกลียดการคอร์รัปชั่นทุกรูปแบบ” ได้ร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายสัมพันธ์ ทองสมัคร) กล่าวหาข้าราชการครูและข้าราชการอื่น ๆ ในจังหวัดยโสธรว่าร่วมมือกับโรงพยาบาลเอกชนโกงหลวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจึงสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริง สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจึงมีคำสั่ง ที่ ๒๐๔/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๓๗ แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง ต่อมาวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๘ คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้รายงานผลการสืบสวนข้อเท็จจริงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงมีความเห็นควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ข้าราชการสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอเมือง


CLIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ยโสธร รวม ๙ ราย เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้พิจารณาเรื่องนี้เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ แล้วเห็นว่า นาย ก. ซึ่งเป็นข้าราชการ ๑ ใน ๙ รายข้างต้น ได้ออกจากราชการเนื่องจากเกษียณอายุราชการแล้วตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๘ จึงหารือไปยัง ก.พ. ว่า สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ตลอดจนสั่งลงโทษทางวินัยแก่นาย ก. ได้หรือไม่ และการสั่งลงโทษดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อสิทธิอันจะพึงมีพึงได้จากทางราชการของนาย ก. เพียงใด

สำนักงาน ก.พ. ขอเรียนว่า การที่คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้รายงานผลการสืบสวนข้อเท็จจริงต่อเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ โดยมีความเห็นว่าควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่นาย ก. ด้วยนั้น **ถือได้ว่า นาย ก. มีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาว่ากระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่พึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว ซึ่งแม้ภายหลังนาย ก. จะออกจากราชการไป เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติก็มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่นาย ก. ได้ และหากผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่านาย ก. กระทำผิดวินัยที่จะต้องลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน กฎหมายก็ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชางดโทษเสียตามนัยมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่หากจะต้องลงโทษปลดออกหรือไล่ออกแล้ว เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติก็สามารถสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกย้อนหลังไปถึงวันสิ้นปีงบประมาณที่นาย ก. มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ได้ ตามนัยข้อ ๖ (๗) ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๕** ทั้งนี้ สำหรับโทษปลดออกนั้น มาตรา ๑๐๔ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ ส่วนโทษไล่ออกนั้น มาตรา ๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญปกติ

## ■ ปัญหาการลงโทษลดขั้นเงินเดือน ?

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้หารือปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน ว่า ตามที่กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๓๖) ว่าด้วยอำนาจการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ข้อ ๕ ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินหนึ่งขั้นนั้น เมื่อมีข้าราชการหรือลูกจ้างประจำกระทำความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษจะลงโทษลดขั้นเงินเดือนครึ่งขั้นได้หรือไม่

ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นว่า ความในข้อ ๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๓๖) ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงมีอำนาจสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกินหนึ่งขั้น ซึ่งเป็นการกำหนดอัตราโทษขั้นสูงของการลงโทษลดขั้นเงินเดือนโดยไม่มีข้อจำกัดว่าจะลงโทษลดขั้นเงินเดือนต่ำกว่าหนึ่งขั้นไม่ได้ **ดังนั้น ต่อมาเมื่อได้มีการจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนโดยกำหนดให้มีอัตราเงินเดือนช่วงละครึ่งขั้น การที่**



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**ผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาสั่งลงโทษผู้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงโดยลดขั้นเงินเดือนครึ่งขั้น ก็เป็นที่เห็นได้ว่าไม่ขัดหรือแย้งกับความในข้อ ๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๓๖) แต่อย่างใด** ก.พ. จึงมีมติว่า ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงมีอำนาจสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนครึ่งขั้นได้

## ■ ปัญหาการดำเนินการทางวินัย : กรณีสั่งลงโทษเพิ่มเวรยาม ?

กรมราชทัณฑ์หารือปัญหาการดำเนินการทางวินัยกรณีนาย ก. เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ๓ สถานกักขังกลางธัญบุรี ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษเพิ่มเวรยาม ๑๐ วัน ตามที่กรมราชทัณฑ์ได้มีคำสั่งลงโทษกรณีบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่เวรรักษาการณ์ด้านทิศใต้ของแดนเกษตร เป็นเหตุให้ผู้ต้องขังหลบหนีไปได้ และ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณามีมติเห็นชอบด้วยแล้ว โดยการอุทธรณ์ดังกล่าว นาย ก. อ้างว่าตนไม่มีส่วนกระทำผิดในเรื่องนี้ เนื่องจากในวันเกิดเหตุผู้ต้องขังได้หลบหนีไปทางด้านทิศใต้ของแดนเกษตร แต่ตนมีหน้าที่รับผิดชอบด้านทิศใต้ภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นคนละเขตกัน กระทรวงมหาดไทยจึงแจ้งให้กรมราชทัณฑ์พิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำอุทธรณ์ หากเป็นความจริงก็ให้กรมราชทัณฑ์หารือ ก.พ. เกี่ยวกับอำนาจการพิจารณาของ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยเพื่อถือปฏิบัติต่อไป ผลการตรวจสอบปรากฏข้อเท็จจริงเป็นไปตามคำอุทธรณ์ของนาย ก. ดังนั้น การลงโทษผู้นี้จึงไม่ถูกต้องเหมาะสม กรมราชทัณฑ์จึงหารือว่า กรณีดังกล่าว อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณามีมติเห็นชอบกับการลงโทษแล้ว กรมราชทัณฑ์จะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร และ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการพิจารณาอย่างไรหรือไม่

สำนักงาน ก.พ. ขอเรียนว่า **ปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งนั้น ก.พ. ได้เคยพิจารณามีมติว่า คำสั่งของทางราชการเมื่อออกมาแล้วจะแก้ไขได้ก็ต่อเมื่อคำสั่งนั้นออกมาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องกับข้อเท็จจริง สำหรับกรณีนาย ก. นี้ปรากฏว่ากรมราชทัณฑ์ได้มีคำสั่งลงโทษเพิ่มเวรยาม ๑๐ วัน โดยสำคัญผิดว่าผู้นี้ปฏิบัติหน้าที่เวรรักษาการณ์ด้านทิศใต้ของแดนเกษตรเนื่องจากหลักฐานการจัดเวรไม่ชัดเจน ดังนั้น คำสั่งลงโทษดังกล่าวจึงไม่ถูกต้องกับข้อเท็จจริงและกรมราชทัณฑ์สามารถเพิกถอนคำสั่งนั้นได้** หลังจากนั้น กรมราชทัณฑ์ควรรายงาน อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยเพื่อรับทราบการเพิกถอนคำสั่ง อันเป็นผลให้เป็นการเพิกถอนมติของ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยเดิมที่เคยตอบรับทราบไปแล้วด้วย

สำหรับปัญหาที่ว่า อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยจะมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของนาย ก. อย่างไรหรือไม่ นั้น **โดยที่การลงโทษผู้นี้เป็นการลงโทษตามพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติกระบวนการอุทธรณ์ไว้ อีกทั้งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ไว้เฉพาะกรณีที่เป็นการถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้**


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**เท่านั้น ดังนั้น อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยจึงไม่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของนาย ก. แต่อย่างใด**

## ■ ปัญหาการดำเนินการทางวินัย : กรณีพนักงานสุขาภิบาลกระทำความผิดต่อหน้าที่แล้วลาออกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือน ?

กรมทางหลวงหารือปัญหาการดำเนินการทางวินัยแก่นาย ก. นายช่างโยธา ๓ สำนักก่อสร้างทางที่ ๑ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติให้กรมทางหลวงดำเนินการทางวินัย ตามนัยมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ กรณีเมื่อครั้งนาย ก. เป็นพนักงานสุขาภิบาล ตำแหน่งช่างโยธาสุขาภิบาลน้ำพองได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการควบคุมการก่อสร้างและกรรมการตรวจรับการจ้างการก่อสร้างรางระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กของสุขาภิบาลน้ำพอง ไม่ได้ควบคุมการก่อสร้าง และทำการตรวจรับการจ้างฐานของรางระบายน้ำโดยไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการ พฤติการณ์มีมูลเป็นการกระทำผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่โดยที่นาย ก. ได้ลาออกจากสุขาภิบาลน้ำพอง และได้รับการคัดเลือกบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดกรมทางหลวงเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๓๔ แต่กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติชี้มูลว่านาย ก. กระทำความผิดนั้น เกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งกรมทางหลวงเห็นว่ากรณีนี้ไม่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา ๑๑๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่จะดำเนินการทางวินัยแก่นาย ก. ได้ กรมทางหลวงจึงหารือว่ากรณีดังกล่าวกรมทางหลวงจะดำเนินการทางวินัยแก่นาย ก. ได้เพียงใดหรือไม่ หรือควรดำเนินการต่อไปประการใด

ก.พ. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๑๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งโอนมาจากพนักงานเทศบาล พนักงานส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการตามมาตรา ๖๑ ผู้ใดมีกรณีกระทำผิดวินัยอยู่ก่อนวันโอนมาบรรจุ ให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นดำเนินการทางวินัยตามหมวดนี้โดยอนุโลม...” และ ก.พ. (อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการ) ได้เคยพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการโอนพนักงานส่วนท้องถิ่นมาบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ว่า **พนักงานสุขาภิบาลมิใช่พนักงานส่วนท้องถิ่นตามความหมายของมาตรา ๖๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และไม่อาจโอนมาบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญได้ ดังนั้น กรณีนาย ก. ซึ่งได้ลาออกจากพนักงานสุขาภิบาล สุขาภิบาลน้ำพอง เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๓๔ และได้รับคัดเลือกบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายช่างโยธา ๒ สำนักงานทางหลวงที่ ๓ (เขตการทางสกลนคร) กองบำรุง กรมทางหลวง ตั้งแต่วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๓๔ นี้ จึงมิใช่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งโอนมาจากพนักงานส่วนท้องถิ่นตาม**


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

**มาตรา ๑๑๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติให้กรมทางหลวงดำเนินการทางวินัยแก่นาย ก. ก็เป็นกรณีกระทำความผิดที่เกิดขึ้นก่อนที่ผู้นี้จะมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย ดังนั้น กรมทางหลวงจึงไม่อาจดำเนินการทางวินัยแก่นาย ก. ตามนัยมาตรา ๑๑๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้**

อย่างไรก็ดี โดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหาที่เกิดจากการใช้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. กรมทางหลวงจึงควรหารือปัญหาดังกล่าวไปยังสำนักงาน ป.ป.ป. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามนัยมาตรา ๒๑ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ต่อไป

## ■ ปัญหาการสั่งลงโทษโดยให้มีผลย้อนหลังไปก่อนวันออกคำสั่ง ?

สำนักงาน ก.ค. หารือปัญหาการสั่งลงโทษโดยให้มีผลย้อนหลังไปก่อนวันออกคำสั่ง โดยได้แจ้งข้อเท็จจริงไปเพื่อประกอบการพิจารณาของ ก.พ. ด้วยว่า

เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีได้ดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงแก่นาย ก. อาจารย์ใหญ่ โรงเรียนคึมใหญ่วิทยา แล้วเห็นสมควรลงโทษลดขั้นเงินเดือนนาย ก. ๑ ขั้น แต่มิได้มีคำสั่งลงโทษแต่อย่างใด จากนั้นได้รายงานต่ออธิบดีกรมสามัญศึกษา ซึ่งอธิบดีกรมสามัญศึกษาได้รายงานต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยเสนอความเห็นว่าพฤติการณ์ของนาย ก. มีมูลเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการพิจารณาแล้วมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงแก่นาย ก. ผลการสอบสวน กรมสามัญศึกษาได้มีคำสั่งที่ ๑๗๖๕/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๓๓ ลงโทษปลดนาย ก. ออกจากราชการตามมติ อ.ก.ค. กรมสามัญศึกษา นาย ก. ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ก.ค. ได้พิจารณาเห็นว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีรายงานการดำเนินการทางวินัยนาย ก. โดยที่ยังมิได้มีคำสั่งลงโทษตามที่มีความเห็น เป็นการไม่ชอบด้วยข้อ ๓๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๒๘) มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ และมีผลให้การดำเนินการทางวินัยในขั้นตอนต่อมาไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย กรณีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีจะต้องออกคำสั่งลงโทษนาย ก. ตามที่ได้มีความเห็นไว้เสียก่อนที่จะรายงานการดำเนินการทางวินัย จากนั้นปลัดกระทรวงศึกษาธิการจึงจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติฉบับที่อ้างถึงข้างต้นแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนนาย ก. ได้ ก.ค. จึงมีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและสั่งการให้กรมสามัญศึกษาดำเนินการให้ถูกต้อง ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.ค. แต่โดยที่กรมสามัญศึกษาได้ยกเลิกการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนแล้ว


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

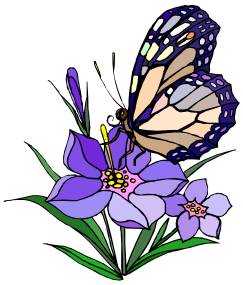
กรมสามัญศึกษาจึงมีคำสั่งที่ ๓๓๓๐/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ลงโทษลดขั้นเงินเดือนนาย ก. ๑ ขั้น โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ๒๕๓๑ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีมีความเห็นเรื่องระดับโทษ ในการนี้กรมสามัญศึกษายังมิได้สั่งให้นาย ก. กลับเข้ารับราชการก่อน ซึ่ง ก.ค. พิจารณาแล้วมีมติให้หารือ ก.พ. ว่า กรณีนี้จะสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนย้อนหลังได้หรือไม่ เพียงใด

ก.พ. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า **ในกรณีนี้กรมสามัญศึกษาไม่อาจสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนนาย ก. โดยให้มีผลย้อนหลังไปจากวันที่มีคำสั่งได้ เนื่องจากไม่มีเหตุที่จะให้สั่งลงโทษย้อนหลังได้ อย่างไรก็ตามโดยที่ปรากฏว่าเมื่อกรมสามัญศึกษาได้รับหนังสือของจังหวัดอุบลราชธานี ที่ อบ. ๐๐๓๐/๐๔๐๔ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๓๑ ที่แจ้งว่าจังหวัดอุบลราชธานีได้พิจารณาเห็นว่านาย ก. กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและควรลงโทษลดขั้นเงินเดือนนาย ก. ๑ ขั้น นั้น กรมสามัญศึกษาได้พิจารณาเห็นว่าพฤติการณ์ของนาย ก. มีมูลกรณีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ประกอบกับนาย ก. ได้ถูกฟ้องคดีอาญาในเรื่องนี้ด้วย กรมสามัญศึกษาจึงควรมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงแก่นาย ก. ในเรื่องนี้แล้วดำเนินการตามกฎหมายต่อไป**

☺☺☺

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

*"...คนไม่มีความสุจริต คนไม่มีความมั่นคง ชอบแต่มักง่าย ไม่มีวันจะสร้างสรรค์ประโยชน์สวนรวมที่สำคัญใดได้ ผู้ที่มีความสุจริตและความมุ่งมั่นเท่านั้น จึงจะทำงานสำคัญยิ่งใหญ่ที่เป็นคุณประโยชน์แท้จริงได้สำเร็จ..."*



พระบรมราโชวาท ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตร
ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
วันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๐

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

# ข้อเปรียบเทียบการยกร่างรัฐธรรมนูญระหว่างของสหรัฐกับไทย*

โดย สุธรรม ส่งศิริ
ที่ปรึกษาสถาบันส่งเสริมกิจการบ้านเมืองที่ดี
และที่ปรึกษาคณะกรรมาธิการวิสามัญปฏิรูปการเมือง
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.)
หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันอังคารที่ ๑๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๐

เจตนารมณ์ของบทความนี้ต้องการจะนำเสนอข้อมูลทางประวัติศาสตร์ในการยกร่างรัฐธรรมนูญของทั้งสองประเทศ (สหรัฐอเมริกากับประเทศไทย) ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐธรรมนูญสหรัฐนั้น มีอายุยืนนานถึง ๒๒๐ ปี ส่วนของประเทศไทยนั้นมีรัฐธรรมนูญมาแล้ว ๑๖ ฉบับ และฉบับสุดท้าย ซึ่งได้รับการยอมรับจากส่วนใหญ่ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สมบูรณ์ที่สุด ก็มีอายุเพียง ๙ ปีเท่านั้น

ทำไมรัฐธรรมนูญของสหรัฐจึงมีอายุยืนนานโดยมีการแก้ไขทางรัฐสภามา ๒๗ ครั้ง แต่ได้รับการแก้ไขโดยอาศัยการตีความจากศาลสูงสุด (Supreme Court) ของสหรัฐมาประมาณ ๑๕ ครั้ง ซึ่งนักกฎหมายผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ถือว่าเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญอีกวิธีหนึ่งซึ่งไม่ผ่านกระบวนการทางรัฐสภา

**นอกจากนั้น บทความนี้ยังมีความมุ่งหมายที่จะนำเสนอให้เกิดความคิดเห็นในหมู่ประชาชน ผู้ให้ความสนใจในรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำลังร่างอยู่ในปัจจุบันว่า ทำอย่างไรรัฐธรรมนูญของเราจึงจะมีอายุยืนยาวนานเหมือนของประเทศอื่นเขาบ้าง**

ต้นเหตุของการนำมาสู่การยกร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐนั้น นักศึกษาทางประวัติศาสตร์ของสหรัฐคงจำได้ว่าหลังสงครามปฏิวัติ (Revolutionary war) ของสหรัฐ ใน ค.ศ. ๑๗๗๖ แล้ว รัฐทั้ง ๑๓ รัฐ ซึ่งได้มีสภาพเป็นรัฐอิสระ แต่ผูกพันกันไว้ด้วย กฎบัตรแห่งการเป็นสหพันธ์ (Aritcle of Confederation) และก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ของการร่วมกันอยู่แบบสหพันธ์ ดังนี้

หนี้สินที่กองทัพปฏิวัติของอเมริกาได้กู้ยืมมาจากหลายประเทศในยุโรปนั้น ยังไม่มีผู้รับผิดชอบในการใช้คืน แต่ละรัฐก็ยังสงวนท่าทีอยู่ว่าใครจะต้องรับผิดชอบและแต่ละรัฐจะต้องร่วมใช้หนี้นี้เท่าไหร่

---

*นางสาวจุพารัตน์ ยะปะนัน นิติกร กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย รวบรวม.



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐอิสระทั้ง ๑๓ รัฐ ไม่มีรัฐบาลกลางที่จะประสานหรือสั่งการให้แต่ละรัฐร่วมมือกันในการป้องกันและต่อสู้กับศัตรูที่มาจู่โจม

แต่ละรัฐก็มีอิสระในระบบการเงินของตัวเองโดยการเก็บภาษีเต็มพิกัด ที่ตัวเองตั้งจากสินค้าที่มาจากรัฐอื่น หรือแม้จะผ่านไปก็ตาม

ปัญหาเรื่องพรมแดนของแต่ละรัฐก็ยังไม่เด่นชัด ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญอีกอันหนึ่งถึงการมาร่วมประชุมกันเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ที่ระบุไว้ข้างต้น รวมทั้งปัญหาพรมแดนด้วย กล่าวคือพรมแดนของรัฐเวอร์จิเนีย และเมืองบัลติมอร์ของรัฐแมริแลนด์ นั้นระบุไว้บนระดับแนวแม่น้ำสูงสุดบนฝั่งทางด้านของรัฐเวอร์จิเนียตลอดไปจนถึงปากอ่าวเชสอะพีค (Chesapeake Bay) ซึ่งก็ต้องนับว่าเป็นการปักปันเขตแดนที่พิสดาร และชาวประมงเวอร์จิเนียรับไม่ได้และได้ต่อสู้มาตลอด แต่ทางฝ่ายรัฐแมริแลนด์ก็ยังยืนยันในสิทธิของดินแดนของตน จึงเป็นสงครามดินแดน เรื่องหอย เรื่องปู รวมทั้งสิทธิในการเดินเรือในแม่น้ำโพโตแมคนี้

จากปัญหาต่างๆ ที่ได้กล่าวมานี้ทำให้สมาชิกสภาคองเกรสของทวีปอเมริกา (Continental Congress) ได้นัดไปประชุมกันที่เมืองแอนนาโปลิสในปี ค.ศ. ๑๗๘๖ แต่ล้มเหลวเพราะสมาชิกมาไม่ครบองค์ประชุม จึงได้นัดกันอีกครั้งให้แต่ละรัฐส่งคณะผู้แทนไปพบกันในวันจันทร์ที่สองของปี ค.ศ. ๑๗๘๗ โดยการเสนอจากอเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน แห่งรัฐนิวยอร์กเพื่อที่จะหารือในการแก้ปัญหา ซึ่งอาจจะมีรัฐธรรมนูญของรัฐบาลกลางที่เหมาะสมในการปกครองสหพันธ์ และก็ใช้เวลาร่างประมาณ ๔ เดือน จึงเสร็จเรียบร้อยโดยผ่านการโต้แย้งและคัดค้านอย่างดุเดือด

**แต่ในที่สุดก็เกิด "การประนีประนอมที่ยิ่งใหญ่" (The Great Compromise) จึงทำให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นมาได้และมีอายุยาวนานถึง ๒๒๐ ปี ในปีนี้**

ส่วนของประเทศไทยนั้น สาเหตุของการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ นั้นก็เป็นผลจากการปฏิวัติยึดอำนาจของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังที่ได้ทราบกันอยู่แล้วนั้น

แต่ประเด็นสำคัญที่ผู้เขียนอยากจะยกขึ้นมาให้พิจารณากันก็คือ หัวข้อสำคัญในการยกร่างว่าจะเขียนออกมาอย่างไร เพราะขณะนี้ก็จะดูเหมือนว่าความเห็นและข้อขัดแย้งนั้น มีมากจนคิดว่าอาจจะใช้เวลานาน กว่าจะตกลงกันได้

แต่ผู้เขียนอยากจะยกมาทีละข้อเพื่อให้พิจารณาถึงปัญหาของรัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่มีอายุไม่ยืนยาวและและมีมาแล้วถึง ๑๖ ฉบับ เพราะเหตุดังนี้

๑. เกิดเผด็จการในรัฐสภาจากการที่พรรครัฐบาลมี ส.ส.ถึง ๓๗๗ เสียง ซึ่งเป็นที่มาของคำพูดว่า "มี ๓๗๗ เสียงจะทำอะไรหรือจะเปลี่ยนอะไรก็ได้"

๒. เกิดการครอบงำขบวนการตรวจสอบการบริหารประเทศทำให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีการทุจริตในการบริหาร

๓. เกิดการเลือกตั้งที่สังคมและประชาชนคิดว่าไม่โปร่งใส และทำให้พรรค


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ใหญ่ที่มีเงินทุนสูงได้เป็นรัฐบาลโดยมีเสียงข้างมากในรัฐสภา

๔. ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจว่าการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองนั้นควรเป็นอย่างไรและโดยเฉพาะเขตชนบททำให้ถูกครอบงำและชักจูงโดยการใช้สินจ้างรางวัลได้ง่าย

๕. ประชาชนไม่เคารพกฎกติกาของสังคมและกฎหมายของบ้านเมือง ที่จริงกฎหมายเรื่องทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นมีมานานแล้ว รวมทั้งกฎหมายควบคุมการเลือกตั้งด้วย แต่ก็มิได้ใช้กฎหมายให้เป็นประโยชน์และประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังถือว่าการกินเปอร์เซ็นต์ในการจัดซื้อนั้นเป็น "เรื่องปกติ" และการรับเงินจากนักการเมืองเพื่อแลกกับคะแนนเสียงนั้นก็เป็นเรื่องปกติเช่นกัน

**๖. ประชาชนยังไม่เข้าใจว่าระบอบประชาธิปไตยนั้น ถ้าเลือกคนผิดเข้าไปบริหารประเทศ ก็จำต้องยอมรับความผิดพลาดของตนเอง และต้องจำทนต่อไปจนครบ ๔ ปี แต่นิยมที่จะใช้วิธีรวบลัด แก้โดยการใช้วิธีล้มล้างรัฐบาล ฉีกรัฐธรรมนูญทิ้ง แล้วมาตั้งต้นกันใหม่ และนี่ก็คือประเด็นสำคัญที่นำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศไทย**

จากการเปรียบเทียบ สาเหตุของการยกร่างรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐและของประเทศไทยแล้ว เราอาจจะเห็นได้ว่าสาเหตุของสหรัฐนั้นเกิดจากปัญหาเรื่องต่างๆ ของชาติที่เกิดใหม่และยังมิได้ตกลงกันให้ดีก่อนว่าจะอยู่ร่วมกันต่อไปอย่างไร

ส่วนของประเทศไทยนั้น ผู้เขียนขอระบุว่าเป็นเพราะ "พฤติกรรมของคน" รวมทั้งค่านิยมที่มีอยู่บางเรื่องที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ นั่นก็คือ การขาดคุณธรรม จริยธรรม และศีลธรรมในการอยู่ร่วมกันในทุกระดับของสังคม

สหรัฐมีรัฐธรรมนูญที่มีอายุยืน ๒๒๐ ปี เพราะคนของเขาเคารพกติกาและรัฐธรรมนูญ ก่อนที่จะรับหน้าที่ใดๆ ในภาครัฐ เขาจะต้องให้คำปฏิญาณข้อหนึ่ง ว่า "ข้าพเจ้าจะป้องกันและรักษารัฐธรรมนูญของสหรัฐ"

ส่วนของไทยนั้น ถ้าเราจะพยายามยกร่างรัฐธรรมนูญมาเพื่อป้องกันพฤติกรรมอันมิชอบของคนแล้ว เราคงป้องกันไม่ได้หมด เพราะคนนั้นเปลี่ยนวิธีการโกงมาโดยตลอด ถึงจะร่างให้สมบูรณ์อย่างไร เขียนให้ดีอย่างไร ถ้าประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจในหน้าที่ของตนที่มีต่อรัฐและสังคมแล้ว เหตุการณ์ของการล้มล้างรัฐบาลโดยมิชอบ ก็คงยังกลับมาเกิดอีกจนได้ เพราะ "คนยอมให้เหตุการณ์เกิดขึ้นในทุกๆ เรื่อง"

ผู้เขียนเห็นว่า การสร้างคุณธรรม จริยธรรม และศีลธรรมในตัวประชาชนนั้นเป็นภารกิจที่มีความสำคัญของรัฐบาลชุดปัจจุบันนี้มาก พอ ๆ กับการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา

และการที่รัฐบาลได้ตั้ง "สภาธรรมาภิบาล" ขึ้น เพื่อเสริมสร้างการทำงานในภาครัฐให้โปร่งใสและมีประสิทธิภาพและทำการขับเคลื่อนกระแสคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในสังคมเรา ผู้เขียนว่าเป็นการเริ่มต้นที่ดี


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แต่สำหรับประชาชน เยาวชน นักศึกษานั้น เราจะช่วยสร้างให้เขามีคุณธรรม จริยธรรม และศีลธรรม ได้อย่างไร

จะพึ่งวัดอย่างเดียวก็คงไม่ไหว จะเอาครู อาจารย์ พ่อ-แม่ ในปัจจุบันเป็นแม่บทก็คงจะผิดหวัง เราจะหาผู้นำหรือองค์กรที่จะช่วยผลักดันกันเรื่องนี้ได้หรือไม่ เราสำนึกหรือยังว่าความโลภนั้นเป็นบ่อเกิดของปัญหาจริยธรรม คุณธรรม และธรรมาภิบาลในสังคมของเรา ซึ่งเราก็สามารถจะแก้ได้โดยการนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นนโยบายของครอบครัว ขององค์กร และของประเทศ เราจึงจะหลุดพ้นจากวงจรอุบาทว์นี้

ความเห็นสุดท้ายของผู้เขียนก็คือ ก็ประชาชนทุกท่านนั่นแหละ ถ้าเข้าใจหน้าที่และความรับผิดชอบของประชาชนต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ความโปร่งใสก็จะเกิดขึ้นในระบบการเมือง และถ้าท่านอยากจะเห็นบ้านเมืองและสังคมของเราคืนเข้าสู่ความเป็นปกติสุข ก็ต้องร่วมมือด้วยโดยการทำตัวเป็นตัวอย่างที่ดี ลูกน้องเขาก็คงไม่กล้า ลูกศิษย์เขาก็คงเห็นตัวอย่างที่ดี ลูกเต้าก็จะฟังคำสั่งสอน เพราะ พ่อ-แม่ ที่ทำตัวเป็นตัวอย่างที่ดี

**ถ้าเป็นเช่นนี้แล้ว บ้านเมืองก็คงสงบสุข เราก็คงมีรัฐธรรมนูญฉบับที่จะได้มานี้ เป็นฉบับที่ยั่งยืนยาวนาน คู่กับประเทศของเราตลอดไป**

■■■

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

# ว่าด้วยสิทธิของเด็กหลอดแก้ว*

*โดย โกวิท วงศ์สุรวัฒน์*
*คอลัมน์กระแสทรรศน์ หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน*
*วันพุธที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๐*
*ปีที่ ๓๐ ฉบับที่ ๑๐๖๕๑*

วิชาที่นักศึกษากฎหมายส่วนใหญ่ไม่ชอบและไม่สนใจคือวิชานิติปรัชญา (Philosophy of Law) เนื่องจากเป็นเรื่องที่คนไทยเราทั่วไปเพียงได้ยินว่าเป็นเรื่อง "ปรัชญา" ก็มักจะออกอาการปวดหัวตัวร้อนขึ้นมาอย่างกะทันหัน (ยกเว้นผู้ที่สนใจอย่างจริงใจในศาสนา ที่จะชอบศึกษาและไม่รังเกียจวิชาปรัชญา ข้อสังเกตนี้จากประสบการณ์ส่วนตัวของผู้เขียนที่สอนหนังสือมากว่า ๓๕ ปี) เพราะว่าปรัชญานี้ดูเหมือนจะมีภาพพจน์ของคนที่เรื่องมาก คนที่ทำเรื่องเล็กให้เป็นเรื่องใหญ่และเป็นคนที่สามารถทำเรื่องที่ไม่เป็นเรื่องให้เป็นเรื่องวุ่นวายใหญ่โตได้เสมอ ซึ่งดูเหมือนจะเป็นความจริงเสียด้วย กล่าวคือ นักปรัชญามักจะถามอยู่เสมอว่า "อะไร คือความจริง? อะไร คือความรู้? อะไร คือความดี? อะไร คือความงาม?" เรื่องความจริง ความรู้ ความดี และความงามนั้น ใครๆ ก็รู้ แม้แต่เด็กๆ ตัวเล็กๆ ก็รู้กันทั้งนั้น แต่ปัญหาใหญ่มีอยู่ว่า แต่ละคนที่ว่ารู้นั้นรู้เหมือนกัน, รู้ตรงกันหรือเปล่า?

ตรงนี้ซิที่สำคัญ ไม่ต้องดูอื่นไกลเอาเรื่องความงามก็ได้ ง่ายดี คนเราเห็นความงามที่แตกต่างกันไป เช่น คนไทยว่าคนที่งามนั้นต้องมีผิวขาว ทำเอาคนไทยต้องวิ่งหนีแดดหนีลมและหาครีมทาให้ผิวขาวเป็นงานมหกรรมกันเลยแต่บรรดาฝรั่งตะวันตกกลับเห็นว่าคนที่มีผิวคล้ำแบบผิวสี tan คือผิวคล้ำแบบสีน้ำตาลเพราะตากแดดตากลมคือความงาม ทำให้พวกฝรั่งชอบอาบแดด

นอกจากนี้สำหรับเรื่องความดีนั้น ท่านผู้อ่านก็ลองถามๆ กันเองดูเถอะ ว่ารัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณดีหรือไม่ดี? ซึ่งเรื่องความดีที่ใครๆก็รู้อย่างนี้ทำให้คนชกปากกันไม่รู้กี่รายแล้ว

ผู้เขียนบังเอิญได้รับการชักชวนจาก ดร.เชษฐ รัชดาพรรณธิกุล แห่งมหาวิทยาลัยมหิดล ให้ร่วมทำงานวิจัยในเรื่องหลักการคุ้มครองสิทธิของเด็กหลอดแก้ว ซึ่งเกิดมีมากขึ้นทุกวันในประเทศไทยของเราทุกวันนี้ ซึ่งเป็นธรรมดาอยู่เองที่สิ่งที่เกิดมีมาใหม่ขึ้นในสังคมปัญหาก็ย่อมมีตามมา เนื่องจากเป็นสิ่งที่ไม่เคยมีมาก่อนกฎหมายมักต้องไล่ตามปัญหาใหม่เป็นปกติเพราะกฎหมายก็ต้องปรับไปตามปัญหาสังคมอันเป็นกฎธรรมชาติอยู่แล้ว

ปัญหาที่ถกเถียงอยู่ในทางกฎหมายเรื่องเด็กหลอดแก้วก็คือว่าใครคือ "แม่" ของเด็กหลอดแก้ว? ปัญหาตรงนี้หากคิดให้ละเอียดก็เถียงกันได้ไม่มีสิ้นสุด กล่าวคือ การเกิดมีเด็กเกิดขึ้นมาได้นั้น ย่อมมีองค์ประกอบอยู่ ๒ อย่าง คือ เชื้อพันธุ์ของพ่อและไข่ของ

---

*นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน นิติกร กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย รวบรวม.



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

แม่ผสมกัน ซึ่งหากเป็นไปตามธรรมชาติก็จะไม่มีปัญหาอะไร

แต่ในกรณีของเด็กหลอดแก้วนี้คือได้มีการผสมกันระหว่างเชื้อพันธุ์ของพ่อกับไข่ของแม่ข้างนอกแล้ว จึงนำเชื้อชีวิตไปฝากไว้ในมดลูกของผู้หญิงอีกคนหนึ่ง ครั้นคลอดเด็กหลอดแก้วออกมาแล้ว ใครเล่าที่จะมีสิทธิในการเป็นแม่ ระหว่าง สตรีเจ้าของไข่ กับสตรีที่อุ้มท้องมาจนคลอด?

เมื่อพิจารณาในแง่กฎหมายแล้ว ศาสตราจารย์ประสบสุข บุญเดช ได้กรุณาให้ความกระจ่างว่ากฎหมายไทยยึดหลักว่าสตรีที่ตั้งครรภ์เท่านั้นคือมารดาของเด็ก ดังนั้น ปัญหาทุกอย่างก็จะหมดไปเมื่อยึดหลักนี้แล้ว แต่ปัญหาที่อาจจะมีในอนาคตคือผู้หญิงที่เป็นเจ้าของไข่ได้แจ้งต่อนายทะเบียนว่าตนเองเป็นแม่ของเด็ก ซึ่งในอนาคตหากพ่อแม่ที่จดทะเบียนว่าเป็นบิดามารดาของเด็กหลอดแก้วเนื่องจากถือว่าตนเองเป็นเจ้าของเชื้อพันธุ์และไข่ (มีเยอะแล้วเหมือนกับการจดทะเบียนสมรสซ้อนนั่นแหละ) นั้นเกิดเสียชีวิตโดยไม่ได้ทำพินัยกรรมไว้ ลูกที่เป็นเด็กหลอดแก้วอาจจะเสียสิทธิในการรับมรดก หากญาติพี่น้องของผู้ตายสามารถพิสูจน์ได้ว่าหญิงที่จดทะเบียนว่าเป็นมารดาของเด็กหลอดแก้วนั้นไม่เคยตั้งครรภ์เองเลย

ดังนั้น วิธีที่ถูกในประเทศไทยคือเจ้าของเชื้อพันธุ์และเจ้าของไข่ควรจะจดทะเบียนรับเด็กหลอดแก้วนั้นเป็นลูกบุญธรรมเสียเลยก็จะตัดปัญหาเรื่องนี้ไปได้

อนึ่ง ศาสตราจารย์ประสบสุขท่านยังกรุณาให้ปริศนาข้อสอบแก่ผู้วิจัยไปขบคิดเป็นปริศนาธรรมที่ลึกซึ้ง ซึ่งสามารถเอามาทำเป็นข้อสอบวิชากฎหมายในบรรพ ๕ หมวด ๔ ครอบครัวได้อย่างวิเศษทีเดียว ข้อสอบมีดังนี้ครับ"นาย ก. แต่งงานกับนาง ข. เป็นเวลา ๕ ปี ต่อมานาง ข. ได้ขายไข่ของเธอให้กับชาวนิวยอร์กที่ต้องการเอาไปทำเด็กหลอดแก้วเป็นเงิน ๒,๕๐๐ เหรียญ ซึ่งเงินจำนวนนี้จะถือว่าเป็นสินเดิมของนาง ข. หรือว่าเป็นสินสมรส?"

เรื่องนี้หากคนแม่นกฎหมายทั่วไปย่อมสามารถตอบได้โดยทันทีว่า เงินจำนวน ๒,๕๐๐ เหรียญนี้ต้องเป็นสินสมรสเนื่องจากเป็นดอกผลจากสินส่วนตัว แต่สำหรับคนที่สนใจในเรื่องนิติปรัชญาย่อมตระหนักแก่ใจอยู่เสมอว่า "มนุษย์ไม่ใช่ทรัพย์" ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์นั้นต่างจากสัตว์เดรัจฉานก็คือความเป็นคน ซึ่งคนก็คือคน คนไม่ใช่ทรัพย์ ดังนั้น การเอาคนมาเป็นทรัพย์ก็คือการเอาคนมาเป็นทาส จึงเป็นความผิด เข้าหลักกฎหมายที่เรียกว่า mala in se คือเป็นความผิดที่จริงแท้ ไม่ว่าจะอยู่ที่ไหน ทำเมื่อไรก็ต้องผิด แบบที่เรียกว่า "ชั่วบริสุทธิ์" นั่นเอง ดังนั้น การที่เอาคนมาเป็นทาสจึงเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติเลยทีเดียว ซึ่งประเทศทุกประเทศในโลกนี้ถือว่ามีเขตอำนาจศาล (Jurisdiction) สามารถที่จะนำขึ้นพิจารณาโทษได้ทันที

ดังนั้น ไข่ของผู้หญิงที่เกิดมีขึ้นมาตามธรรมชาติทุกเดือนนั้น จึงไม่ใช่สินสมรสเพราะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากมนุษย์นั้นไม่ถือว่าเป็นทรัพย์

ทำวิจัยเรื่องเด็กหลอดแก้วได้ข้อคิดตรงที่ "คนไม่ใช่ทรัพย์" ก็คุ้มเหลือหลายแล้ว เพราะปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนในบ้านเรานี้ส่วนใหญ่มีขึ้นก็เนื่องจากนักกฎหมายไทยเราไม่ค่อยชอบเรียนและไม่สนใจวิชานิติปรัชญานี่เอง

CIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

# แนวคิดการปรับโครงสร้าง ก.ต. ศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่*

▶ *โดย นายทิ่งห้อย*
*คอลัมน์กระแสทรรศน์ หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน*
*วันอังคารที่ ๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๐*
*ปีที่ ๓๐ ฉบับที่ ๑๐๖๕๐*

คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต. ศาลยุติธรรม) เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลมีหน้าที่แต่งตั้งโยกย้ายและให้คุณให้โทษแก่ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมทุกระดับชั้น ตั้งแต่ตำแหน่งประธานศาลฎีกา ลงมาจนถึงผู้พิพากษาศาลชั้นต้น

รวมทั้งเป็นองค์กรที่เป็นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดีอีกด้วย

เดิมบุคคลที่มาเป็น ก.ต. ศาลยุติธรรม จะต้องเป็นผู้พิพากษาระดับสูงตั้งแต่ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาขึ้นไป ซึ่งท่านเหล่านั้นได้รับราชการตุลาการมาเป็นระยะเวลายาวนาน มีความรู้ความสามารถและความประพฤติเป็นแบบอย่างที่ดีเป็นที่ประจักษ์แก่ผู้พิพากษาทั้งหลาย

ผู้พิพากษาส่วนใหญ่จึงเลือกตั้งให้เป็น ก.ต. ศาลยุติธรรม โดยไม่ต้องมีการแนะนำตัวหรือหาเสียงเช่นเดียวกับการเลือกตั้งทางการเมือง แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ ได้แก้ไขโครงสร้าง ก.ต. ศาลยุติธรรมดังกล่าว โดยกำหนดให้ผู้พิพากษาในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ชั้นศาลละ ๔ คน รวม ๑๒ คน มีสิทธิได้รับเลือกตั้งเป็น ก.ต. ศาลยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน

ดังนั้น ผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ที่ประสงค์จะเป็น ก.ต.ศาลยุติธรรม แต่ยังไม่ปรากฏเกียรติประวัติเป็นที่ประจักษ์ว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและมีการดำรงตนเป็นแบบอย่างแก่ผู้พิพากษาทั่วไป จึงต้องแนะนำคุณสมบัติของตนเอง

รวมทั้งมีการนำเสนอแนวคิดและนโยบายต่อผู้พิพากษาด้วยวิธีการต่างๆ นานา เป็นต้นว่าการจัดทำเอกสารแจกจ่าย และปิดไว้ตามที่ต่างๆ ในบริเวณศาล บ้างก็ใช้โทรศัพท์ติดต่อแม้กระทั่งการเดินทางไปพบปะผู้พิพากษาในต่างจังหวัด เพื่อขอคะแนนเสียงสนับสนุนจากผู้พิพากษาศาลชั้นต้น

เนื่องจากผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นทั่วประเทศมีจำนวนมากกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาหลายเท่า จึงเป็นคะแนนเสียงชี้ขาดว่า ผู้พิพากษาคนใดจะได้รับ

---

*นางสาวจุพารัตน์ ยะปะนัน นิติกร กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย รวบรวม.


LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

เลือกตั้งเป็น ก.ต. ศาลยุติธรรม ทั้ง ๓ ชั้นศาล หลายปีที่ผ่านมา วัฒนธรรมองค์กรของศาลยุติธรรมเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ก.ต. ศาลยุติธรรมได้เปลี่ยนไปจากเดิมที่ผู้พิพากษาส่วนใหญ่เคยรู้สึกว่า การหาเสียงเลือกตั้ง ก.ต. ศาลยุติธรรมเป็นเรื่องที่ไม่น่าภาคภูมิใจและไม่สง่างามกลับกลายเป็นว่า การหาเสียงในลักษณะดังกล่าวเริ่มจะเป็นเรื่องปกติธรรมดา และมีแนวโน้มว่าจะมีการวิธีหาเสียงในรูปแบบต่างๆ หลากหลายและพลิกแพลงมากยิ่งขึ้น

ผู้พิพากษาคนใดไม่หาเสียงด้วยวิธีการดังกล่าว ก็ยากที่จะได้รับเลือกตั้งเป็น ก.ต.ศาลยุติธรรม ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีคุณสมบัติเหมาะสมเพียงใดก็ตามอย่างไรก็ตาม ผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้พิพากษาส่วนใหญ่ ซึ่งปรากฏในวิทยานิพนธ์และรายงานวิจัย รวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการและอนุกรรมการชุดต่างๆ ของศาลยุติธรรมสอดคล้องกันว่าผู้พิพากษาส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับระบบการเลือกตั้ง ก.ต. ศาลยุติธรรม ที่มีการหาเสียงดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพราะเห็นว่าการเลือกตั้งด้วยวิธีการดังกล่าวจะก่อให้เกิดระบบการเมืองในศาลยุติธรรม อันเป็นบ่อเกิดของระบบอุปถัมภ์

ศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี เคยกล่าวแสดงความเห็นด้วยความห่วงใยองค์กรศาลยุติธรรม หลายครั้งหลายหนว่า การเลือกตั้ง ก.ต. ศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นการนำเอาระบบการปกครองแบบการเมืองมาใช้ในศาลยุติธรรมแทนการปกครองแบบวิชาชีพ ซึ่งควรได้รับการแก้ไขโดยเร็ว

แม้กระนั้น ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้เบาบางลงไป เนื่องจากต้นตอแห่งปัญหาเกิดจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งแก้ไขได้ยาก

เมื่อเกิดการปฏิวัติยึดอำนาจจากรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และมีการตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คณะกรรมาธิการยกร่างฯ จึงได้พิจารณาแก้ไขโครงสร้างของ ก.ต. ศาลยุติธรรมเสียใหม่

ในที่ประชุมคณะอนุกรรมาธิการและกรรมาธิการยกร่างฯ ได้มีการแสดงความคิดเห็นในประเด็นดังกล่าวอย่างกว้างขวาง โดยมีหลายท่านเห็นว่า ควรใช้ระบบสรรหาแทนระบบเลือกตั้ง และควรกำหนดให้ ก.ต. ศาลยุติธรรม มาจากผู้พิพากษาศาลฎีกาเท่านั้น

แต่ในที่สุด คณะกรรมาธิการยกร่างฯ มีมติเห็นชอบให้มี ก.ต. ศาลยุติธรรม ผู้ทรงคุณวุฒิมาจากผู้พิพากษาในศาลชั้นต้น ๒ คน ศาลอุทธรณ์ ๔ คน และศาลฎีกา ๖ คน โดยให้ผู้พิพากษาแต่ละชั้นศาลเลือกตั้ง ก.ต. ศาลยุติธรรม ในชั้นศาลนั้นๆ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ก.ต. ศาลยุติธรรมดังกล่าว อาจทำให้เกิดข้อสงสัยว่า เหตุใด ก.ต. ศาลยุติธรรมที่มาจากผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นจึงมีจำนวนน้อยกว่าศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา ทั้งๆ ที่ผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นมีจำนวนมากกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา

ผู้เขียนเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้ง และโครงสร้าง ก.ต. ศาลยุติธรรม ตามความเห็นของคณะกรรมาธิการยกร่างฯ ดังกล่าว มีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

๑. การที่กำหนดให้ผู้พิพากษาในแต่ละชั้นศาลเลือกตั้ง ก.ต. ศาลยุติธรรม

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ประจำชั้นศาลนั้นๆ เหมาะสมแล้ว เพราะผู้พิพากษาในชั้นศาลเดียวกันซึ่งมีอาวุโสใกล้เคียงกัน ย่อมทราบประวัติความเป็นมาของบุคคลในชั้นศาลเดียวกันได้ดีว่า บุคคลใดมีความเหมาะสมที่จะเป็น ก.ต. ศาลยุติธรรม ซึ่งจะต้องเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้พิพากษาและผู้พิพากษาในศาลสูงจะได้ไม่ต้องออกไปแนะนำตัวหรือขอคะแนนเสียงจากผู้พิพากษาศาลชั้นต้นอีกต่อไป

๒. จากผลสำรวจความคิดเห็นผู้พิพากษาทั่วประเทศพบว่า ผู้พิพากษาส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ ๕๗ เห็นว่า การเลือกตั้ง ก.ต.ศาลยุติธรรม ด้วยการให้ผู้พิพากษาเลือกตั้ง ก.ต.ศาลยุติธรรมจากผู้พิพากษาในชั้นศาลเดียวกัน สามารถแก้ไขปัญหาการหาเสียงเลือกตั้งที่ไม่เหมาะสมได้ และการเลือกตั้ง ก.ต. ศาลปกครอง ก็ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบเดียวกันนี้

๓. การบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐและเอกชนทั่วไป ล้วนแต่กำหนดให้บุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ระดับสูงในหน่วยงานนั้นๆ เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายให้ความดีความชอบและลงโทษบุคลากรในหน่วยงานทั้งสิ้น

ไม่มีหน่วยงานใดให้สิทธิแก่ผู้มีอาวุโสน้อยเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารงานบุคคลทุกระดับชั้นได้เท่าเทียมกับผู้มีอาวุโสหรือตำแหน่งสูง

ปัจจุบันข้าราชการพลเรือนต้องมีตำแหน่งตั้งแต่รองอธิบดีขึ้นไป จึงมีสิทธิได้รับการสรรหาเป็นกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.ร.) และข้าราชการตำรวจต้องมียศตั้งแต่พลตำรวจโทขึ้นไป จึงมีสิทธิได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ต.ร.)

๔. สัดส่วนของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ต.ป.) ก็มีที่มาจากตุลาการศาลปกครองสูงสุด ๖ คน และมาจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นเพียง ๓ คน

แม้แต่ในศาลยุติธรรม ก่อนใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็กำหนดไว้ว่า ผู้พิพากษาที่มีคุณสมบัติเป็น ก.ต.ศาลยุติธรรม จะต้องมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา

การกำหนดให้มี ก.ต. ศาลยุติธรรมที่มาจากผู้พิพากษาศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์น้อยกว่า ก.ต. ศาลยุติธรรม ที่มาจากผู้พิพากษาศาลฎีกา จึงมิใช่การลดทอนความสำคัญของผู้พิพากษาศาลชั้นต้นและผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์

๕. อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ มิใช่สิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลในหน่วยงานทุกระดับชั้นจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกัน แต่ต้องมีการกำหนดคุณสมบัติและวิธีการให้ได้มาซึ่งบุคคลที่จะทำหน้าที่บริหารงานบุคคลในหน่วยงานให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงประโยชน์ขององค์กรและประชาชนเป็นสำคัญ

๖. การที่ ก.ต. ศาลยุติธรรมส่วนใหญ่มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา มิได้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานบุคคลของศาลยุติธรรม เนื่องจากทุกๆ ศาลมีผู้พิพากษาที่รับผิดชอบดูแลการปฏิบัติหน้าที่และรายงานความดีความชอบของผู้พิพากษาในแต่ละศาลเป็นไปตามลำดับชั้นอยู่แล้ว

นอกจากนั้น ยังมีอนุ ก.ต. ศาลยุติธรรมที่มาจากผู้พิพากษาในทุกชั้นศาลเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองข้อมูลเพื่อการบริหารงานบุคคลอีกส่วนหนึ่งด้วย

เกร็ดกฎหมายน่ารู้
LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

๗. จากการสำรวจความคิดเห็นของผู้พิพากษาทั่วประเทศ ๒,๒๑๑ คน พบว่า ผู้พิพากษาส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ ๖๑.๗๔ เห็นว่า ความอาวุโสของผู้พิพากษาที่เป็น ก.ต. ศาลยุติธรรม ย่อมมีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ต. ศาลยุติธรรม ส่วนที่ไม่เห็นด้วยมีเพียงร้อยละ ๒๑.๐๘ เท่านั้น

ดังนั้น หากผู้พิพากษาที่เป็น ก.ต. ศาลยุติธรรม ส่วนใหญ่มาจากผู้พิพากษาที่มีอาวุโสมากขึ้น ก็น่าจะทำให้ ก.ต. ศาลยุติธรรม เป็นองค์กรที่ได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากบุคลากรภายในและภายนอกศาลยุติธรรมมากยิ่งขึ้น

๘. การกำหนดให้ผู้ที่มีอาวุโสน้อยมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรทุกระดับชั้น อาจทำให้ผู้บริหารหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในหน่วยงานนั้นๆ มีความเกรงใจผู้มีอาวุโสน้อยซึ่งมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งโยกย้ายตนได้ ย่อมมีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของการรายงานความดีความชอบของผู้บริหารหน่วยงานนั้นๆ

ดังนั้น การที่คณะกรรมาธิการยกร่างฯ เห็นชอบให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงสร้างของ ก.ต. ศาลยุติธรรมดังกล่าว จึงสอดคล้องกับหลักการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐและเอกชนโดยทั่วไป และสอดคล้องกับโครงสร้าง ก.ต. ศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการเช่นเดียวกัน

อีกทั้งการให้ผู้พิพากษาแต่ละชั้นศาลเลือกตั้ง ก.ต. ศาลยุติธรรม จากผู้พิพากษาในชั้นศาลเดียวกัน ก็น่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาการหาเสียงเลือกตั้งที่ไม่เหมาะสมได้ในระดับหนึ่ง

แต่หากกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกตั้ง ก.ต. ศาลยุติธรรม เพิ่มเติมเป็นว่า "บุคคลที่มีสิทธิได้รับเลือกตั้งเป็น ก.ต. ศาลยุติธรรม จะต้องเป็นผู้พิพากษาระดับสูงในแต่ละชั้นศาล แล้วให้มีการสรรหาบุคคลที่มีสิทธิได้รับเลือกตั้งเป็น ก.ต. ศาลยุติธรรม เป็นจำนวน ๒ เท่าของ ก.ต. ศาลยุติธรรม ที่จะมีได้ในแต่ละชั้นศาล ต่อจากนั้นจึงให้ผู้พิพากษาแต่ละชั้นศาลเลือกตั้ง ก.ต. ศาลยุติธรรม จากบุคคลที่ได้รับการสรรหา" ก็น่าจะทำให้ได้มาซึ่ง ก.ต. ศาลยุติธรรม ที่สอดคล้องกับหลักการบริหารงานบุคคล และเป็นการแก้ไขปัญหาการหาเสียงเลือกตั้งด้วยวิธีการที่ไม่เหมาะสมได้

อีกทั้งจะทำให้ศาลยุติธรรมมี ก.ต. ศาลยุติธรรม ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ศาลยุติธรรมได้ตั้งคณะกรรมการศึกษาและจัดทำความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว

ดังนั้น หากผู้ใดเห็นว่า ก.ต. ศาลยุติธรรมรูปแบบอื่นใดที่เหมาะสมและน่าจะเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ศาลยุติธรรมและประชาชน ก็ชอบที่จะนำเสนอแนวคิดและเหตุผลสนับสนุนการแก้ไขต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญต่อไป

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

# แนะนำเว็บไซต์

๑ นายสราวุธ รักเมือง
กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย

## http://www.thaisocial.net
## ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

เว็บไซต์นี้ได้นำเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามที่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้น เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับให้ผู้ที่สนใจได้ศึกษาทำความเข้าใจ และวิเคราะห์เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมาทุกฉบับ ว่ามีหลักการที่เหมือนหรือมีความแตกต่างกันอย่างไร ในแง่มุมใด อีกทั้งประชาชนทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

## http://www.decthailand.com
## ศูนย์ศึกษาประชาธิปไตย

เว็บไซต์นี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นการเตรียมพื้นฐานความรู้ด้านการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการเลือกตั้งให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน โดยเฉพาะกลุ่มเด็กและเยาวชนที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง ให้เติบโตเป็นพลเมืองภายใต้การปกครองในรบอบประชาธิปไตยที่มีคุณภาพ มีจิตสำนึกเชื่อมั่นในหลักเหตุผล การเคารพกติกา และศรัทธาในหลักการของประชาธิปไตยควบคู่ไปด้วย ตลอดจนเพื่อเป็นการเสริมสร้างประสบการณ์ในการเรียนรู้ และทำความเข้าใจในหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน



LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ศสษ
ศูนย์พัฒนาความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษ

## http://www.eldc.go.th
## ศูนย์พัฒนาความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษ

ศูนย์พัฒนาความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษ จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคลากรในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ ได้มีทักษะ ความรู้ ความสามารถ ทางด้านภาษาอังกฤษเพิ่มมากขึ้น เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาตนเองและประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ และสังคม อีกทั้งเพื่อให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางในด้านการศึกษา การเงิน การลงทุน ตลอดจนให้คำปรึกษา แนะนำแก่องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปที่มีความต้องการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติงานโดยใช้ภาษาอังกฤษเป็นเครื่องมือในการสนับสนุน

## http://www.thaisarn.com
## ศูนย์กลางแลกเปลี่ยนข่าวออนไลน์

เว็บไซต์นี้เป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารของประเทศไทย ที่ให้บริการแลกเปลี่ยนข่าวสารในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์จากแหล่งข่าวต่าง ๆ ทั้งจากภาครัฐ และภาคเอกชนของไทย ภายในเว็บไซต์ได้ให้บริการข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ และเหมาะสมกับเหตุการณ์ในปัจจุบันไว้อย่างเป็นหมวดหมู่ เช่น ข่าวด้านเศรษฐกิจ ทิศทางการลงทุน การเมือง ซึ่งง่ายต่อการสืบค้นข้อมูลเป็นอย่างยิ่ง

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

## http://www.edfthai.org
## มูลนิธิกองทุนการศึกษาเพื่อการพัฒนา

มูลนิธิกองทุนการศึกษาเพื่อการพัฒนา ได้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดสังคมแห่งการแบ่งปัน ในการช่วยเหลือเด็กยากจนและด้อยโอกาสในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ ให้ได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน ตลอดจนให้เด็กเหล่านี้สามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองให้เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพของประเทศต่อไปในอนาคต

## http://www.abacpoll.com
## สำนักวิจัยเอแบคโพลล์

สำนักวิจัยเอแบคโพลล์จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการด้านวิทยาการทางสังคม ด้วยการเผยแพร่ข้อมูล ความคิดเห็น สถิติต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เนื่องด้วยในปัจจุบันโครงการสำรวจความคิดเห็น ทัศนคติ และพฤติกรรมของประชาชนนั้นได้มีบทบาทสำคัญต่อการพิจารณาตัดสินใจของคณะผู้บริหารในองค์กรต่าง ๆ ดังนั้น ผู้มีอำนาจตัดสินใจจึงมีความจำเป็นต้องมีข้อมูลที่เป็นวิทยาศาสตร์ และสถิติศาสตร์ในการวินิจฉัยสั่งการ โดยอาศัยข้อมูลจากผลการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) สำหรับใช้ประกอบในการบริหารจัดการและเพื่อเป็นการสนับสนุนนโยบายและรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานสากลของคุณภาพในผลผลิตต่าง ๆ ขององค์กร

LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

“ถ้าเรารู้สาเหตุแห่งการทำลายรัฐธรรมนูญ
เราก็จะรู้วิธีรักษารัฐธรรมนูญได้ด้วย”

Aristotle
LIRT
Legislative Institutional Repository of Thailand

พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โ ๒๒๔๔ ๑๕๖๑, โ ๒๒๔๔ ๑๕๖๓, โ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑-๒