รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ ๖

# สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
# การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ



สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สนับสนุนโดย
Konrad Adenauer-Stiftung
มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์

สศร / ๙๖
KPT3370
ส๖๕
๒๕๕๐

# การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ

**ผู้เขียน**

- กาญจน์ วรกุล
- ขนิษฐา โตโพธิ์ไทย
- ดร.เชาวนะ ไตรมาศ
- นภดล ช. สรพงษ์
- บุญเสริม นาคสาร
- ประวิน สุจริตกุล
- ปราณพงษ์ ติลภัทร
- ดร.ปัญญา อุดชาชน
- มานิต วิทยาเต็ม
- วรศักดิ์ สุหิรัญญวานิช
- วิชช์ จีระแพทย์
- สาโรช โชติพันธ์
- สุมาภรณ์ ศรีม่วง
- อรรถวุฒิ รัตนสุภา
- อาภัสรา เทพจำนงค์

ห้องสมุดศาลรัฐธรรมนูญ

**ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ**

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 6 : **"การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ"**.-- กรุงเทพฯ ; สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549.

736 หน้า

1. สิทธิของพลเมือง - - กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ. 2. ศาลรัฐธรรมนูญ--ไทย. I. ชื่อเรื่อง.

342.593085

ISBN : 978-974-7725-39-1

| | |
|---|---|
| ชื่อหนังสือ | **รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 6 : เรื่อง "การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ"** |
| ปีที่พิมพ์ | มีนาคม 2550 |
| เจ้าของ | สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ<br>326 ถนนจักรเพชร แขวงวังบูรพาภิรมย์<br>เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200<br>โทรศัพท์ 0-2623-9600-35<br>โทรสาร 0-2623-9639 และ 0-2623-9646<br>www.concourt.or.th<br>E-mail : feedback@concourt.or.th |
| ดำเนินการจัดทำโดย | สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ |
| พิมพ์ที่ | บริษัท พี. เพรส จำกัด<br>129 ซอยแยกซอยศิริพจน์ สวนหลวง กรุงเทพฯ 10250<br>โทร. 0-2742-4754-5 โทรสาร 0-2331-5107 |

# คำนำ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้จัดพิมพ์เผยแพร่หนังสือรวมบทความทางวิชาการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ติดต่อกันมาแล้ว จำนวน 5 เล่ม ดังนี้

- ปี พ.ศ. 2545 จัดพิมพ์หนังสือรวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 1 (ศาลรัฐธรรมนูญไทย)

- ปี พ.ศ. 2546 จัดพิมพ์หนังสือรวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 2 (ศาลรัฐธรรมนูญไทยในสถานการณ์ปฏิรูปการเมือง)

- ปี พ.ศ. 2547 จัดพิมพ์หนังสือรวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 3 (ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ)

- ปี พ.ศ. 2548 จัดพิมพ์ หนังสือรวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 4 (ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน)

- ปี พ.ศ. 2549 จัดพิมพ์ หนังสือรวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 5 (ศาลรัฐธรรมนูญกับหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน)

สำหรับหนังสือรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 6 (การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ) ประจำปี พ.ศ. 2550 นี้ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้รวบรวมบทความของผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ และข้าราชการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ จัดพิมพ์เผยแพร่ เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญถือปฏิบัติตลอดมา

การจัดทำหนังสือรวมบทความทางวิชาการในครั้งนี้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้รับการสนับสนุนงบประมาณการจัดพิมพ์จากมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ประจำประเทศไทย ซึ่งได้ให้การสนับสนุนเป็นอย่างดีทุกปี จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือรวมบทความทางวิชาการเล่มนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มพูนองค์ความรู้ และการอ้างอิงในทางวิชาการ รวมถึงเป็นประโยชน์ต่อการกระจายฐานความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสู่สาธารณชนมากยิ่งขึ้น

(นายไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์)
เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# สารบัญ

คำนำ ของเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ..... i

**การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามรัฐธรรรมนูญ**

**ส่วนที่ 1 บทความเฉลิมพระเกียรติ**

- พระบารมีปกเกล้าและพระบริบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กับนิติรัฐไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข ..... 1
  *เชาวนะ ไตรมาศ*
- พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับศาลรัฐธรรมนูญ ..... 18
  *ประวิน สุจริตกุล*

**ส่วนที่ 2 องค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย**

- ผลการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ ..... 31
  *วรศักดิ์ สุหิรัญญวานิช*
- ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ ..... 46
  *สุมาภรณ์ ศรีม่วง และ อรรถวุฒิ รัตนสุภา*
- ความเชื่อมั่นของสาธารณชนที่มีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ..... 116
  *สุมาภรณ์ ศรีม่วง*
- กรอบอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ กับAntagonism ..... 120
  *มานิต วิทยาเต็ม*
- กระบวนการสร้างความเป็นเลิศในการผลิตคำวินิจฉัยกับ ภาระและความจำเป็นในการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ ของศาลรัฐธรรมนูญ ..... 122
  *สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา*

- ศาลรัฐธรรมนูญและ ป.ป.ช. กับพันธกิจตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ..... 175
  *ดร.ปัญญา อุดชาชน*
- อำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ..... 213
  *บุญเสริม นาคสาร*

**ส่วนที่ 3 สิทธิ เสรีภาพและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ**

- องค์กรตามรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ ..... 251
  *นภดล ช. สรพงษ์*
- เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ..... 286
  *สาโรช โชติพันธุ์*
- ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ของบุคคลในการรับรู้ข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะ ..... 327
  *ขนิษฐา โตโพธิ์ไทย*
- วิธีการที่เหมาะสมในการฟังความคิดเห็นของประชาชนตาม มาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) ..... 345
  *อาภัสรา เทพจำนงค์*
- กระบวนการยุติธรรมกับการคุ้มครองผู้บริโภค ..... 378
  *วิชช์ จีระแพทย์*
- สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 46 และมาตรา 56 ..... 345
  *สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา*
- อำนาจรัฐกับกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ ..... 422
  *ปราณพงษ์ ติลภัทร*
- การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐมนตรี ..... 475
  *บุญเสริม นาคสาร*

- การตราพระราชกำหนด ..... 506
  *ดร.ปัญญา อุดชาชน*
- อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการวินิจฉัยชี้ขาดผลการเลือกตั้ง ... 563
  *กาญจน์ วรกุล*


**ส่วนที่ 4 ข้อเสนอเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ**


- กำเนิดรัฐธรรมนูญไทยภายใต้กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง ..... 591
  *สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา*
- อัตลักษณ์ที่น่ารู้เกี่ยวกับพัฒนาการความเป็น "กติกาแห่งกฎ" ของรัฐธรรมนูญกับปัญหาพื้นฐานของการใช้กฎในระบบนิติรัฐของไทย ..... 624
  *สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา*
- รัฐธรรมนูญใหม่ของไทยกับข้อเสนอในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองของประเทศ ..... 650
  *สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา*
- ข้อเสนอทิศทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญใหม่ ..... 696
  *สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา*
- รัฐธรรมนูญใหม่: ชะตากรรมใหม่ของประเทศ สังคมและประชาชน ..... 712
  *สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา*

ส่วนที่

# 1

# บทความเฉลิมพระเกียรติ

# พระบารมีปกเกล้าและพระบริบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับนิติรัฐไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข*

● *สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา*

ในบทความนี้ได้แบ่งเนื้อหาสำคัญออกเป็น 4 ส่วนคือ 1. นิติรัฐ (legal state) กับรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) 2. ประชาธิปไตย (democracy) กับรัฐที่ปกครองโดยฝ่ายข้างมาก (majority rule) 3. พระบารมีปกเกล้าและพระบริบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับนิติรัฐไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข : รัฐที่ปกครองโดยธรรม (the right, justice and virtue state) และ (4) สรุป ทั้งนี้จะได้กล่าวถึงในรายละเอียดดังต่อไปนี้

## 1. นิติรัฐ (legal state) กับรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย (rule of law)

**1.1 หลักประกันขั้นพื้นฐานของนิติรัฐ** รัฐที่ปกครองโดยกฎหมายอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครองแทนการใช้คนเป็นเครื่องมือในการปกครอง เพราะถือว่ากฎหมายเป็นตัวแทนอำนาจ การปกครองที่ประชาคมการเมือง (political community) สามารถรักษาความเป็นเจ้าของไว้ได้ โดยที่ไม่ต้องตกไปเป็นของผู้ปกครอง (ruler) เสียเอง ซึ่งต่างจากการปกครองโดยคนที่อำนาจการปกครองย่อมเกิดจากผู้ปกครอง ใช้โดย

---

* *บทความเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในวโรกาสมหามงคลสมัยที่พระองค์ทรงครองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี*

ผู้ปกครองและใช้เพื่อสนองความมุ่งหมายของผู้ปกครองเสมือนกับเป็นเจ้าของอำนาจเอง

การรักษาอำนาจการปกครองไว้ให้เป็นของประชาคมการเมืองไม่ให้ตกเป็นของผู้ปกครอง จึงเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการแยกประชาคมการเมืองซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจการปกครอง ออกจากผู้ปกครองซึ่งเป็นผู้เอาอำนาจการปกครองไปใช้

เงื่อนไขดังกล่าวจึงเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานในการกำหนดให้กฎหมายที่ประชาคมการเมืองยึดถือให้เป็นตัวแทนอำนาจการปกครองต้องมี **"คุณสมบัติพื้นฐาน"** คือ **"ความยุติธรรม"** เสียก่อนจึงจะทำให้กฎหมายนั้นมี **"คุณค่าพื้นฐาน"** คือ **"ความชอบด้วยกฎหมายในการบังคับใช้"** ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ปกครองที่จะนำเอากฎหมายไปใช้บังคับในการปกครองในลำดับถัดไป

การได้มาซึ่งกฎหมายที่มีคุณสมบัติพื้นฐานของความยุติธรรมนั้น กฎหมายจะต้องมีที่มาจาก **"คนส่วนใหญ่ บนฐานของเหตุผล คุณธรรม และผลประโยชน์ร่วมกันเป็นส่วนรวม"**

กฎหมายแม้จะได้มาจากเจตนารมณ์ของคนส่วนใหญ่บนฐานของเหตุผล คุณธรรมและผลประโยชน์ร่วมกันเป็นส่วนรวมแล้วก็ตาม แต่กฎหมายนั้นย่อมถูกสงสัยใน **"คุณค่าพื้นฐาน"** ของกฎหมายได้เช่นกันหากการนำกฎหมายไปใช้บังคับในการปกครองนั้น **"ขาดความชอบด้วยกฎหมายในการบังคับใช้"** หรือไม่ได้มีการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย

**1.2 หลักประกันขั้นกลางของนิติรัฐ** หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ปกครองจึงต้องมีส่วนร่วมในการขจัดความสงสัยในคุณค่าพื้นฐานของกฎหมายในด้านการบังคับใช้ไปด้วย กล่าวคือผู้ปกครองต้องเรียนรู้ เข้าใจและมีความรอบคอบในการบังคับใช้กฎหมายให้ครอบคลุมครบถ้วนทั้งกระบวนการ เพื่อรักษาหลักประกันขั้นกลางของนิติรัฐโดยการป้องกันไม่ให้กฎหมายที่มีคุณสมบัติของความยุติธรรมสูญเสียคุณค่าไปในชั้นของการนำไปใช้บังคับในการปกครอง หรือการไม่ปล่อยให้กฎหมายที่มีคุณสมบัติพื้นฐาน

ของความยุติธรรมดีอยู่แล้วต้องเสียคุณค่าพื้นฐานไปอันเนื่องมาจากถูกผู้ปกครองนำไปใช้ในทางที่ผิด (abuse of power) ในภายหลังได้

การรักษาคุณค่าพื้นฐานของกฎหมายจากการนำกฎหมายไปใช้บังคับในการปกครองของผู้ปกครองนั้น ผู้ปกครองจำเป็นต้องรักษาความชอบธรรม (legitimacy) ตามครรลองของความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (constitutionality) และความชอบด้วยกฎหมาย (legality) โดยการใช้อำนาจให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และระวังป้องกันปัญหาความผิดพลาด (illegality) ในการใช้อำนาจโดยไม่ใช้อำนาจที่ไม่มีที่มาจากกฎหมาย (source) ไม่ใช้อำนาจโดยที่ไม่เป็นไปตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ (means) และการไม่ใช้อำนาจโดยที่ไม่สนองตอบต่อเป้าหมายที่กฎหมายมุ่งให้บรรลุผล (goal)

**1.3 หลักประกันขั้นสูงของนิติรัฐ** นิติรัฐ (legal state) ซึ่งเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) จำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่นต่อความคาดหวังขั้นสูงของประชาคมการเมือง ซึ่งถือเป็นการสร้างหลักประกันขั้นสูงของนิติรัฐในการทำให้กฎหมายนั้นมี **"ผลสัมฤทธิ์พื้นฐาน"** คือ **"การแปลงเครื่องมือทางกฎหมายให้เป็นเป้าหมายร่วมของรัฐและประชาชน"** โดยการทำให้กฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองนั้น สามารถนำรัฐและประชาชนไปสู่การบรรลุเป้าหมายสูงสุดในบั้นปลายได้ด้วย ไม่ว่าเป้าหมายในด้านความมั่นคง ความมั่งคั่ง ความสุขที่สมบูรณ์ ความสงบสุข ความสงบร่มเย็น หรือความสันติสุข ก็ตาม

การสร้างนิติรัฐให้เป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย โดยที่มีหลักประกันครบถ้วนทั้ง 3 ระดับ คือ (1) ระดับขั้นพื้นฐานซึ่งเป็นการสร้างคุณสมบัติพื้นฐานของกฎหมายคือความยุติธรรม (2) ระดับขั้นกลาง ซึ่งเป็นการสร้างคุณค่าพื้นฐานของกฎหมาย คือ ความชอบด้วยกฎหมายในการบังคับใช้ และ (3) ระดับขั้นสูง ซึ่งเป็นการสร้างผลสัมฤทธิ์พื้นฐานของกฎหมาย คือ การแปลงเครื่องมือทางกฎหมายให้เป็นเป้าหมายร่วมของรัฐและประชาชน นั้นจำเป็นต้องบูรณาการให้กฎหมายทุกระดับของรัฐต้องมีองค์ประกอบร่วมในโครงสร้างและหน้าที่หลักของกฎหมาย (common structure & function)

ใน 3 ประการด้วยกันคือ (1) หลักทั่วไปของกฎหมาย (2) หลักศีลธรรมของกฎหมาย และ (3) หลักคุณธรรมของกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อเกื้อหนุนให้กฎหมายของรัฐนั้น **"เป็นที่ยอมรับในความน่าเชื่อถือศรัทธาและเป็นที่ศักดิ์สิทธิ์ในความน่าเคารพปฏิบัติตาม"**

## 2. ประชาธิปไตย (democracy) กับรัฐที่ปกครองโดยฝ่ายข้างมาก (majority rule)

**2.1 หลักประกันขั้นพื้นฐานของประชาธิปไตย** รัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอาศัยอำนาจอธิปไตย (sovereignty) ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดเป็นเครื่องมือในการปกครอง เพราะถือว่าการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นั้น เป็น **"การปกครองของประชาชน"** (rule of the people) อำนาจสูงสุดทางการปกครองหรืออำนาจในการกำกับควบคุมอนาคตของประเทศและกำหนดชะตากรรมของประชาชนหรืออำนาจในการกำหนดใจตนเองของประชาชนซึ่งเรียกว่าอำนาจอธิปไตย จึงต้องเป็น **"อำนาจของประชาชน"** (popular sovereignty) ด้วย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แตกต่างกันทั้งประชาธิปไตยแบบทางตรง (direct democracy) ประชาธิปไตยแบบผู้แทนหรือแบบทางอ้อม (representative, indirect democracy) หรือประชาธิปไตยแบบส่วนร่วม (participatory democracy) จึงจำเป็นต้องดำรงจุดร่วมอันเดียวกัน คือ **"การเคารพในความเป็นเจ้าของอำนาจของประชาชน"** ด้วยกันทั้งสิ้น

การได้อำนาจหรือการเข้าสู่อำนาจและการพ้นจากอำนาจของผู้ปกครองจึงต้องเป็นไปตาม **"ความตกลงใจของประชาชน"** (people determination) ซึ่งกำหนดขึ้นเป็นเจตนารมณ์ทั่วไป (general will) ผ่านรูปแบบของการออกเสียงประชามติ (referendum) หรือการเลือกตั้งทั่วไป (general election) ที่เป็นไปอย่างอิสระ (autonomy) เป็นความลับ (secret) เป็นการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยทั่วไป (general sufferage) มีวาระที่แน่นอน (termination) มีความเสมอภาค (equality) มีทางเลือกและ

การแข่งขัน (competition,alternative) รวมทั้งการมีกติกากำกับควบคุม (regulation) เพื่อสร้างกระบวนการที่เชื่อมั่นว่าสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์บั้นปลายที่ก่อให้เกิดเจตนารมณ์ที่แท้จริง (genuine will) และเจตนารมณ์ของฝ่ายข้างมาก (will of majority) ที่หลอมรวมกันเป็นความยุติธรรม (justice) ได้ด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันพื้นฐานให้ **"การได้อำนาจหรือการเข้าสู่อำนาจของผู้ปกครองนั้นต้องขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ที่คนส่วนใหญ่กำหนดหรือเป็นไปตามความตกลงใจของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง"** ไม่ใช่เป็นเพราะผู้ปกครองสามารถกำหนดตัวเองให้ได้อำนาจหรือเข้าสู่อำนาจตามความต้องการหรือความสะดวกใจของตัวเองได้เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น และในขณะเดียวกันยังเป็นการสร้างพันธะผูกพันให้ผู้ปกครองซึ่งได้อำนาจมาจากประชาชนนั้นจะต้อง **"มีความรับผิดชอบต่อประชาชน"** (people responsibility) ด้วยเช่นกัน

**2.2 หลักประกันขั้นกลางของประชาธิปไตย** โดยที่อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของประชาชน การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงถือหลักว่าอำนาจการปกครองนั้น ต้องใช้โดยประชาชนหรือเป็น **"การปกครองโดยประชาชน"** (rule by the people) ด้วย

การปกครองโดยประชาชน จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการกำหนดให้ผู้ปกครองต้องเป็น **"รัฐบาลของปวงชน"** (popular government) ด้วย ซึ่งเป็นหลักประกันในขั้นกลางให้ **"ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการการเมือง"** (political participation) โดยการแสดงออกถึงผลประโยชน์ความต้องการ (interests articulation) และเรียกร้องให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์และความต้องการ (interests aggregation) เหล่านั้นโดยการกำกับเรียกร้องและใช้อิทธิพลกดดันให้ผู้ปกครองรับผิดชอบและตอบสนองให้เป็นไปตามสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายได้ด้วย

หลักประกันดังกล่าวมีส่วนเกื้อหนุนให้วิถีทางของกระบวนการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย **"มีความเคารพและรักษาบทบาทสถานะและความสำคัญทางการเมืองการปกครองของประชาชนในฐานะที่เป็น**

**ผู้กระทำทางการเมืองการปกครองของตนเอง"** (political object) มากกว่าการจัดวาง **"บทบาทสถานะของประชาชนที่เป็นเพียงผู้รับการกระทำทางการเมืองการปกครองจากผู้ปกครองหรือเป็นผู้รับผลกระทบจากการปกครอง"** (political subject) เท่านั้น ซึ่งในขณะเดียวกันยังเป็นการสร้างพันธะผูกพันให้ผู้ปกครองซึ่งเป็นรัฐบาลของปวงชน (popular government) ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการปกครองโดยประชาชน (rule by the people) นั้นจะต้อง **"มีการตอบสนองต่อประชาชน"** (people responsiveness) ด้วย

**2.3 หลักประกันขั้นสูงของประชาธิปไตย** ความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชน ย่อมส่งผลผูกพันให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยต้องเป็น "การปกครองเพื่อประชาชน" (rule for the people) ด้วย

การปกครองเพื่อประชาชน จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการกำหนดให้ผู้ปกครองต้องเป็น **"รัฐบาลผู้พิทักษ์"** (guardian government) ด้วย ไม่ใช่เป็นแต่เพียง **"รัฐบาลผู้แสวงประโยชน์และอำนาจ"** (power seeker) เท่านั้น ซึ่งเป็นหลักประกันขั้นสูงให้ **"ประโยชน์สูงสุดของประชาชนจำนวนมากที่สุด"** (the greatest utilities of the greatest numbers) ได้รับการปกป้องคุ้มครองอย่างทั่วถึงและยุติธรรม

โดยที่หลักประกันดังกล่าว ถือเป็นเป้าหมายอันพึงปรารถนาของอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีความคาดหวังให้ผู้ปกครองใช้อำนาจการปกครองในการสร้างประโยชน์สูงสุดเพื่อสนองตอบให้แก่ประชาชนจำนวนมากที่สุด ควบคู่ไปกับการใช้อำนาจนั้นให้อยู่ภายใต้ครรลองของการดำรงรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค ความมีสันติภาพและมีภราดรภาพ โดยที่ยังคงไว้ซึ่งการยอมรับและเคารพในความแตกต่างหลากหลาย ความสามารถมีศักยภาพ การแข่งขัน เหตุผลคุณธรรมของประชาชน และการสร้างผลพวงเกื้อหนุนให้เกิด **"ความมีดุลยภาพระหว่างประโยชน์ส่วนย่อยของประชาชนกับประโยชน์ส่วนใหญ่ของประเทศชาติและสังคม"** ซึ่งในขณะเดียวกันยังเป็นการสร้างพันธะผูกพันให้ผู้ปกครองซึ่งเป็นรัฐบาลผู้พิทักษ์ (guardian government) ที่ตั้งอยู่บน

พื้นฐานของการปกครองเพื่อประชาชน (rule for the people) นั้นจะต้องมีพันธะผูกพันอย่างต่อเนื่องและเสมอต้นเสมอปลายในการ "อุทิศตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนและประเทศชาติ" (devotion for the public interests) ด้วย

### 3. พระบารมีปกเกล้าและพระบริบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับนิติรัฐไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข : รัฐที่ปกครองโดยธรรม (the right, justice and virtue state)

โดยที่ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้ เป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบังคับแก่กรณีใดให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดมิได้

ตามหลักการพื้นฐานดังกล่าว ถือได้ว่าประเทศไทยและระบอบการปกครองของไทย นั้น **"ดำรงอยู่ภายใต้พระบารมีปกเกล้าของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว"** (reign) และ **"ดำรงอยู่ภายใต้พระบริบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว"** (contribution) ในสถานะที่พระองค์ทรงเป็นประมุขสูงสุด ซึ่งเราไม่ได้เป็นเพียงประเทศและระบอบการปกครองที่ **"ดำรงอยู่ภายใต้การปกครองโดยรัฐบาล"**(rule) และ **"ดำรงอยู่ภายใต้การบริหารโดยรัฐบาล"** (administration) แต่เพียงอย่างเดียว

หลักปรัชญาทางการเมืองการปกครองที่กล่าวถึงรัฐและการปกครองที่ดีว่าเป็น **"รัฐและการปกครองที่ยุติธรรม"** จึงมีความหมายที่สำคัญและมีนัยที่

สูงกว่าการเป็น **"รัฐและการปกครองโดยกฎหมายหรือประชาธิปไตย"** แต่เพียงอย่างเดียว เช่นเดียวกันกับรัฐและการปกครองในกรณีประเทศไทยของเรา ที่ **"ได้รับการปกเกล้าภายใต้พระบารมีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว"** และ **"ได้รับการบริบาลภายใต้พระบารมีของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว"** ซึ่งถือว่าเป็น **"รัฐที่ปกครองโดยธรรม"** นั้น ย่อมมีความหมายสำคัญและมีนัยที่ซับซ้อนกว่าการเป็น **"รัฐและการปกครองโดยกฎหมายและฝ่ายข้างมากตามแบบของประชาธิปไตยและนิติรัฐทั่วไป"** เท่านั้น

หากเราได้อัญเชิญเฉพาะพระปฐมบรมราชโองการบางตอนเมื่อครั้งที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชย์ ซึ่งพระองค์ทรงตรัสไว้ว่า "... เราจะครองแผ่นดินโดยธรรมเพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม..." มาศึกษาทำความเข้าใจถึงความหมายสำคัญที่เป็นนัยเกี่ยวกับหลักปรัชญาทางการเมืองการปกครองที่กล่าวถึงรัฐและการปกครองที่ดีบนรากฐานของรัฐและการปกครองที่ยุติธรรม แล้ว กล่าวได้ว่าประเทศไทยมีหลักประกันของการเป็นรัฐและการปกครองที่ดีใน 3 ประการ ด้วยกันคือ "(1) เป็นการสร้างรัฐและการปกครองที่มีความถูกต้อง (the right state) (2) เป็นการสร้างรัฐและการปกครองที่มีความยุติธรรม (the justice state) และ (3) เป็นการสร้างรัฐและการปกครองที่มีความดีงาม (the virtue state)"

**3.1 การสร้างรัฐและการปกครองที่มีความถูกต้อง (the right state)** ถือเป็นจุดตั้งต้นในการวางรากฐานที่สำคัญของรัฐและการปกครองที่พระองค์ทรงตรัสถึง คำว่า **"... เราจะครองแผ่นดิน..."** ซึ่งต่างจากคำว่า **"ปกครองประเทศ"** อันเป็นการสะท้อนถึงความถูกต้องของรัฐและการปกครองในหลายประการด้วยกันได้แก่ การสะท้อนถึงการทรงวางสถานะในความเป็นประมุขสูงสุดของรัฐ ซึ่งอยู่เหนือสถานะของความเป็นรัฐบาล การสะท้อนถึงการทรงวางบทบาทในความเป็นผู้ปกเกล้าและบริบาลซึ่งอยู่เหนือผู้ปกครองและผู้บริหาร การสะท้อนถึงการอยู่เหนือการเมืองซึ่งไม่ต้องทรงกระทำผิดและไม่ต้องทรงรับผิดทางการเมืองและการดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะไม่ถูกละเมิดโดยการกล่าวหาหรือฟ้องร้องในทางใดได้

หลักประกันในการสร้างรัฐและการปกครองที่มีความถูกต้องดังกล่าว ย่อมส่งผลเกื้อกูลให้รัฐและการปกครองของไทยตั้งอยู่บนฐานค้ำจุนที่มีคุณูปการสูงส่งมากกว่าการดำรงอยู่เพียงฐานของนิติรัฐและฐานของประชาธิปไตย แต่ได้มีฐานค้ำจุนของเสาหลักที่มีพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นเสมือนราชาปราชญ์ (philosopher king) กอร์ปด้วยภูมิความรู้ ภูมิความสามารถและภูมิคุณธรรม ได้ช่วยค้ำจุนหนุนส่งจากพระปรีชาญาณในการปกเกล้าและบริบาลประเทศชาติและประชาชนให้เราได้ดำเนินชีวิตอยู่อย่างผาสุกและมีความสงบร่มเย็นเป็นปึกแผ่นอีกด้วย

ผลพวงสำคัญที่เราได้รับจากหลักประกันดังกล่าว คือ **"การดำรงไว้ซึ่งความเป็นรัฐและการปกครองที่มีความชอบธรรมอย่างคงทนถาวรตลอดไปโดยไม่แปรเปลี่ยนหรือเสื่อมสลายไปได้"** ทั้งนี้เพราะการที่พระองค์ทรงเป็นผู้ปกเกล้าและบริบาลที่มีความเป็นราชาปราชญ์ นั้น ได้หล่อหลอมความเชื่อถือไว้วางใจให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนได้อย่างสนิทใจและมีความเลื่อมในศรัทธาอย่างไม่มีความเสื่อมคลายด้วย ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการที่ **"พระองค์ทรงเป็นทั้งผู้สร้างและผู้ค้ำจุนรากฐานของความเป็นรัฐและการปกครองที่มีความถูกต้อง (the right state) ไว้เป็นต้นทุนเดิม"** โดยเป็นประมุขของรัฐที่ปกเกล้าและบริบาลประเทศและประชาชนบนพื้นฐานของภูมิความรู้ ความสามารถและความมีคุณธรรม ในฐานะประมุขสูงสุดของประเทศอย่างต่อเนื่องและครอบคลุมอย่างทั่วถึง ทั่วถ้วนและทั่วด้าน ปลอดจากอุปสรรคข้อจำกัดที่เกิดจากเงื่อนไขทางกาละและเทศะใด ๆ มาขวางกั้น หากแต่เป็นหนทางที่เปิดกว้างให้พระองค์ทรงสามารถขจัดปัดเป่าทุกข์ภัยใด ๆ ให้แก่อาณาประชาราษฎ์ได้เป็นการทั่วไปไม่มีช่องว่างใดให้เลือกปฏิบัติได้ **"ซึ่งอยู่เหนือความเป็นพวกพ้องและความเป็นฝักฝ่ายทางการเมือง อยู่เหนือความอ่อนแอ ความยากดีมีจนและความเข้มแข็งมั่งมีศรีสุข อยู่เหนือเชื้อชาติ ศาสน์ ภาษา เพศ ผิวพรรณและกำเนิด อยู่เหนือถิ่นทุรกันดารห่างไกลในชนบทและเขตศิวิไลซ์ในเมืองและนคร อยู่เหนือความทุกข์ยากเดียวเข็ญลำเค็ญและความอยู่เย็น เป็นสุข อยู่เหนือความเสียเปรียบ**

**ด้อยโอกาสและความได้เปรียบร่ำรวยโอกาส อยู่เหนือความเป็นหมู่คณะของกลุ่มอำนาจและผู้ปกครอง อยู่เหนือความเป็นครั้งคราวตามกำหนดวาระ และอยู่เหนือความรับผิดชอบ ในกรอบที่จำกัดเฉพาะด้านในทางการเมือง"** เท่านั้น ซึ่งในขณะเดียวกัน หลักประกันดังกล่าวยังได้สืบสานสายใยพระเมตตากรุณาธิคุณของพระองค์ท่านด้วยการทรงช่วย **"ดำรงรักษาไว้ซึ่งเกียรติภูมิสูงสุดแห่งรัฐ การปกครองของประเทศและประชาชนในอนาคตระยะยาว"** อันเนื่องมาจากประเทศไทยของเรานั้นเป็น **"ประเทศที่มีพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นประมุขของรัฐ"** อีกด้วย

**3.2 การสร้างรัฐและการปกครองที่มีความยุติธรรม** (the justice state) ถือเป็นการกำหนดวิถีครรลองที่สำคัญของรัฐและการปกครองที่พระองค์ทรงตรัสว่า **"...เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม..."** อันเป็นการสะท้อนถึงการทรงใช้ความยุติธรรมเป็นเครื่องมือกำกับควบคุมวิถีครรลองของรัฐและการปกครองให้ตั้งอยู่บนฐานของความเป็นธรรมเป็นหลักสำคัญ

หลักประกันในการสร้างรัฐและการปกครองที่มีความยุติธรรม (the justice state) ดังกล่าว ย่อมส่งผลเกื้อกูลให้รัฐและการปกครองของประเทศมี **"ฐานค้ำจุนในเชิงคุณภาพ"** ซึ่งเป็นการ **"เพิ่มคุณค่าและเนื้อหา"** ของความเป็นนิติรัฐและความเป็นประชาธิปไตยที่มีฐานอ้างอิงบนแนวทางของความยุติธรรมอย่างสมบูรณ์ครบถ้วนในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

ผลพวงสำคัญที่เราได้รับจากหลักประกันดังกล่าวคือ **"การดำเนินวิถีครรลองของรัฐและการปกครองที่ดำรงไว้ซึ่งหลักความยุติธรรมอย่างมีคุณภาพและมีคุณค่า"** ทั้งนี้ เพราะความเป็นรัฐในรูปแบบของนิติรัฐนั้นย่อมจะต้องดำรงไว้ซึ่งองค์ประกอบของความยุติธรรมที่มีความสมบูรณ์ครบถ้วนอย่างแท้จริง โดยมีความครอบคลุมทั้ง **"การสร้างกฎหมายที่ยุติธรรม การบังคับใช้กฎหมายที่มีความชอบด้วยกฎหมายและการใช้กฎหมายให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ถึงเป้าหมายร่วมทั้งของรัฐและประชาชนได้ในบั้นปลายด้วย"** เช่นเดียวกับความเป็นระบอบการปกครองในรูปแบบของประชาธิปไตยก็ย่อมจะต้องดำรงไว้ซึ่งองค์ประกอบของความยุติธรรมที่สมบูรณ์ครบถ้วนอย่าง

แท้จริงด้วย โดยมีความครอบคลุมทั้ง **"การเคารพอำนาจการปกครองที่เป็นของประชาชน การรับผิดชอบและการตอบสนองต่อประชาชนของผู้ปกครอง และการเคารพในการปกครองที่มุ่งบรรลุเป้าหมายผลประโยชน์ของประชาชนและการอุทิศตนเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของคนจำนวนมากที่สุดของผู้ปกครอง"** ด้วย ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการที่พระองค์ทรงสร้างวิถีครรลองของรัฐและการปกครองที่มีความยุติธรรม (the justice state) โดย **"การยกระดับคุณภาพของรัฐและการปกครองในเชิงคุณค่าและเนื้อหา (value) มากกว่าการคำนึงแต่เฉพาะความเป็นรูปแบบ (form)"** อย่างเดียว ซึ่งเป็นการสร้าง **"จิตวิญญาณ (soul) ให้แก่รัฐและการปกครองของประเทศ"** อันเป็นการเกื้อหนุนให้ความเป็นนิติรัฐและประชาธิปไตยของประเทศนั้นเป็นเสมือนองคาพยพของสิ่งมีชีวิตที่ย่อมผันแปรไปตามกฎเกณฑ์ของกรรม และกฎเกณฑ์ของความเป็นอนิจจัง ที่จำเป็นต้องให้การเอาใจใส่ที่ต่อเนื่องในการฟื้นฟูพัฒนาและบำรุงรักษาอย่างถูกที่ถูกทางและถูกกาละเทศะ (rhythm of development) บนพื้นฐานและครรลองของสิ่งที่เรียกว่า **"ความยุติธรรมที่แท้จริง"** อันประกอบกันทั้งความยุติธรรมอย่างสัมพัทธ์และความยุติธรรมอย่างสัมบูรณ์ด้วย ซึ่งเป็นการชี้นำให้เห็นถึงหลักสัจธรรมเบื้องต้นของรัฐและการปกครองที่ไม่ได้เป็นการแสวงหาคำอธิบายแต่เพียงว่า **"ผู้ปกครองจะต้องได้อำนาจมาอย่างไร"** เท่านั้น แต่ต้องรวมไปถึงการแสวงหาคำอธิบายอย่างลึกซึ้งถึงในส่วนของ **"ผู้ปกครองจะต้องใช้อำนาจนั้นอย่างไรและเพื่อส่งประโยชน์ต่อคนหมู่มากอย่างไร"** ได้ด้วย ซึ่งในขณะเดียวกันหลักประกันดังกล่าวยังได้สืบสานสายใยพระเมตตากรุณาธิคุณของพระองค์ท่านด้วยการทรงช่วย **"ดำรงรักษาไว้ซึ่งการอยู่ร่วมกันอย่างรู้รักสามัคคีของหมู่ชนที่มีความแตกต่างหลากหลายอย่างมีดุลยภาพและมีความมั่นคงถาวรอย่างยั่งยืนตลอดไป"** อันเนื่องมาจากประเทศของเรานั้นเป็น **"ประเทศที่มีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นศูนย์รวมของการยึดเหนี่ยวแห่งความหวังและความศรัทธา"** อีกด้วย

**3.3 การสร้างรัฐและการปกครองที่มีความดีงาม** (the virtue state) ถือเป็นการนำพารัฐและการปกครองไปสู่เป้าหมายของความดีงาม จากการที่พระองค์ทรงตรัสว่า **"... เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม ..."** อันเป็นการสะท้อนถึงความพิถีพิถันในการศึกษาหาความรู้อย่างถ่องแท้และลึกซึ้งในการทรงใช้ดุลยพินิจพิจารณาเลือกสรรเฉพาะสิ่งที่เป็น **"ประโยชน์สุขอันแท้จริง"** เท่านั้น ในการกำหนดเป็นเป้าหมายของรัฐและการปกครองของประเทศ ซึ่งมีส่วนช่วยอย่างสำคัญในการสะกัดกั้นไม่ให้เกิดการชี้นำเพื่อมอมเมาในสิ่งที่เป็นมายาลวงตาอันฉาบฉวยเข้ามาครอบงำประเทศและประชาชนตามการโฆษณาชวนเชื่อในแบบของลัทธิเอาอย่างโดยทั่ว ๆ ไปแต่อย่างใดไม่ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการคำนึงถึงสิ่งที่มีความเป็นประโยชน์สุขของ **"คนส่วนใหญ่หรือมหาชน"** เป็นสำคัญอีกด้วย

หลักประกันในการสร้างรัฐและการปกครองที่มีความดีงาม (the virtue state) ดังกล่าว ย่อมส่งผลเกื้อหนุนให้รัฐและการปกครองของประเทศขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายของความดีงามได้ทั้งความดีงามในการสร้างความยุติธรรมของนิติรัฐ และการสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่คนหมู่มากของประชาธิปไตยไปพร้อมกัน

ผลพวงสำคัญที่เราได้รับจากหลักประกันดังกล่าว คือ **"การขับเคลื่อนเป้าหมายของรัฐและการปกครองให้บรรลุถึงสิ่งที่เป็นความดีงามได้ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักในการกำหนดคุณภาพชีวิตที่แท้จริงของประชาชนและการกำหนดคุณธรรมที่แท้จริงของรัฐ"** ได้ด้วย ดังเห็นได้จากการพระราชทาน **"ต้นแบบการพัฒนา"** ในรูปของโครงการพระราชดำริ การพระราชทาน **"องค์ความรู้และภูมิปัญญา"** ในรูปของพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัส การพระราชทาน **"แบบอย่างของการเสียสละและการให้อันประเสริฐ"** ในรูปของการบำเพ็ญทานบารมีตามหลักพระจริยวัตรของทศพิธราชธรรมรวมตลอดทั้งการพระราชทาน **"หลักปรัชญา"** เกี่ยวกับ **"ความพอเพียง" "คุณธรรมสี่ประการ" "การพึ่งพาตนเอง" "ทฤษฎีใหม่แบบการผสมผสาน" "การส่งเสริมคนดีให้ปกครองบ้านเมือง"** และ

**"การเข้าใจ เข้าถึง พัฒนา"** ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งเป็นการสร้างความสมดุลย์ในเป้าหมายของรัฐและการปกครองที่พึงมีองค์ประกอบร่วมกันทั้งของรัฐและของประชาชน และมีองค์ประกอบร่วมกันทั้งทางวัตถุและทางจิตใจด้วย ทั้งนี้เพื่อยกระดับคุณภาพของความดีงามอันเป็นเป้าหมายร่วมกันทั้งของรัฐและประชาชน กับความดีงามทางวัตถุและทางจิตใจนั้นให้สามารถสร้างสมดุลย์สร้างภูมิคุ้มกันและช่วยกำกับควบคุมซึ่งกันได้ด้วยตัวเองตามหลักของ **"ความพอดี พอประมาณ โดยไม่ยอมให้ความดีงามทางวัตถุซึ่งตั้งอยู่บนฐานของความมั่งคั่งนั้นมีอำนาจครอบงำ เหนือความดีงามทางจิตใจซึ่งตั้งอยู่บนฐานของความมีเหตุผลสติปัญญา ความอดทนอดกลั้น ความยับยั้งชั่งใจและความมีคุณธรรม ในทางกลับกันประชาชนสามารถใช้ความดีงามทางจิตใจนั้น เป็นเครื่องข่มใจไม่ให้แสวงหาความดีงามทางวัตถุจนกลายเป็นความโลภและการเบียดเบียนไปในที่สุด ในขณะที่ในส่วนของรัฐเองก็สามารถดำรงรักษาความดีงามของรัฐให้เป็นเครื่องมือพิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ของคนหมู่มากแทนที่เป็นเครื่องมือฉกฉวยช่วงชิงประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยจากคนหมู่มากได้ด้วย"** ซึ่งในขณะเดียวกันหลักประกันดังกล่าวยังได้สืบสานสายใยพระเมตตากรุณาธิคุณของพระองค์ท่านด้วยการทรงช่วย **"ดำรงรักษาไว้ซึ่งการสร้างและค้ำจุนให้ถึงซึ่งความดีงามอันบริบูรณ์ (absolute virtue) และความดีงามทั่วไป (general virtue) ที่ผสมผสานจากการบูรณาการเข้าด้วยกันระหว่างความดีงามของรัฐ ความดีงามของประชาชน ความดีงามทางวัตถุและความดีงามทางจิตใจ"** อันเนื่องมาจากประเทศของเรานั้น **"เป็นประเทศที่มีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นทั้งพระประมุขสูงสุดแห่งรัฐ พระผู้ทรงบำเพ็ญพระธรรมบารมี พระผู้ทรงปกเกล้าและบริบาลพระผู้ทรงสร้างและพระผู้ทรงค้ำจุนหนุนเนื่องให้รัฐ การปกครองและประชาชน ดำเนินชีวิตและดำเนินการงานเพื่อบรรลุถึงเป้าหมายแห่งความดีงามทั่วไปและความดีงามอันบริบูรณ์"** โดยแท้อีกด้วย

## 4. สรุป

รัฐที่จัดการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) ตามหลักนิติรัฐ (legal state) และรัฐที่ปกครองโดยฝ่ายข้างมาก (majority rule) ตามหลักประชาธิปไตย (democracy) เป็นรัฐและการปกครองที่อาศัย **"เทคนิคเชิงวิธีการ"** (technique and means advocacy) เป็นเครื่องมือกำหนดความสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมือง ซึ่งยังไม่เพียงพอที่จะหนุนส่งให้รัฐและการปกครองบรรลุความสำเร็จขั้นสูงที่เป็น **"เป้าหมายเชิงคุณค่า"** (goal and value advocacy) อันเป็นเครื่องกำหนดถึงแก่นแท้ในคุณภาพชีวิตของประชาชนและคุณธรรมของรัฐ ซึ่งประกอบกันเป็นเป้าหมายรวมของรัฐและประชาชน อันได้แก่ เป้าหมายด้านความมั่นคงและความมั่งคั่ง รวมทั้งเป้าหมายทางวัตถุและทางจิตใจที่หลอมรวมกันเป็นเป้าหมายสูงสุดของความดีงามทั่วไปและความดีงามอันบริบูรณ์ในบั้นปลายได้

การที่ประเทศไทยเป็นนิติรัฐในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประเทศไทยจึงมีรากฐานสำคัญในการหนุนช่วยให้รัฐและการปกครองของประเทศได้รับโอกาสอันสำคัญยิ่งในการยกระดับความสำเร็จจากการเป็น **"รัฐที่ปกครองโดยกฎหมายและฝ่ายข้างมาก"** เพียงส่วนเดียวไปเป็น **"รัฐที่ปกครองโดยธรรม"** เพิ่มขึ้นมาด้วย อันเนื่องมาจากคุณปการอันสำคัญยิ่งจาก **"พระบารมีปกเกล้า"** และ **"พระบารมีบริบาล"** ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทำให้รัฐและการปกครองของไทยได้ยกระดับความสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมือง จากการหวังผลเพียงในระดับที่เป็นพื้นฐานทาง **"เทคนิคเชิงวิธีการ"** ไปสู่การหวังผลในระดับที่เป็นความสำเร็จขั้นสูง ซึ่งเป็นความสำเร็จใน **"เป้าหมายเชิงคุณค่า"** ได้ ทั้งนี้เพราะพระองค์ทรงช่วยวางรากฐานสำคัญในการสร้างและค้ำจุนรัฐและการปกครองของประเทศไทยให้มีความสำเร็จอย่างเป็นองค์รวมที่ถึงพร้อมด้วย **"รัฐและการปกครองที่มีความถูกต้อง (right) มีความยุติธรรม (justice) และมีความดีงาม (virtue)"** ซึ่งเป็นมรดกประจำชาติอันสำคัญยิ่งของชนชาติไทยที่เกิดขึ้นในรูปแบบของไตรลักษณ์ทางการเมืองการปกครองที่เป็น

แบบแผนเฉพาะของรัฐและการปกครองของไทยเอง รัฐและการปกครองของไทยจึงถือว่าเป็นรัฐและการปกครองที่มี **"ความเป็นเอกลักษณ์"** (uniqueness) ของความเป็นรัฐและการปกครองที่บรรลุถึงซึ่ง **"อุดมสภาพแห่งความดีงามทั่วไปและความดีงามอันบริบูรณ์"** ซึ่งถือเป็น **"มรดกประจำชาติอันทรงคุณค่าและควรแก่การหวงแหน"** ของไทยเราเอง

◆ ◆ ◆ ◆

# พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับศาลรัฐธรรมนูญ

● *ประวิน สุจริตกุล* *

หัวข้อเรื่องของบทความพิเศษนี้ ทำให้พสกนิกรชาวไทยทั้งปวงรำลึกถึงพระมหากรุณาธิคุณเป็นล้นพ้นที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวองค์พระประมุขผู้ทรงเป็นยิ่งพระบิดรของชาวเราทุกคน ได้ทรงพระราชทานแนวคิดและหลักปฏิบัติอันล้ำลึกให้นักกฎหมายในสาขาอาชีพต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาผู้พิพากษาตระลาการทั้งหลายทั้งปวง ซึ่งอยู่ในฝ่ายตุลาการหนึ่งในสามอำนาจอธิปไตย ซึ่งพระองค์ทรงใช้ในฐานะพระประมุขแห่งรัฐหรือของประเทศ (Head of State) ได้ยึดถือเพื่อเข้าถึงจิตวิญญาณของกฎหมายเพื่อความยุติธรรม (Spirit of the Law) โดยก่อนอื่นต้องเข้าถึงความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย ทั้งนี้เพราะตัวบทกฎหมายตามลายลักษณ์อักษรเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะช่วยอำนวยความยุติธรรมเท่านั้น นักกฎหมายที่ดีมีคุณภาพและตระหนักในหน้าที่ของตนจะต้องใช้วิจารณญาณที่ลึกซึ้ง กว้างไกล จึงจะวินิจฉัยและตัดสินปัญหาใดๆ ได้อย่างถ่องแท้เที่ยงธรรม

ในฐานะที่ผู้พิพากษาตระลาการทุกคนในทุกศาลปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ยิ่งต้องยึดถือแนวทางที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานไว้เสมอมา ในแต่ละวโรกาสที่ได้ทรงพระราชทานปริญญาบัตรทางกฎหมาย ประกาศนียบัตรเนติบัณฑิต และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในวโรกาสที่บรรดาผู้พิพากษาแต่ละศาลเข้าเฝ้าถวายสัตย์

---

* *นายประวิน สุจริตกุล อดีตผู้เชี่ยวชาญตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อดีตผู้พิพากษา และอาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*

ปฏิญาณก่อนเริ่มบทบาทของตนอย่างแท้จริง โดยจะต้องยึดถืออย่างเหนียวแน่นยิ่งชีวิต ตลอดระยะเวลาที่ทำหน้าที่ในพระปรมาภิไธยของพระองค์ท่าน ซึ่งแม้จะพ้นตำแหน่งตุลาการศาลใดไปแล้ว ในฐานะนักกฎหมายธรรมดาคนหนึ่งก็จะต้องพึงระลึกถึงหลักการอันล้ำลึกนี้ตลอดไป

เกี่ยวกับการใช้และตีความกฎหมายนั้น ก่อนอื่นต้องพิจารณาเนื้อความและเจตนารมณ์ตามนัยแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังต่อไปนี้

มาตรา 4 บัญญัติว่า "กฎหมายนั้น ต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใดๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้นๆ

เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นว่านั้น ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทเช่นว่านั้นก็ไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป"

มาตรา 10 บัญญัติว่า "เมื่อความข้อใดข้อหนึ่งในเอกสารอาจตีความได้สองนัย นัยไหนจะทำให้เป็นผลบังคับได้ ให้ถือเอาตามนัยนั้นดีกว่าที่จะถือเอานัยที่ไร้ผล"

ต่อมาในมาตรา 11 บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีข้อสงสัย ให้ตีความไปในทางที่เป็นคุณแก่คู่กรณี ฝ่ายซึ่งจะเป็นผู้ต้องเสียในมูลหนี้นั้น"

มาตรา 12 บัญญัติว่า "ในกรณีที่จำนวนเงินหรือปริมาณในเอกสารแสดงไว้ทั้งตัวอักษรและตัวเลข ถ้าตัวอักษรกับตัวเลขไม่ตรงกัน และมิอาจหยั่งทราบเจตนาอันแท้จริงได้ ให้ถือเอาจำนวนเงินหรือปริมาณที่เป็นตัวอักษรเป็นประมาณ"

มาตรา 13 บัญญัติว่า "ถ้าจำนวนหรือปริมาณในเอกสารแสดงไว้เป็นตัวอักษรหลายแห่ง หรือเป็นตัวเลขหลายแห่ง แต่ที่แสดงไว้หลายแห่งนั้นไม่ตรงกัน และมิอาจหยั่งทราบเจตนาอันแท้จริงได้ ให้ถือเอาจำนวนเงินหรือปริมาณน้อยที่สุดเป็นประมาณ"

และมาตรา 14 บัญญัติว่า "ในกรณีที่เอกสารทำขึ้นไว้หลายภาษา ไม่ว่าจะเป็นฉบับเดียวกันหรือหลายฉบับก็ตาม โดยมีภาษาไทยด้วย ถ้าข้อความในหลายภาษานั้นแตกต่างกัน และมิอาจหยั่งทราบเจตนาของคู่กรณีได้ว่า จะใช้ภาษาใดบังคับ ให้ถือตามภาษาไทย"

บทเบ็ดเสร็จทั่วไปตามหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตราต่างๆ ดังกล่าวมานี้ ล้วนแล้วแต่ชี้บ่งไปถึงพระบรมราชวินิจฉัยอันล้ำลึกของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งส่งผลเป็นแนวคิดและหลักปฏิบัติให้นักกฎหมายทุกคนได้เข้าถึงจิตวิญญาณของกฎหมาย เพื่อความยุติธรรม หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกง่ายๆ ว่า "Spirit of the Law" อีกนัยหนึ่งก็คือ ต้องเข้าถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องนั้นๆ โดยมิใช่จะยึดติดอยู่กับเฉพาะตัวลายลักษณ์อักษรที่ปรากฏเป็นบทกฎหมายมาตราต่างๆ เท่านั้น

ในตัวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เองก็มีมาตรา 7 บัญญัติ เผื่อสถานการณ์ที่มิได้คาดคิดและวางหลักปฏิบัติให้ผู้ใช้รัฐธรรมนูญพิจารณาเลือกทางปฏิบัติให้เข้าถึงแก่นแท้คือ "จิตวิญญาณของกฎหมาย" ในทำนองเดียวกัน เพื่อมิให้เกิดทางตันและทำให้ตัวบทกฎหมายต่างๆ ในกรณีนี้คือ บทบัญญัติต่างๆ ของตัวรัฐธรรมนูญเองต้องตกเป็นหมันไป

มาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า "ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข"

เมื่อพิจารณาเลยไปถึงวิชา jurisprudence ที่นักศึกษากฎหมายต้องเล่าเรียนกันที่ประเทศอังกฤษและประเทศต่างๆ ที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Anglosaxon อันมีอังกฤษเป็นตัวนำ ก็จะเห็นว่า วิชานี้ก็คือ หลักพื้นฐานทางนิติธรรมหรือหลักความยุติธรรมที่ประจักษ์ชัดถ่องแท้ กอรปด้วยความรอบคอบสุขุมคัมภีรภาพและเหตุผลที่แน่ชัดดุจเดียวกับหลักการเรื่อง "เข้าถึงจิตวิญญาณของกฎหมายเพื่อความยุติธรรม" ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนั้นเอง หากแต่เนื้อถ้อยกระทงความในกระแสพระราชดำรัสลึกซึ้งยิ่งกว่า

สะท้อนให้เห็นภาพพจน์อันเป็นอุดมการณ์สูงสุดของกระบวนการยุติธรรม อันเป็นงานหลักของฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นอำนาจอธิปไตยฝ่ายหนึ่งในสามฝ่าย ที่พระองค์ทรงใช้

ในระบบกฎหมายของอังกฤษมีหลักการที่เสริมตัวบทกฎหมายที่เรียกว่า "Law" ซึ่งบางกรณีเมื่อตีความเคร่งครัด (rigid) หรือหาทางหยั่งเจตนาของตัวบทกฎหมายนั้น ๆ ไม่ได้แน่ชัด จึงไม่อาจแสวงหาความยุติธรรมอันเป็นเป้าหมายสูงสุดของกระบวนการยุติธรรมทางศาลซึ่งอาศัยตัวบทกฎหมายเป็นหลักได้ และต้องเสริมด้วยหลักที่เรียกว่า "Equity" ซึ่งถอดความได้ว่าเป็นหลักการแสวงหาช่องทางให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีและฝ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย จะเห็นได้ว่าหลัก "Equity" นี้เป็นไปในแนวเดียวกับแนวอุดมการณ์ "เข้าถึงจิตวิญญาณของกฎหมายเพื่อความยุติธรรม" ขององค์พระประมุขของเราอย่างยิ่ง

อนึ่ง ปัจจุบันในหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทยเราด้วย ก็ได้มีหลัก Judicial Activism คือ การพิจารณาวินิจฉัยอรรถคดีในทางที่มุ่งอำนวยความยุติธรรมยิ่งกว่ายึดติดกับลายลักษณ์อักษร และบางกรณีก็เสมือนเป็นการเสริมกฎหมายที่มีอยู่แล้วด้วยคำพิพากษา เพื่อบรรลุถึงความเป็นธรรมได้สะดวกยิ่งขึ้น

หลักการและแนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่สอดคล้องกันดังกล่าวมาแล้วทั้งหมดเป็นไปตามหลักพุทธธรรมของพระพุทธองค์นั่นเอง คือหลักเหตุผล ซึ่งทุกประเทศทั่วโลกนำไปใช้ในชื่อของหลักตรรก หรือ logic ในภาษาอังกฤษ ประเด็นปลีกย่อยที่มาเสริมในลักษณะป้องกันการวินิจฉัยกฎหมายผิดพลาดก็คือหลักกาลามสูตร ที่รู้จักกันเป็นบทเตือนสติ "จงอย่าเชื่อ 10 ประการ" หนึ่งใน 10 ประการนั้น ก็ได้แก่ จงอย่าเชื่อโดยเหตุที่มีการกล่าวขานกันต่อ ๆ มา ซึ่งก็ได้แก่ กระแสสังคมนั้นเอง ซึ่งอาจจะถูกก็ได้อาจจะผิดก็ได้ อาจจะไม่เป็นธรรมต่อสังคมเลยก็ได้ หรืออาจจะเป็นประโยชน์และเป็นแนวความคิดของบุคคลเฉพาะบางหมู่เหล่า ประกอบกับการชี้นำของสื่อมวลชนก็ได้ จึงต้องตั้งอยู่บนความไม่ประมาท และครองสติอยู่เสมอ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาให้

เข้าถึงแก่นแท้และจิตวิญญาณของกฎหมาย เพื่อความเป็นธรรมอันเป็นยอดปรารถนาของทุกๆ คน ไม่เฉพาะแต่นักกฎหมายในสายงานต่างๆ และไม่เฉพาะแต่นักกฎหมายที่ทำหน้าที่ตุลาการในศาลต่างๆ เท่านั้น

ถึงขั้นตอนนี้ผู้เขียนอดที่จะกล่าวถึงตำนานอิงประวัติศาสตร์เรื่องพระเจ้าโซโลมอน ผู้ทรงไต่สวนวินิจฉัยคดี "สองหญิงชิงเด็ก" ได้อย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมและล้ำลึกยิ่งนักมิได้ ซึ่งก็เป็นไปตามแนวพระบรมราชวินิจฉัยขององค์พระประมุขของเราอีกเช่นกัน เรื่องมีอยู่ว่า หญิงคนหนึ่งขโมยเด็กน้อยลูกของหญิงอีก คนหนึ่งไป เมื่อความทราบถึงพระเจ้าโซโลมอน และหญิงทั้งสองพร้อมเด็กน้อยอยู่ต่อหน้าพระพักตร์ พระองค์ใช้เหตุผลตามแนวของพระพุทธองค์ของเรา ซึ่งในกรณีนั้นเป็นเหตุผลตามหลักธรรมชาติเกี่ยวกับสายสัมพันธ์ระหว่างแม่กับลูก เมื่อการไกล่เกลี่ยไม่ประสบความสำเร็จ พระองค์จึงใช้กุศโลบาย ทำทีเป็นจะให้เพชฌฆาตมาผ่าตัวเด็กทั้งเป็นออกเป็น 2 ส่วน 2 ซีก เพื่อแบ่งให้แก่หญิงทั้ง 2 ไปคนละส่วนคนละซีก เป็นธรรมดาอยู่เองผู้เป็นแม่ที่แท้จริงย่อมจะไม่ยอมให้ต้องทำเช่นนั้น และยอมจะให้เด็กแก่นางโจรคือ หญิงที่ขโมยลูกของนางไป ส่วนนางโจรกลับแสดงความพึงพอใจในกุศโลบายที่จะจับผิดตนและสรรเสริญพระองค์ ในที่สุดเมื่อความแตก นางโจรก็ต้องพบจุดจบและถูกประหารชีวิตตามโทษานุโทษ และแม่ของเด็กก็ได้เด็กกลับคืนมาสู่อ้อมอก และได้รับความเป็นธรรมด้วยหลักเหตุผลต่างๆ ตามธรรมชาติ แต่ล้ำลึกด้วยวิจารณญาณและอัจฉริยภาพของผู้ไต่สวนและตัดสินคดี

อีกประเด็นหนึ่งที่ยิ่งใหญ่และพึงกล่าวถึงเสมอก็คือ ประเด็นเรื่องความกล้าหาญทางจริยธรรม (Moral Courage) ของผู้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาแล้วทำคำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่งใดๆ ซึ่งจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลขององคติใดๆ ไม่ว่าจะเป็นฉันทาคติ ภยาคติ โมหาคติ โลภคติ หรือที่ผู้เขียนของเติมอีกหนึ่งอคติคือ ริษยาคติ

จริงอยู่การทำตัวให้หลุดพ้นหรือปราศจากอคติทั้งหลายทั้งปวงได้จะต้องมีจิตสำนึกที่สูงส่ง มีจิตสำนึกในตำแหน่งหน้าที่ ในวิชาชีพกฎหมาย โดย

มิอาจลดตัวลงละเมิดหรือละทิ้งจิตสำนึกเช่นนี้ของตนได้ แต่ไม่ว่าจะยากเย็นแสนเข็ญประการใด เมื่อได้รับพระราชทานและน้อมรับแนวคิดแนวปฏิบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาแล้ว ผู้เขียนเชื่ออย่างยิ่งว่า ทุกคนจะต้องปฏิบัติได้ และเมื่อประกอบกับคำสัตย์ปฏิญาณที่มีต่อพระองค์ ยิ่งต้องถือเป็นสิ่งสำคัญยิ่งชีวิตของตนเองเลยทีเดียว สมดังภาษิตกฎหมายหรือข้อเตือนสติเป็นภาษาละตินที่ว่า "Fiat justitia ruat caelum" ถอดความเป็นภาษาไทยได้ว่า "จงประสาทหรืออำนวยความยุติธรรม แม้ฟ้าดินจะถล่มก็ตามที" หรือตามเนื้อหาสาระของบทกวีสั้นๆ ที่ว่า "ฟ้าจะสิ้นดินถล่มจมสมุทร มิอาจหยุดยั้งความเป็นธรรมได้ ไม่ว่าผู้เกี่ยวข้องคือผู้ใด มิอาจใช้อิทธิพลมาครอบงำ"

อันดับต่อไปก่อนกล่าวถึงบทบาทและผลงานของศาลรัฐธรรมนูญอันเป็นส่วนหนึ่งของหัวข้อเรื่องของบทความพิเศษนี้ ขออนุญาตกล่าวเน้นย้ำถึงหลักพระพุทธศาสนาที่ว่าด้วย ไตรสิกขา คือ ศีล สมาธิ ปัญญา พุทธศาสนิกชนทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นนักกฎหมายในสาขาวิชาชีพต่างๆ ยิ่งเป็นตุลาการ ไม่ว่าในศาลใด หากได้ยึดถือหลักไตรสิกขานี้อย่างเหนียวแน่นมั่นคง ย่อมจะเกิดปัญญาที่จะนำไปสู่ "จิตวิญญาณของกฎหมายเพื่อความยุติธรรม" อย่างแน่แท้ ปราศจากข้อสงสัยใดๆ ทั้งสิ้น ก่อนอื่นเมื่อมีศีลประจำใจ คือประพฤติตัวให้อยู่ในกรอบข้อห้ามต่างๆ อันมีอคติทุกประการเป็นประเด็นสำคัญ ก็จะเข้าถึงสมาธิอันจะนำไปสู่ความมุ่งมั่นแน่วแน่สงบนิ่ง ไม่วอกแวก รวนเร อ่อนไหว ไปตามอารมณ์หรือกระแสใดๆ และเมื่อได้ศีลและสมาธิมาประดับใจแล้ว ก็ย่อมเข้าถึงปัญญาในที่สุด ปัญญานี้แหละจะเป็นดุจประทีปส่องทางไปสู่เป้าหมายที่ได้รับพระราชทางมาจากองค์พระประมุขของเรา และทั้งนี้จะหาดวงประทีปหรือแสงสว่างใดเสมอด้วยปัญญามิได้ ดังพุทธวัจนะที่ว่า "นตถิ ปญฺญา สมาอาภา" ไม่มีแสงสว่างใดเสมอด้วยปัญญา

ประเด็นหลักต่อไปของบทความนี้ก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งตุลาการแต่ละท่านกระทำการในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ หรือพระปรมาภิไธย

ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ผู้ทรงไว้ซึ่งอัจฉริยภาพและพระปรีชาสามารถในทุกๆ ด้านของทั้ง 3 อำนาจอธิปไตย ซึ่งทรงใช้โดยทางฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ อันมีศาลรัฐธรรมนูญของเราเป็นส่วนหนึ่งและส่วนสำคัญยิ่งด้วย

ในเมื่อมีข้อจำกัดในด้านความยาวของบทความนี้ ผู้เขียนใคร่ขออนุญาตไม่กล่าวถึงความรู้เบื้องต้นต่างๆ เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะในเรื่องความเป็นมา โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การใช้สิทธิต่อศาลรัฐธรรมนูญ วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือวิสัยทัศน์และพันธกิจทั้งหลายทั้งปวงของศาลรัฐธรรมนูญ และสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่ละหัวข้อมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดทั้งนั้น แต่ปรากฏเนื้อหาสาระอย่างครบถ้วนสมบูรณ์แบบอยู่แล้วในหนังสือที่จัดทำโดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หากแต่จะขอกล่าวถึงผลงานของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้เขียนในฐานะที่ได้รับเกียรติมาร่วมงานเป็นผู้เชี่ยวชาญตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อยู่ในทีมงานของท่านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มงคล สระฏัน จึงได้มีโอกาสศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยต่างๆ ตั้งแต่ปี 2541-2548 และต่อมาอีกจนถึงต้นปี 2549 นี้ และมีความเห็นโดยสรุปว่า ในแต่ละคดีที่คณะทำงานจัดทำหนังสือ "สรุปคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่น่าสนใจ พ.ศ. 2541-2548" คณะตุลาการแต่ละท่านจะต้องได้ปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์อย่างสมเกียรติสมศักดิ์ศรีแล้ว จริงอยู่บางคดีจะเป็นที่วิเคราะห์วิจารณ์และวิพากษ์วิจารณ์โดยสาธารณชน และสมาชิกของสื่อมวลชนแขนงต่างๆ มากหน่อย ก็เป็นไปตามหลักสัจธรรมของชีวิตในเรื่องของบทบาทของผู้พิพากษาตระลาการไม่ว่าจะในศาลใด เพียงแต่ว่าศาลทั้งหลายของอำนาจอธิปไตยฝ่ายตุลาการล้วนมีเกราะป้องกันตนและหลักการป้องปราม ผู้วิเคราะห์วิจารณ์คำพิพากษาคำวินิจฉัย หรือคำสั่งในบทบัญญัติกฎหมาย ว่าด้วยละเมิดอำนาจศาลดังปรากฏเมื่อปลายเดือนเมษายน คาบเกี่ยวต้นเดือนพฤษภาคม 2549 นี้ การตรวจสอบพยานหลักฐาน การวิเคราะห์วิจารณ์คำสั่งระงับการเลือกตั้ง ส.ส. ในอีก 10 กว่าเขตเลือกตั้งสุดท้ายทางใต้ไว้ก่อน และการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นอื่นๆ

ของศาลปกครอง บทบัญญัติว่าด้วย "ละเมิดอำนาจศาล" ดังกล่าวนี้เป็นมาตรการห้ามปรามหรือป้องปรามการวิเคราะห์วิจารณ์ทั้งฝ่ายที่ไม่พึงพอใจในคำพิพากษา คำสั่ง หรือข้อวินิจฉัยใดๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีผลให้การวิเคราะห์วิจารณ์ หรือคำวิพากษ์วิจารณ์เป็นไปในลักษณะไม่ถึงขั้นหนักหน่วง และไม่เปิดเผยเจตนาตำหนิ ติเตียน หรือกล่าวหาปรักปรำว่าผู้พิพากษาตุลาการที่เกี่ยวข้อง ไม่สุจริต หรือไม่ยุติธรรม หรือมีอคติด้วยประการใดๆ

ในทางตรงกันข้ามศาลรัฐธรรมนูญตามครรลองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้มีมาตรการทำนองเกราะกำบังหรือป้องปรามการวิเคราะห์วิจารณ์ หรือวิพากษ์วิจารณ์ที่เลยเถิดเกินขอบเขตของความสุจริต ปราศจากอคติแต่ประการใด จึงได้ปรากฏวิธีการและถ้อยคำที่หนักไปทางไม่ประสงค์ดี หรือค่อนข้างบ่อนทำลายชื่อเสียงเกียรติภูมิของศาลรัฐธรรมนูญอยู่เนืองๆ

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนขอแสดงความรู้สึกเคารพชื่นชมในความหนักแน่นสุขุมคัมภีรภาพและวุฒิภาวะอันสูงส่งของท่านตุลาการทุกคน รวมตลอดถึงท่านเลขาธิการและข้าราชการทั้งหลายทั้งปวงในทีมงานด้วย เนื่องจากผู้เขียนเข้าใจว่าแต่ละท่านดังกล่าวนี้ถือหลักขององค์ตถาคตที่ให้ผู้เจริญครองสติได้ในทุกสถานการณ์และเหตุการณ์ ประกอบกับผลของคำวินิจฉัยแต่ละเรื่องย่อมนำความพอใจมาสู่คู่กรณีบางฝ่าย และก่อให้เกิดความรู้สึกไม่สบอารมณ์หรือแม้กระทั่งความรู้สึกไม่พอใจและเป็นปฏิปักษ์ เมื่อฝ่ายตนคิดแต่เพียงว่าเป็นฝ่ายถูกเสมอ และคำวินิจฉัยจะต้องสมประโยชน์ของตนมิได้ นึกถึงหลักความเป็นธรรมและหลักการทำคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัย ในกรณีของศาลรัฐธรรมนูญ "ตามจิตวิญญาณของกฎหมายเพื่อความยุติธรรม" ตามแนวพระราชดำรัสที่ได้พระราชทานแก่นักกฎหมายอยู่เนืองๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น การทำใจได้และวางเฉยได้ตลอดมาเช่นนี้ควรแก่การสรรเสริญชื่นชมอย่างยิ่งทั้งนี้ด้วยอภัยทาน ดังพุทธโอวาทที่ว่า "สพฺเพทานํ อภยฺทานํ ชินาติ" การให้อภัยเป็นการให้ที่ประเสริฐสุด หรืออภัยทานเป็นทานที่เหนือทานทั้งปวง

ท้ายบทความนี้ ในวโรกาสครองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี ขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ผู้เขียนใคร่ขออนุญาตนำบทกวีสดุดีพระภูมิพลมหาราชมาเน้นย้ำถึงพระมหากรุณาธิคุณที่ได้ทรงอุทิศทั้งพระวรกายและพระราชหฤทัยในการบำเพ็ญพระราชกรณียกิจอันประเสริฐตลอดระยะเวลา 60 ปีแห่งการครองสิริราชสมบัติ เพื่อประโยชน์สุขของปวงพสกนิกรของพระองค์

◆ ◆ ◆ ◆

## บทกวีสดุดีพระภูมิพลมหาราช
## ในมหามิ่งมงคลวโรกาสที่ทรงครองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี

1. บารมีพระมากล้น พระภูมิพลมหาราช
ประมุขแห่งประชาชาติ แด่ทวยราษฎร์เยี่ยงบิดา
2. ธ เปี่ยมด้วยพระการุณย์ เมตตาคุณสุดสรรหา
วจีใดพรรณนา พระปรีชาสุดรำพัน
3. พระปัญญาอันล้ำเลิศ ก่อกำเนิดงานสร้างสรรค์
อันทรงคุณเอนกนันต์ ทั่วเขตขัณฑสีมา
4. สายพระเนตรอันกว้างไกล น้ำพระทัยต่อไพร่ฟ้า
ธ. โอบเอื้อปวงประชา ทุกเวลาแหละทุกทาง
5. แม้นฟากฟ้ามิอาจกั้น ห้วงมหรรณพ์มิอาจขวาง
วนาลีบ่มีทาง จะคั่นกลางหว่างหทัย
6. ทุกข์สุขราษฎร์คือภาระ ทุกขณะแม้ยามใช้
ทรงอุทิศพระวรกาย เพื่อชาวไทยได้สุขล้ำ
7. จึ่งขอองค์พระมิ่งขวัญ พระทรงธรรม์แห่งสยาม
จอมราชันกระเดื่องนาม ทรงทราบความตามกระบวน
8. พระภัทรมหาราช คือยอดปราชญ์มเหศวร
ประทับในดวงใจล้วน ไทยทั้งมวลสดุดี
9. ขอน้อมแนบแทบพระบาท มหาราชฤดีศรี
ถวายพระพรเยี่ยงกวี ผู้ภักดีชั่วนิรันดร์

"ฑีฆายุโก โหตุ มหาราชา"

ด้วยเกล้าด้วยหม่อมขอเดชะ
ข้าพระพุทธเจ้า นายประวิน สุจริตกุล อดีตผู้เชี่ยวชาญตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
(นายมงคล สระฏัน) อดีตผู้พิพากษา และอาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ส่วนที่

# 2

# องค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

# ผลการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ

● *วรศักดิ์ สุหิรัญญวานิช**

## 1. ความเป็นมาและความสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญ

ในอดีตก่อนปี พ.ศ. 2489 นั้นไม่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า กรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จะให้องค์กรใดทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดว่า กฎหมายนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการใด

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2488 หลังจากที่สงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง ได้มีการตราพระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ. 2488 ขึ้นเพื่อลงโทษแก่ผู้ที่ได้กระทำการตามที่กฎหมายนี้ถือว่าเป็นอาชญากรสงคราม ไม่ว่าการกระทำนั้นจะได้กระทำไปก่อนหรือหลังจากที่กฎหมายนี้ใช้บังคับก็ตาม

ต่อมาเมื่อคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล ศาลฎีกาได้พิจารณาโดยให้เหตุผลว่าศาลฎีกามีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า กฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยให้เหตุผลว่า ศาลเป็นองค์กรที่ใช้กฎหมายจึงต้องรู้ว่ากฎหมายนั้นใช้บังคับได้หรือไม่ อีกทั้งศาลเป็นองค์กรตุลาการซึ่งมีหน้าที่ใช้บังคับกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น นอกจากนี้ ยังเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะตีความได้ว่ากฎหมายใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายขึ้นเอง ส่วนฝ่ายบริหารนั้นก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ตีความว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เช่นเดียวกัน

ดังนั้น ศาลฎีกาจึงได้พิพากษาว่า พระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ. 2488 ที่ตราขึ้นนั้นเป็นการบังคับใช้กฎหมายอาญาในลักษณะที่มีผล

---

* *เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ 5 สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ*

ย้อนหลัง เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ ถือว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับไม่ได้ เป็นโมฆะ (คำพิพากษาฎีกาในคดีอาชญากรสงครามที่ 1/2489 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2489)

จากแนวคำพิพากษาฎีกาในคดีดังกล่าว ทำให้เกิดประเด็นถกเถียงกันต่อมาว่า องค์กรใดควรจะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งในขณะนั้นฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 62 กำหนดให้ตนมีอำนาจเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การพิจารณาว่ากฎหมายใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงควรเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร

เพื่อยุติข้อขัดแย้งในประเด็นปัญหาดังกล่าวระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่เรียกว่า "คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ" เพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา จนกระทั่งต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์กรใหม่จาก "คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ" เป็นองค์กรในรูปแบบศาลที่ใช้อำนาจตุลาการ เรียกว่า "ศาลรัฐธรรมนูญ"

## 2. องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 255 กำหนดให้มีการจัดตั้ง "ศาลรัฐธรรมนูญ" ขึ้นโดยประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 1 คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก 14 คน รวมเป็น 15 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา สำหรับที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มาจากบุคคล ดังต่อไปนี้

(1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา โดยได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 5 คน

(2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่

ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ ซึ่งได้รับการสรรหาและเลือกจากวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 257 จำนวน 5 คน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ซึ่งได้รับการสรรหาและเลือกจากวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 257 จำนวน 3 คน

### 3. กระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิทั้งในสาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์นั้น จะมี**คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ**เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการสรรหาฯ คณะกรรมการสรรหามีทั้งหมด 13 คน ประกอบไปด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง เลือกกันเองให้เหลือ 4 คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง เลือกกันเองให้เหลือ 4 คน และผู้แทนจากพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เลือกกันเองให้เหลืออีก 4 คน โดยคณะกรรมการสรรหาฯ นี้มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ จำนวน 10 คน และสาขารัฐศาสตร์ จำนวน 6 คน (จำนวนสองเท่า) เสนอต่อประธานวุฒิสภาพร้อมความยินยอมของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ ภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และมติในการเสนอชื่อดังกล่าวจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาฯ ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

จากนั้นประธานวุฒิสภาจะต้องเรียกประชุมวุฒิสภา เพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในบัญชีดังกล่าว ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับในการนี้ให้ 5 คนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ และ 3 คนแรกในสาขารัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกในสาขานิติศาสตร์มีไม่ครบ

5 คน และสาขารัฐศาสตร์มีไม่ครบ 3 คน ให้นำบัญชีรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกในบัญชีนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่ง และในกรณีนี้ ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับ เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน 5 คน หรือ 3 คน แล้วแต่กรณี ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก (มาตรา 257)

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

อนึ่ง สำหรับประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดแรกนั้นได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2541

## 4. องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนู

องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หมายถึง จำนวนขั้นต่ำของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่สามารถพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดคดีรัฐธรรมนูญได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 267 ได้กำหนดให้องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและทำคำวินิจฉัย จะต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าเก้าคน และในการลงมติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ เว้นแต่รัฐธรรมนูญนี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น กล่าวคือ กรณีที่พิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด (มาตรา 219 วรรคสี่)

## 5. คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการในการจัดทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยให้ถือเอาตามเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ (มติทั่วไป) เว้นแต่จะมีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ (มติพิเศษ) ซึ่งกรณีที่ให้ใช้มติพิเศษนี้จะมีเพียงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 219 วรรคสี่ เท่านั้นที่กำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีที่วินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง จะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

## 6. ผลของคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเพียงศาลเดียว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงมีผลเป็นเด็ดขาด กล่าวคือ คู่กรณีจะอุทธรณ์หรือฎีกาโต้แย้งมิได้ รวมทั้งจะนำไปฟ้องร้องยังศาลอื่นเพื่อให้กลับคำวินิจฉัยไม่ได้ทั้งสิ้น นอกจากนี้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญยังมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง ซึ่งส่งผลให้องค์กร ดังกล่าวทุกองค์กรต้องถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 268 และมาตรา 27) แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว (มาตรา 264 วรรคสาม)

## 7. วาระการดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยมีนัยสำคัญเพื่อความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้แต่งตั้ง ทั้งนี้ ย่อมเป็นหลักประกันในการพิจารณาวินิจฉัยตัดสินโดยปราศจากอคติไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

## 8. อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

### 8.1 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หมายถึง อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบกฎหมายหรือร่างกฎหมายเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่มีสถานะสูงกว่ากฎหมายอื่นใด ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งบัญญัติว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้" ดังนั้น เพื่อให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า "ศาลรัฐธรรมนูญ" ขึ้นทำการควบคุมตรวจสอบกฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังจากที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว เพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และในการควบคุมนี้หากจำแนกโดยพิจารณาตามช่วงระยะเวลาของกระบวนการตรากฎหมาย สามารถจำแนกได้เป็น 2 กรณี คือ

8.1.1 การควบคุมก่อนที่กฎหมายจะใช้บังคับ

(1) การวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่นายกรัฐมนตรียังมิได้นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย (มาตรา 262)

(2) การวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ยับยั้งไว้ตามมาตรา 175

8.1.2 การควบคุมภายหลังที่กฎหมายใช้บังคับ

ในกรณีที่กฎหมายได้ผ่านกระบวนการตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว หากต่อมาปรากฏว่าบทบัญญัติของกฎหมายนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดกรณีดังกล่าวได้ เป็นการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญภายหลังที่กฎหมายตราขึ้นใช้บังคับแล้ว ซึ่งมีได้ 2 กรณี คือ การควบคุมผ่านกระบวนการศาล (มาตรา 264) และการควบคุมผ่านกระบวนการผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา 198)

**8.2 การควบคุมเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร (มาตรา 219)**

**8.3 การวินิจฉัยสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง**

**8.4 การวินิจฉัยกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 295)**

**8.5 การวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 266)**

**8.6 การวินิจฉัยในกรณีอื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด**

## 9. คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

| ที่ | ชื่อ - สกุล | ที่มา | ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง |
|---|---|---|---|
| 1. | นายเชาวน์ สายเชื้อ | ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ | ประธานศาลรัฐธรรมนูญ<br>(11 เมษายน 2541 - 23 ธันวาคม 2542) |
| 2. | ศาสตราจารย์ ดร.โกเมน ภัทรภิรมย์ | ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(11 เมษายน 2541 - 1 มีนาคม 2544) |
| 3. | นายจุมพล ณ สงขลา | ผู้พิพากษาศาลฎีกา | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(11 เมษายน 2541 - 19 กันยายน 2549) |
| 4. | พลโท จุล อติเรก | ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(11 เมษายน 2541 - 10 ตุลาคม 2545) |
| 5. | ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวนิช | ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(11 เมษายน 2541 - 1 กรกฎาคม 2543) |
| 6. | นายประเสริฐ นาสกุล | ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(11 เมษายน 2541 - 11 กุมภาพันธ์ 2543)<br>ประธานศาลรัฐธรรมนูญ<br>(12 กุมภาพันธ์ 2543 - 8 กันยายน 2544) |
| 7. | นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ | ผู้พิพากษาศาลฎีกา | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(11 เมษายน 2541 - 19 กันยายน 2549) |
| 8. | นายมงคล สระฏัน | ผู้พิพากษาศาลฎีกา | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(11 เมษายน 2541 - 19 กันยายน 2549) |
| 9. | นายสุจินดา ยงสุนทร | ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(11 เมษายน 2541 - 10 ตุลาคม 2545) |
| 10. | นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ | ผู้พิพากษาศาลฎีกา | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(11 เมษายน 2541 - 1 ธันวาคม 2545) |
| 11. | ศาสตราจารย์ อนันต์ เกตุวงศ์ | ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(11 เมษายน 2541 - 10 ตุลาคม 2545) |
| 12. | ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ | ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(11 เมษายน 2541 - 13 มีนาคม 2545)<br>ประธานศาลรัฐธรรมนูญ<br>(14 มีนาคม 2545 - 3 ตุลาคม 2545) |

| ที่ | ชื่อ - สกุล | ที่มา | ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง |
|---|---|---|---|
| 13. | นายอุระ หวังอ้อมกลาง | ผู้พิพากษาศาลฎีกา | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(11 เมษายน 2541 - 2 สิงหาคม 2549)<br>ประธานศาลรัฐธรรมนูญ<br>(3 สิงหาคม 2549 - 19 กันยายน 2549) |
| 14. | ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ | ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(12 กุมภาพันธ์ 2543 - 12 สิงหาคม 2547) |
| 15. | ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ | ตุลาการศาลปกครองสูงสุด | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(29 กันยายน 2543 - 27 มีนาคม 2546)<br>ประธานศาลรัฐธรรมนูญ<br>(28 มีนาคม 2546 - 7 พฤษภาคม 2548) |
| 16. | นายผัน จันทรปาน | ตุลาการศาลปกครองสูงสุด | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(29 กันยายน 2543 - 19 กันยายน 2549) |
| 17. | ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ | ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(27 ตุลาคม 2543 - 10 ธันวาคม 2546) |
| 18. | นายศักดิ์ เตชาชาญ | ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(3 มิถุนายน 2544 - 19 กันยายน 2549) |
| 19. | นายจิระ บุญพจนสุนทร | ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(14 มีนาคม 2545 - 19 กันยายน 2549) |
| 20. | นายมานิต วิทยาเต็ม | ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(28 มีนาคม 2546 - 19 กันยายน 2549) |
| 21. | นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ | ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(28 มีนาคม 2546 - 19 กันยายน 2549) |
| 22. | ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัศวโรจน์ | ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(28 มีนาคม 2546 - 19 กันยายน 2549) |
| 23. | พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช | ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(28 มีนาคม 2546 - 19 กันยายน 2549) |
| 24. | นายอภัย จันทนจุลกะ | ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(30 มิถุนายน 2547 - 19 กันยายน 2549) |
| 25. | นายนพดล เฮงเจริญ | ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(5 ธันวาคม 2547 - 19 กันยายน 2549) |
| 26. | นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี | ตุลาการศาลปกครองสูงสุด | ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ<br>(3 สิงหาคม 2549 - 19 กันยายน 2549) |

## ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของศาลรัฐธรรมนูญ

(11 เมษายน 2541 - 19 กันยายน 2549)

| ปี | เรื่องที่มาสู่ศาลรัฐธรรมนูญ | เรื่องที่รับไว้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยแล้ว | เรื่องที่มีคำสั่งไม่รับพิจารณา | เรื่องค้างพิจารณา |
|---|---|---|---|---|
| พ.ศ. 2541 | 39 | 16 | 16 | 6 |
| พ.ศ. 2542 | 102 | 54 | 25 | 29 |
| พ.ศ. 2543 | 93 | 64 | 33 | 25 |
| พ.ศ. 2544 | 119 | 51 | 5 | 88 |
| พ.ศ. 2545 | 64 | 64 | 32 | 56 |
| พ.ศ. 2546 | 58 | 52 | 6 | 56 |
| พ.ศ. 2547 | 111 | 88 | 27 | 51 |
| พ.ศ. 2548 | 41 | 63 | 3 | 25 |
| พ.ศ. 2549 | 24 | 17 | 3 | 31 |
| รวม | 651 | 469 | 150 | |

**หมายเหตุ** ในปี พ.ศ. 2541 เป็นเรื่องให้ความเห็นชอบระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. 1 เรื่อง

## คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแยกตามอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

| คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ | จำนวน (เรื่อง) |
|---|---|
| 1. รัฐธรรมนูญ มาตรา 47 (มติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) | 3 |
| 2. รัฐธรรมนูญ มาตรา 96 (สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง) | 2 |
| 3. รัฐธรรมนูญ มาตรา 180 (ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย) | 1 |
| 4. รัฐธรรมนูญ มาตรา 198 (ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย) | 11 |
| 5. รัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว) | 2 |
| 6. รัฐธรรมนูญ มาตรา 219 (พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ) | 4 |
| 7. รัฐธรรมนูญ มาตรา 262 (ร่างพระราชบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ) | 15 |
| 8. รัฐธรรมนูญ มาตรา 264 (บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ) | 265 |
| 9. รัฐธรรมนูญ มาตรา 266 (กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ) | 51 |
| 10. รัฐธรรมนูญ มาตรา 295 (ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ) | 29 |
| 11. รัฐธรรมนูญ มาตรา 321 วรรคสอง (พิจารณาระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) | 1* |
| 12. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 (ยุบพรรคการเมือง) 81 เรื่อง และมาตรา 33 (ชี้ขาดคำสั่งนายทะเบียนพรรคการเมือง) 3 เรื่อง และมาตรา 17 (ไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง) 1 เรื่อง | 85 |
| **รวม** | **469** |

***หมายเหตุ** เป็นเรื่องให้ความเห็นชอบระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. 1 เรื่อง

# เรื่องค้างพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

| ที่ | เรื่อง |
|---|---|
| 1. | เรื่อง ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (นายสมเกียรติ บุญศิริ ที่ 1 กับพวกรวม 10 คน) ในคดีแพ่งของศาลจังหวัดขอนแก่น ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 กรณีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ข้อ 1 และข้อ 2 รวมทั้งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 7 ทวิ และพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 11 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 และมาตรา 32 หรือไม่ |
| 2 | เรื่อง ศาลอาญาส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องขอคืนของกลาง (บริษัท จีอี แคปปิตอล ออโต้ ลีส จำกัด (มหาชน)) ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ม. 75/2546 หมายเลขแดงที่ ม. 143/2546 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 กรณีพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 30 วรรคสอง และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 มาตรา 32 มาตรา 33 และมาตรา 48 หรือไม่ |
| 3. | เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายสุวัชร หรือเรวัต โพธิ์รัศมี) ในคดีหมายเลขดำที่ อ. 505/2547 เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 กรณีพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 35 (6) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 หรือไม่ |
| 4. | เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสมาชิกภาพของนายนพดล พลเสน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุทัยธานี |
| 5. | เรื่อง ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท ซันวาอินเตอร์ฟูด จำกัด ที่ 1 และนายบุณย์เอก โชควัฒนา ที่ 2) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ง.311/2543 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 (กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2502 พ.ศ. 2547 มาตรา 34 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 218 และมาตรา 219 หรือไม่ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2502 พ.ศ. 2547 มาตรา 26 ประกอบมาตรา 28 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 30 หรือไม่) |
| 6. | เรื่อง ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (นางพูนศิรีหรือพูนศรี ตันติกุลานันท์) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 กรณีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 มาตรา 50 และมาตรา 62 หรือไม่ |
| 7. | เรื่อง ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสมศักดิ์ โรจนสถาพรกิจ) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 กรณีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง |

## เรื่องค้างพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

| ที่ | เรื่อง |
|---|---|
| | มาตรา 225 วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 และมาตรา 64 หรือไม่ |
| 8. | เรื่อง ศาลจังหวัดสงขลาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายแก่น แซ่อ่อง) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 กรณีพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526 มาตรา 10 และมาตรา 18 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 6 และมาตรา 247 |
| 9. | เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประมุท สูตะบุตร) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 กรณีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 5 มาตรา 28 มาตรา 30 มาตรา 88 และมาตรา 276 |
| 10. | เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายวินิตย์ พิเศษสุนทร) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 กรณีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ |
| 11. | เรื่อง สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของนายชัย เชษฐสมบัติ จำเลยที่ 2 ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ 639/2547 หมายเลขแดงที่ 1133/2547 ของศาลจังหวัดอุบลราชธานี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 234 และมาตรา 236 วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 2 มาตรา 3 มาตรา 4 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 233 และมาตรา 272 หรือไม่ |
| 12. | เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายไพบูลย์ กองเกิด กับพวกรวม 211 คน) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 กรณีพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 56 วรรคสอง และมาตรา 59 หรือไม่ |
| 13. | เรื่อง ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลางส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (บริษัท มาไว ฟู้ด คอร์ปอเรชั่น จำกัด กับพวกรวม 2 คน) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ทป. 39/2548 เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 มาตรา 61 (1) มาตรา 65 และมาตรา 96(2) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 มาตรา 27 มาตรา 29 และมาตรา 48 หรือไม่ |
| 14. | เรื่อง ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลางส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (บริษัท มาไว ฟู้ด คอร์ปอเรชั่น จำกัด กับพวกรวม 2 คน) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ทป. 41/2548 เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 มาตรา 61 (1) มาตรา 65 และมาตรา 96 (2) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 มาตรา 27 มาตรา 29 และมาตรา 48 หรือไม่ |

# เรื่องค้างพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

| ที่ | เรื่อง |
|---|---|
| 15. | เรื่อง ศาลฎีกาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสุชาติ อำนวยมงคลพร) ในคดีอาญาของศาลจังหวัดสีคิ้ว (ปากช่อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 กรณีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 218 มาตรา 219 และมาตรา 219 ตรี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 2 มาตรา 4 มาตรา 30 มาตรา 233 และมาตรา 272 หรือไม่ |
| 16. | เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 96 วรรคหนึ่ง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสมาชิกภาพของนายสงคราม กิจเลิศไพโรจน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสมุทรปราการ |
| 17. | เรื่อง ศาลจังหวัดลำปางส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นางเรวดี อังควัฒนากระวี ที่ 3) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ขถ. 14/2548 (ชั้นบังคับคดี) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 กรณีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 309 ทวิ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 2 มาตรา 4 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 30 และมาตรา 272 หรือไม่ |
| 18. | เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประสิทธิ์ กิจเสมอใจ) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 กรณีพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 40 (2) และมาตรา 42 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 33 และมาตรา 35 หรือไม่ |
| 19. | เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีศาลปกครองกลางมีคำสั่งรับฟ้องคดีไว้พิจารณาและกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว หรือกำหนดวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับการใช้ตรายางประทับเครื่องหมายกากบาทลงในบัตรเลือกตั้ง ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 และมาตรา 145 หรือไม่ |
| 20. | เรื่อง ศาลจังหวัดสระบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายธนรัตน์ แก้ววารี) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 กรณีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 45 ลงวันที่ 17 มกราคม 2515 ข้อ 3 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 252 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2515 ข้อ 1 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 36 และมาตรา 50 |
| 21. | เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีไว้พิจารณา และมีคำสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งระงับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง รวม 9 จังหวัด 14 เขตเลือกตั้งไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นอย่างอื่น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ |
| 22. | เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยช่วยไทย |

# เรื่องค้างพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

| ที่ | เรื่อง |
|---|---|
| 23. | เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายประมุท สูตะบุตร) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 (กรณีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 47 และมาตรา 49 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 221 และมาตรา 230 หรือไม่) |
| 24. | เรื่อง ศาลอาญาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท โพสต์ พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน) ที่ 1 นายโกวิท สนั่นดัง ที่ 2) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 กรณีพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 มาตรา 48 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 39 และมาตรา 41 หรือไม่ |
| 25. | เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นางมณี โกยกุล)เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 กรณีพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 8 มาตรา 9 และมาตรา 10 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 28 หรือไม่ |
| 26. | เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า |
| 27. | เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพัฒนาชาติไทย |
| 28. | เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคแผ่นดินไทย |
| 29. | เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคไทยรักไทย |
| 30. | เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์ |
| 31. | เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ |

# ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติตามพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ

● *สุมาภรณ์ ศรีม่วง**
● *อรรถวุฒิ รัตนสุภา***

การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้สรุปประเด็นปัญหาเพื่อเป็นแนวทางในการยกร่างรัฐธรรมนูญไว้ 3 กรอบ คือ (1) ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและหน้าที่พลเมือง (2) การทุจริตและความไม่โปร่งใสในระบอบการเมืองการปกครอง และ (3) ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลและไร้ประสิทธิภาพของระบอบการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญที่ว่า *"....สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและมีส่วนรวมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น...."*

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ก่อตั้งองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายให้มีสถานะเป็นองค์กรศาลขึ้นเป็นครั้งแรก คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ก็เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรหลักในการปฏิบัติพันธกิจตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ นอกจาก

---

* *เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ 4 สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ*
** *เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ 4 สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ*

การทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการควบคุมมิให้รัฐตรากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การยุติความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญรวมทั้งแก้ไขปัญหาทางการเมืองอีกด้วย

## 1. อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

1.1 การควบคุมร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ร่างกฎหมายใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังไม่ได้นำร่างกฎหมายนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันไม่น้อยกว่ายี่สิบคนมีสิทธิเสนอความเห็นว่าร่างกฎหมายนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการตรากฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อส่งความเห็นดังกล่าวนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และในกรณีนายกรัฐมนตรีหากเห็นว่าร่างกฎหมายใด[1] มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการตรากฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนด ก็มีสิทธิยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 เช่นเดียวกัน

1.2 การควบคุมกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

---

[1] *ร่างกฎหมาย หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ*

กฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว อาจขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดย 2 ช่องทาง คือ

(1) ช่องทางแรกเป็นการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาโดยศาล (ศาลที่มีสิทธิเสนอ คือ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร) กล่าวคือ จะต้องเป็นคดีความในศาลแล้ว และในชั้นการพิจารณาของศาลไม่ว่าจะเป็นในชั้นศาลใด หากคู่ความโต้แย้งว่ากฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับในคดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือศาลเองเห็นว่ากฎหมายที่จะใช้บังคับในคดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ให้ส่งความเห็นนั้นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ซึ่งการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญนี้มีข้อแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน พุทธศักราช 2540 คือ หากคู่ความโต้แย้งว่ากฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับในคดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ศาลนั้นต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

(2) ช่องทางที่สองเป็นการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรณีนี้ได้มีการบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 198 กรณีดังกล่าวนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นคดีความกันในศาลก่อนเหมือนกรณีช่องทางแรก แต่เป็นกรณีที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

1.3 การควบคุมเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร

รัฐธรรมนูญ มาตรา 219 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่ามี

อยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิก เพื่อเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดโดยการเสนอของคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ มิได้เป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

1.4 การวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาสิ้นสุดลงหรือไม่ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงหรือไม่ หรือกรรมการการเลือกตั้งต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี และกรรมการการเลือกตั้งไว้ หากมีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม สมาชิกรัฐสภา[2] มีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี หรือกรรมการการเลือกตั้งสิ้นสุดลงหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 96 มาตรา 216 และมาตรา 142

1.5 การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยมาตรการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา เป็นต้น มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเองพร้อมทั้งคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

---

*2 กรณีการวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดหรือไม่ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ส่วนกรณีการวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ผู้มีสิทธิเข้าชื่อ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา*

ทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น หากมีการจงใจไม่ยื่นหรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งและต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295

1.6 การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 266 กำหนดว่าในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้น[3] หรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

1.7 การปกป้องคุ้มครองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

กรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใด กระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ ผู้รู้เห็นการกระทำดังกล่าว ได้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว หรือสั่งยุบพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 63

1.8 การคุ้มครองหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่

---

[3] *องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 58-62/2543*

กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 47[4]

1.9 การวินิจฉัยอุทธรณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

กรณีที่พรรคการเมืองมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งจะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น ได้อุทธรณ์คัดค้านมติของพรรคการเมืองต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 118(8)

1.10 การวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภามีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในระหว่างการยับยั้งหรือไม่

กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เห็นว่าร่างกฎหมายที่เสนอหรือส่งให้พิจารณาเป็นร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างกฎหมายที่ต้องยับยั้งไว้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาจึงส่งร่างกฎหมายนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 177

1.11 การควบคุมตรวจสอบมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมาธิการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย

---

[4] *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 28 กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญ คือ สมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่าห้าสิบคน*

กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่าในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายแผ่นดินของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมาธิการ มีการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จึงเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 180

1.12 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ

กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน ไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หรือร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อส่งความเห็นดังกล่าวนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 263

1.13 อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

(1) กรณีที่ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนพรรคการเมือง[5] ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 17

---

[5] *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 6 กำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง*

(2) กรณีที่หัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง จัดให้พรรคการเมืองกระทำการใดๆ ฝ่าฝืนนโยบายพรรคการเมือง หรือข้อบังคับพรรคการเมืองอันอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้เตือนให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำนั้นแล้วไม่ปฏิบัติตามคำเตือน นายทะเบียนพรรคการเมือง จึงยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำดังกล่าว หรือให้หัวหน้าพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งคณะ หรือบางคน ออกจากตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 27

(3) กรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจาณาสั่งให้ยุบพรรคการเมืองเมื่อมีเหตุของการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65

(4) กรณีที่อัยการสูงสุด หรือนายทะเบียนพรรคการเมือง ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจาณาสั่งให้ยุบพรรคการเมือง เมื่อมีเหตุของการยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 และ มาตรา 67

## 2. บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

### 2.1 การควบคุมร่างกฎหมายและกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

**(1) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2546** เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา 198 กรณีพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นางผณินทรา ภัคเกษม และคณะได้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ถ้อยคำของบทบัญญัติมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 บัญญัติว่า *"หญิงมีสามี ให้ใช้ชื่อสกุลของสามี"*มีความหมายในลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น ต่างจากถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติขนานนามสกุล พ.ศ. 2456 มาตรา 6 ใช้คำว่า *"...แลคงใช้ชื่อตัวแลชื่อสกุลเดิมของตนได้"* ย่อมแสดงเจตนารมณ์ชัดเจนว่า หญิงเมื่อทำการสมรสแล้วยังคงมีสิทธิที่จะใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ เมื่อพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มีการแก้ไขหลักการดังกล่าว โดยใช้ถ้อยคำเดียวกันในลักษณะเป็นบทบังคับ ย่อมแสดงว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคลฯ มีเจตนารมณ์ไม่ประสงค์ให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนต่อไป โดยเปลี่ยนแปลงหลักการจากเดิมที่ให้หญิงมีสามีมีสิทธิที่จะใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ เปลี่ยนมาเป็นการบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเพียงฝ่ายเดียว

เมื่อบทบัญญัติมาตรา 12 มีลักษณะเป็นบทบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีเท่านั้น อันเป็นการลิดรอนสิทธิในการใช้ชื่อสกุลของหญิงมีสามี ทำให้ชายและหญิงมีสิทธิไม่เท่าเทียมกัน เกิดความไม่เสมอภาคกันทางกฎหมายด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล เนื่องจากสิทธิการใช้ชื่อสกุลนั้นเป็นสิทธิของบุคคลที่จะแสดงเผ่าพันธุ์ เทือกเถาเหล่ากอของตน และเป็นสิทธิที่ทุกคนมีอยู่อย่างเท่าเทียมกัน โดยมิได้มีการแบ่งแยกว่า เป็นสิทธิของชายหรือของหญิง อีกทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากการบังคับให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีเพียงฝ่ายเดียวโดยใช้สถานะการสมรสนั้น มิได้เป็นเหตุผลในเรื่องความแตกต่าง

ทางกายภาพ หรือภาระหน้าที่ระหว่างชายและหญิงที่มีผลมาจากความแตกต่างทางเพศ จนทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกัน จึงไม่เป็นเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกันในเรื่องเพศและสถานะของบุคคลได้

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6

**(2) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 24/2546** เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาคำร้องเรียนของจ่าสิบเอก เอนก อุทธิยา และจ่าสิบเอก พนม เทพคีรี แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 236 ซึ่งบัญญัติว่า *"การนั่งพิจารณาคดีของศาลต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ และผู้พิพากษาหรือตุลาการ ซึ่งมิได้นั่งพิจารณาคดีใด จะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีนั้นมิได้ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"* มีเจตนารมณ์ต้องการให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการผู้ที่นั่งพิจารณาคดีเป็นผู้ทำคำพิพากษาเท่านั้นเนื่องจากได้เห็นหรือรับทราบข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานต่าง ๆ ในคดีที่พิจารณา นั้นด้วยตนเองโดยตรง ส่วนมาตรา 19 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ซึ่งบัญญัติว่า *"คดีที่ศาลจังหวัดทหารไม่มีอำนาจพิพากษาให้ศาลจังหวัดทหารทำความเห็นส่งสำนวนไปให้ศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพพิพากษา แล้วแต่กรณี"* หมายความว่า บางคดีที่ศาลจังหวัดทหารมีแต่อำนาจพิจารณาไม่มีอำนาจพิพากษา ศาลจังหวัดทหารนั้น ต้องส่งสำนวนไปให้ศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพเป็นผู้พิพากษาคดี เท่ากับว่าศาลจังหวัดทหารซึ่งเป็นศาลที่นั่งพิจารณาคดีมิได้เป็นผู้ทำคำพิพากษา แต่ศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพซึ่งไม่ได้นั่งพิจารณาคดีกลับเป็นศาลที่ทำคำพิพากษาแทนศาลจังหวัดทหารนั้น ทั้ง

ตามมาตรา 19 ดังกล่าวก็มิได้บัญญัติไว้ว่าแต่เฉพาะในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้แต่อย่างใด และในการพิจารณาคดีของศาลทหารก็ไม่ตกอยู่ภายใต้บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา 335 (5) ซึ่งใช้บังคับแต่เฉพาะกับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมเท่านั้น ดังนั้น มาตรา 236 ของรัฐธรรมนูญ จึงต้องใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลทหารนับตั้งแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นต้นไป พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจผู้พิพากษาหรือตุลาการที่มิได้เป็นผู้นั่งพิจารณาคดีเป็นผู้ทำคำพิพากษาได้ เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 236 จึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 236 ได้บัญญัติเป็นหลักการประกันสิทธิของคู่ความในการดำเนินกระบวนพิจารณาของศาล โดยการนั่งพิจารณาต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ และผู้ทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีต้องเป็นผู้ที่นั่งพิจารณาคดีนั้น ผู้ที่มิได้นั่งพิจารณาคดีเป็นองค์คณะไม่อาจทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยได้ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติในข้อยกเว้นนี้ หมายความว่า ผู้ที่มิได้นั่งพิจารณาคดีใดจะทำคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีนั้นมิได้ นอกจากจะมีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้แล้ว ยังจะต้องเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้นด้วย ศาลจังหวัดทหาร ศาลมณฑลทหาร ศาลทหารกรุงเทพ และศาลทหารประจำหน่วยทหาร ต่างก็เป็นศาลชั้นต้นด้วยกัน แต่เมื่อศาลจังหวัดทหารได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาใดตามอำนาจที่ระบุไว้โดยกฎหมายแล้ว หากจะพิพากษาคดีลงโทษเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้กลับไม่มีอำนาจพิพากษา ต้องทำความเห็นส่งสำนวนไปให้ศาลชั้นต้น ประเภทเดียวกัน ได้แก่ ศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพ แล้วแต่กรณี เป็นศาลที่ทำคำพิพากษา ตามมาตรา 19 วรรคสาม ซึ่งศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพดังกล่าวก็มิได้ดำเนินการออกนั่งพิจารณาคดีมา

แต่เริ่มแรกแต่ประการใด ประกอบกับ มิได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติถึงเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ยกเว้นไว้แต่ประการใด ดังนั้น มาตรา 19 วรรคสามนี้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 236 และบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา 335 (5) ได้บัญญัติว่า มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 236 มาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมในระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยไม่ระบุให้ใช้กับศาลอื่นด้วย ดังนั้น ศาลทหารจึงไม่อาจอ้างบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 19 วรรคสาม ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 236 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6

**(3) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 45/2546** เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 มาตรา 20(1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2538 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา(ผู้ร้อง)ได้ยื่นคำร้องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2482 มาตรา 20 (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2538 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 โดยมีข้อเท็จจริง สรุปได้ว่า ผู้ร้องได้พิจารณาหนังสือร้องเรียนของปลัดกระทรวงมหาดไทยแล้ว เห็นว่า มาตรา 20 ที่บัญญัติคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลว่า *"(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย"* นั้น เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมายของบุคคลและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล

ด้วยเหตุแห่งความแตกต่างทางเชื้อชาติ ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา 20 (1) แล้ว เห็นว่า เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล โดยผู้สมัครต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด และผู้มีสัญชาติไทยแต่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย โดยในขณะตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ นั้น อยู่ในระหว่างการใช้บังคับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวไว้ในมาตรา 19 โดยกำหนดให้ต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้น แต่ในขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องนี้อยู่ในระหว่างการใช้บังคับกฎหมายใหม่ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ซึ่งมาตรา 29 บัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีคุณสมบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 107 บัญญัติคุณสมบัติเรื่องสัญชาติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิดเพียงอย่างเดียว ไม่มีการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษาเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา 20(1) ในส่วนคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วยนั้น เป็นการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษาแตกต่างกันตามเชื้อชาติของบุคคล ทั้งที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวไม่มีสถานะของบุคคลแตกต่างกันแต่อย่างใด ทำให้เกิดความไม่เสมอกันในกฎหมาย ดังนั้น การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น

สมาชิกสภาเทศบาลที่มีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วยนั้น จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 107 (1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาฯ มาตรา 29

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 มาตรา 20 (1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2538 เฉพาะในส่วนที่บัญญัติว่า *"...แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย"* มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6

**(4) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 25/2547** เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 กรณีพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24 และมาตรา 26 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 และมาตรา 50 หรือไม่

ผู้ฟ้องคดี (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไวยวัฒน์) ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง โดยเห็นว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพและการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่น การประกอบธุรกิจผลิตและขายแป้งข้าวหมักเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมสรรพสามิต) ยกเลิกสัญญาที่กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องขายแป้งข้าวหมักในสถานที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนด และให้เจ้าพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลใด ๆ ที่ยื่นคำขออนุญาตขายแป้งข้าวหมักโดยเสรีทั่วประเทศ ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาว่า

พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24 บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดทำหรือขายเชื้อสุรา เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิต มาตรา 26 บัญญัติว่า ใบอนุญาตซึ่งออกตามความในมาตรา 5 มาตรา 12 มาตรา 17 และมาตรา 24 ให้ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต และผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องแสดงใบอนุญาตนั้นไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ซึ่งระเบียบกรมสรรพสามิตว่าด้วยการทำและขายแป้งข้าวหมัก พ.ศ. 2524 กำหนดขึ้นเพื่อให้เจ้าพนักงานสรรพสามิตใช้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจพิจารณาคำขออนุญาตทำหรือขายแป้งข้าวหมัก (เชื้อสุรา) ตามมาตรา 24 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ระเบียบฉบับนี้จึงชอบด้วยกฎหมาย กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีฉบับนี้ กำหนดให้ทำและขายแป้งข้าวหมักได้เฉพาะในสถานที่ที่ได้รับอนุญาต ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญมิได้มีลักษณะบริบูรณ์หากแต่รัฐสามารถออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ เมื่อพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มีวัตถุประสงค์ควบคุมและตรวจสอบการทำและขายแป้งข้าวหมัก เพื่อป้องกันมิให้นำแป้งข้าวหมักไปใช้ในการทำสุราเถื่อน การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว จึงเป็นไปเพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพและการคุ้มครองผู้บริโภค อันเป็นวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยข้อ 5 ของระเบียบกรมสรรพสามิตเป็นไปเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า แป้งข้าวหมักเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น แม้แป้งข้าวหมักจะถือว่าเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น แต่โดยที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 บัญญัติให้การทำและขายแป้งหมักจะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานสรรพสามิตก่อน จึงเป็นกรณีที่มีกฎหมาย บัญญัติในเรื่องนี้ไว้ ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว จึงมีคำพิพากษา ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดีนี้

จะต้องใช้บทบัญญัติ มาตรา 24 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาบังคับ เมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ โต้แย้งว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 และมาตรา 50 และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ากรณีตามคำร้อง ผู้ร้องได้รับอนุญาตให้ทำและขายแป้งข้าวหมัก แต่ต้องค้าแป้งข้าวหมักในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต คือ ที่ตั้งสำนักงานของผู้ร้องเท่านั้น ไม่อาจทำธุรกิจค้าแป้งข้าวหมักได้โดยเสรีทั่วประเทศ ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า มาตรา 24 บัญญัติห้าม มิให้ทำหรือขายเชื้อสุรา ซึ่งรวมถึงแป้งข้าวหมักด้วย เป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมเพื่อการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับแป้งข้าวหมักไว้ ผู้ร้องจึงไม่อาจโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 ได้

ส่วนพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24 และมาตรา 26 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24 บัญญัติอยู่ในหมวด 5 ว่าด้วยเชื้อสุรา การมีถ้อยคำว่า "เชื้อสุรา" ปรากฏอยู่ในมาตราต่างๆ ในหมวด 5 ดังกล่าว โดยมิได้มีการบัญญัติความหมายเฉพาะไว้ การพิจารณาความหมายของคำว่า "เชื้อสุรา" จึงต้องใช้บทนิยามทั่วไปในมาตรา 4 ที่ว่า "เชื้อสุรา" หมายความว่า แป้งเชื้อสุรา แป้งข้าวหมัก หรือเชื้อใดๆ ซึ่งเมื่อหมักกับวัตถุหรือของเหลวอื่นแล้ว สามารถทำให้เกิดแอลกอฮอล์ที่ใช้ทำสุราได้ แต่เมื่อพิจารณาถึงแป้งข้าวหมักแล้ว เห็นว่า แป้งข้าวหมักมีลักษณะไม่ใช่เชื้อสุราในตัวเอง แต่เป็นสิ่งที่บุคคลทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ นำไปใช้ประโยชน์ได้หลายอย่าง เช่น ทำเป็นอาหาร ยารักษาโรค เป็นต้น การที่พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24

บัญญัติห้ามมิให้ทำหรือขายเชื้อสุราซึ่งมีความหมายตามมาตรา 4 ว่า หมายความรวมถึงแป้งข้าวหมักด้วยนั้น ในส่วนที่ห้ามมิให้ทำหรือขายเชื้อสุรา เฉพาะในความหมายที่หมายถึงแป้งข้าวหมัก จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติขึ้น เกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ อีกทั้งกรณีไม่เป็นไปตามข้อยกเว้นในการจำกัดเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 วรรคสอง ข้างต้น มาตรา 24 เฉพาะในความหมายดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 และใช้บังคับไม่ได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 26 ที่บัญญัติให้ใบอนุญาตซึ่งออกตามความในมาตรา 24 ให้ใช้ได้เฉพาะในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตนั้น เป็นมาตราต่อเนื่องเกี่ยวข้องกับมาตรา 24 ซึ่งเมื่อวินิจฉัยแล้วว่า มาตรา 24 ในส่วนที่ห้ามมิให้ทำหรือขายเชื้อสุรา เฉพาะในความหมายที่หมายถึงแป้งข้าวหมัก ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 บทบัญญัติมาตรา 26 ในส่วนของการบังคับใช้ใบอนุญาตตามมาตรา 24 เฉพาะการขออนุญาตให้ทำหรือขายเชื้อสุราที่เป็นแป้งข้าวหมัก จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 และใช้บังคับไม่ได้ด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 มาตรา 24 และมาตรา 26 เฉพาะความในส่วนที่หมายถึงแป้งข้าวหมัก จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 50

**(5) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 30/2548** เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) กรณีร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. .... มาตรา 38 วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 32 และมาตรา 48

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 77 คน ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) ว่า ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. .... มาตรา 30 วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. .... มาตรา 38 วรรคหนึ่ง บัญญัติกรณีเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี ที่ไม่แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อจะเริ่มทำการผลิตตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง หรือไม่แจ้งสถานที่ผลิตและการย้ายสถานที่ผลิตตามมาตรา 7 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หรือไม่ทำและแสดงเครื่องหมายรับรองการผลิตและแสดงเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ ตามมาตรา 11 หรือการใช้เครื่องหมายรับรองการผลิตและเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบตามมาตรา 13 หรือการปลอมหรือเลียนเครื่องหมายรับรองการผลิตหรือเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ ตามมาตรา 15 หรือการไม่แจ้งการได้มาหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งเครื่องจักร ตามมาตรา 16 หรือกรณีการไม่แจ้งการจำหน่ายจ่าย โอนเครื่องจักร หรือเครื่องจักรที่พ้นการครอบครอง ตามมาตรา 17 ให้ศาลมีคำสั่งริบเครื่องจักรได้ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการละเมิดลิขสิทธิ์ การริบทรัพย์สินเป็นโทษอย่างหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 การริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญาแบ่งออกได้เป็น 3 กรณี คือ (1) ทรัพย์สินที่ศาลจะต้องริบไม่ว่าจะเป็นของบุคคลใดก็ตาม ตามมาตรา 32 (2) ทรัพย์สินที่ศาลจะต้องริบเว้นแต่เป็นของผู้อื่นซึ่งมิได้รู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิด ตามมาตรา 34 (3) ทรัพย์สินที่อยู่ในดุลพินิจของศาลว่าจะริบทรัพย์หรือไม่ก็ได้ เว้นแต่เป็นของผู้อื่นซึ่งมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิดตามมาตรา 33 เห็นว่าการริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญามีความมุ่งหมายลงโทษผู้กระทำความผิดหรือมีทรัพย์สินนั้นไว้เป็นความผิด กรณีตามร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. .... มาตรา 38 วรรคหนึ่ง เครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดีไม่ได้เป็นทรัพย์สินที่ผู้ใดทำหรือมีไว้เป็นความผิด หรือเป็นทรัพย์สินซึ่งได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้มาโดยได้กระทำความผิด การริบเครื่องจักรที่ใช้ผลิตผลิตภัณฑ์ซีดีหากไม่แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อจะเริ่มทำการผลิต ไม่แจ้งสถานที่ผลิตหรือย้ายสถานที่ผลิต ไม่ทำและแสดงเครื่องหมายรับรองการผลิต

หรือเครื่องหมายรับรองงานต้นแบบ ไม่ใช้เครื่องหมายรับรองการผลิต ไม่แจ้งการได้มาหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งเครื่องจักร ไม่แจ้งการจำหน่าย จ่าย โอนเครื่องจักรให้ศาลสั่งริบเครื่องจักรนั้น โดยศาลไม่มีดุลพินิจว่าจะริบเครื่องจักรหรือไม่ โดยไม่คำนึงว่าเจ้าของเครื่องจักรจะรู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิดหรือไม่ และไม่ให้โอกาสเจ้าของเครื่องจักรได้พิสูจน์ว่ารู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดด้วยหรือไม่ เป็นการริบโดยเด็ดขาด ไม่ได้พิจารณาถึงความผิดและความเหมาะสมในการลงโทษ เป็นการใช้มาตรการลงโทษที่รุนแรงแก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินเกินกว่าความจำเป็นและกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า มาตรา 38 วรรคหนึ่ง ของร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. .... ที่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ จึงไม่เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. .... เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคสาม แต่เป็นอันตกไปเฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา 262 วรรคสี่ และเมื่อวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 38 วรรคหนึ่ง เป็นอันตกไปแล้ว ข้อความตามร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 38 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า *"เครื่องจักรที่ศาลสั่งริบ ให้นำไปใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือจำหน่ายให้แก่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือทำลาย ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด"* เป็นข้อความที่ให้ดำเนินการต่อเครื่องจักรที่ศาลสั่งริบตามมาตรา 38 วรรคหนึ่งจึงตกไปด้วย

**(6) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2549** เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) กรณีร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. ... มาตรา 20 ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา 46/1 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 หรือไม่

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 95 คน และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 79 คน รวม 174 คนเห็นว่า มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. ... ซึ่งบัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา 46/1 บัญญัติว่า *"ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจรหรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด"* และวรรคสองบัญญัติว่า *"การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง"* นั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 เนื่องจากมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยมุ่งหมายบังคับโดยเฉพาะเจาะจงใช้แก่การชุมนุม จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างแจ้งชัดขัดต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. .... มาตรา 20 ที่บัญญัติว่า *"ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 46/1 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535"* โดยมาตรา 46/1 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า *"ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด"* และวรรคสอง บัญญัติว่า *การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง"* ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 เนื่องจากเป็นการจำกัดเสรีภาพ

ในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพราะการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 บัญญัติไว้ และเมื่อวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา 20 ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา 46/1 เป็นอันตกไปแล้ว ข้อความในมาตรา 30 ของ ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. .... ที่บัญญัติให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 73/1 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษ เฉพาะข้อความที่ว่า "มาตรา 46/1" ซึ่งเป็นส่วนที่เชื่อมโยงกับมาตรา 20 เป็นอันตกไปด้วย

### 2.2 การคุ้มครองหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

หลักการสำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนคือ ผู้แทนต้องอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม แต่โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2517 เป็นต้นมา บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และมีวินัยของพรรคการเมืองมากำกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากต้องการให้รัฐบาลซึ่งต้องมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนมีเสถียรภาพ จึงอาจมีปัญหาเรื่องการขัดกันระหว่างหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนของปวงชนชาวไทยกับวินัยของพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 จึงมีบทคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ตามมาตรา 47 โดยศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้มีบทบาทในการคุ้มครองหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองหรือเป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามหลักการในระบอบประชาธิปไตย ตัวอย่างของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คือ **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2542** เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิบสองคนได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญคัดค้านว่ามติของพรรคประชากรไทยมีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ

นายวัฒนา อัศวเหม กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชากรไทย รวมสิบสองคน ได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2541 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติของพรรคประชากรไทย เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2541 ที่ให้ลบชื่อผู้ร้องทั้งสิบสองคนออกจากทะเบียนของพรรคประชากรไทย อันเป็นเหตุให้ผู้ร้องสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 118 (8) เป็นมติที่มิชอบ เนื่องจากขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอันมีลักษณะต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 47 วรรคสามและวรรคสี่

สาเหตุที่พรรคประชากรไทยมีมติลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทยนั้น เป็นเพราะผู้ร้องฝ่าฝืนมติพรรคไปร่วมรัฐบาลกับพรรคประชาธิปัตย์ และผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรคในการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ผู้ร้องซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคประชากรไทยได้สนับสนุนนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 7 พฤศจิกายน 2540 วันที่ 9 พฤศจิกายน 2540 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี วันที่ 14 พฤศจิกายน 2540 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีผู้ร้องที่ 1 ผู้ร้องที่ 2 ผู้ร้องที่ 3 และผู้ร้องที่ 4 ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีด้วย และวันที่ 15 พฤศจิกายน 2540 คณะรัฐมนตรีได้เข้าเฝ้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่แล้ว จนกระทั่งวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 พรรคประชากรไทยอ้างว่าได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ 6/2540 ว่าไม่เข้าร่วมรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากที่ผู้ร้องได้เข้าร่วมรัฐบาลไปแล้ว แสดงว่าขณะที่ผู้ร้องเข้าร่วมรัฐบาลนั้น พรรคประชากรไทยยังมิได้มีมติว่า ไม่เข้าร่วมรัฐบาล และข้อบังคับพรรคที่ใช้อยู่ในขณะนั้น หมวด 9 การตั้งรัฐบาล ข้อ 34 กำหนดเพียงว่าให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการบริหารในการกำหนดตัวบุคคลเข้าดำรง

ตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่พรรคจัดตั้งรัฐบาล หรือร่วมกับพรรคการเมืองอื่นจัดตั้งรัฐบาล จึงแสดงว่าตามข้อบังคับที่ใช้อยู่ในขณะนั้น การจัดตั้งรัฐบาลไม่ใช่อำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรค จึงถือไม่ได้ว่าผู้ร้องฝ่าฝืนข้อบังคับพรรคหรือมติของคณะกรรมการบริหารพรรค และกรณีการไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการบริหารพรรค เรื่องการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับพรรคประชากรไทย ข้อ 36 กำหนดว่า การลงมติในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปตามมติซึ่งที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคได้ลงมติไว้ คณะกรรมการบริหารพรรคจึงไม่มีอำนาจลงมติว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล เพราะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ซึ่งข้อบังคับพรรคเองก็กำหนดให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค จึงถือไม่ได้เช่นกันว่า ผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามมติคณะกรรมการบริหารพรรคในกรณีนี้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 149 บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย การที่พรรคประชากรไทยมีมติลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย ผลที่เกิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 118 (8) คือสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ ซึ่งเท่ากับความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยสิ้นสุดลงด้วยและไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยได้ มติเช่นนี้จึงขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยชัดแจ้ง และการที่ผู้ร้องถูกกล่าวหาว่าไม่ปฏิบัติตามมติพรรคกรณีลงชื่อสนับสนุนนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี และเข้าร่วมรัฐบาลนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มติที่ให้สนับสนุนพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัน เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น เหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปเมื่อพรรคการเมืองสองพรรคในหกพรรคที่มีมติร่วมกันจะจัดตั้งรัฐบาลโดยมีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศถอนตัวและกลับไปสนับสนุนนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี จึงเป็น

ผลให้ข้อตกลงของหกพรรคเดิมที่จะร่วมจัดตั้งรัฐบาลโดยสนับสนุนพลเอกชาติชาย ชุณหะวัน เป็นนายกรัฐมนตรี ถือเป็นมติที่ไม่จำต้องปฏิบัติอีกต่อไป และเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ของพรรคประชากรไทย จำนวน 14 คน จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 18 คน ซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยเห็นว่า มีความจำเป็นรีบด่วนต้องสนับสนุนให้นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ของบ้านเมือง จึงเป็นเรื่องที่พรรคการเมืองจะพึงรับฟังตามหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย มติที่ให้ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทยด้วยเหตุดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติของพรรคประชากรไทยที่ลบชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทย มีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ คำขออื่นนอกจากนี้ไม่จำต้องวินิจฉัย

## 3. บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

### 3.1 การตรวจสอบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด

รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจกับฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดให้มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นข้อยกเว้น เพราะตามหลักการแล้วอำนาจการออกกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น รัฐธรรมนูญจึงให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารว่าการตราพระราชกำหนดนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขที่จะตราพระราชกำหนดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการตรวจสอบพระราชกำหนดทั้งสิ้น 4 คดี ได้แก่ คำวินิจฉัยที่ 1/2541 คำวินิจฉัยที่ 14/2546 และคำวินิจฉัยที่ 29 - 30 /2547 โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยวางหลักเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดตาม**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2546** เรื่อง

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 219 กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2546 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง หรือไม่ ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ โดยกำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีไว้สองประการประกอบกัน กล่าวคือ ประการแรกตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง คือ ต้องกระทำเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และประการที่สองตามมาตรา 218 วรรคสอง คือ ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดขึ้นแล้ว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการตรวจสอบการตราพระราชกำหนดนั้น โดยศาลรัฐธรรมนูญและรัฐสภา เพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักเกณฑ์และผลของการตรวจสอบไว้ต่างกันเป็นสองขั้นตอน คือ **การตรวจสอบโดยรัฐสภา** รัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคสาม บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ แต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น และการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ มาตรา 219 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สมาชิกสภา

ผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการตราพระราชกำหนดอย่างกว้างขวางเช่นเดียวกับรัฐสภา โดยไม่อาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 218 วรรคสอง ที่ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ด้วย กรณีเช่นนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ 1/2541 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2541 ว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 219 วรรคหนึ่ง ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่งเท่านั้น" นอกจากนี้ การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้ต่างจากการวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญกรณีอื่น โดยจะต้องใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดในการวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 219 วรรคสี่ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา 267 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่จะมีบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

2. การตรวจสอบพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับการดำเนินการในทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี เช่น กรณีนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการแก้ไข

ปัญหาเศรษฐกิจ โดยการตราพระราชกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการประเภทต่างๆ รวมทั้งกิจการโทรคมนาคมจะมีความเหมาะสมหรือไม่ เป็นเรื่องการดำเนินการทางนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคสาม และมาตรา 182 ที่บัญญัติว่า "สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้" ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีไว้หลายประการ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกำหนดและให้รัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบตามวิธีการดังกล่าวข้างต้น ย่อมเป็นไปตามหลักการคานและถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และเป็นไปตามหลักการแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยที่รัฐธรรมนูญมาตรา 3 บัญญัติไว้ ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่งหรือไม่ มิได้เป็นการยืนยันความถูกต้องเหมาะสมในการดำเนินการทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับแต่อย่างใด

ตามคำวินิจฉัยที่ 14/2546 ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีข้อจำกัดอันเนื่องมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจหน้าที่กับศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบได้เฉพาะเงื่อนไขวัตถุประสงค์ของการตราพระราชกำหนดเท่านั้น แต่ไม่ให้อำนาจกับศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบเงื่อนไขว่า มีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องตราพระราชกำหนดหรือไม่ ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารโดยศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ทำได้อย่างมีขอบเขตจำกัด

**3.2 การวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาและความสิ้นสุดลงของตำแหน่งรัฐมนตรี และการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง**

การตรวจสอบว่าสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาและความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงหรือไม่ และการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีตัวอย่าง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

**(1) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 49/2542** เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสมาชิกภาพของนายชาญชัย อิสระเสนารักษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครนายก

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของนายสิทธิชัย กิตติธเนศวร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครนายกและคณะ รวม 55 คน เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของนายชาญชัย อิสระเสนารักษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครนายกสิ้นสุดลง เนื่องจากใช้วุฒิการศึกษาที่เป็นโมฆะในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่

ระหว่างการพิจารณาปรากฏว่า ผู้ถูกร้องได้ยื่นใบลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2542 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การลาออกดังกล่าวแม้ว่าจะมีผลให้สมาชิกภาพของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 118 (3) ก็ตาม แต่ก็มิได้มีผลกระทบต่อประเด็นการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ เพราะไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญยุติการพิจารณาวินิจฉัยประกอบกับกรณีนี้ผู้ร้องมิได้ขอถอนคำร้องกรณีจึงเป็นเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัยถึงความถูกต้องสมบูรณ์หรือไม่ของคุณสมบัติเกี่ยวกับวุฒิการศึกษาในการสมัครรับเลือกตั้ง อันนำไปสู่การวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องว่า สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง หรือไม่ ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ต่อไปได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ผู้ถูกร้องจะใช้วุฒิปริญญาตรีในการสมัครรับเลือกตั้ง แต่การพิจารณาความถูกต้องของปริญญาตรีก็จำเป็นต้องพิจารณาความถูกต้องของการศึกษาทุกระดับก่อนปริญญาตรี เพราะความถูกต้องของการศึกษาแต่ละระดับมีความต่อเนื่องสัมพันธ์กัน พิจารณา

ข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องมีบิดาเป็นคนต่างด้าวจบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่เจ็ดโดยมีใบสุทธิเป็นหลักฐานที่ถูกต้องและเป็นที่ยอมรับกันของคู่กรณี ส่วนการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นจนถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย ผู้ถูกร้องไม่สามารถนำเอกสารแสดงวุฒิการศึกษาของตนมาแสดงได้ ประกอบกับพยานบุคคลจากกรมการศึกษานอกโรงเรียนก็ได้ยืนยันว่า ที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าจบมัธยมศึกษาตอนปลายจากการศึกษานอกโรงเรียนนั้น ตรวจสอบไม่พบรายชื่อของผู้ถูกร้องเป็นผู้เข้าศึกษาและจบการศึกษานอกโรงเรียน ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องไม่ได้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ทำให้ไม่สามารถเรียนต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายและชั้นประกาศนียบัตรวิชาชีพเทคนิค (ปวท.) ได้ เพราะเป็นผู้ไม่มีคุณสมบัติในการเข้าเรียนในระดับนั้น ๆ ผู้ถูกร้องจึงไม่อาจใช้คุณสมบัติตามพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 มาตรา 19 (1) ซึ่งบัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีบิดาเป็นคนต่างด้าวจะต้องจบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการฯ หรือตามแผนการศึกษาของชาติฯ ในการสมัครรับเลือกตั้งได้

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของนายชาญชัย อิสระเสนารักษ์ สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 96 เพราะขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีบิดาเป็นคนต่างด้าวด้วยเหตุเกี่ยวกับวุฒิการศึกษา

**(2) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2549** เรื่องประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งคำร้องของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสมาชิกภาพของนายชูวิทย์ กมลวิศิษฎ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรคชาติไทย

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 118 คน ได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 96 เข้าชื่อเสนอคำร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของ

นายชูวิทย์ กมลวิศิษฏ์ ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลง หรือไม่ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้มีการยุบพรรคต้นตระกูลไทยซึ่งมีผู้ถูกร้องเป็นหัวหน้าพรรครวมเข้ากับพรรคชาติไทย ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นสมาชิกพรรคชาติไทยของผู้ถูกร้องไม่ครบกำหนดเก้าสิบวัน ทำให้ไม่มีคุณสมบัติที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง ข้อความที่ว่า "ให้สมาชิกพรรคการเมืองเดิมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใหม่ที่จัดตั้งขึ้น และให้บรรดาทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ และความรับผิดของพรรคการเมืองเดิมโอนไปเป็นของพรรคการเมืองใหม่ตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง" นั้น มีความหมายว่า เมื่อมีการรวมพรรคการเมืองหนึ่งหรือหลายพรรคการเมืองเข้าเป็นพรรคการเมืองเดียวกันกับอีกพรรคการเมืองหนึ่งที่เป็นหลัก การให้บรรดาทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ และความรับผิดของพรรคการเมืองเดิมโอนไปเป็นของพรรคการเมืองใหม่ ใช้บังคับเฉพาะบรรดาทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ และความรับผิดของพรรคการเมือง ซึ่งการโอนดังกล่าวไม่นำมาใช้บังคับกับการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ดังนั้น การนับระยะเวลาการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใหม่ จึงต้องนับระยะเวลาตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 107 (4) บัญญัติว่า "เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน" และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา 73 วรรคสองตอนท้าย บัญญัติให้นำมาตรา 72 มาใช้บังคับโดยอนุโลม การนับระยะเวลาการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใหม่จึงเริ่มนับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้พรรคการเมืองที่รวมเข้ากับอีกพรรคการเมืองที่เป็นหลักนั้นยุบไป

เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องปรากฏว่า ผู้ถูกร้องซึ่งเดิมเป็นสมาชิกพรรคต้นตระกูลไทย ต่อมาได้มีการรวมเข้ากับพรรคชาติไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฯ มาตรา 73 และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยสั่งให้

ยุบพรรคต้นตระกูลไทยรวมเข้ากับพรรคชาติไทยที่เป็นพรรคการเมืองหลัก เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2548 ผู้ถูกร้องจึงเป็นสมาชิกพรรคชาติไทย ตั้งแต่วันที่ 6 มกราคม 2548 เมื่อนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ วันที่ 7 มกราคม 2548 ผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ผู้ถูกร้องสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพียงวันเดียว ดังนั้น ผู้ถูกร้องจึงขาดคุณสมบัติเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 107 อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 118 วรรคหนึ่ง

(3) **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 31/2543** เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ

พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ (ผู้ถูกร้อง) ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ผู้ร้อง) กรณีเข้ารับตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยื่นเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2540 กรณีเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ยื่นเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2540 และกรณีเข้ารับตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี ยื่นเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2541 โดยได้แสดงรายการหนี้สินในบัญชี ฯ ที่ยื่นทั้ง 3 ครั้ง รายการเดียวกันและยอดเงินกู้เท่าเดิม คือ รายการกู้ยืมเงินจากบริษัท เอ เอ เอส ออโต้ เซอร์วิส จำกัด ยอดเงินกู้รวม 45 ล้านบาท ตามสัญญากู้ยืม 3 ฉบับ สภาผู้แทนราษฎรมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะ ผู้ถูกร้องเป็นรัฐมนตรีคนหนึ่งที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจด้วย ฝ่ายค้านได้หยิบยกเอาบัญชี ฯ ที่ยื่นดังกล่าวมาอภิปรายในประเด็นว่า หนี้สินจำนวน 45 ล้านบาทเป็นเท็จ หลังจากนั้นกลุ่มพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของประชาชนนำข้อมูลจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจทำเป็นหนังสือยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกร้อง และคณะกรรมการ

ป.ป.ช. (ผู้ร้อง) เห็นว่าสัญญากู้ยืมเงิน ที่ผู้ถูกร้องแสดงในบัญชีฯ ทั้ง 3 ครั้ง นั้น ฟังได้ว่าผู้ถูกร้องไม่ได้กู้ยืมเงิน ตามสัญญากู้ยืมทั้ง 3 ฉบับจริง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า พยานหลักฐานที่ฝ่ายผู้ถูกร้องนำสืบ ไม่มีน้ำหนัก ไม่น่าเชื่อถือ และรับฟังไม่ได้ โดยเฉพาะเชื่อไม่ได้ว่าผู้ถูกร้องมีหนี้สินเงินกู้ จำนวน 45 ล้านบาท จริง เชื่อไม่ได้ว่าผู้ถูกร้องนำเงินกู้จำนวน 45 ล้านบาทไปซื้อหุ้นบริษัท รอยัล ลานนา ทาวเวอร์ จำกัด จริง และเชื่อไม่ได้ว่า มีการโอนหนี้ของผู้ถูกร้องจำนวน 45 ล้านบาท จากเจ้าหนี้เดิมที่เป็นกรรมการ 3 คน ไปเป็นของบริษัท เอ เอ เอส ออโต้ เซอร์วิส จำกัด จริง

ศาลรัฐธรรมนูญลงมติด้วยคะแนนเสียงเป็นเอกฉันท์ ชี้ขาดว่า พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ผู้ถูกร้องจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ

**(4) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 29/2546** เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายพิเชษฐ สถิรชวาล จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ตรวจสอบพบว่า นายพิเชษฐ สถิรชวาล ถูกศาลพิพากษาให้ร่วมรับผิดในฐานะเป็นลูกหนี้ร่วมกับบริษัท นิวส์เน็ตเวอร์ค จำกัด และจำเลยอื่นๆ อีก 3 คน โดยให้ชำระหนี้ จำนวน 48,987,128.24 บาท พร้อมดอกเบี้ยแก่ธนาคารเครดิต อะกริกอล อินโดสุเอซ โจทก์ โดยศาลชั้นต้น (ศาลแพ่ง) ได้มีคำพิพากษาในคดีดังกล่าว เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2536 ศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษา เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2537 และศาลฎีกามีคำพิพากษา เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2539 และเนื่องจากนายพิเชษฐ ฯ ไม่ชำระหนี้ตามระยะเวลาที่ศาลสั่ง ธนาคารอินโดสุเอซ (โจทก์) จึงได้นำเจ้าพนักงานบังคับคดีเข้ายึดทรัพย์สินของนายพิเชษฐ ฯ เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2539 ประกอบด้วยที่ดิน จำนวน 4 แปลง พร้อมสิ่งปลูกสร้างบน

ที่ดินดังกล่าว ต่อมาวันที่ 14 ตุลาคม 2542 นางสุรีย์ สถิรชวาล ภรรยาของผู้ถูกร้อง ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง ขอขัดทรัพย์ในที่ดิน จำนวน 2 แปลง และขอกันส่วนในเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดที่ดินอีก 2 แปลง

คณะกรรมการ ป.ป.ช. (ผู้ร้อง) เห็นว่า จากการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมทั้งเอกสารประกอบของผู้ถูกร้อง ที่ได้ยื่นต่อผู้ร้อง รวม 9 ครั้ง ผู้ถูกร้องมิได้แสดงรายการหนี้สิน จำนวน 48,987,128.24 บาท ซึ่งเป็นลูกหนี้ร่วมกับลูกหนี้อื่นอีก 4 คน ตามคำพิพากษาศาลฎีกา และหลังจากที่ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีได้ทำการยึดทรัพย์สินของผู้ถูกร้อง รวมทั้งภรรยาของผู้ถูกร้องได้ยื่นคำร้องขอขัดทรัพย์และกันส่วนในทรัพย์สินที่ถูกยึด แสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกร้องได้ทราบถึงการเป็นหนี้จำนวนดังกล่าวแล้ว ก่อนที่จะยื่นบัญชีฯ ต่อผู้ร้องครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2540 และได้รับรู้ถึงการเป็นหนี้ดังกล่าวโดยตลอด นอกจากนั้น ผู้ถูกร้องยังชี้แจงเหตุผลที่ไม่แสดงรายการหนี้สินดังกล่าวว่าเพราะจะมีผลกระทบต่อการต่อสู้คดีในชั้นศาล ซึ่งเท่ากับเป็นการยอมรับว่ามีเจตนาที่จะปกปิดรายการหนี้สินจำนวนดังกล่าวไว้ อย่างไรก็ตาม คำชี้แจงของผู้ถูกร้องก็ไม่สมเหตุสมผล เนื่องจากศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ผู้ถูกร้องรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมเป็นจำนวนหนี้ที่แน่นอนแล้ว ซึ่งเจ้าหนี้จะเรียกชำระหนี้จากลูกหนี้คนใดคนหนึ่งสิ้นเชิงหรือแต่โดยส่วนก็ได้ การต่อสู้คดีในชั้นศาลดังกล่าวเป็นการต่อสู้ในเรื่องกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินที่ถูกบังคับคดีเท่านั้น หาใช่การต่อสู้ในมูลหนี้เดิมที่ถึงที่สุดแล้ว อันจะเป็นเหตุให้ต้องปกปิดไว้ไม่

ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ร้อง ตรวจพบว่ามีการกระทำดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ 29 สิงหาคม 2545 เป็นต้นไป

**(5) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 31/2546** เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายรักเกียรติ สุขธนะ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กรณีนายรักเกียรติ สุขธนะ (ผู้ถูกร้อง) จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ในการยื่นบัญชีฯ ต่อผู้ร้องรวม 8 ครั้ง คือ กรณีเข้ารับตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี กรณีเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข กรณีพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข กรณีพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี กรณีพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี กรณีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรณีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี โดยเป็นการยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ รวม 3 กรณี กรณีที่หนึ่ง ไม่แสดงรายการทรัพย์สิน (เงินฝากธนาคาร) ของตนเอง และ/หรือคู่สมรส ที่อยู่ในชื่อของบุคคลอื่น กรณีที่สอง ปกปิดทรัพย์สิน (ที่ดิน จำนวน 35 แปลง) ของตนเอง โดยทำนิติกรรมอำพรางโอนสิทธิครอบครองไปอยู่ในชื่อของบุคคลอื่น กรณีที่สาม แสดงรายการหนี้สินเท็จ จำนวน 22,000,000 บาท

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า ผู้ถูกร้องจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295

### 3.3 การวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจ

หน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือวินิจฉัยว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญใดมีอำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ ซึ่งคำวินิจฉัยในส่วนนี้ได้สร้างบรรทัดฐานให้เกิดขึ้นในระบบกฎหมายหรือก่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ และการบังคับใช้ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ แก้ไขปัญหาอุปสรรคในการใช้อำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมือง หรือองค์กรของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน ตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีดังนี้

(1) **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่13-14/2541** เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎรลงมติเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2541 เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2541 และลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญมาตรา 175 (3) เพื่อให้มาตราต่างๆ สมบูรณ์ขึ้น และเนื่องจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่มิได้ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นตามมาตรา 29 วรรคสอง จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมคำปรารภ

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนมาจากวุฒิสภาแล้ว สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2541 และลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามมาตรา 175 (3) ต่อมาคณะกรรมาธิการร่วมฯ ได้รายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกัน

ซึ่งเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และแก้ไขเพิ่มเติมคำปรารภ ต่อมา วุฒิสภาลงมติเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2541 เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่คณะกรรมาธิการร่วมกันเสนอมา แต่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2541 ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่คณะกรรมาธิการร่วมกันเสนอ จึงเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ถูกยับยั้งไว้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 (3) และโดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 วรรคสอง ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาใหม่ในวันที่ 7 ตุลาคม 2541 และลงมติยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร แต่โดยที่ร่างเดิมมิได้มีข้อความที่ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อันจะเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา 29 สภาผู้แทนราษฎรจึงลงมติในวันเดียวกันด้วยเสียงข้างมากให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา 3 ทวิ ซึ่งภายหลังได้ปรับปรุงเลขมาตราเป็น มาตรา 4 มีข้อความว่า *"พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานและการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 35 และมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย"*

สำหรับร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... นั้น มีข้อเท็จจริงของกระบวนการตราเป็นไปในทำนองเดียวกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... แต่มีข้อแตกต่างกันที่ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ... มิใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงต้องรอระยะเวลาให้ล่วงพ้น 180 วัน

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งเป็นร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร และลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากในวันเดียวกันให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา 3 ทวิ

ซึ่งภายหลังได้ปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา 4 เพื่อระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา 29 วรรคสองด้วยนั้น เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นโดยยังไม่ได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา จึงถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เพราะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 90 รัฐสภาต้องประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 ประกอบ มาตรา 93 มาตรา 92 และมาตรา 90 จึงตกไปทั้งฉบับตามมาตรา 262 วรรคสาม และการที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากเพิ่มบทบัญญัติมาตรา 4 ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 176 แล้วนั้น เป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงตกไปทั้งฉบับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคสาม ด้วยเหตุผลเดียวกันกับกรณีการตราร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....

**(2) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2541** เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอคำวินิจฉัยในการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาเรื่องการเสียสิทธิของบุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 23 แล้ว มีปัญหาว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควรได้หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคสอง บัญญัติว่า *"บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ"* แต่รัฐสภาตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ มาตรา 23 เพียงว่า

*"ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง... หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควรให้ถือว่า ผู้นั้นเป็นบุคคลซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ .... ให้ผู้นั้นเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด"* โดยมิได้ระบุให้ชัดเจนว่าสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐนั้น คือ "สิทธิ" ในเรื่องใดบ้าง เพราะสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐนั้นหากเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ การจำกัดสิทธิดังกล่าวจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ในกฎหมายนั้นด้วย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ มาตรา 23 กำหนดการเสียสิทธิไว้ไม่สมบูรณ์และไม่ชัดเจนและให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิด้วย จึงเท่ากับเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดการเสียสิทธิและหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิดังกล่าวโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 และมาตรา 334 (1) ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ มาตรา 23 จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 23

**(3) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 51-52/2542** เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเห็นว่า มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาว่า *"สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันสามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ แต่จะต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง และต้องไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง ตามมาตรา 126 (1) (2) ของรัฐธรรมนูญ"* เป็นมติที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 315 วรรคสอง มีความหมายว่า เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันทั้งชุดคงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ต่อไปจนกว่าจะต้องตามเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งในสามประการ คือ 1) ครบอายุของสภาผู้แทนราษฎร 2) เมื่อมีการยุบสภา และ 3) เมื่อสมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามมาตรา 323 ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้คงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้อยู่ต่อไปจนครบอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือเมื่อมีการยุบ สภาฯ และรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 วรรคสี่ มิให้นำบทบัญญัติ มาตรา 126 (2) มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 315 วรรคสอง รัฐธรรมนูญ มาตรา 126 (2) บัญญัติลักษณะต้องห้ามของบุคคลมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา กรณี *"เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง"* ลักษณะต้องห้ามดังกล่าวไม่ใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 315 วรรคสอง เพราะถ้าไม่มีบทบัญญัติยกเว้นไว้ก็เท่ากับเป็นการตัดสิทธิมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในคราวแรก ดังนั้น จึงเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นบุคคลต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 (2) มิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่จะมีขึ้นในคราวแรก

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มติของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่

เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในส่วนที่วินิจฉัยว่า *"สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันมีความเห็นว่า สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ แต่จะต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง..."* เป็นมติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 315

**(4) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 54/2542** เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

นายกรัฐมนตรีได้เสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้ดำเนินการคัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 97 เพื่อขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภา วุฒิสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 277 บัญญัติไว้ชัดเจนว่าการแต่งตั้งบุคคลให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองก่อน แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กำหนดให้แต่งตั้งได้โดยผ่านการคัดเลือกของคณะกรรมการพิเศษเป็นการเฉพาะซึ่งแตกต่างจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ วุฒิสภาจึงมีมติไม่รับรายชื่อดังกล่าวไว้พิจารณาให้ความเห็นชอบและแจ้งมติให้นายกรัฐมนตรีทราบ นายกรัฐมนตรีจึงเสนอเรื่องต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 277 และมาตรา 279 การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง จึงจะเสนอรายชื่อผู้ได้รับการแต่งตั้งไปเพื่อขอรับความเห็นชอบของวุฒิสภาได้ แต่เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองทั้งหมด สิบสามคน ตามมาตรา 279 ซึ่งมีองค์ประกอบที่เป็นตุลาการในศาลปกครองคือ

ประธานศาลปกครองสูงสุด และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองจำนวนเก้าคน รวมเป็นจำนวนถึงสิบคนในสิบสามคนแล้ว เห็นว่าคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อได้มีประธานศาลปกครองสูงสุดและตุลาการในศาลปกครอง ไม่ว่าจะเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น และเมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองหรือคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองในวาระเริ่มแรกไว้โดยชัดแจ้ง เพียงแต่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 277 วรรคหนึ่งว่า *"การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครอง.... ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ"* และวรรคสอง *"ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดิน อาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ การแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ...ฯลฯ"* ซึ่งเมื่อเทียบเคียงกับการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 273 ที่บัญญัติว่า *"การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมก่อน..."* จะเห็นได้ว่า ในส่วนของการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมนั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้มีข้อความว่า *"ตามที่กฎหมายบัญญัติ"* ซึ่งเป็นเพราะรัฐธรรมนูญได้มีบทเฉพาะกาล มาตรา 318 บัญญัติถึงการมีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในวาระเริ่มแรกไว้ แต่ในส่วนของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง รัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติใดหรือบทเฉพาะกาลบัญญัติถึงการมีคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองในวาระเริ่มแรก แต่ได้บัญญัติข้อความว่า *"ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ"* จึงย่อมแสดงว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 277 ได้ให้อำนาจรัฐสภาไปตรากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองได้ อนึ่ง ในชั้นการพิจารณาของ

สภาร่างรัฐธรรมนูญตามรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 23 (เป็นพิเศษ) วันจันทร์ที่ 21 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540 ได้มีการอภิปรายปัญหาในชั้นแรกเริ่มของการตั้งศาลปกครองตุลาการในศาลปกครองหรือคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง และกรรมาธิการได้ชี้แจงว่า กรรมาธิการต้องการให้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะทำหน้าที่ตัดสินใจว่าจะใช้วิธีการแบบใด

เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 97 และมาตรา 98 ได้บัญญัติวิธีการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งแรกโดยมาตรา 97 บัญญัติให้มีคณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่จะแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวนไม่เกินยี่สิบสามคนแล้ว ดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา 98 โดยให้นำความในมาตรา 15 วรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม คือ ให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อที่คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเสนอนั้น เสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายชื่อเอาไว้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งมาตรา 98 ได้บัญญัติไว้ด้วยว่าเมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้ว ให้คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเป็นอันพ้นจากหน้าที่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 97 และมาตรา 98 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติวิธีการที่จะให้ได้มาซึ่งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเฉพาะในครั้งแรก จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 297

ฉะนั้น การที่นายกรัฐมนตรีเสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่คณะกรรมการคัดเลือกตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 97 เสนอมาตามมาตรา 98 ไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ จึงเป็นการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 277 และมาตรา 279 และ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 วุฒิสภาจึงต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 277 วรรคสอง และตามที่กฎหมายบัญญัติ

**(5) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2543** เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาระหว่างวันที่ 19-25 ธันวาคม 2542 โดยมีคู่มือการสมัครรับเลือกตั้งฯ มอบให้ผู้สมัคร แต่มิได้อธิบายคำว่า "เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) ไว้ ทำให้ผู้สมัครเข้าใจว่าตนไม่มีลักษณะต้องห้าม ประกอบกับเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ตรวจสอบหลักฐานการสมัครฯ แต่ละรายและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้งประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง ฯ แล้ว ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัย คำว่า "เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" เป็นเหตุให้มีการแจ้งผลการไม่รับสมัครภายหลัง รวมทั้งกรรมการหรืออนุกรรมการอีก 28 ตำแหน่ง ถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งฯ เนื่องจากที่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 87 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11)

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ความหมายคำว่า "เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" ในมาตรา 109 (11) เป็นการตีความบทบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จึงต้องตีความอย่างแคบ การตีความถ้อยคำที่มีลักษณะเช่นนี้ควรถือว่าคำทั่วไปมีความหมายในแนวทางเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อน หมายความว่า ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมีถ้อยคำเฉพาะตั้งแต่สองคำขึ้นไป และมีถ้อยคำที่

เป็นคำทั่วไปตามหลังคำเฉพาะ คำทั่วไปนั้นต้องมีความหมายแคบกว่าความหมายธรรมดาของคำนั้น โดยจะต้องมีความหมายเฉพาะในเรื่องและประเภทเดียวกันกับคำเฉพาะที่มาก่อนหน้าคำทั่วไป คำว่า "เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" เป็นคำทั่วไป จึงต้องตีความโดยให้มีความหมายคล้ายคลึงกันหรือในแนวเดียวกับคำว่า "พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น" ดังนั้น คำว่า "เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ (1) ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย (2) มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติงานประจำ (3) อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ (4) มีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือ ค่าตอบแทนตามกฎหมาย

ศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่า บุคคลซึ่งเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการรวม 27 ตำแหน่ง ได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และปฏิบัติงานประจำ แต่การใช้อำนาจหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยคณะบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ แต่ละคนไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการได้ด้วยตนเองโดยลำพัง เพราะกฎหมายให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ แม้จะอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐ และมีเงินเดือน ค่าจ้าง หรือคำตอบแทนตามกฎหมายก็ตาม เห็นว่าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัย บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งต่างๆ รวม 27 ตำแหน่ง เป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 109(11) จึงเป็นการวินิจฉัยไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ดังนี้ (1) กรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย (2) กรรมการอิสลามประจำจังหวัด (3) กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง) (4) ประธานหรือกรรมการบริหารขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (5) ประธานหรือกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) (6) กรรมการการประถมศึกษาจังหวัด

(7) กรรมการสภาประจำสถาบันราชภัฏ (8) กรรมการสภาสถาบันราชภัฏ (9) อนุกรรมการข้าราชการตำรวจประจำจังหวัด (อ.ก.ตร. จังหวัด) (10) อนุกรรมการข้าราชการครูสามัญ (อ.ก.ค. จังหวัด) (11) อนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) (12) อนุกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ. กรม) (13) อนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.พ. จังหวัด) (14) อนุกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (15) อนุกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (16) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย (17) กรรมการของสถาบันพระปกเกล้า (18) กรรมการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (19) กรรมการองค์การคลังสินค้า (20) อนุกรรมการในคณะกรรมการบริหารเงินทุนหมุนเวียนระดับจังหวัด (21) กรรมการสภาสถาบัน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (22) กรรมการสภาทนายความ (23) กรรมการมรรยาททนายความ (24) กรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาล เขตสุขาภิบาล และเขตราชการส่วนท้องถิ่น (25) กรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (26) กรรมการสภามหาวิทยาลัย (27) กรรมการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า ตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11) นั้น เห็นว่า ผู้พิพากษาสมบทเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย และใช้บทบัญญัติว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยสำหรับข้าราชการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการมาใช้บังคับแก่ผู้พิพากษาสมทบโดยอนุโลม ผู้พิพากษาสมทบจึงอยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐและได้รับค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทาง ค่าเช่าที่พัก และค่าตอบแทนอย่างอื่น ดังนั้น ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า ตำแหน่งผู้พิพากษาสมทบเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ จึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 109 (11)

**(6) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2543** เรื่อง คณะกรรมการ

การเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยขอบเขตการใช้บังคับตามมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า เนื่องด้วยในวันที่ 4 มีนาคม 2543 จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในการนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า

"มาตรา 68 บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ

การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่า มีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว เห็นควรส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่า มีบุคคลใดบ้างที่ไม่อยู่ในข่าย หรือได้รับการยกเว้นมิต้องไปแจ้งเหตุอันควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ตามมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า มีประเด็นต้องพิจารณาว่า บุคคลผู้มีหน้าที่ในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 นี้ จะใช้กับพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และ พระบรมราชวงศ์ด้วยหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ในช่วงการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยมีเรื่องเกี่ยวข้องกับพระบรมวงศานุวงศ์ว่าควรดำรงอยู่ในฐานะอย่างใดในทางการเมือง ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ 1/60 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2475 ที่มีถึงพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎรว่า ทรงเห็นด้วยตามความคิดของพระยามโนปกรณ์นิติธาดา ที่เห็นว่า พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป ย่อมดำรงอยู่เหนือการเมือง ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ

วันที่ 10 ธันวาคม 2475 มีบัญญัติ ในมาตรา 11 ว่า "พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไป โดยกำเนิดหรือโดยแต่งตั้งก็ตาม ย่อมดำรงอยู่ในฐานะเหนือการเมือง" รัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับรวมทั้งฉบับปัจจุบันมีหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์เป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รับรองสถานะพิเศษของสถาบันพระมหากษัตริย์ ตามคติการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่เหนือการเมือง และทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิด กล่าวหา หรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้ และรัฐธรรมนูญมาตรา 3 บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยแล้ว จึงย่อมไม่มีเหตุผลใดที่จะต้องมีหน้าที่เลือกผู้แทนมาเพื่อใช้อำนาจนั้นอีก

ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 68 บัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัตินั้น เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทรงดำรงอยู่เหนือการเมือง และทรงดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางทางการเมือง ประกอบกับที่ผ่านมาพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระราชโอรส และพระราชธิดาไม่เคยทรงใช้สิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด หากกำหนดให้พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ซึ่งจะควรสืบราชสันตติวงศ์ตามกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 ซึ่งมีความใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ปฏิบัติพระราชกรณียกิจแทนพระองค์อยู่เป็นนิจ ทรงมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งย่อมจะก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกันกับหลักการเกี่ยวกับการดำรงอยู่เหนือการเมืองและความเป็นกลางทางการเมืองของพระมหากษัตริย์

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เพื่อรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 71 ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญ มาตรา 68 ไม่ใช้กับพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 22 และมาตรา 23

**(7) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/43** เรื่อง อนุสัญญาว่าด้วย ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขต อำนาจแห่งรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง หรือไม่

ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป กล่าวคือ ประเทศไทยได้ ร่วมลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2535 ในคราวประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล โดยมีผู้แทนรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ร่วมลงนามทั้งหมด 157 ประเทศ แต่การลงนามดังกล่าวจะมีผลผูกพัน ต่อเมื่อประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงได้มอบหมายให้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาก่อนการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ปรากฏว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างมีความเห็นแตกต่างกันว่า อนุสัญญาฯ เป็นหนังสือ สัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสองหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า

1. รัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การทำหนังสือ สัญญากับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศเป็นพระราชอำนาจ ของพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงกระทำทางคณะรัฐมนตรี โดยมีเงื่อนไขที่บัญญัติ ไว้ในวรรคสองว่า หนังสือสัญญา 3 ประเภท คือ หนังสือสัญญาที่มีบท เปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ และหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญานั้น ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา คำว่า "หนังสือสัญญา" แม้จะมิได้

บัญญัติความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 มีความหมายครอบคลุมถึงความตกลงทุกประเภทที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาดังกล่าวต้องมีลักษณะที่ทำขึ้นเป็นหนังสือและเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศโดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 224 กล่าวถึงหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น ดังนั้น คำว่า "สัญญาอื่น" ย่อมหมายถึง หนังสือสัญญาที่ทำกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับหนังสือสัญญาสันติภาพและหนังสือสัญญาสงบศึก จะเป็นหนังสือสัญญาภายใต้บังคับของกฎหมายภายในของประเทศใดประเทศหนึ่งมิได้ ดังนั้น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ จึงเป็นหนังสือสัญญาตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 224

2. อนุสัญญาฯ มาตรา 15 วรรคสอง กำหนดว่า ภาคีคู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะพยายามสร้างสภาพการณ์เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมโดยภาคีคู่สัญญาอื่น ๆเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ไม่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมและจะพยายามไม่กำหนดข้อจำกัดซึ่งขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา ฯ และเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ในอนุสัญญาฯ มาตรา 1 กำหนดว่า เพื่ออนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อการใช้ประโยชน์ องค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน และเพื่อการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเป็นธรรมและเท่าเทียม หมายความว่า รัฐภาคีต้องเอื้ออำนวยให้รัฐภาคีอื่นเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมของตนและพยายามไม่กำหนดข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์จากองค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพและพยายามไม่กำหนดข้อจำกัดการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม ซึ่งสรุปได้ว่าต้องเอื้ออำนวยให้รัฐภาคีอื่นได้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมของตนได้ด้วย เท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐในการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม

ของตน ซึ่งเดิมมีอำนาจอธิปไตยอย่างสมบูรณ์

3. ขอบเขตของอนุสัญญาฯ มาตรา 4 กำหนดว่า (1) ในกรณีองค์ประกอบของความหลากหลายทางชีวภาพ ให้อนุสัญญาฯ ใช้บังคับภายในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐภาคี และ (2) ในกรณีกรรมวิธีและกิจกรรมซึ่งดำเนินการภายใต้อำนาจหรือการควบคุมของรัฐภาคี ไม่ว่าจะมีผลกระทบเกิดขึ้น ณ ที่ใด ให้อนุสัญญาฯ ใช้บังคับทั้งภายในและนอกเขตอำนาจดังกล่าว ดังนั้น การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ จะมีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์และการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมระหว่างประเทศไทยกับรัฐภาคีอื่น เป็นการให้สิทธิและการถูกจำกัดสิทธิไปพร้อมๆ กัน ซึ่งจะต้องมีการออกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายภายในที่ใช้บังคับอยู่ ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักการและขอบเขตของอนุสัญญาฯ เห็นได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐในการใช้ทรัพยากรพันธุกรรม และเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 224 วรรคสอง

**(8) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2545** เรื่อง วุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 และประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) (กรณีสภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... โดยไม่รอผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วของวุฒิสภา)

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง กล่าวคือ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ....

สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบ และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา วุฒิสภาได้พิจารณาและมีมติแก้ไขเพิ่มเติม และส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้ว มีมติไม่เห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงได้มีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วได้เสนอรายงาน และร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ต่อสภาทั้งสอง โดยสภาผู้แทนราษฎรนำบรรจุเข้าวาระการประชุม วันที่ 21 พฤศจิกายน 2544 ส่วนวุฒิสภาบรรจุเข้าวาระการประชุม วันที่ 23 พฤศจิกายน 2544 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมาธิการร่วมกันแล้ว มีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่า เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน จึงขอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรใช้สิทธิยืนยันร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 ต่อไปทันที ในที่สุดที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติว่า สภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้สิทธิยืนยันร่างพระราชบัญญัติได้โดยไม่ต้องรอการพิจารณาของวุฒิสภา และมีมติยืนยันให้ใช้ร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร และประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2544 แจ้งผลการประชุมให้วุฒิสภาทราบพร้อมทั้งแจ้งว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ถือว่าผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว และจะส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 ต่อไป

ในคราวประชุมวุฒิสภา วันที่ 23 พฤศจิกายน 2544 ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ที่ประชุมวุฒิสภาทราบถึงหนังสือแจ้งการยืนยันร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจากประธานสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภาจึงได้ลงมติด้วยเสียงข้างมากว่า มติยืนยันร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนสำคัญที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ จึงยังถือตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 ไม่ได้ว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความ

เห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ ที่คณะกรรมาธิการร่วมกันเสนอ จึงยังถือไม่ได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... ถูกยับยั้ง จนกว่าวุฒิสภาจะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วเสียก่อน ทั้งนี้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) เมื่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่ถูกยับยั้งสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่สามารถยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นพิจารณาใหม่ในทันที และลงมติยืนยันให้ใช้ร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 ได้ แม้ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินก็ตาม เพราะเป็นการตัดทอนอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบมาตรา 90 และมาตรา 92 ดังนั้น กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 176

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... ของคณะกรรมาธิการร่วมกัน โดยวุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ยังถือไม่ได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) และถือไม่ได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว และเมื่อได้วินิจฉัยดังกล่าวแล้ว จึงไม่จำต้องวินิจฉัยประเด็นที่ว่า กระบวนการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. .... ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) และมาตรา 176 หรือไม่อีก

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทอย่างมากในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะในส่วนของ

คำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะนอกจากจะช่วยวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเป็นการวางหลักกฎหมาย เช่น ความหมายของคำว่า "เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ" เป็นต้น อีกด้วย

(9) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง

ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 138 ได้พิจารณาสรรหาผู้ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคน เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2544 และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้พิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคน เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2544 ในการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาฯ ปรากฏว่า มีผู้สมัครและมีผู้ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหา จำนวนห้าสิบห้าคน ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ได้สรรหาโดยประชุมลงคะแนน รวม 7 รอบ ซึ่งการลงคะแนนรอบที่ 1 รอบที่ 2 และรอบที่ 3 มีผู้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ รอบละ 1 คน การลงคะแนนในรอบที่ 4 มีผู้สมัครได้รับคะแนนสามคน แต่ไม่มีผู้ใดได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ คณะกรรมการสรรหา ฯ จึงลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง ในรอบที่ห้า ปรากฏผลคะแนนเช่นเดียวกับรอบที่ 4 คณะกรรมการสรรหา ฯ จึงเปลี่ยนหลักเกณฑ์ใหม่ ในรอบที่ 6 โดยนำผู้สมัครเฉพาะผู้ได้คะแนนสูงสุดสามคนมาลงคะแนน ให้กรรมการสรรหาแต่ละคนลงคะแนนได้คนละ 1 คะแนน แล้วตัดผู้ได้คะแนนต่ำสุดออกไป จากนั้นจึงจะนำสองคนที่เหลือมาลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง ปรากฏผลว่า นายพยนต์ พันธ์ศรี ได้คะแนนต่ำสุด จึงถูกตัดออกจากบัญชีไป การลงคะแนนในรอบที่ 7 กรรมการสรรหาฯ แต่ละคน ลงคะแนนได้คนละ 2 คะแนน ปรากฏว่า พลเอก ศิรินทร์ ธูปกล่ำ และนายสมชัย ศรีสุทธิยากร ได้คะแนนเต็ม คนละ 10 คะแนน

คณะกรรมการสรรหาฯ จึงเสนอชื่อบุคคลทั้งสองและอ้างว่าได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ คณะกรรมาธิการฯ ได้มีหนังสือเสนอรายงานการพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ ต่อประธานวุฒิสภา และต่อมาวุฒิสภาได้ลงมติเลือกกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคน คือ พลตำรวจโท วาสนา เพิ่มลาภ พลเอก ศิรินทร์ ธูปกล่ำ นายวีระชัย แนวบุญเนียร นายจรัล บูรณพันธุ์ศรี และนายปริญญา นาคฉัตรีย์ ทั้งนี้ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2544

ต่อมา สมาชิกวุฒิสภารวมสี่สิบเอ็ดคน ได้มีหนังสือเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง และประธานรัฐสภาได้ส่งเรื่องดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้ (1) คณะกรรมการสรรหาฯ มีอำนาจตัดสิทธิผู้สมัครอื่นในรอบที่ 6 จำนวนสี่สิบเก้าคน ไม่นำมารวมเพื่อลงคะแนนสรรหา หรือไม่ และการดำเนินการเช่นว่านั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (2) การลงมติในรอบที่ 7 แม้จะมีคะแนนเสียงในการเสนอชื่อไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จะถือว่าเป็นมติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ หากไม่ชอบจะถือว่าต้องให้คณะกรรมการสรรหาฯ เสนอรายชื่อผู้ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนสองคน หรือต้องให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้ซึ่งสมควรเป็นกรรมการเลือกตั้งแทน หรือไม่ และ (3) เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่ากระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (1) และ (3) กำหนดวิธีการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการสรรหาฯ ไว้อย่างกว้างๆ ว่า ให้สรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 137 จำนวนห้าคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา พร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หากไม่อาจดำเนินการได้ภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่อาจ

เสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ครบกำหนดที่คณะกรรมการสรรหาฯ ต้องเสนอชื่อ และกำหนดไว้ว่ามติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่โดยไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการดำเนินการอื่น ๆ ของคณะกรรมการสรรหาฯ เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อไว้ เมื่อการลงคะแนนในรอบที่ 4 และ 5 เกิดปัญหา ไม่ได้ผู้ที่ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ การที่คณะกรรมการสรรหาเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการลงคะแนนรอบที่ 6 เพราะไม่สามารถหาผู้ที่ได้คะแนนสามในสี่ได้นั้น เป็นการเปลี่ยนหลักเกณฑ์โดยคัดคนออก เพื่อให้ได้คนที่เหลืออยู่ตามจำนวนของผู้ที่จะได้รับการสรรหาที่ยังไม่ครบอีกสองคน แล้วนำสองคนที่ได้นั้นมาให้กรรมการสรรหาฯ ทุกคนลงคะแนนรับรองในรอบที่ 7 ให้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ตามรัฐธรรมนูญ เป็นการกำหนดให้กรรมการสรรหาฯ ต้องเลือกบุคคลเพียง สองคนเท่านั้น โดยไม่ได้นำคนที่เหลืออยู่ทั้งหมดมาทำการเลือก ดังนั้น จึงไม่ใช่เป็นการสรรหาตามความหมายที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (1) บัญญัติไว้ การเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการลงคะแนนในรอบที่ 6 จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทำให้การลงคะแนนเฉพาะในรอบที่ 6 และมติที่เลือกบุคคล ในรอบที่ 7 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ส่วนการลงคะแนนที่คณะกรรมการสรรหาฯ ดำเนินการสรรหาบุคคลได้ในรอบที่ 1 ถึงรอบที่ 3 ที่ได้เสนอรายชื่อต่อวุฒิสภา นั้น เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

เมื่อกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา ฯ รอบที่ 6 และที่ 7 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ต้องถือว่าผู้ที่ได้รับการสรรหาในรอบที่ 6 และที่ 7 ไม่เป็นผู้ได้รับการสรรหาและไม่ใช่ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อต่อวุฒิสภาเพื่อเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น การที่ผู้ได้รับการสรรหาในรอบที่ 6 และที่ 7 ได้รับการเลือกตั้งจากวุฒิสภาให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่สมบูรณ์ อันมีผลต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่

(10) คำวินิจฉัยที่ 2/2546 เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 (3) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (3) เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ไต่สวนและวินิจฉัยแล้วเป็นอันยุติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 (3) การที่ ก.พ. มากลับฐานความผิดเป็นผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้มีมติให้นายวีรพล ดวงสูงเนิน กลับเข้ารับราชการนั้น จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ใช้คำว่า "อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ" พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ใช้คำว่า "อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ" การใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา อันเนื่องมาจากการลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ มิใช่ฐานความผิดจากการสอบสวนวินัยโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาเอง และมิใช่กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ การอุทธรณ์จึงต้องอยู่ในขอบเขตที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้ โดยมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น กล่าวคือ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติ องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของ

ผู้ถูกกล่าวหา (ก.พ.) และองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกกล่าวหา ตามขั้นตอนต่อจากกระบวนการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสมบูรณ์เสร็จสิ้นแล้ว จึงมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่องดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนตามฐานความผิดเดิมที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติเท่านั้น การที่องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นการเฉพาะ โดยการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงใหม่ แล้วเปลี่ยนฐานความผิดเพื่อกำหนดโทษใหม่ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301วรรคหนึ่ง (3) เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ ดังนั้นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติวินิจฉัยยุติแล้ว ให้เป็นประการอื่นได้อีก

**(11) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 31/48** เรื่อง สภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน “กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย”

สภาผู้แทนราษฎรโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร ยื่นคำร้องลงวันที่

16 กันยายน 2546 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน "กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย" สรุปได้ว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอรายงานผลการตรวจสอบฯ ต่อสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 31 แต่ก่อนจะมีการพิจารณา เรื่องดังกล่าวได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายและมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย โดยฝ่ายแรก เห็นว่า รายงานดังกล่าวคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอ้างว่าอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 200 วรรคหนึ่ง (1) แต่ควรต้องพิจารณา มาตรา 200 วรรคหนึ่ง (6) ด้วย และรายงานฯ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการฯ ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรมและคดียังไม่ยุติ การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติน่าจะขัดต่อพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ มาตรา 22 ดังนั้น เมื่อการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว หากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับทราบรายงานฯไปแล้ว ต่อมาคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดปรากฏผลไม่ตรงกับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสรุปย่อมก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีก ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการฯ ไม่น่าจะขัดต่อมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลเป็นคนละกรณีกับที่คณะกรรมการฯ พิจารณาและคณะกรรมการ ฯ ได้ดำเนินการตรวจสอบก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 199 มาตรา 200 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสรุปได้ว่า มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ เมื่อมีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิด

สิทธิมนุษยชนแล้วเสนอมาตรการการแก้ไขต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการแก้ไข ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการแก้ไขตามมาตรการที่เสนอหรือดำเนินการแล้วแต่ไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน แต่หากการดำเนินการดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะสั่งการได้ หรือไม่มีการดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไข ภายหลังที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อนายกรัฐมนตรีแล้ว พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 200 วรรคหนึ่ง (1) และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 22 ที่บัญญัติว่า *"ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและมิใช่เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้"* เห็นว่าวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติมาตรานี้ ต้องการให้ศาลเป็นองค์กรผู้มีอำนาจชี้ขาดการกระทำหรือการละเลยการกระทำที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เป็นความผิดต่อกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การใช้บังคับบทบัญญัติมาตราดังกล่าวจะต้องไม่มีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 200 วรรคหนึ่ง (1)

สำหรับรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน "กรณีความรุนแรง อันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย" เป็นผลมาจากเหตุการณ์การสลายการชุมนุมของกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการฯ โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทำให้มีผู้บาดเจ็บ และเจ้าหน้าที่ตำรวจได้จับกุมผู้ชุมนุม

เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2545 ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการตรวจสอบและจัดทำรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าว และเสนอมาตรการการแก้ไขแล้ว ปรากฏว่า ไม่มีการดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขภายหลังที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อนายกรัฐมนตรีแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป แม้จะปรากฏว่าได้มีการฟ้องคดีต่อศาลภายหลังการเข้าดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ตาม แต่การตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 200 วรรคหนึ่ง (1) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฯ มาตรา 22 ในส่วนที่บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขอันสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 200 วรรคหนึ่ง (1)

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 200 วรรคหนึ่ง (1) ในการตรวจสอบและทำรายงานกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย แล้วนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรได้

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือวินิจฉัยว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญใดมีอำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่นั้น ถือว่าเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ในหลายกรณีเป็นการตรวจสอบว่า การกระทำขององค์กรดังกล่าวนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ด้วย นอกจากนี้แล้วศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักในการใช้อำนาจอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์องค์กรต่างๆ อีกด้วย เช่น คำวินิจฉัยที่ 6/2543 ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยวางเป็นบรรทัดฐานว่า “บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 ที่บัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิ

เลือกตั้ง ไม่ใช้กับพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมราชวงศ์" เป็นต้น

## 4. บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคลี่คลายปัญหาทางการเมือง

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคลี่คลายปัญหาทางการเมืองโดยส่วนใหญ่เป็นปัญหาอันเนื่องมาจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือปัญหาจากการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญมีดังนี้

**(1) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 26/2543** เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกา เรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 159 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า *"ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ"* และมาตรา 159 วรรคสาม ที่บัญญัติ *"ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด"* และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 27 (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) เมื่อวันพุธที่ 11 มีนาคม 2541 ได้ลงมติกำหนดให้วันที่ 24 มิถุนายน ของปีนั้นๆ เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ โดยยึดถือปฏิบัติตามมติดังกล่าวตลอดมา ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการของร่างพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. 2543 เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2543 และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายแล้ว เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2543 แต่การตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสภาสมัยสามัญนิติบัญญัติ ในวันที่ 24 มิถุนายน 2543 ปรากฏว่า การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่แทนชุดเดิมที่ครบวาระเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2543 ยังไม่สามารถจัดให้มีสมาชิกวุฒิสภาครบจำนวนสองร้อยคนเพื่อประกอบกันเป็นวุฒิสภาตามมาตรา 121 ได้ กรณีจึงมีปัญหาว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียก

ประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ในวันที่ 24 มิถุนายน 2543 หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า

1) รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การประชุมรัฐสภามีสมัยประชุมสามัญทั่วไปและสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมรัฐสภา การเรียกประชุมรัฐสภาให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดวันเริ่มสมัยประชุมสามัญ นิติบัญญัติ การดำเนินการเพื่อให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภานั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวาย และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังนั้นการเรียกประชุมรัฐสภาจึงมีความหมายว่าเป็นการแจ้งกำหนดวันเริ่มสมัยประชุมเพื่อให้สมาชิกมาประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ สำหรับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 20/2543 ลงวันที่ 26 เมษายน 2543 ที่วินิจฉัยว่า *"สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนยังไม่ครบสองร้อยคน ไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้"* นั้น เป็นการวินิจฉัยตามประเด็นที่ประธานรัฐสภาเสนอคำร้องมาว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งจำนวนยังไม่ครบสองร้อยคนจะปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญได้หรือไม่เท่านั้น ไม่ได้หมายความว่าไม่มีวุฒิสภา เพราะวุฒิสภาเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มี จึงเป็นองค์กรที่ต้องมีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติกำหนดให้วันที่ 24 มิถุนายน เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ในคราวประชุมครั้งที่ 27 (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) เมื่อวันพุธที่ 11 มีนาคม 2541 จึงเห็นว่า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 159 วรรคสามได้

2) รัฐธรรมนูญ มาตรา 90 วรรคสอง บัญญัติว่า *"รัฐสภาประชุมร่วมกันหรือแยกกันย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"* เห็นว่ารัฐสภา

ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะมีการประชุมร่วมกันหรือจะประชุมแยกกันก็ได้ การประชุมร่วมกันมีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 193 ดังนั้น ในระหว่างที่องค์ประกอบของวุฒิสภายังไม่ครบถ้วน สภาผู้แทนราษฎรที่ยังคงทำหน้าที่อยู่ในขณะนั้นสามารถจัดให้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ได้

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะรัฐมนตรีดำเนินการเพื่อให้มีการตราและประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ เพื่อให้เป็นไปตามมติที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดไว้ได้ และสภาผู้แทนราษฎรจะจัดให้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้โดยไม่ต้องรอให้องค์ประกอบของวุฒิสภาครบถ้วน

**(2) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 31/47** เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ....

ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เนื่องจากรัฐสภาโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ยืนยันมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ตรวจพบข้อความที่ขัดแย้งกันซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงแจ้งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับไปพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงมีคำสั่งให้ถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับคืนมาก่อนเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและหาแนวทางแก้ไขให้ถูกต้องตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งพบว่าสาเหตุของปัญหาเกิดขึ้นในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาโดยมีข้อความในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่รัฐสภาเห็นชอบแล้ว

ไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันเอง รวม 2 ประเด็น คือ ประเด็นแรก การแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษตามความในมาตรา 18 (8) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภากำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ และประเด็นที่ 2 การแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษตามความในมาตรา 18 (9) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภากำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน

การถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนมาจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปรากฏมีความเห็นโต้แย้งว่า รัฐสภาจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมาปรับปรุงแก้ไขจะดำเนินการได้เพียงใดหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐสภามีหน้าที่ดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาก่อนที่จะส่งให้นายกรัฐมนตรีเพื่อนำร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 93 เมื่อรัฐสภามีหน้าที่ดังกล่าวทำให้การดำเนินการเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตราพระราชบัญญัติ หากมีปัญหาความคลาดเคลื่อนในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรก็ย่อมดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภาเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาโดยแท้ก่อนส่งไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการตามมาตรา 93 ต่อไปได้ ดังนั้น ก่อนที่นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยได้ปรากฏว่ามีความคลาดเคลื่อนในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรย่อมถือได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติที่ส่งไปยังนายกรัฐมนตรี นั้น มิใช่ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175

วรรคหนึ่ง (3) รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรให้คำแนะนำและความยินยอมในการตราร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 92 จึงขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภา เฉพาะส่วนที่เป็นความคลาดเคลื่อนในการดำเนินการให้ถูกต้อง ตรงตามมติของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้เป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วโดยสมบูรณ์ก่อนดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 ต่อไปได้ และเมื่อได้ดำเนินการเพื่อให้ข้อความในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... เป็นไปโดยถูกต้อง ตรงตามมติของวุฒิสภาแล้ว การส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ที่ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาโดยสมบูรณ์ไปให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 ต่อไป จึงเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมาแล้ว

**(3) คำวินิจฉัยที่ 9/2549** เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ตั้งแต่วันที่ 2 เมษายน 2549 จนถึงปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า การจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีการดำเนินการอันเป็นเหตุแห่งคำร้องรวม 4 ข้อ ดังนี้

ข้อ 1 คณะกรรมการการเลือกตั้งให้ความเห็นในเรื่องการกำหนดระยะเวลาสำหรับการเตรียมการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันนำไปสู่การประกาศกำหนดวันเลือกตั้งในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่เหมาะสมและไม่เที่ยงธรรม ขัดกับหลักการเรื่องความเป็นกลางในทางการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 136 และขัดกับหลักการเรื่องการควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็น

ไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 144

ข้อ 2 การจัดคูหาเลือกตั้งที่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหันหน้าเข้าคูหาลงคะแนนและหันหลังให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งกับบุคคลภายนอกที่มาสังเกตการณ์การเลือกตั้งหน้าหน่วยเป็นการละเมิดหลักการเรื่องการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องดำเนินการโดยใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 104 วรรคสาม

ข้อ 3 พรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่ส่งผู้สมัครในทุกเขตทั่วประเทศว่าจ้างให้ผู้สมัครจากพรรคการเมืองขนาดเล็กหลายพรรคส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งตามที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่กำหนด เป็นการละเมิดหลักการของรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่า พรรคการเมือง จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้เพียงคนเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่ง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 108 และเป็นการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

ข้อ 4 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติ สั่งการ ออกประกาศและออกคำสั่งในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสืบสวนสอบสวน เพื่อวินิจฉัยข้อปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยไม่มีการประชุมปรึกษาหารือกันโดย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ครบถ้วนตามจำนวนที่มีอยู่ และการพิจารณาประกาศรับรองผลการเลือกตั้งมิได้ดำเนินการโดยโดยมติเอกฉันท์ตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 มาตรา 10 ประกอบกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 (6) และขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกลุ่มตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 136

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 ประกอบด้วยบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญสองส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง มาตรา 3 บัญญัติให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ และส่วนที่สอง มาตรา 4 กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ในวันที่ 2 เมษายน 2549 บทบัญญัติในส่วนที่หนึ่งที่ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นการกระทำของรัฐบาลเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ที่กำหนดไว้ในระบบรัฐสภา เพื่อให้ฝ่ายบริหารถ่วงดุลหรือคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติกับรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร จึงเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ ส่วนบทบัญญัติในส่วนที่สอง ซึ่งเป็นเรื่องของการกำหนดวันเลือกตั้งนั้น แม้เป็นการกำหนดโดยรัฐบาลเนื่องจากเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แต่การกำหนดวันเลือกตั้งมีความสัมพันธ์กับการจัดการการเลือกตั้งซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและเนื่องจากการจัดการการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนของปวงชนเข้าไปปกครองประเทศตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ดังนั้นหากมีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรฝ่ายตุลาการ รวมทั้งกรณีที่มีการกล่าวอ้างว่าการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่ยุติ ซึ่งมีความหมายเพียงเป็นการยุติโดยองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่าเป็นที่ยุติโดยไม่ต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้ใช้อำนาจตุลาการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า

1. การดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 จนถึงปัจจุบัน มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาฯ เฉพาะมาตรา 4 ตามเหตุแห่งคำร้องข้อ 1 และในการจัดการการ

เลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 ตลอดจนการเลือกตั้งที่เกี่ยวเนื่อง และการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับมติในการจัดคูหาเลือกตั้งตามเหตุแห่งคำร้องข้อ 2 ไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับ เป็นการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรม ไม่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 2 มาตรา 3 มาตรา 104 วรรคสาม และมาตรา 144 มาตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการจัดการเลือกตั้ง คือ ตั้งแต่การกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้ง การรับสมัครรับเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียง การนับคะแนนเสียง การประกาศผลการเลือกตั้ง

2. เมื่อวินิจฉัยว่า การดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสียแล้ว ย่อมส่งผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลดังกล่าวทั้งหมดต้องเสียไปด้วย มีผลเป็นการเพิกถอนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งและเมื่อกำหนดระยะเวลาที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปอันเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 ได้ล่วงพ้นหกสิบวันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 116 วรรคสอง ไปแล้ว และเพื่อให้การเลือกตั้งที่จะมีขึ้นต่อไปมีความเที่ยงธรรมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปอันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการให้มีพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป โดยกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 116 วรรคสอง ต่อไป

จึงจะเห็นได้ว่า บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคลี่คลายปัญหาทางการเมืองนั้น มีความสำคัญมาก สามารถยุติปัญหาทางการเมืองไม่ให้

ลุกลามขยายความขัดแย้งของคนในสังคม ยกตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยที่ 9/2549 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และให้มีการเลือกตั้งใหม่เพื่อให้การเลือกตั้งที่จะมีขึ้นต่อไปมีความเที่ยงธรรมนั้น สามารถยุติความขัดแย้งทางการเมืองลงได้ ทำให้ทั้งฝ่ายนักการเมืองและประชาชนยอมรับ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขยายตัวไปสู่การใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหาทางการเมือง นอกจากนี้แล้วในคำวินิจฉัยนี้ได้วางหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานว่า "การยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นการกระทำของรัฐบาล เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ที่กำหนดไว้ในระบบรัฐสภา เพื่อให้ฝ่ายบริหารถ่วงดุลหรือคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติกับรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร จึงเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ" และอีกประการหนึ่งคือ "คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรฝ่ายตุลาการ กรณีที่มีการกล่าวอ้างว่าการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่ยุติ มีความหมายเพียงเป็นการยุติโดยองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่าเป็นที่ยุติโดยไม่ต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้ใช้อำนาจตุลาการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้"

## 5. บทสุดท้าย

การปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีบทบาทสำคัญในการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ใน 2 ประการ คือ

(1) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้เป็นจำนวนมากกว่ารัฐธรรมนูญของไทยในอดีตทุกฉบับ กับทั้งได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายไว้โดยเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 27 ที่กำหนดว่า "สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง" เป็นจริงในทางปฏิบัติ โดยศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญตามมาตรา 6 โดยวินิจฉัยว่า "บทบัญญัติใดของกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้"

(2) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นองค์กรศาล มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดการใช้อำนาจรัฐของสถาบันทางการเมืองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยความเป็นศาลไม่สามารถริเริ่มนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาได้เอง รัฐธรรมนูญได้ออกแบบให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นร่วมกับศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นเป็นผู้ตรวจสอบเบื้องต้นแล้วให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดให้เป็นที่ยุติ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 268 กำหนดให้ "คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ"

นับแต่จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญเมื่อปีพุทธศักราช 2541 จนศาลรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ ในปีพุทธศักราช 2549 ศาลรัฐธรรมนูญได้ปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญให้เกิดผลดีต่อการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งปรากฏตามตัวอย่างของคำวินิจฉัยที่ได้นำเสนอไว้

◆ ◆ ◆ ◆

# ความเชื่อมั่นของสาธารณชนที่มีต่อศาลรัฐธรรมนูญ

● *สุมาภรณ์ ศรีม่วง**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ก่อตั้งให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นหลายองค์กร เพื่อให้ทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรหนึ่งที่ก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีบทบาทและภารกิจหลักในการควบคุมมิให้บทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเป็นองค์กรที่รักษาดุลยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมิให้ใช้อำนาจหน้าที่เหลื่อมล้ำหรือขัดแย้งกัน บทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ บทบาทในการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ เช่น กรณีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2546 ที่ให้หญิงมีสามีมีสิทธิใช้ชื่อสกุลเดิมของตนได้ เป็นการส่งเสริมให้ชายและหญิงมีความเสมอภาคกันในทางกฎหมาย เป็นต้น ดังจะเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญส่งผลให้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญ

ความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น สะท้อนได้จากผลสำรวจความเชื่อมั่นของสาธารณชนที่มีต่อองค์กรอิสระ ซึ่งจัดทำโดยส่วนราชการ องค์กรและสถาบันทางการศึกษาหลายแห่ง ดังปรากฏตามตาราง

---

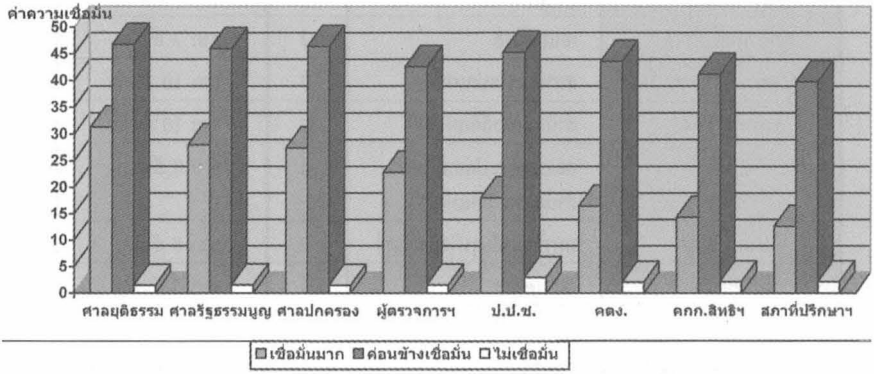
* *เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ 4 สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ*

**ตารางแสดงผลสำรวจความเชื่อมั่นของสาธารณชนที่มีต่อองค์อิสระ (เฉพาะศาลรัฐธรรมนูญ)**

| ปีที่สำรวจ | หน่วยงานที่จัดทำ | อันดับ | หมายเหตุ |
|---|---|---|---|
| ธันวาคม 2544 | สถาบันพระปกเกล้า | 1 | จาก 3 อันดับ |
| กุมภาพันธ์ 2545 | เอแบคโพล | 2 | จาก 7 อันดับ |
| กรกฎาคม - สิงหาคม 2545 | สถาบันพระปกเกล้า | 5 | จาก 10 อันดับ |
| สิงหาคม 2545 | สำนักงานสถิติแห่งชาติ | 2 | จาก 10 อันดับ |
| 2549 | สถาบันพระปกเกล้าและสำนักงานสถิติแห่งชาติ | 2 | จาก 8 อันดับ |
| มีนาคม 2549 | มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ | 2 | จาก 8 อันดับ |
| เมษายน 2549 | เอแบคโพล | 1 | จาก 5 อันดับ |

สำหรับการสำรวจความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อองค์กรอิสระโดยสถาบันพระปกเกล้าและสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2549 นั้น ได้สำรวจองค์กรอิสระ จำนวน 8 องค์กร ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในอันดับ 2 ปรากฏตามแผนภูมิ ดังนี้

**แผนภูมิแสดงผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในปี พ.ศ. 2549 ที่จัดทำโดยสถาบันพระปกเกล้าและสำนักงานสถิติแห่งชาติ จำแนกตามความเชื่อมั่นที่มีต่อองค์กรอิสระต่าง ๆ**




จากแผนภูมิข้างต้น ประชาชนจำนวนมากกว่าร้อยละ 70 มีความเชื่อมั่นมากและค่อนข้างเชื่อมั่นต่อผลการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญ มีเพียงร้อยละ 1.6 เท่านั้น ที่ไม่เชื่อมั่นต่อการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับผลการสำรวจของหลายๆ สถาบัน พบว่า ประชาชนค่อนข้างพึงพอใจต่อการทำงานของศาลรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ ในช่วงที่มีปัญหาวิกฤตการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในปี พ.ศ. 2549 ที่ผ่านมานั้น ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนเป็นอันดับที่ 1 ร่วมกับศาลปกครองคือ ร้อยละ 53.9 จากผลการสำรวจของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ (เอแบคโพล) ในเรื่องความเชื่อมั่นที่มีต่อองค์กรอิสระ โดยมี ป.ป.ช. วุฒิสภา และ ก.ก.ต. ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนตามลำดับ

เมื่อพิจารณาถึงความเห็นของประชาชนต่อประเด็นต่าง ๆ ในการปฏิรูปการเมืองซึ่งทำการสำรวจโดยมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญในครั้งเดียวกันนั้น (2549) กลับพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 70 ต้องการเพิ่มบทบาท

อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ นอกจากนี้ เกือบร้อยละ 70 ยังเห็นว่าควรแก้ไขกระบวนการสรรหาบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระซึ่งเมื่อย้อนกลับไปดูผลการสำรวจในเรื่องเดียวกันนี้ในปี พ.ศ. 2545 ของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ พบว่า ประชาชนร้อยละ 69 เห็นว่ากระบวนการสรรหาบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ และประชาชนมากกว่าร้อยละ 80 เห็นว่า จำเป็นต้องให้สาธารณชนตรวจสอบบุคคลที่ผ่านการสรรหาก่อนที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านั้น

จากผลสำรวจดังกล่าวข้างต้น ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า ประชาชนยังมีความเชื่อมั่นต่อศาลรัฐธรรมนูญในการทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

◆ ◆ ◆ ◆

# กรอบอำนาจหน้าที่ของ ศาลรัฐธรรมนูญ กับ Antagonism

● *มานิต วิทยาเต็ม**

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากในลักษณะโกรธแค้นและเกลียดชัง (Antagonism) โดยเฉพาะอย่างยิ่งจาก Antagonistic Group to the Court ซึ่งอธิบายได้จากสาเหตุต่าง ๆ แต่ต้องระลึกว่า Antagonism นี้เกิดขึ้นโดยมากในหมู่ political partisans โดยไม่จำเป็นต้องมีเหตุผลที่ดีและย่อมจะเกินเลยไปเป็นความรู้สึกต่อตัวตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วย หรือบางทีก็กลับกัน หมายความว่า Antagonism ต่อตุลาการคนหนึ่งหรือหลายคนพาให้ political partisans เกิด Antagonism ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ความโกรธเคืองต่อศาลรัฐธรรมนูญมีลักษณะสับสนต่าง ๆ เช่น โกรธเคืองที่ศาลรัฐธรรมนูญรับพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้โกรธเคืองไม่ต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญรับพิจารณาวินิจฉัย โกรธเคืองที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ผู้โกรธเคืองต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญรับเป็นคดีไว้พิจารณาวินิจฉัย โกรธเคือง ที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้วผลมิได้เป็นตามทิศทางที่ผู้โกรธเคืองต้องการโกรธเคืองกล่าวหาว่าศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยยึดตัวบทกฎหมายมากเกินไป ไม่คำนึงถึงหลักรัฐศาสตร์ โกรธเคืองกล่าวหาว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่ยึดหลักกฎหมายให้เหนียวแน่น

อาจารย์กฎหมายมหาชนผู้มีชื่อเสียงท่านหนึ่ง คือ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ (ขออภัยที่ออกนาม) เคยให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนฉบับหนึ่งเกี่ยวกับ

---

* *ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ*

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันว่า "โดยตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ การทำงานขององค์กรชี้ขาดขั้นสูงสุด คือ ศาลรัฐธรรมนูญ นั้น ประสบความล้มเหลวแน่นอน เพราะนอกจากไม่ทำให้การเมืองดีขึ้นแล้วยังไม่สามารถสร้างหลักกฎหมายหรือหลักการบริหารที่ทำให้การเมืองปรับไปสู่แนวที่ถูกต้อง อย่างไรก็ดีความล้มเหลวนั้นเกิดจากตัวรัฐธรรมนูญเอง (มิใช่ตัวบุคคล) เพราะตัวบทรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติที่ออกแบบให้กำหนดวิธีปฏิบัติของศาลรัฐธรรมนูญที่แน่ชัด ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญพัฒนาไม่ได้"*

การสร้างบทบัญญัติที่ออกแบบให้กำหนดวิธีปฏิบัติของศาลรัฐธรรมนูญที่แน่ชัดเพื่อให้สามารถสร้างหลักกฎหมายหรือหลักการบริหารที่ทำให้การเมืองปรับไปสู่แนวทางที่ถูกต้อง เป็นปัญหาที่ใหญ่และสำคัญมาก ปัญหาแรกก็คือมีความต้องการหรือความยอมรับที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ขนาดหรือระดับนี้หรือไม่ อันนี้ คำตอบขึ้นอยู่กับความยอมรับนับถือความรู้ความสามารถและความเป็นกลางของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งขึ้นอยู่กับที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีกทีหนึ่ง และหากมีการยอมรับหลักการที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจหน้าที่สร้างหลักกฎหมายหรือหลักการบริหารที่ทำให้การเมืองปรับไปสู่แนวทางที่ถูกต้อง เช่นที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ปัญหาต่อไปก็คือ จะเขียนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้อย่างไรจึงจะเกิดผลดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพและพอดี ๆ ปัญหาสุดท้ายคือ ศาลรัฐธรรมนูญ จะทราบอย่างไรว่าแนวทางที่ถูกต้องนั้น คือถูกต้องของใคร อย่างไรจึงจะถูกต้องอย่างแน่แท้ หรือว่าต้องตามยุคตามสมัยหรือตามเหตุการณ์ ?

ผู้เขียนเห็นว่า ไม่ว่ากรณีใดศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีความมั่นคงมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่และอดทนอย่างสูงสุดต่อคำวิพากษ์วิจารณ์ของผู้อื่นในระบอบประชาธิปไตย

◆ ◆ ◆ ◆

---

* *เนชั่นรายสัปดาห์ ฉบับลงวันที่ 23 เมษายน 2547*

# กระบวนการสร้างความเป็นเลิศในการผลิตคำวินิจฉัยกับภาระและความจำเป็นในการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐของศาลรัฐธรรมนูญ*

● *สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา*

ในบทความเรื่อง "กระบวนการสร้างความเป็นเลิศในการผลิตคำวินิจฉัยกับภาระและความจำเป็นในการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐของศาลรัฐธรรมนูญ" นี้ได้แบ่งเนื้อหาสำคัญออกเป็น 15 ส่วน ประกอบด้วย (1) การมุ่งมั่นตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (2) การแสวงหาฐานต้นแบบของกระบวนการผลิตคำวินิจฉัย (3) การจัดระบบของความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องระหว่างบริบทแวดล้อมกับปัญหาคดีรัฐธรรมนูญ (4) การสร้างดุลยภาพระหว่างการจำกัดอำนาจกับการรักษาหน้าที่ (5) การผสมผสานสัดส่วนที่เหมาะสมของความยุติธรรมสาธารณะเชิงบูรณาการ (6) การจัดสรรประโยชน์สาธารณะที่พึงประสงค์ให้แก่สังคมโดยรวม (7) ภาระของศาลรัฐธรรมนูญในการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ (8) ความจำเป็นของศาลรัฐธรรมนูญในการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ (9) บทบาทการปฏิรูปการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญ (10) ประโยชน์ทั่วไปของศาลรัฐธรรมนูญ (11) หลักยึดของศาลรัฐธรรมนูญ (12) วิสัยทัศน์ของศาลรัฐธรรมนูญ (13) ทิศทางและสมรรถนะของศาลรัฐธรรมนูญ (14) สร้างนิติชนพลเมืองเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ (15) กรณีตัวอย่างฐานความรู้ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้สร้างเป็นชุมชน

---

* *ข้อเขียนในวรรณกรรมเป็นความเห็นของผู้เขียน ศาลรัฐธรรมนูญมิจำต้องเห็นพ้องหรือผูกพันด้วย*

วิชาการด้านรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ จะได้กล่าวถึงในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

## 1. การมุ่งมั่นตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ หากมองลึกเข้าไปถึงกิจการภายใน ครอบคลุมทั้งองค์รวม (holistic) อย่างทั่วด้าน ไม่ว่าในส่วนของฐานที่มา สถานะ บทบาท บริบทแวดล้อม อำนาจหน้าที่และคำวินิจฉัยแล้ว จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญนั้นมิได้จำกัดกรอบอยู่แต่เฉพาะบทบาทของการเป็นองค์กร**ตีความ** (interpretation) เท่านั้น แต่ศาลรัฐธรรมนูญยังมีส่วนช่วยอย่างสำคัญใน**การรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกติกา** (rule) จากการใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศรวมทั้ง**การแก้ไขปัญหา** (correction) จากการใช้รัฐธรรมนูญหรือการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติและ**การสร้างความก้าวหน้าของวิวัฒนาการจากการเปลี่ยนแปลงใหม่** (advancement) ที่เป็นผลได้จากผลของการใช้รัฐธรรมนูญ นั้นด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งถือกำเนิดมาจากรัฐธรรมนูญและถูกกำหนดให้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย นั้น ย่อมต้องผูกพันกับพันธะตามรัฐธรรมนูญอย่างลึกซึ้ง เสมือนกับการเป็น**เงาสะท้อนภาพจำลองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติ** ด้วย ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจคิดและกระทำการใด ๆ ที่เป็นการแปลกแยกแตกต่างไปจากพื้นฐานภายในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งโดยกรอบกำหนดดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงตกอยู่ในวงล้อมของพันธะผูกพันที่ต้องรองรับกับการสนองตอบต่อความต้องการของรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ครบถ้วนครอบคลุมในองค์ประกอบหลักทั้งต่อเป้าหมายในการปฏิรูปการเมืองการปกครอง และเจตนารมณ์ในการที่จะใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ การใช้รัฐธรรมนูญเป็นอุปกรณ์สร้างวิวัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง การใช้รัฐธรรมนูญจำกัดควบคุมอำนาจรัฐและผู้ปกครอง และการใช้รัฐธรรมนูญส่งเสริมสิทธิเสรีภาพประชาชน ซึ่งนับเป็นพันธกิจ (mission) ที่สำคัญยิ่ง

เต็มไปด้วยความยุ่งยากซับซ้อนและมีความลึกซึ้งละเอียดอ่อนสูง โดยเฉพาะต่อการแบกรับกับภาระความรับผิดชอบที่ต้องอาศัยทั้งความรอบรู้ ประสบการณ์ ความสามารถและจริยธรรมขั้นสูง

โดยที่เจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ มุ่งเน้นที่การปฏิรูปการเมืองการปกครอง และในการปฏิรูปนั้นก็อาศัยรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือสำคัญด้วย ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรในการสะท้อนภาพจำลองเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญในภาคปฏิบัติ ก็จะต้องอิงกับพันธะผูกพันตามเจตนารมณ์เป้าหมายนั้นด้วยเช่นกัน คุณค่าสำคัญในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นอกเหนือจากการรักษากฎกติกา (rule) การแก้ปัญหา (correction) คดีรัฐธรรมนูญแล้ว ยังรวมไปถึงคุณค่าที่เกี่ยวกับการสร้างวิวัฒนาการใหม่ (advancement) และการปฏิรูป (reform) ตามรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งคุณค่าดังกล่าว เกิดจากผลของคำวินิจฉัยใน 3 ลักษณะ คือ (1) ผลต่อการแก้ไขปัญหาการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติ และผลต่อความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (2) ผลต่อการบำรุงรักษาเสถียรภาพของระบอบรัฐธรรมนูญ และผลต่อวิวัฒนาการ ของการใช้รัฐธรรมนูญ และ (3) ผลต่อความศักดิ์สิทธิ์ในการเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และผลต่อการบรรลุเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ

ผลต่อการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติ และผลต่อความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเป็นคุณค่าของคำวินิจฉัยที่มุ่งแก้ปัญหาพื้นฐานและหาทางออกให้กับปัญหาที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญ หรือการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติ เพื่อให้รัฐธรรมนูญนั้นสามารถนำไปใช้ได้ในทางปฏิบัติ ไม่มีข้อติดขัดหรืออุปสรรคขัดขวางใด ๆ หรือแม้แต่การถูกละเมิด บิดเบือน เบี่ยงเบนด้วยประการใด ๆ ก็ตาม ซึ่งจะนำไปสู่ผลบั้นปลาย หรือผลกระทบตกทอดต่อไปยังการสร้างผลทางปฏิบัติในการใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นไปตามครรลองโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญในที่สุด

ผลต่อการรักษาเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ และผลต่อวิวัฒนาการของการใช้รัฐธรรมนูญ เป็นคุณค่าของคำวินิจฉัยที่มุ่งเสาะแสวงหาและสร้างสรรค์ทางเลือกใหม่ ๆที่ดีกว่า หรือมีความก้าวหน้ากว่า เพื่อรื้อถอนรากเหง้าใน

ปมปัญหาสำคัญของการใช้รัฐธรรมนูญที่เกิดจากฐานของคดีต่าง ๆ เพื่อให้การดำรงคงอยู่ของรัฐธรรมนูญนั้นได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปจากทั้งฝ่ายผู้ปกครองและประชาชนผู้รับการปกครอง รวมทั้งได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เกิดแนวทางปฏิบัติและการสนองตอบต่อปัญหา ผลประโยชน์และความต้องการในหมู่ของสาธารณชนได้เพิ่มขึ้นอันจะนำไปสู่ผลบั้นปลายให้รัฐธรรมนูญนั้นมีวิวัฒนาการหรือพัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ เพิ่มเติมมากยิ่ง ๆ ขึ้น

ผลต่อความศักดิ์สิทธิ์ในการเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และผลต่อการบรรลุเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ เป็นคุณค่าของคำวินิจฉัยที่มุ่งวางรากฐานการปฏิรูปไว้ล่วงหน้าสำหรับนำร่องการเปลี่ยนแปลงไปสู่เป้าหมายอันพึงปรารถนาในอนาคต เพื่อก่อ กระตุ้น หรือกำกับ การเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ให้เกิดขึ้นจากเรื่องเล็กเฉพาะกรณีไปสู่เรื่องใหญ่ในระดับปัญหาทั่วไปได้ อาทิเช่น จากการควบคุมกฎหมายที่ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญก็สามารถพัฒนาต่อไปสู่การปฏิรูปกฎหมาย หรือจากการกำกับควบคุมพฤติกรรมทางอำนาจของบุคคลหรือองค์กรอำนาจ ก็สามารถพัฒนาต่อไปสู่การปฏิรูปสถาบันและระบบการเมืองการปกครอง หรือจากการแก้ไขปัญหาพื้นฐานเฉพาะกรณีของคดีรัฐธรรมนูญ หรือการสร้างพลวัตของคำวินิจฉัย (dynamic) ตามภาวะการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัย เพื่อรุกไปสู่การแก้ไขปัญหาใหม่ ๆ ในระดับที่สูงขึ้น มีความซับซ้อนมากขึ้นหรือแม้แต่การรุกไปสู่การพัฒนาในก้าวใหม่ ๆ ที่มีความก้าวหน้ามากขึ้นและพ้นไปจากแบบแผนดั้งเดิมในระดับของปัญหาพื้นฐานแล้ว ทั้งนี้ เพื่อสามารถพัฒนาต่อไปสู่การวางหลักบรรทัดฐานทั่วไป ในการแก้ไขปัญหาแบบขุดรากถอนโคนให้แก่ปมปัญหานั้น ๆ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งในที่สุดก็จะนำไปสู่ผลบั้นปลายหรือผลกระทบตกทอดต่อไปถึงการบรรลุเจตนารมณ์เป้าหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้

## 2. การแสวงหาฐานต้นแบบของกระบวนการผลิตคำวินิจฉัย

กระบวนการได้มาซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นหัวใจสำคัญของการผลิตความยุติธรรมสาธารณะเชิงบูรณาการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งในความจริงแล้วคำว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นั้น มีความหมายครอบคลุมทั้งในเรื่องของการตัดสินใจ (decision) ให้ผลของคดีมีสภาพบังคับไปในทางหนึ่งทางใด และการแก้ไข (correction) ให้สมฐานปัญหาของคดีนั้นได้คลี่คลายให้สำเร็จลุล่วงไปได้ โดยที่ทั้งการตัดสินใจและการแก้ไขนั้น ก็มีขอบเขตที่ครอบคลุมทั้งกรณีของคดี (case) และฐานปัญหาที่แท้จริงของคดี (problem) ด้วย

ดังนั้น ในกระบวนการผลิต การได้มาและการส่งมอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญออกไปสู่สาธารณชน นั้น จึงเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนมีความละเอียดลึกซึ้ง และมีเป้าหมายที่กว้างไกลทั้งในขอบเขตของผลกระทบและระยะเวลาที่คาดหมาย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่เป็นเพียงสารัตถะคดี ที่ประกอบด้วยข้อเท็จจริง (fact) และข้อกฎหมาย (law) เท่านั้น แต่เป็นองค์รวมขององค์ประกอบสำคัญร่วมกันอยู่ใน 8 ประการด้วยกัน คือ (1) ฐานข้อมูล (Information Based (2) ฐานการพิจารณา (Methodology Based) (3) ฐานวิชาการ (Knowledge Based) (4) ฐานความคิด (Thought Based) (5) ฐานปรัชญา (Philosophy Based) (6) ฐานสัมฤทธิ์ประสงค์ (Achievement Based) (7) ฐานจริยธรรม (Ethics Based) และ (8) ฐานขอบฟ้าความคิด (Horizon of thought)

**2.1 ฐานข้อมูล** โดยที่มูลแห่งคดีนั้นมีที่มาจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ผู้ร้องนำเสนอเป็นสำคัญ แต่เมื่อนำเข้าสู่การพิจารณาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเสาะแสวงหาข้อมูลอื่นที่จำเป็น (necessary data) และที่เกี่ยวข้อง (relevancy data) ตามหลักการไต่สวน (inquisition) มาประกอบเพิ่มเติมให้**เพียงพอแก่การพิจารณา**ด้วย ซึ่งมีทั้งข้อมูลกฎหมาย เอกสาร พยานหลักฐานและบุคคล และถ้อยคำในการต่อสู้คดีทั้งการสนับสนุนและโต้แย้งหักล้าง

**2.2 ฐานการพิจารณา** โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวางแนวการพิจารณาที่รอบคอบรัดกุมซึ่งอิงทั้งแนวทางในการพิสูจน์ผิด (falsification) และแนวทางในการพิสูจน์ถูก (verification) คู่ขนานกันไปกับการสรรหาสมมติฐานที่เกี่ยวข้อง และการสร้างสรรค์สมมติฐานใหม่ๆ (related & created hypothesis) เพื่อยืนยันทั้งการทดสอบและการพิสูจน์สมมติฐานเหล่านั้นพร้อมๆ กันไปด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้แนวการพิจารณานั้นนำไปสู่การบูรณาการผลลัพธ์สุดท้าย (outcome integration) ของคำวินิจฉัยให้เป็นผลรวมของเอกภาพร่วมกันหรือเป็นสมการเดียวกันระหว่างความจริง (truth) ความถูกต้อง (precision) ความยุติธรรม (justice) และประโยชน์ส่วนรวม (public interests) ซึ่งการเปิดให้คู่กรณีได้ต่อสู้คดีกันโดยเปิดเผยก็เป็นส่วนหนึ่งในการรองรับแนวทางดังกล่าว

**2.3 ฐานวิชาการ** โดยที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีข้ออธิบายถึงเหตุผล (explanation) ประกอบอยู่ด้วย จึงต้องอาศัยฐานวิชาการประกอบการทำคำวินิจฉัยซึ่งอิงทั้งส่วนขององค์ความรู้ (body of knowledge) และส่วนของการใช้เหตุผล (rationalization) ที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยคดีนั้น การอธิบายเหตุผลในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงต้องมีการเชื่อมโยงทั้งความรู้และเหตุผลเข้าด้วยกันอย่างผสมกลมกลืนเป็นเหตุเป็นผลที่คล้องจองกันด้วย (knowledge & reason elaboration) จนเรียกได้ว่ามีความสมเหตุสมผล (reasonableness) ซึ่งในส่วนของความรู้นั้นมีทั้งในส่วนที่เป็นทฤษฎี แนวความคิด กรณีเปรียบเทียบและคำสำคัญ (technical terms) ต่างๆ ด้วย ส่วนที่เป็นเหตุผลนั้น มีทั้งที่เป็นหลักการทางตรรกะ (logical principle) การเชื่อมโยงความสัมพันธ์เชิงเหตุผล (causal relation) และการใช้เหตุผลเชิงอ้างอิงตามหลักวิทยาศาสตร์ (scientific methodology) แบบต่างๆ อาทิ หลักประจักษ์นิยมและปรากฏการณ์วิทยา (empiricism & phenomenology) หลักนิรนัยและหลักอุปนัย (deductive & inductive) และการขจัดอคติ (bias free) รวมถึงการใช้เหตุผลเชิงเทคนิคการตีความ (interpretation technic) แบบต่างๆ อีกด้วย

**2.4 ฐานความคิด** โดยที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาคดีรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ มิได้หวังให้คดียุติเพียงอย่างเดียว ความคิดซึ่งเป็นกระบวนวิธีของการไตร่ตรองอย่างรอบคอบจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำคำวินิจฉัยให้สามารถแก้ไขที่ปมปัญหาให้สำเร็จลุล่วงได้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญต้องอาศัยความคิดในหลายระดับและหลายรูปแบบ ได้แก่ การค้นหาสมุหฐานของคดีเพื่อชี้ปัญหาที่แท้จริง การค้นหาทางเลือกและทางออกที่ดีที่สุด การคาดหมายผลกระทบและการเบี่ยงเบน การเทียบเคียงเจตนารมณ์ การหาข้อสรุปสุดท้าย ซึ่งประกอบด้วย ข้อสรุปเฉพาะกรณีและข้อสรุปทั่วไป เพื่อนำไปสู่การวางแนวบรรทัดฐานของคดีและคำวินิจฉัยต่อไปด้วย ทั้งนี้ในกระบวนการทางความคิดดังกล่าว ต้องอาศัยปัจจัยที่หลากหลายและซับซ้อนทั้งประสบการณ์ พัฒนาการ วิสัยทัศน์ กระบวนทัศน์ (paradigm) ความรอบรู้ ความชำนาญ ความแตกฉาน ทัศนคติ ค่านิยม ความต้องการ ความคาดหวัง และอุดมการณ์ มาประกอบเข้าด้วยกัน

**2.5 ฐานปรัชญา** การแสวงหาหลักปรัชญามารองรับหรือสนับสนุนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นั้น มิได้คาดหวังแต่เฉพาะความถูกต้องเชื่อถือเพื่อผลต่อมาตรฐานคุณภาพของคำวินิจฉัยเองเท่านั้น แต่ยังมีความหมายสำคัญต่อการเสริมสร้างคุณค่าให้แก่เป้าหมาย อันพึงปรารถนาที่ต้องบรรลุถึง (teleological actualization) ในชั้นสูงต่อไปด้วยเช่นการสร้างองค์ความรู้ (knowledge construction) เพื่อการศึกษาระดับสูง การสร้างมาตรฐานทางคุณธรรมเพื่อแยกแยะการชี้ผิด - ถูก ชั่ว - ดี คุณ - โทษ ประโยชน์ - ไม่เป็นประโยชน์ โดยอาศัยกฎเกณฑ์ขั้นสูงของปรัชญาเป็นหลักอ้างอิง การวางแนวบรรทัดฐานทั่วไป เพื่อการปฏิรูปการเมืองการปกครอง การแก้ไขรากเหง้าของปมปัญหาเกี่ยวกับการใช้รัฐธรรมนูญ รวมทั้งการสร้างผลกระทบอันพึงประสงค์จากการมีผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่มีต่อองค์กรอื่นด้วย

**2.6 ฐานสัมฤทธิ์ประสงค์** คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะใช้ประโยชน์เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะกรณี หรือเพื่อแก้ปัญหาทั่วไปก็ตามแต่ผลที่

เกิดขึ้นหรือผลลัพธ์บั้นปลายจากการใช้ประโยชน์ของคำวินิจฉัยดังกล่าวนั้น ได้นำไปสู่การบรรลุสัมฤทธิ์ประสงค์สำคัญใน 3 ส่วนด้วยกัน คือ **(1) สัมฤทธิ์ประสงค์ในการขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญให้ปฏิบัติได้และมีผลทางปฏิบัติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย (2) สัมฤทธิ์ประสงค์ในการบำรุงรักษาเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญให้ระบอบรัฐธรรมนูญดำรงอยู่ได้โดยมีการพัฒนาด้วย และ (3) สัมฤทธิ์ประสงค์ในการดำรงความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญโดยให้ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้นเอื้อประโยชน์ต่อการสนองเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงด้วย**ซึ่งโดยนัยของสัมฤทธิ์ประสงค์ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญมีส่วนช่วยให้รัฐธรรมนูญนั้นมีชีวิตและจิตวิญญาณที่แท้จริง มีความเจริญวัฒนาถาวรมากยิ่งขึ้น และมีประโยชน์ต่อสาธารณชนอย่างแท้จริง มากกว่าจะเป็นเพียงผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญ (guardian) แต่จะช่วยให้การใช้รัฐธรรมนูญนั้นเป็นการปฏิบัติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (constitutionality) ช่วยให้ระบอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นระบอบการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) ดำรงคงอยู่อย่างสืบเนื่อง และมีพัฒนาการใหม่ ๆ ที่มีความก้าวหน้ายิ่งขึ้น (advancement) รวมทั้งการแปรความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ นั้น ให้เป็นประโยชน์ในมิติต่างๆ ตามเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญได้ด้วย โดยเฉพาะในการปฏิรูปการเมืองการปกครองในกรอบของการจำกัดอำนาจรัฐและการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน

**2.7 ฐานจริยธรรม** กระบวนการผลิตและส่งมอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญออกไปสู่สาธารณชนนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความรับผิดชอบทางจริยธรรมขั้นสูง ซึ่งประกอบด้วยกลไกที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ (1) กลไกป้องกันความผิดพลาดของคำวินิจฉัย (2) กลไกสร้างความเชื่อมั่นในความถูกต้องของคำวินิจฉัยและ (3) กลไกเกื้อหนุนให้เกิดผลประโยชน์ส่วนรวม

การป้องกันความผิดพลาดของคำวินิจฉัย นั้น เป็นกลไกสำคัญในกระบวนการผลิต คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันว่า

ความผิดพลาดของคำวินิจฉัยนั้น เป็นสิ่งที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นความผิดพลาดในทางเทคนิค หรือความบกพร่องจากการละเมิดข้อห้ามจรรยาบรรณทางวิชาชีพ ส่วนการสร้างความเชื่อมั่นในความถูกต้องของคำวินิจฉัยนั้น ก็เพื่อเป็นการยืนยันว่า ความเด็ดขาดและการมีผลผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น จะเป็นกุญแจสำคัญในการไขไปสู่ความถูกต้องของการแก้ไขปัญหาในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้นๆ ตามมาต่อไปได้ มากกว่าที่จะก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคหรือจุดตีบตันในภายหลัง ดังนั้น ไม่ว่าหลักประกันเรื่องการป้องกันความผิดพลาดและการสร้างความเชื่อมั่นในความถูกต้องของคำวินิจฉัยก็ตามในที่สุดก็จะต้องมีการเชื่อมโยงไปให้ถึงผลประโยชน์เป้าหมายในบั้นปลายที่จะตกทอดต่อไปยังสาธารณชนโดยส่วนรวมด้วยไม่ว่าประโยชน์ต่อรัฐและระบบการเมืองการปกครอง ประโยชน์ต่อประชาชน ประโยชน์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือประโยชน์ต่อการปฏิรูปการเมืองการปกครองก็ตาม

**2.8 ฐานขอบฟ้าความคิด** ในการผลิตและส่งมอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญออกไปสู่สาธารณชนโดยมีผลผูกพันและผลกระทบในวงกว้างด้วยนั้น จำเป็นต้องสร้างและขยายขอบฟ้าความคิดให้มีความกว้างไกลและครอบคลุมถึงผลผูกพันและผลกระทบเหล่านั้นด้วย ซึ่งภาระสำคัญที่ต้องคำนึงถึงก็คือการสร้างความสามารถในการคาดการณ์และความสามารถในการควบคุมต่อผลพวงต่อเนื่องใดใด อันไม่อาจคาดหมายถึงหรือล่วงรู้ได้ โดยทรรศนะที่เป็นกระบวนทัศน์ตามกรอบของกาละและเทศะที่เป็นปัจจุบันและใกล้ตัวเท่านั้น นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องสร้างและขยายขอบฟ้าความคิดในกรอบใหม่ๆ ให้สอดรับกับความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ในอนาคต และครอบคลุมถึงการขยายตัวทางความคิด ความคาดหวังและความต้องการที่เกิดขึ้นใหม่ในอนาคตเป็นการล่วงหน้าได้ด้วยโดยเฉพาะการคำนึงถึงความจำเป็นที่จะต้องกำหนดสถานะและจุดยืนที่จะต้องแยกตัวเองให้ก้าวพ้นออกมาจากบริบทของการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดี และความมีอคติผูกพันใดใดในทุกฐานไม่ว่าอคติในเรื่องความชอบ ความชัง ความโลภ ความโกรธ ความหลง และ

ความกลัวทั้งนี้เพื่อให้คำวินิจฉัยนั้นมีศักยภาพพื้นฐานในการรักษากฎกติกาของบ้านเมือง การแก้ปัญหาในการใช้รัฐธรรมนูญ และการสร้างความก้าวหน้าให้กับการเมืองการปกครองพร้อมกันไปด้วย

## 3. การจัดระบบของความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องระหว่างบริบทแวดล้อมกับปัญหาคดีรัฐธรรมนูญ

โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องเกาะเกี่ยวอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจำนวน 336 มาตราประกอบด้วย 12 หมวด กับบทเฉพาะกาล รวมทั้งการเกาะเกี่ยวกับเจตนารมณ์เป้าหมายและเจตนารมณ์ย่อยอีกหลายประการ อาทิ การใช้รัฐธรรมนูญเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้นตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีความชอบธรรม มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น*

โดยนัยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญนั้นต้องดำรงอยู่ท่ามกลางบริบทแวดล้อมที่มีมิติซับซ้อน ทั้งในส่วนของตัวบทและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งครอบคลุมและสัมพันธ์เชื่อมโยงกันทั้ง 12 หมวด และบทเฉพาะกาล การมีฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับของรัฐ องค์กร ตัวบุคคล กฎหมาย กิจกรรม และกระบวนการทางการเมืองการปกครองในขั้นตอนต่าง ๆ อีกจำนวนมาก รวมทั้งความละเอียดลึกซึ้งของมิติในเชิงนามธรรม (abstract dimension) อีกด้วย เช่น อธิปไตย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ ประโยชน์สาธารณะ และการเลือกปฏิบัติ ฯลฯ เป็นต้น

ลักษณะสำคัญของบริบทแวดล้อมอันเป็นเงื่อนไขจำเป็นดังกล่าว ย่อมส่งผลต่อความสลับซับซ้อนของคดี การพิจารณาวินิจฉัย และผลที่คาดหมายจากคำวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญตามไปด้วยโดยเฉพาะผลที่มีต่อคู่กรณีในคดีรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลายกรณีที่ต้องมีการพิจารณาร่วมกันในกรอบของ

---

* *โปรดดูรายละเอียดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*

ความสัมพันธ์เกี่ยวโยงตามเงื่อนไขของบริบทแวดล้อมอื่นที่อยู่นอกเหนือไปจากสถานะจำเพาะของคู่กรณี ตัวอย่างเช่นกรณีการวินิจฉัยการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากการพิจารณาสถานะจำเพาะของตัวนักการเมืองนั้นๆ แล้ว ยังจำเป็นต้องมีการเชื่อมโยงไปถึงบริบทแวดล้อมอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันด้วย ได้แก่ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาท อำนาจ หน้าที่ สังกัด การกระทำ และผลกระทบ ที่เกี่ยวเนื่องกับระบบและระบอบของกลไกกระบวนการทางการเมืองการปกครอง อื่นๆ เช่น การพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ตามสถานะที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนด การปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทของความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยตามระบอบประชาธิปไตย การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกอยู่ในสังกัดของพรรคการเมือง การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบหรือการรับรองให้ความยินยอมฝ่ายบริหารตามครรลองของระบบรัฐสภา และการปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทของกรรมาธิการ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวส่งผลต่อรูปแบบของกิจกรรมทางการเมืองและผลกระทบต่อระบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกัน ยิ่งถ้าคู่กรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นพรรคการเมืองด้วยแล้ว ก็จะยิ่งเพิ่มความซับซ้อนในรูปของการพิจารณาที่มีทั้งการแยกเฉพาะส่วนของพรรคการเมืองกับส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากกันแล้วจึงทำการพิจารณาเชื่อมโยงระหว่างกัน เพื่อชั่งน้ำหนักในการตัดสินในขั้นสุดท้ายว่า ฝ่ายใดที่มีการกระทำขัดกับรัฐธรรมนูญ เพราะโดยทั่วไปแล้ว ข้ออ้างในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น หากแยกพิจารณาเป็นเอกเทศเฉพาะตัวแล้วจะเห็นว่า สามารถกระทำได้อย่างกว้างขวางและมักจะอยู่ในข่ายที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยกันทั้งสิ้นไม่ว่าจะอ้างว่าเป็นการกระทำในฐานะ บทบาท หรืออำนาจหน้าที่ใด แต่เมื่อมาพิจารณาร่วมกันกับบริบทแวดล้อมภายใต้เงื่อนไขของความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองด้วยแล้ว อาจทำให้น้ำหนักของดุลยการพิจารณานั้นเปลี่ยนไป กลับกลายเป็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายกระทำผิดรัฐธรรมนูญไม่ใช่พรรคการเมืองได้เหมือนกัน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า

บางครั้งคดีรัฐธรรมนูญหากพิจารณาอย่างผิวเผินแบบแยกส่วนเฉพาะบางจุดบางด้านของคู่กรณีเพียงอย่างเดียว ไม่มองให้ละเอียดลึกซึ้งครอบคลุมถึงเงื่อนไขของบริบทแวดล้อมและความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างกันกับส่วนอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือออกไปในมุมกว้างอย่างทั่วด้านและมีความครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอแล้ว อาจเห็นหรือคาดหวังต่อผลของการพิจารณาวินิจฉัยที่ได้ตัดสินอยู่ในใจไว้ล่วงหน้าแล้วนั้นคลาดเคลื่อนกับความเป็นจริง ซึ่งอาจทำให้ขัดหรือแย้งกับความรู้สึกต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ ทั้งๆ ที่คำวินิจฉัยนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้องยุติธรรม ทั้งตามข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงแล้วก็ตาม

นอกจากนี้ ยังรวมถึงบริบทแวดล้อมอื่นที่อยู่นอกกระบวนการพิจารณาคดีและเหนือการควบคุมของศาลรัฐธรรมนูญ ในรูปของการเคลื่อนไหวด้วยเหตุผลส่วนตัวของคู่กรณีเองและแนวร่วมภายนอก โดยเฉพาะเหตุผลทางการเมือง โดยผ่านกลไกของสื่อสารมวลชน เพื่อก่อให้เกิดกระแสความรู้สึกความรู้ความเข้าใจ และความคาดหวังของสาธารณชนต่อผลของคดีไปในทางหนึ่งทางใดที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายตนและเป็นโทษต่อฝ่ายตรงข้าม ทั้งนี้เนื่องจากคดีที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและนักการเมืองนั้น ย่อมจะมีแนวร่วมที่เป็นฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายที่คัดค้านเข้ามามีส่วนร่วมเป็นภาคีอยู่ในการต่อสู้คดีด้วยเสมอ

ประกอบกับการที่คดีรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มีผลเชื่อมโยงกับประโยชน์สาธารณะ จึงได้รับความสนใจจากสาธารณชนและนักวิชาการจากหลายฝ่าย ซึ่งมักจะมีการแสดงความคิดเห็นต่อกรณีนั้นๆด้วยทรรศนะที่แตกต่างกันได้ แม้ว่าบริบทแวดล้อมในส่วนนี้จะมิใช่เงื่อนไขในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นศาลมหาชนก็สามารถใช้ประโยชน์ทางอ้อมจากบริบทแวดล้อมดังกล่าวได้ในรูปของการรวบรวมและรับทราบข้อมูลข่าวสารที่กว้างขวางและหลากหลายจากภายนอก แม้ว่าจะมิได้มีอิทธิพลต่อการใช้ดุลพินิจหรือส่งผลต่อคำวินิจฉัยโดยตรงก็ตาม

แต่กระนั้นก็ตาม หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ากรณีใดที่จะนำไปสู่ผล

กระทบอันไม่พึงประสงค์ ซึ่งไม่สามารถคาดหมายหรือควบคุมได้ ศาลรัฐธรรมนูญก็จะต้องใช้ความพยายามในการที่จะผ่อนคลายและระงับยับยั้งไว้ในรูปของการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนในรูปแบบที่พึงกระทำภายใต้ขอบเขตที่ศาลรัฐธรรมนูญกระทำได้ โดยที่หลีกเลี่ยงแนวทางที่จะเป็นการโต้ตอบในรูปของความขัดแย้งไม่ว่าในการโต้แย้งหักล้างข้อวิพากษ์วิจารณ์ การเสนอความคิดข้อเท็จจริงหรือข้อมูลข่าวสารที่อาจนำไปสู่การแตกแยกหรือแบ่งแยกออกเป็นฝักฝ่ายหรือขยายให้เกิดผลต่อความขัดแย้งที่รุนแรงต่อไปได้

## 4. การสร้างดุลยภาพระหว่างการจำกัดอำนาจกับการรักษาหน้าที่

แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นกลไกหนึ่งขององค์กรอำนาจตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับองค์กรอำนาจอื่น แต่โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตีความคดีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผลพวงมาจากปัญหาการกระทำหรือการใช้อำนาจจากบุคคลหรือองค์กรอื่นอีกชั้นหนึ่ง ขณะที่องค์กรอำนาจอื่น เช่น องค์กรนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กรเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจโดยตรงนั้น ทำให้เส้นแบ่งในการกำหนดพรมแดนอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ต่างไปจากองค์กรอำนาจเหล่านั้นด้วย กล่าวอีกนัยก็คือศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเหมือนองค์กรที่ใช้อำนาจมือ สองมือคือจะใช้อำนาจวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญภายหลังที่มีปัญหาจากการใช้อำนาจตรง ซึ่งเป็นอำนาจมือหนึ่งของบุคคลหรือองค์กรอื่นผ่านไปแล้วนั่นเอง ดังนั้น แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะอยู่ภายใต้กรอบกำหนดตามหลักการจำกัดอำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศที่กำหนดว่า หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ไม่มีอำนาจให้ใช้ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือเพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจไม่ให้มีความเบ็ดเสร็จและเพื่อกำหนดเงื่อนไขระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรเช่นเดียวกันกับองค์กรอำนาจอื่นก็ตาม หากวางเงื่อนไขการจำกัดควบคุมอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเหมือนกับองค์กรผู้ใช้อำนาจมือหนึ่งที่เป็นผู้ก่อปัญหาให้

ศาลรัฐธรรมนูญ ต้องใช้อำนาจเพื่อควบคุมตรวจสอบตามหลักการของ judicial review แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจทำหน้าที่ในฐานะองค์กรผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอื่นที่ก่อให้เกิดปัญหาในคดีรัฐธรรมนูญรูปแบบต่าง ๆ ได้

การใช้อำนาจตีความของศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการกระทำหรือใช้อำนาจของบุคคลและองค์กร เช่น นักการเมืองหรือบุคลากรในตำแหน่งระดับสูงขององค์กรอำนาจต่าง ๆ และองค์กรสถาบันทางการเมืองการปกครองหรือองค์กรอำนาจต่าง ๆ รวมทั้งพรรคการเมืองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ ในการใช้อำนาจตีความของศาลรัฐธรรมนูญ นั้น แม้จะถูกจำกัดในเขตอำนาจว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตีความบุคคลและองค์กรใดได้หรือไม่ก็ตาม แต่ในส่วนที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่า **การกระทำหรือการใช้อำนาจใดของบุคคลและองค์กรชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่** นั้น เป็นคนละส่วนกันกับเขตอำนาจที่กำหนดว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะตีความบุคคลหรือองค์กรใดได้หรือไม่ เพราะถ้าพิจารณาตามกรอบนี้แล้ว จะถือว่าเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ นั้น จำกัดเฉพาะบุคคลหรือองค์กรบางองค์กรที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้เท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะในกรอบที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจตีความในส่วนที่เป็นการพิจารณาวินิจฉัยว่า การกระทำหรือการใช้อำนาจใดชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น ไม่ได้ถูกจำกัดตามไปด้วย

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าเขตอำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจตีความอย่างศาลรัฐธรรมนูญจึงมีความแตกต่างจากเขตอำนาจขององค์กรทั่วไปที่ใช้อำนาจโดยตรง **ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีเส้นแบ่งในการกำหนดพรมแดนอำนาจ 2 ชั้น** โดยชั้นแรกมีขอบเขตที่จำกัด ซึ่งเป็นอำนาจในส่วนของการรับหรือไม่รับคดีเกี่ยวกับบุคคลหรือองค์กรใดเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกับชั้นที่สองซึ่งมีขอบเขตที่ไม่จำกัด เป็นอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อตีความว่า การกระทำและการใช้อำนาจใดของบุคคลหรือองค์กรเหล่านั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เหตุผลหนึ่งที่ต้องจัดลำดับชั้นและแยกเส้นแบ่งพรมแดนอำนาจดังกล่าวก็**เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญได้ทำ**

**หน้าที่เป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาจากการใช้รัฐธรรมนูญได้ด้วย** นอกเหนือจากการเป็นเพียงองค์กรผู้ชี้ถูกชี้ผิด ซึ่งในกระบวนการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญนั้น ถ้าหากว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นไม่มีขอบเขตจำกัด ศาลรัฐธรรมนูญก็จำเป็นต้องเจาะเข้าสู่เงื่อนปมของปัญหาเหล่านั้นได้อย่างไม่จำกัดขอบเขตได้ด้วย เพื่อเป้าหมายสุดท้ายของการทำภารกิจคือ **การแก้ไขที่ปมปัญหาเหล่านั้นให้สำเร็จเสร็จสิ้นจนลุล่วงถึงผลบั้นปลาย** ทั้งนี้ เพราะการกระทำและการใช้อำนาจของบุคคลและองค์กรนั้นย่อมมีรูปแบบและแบบแผนที่มีความแตกต่างหลากหลายและซับซ้อนเกินกว่าที่กำหนดไว้เป็นข้อห้ามที่เฉพาะเจาะจงได้รวมทั้งยังเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องหรือปรากฏในรูปของบทบัญญัติของข้อกฎหมายอีกด้วย ดังนั้น การจำกัดเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ก็จะเป็นอุปสรรคในการขัดขวางการทำหน้าที่สำคัญของศาลรัฐธรรมนูญตามไปด้วย ซึ่งหากศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถขยายเขตอำนาจการตีความให้ครอบคลุมไปถึงการสามารถสืบเสาะแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรูปแบบและแบบแผนของพฤติกรรมของบุคคลและองค์กรที่ขยายออกไปนอกขอบเขตที่กฎหมายกำหนด หรือพ้นออกไปจากกรอบกำหนดตามความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัยเพื่อตีความได้ว่า การกระทำและการใช้อำนาจนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะไม่สามารถก้าวทะลุทะลวงเข้าไปสู่ข้อเท็จจริงในมิติที่เกี่ยวข้องอื่นตามการกระทำและการใช้อำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัดของบุคคลและองค์กรต่าง ๆ เหล่านั้นได้ **ซึ่งจะเป็นจุดอ่อนให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถอุดช่องว่างและแก้ไขปัญหาจากการใช้รัฐธรรมนูญได้** ความสำคัญของประเด็นปัญหาเหล่านี้ รัฐธรรมนูญก็ได้พยายามแก้ไขไว้ด้วยบทบัญญัติในบางมาตราของรัฐธรรมนูญเองดังเช่นในมาตรา 7 ที่ระบุว่า **"ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข"** ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามในการทำให้รัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติและแก้ไขปัญหาจากการใช้รัฐธรรมนูญได้

## 5. การผสมผสานสัดส่วนที่เหมาะสมของความยุติธรรมสาธารณะเชิงบูรณาการ

การที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องรับผิดชอบในคดีมหาชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับ ผลประโยชน์สาธารณะของส่วนรวม จึงต้องชั่งน้ำหนักระหว่างการพิจารณาตัดสินวินิจฉัยคดีความ **เพื่อผลเฉพาะกรณีของคดีความนั้น ๆ (specific case) หรือเพื่อผลต่อการแก้ไขปัญหาทั่วไปของเรื่องนั้น ๆ (general problem)** ทั้งนี้ เพื่อบรรลุถึงเป้าหมายสูงสุดของการเป็นองค์กรที่มีความรับผิดชอบพื้นฐานในการตัดสินคดีมหาชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวมได้อย่างแท้จริงไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะ**ประโยชน์ของคู่กรณี**เท่านั้น

ในการยกระดับการอำนวยบริการความยุติธรรมสาธารณะที่เกิดจากคดีรัฐธรรมนูญในระดับที่สูงขึ้นจากฐานความเป็นจริงไปสู่ฐานความคาดหวังมากยิ่งขึ้น (expectation fulfillment) นั้น ขึ้นอยู่กับรูปแบบของคดีที่เกิดขึ้นด้วยว่าจำเป็นจะต้องทำการตัดสินวินิจฉัยให้มีผลต่อการบรรลุเป้าหมายความรับผิดชอบในระดับใด เช่น การหวังผลต่อการคุ้มครองป้องกัน การหวังผลต่อการแก้ไขเยียวยา การหวังผลต่อการยุติหรือระงับยับยั้ง การหวังผลต่อการหยุดยั้งอย่างถาวร การหวังผลต่อการลบล้างหรือควบคุมผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ และการหวังผลต่อการสร้างเสริมให้เกิดผลกระทบในสิ่งอันพึงปรารถนา ฯลฯ เป็นต้น

เหตุผลสำคัญที่ศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องยกระดับการอำนวยความยุติธรรมสาธารณะในระดับฐานความคาดหวัง นั้น มีอยู่หลายประการ คือ (1) ความจำเป็นในการวางแนวบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยเพื่อเป็นหลักอ้างอิงทั้งระดับที่เป็นบรรทัดฐานเฉพาะกรณีและบรรทัดฐานในกรณีทั่วไป (2) ความจำเป็นในการขยายผลการแก้ไขปัญหาคดีรัฐธรรมนูญจากผลในระดับเฉพาะกรณีไปสู่ผลในระดับของประเด็นปัญหาทั่วไป (3) ความจำเป็นในการควบคุมผลกระทบอันไม่พึงประสงค์จากผลของคดีเฉพาะกรณี ในการที่จะถูกนำไปใช้เป็นหลักอ้างอิงเป็นกรณีทั่วไปที่ทำให้ประโยชน์สาธารณะเสียหาย (4) ความจำเป็นในการเสริมสร้างผลกระทบอันพึงปรารถนาให้เกิดขึ้นแก่ประโยชน์สาธารณะทั่วไป นอกเหนือจากประโยชน์เฉพาะของคู่กรณี

(5) ความจำเป็นในการบรรลุผลบั้นปลายของการทำภารกิจตามเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหวังต่อการปฏิรูปการเมืองโดยการสร้างวิวัฒนาการของความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองให้เกิดขึ้นต่อไปในอนาคตระยะยาวได้

## 6. การจัดสรรประโยชน์สาธารณะที่พึงประสงค์ให้แก่สังคมโดยรวม

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากอำนวยความยุติธรรมให้แก่คู่กรณีแล้ว ยังส่งประโยชน์ต่อส่วนรวมทั้งทางตรงและทางอ้อมอีกด้วย[1] ซึ่งเป็นประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐและระบบการเมือง ประชาชน การปฏิรูปการเมืองการปกครอง และประโยชน์ต่อรัฐธรรมนูญเองด้วยดังเช่น

6.1 ประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐและระบบการเมือง ได้แก่ (1) การรักษาระบอบการเมืองให้เป็นไปตามครรลองของอุดมการณ์ประชาธิปไตย โดยการกำกับควบคุมกลไกการเมืองการปกครองให้อยู่ในกรอบของหลักการปกครองโดยกฎหมาย (2) การสร้างประสิทธิภาพทางการเมือง โดยการช่วยคลี่คลายสถานการณ์ตึงเครียดจากความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากปัญหากรณีพิพาทเกี่ยวกับการแข่งขันทางอำนาจ การใช้อำนาจและการเปลี่ยนแปลงอำนาจ (3) การสร้างความสามารถทางการปกครอง โดยการช่วยอำนวยการปกครองให้เกิดดุลยภาพในการจัดระเบียบอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ราบรื่นระหว่างองค์กรอำนาจของกลไกการปกครอง (4) การสร้างศักยภาพของรัฐ โดยการเชื่อมประสานช่องว่างความแตกต่างและเป้าหมายผลประโยชน์ความต้องการร่วมระหว่างรัฐกับประชาชน

---

[1] *โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน เชาวนะ ไตรมาศ "ศาลรัฐธรรมนูญ: อรรถประโยชน์ต่อรัฐ ประชาชนและรัฐธรรมนูญ" **จดหมายข่าวศาลรัฐธรรมนูญ** ปีที่ 2 ฉบับที่ 3 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2542) หน้า 7 - 9. ใน เชาวนะ ไตรมาศ "ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง" **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ** ปีที่ 2 เล่มที่ 5 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2543) หน้า 84 - 97. และใน เชาวนะ ไตรมาศ "รัฐธรรมนูญ : สำคัญที่ใช้ให้เป็น" **วารสารสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย** ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม - กันยายน 2540) หน้า 27-38*

6.2 ประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชน ได้แก่ (1) การรักษาและคุ้มครองป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการรองรับการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน (2) การระงับยับยั้งภัยคุกคามสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการเหนี่ยวรั้งการใช้อำนาจเกินขอบเขตและละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากองค์กรอำนาจรัฐ (3) การส่งเสริมความเข้าใจและสร้างแรงจูงใจในการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง โดยการเผยแพร่ความรู้ และช่วยแก้ไขข้อพิพาทขัดแย้งในหมู่ประชาชนด้วยกันเอง

6.3 ประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองการปกครองได้แก่ (1) การดำรงจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมืองการปกครอง อาทิเช่น การจำกัดควบคุมอำนาจของบุคคลและองค์กรอำนาจในฝ่ายปกครองให้อยู่ในกรอบของความชอบตามรัฐธรรมนูญ การรับรองสิทธิประโยชน์ของผู้ใต้ปกครองโดยการคุ้มครองป้องกันและแก้ไขการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน การรักษาเสถียรภาพและประสิทธิภาพของระบบการเมือง (2) การกำกับกระบวนวิธีปฏิบัติของการปฏิรูปการเมืองการปกครองอาทิเช่น การกำกับกระบวนวิธีในการบังคับใช้กฎหมาย กระบวนวิธีในการควบคุมพฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครอง กระบวนวิธีในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (3) การกำหนดกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมืองการปกครอง อาทิเช่น การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจากการใช้อำนาจ และปัญหาข้อติดขัดหรืออุปสรรคในการใช้อำนาจให้แก่องค์กรอิสระต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้เกิดดุลยภาพในการใช้อำนาจและประสานสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างองค์กรให้ดำเนินไปด้วยความราบรื่นก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการส่งเสริมการปฏิรูปการเมืองการปกครองตามเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ

6.4 ประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ได้แก่ (1) การธำรงรักษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยการกำกับควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอำนาจและตีความการใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (2) การบำรุงรักษารัฐธรรมนูญให้มีความมั่นคงมีเสถียรภาพ โดยการเสนอ

แนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญ ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงและตอบสนองต่อความต้องการใหม่ ๆ ในทางปฏิบัติ (3) การรักษาความศักดิ์สิทธิ์และความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยการวินิจฉัยร่างกฎหมายและกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีความเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภาคณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรของรัฐ

## 7. ภาระของศาลรัฐธรรมนูญในการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ

ศาลรัฐธรรมนูญแม้ว่าจะไม่ใช่องค์กรทางการเมืองโดยตรง แต่ก็ถือว่าเป็นกลไกที่มีบทบาทอันสำคัญยิ่งในการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทั้งนี้ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญนั้นได้ถูกกำหนดให้ทำหน้าที่สำคัญอันมีผลเกี่ยวโยงกันกับรัฐธรรมนูญและปฏิรูปการเมืองใน 3 ลักษณะด้วยกันคือ

**7.1 การดำรงรักษาสถานะของรัฐธรรมนูญให้เป็นกติกาหลักของการปกครองและการปฏิรูปการเมือง** โดยการควบคุมการบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดผลทางปฏิบัติได้

**7.2 การขับเคลื่อนการใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามครรลองของหลักการปกครองโดยกฎหมาย** โดยการกำกับให้การใช้รัฐธรรมนูญนั้นดำเนินอยู่ในกรอบของหลักนิติธรรม

**7.3 การกำหนดทิศทางของเป้าหมายการใช้รัฐธรรมนูญให้บรรลุสู่จุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง** โดยการวางบรรทัดฐานการใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามเจตนารมณ์การปฏิรูปการเมืองของรัฐธรรมนูญ

ซึ่งในอีกนัยหนึ่งหากมองง่าย ๆ ในมิติทางการบริหารก็จะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญนั้นอาจเทียบได้กับเรือธงในการนำรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติหรือองค์กรในการบริหารการใช้รัฐธรรมนูญนั่นเองเนื่องจากปัญหาของรัฐธรรมนูญนั้นแท้ที่จริงแล้วอยู่ที่การนำไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติเป็นสำคัญ ซึ่งปัญหาในจุดนี้แม้แต่อริสโตเติ้ล (Aristotle) นักปราชญ์ทางการเมืองยุคกรีกโบราณ

ซึ่งได้รับยกย่องให้เป็นบิดาของศาสตร์หลายแขนงก็ได้แสดงความวิตกกังวลปัญหาดังกล่าวมากกว่าปัญหาความสมบูรณ์ด้านเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญเสียอีก

## 8. ความจำเป็นของศาลรัฐธรรมนูญในการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ

ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกลไกหลักในการกำกับควบคุมการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ในทางปฏิบัติให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการเมืองนั้น ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีความจำเป็นในฐานะที่เป็นองค์กรที่ต้องมีสมรรถนะและสถานะพิเศษ เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวซึ่งพิจารณาได้จากเหตุผลและความจำเป็นในลักษณะสำคัญ 7 ประการ คือ

**8.1 ความจำเป็นในการเป็นกลไกกำกับการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ให้เกิดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality)** เพื่อดำรงรักษาความศักดิ์สิทธิและความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

**8.2 ความจำเป็นในการดำรงฐานะอิสระไม่ผูกพันอำนาจการเมือง** เพื่อรักษาความเป็นกลางในการกำกับองค์กรอำนาจต่าง ๆได้อย่างอิสระไม่อยู่ใต้พันธะอำนาจและอิทธิพลใด ๆ จากองค์กรอำนาจอื่น ๆ ภายนอก

**8.3 ความจำเป็นในการเป็นองค์กรอำนาจสูงสุด** เพื่อให้การใช้อำนาจมีความเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและผูกพันต่อองค์กรอำนาจอื่นภายใต้รัฐธรรมนูญ

**8.4 ความจำเป็นในการเป็นองค์กรตุลาการ** เพื่อให้มีกระบวนการการตัดสินวินิจฉัยกรณีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีลักษณะทางกฎหมายมีความเกี่ยวพันกับกฎหมายอื่นและอาศัยการตีความซึ่งตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

**8.5 ความจำเป็นในการเป็นองค์กรคุ้มครองป้องกันเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ** เพื่อสร้างทางเลือกในการแก้ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการใช้รัฐธรรมนูญ โดยการหาทางออกให้กับองค์กรที่ประสบปัญหาจากการใช้

รัฐธรรมนูญแทนทางเลือกในการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ

**8.6 ความจำเป็นในการบำรุงรักษาจุดบกพร่องของรัฐธรรมนูญให้มีผลใช้บังคับต่อไป** เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาในกรณีที่ไม่มีตัวบทอ้างอิงโดยทำการอุดช่องว่างของรัฐธรรมนูญ และการวางบรรทัดฐานของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Practice) ให้มีการอ้างอิงในทางปฏิบัติได้ต่อไปโดยไม่สะดุดหยุดชะงัก

**8.7 ความจำเป็นในการกำกับกระบวนการปฏิรูปการเมืองให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ** เพื่อช่วยกระตุ้นเผยแพร่ความรู้และข้อมูลข่าวสารแปลงและผลักดันบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลในความเป็นจริงโดยการกำกับและประสานกับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเมืองให้มีการเสริมจุดอ่อนที่เป็นช่องว่างและบูรณาการร่วมกันให้เกิดผลในภาพรวม

## 9. บทบาทการปฏิรูปการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกระบวนการปฏิรูปการเมืองตามกรอบกำหนดของรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในกระบวนการดังกล่าวใน 3 ลักษณะด้วยกัน คือ (1) การดำรงจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง (2) การกำกับกระบวนการของการปฏิรูปการเมือง (3) การควบคุมกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมือง กล่าวคือ

**9.1 การดำรงจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมือง** บทบาทสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในการดำรงจุดมุ่งหมายของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความสามารถทางการปกครองของระบบการเมืองนั้น ๆ คือ

**(1) บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการจำกัดควบคุมอำนาจของบุคคลและองค์กรอำนาจรัฐของผู้ปกครองให้อยู่ในกรอบของความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ** ซึ่งสามารถกระทำได้ตามอำนาจรัฐธรรมนูญในมาตรา 197 (1)

มาตรา 198 มาตรา 264 มาตรา 266 โดยอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวมีผลบังคับในการควบคุมกฎหมายการกระทำและการใช้อำนาจของบุคคลและองค์กรอำนาจรัฐธรรมนูญ

**(2) บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการรับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญของผู้รับการปกครองโดยการคุ้มครองป้องกันและแก้ไขเยียวยาการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน** นั้น ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ตามอำนาจรัฐธรรมนูญในมาตรา 118(8) มาตรา 197(1) มาตรา 198 มาตรา 264 และมาตรา 266 โดยอำนาจตามรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวมีผลในการคุ้มครองรักษาสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของประชาชนครอบคลุมทั้งการป้องกันการละเมิดจากบุคคลและองค์กรอำนาจและการแก้ไขเยียวยาปัญหาประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพด้วย

**(3) บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการรักษาเสถียรภาพและประสิทธิภาพของระบบการเมือง** นั้น ศาลรัฐธรรมนูญ สามารถกระทำได้ตามอำนาจรัฐธรรมนูญในมาตรา 47 วรรคสาม มาตรา 118 (3)(4)(5)(6)(7)(8)(9)(11) หรือ (12) มาตรา 133 (3)(4)(5)(6)(7)(8)(9)หรือ(10) มาตรา 137 มาตรา 177 มาตรา 180 มาตรา 216 มาตรา 218 มาตรา 262 มาตรา 263 มาตรา 266 และมาตรา 295 โดยที่อำนาจตามรัฐธรรมนูญในมาตราต่างๆ ดังกล่าวมีผลบังคับในการกำหนดและแก้ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจการใช้อำนาจ และความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรอำนาจรูปแบบต่างๆ มีผลบังคับในการควบคุมการร่าง กระบวนการสร้างและการใช้กฎหมายต่างๆ ไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มีผลในการกำกับควบคุมปัญหาความขัดแย้งในกระบวนการแข่งขันทางอำนาจระหว่างบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้อง มีผลบังคับในการกำหนดขอบเขตมีการใช้อำนาจการกระทำและละเว้นการกระทำของบุคคลและองค์กรที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการบังคับควบคุมไม่ให้มีการขัดแย้งกันทางอำนาจระหว่างองค์กรไม่ให้กระทำและใช้กฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญอันเป็นการสร้างความราบรื่นในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรในระบบการเมือง

และการสร้างดุลยภาพในการถ่วงดุลย์ระหว่างองค์กรไม่ให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพประชาชน รวมทั้งการตรวจสอบการกระทำของบุคคลและองค์กรอำนาจให้ดำรงอยู่ในกรอบของความถูกต้องชอบธรรม อันเป็นผลให้ระบบการเมืองโดยรวมสามารถดำรงเสถียรภาพและประสิทธิภาพอยู่ได้ นอกจากนี้ยังรวมถึงอำนาจอื่นที่เอื้อต่อการดำเนินบทบาทดังกล่าวได้อีก เช่น การที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถเสนอแนะการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้และการที่มาตรา 7 ได้เปิดช่องให้มีการวินิจฉัยกรณีใด ๆ ที่ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใช้บังคับโดยอาศัยประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ด้วยนั้น ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขจุดอ่อนของรัฐธรรมนูญและใช้รัฐธรรมนูญให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการเมืองได้เป็นอย่างดี

**9.2 การกำกับกระบวนการวิธีของการปฏิรูปการเมือง** บทบาทสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในการกำกับกระบวนวิธีของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกฎหมาย การกำกับพฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครอง และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น พิจารณาได้ดังนี้คือ

**(1) บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมกฎหมาย** ซึ่งสามารถกระทำได้ในหลายรูปแบบด้วยกัน ได้แก่ การควบคุมกระบวนและวิธีการในการตรากฎหมาย คุณสมบัติและอำนาจของผู้เกี่ยวข้องในการตรากฎหมายขั้นตอนและสาระของกฎหมาย รวมถึงการควบคุมฐานะของกฎหมายและการควบคุมการใช้กฎหมายด้วย ซึ่งบทบาทในการควบคุมกฎหมายนี้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยตีความและบังคับให้กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับเฉพาะขององค์กรเหล่านั้นพ้นสภาพของการเป็นกฎหมายและไม่สามารถบังคับใช้ได้อีกต่อไป โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้ตามรัฐธรรมนูญในมาตรา 177 มาตรา 180 มาตรา 197 (1) มาตรา 62 มาตรา 263 มาตรา 264 และอำนาจตามบทเฉพาะกาลที่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบของ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย

**(2) บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการกำกับพฤติกรรมทางอำนาจของผู้ปกครอง** ซึ่งสามารถกระทำได้ครอบคลุมทั้งพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการพ้นจากอำนาจทั้งของบุคคลและองค์กรโดยที่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้ตามรัฐธรรมนูญในมาตรา 47 วรรคสาม มาตรา63 มาตรา 118 มาตรา 133 มาตรา 137 มาตรา 138 มาตรา 197 (1) มาตรา 216 และมาตรา 266 อำนาจตามรัฐธรรมนูญในมาตราต่าง ๆ ดังกล่าวได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองได้อำนาจการปกครองโดยวิธีการที่มิได้เป็นไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งการวินิจฉัยการสิ้นสุดสถานภาพความเป็นรัฐมนตรีด้วย

**(3) บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน** นั้นศาลรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ในหลายลักษณะ เช่น การคุ้มครองป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น ๆ โดยกระทำผ่านตามมาตรา 197 (1) และมาตรา 198 ซึ่งคุ้มครองประชาชนจากกฎหมายที่มิชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันก่อให้เกิดความเสียหายและไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือการกระทำผ่านมาตรา 264 ซึ่งประชาชนที่เป็นคู่กรณีในศาลยุติธรรม ศาลปกครองและศาลทหารสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่ากฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาคดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือการกระทำผ่านมาตรา 266 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆตามรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งในบางกรณีปัญหาเหล่านั้นอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ นอกจากนี้ยังสามารถคุ้มครองป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้จากการวินิจฉัยกฎหมายต่าง ๆที่มีบทบัญญัติ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในเงื่อนไขที่เป็นการ

ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกด้วยที่สำคัญอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญในมาตรา 27 ยังได้บัญญัติไว้ให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยผูกพันโดยตรงต่อการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวงขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้โดยที่ผลจากการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังกล่าวทำให้ประชานสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะสิทธิในการเข้าร่วมทางการเมืองซึ่งเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของการปฏิรูปการเมือง ได้แก่ สิทธิในการควบคุม ตรวจสอบและตัดสินใจในกระบวนการต่างๆ ทางการเมืองนับตั้งแต่การเลือกตั้งผู้ปกครอง การเสนอนโยบายและกฎหมาย และการถอดถอนผู้ปกครองให้พ้นจากตำแหน่งด้วย

**9.3 การควบคุมกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมือง** บทบาทสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมกลไกปฏิบัติในการปฏิรูปการเมือง ซึ่งเป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบในการประสานสัมพันธ์ภาพระหว่างองค์กรอำนาจทั้งที่เป็นองค์กรอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอำนาจอื่นซึ่งต่างก็มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการปฏิรูปการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อมให้เป็นไปด้วยความราบรื่นมีดุลยภาพรวมทั้งการแก้ไขปัญหา ข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรดังกล่าวด้วยนั้น ศาลรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้ตามอำนาจรัฐธรรมนูญในมาตรา 266 เป็นหลักซึ่งตามอำนาจดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในการประคับประคองแก้ไขปัญหาความขัดแย้งจากการใช้อำนาจให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนการปฏิรูปการเมืองร่วมกันกับองค์กรอื่นได้ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมต่อเนื่อง สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับเป้าหมายการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไปโดยไม่มีอุปสรรคขัดขวางจากปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีปัญหาที่เกิดการติดขัดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติขององค์กรอำนาจทางการเมืองการปกครองจนเกิดภาวะตีบตันไม่สามารถดำเนินงานต่อ

ไปได้ อย่างเช่น กรณีปัญหาคุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภา ปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือแม้กระทั่งปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ที่กำลังอยู่ในระหว่างการเลือกตั้งมีจำนวนไม่ครบสองร้อยคนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ก็ตาม เมื่อไม่สามารถตัดสินใจกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เป็นที่ยุติในทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งได้ก็จำเป็นต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญ ช่วยพิจารณามีคำวินิจฉัยและวางบรรทัดฐานให้เป็นแนวปฏิบัติต่อไป

## 10. ประโยชน์ทั่วไปของศาลรัฐธรรมนูญ

**10.1 ประโยชน์ต่อประชาชน** ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทสำคัญในการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพนั้นมีผลเป็นจริงในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ โดยกรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในช่องทางต่าง ๆ ได้แก่

(1) การวินิจฉัยชี้ขาดให้บทบัญญัติใดของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีผลใช้บังคับต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 โดยเฉพาะบทบัญญัติของร่างกฎหมายและกฎหมายที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในด้านต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ไม่ว่าสิทธิต่อชีวิตร่างกาย สิทธิในการดำรงชีวิต สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิชุมชน สิทธิผู้บริโภคและสิทธิทางการเมือง

(2) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครอง และมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง เป็นผลให้การตรากฎหมายของรัฐสภา การบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาล และการพิพากษาคดีตามกฎหมายของศาลต้องคำนึงถึงสิทธิของประชาชนที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้แล้วด้วย

**10.2 ประโยชน์ต่อสังคม** ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทสำคัญในการรักษาประโยชน์สาธารณะของสังคมส่วนรวม ทั้งนี้โดยกรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในช่องทางต่าง ๆ ได้แก่

(1) การเสริมสร้างประสิทธิภาพและความเป็นธรรมในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ซึ่งเป็นไปตามกรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญมาตรา 180 กำหนดให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมาธิการ อันมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย สิ้นผลไป

(2) การเสริมสร้างความชอบธรรมและโปร่งใสให้เกิดขึ้นกับผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยการวินิจฉัยความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดสิ้นสุดลง (มาตรา 216 ประกอบมาตรา 96) การวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภา (มาตรา 96) และลักษณะหรือการกระทำอันต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 142)

(3) การวินิจฉัยให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ อันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ พ้นจากตำแหน่งทางการเมือง และห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 295)

**10.3 ประโยชน์ต่อการเมือง** ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างระบบการเมืองให้มีประสิทธิภาพและเสถียรภาพที่มั่นคง ทั้งนี้โดยกรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในช่องทางต่าง ๆ ได้แก่

(1) การวินิจฉัยเกี่ยวกับมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง กรณีที่มีการร้องขอว่ามติหรือข้อบังคับนั้น ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา 47)

(2) การวินิจฉัยสั่งการให้บุคคลหรือพรรคการเมืองเลิกกระทำการใด ๆ อันเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมืองโดยมิชอบด้วยวิถีทางของรัฐธรรมนูญ (มาตรา 63)

(3) การเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นกับสถาบันพรรคการเมือง โดยการตรวจสอบและถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองและการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 อาทิ การวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนพรรคการเมือง (มาตรา 17) การสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในพรรคการเมืองระงับหรือแก้ไขการกระทำใด ๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย หรือการสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในพรรคการเมืองทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่ง (มาตรา 27) รวมตลอดถึงการยุบพรรคการเมืองด้วยเหตุต่าง ๆ ในอีกหลายกรณีด้วย

**10.4 ประโยชน์ต่อการปกครอง** ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างระบบการปกครองโดยกฎหมาย ให้มีหลักประกันการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามครรลองของรัฐธรรมนูญและมีหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยจากการใช้อำนาจโดยมิชอบหรืออำนาจอำเภอใจจากองค์กรของรัฐ ทั้งนี้โดยกรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในช่องทางต่าง ๆ ได้แก่

(1) การวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่มีการร้องขอว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(2) การวินิจฉัยกรณีที่มีการร้องขอว่าพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นนั้น ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกรณีมีผลทำให้

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป (มาตรา 262) หรือพระราชกำหนด ที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว ไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น (มาตรา 219)

(3) การวินิจฉัยชี้ขาดกรณีศาลต่าง ๆ ส่งคำโต้แย้งของคู่ความที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา 264)

(4) การวินิจฉัยชี้ขาดกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องร้องเรียนของประชาชนที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือกฎหมายที่รัฐบาลใช้บังคับกับตนนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (มาตรา 198)

**10.5 ประโยชน์ต่อรัฐ** ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทสำคัญในการรักษาอธิปไตยของรัฐ การเสริมสร้างระบบนิติรัฐและกระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้กระบวนการใช้อำนาจของกลไกดังกล่าวเกิดดุลยภาพในการปฏิบัติหน้าที่และสามารถขับเคลื่อนต่อไปได้โดยไม่สะดุดหยุดลงจนเป็นปัญหาทางตันเกิดขึ้น ทั้งนี้โดยกรอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในช่องทางต่าง ๆ ได้แก่

(1) การวินิจฉัยชี้ขาดกรณีปัญหาความขัดแย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 266)

(2) การปกป้องคุ้มครองอำนาจอธิปไตยและผลประโยชน์ของประเทศชาติ โดยการวินิจฉัย ชี้ขาดกรณีที่มีการร้องขอว่า หนังสือสัญญาใด ๆ ที่รัฐบาลทำขึ้นกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศนั้น หากมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐหรือจะต้องออก พ.ร.บ.เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา (มาตรา 224)

## 11. หลักยึดของศาลรัฐธรรมนูญ

11.1 ยึดหลักนิติธรรม

11.2 ค้ำจุนประชาธิปไตย

11.3 ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

## 12. วิสัยทัศน์ของศาลรัฐธรรมนูญ

12.1 ศาลรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันหลักในในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีรัฐธรรมนูญ

12.2 เพื่อรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

12.3 แก้ไขเยียวยาปัญหาในการใช้รัฐธรรมนูญ

12.4 และสร้างความก้าวหน้าในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

12.5 โดยมุ่งให้เกิดบรรทัดฐานการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน

12.6 บรรทัดฐานการสร้างความถูกต้องเป็นธรรมของระบบนิติรัฐ

12.7 และบรรทัดฐานรักษาความชอบธรรมของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

## 13. ทิศทางและสมรรถนะของศาลรัฐธรรมนูญ

13.1 มุ่งธำรงรักษาความเป็นเสาหลักของระบบนิติรัฐของศาลรัฐธรรมนูญ โดย

(1) รักษารัฐธรรมนูญ ให้มีความศักดิ์สิทธิ์ในฐานะกฎหมายสูงสุดของประเทศ

(2) รักษาระบบการเมืองการปกครอง ให้เป็นไปตามครรลองของระบบการปกครองโดยกฎหมายและระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(3) รักษาประชาชน ให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ

(4) รักษาประเทศและสังคม ให้อธิปไตยแห่งรัฐ และผลประโยชน์สาธารณะของสังคมได้รับความคุ้มครอง

13.2 มุ่งสนองตอบต่อเป้าหมายของศาลรัฐธรรมนูญให้สัมฤทธิ์ผลสูงสุด โดย

(1) น้อมนำคำถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นหลักยึดในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ก. หลักยึดความเป็นอิสระ

ข. หลักยึดความเป็นกลาง

ค. หลักยึดความอดทน

ง. หลักยึดความซื่อสัตย์สุจริต

(2) พัฒนาสมรรถนะของระบบการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญให้มีขีดความสามารถสูงสุด

ก. พัฒนาสมรรถนะด้านกระบวนการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ

- การปรับปรุงแก้ไขและสร้างพัฒนาการเชิงพลวัตของข้อกำหนดวิธีพิจารณาคดี
- การสร้างความร่วมมือกับองค์กรศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น
- การเร่งรัดการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญให้เกิดความรวดเร็ว

ข. พัฒนาสมรรถนะด้านคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

- การพัฒนาคุณภาพคำวินิจฉัยอย่างต่อเนื่อง
- การวางบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
- การวางแนวทางการสร้างความทันสมัยของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ค. พัฒนาสมรรถนะด้านผลสัมฤทธิ์ของคำวินิจฉัยของ

ศาลรัฐธรรมนูญ โดย

- การเผยแพร่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
- การร่วมมือกับองค์กรเครือข่ายองค์กรประชาชน สถาบันการศึกษาและสื่อมวลชนเพื่อเผยแพร่และแลกเปลี่ยนความรู้และข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
- ประสานความสัมพันธ์กับองค์กรระหว่างประเทศเพื่อถ่ายทอดประสบการณ์และวิทยาการเกี่ยวกับการสร้างผลสัมฤทธิ์ของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
- การสร้างนิติชนพลเมืองให้แก่สังคมนิติรัฐ โดยการอบรมให้ความรู้และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญแก่กลุ่มเป้าหมาย ทั้งผู้ใช้รัฐธรรมนูญและผู้รับผลกระทบจากการใช้รัฐธรรมนูญ

## 14. สร้างนิติชนพลเมืองเพื่อพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ

นับแต่ได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ศาลรัฐธรรมนูญได้ปฏิบัติพันธกิจที่สำคัญ คือ การพิจารณาวินิจฉัยคดีและการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนเพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดย "ยึดหลักนิติธรรม ค้ำจุนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน" สำหรับสร้างรากฐานในการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชนนั้น สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้ทำการผลิตและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชนและการปฏิรูปการเมืองออกไปสู่สาธารณชนในรูปแบบต่างๆ อย่างหลากหลายและกว้างขวาง ซึ่งเป็นการดำเนินการที่เป็นการสร้างองค์ความรู้เป็นด้านหลักเพื่อใช้เป็นพื้นฐาน

รองรับการสร้างชุมชนวิชาการให้พร้อมสำหรับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้รัฐธรรมนูญและรับผลกระทบจากการใช้รัฐธรรมนูญ

ตามหลักการและเหตุผลข้างต้น จึงนับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งหากได้นำเอาฐานความรู้ที่ได้เตรียมเป็นพื้นฐานไว้แล้วมาพัฒนาให้เป็นพฤติกรรมและสำนึกที่มีความสอดคล้องต้องกันต่อไป ซึ่งเป็นการผลิตนิติชนพลเมือง (legal citizen) ให้แก่นิติรัฐ (legal state) เพื่อผลักดันให้เกิด "การพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ" ขึ้นอย่างแท้จริง การสร้างพลเมืองให้มีพฤติกรรมตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ การเคารพในหลักการปกครองโดยกฎหมาย การหวงแหนและคุ้มครองรักษาเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญ การยึดถือหลักการของประชาธิปไตยทั้งในแง่ที่เป็นระบอบการเมืองการปกครองและเป็นวิถีชีวิต การรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญและการเคารพกฎหมาย การเคารพในสิทธิและเสรีภาพและความสำนึกในหน้าที่ของพลเมือง รวมถึงการพัฒนาบุคลากรฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐในทุกภาคส่วนให้เป็นไปตามครรลองของวิถีทางรัฐธรรมนูญที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชนพร้อม ๆ กันไปกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศทั้งองค์รวมเพื่อเสริมสร้างสำนึกและพฤติกรรมให้สอดคล้องกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐด้านต่าง ๆที่มีความสำคัญและจำเป็น ได้แก่

(1) การเสริมสร้างสำนึกและพฤติกรรมที่สอดคล้องกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

(2) การเสริมสร้างสำนึกและพฤติกรรมที่สอดคล้องกับหลักการปกครองตามกฎหมายของระบบนิติรัฐโดยการพัฒนาความเป็นพลเมืองตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ และการพัฒนาการใช้อำนาจรัฐตามหลักและวิถีทางของรัฐธรรมนูญ

(3) การเสริมสร้างสำนึกและพฤติกรรมที่สอดคล้องต้องกันระหว่าง

ภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยการบูรณาการให้เกิดกระบวนการกล่อมเกลาวิถีชีวิตของความเป็นนิติชนพลเมืองตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญร่วมกันทั้งในส่วนของการใช้สิทธิเสรีภาพของภาคประชาสังคมและการใช้อำนาจรัฐของภาครัฐ รวมทั้งการตรวจสอบอำนาจรัฐและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชนของภาคองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามหลักและวิถีทางของรัฐธรรมนูญ

## 15. กรณีตัวอย่างฐานความรู้ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้สร้างเป็นชุมชนวิชาการด้านรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญโดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้มอบหมายให้สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษาพัฒนาฐานความรู้และสร้างชุมชนวิชาการด้านรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นลำดับแรกเพื่อเตรียมวางรากฐาน ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ความรู้ไว้สำหรับการสร้างพัฒนาการขั้นสูงของศาลรัฐธรรมนูญในลำดับต่อไป โดยการยกระดับจากการสร้างองค์ความรู้ด้านรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญไปสู่การสร้างนิติชนพลเมืองให้แก่สังคมนิติรัฐซึ่งเป็นการจัดทำภารกิจขั้นสูงของศาลรัฐธรรมนูญโดยการจัดการอบรมในหลักสูตร "การพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ" ขึ้นในอนาคต

ทั้งนี้ดังเห็นได้จากกรณีตัวอย่างฐานความรู้ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้สร้างเป็นชุมชนวิชาการด้านรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญโดยสังเขปดังต่อไปนี้

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 270 กำหนดให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีพันธกิจหลักในการปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในทุกด้าน สำหรับในการสนับสนุนทางด้านวิชาการนั้น สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้ดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมทางวิชาการมาแล้ว ดังนี้

### 15.1 การจัดสัมมนาทางวิชาการ

1) การจัดสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "องค์กรตามรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน" เผยแพร่ความรู้ให้กับประชาชนในภูมิภาค จำนวน 21 ครั้ง ดังนี้

(1) จังหวัดขอนแก่น (26 มิถุนายน 2542)
(2) จังหวัดสงขลา (19 ธันวาคม 2542)
(3) จังหวัดอุบลราชธานี (23 กรกฎาคม 2543)
(4) จังหวัดเชียงใหม่ (23 กุมภาพันธ์ 2544)
(5) จังหวัดนครศรีธรรมราช (26 มิถุนายน 2545)
(6) จังหวัดกาญจนบุรี (27 กันยายน 2545)
(7) จังหวัดเชียงราย (21 สิงหาคม 2545)
(8) จังหวัดชลบุรี (13 พฤศจิกายน 2545)
(9) จังหวัดสุราษฎร์ธานี (19 มกราคม 2546)
(10) จังหวัดลำปาง ( 25 มิถุนายน 2546)
(11) จังหวัดเลย (17 สิงหาคม 2546)
(12) จังหวัดภูเก็ต (1 กันยายน 2546)
(13) จังหวัดเชียงราย (19 มกราคม 2547)
(14) จังหวัดสุโขทัย (25 กุมภาพันธ์ 2547)
(15) จังหวัดจันทบุรี (26 กรกฎาคม 2547)
(16) จังหวัดนครพนม (8 กันยายน 2547)
(17) จังหวัดพะเยา (20 ธันวาคม 2547)
(18) จังหวัดนครศรีธรรมราช (7 มีนาคม 2548)
(19) จังหวัดเชียงใหม่ (10 กรกฎาคม 2548)
(20) จังหวัดมุกดาหาร (31 สิงหาคม 2548)
(21) จังหวัดแม่ฮ่องสอน (18 มกราคม 2549)

2) การสัมมนาทางวิชาการที่ร่วมมือกับมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ จำนวน 13 ครั้ง ดังนี้

(1) "รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป : ความก้าวหน้าและผลสำเร็จ และรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป : ความล้าหลังและอุปสรรค" โรงแรมสยามซิตี้ (27 เมษายน 2544)

(2) "การกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐทุกระดับ (มาตรา 76)" โรงแรมสยามซิตี้ (10 เมษายน 2545)

(3) "การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามกระบวนการทางศาลรัฐธรรมนูญไทยกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน" ณ จังหวัดเชียงใหม่ (25 มีนาคม 2546)

(4) "กึ่งทศวรรษศาลรัฐธรรมนูญกับอนาคตการปฏิรูปการเมืองไทย" โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท (9 เมษายน 2546)

(5) "การเสริมสร้างหลักนิติธรรมตามกระบวนการทางศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน : บทเรียนความสำเร็จ และปัญหาอุปสรรค" ณ จังหวัดเชียงราย (19 มกราคม 2547)

(6) สัมมนาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเอเชีย ครั้งที่ 2 เรื่อง "Promoting and Strengthening The Rule of Law Through Constitutional Judges" ณ กรุงเทพมหานคร (31 มีนาคม - 2 เมษายน 2547)

(7) "ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ" โรงแรมรอยัลออคิด เชอราตัน (7 เมษายน 2547)

(8) "ความสัมพันธ์และแนวทางปฏิบัติระหว่างรัฐธรรมนูญยุโรปกับรัฐธรรมนูญประเทศสมาชิก" และ "สิทธิชุมชนกับการร้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ" ณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (23 - 25 มีนาคม 2548)

(9) "ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน: สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 46 และมาตรา 56" โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท กรุงเทพฯ (8 เมษายน 2548)

(10) "การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชนของประเทศสมาชิกภายใต้รัฐธรรมนูญยุโรป" และเรื่อง "หลักการและแนวทางการสร้างพลวัตในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ" ณ โรงแรมเชอราตัน แกรนด์ สุขุมวิท

กรุงเทพมหานคร (21 พฤศจิกายน 2548)

(11) "หลักการและแนวทางการสร้างพลวัตในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ" ณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (23 พฤศจิกายน 2548)

(12) "ศาลรัฐธรรมนูญกับการเลือกตั้ง กรณีประสบการณ์ของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน" (The Constitutional Court and General Election: The Federal Constitution Court of Germany's Experience) ณ มหาวิทยาลัยบูรพา จังหวัดชลบุรี (29-30 มีนาคม 2549)

(13) "ศาลรัฐธรรมนูญกับหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน" โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท กรุงเทพฯ (7 เมษายน 2549)

**3) โครงการอบรมและสัมมนาทางวิชาการที่ร่วมมือกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**

3.1 การสัมมนาทางวิชาการเรื่อง เวทีธรรม : การใช้ประโยชน์จากกลไกตามรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จำนวน 7 ครั้ง ดังนี้

| | |
|---|---|
| (1) กรุงเทพมหานคร | (3 กุมภาพันธ์ 2547) |
| (2) จังหวัดตรัง | (4 มีนาคม 2547) |
| (3) จังหวัดลำปาง | (28 พฤษภาคม 2547) |
| (4) จังหวัดชลบุรี | (1 กรกฎาคม 2547) |
| (5) จังหวัดมหาสารคาม | (23 กรกฎาคม 2547) |
| (6) จังหวัดขอนแก่น | (20 สิงหาคม 2547) |
| (7) จังหวัดตาก | (6 ตุลาคม 2547) |

3.2 การจัดฝึกอบรมร่วมกับสำนักเสริมศึกษาและบริการสังคม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หลักสูตร "ปฏิบัติราชการแนวใหม่ภายใต้การปฏิรูปการเมืองและการบริหารราชการในปัจจุบัน" และหลักสูตร "รัฐธรรมนูญสำหรับนักบริหาร นักการเมือง และข้าราชการไทยในยุคปฏิรูปตั้งแต่ ปี 2545 - 2549 จำนวน 20 รุ่น

**4) การจัดสัมมนาร่วมกับองค์กรอื่น ๆ**

(1) "เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540" โรงแรมเมอร์เคียว ประตูน้ำ (18 กันยายน 2541)

(2) "การกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐทุกระดับ (มาตรา 76)" (ครบรอบ 4 ปี ศาลรัฐธรรมนูญ) โรงแรมสยามซิตี้ (10 เมษายน 2545)

(3) "ความเป็นอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพันธะผูกพันของมติพรรค" โรงแรมเมอร์เคียว ประตูน้ำ (19 มีนาคม 2542)

(4) "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ" ห้องประชุมกรมประชาสัมพันธ์ (17 พฤษภาคม 2542)

(5) "การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ" โรงแรมสยามซิตี้ (26 มกราคม 2543)

(6) "การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและมาตรการของรัฐที่ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม" โรงแรมสยามซิตี้ (29 มิถุนายน 2543)

(7) "การเลือกตั้งแบบใหม่กับอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 202" โรงแรมสยามซิตี้ (20 ธันวาคม 2543)

(8) "ประชาชนกับการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น" โรงแรมสยามซิตี้ (29 สิงหาคม 2544)

(9) "บทบาทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน" โรงแรมเชอราตัน แกรนด์ สุขุมวิท กรุงเทพฯ (7 พฤษภาคม 2545)

(10) "กฎหมายพรรคการเมือง: โอกาสและข้อจำกัดในการส่งเสริมและพัฒนาพรรคการเมือง" (ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง) โรงแรมเดอะทวิน ทาวเวอร์ (22 กันยายน 2546)

(11) "คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกับผลผูกพันต่อศาลอื่น" (ร่วมกับสำนักงานศาลปกครองและสำนักงานศาลยุติธรรม) โรงแรมแกรนด์ เดอวิลล์ (23 กรกฎาคม 2546)

(12) "บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ต่อการมีดุลพินิจส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย" โรงแรมแกรนด์ เดอวิลล์ (17 พฤศจิกายน 2546)

(13) "องค์กรอิสระกับสื่อมวลชน" (ร่วมกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) โรงแรมเดอะ ทวิน ( 13 - 14 สิงหาคม 2547)

(14) การสัมมนาเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการองค์กรอิสระประจำปี 2546 ณ จังหวัดชลบุรี ( 22 - 24 สิงหาคม 2546)

(15) การสัมมนาเชิงปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ประชาธิปไตย ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ณ จังหวัดขอนแก่น (29 กันยายน - 1 ตุลาคม 2547)

(16) การสัมมนาเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการองค์กรอิสระประจำปี 2547 ณ โรงแรมรีเจนท์ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี (8 - 10 ตุลาคม 2547)

(17) "ความรู้และการศึกษาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญ" ร่วมกับคณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยโยนก จังหวัดลำปาง (10 มกราคม 2548)

(18) "สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 46 และมาตรา 56" ณ โรงแรมตรัง ถ. วิสุทธิกษัตริย์ กรุงเทพฯ (27 เมษายน 2548)

(19) "สิทธิชุมชนของผู้บริโภค ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 57" ณ โรงแรมแกรนด์ เดอวิลล์ กรุงเทพฯ (24 มิถุนายน 2548)

(20) สัมมนาทางวิชาการร่วมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี เรื่อง "องค์กรตามรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน" ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี (23 ธันวาคม 2548)

(21) สัมมนาทางวิชาการร่วมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม

เรื่อง "องค์กรตามรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน" ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม จังหวัดพิษณุโลก (13 มีนาคม 2549)

(22) สัมมนาทางวิชาการร่วมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เรื่อง "องค์กรตามรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน" ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย จังหวัดเชียงราย (19 มิถุนายน 2549)

(23) สัมมนาทางวิชาการร่วมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต เรื่อง "องค์กรตามรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน" ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย จังหวัดภูเก็ต (18 กันยายน 2549)

(24) สัมมนาทางวิชาการร่วมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด เรื่อง "องค์กรตามรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน" ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย จังหวัดร้อยเอ็ด (25 กันยายน 2549)

**15.2 การวิจัย**

**โครงการศึกษาวิจัย** จำนวน 21 โครงการ คือ

(1) ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ

(2) เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 264 และ 266

(3) ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบท บัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือการกระทำของบุคคลตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

(4) การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28

(5) วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย

(6) หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

(7) การออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

(8) การให้สิทธิประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ กรณีละเมิด

สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

(9) หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีบทบัญญัติว่า ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(10) การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล

(11) กระบวนการกลั่นกรองคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 264

(12) การคุ้มครองชั่วคราวและการบังคับให้เป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

(13) การขัดกันของการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(14) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดและความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดที่ยังไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา

(15) สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนตามรัฐธรรมนูญเน้นศึกษาสิทธิของบุคคล ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและได้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติตามมาตรา 46, 56 และมาตรา 290 แห่งรัฐธรรมนูญ

(16) หนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

(17) หนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา: ศึกษาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ

(18) สภาพบังคับของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

(19) การเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ: ผลกระทบต่อผลผูกพันของคำวินิจฉัย และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 268

(20) การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 198 กับบทบัญญัติของกฎหมาย ตามมาตรา 264

(21) การใช้สิทธิทางศาลของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ

ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 28 ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว

(22) ข้อเสนอในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ: บทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาล

(23) ข้อเสนอในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ : บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(24) คดีรัฐธรรมนูญ : สภาพปัญหาและข้อเสนอแนะ

(หมายเหตุ โครงการลำดับที่ 1 - 14 ดำเนินการเสร็จแล้ว โครงการลำดับที่ 15 - 21 อยู่ระหว่างดำเนินการของที่ปรึกษา โครงการลำดับที่ 22 - 24 อยู่ระหว่างการพิจารณาสรรหาที่ปรึกษาโครงการ)

**15.3 เอกสารสิ่งพิมพ์ทางวิชาการ**

**1) การพิมพ์วารสารศาลรัฐธรรมนูญ** จำนวน 22 ฉบับ (ปีละ 3 ฉบับ เริ่มพิมพ์เผยแพร่ฉบับแรกตั้งแต่เดือนมกราคม - เมษายน พ.ศ. 2542)

**2) การพิมพ์จดหมายข่าวศาลรัฐธรรมนูญ** จำนวน 46 ฉบับ (ปีละ 6 ฉบับ เริ่มพิมพ์เผยแพร่ฉบับแรกตั้งแต่เดือนกันยายน - ตุลาคม พ.ศ. 2541)

**3) การจัดพิมพ์หนังสือ**

(1) หนังสือรายงานการวิจัย

- เรื่อง การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28
- เรื่อง การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล
- เรื่อง กระบวนการกลั่นกรองคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 264
- เรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ
- เรื่อง การให้สิทธิประชาชนฟ้องศาลรัฐธรรมนูญ กรณีละเมิดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

- เรื่อง การคุ้มครองชั่วคราวและการบังคับให้เป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
- รวมบทคัดย่อและบทสรุปสำหรับผู้บริหาร รายงานการศึกษาวิจัยของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- เรื่อง หลักการใช้อำนาจองค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

(2) หนังสือรวมบทความทางวิชาการ

- รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสเปิดสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญแห่งใหม่ (ศาลรัฐธรรมนูญไทย อดีต ปัจจุบัน อนาคต)
- รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 1 (ศาลรัฐธรรมนูญไทย)
- รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 2 (ศาลรัฐธรรมนูญไทยในสถานการณ์ปฏิรูปการเมือง)
- รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 3 (ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ)
- รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 4 (ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน)
- รวมบทความทางวิชาการ ชุดที่ 5 (ศาลรัฐธรรมนูญกับหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน)
- รวมบทความทางกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 1 (2545)
- รวมบทความทางกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 2 (2546)
- รวมบทความทางกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 3 (2547)
- รวมบทความทางกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 4 (2548)

- รวมบทความทางกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 5 (2549)

(3) หนังสือความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (ฉบับภาษาไทย)

(4) หนังสือความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (ฉบับภาษาอังกฤษ)

(5) หนังสือความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (ฉบับภาษาฝรั่งเศส)

(6) หนังสือความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ (ฉบับภาษาเยอรมัน)

(7) หนังสือแนะนำศาลรัฐธรรมนูญ "The Constitutional Court" (ฉบับภาษาอังกฤษ)

(8) หนังสือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ฉบับภาษาไทย - อังกฤษ)

(9) หนังสือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ฉบับภาษาไทย - อังกฤษ - ฝรั่งเศส)

(10) หนังสือรวมคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ปี 2541-ปัจจุบัน

- ปี 2541 จำนวน 1 เล่ม
- ปี 2542 จำนวน 4 เล่ม
- ปี 2543 จำนวน 6 เล่ม
- ปี 2544 จำนวน 5 เล่ม (ฉบับพิเศษ 2 เล่ม)
- ปี 2545 จำนวน 7 เล่ม
- ปี 2546 จำนวน 6 เล่ม
- ปี 2547 (ฉบับพิเศษ จำนวน 2 เล่ม - คำวินิจฉัยที่ 47/2547 และคำวินิจฉัยที่ 60/2548)

(11) หนังสือสรุปคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นภาษาอังกฤษ จำนวน 3 เล่ม (เล่ม 1 ปี ค.ศ. 1998 - 2000 เล่ม 2 ปี ค.ศ. 2001 - 2002 และเล่ม 3 ปี ค.ศ. 2003)

(12) หนังสือภาพรวมของรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (โครงการร่วมปลูกต้นไม้ประชาธิปไตย)

(13) หนังสือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง

(14) หนังสือรายงานการศึกษาดูงาน ณ สาธารณรัฐฝรั่งเศส

(15) หนังสือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชนของประเทศสมาชิกภายใต้รัฐธรรมนูญยุโรปและหลักการและแนวทางการสร้างพลวัตในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

**15.4 การศึกษาดูงาน**

**1) การศึกษาดูงานและการจัดการประชุมสัมมนาต่างประเทศ**

(1) การเดินทางไปศึกษาดูงาน ณ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ของประธานศาลรัฐธรรมนูญและคณะ ระหว่าง วันที่ 25 พฤษภาคม ถึง วันที่ 5 มิถุนายน 2545

(2) การเดินทางไปประชุมโต๊ะกลมประจำปีระหว่างประเทศครั้งที่ 19 เรื่อง "รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง" ณ เมือง Aix - en - Provence ประเทศฝรั่งเศส โดยเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ในระหว่างวันที่ 9 - 17 กันยายน 2546

(3) การเดินทางไปศึกษาดูงาน ณ สาธารณรัฐประชาชนจีน โดยประธานศาลรัฐธรรมนูญและคณะในระหว่างวันที่ 16 - 25 พฤษภาคม 2547

(4) การเดินทางไปศึกษาดูงาน ณ สาธารณรัฐสังคมนิยม

เวียดนาม โดยประธานศาลรัฐธรรมนูญและคณะ ในระหว่างวันที่ 6-9 สิงหาคม 2547

(5) การเดินทางไปประชุมโต๊ะกลมประจำปีระหว่างประเทศ ครั้งที่ 20 เรื่อง "Juridictions ordinaries, jurisdictions constitutionnelle et jurisdictions supranationales" ณ เมือง Aix - en - Provence ประเทศฝรั่งเศส โดยเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ในระหว่างวันที่ 14 - 20 กันยายน 2547

(6) การเดินทางไปจัดประชุมสัมมนาความร่วมมือระหว่างศาลรัฐธรรมนูญไทยกับตุลาการรัฐธรรมนูญกัมพูชา ณ ราชอาณาจักรกัมพูชา โดยประธานศาลรัฐธรรมนูญและคณะ ในระหว่างวันที่ 26 - 29 กันยายน 2547

(7) การเดินทางไปศึกษาดูงาน ณ ประเทศฝรั่งเศส โดยประธานศาลรัฐธรรมนูญและคณะ ในระหว่างวันที่ 13 - 19 มีนาคม 2548

(8) การเดินทางไปศึกษาดูงาน ณ แขวงจำปาสัก สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยประธานศาลรัฐธรรมนูญและคณะ ในวันที่ 2 กันยายน 2548

(9) การเดินทางไปร่วมสัมมนาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเอเชีย ครั้งที่ 3 ณ ประเทศมองโกเลีย ระหว่างวันที่ 5 - 9 กันยายน 2548

(10) การเดินทางไปร่วมประชุมนานาชาติร่วมกับมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ในหัวข้อ "Democracy and the Rule of Law : The 2006 KAS Democracy Report" และหัวข้อ "Promotion of Human Rights as Mandate of Political Foundation" ณ สหพันธ์

สาธารณรัฐเยอรมัน ระหว่างวันที่ 28 มกราคม - 2 กุมภาพันธ์ 2549 โดยท่านนพดล เฮงเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(11) การเดินทางไปศึกษาดูงานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและคณะ ณ กรุงปารีสและเมืองสตราบูร์ก สาธารณรัฐฝรั่งเศส ระหว่างวันที่ 19 - 26 มีนาคม 2549

(12) การเดินทางไปศึกษาดูงานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและคณะ ณ สาธารณรัฐเกาหลีและประเทศญี่ปุ่น ระหว่างวันที่ 25 มิถุนายน - 1 กรกฎาคม 2549

(13) การเดินทางไปศึกษาดูงานของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและคณะ ณ สาธารณรัฐเกาหลีและประเทศญี่ปุ่น ระหว่างวันที่ 17 กันยายน - 23 กันยายน 2549

(14) การเดินทางไปศึกษาดูงานของข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ณ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ระหว่างวันที่ 24 กันยายน - 28 กันยายน 2549

**2) ศาลรัฐธรรมนูญไทยเป็นเจ้าภาพต้อนรับการเข้าเยี่ยมหรือศึกษาดูงานขององค์กรหรือบุคคลจากต่างประเทศ**

(1) การศึกษาดูงานโดย องค์กรนักศึกษากฎหมายแห่งอาเซียน แห่งประเทศไทย (ASEAN Law Students Association "ALSA") ในวันที่ 22 ตุลาคม 2544

(2) การศึกษาดูงานโดย ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ของพม่า ในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2544

(3) การศึกษาดูงานโดย คณะผู้แทนองค์กรด้านนิติบัญญัติแห่งรัฐสภาอินโดนีเซีย The Legislative Body of the Indonesian Parliament (DPR-RI) ในวันที่ 10 พฤษภาคม 2545

(4) การศึกษาดูงานโดย ศาสตราจารย์ ดร. Heinrich Siedentopf และ ศาสตราจารย์ ดร. Karl - Peter Sommermann จาก The German - ASEAN Parliamentary Sciences of Speyer ในวันที่ 20 สิงหาคม 2545

(5) การศึกษาดูงานโดย Dr. Dietmar Kansy สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและประธานแห่ง The German - ASEAN Parliamentary Friendship Group ในวันที่ 3 กันยายน 2545

(6) การศึกษาดูงานโดย องค์กรด้านการปราบปรามการทุจริตประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย The Indonesian Commission for the Wealth of State Officials (KPKPN) ในวันที่ 27 พฤศจิกายน 2545

(7) การศึกษาดูงานโดย คณะกรรมาธิการที่ปรึกษาประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย Working Committee of People's Consultative Assembly of the Republic of Indonesia (MPR - RI) ในวันที่ 12 ธันวาคม 2545

(8) การศึกษาดูงานโดย นาง Hina Jilani ผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติในเรื่องผู้พิทักษ์สิทธิมนุษยชนเยือนไทย ในวันที่ 19 พฤษภาคม 2546

(9) การศึกษาดูงานโดย ผู้แทนจาก Administrative Control Authority ประเทศสาธารณรัฐอาหรับอียิปต์ในวันที่ 7 กรกฎาคม 2546

(10) การต้อนรับและหารือความร่วมมือกับคณะผู้ศึกษาเบื้องต้นโครงการเทคนิคความร่วมมือเพื่อสนับสนุน

การบริหารการจัดการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประเทศญี่ปุ่น (JICA Legal and Judicial Development Project) ณ ศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 19 สิงหาคม 2546

(11) การต้อนรับและหารือข้อราชการเกี่ยวกับแนวทางความร่วมมือระหว่างสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสกับศาลรัฐธรรมนูญไทย ณ ศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 29 สิงหาคม 2546

(12) การต้อนรับและหารือความร่วมมือกับคณะผู้ศึกษาเบื้องต้นโครงการเทคนิคความร่วมมือเพื่อสนับสนุนการบริหารการจัดการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประเทศลาว (JICA Legal and Judicial Development Project in Lao) ณ ศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 11 กันยายน 2546

(13) การศึกษาดูงานโดย Dr. Jur Reinhard Lehr และคณะผู้แทนด้านกฎหมายจากประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ในวันที่ 31 ตุลาคม 2546

(14) การสัมมนาระหว่างสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญร่วมกับสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย ณ จังหวัดกาญจนบุรี ในวันที่ 15 - 16 พฤศจิกายน 2546

(15) การศึกษาดูงานโดย Mr. Maruar Siahaan ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ในวันที่ 19 พฤศจิกายน 2546

(16) การศึกษาดูงานโดย นายหวู ดึ๊ก เขียน (Vu Duc Khien) ประธานคณะกรรมาธิการกฎหมาย สภาแห่งชาติเวียดนามและคณะ ในวันที่ 17 ธันวาคม 2546

(17) การศึกษาดูงานโดย คณะข้าราชการของประเทศ

สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ในวันที่ 12 กุมภาพันธุ์ 2547

(18) การศึกษาดูงาน โดย Mr. Nguyen Van Yen รองประธานสภาแห่งชาติ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และคณะ ในวันที่ 16 มีนาคม 2547

(19) การศึกษาดูงานโดย คณะผู้แทนจากกระทรวงตรวจสอบประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ในวันที่ 28 เมษายน 2547

(20) การศึกษาดูงานโดย ผู้แทนจากหน่วยงาน Administrative Control Authority (ACA) สาธารณรัฐอาหรับอียิปต์ ในวันที่ 4 ตุลาคม 2547

(21) การเข้าพบหารือประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดย คณะผู้แทนด้านกฎหมายจากประเทศสวีเดน (The Department of East European Studies) มี Prof. Mr. Anders Fogelklou, Uppsala Uppsala University เป็นหัวหน้าคณะในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2548

(22) การต้อนรับและหารือกับคณะอุปทูตแห่งประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ประจำประเทศไทย ในเรื่องข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการปกครอง กฎหมาย และประชาสังคม ณ ศาลรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2548

(23) การต้อนรับและหารือความร่วมมือกับ H.E. Pro Dr.Hasjim Djalal กรรมาธิการด้านทะเลแห่งชาติและที่ปรึกษาพิเศษรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการทะเลและประมง สาธารณรัฐอินโดนีเซีย คณะเจ้าหน้าที่สถานทูต สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ณ ศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2548

(24) การศึกษาดูงานของคณะนักศึกษากฎหมายแห่งเอเชีย จำนวน 120 คน โดยการประสานงานขององค์กรนักศึกษากฎหมายแห่งเอเชียน (ประเทศไทย) Asian Law Students Association (Thailand) เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2548

(26) การต้อนรับและหารือความร่วมมือกับ H.E. Mr. Pieter JoZef Theofile Marres เอกอัครราชทูตวิสามัญผู้มีอำนาจแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ประจำประเทศไทย ณ ศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2548

(27) การประชุมความร่วมมือทางวิชาการและการเลี้ยงรับรองอาหารกลางวันเนื่องในโอกาสที่ Dr. Lars Peter Schmidt เข้ารับตำแหน่งผู้แทนมูลนิธิคอนราดอาเดนาวร์ ประจำประเทศไทย เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2548 ณ โรงแรมรอยัลปริ๊นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ

(28) การต้อนรับและหารือความร่วมมือกับ Dr. Norbert Lammert รองประธานรัฐสภาเยอรมนี และรองประธานมูลนิธิคอนราดอาเดนาวร์ เพื่อแลกเปลี่ยนความเห็นทั่วไปในเรื่องรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญของไทยและเยอรมนี ณ ศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2548

(29) การเยือนศาลรัฐธรรมนูญไทยโดยศาสตราจารย์ ดร.ฌอง โคลด โกลิยาร์ค Prof. Dr. Jean-Claude COLLIARD) ตุลาการรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศสและภริยา ระหว่างวันที่ 16 - 20 พฤศจิกายน 2548 และศาลรัฐธรรมนูญไทยเป็นเจ้าภาพโครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการระหว่างศาลรัฐธรรมนูญไทยกับตุลาการรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสถานเอกอัครราชทูต

ฝรั่งเศสประจำประเทศไทย ระหว่างวันที่ 17 - 18 พฤศจิกายน 2548 ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ ถนนราชดำเนินนอก กรุงเทพมหานคร โดยได้รับเกียรติจาก ศาสตราจารย์ ดร.ฌอง โคลด โกลิยาร์ค บรรยายพิเศษในหัวข้อเรื่อง "การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยประชาชน : แนวทางปฏิบัติและปัญหาอุปสรรคในฝรั่งเศส" และหัวข้อเรื่อง "สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกรณีของไทยและฝรั่งเศส"

(30) การศึกษาดูงานของคณะผู้แทนสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามองโกเลีย วันที่ 15 ธันวาคม 2548

(31) การศึกษาดูงานของเอกอัครราชทูตโมรอคโค ประจำประเทศไทย และคณะ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2549

(32) การต้อนรับและหารือความร่วมมือกับ H.E. Mr. Denis Comeau เอกอัครราชทูตวิสามัญแคนาดาประจำประเทศไทย ณ ศาลรัฐธรรมนูญ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2549

(33) การศึกษาดูงานโดยคณะผู้แทนสถาบันการเมืองแห่งชาติโฮจิมินห์ (Ho Chi Minh National Political Academy) วันที่ 17 พฤษภาคม 2549

(34) การต้อนรับและหารือความร่วมมือกับ ฯพณฯ นายฮัน แท-กิว (H.E. Mr.Han Tae-Kyu) เอกอัครราชทูตวิสามัญผู้มีอำนาจเต็มแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ประจำประเทศไทย เนื่องในโอกาสเข้ารับหน้าที่ใหม่ ณ ศาลรัฐธรรมนูญ วันที่ 27 กรกฎาคม 2549

(35) การต้อนรับและหารือความร่วมมือกับ Professor Dr. Günter Rinsche กรรมการบริหารมูลนิธิคอนราด

อาเดนาวร์ (อดีตประธานมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์) และคณะ ณ ศาลรัฐธรรมนูญ วันที่ 12 กันยายน 2549

(36) การต้อนรับและหารือความร่วมมือกับนายมาซาอากิ คอนโด ผู้พิพากษาเขตไซตามะและนายเรียวจิ นาคากาวา ผู้พิพากษาศาลสูงสุด ศาลสูงสุด ประเทศญี่ปุ่น ณ ศาลรัฐธรรมนูญ วันที่ 25 กันยายน 2549

---

# บรรณานุกรม

เชาวนะ ไตรมาศ, **จดหมายข่าวศาลรัฐธรรมนูญ** (ปีที่ 2 เล่มที่ 3 มกราคม - กุมภาพันธ์ 2542) "ศาลรัฐธรรมนูญ : อรรถประโยชน์ต่อรัฐ ประชาชนและรัฐธรรมนูญ",

เชาวนะ ไตรมาศ, **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ** (ปีที่ 2 เล่มที่ 5 พฤษภาคม - สิงหาคม 2543) "ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง",

เชาวนะ ไตรมาศ, **วารสารสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย** (ปีที่ 7 เล่มที่ 1 กรกฎาคม - กันยายน 2540) "รัฐธรรมนูญ : สำคัญที่ใช้ให้เป็น",

◆ ◆ ◆ ◆

# ศาลรัฐธรรมนูญและ ป.ป.ช. กับ พันธกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295

● *ดร. ปัญญา อุดชาชน**

## 1. ความเป็นมาเกี่ยวกับการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นมาตรการหนึ่งของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ มิชอบในประเทศไทยมีวิวัฒนาการการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชกฤษฎีกาวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ. 2503 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 314 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 พระราชบัญญัติการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

---

* *ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ*

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่[1]

(1) นายกรัฐมนตรี

(2) รัฐมนตรี

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) สมาชิกวุฒิสภา

(5) ข้าราชการการเมืองอื่น

(6) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

1.1.1 ลักษณะของเอกสาร เอกสารที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่น ได้แก่[2]

(1) สำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน

(2) สำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา

(3) ผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า

1.1.2 กำหนดระยะเวลาการยื่นบัญชีทรัพย์สิน บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังนี้[3]

(1) ในกรณีที่เป็นการเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายใน 30 วันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

---

[1] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 291 วรรคแรก.*

[2] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 291 วรรคสอง.*

[3] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 292 วรรคแรก และวรรคท้าย.*

(2) ในกรณีที่เป็นการพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

(3) ในกรณีที่บุคคลได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดก ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

(4) กรณีนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่งนอกจากต้องยื่นบัญชีตาม (2) แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายใน 30 วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลา 1 ปี

1.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัตินิยามของคำว่า "ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ดังนี้[4]

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายความว่า

(1) นายกรัฐมนตรี

(2) รัฐมนตรี

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) สมาชิกวุฒิสภา

(5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

(6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

(7) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

---

[4] *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 4 วรรคสอง.*

(8) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร

(9) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

1.3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้กำหนดหลักเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม (5) โดยรายได้ให้รวมถึงเงินอุดหนุน เงินสะสม และเงินกู้ในปีงบประมาณที่ผ่านมาด้วย ดังนี้[5]

(1) องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท

(2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาท

(3) เทศบาลเมืองและเมืองพัทยามีรายได้ไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท

## 2. กระบวนการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศ

### 2.1 กระบวนการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสหรัฐอเมริกา

ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 ซึ่งปรากฏในคำปรารภ (Premble) ของรัฐธรรมนูญที่ว่า "เราประชาชนแห่งสหรัฐ เพื่อที่จะก่อตั้งสหภาพให้สมบูรณ์มากขึ้นสถาปนาความยุติธรรม รักษาความสงบภายใน จัดหาการป้องกันประเทศ ส่งเสริมสวัสดิการโดยทั่วไป และสร้างความมั่นคงในเสรีภาพอันศักดิ์สิทธิ์แก่พวกเราและอนุชนรุ่นหลังต่อไป จึงบัญญัติและสถาปนารัฐธรรมนูญนี้ขึ้นสำหรับสหรัฐอเมริกา"[6] มีจุดมุ่งหมายที่จะปฏิรูปการเมือง เพื่อให้นักการเมืองมีความโปร่งใสในการทำงาน มี

---

[5] *ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, วันที่ 11 มกราคม 2543.*

[6] *โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา, คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาเกษตรศาสตร์, 2544 หน้า 13.*

คุณธรรมและจริยธรรม สภาคองเกรสจึงได้ตรากฎหมายขึ้นเรียกว่า The Ethics in Government Act of 1978 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ดังนี้

2.1.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แก่[7]

(1) ประธานาธิบดี

(2) รองประธานาธิบดี

(3) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของฝ่ายบริหาร รวมทั้งลูกจ้างพิเศษของรัฐบาลตามมาตรา 202 ของหมวด 18

(4) ลูกจ้างที่ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 3105 ของหมวด 5

(5) ลูกจ้างที่ไม่อยู่ในความหมายของ (3) โดยมีตำแหน่งในฝ่ายบริหารด้วยเหตุผลทางด้านความลับและการกำหนดนโยบาย

(6) อธิบดีกรมไปรษณีย์ รองอธิบดีกรมไปรษณีย์ ผู้ว่าการในคณะกรรมการไปรษณีย์แห่งสหรัฐอเมริกา เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง

(7) ผู้อำนวยการสำนักจรรยาบรรณของรัฐบาล

(8) ลูกจ้างของพลเรือนที่ไม่อยู่ในความหมายของ (3)

(9) สมาชิกสภาคองเกรสตามมาตรา 109 (12)

(10) เจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสภาคองเกรสตามมาตรา 109 (13)

(11) เจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการตามมาตรา 109 (10)

(12) ลูกจ้างในฝ่ายตุลาการตามมาตรา 109 (8)

---

[7] *The Ethics in Government Act of 1978, Section 101 (f).*

2.1.2 กำหนดระยะเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แบ่งออกเป็น 3 ห้วงระยะเวลา คือ

(1) ก่อนที่จะได้รับเลือกตั้ง ผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกสภาคองเกรส จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเริ่มเสนอตนเข้าเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมาย Federal Election Campaign Act of 1971 กล่าวคือ ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 30 วันนับแต่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง (Candidate) หรือภายในวันที่ 15 พฤษภาคมของปีที่มีการเลือกตั้ง

สำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินก่อนที่จะได้รับเลือกตั้ง ดำเนินการดังนี้

1) ผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี ให้ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Federal Election Commission)

2) ผู้สมัครตำแหน่งสมาชิกสภาคองเกรส (วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร) ให้ยื่นต่อเลขาธิการวุฒิสภา หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี

(2) เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ตำแหน่งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดีรวมทั้งสมาชิกสภาคองเกรส (วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร) ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 30 วันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

สำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ดำเนินการดังนี้

1) ตำแหน่งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี ให้ยื่นต่อผู้อำนวยการสำนักงานจรรยาบรรณของรัฐบาล (The Director of the Government Ethics)[8]

2) ตำแหน่งสมาชิกสภาคองเกรส (วุฒิสภาและสมาชิกสภา

---

[8] *The Ethics in Government Act of 1978, Section 103 (b).*

ผู้แทนราษฎร) ให้ยื่นต่อเลขาธิการวุฒิสภา หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี[9] หลังจากนั้น เลขาธิการวุฒิสภา หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ต้องจัดทำสำเนารายงานส่งให้คณะกรรมาธิการมาตรฐานของจรรยาบรรณ (The Committee on Standards of Official Conduct) ของวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร ภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน[10] และอาจขยายระยะเวลาส่งได้ แต่ไม่เกิน 90 วัน

(3) เมื่อพ้นจากตำแหน่ง ตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกสภาคองเกรส (วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร) ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 30 วันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งสำหรับการยื่นและแนวทางปฏิบัติมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการยื่นบัญชีเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วตามข้อ (2)

2.1.3 ทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่ต้องยื่นในบัญชีแสดงรายการ การแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้ยื่นจะต้องรวมทรัพย์สินและหนี้สินของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย ได้แก่

(1) แหล่งที่มา ประเภท และจำนวนหรือมูลค่าของรายได้ซึ่งมีขึ้นในปีปฏิทินนั้น รวมกันมีมูลค่ามากกว่า $ U.S. 200[11]

(2) การแสดงแหล่งที่มา รายละเอียด และมูลค่าของขวัญทั้งหมดที่ได้รับในปีปฏิทินที่ผ่านมารวมทั้งสิ้นมากกว่า $ U.S. 250 ยกเว้นค่าอาหาร ค่าที่พัก หรือค่ารับรอง[12]

(3) การแสดงประโยชน์ที่ได้รับในทรัพย์สินในปีปฏิทินที่ผ่านมาเกี่ยวกับการค้า หรือธุรกิจ หรือการลงทุน หรือรายได้จากผลผลิตที่มีมูลค่ามากกว่า $ U.S. 1,000[13]

---

[9] *The Ethics in Government Act of 1978, Section 103 (h).*

[10] *The Ethics in Government Act of 1978, Section 103 (j) (1) และ (2).*

[11] *The Ethics in Government Act of 1978, Section 102 (a).*

[12] *The Ethics in Government Act of 1978, Section 102 (a) (2) (A).*

[13] *The Ethics in Government Act of 1978, Section 102 (a) (3).*

(4) การแสดงหนี้สินในปีปฏิทินที่ผ่านมาของตนเอง หรือคู่สมรส หรือบุตร ที่มีมูลค่ามากกว่า $ U.S. 10,000[14]

(5) การแสดงรายละเอียดการซื้อ การขาย หรือการแลกเปลี่ยนในอสังหาริมทรัพย์ หรือใบหุ้น พันธบัตร การซื้อขายล่วงหน้า หรือในรูปแบบอื่นในปีปฏิทิน ที่ผ่านมาที่มีมูลค่ามากกว่า $ U.S. 1,000[15]

(6) การดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ทั้งหมด ทั้งปัจจุบันและตำแหน่ง ก่อนวันยื่นบัญชีแสดงเอกสาร[16]

(7) การแสดงรายละเอียดคู่สัญญา ข้อตกลง หรือการจัดการเกี่ยวกับว่าจ้างในอนาคต[17]

(8) การแสดงบัญชีเงินสดทั้งหมด[18]

2.1.4 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ

(1) ผู้อำนวยการสำนักจรรยาบรรณของรัฐบาล จะทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของประธานาธิบดี คณะกรรมาธิการมาตรฐานจรรยาบรรณของวุฒิสภาจะทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของสมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมาธิการมาตรฐานจรรยาบรรณของสภาผู้แทนราษฎร จะทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใน 60 วัน นับจากวันที่แสดงเอกสาร

(2) เมื่อตรวจสอบแล้ว ดำเนินการดังนี้

ก. หากเห็นว่าผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมาย จะลงนามแสดงถึงความถูกต้องในรายงาน

---

[14] *The Ethics in Government Act of 1978, Section 102 (a) (4).*

[15] *The Ethics in Government Act of 1978, Section 102 (a) (5).*

[16] *The Ethics in Government Act of 1978, Section 102 (a) (6).*

[17] *The Ethics in Government Act of 1978, Section 102 (a) (7).*

[18] *The Ethics in Government Act of 1978, Section 102 (a) (8).*

ข. หากเห็นว่า ข้อมูลไม่เพียงพอที่จะพิจารณา จะแจ้งให้ผู้ยื่นบัญชีส่งข้อมูลเพิ่มเติม

ค. หากเห็นว่า ผู้ยื่นบัญชีไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายจะเรียกผู้นั้นมาชี้แจง

ง. หากเห็นว่า ผู้ยื่นบัญชีไม่ปฏิบัติตามดังกล่าว จะลงนามถึงความไม่ถูกต้องที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไว้ในรายงาน[19]

(3) ผู้ตรวจเงิน (The Comptroller General) มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบอีกชั้นหนึ่งว่าบัญชีถูกต้องหรือมีการจงใจปกปิดบัญชีหรือไม่ เพื่อจะได้ดำเนินการตามกฎหมายให้มีประสิทธิภาพต่อไป[20]

2.1.5 บทกำหนดโทษ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้นั้นจะถูกลงโทษ ดังนี้

(1) กรณีที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบเลยเวลาที่กำหนด คือ 30 วันหรือเลยระยะเวลาที่ขยายให้ผู้นั้นจะถูกปรับ $ U.S. 200[21]

(2) กรณีที่ไม่ยื่นบัญชีหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้อำนวยการสำนักจรรยาบรรณของรัฐบาล (กรณีประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี) คณะกรรมาธิการมาตรฐานจรรยาบรรณของรัฐสภา (กรณีสมาชิกสภาคองเกรส) จะร้องขอต่ออัยการสูงสุดเพื่อให้ฟ้องต่อศาลแพ่ง ผู้นั้นจะถูกปรับไม่เกิน $ U.S. 10,000

---

[19] *The Ethics in Government Act of 1978, Section 106 (a) (b).*

[20] *The Ethics in Government Act of 1978, Section 108 (a) (b).*

[21] *The Ethics in Government Act of 1978, Section 104 (a).*

**2.2 กระบวนการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส**

ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐที่ 5 ลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ซึ่งปรากฏในคำปรารภที่ว่า "ประชาชนฝรั่งเศสขอประกาศอย่างเป็นทางการอีกครั้งหนึ่งว่ายังยึดมั่นในสิทธิมนุษยชนและหลักการทั้งหลายที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของชาติ ซึ่งปรากฏอยู่ในคำประกาศปี 1789 ที่ได้รับการยืนยันและเพิ่มเติมโดยคำปรารภของรัฐธรรมนูญปี 1946 โดยไม่เสื่อมคลาย..."[22] มีจุดมุ่งหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนยึดมั่นในหลักการใช้อำนาจอธิปไตยและการตรวจสอบการใช้อำนาจ รัฐสภาจึงได้ตรากฎหมายว่าด้วยความโปร่งใสในการเงินของวิถีชีวิตทางการเมือง ฉบับที่ 88 - 226 และ 88 - 227 ลงวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 (Loi organique n. 88 - 226, 88 - 227 du mars 1988 relative a la transparence financiere de la vie politique) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ดังนี้

2.2.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แก่

(1) ประธานาธิบดี

(2) คณะรัฐมนตรี

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) สมาชิกวุฒิสภา

(5) นักการเมืองระดับท้องถิ่น

2.2.2 กำหนดระยะเวลาการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แบ่งออกเป็น 3 ห้วงระยะเวลา คือ

---

[22] *บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, หน้า 111.*

(1) ก่อนที่จะได้รับเลือกตั้ง ผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดีต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมหลักฐานการสมัครรับเลือกตั้งต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (The Conseil constitutional) และบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวจะถูกเปิดเผยเมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีแล้วอย่างเป็นทางการ

(2) เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ตำแหน่งประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และนักการเมืองระดับท้องถิ่น ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง

สำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อได้รับตำแหน่งแล้ว ดำเนินการดังนี้

1) ตำแหน่งประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี และนักการเมืองระดับท้องถิ่น ให้ยื่นต่อคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางด้านการเงินในทางการเมือง

2) ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้ยื่นต่อคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางด้านการเงินในทางการเมือง

(3) เมื่อพ้นจากตำแหน่ง ตำแหน่งประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และนักการเมืองระดับท้องถิ่น ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ภายใน 15 วัน หลังจากวันพ้นจากตำแหน่งหรือตั้งแต่ 2 เดือนก่อนพ้นจากตำแหน่งไปจนถึง 1 เดือนหลังจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระปกติ

2.2.3 ทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่ต้องยื่นในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้ยื่นจะต้องยื่นบัญชีของตนเอง คู่สมรส และทรัพย์สินที่ตนเอง มีกรรมสิทธิ์ร่วมด้วย เช่น สินสมรส เป็นต้น

2.2.4 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ได้แก่

(1) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionel)

(2) คณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสทางด้านการเงินในทางการเมือง ซึ่งประกอบด้วยรองประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลฎีกา ประธานศาลตรวจเงินแผ่นดิน หัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด 4 คน หัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลฎีกา 4 คน และหัวหน้าคณะหรือผู้พิพากษาศาลตรวจเงินแผ่นดิน 4 คน เป็นคณะกรรมการ ตามรัฐบัญญัติฉบับที่ 88 - 227 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 96- 5 ลงวันที่ 4 มกราคม 1999, Section 3.

2.2.5 บทกำหนดโทษ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริง ที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้นั้นจะถูกลงโทษ ดังนี้

(1) กรณีประธานาธิบดี ถือว่าการสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดีไม่สมบูรณ์

(2) กรณีคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะดำเนินการสั่งการต่อรัฐมนตรีคนนั้นตามสมควร

(3) กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะถูกเพิกถอนสิทธิการสมัครรับเลือกตั้ง 1 ปี

(4) กรณีนักการเมืองระดับท้องถิ่น ถือว่าเป็นความผิดอาญาและถูกห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง 1 ปี

## 3. วิเคราะห์การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเกี่ยวกับการตรวจสอบการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

**1) ลักษณะแรก คือ กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ยื่นบัญชี ดำเนินการดังนี้**

(1) ประสานสำนักนายกรัฐมนตรีให้ส่งคำสั่งแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และติดตามการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(2) แจ้งเตือนไปยังผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยตรงเพื่อให้ทราบในการปฏิบัติตามกฎหมาย และแจ้งเตือนเพื่อพิสูจน์เจตนาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จำนวน 2-4 ครั้ง ซึ่งบางคนได้อาศัยอยู่ต่างประเทศก่อให้เกิดความยุ่งยากในการติดต่อโดยแจ้งเตือนถึง 9 ครั้ง

(3) ประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแล เช่น กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด อำเภอ และหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

(4) รวบรวมพยานเอกสารและสอบสวนพยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง

(5) ประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อลงมติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดได้แก่ กรณีนายอนันต์ ศวัสตนานนท์ นายชัชชัย สุเมธโชติ นายสุขุม เชิดชื่น นายโกศล ศรีสังข์ นายมะฮูเซ็น มะสุยี นายสุเมธ อุพลเสถียร นายสมบูรณ์ เนียมหอม นายเสวต ทองรมย์ นายวิทยา ศิริพงษ์ พันตำรวจโทสานิตย์ สุรังสี นางสาวเพ็ญนภา ไพศาลศภุนิมิต นายสมาน ง่วนสำอางค์ ดาบตำรวจพินิจ เมืองโคตร พันตำรวจโทสุรทิน พิมานเมฆินทร์ นายอดุลย์ วงษ์พานิช นายสารินทร์ สะอีดี นางสาวสายชล ภราดรหรือนางชาลิสา เทพอาษา และนายสิทธิพล จิตรภูมิศักดิ์

**2) ลักษณะที่สอง คือ กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ดำเนินการ ดังนี้**

(1) ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินว่าเป็นประเภทใด คือ กรณีเข้ารับตำแหน่งหรือกรณีพ้นจากตำแหน่ง หรือกรณีพ้นจากตำแหน่งเป็นเวลา 1 ปีแล้วและได้ยื่นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

(2) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของแต่ละประเภทของบัญชี

(3) เปรียบเทียบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของบัญชีที่ยื่นก่อน - หลังของแต่ละตำแหน่งหากดำรงตำแหน่งมากกว่า 1 ตำแหน่ง

(4) รวบรวมพยานเอกสารและสอบสวนพยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง

(5) ประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อลงมติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด ได้แก่ กรณี นายจิรายุ จรัสเสถียร พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ นายประยุทธ มหากิจศิริ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายพิเชษฐ สถิรชวาล นายรักเกียรติ สุขธนะ นายวิฑูรย์ ภัทรเลาหะ และนายพูลผล อัศวเหม

**3) ลักษณะที่สาม คือ กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งไม่ยื่นบัญชี บางประเภทและยื่นบัญชีบางประเภทแต่เป็นการยื่นบัญชีเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบดำเนินตามขั้นตอนในลักษณะแรกและในลักษณะที่สอง** ได้แก่ กรณีนายสมพงศ์ เกษตรภิบาล นายสุบิน พิพรพงษ์ และนายมงคล ตันสกุล

กระบวนการตรวจสอบการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แยกตามปีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดผลปรากฏเป็นดังนี้

**3.1 ปี พ.ศ. 2543 จำนวน 7 ราย ได้แก่**

| ลำดับที่ | ชื่อ - สกุล | วัน/เดือน/ปี ที่ ปปช. เริ่ม | ไต่สวน วัน/เดือน/ปี ยื่น | ศาลรัฐธรรมนูญ ระยะเวลาไต่สวน | หมายเหตุ |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | นายอนันต์ ศวัสตนานนท์ | 7 พ.ย. 2540 | 27 ธ.ค. 2542 | 2 ปี 1 เดือน (เตือน 4 ครั้ง) | ไม่ยื่น |
| 2 | นายชัชชัย สุเมธโชติเมธา | 24 ต.ค. 2540 | 27 ธ.ค. 2542 | 2 ปี 2 เดือน (เตือน 4 ครั้ง) | ไม่ยื่น |
| 3 | นายสุขุม เชิดชื่น | 11 ต.ค. 2540 | 27 ธ.ค. 2542 | 2 ปี 2 เดือน (เตือน 3 ครั้ง) | ไม่ยื่น |

| ลำดับที่ | ชื่อ - สกุล | วัน/เดือน/ปี ที่ ปปช. เริ่มไต่สวน | วัน/เดือน/ปี ยื่นศาลรัฐธรรมนูญ | ระยะเวลาไต่สวน | หมายเหตุ |
|---|---|---|---|---|---|
| 4 | นายจิรายุ จรัสเสถียร | 17 ธ.ค. 2540 | 7 มี.ค. 2543 | 2 ปี 1 เดือน | ยื่นเท็จ |
| 5 | นายโกศล ศรีสังข์ | 11 ต.ค. 2540 | 16 พ.ค. 2543 | 2 ปี 7 เดือน | ไม่ยื่น |
| 6 | นายมะฮูเซ็น มะสุยี | 11 ต.ค. 2540 | 27 ธ.ค. 2542 | 2 ปี 2 เดือน (เดือน 4 ครั้ง) | ไม่ยื่น |
| 7 | พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ | 10 พ.ย. 2540 | 7 เม.ย. 2543 | 2 ปี 5 เดือน | ยื่นเท็จ |

## 3.2 ปี พ.ศ. 2544 จำนวน 3 ราย ได้แก่

| ลำดับที่ | ชื่อ - สกุล | วัน/เดือน/ปี ที่ ปปช. เริ่มไต่สวน | วัน/เดือน/ปี ยื่นศาลรัฐธรรมนูญ | ระยะเวลาไต่สวน | หมายเหตุ |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | นายสุเมธ อุพลเถียร | 17 ธ.ค. 2542 | 12 ธ.ค. 2542 | 1 ปี (เดือน 3 ครั้ง) | ไม่ยื่น |
| 2 | นายประยุทธ มหากิจศิริ | 7 พ.ย. 2540 | 26 ธ.ค. 2543 | 3 ปี 1 เดือน | ยื่นเท็จ |
| 3 | พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร | 7 พ.ย. 2540 | 16 ม.ค. 2544 | 3 ปี 2 เดือน | ยื่นเท็จ (ศาลรัฐธรรมนูญยกฟ้อง) |

## 3.3 ปี พ.ศ. 2545 จำนวน 9 ราย ได้แก่

| ลำดับที่ | ชื่อ - สกุล | วัน/เดือน/ปี ที่ ปปช. เริ่มไต่สวน | วัน/เดือน/ปี ยื่นศาลรัฐธรรมนูญ | ระยะเวลาไต่สวน | หมายเหตุ |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | นายสมบูรณ์ เนียมหอม | 1 ก.พ. 2543 | 29 มี.ค. 2544 | 1 ปี 1 เดือน (เดือน 2 ครั้ง) | ไม่ยื่น |
| 2 | นายเสวต ทองรมย์ | 5 ม.ค. 2543 | 9 เม.ย. 2544 | 1 ปี 3 เดือน (เดือน 3 ครั้ง) | ไม่ยื่น |
| 3 | นายวิทยา ศิริพงษ์ | 1 ม.ค. 2542 | 20 ก.ย. 2544 | 2 ปี 7 เดือน (เดือน 2 ครั้ง) | ไม่ยื่น |

| ลำดับที่ | ชื่อ - สกุล | วัน/เดือน/ปี ที่ ปปช. เริ่มไต่สวน | วัน/เดือน/ปี ยื่น ศาลรัฐธรรมนูญ | ระยะเวลาไต่สวน | หมายเหตุ |
|---|---|---|---|---|---|
| 4 | พันตำรวจโทสานิตย์ สุรังสี | 1 ม.ค. 2542 | 17 พ.ค. 2545 | 3 ปี 4 เดือน (เดือน 2 ครั้ง) | ไม่ยื่น |
| 5 | นายสมพงศ์ เกษตรภิบาล | 10 พ.ย. 2540 | 12 ก.พ. 2545 | 4 ปี 3 เดือน (เดือน 4 ครั้ง) | ไม่ยื่นและยื่นเท็จ |
| 6 | นางสาวเพ็ญนภา ไพศาลศุภนิมิต | 8 ก.ค. 2542 | 25 เม.ย. 2544 | 1 ปี 9 เดือน (เดือน 2 ครั้ง) | ไม่ยื่น |
| 7 | นายสุบิน พิพรพงษ์ | 10 พ.ย. 2540 | 4 เม.ย. 2545 | 4 ปี 4 เดือน (เดือน 4 ครั้ง) | ไม่ยื่นและยื่นเท็จ |
| 8 | นายสมาน ง่วนสำอางค์ | 17 ก.พ. 2543 | 19 ก.ค. 2544 | 1 ปี 5 เดือน (เดือน 3 ครั้ง) | ไม่ยื่น |
| 9 | ดาบตำรวจพินิจ เมืองโคตร | 1 ต.ค. 2544 | 31 ก.ค. 2545 | - ปี 9 เดือน (เดือน 2 ครั้ง) | ไม่ยื่น |

## 3.4 ปี พ.ศ. 2546 จำนวน 5 ราย ได้แก่

| ลำดับที่ | ชื่อ - สกุล | วัน/เดือน/ปี ที่ ปปช. เริ่มไต่สวน | วัน/เดือน/ปี ยื่น ศาลรัฐธรรมนูญ | ระยะเวลาไต่สวน | หมายเหตุ |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | พันตำรวจโทสุรทิน พิมานเมฆินทร์ | 11 ต.ค. 2540 | 12 ธ.ค. 2544 | 4 ปี 2 เดือน (เดือน 2 ครั้ง) | ไม่ยื่น |
| 2 | นายพิเชษฐ สถิรชวาล | 11 ต.ค. 2540 | 17 ก.ย. 2545 | 4 ปี 11 เดือน | ยื่นเท็จ |
| 3 | นายรักเกียรติ สุขธนะ | 11 ต.ค. 2540 | 30 ก.ย. 2545 | 4 ปี 11 เดือน | ยื่นเท็จ |
| 4 | นายอดุลย์ วงษ์พานิช | 18 ก.พ. 2544 | 23 พ.ค. 2546 | 2 ปี 3 เดือน (เดือน 3 ครั้ง) | ไม่ยื่น กรณีพ้นจากตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งมาแล้ว 1 ปี |
| 5 | นายมงคล ตันสกุล | 17 มี.ค. 2541 | 25 ส.ค. 2546 | 5 ปี 5 เดือน (เดือน 3 ครั้ง) | ไม่ยื่น และยื่นเท็จ |

**3.5 ปี พ.ศ. 2547 จำนวน 5 ราย ได้แก่**

| ลำดับที่ | ชื่อ - สกุล | วัน/เดือน/ปี ที่ ปปช. เริ่มไต่สวน | วัน/เดือน/ปี ยื่นศาลรัฐธรรมนูญ | ระยะเวลาไต่สวน | หมายเหตุ |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | นายสารินทร์ สะอีดี | 5 ก.พ. 2543 | 30 ก.ย. 2546 | 3 ปี 7 เดือน (เดือน 4 ครั้ง) | ไม่ยื่น |
| 2 | นางสาวสายชล ภราดร หรือนางชาลิสา เทพอาษา | 1 ต.ค. 2544 | 24 ธ.ค. 2546 | 2 ปี 2 เดือน (เดือน 3 ครั้ง) | ไม่ยื่น |
| 3 | นายวิฑูรย์ ภัทรเลาหะ | 7 พ.ย. 2540 | 25 ส.ค. 2546 | 5 ปี 9 เดือน | ยื่นเท็จ |
| 4 | นายพูลผล อัศวเหม | 7 พ.ย. 2540 | 6 ก.พ. 2547 | 5 ปี 3 เดือน | ยื่นเท็จ |
| 5 | นายสิทธิผล จิตรภูมิศักดิ์ | 18 พ.ย. 2542 | 31 มี.ค. 2547 | 4 ปี 4 เดือน (เดือน 9 ครั้ง เนื่องจากไปอยู่ต่างประเทศ) | ไม่ยื่น และยื่นเท็จ |

## 4. วิเคราะห์กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

4.1 การพิจารณาว่าจะรับคำร้องหรือไม่ นับแต่วันจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญจนถึงปัจจุบัน ยังไม่ปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 แต่อย่างใด

4.2 การพิจารณาคดีโดยเปิดเผย การพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญมี 2 ลักษณะ คือ

**1) ลักษณะแรก คือ การออกนั่งพิจารณาคดี หรือ**

**2) ลักษณะที่สอง คือ การประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย**

4.3 คู่กรณีมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนและตรวจดูเอกสารก่อนการวินิจฉัยชี้ขาด กล่าวคือ เป็นหลักประกันความเสมอภาคและหลักความโปร่งใสในกระบวนการยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญ

4.4 เปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ กล่าวคือ เนื่องจากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องทำหน้าที่ด้วยความเป็นธรรมปราศจากอคติ ดังนั้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญย่อมอาจถูกคัดค้านในการร่วมเป็นองค์คณะในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้ด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง

4.5 การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัย กล่าวคือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะวินิจฉัยชี้ขาดออกไปในทางใด ย่อมมีผลผูกพันทุกองค์กร ไม่เฉพาะคู่กรณีเท่านั้น และถือว่าเป็นแหล่งที่มาของกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีสถานะเท่ารัฐธรรมนูญ

4.6 การวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การลงมติวินิจฉัยชี้ขาดและการจัดทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

หากแยกรายละเอียดเป็นรายปีตามปีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดผลปรากฏเป็น ดังนี้

1) ปี พ.ศ. 2543 จำนวน 7 คำร้อง ได้แก่

| ลำดับที่ | ชื่อ - สกุล | วัน/เดือน/ปี รับคำร้อง | การพิจารณา | | วัน/เดือน/ปี วินิจฉัย | รวมระยะเวลาวินิจฉัยชี้ขาด |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | การประชุม (ครั้ง) | การออกนั่งพิจารณา (ครั้ง) | | |
| 1. | นายอนันต์ ศวัสตนานนท์ | 28 ธ.ค. 2542 | 4 | 1 | 9 มี.ค. 2543 | - ปี 2 เดือน |
| 2. | นายชัชชัย สุเมธโชติเมธา | 28 ธ.ค. 2542 | 4 | 1 | 9 มี.ค. 2543 | - ปี 2 เดือน |
| 3. | นายสุขุม เชิดชื่น | 4 ม.ค. 2543 | 5 | 1 | 17 มี.ค.2543 | - ปี 2 เดือนครึ่ง |
| 4. | นายจิรายุ ชรัสเสถียร | 9 มี.ค. 2543 | 3 | 2 | 30 พ.ค.2543 | - ปี 2 เดือนครึ่ง |
| 5. | นายโกศล ศรีสังข์ | 16 พ.ค. 2543 | 3 | 1 | 3 ก.ค. 2543 | - ปี 1 เดือนครึ่ง |
| 6. | นายมะฮูเซ็น มะสุยี | 28 ธ.ค. 2542 | 6 | 1 | 6 ก.ค. 2543 | - ปี 6 เดือน |
| 7. | พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ | 11 เม.ย. 2543 | 15 | 6 | 10 ส.ค. 2543 | - ปี 4 เดือน |

2) ปี พ.ศ. 2544 จำนวน 3 คำร้อง ได้แก่

| ลำดับที่ | ชื่อ - สกุล | วัน/เดือน/ปี รับคำร้อง | การพิจารณา | | วัน/เดือน/ปี วินิจฉัย | รวมระยะเวลาวินิจฉัยชี้ขาด |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | การประชุม (ครั้ง) | การออกนั่งพิจารณา (ครั้ง) | | |
| 1. | นายสุเมธ อุพลเถียร | 13 ธ.ค. 2543 | 2 | - | 13 ก.พ. 2544 | - ปี 2 เดือน |
| 2. | นายประยุทธ มหากิจศิริ | 26 ธ.ค. 2543 | 16 | 2 | 3 ส.ค. 2544 | - ปี 7 เดือน |
| 3. | พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร | 16 ม.ค. 2543 | 25 | 9 | 3 ส.ค. 2544 | - ปี 6 เดือนครึ่ง |

3) ปี พ.ศ. 2545 จำนวน 9 คำร้อง ได้แก่

| ลำดับที่ | ชื่อ - สกุล | วัน/เดือน/ปี รับคำร้อง | การพิจารณา | | วัน/เดือน/ปี วินิจฉัย | รวมระยะเวลาวินิจฉัยชี้ขาด |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | การประชุม (ครั้ง) | การออกนั่งพิจารณา (ครั้ง) | | |
| 1. | นายสมบูรณ์ เนียมหอม | 29 มี.ค. 2544 | 6 | - | 18 เม.ย.2545 | 1 ปี - เดือน 15 วัน |
| 2. | นายเสวต ทองรมย์ | 10 เม.ย. 2544 | 6 | - | 16 พ.ค. 2545 | 1 ปี 1 เดือน |
| 3. | นายวิทยา ศิริพงษ์ | 20 ก.ย. 2544 | 5 | - | 16 พ.ค. 2545 | - ปี 8 เดือน |
| 4. | พันตำรวจโทสานิตย์ สุรังสี | 17 พ.ค. 2545 | 2 | - | 6 มิ.ย. 2545 | - ปี 1 เดือน |
| 5. | นายสมพงศ์ เกษตรภิบาล | 13 ก.พ. 2545 | 6 | - | 18 มิ.ย. 2545 | - ปี 4 เดือน |
| 6. | นางสาวเพ็ญนภา ไพศาลศุภนิมิต | 25 เม.ย. 2544 | 4 | - | 9 ก.ค. 2545 | 1 ปี 2 เดือน ครึ่ง |
| 7. | นายสุบิน พิพรพงษ์ | 5 เม.ย. 2545 | 4 | - | 16 ก.ค. 2545 | - ปี 3 เดือน |
| 8. | นายสมาน ง่วนสำอาง | 20 ก.ค. 2544 | 4 | - | 10 ต.ค. 2545 | 1 ปี 2 เดือน ครึ่ง |
| 9. | ดาบตำรวจพินิจ เมืองโคตร | 5 ส.ค. 2545 | 4 | - | 21 พ.ย. 2545 | - ปี 3 เดือน ครึ่ง |

### 4) ปี พ.ศ. 2546 จำนวน 5 คำร้อง ได้แก่

| ลำดับที่ | ชื่อ - สกุล | วัน/เดือน/ปี รับคำร้อง | การพิจารณา | | วัน/เดือน/ปี วินิจฉัย | รวมระยะเวลาวินิจฉัยชี้ขาด |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | การประชุม (ครั้ง) | การออกนั่งพิจารณา (ครั้ง) | | |
| 1. | พันตำรวจโทสุรทิน พิมานเมฆินทร์ | 13 ธ.ค. 2544 | 7 | - | 27 มี.ค. 2546 | 1 ปี 3 เดือน ครึ่ง |
| 2. | นายพิเชษฐ สถิรชวาล | 17 ก.ย. 2545 | 15 | 7 | 5 ส.ค. 2546 | - ปี 10 เดือน ครึ่ง |
| 3. | นายรักเกียรติ สุขธนะ | 30 ก.ย. 2545 | 14 | 9 | 16 ก.ย. 2546 | - ปี 11 เดือน ครึ่ง |
| 4. | นายอดุลย์ วงษ์วานิช | 29 พ.ค. 2546 | 4 | - | 25 พ.ย. 2546 | - ปี 6 เดือน |
| 5. | นายมงคล ดันสกุล | 26 ส.ค. 2546 | 4 | - | 25 พ.ย. 2546 | - ปี 3 เดือน |

### 5) ปี พ.ศ. 2547 จำนวน 5 คำร้อง ได้แก่

| ลำดับที่ | ชื่อ - สกุล | วัน/เดือน/ปี รับคำร้อง | การพิจารณา | | วัน/เดือน/ปี วินิจฉัย | รวมระยะเวลาวินิจฉัยชี้ขาด |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | การประชุม (ครั้ง) | การออกนั่งพิจารณา (ครั้ง) | | |
| 1. | นายสารินทร์ สะอีดี | 3 ต.ค. 2546 | 5 | - | 29 ม.ค.2547 | - ปี 4 เดือน |
| 2. | นางสาวสายชล ภราดร หรือนางชาลิสา เทพอาษา | 29 ธ.ค. 2546 | 3 | - | 16 มี.ค. 2547 | - ปี 2 เดือน ครึ่ง |
| 3. | นายวิฑูรย์ ภัทรเลาหะ | 28 ส.ค. 2546 | 6 | - | 19 ส.ค. 2547 | - ปี 11 เดือน ครึ่ง |
| 4. | นายพูลผล อัศวเหม | 6 ก.พ. 2547 | 9 | 3 | 19 ส.ค. 2547 | - ปี 5 เดือน ครึ่ง |
| 5. | นายสิทธิพล จิตรภูมิศักดิ์ | 12 เม.ย. 2547 | 4 | - | 14 ต.ค. 2547 | - ปี 6 เดือน |

สำหรับกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 ดังกล่าว ปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้ระยะเวลาพิจารณาวินิจฉัย ชี้ขาดคดีตั้งแต่วันที่รับคำร้องจนถึงวันที่วินิจฉัยชี้ขาด สรุปได้ดังนี้

1) คำร้องที่ใช้เวลามากที่สุดคือ 1 ปี 2 เดือนครึ่งคือ กรณีนางสาวเพ็ญนภา ไพศาลศุภนิมิต และกรณีนายสมาน ง่วนสำอาง

2) คำร้องที่ใช้เวลาน้อยที่สุด คือ 1 เดือน คือ กรณีพันตำรวจโทสานิตย์ สุรังสี

3) คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยยกคำร้องมีเพียง 1 คำร้อง คือ กรณีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ใช้เวลา 6 เดือนครึ่ง

## 5. ผลสภาพบังคับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

**5.1 การตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ** กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความและวางหลักคำว่า "5 ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง" ตามคำวินิจฉัยที่ 19/2544 วันที่ 3 สิงหาคม 2544 โดยได้อธิบายไว้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า **การพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 มี 2 กรณี คือ**

5.1.1 กรณีที่หนึ่ง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดำรงตำแหน่งอยู่ขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า จงใจไม่ยื่นบัญชีฯ หรือจงใจยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ การห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นหรือวันที่ผู้ร้องคือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตรวจพบการกระทำดังกล่าว เช่น ดาบตำรวจพินิจ เมืองโคตร นายสารินทร์ สะอีดี และนายวิฑูรย์ ภัทรเลาหะ เป็นต้น

5.1.2 กรณีที่สอง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่า จงใจไม่ยื่นบัญชีฯ หรือจงใจยื่นบัญชีฯ

ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ การห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งตามความเป็นจริง เช่น นายอนันต์ ศวัสตนานนท์ นายชัชชัย สุเมธโชติเมธา และนายจิรายุ จรัสเสถียร เป็นต้น

**5.2 ผลสภาพบังคับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ** กล่าวคือ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ หรือจงใจยื่นบัญชีฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ การนับระยะเวลา 5 ปี ไม่ว่าจะเป็นกรณีดำรงตำแหน่งอยู่ขณะที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดหรือเป็นกรณีที่พ้นจากตำแหน่งแล้วก็ตาม การนับระยะเวลา 5 ปี จะเริ่มนับย้อนหลัง หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด จึงส่งผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำความผิดจะได้รับโทษจริงโดยต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ ไม่ถึง 5 ปี และแต่ละคนจะได้รับโทษเป็นระยะเวลาที่แตกต่างกัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ปี พ.ศ. 2543 จำนวน 7 ราย ได้แก่

| ลำดับที่ | ชื่อ - สกุล | วัน/เดือน/ปี ที่พ้นจากตำแหน่ง | วัน/เดือน/ปี ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย | รวมระยะเวลาห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองจริง | หมายเหตุ |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | นายอนันต์ ศวัสตนานนท์ | 7 พ.ย. 2540 | 9 มี.ค. 2543 | 5 ปี - 2 ปี 4 เดือน เหลือ 2 ปี 8 เดือน | ไม่ยื่น |
| 2 | *(ไม่มีข้อความมาค่ะ)* | | | | |
| 3 | นายสุขุม เชิดชื่น | 9 พ.ย. 2540 (วันที่ตรวจพบ) | 17 มี.ค. 2543 | 5 ปี - 2 ปี 4 เดือน เหลือ 2 ปี 8 เดือน | ไม่ยื่น |
| 4 | นายจิรายุ จรัสเสถียร | 15 ก.ย. 2541 | 30 พ.ค. 2543 | 5 ปี - 1 ปี 8 เดือนครึ่ง เหลือ 3 ปี 3 เดือนครึ่ง | ยื่นเท็จ |
| 5 | นายโกศล ศรีสังข์ | 7 พ.ย. 2540 | 3 ก.ค. 2543 | 5 ปี - 2 ปี 8 เดือน เหลือ 2 ปี 4 เดือน | ไม่ยื่น |

| ลำดับที่ | ชื่อ - สกุล | วัน/เดือน/ปี ที่พ้นจากตำแหน่ง | วัน/เดือน/ปี ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย | รวมระยะเวลาห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองจริง | หมายเหตุ |
|---|---|---|---|---|---|
| 6 | นายมะฮูเซ็น มะสุยี | 7 พ.ย. 2540 | 6 ก.ค. 2543 | 5 ปี-2 ปี 8 เดือน เหลือ 2 ปี 4 เดือน | ไม่ยื่น |
| 7 | พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ | 29 มี.ค. 2543 | 10 ส.ค. 2543 | 5 ปี-4 เดือน เหลือ 4 ปี 8 เดือน | ยื่นเท็จ |

2) ปี พ.ศ. 2544 จำนวน 3 ราย ได้แก่

| ลำดับที่ | ชื่อ - สกุล | วัน/เดือน/ปี ที่พ้นจากตำแหน่ง | วัน/เดือน/ปี ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย | รวมระยะเวลาห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองจริง | หมายเหตุ |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | นายสุเมธ อุพลเถียร | 18 ธ.ค. 2542 | 13 ก.พ. 2544 | 5 ปี-1 ปี 2 เดือน เหลือ 3 ปี 10 เดือน | ไม่ยื่น |
| 3 | พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร | - | 3 ส.ค. 2544 | - | ศาลรัฐธรรมนูญยกฟ้อง |

3) ปี พ.ศ. 2545 จำนวน 9 ราย ได้แก่

| ลำดับที่ | ชื่อ - สกุล | วัน/เดือน/ปี ที่พ้นจากตำแหน่ง | วัน/เดือน/ปี ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย | รวมระยะเวลาห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองจริง | หมายเหตุ |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | นายสมบูรณ์ เนียมหอม | 1 ก.ค. 2543 | 18 เม.ย. 2545 | 5 ปี-1 ปี 9 เดือน เหลือ 3 ปี 3เดือน | ไม่ยื่น |
| 2 | นายเสวต ทองรมย์ | 1 มิ.ย. 2541 | 16 พ.ค. 2545 | 5 ปี-3 ปี 11 เดือน เหลือ 1 ปี 1 เดือน | ไม่ยื่น |
| 3 | นายวิทยา ศิริพงษ์ | 1 ม.ค. 2542 | 16 พ.ค. 2545 | 5 ปี-3 ปี 4 เดือน เหลือ 1 ปี 8 เดือน | ไม่ยื่น |
| 4 | พันตำรวจโทสานิตย์ สุรังสี | 12 ก.ค. 2542 | 6 มิ.ย. 2545 | 5 ปี-2 ปี 11 เดือน เหลือ 2 ปี 1 เดือน | ไม่ยื่น |

| ลำดับที่ | ชื่อ - สกุล | วัน/เดือน/ปี ที่พ้นจากตำแหน่ง | วัน/เดือน/ปี ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย | รวมระยะเวลาห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองจริง | หมายเหตุ |
|---|---|---|---|---|---|
| 5 | นายสมพงศ์ เกษตรภิบาล | 24 ต.ค. 2540 | 18 มิ.ย. 2545 | 5 ปี-4 ปี 8 เดือน เหลือ -ปี 4 เดือน | ไม่ยื่น และยื่นเท็จ |
| 6 | นางสาวเพ็ญนภา ไพศาลศุภนิมิต | 18 ก.พ. 2544 | 9 ก.ค. 2545 | 5 ปี-1 ปี 4 เดือน ครึ่ง เหลือ 3 ปี 7 เดือนครึ่ง | ไม่ยื่น |
| 7 | นายสุบิน พิพรพงษ์ | 24 ต.ค. 2540 | 16 ก.ค. 2545 | 5 ปี-4 ปี 8 เดือน ครึ่ง เหลือ - ปี 3 เดือนครึ่ง | ไม่ยื่น และยื่นเท็จ |
| 8 | นายสมาน ง่วนสำอาง | 18 ก.พ. 2544 | 10 ต.ค. 2545 | 5 ปี-1 ปี 7 เดือน ครึ่ง เหลือ 3 ปี 4 เดือนครึ่ง | ไม่ยื่น |
| 9 | ดาบตำรวจพินิจ เมืองโคตร | 29 ต.ค. 2544 (วันที่ครบกำหนด) | 21 พ.ย. 2545 | 5 ปี-1 ปี 1 เดือน เหลือ 3 ปี 11 เดือน | ไม่ยื่น |

## 4) ปี พ.ศ. 2546 จำนวน 5 ราย ได้แก่

| ลำดับที่ | ชื่อ - สกุล | วัน/เดือน/ปี ที่พ้นจากตำแหน่ง | วัน/เดือน/ปี ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย | รวมระยะเวลาห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองจริง | หมายเหตุ |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | พันตำรวจโทสุรทิน พิมานเมฆินทร์ | 23 ธ.ค. 2542 | 27 มี.ค. 2546 | 5 ปี-3 ปี 3 เดือน เหลือ 1 ปี 9 เดือน | ไม่ยื่น |
| 2 | นายพิเชษฐ สถิรชวาล | 19 มี.ค. 2544 | 5 ส.ค. 2546 | 5 ปี-2 ปี 4 เดือน ครึ่ง เหลือ 2 ปี 7 เดือนครึ่ง | ยื่นเท็จ |
| 3 | นายรักเกียรติ สุขธนะ | 6 ก.ย. 2543 | 16 ก.ย. 2546 | 5 ปี-3 ปี เหลือ 2 ปี | ยื่นเท็จ |
| 5 | นายมงคล ตันสกุล | 18 ก.พ. 2544 | 25 พ.ย. 2546 | 5 ปี-2 ปี 9 เดือน เหลือ 2 ปี 3 เดือน | ไม่ยื่น และยื่นเท็จ |

5) ปี พ.ศ. 2547 จำนวน 5 ราย ได้แก่

| ลำดับที่ | ชื่อ - สกุล | วัน/เดือน/ปี ที่พ้นจากตำแหน่ง | วัน/เดือน/ปี ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย | รวมระยะเวลาห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองจริง | หมายเหตุ |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | นายสารินทร์ สะอีดี | 6 มี.ค. 2543 (วันที่ครบกำหนด) | 29 ม.ค. 2547 | 5 ปี - 3 ปี 10 เดือน ครึ่ง เหลือ 1 ปี 1 เดือนครึ่ง | ไม่ยื่น |
| 2 | นางสาวสายชล ภราดร หรือนางชาลิสา เทพอาษา | 24 ก.ย. 2545 | 16 มี.ค. 2547 | 5 ปี - 1 ปี 5 เดือน ครึ่ง เหลือ 3 ปี 6 เดือนครึ่ง | ไม่ยื่น |
| 3 | นายวิฑูรย์ ภัทรเลาหะ | 10 ก.ค. 2546 (วันที่ตรวจพบ) | 19 ส.ค. 2547 | 5 ปี - 1 ปี 1 เดือน เหลือ 3 ปี 11 เดือน | ยื่นเท็จ |
| 4 | นายพูลผล อัศวเหม | 18 ก.พ. 2544 | 19 ส.ค. 2547 | 5 ปี -3 ปี 6 เดือน เหลือ 1 ปี 6 เดือน | ยื่นเท็จ |
| 5 | นายสิทธิผล จิตรภูมิศักดิ์ | 16 ธ.ค. 2542 | 14 ต.ค. 2547 | 5 ปี - 4 ปี 10 เดือน เหลือ - ปี 2 เดือน | ไม่ยื่นและยื่นเท็จ |

## 6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

### 6.1 บทสรุป

#### 6.1.1 ด้านกฎหมาย

1) สภาพบังคับของโทษจริงปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำความผิดได้รับโทษต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ ไม่ถึง 5 ปี และไม่ได้สัดส่วนที่เหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำขึ้น เช่น นายสิทธิผล จิตรภูมิศักดิ์ สมาชิกสภาเทศบาลนครราชสีมา ได้รับโทษจริงโดยถูกต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้วเป็นระยะเวลา 2 เดือนเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากการนับเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งซึ่งเกิดขึ้นก่อนการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

2) รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้ภาคพลเมืองเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การเปิดเผยให้สาธารณชนทราบเฉพาะบัญชีและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเท่านั้น ย่อมส่งผลให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองค่อนข้างน้อย จะเห็นได้จากคดีที่สำคัญ ๆ เช่น กรณีพลตรี สนั่น ขจรประศาสน์ และกรณีนายรักเกียรติ สุขธนะ เป็นต้น ล้วนเกิดจากการตรวจสอบโดยภาคพลเมืองทั้งสิ้น นอกจากนั้น ระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเปิดเผยให้สาธารณชน ทราบไม่เกิน 30 วันกระชั้นชิดเกินไป ในกรณีคณะรัฐมนตรีเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีเวลาน้อยในการจัดเตรียมเอกสารที่จะเปิดเผยซึ่งมีเป็นจำนวนมาก

3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ออกประกาศกำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีฯ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

**การทุจริตแห่งชาติ แต่เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 291 อนุมาตรา (6) บัญญัติว่า ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ แสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 อนุมาตรา (9) ที่ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย**

4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 23 บัญญัติว่า การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่การลงมติในการวินิจฉัยหรือให้ความเห็นชอบตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ประธานในที่ประชุมและกรรมการต้องลงคะแนนเสียงเพื่อมีมติโดยมติของที่ประชุมต้องไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หมายความว่า กรรมการ ป.ป.ช. ต้องให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่า 6 คนในจำนวน 9 คน (6 ต่อ 3) จึงก่อให้เกิดปัญหาจำนวนเสียงที่ให้ความเห็นชอบในทุกๆ เรื่อง เช่น การพิจารณาเรื่องการถอดถอน และการพิจารณาเรื่องการยื่นบัญชีฯ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

**6.1.2 ด้านกระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ**

1) ความยุ่งยากในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ

2) การตรวจสอบความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าวและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีในรายการต่างๆ ว่าตรงกันหรือไม่จากเอกสารที่ได้รับจากหน่วยงานของรัฐต่างๆ

เฉพาะในวันที่ยื่นบัญชีเท่านั้น จึงส่งผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเมื่อได้รับแต่งตั้งแล้วได้โยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินทั้งหลายก่อนที่จะถึงวันสุดท้ายที่ยื่นบัญชี

3) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น กล่าวคือ

3.1 ปริมาณของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบมีจำนวนมากขึ้น เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นทั้งอำนาจหน้าที่และได้รับการจัดสรรงบประมาณมากยิ่งขึ้น จึงส่งผลให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

3.2 จิตสำนึกของนักการเมืองระดับท้องถิ่นและความสลับซับซ้อนของคดี ผลจากการศึกษาคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยชี้ขาด ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งหมดทุกคำร้อง ถึงแม้ว่าคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะเตือนและประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายครั้งก็ตาม จึงส่งผลให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำงานหนักยิ่งขึ้น

**6.2 ข้อเสนอแนะ**

6.2.1 ด้านกฎหมาย

1) เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำความผิดได้รับโทษที่เหมาะสมกับการกระทำความผิด และเป็นการป้องปรามการกระทำผิดดังกล่าว เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 295 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม

**การทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 34 โดยใช้คำว่า "ผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด"** ซึ่งจะส่งผลแตกต่างจากเดิมที่นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังนี้

1.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำความผิดจะได้รับโทษต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลา 5 ปี อย่างเท่าเทียมกัน

1.2 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีความระมัดระวังมากขึ้นและเกรงกลัวต่อโทษที่จะได้รับ

1.3 สอดคล้องกับสภาพบังคับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 ที่บัญญัติว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

2) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม และหลักการแบ่งแยกอำนาจ ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 293 วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 35 โดยใช้คำว่า บัญชีและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทุกตำแหน่งให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็วแต่ต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว

3) เพื่อมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและการบริหารของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 อนุมาตรา (9) โดยบัญญัติกำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีฯ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และมาตรา 23 โดยบัญญัติให้การลงมติในการพิจารณาและวินิจฉัยหรือให้ความเห็นชอบต้องประกอบด้วยกรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด

6.2.2 ด้านกระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

1) การพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กร เพื่อแก้ไขปัญหาความยุ่งยากในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบโดยดำเนินการตามความสำคัญเร่งด่วนตามลำดับ ดังนี้

**1.1 พัฒนาระบบการตรวจสอบให้ถูกต้อง รวดเร็ว โดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น พัฒนาระบบฐานข้อมูลโดยคอมพิวเตอร์และเชื่อมโยงเครือข่ายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน เป็นต้น โดยจัดทำระบบสารสนเทศเพื่อวิเคราะห์สินทรัพย์สุทธิ (Asset Information System) เพื่อให้สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบสินทรัพย์สุทธิได้ทันทีโดยอัตโนมัติ (Online Network Analysis) ซึ่งจะทำให้การตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบเป็นไปด้วยความรวดเร็ว**

1.2 สร้างเครือข่ายภาคพลเมืองให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและชี้เบาะแสด้วยการสร้างจิตสำนึกชุมชนสัมพันธ์ต่อต้านการคอร์รัปชั่นโดยผ่านทางเว็บไซต์

1.3 ให้มีมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนได้ปฏิบัติและให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ ตลาดหลักทรัพย์ และธนาคาร เป็นต้น

**1.4 พัฒนาบุคลากรโดยการฝึกอบรมอย่างเข้มงวด โดยกำหนดหลักสูตรร่วมกับสถาบันพระปกเกล้าให้ข้าราชการเข้ารับการอบรมเป็นการเฉพาะพิเศษ เพื่อให้มีทักษะและความชำนาญในคดีบางประเภท เช่น ด้านการซื้อขายหุ้น ด้านการเงินและด้านการบัญชี เป็นต้น นอกจากนั้น เจ้าหน้าที่ควรกำหนดกรอบระยะเวลาการเตือนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีทุกตำแหน่งประมาณ 3 ครั้ง เท่านั้น**

2) การตรวจสอบความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน

และเอกสารประกอบ

2.1 เฝ้าระวังผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยติดตามความเคลื่อนไหวการทำธุรกรรมที่โยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินและความเคลื่อนไหวทางด้านบัญชีเงินฝากธนาคารเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ารับตำแหน่ง เฉพาะบุคคลที่เป็นกลุ่มเป้าหมายความเสี่ยงสูงสุด

2.2 มาตรฐานการตรวจสอบความจงใจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ควรจะกำหนดกรอบเพียง "เห็นว่าจงใจเท่านั้น" เพราะว่าภาระการพิสูจน์ว่า "จงใจหรือไม่" เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

3) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น

3.1 การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น ควรมอบหมายให้ท้องถิ่นจังหวัดที่มีอยู่ทุกจังหวัด เป็นหน่วยดำเนินการไต่สวนโดยมีอำนาจหน้าที่เหมือนกับอนุกรรมการไต่สวน แล้วสรุปความเห็นเสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาชี้ขาดสุดท้าย

3.2 จัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของคดีโดยพิจารณาจากคดีที่สำคัญ ที่อยู่ในความสนใจของประชาชนและคดีที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ถึงแม้ว่าจะเป็นคดีของนักการเมืองระดับท้องถิ่นก็ตามอาจนำมาพิจารณาในลำดับแรกได้

3.3 จัดทำคู่มือขั้นตอนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจน รวมทั้ง การพัฒนาบุคลากรและระบบการจูงใจ เนื่องจากนักการเมืองท้องถิ่นเป็นบุคคลที่มีทั้งบารมีและอิทธิพลสูงในท้องถิ่น และขณะเดียวกันควรประชาสัมพันธ์ในเชิงรุกเพื่อให้นักการเมืองระดับท้องถิ่นได้ทราบและเข้าใจโดยถูกต้อง

3.4 จัดทำประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น เพื่อสร้างจิตสำนึกทางการเมืองและส่งเสริมภาค

ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบ ชี้เบาะแส ในขณะเดียวกันใช้มาตรการทางสังคมในการลงโทษนักการเมืองระดับท้องถิ่นควบคู่กันไป

3.5 สร้างความเชื่อมโยงของเครือข่ายภาคพลเมืองต่อต้านคอร์รัปชั่นทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นโดยมีกิจกรรมรณรงค์ถือเป็นวาระแห่งชาติ เป็นประจำทุกปีทั่วประเทศ

---

# บรรณานุกรม


**ภาษาไทย**

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. 2537. **พื้นฐานความรู้ทั่วไปของหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน**, กรุงเทพ.

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. 2544. **รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา**, กรุงเทพ.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. 2547. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐรัฐธรรมนูญและกฎหมาย**, กรุงเทพ.

คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.). 2540. **รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ**, กรุงเทพ.

คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ. 2540. **บันทึกสรุปผลการประชุมคณะทำงาน และอนุกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ เรื่อง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ**, กรุงเทพ.

_____. 2540. **บันทึกการประชุมของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24 เรื่อง การพิจารณากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ**, กรุงเทพ.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. 2540. **หลักนิติธรรม บทความในรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์**, กรุงเทพ.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2538. **กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี**, กรุงเทพ.

_____. 2526. **กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ**, กรุงเทพ.

. 2548. **การบรรยายพิเศษ เรื่อง วิเคราะห์ผลกระทบตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ**, ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2548 ณ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพ.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. 2542. **สิทธิ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน**, กรุงเทพ.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. 2547. **หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ, เอกสารบรรยายหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 8** สถาบันพระปกเกล้า, นนทบุรี.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ. 2540. **รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 25 (เป็นกรณีพิเศษ) เรื่อง การดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ**, กรุงเทพ.

## วิทยานิพนธ์และงานวิจัย

กิตติพงศ์ ทองปุย. 2542. **วิทยานิพนธ์ เรื่อง การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง**, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพ.

สนิท จรอนันต์ และคณะ. 2544. **รายงานการวิจัยเรื่อง การเสริมสร้างประสิทธิภาพของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ,** กรุงเทพ.

ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล. 2547. **รายงานการวิจัยเรื่อง หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มีบทบัญญัติว่า "ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ" เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ,** กรุงเทพ.

เสงี่ยม บุษบาบาน. 2545. **วิทยานิพนธ์ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 295 เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง,** กรุงเทพ.

อุดม รัฐอมฤต. 2530. **วิทยานิพนธ์ เรื่อง ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,** กรุงเทพ.

**รัฐธรรมนูญ**

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538.**

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.**

**พระราชบัญญัติ**

**พระราชบัญญัติการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539.**

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535.

## คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2541 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2541.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 10/2543 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2543.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2543 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2543.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 12/2543 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2543.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 23/2543 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2543.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 27/2543 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2543.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 28/2543 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2543.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 31/2543 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2543.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2544 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2544.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 19/2544 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2544.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2544 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2544.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2545 ลงวันที่ 18 เมษายน 2545.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 17/2545 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2545.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 18/2545 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2545.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 35/2545 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2545.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 37/2545 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2545.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 39/2545 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2545.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 41/2545 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2545.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 53/2545 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2545.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 58/2545 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน 2545.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 7/2546 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2546.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 29/2546 ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2546.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 31/2546 ลงวันที่ 16 กันยายน 2546.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 472546 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2546.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 48/2546 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2546.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 27/2547 ลงวันที่ 29 มกราคม 2547.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 35/2547 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2547.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2547 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2547.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 51/2547 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2547.
คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 62/2547 ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2547.
คำวินิจฉัยส่วนตน (นายจิระ บุญพจนสุนทร) ที่ 14/2545 ลงวันที่ 15 เมษายน 2545.

## ข้อกำหนด

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546.

## พระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524.

## ประกาศ

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เรื่อง กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง วันที่ 11 มกราคม 2543.

**เอกสารทางราชการ**

คดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2546 วันที่ 30 กันยายน 2546

คดีหมายเลขแดงที่ อม. 2/2546 วันที่ 19 กันยายน 2546

บันทึกข้อความ กองสืบสวนสอบสวน 3 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2543.

บันทึกข้อความ กองสืบสวนสอบสวน 3 ที่ 05/131 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2543.

รายงานการประชุมครั้งที่ 47/2542 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2542

หนังสือสำนักงาน ปปช. ลับ ที่ ปช. 0002.10/3404 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2542

**คำสั่ง**

คำสั่งคณะกรรมการ ปปช. ที่ 169/2543 ลงวันที่ 23 กันยายน 2543

คำสั่งคณะกรรมการ ปปช. ที่ 174/2543 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2543

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 52/2540 ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2540

**ภาษาต่างประเทศ**

Constitution of the United States of America ค.ศ. 1787.

Constitution of the Republic of France ค.ศ. 1958.

Loi organique n. 88 - 226, 88 - 227 du mars 1988 relative a la transparence financiere de la vie politique.

The Ethics in Government Act of 1978.

**การสัมภาษณ์**

สัมภาษณ์นายสราวุธ เมนะเศวต เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, วันที่ 12 มกราคม 2549 ณ สำนักงาน ปปช., กรุงเทพ.

สัมภาษณ์นายปรีชา เลิศกมลมาศ รองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, วันที่ 12 มกราคม 2549 ณ สำนักงาน ปปช., กรุงเทพ.

สัมภาษณ์นายวรวิทย์ สุขบุญ ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 1, วันที่ 16 มกราคม 2549 ณ สำนักงาน ปปช., กรุงเทพ.

◆ ◆ ◆ ◆

# อำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาคดี ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

● *บุญเสริม นาคสาร**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกของไทย ไม่ได้มีบทบัญญัติอย่างชัดเจนว่าในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้วจะให้องค์กรใดทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพียงแต่บัญญัติไว้ในมาตรา 62 ว่า "ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้" เท่านั้น ต่อมาเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ตราพระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ. 2488 ซึ่งมีบทบัญญัติให้ลงโทษแก่ผู้กระทำการตามที่กฎหมายนี้ถือว่าเป็นอาชญากรสงคราม ไม่ว่าการกระทำนั้นจะได้กระทำก่อนหรือหลังกฎหมายนี้ใช้บังคับก็ตาม และเมื่อมีการฟ้องคดีเพื่อจะลงโทษแก่ผู้กระทำผิดตามกฎหมายดังกล่าว ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ 1/2489 ว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ. 2488 เฉพาะที่กำหนดให้ลงโทษการกระทำก่อนวันใช้กฎหมายนี้เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลังจึงขัดกับรัฐธรรมนูญและเป็นโมฆะ และจากผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างศาลกับสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2489 กำหนดให้มี "คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ" ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ

---

* *เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ 7ว รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มงานวิจัยและพัฒนารัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ*

กฎหมายโดยเฉพาะ และรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาก็จะกำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คือ รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2492 2495 2511 2517 2521 2534 และฉบับ (ชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

กล่าวได้ว่า พัฒนาการขององค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของไทยนั้นเริ่มจาก "คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ" ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2489 จนมาเป็น "ศาลรัฐธรรมนูญ" ตามรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรศาลเป็นครั้งแรกและได้สิ้นสุดลงเนื่องจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และมี "คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ" อีกครั้งตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ (ชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

## 1. องค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

องค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแยกตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ มีดังนี้

| รัฐธรรมนูญ | จำนวน/ที่มา | คุณสมบัติ / ลักษณะต้องห้าม | วาระการดำรงตำแหน่ง |
|---|---|---|---|
| ฉบับ 2489 | ● จำนวน 15 คน<br>● รัฐสภาแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ (และแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ) | ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิ | มีวาระเท่ากับวาระของสภาผู้แทน |
| ฉบับ 2492 | ● จำนวน 9 คน<br>● ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง จำนวน 5 คน คือประธานวุฒิสภา (เป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ) ประธานสภาผู้แทน ประธานศาลฎีกา อธิบดีศาลอุทธรณ์ และอธิบดีกรมอัยการ<br>● ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐสภาแต่งตั้ง จำนวน 4 คน | ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย | มีวาระเริ่มจากวันที่รัฐสภาแต่งตั้ง (ภายในสามสิบวันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรก) และต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป |

| รัฐธรรมนูญ | จำนวน/ที่มา | คุณสมบัติ / ลักษณะต้องห้าม | วาระการดำรงตำแหน่ง |
|---|---|---|---|
| ฉบับ 2495 | • จำนวน 6 คน<br>• ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง จำนวน 3 คน คือ ประธานศาลฎีกา (เป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ) อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ และอธิบดีกรมอัยการ<br>• ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง จำนวน 3 คน | ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิ | • มีวาระเริ่มจากวันที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง (ภายในสามสิบวันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมสภาครั้งแรก) และต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการเปิดสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป<br>• แต่งตั้งผู้ที่พ้นจากตำแหน่งให้เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่อีกได้ |
| ฉบับ 2511 | • จำนวน 9 คน<br>• ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง จำนวน 5 คน คือ ประธานวุฒิสภา (เป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ) ประธานสภาผู้แทน ประธานศาลฎีกา อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ อธิบดีกรมอัยการ<br>• ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้ง จำนวน 4 คน | ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย | • มีวาระเริ่มจากวันที่รัฐสภาแต่งตั้ง (ภายในสามสิบวันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรก) และต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป<br>• แต่งตั้งผู้ที่พ้นจากตำแหน่งให้เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่อีกได้ |
| ฉบับ 2517 | • จำนวน 9 คน<br>• รัฐสภาเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 คน<br>• คณะรัฐมนตรีเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 คน<br>• คณะกรรมการตุลาการเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 คน<br>• นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำรายชื่อผู้ได้รับเลือกทั้งหมดกราบบังคมทูล เพื่อทรง | • ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิ<br>• ผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ | • การแต่งตั้งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งหรือต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรก |

| รัฐธรรมนูญ | จำนวน/ที่มา | คุณสมบัติ / ลักษณะต้องห้าม | วาระการดำรงตำแหน่ง |
|---|---|---|---|
| | ลงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ<br>● คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเลือกตุลาการฯ คนหนึ่งเป็นประธาน | พนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมิได้ | หลังจากการเลือกตั้งทั่วไป<br>● จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันสองครั้งมิได้ |
| ฉบับ 2521 | ● จำนวน 7 คน<br>● ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง จำนวน 3 คน คือ ประธานรัฐสภา (เป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ) ประธานศาลฎีกา และอธิบดีกรมอัยการ<br>● ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐสภาแต่งตั้ง จำนวน 4 คน | ● ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิ<br>● ผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมิได | ● ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไปให้รัฐสภาแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรกโดยมีวาระการดำรงตำแหน่งหรือต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป<br>● แต่งตั้งผู้ที่พ้นจากตำแหน่งให้เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่อีกได้ |
| ฉบับ 2534 | ● จำนวน 10 คน<br>● ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง จำนวน 4 คน คือ ประธานรัฐสภา (เป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ) ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลฎีกา และอัยการสูงสุด<br>● ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์หรือสาขารัฐศาสตร์ จำนวน 6 คน ซึ่งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งสภาละ 3 คน | ผู้ทรงคุณวุฒิจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมิได้ | ● วาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี<br>● อาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ |
| ฉบับ 2540 (ศาลรัฐธรรมนูญ) | ● จำนวน 15 คน<br>● ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับ | ผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม | ● วาระการดำรงตำแหน่งเก้าปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง |

| รัฐธรรมนูญ | จำนวน/ที่มา | คุณสมบัติ / ลักษณะต้องห้าม | วาระการดำรงตำแหน่ง |
|---|---|---|---|
| | เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 5 คน<br>● ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน<br>● ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกจากคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภา จำนวน 5 คน<br>● ผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกจากคณะกรรมการสรรหาและวุฒิสภา จำนวน 3 คน<br>● ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ | ● มีสัญชาติไทยโดยการเกิด<br>● มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์<br>● เคยเป็นรัฐมนตรี กกต. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการ ป.ป.ช. หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์<br>● ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 106 หรือมาตรา 109 (1) (2) (4) (5) (6) (7) (13) หรือ (14)<br>● ไม่เป็น ส.ส. ส.ว. ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น<br>● ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ในระยะสามปีก่อนดำรงตำแหน่ง | ● ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ |

| รัฐธรรมนูญ | จำนวน/ที่มา | คุณสมบัติ / ลักษณะต้องห้าม | วาระการดำรงตำแหน่ง |
|---|---|---|---|
| | | ● ไม่เป็น กกต. ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา กรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการ ป.ป.ช. หรือกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน | |
| ฉบับชั่วคราว 2549 | ● จำนวน 9 คน<br>● ประธานศาลฎีกาเป็นประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ<br>● ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นรองประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ<br>● ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวน 5 คน เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ<br>● ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวน 2 คน เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ | – | – |

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 9 ฉบับ แล้วมีข้อสังเกต ดังนี้

(1) จำนวนตุลาการรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มากที่สุด คือ จำนวน 15 คน ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2489 และ 2540 และจำนวนที่น้อยที่สุด คือ จำนวน 6 คน ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2495

(2) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งกับตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ ยกเว้นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2489 และ 2517 ที่มีองค์ประกอบเฉพาะตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ สำหรับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับเดียวที่ไม่ได้กำหนดให้มีตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ

(3) องค์กรทางการเมือง ได้แก่ รัฐสภา วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการแต่งตั้งหรือเลือกตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ ยกเว้นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ที่องค์กรทางการเมืองไม่มีหน้าที่ในการแต่งตั้งหรือเลือกตุลาการรัฐธรรมนูญ

(4) การกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการผู้ทรงคุณวุฒิ

- รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2489 2495 2517 และ 2521 ไม่ได้คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการผู้ทรงคุณวุฒิ

- รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2492 และ 2511 กำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการผู้ทรงคุณวุฒิว่าต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมาย

- รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2434 กำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการผู้ทรงคุณวุฒิว่าต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์หรือสาขารัฐศาสตร์ และรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2440 กำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิว่าต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์

(5) รัฐธรรมนูญที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิว่าจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมิได้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2517 2521 2534 และ 2540

(6) การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับอายุของสภาผู้แทนราษฎร ยกเว้นตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2534 ที่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี โดยอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 ที่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวและต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

## 2. อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญในอดีต

### 2.1 อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตมีดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

รัฐธรรมนูญฉบับถาวรทุกฉบับจะกำหนดให้ศาลเท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิยื่นให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยศาลเป็นผู้เห็นเอง กล่าวคือ หากศาลจะใช้บทกฎหมายบังคับแก่คดีใดแล้วเห็นว่าบทกฎหมายนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นไว้ชั่วคราว แล้วให้รายงานความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ยกเว้นรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2534 ที่บัญญัติเพิ่มเติมให้คู่ความโต้แย้งได้และต้องเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่ามีเหตุผลอันสมควร จึงจะเสนอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

(2) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาสิ้นสุดลงหรือไม่

รัฐธรรมนูญโดยส่วนใหญ่ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2489 และ 2495) จะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรจำนวนหนึ่งของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า สมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลง และให้ส่งคำร้องไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่

(3) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2517 2521 และ 2534 จำนวน 3 ฉบับเท่านั้น ที่กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวหรือไม่ โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อส่งคำร้องไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวหรือไม่

(4) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภามีหลักการอย่างเดียวหรือคล้ายกับร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในระหว่างการยับยั้งของวุฒิสภาหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2517 2521 และ 2534 จำนวน 3 ฉบับ ที่กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภามีหลักการอย่างเดียวหรือคล้ายกับร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในระหว่างการยับยั้งของวุฒิสภา หรือไม่ กล่าวคือ ในกรณีที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอหรือส่งให้พิจารณานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกัน หรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ให้ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ถ้าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป

(5) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2517 2521 และ 2534 จำนวน 3 ฉบับ ที่กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก่อนที่จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกของแต่ละสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา หรือนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

(6) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลด้วยกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2517 2521 และ 2534 จำนวน 3 ฉบับ ที่กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน

(7) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2534 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ โดยก่อนที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อย

กว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่[1]

(8) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าข้อบังคับของวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2534 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าข้อบังคับของวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาเห็นว่า ข้อบังคับแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก หรือข้อบังคับของรัฐสภาในเรื่องใดขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา

(9) อำนาจหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2534 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 207 กำหนดว่า "ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่ากรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา

---

[1] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับก่อนพุทธศักราช 2534 จะกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร ซึ่งมี 2 เงื่อนไข คือ เงื่อนไขเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ กับเงื่อนไขเกี่ยวกับความจำเป็นรีบด่วน โดยรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2534 เป็นฉบับแรกที่กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการตราพระราชกำหนด แต่จะตรวจสอบได้เฉพาะเงื่อนไขเกี่ยวกับวัตถุประสงค์เท่านั้น*

หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย"

**2.2 อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ**

อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญในอดีตซึ่งมีอยู่ 9 ประการนั้น ได้ถูกกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 เกือบทั้งหมด ยกเว้นอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลด้วยกัน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล[2] และรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 ไม่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญในลักษณะทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2534 มาตรา 207 ดังกล่าวข้างต้น โดยรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 266 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 มีดังนี้

(1) การควบคุมร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

การควบคุมร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีหลักการคล้ายกับการตรวจสอบโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จะมีข้อแตกต่างเกี่ยวกับจำนวนผู้เข้าชื่อ กล่าวคือ

---

[2] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 248 บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการ*

*หลักเกณฑ์การเสนอปัญหาตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"*

การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ในขณะที่จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องใช้จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และมีข้อแตกต่างอีกประการหนึ่งคือ มีการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งต้องมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันเข้าชื่อไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับก่อนพุทธศักราช 2540 ไม่มีกฎหมายที่เรียกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ[3]

(2) การควบคุมกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

กฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว อาจขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดย 2 ช่องทาง คือ

**ช่องทางแรก** เป็นการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาโดยศาล (ศาลที่มีสิทธิเสนอ คือ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร) กล่าวคือ จะต้องเป็นคดีความในศาลแล้ว และในชั้นการพิจารณาของศาลไม่ว่าจะเป็นในชั้นศาลใด หากคู่ความโต้แย้งว่ากฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับในคดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือศาลเองเห็นว่ากฎหมายที่จะใช้บังคับในคดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ให้ส่งความเห็นนั้นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ซึ่งการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญนี้มีข้อแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนพุทธศักราช 2540 คือ หากคู่ความโต้แย้งว่ากฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับในคดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ศาลนั้นต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

---

[3] *โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262*

**ช่องทางที่สอง** เป็นการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรณีนี้ได้มีการบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 198 กรณีดังกล่าวนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นคดีความกันในศาลก่อนเหมือนกรณีช่องทางแรก แต่เป็นกรณีที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใด มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

(3) การควบคุมเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร

การควบคุมเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดโดยศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 219 จะมีหลักการที่เหมือนกับการควบคุมโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2534 มาตรา 173

(4) การวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาสิ้นสุดลงหรือไม่ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงหรือไม่ หรือกรรมการการเลือกตั้งต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการวินิจฉัยสมาชิกภาพหรือการพ้นจากตำแหน่งนี้จะมีหลักการที่คล้ายกันกับอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จะมีข้อแตกต่างกันในรายละเอียด เช่น จำนวนสมาชิกรัฐสภาผู้เข้าชื่อ เป็นต้น

(5) การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยมาตรการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน

รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา เป็นต้น มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเองพร้อมทั้งคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น หากมีการจงใจไม่ยื่นหรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งและต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295

(6) การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 266 กำหนดว่า ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กร[4] นั้น หรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

(7) การปกป้องคุ้มครองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

กรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใด กระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ ผู้รู้เห็นการกระทำดังกล่าว ได้เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบข้อเท็จจริง และยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว หรือสั่งยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 63

(8) การคุ้มครองหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่

---

[4] *องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 58-62/2543*

กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 47[5]

(9) การวินิจฉัยอุทธรณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

กรณีที่พรรคการเมืองมีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งจะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้นั้น ได้อุทธรณ์คัดค้านมติของพรรคการเมืองต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 118(8)

(10) การวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภามีหลักการอย่างเดียวหรือคล้ายกับร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในระหว่างการยับยั้งของวุฒิสภาหรือไม่

กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เห็นว่าร่างกฎหมายที่เสนอหรือส่งให้พิจารณาเป็นร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างกฎหมายที่ต้องยับยั้งไว้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาจึงส่งร่างกฎหมายนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 177

(11) การควบคุมตรวจสอบมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ

---

[5] *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 28 กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญ คือ สมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่าห้าสิบคน*

กรรมาธิการมีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย

กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่าในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายแผ่นดินของสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมาธิการ มีการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จึงเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 180

(12) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ

กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน ไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หรือร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อส่งความเห็นดังกล่าวนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 263

(13) อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

(ก) กรณีที่ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดแจ้ง การจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนพรรคการเมือง[6] หรือกรณีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดแจ้งการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง หรือรายการที่ต้องจดแจ้งกับนายทะเบียน โดยยื่น

---

[6] *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 6 กำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง*

คำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 17 หรือ มาตรา 33

(ข) กรณีที่หัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง จัดให้พรรคการเมืองกระทำการใดๆ ฝ่าฝืนนโยบายพรรคการเมือง หรือข้อบังคับพรรคการเมืองอันอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองได้เตือนให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำนั้นแล้วไม่ปฏิบัติตามคำเตือน นายทะเบียนพรรคการเมือง จึงยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำดังกล่าว หรือให้หัวหน้าพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง ทั้งคณะ หรือบางคน ออกจากตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 27

(ค) กรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจาณาสั่งให้ยุบพรรคการเมือง เมื่อมีเหตุของการเลิกหรือยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65

(ง) กรณีที่อัยการสูงสุด หรือนายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจาณาสั่งให้ยุบพรรคการเมือง เมื่อมีเหตุของการยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66 และมาตรา 67

### 3. อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ บัญญัติว่า

*"มาตรา 35 บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ....."*

*"บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ"*

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ 3 ส่วน ดังนี้

#### 3.1 อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ตามที่รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า "บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ....ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ...." เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ในกฎหมายแล้ว จะปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 3 ฉบับ[7] ดังนี้

---

[7] *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีจำนวน 8 ฉบับ คือ (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 (5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 และ (6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 (7)พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 และ (8) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541*

(1) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 ซึ่งบัญญัติว่า

*"มาตรา 16 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้*

*(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี*

*(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น*

*(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม*

*(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ*

*(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา"*

*"มาตรา 17 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 16 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย"*

ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงมีอำนาจในการเสนอเรื่องร้องเรียนให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้

(2) อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยมาตรการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 34

ซึ่งบัญญัติว่า

*"มาตรา 34 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ .....ในการนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด...."*

ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจในการเสนอคำร้องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือไม่

(3) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีดังนี้

(ก) การวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง การเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง หรือรายการที่ต้องจดแจ้งกับนายทะเบียน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 17 วรรคหนึ่ง หรือ มาตรา 33 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า

*"มาตรา 17 ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียน..... มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองจากนายทะเบียน"*

*"มาตรา 33 เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง หรือรายการตามมาตรา 13 วรรคสอง (5) ที่จดแจ้งไว้กับนายทะเบียน หรือรายละเอียดที่แจ้งไว้ในแบบตามมาตรา 30 ให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้พิจารณาแก้ไข*

*รายละเอียดดังกล่าว*

*การเปลี่ยนแปลงตามวรรคหนึ่งจะสมบูรณ์ต่อเมื่อได้รับแจ้งการตอบรับการเปลี่ยนแปลงจากนายทะเบียน และให้นำมาตรา 14 และมาตรา 17 มาใช้บังคับโดยอนุโลม"*

ดังนั้น ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมือง หรือหัวหน้าพรรคการเมือง จึงมีอำนาจในการเสนอเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 17 วรรคหนึ่ง หรือ มาตรา 33 วรรคสอง

(ข) การสั่งให้พรรคการเมืองระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำอันอาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือให้หัวหน้าพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 27 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า

*"มาตรา 27 เมื่อปรากฏว่าหัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองจัดให้พรรคการเมืองกระทำการใด ๆ ฝ่าฝืนนโยบายพรรคการเมืองหรือข้อบังคับพรรคการเมืองอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ แต่ลักษณะการกระทำยังไม่รุนแรงจนเป็นสาเหตุให้ต้องยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 67 ให้นายทะเบียนมีอำนาจเตือนเป็นหนังสือให้หัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด.....*

*ถ้าหัวหน้าพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของนายทะเบียน*

*ตามวรรคหนึ่งให้นายทะเบียนมีอำนาจยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำดังกล่าว หรือให้หัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งได้"*

ดังนั้น นายทะเบียนพรรคการเมือง จึงมีอำนาจในการเสนอเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 27 วรรคสอง

(ค) การวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือไม่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 28 ซึ่งบัญญัติว่า

*"มาตรา 28 ในกรณีที่สมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรรมการบริหารพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าห้าสิบคนเห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญหรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย*

*ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับดังกล่าวนั้นเป็นอันยกเลิกไป"*

ดังนั้น กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมือง จึงมีอำนาจในการเสนอเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 28 วรรคหนึ่ง

(ง) การสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 มาตรา 66 และมาตรา 67 ซึ่งบัญญัติว่า

*"มาตรา 65 พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้*

*(1) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง*

*(2) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน*

*(3) มีการยุบพรรคการเมืองไปรวมกับพรรคการเมืองอื่นตามหมวด 5*

*(4) มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมือง*

*(5) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 29 มาตรา 35 หรือมาตรา 62*

*เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (1) (2) (3) หรือ (5) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น"*

*"มาตรา 66 เมื่อพรรคการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง*

*(1) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการ ซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ*

*(2) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ*

*(3) กระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ*

*(4) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 23 วรรคหนึ่ง มาตรา 52 หรือ มาตรา 53"*

*"มาตรา 67 เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียน หรือเมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา 66 ให้นายทะเบียนแจ้งต่ออัยการสูงสุดพร้อมด้วยหลักฐาน ถ้าอัยการสูงสุดเห็นสมควรก็ให้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมี คำสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าว ถ้าอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ให้นายทะเบียนตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่งโดยมีผู้แทนจากนายทะเบียนและผู้แทนจากอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานแล้วส่งให้อัยการสูงสุด เพื่อยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการยื่นคำร้องได้ ให้นายทะเบียนมีอำนาจยื่นคำร้องเอง"*

ดังนั้น นายทะเบียนพรรคการเมืองหรืออัยการสูงสุด จึงมีอำนาจในการเสนอเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 มาตรา 66 หรือมาตรา 67

**3.2 อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่**

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า "....เมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ...." นั้น โดยที่ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตราใดกำหนดโดยชัดแจ้งว่า องค์กรหรือบุคคลใดบ้างมีสิทธิยื่นคำร้องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 17 แล้ว จึงกล่าวได้ว่า องค์กรหรือบุคคลมีสิทธิยื่นคำร้องเรียนต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้โดยยื่นคำร้องเรียน

ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอคำร้องเรียนนั้นให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณา (ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น) แต่ถ้าองค์กรหรือบุคคลใดเป็นคู่ความในศาลแล้วเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลจะบังคับแก่คดีนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ องค์กรหรือบุคคลนั้นไม่สามารถยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 24(2) ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา รับเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลไว้พิจารณา[8]

ปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ ในกรณีที่ศาลเห็นเองว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลจะบังคับแก่คดีนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลจะส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ หรือหากคู่ความเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลจะบังคับแก่คดีนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ คู่ความจะโต้แย้งต่อศาลเพื่อให้ศาลนั้นส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในลักษณะทำนองเดียวกันกับการโต้แย้งของคู่ความตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 264 ที่กำหนดให้ศาลต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ได้หรือไม่[9]

---

[8] *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 24 "เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา*

*(1) ....*

*(2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว ... ฯลฯ ..."*

[9] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 264 บัญญัติว่า "ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา 6 และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย*

*ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้*

*....."*

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 3 ที่บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้" จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ในกรณีที่ศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลจะบังคับแก่คดีนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ แล้วศาลส่งเรื่องเพื่อให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น เป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ประชาชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองหรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม และศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้เคยให้หลักการในการค้นหาประเพณีการปกครองในการเขียนหนังสือคำอธิบายธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ไว้ดังนี้[10]

(1) นำรัฐธรรมนูญของไทยฉบับก่อน ๆ มาเปรียบเทียบ เพื่อหาหลักเกณฑ์ร่วมกัน

(2) หลักเกณฑ์ร่วมกันนั้นต้องไม่ขัดต่อเจตนารมณ์และบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองนี้ไม่ว่าโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย

(3) การค้นหาประเพณีการปกครอง ควรยึดประเพณีตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาอย่างเดียวกัน ต่อเมื่อไม่พบประเพณีการปกครองแล้ว จึงต้องไปค้นหาจากรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาโดยเหตุอื่น

(4) สิ่งที่เคยปฏิบัติ หรือมีบทบัญญัติรับรองเพียงครั้งเดียวไม่ควรถือว่าเป็นประเพณีการปกครอง

---

[10] *โปรดดูรายละเอียดใน วิษณุ เครืองาม และบวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 (กรุงเทพฯ : นำอักษรการพิมพ์ 2520), หน้า 167 - 168*

(5) สิ่งที่เคยปฏิบัติ หรือมีบทบัญญัติรับรองเพียงครั้งเดียว แต่เป็นการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เคยปฏิบัติหรือมีบทบัญญัติรับรองมาก่อน ดังนี้อาจถือว่าสิ่งที่เคยปฏิบัติหรือมีบทบัญญัติรับรองใหม่นั้นเป็นประเพณีการปกครองได้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่กำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยเฉพาะซึ่งมีจำนวน 8 ฉบับ ได้แก่รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2489 ฉบับพุทธศักราช 2492 ฉบับพุทธศักราช 2495 ฉบับพุทธศักราช 2511 ฉบับพุทธศักราช 2517 ฉบับพุทธศักราช 2521 ฉบับพุทธศักราช 2534 และฉบับพุทธศักราช 2540 เมื่อมีคดีความเกิดขึ้นในศาลแล้ว รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้กำหนดให้ศาลเท่านั้นเป็นผู้ยื่นเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยจะกำหนดว่า "ศาลเห็นเอง" ส่วนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดเพิ่มเติมให้ "คู่ความโต้แย้งต่อศาล" ได้นั้น บัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2534 มาตรา 206[11] และต่อมาก็ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 264 โดยทั้งสองบทบัญญัติมีความแตกต่างกันคือ การโต้แย้งของคู่ความตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2534 มาตรา 206 นั้น ต้องเป็นกรณีที่ "โดยศาลเห็นว่ามีเหตุผลอันสมควร" ด้วย ศาลจึงจะเสนอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย แต่การโต้แย้งของคู่ความตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 มาตรา 264 นั้น ไม่มีบทบัญญัติคำว่า "โดยศาลเห็นว่ามีเหตุผลอันสมควร" ดังนั้น ศาลไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงเหตุผลในการที่

---

[11] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 206 วรรคแรก บัญญัติว่า "ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งโดยศาลเห็นว่ามีเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 5 และยังไม่มีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว แล้วส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการ เพื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย"*

คู่ความขอให้ตรวจสอบว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญว่ามีเหตุผลอันศาลเห็นว่าสมควรหรือไม่ การพิจารณาเหตุผลดังกล่าว เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ตามวรรคสองของมาตราเดียวกันที่หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้[12]

ในกรณีที่ศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลจะบังคับแก่คดีนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ แล้วศาลส่งเรื่องเพื่อให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น จะเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ประชาชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครอง ตามมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 หรือไม่นั้น ปัญหานี้ มีข้อยุติแล้ว เนื่องจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้รับคำร้องที่ศาลส่งคำร้องให้พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมาย ที่ศาลจะบังคับแก่คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลปกครองกลางส่งคำร้องของผู้ฟ้องคดี (บริษัท โค-โคคัลฯ) ขอให้วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 มาตรา 9 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) มาตรา 3 ประกอบรัฐธรรมนูญ (2540) มาตรา 29 และมาตรา 39 หรือไม่ เป็นต้น

**3.3 อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่โอนมาจากคดีที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ**

อำนาจหน้าที่ส่วนนี้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 วรรคสี่ กำหนดว่า "บรรดาอรรถคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 ให้โอนมาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ"

---

[12] *โปรดดูรายละเอียดใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, กระบวนการกลั่นกรองคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 264. (กรุงเทพฯ : มิสเตอร์ก๊อบปี้, 2548), หน้า 30*

คดีที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ 19 กันยายน 2549 มีจำนวน 31 คดี และปัจจุบันคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้จำหน่ายคำร้องที่ยื่นให้พิจารณาวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 มาตรา 96 จำนวน 2 คดี และจำหน่ายคำร้องที่ยื่นให้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 มาตรา 266 จำนวน 3 คดี

## 4. วิธีพิจารณาคดีของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 วรรคสาม บัญญัติว่า *"องค์คณะในการพิจารณาพิพากษา วิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย ให้เป็นไปตามที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา"* ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ออกข้อกำหนดคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์คณะในการพิจารณาวิธีพิจารณา และการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2549 มีจำนวน 45 ข้อ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

### 4.1 การรับคำร้อง

เมื่อมีการยื่นคำร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญประจำคดีจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนเป็นเจ้าของสำนวน (ข้อ 17 วรรคแรก)

### 4.2 การพิจารณาคำร้อง

เมื่อตุลาการรัฐธรรมนูญประจำคดีได้ตรวจคำร้องแล้ว กรณีมีความเห็นว่ารับคำร้อง จะต้องทำเป็นคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยภายในสิบวันนับแต่วันได้รับคำร้อง (ข้อ 18 วรรคแรก) หรืออาจขยายเวลาได้ตามที่เห็นสมควร (ข้อ 19) และในกรณีที่มีความเห็นว่าควรสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ให้ตุลาการรัฐธรรมนูญประจำคดีเสนอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาภายในเจ็ดวันนับแต่วันมีความเห็น และหากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นพ้องด้วย ก็ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจัดทำเป็นคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย (ข้อ 18 วรรคสอง) แต่ในกรณีที่คณะตุลาการ

รัฐธรรมนูญไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของตุลาการรัฐธรรมนูญประจำคดี ก็ให้ดำเนินการตามความเห็นของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (ข้อ 18 วรรคสาม)

**4.3 การแจ้งผู้ร้องและส่งสำเนาคำร้องให้แก่ผู้ถูกร้อง**

เมื่อตุลาการรัฐธรรมนูญประจำคดีได้มีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยในคดีใดแล้ว ให้ส่งสำเนาคำร้องแก่ผู้ถูกร้อง หรือมีคำสั่งแจ้งผู้ถูกร้องไปรับสำเนาคำร้องภายในระยะเวลาตามที่กำหนด (ข้อ 20 วรรคแรก) และเมื่อผู้ถูกร้องได้รับสำเนาคำร้องและยื่นคำชี้แจงแล้ว หรือผู้ถูกร้องไม่ยื่นคำชี้แจงภายในสิบห้าวันนับแต่วันรับสำเนาคำร้อง หรือไม่มารับสำเนาคำร้องภายในกำหนดเวลาตามที่ตุลาการรัฐธรรมนูญประจำคดีกำหนด ก็ให้ตุลาการรัฐธรรมนูญประจำคดีดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไป (ข้อ 20 วรรคสอง)

**4.4 การพิจารณาคดี**

"การพิจารณาคดี" ตามคำนิยามในข้อกำหนดฯ ข้อ 3 หมายถึง การไต่สวน หรือการประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย

(1) การไต่สวน หมายความว่า การตรวจพยานหลักฐาน การนั่งพิจารณา หรือการสืบพยาน (ข้อ 3) โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

- ในการอ้างพยานของคู่กรณี ให้คู่กรณียื่นบัญชีระบุพยานพร้อมคำแถลงแสดงเหตุผลความจำเป็นในการอ้างพยาน และวิธีการได้มาซึ่งพยานดังกล่าว (ข้อ 25 วรรคสอง)

- คณะตุลาการรัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้มีการตรวจพยานหลักฐานก่อนทำการ ไต่สวนก็ได้ และให้แจ้งคู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันก่อนวันนัดตรวจพยานหลักฐาน (ข้อ 25 วรรคสาม)

- คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจพยานหลักฐานและคัดสำเนาพยานหลักฐาน ณ ที่ทำการคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในเวลาทำการได้ตามที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญกำหนด (ข้อ 25 วรรคแรก)

- การไต่สวนของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยเปิดเผย (ข้อ 24 วรรคแรก) และต้องปิดประกาศวันเวลาไต่สวนทุกครั้งไว้ ณ ที่ทำการคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ สำหรับประกาศกำหนดวันนั่งพิจารณา

ครั้งแรกให้ส่งสำเนาประกาศไปยังคู่กรณีไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันนัดเปิดเผย (ข้อ 24 วรรคสาม) และเพื่อรักษาความเรียบร้อยในบริเวณที่ทำการคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อคุ้มครองสาธารณประโยชน์ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดบุคคลที่มีสิทธิอยู่ในห้องพิจารณาได้ (ข้อ 24 วรรคสอง)

- พยานที่มาเบิกความต้องเบิกความด้วยวาจา และห้ามไม่ให้พยานอ่านข้อความที่เขียนมา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญ (ข้อ 28 วรรคแรก) ในกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นสมควร หรือในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญอนุญาต อาจกำหนดให้พยานบุคคลหรือพยาน ผู้เชี่ยวชาญคนใดเสนอบันทึกถ้อยคำยืนยันข้อเท็จจริงหรือความเห็นต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแทนการมาเบิกความได้ (ข้อ 29 วรรคแรก) และให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญส่งสำเนาบันทึกถ้อยคำดังกล่าวให้คู่กรณีทราบและหากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งติดใจซักค้านก็ให้ทำคำคัดค้านเป็นหนังสือหรือร้องขอนำพยานผู้ให้ถ้อยคำมาเบิกความก็ได้(ข้อ 29 วรรคสอง)

- การไต่สวนพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญสอบถามพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญเองก่อนทำการไต่สวนให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญแจ้งให้พยานทราบถึงประเด็นและข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวน แล้วให้พยานเบิกความในข้อนั้นโดยวิธีแถลงด้วยตนเองหรือตอบคำถามของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (ข้อ 27 วรรคสอง) และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม คณะตุลาการรัฐธรรมนูญอาจอนุญาตให้คู่กรณีซักถามพยานเพิ่มเติมตามประเด็นและข้อเท็จจริงที่กำหนดไว้ก็ได้ โดยให้ฝ่ายที่อ้างพยานเป็นผู้ซักถามก่อน (ข้อ 27 วรรคสาม)

- ในกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่าคดีใดมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะงดการไต่สวนก็ได้ (ข้อ 26)

- การแถลงการณ์ปิดคดีของคู่กรณี จะกระทำเป็นหนังสือ

หรือแถลงด้วยวาจาก็ได้ ตามที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นสมควร (ข้อ 31 วรรคแรก) และการแถลงการณ์ปิดคดีด้วยวาจาของแต่ละฝ่าย คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แถลงในระหว่างการแถลงหรือภายหลังการแถลงก็ได้(ข้อ 31 วรรคสาม)

- ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ (ข้อ 33 วรรคแรก) และมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย (ข้อ 33 วรรคสอง)

- ในกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นสมควร หรือโดยคำร้องของคู่กรณี คณะตุลาการรัฐธรรมนูญอาจสั่งให้มีการนำสืบพยานหลักฐาน ตรวจสอบบันทึก เอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ไม่ว่าจะกระทำในเวลาใด ภายในหรือภายนอกที่ทำการคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ได้(ข้อ 35) และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในอันที่จะดำเนินกระบวนพิจารณาและวินิจฉัยว่าพยานหลักฐานใดๆ ที่ได้มา หรือมีอยู่ หรือที่คู่กรณีนำมาสืบนั้นจะเกี่ยวกับประเด็นและเป็นอันเพียงพอให้ฟังเป็นยุติได้หรือไม่ (ข้อ 36) และอาจสั่งงดการสืบพยานหลักฐานใดๆ ที่เห็นว่าไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่มีความจำเป็นแก่การพิจารณาวินิจฉัย หรือจะทำให้คดีล่าช้าโดยไม่สมควร (ข้อ 34)

(2) การประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย

- ในการประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย คู่กรณี พยาน ผู้เกี่ยวข้อง หรือผู้ชี้แจงจะให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็นแล้วแต่กรณีเป็นหนังสือก็ได้ โดยต้องได้รับอนุญาตจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (ข้อ 32)

- องค์คณะของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการพิจารณาพิพากษา ต้องประกอบด้วย ตุลาการรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าห้าคน (ข้อ 16)

นอกเหนือจากข้อกำหนดคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์คณะในการพิจารณา วิธีพิจารณา และการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. 2549 แล้ว เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมและให้กระบวนพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็วเที่ยงธรรม เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นสมควรให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดต่อข้อกำหนดนี้ (ข้อ 40)

**4.5 การทำคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง**

- องค์คณะของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการพิจารณาพิพากษาต้องประกอบด้วย ตุลาการรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าห้าคน (ข้อ 16 วรรคแรก) คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก (ข้อ 16 วรรคสอง) และตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ได้ร่วมในการพิจารณาคดี ย่อมไม่มีอำนาจในการทำคำวินิจฉัย (ข้อ 16 วรรคสาม)

- การพิจารณาพิพากษาของตุลาการรัฐธรรมนูญ ให้วินิจฉัยทุกประเด็นที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญกำหนด จะงดออกเสียงในประเด็นใดประเด็นหนึ่งมิได้ (ข้อ 40)

- คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง (ข้อ 42 วรรคสอง) และตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนจะต้องทำความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตนเป็นหนังสือ พร้อมแถลงด้วยวาจาก่อนการลงมติ เมื่อการลงมติเสร็จสิ้น ให้ตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์คณะจัดทำคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ(ข้อ 43 วรรคแรก)

- คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับเมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญอ่านให้คู่กรณีฟัง ถ้าคู่กรณีฝ่ายใดทราบนัดโดยชอบแล้วไม่มา ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญบันทึกไว้และให้ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นได้อ่านโดยชอบแล้ว (ข้อ 43 วรรคสาม) และคำวินิจฉัยของคณะตุลาการ

รัฐธรรมนูญและความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตนของตุลาการรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์คณะทุกคน ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา(ข้อ 43 วรรคสี่)

## 5. บทส่งท้าย

พัฒนาการขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในประเทศไทยนั้น มีพัฒนาจากรูปแบบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจนมาเป็นศาลรัฐธรรมนูญ โดยในระยะเริ่มแรก คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเพียงประการเดียว และมีพัฒนาการด้านอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มมากขึ้นจนเป็นศาลรัฐธรรมนูญ และเมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2540 แล้ว รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2549 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว ฉบับแรกที่กำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยเฉพาะ จึงสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายควบคู่กับรัฐธรรมนูญของไทย.

◆ ◆ ◆ ◆

ส่วนที่

# 3

# สิทธิ เสรีภาพ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

# องค์กรตามรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่

● *นภดล ช. สรพงษ์*[*]

ตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2540 จนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลาเกือบ 9 ปี มีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้รัฐธรรมนูญมากพอสมควร จนกระทั่งมีข่าวเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนต่างๆ เป็นระยะๆ องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ค่อนข้างเป็นเรื่องใหม่ ในอดีตองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะมีเฉพาะองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี และองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ได้แก่ ศาลยุติธรรม และศาลทหาร ต่อมามีการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองโดยการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นอีก หลายองค์กร ได้แก่ ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ บทบาท อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีความสำคัญในการทำความเข้าใจกลไกการปฏิบัติหน้าที่ และกระบวนการทำงานขององค์กรของรัฐที่จะขับเคลื่อนกระบวนการปฏิรูปการเมืองการบริหารประเทศอย่างเป็นระบบ

---

* *รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.*

องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีความสำคัญในฐานะเป็นองค์กรหลักในการบริหารประเทศ เป็นองค์กรรัฐที่มีส่วนในการใช้อำนาจอธิปไตยของประเทศ โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้จัดสรรแบ่งแยกการใช้อำนาจไว้อย่างเป็นอิสระ และมีการถ่วงดุลกันและกัน องค์ประกอบวาระการดำรงตำแหน่ง และภารกิจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กรมีความแตกต่างกัน โดยอาจแบ่งกว้าง ๆ เป็น องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร องค์กรที่ใช้อำนาจ ตุลาการ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มีหลักการสำคัญบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและในส่วนรายละเอียดจะบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น รัฐธรรมนูญ มาตรา 266 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 266 มีที่มาบางส่วนจากรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จึงควรที่จะได้ศึกษาถึงความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเพื่อความเข้าใจองค์กรตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้ดีขึ้น

## ความหมายของ "องค์กรตามรัฐธรรมนูญ" [1]

"องค์กรตามรัฐธรรมนูญ" ในความหมายของมาตรา 266 จำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงสารัตถะของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามเจตนารมณ์ของมาตรา 266 ในกรณีศึกษาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของไทย จะอาศัยการศึกษาเทียบเคียงกับความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของเยอรมัน เพื่อมุ่งหาหลักเกณฑ์อันเป็นสารัตถะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

"ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ" (Verfassungs organ) ของเยอรมันอาจสรุปเกณฑ์ อันเป็นสาระสำคัญได้ 2 เกณฑ์ ดังนี้

ก. ข้อพิพาทในทางรูปแบบ (formelle kriterien)

- องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรที่ได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ

---

[1] *ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ, "ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ", (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2544), หน้า 221-223*

- อำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นจะต้องได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นกัน

ข. พิจารณาในทางเนื้อหา (substantielle kriterien)

- พิจารณาจากบทบาทหน้าที่ องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ
- พิจารณาในแง่ความเป็นอิสระ องค์กรนั้นจะต้องไม่อยู่ภายใต้บังคับขององค์กรอื่น

ค. พิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น องค์กรนั้นจะต้องมีสถานะ เท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรนั้นกับองค์กรของรัฐธรรมนูญอื่นจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน

หากอาศัยหลักเกณฑ์ของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของเยอรมันมาพิจารณาว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญของไทยองค์กรใดบ้างที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของเยอรมันองค์กรดังต่อไปนี้ของไทยถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐบาล และศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายนี้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ "ในความหมายอย่างแคบ"

ส่วนองค์กรอื่นๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรเหล่านี้ไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบตามแนวของเยอรมัน แต่น่าจะต้องถือว่าองค์กรดังกล่าวข้างต้นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้าง ข้อแตกต่างระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบตามแนวของเยอรมันและอย่างกว้างนั้นมีข้อแตกต่างอยู่ที่ความเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ ในขณะที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญของเยอรมันจำกัดอยู่ที่องค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐของแต่ละอำนาจ กล่าวคือ อำนาจนิติบัญญัติใช้โดยผ่านสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงแห่งสหพันธ์ อำนาจ

บริหารใช้โดยผ่านประธานาธิบดีและรัฐบาลแห่งสหพันธ์และศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรเหล่านี้มองในแง่สถานะแล้วถือว่ามีสถานะเท่าเทียมกันในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ด้วยเหตุนี้ตามแนวคิดของเยอรมันจึงถือว่าองค์กรผู้ตรวจสอบบัญชีแห่งสหพันธ์ไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะว่าองค์กรดังกล่าวเป็นเพียงองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความอิสระ

เหตุผลที่ต้องถือเอาความหมายของ "องค์กรตามรัฐธรรมนูญ" ตามมาตรา 266 ในความหมายอย่างกว้าง เพราะหากศึกษาสาเหตุของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เหตุผลที่ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือความมุ่งหมายที่จะปฏิรูปการเมืองเพื่อให้การใช้อำนาจของรัฐสามารถที่จะถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่น ๆ ได้อันจะทำให้ลดการบิดเบือนการใช้อำนาจของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อกลุ่มคณะ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้มีองค์กรใหม่ ๆ ขึ้นหลายองค์กรไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น เพื่อให้องค์กรเหล่านี้เข้ามามีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบอำนาจในทางการเมือง ดังนั้น จึงปรากฏชัดว่าในแง่โครงสร้างอำนาจของรัฐแล้วองค์กรดังกล่าวมีความสำคัญ อย่างยิ่งในการที่จะทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบรรลุเป้าหมายในการปฏิรูปทางการเมืองอันเป็นพื้นฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า องค์กรที่มีความสำคัญพื้นฐานเช่นนี้ย่อมมีความสำคัญในระดับขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หากจะสรุปสาระสำคัญของ "องค์กรตามรัฐธรรมนูญ" ในความหมายอย่างกว้างอาจสรุปได้ ดังนี้

1. ข้อพิจารณาในทางรูปแบบ (formelle kriterien)

1.1 พิจารณาในแง่ของการก่อตั้ง องค์กรดังกล่าวจะต้องได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ

1.2 พิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ อำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นจะต้องได้รับการบัญญัติรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญ เช่นกัน

2. ข้อพิจารณาในทางเนื้อหา (substantielle kriterien)

2.1 พิจารณาในแง่บทบาทหน้าที่องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรของรัฐสูงสุดที่มีบทบาทสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐ หรือเป็นองค์กรที่เข้าไปมีส่วนในการใช้อำนาจของรัฐในลักษณะของการควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐขององค์กรอื่น

2.2 พิจารณาในแง่ความเป็นอิสระ องค์กรนั้นจะต้องมีความอิสระในการดำเนินงานและไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรใด

2.3 พิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น องค์กรนั้นเป็นองค์กรที่มีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ

หากอาศัยหลักเกณฑ์ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้างมาพิจารณาแล้วองค์กรต่อไปนี้ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของไทยคือ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐบาล ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และองค์กรต่อไปนี้ไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมาธิการต่างๆ ของสภาฯ รวมทั้งองค์กรต่างๆ ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

**องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ**

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในคำวินิจฉัยที่ 2/2541 วันที่ 25 มิถุนายน 2541 เรื่อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า

“พิเคราะห์แล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 266

บัญญัติว่า "ในกรณีที่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย" เห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 201 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี คนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน" เห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวได้กำหนดตัวบุคคลและอำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศไว้ องค์กรฝ่ายบริหารก็คือ คณะรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐมนตรีว่ากระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนหนึ่งหน่วยงานหนึ่งของฝ่ายบริหารหาใช่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใดไม่ กระทรวงมหาดไทยจึงไม่อาจร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 266 ได้

**ตามคำวินิจฉัยที่ 2/2541** องค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงหมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และองค์กรทางฝ่ายบริหารคือ คณะรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหนึ่งของฝ่ายบริหาร หาใช่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่

ต่อมาในคำวินิจฉัยที่ 4/2541 วันที่ 16 กรกฎาคม 2541 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ศาลรัฐธรรมนูญได้มีวินิจฉัยว่า

"ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 70 ได้บัญญัติว่า "ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้ ..... (2) เทศบาล ....." ดังนั้น เทศบาลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวด 9 ของรัฐธรรมนูญ

เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลว่าจะมีวาระตามที่กำหนดในมาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หรือจะมีวาระตามที่กำหนดในมาตรา 285 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ"

**ตามคำวินิจฉัย 4/2541** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เทศบาลจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี ศาลรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยที่ 4/2541 ในคำวินิจฉัยที่ 58 - 62/2543 วันที่ 30 พฤศจิกายน 2543 เรื่อง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า

"พิจารณาแล้วเห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น หมายถึงองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 283 บัญญัติให้ท้องถิ่นที่ปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และเทศบาล จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 องค์กรดังกล่าวจึงจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 284 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง ฯลฯ โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 283 และมาตรา 284 จึงเป็นบทบัญญัติที่มุ่งกระจายอำนาจปกครองไปสู่ท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอย่างไร ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นไว้โดยตรง ทั้งองค์กรดังกล่าวอาจยุบเลิกหรือเปลี่ยนแปลงได้เสมอตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติ เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล มิใช่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ อีกทั้งมิได้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่หลักตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้"

**ตามคำวินิจฉัยที่ 58-62/2543** ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่อย่างไร ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ไว้โดยตรง ทั้งองค์กรดังกล่าวอาจยุบเลิกหรือเปลี่ยนแปลงได้เสมอตามที่กฎหมายบัญญัติเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล มิใช่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และมิได้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

## ขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีความจำเป็นต้องทราบถึงขอบเขตและกรอบของอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

**อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**

**อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ**

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้ [2]

1. ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

2. เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

3. ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

4. ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการ องค์การเอกชน และองค์การอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

5. จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

6. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

**อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542**

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ [3]

1. ส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

---

[2] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 200*

[3] *พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15*

2. ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

3. เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

4. ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

5. ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์การเอกชนและองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

6. จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน

7. ประเมินผลและจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภา

8. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคี สนธิสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

9. แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

10. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

### อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

### อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ดังนี้

1. ตรวจเงินแผ่นดิน[4]

**อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542**

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ดังนี้ [5]

1. วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน
2. กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
3. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง
4. ให้คำปรึกษาและคำแนะนำ เสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
5. กำหนดโทษปรับทางปกครอง
6. พิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง
7. พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน[6]
8. ให้คำปรึกษาแก่ประธานรัฐสภาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
9. ให้คำแนะนำฝ่ายบริหารในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐ เมื่อได้รับคำร้องขอจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นสมควร
10. ออกระเบียบหรือประกาศกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับระบบ และการควบคุมการตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจ ดังต่อไปนี้

---

[4] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312*

[5] *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15*

[6] *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 30*

(ก) มาตรฐานเกี่ยวกับการควบคุมภายในและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในเพื่อให้หน่วยรับตรวจนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดวางระบบควบคุมภายในและการตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(ข) มาตรการป้องกันหรือควบคุมความเสียหายให้หน่วยรับตรวจหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยปฏิบัติ ในกรณีที่เห็นว่าอาจเกิดความเสียหายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินโดยหน่วยรับตรวจ

(ค) มาตรฐานเกี่ยวกับการจัดทำและแบบรายงานที่จำเป็นสำหรับการตรวจเงินแผ่นดินที่หน่วยรับตรวจต้องจัดส่งให้แก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นประจำ

(ง) มาตรการอื่นที่คณะกรรมการเห็นสมควร

11. เสนอแนะให้หน่วยรับตรวจแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี และเสนอแนะในประการอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ตลอดจนติดตามการดำเนินการแก้ไขและการปฏิบัติตามคำแนะนำ

12. กำกับและเป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง

13. ให้คำแนะนำแก่ผู้ว่าการในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้อันได้แก่

(ก) การกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ

(ข) การจัดทำงบประมาณของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

(ค) ให้คำแนะนำในการทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

14. ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดจ้างและการกำหนดค่าจ้างที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ หรือสำนักงานเอกชนในการปฏิบัติงานของสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน

15. ออกระเบียบหลักเกณฑ์กำหนดค่าตรวจสอบบัญชีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

16. วางระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

17. แต่งตั้งกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

18. แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

19. พิจารณาคำร้องของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีที่ขอให้ตรวจสอบหน่วยรับตรวจเป็นกรณีเฉพาะราย และกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกหน่วยรับตรวจ

20. ออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

21. เสนอนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินต่อรัฐสภา

## อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

### อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ดังนี้

1. พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี [7]

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

---

7 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 197 (1)*

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

2. จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา[8]

3. ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือการกระทำใดของบุคคลใดตาม 1 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย [9]

## อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี[10]

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

2. จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา[11]

3. ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือการกระทำใดของบุคคลใดตาม 1 มีปัญหา

---

8 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 197 (2)*

9 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198*

10 *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (1)*

11 *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (2)*

เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย[12]

## อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

### อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังต่อไปนี้ [13]

1. ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตามมาตรา 305 [14]

2. ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดี อาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308 [15]

3. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

---

12 *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 17*

13 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 301*

14 *กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้มีถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรือ อัยการสูงสุดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 มาตรา 304*

15 *"มาตรา 308 ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือข้าราชการการเมืองอื่นถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา*

*บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วย"*

4. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 291 [16] และมาตรา 296[17] ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้

5. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

6. ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

7. เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ [18]

## อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2542

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังนี้ [19]

---

16 *ผู้ดำรงตำแหน่งมาตรา 291 ได้แก่ 1. นายกรัฐมนตรี 2. รัฐมนตรี 3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4. สมาชิกวุฒิสภา 5. ข้าราชการการเมืองอื่น 6. ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ*

17 *หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 39 คือ 1. ประธานศาลฎีกา 2. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 3. ประธานศาลปกครองสูงสุด 4. อัยการสูงสุด 5. กรรมการการเลือกตั้ง 6.ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 7.ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 8. กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 9. รองประธานศาลฎีกา 10. รองประธานศาลปกครองสูงสุด 11. หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร 12. ผู้พิพากษาในศาลฎีกา 13. ตุลาการศาลปกครองสูงสุด 14. รองอัยการสูงสุด 15. ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง*

18 *กรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 295*

19 *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19*

1. ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นต่อวุฒิสภา ตามหมวด 5 การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

2. ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญากับ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญ

3. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

4. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

5. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

6. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐและการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

7. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

8. เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

9. ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

10. ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตรวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

11. ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

12. แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

13. ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

## อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

### อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฯ บัญญัติไว้ดังนี้

1. ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม [20]

2. ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง [21]

---

20 *เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 144*

21 *กฎหมายตามรัฐธรรมนูญมาตรา 144 วรรคสอง คือ 1.พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 2.พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 3.พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541 4.กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น*

3. มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง

4. สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง

5. สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติใน หน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

6. ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

7. ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

8. ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐาน ที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด [22]

9. ดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงโดยพลันเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ [23]

(1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่ง คัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดได้กระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้งหรือได้รับ

---

22 *2 - 8 เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา 145*

23 *เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา 147*

เลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำลงไป ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(3) ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการออกเสียงประชามติมิได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งคัดค้านว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541**

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 บัญญัติไว้ดังนี้ [24]

1. ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

2. ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

3. มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ

---

24 *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10*

ออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

4. ออกข้อกำหนดเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

5. ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งที่ใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง และจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

6. สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารส่วนท้องถิ่น

7. สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หรือสั่งให้มีการนับคะแนนใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือวิธีการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

8. ประกาศผลการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ

9. ดำเนินการหรือประสานงานกับหน่วยราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือสนับสนุนองค์การเอกชนในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

10. จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและข้อสังเกตเสนอต่อรัฐสภา

11. ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอื่น หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

## อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

### อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การประชุมร่วมกันของรัฐสภา

จะกระทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้ [25]

1. การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ [26]

2. การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต่อรัฐสภา [27]

3. การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 [28]

4. รับทราบหรือให้ความเห็นชอบการสืบราชสมบัติ [29]

5. การปรึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใหม่ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา [30]

6. การมีมติให้รัฐสภาพิจารณาเรื่องอื่นในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ [31]

7. การให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมรัฐสภาก่อนครบกำหนดเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวัน [32]

8. การเปิดประชุมรัฐสภา [33]

9. การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือ

---

25 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 193*
26 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 19*
27 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 21*
28 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 22*
29 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 23*
30 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 94*
31 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 159*
32 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 160*
33 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 161*

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาตามมาตรา 211 ว่า จำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดก็ตาม หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ให้ความเห็นชอบและคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน เพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง [34]

10. การให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อไป ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันที่เรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก หลังการเลือกตั้งทั่วไปและรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย [35]

11. การตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภา [36]

12. การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน [37]

13. การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา กรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา [38]

14. การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม [39]

---

*34 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 173*
*35 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 178 วรรคสอง*
*36 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 194*
*37 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 211*
*38 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 213*
*39 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 223*

15. การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึกและสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา [40]

16. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ [41]

**อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา**
**อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ**

วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ บัญญัติไว้ ดังนี้

1. พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ [42]

2. พิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด [43]

3. พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย [44]

4. ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี [45] โดย

4.1 การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี [46]

4.2 การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน [47]

---

*40 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 224*
*41 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 313*
*42 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 174 มาตรา 175*
*43 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 218*
*44 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 180*
*45 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 182*
*46 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 183*
*47 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 187*

4.3 การตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา [48]

5. เลือก ให้ความเห็นชอบและถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้จะดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้

5.1 กรรมการการเลือกตั้ง [49]

5.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา [50]

5.3 กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ [51]

5.4 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ [52]

5.5 ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด [53]

5.6 ประธานศาลปกครองสูงสุด [54]

5.7 กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ [55]

5.8 กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน [56]

6. ลงมติถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง ดังต่อไปนี้ [57]

6.1 นายกรัฐมนตรี

6.2 รัฐมนตรี

6.3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

6.4 สมาชิกวุฒิสภา

6.5 ประธานศาลฎีกา

6.6 ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

---

48 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 189*

49 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 138*

50 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 196*

51 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 199*

52 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 255*

53 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 277*

54 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 278*

55 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 297*

56 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312*

57 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58*

6.7 ประธานศาลปกครองสูงสุด

6.8 อัยการสูงสุด

6.9 กรรมการการเลือกตั้ง

6.10 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

6.11 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

6.12 กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

6.13 รองประธานศาลฎีกา

6.14 รองประธานศาลปกครองสูงสุด

6.15 หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

6.16 รองอัยการสูงสุด

6.17 ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

7. ตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา [58]

## อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร

### อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ บัญญัติไว้ ดังนี้

1. พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ[59]

2. พิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด[60]

3. พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย[61]

---

*58 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 191*

*59 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 172 มาตรา 174*

*60 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 218*

*61 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 180*

4. ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี [62] โดย

4.1 การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี [63]

4.2 การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี [64]

4.3 การตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร [65]

**อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี**

**อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ**

คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฯ บัญญัติไว้ดังนี้

1. แถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน [66]

2. บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นตามกฎหมายและนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา [67]

3. รับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กรณีมีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน [68]

4. ขอให้มีการออกเสียงประชามติในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน [69]

5. เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา [70]

---

62 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 182*
63 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 183*
64 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 185 มาตรา 186*
65 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 189*
66 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 211*
67 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 212*
68 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 213*
69 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 214*
70 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 169*

6. ตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ เช่น พระราชบัญญัติ [71]

7. ตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา[72]

8. ตอบข้อซักถาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี[73]

9. แถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินต่อที่ประชุมวุฒิสภา[74]

10. เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือ ร่างพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐสภา[75]

11. เสนอรายงานแสดงผลการดำเนินงานประจำปีต่อรัฐสภา[76]

12. ตราพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนกระทรวง ทบวง กรม [77]

## อำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรม

### อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฯ บัญญัติไว้ ดังนี้

1. มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น[78]

2. มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง[79]

---

*71 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 218*
*72 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 183*
*73 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 185 มาตรา 186*
*74 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 187*
*75 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 180*
*76 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 88*
*77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 230*
*78 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 271*
*79 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 308*

### อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

1. พิจารณา พิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาทั้งปวง[80]

2. พิจารณา พิพากษาคดีภาษีอากร[81]

3. พิจารณา พิพากษาคดีแรงงาน[82]

4. พิจารณา พิพากษาคดีล้มละลาย[83]

5. พิจารณา พิพากษาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ[84]

6. พิจารณา พิพากษาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง[85]

### อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

### อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

ศาลปกครองมีอำนาจ[86] พิจารณาคดีพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ

---

80 *พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543*

81 *พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528*

82 *พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522*

83 *พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. 2542*

84 *พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2539*

85 *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542*

86 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276*

รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

**อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542**

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้[87]

1. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

2. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

3. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

4. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

5. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

---

*87 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9*

6. คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

1. การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

2. การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

3. คดีที่อยู่ในอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น

ศาลปกครองชั้นต้น[88] มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองเว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุด[89] มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

1. คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

2. คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

3. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

4. คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

**อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ**

**อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ**

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนี้

1. พิจารณาวินิจฉัยกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อ

---

*88 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 10*

*89 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11*

รัฐธรรมนูญ [90]

2. พิจารณาวินิจฉัยกรณีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ [91]

3. พิจารณาวินิจฉัยกรณีร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ [92]

4. พิจารณาวินิจฉัยกรณีพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง [93]

5. พิจารณาวินิจฉัยกรณีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ [94]

6. พิจารณาวินิจฉัยกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ [95]

7. พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ[96]

---

*90 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 264*
*91 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262*
*92 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 263*
*93 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 218 มาตรา 219*
*94 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 177*
*95 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 180*
*96 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 197 มาตรา 198*

8. พิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง [97]

9. พิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว [98]

10. พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดใช้สิทธิเสรีภาพ เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการที่มิใช่วิถีทางตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ [99]

11. พิจารณาวินิจฉัยกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ [100]

12. พิจารณาวินิจฉัยกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จเพื่อปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ [101]

13. พิจารณาวินิจฉัยกรณีการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง [102]

14. พิจารณาวินิจฉัยมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข [103]

15. พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรณีที่พรรคการเมืองนั้นมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพ [104]

---

97 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 96*
98 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216*
99 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 63*
100 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 266*
101 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 295*
102 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 142*
103 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 47 วรรคสาม*
104 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 118 (8)*

**อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541**

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 บัญญัติไว้ดังนี้

1. พิจารณาวินิจฉัยการสั่งยุบพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียนพรรคการเมือง [105]

2. พิจารณาสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมืองระงับหรือแก้ไขการกระทำที่ผิดต่อกฎหมาย หรือให้พ้นจากตำแหน่ง [106]

3. พิจารณาวินิจฉัยคำสั่งไม่รับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนพรรคการเมือง [107]

**อำนาจหน้าที่ของศาลทหาร**

**อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ**

ศาลทหารมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ คือ

1. มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทหารและคดีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ 108

**อำนาจหน้าที่ตามพระธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498**

1. พิจารณาพิพากษาวางบทลงโทษผู้กระทำผิดต่อกฎหมายทหารหรือกฎหมายอื่นในทางอาญา ในคดีซึ่งผู้กระทำผิดเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารในขณะที่กระทำผิด[109]

องค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายของรัฐธรรมนูญเยอรมัน เมื่อ

---

105 *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 มาตรา 66 มาตรา 73*

106 *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 27*

107 *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 17*

108 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 281*

109 *พระธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 15 มาตรา 16 และมาตรา 17*

พิจารณาในทางรูปแบบต้องเป็นองค์กรที่ก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นกัน หากพิจารณาในทางเนื้อหา องค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องมีฐานะเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ และมีความเป็นอิสระไม่อยู่ในบังคับบัญชาขององค์กรอื่น ทั้งต้องมีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น สำหรับองค์กรตามรัฐธรรมนูญของไทย หากพิจารณาตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในระยะแรก ปรากฏตามคำวินิจฉัยที่ 2/2541 หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในคำวินิจฉัยที่ 4/2541 ได้วินิจฉัยว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ต่อมาได้มีการกลับคำวินิจฉัยนี้โดยคำวินิจฉัยที่ 58-62/2543 ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของไทยเมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับของเยอรมันในทางรูปแบบจะมีลักษณะเหมือนกัน กล่าวคือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หมายถึงองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ นั้น มีทั้งที่บัญญัติไว้ครบถ้วนในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และศาลรัฐธรรมนูญ หรืออาจมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพียงหลักการ ขอบเขตอำนาจ ส่วนรายละเอียดมีบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่น ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความสำคัญต่อการปกครองประเทศในระบบรัฐสภา ซึ่งรูปแบบและองค์ประกอบ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีความแตกต่างจากองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการที่มีอยู่แต่เดิม โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้น แยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกไปอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งมีความซับซ้อนยุ่งยากพอสมควร บทความนี้มีจุดประสงค์ที่จะสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญพอสังเขป

◆ ◆ ◆ ◆

# เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ

● *สาโรช โชติพันธุ์*[*]

## 1. ความหมาย

### 1.1 ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542

"เสรีภาพ" น. ความสามารถที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามที่ตนปรารถนา โดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง เช่น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการนับถือศาสนา ความมีสิทธิที่จะทำจะพูดได้โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น

"การ" น. งาน, สิ่งหรือเรื่องที่ทำ ถ้าอยู่หน้านาม หมายความว่า เรื่อง, ธุระ, หน้าที่ เช่น การบ้าน การเมือง ถ้าอยู่หน้ากริยา ทำกริยาให้เป็นนาม เช่น การกิน การเดิน

"ชุมนุม" น. กอง, หมู่, พวก

ก. ประชุม, รวมกัน

"โดย" บ. ด้วย, ตาม เช่น โดยจริง โดยธรรม

"สงบ" ก. ระงับ เช่น สงบจิตสงบใจ สงบสติอารมณ์ สงบศึก หยุดนิ่ง เช่น คลื่นลมสงบ พายุสงบ

---

* *ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ*

กลับเป็นปกติ เช่น เหตุการณ์สงบแล้ว ปราศจากสิ่งรบกวน เช่น จิตใจสงบ ไม่กำเริบ เช่น อาการไข้สงบลง ภูเขาไฟสงบ ไม่วุ่นวาย เช่น บ้านเมืองสงบปราศจากโจรผู้ร้าย

"และ" สัน. กับ, ด้วยกัน

"ปราศจาก" ก. พ้นไป, ไม่มี

"อาวุธ" น. เครื่องมือที่ใช้ในการทำร้าย ทำลาย ป้องกัน ต่อสู้ หรือฆ่า

## 1.2 ในแง่ของกฎหมาย

1.2.1 ความหมายของคำว่า "เสรีภาพ" (Freedom or liberty)

Horace M. Kallen นักปราชญ์ชาวอเมริกัน ได้อธิบายให้ความหมายของคำว่า "เสรีภาพ" (freedom) ว่า คือ ความเคลื่อนไหวหรือกระทำสิ่งต่าง ๆ ตามใจปรารถนา โดยปราศจากการยับยั้งหรือการจำกัดตัดทอน

Black's Law Dictionary ได้ให้ความหมายของคำว่า "เสรีภาพ" (freedom) ว่า คือ ความอิสระที่จะทำการใด ๆ ได้

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ได้อธิบายให้ความหมายคำว่า "เสรีภาพ" ในทำนองเดียวกันว่า หมายถึง สิ่งที่บุคคลกระทำการได้โดยจะไม่ถูกป้องกันขัดขวางโดยกฎหมาย

อธิบายความหมายได้ว่า "เสรีภาพ" หมายถึง อำนาจตัดสินใจด้วยตนเองของมนุษย์ที่จะเลือกดำเนินพฤติกรรมของตนเอง โดยไม่มีบุคคลอื่นใดอ้างหรือใช้อำนาจสอดแทรกเข้ามาเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจนั้น ซึ่งก็เป็นความหมายของเสรีภาพในทางปรัชญาเท่านั้น แต่แท้จริงแล้วการที่มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ในสังคม แต่ละคนจะตัดสินใจกระทำการหรือไม่กระทำการสิ่งใดย่อมต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของสังคมด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎเกณฑ์ของสังคมที่เป็นกฎหมาย

ดังนั้น "เสรีภาพ" ตามความหมายในทางกฎหมายจึงหมายถึง อำนาจของคนที่จะตัดสินใจด้วยตนเอง ที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใด อันไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

1.2.2 ความหมายของคำว่า "เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ" (freedom of peaceful assembly)

Black's Law Dictionary ได้ให้ความหมายของคำว่า "เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ" (right of assembly) ว่า คือ สิทธิที่ประชาชนจะชุมนุมกันโดยสงบ และยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อรัฐบาล

ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม ให้ความหมายของคำว่า "เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ" ว่า คือ การเข้ามารวมอยู่กันชั่วครั้งชั่วคราวของบุคคลหลายคนเพื่อสนทนาหรือโต้เถียงเรื่องใดๆ การรวมกันเช่นนี้จะมีความผิดก็ต่อเมื่อมีความประสงค์ผิดกฎหมาย

ศาสตราจารย์ ดร. หยุด แสงอุทัย อธิบายว่า "เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ" (meeting) คือ เสรีภาพที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย เพราะบุคคลจะต้องมาพบปะเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จึงจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้ง และสิทธิในทางการเมืองได้ถูกต้อง

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม อธิบายว่า "เสรีภาพในการชุมนุม" (freedom of assembly) เป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เพราะประชาชนจะมาชุมนุมรวมกลุ่มกันเพื่อแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ

โดยสรุป ความหมายของคำว่า เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ (freedom of peaceful assembly) หมายถึง สิทธิตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งมีศักดิ์สูงกว่าสิทธิตามกฎหมายธรรมดา เป็นสิทธิที่ประชาชนจะมีเสรีภาพในการชุมนุมรวมกลุ่มกัน เพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันโดยสงบ หรือเพื่อเรียกร้องแสดงความคิดเห็นต่อรัฐ โดยการชุมนุมจะต้อง

มีวัตถุประสงค์ที่สุจริตไม่ก่อให้เกิดความวุ่นยายในบ้านเมืองหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

## 2. องค์ประกอบและประเภทของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

### 2.1 องค์ประกอบของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบเป็นเสรีภาพที่ประกอบด้วยเสรีภาพอื่นๆ ประกอบกันเป็นพื้นฐาน คือ

2.1.1 เสรีภาพในการแสดงออก (freedom of expression) เป็นเสรีภาพที่ครอบคลุมถึงการแสดงออกของบุคคลทุกรูปแบบ การชุมนุมโดยสงบจึงเป็นการแสดงออกของกลุ่มชนที่มาชุมนุมรวมกลุ่มกัน

2.1.2 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (freedom of opinion) เป็นการแสดงความคิดเห็นของบุคคลว่ามีความคิดเห็นอย่างไร ในการชุมนุมสาธารณะ

2.1.3 เสรีภาพในการพูด (freedom of speech) การพูดของบุคคลในที่ต่างๆ หรือในที่ชุมนุมสาธารณะเพื่อแสดงความคิดเห็น ถือเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

2.1.4 เสรีภาพในการเดินทาง (freedom of movement) การชุมนุมโดยสงบ ถ้ามีการเคลื่อนย้ายเดินทาง ก็จะเป็นอีกแบบหนึ่งของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ที่เรียกว่าการเดินขบวน

2.1.5 เสรีภาพในการพิมพ์ (freedom of press) เป็นส่วนประกอบของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ จะมีการพิมพ์ การเขียนป้ายโฆษณา ป้ายประท้วง เพื่อเรียกร้องเรื่องต่างๆ ด้วย

2.1.6 เสรีภาพในการเลือกตั้ง (right to vote) การชุมนุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนก็เป็นการชุมนุมโดยสงบอย่างหนึ่ง

โดยสรุป "เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ" จะต้องมีส่วนประกอบ

ของเสรีภาพต่าง ๆ รวมกันเป็นพื้นฐาน แล้วจึงก่อให้เกิดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบขึ้นได้ มิใช่เป็นเสรีภาพโดยเฉพาะ

### 2.2 ประเภทของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

การชุมนุมโดยสงบตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการชุมนุมสาธารณะ (public meeting) เพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็นหรือเรียกร้องขอความเป็นธรรมจากรัฐบาล โดยแบ่งออกได้เป็น

2.2.1 การชุมนุมอยู่กับที่ (assembly) คือ การที่ประชาชนมาชุมนุมรวมกันเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมือง หรือเรียกร้องขอความเป็นธรรมจากรัฐบาล ในที่สาธารณะ ในสวนสาธารณะ โดยไม่มีการเคลื่อนย้ายการชุมนุม

2.2.2 การเดินขบวน (demonstration) คือ การชุมนุมของประชาชนที่เดินไปตามท้องถนนเพื่อเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ต่อรัฐ โดยมีการเคลื่อนย้ายการชุมนุมไปยังสถานที่ต่าง ๆ

## 3. แนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

### 3.1 เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศมีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ทั้งโดยองค์การสหประชาชาติ และโดยหลักกฎหมายระหว่างประเทศของภูมิภาคต่าง ๆ ได้แก่

3.1.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Right 1948) มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบว่า บุคคลมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออก และบุคคลมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและสมาคม

3.1.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิ

ทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Right 1966) มีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ว่า สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมาย และเพียงเท่าที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของสังคม การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้แบ่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ออกเป็นการชุมนุมในภาวะปกติ กับการชุมนุมในภาวะไม่ปกติ

"ภาวะปกติ" หมายถึง สภาพเหตุการณ์บ้านเมืองของแต่ละประเทศอยู่ในสภาพเรียบร้อย ประชาชนทุกคนจึงได้รับการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ตามที่กติการะหว่างประเทศฯ ได้บัญญัติไว้

"ภาวะไม่ปกติ" หมายถึง ภาวะฉุกเฉินอันจำเป็นเร่งด่วนของแต่ละประเทศ ซึ่งมีความไม่สงบเรียบร้อย อยู่ในภาวะคับขัน ภาวะสงคราม หรือมีการปฏิวัติรัฐประหาร เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบอาจถูกลิดรอนได้ตามความจำเป็นของแต่ละประเทศ

3.1.3 อนุสัญญาระดับภูมิภาค มีทั้งระบบของทวีปยุโรป ระบบของทวีปอเมริกา ระบบของทวีปอัฟริกา และระบบของทวีปเอเชีย

(1) ระบบของทวีปยุโรป กลุ่มประเทศทวีปยุโรป (สหภาพยุโรป) ได้นำหลักการในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาปฏิบัติ โดยการจัดทำอนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1953 โดยในอนุสัญญาดังกล่าว มีการบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบด้วย ถือได้ว่า เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในทวีปยุโรป

(2) ระบบของทวีปอเมริกา องค์กรระหว่างประเทศของทวีปอเมริกา (Organization of American States) ได้นำหลักการของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของสหประชาชาติ และอนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสภายุโรปมาเป็นแนวทางในการจัดทำอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนของทวีปอเมริกา และได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1969 โดยอนุสัญญาดังกล่าวมีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบด้วย

(3) ระบบของทวีปอัฟริกา องค์กรเอกภาพอัฟริกา (The Organization of African Unity) และรัฐบาลของประเทศในอัฟริกาได้มีการรับรอง กฎบัตรแห่งอัฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของประชาชน ค.ศ. 1986 (The African Charter on Human and People's Rights 1986) กฎบัตรฉบับนี้มีการรับรองทั้งสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมทั้งสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมด้วย โดยนำหลักการมาจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 ของสหประชาชาติมาเป็นแนวทาง

(4) ในระบบของทวีปเอเชีย ได้มีความพยายามจัดตั้งกลไกด้านสิทธิมนุษยชนในทวีปเอเชียขึ้น โดยการจัดทำอนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทวีปเอเชียและจัดตั้งคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนของทวีปเอเชีย แต่ไม่สำเร็จ เพราะไม่ได้รับความร่วมมือจากประเทศต่าง ๆ ในทวีปเอเชีย เนื่องจากประเทศต่าง ๆ มีความหลากหลายในเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

### 3.2 เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองในรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutional-

ism) ที่มีวิวัฒนาการมาจากการปกครองแบบตะวันตก ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมได้รวบรวมปรัชญาการเมืองไว้ 3 ปรัชญา คือ ปรัชญาสัญญาประชาคม (social contract theory) ปรัชญาการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) และปรัชญาว่าด้วยการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติรัฐ (the rule of law) รัฐธรรมนูญจึงต้องมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองตามหลักนิติรัฐ

การปกครองระบอบประชาธิปไตย (democracy) เป็นการปกครองที่มีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชน หรือโดยความยินยอมของประชาชน มีแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ (liberty) และความเสมอภาค (equality) การยอมรับฟังความคิดเห็นทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยต้องให้หลักประกันในการแสดงออกซึ่งสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบจึงเป็นเสรีภาพที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะบุคคลต้องมีการพบปะเพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม จึงจะสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งและสิทธิในทางการเมืองได้ถูกต้องตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย

### 3.3 ข้อจำกัดของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

ตามมาตรฐานของกฎหมายระหว่างประเทศและตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ มีข้อจำกัดดังนี้

3.3.1 หลักความมั่นคงของชาติ (national security) เป็นกรณีของความจำเป็นตามกฎหมายเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองด้วย

3.3.2 หลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (public policy) เป็นกรณีที่กฎหมายมีการบังคับจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย

3.3.3 หลักการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมเพื่อมิให้กระทบกระเทือนความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะในระหว่างการชุมนุม

3.3.4 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น หมายถึง การชุมนุมสาธารณะจะต้องไม่เป็นการรบกวนหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนคนอื่น ๆ ที่ไม่ได้มีการชุมนุมสาธารณะด้วย

## 4. วิวัฒนาการของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในต่างประเทศ

### 4.1 ประเทศฝรั่งเศส

4.1.1 ความเป็นมา

เดิมประเทศฝรั่งเศสมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ต่อมาในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 เกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำชนชั้นต่าง ๆ ไม่พอใจระบบกษัตริย์และขุนนาง จึงชุมนุมประท้วง และก่อให้เกิดการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เมื่อปฏิวัติสำเร็จสภานิติบัญญัติสูงสุดที่มาจากประชาชน จึงทำการร่างรัฐธรรมนูญ และประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ซึ่งเป็นที่มาของสิทธิเสรีภาพของประชาชนฝรั่งเศส

หลังการปฏิวัติ ประชาชนทุกคนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่นเป็นอย่างมาก แม้เสรีภาพในการชุมนุมของฝรั่งเศสจะไม่มีบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง แต่ก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ในเรื่องของ "เสรีภาพ" ของประชาชน ซึ่งต่อมาก็ได้มีพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1789 ให้สิทธิแก่พลเมืองในการรวมตัวกันชุมนุมโดยไม่มีอาวุธ และมีสิทธิเข้าร่วมทางการเมืองโดยมีข้อจำกัด ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 13 กันยายน ค.ศ. 1791 ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบว่าเป็นสิทธิธรรมชาติและเป็นสิทธิของพลเมือง แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมความสงบเรียบร้อยของตำรวจ และการชุมนุมนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง

ในสมัยสาธารณรัฐที่ 1 ของฝรั่งเศส (ค.ศ. 1792-1799) รัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ. 1793 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนที่จะแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการเดินขบวน เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ จนกระทั่งมีการรัฐประหาร เปลี่ยนจากสาธารณรัฐที่ 1 มาเป็นสมัยจักรวรรดิที่ 1 ก็เกิดการจำกัดสิทธิในการชุมนุม การเดินขบวน และการสมาคมของประชาชน โดยมีกฎหมายอาญาบัญญัติว่า การชุมนุมและการเดินขบวนจะถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หากการชุมนุมเดินขบวนนั้นก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง และเป็นการชุมนุมที่ต่อต้านรัฐบาล

สมัยสาธารณรัฐที่ 2 (ค.ศ. 1848-1852) มีการปฏิวัติรัฐประหารเปลี่ยนแปลงการปกครองอีก รัฐบาลออกกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ ให้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ แต่จำกัดห้ามการชุมนุม 2 ประเภท คือ ห้ามการชุมนุมที่พกพาอาวุธ และห้ามการชุมนุมที่ไม่มีอาวุธแต่จะกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยการชุมนุมสาธารณะจะต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ สถานที่ เวลา และชื่อผู้จัดการชุมนุม และห้ามการชุมนุมสาธารณะที่จะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของสาธารณชน จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นจักรวรรดิที่ 2 (ค.ศ. 1852-1870) ได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมเข้มงวดกว่าในสมัยสาธารณรัฐที่ 2 โดยมีการห้ามการชุมนุมสาธารณะบางอย่างมีการกำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ชอบด้วยกฎหมาย มีการกำหนดกฎเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประชาชน

สมัยสาธารณรัฐที่ 3 (ค.ศ. 1870-1940) พลเมืองฝรั่งเศสมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การชุมนุมสาธารณะ และการเดินขบวนเพื่อเรียกร้องต่อรัฐบาลมากขึ้น และมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยให้ประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะมากกว่าเดิม

ในปี ค.ศ. 1933 มีคดีเบนจามิน (Benjamin) ซึ่งเป็นคดีเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะที่สำคัญเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง

สูงสุด (Conseil d' Etat) ข้อเท็จจริงมีว่า นายเบนจามินซึ่งเป็นนักเขียนวรรณคดีและนักรัฐศาสตร์ได้มีการเรียกให้มีการชุมนุมเกี่ยวกับวรรณคดีและการเมืองขึ้นที่เมือง Nerves แต่ถูกนายอำเภอมีคำสั่งห้ามไม่ให้มีการชุมนุม เนื่องจากมีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะบัญญัติห้ามไว้ นายเบนจามินจึงยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดขอให้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดตัดสินให้นายอำเภอ Nerves ยกเลิกคำสั่งห้ามการชุมนุมดังกล่าว โดยยึดหลักว่า ประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยอิสระ คำตัดสินในคดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐาน เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของฝรั่งเศสในเวลาต่อมา

เสรีภาพในการชุมนุมของฝรั่งเศสมีวิวัฒนาการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนขึ้นอีกหลายฉบับ รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติม จนถือได้ว่าปัจจุบันฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการชุมนุมสาธารณะมากที่สุดประเทศหนึ่ง

4.1.2 หลักเกณฑ์และข้อจำกัด

(1) หลักเกณฑ์

*ระบบกฎหมายของฝรั่งเศส*ได้มีการรับรองเสรีภาพของประชาชนว่า ประชาชนสามารถทำการชุมนุมสาธารณะได้โดยเสรี ไม่ต้องขออนุญาตล่วงหน้าจากทางราชการ แต่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ในภาวะปกติการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของประเทศฝรั่งเศสจึงมีหลักเกณฑ์สรุปได้ดังนี้

(1.1) การชุมนุมสาธารณะทุกครั้งจะต้องมีคณะกรรมการประกอบด้วยตัวแทนผู้ชุมนุมอย่างน้อยสามคน ทำหน้าที่ดูแลสอดส่องให้การชุมนุมเป็นไปโดยเรียบร้อย ไม่ให้มีการกระทำผิดต่อกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งนี้คณะกรรมการดังกล่าวต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อฝ่ายปกครองถ้าเกิดความเสียหายหรือความวุ่นวายในบ้านเมือง คณะกรรมการจะต้อง

รับผิดชอบทั้งหมด

(1.2) การเดินขบวน ต้องมีผู้จัดการเดินขบวนเป็นผู้รับผิดชอบดูแลให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ทั้งนี้ ผู้จัดการเดินขบวนไม่มีการกำหนดคุณสมบัติและหน้าที่เอาไว้ แต่ต้องระบุชื่อ นามสกุล และที่อยู่ในหนังสือที่แจ้งและอนุโลมให้มีหน้าที่เหมือนกับคณะกรรมการชุมนุมสาธารณะ

(1.3) เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสให้สิทธิเสรีภาพอย่างมากแก่ประชาชน จึงไม่ได้กำหนดขอบเขตหน้าที่ของประชาชนที่มาร่วมชุมนุมสาธารณะหรือเข้าร่วมเดินขบวน

(1.4) การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนทุกครั้งจะต้องมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปดูแลรับผิดชอบ คือ เขตกรุงปารีสอยู่ในความดูแลของผู้บัญชาการตำรวจกรุงปารีส เขตเมืองอยู่ในความดูแลของนายกเทศมนตรี และเขตปริมณฑลอื่นอยู่ในความดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผู้มีอำนาจดังกล่าวจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเข้าไปดูแลอำนวยความสะดวกและความสงบเรียบร้อย ตามที่คณะกรรมการชุมนุมสาธารณะหรือผู้จัดการเดินขบวนร้องขอความช่วยเหลือ ทั้งนี้ ตามระบบกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนของฝรั่งเศสได้ให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในการสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนได้ ถ้าเห็นว่าการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนนั้นจะก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง

(1.5) หนังสือที่แจ้งต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน จะต้องระบุ ชื่อ ที่อยู่ อาชีพของคณะกรรมการชุมนุมสาธารณะหรือผู้จัดการเดินขบวน เรื่องที่จะแสดงความคิดเห็นหรือเรียกร้องต่อรัฐบาล จำนวนผู้ชุมนุมสาธารณะหรือผู้เดินขบวนโดยประมาณ รวมถึงลักษณะและวิธีการในการเดินขบวน ทั้งนี้ หนังสือดังกล่าว จะต้องแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อยสามวัน หรืออย่างมากสิบห้าวันก่อนที่จะมีการชุมนุมสาธารณะ หรือการเดินขบวน และเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อได้รับหนังสือแจ้งบอกกล่าวแล้ว จะต้องออกใบรับแจ้งให้แก่ผู้แจ้งทันที

ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่า การชุมนุมสาธารณะ หรือการเดินขบวนจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย อาจมีคำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนดังกล่าวนั้นได้ โดยต้องแจ้งไปยังผู้ลงนามหนังสือแจ้งนั้นโดยทันที ส่วนการอุทธรณ์คำสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนดังกล่าวก็สามารถกระทำได้ โดยการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

(2) ข้อจำกัด

(2.1) ข้อจำกัดในภาวะปกติ

ข้อจำกัดของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในภาวะปกติของฝรั่งเศสมีเพียงเล็กน้อย คือ การชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนจะกระทำเกินเวลา 23.00 นาฬิกาไม่ได้ และจะกระทำบนทางสาธารณะ (เช่น ทางหลวง) ไม่ได้

(2.2) ข้อจำกัดในภาวะไม่ปกติ

ในภาวะไม่ปกติ ได้แก่ กรณีเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน กรณีประกาศใช้กฎอัยการศึก เกิดสงคราม การก่อการกบฏ กฎหมายของฝรั่งเศสมีบทบัญญัติพิเศษที่ให้อำนาจแก่รัฐในการปฏิบัติต่อสถานการณ์นั้นซึ่งมีผลกระทบต่อการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนโดยตรง ได้แก่ อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญที่จะสั่งการ หรือกระทำการใดๆ ได้เท่าที่เห็นว่า จำเป็นต่อสถานการณ์ การประกาศกฎอัยการศึก ซึ่งอำนาจการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศอยู่กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร และกฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน (ตำรวจ) ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

## 4.2 ประเทศอังกฤษ

4.2.1 ความเป็นมา

เดิมประเทศอังกฤษมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยมีกษัตริย์เป็นประมุข สิทธิเสรีภาพของชาวอังกฤษได้รับการรับรองเป็น

ครั้งแรก เมื่อปี ค.ศ. 1215 ตามมหากฎบัตร Magna Carta ในสมัยพระเจ้าจอห์น เอกสารดังกล่าวได้รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน คือ ความเสมอภาคทางกฎหมาย สิทธิเสรีภาพส่วนตัว สิทธิในทรัพย์สิน โดยกษัตริย์จะทำอะไรจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภา ต่อมาในปี ค.ศ. 1628 สมัยพระเจ้าชาร์ลที่ 1 ถูกจำกัดอำนาจตามเอกสารที่เรียกว่า The Petition of Right คือ ห้ามเก็บภาษีโดยมิได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ห้ามใช้กฎอัยการศึกในยามปกติ ห้ามจำคุกประชาชนโดยไม่มีเหตุอันชอบธรรม ห้ามใช้กำลังทหารกับประชาชน ทำให้ชาวอังกฤษได้รับสิทธิเสรีภาพมากขึ้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1688 สมัยพระเจ้าเจมส์ที่ 2 รัฐสภาได้ทำการปฏิวัติยึดอำนาจจากกษัตริย์ มีการเชิญพระนางแมรี่ ขึ้นครองราชย์แทน และมีการลงพระนามในเอกสารสำคัญอีกฉบับหนึ่งเรียกว่า The Bill of Right ในปี ค.ศ. 1689 เอกสารฉบับนี้ระบุว่า การออกกฎหมายบังคับประชาชนเป็นอำนาจของรัฐสภา กษัตริย์จะขึ้นภาษีหรือบังคับเก็บภาษีโดยไม่ได้รับความยินยอมจากรัฐสภาไม่ได้ และมีการรับรองเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย

หลังจากนั้นอังกฤษได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารประเทศ อังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร แต่มีจารีตประเพณีเป็นรัฐธรรมนูญ ความเป็นมาเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของอังกฤษในช่วงที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1930 นั้น การชุมนุมสาธารณะของชาวอังกฤษมีขึ้น ณ จตุรัสทราฟัลกา (Trafalgar Square) สถานที่เหล่านี้เป็นสถานที่สาธารณะที่ประชาชนมาชุมนุมกันเพื่อแลกเปลี่ยนและแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ส่วนการเดินขบวนหรือถือแผ่นป้ายถือเป็นประเพณีและเป็นเรื่องธรรมดาสามัญของชาวอังกฤษที่ต้องการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของตน เช่น กลุ่มกรรมกรจัดเดินขบวนในวันกรรมกร กลุ่มคนงานที่ไม่มีงานทำชุมนุมเรียกร้องและเดินขบวนประท้วงรัฐบาลกลุ่มประชาชนเดินขบวนทั่วประเทศเพื่อต่อต้านอาวุธนิวเคลียร์ เป็นต้น

มีคดีต่าง ๆที่ศาลได้ตัดสินเป็นบรรทัดฐานเกี่ยวกับการชุมนุมโดยสงบ

เช่น คดี Duncan V. Jones 1936 วางหลักว่า ผู้จัดการชุมนุมบนถนนหลวงต้องขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจล่วงหน้าซึ่งเจ้าหน้าที่ก็จะเข้ามาดูแลการชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบและเรียบร้อย แต่ถ้าไม่ได้รับแจ้ง เจ้าหน้าที่ตำรวจอาจสั่งให้มีการเคลื่อนย้ายการชุมนุมที่เป็นการรบกวนหรือขัดขวางการจราจรในทางหลวงได้ ในปี ค.ศ. 1947 มีการชุมนุนของพวกฟาสซิสต์ในเมืองดาลสตัน (Dalston) โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ มีเหตุการณ์ปะทะกันกับอีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่เห็นด้วย เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงต้องเข้ามาดูแลความปลอดภัย และตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ทุกครั้งที่มีการชุมนุมสาธารณะจึงต้องมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้ามารักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างการชุมนุมด้วยเสมอ

ในปี ค.ศ. 1977 มีการชุมนุมครั้งใหญ่ เรื่องการแบ่งแยกผิว ซึ่งต้องใช้กำลังตำรวจเข้าควบคุมการชุมนุมถึง 4,000 คน เกิดการปะทะกันอย่างรุนแรงมีผู้ได้รับบาดเจ็บจำนวนมาก และนับแต่นั้นมาจนปัจจุบัน จึงถือว่าการจัดการเดินขบวนและชุมนุมสาธารณะตามกฎหมายเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่สามารถกระทำได้ถ้าไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง

ดังนั้น ระบอบการปกครองของอังกฤษจึงมีวิวัฒนาการเกี่ยวกับเสรีภาพของประชาชนเป็นส่วนสำคัญ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกลไกทางการเมืองที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ โดยเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะนั้นเกิดจากสิทธิส่วนบุคคลและอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายที่ว่า "ประชาชนมีอิสระที่จะทำอะไรก็ได้ถ้าไม่มีข้อห้ามเอาไว้"

4.2.2 หลักเกณฑ์และข้อจำกัด

(1) หลักเกณฑ์และวิธีการ

(1.1) การเดินขบวนและการชุมนุมสาธารณะ กฎหมายกำหนดให้ต้องมีผู้จัดการเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมดูแลการเดินขบวนและการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวน คุณสมบัติ หรืออายุของผู้จัดการ เพียงแต่ต้องมีการระบุชื่อและที่อยู่ให้ชัดเจนในหนังสือบอกกล่าว และผู้จัดการดังกล่าวต้องเป็นผู้ยื่นหนังสือบอกกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หนังสือบอกกล่าวให้ยื่นต่อสถานีตำรวจท้องที่ โดยต้องระบุวัน เวลา และเส้นทางการเดินขบวนหรือสถานที่ที่จะชุมนุม รวมทั้งวัตถุประสงค์และจำนวนของผู้เข้าร่วมเดินขบวนหรือผู้เข้าร่วมการชุมนุม ทั้งนี้จะต้องแจ้งล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหกวันทำการ ถ้าไม่ทันโดยมีเหตุอันสมควรให้ยื่นโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่ได้รับหนังสือบอกกล่าวจะต้องออกใบรับให้แก่ผู้ยื่น โดยอาจกำหนดเงื่อนไขในการเดินขบวนหรือการชุมนุมสาธารณะเพื่อป้องกันเหตุความไม่สงบเรียบร้อยได้ และหากเห็นว่าการเดินขบวนหรือการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวอาจเกิดเหตุความไม่สงบเรียบร้อยที่ร้ายแรง ก็สามารถออกคำสั่งห้ามการเดินขบวนหรือการชุมนุมสาธารณะนั้น ๆ โดยมีกำหนดเวลาไม่เกิน 3 เดือน ส่วนการอุทธรณ์คำสั่งห้ามการเดินขบวนหรือการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวจะต้องยื่นต่อสภาท้องถิ่นในเขตนั้น

(1.2) สำหรับผู้เข้าร่วมในการเดินขบวนหรือการชุมนุมสาธารณะ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหากฝ่าฝืนก็จะต้องถูกลงโทษ

(1.3) การเดินขบวนและการชุมนุมสาธารณะทุกครั้งจะต้องมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปรักษาความสงบเรียบร้อย รวมทั้งสามารถออกคำสั่งห้ามการชุมนุมใด ๆ ที่เห็นว่า อาจนำไปสู่ความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองได้

(2) ข้อจำกัด

ข้อจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของอังกฤษมีเพียงเล็กน้อย ได้แก่

(2.1) ห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนใกล้รัฐสภาในระยะ 1 ไมล์ หรือห้ามผ่านหรือเข้าไปใกล้สถานที่สำคัญบางแห่ง เช่น พระราชวัง ทำเนียบรัฐบาล ฯลฯ

(2.2) ห้ามการเดินขบวนประท้วง หรือการชุมนุมสาธารณะที่ก่อให้เกิดการรบกวนประชาชน หรือกีดขวางทางจราจร

(2.3) ห้ามนำอาวุธอันตรายไปในการเดินขบวนหรือการชุมนุมสาธารณะ

ประเทศอังกฤษไม่มีกฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินไม่มีกฎอัยการศึก ที่จะมาจำกัดเสรีภาพของประชาชน ไม่มีกฎหมายที่ให้เจ้าหน้าที่ทหารเข้ามาดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบจึงมีอยู่ตลอดเวลา แม้ในภาวะไม่ปกติ เช่น สงครามโลก ชาวอังกฤษก็ยังคงมีสิทธิเสรีภาพเหมือนในภาวะปกติ

### 4.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

4.3.1 ความเป็นมา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศใหม่ที่ต่อสู้จนหลุดพ้นจากการปกครองของอังกฤษ เมื่อปี ค.ศ. 1776 การต่อสู้ของคนอเมริกันเป็นการต่อสู้เพื่อสิทธิเสรีภาพ ความเป็นอิสระและความเท่าเทียมกัน ทำให้คนอเมริกันมีความผูกพันกับความเป็นประชาธิปไตยเป็นอย่างดี และถือได้ว่าเสรีภาพเป็นพื้นฐานในการก่อให้เกิดประเทศสหรัฐอเมริกา ในทัศนะของคนอเมริกันได้จำแนกเสรีภาพออกเป็น 3 ประการ คือ

(1) เสรีภาพในด้านโอกาส (freedom of opportunity) ซึ่งสัมพันธ์กับความคิดในเรื่องความเท่าเทียมกัน ที่ไม่มีสิ่งใดจะมาขัดขวางความเจริญก้าวหน้าของประชาชนได้

(2) เสรีภาพในการกระทำ (freedom of consumption) คือ การที่ประชาชนทุกคนมีความต้องการที่จะทำอะไรได้เหมือนคนทั่วไป

(3) เสรีภาพในการต่อต้านการถูกกดขี่ข่มเหงจากรัฐ รวมถึงเสรีภาพในทางความคิดและการแสดงออก ได้แก่ เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการเขียน เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและเรียกร้องต่อรัฐบาล

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชนในสหรัฐอเมริกาเพื่อเรียกร้องความต้องการต่อรัฐบาล เป็นส่วนสำคัญของกระบวนการทางการเมือง (political process) เกิดจากการที่สังคมไม่มีทรัพยากร หรือมี

การแบ่งทรัพยากรไม่เพียงพอ ประชาชนจึงต้องรวมกลุ่มกันเพื่อให้มีพลังและสามารถเรียกร้องจากรัฐบาล ในสหรัฐอเมริกาจึงมีการชุมนุมโดยสงบของกลุ่มต่างๆ เป็นจำนวนมาก โดยมีแกนนำจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เช่น กลุ่มกรรมกร กลุ่มชาวนา กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มวิชาชีพ กลุ่มศาสนา ทั้งนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้มีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และสามารถเรียกร้องต่อรัฐบาลได้

ระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญต่อเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก และได้บัญญัติไว้ในบทแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญว่า "ประชาชนมีสิทธิที่จะชุมนุมกันโดยสงบและจะยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อรัฐบาลได้จะห้ามหรือขัดขวางเสรีภาพของประชาชนนี้ไม่ได้" และศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา (Supreme Court) ก็ได้มีคำพิพากษา เรื่องเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน เมื่อปี ค.ศ. 1876 ไว้ว่า "สิทธิในการชุมนุมและร้องทุกข์เป็นรากฐานของระบอบการปกครองของสหรัฐอเมริกา ความคิดในการปกครองโดยมีรูปแบบเป็นสาธารณรัฐนั้น หมายถึง สิทธิของพลเมืองที่จะพบกันอย่างสงบเพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับกิจการสาธารณะ และร้องทุกข์เพื่อให้มีการแก้ไขความเดือดร้อน สิทธิเหล่านี้ในตัวของมันเองย่อมแสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์สำคัญที่พลเมืองทุกคนมีหรือควรจะมีในการกระทำและในกิจการของรัฐบาล สิทธิของประชาชนที่จะรวมกันและแสดงออกร่วมกันเป็นรากฐานของความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพของคนอเมริกัน เหมือนกับสิทธิในการพูดอย่างเสรี"

ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและร้องทุกข์ จึงสามารถกระทำได้ หากเป็นการกระทำเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนโดยไม่ไปแทรกแซง หรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลอื่น หรือต่อสิทธิของสังคมโดยรวม แต่หากเป็นการชุมนุมที่มีวัตถุประสงค์ผิดกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรงหรือความวุ่นวายในบ้านเมืองแล้ว สิทธิในการชุมนุมดังกล่าวก็จะไม่ได้รับความคุ้มครอง

4.3.2 หลักเกณฑ์และข้อจำกัด

(1) ในสหรัฐอเมริกาไม่มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการของการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน และไม่ต้องมีผู้รับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนดังกล่าว แต่ก่อนที่จะมีการชุมนุมหรือเดินขบวน จะต้องมีการบอกกล่าวต่อเทศบาลท้องที่หรือสถานีตำรวจท้องที่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้ามาดูแลรักษาความปลอดภัยและอำนวยความสะดวก ตามหลักการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิของประชาชนไว้

(2) เจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ไม่มีอำนาจที่จะสั่งห้ามการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวน มีเพียงหน้าที่ดูแลควบคุมการชุมนุมหรือการเดินขบวนให้เป็นไปโดยสงบหรือด้วยความเรียบร้อยเท่านั้น ถ้ากลุ่มผู้ชุมนุมหรือผู้เดินขบวนก่อให้เกิดความวุ่นวายหรือความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจก็สามารถจับกุมดำเนินคดีในความผิดตามกฎหมายอาญาได้ ฐานชุมนุมโดยผิดกฎหมาย (unlawful assembly) หรือฐานก่อการจลาจล (mob or riot) โดยส่งฟ้องดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรม

(3) ผู้ชุมนุมหรือผู้เดินขบวนทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชอบโดยต้องปฏิบัติตามกฎหมายบ้านเมืองเกี่ยวกับมาตรการการรักษาความสงบเรียบร้อย คือ กฎหมายอาญา ถ้าฝ่าฝืนจนเกิดความวุ่นวายขึ้น ก็จะมีความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ

(4) เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของสหรัฐอเมริกาไม่มีข้อห้ามหรือข้อจำกัดใด ๆ ประชาชนจึงสามารถชุมนุมและเดินขบวนได้ทุกวัน เวลา และทุกสถานที่ เพียงแต่จะต้องไม่กระทำการที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง และไม่กระทบต่อความปลอดภัยของบุคคลอื่นที่ไม่ได้ร่วมชุมนุมหรือเดินขบวน

(5) การกระทำความผิดและบทลงโทษตามกฎหมาย

(5.1) ความผิดอาญา (criminal liability) ได้แก่ ความผิดฐานชุมนุมโดยผิดกฎหมาย (unlawful assembly) คือ การ

ชุมนุมที่ก่อให้เกิดความวุ่นวาย มีวัตถุประสงค์ที่ละเมิดต่อกฎหมายบ้านเมือง และต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ความผิดฐานก่อการจลาจล (mob or riot) คือการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีการสร้างความวุ่นวายปั่นป่วนในบ้านเมือง ทำลายทรัพย์สิน สถานที่ราชการ ใช้อาวุธทำร้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(5.2) ความผิดทางแพ่ง (civil liability) ได้แก่ ความผิดฐานละเมิด ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชนทั่วไป ในกรณีนี้ ศาลจะมีคำสั่งให้ผู้กระทำละเมิดต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐ แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการก่อการจลาจล หรือการก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยดังกล่าว

4.3.3 คดีตัวอย่างเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

(1) คดี Cox V. Newhamshire, 1941 ผู้พิพากษาได้ชี้ชัดว่า ในการจัดระเบียบบนท้องถนน ต้องมีคำขออนุญาตเรื่องการเดินขบวน หรือเรื่องระเบียบ เวลา สถานที่ และรูปแบบในการชุมนุมสาธารณะ ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการชุมนุมสาธารณะ การประท้วง และการเดินขบวนนั้น จะทำได้ในสถานที่ที่เป็นที่สาธารณะคือ ท้องถนน สวนสาธารณะ และยังมีสถานที่ที่ยังคลุมเครือว่าเป็นสถานที่สาธารณะหรือไม่ เช่น หอสมุดสาธารณะ ซึ่งผู้พิพากษาในระบบ common law ของสหรัฐอเมริกาได้ยึดจารีตประเพณีเป็นแนวทางในการตัดสินคดีเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

(2) คดี Adderley V. Florida, 1966 นักศึกษามหาวิทยาลัยฟลอริด้า จำนวน 200 คน เดินขบวนไปยังคุกของเมือง เพื่อประท้วงการจับกุมเพื่อนร่วมชั้น โดยประท้วงที่บริเวณประตูคุกที่เป็นทางเข้า ศาลตัดสินว่า ทางเข้าคุกไม่ใช่ที่สาธารณะของประชาชน จึงไม่ใช่สถานที่สาธารณะในการชุมนุมประท้วง เพราะคุกและบริเวณคุกต้องมีความปลอดภัย ดังนั้นผู้ชุมนุมจึงไม่มีสิทธิชุมนุมในบริเวณคุก แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดว่าสามารถชุมนุมได้ทุกเวลา ทุกวิธี ทุกสถานที่ ก็เป็นสมมุติฐานที่ขาดเหตุผล เมื่อผู้เดินขบวนประท้วงบริเวณคุก แล้วทางเทศบาลและผู้ดูแลคุกมีคำสั่งห้ามการชุมนุมบริเวณคุก จึงถือเป็นคำสั่งที่ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย

(3) คดี Edwards V. South Carolina, 1963 เอ็ดเวิร์ดเป็นผู้นำในการชุมนุมสาธารณะเมื่อมีการชุมนุมสาธารณะและเดินขบวนในพื้นที่ที่รัฐเปิดให้เป็นสถานที่สาธารณะ และการเดินขบวนชุมนุมประท้วงเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงเป็นการใช้สิทธิในการชุมนุมอย่างถูกต้องตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้

(4) กรณีประชาชนกลุ่มหนึ่งในรัฐเบอร์มิงแฮม และรัฐอลาบามา วางแผนเดินขบวนเพื่อเรียกร้องสิทธิ แต่ไม่ได้ขออนุญาตจากเทศบาลท้องที่ ต่อมาเมื่อรู้ว่าเทศบาลมีคำสั่งห้ามเดินขบวนบนถนนโดยไม่ได้รับอนุญาต ก็ยังฝ่าฝืน เมื่อเป็นคดีถึงศาล ศาลมลรัฐมีคำสั่งห้ามการชุมนุม หากต้องการชุมนุมต้องขออนุญาตต่อเทศบาลหรือขอไปยังศาล ปรากฏว่าผู้ชุมนุมไม่เชื่อฟังและเดินขบวนต่อไป ศาลจึงตัดสินลงโทษผู้ชุมนุมฐานหมิ่นอำนาจศาลและไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ผู้ชุมนุมอุทธรณ์ต่อศาลสูงสุดว่า เป็นการแทรกแซงสิทธิของผู้ชุมนุมตามบทแก้ไขที่ 1 ของรัฐธรรมนูญ ในเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ศาลสูงสุดพิพากษายืน ให้ลงโทษผู้ชุมนุม ด้วยเหตุผลว่า กฎหมายได้บัญญัติวิธีที่จะชุมนุมประท้วงโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วแต่ผู้ชุมนุมไม่ทำตาม ผู้ชุมนุมจึงไม่มีสิทธิร้องทุกข์ บทแก้ไขมาตราที่ 1 ของรัฐธรรมนูญไม่ได้ทำให้ประชาชนอยู่เหนือกฎหมาย นั่นก็คือ ประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรอง แต่ก็ต้องทำตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดด้วย

## 5. เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในประเทศไทย

### 5.1 เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในภาวะปกติ

นับแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ที่คณะราษฎรได้ก่อการปฏิวัติล้มล้างระบบการปกครองแบบเก่า และสร้างระบบการปกครองแบบใหม่บนรากฐานแนวคิดประชาธิปไตยแบบตะวันตกที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยมีหลักแห่งสิทธิเสรีภาพเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งที่มอบให้แก่ประชาชน ด้วยเหตุนี้จึงปรากฏบทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

มาตรา 14 ว่า "ภายในบังคับแห่งบทกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ" แม้กระนั้นก็ตาม ความเข้าใจในเรื่องสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ยังจำกัดอยู่แต่ในกลุ่มผู้ได้รับการศึกษาเท่านั้น ดังนั้น การแสดงความคิดเห็น การชุมนุมรวมกลุ่มกันของประชาชนทั่วไป จึงยังไม่มีปรากฏให้เห็น

ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2483 มีผู้นำการชุมนุมที่สามารถเคลื่อนไหวสร้างความสนับสนุนในหมู่ประชาชนได้อย่างกว้างขวางและนำประชาชน นักเรียนนักศึกษาจำนวนมากออกมาเคลื่อนไหวเดินขบวนเป็นครั้งแรกในการเรียกร้องดินแดนคืนจากฝรั่งเศส ด้วยการปลุกเร้าลัทธิชาตินิยม มีผู้ร่วมชุมนุมแสดงความคิดเห็นต่อรัฐบาลเป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐบาลไทยในขณะนั้นตกลงทำสงครามกับฝรั่งเศสเพื่อชิงดินแดนในปกครองของฝรั่งเศสคืนมาได้สำเร็จ

ในปี พ.ศ. 2489 สมัยรัฐบาลที่มีพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก ในระยะเวลาดังกล่าวได้มีการชุมนุมไฮด์ปาร์คของประชาชนและมีการเดินขบวนที่สนามหลวงขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2493 มีการเคลื่อนไหวมวลชนครั้งใหญ่ จากกลุ่มปัญญาชนนักศึกษา เนื่องจาก จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ลงนามเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกา และส่งทหารไทยไปร่วมรบในสงครามเกาหลี กลุ่มผู้ชุมนุมต่อต้านการเข้าร่วมรบดังกล่าว เรียกว่า "ขบวนการสันติภาพ" ได้เคลื่อนไหวขอการสนับสนุนจากประชาชนให้มาร่วมลงมือคัดค้าน ปรากฏว่ามีประชาชนลงชื่อคัดค้านนับแสนคน ถือว่า เป็นขบวนการแรกที่มีจุดประสงค์ให้ประชาชนจำนวนมากเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

ในปี พ.ศ. 2499 มีการรวมตัวของนิสิตนักศึกษาจากมหาวิทยาลัยต่างๆ จัดตั้ง "สหภาพนิสิตนักศึกษา" ขึ้น และมีเหตุการณ์สำคัญ คือ การเดินขบวนครั้งใหญ่คัดค้านการเลือกตั้งทุจริตเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2500 ในเดือนกันยายน 2500 มีการชุมนุมที่สนามหลวง เรียกร้องให้จอมพล

ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและพลตำรวจเอก เผ่า ศรียานนท์ อธิบดีกรมตำรวจ ลาออกจากตำแหน่ง จนกระทั่งจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการปฏิวัติยึดอำนาจจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้สำเร็จ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 และภายใต้การปกครองระบบเผด็จการจึงทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองในการชุมนุมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยได้หายไปจากประวัติศาสตร์การเมืองไทย จนถึงเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516

กรณีเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 ถือเป็นจุดเริ่มต้นของสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมทางการเมืองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงของประเทศไทย การชุมนุมของขบวนการนักศึกษา ก่อนเกิดเหตุการณ์ดังกล่าว มี 3 เหตุการณ์สำคัญ คือ (1) การต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น (2) การประท้วงอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง กรณีลบชื่อนักศึกษา 9 คนออกจากสถานภาพนักศึกษา และ (3) การเรียกร้องให้รัฐบาลประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยเร็ว มีการชุมนุมแสดงความคิดเห็นโดยสงบ แล้วมีการจับกุมกลุ่ม 11 ผู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญ ทำให้มีการเคลื่อนไหวชุมนุมเรียกร้องให้รัฐบาลปล่อยตัวผู้ถูกจับกุม รัฐบาลใช้อำนาจตามมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2515 กับกลุ่มผู้นำนักศึกษาและมีการใช้กำลังเข้าปราบปรามขบวนการนักศึกษาจนนำไปสู่เหตุการณ์ที่เรียกว่า "วันมหาวิปโยค" เป็นข่าวเกี่ยวกับเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยที่แพร่ออกไปทั่วโลก

กรณีเหตุการณ์วันที่ 6 ตุลาคม 2519 อยู่ในช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ใช้บังคับ ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก เหตุการณ์เริ่มจากมีการชุมนุมคัดค้านของนักเรียนนิสิตนักศึกษา กรณีจอมพลประภาส จารุเสถียร และจอมพล ถนอม กิตติขจร กลับเข้ามาในประเทศไทย มีการประท้วงขับไล่และเรียกร้องให้รัฐบาลที่มี ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เชิญตัวบุคคลดังกล่าวออกนอกประเทศ ในที่สุดมีการใช้กำลังตำรวจและทหารพร้อมอาวุธบุกเข้าไปในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถือเป็นการละเมิดเสรีภาพในการ

ชุมนุมโดยสงบ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

กรณีเหตุการณ์ วันที่ 17-20 พฤษภาคม 2535 จุดเริ่มของวิกฤตการณ์ คือการประกาศคำสั่งกองกำลังรักษาพระนครที่ 43/2533 เรื่อง ห้ามผู้ชุมนุมก่อความไม่สงบเรียบร้อย ซึ่งเป็นคำสั่งที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชนในภาวะปกติ เมื่อมีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง คำสั่งดังกล่าวซึ่งใช้บังคับได้เพียง 3 วัน ก็ถูกยกเลิก ปฐมเหตุเริ่มมาจากเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ทำการรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีการตั้งรัฐบาลชั่วคราวโดยให้นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว แล้วมีการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร เมื่อร่างรัฐธรรมนูญผ่านวาระที่ 2 มีการเคลื่อนไหวประท้วงของประชาชน นิสิต นักศึกษา ร่วมกับพรรคการเมืองฝ่ายค้าน กรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้รับการแก้ไขในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจของ รสช. อำนาจของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และที่สำคัญคือ นายกรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง เมื่อร่างรัฐธรรมนูญผ่านวาระที่ 3 ยังคงมีการชุมนุมประท้วงคัดค้านในประเด็นสำคัญว่า รัฐธรรมนูญไม่เป็นประชาธิปไตยและเป็นช่องว่างในการสืบทอดอำนาจของคณะ รสช. จนกระทั่งมีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งและมีคะแนนเสียงมากที่สุดไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ และมีการเชิญพลเอก สุจินดา คราประยูร ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกมาเป็นนายกรัฐมนตรี (วันที่ 7 เมษายน 2535) มีการชุมนุมประท้วงและคัดค้านการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอก สุจินดา ฯ เรื่อยมาจนวันที่ 17 พฤษภาคม 2535 จึงมีการชุมนุมโดยสงบครั้งใหญ่ที่สนามหลวง มีประชาชนเข้าร่วมประมาณ 2 แสนคน เพื่อประท้วงการแก้ไขรัฐธรรมนูญและกดดันนายกรัฐมนตรี เมื่อผู้ชุมนุมเคลื่อนขบวนจากสนามหลวงไปตามถนนราชดำเนิน มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามประชาชนผู้ชุมนุม มีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก

กว่าเหตุการณ์จะคลี่คลายลงเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2535

หลังเหตุการณ์วันที่ 17-20 พฤษภาคม 2535 จนถึงปัจจุบัน ยังคงมีการชุมนุมทางการเมืองและการเดินขบวนของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อประท้วงหรือเรียกร้องต่อรัฐบาลตามวิถีทางประชาธิปไตยอีกหลายครั้ง ตลอดมา เช่น การชุมนุมประท้วงกรณีเขื่อนปากมูล การชุมนุมของเกษตรกร การชุมนุมของกรรมกร การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย เป็นต้น

## 5.2 เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบในภาวะไม่ปกติ

ประวัติศาสตร์การเมืองไทย ตั้งแต่มีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา มีเหตุการณ์ไม่ปกติทางการเมือง เนื่องจากการก่อรัฐประหารและก่อการกบฏหลายครั้ง ที่สำคัญ คือ

- รัฐประหาร 20 มิถุนายน พ.ศ. 2476 โดยมีพระยาพหลพล-พยุหเสนา เป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร ด้วยเหตุผลว่า เค้าโครงเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม เป็นการใช้ระบบคอมมิวนิสต์เข้ามาปกครองประเทศสยาม

- กบฏบวรเดช (11 ตุลาคม พ.ศ. 2476) โดยมีพลเอก พระองค์เจ้าบวรเดช เป็นหัวหน้า "คณะกู้บ้านกู้เมือง"

- กบฏนายสิบ (3 สิงหาคม พ.ศ. 2478) นำโดย สิบเอก สวัสดิ์ มะหะหมัด และคณะทหารชั้นประทวน

- กบฏ 18 ศพ (29 มกราคม พ.ศ. 2481) คณะผู้ก่อการ คือ พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมขุนชัยนาทนเรนทร พระยาเทพหัสดินทร หลวงชำนาญยุทธศิลป โดยมีพระยาทรงสุรเดชเป็นผู้วางแผนก่อรัฐประหาร

- รัฐประหาร 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 เป็นการเข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือน นำโดย พลโท ผิน ชุณหะวัณ แล้วมีการเชิญ จอมพล ป. พิบูลสงคราม มาเป็นหัวหน้าคณะ

- กบฏเสนาธิการ (1 ตุลาคม พ.ศ. 2491) นำโดย พลตรี สมบูรณ์ ศรานุชิต และ พลตรี เนตร เขมะโยธิน

- กบฏวังหลวง (26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2492) โดยกลุ่มเสรีไทย ภายใต้การนำของ นายปรีดี พนมยงค์

- กบฏแมนฮัตตัน (29 มิถุนายน พ.ศ. 2494) นำโดย นาวาเอก อานนท์ ปุณฑริกาภา และนาวาตรี มนัส จารุภา

- รัฐประหาร 16 กันยายน พ.ศ. 2500 โดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยให้เหตุผลว่า รัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินไม่เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน และไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้

- รัฐประหาร 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 โดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยึดอำนาจจากพลเอก ถนอม กิตติขจร โดยอ้างเหตุผลว่า สถานการณ์ภายในประเทศและภายนอกประเทศตึงเครียด มีการแทรกซึมของลัทธิคอมมิวนิสต์เข้ามาในประเทศ

- รัฐประหาร 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 โดยจอมพล ถนอม กิตติขจร ทำการปฏิวัติรัฐบาลของตนเองขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 และยุบพรรคการเมืองทั้งหมด

- รัฐประหาร 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 นำโดย พลเรือเอกสงัด ชลออยู่ หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยอ้างความต้องการของทหาร ตำรวจ พลเรือน และประชาชนที่กลัวภัยคอมมิวนิสต์ จากการชุมนุมของนิสิตนักศึกษา

- กบฏ 26 มีนาคม พ.ศ. 2520 นำโดย พลเอกฉลาด หิรัญศิริ

- รัฐประหาร 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 มีพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ ทำการยึดอำนาจจากรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร

- กบฏ 1 เมษายน พ.ศ. 2524 มีพลเอก สัณห์ จิตรปฏิมา เป็นหัวหน้า

- กบฏ 9 กันยายน พ.ศ. 2528 มีพลเอก เสริม ณ นคร เป็นหัวหน้า

- รัฐประหาร 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) มีพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ เป็นหัวหน้าคณะ ทำการยึดอำนาจรัฐบาลซึ่งมีพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี

ในช่วงระยะเวลาที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะไม่ปกติ อันเนื่องมาจากมีการปฏิวัติรัฐประหาร หรือก่อการกบฏ ประชาชนจะถูกลิดรอนสิทธิเสรีภาพทางการเมืองทุกครั้ง เพราะมักจะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ มีการประกาศคำสั่งห้ามการชุมนุมทางการเมืองเกินกว่า 5 คนขึ้นไป ห้ามประชาชนออกนอกเคหสถานในเวลาที่กำหนด ห้ามหนังสือพิมพ์และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ โฆษณาเอกสารอันกระทบกระเทือนต่อคณะรัฐประหาร แม้ต่อมาจะมีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองชั่วคราว ก็ไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อีกทั้งยังมีการออกกฎหมายเพื่อควบคุมเสรีภาพของประชาชนโดยอ้างภาวะไม่ปกติ ได้แก่ การประกาศกฎอัยการศึก การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมประชาชนไม่ให้เคลื่อนไหวทางการเมือง โดยสรุป ในภาวะไม่ปกติประชาชนไม่มีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

## 5.3 หลักเกณฑ์ วิธีการ และข้อจำกัดของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

5.3.1 ผู้รับผิดชอบในการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวน

การชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนประท้วงในประเทศไทยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการกำหนดตัวบุคคล หรือกลุ่มบุคคลผู้รับผิดชอบในการจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวน ประชาชนจึงสามารถมาร่วมชุมนุมสาธารณะและเดินขบวนได้ แต่จะต้องไม่ก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง และต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติ

จราจรทางบก พ.ศ. 2522 รวมถึงกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

5.3.2 ผู้ร่วมชุมนุมและเดินขบวน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ประชาชนทุกคนจึงสามารถเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนได้โดยเสรี กลุ่มบุคคลในการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนแต่ละครั้ง ส่วนใหญ่ ได้แก่ กลุ่มนักเรียนนิสิตนักศึกษา กลุ่มองค์กรเอกชนต่าง ๆ และกลุ่มประชาชนทั่วไป

5.3.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดูแลการชุมนุมสาธารณะและการเดินขบวนในภาวะปกติ ได้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งจะมีมาตรการในการควบคุมดูแลการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย แต่ถ้ามีกรณีเหตุการณ์ลุกลามจนถึงขั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะจนเจ้าหน้าที่ตำรวจควบคุมสถานการณ์ไม่ได้ ก็จะมีการโอนอำนาจให้เจ้าหน้าที่ทหารเข้าดำเนินการต่อไป

5.3.4 ลักษณะและวิธีการ

เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องการชุมนุมสาธารณะหรือการเดินขบวนไว้โดยเฉพาะ จึงไม่มีการกำหนดตัวผู้รับผิดชอบในการชุมนุมหรือเดินขบวน ไม่มีวิธีการว่าจะต้องบอกกล่าวหรือขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ ไม่มีการระบุชื่อ ที่อยู่ อาชีพของผู้นำในการชุมนุม ไม่มีการระบุวัตถุประสงค์ในการจัดชุมนุม ไม่มีการแจ้งกำหนดเวลา สถานที่ หรือเส้นทางในการชุมนุมหรือการเดินขบวน ไม่มีจำนวนผู้ชุมนุมหรือผู้เดินขบวนที่แน่นอน แต่ผู้ชุมนุมหรือผู้เดินขบวนอาจบอกกล่าวแก่เทศบาลท้องที่ เขตที่รับผิดชอบหรือสถานีตำรวจท้องที่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่เข้ามาดูแล รักษาความสงบ หรือจัดการจราจรให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยได้

5.3.5 ข้อจำกัด

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2475 จนถึงปัจจุบัน มีข้อจำกัดอยู่ 2 ลักษณะ คือ

(1) ข้อจำกัดในลักษณะกว้าง ได้แก่

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 14 "ภายในบังคับแห่งบทกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ"

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 14 "บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหะสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย"

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉะบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 23 "บุคคลย่อมมีเสรีภาพโดยบริบูรณ์ในร่างกาย เคหะสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งตัวบทกฎหมาย"

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 26 "บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งพรรคการเมือง ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย"

การที่รัฐธรรมนูญใช้คำว่า "ภายในบังคับแห่งบทกฎหมาย" หรือคำว่า "ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย" หรือคำว่า "ภายใต้บังคับแห่งตัวบทกฎหมาย" โดยไม่มีรายละเอียดของการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดย

สงบดังกล่าว ถือได้ว่า ไม่มีการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบ จึงมีผลทำให้การชุมนุมต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับอื่นทั้งหมด

(2) ข้อจำกัดในลักษณะเฉพาะเจาะจง

คือการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การรับรองว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ" และบัญญัติข้อจำกัดไว้ด้วย คือ

(2.1) โดยใช้คำว่า "การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก" ได้แก่

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 (มาตรา 37)

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 (มาตรา 35)

(2.2) โดยใช้คำว่า "การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบหรือการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก" ได้แก่

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (มาตรา 43)

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 (มาตรา 36)

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (มาตรา 39)

(2.3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการแก้ไขเล็กน้อย ดังที่บัญญัติในมาตรา 44 วรรคสอง ว่า "การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก"

## 6. การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ

**6.1 กรณีศาลอาญาส่งคำร้องของจำเลย (นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ หรือ ส. ศิวรักษ์) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 30 และมาตรา 53 ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 35 มาตรา 44 และมาตรา 46**

คดีนี้ พนักงานอัยการประจำศาลจังหวัดกาญจนบุรี เป็นโจทก์ฟ้องนายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ หรือ ส.ศิวรักษ์ เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดกาญจนบุรี (ทองผาภูมิ) ในข้อหาร่วมกับพวกขัดขวางการกระทำของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย หรือพนักงาน หรือผู้ปฏิบัติร่วมกับพนักงาน ในการสร้างระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อ ขอให้ลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 3, 5, 30, 53 และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 ต่อมาจำเลยขอโอนคดีนี้ไปพิจารณาที่ศาลอาญา และยื่นคำร้องต่อศาลอาญา โต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา 30 และมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 44 และ

มาตรา 46 ขอให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264

การกระทำของจำเลยในคดีนี้ มีลักษณะเกี่ยวข้องกับการชุมนุมโดยสงบตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 44 บัญญัติรับรองไว้ หรือไม่ นั้น ตามคำฟ้องโจทก์ระบุว่า ระหว่างวันที่ 2-6 มีนาคม 2541 จำเลยกับพวกที่ยังไม่ได้ตัวมาฟ้องอีกประมาณ 30 คน เข้าไปในเขตก่อสร้างระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย บริเวณหมู่ที่ 7 ตำบลห้วยเขย่ง อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี แล้วร่วมกันยืนเป็นแนวหน้ากระดานและนั่งรวมกันเป็นกลุ่มขวางแนวการทำงานของเครื่องจักร โดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นการขัดขวางการปฏิบัติงานการก่อสร้างระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

จำเลยให้การว่า ตนเป็นนักอนุรักษ์นิยม ได้ดำเนินกิจกรรมในทางธำรงรักษาปูชนียวัตถุสถานและสภาวะแวดล้อมมาโดยตลอด เมื่อทราบถึงโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย - สหภาพพม่า เห็นว่าการกระทำของการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) โดยไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะนำมาซึ่งความเสียหายต่อประเทศชาติ ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง ตลอดจนวัฒนธรรม ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ป่าไม้ สัตว์ป่า จึงได้คัดค้านการตัดไม้ทำลายป่า การทำลายสิ่งแวดล้อม และชีวิตสัตว์ป่า โดยมิได้กระทำการอันเป็นการขัดขวางการกระทำของ ปตท. ซึ่งมีวัตถุประสงค์มุ่งให้เกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศแต่อย่างใด โดยการกระทำดังกล่าวเป็นไปด้วยความสงบ เปิดเผย และปราศจากอาวุธ ตามสิทธิเสรีภาพที่ประชาชนชาวไทยพึงมีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในชั้นการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ร้อง (จำเลย) ต่อสู้ว่า ตนกับประชาชนอีกประมาณ 30 คน มิได้ร่วมกันชุมนุมในที่สาธารณะทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกในการที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือสร้างความไม่สงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม แต่อย่างใด เพียงแต่การชุมนุมดังกล่าวอาจอยู่ในบริเวณที่ ปตท. จะวางท่อส่งก๊าซผ่านเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในประเด็นตามคำร้องว่า พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 30 และมาตรา 53 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 35 มาตรา 44 และมาตรา 46 (คำวินิจฉัยที่ 62/2545) ซึ่งเป็นประเด็นข้อกฎหมาย มิใช่ประเด็นข้อเท็จจริงที่จะโยงไปถึงการกระทำของนายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ หรือ ส. ศิวรักษ์ ว่าได้กระทำการโดยชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 44 (เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ) หรือไม่ แต่อย่างใด

**6.2 เรื่องสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 266 กรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน "กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย"**

เป็นเรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน "กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย" ให้สภาผู้แทนราษฎรรับทราบ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 31 แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นแยกกันเป็น 2 ฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรายงานดังกล่าวน่าจะขัดต่อพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 22 เพราะเหตุการณ์ปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับกลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการฯ มีการดำเนินคดีอยู่ในศาลแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจดำเนินการตรวจสอบได้อีก ถ้าสภาผู้แทนราษฎรรับทราบรายงานดังกล่าว แล้วต่อมาภายหลังมีคำพิพากษาของศาลซึ่งปรากฏผลไม่ตรงกับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงาน ก็จะก่อให้เกิดปัญหาตามมา ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ไม่น่าจะขัดต่อพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 22 เนื่องจากเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ใน

ศาลยุติธรรม เป็นคนละกรณีกับที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาประกอบกับคณะกรรมการฯ ได้ทำการตรวจสอบเรื่องดังกล่าวก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล

ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ว่า (1) รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย กระทำขึ้นโดยชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือไม่ (2) หากรายงานดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจรับทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไป ได้หรือไม่ เพียงใด

มีกรณีที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 44 ตรงที่ เรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าไปดำเนินการตรวจสอบและรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรทราบนั้น มีมูลเหตุมาจากมีการชุมนุมของประชาชนเพื่อคัดค้านการดำเนินการตามโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2545 โดยประชาชนได้รวมตัวกันที่อำเภอจะนะ ประมาณ 1,500 คน แล้วเดินทางโดยรถยนต์ไปยังโรงแรมเจบี อำเภอหาดใหญ่ ซึ่งเป็นสถานที่ประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจร เพื่อยื่นหนังสือต่อนายกรัฐมนตรี ขอให้ทบทวนโครงการท่อก๊าซฯ เจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งด่านสกัดขบวนผู้ชุมนุม และตรวจค้นรถยนต์ของผู้ชุมนุมที่อำเภอนาหม่อม และใช้รถตำรวจนำขบวนผู้ชุมนุมเดินทางต่อจนถึงอำเภอหาดใหญ่ ขบวนของผู้ชุมนุมต้องหยุดอยู่ที่บริเวณ วงเวียนน้ำพุ เพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจนำแผงเหล็กมาขวางกั้นไว้ โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจรักษาการณ์อีกด้านหนึ่ง ต่อมาเวลาประมาณ 20.45 น. มีการสับเปลี่ยนกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นชุดปราบจลาจล มีโล่และกระบองพร้อมปฏิบัติการ เวลาประมาณ 20.47 น. ตำรวจชุดปราบจลาจลได้รับสัญญาณนกหวีด เดินประชิดเข้าหากลุ่มผู้ชุมนุม แล้วการปะทะกันก็เกิดขึ้น

และมีผู้ได้รับบาดเจ็บหลายคน

เจ้าหน้าที่ตำรวจได้จับกุมผู้ชุมนุมจำนวน 12 คน และพนักงานอัยการสั่งฟ้องบุคคลดังกล่าวโดยกล่าวหาว่า กระทำความผิดในเหตุการณ์ชุมนุมคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย โดยมั่วสุมกันตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ขัดขวางเจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติการตามหน้าที่ เป็นคดีที่อยู่ในการพิจารณาของศาลจังหวัดสงขลา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า กรณีการชุมนุมดังกล่าว พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ฟ้องผู้ชุมนุมจำนวน 12 คน เป็นคดีอาญา ต่อศาลจังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2546 แต่การตรวจสอบของคณะกรรมการฯ เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 28 ธันวาคม 2545 โดยเป็นการตรวจสอบว่า การกระทำหรือการละเว้นการกระทำของบรรดาเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ความรุนแรงดังกล่าว มีข้อเท็จจริงของพฤติกรรมเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างไร ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามบทบัญญัติมาตรา 200 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไม่มีผลต่อกระบวนการพิจารณาคดีและดุลพินิจของศาล ที่จะพิพากษาคดีตามกฎหมายแต่อย่างใด

เรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 200 วรรคหนึ่ง (1) ในการตรวจสอบและทำรายงานกรณีความรุนแรงอันเนื่องมาจากโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย แล้วนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ (คำวินิจฉัยที่ 31/2548) ซึ่งเป็นประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยมิได้เชื่อมโยงไปถึงการชุมนุมคัดค้านของประชาชนต่อโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ว่า กระทำโดยชอบตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ) หรือไม่ แต่อย่างใด

**6.3 เรื่องประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) กรณีร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา 20 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 และมาตรา 44**

เป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 95 คน และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 79 คน เห็นว่ามาตรา 20 แห่งร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งบัญญัติให้เพิ่มมาตรา 46/1 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 มีข้อความขัดต่อบทบัญญัติ มาตรา 29 และมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา เพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262

กล่าวคือ มาตรา 20 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 46/1 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 "มาตรา 46/1 ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง"

โดยผู้ยื่นคำร้องมีความเห็นว่า

(1) การห้ามในมาตรา 46/1 ที่ใช้ถ้อยคำว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกัน

ในเขตทางหลวง ...” เมื่อพิจารณาถึงนิยามของคำว่าทางหลวง ประเภทของทางหลวง และความหมายของทางหลวงประเภทต่างๆ ในมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแล้ว คำว่า “ทางหลวง” มีความหมายกว้างขวางเกินอาณาเขตไปยังพื้นที่เกือบทุกพื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะ ทั้งในเมืองและชนบท จึงเป็นการห้ามการชุมนุมในพื้นที่ใดๆ ที่เป็นที่ดิน หรือพื้นที่อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับทางทั้งหลายทั้งปวง ครอบคลุมเกือบทุกพื้นที่ที่เป็นที่สาธารณะ

(2) การที่มาตราดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า “...ในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง...” ยิ่งเป็นการเปิดช่องแก่เจ้าหน้าที่ให้มีการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการอนุญาตหรือไม่อนุญาต และ

(3) ประเด็นที่สำคัญคือ บทบัญญัติในมาตราดังกล่าว มีเจตนาหลักคือการห้ามการชุมนุม โดยมีข้อยกเว้น คือ การได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

บทบัญญัติดังกล่าว มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยมุ่งหมายบังคับเฉพาะเจาะจงใช้แก่การชุมนุม จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมอย่างแจ้งชัด และเนื่องจากปัจจุบันประเทศไทย ยังมิได้มีการตรากฎหมายเฉพาะกรณีการชุมนุมสาธารณะ ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ จึงมีผลทำให้บทบัญญัติ มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับไม่ได้โดยปริยาย

อนึ่ง ปัจจุบันมีกฎหมายอื่นที่มีการกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 372 “ผู้ใดทะเลาะกันอย่างอื้ออึงในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน หรือกระทำโดยประการอื่นใดให้เสียความสงบเรียบร้อยในทางสาธารณะหรือสาธารณสถาน ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท”

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 108 "ห้ามมิให้ผู้ใดเดินแถว เดินเป็นขบวนแห่ หรือเดินเป็นขบวนใด ๆ ในลักษณะเป็นการกีดขวางการจราจร เว้นแต่ (1) เป็นแถวทหารหรือตำรวจที่มีผู้ควบคุมตามระเบียบแบบแผน (2) แถวหรือขบวนแห่ หรือขบวนใด ๆ ที่เจ้าพนักงานจราจรได้อนุญาต และปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด"

มาตรา 109 "ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางเท้าหรือทางใด ๆ ซึ่งจัดไว้สำหรับคนเดินเท้าในลักษณะที่เป็นการกีดขวางผู้อื่นโดยไม่มีเหตุอันสมควร"

มาตรา 139 "ในทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใดที่เจ้าพนักงานจราจรเห็นว่า ถ้าได้ออกประกาศข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการจราจรแล้วจะเป็นการปลอดภัย และสะดวกในการจราจร ให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจออกประกาศข้อบังคับหรือระเบียบดังต่อไปนี้ ... (13) ควบคุมขบวนแห่ หรือการชุมนุมสาธารณะ ..."

การฝ่าฝืนมาตรา 108 และมาตรา 109 มีโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท และการฝ่าฝืนมาตรา 139 มีโทษปรับไม่เกินครั้งละหนึ่งพันบาท

ประกอบกับเมื่อพิจารณาบทบัญญัติ มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการปิดกั้นทางหลวง หรือวางวัตถุที่แหลมหรือมีคม หรือนำสิ่งใดมาขวางหรือวางบนทางหลวง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ บนทางหลวง ในลักษณะที่อาจเกิดอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะ หรือบุคคล" ซึ่งเห็นได้ว่า ในพระราชบัญญัติทางหลวงเองก็ยังมีบทบัญญัติที่สามารถบังคับใช้ได้อยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องเพิ่มบทบัญญัติดังกล่าวขึ้นมาอีก นอกจากเป็นการจงใจบังคับแก่การชุมนุม แม้ว่าจะกระทำโดยสงบและเปิดเผยให้ไม่อาจกระทำได้โดยเฉพาะ จึงไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติไว้อีกให้เป็นการซ้ำซ้อน เป็นการจงใจออกกฎหมายเพื่อบังคับเฉพาะต่อการชุมนุมอันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 และเป็นผู้เสนอความเห็นให้กระทรวงคมนาคมเพิ่มบทบัญญัติ

ห้ามมิให้มีการชุมนุมสาธารณะในเขตทางหลวง ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 44 วรรคหนึ่ง "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ" นั้น มีความมุ่งหมายเพื่อรับรองเสรีภาพในการชุมนุมของบุคคลโดยสงบปราศจากอาวุธเท่านั้น มิได้มุ่งหมายให้รวมถึงการชุมนุมที่ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพด้านอื่นของบุคคลแต่ประการใด ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 36 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร" ดังนั้น การชุมนุมในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวาง หรืออาจเป็นอันตรายเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง ย่อมส่งผลให้บุคคลอื่นที่ประสงค์จะเดินทางได้รับความไม่สะดวกหรือไม่สามารถเดินทางได้ ซึ่งเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางของบุคคลอื่น เพื่อเป็นการคุ้มครองให้ประชาชนได้รับความสะดวกที่จะใช้ทางหลวงซึ่งเป็นที่สาธารณะในการเดินทางไม่ให้ถูกละเมิดจากการใช้สิทธิชุมนุมในเขตทางหลวง จึงสมควรให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา 46 /1 ในร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. .... ว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะ"

มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. .... มาตรา 20 ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา 46/1 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 และมาตรา 44 หรือไม่

เรื่องนี้ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งจำนวน 6 คน (ฝ่ายเสียงข้างน้อย) มีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. .... มาตรา 20 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 และมาตรา 44 เพราะเป็นการจำกัดเสรีภาพเท่าที่จำเป็นโดยไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 44

อีกฝ่ายหนึ่ง (ฝ่ายเสียงข้างมาก) จำนวน 8 คน มีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา 20 ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา 46/1 เป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพราะการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 และมาตรา 44

ผลก็คือ มาตรา 20 ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. .... ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา 46/1 เป็นอันตกไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262 วรรคสี่ แต่มาตรา 20 ดังกล่าวไม่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฯ จึงไม่เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติฯ ต้องตกไปทั้งฉบับ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคสาม และข้อความในมาตรา 30 ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา 73/1 ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษ เฉพาะข้อความ “มาตรา 46/1” ในมาตรา 73/1 ซึ่งเชื่อมโยงกับมาตรา 20 เป็นอันตกไปด้วย (คำวินิจฉัยที่ 11/2549)

## 7. บทส่งท้าย

นับเป็นความกล้าหาญและมองทะลุมิติของปัญหาแห่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธของศาลรัฐธรรมนูญโดยแท้ ที่วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่..) พ.ศ. ....มาตรา 20 ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา 46/1 (ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง) ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 (ห้ามมิให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้) และมาตรา 44 ( ห้ามมิให้จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครอง

ความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ) แม้ผลการลงมติของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จะไม่เป็นเอกฉันท์ ด้วยคะแนน 8 ต่อ 6 เสียง แต่ผลของการวินิจฉัยดังกล่าว เท่ากับเป็นการย้ำและรับรองความมีอยู่ของเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบของประชาชน ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยแท้ หากจะจำกัดเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนดังกล่าว พึงต้องระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม มีปัญหาว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ จึงขาดกฎเกณฑ์กติกาในการควบคุมหรือกำกับให้การชุมนุมของประชาชนอยู่ในกรอบเป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติเหมือนอย่างในต่างประเทศที่เขามีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องนี้แล้วได้ ฝ่ายประชาชนผู้ชุมนุมจึงจำต้องอ้างสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเป็นเกราะกำบังทุกครั้ง เช่นเดียวกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐหากได้รับคำสั่งจากผู้มีอำนาจของบ้านเมือง หรือจากผู้บังคับบัญชาก็พร้อมที่จะหยิบเอากฎหมายใกล้มือที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันขึ้นมาจัดการกับประชาชนผู้ชุมนุมได้ทันที ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยจราจรทางบก กฎหมายว่าด้วยทางหลวง กฎหมายว่าด้วยควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง หรือกฎหมายว่าด้วยรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

ถึงเวลาแล้วหรือยังที่เราจะได้มีการตรากฎหมายกลางว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะออกมาใช้บังคับและถ้าเช่นนั้นหน่วยงานใดควรจะเป็นเจ้าภาพรับดำเนินการ กระทรวงมหาดไทยในฐานะกำกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีที่สาธารณะอยู่ในความดูแลเป็นส่วนมาก จะรับเป็นเจ้าภาพได้หรือไม่ กระทรวงคมนาคมในฐานะดูแลทางหลวงซึ่งก็เป็นที่สาธารณะเช่นกัน เหมาะหรือไม่ที่จะเป็นเจ้าภาพ สำนักงานตำรวจแห่งชาติในฐานะบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งต้องดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เป็นเจ้าภาพจะดีหรือเปล่า หรือจะให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งดูแลเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนถึงจะเหมาะ อย่างไรก็แล้วแต่ ประการสำคัญคือ ณ เวลานี้เราจะเริ่มต้นกันได้หรือยัง

◆ ◆ ◆ ◆

# ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กับสิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ

● *ขนิษฐา โตโพธิ์ไทย*[*]

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญต่อสิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในมาตรา 58 [1] ทั้งนี้ ก็ได้บัญญัติข้อยกเว้นของการใช้สิทธิดังกล่าวไว้ด้วย คือ เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น จะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่นอย่างไรก็ตาม สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนข้อยกเว้นเหล่านี้ รัฐธรรมนูญมาตรา 58 บัญญัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตราขึ้นใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไว้แล้วโดยประกาศราชกิจจานุเบกษา

---

* *ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ*

1 *มาตรา 58 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ*

เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540 แต่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2540 เป็นต้นไป [2] อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าพระราชบัญญัตินี้จะมีผลใช้บังคับก่อนหรือหลังรัฐธรรมนูญใช้บังคับ หากเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับสิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารแล้ว พระราชบัญญัตินี้ก็เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 ซึ่งก็หมายความว่าหลักและข้อยกเว้นเกี่ยวกับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 อย่างน้อย จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และอาจจะต้องพิจารณาตามกฎหมายอื่นด้วย ถ้ากฎหมายนั้นๆ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและข้อยกเว้นเกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ไม่ว่ากฎหมายนั้นจะตราขึ้นใช้บังคับก่อนหรือหลังที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับแล้ว

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีเหตุผลของการประกาศใช้ [3] สรุปได้ว่า เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ เพื่อที่ประชาชนจะได้สามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้ถูกต้องตามความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น และให้ประชาชนได้รู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอันเป็นประโยชน์ต่อการปกปักรักษาประโยชน์ของตนได้ ทั้งนี้ มีข้อยกเว้นที่ไม่ต้องเปิดเผยไว้โดยชัดแจ้ง และจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เพื่อทำหน้าที่ดูแลและให้คำปรึกษาให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และมีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างๆ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการ

---

*[2] พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540*
*มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป*

*[3] หมายเหตุ ท้ายพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540*

เปิดเผยข้อมูลข่าวสารว่าเปิดเผยได้หรือไม่เพียงใด โดยพระราชบัญญัตินี้มาตรา 37 วรรคสอง [4] บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นที่สุด แต่ก็ปัญหาของการไม่ได้มีบทลงโทษ สำหรับหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้ง ขณะนี้ก็ได้มีปัญหาเกิดขึ้นกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฉบับนี้ กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะรัฐมนตรี วุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะอ้างความเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้น และบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ให้โดยเฉพาะ จึงมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ และไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จึงเป็นประเด็นที่น่าศึกษาว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระจากเรื่องของสิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ โดยสิ้นเชิง หรือไม่

ในการศึกษาประเด็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีความเป็นอิสระจากเรื่องของสิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ โดยสิ้นเชิง หรือไม่ นั้น จะพิจารณาประเด็นต่างๆ เป็นลำดับ รวมสามประเด็น คือ ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 มีความหมายว่าอย่างไร ข้อมูลหรือข่าวสารลักษณะใดบ้าง ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีความ

---

[4] *มาตรา 37 วรรคสอง*
*คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด และในการมีคำวินิจฉัยจะมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีใดตามที่เห็นสมควรก็ได้*

เป็นอิสระจากการปฏิบัติต่อสิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ โดยสิ้นเชิง หรือไม่ เพียงใด เพราะเหตุใด

ประเด็นที่หนึ่ง **"ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ" ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 มีความหมาย ว่าอย่างไร**

รัฐธรรมนูญ มาตรา 58 บัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" โดยที่ไม่ได้ให้ความหมายของข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะไว้แต่อย่างใด เพียงแต่บัญญัติว่า ต้องเป็นข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ**ที่อยู่ในความครอบครอง**ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การพิจารณาถึงความหมายของข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรานี้ จึงต้องพิจารณาลักษณะของความเป็นสาธารณะ และการมีข้อมูลหรือข่าวสารนั้นอยู่ในความครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ฯ ประกอบกัน ด้วย

ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 คำว่า "ข้อมูล" เป็นคำนาม มีความหมายว่า ข้อเท็จจริง หรือสิ่งที่ถือหรือยอมรับว่าเป็นข้อเท็จจริง สำหรับใช้เป็นหลักอนุมานหาความจริงหรือการคำนวณ "ข่าวสาร" เป็นคำนาม มีความหมายว่า ข้อความที่ส่งมาให้รู้เรื่องกัน ส่วนคำว่า "สาธารณะ" เป็นคำวิเศษณ์ มีความหมายว่า เพื่อประชาชนทั่วไป, ทั่วไป

เมื่อพิจารณาความหมายรวมกันแล้ว ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะน่าจะมีความหมายว่า ข้อเท็จจริงหรือข้อความที่มีไว้เพื่อให้บุคคลรู้เรื่องกันโดยทั่วไป แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 ได้บัญญัติถึงสิทธิและข้อยกเว้นของสิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความ

ครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ฯ โดยให้**เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ** จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงกฎหมายอื่นที่บัญญัติเกี่ยวข้องกับข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐฯ ด้วย ซึ่งในขณะนี้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงข้อมูลข่าวสารของราชการโดยตรง และมีรายละเอียดเกี่ยวกับการเปิดเผยและการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ และเป็นกฎหมายที่ใช้เป็นหลักปฏิบัติของทางราชการในการให้บริการข้อมูลข่าวสารแก่บุคคลทั่วไปที่ขอทราบข้อมูลข่าวสาร ดังนั้น การพิจารณาความหมายของคำว่าข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 จึงต้องพิจารณาถึงความหมายของคำว่า ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกอบด้วย ซึ่งนำไปสู่การพิจารณาในประเด็นที่สองต่อไป

ประเด็นที่สอง **ข้อมูลหรือข่าวสารลักษณะใดบ้างตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58**

ตามที่ได้กล่าวไว้ตอนต้นแล้วว่าในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตราขึ้นใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ไว้แล้ว โดยประกาศราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540 แต่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2540 เป็นต้นไป อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าพระราชบัญญัตินี้จะมีผลใช้บังคับก่อนหรือหลังรัฐธรรมนูญใช้บังคับ หากเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 ของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารแล้ว พระราชบัญญัตินี้ ก็เป็นกฎหมายฉบับหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 ดังนั้น จึงสมควรที่จะศึกษาถึงลักษณะของข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ

ฉบับนี้ว่าข้อมูลหรือข่าวสารลักษณะใด ที่อยู่ในความหมายของการเป็นข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้ความหมายของคำว่า ข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลข่าวสารของราชการ และข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

**"ข้อมูลข่าวสาร"** หมายความว่า สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราว ข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใดๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเอง หรือโดยผ่านวิธีการใดๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

**"ข้อมูลข่าวสารของราชการ"** หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

**"ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล"** หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของ ผู้นั้น หรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

พิจารณาความหมายของคำว่าข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว ความเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ อยู่ที่**การอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแล**ของหน่วยงานของรัฐ [5] ดังนั้น ถ้าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ถ้าเข้ามาอยู่ใน

---

[5] *พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้*

*"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง*

ความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐแล้ว ก็จะมีสถานะเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการด้วย เพียงแต่การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลนั้น หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ [6] ก็จะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลประกอบด้วย

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หมวด 1 ได้บัญญัติถึงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการ โดยแบ่งลักษณะของข้อมูลข่าวสารไว้ ดังนี้

1. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผย **โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา** เช่น ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด (มาตรา 7 วรรคหนึ่ง [7])

2. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผย **โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้** เช่น ข้อมูล

---

[6] *พระราชบัญญัติข้อมูลข่าสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้ "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ*

[7] *มาตรา 7 หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา*

*(1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน*

*(2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน*

*(3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ*

*(4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง*

*(5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการการกำหนด*

ข่าวสารเกี่ยวกับผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชน สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการกำหนด (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง [8])

3. **ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผยโดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดหาให้แก่บุคคลที่ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารนั้น** (มาตรา 11 วรรคหนึ่ง [9])

---

[8] *มาตรา 9 ภายใต้บังคับมาตรา 14 และมาตรา 15 หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด*

*(1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชนรวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว*

*(2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา 7 (4)*

*(3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ*

*(4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชน*

*(5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา 7 วรรคสอง*

*(6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ*

*(7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมายหรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย*

*(8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด*

[9] *มาตรา 11 นอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้วหรือที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้แล้วหรือที่จัดให้ประชาชนได้ค้นคว้าตามมาตรา 26 แล้ว ถ้าบุคคลใดขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการและคำขอของผู้นั้นระบุข้อมูลข่าวสารที่ต้องการในลักษณะที่อาจเข้าใจได้ตามควร ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่ผู้นั้นขอจำนวนมากหรือบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร*

ตามที่ได้พิจารณาความหมายของคำว่าข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะตามประเด็นที่หนึ่งแล้ว ว่า ข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 น่าจะมีความหมายว่า ข้อเท็จจริงหรือข้อความที่มีไว้เพื่อให้บุคคลรู้เรื่องกันโดยทั่วไป ประกอบกับวิธีการเปิดเผยของข้อมูลข่าวสารของราชการที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติวิธีการเปิดเผยไว้แล้ว เห็นได้ว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการตามข้อ 1 และข้อ 2 เป็นข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะเป็นเรื่องทั่วไปให้บุคคลใดหรือประชาชนรับทราบได้ โดยเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีไว้บริการแก่ประชาชนทุกคนโดยไม่ต้องมีการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่อย่างใด ส่วนข้อมูลข่าวสารของราชการตามข้อ 3 มีวิธีการเปิดเผยว่า จะต้องมีการยื่นคำขอโดยบุคคล และเป็นข้อมูลที่ไม่ใช่เป็นข้อมูลตามข้อ 1 หรือข้อ 2 ซึ่งมาตรา 11 วรรคหนึ่ง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้ตามคำขอ และมาตรา 11 วรรคสาม [10] บัญญัติถึงลักษณะของข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้ ไว้ว่าต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ มิใช่เป็นการต้องไปจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ แสดงถึงความเป็นข้อมูลข่าวสารที่เป็นสาธารณะเนื่องจากมีพร้อมที่จะจัดให้บริการ เพียงแต่วิธีการให้บริการนั้น จะต้องมีการร้องขอของบุคคลผู้ต้องการข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก่อน

ดังนั้น ข้อมูลหรือข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่เป็นข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 จึงน่าจะหมายถึง ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผยโดยกำหนด

---

10 *มาตรา 11 วรรคสาม*

*ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐจัดหาให้ตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะให้ได้ มิใช่เป็นการต้องไปจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวม หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ เว้นแต่เป็นการแปรสภาพเป็นเอกสารจากข้อมูลข่าวสารที่บันทึกไว้ในระบบการบันทึกภาพหรือเสียง ระบบคอมพิวเตอร์หรือระบบอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่ากรณีที่ขอนั้น ไม่ใช่การแสวงหาประโยชน์ทางการค้า และเป็นเรื่องอันจำเป็นเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพสำหรับผู้นั้น หรือเป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หน่วยงานของรัฐจะจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้ก็ได้*

ให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผยโดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีข้อมูลข่าวสารดังกล่าว ไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง และข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผยโดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดหาให้แก่บุคคลที่ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารนั้น ตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติในหมวด 4 ว่าด้วยเอกสารประวัติศาสตร์ โดยมีมาตรา 26 [11] บัญญัติถึงลักษณะของข้อมูลข่าวสารตามหมวดนี้ว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐ ไม่ประสงค์จะเก็บรักษาหรือมีอายุครบกำหนดตามมาตรา 26 วรรคสอง ให้หน่วยงานของรัฐส่งมอบให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เพื่อคัดเลือกไว้ให้ประชาชนค้นคว้า ซึ่งในส่วนนี้ เห็นว่า ถ้ามีการคัดเลือกข้อมูลข่าวสารส่วนใดไว้ให้ประชาชนค้นคว้าแล้ว ข้อมูลข่าวสารส่วนนั้น ก็จะมีสภาพเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 เช่นเดียวกัน

---

11 *มาตรา 26 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะเก็บรักษาหรือมีอายุครบกำหนดตามวรรคสองนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารนั้น ให้หน่วยงานของรัฐส่งมอบให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เพื่อคัดเลือกไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้า*

*กำหนดเวลาต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการตามวรรคหนึ่งให้แยกตามประเภท ดังนี้*

*(1) ข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 14 เมื่อครบเจ็ดสิบห้าปี*

*(2) ข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 15 เมื่อครบยี่สิบปี*

*กำหนดเวลาตามวรรคสอง อาจขยายออกไปได้ในกรณีดังต่อไปนี้*

*(1) หน่วยงานของรัฐยังจำเป็นต้องเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารของราชการไว้เองเพื่อประโยชน์ในการใช้สอย โดยต้องจัดเก็บและจัดให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้าตามที่จะตกลงกับหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร*

*(2) หน่วยงานของรัฐเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น ยังไม่ควรเปิดเผย โดยมีคำสั่งขยายเวลากำกับไว้เป็นการเฉพาะราย คำสั่งการขยายเวลานั้นให้กำหนดระยะเวลาไว้ด้วย แต่จะกำหนดเกินคราวละห้าปีไม่ได้*

*การตรวจสอบหรือทบทวนมิให้มีการขยายเวลาไม่เปิดเผยจนเกินความจำเป็นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง*

*บทบัญญัติมาตรานี้มิให้ใช้บังคับกับข้อมูลข่าวสารของราชการตามที่คณะรัฐมนตรีออกระเบียบกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องทำลายหรืออาจทำลายได้โดยไม่ต้องเก็บรักษา*

กล่าวโดยสรุป ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 น่าจะหมายถึง ข้อมูลข่าวสารของราชการที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดวิธีการเปิดเผยไว้ตามหมวด 1 และเอกสารประวัติศาสตร์ ตามหมวด 4 ที่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนที่มีการคัดเลือกไว้ให้ประชาชนค้นคว้า

เมื่อได้พิจารณาว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บางส่วนเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 แล้ว ก็จะนำไปสู่การพิจารณาถึงการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้สอดคล้องกับสิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 ซึ่งขณะนี้มีปัญหาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เกิดขึ้นโดยเป็นคำร้องมาสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะอ้างความเป็นอิสระของความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในส่วนของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่อยู่ในความครอบครองของตนอันมีผลกระทบไปถึงสิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 ได้ หรือไม่ เพียงใด ซึ่งนำไปสู่การพิจารณาของบทความนี้ในประเด็นที่สามว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีความเป็นอิสระจากการปฏิบัติต่อสิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 และไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ โดยสิ้นเชิง หรือไม่

ประเด็นที่สาม **องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีความเป็นอิสระจากการปฏิบัติต่อสิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 และไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติข้อมูล**

**ข่าวสารของราชการ ฯ โดยสิ้นเชิง หรือไม่**

องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ [12] เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้องค์กรเหล่านี้มีหน่วยธุรการที่มีอิสระด้านการเงิน การงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล และมีบทบัญญัติมาตรา 75 [13] ให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรเหล่านี้ ทำให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ อ้างความเป็นอิสระของหน่วยธุรการและความเป็นอิสระในการบริหารมาเป็นเหตุผลในการปฏิเสธการอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยอ้างว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ได้อยู่ในความหมายของคำว่า "หน่วยงานของรัฐ" ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ มาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า "หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในความเห็นของผู้เขียน การปฏิเสธไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นนี้ มีผลกระทบต่อสิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

---

12 *คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 58-62/2543 วันที่ 30 พฤศจิกายน 2543 เรื่องพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ*

13 *รัฐธรรมนูญ มาตรา 75 วรรคสอง*

*รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน*

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 ซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ **ตามหลักเกณฑ์ที่ได้บัญญัติไว้ตามกฎหมาย** ซึ่งในที่นี้จะพิจารณาถึงเพียงเฉพาะกฎหมายฉบับเดียวก่อน คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไปและเป็นหลักปฏิบัติในเรื่องข้อมูลข่าวสารของราชการ

สำหรับความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ นั้น แม้ว่าถ้าจะพิจารณาความหมายตามตัวอักษรของ คำว่า "หน่วยงานของรัฐ" ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ จะไม่ได้ครอบคลุมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยชัดเจน แต่การที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ต้องรับงบประมาณจากรัฐ ก็แสดงถึงความเป็นองค์กรของรัฐ จึงอยู่ในความหมายของ "หน่วยงานของรัฐ" ตรงกับความหมายในส่วนที่หมายถึงหน่วยงานอิสระของรัฐได้ ดังนั้น การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐจึงต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญนี้ด้วย [14] องค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจอ้างความเป็นอิสระ มาเป็นเหตุไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 ซึ่งหมายความว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ต้องเคารพกฎเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ ด้วย หากมีข้อมูลข่าวสารใดที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยไม่ได้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นก็จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีบทบัญญัติให้อ้างเหตุผลที่ไม่ต้องเปิดเผยได้ โดยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ ได้กำหนดถึงข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยไว้ในหมวด 2 โดยแบ่งเป็นข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยไม่ได้โดยเด็ดขาดกับข้อมูลข่าวสารที่ให้เป็นดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยก็ได้

---

14 *รัฐธรรมนูญ มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้*

ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผยไม่ได้โดยเด็ดขาด คือ ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ [15]

ส่วนข้อมูลข่าวสารที่ให้เป็นดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยก็ได้ นั้น หมายถึงข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่มาตรา 15 บัญญัติไว้ [16] และการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยได้ ก็จะต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ทั้งนี้ หากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ผู้ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าว มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้

---

15 *มาตรา 14 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้*

16 *มาตรา 15 ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยก็ได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน*

*(1) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ*

*(2) การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ตาม*

*(3) ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการ รายงานข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการทำความเห็นหรือคำแนะนำภายในดังกล่าว*

*(4) การเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใด*

*(5) รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร*

*(6) ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น*

*(7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา*

*คำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่า ที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้*

เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยประการใดแล้ว คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นที่สุด [17] องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ ไม่ได้มีบทบังคับหรือบทลงโทษการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารไว้ ทำให้ผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่สามารถมีผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง และต้องพึ่งองค์กรตุลาการ คือ ผู้ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องไปใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้พิจารณาพิพากษาสั่งให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อีกขั้นตอนหนึ่ง และในปัจจุบันก็ได้มีคดีที่ผู้ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญเปิดเผยข้อมูลตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งศาลปกครองได้พิพากษาให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นก็ยังไม่ยอมรับคำพิพากษา โดยได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ว่าตนเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ และไม่อยู่ในความหมายของ “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ จึงไม่ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ และศาลปกครองไม่มีอำนาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้อง (ผู้ขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร) และพิพากษาให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แต่ในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 5/2549 วันที่ 9 มีนาคม 2549 ไม่รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เพราะกรณีตามคำร้องไม่ได้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของ

---

[17] *มาตรา 37 วรรคสอง*

*คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่สุด และในการมีคำวินิจฉัยจะมีข้อสังเกตเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีใดตามที่เห็นสมควรก็ได้*

องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นเกิดขึ้น

การที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญอ้างความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่ยอมปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ นี้ อันเป็นการกระทบต่อสิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 ด้วย นั้น จำเป็นจะต้องมีองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ คือ ศาล เข้ามาตรวจสอบดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งการตรวจสอบดูแลโดยศาลใดนั้น จะต้องพิจารณาทั้งลักษณะของการใช้อำนาจหน้าที่ กฎหมายอันเป็นบทอาศัยอำนาจในการใช้อำนาจหน้าที่ และขอบเขตอำนาจของศาลที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ประกอบกันด้วย

สำหรับความคิดเห็นของผู้เขียนเกี่ยวกับประเด็นปลีกย่อยต่อไปว่าศาลใดจะเป็นผู้ตรวจสอบดูแลให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เคารพต่อสิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 และปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ นั้น ผู้เขียนเห็นว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ละองค์กร ต่างก็มีการใช้อำนาจหน้าที่ทั้งที่เป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มี**ที่มา**ของอำนาจหน้าที่**จากบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ** หากมีปัญหาเกิดขึ้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 266 [18] ได้เปิดช่องทางให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องขององค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาและมีคำวินิจฉัยไว้แล้วหลายคำวินิจฉัย [19]

---

18 *มาตรา 266 ในกรณีที่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย*

19 *ตัวอย่าง เช่น คำวินิจฉัยที่ 5/2543 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2543 เรื่องประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และคำวินิจฉัยที่ 6/2543 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2543 เรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยขอบเขตการใช้บังคับตาม มาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญ*

ส่วนการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีที่มาของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น นั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบหรือพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ในลักษณะเช่นนี้ไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อมีปัญหาข้อพิพาทเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การพิจารณาวินิจฉัยหรือตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว จึงต้องพิจารณาถึงเขตอำนาจของศาลอื่นที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยด้วย

โดยสรุป ผู้เขียนมีความเห็นว่า ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 หมายถึง ข้อมูลข่าวสารของราชการที่เปิดเผยได้ตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดวิธีการเปิดเผยไว้ตามหมวด 1 และเอกสารประวัติศาสตร์ ตามหมวด 4 ที่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนที่มีการคัดเลือกไว้ให้ประชาชนค้นคว้า ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารใดที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นลักษณะของการเป็น "ข้อมูลข่าวสารของราชการ" ตามความหมายของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ แล้ว องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ก็มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการดังกล่าว ซึ่งเป็นทั้งการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและเป็นการเคารพสิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 ด้วย

อนึ่ง ขณะนี้ได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เสนอคณะรัฐมนตรี และอยู่ในขั้นตอนการตรวจร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายประเด็น แต่ประเด็นที่เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการให้ครอบคลุมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญ นั้น ก็ได้แก้ไขความหมายของคำว่า "หน่วยงานของรัฐ" ให้หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ

**หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์การมหาชน** หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยเพิ่มคำว่า **"หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์การมหาชน"** เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ หมายความรวมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยอย่างชัดเจน และได้เพิ่มมาตรา 37/1 ความว่า "เมื่อล่วงพ้นสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 37 หากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว ให้คณะกรรมการมีอำนาจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยดังกล่าวได้" เพื่อให้มีบทบังคับในการที่หน่วยงานของรัฐ (ซึ่งรวมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญ) ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของดังกล่าว ก็เป็นแนวทางหนึ่งที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการจะให้มีผลบังคับใช้กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้โดยไม่ต้องมีการตีความว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญอยู่ในความหมายของหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ฯ หรือไม่ นั้น ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ก็ควรที่จะกำหนดคำนิยามให้ชัดเจน ว่าหน่วยงานของรัฐ ให้หมายถึง องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ด้วย

◆ ◆ ◆ ◆

# วิธีการที่เหมาะสมในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

● *อาภัสรา เทพจำนงค์*[*]

## บทนำ

หลักการที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy) คือ อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน แต่เมื่อรัฐมีขนาดใหญ่ขึ้น มีจำนวนประชากรมากขึ้น และสังคมมีโครงสร้างที่สลับซับซ้อนขึ้น การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองจึงเป็นไปด้วยความยากลำบาก ดังนั้นระบบประชาธิปไตยโดยอ้อม (Indirect Democracy) หรือระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนจึงเข้ามาแทนที่

แต่อย่างไรก็ตาม ระบบประชาธิปไตยโดยผ่านผู้แทนนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดี หรือพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดก็ดี ย่อมมีผลประโยชน์ผูกพันกับวิธีการที่ให้ประโยชน์แก่ตนเองหรือพรรคการเมืองของตน ทำให้การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของผู้แทนราษฎรเหล่านั้นไม่ตรงกับเจตนารมณ์ส่วนรวมของประชาชน[1] ดังนั้นเพื่อให้ประชาชนยังคงเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดอย่างแท้จริง จึงเกิดแนวความคิดในเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ขึ้น ซึ่งระบบ

---

* *น.บ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น.ม. (สาขากฎหมายมหาชน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย*

1 *นันทวัฒน์ บรมานันท์, "รัฐธรรมนูญกับการออกเสียงประชามติ วารสารกฎหมาย ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2542) : หน้า 160.*

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทรรศนะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง ทำให้การตัดสินใจของรัฐบาลมีความรอบคอบและสอดรับกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมาก

สำหรับประเทศไทยหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ดังเห็นได้จากการบัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในหลายมาตรา และหากพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ถือว่าสำคัญประเภทหนึ่งและได้มีการบัญญัติรับรองไว้เป็นครั้งแรกนั้นก็คือ การมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นโดยการเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 59 อย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะประกาศใช้มาเป็นเวลากว่า 7 ปี แต่รัฐยังไม่มีการออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมารองรับในสิทธิดังกล่าว ทำให้สิทธิการมีส่วนร่วมโดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขาดหลักประกันที่สมบูรณ์ แม้ที่ผ่านมาประเทศไทยจะมีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) แต่ก็เป็นเพียงกฎหมายเฉพาะเรื่อง 3 ฉบับเท่านั้น คือ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และจากการศึกษากฎหมายดังกล่าวพบว่ามิได้มีการกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายดังกล่าวจำกัดอยู่เฉพาะในบางเรื่อง จึงทำให้ผู้มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ตลอดจนประชาชนทั่วไปไม่ให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน[2]

---

[2] *ทิพาพันธุ์ ศรพิทักษ์, ประชาพิจารณ์ตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายอังกฤษ (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 2.*

ดังนั้นในปี พ.ศ. 2539 จึงมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เพื่อใช้เป็นเกณฑ์กลางและแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม ระเบียบสำนักนายกฯ ดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2548 จึงได้มีการออกประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เพื่อยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

ดังนั้นถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้มีการบัญญัติรองรับสิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 59 แต่ยังไม่มีการตราพระราชบัญญัติมารองรับสิทธิดังกล่าว ส่งผลให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนยังต้องตกอยู่ภายใต้การดำเนินการตามพระราชบัญญัติทั้งสามที่กล่าวมาข้างต้นกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 แต่เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมีข้อบกพร่องหลายประการ ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ยังคงเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองที่ออกจากฝ่ายบริหาร จึงไม่อาจให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เท่าเทียมกับพระราชบัญญัติ อีกทั้งเนื้อหาของระเบียบสำนักนายก ฯ พ.ศ. 2548 บางส่วนอาจก่อให้เกิดปัญหาหลายประการตามมา ดังนั้นจากเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้กระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนยังคงไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงสมควรให้มีการวิเคราะห์ ศึกษาหาวิธีการที่เหมาะสมของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยการนำเสนอและวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในอดีตที่ผ่านมาและนำข้อดีของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในต่างประเทศเข้ามาช่วยเสริมอันจะทำให้สามารถวิเคราะห์หารูปแบบ และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้น

## การรับรองสิทธิและเสรีภาพของการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ปฏิรูปรูปแบบระบอบประชาธิปไตย ซึ่งแต่เดิมยึดหลักรูปแบบระบอบประชาธิปไตยในระบบผู้แทนหรือที่เรียกว่า "ระบบประชาธิปไตยทางอ้อม" (Indirect Democracy) มาเป็น "ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม" (Participatory Democracy) โดยมีการเพิ่มบทบาทของภาคประชาชนในเรื่องการมีส่วนร่วมในทางการเมืองและตลอดจนถึงการร่วมแสดงความคิดเห็นในกิจการของรัฐ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมือง หรือในการออกคำสั่งทางปกครองตลอดจนถึงการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเด็นที่สำคัญนั้นอยู่ในหลักการที่เรียกโดยทั่วไปว่า "หลักธรรมาภิบาล"[3] (Good Governance หรือที่ภาษาฝรั่งเศสเรียกว่า Bonne administration)

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการรับรองและขยายสิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมของประชาชนเอาไว้ถึง 15 มาตรา แต่สำหรับในส่วนนี้จะขอศึกษาแต่เพียง**สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น** ตามมาตรา 59 ซึ่งสิทธิในการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นนี้ถือว่าเป็นสิทธิพื้นฐานที่สำคัญ และได้มีการนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นครั้งแรก แต่อย่างไรก็ตามสิทธิการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดของประชาชนนี้มีมาก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะประกาศใช้ โดยนำมาบัญญัติไว้ในรูปของกฎหมายเฉพาะและในรูปของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

---

[3] *ศัพท์บัญญัติโดย ศ. ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ใน การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย, วิญญูชน, กรุงเทพฯ, 2542*

## ความเป็นมาและรูปแบบในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540)

แนวความคิดและความเป็นมาในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย ได้นำมาบัญญัติครั้งแรกในพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 และต่อมาได้มีการนำมาบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แต่อย่างไรก็ดีพระราชบัญญัติทั้งสองดังกล่าวก็มิได้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นรูปธรรม ส่วนพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แม้จะมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่ชัดเจนยิ่งขึ้น แต่ก็ยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือรับฟังความคิดเห็นที่ชัดเจนอีกทั้งยังขาดสาระสำคัญในส่วนที่เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการรับฟังอย่างเป็นรูปธรรม

อาจกล่าวได้ว่ารูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยที่มีการริเริ่มนำมาใช้อย่างเป็นรูปธรรม คือ "กระบวนการทำประชาพิจารณ์" โดยได้มีการบัญญัติไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 โดยมีจุดเริ่มต้น ในปี พ.ศ. 2536 สถาบันนโยบายศึกษาและคณะกรรมาธิการกิจการรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรได้จัดการประชุมระดมสมองขึ้นที่รัฐสภาเมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2536 เพื่อศึกษาถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำมาตรการ "Public Hearing" หรือที่คณะผู้จัดการประชุมแปลว่า "ไต่สวนสาธารณะ" มาปรับใช้กับงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย และได้มอบหมายให้ นายแก้วสรร อติโพธิ แห่งคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไปทำการศึกษาและทำรายงานเกี่ยวกับมาตรการไต่สวนสาธารณะ[4]

---

[4] *แก้วสรร อติโพธิ, "การไต่สวนสาธารณะ : มาตรการยุติข้อขัดแย้งในงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม", เอกสารสำหรับคณะกรรมาธิการของรัฐสภา, ธันวาคม 2536.*

การจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทยเกิดขึ้นในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนชุมชนบ้านครัว จากโครงการทางด่วนแยกอุรุพงษ์ - ราชดำริ ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย นักวิชาการ 2 คน คือ นายแก้วสรร และนายขวัญสรวง อติโพธิ เห็นว่า ควรจะหาเครื่องมืออย่างใดอย่างหนึ่งมาระงับความขัดแย้งดังกล่าวก่อนที่จะเกิดความรุนแรงขึ้นจึงเสนอให้มีการนำแนวคิดวิธีการและรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของต่างประเทศที่เรียกว่า "Public Hearing" มาใช้ระงับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากโครงการดังกล่าว การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชาพิจารณ์ตามโครงการนี้นับเป็นจุดเริ่มต้นของการนำกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์มาใช้ในประเทศไทย โดยต่อมาในสมัยนายบรรหาร ศิลปอาชาเป็นนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้ง "คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง" ขึ้น โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้จัดทำ "ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ พ.ศ. ...." เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและอนุมัติหลักการร่างระเบียบดังกล่าว และมอบให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคือ นายโภคิน พลกุล ร่วมกับเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจพิจารณาในรายละเอียด ภายหลังได้ปรับปรุงชื่อเสียใหม่เป็น "ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ...." หลังจากนั้นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาลงนาม และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539[5]

สำหรับระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2539 ได้วางรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในรูปแบบประชาพิจารณ์ และมีการวางหลักเกณฑ์

---

[5] *โภคิน พลกุล, **การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน**, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทกราฟฟิคฟอร์แมท, 2540), หน้า 14-15.*

และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างเป็นรูปธรรม แต่อย่างไรก็ตามระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2539 ก็มีปัญหาและข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแสดงความคิดเห็นของประชาชน ที่สำคัญดังนี้

## 1. ปัญหาของการรับฟังความคิดเห็นที่เกิดจากข้อบกพร่องตามกฎหมาย

### 1.1 ปัญหาเรื่องช่วงเวลาในการจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์

ตามระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2539 การจัดทำประชาพิจารณ์อาจมีขึ้นได้ในหลายๆ ช่วงระยะเวลา กล่าวคือ ในระหว่างขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการของรัฐ การพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม การศึกษาผลกระทบด้านต่างๆ หรือในระหว่างขั้นตอนใดก็ได้ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และนอกจากนี้การจัดทำประชาพิจารณ์จะไม่กระทบกระเทือนต่อการที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการอื่นไปพลางเท่าที่จำเป็น แต่จะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐก่อนที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะรายงานและแจ้งผลให้รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณีทราบมิได้ เว้นแต่จะเป็นการตัดสินใจโดยมติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นกรณีที่จะต้องเร่งดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือพันธะระหว่างประเทศ หรือหากล่าช้าจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือประชาชน[6] ดังนั้น จากการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ผ่านมา รัฐจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์โดยที่รัฐบาลได้ตัดสินใจอนุมัติโครงการไปแล้ว เช่นโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้ทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับ บริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์ เจนเนอร์เรชั่น จำกัด เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2540 แต่ได้จัดทำประชาพิจารณ์เมื่อวันที่ 10-12 กันยายน พ.ศ. 2542 โครงการ

---

6 *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ข้อ 11.*

โรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (หินกรูด) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้เซ็นสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับบริษัทยูเนี่ยนเพาเวอร์ดีเวลลอปเมนท์ จำกัด เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2540 แต่ได้จัดประชาพิจารณ์เมื่อวันที่ 24 -25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 เป็นต้น การที่รัฐบาลได้ตัดสินใจอนุมัติโครงการต่าง ๆ ไปก่อนแล้วจึงจัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์นั้น ส่งผลให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับโครงการเห็นว่า การจัดทำประชาพิจารณ์เป็นการดำเนินการทางพิธีการและการจัดทำประชาพิจารณ์ก็เพื่อให้โครงการดังกล่าวสามารถดำเนินต่อไปได้โดยอ้างว่าได้จัดทำประชาพิจารณ์แล้ว

นอกจากนี้การจัดทำประชาพิจารณ์ที่ล่าช้าในบางโครงการได้ก่อให้เกิดผลร้ายตามมา คือ การต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ในระดับที่รุนแรงมีการบาดเจ็บ ทรัพย์สินเสียหาย ข้อสำคัญคือโครงการของรัฐต้องล่าช้าหรือต้องระงับไป ทำให้สูญเสียงบประมาณจำนวนมาก เช่น โครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย โครงการท่อก๊าซแหล่งยาดานา จังหวัดกาญจนบุรี เป็นต้น

### 1.2 ปัญหาเรื่องบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์

ตามระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2539 กำหนดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์[7] ประกอบด้วย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ประธานกรรมการ) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิสี่คน และผู้ที่ไม่เป็นข้าราชการ สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น สมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาพรรคการเมืองอีกสองคน รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร (กรรมการและเลขานุการ) โดยคณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลการรับฟังความคิดเห็นวินิจฉัยหรือตอบข้อหารือตามระเบียบที่กำหนด รวมทั้งจัดทำรายงานประจำปี

---

[7] *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณา พ.ศ. 2539 ข้อ 4.*

เสนอคณะรัฐมนตรี [8] แต่บทบาทของคณะกรรมการที่ปรึกษาฯ โดยทั่วไปค่อนข้างมีจำกัดคือมีหน้าที่หลักได้แก่การจัดทำหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติงานตามระเบียบ และนอกจากนี้สิ่งที่น่าสังเกตเกี่ยวกับข้อจำกัดในบทบาทของคณะกรรมการ คือรูปแบบคณะกรรมการซึ่งประกอบไปด้วยรัฐมนตรีชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมีภารกิจมาก ทำให้เป็นการประชุมและผู้แทนของหน่วยงานเป็นส่วนใหญ่ และอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการชุดนี้เป็นลักษณะของวิชาการมากกว่าตัดสินคดี [9]

**1.3 ปัญหาเรื่องความเป็นกลางของคณะกรรมการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น**

ระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2539 กำหนดให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์เป็นผู้ควบคุม และดำเนินการจัดประชาพิจารณ์โครงการตั้งแต่เริ่มต้นจนเสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นในโครงการนั้นๆ [10] โดยให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นผู้เสนอรัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ขึ้น[11] ดังนั้นจึงทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นว่าคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะมีความเป็นกลางหรือไม่ เพราะให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงซึ่งถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการเป็นผู้เสนอแต่งตั้ง ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ทั้ง 2 โครงการ คือ โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) และโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน

---

8 *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 5.*

9 *พัชรี สิโรรส, รายงานวิจัยเรื่อง ประชาพิจารณ์การแก้ไขความขัดแย้งและเพิ่มศักยภาพการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของภาครัฐ และประชาชน : ประสบการณ์ของประเทศตะวันตกกับข้อเสนอในการใช้ในสังคมไทย (กรุงเทพ: สถาบันไทยศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.2545), หน้า 35.*

10 *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 13 - ข้อ 15.*

11 *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 12*

(หินกรูด) หรือกรณีโครงการท่อส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย และ โครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย จังหวัดสงขลา เป็นต้น

**1.4 ปัญหาเรื่องรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน**

รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกฯ ปี 2539 ได้ถูกจำกัด ไว้เพียงรูปแบบเดียวคือ วิธีประชาพิจารณ์ ทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนถูกจำกัดอยู่เพียงวิธีการเดียวในทุกโครงการ อีกทั้งการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์ยังเป็นวิธีการที่มีลักษณะเป็นทางการและต้องยึดตามระเบียบสำนักนายกฯ ปี 2539 ทำให้เกิดปัญหาต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน เพราะเป็นการจัดรับฟังที่แข็งทื่อ เป็นระบบราชการและทำให้เกิดความระแวงสงสัยในความเป็นกลางในการจัดทำ ยกตัวอย่างการจัดประชาพิจารณ์โครงการสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอก/หินกรูด เป็นต้น[12]

**1.5 ปัญหาเรื่องผลของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน**

ตามระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2539 หลังจากการจัดประชาพิจารณ์เสร็จสิ้นแล้ว หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของโครงการจะต้องรับข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากการประชาพิจารณ์มาใช้[13] แต่ไม่มีผลผูกพันว่ารัฐต้องตัดสินใจตาม ผลที่ได้จากการจัดทำประชาพิจารณ์ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจะตัดสินใจดำเนินการตามผลที่ได้จากการทำประชาพิจารณ์หรือไม่ก็ได้ นอกจากนี้ตามระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติให้ชัดเจนว่ารายงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ควรมีลักษณะเป็นรายงานที่ให้ความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลประกอบการตัดสินใจ หรือเป็นเพียงการรวบรวม

---

*12 พัชรี สิโรรส, รายงานวิจัยเรื่อง ประชาพิจารณ์ การแก้ไขความขัดแย้งและเพิ่มศักยภาพการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของภาครัฐ และประชาชน : ประสบการณ์ของประเทศตะวันตกกับข้อเสนอในการใช้ในสังคมไทย, เพิ่งอ้าง, หน้า41*

*13 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 21.*

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการจัดให้มีประชาพิจารณ์ และยังปรากฏว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจมักจะไม่ให้ความสำคัญต่อรายงานดังกล่าว และไม่ให้เหตุผลประกอบการตัดใจในการอนุมัติหรืออนุญาต อีกทั้งบางครั้งเป็นการตัดสินใจที่ตรงข้ามกับรายงานผลการจัดทำประชาพิจารณ์ ตัวอย่างเช่น กรณีโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) และโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อกรูด) นั้น คณะกรรมการประชาพิจารณ์ไม่ได้มีการวินิจฉัยอย่างเด็ดขาดในรายงานผลการจัดประชาพิจารณ์ว่า โครงการดังกล่าวควรสร้างหรือไม่ควรสร้าง แต่เสนอแนวทางกว้างๆ ไว้ 3 ทางเลือก คือ ให้สร้างได้ สร้างไม่ได้ และจะรอไปก่อน เมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่สามารถวิเคราะห์ได้ว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ตัดสินใจตามรายงานผลการประชาพิจารณ์หรือไม่[14]

## 2. ปัญหาทั่วไปของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบประชาพิจารณ์ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะวิธีการรับฟังความคิดเห็นที่ประเทศไทยได้นำมาใช้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ พ.ศ. 2539 มีปัญหาที่เกิดจากวิธีการของกระบวนการประชาพิจารณ์ ดังนี้

### 2.1 ปัญหาในเรื่องกระบวนการของการทำประชาพิจารณ์

การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบประชาพิจารณ์เป็นรูปแบบที่ก่อให้เกิดการเผชิญหน้าและการต่อสู้โต้แย้งระหว่างฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่คัดค้าน และจากการที่ฝ่ายปกครองต้องการให้ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นที่สอดคล้องกับโครงการของตน จึงใช้การทำประชาพิจารณ์เพื่อเป็นการโฆษณา หรือโน้มน้าวให้ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยยอมรับตาม ดังนั้น การจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ตามลักษณะของไทย จึงเป็นเรื่องที่แต่ละฝ่ายต่างหาเหตุผลมาสนับสนุนความคิดเห็นของฝ่ายตน เพื่อให้ได้มาซึ่งชัยชนะ การทำประชาพิจารณ์จึงก่อให้เกิดความรุนแรง ดังเช่นในโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย

---

[14] *จรัล ดิษฐาอภิชัย และคณะ, รายงานการวิจัย แนวทางการจัดประชาพิจารณ์ในสังคมไทย, หน้า 143.*

ที่ประสบปัญหาและก่อให้เกิดการกระทำที่รุนแรงขึ้น

นอกจากนี้การจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการใหญ่ ๆ ที่ผ่านมา มักจะมีการจัดแค่ 1 ครั้งและช่วงเวลาที่จัดมักจะมีเพียง 1-2 วันเป็นอย่างมาก ถึงแม้จะมีจำนวนผู้เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ทำให้การรับฟังความคิดเห็นไม่ครอบคลุม และไม่เป็นที่ยอมรับในหมู่ผู้เกี่ยวข้อง

### 2.2 ปัญหาในเรื่องการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน

การจัดทำการรับฟังความคิดเห็นที่ผ่านมา ปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งคือ ภาคประชาชนขาดความรู้และความเข้าในเรื่องที่จัดให้มีการแสดงความคิดเห็น ทั้งนี้เพราะประชาชนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง และภาคประชาชนเองก็ขาดการรับรู้และตระหนักถึงการได้มาซึ่งข้อมูลที่สมบรูณ์ของโครงการ โดยเฉพาะในชนบทการจัดทำการวิจัยหรือการศึกษาผลกระทบในเรื่องสิ่งแวดล้อม (EIA) ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถเข้าใจเนื้อหาของรายงานในการศึกษาผลกระทบ เพราะข้อมูลส่วนมากเป็นข้อมูลทางด้านวิทยาศาสตร์ หรือเทคนิคเฉพาะทาง ดังนั้นการหาทางออกหนึ่งที่สำคัญในกรณีดังกล่าว คือ การเปิดโอกาสให้มีการจัดทำหรือเสนอข้อมูลในหลาย ๆ ทาง โดยเฉพาะในภาคของประชาชน อีกทั้งภาครัฐจำต้องมีการยอมรับวิถีชุมชนหรือภูมิปัญญาของท้องถิ่นเพื่อใช้ในการจัดทำหรือวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการนั้น ๆ ด้วย

## การแสดงความคิดเห็นของประชาชนด้วยวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) : ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น พ.ศ. 2548

จากการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเป็นครั้งแรก โดยมาตรา 59 บัญญัติว่า

*"บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ"*

หลังจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ประกาศใช้ออกมา รัฐบาลได้มีความพยายามที่จะดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 59 โดยมีการดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. .... ขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมตลอดทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง[15] ขณะที่ทำการร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ รัฐจึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ขึ้นมาใหม่ และยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของระเบียบสำนักนายกฯ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มีความยืดหยุ่นมากกว่าระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2539 ที่มีแต่วิธีการรับฟังความคิดเห็นเพียงวิธีการเดียว คือ วิธีการประชาพิจารณ์ ซึ่งอาจไม่เหมาะกับทุกสถานการณ์ ดังนั้นตามระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2548 จึงมีการกำหนดให้มีรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย อันได้แก่ [16]

---

*[15] คำชี้แจงของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548.*

*[16] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 9.*

(1) การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีการดังนี้ การสัมภาษณ์รายบุคคล การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์หรือทางโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศหรือทางอื่นใด การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ การสนทนาย่อย

(2) การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำโดยวิธีการดังต่อไปนี้ การประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

(3) วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดซึ่งหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในโครงการสามารถที่จะเลือกวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปพร้อมกับการเผยแพร่ข้อมูลให้กับประชาชนก็ได้

แต่อย่างไรก็ตามวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสามารถเปิดกว้างได้ หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ข้างต้น จะทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนบรรลุวัตถุประสงค์ หน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีนั้นก็ได้ แต่เมื่อดำเนินการแล้วจะต้องแจ้งให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบด้วย[17] ทั้งนี้เพื่อความเหมาะสมในการเลือกใช้รูปแบบรับฟังความคิดเห็น

นอกจากนี้ระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2548 ยังกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีขึ้นก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐและ

---

[17] *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 10.*

ยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่ข้อมูลขั้นพื้นฐานตามที่กำหนด[18] ซึ่งตามระเบียบสำนักนายก พ.ศ. 2539 มักจะมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นขึ้นหลังจากที่ได้มีการดำเนินการบางส่วนไปแล้วและไม่มีการบัญญัติถึงรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลที่ต้องเผยแพร่ก่อนที่จะมีการทำประชาพิจารณ์แต่อย่างใด และตามระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2548 การวางระเบียบจะมีลักษณะเป็นการออกแบบกว้างๆ โดยให้อำนาจแก่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ออกแนวทาง (Guideline) ในการปฏิบัติ ทั้งนี้เหตุที่ไม่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายก ฯ เพราะแก้ไขยาก การออกเป็นแนวทางในการปฏิบัติจะทำให้คล่องตัวและยืดหยุ่นดีกว่า[19]

แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2548 จะมีข้อดีหลายประการดังที่กล่าวขั้นต้น แต่จากการศึกษาวิเคราะห์ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 จะเห็นได้ว่าสถานะของระเบียบเองและเนื้อหาบางส่วนหากนำไปใช้อาจเกิดปัญหาตามมาดังนี้

---

18 *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 7 "ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่แก่ประชาชนอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้*

*(1) เหตุผลแห่งความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของโครงการ*

*(2) สาระสำคัญของโครงการ*

*(3) ผู้ดำเนินการ*

*(4) สถานที่ที่ดำเนินการ*

*(5) ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ*

*(6) ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ*

*(7) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการหรือพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว*

*(8) ประมาณการค่าใช้จ่าย ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ดำเนินโครงการของรัฐเอง ให้ระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้ในโครงการนั้นด้วย*

*ให้หน่วยงานของรัฐประกาศข้อมูลที่ต้องเผยแพร่แก่ประชาชนตามวรรคหนึ่งในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย*

19 *สัมภาษณ์ นายปกรณ์ นิลประพันธ์ ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2 เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2549.*

### 1. ความสอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 59 ตอนท้ายนั้น ได้บัญญัติ "... ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ" จากบทบัญญัติดังกล่าว สามารถพิจารณาได้ว่า รัฐต้องออกกฎหมายซึ่งในที่นี้ก็คือ พระราชบัญญัติเพื่อกำหนดขอบเขตและรายละเอียดของรูปแบบกระบวนการรับฟังความคิดเห็น อันจะทำให้การรับรองสิทธิเสรีในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างสมบูรณ์ ดังนั้นการที่ออกระเบียบสำนักนายก ฯ พ.ศ. 2548 **จึงเป็นการออกกฎหมายที่ไม่สอดคล้อง** กับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพราะระเบียบสำนักนายก ฯ เป็นเพียงการออกกฎหมายลำดับรองที่ใช้เป็นระเบียบภายในของฝ่ายบริหาร เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นการให้หลักประกันสิทธิของประชาชนต่ำว่ากฎหมายระดับ "พระราชบัญญัติ" ที่ออกโดยรัฐสภา

### 2. ปัญหาอันเกิดจากระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2548

#### 2.1 ปัญหาเกี่ยวกับผู้ริเริ่มดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

ตามระเบียบสำนักนายก ฯ พ.ศ. 2548 ข้อ 5 ได้กำหนดว่า "ก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ 7 ให้ประชาชนทราบ และจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ 9 ด้วยก็ได้"

คำว่า **"ก็ได้"** เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐนั้นๆ ได้ใช้ดุลยพินิจในการจัดให้มีหรือไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็ได้ และถึงแม้ตามระเบียบสำนักนายก ฯ พ.ศ. 2548 ข้อ 6 จะมีการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอหากหน่วยงานของรัฐไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่าผู้ที่มีอำนาจในการสั่งหน่วยงานของรัฐให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ได้แก่ รัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับราชการของ

กรุงเทพมหานคร ซึ่งถือว่าเป็น ผู้มีอำนาจในส่วนราชการนั้นๆ โดยตามระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2548 ข้อ 6 นี้ได้มีการใช้คำว่า "...จะสั่งหน่วยงานของรัฐให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนก็ได้" ดังนั้นจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจในส่วนราชการนั้นๆ ใช้ดุลพินิจอีกในการที่จะจัดให้มีหรือไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

นอกจากนี้ตามข้อ 5 วรรค 2 ของระเบียบสำนักนายก ฯ พ.ศ. 2548 นี้ได้กำหนดให้ "หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน..." พิจารณาแล้วเห็นได้ว่า ขาดการนิยามที่ชัดเจน ในเรื่อง "โครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรง" เพราะเป็นการกำหนดเพียงกว้างๆ และมิได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า โครงการใดถือว่าเป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรง จึงอาจทำให้หน่วยงานของรัฐอ้างว่าโครงการของตนนั้นยังไม่ถึงขั้นที่เป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงจนต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน นอกจากนี้ในระเบียบสำนักนายกฯนี้ก็ยังมิได้กำหนดถึงช่องทางของประชาชน ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการเห็นว่าโครงการใดโครงการหนึ่งเป็นโครงการที่ไม่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนจนถึงขั้นต้องเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ประชาชนจะสามารถอุทธรณ์ต่อใครหรือนำเรื่องไปฟ้องต่อศาลปกครองต่อไป[20]

เมื่อพิจารณาทั้ง 2 กรณีดังกล่าวข้างต้น จะพบว่าแม้ระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2548 จะมีข้อดีคือ มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐ แต่ระเบียบสำนักนายกฯ ดังกล่าวไม่ได้ยืนยันหรือรับรองอย่างชัดเจนถึงการรับฟังความคิดเห็นแบบใดบ้างที่จำเป็นที่จะต้องนำมาให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น

---

[20] *นันทวัฒน์ บรมานันท์, กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย, บทความเผยแพร่ใน www.pub-law.net ตั้งแต่วันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548.*

## 2.2 ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

ตามระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2548 ข้อ 9 ได้มีการกำหนดวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนไว้หลายรูปแบบด้วยกัน โดยมีตั้งแต่วิธีการที่ไม่เข้มข้นมากนักหรือเรียกว่าเป็นการสื่อสารทางเดียว เช่น การสำรวจความคิดเห็นโดยการสัมภาษณ์รายบุคคล การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ฯลฯ จนกระทั่งถึงวิธีการที่มีรูปแบบอย่างเข้มข้นหรือเป็นการสื่อสารสองทาง เช่น การประชุมปรึกษาหารือโดยวิธีประชาพิจารณ์ เป็นต้น ซึ่งส่วนหนึ่งก็ถือว่าเป็นข้อดี ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถที่จะเลือกใช้วิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้หลากหลายและเหมาะสมกับสภาพแต่ละโครงการ ซึ่งต่างกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2539 เดิมที่กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้โดยวิธีการเดียวคือ ประชาพิจารณ์ แต่อย่างไรก็ตามการที่มีวิธีการรับฟังความคิดเห็นหลายรูปแบบและมีระดับการรับฟังความคิดเห็นที่เข้มข้นต่างกันมากน้อยตามแต่วิธีการ อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าของโครงการสามารถเลือกวิธีการได้ตามใจชอบ **"อาจจะ"** ก่อให้เกิดปัญหาการลดหรือบิดเบือนวิธีการการรับฟังความคิดเห็นที่มีหลายรูปแบบได้ ทางออกสำหรับปัญหานี้คือ อาจจะต้องมีการกำหนดวิธีการ รูปแบบที่ชัดเจน หรือมีการวางกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับหน่วยงานของรัฐในการเลือกวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นให้มีรูปแบบสอดคล้องกับเนื้อหาหรือความรุนแรงที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนของโครงการ ตัวอย่างเช่น หากเป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่รัฐธรรมนูญต้องให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ก็จะต้องใช้วิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบประชาพิจารณ์ เป็นต้น

นอกจากนี้วิธีการที่กำหนดในระเบียบสำนักนายก ฯ พ.ศ. 2548 มิได้มีการกำหนดขั้นตอน หรือ รายละเอียดในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามรูปแบบนั้นๆ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนหรือความเป็นเอกภาพของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในแต่ละรูปแบบ ดังนั้น จึงสมควรกำหนด

รายละเอียดที่แน่ชัดของขั้นตอนหรือวิธีการในรูปแบบแต่ละรูปแบบที่ระเบียบสำนักนายก ฯ ฉบับนี้กำหนดขึ้น เพื่อให้การใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นเหล่านี้ มีรูปแบบที่เป็นเอกภาพ

อนึ่ง แม้ว่าการที่ระเบียบสำนักนายก ฯ พ.ศ. 2548 นี้จะเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐหรือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีสามารถกำหนดวิธีการการรับฟังอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กำหนดในระเบียบสำนักนายก ฯ นี้ได้ แต่การยืดหยุ่นหรือขยายรูปแบบเหล่านี้ ถือเป็นการเปิดช่องว่างให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง จึงอาจก่อให้เกิดการใช้อำนาจดุลพินิจที่บิดเบือนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายก็เป็นได้ ทั้งนี้การที่หน่วยงานของรัฐจะใช้รูปแบบอื่น นอกเหนือจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายก ฯ นี้แล้ว เป็นการใช้ได้โดยทันที โดยไม่จำเป็นต้อง "ขออนุญาต" จากหน่วยงานใด ๆ เพียงแต่กำหนดให้หลังจากที่ดำเนินการแล้ว ให้แจ้งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบเท่านั้น ดังนั้นการกำหนดให้อำนาจต่อหน่วยงานดังกล่าว จึงเป็นการให้อำนาจดุลพินิจแก่หน่วยงานของรัฐอย่างมาก จนอาจเกิดการไม่เคารพและปฏิบัติตามกระบวนการที่สำนักปลัดนายกรัฐมนตรีกำหนดไว้ได้[21]

### 2.3 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นกลางของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการรับฟังความคิดเห็น

ตามระเบียบสำนักนายก ฯ พ.ศ. 2548 หน่วยงานของรัฐผู้เป็นเจ้าของโครงการจะเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการทุกขั้นทุกตอนในการจัดการรับฟังความคิดเห็น ปัญหาที่ตามมานั่นก็คือ การขาด "ความเป็นกลาง" ของผู้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น เพราะเนื่องจากอาจมีความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ของเจ้าของโครงการกับประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน (conflict of interest) การให้หน่วยงานที่เป็นเจ้าของโครงการมาจัดการรับฟังความคิดเห็นทุกขั้นตอน จึงอาจทำให้ผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือผู้ได้รับ

---

21 *นันทวัฒน์ บรมานันท์, กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย, เพิ่งอ้าง.*

ผลกระทบจากโครงการขาดความเชื่อถือ และไม่ยอมรับผลของการรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากมองว่าขาดความโปร่งใสและไม่ยอมรับผลของการรับฟังความคิดเห็น

แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากวิธีการการรับฟังความคิดเห็นตามระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2548 มีหลากหลายวิธี หากวิธีการที่นำมาใช้ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นวิธีการที่ไม่เข้มข้นมากนัก เช่น วิธีการสำรวจความคิดเห็นโดยการสัมภาษณ์รับฟังความคิดเห็น ผ่านไปรษณีย์ โทรศัพท์ ฯลฯ ในกรณีเช่นนี้การให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของโครงการเป็นผู้ดำเนินการจัดการรับฟังความคิดเห็นไม่น่าเสียหาย การให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจึงเป็นการคล่องตัว แต่หากเป็นโครงการของรัฐที่มีขนาดใหญ่และมีผลกระทบที่ร้ายแรงต่อประชาชน หรือ คุณภาพสิ่งแวดล้อมรุนแรงเช่นนี้ วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็จะต้องจัดอย่างเป็นทางการและเข้มข้นเพื่อให้ได้มาซึ่งความคิดเห็นที่แท้จริงของประชาชนอย่างกว้างขวาง โดยอาจจะต้องใช้วิธีประชาพิจารณ์ ซึ่งในกรณีวิธีการรับฟังความคิดเห็นแบบเป็นทางการและเข้มข้นเช่นนี้ หน่วยงานของรัฐน่าจะจัดให้มีหน่วยงานกลางเข้ามาทำหน้าที่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการดังกล่าว โดยหน่วยงานกลางดังกล่าวต้องมีความเป็นกลางและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย จะทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปด้วยความโปร่งใสและเป็นที่ยอมรับแก่ทุกฝ่าย

### 2.4 ปัญหาอันเกิดจากขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ตามระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2548 ได้กำหนดกรอบอย่างกว้าง ๆ ของการรับฟังความคิดเห็นไว้ในข้อ 11 ว่าหน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึง วิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ และรายละเอียดอื่น ๆ ที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ โดยให้มีการปิดประกาศไว้โดยเปิดเผยที่หน่วยงานของรัฐ

และสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย ระยะเวลาดังกล่าวน่าจะเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป จึงควรกำหนดให้มีระยะเวลาที่ยาวนานพอสมควรแก่การรับทราบข้อมูล เช่น ตามระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2539 กำหนดให้ปิดประกาศล่วงหน้าก่อนวันลงทะเบียนไม่น้อยกว่า 30 วัน เป็นต้น

### 2.5 ปัญหาเกี่ยวกับผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ตามระเบียบสำนักนายก ฯ พ.ศ. 2548 ผลการรับฟังความคิดเห็นเป็นแต่เพียงให้หน่วยงานของรัฐต้องหามาตรการป้องกันแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าวหากหน่วยงานของรัฐยังเห็นว่าจำเป็นต้องดำเนินโครงการต่อไป แต่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชน ประเด็นนี้เห็นว่าผิดเจตนารมณ์ของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างยิ่ง เพราะหากข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปมาก ต้องนำมารับฟังความคิดเห็นใหม่ และยุติการดำเนินงานไว้ก่อน มิฉะนั้นจะเป็นช่องทางให้เกิดการหลีกเลี่ยงกฎหมายได้ง่าย โดยแจ้งผลกระทบต่ำกว่าความจริงไว้ก่อน เพื่อให้ทำงานได้ นอกจากนี้ตามระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2548 ตัดตอนไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องให้เหตุผลในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการซึ่งต่างจากระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2539[22] ทำให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าหน่วยงานของรัฐนำเอาผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปใช้ประกอบเป็นข้อมูลในการตัดสินใจหรือไม่ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการตัดสินใจมีผลแตกต่างจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การที่หน่วยงานของรัฐไม่ให้เหตุผลในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการยังเป็นการขัดแย้งต่อหลักการทำคำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่ง

---

22 *สัมภาษณ์ รศ.ดร.พัชรี สิโรรส อาจารย์ประจำ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 6 มี.ค. 2549.*

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37[23] เพราะการไม่ให้เหตุผลทำให้ผู้เสียหายไม่สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์หรือนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้

## วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เหมาะสมในประเทศไทย

จากการศึกษาการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยในปัจจุบัน คือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 โดยมีการนำมาเปรียบเทียบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ตลอดจนนำร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. .... และข้อดีในการจัดการรับฟังความคิดเห็นบางส่วนในต่างประเทศมาช่วยในการวิเคราะห์ เพื่อให้การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงขอเสนอวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยที่เหมาะสม ดังนี้

(1) ควรจัดให้มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ใช้เป็นกฎหมายกลางสำหรับการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามมาตรา 59 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) โดยรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นควรกำหนดให้มีหลากหลายรูปแบบ รวมถึงมีการแบ่งระดับของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้มีความเข้มข้นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ควรมีทั้งรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่ "ไม่เคร่งครัด" หรือเข้มข้นน้อย เช่น การสัมภาษณ์รายบุคคล การสัมมนา การปรึกษาหารือกลุ่มย่อยกับผู้นำชุมชน การสำรวจผู้ได้รับผลกระทบ หรือการเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์ ฯลฯ กับรูปแบบการรับฟัง

---

23 *มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 "คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย..."*

ความคิดเห็นที่ "เคร่งครัด" หรือเข้มข้นมาก เช่น ประชาพิจารณ์ การตั้งตัวแทนจากภาคประชาชนเข้ามาเป็นกรรมการร่วมในรูปคณะกรรมการที่ปรึกษา ฯลฯ

(2) ควรมีการบัญญัติคำจำกัดความของคำว่า "โครงการ" หรือกิจกรรมที่จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นให้ชัดเจน โดยอาจมีการกำหนดหรือวางตัวอย่างโครงการหรือกิจกรรมไว้ในกฎหมายให้มีลักษณะแคบลง เช่น การกำหนดประเภทโครงการที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น โครงการใดหากกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ผู้ที่รับผิดชอบในการจัดการรับฟังความคิดเห็นต้องมาตีความหรือใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางว่าโครงการดังกล่าวต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งอาจจะทำให้มีการตีความหรือใช้ดุลพินิจหลีกเลี่ยงไม่ให้มีการจัดการรับฟังความคิดเห็นได้

(3) ควรมีการบัญญัติกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทของโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องใช้รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบเคร่งครัดหรือเข้มข้นมาก เช่นรูปแบบประชาพิจารณ์ ไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้หน่วยงานผู้มีอำนาจในการเลือกใช้รูปแบบในการจัดการรับฟังความคิดเห็นใช้ดุลพินิจเลือกรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่ไม่เหมาะสมกับโครงการ โดยกฎหมายควรกำหนดลักษณะโครงการหรือกิจกรรมตัวอย่างที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นไว้ หากโครงการใดเข้าลักษณะหรือประเภทตามกรอบที่กฎหมายกำหนดหน่วยงานของรัฐต้องจัดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการพิเศษคือแบบเคร่งครัด โดยไม่สามารถที่จะใช้ดุลพินิจเลือกรูปแบบในการรับฟังความคิดเห็นเป็นแบบอื่นสำหรับโครงการที่กฎหมายบัญญัติว่าต้องผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ อาจใช้เกณฑ์การพิจารณาจากสภาพของโครงการหรือองค์ประกอบของโครงการ ตลอดจนเขตหรือท้องที่ดำเนินโครงการ งบประมาณของโครงการ เป็นต้น

(4) ควรกำหนดให้โครงการหรือกิจกรรมหนึ่ง สามารถนำรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นมาใช้ได้มากกว่าหนึ่งรูปแบบ โดยเฉพาะรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นอย่างไม่เคร่งครัดหรือเข้มข้นน้อย สามารถนำมาใช้ได้กับทุกโครงการและโครงการแต่ละโครงการก็สามารถใช้รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นได้หลากหลายควบคู่กันไป เพราะรูปแบบแต่ละรูปแบบจะมีข้อดีและข้อด้อย และโครงการใดที่กฎหมายกำหนดให้ต้องใช้รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นอย่างเคร่งครัดหรือเข้มข้นมากแล้วก็ตาม สามารถใช้รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นอย่างไม่เคร่งครัดควบคู่กันไปด้วยก็จะทำให้สามารถทราบข้อมูลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

(5) สำหรับรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นอย่างเคร่งครัดหรือเข้มข้นมาก เช่น รูปแบบประชาพิจารณ์ ควรมีการบัญญัติถึงหลักเกณฑ์และกระบวนการในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างละเอียดและชัดเจนในกฎหมาย เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ แต่สำหรับรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นอย่างไม่เคร่งครัดหรือเข้มข้นน้อย ควรกำหนดหลักเกณฑ์เป็นกรอบกว้างๆ ไว้ในกฎหมายระดับรองลงมา เช่น กฎกระทรวง ทั้งนี้เพื่อให้มีความสะดวกและยืดหยุ่นแก่หน่วยงานของรัฐในการนำเอารูปแบบการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวไปใช้ในทางปฏิบัติ

(6) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องการใช้รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด จะต้องนำมาใช้ในกรณีที่จำเป็นและไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็นได้หากใช้รูปแบบตามที่กฎหมายกำหนด และนอกจากนี้หากหน่วยงานของรัฐใช้รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่กำหนดขึ้นมาใหม่ จะต้องมีการประกาศถึงหลักเกณฑ์และวิธีการของรูปแบบให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียรับทราบล่วงหน้าด้วย

(7) ระยะเวลาในการจัดการรับฟังความคิดเห็น ควรกำหนดให้มีก่อนเริ่มดำเนินโครงการหรือก่อนที่รัฐจะตัดสินใจพิจารณาอนุญาตหรือดำเนินการโครงการนั้น แต่เนื่องจากกระบวนการก่อนที่จะเริ่มดำเนินโครงการใน

ประเทศไทยนั้นมีกระบวนการอยู่หลายขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ ขั้นตอนการพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม และขั้นตอนการศึกษาผลกระทบทางด้านต่าง ๆ ดังนั้นช่วงเวลาที่เหมาะสมในการจัดการรับฟังความคิดเห็น สามารถแบ่งได้เป็นสองช่วงเวลา คือ หากเป็นการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบที่ไม่เคร่งครัดสามารถจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นได้ตั้งแต่ขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ และสามารถจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นได้หลายครั้งและหลายรูปแบบ ส่วนการรับฟังความคิดเห็นอย่างเคร่งครัด เช่น รูปแบบประชาพิจารณ์ ควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายหลังจากที่หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบโครงการได้ดำเนินขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ ขั้นตอนการพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม และการศึกษาผลกระทบทางด้านต่าง ๆ เสร็จสิ้นแล้ว แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นการรับฟังความคิดเห็นต้องทำก่อนรัฐจะดำเนินการโครงการ

อย่างไรก็ตามการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นเคร่งครัดหรือเข้มข้นมากไม่ควรถูกจำกัดอยู่แต่เฉพาะขั้นตอนก่อนการตัดสินใจของรัฐเท่านั้น หากในภายหลังเมื่อรัฐดำเนินการไปแล้ว ปรากฏผลกระทบที่รุนแรงกว้างขวางกว่าที่ได้ทำการชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในครั้งแรก กฎหมายต้องบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐทำประชาพิจารณ์อีกครั้งหนึ่งหรือหลายครั้งได้

(8) ควรกำหนดให้ขั้นตอนการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการเพื่อให้ประชาชนทราบก่อนการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเป็นขั้นตอนสำคัญ โดยบัญญัติในกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในโครงการที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลและมีการกำหนดข้อมูลขั้นต้นที่อย่างน้อยหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบควรจะเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ ซึ่งหนึ่งในข้อมูลนั้นควรกำหนดให้มีการเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับรู้ถึงผลดีและผลเสียของโครงการ มาตรการแก้ไขหรือเยียวยาในกรณีหากมีผลเสีย และบทวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการเมื่อพิจารณาจากผลกระทบเหล่านี้ และหากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถร้องต่อศาลปกครองเพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดได้

(9) ควรบัญญัติให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานรัฐผู้รับผิดชอบโครงการในการพิจารณาริเริ่มว่าโครงการใดต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ โดยบัญญัติให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถร้องต่อศาลปกครองได้ในกรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายนี้

(10) หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนควรเป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่มีความเป็นกลางและอิสระ ควรให้มีองค์กรที่เกี่ยวข้องในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน 3 องค์กร คือ

1. คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำ ดูแลสอดส่องให้กระบวนการจัดการรับฟังความคิดเห็นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยอาจจะประกอบไปด้วยคณะบุคคลที่มีประสบการณ์ทางด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์และผู้ที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการทำงานกับภาคประชาชน โดยคณะกรรมการที่ปรึกษา ฯ ควรและมีที่มาจากการเสนอชื่อทั้งจากทางภาครัฐและภาคเอกชนประชาชนเท่า ๆ กัน

2. คณะกรรมการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทำหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเฉพาะรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่เคร่งครัดหรือเข้มข้น เช่น รูปแบบประชาพิจารณ์ โดยองค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการฯ ต้องมีการนำมาศึกษาและวิจัยโดยละเอียดอีกทีหนึ่ง

3. หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ ทำหน้าที่ในการดำเนินกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบที่ไม่เคร่งครัดหรือเข้มข้นน้อย เช่น การสำรวจความคิดเห็นในรูปแบบต่าง ๆ

แต่อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการฯ กลางได้ทำหน้าที่ดำเนินการในการจัดการรับฟังความคิดเห็นไปสักระยะจนเกิดบรรทัดฐาน และสร้างความรู้ความเข้าใจแก่หน่วยงานรัฐและประชาชนได้ในระดับหนึ่งแล้ว ต่อไปก็อาจกำหนดให้ "หน่วยงานของรัฐ" เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นทุกรูปแบบ โดยหากเป็นกรณีรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่เข้มข้นที่ต้องการความโปร่งใสและความเป็นกลางเช่น วิธีประชาพิจารณ์ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีหน่วยงานที่มีความเป็นกลางและมีความน่าเชื่อถือกับทุกฝ่าย เช่น มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัย องค์กรพัฒนาของเอกชน (เอ็นจีโอ) หรือบริษัทที่ปรึกษาในภาคเอกชน เข้ามาทำหน้าที่ในการดำเนินการจัดการรับฟังความคิดเห็น

(11) แม้ผลสรุปของการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนจะไม่ใช่การตัดสินหรือเป็นข้อผูกพันที่รัฐต้องปฏิบัติตาม แต่ผลของการรับฟังความคิดเห็นควรจะเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งที่รัฐต้องนำไปพิจารณาประกอบร่วมกับข้อมูลด้านอื่น ๆ ดังนั้นกฎหมายจึงควรบัญญัติให้ภายหลังจากที่ได้มีการสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว **ต้องจัดให้มีการประกาศรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้ตรวจสอบ และเมื่อมีการประกาศผลเกี่ยวกับโครงการนั้น ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ จะต้องประกาศผลการตัดสินใจพร้อมด้วยเหตุผลของการตัดสินใจสำหรับโครงการนั้น ๆ** โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจมีความคิดเห็นไม่ตรงกับผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะต้องมีการให้เหตุผลที่เชื่อมโยง โดยการใช้ฐานข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบด้วย และจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ เพื่อเป็นการตรวจสอบว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ใช้รายงานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบการตัดสินใจหรือไม่ และการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

## บทสรุป

จากการศึกษาถึงสิทธิในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทำให้เห็นถึงพัฒนาการที่ดีขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้มีการนำสิทธิดังกล่าวมาบัญญัติรับรองไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ทำให้ประชาชนมีความสนใจและมีความตื่นตัวมากยิ่งขึ้นในการเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ ทำให้เกิดผลดีต่อสังคม เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะทำให้ทั้งทางภาครัฐและเอกชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ถึงความจำเป็นและความประสงค์ของทั้งสองฝ่าย ทำให้รัฐสามารถทราบความต้องการที่แท้จริงของประชาชนทำให้ช่วยลดความขัดแย้งและความรุนแรงระหว่างกันได้ แต่อย่างไรก็ตามการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการดังที่กล่าวไว้ข้างต้น อีกทั้งสิทธิในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนยังคงเป็นสิทธิที่ค่อนข้างใหม่สำหรับสังคมไทย ทำให้ทั้งทางภาครัฐและภาคประชาชนยังไม่เข้าใจถึงความสำคัญและบทบาทที่แท้จริงของตนเอง ดังนั้นหากในอนาคตอันใกล้รัฐมีการออกพระราชบัญญัติมารองรับการใช้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน โดยมีการกำหนดรูปแบบและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นไว้อย่างสมบูรณ์และชัดเจน ในขณะเดียวกันก็เร่งให้มีการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจถึงความสำคัญและความจำเป็นของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้งทางภาครัฐและภาคประชาชน เมื่อใดที่ภาครัฐตระหนักถึงความสำคัญและมีความจริงใจโปร่งใสในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และในภาคประชาชนก็เข้าใจถึงบทบาทของตนเองและมีความตื่นตัวในการใช้สิทธิดังกล่าว เมื่อนั้นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในประเทศไทยก็จะบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันวางไว้

# บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.

แก้วสรร อติโพธิ. **การไต่สวนสาธารณะ.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.

แก้วสรร อติโพธิ. เอกสาร **การไต่สวนสาธารณะ : มาตรการยุติข้อขัดแย้งในงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม.** คณะกรรมาธิการของรัฐสภา, 2536.

คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ. **รายงานการวิจัยเรื่องแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหาและอุปสรรคและทางออก.** กรุงเทพ-มหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

จรัล ดิษฐาอภิชัยและคณะ. **รายงานการวิจัย แนวทางการจัดทำประชาพิจารณ์ในสังคมไทย.เสนอต่อมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย** (TDRI). กรุงเทพมหานคร : กรมวิเทศสหการ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ, 2544.

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. การมีส่วนร่วมของประชาชนในงานราชการทางปกครองโดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือประชาพิจารณ์. **วารสารนิติศาสตร์** 4 (ธันวาคม 2543) : 711.

เจริญ คัมภีรภาพ. วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ...., **รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็ปไซต์ www.pub-law.net** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2546.

เฉลิมชัย หิรัญญะสิริ. **การประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540.

ทิพาพันธุ์ ศรพิทักษ์. **ประชาพิจารณ์ตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายอังกฤษ.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์บัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย. **บทความเผยแพร่ใน www.pub-law.net.** , 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **ถกรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541

นันทวัฒน์ บรมานันท์. ในรายงานการวิจัยเรื่อง **ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).** สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2543.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. รัฐธรรมนูญกับการออกเสียงประชามติ. **วารสารกฎหมาย 19** (มกราคม) : 160.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. ข้อเสนอสำหรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน. **รวมบทความจาก www.pub-law.net เล่ม 3.** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2546.

บรรเจิด สิงคะเนติ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์. **เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เล่มที่ 6 เรื่องพระราชบัญญัติ**

**ประชาพิจารณ์: กรณีศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Equete publique) ตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส.** สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ถวิลวดี บุรีกุล. **ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy).** กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2548.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).** กรุงเทพมหานคร : องค์การค้าของครุสภา, 2545.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540).** กรุงเทพมหานคร : องค์การค้าของครุสภา, 2544.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน.** กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

พัชรี สิโรรส. **ประชาพิจารณ์กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากอเมริกาถึงไทย.** กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไทย, 2545.

พัชรี สิโรรส. **รายงานวิจัยเรื่อง ประชาพิจารณ์ การแก้ไขความขัดแย้งและเพิ่มศักยภาพการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของภาครัฐและประชาชน : ประสบการณ์ของประเทศตะวันตกกับข้อเสนอในการใช้ในสังคมไทย.** กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

โภคิน พลกุล. **การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์: การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน.** กรุงเทพมหานคร: บริษัทกราฟฟิคฟอร์แมท, 2540

มนตรี รูปสุวรรณ. **เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.

มานิต จุมปา. **รัฐธรรมนูญใหม่มีอะไรใหม่.** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2541.

**ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 พร้อมด้วย คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน** มูลนิธิปริญญาโท นักบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ศูนย์บริการประชาชนสำนักนายกรัฐมนตรี, 2548.

ศิริพร เอี่ยมธงชัย. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา **วารสารกฎหมายปกครอง 21, 2548.**

ศิริพร เอี่ยมธงชัย. **รายงานการวิจัยการศึกษาเรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (public hearings) ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา.** เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

สุกรานต์ โรจนไพรวงศ์. ประชาพิจารณ์: บน "เวที" หรือ "ท้องถนน". **วารสารโลกสีเขียว 9.** (พฤษภาคม-มิถุนายน 2543) : 35

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. **รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

## ภาษาอังกฤษ

Pakorn Nilprapunt. **"Thailand's Public Consultation Law: Opening the Door to Public Information Access and Participate"**, available from www.pub-law.net, December 2003.

The Tribunals and Inquiries Act 1992.

U.S. Department of Energy. **"Effective Public Participation Under The National Environment Policy Act"**. http://tis.eh.doe.gov/nepa/tools/guidance/pubpart2.html.

◆ ◆ ◆ ◆

# กระบวนการยุติธรรม
# กับการคุ้มครองผู้บริโภค

● *วิชช์ จีระแพทย์*[*]

ปัจจุบัน แม้ว่ารัฐจะได้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติรับรองสิทธิของผู้บริโภคขึ้นเป็นครั้งแรก และที่ผ่านมาได้มีการตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 อันได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 รวมทั้งกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับก็ตาม แต่การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร รวมทั้งการขาดความเข้าใจพื้นฐานของการคุ้มครองผู้บริโภค อันเป็นการสร้างปัญหาความเดือดร้อน (grievance) ให้แก่ประชาชนที่มีอำนาจต่อรองที่ด้อยกว่าในฐานะผู้บริโภคตามที่ปรากฏเป็นข่าวในสื่อต่างๆ อย่างต่อเนื่องตลอดมา

## แนวความคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค

เนื่องจากแนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทย ได้รับอิทธิพลมาจากอารยประเทศทั้งในประเทศที่ใช้กฎหมายระบบ Common Law

---

* *น.บ. (จุฬา, เกียรตินิยม), น.บ.ท., น.ม. (จุฬา), น.บ.ส. รุ่น 22 กรมการปกครอง, วปอ. 355, หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่น 1 , หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 9*
*อธิบดีอัยการฝ่ายคดีศาลสูงเขต 3 สำนักงานคดีศาลสูงเขต 3 สำนักงานอัยการสูงสุด*
*เรียบเรียงจากการร่วมระดมความคิดของผู้เข้ารับการอบรม บ.ย.ส. รุ่น 9.*

และระบบ Civil Law จึงจำเป็นที่จะต้องทราบถึงหลักการเพื่อให้เกิดความกระจ่างชัดเจน เพราะกฎหมายของประเทศต่าง ๆแม้จะเป็นระบบเดียวกัน ก็อาจบัญญัติไว้แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้เนื่องมาจากสภาพสังคม จารีตประเพณี ขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ซึ่งเป็นวิญญาณประชาชาติ (Volksgeist) ของแต่ละประเทศย่อม แตกต่างกันไป การทำความเข้าใจในแนวความคิดพื้นฐานที่มาของหลักกฎหมายดังกล่าว จะทำให้เราสามารถนำแนวความคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ (applied) กับประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม ด้วยเหตุดังกล่าวจึงขอกล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อประกอบการพิจารณา

## แนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศในระบบ Common Law

### ความเป็นมา

ตามหลักกฎหมายแพ่งดั้งเดิมถือว่า พระเจ้าสร้างมนุษย์และให้สติปัญญามนุษย์ การที่บุคคลจะใช้สติปัญญาอย่างไร สังคมก็ควรยอมรับตามนั้น ดังนั้นในสังคมรัฐ ประชาชนทุกคนจึงถือว่ามีอิสระที่จะทำสัญญากันอย่างใดก็ได้ ตามหลัก Freedom of Contract ซึ่งเมื่อตกลงกันเช่นใดก็ต้องบังคับเช่นนั้นโดยเคร่งครัด เช่น ในการซื้อขายสินค้า ถ้าสินค้ามีข้อบกพร่องอย่างไรก็เป็นเรื่องที่ผู้ซื้อต้องรับภาระในความเสียหายนั้น เนื่องจากตนสมัครใจเลือกซื้อสินค้านั้นเอง ตามหลัก "ผู้ซื้อต้องระวัง" (Caveat Emptor หรือ Let the buyer beware) อันเป็นกฎหมายโรมันแต่โบราณ และได้รับการขยายความจนถือเป็นหลักสำคัญในกฎหมายพาณิชย์ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา แนวความคิดนี้เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ ซึ่งในขณะนั้นเป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมมากที่สุดในกลุ่มประเทศตะวันตกตั้งแต่ปี ค.ศ. 1600 หรือที่เรียกว่ายุคกลาง (Middle Ages)

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่ตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภค คดีแรก

ที่ถือได้ว่าเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามแนวความคิดนี้คือ คดี Chandelor v. Lopus ในตอนต้นคริสตศตวรรษที่ 17 [1] พ่อค้าได้โฆษณาว่าอัญมณีของตนนั้นมีคุณสมบัติที่จะรักษาโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ ซึ่งโดยผลของการโฆษณานั้น ทำให้ผู้ซื้อได้ซื้ออัญมณีในราคาที่สูงมาก แต่ปรากฏว่าอัญมณีนั้นไม่มีคุณสมบัติดังกล่าว ซึ่งเห็นได้ว่าการโฆษณาของพ่อค้าเป็นเท็จ ผู้ซื้อจึงมาฟ้องขอคืนราคาทรัพย์ ศาลชั้นต้นวินิจฉัยว่า กรณีไม่มีหลักฐานแสดงว่า ได้มีสัญญาซื้อขายระหว่างพ่อค้ากับผู้ซื้อ ทั้งผู้ซื้อก็ไม่สามารถนำสืบให้เห็นว่าตนได้ซื้ออัญมณี โดยหลงเชื่อคำโฆษณา และผู้ซื้อเต็มใจซื้ออัญมณีนั้นเอง สัญญาซื้อขายอัญมณีเป็นอันสมบูรณ์ ไม่อาจเรียกให้คืน ราคาทรัพย์ได้ พิพากษายกฟ้อง โจทก์อุทธรณ์ Sir John Popham ซึ่งเป็น Chief Justice of the Court of King's Bench ได้วินิจฉัยว่า "คดีที่มีลักษณะเช่นนี้จะก่อให้เกิดปัญหาได้ในโอกาสต่อไปโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่พ่อค้ายืนยันด้วยปากเปล่ากับลูกค้าว่าสินค้าของตนมีคุณสมบัติต่าง ๆ ซึ่งไม่เป็นความจริงแต่อย่างใด" และเห็นว่าพฤติการณ์เช่นนี้พอจะถือได้ว่าเป็น กลฉ้อฉล พิพากษากลับให้เพิกถอนสัญญาซื้อขายและให้ผู้ขายคืนราคาทรัพย์แก่ผู้ซื้อ[2] แนวความคิด ในการปกปักรักษาสิทธิของผู้บริโภคได้ดำเนินการเรื่อยมา จนกระทั่ง[3] ในปี ค.ศ. 1893 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ประเทศอังกฤษได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายมากมาย และในปีนั้นเอง Sir Mackenzie Chalmers ได้ร่างกฎหมายในรูปประมวลกฎหมายคือ The Sales of Goods Act และรัฐสภาให้การรับรองและตราขึ้นบังคับใช้เป็น The Sales of Goods Act 1893 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง

นอกจากนี้ The Sales of Goods Act 1893 ยังได้วางหลักเกณฑ์ความรับผิดตามสัญญาและความรับผิดของผู้ประกอบอุตสาหกรรมไว้อีกด้วย

---

1 *วิชช์ จีระแพทย์. "กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา." (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), น. 6.*

2 *Gordon Borrie and Aubrey L. Diamond. The Consumer, Society and the Law . (n.p., 1966). p. 2 - 9.*

3 *วิชช์ จีระแพทย์, อ้างแล้ว น. 9.*

ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญยิ่ง ในกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในเวลาต่อมา กล่าวคือ แม้ผู้ประกอบอุตสาหกรรมมิได้ทำสัญญาซื้อขายกับผู้บริโภคโดยตรง แต่หากเกิดความเสียหายขึ้นกับผู้บริโภคจากสินค้าที่ได้แพร่ออกไปตามปกติทางการค้าของผู้ประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจอุตสาหกรรมต้องรับผิดในความเสียหายนั้นด้วย[4]

จากความเป็นมาและแนวความคิดต่าง ๆดังกล่าวมาแล้วนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศในระบบ Common Law ที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภค โดยไม่คำนึงว่าผู้บริโภคจะมีนิติสัมพันธ์โดยตรงกับผู้ประกอบธุรกิจอุตสาหกรรม ผู้ผลิต หรือ ผู้จำหน่ายหรือไม่นั้น มาจากหลักความรับผิดในสิ่งของที่เป็นอันตราย (Liability For Dangerous Chattels)[5] โดยมีแนวความคิดดังนี้

ถ้า ก. ส่งมอบสิ่งของ ให้ ข. และ ข. ได้รับอันตรายจากสิ่งของที่ส่งมอบนั้น หรือบางครั้ง ข. ส่งมอบสิ่งของต่อให้ ค. และ ค. ได้รับอันตรายจากสิ่งของนั้น ๆ จากกรณีนี้สามารถแยกพิจารณาความรับผิดของผู้ส่งมอบได้เป็น 2 กรณี คือ

1. ความรับผิดต่อผู้รับมอบโดยตรง (Liability towards the immediate transferee)

2. ความรับผิดต่อผู้รับมอบคนสุดท้าย (Liability towards the ultimate transferee)

พิจารณาดังนี้

**1. ความรับผิดต่อผู้รับมอบโดยตรง (Liability towards the immediate transferee)**

สิ่งของอาจส่งมอบจากบุคคลหนึ่งไปบุคคลอื่น ๆ โดยสัญญาหรือโดยการให้ของขวัญ หรือโดยการชำระหนี้ สิ่งของที่ส่งมอบกันโดยสัญญานั้น

---

4 *Gordon Borrie and Aubrey L. Diamond.* op.cit. *p. 11 - 14.*

5 *The Law of Torts, Allahabad Law Agency, 1994. p. 306.*

ความรับผิดของคู่สัญญาจะถูกกำหนด โดยข้อสัญญา[6] ซึ่งข้อสัญญาอาจเป็นไปโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายก็ได้ เช่น สัญญาซื้อขาย เงื่อนไขความรับผิดชอบโดยปริยายก็คือ ผู้ขายต้องการความเหมาะสมแก่ประโยชน์ที่มุ่งจะใช้เป็นปกติ ดังนั้น ถ้าสินค้านั้นมีส่วนผสมที่เป็นอันตรายแปลกปลอมเข้ามา ผู้ขายต้องรับผิดชอบ ตัวอย่างเช่น ในคดี Grant v. Australian Knitting Mills Ltd., (1936) A.C. 85. โจทก์ใส่ชุดชั้นในที่จำเลยผลิตแล้วเกิดโรคผิวหนัง เพราะเหตุที่ผสมสารเคมีในเนื้อผ้ามากเกินไป หรือในคดี Priest v. Last (1903) 2 K.B. 148. ขวดน้ำร้อนระเบิดในขณะที่โจทก์เปิดใช้อย่างปกติธรรมดา หรือในคดี Frost v. Aylesbury Dairy Co., (1905) 1 K.B. 608. นมบูดเพราะมีเชื้อไทฟอยด์ เป็นต้น เหล่านี้ผู้ขายต้องรับผิดชอบทั้งสิ้น

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

การส่งมอบสิ่งของตามสัญญานี้ ความรับผิดของผู้ส่งมอบสินค้าไม่จำกัดเฉพาะเพียงความรับผิดในกฎหมายตามข้อสัญญาเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความรับผิดทางละเมิดสำหรับความประมาทเลินเล่อด้วย (When a person transfers goods to another person under a contract his liability arises not only under the law of contract but there can also be concurrent liability in tort for negligence.) ตัวอย่างเช่น ในคดี Clarke v. Army and Navy Co - operative Society Ltd. โจทก์ซื้อน้ำมะนาวกระป๋องจากร้านค้าของจำเลย ในขณะที่โจทก์ใช้ช้อนเปิดฝากระป๋อง น้ำในกระป๋องพุ่งขึ้นหน้าโจทก์และเป็นอันตรายต่อดวงตา จำเลย

---

[6] *English Sale of Goods Act, 1893* .

ทราบถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นดังกล่าว แต่ละเว้นไม่เตือนให้ผู้ซื้อทราบโดยประมาทเลินเล่อ จำเลยจึงต้องรับผิด ในการกระทำละเมิดดังกล่าว

สำหรับการส่งมอบโดยการให้ของขวัญหรือการชำระหนี้ อาจจะเข้าใจว่าไม่มีความรับผิดของผู้ให้หรือผู้ให้กู้ ยกเว้นการไม่แจ้งเตือนให้ทราบทั้งๆ ที่รู้อยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำวินิจฉัยในคดี Donoghue v. Stevenson (1932) A.C. 562. ที่ได้ตัดสินกลับหลักเดิมๆในคดีที่ผ่านมาที่วินิจฉัยว่าการให้ของขวัญหรือการชำระหนี้เช่นนี้ ผู้ให้หรือผู้ให้กู้ไม่ต้องรับผิด

**2. ความรับผิดต่อผู้รับมอบคนสุดท้าย (Liability towards the ultimate transferee)**

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

**2.1 ความรับผิดสำหรับการหลอกลวงฉ้อโกง (Liability for fraud)**

การหลอกลวงฉ้อโกงเป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลอื่นซึ่งเข้าใจผิดในสาระสำคัญแห่งข้อเท็จจริง และได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้น การกระทำดังกล่าวไม่จำเป็นต้องกระทำต่อผู้ถูกหลอกลวงโดยตรง

**2.2 ความรับผิดสำหรับความประมาทเลินเล่อ (Liability for negligence)**

ความรับผิดของผู้โอนต่อผู้รับโอนคนสุดท้ายสำหรับความประมาทเลินเล่อที่เกิดจากสิ่งของ แยกพิจารณาเป็น 3 ชนิด ดังนี้

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

(ข). ทรัพย์นั้นไม่ใช่ทรัพย์อันตรายโดยตัวเอง แต่สามารถทำให้เกิดอันตรายและผู้รับโอนรู้ถึงเหตุนั้น (Thing not dangerous per se but actually dangerous and known to be so by the transferor) กรณีเช่นนี้ ผู้โอนจะต้องแจ้งเตือนให้ทราบถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้

สิ่งของดังกล่าว เช่น เครื่องใช้ไฟฟ้า ก๊าซที่บรรจุในถัง เป็นต้น

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

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

ความรับผิดตามหลักในคดี Donoghue v. Stevenson ไม่จำกัดเพียงผู้ผลิตสินค้าเท่านั้น แต่ขยายไปถึงผู้ซ่อมแซม ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ผู้ก่อสร้าง เจ้าของโกดังเก็บสินค้า เป็นต้น นอกจากนี้ หลักนี้ยังใช้บังคับไม่เฉพาะเพียงสิ่งของส่งถึงมือผู้บริโภคตามที่บรรจุมาจากโรงงาน เท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงสิ่งของที่แยกชิ้นตามสภาพและจำนวนที่มาถึงมือผู้บริโภคที่แท้จริงด้วย ตัวอย่างเช่น ในคดี Grant v. Australian Knitting Mills (1936) A.C. 85 โจทก์ซื้อปลีกชุดชั้นใน เพียง 2 ชุด แยกจากกล่องใหญ่ เมื่อเกิดโรคผิวหนังจากการสวมใส่ จำเลยต้องรับผิดต่อโจทก์เช่นกัน

**การออกกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศอังกฤษ (Consumer Protection Legislation in English)**

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

1. พระราชบัญญัติข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ค.ศ. 1977 (Unfair Contract terms Act , 1997)

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

ความสูญหายหรือเสียหาย ดังนี้

ก. เกิดจากความชำรุดบกพร่องในขณะใช้โดยปกติธรรมดา

ข. เกิดจากความประมาทเลินเล่อของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการผลิตหรือจำหน่าย สินค้านั้น

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

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

หลักของกฎหมายประเทศอังกฤษซึ่งเป็นในระบบ Common Law เกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคก็นำมาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาด้วยเช่นกัน โดยสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานหนึ่งในสำนักงานคดีแพ่ง

## ภาพรวมของสำนักงานคดีแพ่ง (The Civil Division) ในประเทศสหรัฐอเมริกา[7]

สำนักงานคดีแพ่งมีศักยภาพและความสามารถอันกว้างไกล เพื่อแก้ไขปัญหาข้อกฎหมาย พนักงานอัยการในสำนักงานคดีแพ่งจะคัดเลือกจากพนักงานอัยการผู้มีประสบการณ์ และเป็นผู้มีความรู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพ

---

7 *ที่มา : The Department of Justice Home Page*
*วิชช์ จีระแพทย์, "การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคในประเทศสหรัฐอเมริกา", รัฐสภาสาร, ปีที่ 49 ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2544, น. 100-110.*

เป็นเลิศ (Professional excellence) เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประเทศ

สำนักงานคดีแพ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประเทศ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นผู้แทนของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ สมาชิกแห่งรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง การปฏิบัติงานของสำนักงานคดีแพ่งดังกล่าว ยังสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานอีกด้านหนึ่งเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐจากการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร (Presidential actions) ประเด็นความปลอดภัยของรัฐ (national security issues) โครงการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ (benefit programs) นโยบายพลังงาน (energy policies) ประเด็นการพาณิชย์ (commercial issues) ซึ่งในทางพาณิชย์นี้ได้แก่ การโต้แย้งของสัญญา (contract disputes) การค้ำประกันของธนาคาร (banking insurance) สิทธิบัตร (patents) การฉ้อโกง (fraud) และการรวบรวมหนี้ค้างชำระ (debt collection) การเรียกค่าเสียหายและ ความรับผิดเกี่ยวกับอุบัติเหตุ (accident and liability claims) การดำเนินการเกี่ยวกับการละเมิดทางอาญาของการตรวจคนเข้าเมือง และกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (criminal violations of the immigration and consumer protection laws) ในแต่ละปี สำนักงานอัยการในสำนักงานคดีแพ่งจะดำเนินการฟ้องร้องเพื่อเรียกร้องสิทธิและให้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนนับพันคดีรวมเป็นทุนทรัพย์นับพันล้านเหรียญสหรัฐ นอกจากนี้ สำนักงานคดีแพ่งยังมีหน้าที่แก้ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ เพื่อปกป้องและบังคับกับโครงการและการดำเนินการของรัฐต่าง ๆมากมาย

**สำนักงานคดีแพ่งประกอบด้วยกลุ่มงานใหญ่ ๆ 7 กลุ่ม ดังนี้**

1. สาขากฎหมายพาณิชย์ (Commercial Litigation Branch)
2. กลุ่มอุทธรณ์ (Appellate Staff)
3. สาขาโครงการแห่งชาติ (Federal Programs Branch)
4. สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค (Office of Consumer Litigation)

5. สาขาละเมิด (Torts Branch)
6. สำนักงานการตรวจคนเข้าเมือง (Office of Immigration Litigation)
7. สำนักงานการจัดการโครงการ (Office of Management Programs)

บทความนี้ จะขอกล่าวถึงเฉพาะสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค (Office of Consumer Litigation ; OCL) เท่านั้น

OCL เป็นหน่วยงานหนึ่งในสำนักงานคดีแพ่ง มีหน้าที่รับผิดชอบส่วนใหญ่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคแห่งชาติ และปกป้องหน่วยงานของรัฐบาลกลาง (The Federal Agencies) ที่ใช้กฎหมายดังกล่าว

หน่วยงานที่ทำงานควบคู่กับ OCL เพื่อพิทักษ์สิทธิผู้บริโภค ได้แก่

1. สำนักงานอาหารและยา (The Food and Drug Administration ; (FDA) )

2. สำนักงานคณะกรรมการการค้าแห่งชาติ (The Federal Trade Commission ; (FTC))

3. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้อุปโภคผลิตภัณฑ์ (The Consumer Product Safety Commission)

4. สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองสวัสดิภาพทางหลวงแผ่นดิน (The National Highway Traffic Safety Administration ; (NHTSA) )

**ตัวอย่างคดีที่ OCL ได้ดำเนินการมาแล้ว**

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

ด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ ต่อผู้บริหารของบริษัทยา

นอกจากนี้ OCL ยังประสบความสำเร็จในการสนับสนุนสำนักงานอาหารและยาใน การอนุมัติให้ใช้ชื่อยาสามัญที่ใช้กันแพร่หลายทั่วไปเป็นชื่อสามัญของยานั้นแก่บริษัทผู้ผลิตยาอื่น ๆที่ผลิตยาตามมาตรฐานที่กำหนดได้ ซึ่งอาจจะเป็นการป้องกันการผูกขาดด้านการตลาดและราคา

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

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

4. OCL มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองให้ความมั่นใจและความเข้าใจในความปลอดภัยของอาหารที่ซื้อ กรณีนี้ OCL ได้ใช้อำนาจห้ามจำหน่ายเนื้อหมูและเนื้อวัวที่มีสารตกค้างจากการเลี้ยงด้วยยา และยังได้ผลักดันให้ออกพระราชบัญญัติสลากและการให้ความรู้ด้านอาหาร (The Nutrition Labeling and Education Act) บนผลิตภัณฑ์อาหาร รวมทั้งสลากบนอาหารเสริมด้วย

5. OCL ได้นำการบังคับใช้ทางแพ่งตามพระราชบัญญัติอาหาร ยา และเครื่องสำอาง (Food, Drug, and Cosmetic Act) เพื่อจัดการเกี่ยวกับการหลอกลวงทางด้านสุขภาพ และเศรษฐกิจ และใช้อำนาจห้ามจำหน่ายเครื่องมือกระตุ้น (Stimulator) เพื่อบรรเทาอาการเจ็บปวด ซึ่งสำนักงานอาหารและยาไม่อาจรับรองพิสูจน์ได้ว่าเครื่องมือนี้มีประโยชน์แก่ร่างกายแต่อย่างใด อีกทั้งมีราคาแพงจนเกินเหตุ

6. เรื่องการหลอกลวงทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ OCL ได้ฟ้องร้องผู้ดำเนินธุรกิจการผลิต Odometer tampering เพื่อกลับเข็มไมล์หน้าปัดรถที่ใช้แล้วให้ลดตัวเลขลง ทำให้เกิดความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจ OCL ได้ฟ้องร้องจำเลยที่ทำให้เกิดความเสียหายนับสิบล้านเหรียญสหรัฐแก่ผู้เสียหายนับพันราย

7. ในปี ค.ศ. 1995 OCL ได้ทำงานร่วมกับสำนักงานอาหารและยาและหน่วยงานของรัฐอื่นๆ เกี่ยวกับการลอกเลียน Operation Telesweep OCL ได้ฟ้องร้องจำเลย50 คนเป็น 22 คดี ใน 10 เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิในการขายสินค้าหรือบริการ (Franchise Rule) อันเป็นการละเมิดโอกาสทางธุรกิจ (Business opportunities) ซึ่งต่อมาได้มีการประนีประนอมยอมความกัน 21 คดี

8. OCL ได้ใช้ความพยายามในการแสดงให้เห็นถึงอันตรายจากการสนับสนุนและให้ขายบุหรี่ OCL เป็นผู้นำให้สำนักงานอาหารและยาออกกฎเพื่อลดการสูบบุหรี่ รวมทั้งผลิตภัณฑ์บุหรี่ที่ไม่มีควัน และห้ามการสูบบุหรี่ในบุคคลที่อายุต่ำกว่า 18 ปี กฎดังกล่าวได้บังคับผู้ขายให้สอบถามถึงอายุผู้ซื้อโดยพิจารณาจากบัตรประจำตัวประชาชน การยกเลิกเครื่องขายบุหรี่อัตโนมัติ (ยกเว้นบางพื้นที่ที่มีแต่ผู้ใหญ่) การจำกัดการโฆษณาเป็นภาพขาวดำ และห้ามผู้สนับสนุนกีฬาหรือผู้สนับสนุนอื่นในการโฆษณา สินค้าบุหรี่ หรือแสดงภาพเครื่องหมายบุหรี่บนผลิตภัณฑ์สินค้าต่างๆ

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

10. OCL เป็นผู้ดำเนินการอุทธรณ์คดีทางแพ่งและทางอาญาทั้งหมดเกี่ยวกับคดีคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งสรุปและเสนอประเด็นข้อกฎหมายที่แก้ไขใหม่ต่อศาลอุทธรณ์ด้วย ในขณะที่ กลุ่มอุทธรณ์ (Appellate Staff)

อุทธรณ์เพียงบางคดี

แนวโน้มในปัจจุบันเกี่ยวกับคดีฟ้องบริษัทยาสูบ[8] โจทก์ได้รับการยอมรับให้นำคดีขึ้นสู่ศาลได้และให้คณะลูกขุนเป็นผู้วินิจฉัยว่ากรณีที่โจทก์เป็นมะเร็งปอดจากการสูบบุหรี่เป็นความผิดของโจทก์ทั้งหมดเพียงฝ่ายเดียวหรือไม่ ปัญหาที่ว่าโจทก์มีสิทธิที่จะเลือกสูบหรือไม่ด้วยตัวเอง ยังคงต้องพิจารณาเมื่อนำหลักความรับผิดเด็ดขาดมาใช้ ความรู้ของผู้บริโภค ก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ศาลต้องนำมาชั่งน้ำหนักว่าผู้บริโภคเข้าใจถึงอันตรายและประโยชน์ที่เขาจะได้รับความพอใจจากการสูบบุหรี่เท่าเทียมกันหรือไม่ ผู้บริโภคอาจรู้เพียงว่าการสูบยาสูบมีอันตรายบางอย่างได้ แต่เขาไม่เคยรู้ถึงความร้ายแรงของอันตรายดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงน้ำหนักระหว่างการเสี่ยงอันตรายของผู้ป่วยกับความพอใจที่ได้รับจากการสูบยาสูบ ดูเหมือนว่าแนวคิดใหม่จะโน้มเอียงไปในทางเห็นใจผู้สูบ

ในปี 1993 รัฐเทกซัส ได้ออกกฎหมายปรับปรุงกฎหมายแพ่งขึ้นใหม่เพื่อต้องการจำกัด การฟ้องคดีภายในรัฐ มาตรการที่ออกมามีผลให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับยาสูบทำไม่ได้ เพราะบัญญัติให้ยาสูบเป็นผลิตภัณฑ์ที่ไม่อยู่ในบังคับความรับผิดจากผลิตภัณฑ์ มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า กฎหมายนี้อาจยกร่างโดยตัวแทนของอุตสาหกรรมยาสูบ

ในรัฐแคลิฟอร์เนีย ก็มีกฎหมายทำนองเดียวกันกับกฎหมายของรัฐเทกซัสดังกล่าว ตั้งแต่ปี 1987 จนสิบปีต่อมาคือใน 1998 จึงได้แก้ไขกฎเกณฑ์ของคอมมอนลอว์ ให้สามารถฟ้องบริษัทบุหรี่เป็นจำเลยได้ และในเดือนกุมภาพันธ์ 1999 คณะลูกขุนก็ตัดสินให้บริษัทฟิลลิป มอร์ริส (ผู้ผลิตบุหรี่) จ่ายค่าเสียหายให้แก่โจทก์ซึ่งเป็นมะเร็งปอดเป็นเงิน 1.5 ล้านดอลลาร์ และจ่ายอีก 50 ล้านดอลลาร์เป็นค่าเสียหายที่เป็นโทษ (punitive damage) และผู้พิพากษาปฏิเสธคำร้องของจำเลยที่ให้ลบล้างคำตัดสินของคณะลูกขุนโดยอ้างข้อกฎหมายว่าโจทก์เสี่ยงภัยเอง (assumption of risk ) (Henley

---

[8] *วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์, "เขาฟ้องบริษัทบุหรี่กันอย่างไรในต่างประเทศ" บทบัณฑิตย์, เล่ม 57 ตอน 4 น. 79-88.*

v Phillip Morris, Inc, et, al., No 995172 - Cal. Super) คดีนี้นับเป็นคดีแรกในแคลิฟอร์เนีย ซึ่งโจทก์ซึ่งป่วยด้วยโรคที่เนื่องมาจากการสูบบุหรี่สามารถฟ้องบริษัทผลิตจนชนะ ได้รับค่าเสียหาย และอีก 1 เดือนถัดมา (มี.ค. 1999) คณะลูกขุน 12 ท่าน ในเมือง ปอร์ตแลนด์ รัฐโอเรกอน ก็ตัดสินให้บริษัทฟิลลิป มอร์ริส ใช้เงินแก่กองมรดกของนายวิลเลียมถึง 79.5 ล้านดอลลาร์ เป็นค่าเสียหาย ที่เป็นโทษและอีก 800,000 ดอลลาร์ เป็นค่าเสียหายจากการตายของเจสลี วิลเลียม ที่ตายจากโรคมะเร็งปอด โดยศาลได้วินิจฉัยให้ ข้อต่อสู้ของจำเลย ที่อ้างว่าโจทก์มีส่วนประมาทอยู่ด้วย (Comparative fault) นั้น ไม่ต้องนำมาพิจารณา (Estate of Jesse D. William v Phillip Morris Inc., No. 9705 03957 - Ore., Multnomah Co.)

ก่อนหน้าคดีทั้งสอง ในปี 1991 ศาลฎีกาแห่งหลุยเซียนาได้พิพากษากลับคำพิพากษาศาลล่างไว้ว่าประเด็นความรู้ของโจทก์ที่เกี่ยวกับอันตรายจากการสูบบุหรี่ เป็นประเด็นโต้แย้งที่ เป็นปัญหาข้อเท็จจริง ซึ่งคณะลูกขุนเป็นผู้วินิจฉัย มิใช่ปัญหาที่เป็นข้อสันนิษฐานของกฎหมาย การที่บริษัทผู้ผลิตบุหรี่ซึ่งเป็นจำเลย ยกข้อต่อสู้เรื่องความประพฤติของโจทก์ โดยตำหนิผู้เสียหาย (victim blaming) นั้นเป็นประเด็นที่ซับซ้อนที่คณะลูกขุนจะเป็นผู้ชี้ขาด ไม่ใช่ปัญหากฎหมาย (Gilbovy American Tobacco Co. et al, 582 So. 2d 1263; 6.2 TPLR 2.295 )

## สรุปประเด็นที่ทำให้โจทก์ชนะคดี (ในสหรัฐอเมริกา )

การฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากเจ็บป่วยด้วยโรคที่เกิดจากการสูบบุหรี่ แก่บริษัทผู้ผลิตบุหรี่ให้รับผิดชอบนั้น ที่อาศัยหลักกฎหมายเรื่องความประมาทเลินเล่อ ของจำเลย เป็นการกระทำละเมิด และหลักความรับผิดชอบเด็ดขาด (Strict liability) ต่อผลิตภัณฑ์ (Product liability) ตามกฎหมายอเมริกันนั้น บริษัทผู้ผลิตบุหรี่จำเลยจะยกข้อต่อสู้ว่า เป็นการเสี่ยงภัยของโจทก์เอง ที่เกิดความเสียหายขึ้น เพราะ

(1) โจทก์ก็รู้อยู่แล้วถึงอันตรายจากการสูบบุหรี่

(2) สมัครใจที่จะเลือกเสี่ยงอันตรายเอง

(3) เต็มใจยอมรับอันตรายที่อาจเกิดขึ้น

ในอดีต ข้อต่อสู้ดังกล่าวทำให้จำเลยชนะคดีมาโดยตลอด เหตุผลที่อยู่เบื้องหลัง ก็คือ การที่โจทก์จะได้รับค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความประพฤติที่โง่เขลาของโจทก์เองย่อมไม่ยุติธรรม

หลังจากปี 1990 ผ่านไป ศาลบางแห่งเริ่มตั้งข้อสังเกตว่า ความรู้ของโจทก์ ที่จะรู้ถึงอันตรายจากการสูบบุหรี่นั้น เป็นปัญหาข้อเท็จจริง มิใช่ปัญหาทางกฎหมาย และศาลได้นำหลักการประมาทร่วมของโจทก์มาใช้เพื่อให้จำเลยมีส่วนรับผิดบ้าง ถ้าจำเลยพิสูจน์ได้ว่า โจทก์รู้ และยินดีที่จะรับอันตรายต่าง ๆ ว่ามีอะไรบ้างอย่างชัดเจน

**ข้อกฎหมายที่จะชี้บ่งว่า** บริษัทผลิตบุหรี่จำเลยได้ใช้ความระมัดระวังในการผลิตตามปกติวิสัยแล้ว จำเลยต้องรู้ว่า

1. เป็นที่เชื่อได้ว่า ผู้สูบบุหรี่จะได้รับอันตรายจากการสูบ ถ้าการสูบไม่จำกัดจำนวนบุหรี่ ของจำเลยหรือเขาเริ่มสูบเมื่ออายุน้อย

2. การสูบบุหรี่โดยตั้งใจ จะนำไปสู่การเสพติด การติดเป็นนิสัย หรือเลิกไม่ได้ โดยเฉพาะถ้าเริ่มสูบเมื่ออายุยังน้อย

3. การเลิกหรือลดปริมาณการสูบทำได้ยากถ้าเริ่มสูบใหม่ ๆ และจะเลิกยากยิ่งขึ้น เมื่อสูบนานและสูบปริมาณเพิ่มขึ้น

4. ความรู้ที่พัฒนาขึ้นก่อนหรือหลังปี 1970 แสดงให้เห็นได้ว่า ผู้สูบบุหรี่ที่ผ่านมา ได้รับอันตรายร้ายแรง และต้องรับการดูแลจากแพทย์

5. บริษัทบุหรี่จำเลย ควรผลิตบุหรี่ที่ปลอดภัยสำหรับผู้สูบในอนาคต

6. ควรจะมีการปรับปรุงในรูปแบบส่วนผสม หรือการผลิตบุหรี่ โดยลดการใช้วัสดุที่เห็นอยู่แล้วว่าเป็นอันตรายแก่ผู้สูบ

7. การผลิตบุหรี่ชนิดอ่อน ไม่ได้ทำให้เกิดอันตรายลดลง เพราะผู้สูบจะชดเชย โดยการสูบเพิ่มมากขึ้น

8. วิธีตรวจวัดปริมาณน้ำมันดินและนิโคตีนใช้วิธีที่ทำให้วัดได้ต่ำกว่าปริมาณจริง

9. การเติมแอมโมเนียหรือสารอื่น เพื่อเปลี่ยน พีเอช (PH) ของยาสูบช่วยให้ผู้สูบได้รับนิโคตีนเพิ่มขึ้นซึ่งยิ่งทำให้เพิ่มการเสพติด หรือเลิกไม่ได้ขึ้นไปอีก

**ข้อเท็จจริงที่มีการนำสืบ**

1. บริษัทบุหรี่พยายามที่จะโต้แย้งว่าผลิตภัณฑ์ของเขามิใช่สิ่งเสพติด โดยอ้างว่าถ้าบุหรี่เป็นสิ่งเสพติด ชาวอเมริกันเกือบ 43 ล้านคน ทำไมหยุดสูบบุหรี่ได้ ข้อโต้แย้งดังกล่าวพยายามลบล้างความจริงที่ว่า การเสพติดจะทำให้อิสรภาพที่จะเลิกบุหรี่ลดลง

2. เมื่อบุหรี่เป็นสิ่งเสพติด การอ้างว่าการสูบบุหรี่เป็นความสมัครใจก็ฟังไม่ขึ้น นอกจากนั้น การอ้างว่าเป็นความสมัครใจก็ไม่สามารถอ้างได้สำหรับผู้สูบบุหรี่และติดบุหรี่ตั้งแต่วัยรุ่น

3. ศาลส่วนใหญ่ยอมรับว่า เด็กยังไม่มีความสามารถเท่าผู้ใหญ่ จึงไม่อาจเข้าใจอันตรายอย่างแท้จริงของการสูบบุหรี่ และการตัดสินใจของเด็กย่อมไม่ใช่ความผิดของเขา เพราะยังไม่บรรลุนิติภาวะ ผู้ใหญ่ที่ติดบุหรี่ส่วนมากจะเริ่มสูบบุหรี่และเริ่มติดตั้งแต่วัยรุ่น

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏ อุตสาหกรรมบุหรี่ได้เพิ่มการโฆษณาบุหรี่กับเด็กมากขึ้นในรูปแบบของการ์ตูน

4. มีหลักฐานที่แสดงความฉ้อฉลและให้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องของบริษัทบุหรี่ โดยบอกว่า ยังพิสูจน์ไม่ได้ว่าการใช้ผลิตภัณฑ์ยาสูบเป็นอันตรายและเสพติด ทั้ง ๆ ที่มีเอกสารจากองค์การอนามัยโลกมากมาย ยืนยันว่าบุหรี่เป็นสิ่งเสพติด

5. มีหลักฐานที่แสดงว่า บริษัทยาสูบ ควบคุมระดับปริมาณของนิโคตินในบุหรี่ ไว้ในขนาดที่ผู้บริโภคจะเสพติด

**ประเด็นทางกฎหมายอื่น ๆ**

นอกจากเรื่องละเมิดและสัญญาแล้ว บริษัทผลิตบุหรี่อาจต้องรับผิดตามข้อกฎหมายอื่น ๆ อีกดังนี้

1. หลอกลวงและเสนอข้อมูลผิด (Fraud and Misrepresentation)

2. ฉ้อฉลปกปิดความจริง (Fraudulent Concealment)

3. ร่วมกันบิดเบือนข้อมูลและร่วมกันปกปิดความจริง (Civil Conspiracy Misrepresentation and Civil Conspiracy - Concealment)

4. เจตนาทำร้ายตนเป็นเหตุให้เกิดความทุกข์ทางอารมณ์ (Intentional Infliction of Emotional Distress)

5. ค่าเสียหายที่เป็นโทษ (Punitive Damage)

6. การฟ้องคดีแบบรวมกลุ่ม (Class Actions)

## แนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศในระบบ Civil Law

### ความเป็นมา

ระบบ Civil Law มีประวัติความเป็นมาจากกฎหมายโรมัน ซึ่งมีประวัติภูมิหลังยาวนานเกินสองพันปี และเจริญรุ่งเรืองก่อนสมัยคริสตกาลที่ 5 - 6 แต่เดิมกฎหมายโรมันจะเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ และจารีตประเพณีของชาวโรมัน แต่เนื่องจากอาณาจักรโรมันประกอบด้วยชนชั้น 2 ฝ่าย คือ ชนชั้นฝ่ายปกครอง (Patrician) กับชนชั้นถูกปกครองหรือทาส (Plebeian) ชนชั้นฝ่ายปกครอง (Patrician) จะเป็นผู้บัญญัติกฎหมายหรือตัดสินคดีทั้งสิ้น ทำให้ชนชั้นทาส ไม่มีโอกาสรู้ถึงกฎหมายที่ใช้อยู่ ก่อให้เกิดการเรียกร้องให้บัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรประมาณ 450 ปีก่อนคริสต์ศักราช จึงได้มีการนำเอาจารีตประเพณีที่เป็นกฎหมายโรมันในขณะนั้นบันทึกหรือจารึกลงบนแผ่นทองแดง รวม 12 แผ่น ตั้งไว้ในที่สาธารณะกลางเมืองเพื่อให้ประชาชนได้รู้ เรียกกฎหมายที่บันทึกลงบนแผ่นทองแดงนี้ว่า กฎหมายสิบสองโต๊ะ (Law of Twelve Tables)[9] ซึ่งถือเป็นครั้งแรกที่มีการรวบรวมกฎหมายขึ้น

---

[9] *ปรีดี เกษมทรัพย์, กฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), น. 107.*

ผลจากการรวบรวมกฎหมายดังกล่าว จึงได้มีวิวัฒนาการโดยลำดับจนเป็นระบบกฎหมาย ลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) โดยมีการรวบรวมและจัดหมวดหมู่ของกฎหมายเป็นเรื่องๆ จนเกิดเป็นประมวลกฎหมายแพร่หลายอยู่ทั่วไปในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป ลาตินอเมริกาและเอเชีย ประเทศที่มีบทบาทสำคัญในระบบ Civil Law คือ ประเทศเยอรมันและฝรั่งเศส อย่างไรก็ดี พื้นฐานทางประวัติศาสตร์ จารีตประเพณี วัฒนธรรมและแนวความคิดในการร่างกฎหมายของแต่ละประเทศที่เรียกว่า วิญญาณประชาชาติ (Volksgeist) มีความแตกต่างกัน ทำให้กฎหมาย ลายลักษณ์อักษรของแต่ละประเทศแตกต่างกันไป และโดยที่ระบบ Civil Law ยึดถือกฎหมาย ลายลักษณ์อักษรเป็นหลัก โดยถือว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่สามารถนำไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ทุกกรณีที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายนั้นๆ ส่วนคำพิพากษาของศาลในระบบ Civil Law ถือเป็นเพียงคำอธิบายในการนำตัวบทกฎหมายมาปรับใช้แก่คดีเท่านั้น และเป็นการขยายหลักของกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่ออกไป ดังนั้น การกำหนดหรือการวางหลักกฎหมายในเรื่องใดๆ จะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร จึงมีผลบังคับใช้ได้ ด้วยสาเหตุดังกล่าว ทำให้กฎหมายลายลักษณ์อักษรมีความยืดหยุ่น และปรับตัวได้น้อยกว่ากฎหมายในระบบ Common Law ความเปลี่ยนแปลงของกฎหมายในระบบ Civil Law จึงมีลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไปและความเปลี่ยนแปลง รวมทั้งการพัฒนากฎหมายจะช้ากว่ากฎหมายในระบบ Common Law นอกจากนี้ การใช้และการตีความกฎหมายของประเทศที่ใช้ระบบ Civil Law เอง ก็แตกต่างกันออกไป และแตกต่างไปจากระบบ Common Law ดังนั้น กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศในระบบ Civil Law จึงมีวิวัฒนาการที่แตกต่างไปจากประเทศที่ใช้ระบบ Common Law ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวถึงวิวัฒนาการของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศเยอรมันที่เป็นต้นแบบหนึ่งของประเทศที่ใช้กฎหมายระบบ Civil Law

## ประเทศเยอรมัน

ปี ค.ศ. 1890 ประเทศเยอรมันได้นำเอาการคุ้มครองผู้บริโภคทางด้านการโฆษณาและมาตรการแก้ไขเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการโฆษณาที่ไม่เป็นธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ เพราะระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี ส่วนประเทศเยอรมันใช้ระบบประมวลกฎหมาย อย่างไรก็ดี แนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคยังคงปรากฏอยู่ในประเทศเยอรมัน และยอมรับหลักการให้รัฐแทรกแซงการประกอบธุรกิจได้ ดังจะเห็นได้จากการตรากฎหมายป้องกันการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้าเรียกว่า Law Against Unfair Competition 1906 หรือ Gestez Gegen Den Unlanterm Wettbewerb เรียกโดยย่อว่า UWG [10]

ส่วนทฤษฎีกฎหมายในการชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการบริโภคสินค้าหรือบริการนั้น ประเทศเยอรมันมิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ หลักในเรื่องของความรับผิดจึงเป็นไปตามหลักทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน (BGB) ที่ว่าด้วยความรับผิดตามสัญญาและละเมิด

## การคุ้มครองผู้บริโภคในประเทศไทย

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายด้านคุ้มครองผู้บริโภคของประเทศไทยนั้น สามารถจำแนกกฎหมายออกได้ 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะสัญญาและละเมิด ประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายพิเศษต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 สามารถแยกเป็นการฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีคุ้มครองผู้บริโภค

1. การคดีแพ่ง โดยปกติจะเป็นการฟ้องโดยอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะสัญญาและละเมิด ประกอบพระราชบัญญัติคุ้มครอง

---

[10] *วิชช์ จีระแพทย์, อ้างแล้ว, น. 91-92.*

ผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. การฟ้องคดีอาญา อันเป็นการฟ้องโดยอาศัยประมวลกฎหมายอาญา ประกอบกฎหมายคุ้มครอง ผู้บริโภคและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในกรณีที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดทางอาญา ซึ่งจะกล่าวถึงสภาพปัญหา แง่มุมของการฟ้องคดี ที่เกิดจากการกระทำความผิดดังกล่าว

3. การฟ้องคดีคุ้มครองผู้บริโภค ในกรณีที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคโดยแท้ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หมวด 4 บทกำหนดโทษ มาตรา 45 - มาตรา 62 โดยเฉพาะความผิดที่คณะกรรมการ มีอำนาจเปรียบเทียบได้ และเมื่อเปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกัน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

โดยเฉพาะแง่มุมการฟ้องคดีอาญาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคที่ส่วนใหญ่จะละเลยหรือหลงลืมถึงบทมาตราดังกล่าว คือ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271

สำหรับเนื้อหาของบทความนี้จะเน้นถึงผลกระทบในเชิงเปรียบเทียบต่อสถานการณ์ปัจจุบันของผู้บริโภค ที่เกิดจากการใช้มาตรการทางกฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญาในส่วนของความผิดอาญาฐานฉ้อโกง ตามมาตรา 341 และความผิดฐานขายสินค้าโดยหลอกลวง ตามมาตรา 271 เป็นสำคัญ

## ประวัติความเป็นมาของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271

บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 แต่เดิมได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในหมวดความผิดฐานฉ้อโกง ตามกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 310 โดยมีข้อความเป็นไปในทำนองเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมจากกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 310 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 แตกต่างไป โดยบัญญัติว่า “ถ้าการกระทำนั้นไม่เป็นความผิดฐานฉ้อโกง” ซึ่งส่งผลให้มีการบัญญัติโทษสูงขึ้นจากเดิมโดยความผิดตาม มาตรา 271 ดังกล่าว กลายเป็นความผิดต่อแผ่นดินซึ่งไม่สามารถ

ยอมความได้ และนำบทบัญญัติดังกล่าวเข้าไปจัดอยู่ในหมวดความผิดเกี่ยวกับการค้าแทนที่จะไปจัดอยู่ในหมวดความผิดฐานฉ้อโกงเฉกเช่นเดิม

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 บัญญัติว่า "ผู้ใดขายของโดยหลอกลวงด้วยประการใดๆ ให้ผู้ซื้อหลงเชื่อในแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพ หรือปริมาณแห่งของนั้นอันเป็นเท็จ ถ้าการกระทำนั้นไม่เป็นความผิดฐานฉ้อโกง ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

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

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 แยกพิจารณาได้ดังนี้

1. คำว่า "ขาย" (Sale) ตำราส่วนใหญ่มีความหมายตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 453 [11] ซึ่งบัญญัติว่า "อันว่าซื้อขายนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลฝ่ายหนึ่งเรียกว่า ผู้ขาย โอนกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินให้แก่บุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง เรียกว่าผู้ซื้อ และผู้ซื้อตกลงว่าจะใช้ราคาทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้ขาย" บางตำรามิได้จำกัดเฉพาะการซื้อขายโดยตรงเท่านั้น แต่การจำหน่าย จ่ายโอนในกรณีอื่นก็ถือว่าอยู่ในความหมายของคำว่าขายเหมือนกัน [12]

ข้อวิเคราะห์ คำว่า "ขาย" ตามมาตรานี้ น่าจะหมายรวมถึง การซื้อขาย การจำหน่าย จ่ายโอน อันมีผลทำให้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในทรัพย์สิน

---

[11] หยุด แสงอุทัย, คำสอนชั้นปริญญาตรี กฎหมายอาญา ภาค 2 - 3 (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523) น. 243.
คณิต ณ นคร ดร., กฎหมายอาญาภาคความผิด (พ.ศ. 2527), น. 181.

[12] สุปัน พูลพัฒน์, คำอธิบายเรียงมาตรา ประมวลกฎหมายอาญา (พ.ศ. 2521), น. 4.

โอนจากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งไปยังคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง

2. คำว่า "ของ" (Things) มีความเห็นที่แตกต่างกันไป บางตำรามีความหมายเฉพาะสังหาริมทรัพย์ (movable property) เท่านั้น[13] บางตำราไม่จำกัดว่าของนั้น จะเป็นเครื่องอุปโภค บริโภค ก็ตาม

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

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

ข้อสังเกต ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(18) คำว่า "สิ่งของ" หมายความถึง สังหาริมทรัพย์ ซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในคดีอาญาได้ ให้รวมทั้งจดหมาย โทรเลข และเอกสารอย่างอื่นๆ ซึ่งกฎหมายนี้มุ่งเน้นถึงพยานวัตถุที่ใช้เป็นพยานหลักฐานในคดี คำว่า "สิ่งของ" จึงหมายถึงเฉพาะสังหาริมทรัพย์แยกต่างหากจากอสังหาริมทรัพย์หรือสถานที่ต่างๆ เช่นคำว่า "ที่รโหฐาน" (private place) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา [14] หรือคำว่า "ทางสาธารณ" (Public way) หรือ

---

13 *หยุด แสงอุทัย, อ้างแล้ว น. 243. คณิต ณ นคร, น. 182.*

14 *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 บัญญัติว่า "ในประมวลกฎหมายนี้ ....."*

*(13)"ที่รโหฐาน" หมายความถึงสิ่งต่างๆ ซึ่งมิใช่สาธารณสถานดั่งบัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะอาญา ....."*

"สาธารณสถาน" (public place) หรือคำว่า "เคหสถาน" (dwelling place) เป็นต้น ตามประมวลกฎหมายอาญา [15]

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

พื้นฐานของความผิดตาม มาตรา 271 และตามมาตรา 341 มีพื้นฐานทางกฎหมายที่คล้ายคลึงกัน คือจะเห็นได้ว่ากฎหมายลักษณะอาญาได้จัดให้อยู่ในหมวดเดียวกัน กล่าวคือมี องค์ประกอบความผิด "หลอกลวง" เหมือนกันซึ่งคำนี้เป็นเครื่องบ่งชี้ได้ว่าความผิดทั้งสองฐาน อยู่ในหมวดเดียวกัน แต่เมื่อได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญา กลับมีการแยกมาตรา 271 ไปอยู่ในความผิดเกี่ยวกับการค้า

กรณีที่เป็นเช่นนี้น่าจะเป็นการจัดหมวดหมู่ของกฎหมายให้ทันสมัยขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป เนื่องจากมาตรา 271 เป็นการหลอกลวงด้วยการค้าขาย ก็ควรจัดอยู่ในหมวดความผิดเกี่ยวกับการค้า ดังนั้นเมื่อประมวลกฎหมายอาญาได้แยกความผิดทั้งสองมาตราออกจากกันจึงน่าจะมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันออกไป โดยหากการหลอกลวงนั้นเป็นการหลอกลวงด้วยการขายของต้องถือว่าเป็นความผิดเฉพาะไม่น่าจะเป็นความผิดฐานฉ้อโกงตามมาตรา 341 ซึ่งเป็นบททั่วไปอีก แต่ในทางตำราแล้ว อาจารย์ผู้เขียนตำรา ส่วนใหญ่จะอธิบายว่ากรณีจะเป็นความผิดตามมาตรา 271 (ซึ่งมีโทษหนักกว่าเพราะยอมความไม่ได้) ได้จะต้องไม่เป็นความผิดฐานฉ้อโกงเสียก่อน

---

15 *ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 บัญญัติไว้ดังนี้*
*"ในประมวลกฎหมายนี้*
.....
*(2)"ทางสาธารณ" หมายความว่า ทางบกหรือทางน้ำสำหรับประชาชนใช้ในการจราจร และให้หมายความรวมถึงทางรถไฟและทางรถรางที่มีรถเดิน สำหรับประชาชนโดยสารด้วย*
*(3) "สาธารณสถาน" หมายความว่า สถานที่ใด ๆซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้*
*(4) "เคหสถาน" หมายความว่า ที่ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัย เช่น เรือน โรง เรือ หรือแพ ซึ่งคนอยู่อาศัย และให้หมายความรวมถึงบริเวณของที่ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยนั้นด้วย จะมีรั้วล้อมหรือไม่ก็ตาม"*

กล่าวคือต้องพิจารณาว่าการกระทำครบองค์ประกอบความผิดตาม มาตรา 341 หรือไม่ ถ้าไม่เป็นความผิดตามมาตรา 341 จึงจะพิจารณาว่าเป็นมาตรา 271 หรือไม่

แต่กรณีนี้ กรณีน่าจะพิจารณาการกระทำว่าถ้าเป็นการหลอกลวงโดยการขายของ และเมื่อครบองค์ประกอบความผิดตามมาตรา 271 แล้วก็จะผิดมาตรา 271 ทันที และไม่เป็นความผิดฐานฉ้อโกงตามมาตรา 341 อีก โดยมีเหตุผลดังนี้ [16]

(ก). เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 แล้วจะเห็นว่า ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 และมาตรา 341 มาจากองค์ประกอบความผิดเหมือนกัน คือ การหลอกลวง (deceit) เพียงแต่ว่า ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 นั้น เป็นการกระทำผิดทันทีโดยตัวของมันเองเกี่ยวกับการหลอกลวงขายของ โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้ซื้อจะได้รู้ถึงข้อหลอกลวงอยู่บ้าง แต่ขาดความระมัดระวังไม่รอบคอบ หรือไม่ก็ตาม แต่ทั้งนี้ การโฆษณาขายสินค้าของผู้ประกอบธุรกิจบางครั้งอาจเป็นไปได้ที่จะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 และมาตรา 341 อันเป็นกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบทตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 [17]

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

---

16 *วิชช์ จีระแพทย์, "การหลอกลวงผู้บริโภคโดยการขาย", รัฐสภาสาร , ปีที่ 49 ฉบับที่ 5, พ.ศ. 2544, น.89 - 100.*

17 *ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 บัญญัติว่า "เมื่อการกระทำอันเป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ให้ใช้กฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุดลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด"*

(ค). กระบวนวิธีพิจารณาความอาญาในชั้นศาล เมื่อเปรียบเทียบความผิดฐาน ลักทรัพย์ (theft) กรรโชก (extortion) รีดเอาทรัพย์ (blackmail) ฉ้อโกง (cheating) โกงเจ้าหนี้ (fraud against creditors) ยักยอก (misappropriation) รับของโจร (receiving stolen property) และทำให้เสียทรัพย์ (mischief) ซึ่งมีองค์ประกอบต่างกันโดยสิ้นเชิง ในชั้นสืบพยาน แต่เดิมศาลมักจะยกฟ้องเพราะอ้างฐานความผิดไม่ถูกต้องทั้งๆที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 192 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า

"ห้ามมิให้พิพากษา หรือสั่งเกินคำขอ หรือที่มิได้กล่าวในฟ้อง

ถ้าศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในการพิจารณาแตกต่างกับข้อเท็จจริงดั่งที่กล่าวในฟ้อง ให้ศาลยกฟ้องคดีนั้น เว้นแต่ข้อแตกต่างนั้นมิใช่ข้อสาระสำคัญและทั้งจำเลยมิได้หลงต่อสู้ ศาลจะลงโทษจำเลยตามข้อเท็จจริงที่ได้ความนั้นก็ได้

....."

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

"ในกรณีที่ข้อแตกต่างนั้นเป็นเพียงรายละเอียด เช่นเกี่ยวกับเวลาหรือสถานที่กระทำความผิด หรือต่างกันระหว่างการกระทำผิดฐานลักทรัพย์ กรรโชก รีดเอาทรัพย์ ฉ้อโกง โกงเจ้าหนี้ ยักยอก รับของโจร และทำให้เสียทรัพย์ หรือต่างกันระหว่างการกระทำผิดโดยเจตนากับประมาท มิให้ถือว่าต่างกันในข้อสาระสำคัญ ทั้งมิให้ถือว่าข้อที่พิจารณาได้ความนั้นเป็นเรื่องเกินคำขอหรือเป็นเรื่องที่โจทก์ไม่ประสงค์ให้ลงโทษ เว้นแต่จะปรากฏแก่ศาลว่าการที่ฟ้องผิดไปเป็นเหตุให้จำเลยหลงต่อสู้ แต่ทั้งนี้ศาลจะลงโทษจำเลยเกินอัตราโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับ ความผิดที่โจทก์ฟ้องไม่ได้"

เมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 192

แล้ว จะเห็นได้ว่าศาลพิพากษาลงโทษได้เฉพาะตามฐานความผิดที่กฎหมายบัญญัติและที่โจทก์ขอมาในคำฟ้อง เท่านั้น ดังนั้น ในกรณีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 และมาตรา 341 นั้น หากคำฟ้องโจทก์มิได้อ้างถึงไว้ทั้ง 2 มาตรา คงกล่าวอ้างเพียงมาตราใดมาตราหนึ่ง เท่านั้น หากศาลพิจารณาว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดตามมาตรา 271 หรือมาตรา 341 เท่านั้น เช่น หากศาลพิพากษาว่า การกระทำนั้นเป็นการหลอกลวงขาย ซึ่งเป็นความผิดบทเฉพาะ (Lex Speciale) แล้ว ศาลก็อาจลงโทษในความผิดตามมาตรา 271 เท่านั้น จะไปพิจารณาลงโทษตามมาตรา 341 ซึ่งเป็นความผิดบททั่วไป (Jus Generale) ไม่ได้ หรือหากศาลพิจารณาเห็นว่าอาจจะลงโทษได้เฉพาะมาตรา 341 เท่านั้น ศาลก็จะไม่พิพากษาลงโทษตามมาตรา 271 อีก กรณีเช่นนี้ศาลอาจจะลงโทษจำเลยไม่ได้ เพราะมิได้มีคำขอท้ายฟ้อง และมิใช่กรณีที่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 192 วรรคสาม

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

ดังนั้น หากการกระทำของผู้ประกอบการเป็นการฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 343 [18] แล้ว จึงเป็นความผิดที่ยอมความไม่ได้ หรือเป็นความผิดต่อแผ่นดินหากการกระทำนั้นศาลเห็นว่าไม่ใช่การ

---

18 *ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 343 บัญญัติว่า "ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา 341 ได้กระทำด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จต่อประชาชน หรือด้วยการปกปิดความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ประชาชน..."*

ฉ้อโกงประชาชน ก็จะกลายเป็นความผิดที่ยอมความได้ [19] ในขณะที่ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 ไม่ว่าเป็นการกระทำต่อผู้เสียหายคนเดียวหรือต่อประชาชนก็เป็นความผิดต่อแผ่นดินทั้งสิ้น

อนึ่ง การหลอกลวงนั้น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 อาจทำได้ 2 วิธี คือ การหลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ (the assertion of a falsehood) หรือการปกปิดข้อความจริงที่ควรบอกให้แจ้ง (the Concealment of the facts) ต่อประเด็นนี้ การซื้อขายที่ดินและบ้านตามโครงการธุรกิจบ้านจัดสรร นอกจากผู้ประกอบธุรกิจจะได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จดังได้กล่าวแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจยังได้ปกปิด ข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ผู้บริโภคใน ประเด็นสำคัญที่สุด คือ ในขณะที่เปิดโครงการนั้น ผู้ประกอบธุรกิจยังไม่มีเงินพัฒนาที่ดินและก่อสร้างอย่างครบถ้วนเพียงพอตามที่ปรากฏในเอกสารโฆษณาจนกว่าจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากสถาบันการเงิน หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันการเงิน ผู้ประกอบธุรกิจก็ไม่อาจจะดำเนินการตามสัญญาได้เลย ดังนั้น เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องแสดงข้อเท็จจริงดังกล่าวให้แก่ผู้บริโภคทราบก่อนที่จะมีการลงนามในสัญญาซื้อขาย เพื่อให้ผู้บริโภค ได้ใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะซื้อที่ดินและบ้านดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งเชื่อว่าหากผู้บริโภคได้รับทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวก็คงจะไม่ซื้อที่ดินบ้านดังกล่าวจากผู้ประกอบธุรกิจ

กรณีที่อาจจะถือว่าไม่เป็นความผิด ก็ต่อเมื่อผู้ประกอบธุรกิจแจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้บริโภค ได้ทราบก่อนตกลงทำสัญญาว่า หากผู้ประกอบธุรกิจไม่สามารถหาเงินทุนหรือแหล่งสนับสนุนเงินทุนได้ ก็จะไม่พัฒนาที่ดินหรือสร้างบ้านตามสัญญา ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่า หากผู้บริโภค เมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวก่อนทำสัญญา ย่อมไม่มีผู้บริโภคผู้ใดยอมเข้าทำสัญญาด้วย ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น

ผลกระทบที่ตามมาก็คือ เมื่อการกระทำดังกล่าวมีมูลเพียงพอในการ

---

[19] *ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 348 บัญญัติว่า "ความผิดในหมวดนี้ นอกจากความผิดตามมาตรา 343 เป็นความผิดอันยอมความได้"*

ฟ้องร้องเป็นความผิดทางอาญาแล้ว ก็อาจร้องขอต่อศาลให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 50 ที่บัญญัติว่า "เมื่อศาลพิพากษาให้ลงโทษผู้ใด ถ้าศาลเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดโดยอาศัยโอกาสจากการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ หรือเนื่องจากการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ และเห็นว่าหากผู้นั้นประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้นต่อไป อาจจะกระทำความผิดเช่นนั้นขึ้นอีก ศาลจะสั่งไว้ในคำพิพากษา ห้ามการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้นมีกำหนดเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันพ้นโทษไปแล้วก็ได้" ได้ อันเป็นแนวทางหนึ่งในการป้องกันมิให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำความผิดซ้ำอีก ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการป้องปรามผู้ประกอบธุรกิจ เมื่อมีการฟ้องผู้ประกอบธุรกิจ เป็นความผิดอาญา (criminal offence) ซึ่งทำให้การบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพอันจะเป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยเฉพาะประชาชนในฐานะผู้บริโภค การฟ้องโดยอาศัยประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 จะเป็นนโยบาย ที่เป็นการปราบปรามการกระทำความผิดที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมเหล่านี้ได้ เพราะเป็นคดีที่ยอมความไม่ได้ ซึ่งถือว่าเป็นความผิดต่อแผ่นดินแล้ว แผ่นดินย่อมเป็นผู้เสียหาย จากการกระทำความผิดของบุคคลเหล่านี้ ซึ่งเมื่อดำเนินการเช่นนี้แล้ว เชื่อว่าผู้ประกอบธุรกิจ จะมีจิตสำนึกในการดำเนินการมากยิ่งขึ้น

นอกจากการฟ้องโดยอาศัย ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 271 ดังกล่าวมาแล้ว ในส่วนของการลงโทษผู้กระทำความผิดนั้น โดยทั่วไป แม้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 [20] จะให้อำนาจเปรียบเทียบปรับได้ก็ตาม ก็ควรถือเป็นนโยบายที่เป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิต ความ

---

[20] *พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บัญญัติไว้ดังนี้*

*"มาตรา 39 ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรเข้าดำเนินคดีเกี่ยวกับ การละเมิดสิทธิของผู้บริโภค หรือเมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้บริโภคที่ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานอัยการ โดยความเห็นชอบของอธิบดีกรมอัยการหรือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ เป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้มีหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล และเมื่อคณะกรรมการได้แจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อแจ้งให้ศาลทราบแล้ว ให้เจ้าหน้าที่คุ้มครอง*

เป็นอยู่ที่ไม่ควรให้เปรียบเทียบปรับ โดยพนักงานอัยการในฐานะเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภค[21] ต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลให้เห็นผลของการลงโทษอย่างทันทีและเด็ดขาด รวมทั้งการจัดตั้งศาลชำนัญการพิเศษ เพื่อให้ความคุ้มครองประชาชนในฐานะผู้บริโภค โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในฐานะผู้บริหารและผู้บริการ จะต้องยึดถือ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) โดยยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People Center)

จากปัญหาและผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนดังกล่าว ทุกฝ่ายจึงควรตระหนักถึงภาระหน้าที่และร่วมมือดำเนินการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค โดยแยกพิจารณาเป็น ภาครัฐ ภาคเอกชน และความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ดังนี้

## ภาครัฐ

### มาตรการบังคับใช้ในปัจจุบัน

#### 1. นโยบายของรัฐ

รัฐต้องผลักดันให้กลไกการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นอิสระ ปลอดจากการแทรกแซง ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน

---

*ผู้บริโภคมีอำนาจดำเนินคดี ตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้*

*ในการดำเนินคดีในศาลให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจฟ้องเรียกทรัพย์สิน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคที่ร้องขอได้ด้วย และในการนี้ให้ได้รับ ยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง*

*มาตรา 62 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบได้ และในการนี้ให้คณะกรรมการมีอำนาจมอบหมายให้ คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง หรือคณะอนุกรรมการ พนักงานสอบสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการเปรียบเทียบได้ โดยจะกำหนดหลักเกณฑ์ในการเปรียบเทียบหรือเงื่อนไขประการใด ๆ ให้แก่ผู้ได้รับมอบหมายตามที่เห็นสมควร ด้วยก็ได้*

*ภายใต้บังคับของบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ในการสอบสวนให้เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องมายังคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้ มีอำนาจเปรียบเทียบตามวรรคหนึ่งภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้นั้นแสดง ความยินยอมให้เปรียบเทียบ*

*เมื่อผู้กระทำความผิดได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกัน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา"*

21 *พนักงานอัยการเป็นเจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 และ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 39*

**2. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด**

ดำเนินการให้มีการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของผู้บริโภคอย่างจริงจัง รวมทั้ง ส่งเสริมให้องค์กรเอกชน มีส่วนร่วมในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 50, มาตรา 57 และมาตรา 87

**3. บังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด** ดังนี้

**3.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522** กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ทางด้านโฆษณา หรือด้านฉลาก หรือด้านสัญญาและอื่น ๆ ไม่ว่าความผิดในลักษณะรุนแรง ลักษณะรุนแรงปานกลาง หรือลักษณะไม่รุนแรงใดก็ตาม ให้ลงโทษตามอัตราโทษสูงสุดตามบทกำหนดโทษที่กฎหมายบัญญัติไว้

**4. บุคคลผู้เกี่ยวข้อง**

คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ เจ้าหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐจะต้องไม่มีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสีย (Conflict of Interest) ได้รับการยอมรับในการทำงานด้านคุ้มครองผู้บริโภค และมีความรู้ความชำนาญ ในการคุ้มครองประชาชนผู้บริโภคซึ่งมีพลังต่อรองน้อยกว่า

## มาตรการบังคับใช้ในอนาคต

**1. นโยบายของรัฐ**

รัฐควรกำหนดนโยบายให้ชัดเจนและถือว่าการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค แม้เป็นความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติขึ้น (Mala Prohibita) ก็ตาม หากการกระทำนั้นบังเกิดผลให้ผู้บริโภคได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินแล้ว ต้องมีบทกำหนดโทษที่รุนแรงเปรียบเสมือนเป็น ความผิดอาญาในตัวเอง (Mala in Se) และเป็นความผิดต่อแผ่นดินที่ต้องจัดการกับผู้กระทำผิด อย่างเฉียบขาด ไม่ใช้การเปรียบเทียบปรับซึ่งเป็นตัวเงินเพียง

เล็กน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับผลกำไรธุรกิจที่ผู้กระทำความผิดดำเนินการอยู่ ในขณะที่ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อน จากการกระทำดังกล่าว

**2. การดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค**

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ควรได้ยึดถือหลักการของการคุ้มครอง เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 50 และมาตรา 57 และมาตรา 87

**3. มาตรการเสริในการชดเชยความเสียหาย**

สิ่งที่รัฐต้องให้ความสำคัญคือการทำให้มาตรการในการใช้สิทธิของผู้บริโภคเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นกับตนเองมีประสิทธิภาพและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันการใช้สิทธิร้องเรียนในฐานะผู้บริโภคยังเป็นการสร้างภาระให้กับผู้บริโภค และทำให้ลดทอนพลังในการดำเนินการใช้สิทธิของตน

**4. การรวบรวมหน่วยงานให้เป็นเอกภาพ**

รัฐควรดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค รวมตัวและดำเนินการไปในทางเดียวกัน ไม่ใช่อยู่กระจัดกระจายและต่างฝ่ายต่างดำเนินงานอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่บังคับใช้กับผู้ประกอบธุรกิจแล้วจะต้องบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินงานเช่นเดียวกับผู้ประกอบธุรกิจภาคเอกชนด้วย

**5. การแก้ไขกฎหมาย**

**5.1 การชำระสะสางกฎหมาย**

ปัจจุบันกฎหมายต่าง ๆ ในด้านการคุ้มครองผู้บริโภคจะกระจัดกระจายในลักษณะแต่ละหน่วยงานดำเนินการเอง จึงควรมีการชำระสะสางกฎหมายต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายไม่มีความเป็นเอกภาพให้เป็นหมวดหมู่โดยนำทฤษฎีความรับผิดโดยเด็ดขาด (Strict Liability Theory) มาบังคับใช้ โดยทฤษฎีนี้ ผู้บริโภคโจทก์ไม่ต้องนำสืบพิสูจน์ถึงความประมาท

เลินเล่อของผู้ประกอบธุรกิจจำเลย และพัฒนาหลักกฎหมายให้ครอบคลุมถึงผู้บริโภคคนสุดท้าย (Ultimate Consumer) โดยไม่ต้องอาศัยความสัมพันธ์ตามหลักสัญญาระหว่างโจทก์กับจำเลย แต่อย่างใด และพัฒนาหลักความรับผิดโดยเด็ดขาดอันเกิดจากสินค้า (Strict Product Liability) มาบังคับใช้เพื่อให้ภาระการพิสูจน์ตกอยู่แก่ฝ่ายผู้ผลิตสินค้าหรือบริการ โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในส่วนของผู้ผลิตสินค้าหรือบริการด้วย กล่าวคือ ควรกำหนดข้อยกเว้นได้ในบางกรณี เช่น ความเสียหายที่เกิดจากเหตุสุดวิสัย หรือเกิดจาก การกระทำของบุคคลภายนอก หรือเกิดจากความผิดของผู้บริโภคเอง เป็นต้น

### 5.2 บัญญัติให้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกฎหมายพิเศษ

นอกจากการชำระสะสางกฎหมายให้เป็นหมวดหมู่แล้ว จะต้องบัญญัติให้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกฎหมายพิเศษ จากกฎหมายทั่วไป ดังนี้

#### 5.2.1 กฎหมายอาญา

- บัญญัติให้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนที่เป็นการกระทำความผิดทางอาญาเป็นความผิดต่อแผ่นดิน

- นำข้อกฎหมายส่วนที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องร้องคดีมารวบรวมบัญญัติไว้ในกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคให้ชัดเจน เพื่อตัดปัญหาการตีความกฎหมาย หรือการถูกยกฟ้องโดยข้อกฎหมาย ทั้งๆ ที่มีการกระทำความผิดจริง รวมทั้งการนำมาตรการเกี่ยวกับการใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 50 มาใช้บังคับอย่างจริงจัง เป็นต้น

#### 5.2.2 กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

- แก้ไขเพิ่มเติมให้การกระทำความผิดกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคมีวิธีพิจารณาความโดยเฉพาะ โดยถือประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นประโยชน์สูงสุด แม้อ้างบทมาตราผิด ก็ให้ปรับบทลงโทษได้ หากมีการกระทำผิดจริง และมีการร้องทุกข์กล่าวโทษ

- ลดขั้นตอนการดำเนินคดี

**5.2.3 กฎหมายแพ่ง**

- นำทฤษฎีความรับผิดโดยเด็ดขาด (Strict Liability) และหลักกฎหมายให้ครอบคลุมถึงผู้บริโภคคนสุดท้าย (Ultimate Consumer) โดยไม่ต้องอาศัยความสัมพันธ์ตามหลักสัญญามาใช้บังคับ

**5.2.4 กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง**

- ลดขั้นตอนการดำเนินคดี ดังนี้

ก. ใช้วิธีการฟ้องคดีแบบมโนสาเร่ ตัดขั้นตอนการบรรยายฟ้องที่ยืดยาว ซ้ำซ้อน

ข. การส่งหมายเรียกถึงจำเลยไม่ต้องรอให้ครบทุกคน เพียงแต่ส่งหมายให้จำเลยที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันคนใดคนหนึ่งได้ก็ถือว่าจำเลยทุกคนได้รับหมายเรียกของศาลแล้วและนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ เพื่อให้จำเลยไปใช้สิทธิไล่เบี้ยกันเอง อันจะเป็นการลดขั้นการส่งหมายเรียกที่ยุ่งยากซับซ้อนได้

ค. การอ้างพยานหลักฐานในศาล ต้องถือว่า การอ้างพยานบุคคล พยานวัตถุ หรือพยานเอกสาร เป็นเรื่องสำคัญ หากขัดขืนไม่มาเป็นพยานบุคคล หรือไม่นำส่งพยานวัตถุหรือพยานเอกสารแล้ว จะมีโทษทางอาญาที่รุนแรง

ง. ในส่วนของศาล โดยในชั้นแรกควรจัดตั้งศาลแผนกชำนัญการพิเศษ โดยใช้วิธีพิจารณาที่รวดเร็ว ไม่ยุ่งยาก เช่น ดำเนินการไกล่เกลี่ยหรือนำการประนีประนอมยอมความมาใช้ได้กับผู้บริโภคแต่ละราย โดยไม่ต้องยึดติดกับการพิจารณาคดี ทั่วไปที่ให้การประนีประนอมยอมความต้องทำให้คดีเสร็จไปทั้งเรื่อง แต่ควรจะให้คดีเสร็จสิ้นได้เฉพาะผู้บริโภคแต่ละราย มิฉะนั้นจะทำให้ข้อตกลงระหว่างผู้บริโภคบางรายที่ยอมสละข้ออ้างหรือผู้ประกอบธุรกิจที่ยอมสละข้อต่อสู้บางประเด็นไม่เป็นผล และต้องรอผู้บริโภครายอื่น ๆ สืบพยานจนเสร็จคดี ซึ่งกว่าจะเสร็จสิ้นคดีได้ต้องใช้ระยะ

เวลานาน เนื่องจากผู้บริโภคนับร้อยรายในแต่ละคดี จึงทำให้การดำเนินคดีกับผู้ละเมิดสิทธิของผู้บริโภคไม่เด็ดขาดและไม่สัมฤทธิ์ผลในช่วงการดำเนินคดี ผู้ประกอบธุรกิจยังสามารถที่จะกระทำการละเมิดสิทธิประชาชนผู้บริโภครายอื่น ๆ ที่ไม่ทราบข้อเท็จจริงหรือเหตุแห่งการถูกละเมิดสิทธิที่เป็นคดีฟ้องร้องในศาลอีก

**5.3 วิธีพิจารณาคดีคุ้มครองผู้บริโภค**

การพิจารณาคดีควรอยู่บนพื้นฐานของหลักเกณฑ์ว่าการพิจารณาคดีต้องเปิดเผย (publicity) เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปเข้าฟังการพิจารณาได้ และต้องแตกต่างจากการพิจารณาคดีทั่วไป เนื่องจากคดีคุ้มครองผู้บริโภค มีผลกระทบต่อประชาชนผู้บริโภคทุกคน ดังนั้น จึงควรยึดถือการแสวงหาความจริงแห่งคดี โดยใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial system) ซึ่งเป็นระบบที่ศาลมีบทบาทในการแสวงหาความจริงแห่งคดี ไม่ใช่ใช้ระบบกล่าวหา (Accusatory system) ซึ่งเป็นหลักที่ว่า "ผู้ใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอย่างใด ผู้นั้นต้องมีหน้าที่นำสืบความมีอยู่ของข้อเท็จจริงนั้น" อย่างเช่นคดีทั่วไป ทั้งนี้ เนื่องจากในคดีคุ้มครองผู้บริโภค พยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่การพิสูจน์ความจริงอยู่ในความครอบครองของผู้ประกอบธุรกิจ ดังนั้น การให้ประชาชนในฐานะผู้บริโภคซึ่งเป็นโจทก์ต้องนำสืบข้อเท็จจริงตามคำฟ้องประชาชนในฐานะผู้บริโภคก็ย่อมเสียเปรียบ ผู้ประกอบธุรกิจอย่างยิ่ง จึงควรแก้ไขกฎหมายวิธีสบัญญัติในเรื่องการนำสืบพยานหลักฐาน โดยให้ศาลแสวงหาความจริงแห่งคดีโดยใช้ระบบไต่สวน และผลักภาระการพิสูจน์ให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจ

**6. บุคคลผู้เกี่ยวข้อง**

กรรมการ อนุกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะในส่วนของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการผู้ว่าต่างคดี รวมทั้งศาลที่ทำหน้าที่พิพากษาคดีก็อาศัยจากพนักงานอัยการหรือศาลที่ทำหน้าที่ใน

หน่วยงานในสาขาวิชาชีพเฉพาะด้าน และมีเวลาเพียงพอ ให้แก่การฟ้องร้องคดีเหล่านี้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับพนักงานอัยการในประเทศอื่นๆ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศญี่ปุ่นที่ถือการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคว่าเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ จะมีการลงโทษที่รุนแรง ส่วนคดีความผิดต่อชีวิตร่างกายจะเป็นคดีที่มี โทษฐานเบา การพิจารณาคดีละเมิดสิทธิของผู้บริโภคจึงต้องใช้พนักงานอัยการ หรือศาลที่เคยผ่านงาน ว่าต่างแก้ต่างคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไปมาแล้ว โดยผู้ที่มาทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพเป็นเลิศ (Professional Excellence) ดังนั้น การแก้ไขให้การคุ้มครองผู้บริโภคมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ภาครัฐจึงควรคำนึงถึงเหตุปัจจัยนี้ด้วย

**7. การจัดตั้งองค์กรเฉพาะ**

รัฐควรจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยเฉพาะขึ้นในทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งหากมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคเมื่อใด ผู้บริโภคที่ได้รับผลกระทบก็สามารถร้องทุกข์กล่าวโทษกับองค์กรหรือหน่วยงานนี้ได้ทันที ไม่ต้องแยกไปร้องทุกข์กล่าวโทษตามกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โดยให้องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐประสานกันเอง ที่สำคัญอย่างยิ่งคือการจัดตั้งศาลชำนัญการพิเศษเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคโดยเฉพาะ โดยนำมาตรการต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วมาปรับใช้ เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับการเยียวยาโดยเร็วที่สุดและเพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคมีประสิทธิภาพได้อย่างจริงจัง และได้รับการยอมรับนับถือ

## ภาคเอกชน

มาตรการบังคับใช้ในปัจจุบัน

**1. บทบาทตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**

องค์กรเอกชนซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภค จะต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนผู้บริโภค โดยการให้ความเห็นในการตรากฎหมาย และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ

เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 87

**2. สมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแข่งขันอันไม่เป็นธรรมทางการค้า**ที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2540 มาตรา 40 จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างจริงจัง ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคควรจะต้องมีการตรวจสอบและให้รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคด้วย

**3. องค์กรเอกชนจะต้องรวมตัวผนึกกำลังเพื่อเผยแพร่**ข่าวสารข้อมูล กระตุ้นเตือนให้ผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภคมีจิตสำนึกและวิจารณ์ติชม (Stimulating awareness and critical minds) เพื่อประโยชน์ส่วนรวม (Public Interest)

## มาตรการบังคับใช้ในอนาคต

1. พัฒนาขีดความสามารถและระบบงานขององค์กรเอกชนให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่องโดยใช้วิธีการต่าง ๆ ในการบริหารจัดการองค์กร

2. เพิ่มความสามารถของบุคลากรในองค์กรเอกชนมุ่งสู่มืออาชีพในการคุ้มครองผู้บริโภค

3. พัฒนาจิตสำนึก คุณธรรมและจริยธรรมของผู้ประกอบธุรกิจ และให้ผู้ประกอบธุรกิจพัฒนาและสอดส่องผู้ประกอบธุรกิจด้วยกันในการพัฒนาคุณภาพสินค้าและบริการ รวมทั้ง การแข่งขันอย่างเป็นธรรมเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภค

4. ส่งเสริมสนันสนุนและพัฒนาองค์กรเอกชนให้ได้มาตรฐาน รวมทั้งพัฒนาทรัพยากรบุคคลให้มีคุณภาพและส่งเสริมให้เกิดการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับไปใช้ให้เกิดประโยชน์

5. เพิ่มสมาชิกขององค์กรเอกชนเพื่อให้เป็นพลังเสียงมากยิ่งขึ้น

6. ขยายเครือข่ายด้านการพัฒนาทรัพยากรบุคคลกับองค์กรเอกชน

ต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ เพื่อให้ได้เทคโนโลยี และวิชาความรู้ใหม่ๆ ในการพัฒนาคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจและคุณภาพชีวิตของผู้บริโภค

## ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

**1. การสนับสนุนภาคเอกชน**

ปัจจุบันองค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคยังไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอ เนื่องจากขาดการประชาสัมพันธ์จากหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งปัจจัยสนับสนุนด้านงบประมาณไม่เพียงพอที่จะดำเนินงานโดยลำพังได้ รัฐจึงควรสนับสนุนงบประมาณในส่วนนี้ เพื่อประชาชนจะได้ร่วมมือกันดูแลสิทธิของประชาชนด้วยกัน อันเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐมิให้ต้องมีการแก้ไขปัญหาโดยการฟ้องร้องซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ

**2. ส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้บริโภคมีการพิทักษ์สิทธิของตนเอง** โดยสนับสนุนงบประมาณในด้านนี้ รวมทั้งการจัดตั้งกองทุนสนับสนุนกลุ่มผู้บริโภค

**3. สนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรเอกชน** เพื่อให้องค์กรเอกชนสามารถยืนหยัดด้วยตนเอง และไม่เกิดปัญหาทางด้านงบประมาณในการมีเจตนาแน่วแน่เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค

**4. การประชาสัมพันธ์**

รัฐต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนผู้บริโภคตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ในฐานะผู้บริโภคของตนเอง เผยแพร่ความรู้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค การดำเนินงานของภาครัฐ และภาคเอกชนในการคุ้มครองผู้บริโภค เพราะการบริโภคมีผลกระทบอย่างใกล้ชิดตลอดเวลากับประชาชนทุกวัย ทุกชนชั้น และทุกวงการ

◆ ◆ ◆ ◆

# สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 46 และมาตรา 56

● *สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา**

แนวคิดเกี่ยวกับ "สิทธิชุมชน" เป็นสิทธิดั้งเดิมที่มีมานานในชุมชนท้องถิ่นไม่ว่าจะในสังคมไทยหรือในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก แต่อาจถูกแนวคิด "สิทธิปัจเจกนิยม (Individualism)" ภายใต้แนวคิดสิทธิมนุษยชนซึ่งเกิดขึ้นในศตวรรษที่ 17 บดบังคุณค่าให้ลบเลือนลงไป ทั้งนี้เพราะแนวคิดดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของระบอบประชาธิปไตยในตะวันตก ที่เชื่อว่าอิสรภาพและเสรีภาพเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์แต่ละคน กฎหมายและสถาบันทางสังคมทั้งหลายจะต้องส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวและสิทธิปัจเจกชนที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งก็คือ กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ซึ่งแนวคิดนี้ได้กลายมาเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมให้กับการช่วงชิงทรัพยากรธรรมชาติจากชุมชน อันเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจทุนนิยม การเคลื่อนไหวตามแนวคิด "สิทธิชุมชน" จึงเป็นแนวคิดที่กระตุ้นให้มีการถ่วงดุลกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจเสรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นความขัดแย้งทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพที่ส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่นของชุมชน

---

* *สรุปความจากการประชุมปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิประจำศาลรัฐธรรมนูญ เรื่อง สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ : สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 46 และมาตรา 56 วันพุธที่ 27 เมษายน 2548 ณ โรงแรมตรัง ถนนวิสุทธิกษัตริย์ กรุงเทพมหานคร*

กล่าวได้ว่า แนวคิดเกี่ยวกับ "สิทธิชุมชน" ได้มีอิทธิพลต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้มีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม สิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 46 และมาตรา 56

ประเด็นการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 46 และมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่สำคัญสรุปได้ 5 ประเด็น ดังนี้

**1. ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 หมายถึงอะไร** ควรพิจารณาจาก

(1) **ระยะเวลาหรือความยาวนานของชุมชน** ซึ่งเป็นปัญหาในการพิจารณาว่าชุมชน ที่จะเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้น จะต้องมีการจัดตั้งเป็นชุมชนมานานเท่าใด ซึ่งไม่ใช่เพียงแต่จัดตั้งมาก่อนการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเท่านั้น แต่ต้องมีประวัติความเป็นมาของชุมชนที่ยาวนานพอสมควร ในขณะที่ความหมายของชุมชนท้องถิ่นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ต้องมีความยาวนานมาอย่างน้อยสองชั่วอายุคน

(2) **มีขอบเขตพื้นที่ที่แน่นอน** แต่การรวมเป็นชุมชนไม่จำเป็นต้องมีสิทธิในที่ดิน เช่น ชุมชนชาวประมงพื้นบ้านในพื้นที่ชายฝั่งทะเลของภาคใต้ เป็นต้น

(3) **มีลักษณะร่วมกันเกี่ยวกับจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นของชุมชน** มีการสืบทอดจากชนรุ่นหนึ่งมาสู่ชนอีกรุ่นหนึ่ง ซึ่งลักษณะร่วมกันนี้ ย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละภูมิภาคและท้องถิ่น

(4) **ไม่พิจารณาถึงความแตกต่างด้านเชื้อชาติและสัญชาติ** ชุมชนที่รวมกันนั้น แม้ไม่มีเชื้อชาติและสัญชาติไทย ก็อ้างสิทธิชุมชนดั้งเดิมได้

(5) เกณฑ์ในการพิจารณาความหมายของ "ชุมชนดั้งเดิม" ควรพิจารณาจากบทบัญญัติลายลักษณ์อักษร เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ และความสามารถในการปฏิบัติได้จริง และที่สำคัญต้องคำนึงว่า รัฐธรรมนูญไม่ใช่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่หมายรวมถึงกฎหมายจารีตประเพณีซึ่งไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ปรัชญาและนโยบายด้วยการพิจารณาความหมายของ "ชุมชนดั้งเดิม" ต้องมีการศึกษาวิจัย และให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

**2. ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของต่างประเทศ** สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของต่างประเทศ ในฐานะที่เป็นจารีตประเพณี ดังนี้

(1) อังกฤษ เรียก "สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม" ว่า Commons ซึ่งหมายถึง บริเวณพื้นดินหรือพื้นน้ำที่สมาชิกทุกคนในชุมชนมีสิทธิเข้าไปใช้ประโยชน์ได้

(2) เยอรมัน เรียก "สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม" ว่า gemerkung

(3) ฝรั่งเศส เรียก "สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม" ว่า Communes

(4) ญี่ปุ่น เรียก "สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม" ว่า Iriai (อิริไอ) ซึ่งแปลว่า "เข้าได้ด้วยกัน (To enter collectively)" คือ เข้าเป็นเจ้าของร่วมกันและใช้สอยร่วมกัน ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่ถือว่าเอกชนผู้ใดเป็นเจ้าของแต่ผู้เดียว

**3. ความแตกต่างระหว่างชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามรัฐธรรมนูญมาตรา 46 กับชุมชน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 56**

(1) ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามรัฐธรรมนูญมาตรา 46 มีสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ทั้งตามมาตรา 46 และมาตรา 56

(2) ชุมชนอื่นที่ไม่ใช่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 มีสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ตามมาตรา 56 เท่านั้น ต้องใช้เวลาในการพัฒนาการให้มีเอกลักษณ์เป็นของตนเองเพื่อเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้

**4. ใครเป็นผู้กำหนดความหมายและสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม**

(1) ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า บุคคลไม่สามารถโต้แย้งหรืออ้างได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 ด้วยเหตุที่ว่า ยังไม่มีการตรากฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 (บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ) (คำวินิจฉัยที่ 62/2545, 6/2546, 25/2547, 52-53/2547)

(2) มีนักวิชาการหลายท่านที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น รองศาสตราจารย์พิเชษฐ เมาลานนท์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนีกาตะ ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิของชุมชนดั้งเดิมตามมาตรา 46 เท่ากับมีการรับรองสิทธิโดยรัฐธรรมนูญแล้ว การตรากฎหมายนั้นเป็นการกำหนดรายละเอียด เพื่อการปฏิบัติเกี่ยวกับการรับรองสิทธิให้มีความชัดเจนขึ้น ไม่ใช่เป็นการตัดสิทธิของบุคคลในการโต้แย้งว่ากฎหมายใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หากต้องรอให้มีการตรากฎหมายก่อนแล้วจึงจะโต้แย้งสิทธิได้ ก็เท่ากับว่า กฎหมายมีฐานะเหนือกว่ารัฐธรรมนูญ

(3) เมื่อขณะนี้เมื่อยังไม่ได้ตรากฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องอาจวางหลักการเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ เช่น คณะรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยสำรวจว่า ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นเป็นอย่างไร เพื่อจะได้ดำเนินการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นต้น อย่างไรก็ดี ความเห็นขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆนั้นไม่มีผลผูกพันเหมือนกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

**5. การใช้สิทธิในสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 และมาตรา 56**

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ได้รับรองสิทธิของประชาชนที่บัญญัติว่า "ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" นั้น หมายความว่า ประชาชนต้องได้รับสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างเสมอภาค ไม่มีการเลือกปฏิบัติ จึงกำหนดให้มีการตรากฎหมายเพื่อจะได้ปฏิบัติภายใต้กติกาเดียวกัน แต่ในเมื่อยังไม่สามารถตรากฎหมายให้เป็นไปตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ครบถ้วน การบังคับใช้รัฐธรรมนูญจึงต้องพิจารณาว่า

- ถ้าภารกิจของรัฐหรือการใช้อำนาจของรัฐที่กระทบต่อสิทธิของประชาชนแล้ว ต้องมีกฎหมายบัญญัติ รัฐจึงจะสามารถดำเนินภารกิจหรือใช้อำนาจนั้นได้

- ถ้ากิจการใดที่รัฐธรรมนูญรับรองว่ารัฐต้องกระทำการให้กับประชาชนหรือเอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนแล้ว แม้ว่ารัฐยังไม่ได้ตรากฎหมาย แต่ประชาชนก็มีสิทธิแล้ว หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องไปกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิ (เป็นหลักการที่ใช้ในเยอรมัน กล่าวคือ ถ้ากิจการใดของรัฐกระทบสิทธิหรือเสรีภาพต้องมีกฎหมายบัญญัติก่อน จึงจะทำได้ แต่ถ้าเป็นกิจการที่ให้ประโยชน์ต่อประชาชนแล้ว แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติรัฐก็ต้องดำเนินการ)

ความคาดหวังต่อบทบาทของศาลนั้น เห็นว่า ผู้ทำหน้าที่ตุลาการในประเทศไทย ค่อนข้างจำกัดบทบาทของตัวเอง ไม่ค่อยจะเป็นไปในลักษณะที่เรียกว่า "Judicial Activism" ยกตัวอย่างเช่น กรณีศาลยุติธรรมตีความ "นิติกรรมที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน" ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 ในลักษณะจำกัดบทบาทของศาล จนท้ายที่สุดรัฐต้องตราพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 หรือกรณีที่ศาลปกครองตีความว่าไม่มีโมฆะกรรมในคำสั่งทางปกครอง เนื่องจาก พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้บัญญัติไว้ ในขณะที่ประเทศในภาคพื้นยุโรปถือว่า คำสั่งทางปกครอง

ที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรงและเห็นได้อย่างชัดแจ้งเป็นโมฆะ ดังนั้น ในกรณีของไทยนั้น แม้กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ ก็ควรใช้ "Judicial Activism" วางเป็นบรรทัดฐาน สำหรับคาดหวังต่อบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญของทุกประเทศมีหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญและวางหลัก เนื่องจากรัฐธรรมนูญนั้นไม่อยู่ในวิสัยที่จะบัญญัติไว้โดยละเอียด คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นแนวทางในการวางหลักเกณฑ์ที่ผูกพันองค์กรของรัฐ และท้ายที่สุดจะพัฒนาการเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

◆ ◆ ◆ ◆

# อำนาจรัฐกับกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ*

● *ปราณพงษ์ ดิลภัทร***

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐที่ใช้บังคับกับประชากรของรัฐ โดย "อำนาจประชาธิปไตย" ได้แก่ อำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใคร หรือต้องเชื่อฟังคำสั่ง คำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน[1] ซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ในทางกฎหมายมหาชน ถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของประเทศ ซึ่งรัฐใช้บังคับแก่ประชาชนโดยผลกลไกของรัฐ ได้แก่ ระบบราชการ ดังนั้น เมื่อมีการใช้อำนาจของรัฐบังคับแก่ประชาชนของรัฐนั้น จึงต้องมีกลไกสำหรับใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งการตรวจสอบการใช้

---

** ข้อคิดเห็นในบทความนี้เป็นของผู้เขียน สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมิจำต้องผูกพันและเห็นพ้องด้วย*

*** เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ, น.บ. (เกียรตินิยม), น.บ.ท., พบ.ม. (รป.ม) (เกียรตินิยม)*

*1 วิษณุ เครืองาม, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ,** (กรุงเทพ : โรงพิมพ์แสวงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 40. และ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบายปรากฏใน "ศาลปกครอง" กับหลักแบ่งแยกอำนาจ, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 13 ตอน 2 ; พ.ศ. 2538 หน้า 45 - 46 ว่า "รัฐเป็นเจ้าของอำนาจปกครองแผ่นดินที่เรียกว่า "อำนาจอธิปไตย" รัฐแต่ละรัฐใช้อำนาจอธิปไตยของตนกระทำการต่างๆ 3 ประเภทด้วยกัน คือ การนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ราษฎร การบริหาร ซึ่งได้แก่ การบังคับใช้การต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และการตุลาการ ซึ่งได้แก่ การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐอาจใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่างๆ โดยองค์กรเพียงองค์กรเดียวก็ทำได้ดังเช่นในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการแต่ลำพังเพียงพระองค์เดียว"*

อำนาจรัฐถือได้ว่าเป็นหัวใจหรือหลักการสำคัญของการเป็นนิติรัฐ (Legal State) คือ รัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการควบคุมมิให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้อำนาจใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจรัฐต้องผูกพันปฏิบัติภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยเช่นกัน ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐกับกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงเป็นสิ่งที่รัฐในฐานะนิติรัฐควรให้ความสำคัญ และศึกษาอย่างพิเคราะห์ โดยเริ่มพิจารณาตั้งแต่ความหมายและองค์ประกอบของรัฐ ทฤษฎีหรือแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย การใช้อำนาจรัฐภายใต้กรอบนิติรัฐ องค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญและความสัมพันธ์ขององค์กรดังกล่าว และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

## 1. ความหมายและองค์ประกอบของรัฐ

ปัจจุบันเมื่อกล่าวถึงรัฐ รัฐคือ ราษฎรที่รวมกันอยู่ในอาณาเขตอันแน่นอนภายใต้อำนาจอธิปไตยของตนเอง ฉะนั้นองค์ประกอบของความเป็นรัฐ คือ 1) ราษฎรหรือประชาชนทั้งหลายที่รวมตัวกันอยู่ในรัฐ 2) อาณาเขต 3) อำนาจรัฐหรืออำนาจอธิปไตย

### 1) ราษฎรหรือประชาชนทั้งหลายที่รวมตัวอยู่ในรัฐ

การกำเนิดรัฐและการอยู่ร่วมกันของราษฎรนั้นก่อนมีรัฐเกิดขึ้นมนุษย์อยู่ในภาวะธรรมชาติ ซึ่งภาวะธรรมชาตินั้นมนุษย์ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของผู้หนึ่งผู้ใด มนุษย์มีความเป็นอิสระ มนุษย์อยู่กับกฎหมายธรรมชาติ จนกระทั่งยุคโรมันได้มีการพัฒนาแล้วนำเอากฎหมายธรรมชาติมาใช้เป็นกฎหมายบ้านเมือง ขณะเดียวกันก่อนมีรัฐ มนุษย์ก็อยู่กับสิทธิตามธรรมชาติคือสิทธิมนุษยชนที่เกิดมาพร้อมกับความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกผู้ทุกนามมีพื้นฐานมาจากการที่มีจิตใจที่ดีเป็นหลักสำคัญ มนุษย์มีสิทธิที่จะไม่ถูกทำลายหรือถูกฆ่า มนุษย์มีเป้าหมายในชีวิตคือ ความสุขสมบูรณ์มีชีวิตที่ดี

เหตุใดจึงต้องมีรัฐ รัฐเกิดจากการที่มนุษย์อยู่ในภาวะธรรมชาติอยู่กับสิทธิตามธรรมชาติแล้วไม่สามารถที่จะใช้ประโยชน์สูงสุดจากสภาวะธรรมชาติ

หรือสิทธิตามธรรมชาติได้ เพราะไม่มีคนกลางที่จะไปวางกฎเกณฑ์ให้ทุกคนยอมรับร่วมกัน และกฎธรรมชาติหรือกฎหมายธรรมชาติบางประการที่ยึดถือกันมาไม่มีคนกลางที่จะมาบังคับใช้กฎดังกล่าว ขณะเดียวกันเมื่อมีการปฏิบัติที่ขัดหรือแย้งต่อกฎดังกล่าวก็ไม่มีคนกลางมาตัดสิน ตรงจุดนี้เองเป็นจุดที่มนุษย์เห็นว่าควรที่จะต้องรวมตัวกัน เพื่อสามารถที่จะใช้ประโยชน์สูงสุดจากสภาวะธรรมชาติหรือสิทธิตามธรรมชาติที่มีมาพร้อมกับความเป็นมนุษย์ได้ โดยเฉพาะจำเป็นจะต้องมีคนกลางเข้ามาวางกฎให้ทุกคนยอมรับ จำเป็นจะต้องมีคนกลางบังคับใช้กฎ มีคนกลางมาตัดสินในเรื่องต่างๆ ที่มีความขัดแย้งกัน อันนี้เป็นหลักพื้นฐานในการสร้างรัฐของมนุษย์ขึ้นเพื่อที่จะเกิดการใช้ประโยชน์สูงสุดของการเกิดมาเป็นมนุษย์

ในทางวิชาการนั้นมีความเห็นเกี่ยวกับแนวความคิดของการก่อกำเนิดรัฐที่สำคัญ คือ ทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ของปราชญ์คนสำคัญอยู่ 3 แนวทาง[2] ได้แก่

แนวทางแรก เป็นแนวทางของนักปรัชญาที่ชื่อว่า โทมัส ฮอปส์ (Thomas Hobbes) เน้นเรื่องสภาวะธรรมชาติของคนว่าคนเป็นคนเลวเห็นแก่ตัวจึงต้องใช้วิธีสละหรือยกสิทธิตามธรรมชาติให้แก่ผู้ปกครองหรือเรียกว่าองค์อธิปัตย์ โดยให้ผู้ปกครองหรือองค์อธิปัตย์มีอำนาจสูงสุดเบ็ดเสร็จที่จะทำให้การใช้ชีวิตของมนุษย์บรรลุเป้าหมายที่ดีสูงสุด กรณีของโทมัส ฮอปส์ค่อนข้างเป็นด้านอำนาจนิยม เป็นพื้นฐานของเผด็จการ

แนวทางที่สอง เป็นแนวทางของนักปรัชญาที่ชื่อ จอห์น ลอค (John Locke) เป็นแนวทางประชาธิปไตยที่เชื่อว่าสภาวธรรมชาตินั้นเป็นสิ่งที่ดี มนุษย์มีเหตุผลต้องใช้วิธีที่คนตกลงยินยอมให้สิทธิแก่ผู้ปกครองที่มีอำนาจแล้วใช้อำนาจแทนแบบมีเงื่อนไข ขณะเดียวกันประชาชนก็ยังมีสิทธิที่จะ

---

[2] *สรุปความจาก ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, (กรุงเทพ : มิตรนราการพิมพ์, 2531), หน้า 210 - 219. และดูแนวความคิดรัฐสัญญาประชาคม ใน ดร.เชาวนะ ไตรมาส "นโยบายชาติที่ปลอดความเป็นนักฝ่ายกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญ" ใน วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 5 เล่มที่ 14 พฤษภาคม - สิงหาคม พ.ศ. 2546 หน้า 50 - 51.*

ถอดถอนหรือเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองได้ หากไม่สามารถคุ้มครองสิทธิประโยชน์และทรัพย์สินของตนได้

แนวทางที่สาม เป็นของนักปราชญ์ชื่อ ฌอง ฌากส์ รุสโซ (Jean - Jacques Rousseau) ซึ่งเชื่อว่าสภาวะธรรมชาติเป็นสิ่งที่ดีมนุษย์มีศีลธรรม เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ใช้วิธีให้คนแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันบนพื้นฐานประโยชน์ของคนส่วนใหญ่โดยใช้กฎหมายให้เกิดความยุติธรรม อำนาจจะอยู่ที่กฎหมายไม่ใช่ตัวรัฐบาลเพราะอำนาจนั้นเกิดจากการที่คนได้ตกลงร่วมกัน แนวคิดของรุสโซค่อนข้างจะเป็นประชาธิปไตยในเชิงเสรีนิยม ประกอบกับมีการประกาศอิสรภาพของอเมริกาเมื่อ ค.ศ. 1776 แนวคิดของรุสโซและการประกาศอิสรภาพของอเมริกาเป็นพลังนำไปสู่การปฏิวัติในฝรั่งเศส ซึ่งเป็นจุดที่เน้นองค์ประกอบของประชาธิปไตย คือ ความเสมอภาค เสรีภาพ และภราดรภาพ

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาสังคมประชาธิปไตยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะเน้นเรื่องความเสมอภาค เสรีภาพ แต่ในเรื่องของหน้าที่ เรื่องความรับผิดชอบบางครั้งมีปัญหา และที่สำคัญ คือ เรื่องของภราดรภาพ ความรัก ความเอื้ออาทร ความร่วมมือร่วมใจระหว่างกัน จะทำให้ความเป็นประชาธิปไตยมีผลค่อนข้างสมบูรณ์อีกส่วนหนึ่งของความเป็นประชาธิปไตย คือ มนุษย์จะต้องมีจิตที่เรียกกันว่า จิตสาธารณะ ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญของความเป็นประชาธิปไตย คือ การมุ่งในประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ของส่วนตน ถ้าสังคมใดประชาชนแก่งแย่งเอารัดเอาเปรียบกันโดยมองประโยชน์ของส่วนรวมเป็นเรื่องลำดับรอง สังคมนั้นจะก้าวไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างลำบาก ดังนั้น สิ่งที่สำคัญของรัฐตามแนวความคิดในปัจจุบัน คือ การสร้างความตระหนักในประโยชน์ของสังคม

สำหรับการสร้างความตระหนักในประโยชน์ของสังคม (Social awareness) นั้น โลกยุคปัจจุบันที่เรียกว่า โลกาภิวัตน์ ได้มุ่งเน้นการจัดระเบียบโลกใหม่ ซึ่งให้ความสำคัญในเรื่องของสิทธิมนุษยชน เรื่องความเป็นประชาธิปไตย เรื่องการค้าเสรี ทั้งนี้หากย้อนกลับไปพิจารณาถึงกระแส

โลกาภิวัตน์เกี่ยวกับเรื่องศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เรื่องของสิทธิมนุษยชนต่างๆ จะพบว่าประเทศที่เป็นแบบของโลกาภิวัตน์กลับเป็นตัวการทำลายสิ่งแวดล้อม ทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขณะเดียวกันกลับยกเอามาตรฐานความพร้อมของตัวเองมาเทียบเคียงกับประเทศอื่นๆ ที่กำลังพัฒนาเปรียบเทียบเสมือนกับนำเอาความสะอาดในห้องผ่าตัดมาใช้เป็นมาตรฐานสำหรับห้องครัวซึ่งก่อให้เกิดปัญหา นอกจากนี้ในอดีตมีการทำลายสิทธิมนุษย์หนักหน่วงมากในยุคของการล่าอาณานิคม เผ่าพันธุ์บางเผ่าพันธุ์แทบจะสูญสลายหายไปในอเมริกาใต้เพราะการที่ฝ่ายตะวันตกเข้าไปรุกรานชนพื้นเมือง

โลกาภิวัตน์ คือ การรู้เท่าทันโลกไม่ใช่หมุนตามโลก โลกาภิวัตน์ในที่นี้ต้องรู้เท่าทันสิ่งที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือเกิดผลกระทบต่อโลกของเรา โลกาภิวัตน์ที่ทำให้บ้านเมืองของเรามีปัญหา โดยสิ่งสำคัญที่ประเทศเรายังไม่เท่าทันกับโลกาภิวัตน์มีอยู่ 3 ประการ คือ 1. ขาดความซื่อตรง ความมีศักดิ์ศรี 2. ขาดความโปร่งใส 3. ขาดความเป็นธรรม ทำให้เกิดวิกฤติตามมา อย่างไรก็ตาม สิ่งที่มนุษย์ก้าวล่วงธรรมชาตินำมาซึ่งกระแสโลกาพินาศ ทำให้โลกาภิวัตน์ขณะนี้คู่มากับโลกาพินาศ กลุ่มก่อการร้าย กระแสโลกาพินาศนี้นอกจากการทำลายสิ่งแวดล้อมยังมีความขัดแย้งในเรื่องของอารยธรรมจึงเป็นกระแสที่คงต้องติดตามอย่างใกล้ชิด ในความเป็นรัฐที่มุ่งจะอำนวยประโยชน์แก่มนุษย์ให้อยู่ได้อย่างมีความผาสุข โดยการออกกฎเกณฑ์ บังคับใช้กฎเกณฑ์ แล้วตัดสินให้เกิดความยุติธรรม โดยไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพตลอดทั้งกฎธรรมชาติ

**2) อาณาเขตของรัฐ**

องค์ประกอบของรัฐส่วนที่ 2 คือ เรื่องอาณาเขต เป็นเรื่องที่แสดงถึงเขตอำนาจของรัฐที่เกี่ยวพันกับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ในความเป็นสังคมเมื่อเริ่มเป็นรัฐ อาณาเขตก็จะเริ่มมีขึ้น ในระยะแรกเป็นอาณาเขตที่ไม่กว้างขวาง ต่อไปก็อาจขยายอาณาเขตออกไปตามกำลังอำนาจของรัฐนั้น ในปัจจุบันเป็นสังคมที่พัฒนาแล้วอาณาเขตของรัฐต่างๆ จะมีความแน่นอนชัดเจน หากเป็นอาณาเขตทางทะเลโดยปกติจะถือ 12 ไมล์ทะเลนับจากชายฝั่งถือว่าเป็น

ดินแดนแห่งรัฐ ส่วนเขต 200 ไมล์ทะเลรัฐชายฝั่งจะมีสิทธิในการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรต่าง ๆ ได้ อาณาเขตเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความเป็นรัฐถ้าไม่มีอาณาเขตก็ถือไม่ได้ว่าเป็นรัฐ เช่น บุคคลบางเผ่าแม้จะมีการรวมตัวกันเป็นสังคมแต่ยังคงเร่ร่อนไปไม่มีอาณาเขตของตัวเอง

**3) อำนาจรัฐหรืออำนาจอธิปไตย**

องค์ประกอบของรัฐส่วนที่ 3 คือ อำนาจรัฐ หรือ อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดแห่งรัฐและเป็นองค์ประกอบสำคัญของความเป็นรัฐ อำนาจรัฐเป็นอำนาจสูงสุดที่ทำให้เกิดความสามารถในการปกครองการบริหารจัดการต่าง ๆ อำนาจที่จะออกกฎหมายมาใช้บริหารประเทศหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย อำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้กฎหมาย รัฐจึงมีความเป็นเอกราช มีอิสระที่รัฐอื่นจะมาละเมิดมิได้ ทั้งจะต้องได้รับการยอมรับในความเป็นรัฐจากรัฐอื่นด้วย สหภาพยุโรปขณะนี้มีประเด็นที่กำลังศึกษากัน คืออำนาจของศาลสหภาพยุโรปจะมีอำนาจเหนือประเทศซึ่งเป็นสมาชิกมากน้อยเพียงใด เรื่องนี้ ประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกยังคงต้องยึดถือเป็นหลักว่าอำนาจอธิปไตยของประเทศ ใครจะละเมิดมิได้ แต่สิ่งหนึ่งที่อาจจะก้าวล่วงเข้ามากระทบได้ คือ จุดที่อยู่ในกรอบของสิทธิมนุษยชน แต่ถ้าก้าวล่วงไปถึงกรณีอื่น ๆ อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของความเป็นรัฐ เพราะมิเช่นนั้นความเป็นรัฐ ซึ่งมีความเป็นอิสระแยกกันในขณะนี้ต้องสลายความเป็นรัฐแล้วรวมกันเป็นในรูปของสมาพันธรัฐในอนาคตข้างหน้า

อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในรัฐ ตามทฤษฎีดั้งเดิม รัฐ เป็นศูนย์รวมของอำนาจในอันที่จะตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ออกมาบังคับใช้ แต่หากรัฐใช้อำนาจโดยไม่มีข้อจำกัดเท่ากับว่ายอมให้รัฐสามารถกระทำการใด ๆ ได้ตามอำเภอใจ ขณะเดียวกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็อาจจะถูกลิดรอนโดยอำนาจรัฐที่เหนือกว่า ในทัศนะของนักกฎหมายเสรีนิยม เห็นว่าแม้รัฐจะมีอำนาจในการออกกฎหมาย แต่รัฐเองก็ต้องเคารพกฎหมาย หมายความว่าการกระทำทั้งหลายของรัฐหรือการใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ หรือ

กฎหมายที่รัฐตราขึ้นใช้บังคับ สิ่งนี้นำไปสู่สิ่งที่เราเรียกกันว่า นิติรัฐ หรือ Legal state ความเป็น Legal state หรือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย รัฐต้องใช้อำนาจผ่านตัวแทน ได้แก่ บุคคลที่ได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งให้ใช้อำนาจในนามของรัฐ การกระทำของบุคคลเหล่านี้หากได้กระทำภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายได้กำหนดแล้วก็ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐ

การกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำของรัฐ ต้องมีลักษณะ 3 ประการ คือ

1.เป็นการกระทำของบุคคลซึ่งได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ

2. เป็นการกระทำของบุคคล ซึ่งดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ ซึ่งได้กระทำไปในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐและเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ที่ตนดำรงอยู่

3. การกระทำนั้นต้องเป็นไปเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวม การใช้อำนาจรัฐเป็นการใช้อำนาจมหาชนโดยผ่านบุคคล ซึ่งอาจจะมีการกระทำที่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่หรือบิดเบือนการใช้อำนาจเพื่อตนเองหรือพวกพ้องหรือกระทำการซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนโดยส่วนรวม

ดังนั้นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงมีความจำเป็นและเป็นจุดที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในปัจจุบัน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในส่วนที่ 5

## 2. ทฤษฎีหรือแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

จากความหมายและองค์ประกอบของรัฐดังกล่าวข้างต้น หากพิจารณาความหมายของรัฐในแง่ของกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว อาจพอให้ความหมายของ "รัฐ" ได้ว่า "รัฐ" หมายถึง สังคมการเมืองขนาดใหญ่ ซึ่งประกอบด้วยดินแดนหรืออาณาเขตอันแน่ชัด และราษฎรหรือสมาชิกของสังคมการเมืองนั้นๆ ตลอดจนอำนาจทางการเมือง การปกครองในอันที่จะรักษารัฐนั้นไว้ให้ดำรงต่อไปได้ [3] และอนุสัญญามอนเตวิเดโอ ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ (The

---

[3] *วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 40*

Montevideo Convention on the Rights and Duties of State) ค.ศ. 1933 มาตรา 1 ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ในกฎหมายระหว่างประเทศว่ารัฐประกอบด้วย (1) ประชากรที่อยู่รวมกันอย่างถาวร (2) ดินแดนที่กำหนดได้อย่างแน่ชัด (3) รัฐบาล (4) ความสามารถที่สถาปนาความสัมพันธ์กับต่างรัฐได้ [4] (อำนาจอธิปไตย) โดยองค์ประกอบข้างต้นเป็นที่ยอมรับกันเป็นการทั่วไป ถ้าขาดองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งไม่ถือว่าเป็นรัฐ

ดังนั้น ด้วยองค์ประกอบของรัฐดังกล่าว รัฐจึงมีอำนาจของรัฐที่จะใช้บังคับกับประชากรของรัฐนั้น ซึ่งเรียกว่า "อำนาจอธิปไตย" ได้แก่ อำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระความไม่ขึ้นแก่ใคร หรือต้องเชื่อฟังคำสั่ง คำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน[5] ซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ในทางกฎหมายมหาชน ถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศจนอาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของประเทศ ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ก็มีปัญหาขึ้นมาว่าแล้วใครจะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หรืออำนาจอธิปไตยนี้เป็นของใคร จึงได้มีแนวความคิดทางทฤษฎีที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยที่สำคัญในปัจจุบัน 2 แนวทาง ได้แก่

1. ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เห็นว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงโดยตรง หรืออาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทนฯ ขึ้นทำการแทนตน

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เกิดจากข้อเสนอของรุสโซ ในหนังสือชื่อ สัญญาประชาคม (Social Contract) โดยรุสโซ เห็นว่าสังคมเกิดจากความยินยอมพร้อมใจกันของมนุษย์ การที่มนุษย์ทุกคนยินยอม

---

[4] *เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน*

[5] *เรื่องเดียวกัน, หน้า 8*

มารวมเป็นสังคมนั้นก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น สัญญานี้เป็นสัญญาที่สมาชิกแต่ละคนทำสัญญากับคนอื่น ๆ ทุกคนว่า "เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราก็จะได้รับส่วนในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคนไม่ใช่กับใครคนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้ เขาผู้นั้น ไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเอง และยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน[6]

การถือทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนจะมีผลตามมา ดังนี้

(1) การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิซึ่งจะใช้สิทธิหรือไม่ก็ได้

(2) ผู้แทนฯ เป็นผู้แทนของประชาชน ประชาชนสามารถควบคุมผู้แทนฯ ได้ เมื่อประชาชนไม่พอใจผู้แทนฯ ก็ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ (recall) นอกจากนี้ การที่ประชาชนมอบอำนาจให้ผู้แทน เป็นการมอบในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อาณัติของประชาชนผู้เลือกตั้ง ผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งหมด แต่เป็นผู้แทนของราษฎรในเขตเลือกตั้งของตน ผู้แทนต้องอยู่ใต้คำสั่งและการควบคุมจากผู้เลือกตั้ง[7]

(3) ประชนมีส่วนร่วมในทางกฎหมายมาก เช่น มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องสำคัญ ๆ

2. ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ หมายความว่า อำนาจอธิปไตยไม่ใช่ของประชาชนแต่เป็นของ "ชาติ" "ชาติ" เป็นสิ่งที่สมมติขึ้นมา ชาติเกิดจากการรวมกันของพลเมืองทุกคน ซึ่งถ้าแยกเป็นคนแต่ละ

---

6 *บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ**, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 56 และดู เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยกับการลงประชามติ" **บทบัณฑิตย์** เล่มที่ 54 ตอน 4 ธันวาคม 2541, หน้า 173 - 180*

7 *สมคิด เลิศไพฑูรย์, **กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน**, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2542), หน้า 12 - 13*

คนแล้วจะไม่มีเลย แต่ถ้ารวมกันทุกคนแล้วย่อมเป็น "ชาติ" ซึ่งเป็นทุกสิ่งทุกอย่าง

ผู้เสนอทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ คือ ซีเอเยส์ ชาวฝรั่งเศส ซึ่งเห็นว่า เจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกได้ก็แต่โดยชาติ โดยผ่านผู้แทนของชาติ และผู้แทนที่ได้รับเลือกโดยประชาชนนั้น เมื่อได้รับเลือกแล้วไม่ใช่ผู้แทนของราษฎรที่เลือก แต่เป็นผู้แทนของชาติ จึงเป็นอิสระไม่ถูกผูกมัดโดยสัญญาใดๆ กับประชาชนผู้เลือก และมีอิสระที่จะทำแทนชาติได้เต็มที่[8]

การถือทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติจะมีผลตามมา ดังนี้

(1) เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหากชาติได้มอบหมายให้ผู้ใดใช้อำนาจแทน เช่น มอบให้กษัตริย์หรือประธานาธิบดี เป็นต้น ชาติย่อมเรียกอำนาจอธิปไตยกลับคืนได้

(2) อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติไม่ใช่ของประชาชน ชาติมีสภาพบุคคลต่างหากจากประชาชน ฉะนั้น ประชาชนจะเสนอร่างกฎหมาย ออกเสียงแสดงประชามติหรืออ้างอำนาจว่าเป็นเจ้าของประเทศไม่ได้

(3) การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเป็นหน้าที่ ไม่ใช่สิทธิ

(4) แม้ประชาชนจะเป็นผู้เลือกผู้แทนราษฎร แต่เมื่อเลือกได้แล้วก็จะเป็นผู้แทนของชาติ ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชาติ การกระทำ เช่น การออกกฎหมายก็ถือว่าเป็นของชาติ ผู้แทนราษฎรจะไม่อยู่ในอาณัติของประชาชนหรือพรรคการเมืองใด[9]

สำหรับประเทศไทยมีข้อพิจารณาว่าจะถือทฤษฎีใด ในเบื้องต้นเห็นว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยส่วนหนึ่ง เพราะกฎหมายที่สำคัญไม่ว่า รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา จะมีผลใช้บังคับได้จะต้องให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยก่อน

---

[8] *เรื่องเดียวกัน, หน้า 61*

[9] *วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 221*

นอกจากนี้การแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูง เช่น ปลัดกระทรวง ต้องให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งด้วย อีกทั้งในการตัดสินคดีของศาล ศาลยังตัดสินในพระปรมาภิไธยด้วย

ประเด็นต่อไปที่ต้องพิจารณา คือ ประเทศไทยยอมรับทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หรือเป็นของชาติ เห็นว่าประเทศไทยไม่ถือทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งตายตัว หากแต่ผสมผสานทั้งสองทฤษฎี ดังจะเห็นได้จาก

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 3 บัญญัติว่า

"อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"

นอกจากประชาชนชาวไทยจะใช้อำนาจอธิปไตยโดยอ้อม คือ ผ่านองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลแล้ว ประชาชนยังมีส่วนในการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงอย่างน้อย 3 ประการ คือ

(1.1) สิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน

(1.2) สิทธิในการริเริ่มเสนอขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน

(1.3) สิทธิในการออกเสียงแสดงประชามติในข้อปรึกษาหรือที่คณะรัฐมนตรีขอคำปรึกษา

(2) การเลือกตั้งเป็นกลไกสำคัญในการให้ประชาชนได้แสดงสิทธิของความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย มีการเลือกตั้งทั้ง ส.ส. และ ส.ว.

(3) ผู้แทนราษฎรไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของประชาชนแห่งเขตเลือกตั้งของตนและไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของเขตเลือกตั้งนั้น แต่ถือว่าเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วก็เป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 149 บัญญัติไว้ว่า "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยและต้องปฏิบัติ

หน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนชาวไทย"

(4) การออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นหน้าที่ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 68 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง"

ด้วยองค์ประกอบของรัฐที่กล่าวมาข้างต้นประกอบด้วยหลักการทางทฤษฎี จึงกล่าวได้ว่า รัฐมีอำนาจที่จะบังคับเอาแก่ประชากรหรือบุคคลที่อยู่ภายในรัฐนั้น ๆ ได้ โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายที่รัฐออกมาใช้บังคับโดยผ่านผู้แทนของปวงชน ได้แก่รัฐสภา และรัฐอาจออกกฎหมายลำดับรองโดยไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาได้ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจไว้ซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้คือกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภานั่นเอง

อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจของรัฐก็ได้มีการแบ่งการใช้อำนาจของตนไว้อย่างชัดเจน

หลักการแบ่งแยกอำนาจ (seperation of powers) เป็นหลักการในการปกครอง ซึ่งนักปรัชญาที่มีอิทธิพลในเรื่องนี้ คือ มงเตสกิเออ ซึ่งได้อธิบายไว้ในหนังสือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย[10] ในบทที่ 6 ของหมวดที่ 11 ความตอนหนึ่งว่า ในรัฐทุกรัฐจะมีอำนาจอยู่ 3 อย่างคือ

(1) อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปของรัฐ

(2) อำนาจปฏิบัติการซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน คือ อำนาจในการใช้หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (อำนาจบริหาร)

(3) อำนาจปฏิบัติการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง คือ อำนาจในการวินิจฉัยอรรถคดี (อำนาจตุลาการ)

---

10 *มงเตสกิเออ (เขียน), วิภาวรรณ ตุวยานนท์ (แปล) เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย, (กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), 611 หน้า; เดือน บุนนาค, การแยกอำนาจ, (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2547), และชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "การแบ่งแยกอำนาจ (separation of power)" **วารสารกฎหมายปกครอง** ฉบับที่ 2 สิงหาคม 2526 หน้า 25-50*

มงเตสกิเออ เห็นว่า รัฐบาลที่ดีที่สุดจะต้องเป็นรัฐบาลที่อำนาจแต่ละอำนาจใช้โดยองค์กรแต่ละองค์กรที่ต่างกัน เมื่อบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวมีการรวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ด้วยกัน เสรีภาพจะเกิดขึ้นไม่ได้ และไม่มีเสรีภาพอีกเช่นกัน ถ้าอำนาจตัดสินคดีไม่ได้แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติหรือบริหาร

ความมุ่งหมายของมงเตสกิเออ ในการแยกอำนาจก็เพื่อจะคุ้มครองและให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชน เจตนาแท้จริงของมงเตสกิเออไม่ใช่บอกว่าอำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 อำนาจ หากแต่ที่แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยให้องค์กรต่าง ๆ ใช้ก็เพื่อไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียว เพราะอำนาจเป็นสิ่งยั่วยวนใจ ผู้ใช้อำนาจอาจใช้อำนาจโดยมิชอบได้ จึงเห็นว่าเพื่อความเข้าใจน่าจะเรียกหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้เสียใหม่ว่า "หลักการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย"

สำหรับประเทศไทยเดิมรัฐธรรมนูญรับรองการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจ ดังที่รัฐธรรมนูญหลายฉบับจะบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า "พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร" "พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี" และ "พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลที่ได้ตั้งขึ้นตามกฎหมาย"

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติดังเดิม แต่ใช้ถ้อยคำใหม่ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 3 บัญญัติว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล" ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ทำให้เห็นว่ามิได้ยึดถืออำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็นเพียง 3 อำนาจดังเดิม หากแต่แบ่งแยกองค์กรหรือสถาบันออกไปเป็น 3 องค์กรในฐานะผู้ใช้อำนาจอธิปไตย คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล ทั้งนี้เพราะในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่หลายองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent

Regulatory Agency) ไม่อยู่ภายใต้สังกัดของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น โดยองค์กรเหล่านี้ต่างก็เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเช่นเดียวกัน

### 3. การใช้อำนาจรัฐภายใต้กรอบนิติรัฐ[11]

ในการใช้อำนาจรัฐภายใต้กรอบของความเป็นนิติรัฐ นั้น แบ่งได้เป็น 4 ประการ

**1) ประการแรก คือ การแบ่งแยกการใช้อำนาจ** เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ว่า องค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ทั้งในด้านนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ต้องมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจไม่ให้องค์กรใดใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอยู่ภายในองค์กรเดียว เพราะหากองค์กรมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอาจมีการใช้อำนาจที่บิดเบือนก่อให้เกิดผลเสียหายตามมาได้ การแบ่งแยกการใช้อำนาจเป็นหลักที่ใช้อยู่ในสังคมประชาธิปไตยตามทฤษฎีของมงเตสกิเออ (Montesquier) การแบ่งการใช้อำนาจเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านนิติบัญญัติ คือ การตรากฎหมายออกมาใช้บังคับให้เป็นไปตามความต้องการของมนุษย์ที่รวมตัวกัน เพื่อให้สังคมนั้นมีความผาสุข ด้านการบริหาร คือ การใช้อำนาจบริหารโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ เพื่อให้สังคมนั้นเกิดความสงบเรียบร้อย เกิดความผาสุกแก่คนส่วนใหญ่ และการตัดสินหรือการวินิจฉัยตีความกฎหมายโดยอำนาจตุลาการก็จะเป็นอำนาจสำคัญ หลักของการแบ่งแยกอำนาจนอกจากไม่ให้อำนาจมารวมตัวอยู่ในองค์กรใดองค์กรหนึ่งแล้วยังให้แต่ละองค์กรถ่วงดุลกันที่เรียกว่า Checks and Balances นอกจากตรวจสอบแล้วยังมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน[12]

---

11 *เก็บความจาก คำบรรยายของนายนพดล เฮงเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่ได้บรรยายต่อนักบริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ 8 (บ.ย.ส. 8) ณ สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม วันที่ 27 พฤษภาคม 2547 เวลา 09.00 - 12.00 นาฬิกา (ขณะบรรยายนายนพดล เฮงเจริญ ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ)*

12 *ศึกษาแนวความคิดของระบบการแบ่งแยกอำนาจเพิ่มเติมได้ใน* รศ. ถาวร เกียรติทับทิว, "ระบบ

**2) ประการที่สอง คือ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย** รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด[13]เป็นเครื่องมือในการที่กำหนดรูปแบบการปกครอง กำกับพฤติกรรมทางการเมือง ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของบุคคล รวมตลอดทั้งการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญเป็นกติกาสูงสุดเพื่อจัดระเบียบการปกครองประเทศและจัดระบบความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ

เมื่อกล่าวถึงความยุติธรรม พจนานุกรมได้กำหนดความหมายไว้ว่า หมายถึง ความเที่ยงธรรม ความชอบธรรม และความชอบด้วยเหตุผล การที่เป็นนิติรัฐ หรือ เป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย การปฏิบัติหรือดำเนินการใด ๆ ต้องอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างเคร่งครัด ถ้ากฎหมายล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ หรือรัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ก็สามารถนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายและรัฐธรรมนูญได้ แต่ต้องถือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การดำรงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ คือ ต้องแก้ไขยากกว่ากฎหมายธรรมดา

หลักของความชอบด้วยเหตุผล หมายความถึง การจะพิพากษาวินิจฉัยเรื่องใด ต้องสมเหตุสมผล อธิบายได้ และสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้อง นั่นคือหลักความยุติธรรม แต่สิ่งที่อยู่เหนือกว่าความยุติธรรมก็คือ ความถูกต้องดีงาม ท่านอมร รักษาสัตย์ อดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เคยกล่าวว่า เหนือความยุติธรรมก็ยังมีความเป็นธรรม รัชกาลที่ 6 ได้มีพระราชนิพนธ์มีความตอนหนึ่งว่า "เมืองใดไร้ธรรมอันอำไพ เมืองนั้นบรรลัยแน่นอน" ธรรมในที่นี้คือความถูกต้องดีงาม โยงไปถึงหลักธรรมทางพุทธศาสนา สอดรับกับ

---

*การแบ่งแยกอำนาจและระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ตามแนวคิดของมองเตสกิเออร์, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ 4 เล่ม 11 พฤษภาคม - สิงหาคม พ.ศ. 2545, หน้า 94 - 113. และชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "การแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power)" วารสารกฎหมายปกครอง, ฉบับที่ 2 สิงหาคม 2546, หน้า 25 - 50.*

13 *ศึกษาแนวความคิดของหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมได้ใน นายวุฒิชัย จิตตานุ, "บทบาทและอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด", วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ 4 เล่มที่ 11 พฤษภาคม - สิงหาคม พ.ศ. 2545, หน้า 15 - 50.*

พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ได้พระราชทานในหลายวาระถึงเรื่องความพอเพียง ธรรมดา ธรรมชาติ ไม่ปรุงแต่งมากเกินไป รัฐธรรมนูญ คือ กฎเกณฑ์ หรือกติกาสูงสุดของประชาชนที่ยึดถือความถูกต้องดีงามเป็นหลัก การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายจึงเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของนิติรัฐ ที่จะดำรงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้ใน มาตรา 6 ว่า บรรดาบทบัญญัติกฎหมาย กฎ ข้อบังคับที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับไม่ได้

3) **ประการที่สาม คือ หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางฝ่ายปกครองและตุลาการ** ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจ และการใช้อำนาจนั้นต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายที่ออกมาจำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ป้องกันมิให้การใช้สิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรคนหนึ่งไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรคนอื่นๆ หรือต่อประโยชน์สาธารณะ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

4) **ประการสุดท้าย คือ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน** ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติไว้อย่างละเอียด นอกจากจะรับรองสิทธิเสรีภาพใหม่ๆ แล้วยังกำหนดมาตรการที่จะให้สิทธิเสรีภาพเกิดเป็นจริงในทางปฏิบัติด้วย ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ระบุไว้ว่า การร่างรัฐธรรมนูญมีสาระสำคัญ คือ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

ในเรื่องสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองสิ่งใหม่ๆ เช่น คำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ การปฏิบัติต่อมนุษย์เยี่ยงมนุษย์ ไม่กระทำการใดๆ ที่ไปกระทบต่อชีวิตและร่างกายโดยโหดร้ายทารุณ รัฐธรรมนูญในหมวด 3 เรื่อง สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ได้บัญญัติ

เป็นหลักว่า การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ไว้ในมาตรา 26 ขณะเดียวกันในมาตรา 27 ก็บัญญัติว่าสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดเจน โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรหนึ่งของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับ และการตีความกฎหมายทั้งปวง บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทในอันที่จะรับรองสิทธิเสรีภาพใหม่ๆ นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญได้รับรอง และเมื่อมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ในการตรากฎหมาย ในการบังคับใช้กฎหมาย การตีความกฎหมาย ดังนั้น หากบุคคลถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้หรือที่รับรองไว้โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็สามารถจะยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในศาล สิทธิเสรีภาพใหม่ที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ เช่น ในเรื่องภูมิปัญญาท้องถิ่น สิทธิชุมชนท้องถิ่น

## 4. องค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญและความสัมพันธ์ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจโดยองค์ผู้ใช้อำนาจคือพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อย่างไรก็ดีโดยหลักการแล้วพระมหากษัตริย์จะมิทรงกระทำผิดที่เรียกกันว่า The King can do no wrong พระมหากษัตริย์จะมิทรงต้องรับผิดชอบใดๆ ทั้งในทางกฎหมายและทางการเมือง[14] ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐขององค์พระมหากษัตริย์จึงกระทำผ่านองค์กรของรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจรัฐผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี

---

14 *ดูบทบัญญัติ มาตรา 231 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ประกอบมาตรา 8*

และศาล ในบริบทของสังคมไทยมีประวัติศาสตร์ยาวนานที่ผูกพันต่อสถาบันนี้ พระองค์เป็นองค์สัญลักษณ์ในบริบทของบ้านเมืองเรา พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะทรงตักเตือนให้ข้อแนะนำต่าง ๆ ซึ่งเป็นพระราชอำนาจตามประเพณีที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อเกิดวิกฤติของบ้านเมือง พระมหากษัตริย์ก็สามารถใช้พระราชอำนาจที่จะให้ข้อแนะนำหรือตักเตือนเรื่องต่าง ๆ ได้ องค์ผู้ใช้อำนาจรัฐ คือ พระมหากษัตริย์จึงมีบทบาทสำคัญต่อการปกครองประเทศอย่างมาก ในบริบทพื้นฐานของสังคมเรามีความผูกพันกับสถาบันพระมหากษัตริย์มาโดยตลอด การใช้อำนาจรัฐก็จะมีการใช้อำนาจทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล เป็นสำคัญ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปก่อเกิดองค์กรที่เรียกว่า องค์กรอิสระขึ้นมาหลายองค์กร ความเป็นจริงคือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่บัญญัติจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญนี้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ

**องค์กรตามรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปจะแบ่งเป็น 4 กลุ่ม**

1) **กลุ่มแรก คือ องค์กรทางการเมือง** องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรทางการเมือง ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติ

รัฐที่ปกครองระบบรัฐสภา ถือว่ารัฐสภาเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นแหล่งที่มาของกฎหมายในการปกครองประเทศ รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 500 คนเป็น ส.ส. บัญชีรายชื่อ 100 คน เป็น ส.ส. แบบแบ่งเขต 400 คน การที่รัฐธรรมนูญให้มี ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อเพื่อให้พรรคการเมืองระดมผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถมีศักยภาพสูงเข้ามาทำหน้าที่ในทางบริหารบ้านเมือง พรรคการเมืองจะมีบทบาทเข้าไปใช้อำนาจรัฐในรัฐสภา อย่างไรก็ตามพรรคอื่น ๆ อาจจะไม่ได้เข้าไปบริหารบ้านเมืองโดยตรงแต่ก็มีความสำคัญในโครงสร้างการรวมตัวทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองเป็นจุดสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา

แม้จะไม่ได้เป็นพรรคที่มี ส.ส. ในสภาเลยก็ตาม แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าการรวมตัวจัดตั้งพรรคในบ้านเราบางพรรคตั้งขึ้นมาโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะขอรับการสนับสนุนเงินสนับสนุนพรรคการเมืองจากกองทุนสนับสนุนพรรคการเมือง โดยไม่พยายามทำหน้าที่ให้สมบูรณ์ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งยุบพรรคไปแล้วทั้งหมด 57 พรรคด้วยกัน สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการตรากฎหมาย รวมตลอดทั้งการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยการตั้งกระทู้คำถาม เสนอญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รวมตลอดทั้งการให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญ เช่น เลือกผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ส่วนวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี วุฒิสภาจะมีอำนาจหน้าที่มากกว่าวุฒิสภาในอดีตที่มาจากการแต่งตั้ง นอกจากการกลั่นกรองร่างกฎหมายแล้ว ยังมีอำนาจที่จะให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และยังมีอำนาจที่จะถอดถอนบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมตลอดทั้งการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ รัฐสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่มีความสำคัญ เพราะเป็นตัวแทนประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งมาเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน

รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายเพื่อใช้ในการปกครองประเทศ ได้แก่พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการอนุมัติพระราชกำหนดที่เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารด้วย การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ พระราชบัญญัติจะต้องผ่านกระบวนการตราตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ขณะเดียวกันเนื้อหาหรือสาระของกฎหมายจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รวมทั้งในกรณีที่กฎหมายมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นไว้ด้วย ในกรณีของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะต้องมีเนื้อหาสาระเป็นไปตามกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในทางวิชาการรัฐธรรมนูญ

มีฐานะเท่ากับพระราชบัญญัติแต่มีสถานะที่อยู่เหนือพระราชบัญญัติธรรมดา ในการตรากฎหมายรัฐบาลหรือสภานิติบัญญัติจะตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ร่างกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาสามารถจะเข้าชื่อกันส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้

**การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมีหลักสำคัญ 3 ประการ คือ**

หลักประการแรก คือ หลักธรรมาธิปไตย หมายถึง ความเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ที่แท้จริง มีกระบวนการตัดสินใจบนฐานของฝ่ายข้างมากที่มีเหตุผล มีคุณธรรม มีฐานอ้างอิงและรักษาประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ ตลอดจนการสร้างกฎหมายที่ยุติธรรม

หลักประการที่ 2 คือ หลักรัฐธรรมนูญ หมายถึง การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 นอกจากนี้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นย่อมได้รับความคุ้มครอง แล้วก็ผูกพันรัฐสภาในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย

การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งในกระบวนการตราและเนื้อหาสาระของกฎหมาย หลักรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าการตรากฎหมายใดที่จะไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ถ้าไม่มีรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้จะไปตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพไม่ได้ นอกจากนั้นการออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพไม่ได้ ทั้งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

หลักประการที่ 3 หลักการมีกฎหมายที่ดี เป็นหลักของนิติรัฐ คือ การปกครองโดยกฎหมาย กฎหมายที่ดีหมายถึง กฎหมายนั้นจะต้องไม่ใช้บังคับย้อนหลัง กฎหมายนั้นจะต้องมีการประกาศให้ทราบทั่วไป และไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น ไม่บังคับให้กระทำในสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ ไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยเกินควรไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองถ้าได้ไปศึกษาพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารบ้านเมืองที่ดีจะเห็นว่า การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับจะมีความเข้มงวดมากขึ้น จะต้องสามารถตอบคำถามต่อสังคมให้ได้ว่าการตรากฎหมายในเรื่องนั้นมีความจำเป็นอย่างไร ในทางรัฐศาสตร์ถือว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินนโยบายที่รัฐบาลได้ให้สัญญาไว้ต่อประชาชนในการเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่รัฐบาลเป็นผู้เสนอกฎหมายได้ ขณะเดียวกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีอำนาจที่จะเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกัน แต่ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวด้วยการเงินจะต้องให้นายกรัฐมนตรีให้การรับรองเสียก่อน ร่างกฎหมายนั้นจะเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่จะใช้ในการดำเนินนโยบาย แนวทางการบริหารจัดการในยุคปัจจุบันกฎหมายควรจะออกมาเท่าที่จำเป็น ยิ่งมีกฎหมายออกมามากเท่าใดก็ยิ่งไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลมากขึ้นเท่านั้น ในการเสนอร่างกฎหมายต้องตอบคำถามตามรายการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ตรงนี้เป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ สำหรับเครื่องมือในการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายบริหารที่สำคัญ คือ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ ในการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีก็มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเป็นเครื่องมือในการบริหารนโยบาย หากเป็นร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่ามีความจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรที่มติไม่เห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งอาจจะขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่งได้ นอกจากนั้นรัฐมนตรียังมีสิทธิเข้าประชุมแถลงข้อเท็จจริงแสดงข้อคิดเห็นในที่ประชุมสภา

แต่ไม่มีสิทธิออกเสียง ขณะเดียวกันก็มีสิทธิขอให้มีการอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้ด้วย

2) **กลุ่มที่ 2 คือ คณะรัฐมนตรี** เป็นองค์กรทางการเมืองที่ใช้อำนาจบริหาร สำหรับกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ไม่อยู่ในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฉะนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ไม่ได้ เพราะไม่ได้อยู่ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญของราชการบริหารส่วนกลางก็คือตัวคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค จังหวัด อำเภอ ก็ไม่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลหรือท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน เพราะไม่มีอำนาจหน้าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

3) **กลุ่มที่ 3 คือ องค์กรศาล** องค์กรศาลถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตุลาการสำหรับศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองเป็นศาลที่เกิดใหม่ ขณะที่ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอยู่เดิม ระบบศาลในปัจจุบันเป็นระบบศาลคู่ คือ มีศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญคู่กับศาลยุติธรรม ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทระหว่างเขตอำนาจของศาลยุติธรรมกับศาลปกครองหรือศาลทหาร มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท กรณีดังกล่าวไม่รวมถึงศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีสถานะเท่าเทียมกับศาลอื่น แต่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะที่มีความสำคัญที่อาจจะเหนือกว่าด้วยเหตุที่ว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร อีกศาลหนึ่งคือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแม้จะอยู่ในศาลยุติธรรม แต่ก็ถือว่าเป็นศาลที่แยกออกมาต่างหากมีระบบของการดำเนินกระบวนพิจารณาที่ต่างจากศาลยุติธรรมเป็นระบบการไต่สวน และผู้พิพากษาต้องทำคำวินิจฉัยส่วนตนเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญ

**4) กลุ่มที่ 4 คือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่เรียกกันว่า "องค์กรอิสระ"** ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้ง 5 องค์กรนี้ถือว่าเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีองค์กรอิสระอีกประเภทหนึ่งที่ไม่ใช่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่มีลักษณะเป็นองค์กรอิสระ คือ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการ กทช. ล้วนแล้วแต่เป็นองค์กรอิสระที่ไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่มีการบริหารจัดการเป็นรูปแบบขององค์กรอิสระซึ่งจะมีบทบาทสำคัญมากขึ้นในสังคมประชาธิปไตยของเรา ในอนาคตข้างหน้าอาจจะมีรูปแบบที่เราเรียกว่า "คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท" ขณะนี้มีแนวคิดที่จะให้คณะกรรมการ ก.พ. ที่ยังยึดโยงอยู่กับอำนาจบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี ให้เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความเป็นอิสระมากขึ้น คณะกรรมการอิสระนี้ไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยเหตุที่ไม่ได้ตั้งโดยรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ แต่ไปกำหนดอำนาจหน้าที่หรือก่อตั้งโดยกฎหมายอื่น

องค์กรอิสระซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีนักวิชาการบางคนเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจที่ 4 ซึ่งคงไม่เป็นเช่นนั้น เพราะหลักของการใช้อำนาจมี 3 ทาง คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ อำนาจขององค์กรอิสระคงไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจที่ 4 แต่เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นการเสริมอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ตัวอย่าง เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้ข้าราชการต่างๆ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตาม เป็นอำนาจบริหาร ขณะเดียวกันก็มีอำนาจในการไต่สวนวินิจฉัยข้อพิพาทในลักษณะที่เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ตรงจุดนี้เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจที่ 4 ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปจะมีการใช้อำนาจทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และมีการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ

เป็นการปฏิรูปทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 ดังกล่าว จึงอาจแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 องค์กร คือ[15]

(1) รัฐสภา เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ

(2) คณะรัฐมนตรี เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร

(3) ศาล เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ

โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดโครงสร้างในรายละเอียดของทั้ง 3 องค์กรไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย คือ

(1) รัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดไว้ในหมวด 6 ว่าด้วยรัฐสภา ว่ารัฐสภาประกอบไปด้วย 2 สภา คือ

(1.1) สภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิกจำนวน 500 คน

(1.2) วุฒิสภา มีสมาชิกจำนวน 200 คน

(2) คณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดไว้ในหมวด 7 ว่าด้วยคณะรัฐมนตรีประกอบด้วย 1 นายกรัฐมนตรี และอีก 35 รัฐมนตรี

(3) ศาล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ในหมวด 8 ว่าศาลประกอบด้วย 4 ศาล ได้แก่

(3.1) ศาลรัฐธรรมนูญ

(3.2) ศาลยุติธรรม

(3.3) ศาลปกครอง

(3.4) ศาลทหาร

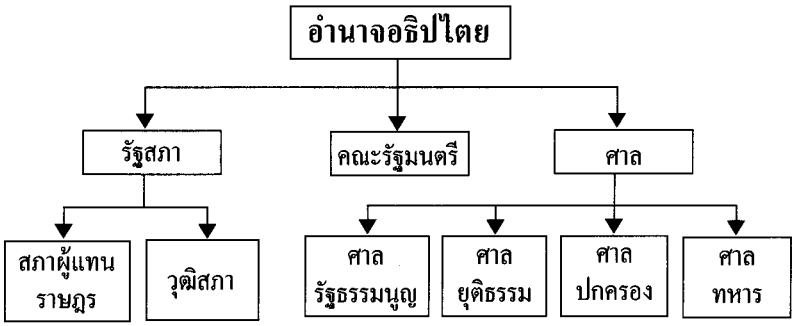
นอกจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดโครงสร้างขององค์กรไว้แล้ว รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างๆ ที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญด้วย เช่น

---

15 *โปรดดูรายละเอียดอำนาจอธิปไตยได้ใน รศ.มานิตย์ จุมผา, คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, (กรุงเทพ : วิญญูชน, 2546) หน้า 50 - 62.*

(1) ความสัมพันธ์ภายในองค์กรเดียวกัน เช่น ความสัมพันธ์ภายในองค์กรรัฐสภานั้น การพิจารณาร่างกฎหมายจะเริ่มต้นที่สภาผู้แทนราษฎรก่อนแล้วจึงพิจารณาโดยวุฒิสภา

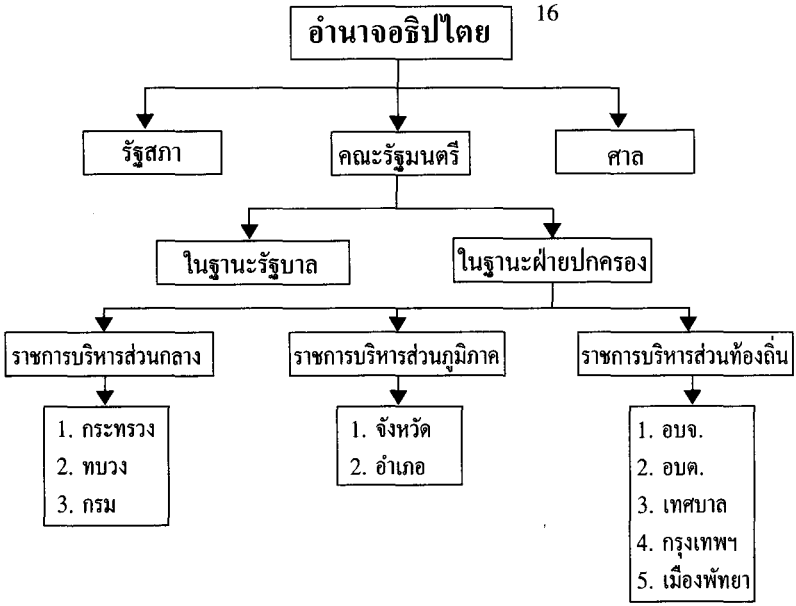
(2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เช่น ความสัมพันธ์ในเชิงดุลและคานกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอยู่ในรัฐสภากับคณะรัฐมนตรีผ่านกระบวนการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ การยื่นกระทู้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรของคณะรัฐมนตรี หรือศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและกฎหมายที่ออกโดยองค์กรรัฐสภา (พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ) และคณะรัฐมนตรี (พระราชกำหนด) หรือศาลปกครองตรวจสอบคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายปกครอง




สำหรับคณะรัฐมนตรีมี 2 สถานะ ได้แก่

(1) คณะรัฐมนตรีในฐานะรัฐบาลที่จะต้องรับผิดชอบในการบริหารงานของประเทศต่อรัฐสภา และเป็นตัวแทนของประเทศไทยในเวทีต่างประเทศ ซึ่งในฐานะนี้จะถูกควบคุมและกำหนดโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญกำหนดว่าเมื่อจะทำสนธิสัญญาใดที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจรัฐหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

(2) คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายปกครอง ในฐานะนี้รัฐมนตรีแต่ละคนจะเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระทรวงต่าง ๆ ที่แต่ละรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบดูแล ซึ่งถือว่าในส่วนนี้จัดว่าเป็นฝ่ายปกครองทั้งหมด ซึ่งในฐานะนี้เองที่กฎหมายปกครองโดยกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการบริหารจะเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยกำหนดโครงสร้างในฝ่ายปกครองว่าราชการบริหารมีราชการบริหารส่วนกลาง โดยจะมีกระทรวงจำนวนเท่าใดและแต่ละกระทรวงจะมีกรมอยู่จำนวนเท่าใด ราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีจังหวัด อำเภอ ตำบล และราชการส่วนท้องถิ่น มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เป็นต้น

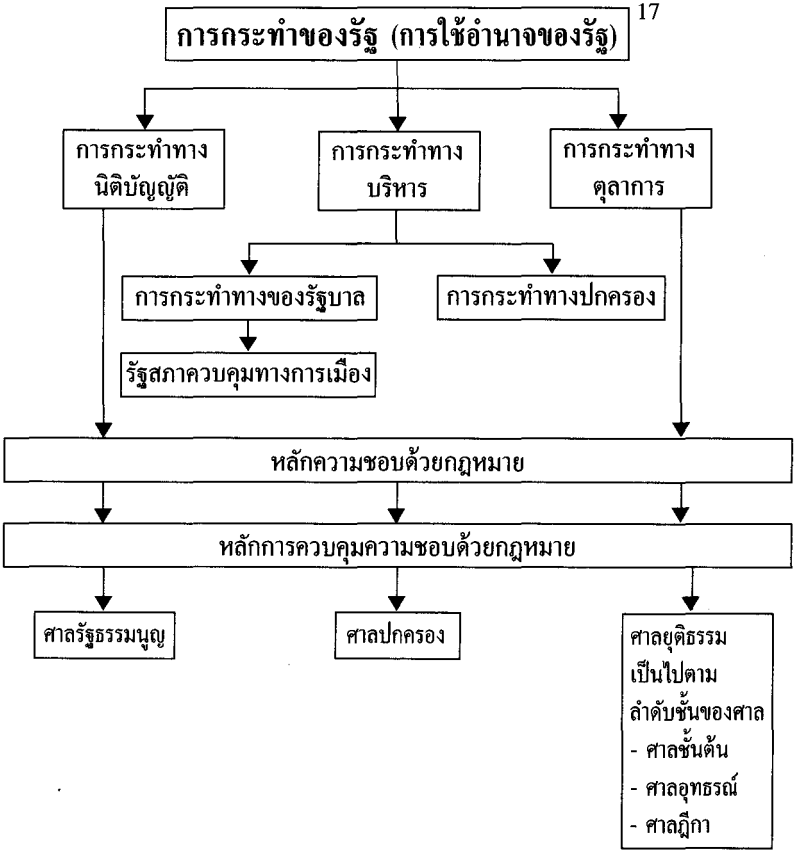



จากลักษณะโครงสร้างของอำนาจอธิปไตยดังกล่าว รัฐจึงมีอำนาจในการที่จะใช้อำนาจอย่างกว้างขวางภายใต้คำว่า "กฎหมาย" ที่ได้กำหนดกรอบแห่งการใช้อำนาจไว้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า "การใช้อำนาจของรัฐ" แสดงออกโดย

---

16 *ผู้เขียนได้ปรับปรุงจาก เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.*

การกระทำของรัฐ ซึ่งเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร การกระทำทางตุลาการ




นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้มีการเพิ่มระบบและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจให้ครอบคลุมทุกด้าน ดังนี้

1. การแยกการตรวจสอบการทุจริตทางการเมืองออกจากการตรวจสอบทางกฎหมาย ดังนี้

---

17 *ผู้เขียนได้ปรับปรุงจาก เรื่องเดียวกัน, หน้า 74.*

(1.1) แต่เดิมการตรวจสอบรัฐบาลมีเพียงทางเดียว คือ การตรวจสอบทางการเมือง ด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หากมีการระบุพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ ต้องดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พิจารณาก่อน แต่การส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. พิจารณาไม่ส่งผลกระทบต่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจแต่อย่างใด การอภิปรายพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติในส่วนของสภาก็ยังคงดำเนินการต่อไปและลงมติไม่ไว้วางใจได้ไม่ว่าผลการไต่สวนของ ป.ป.ช. จะเสร็จหรือไม่ หรือสรุปว่ามีมูลหรือไม่ก็ตาม แต่ถ้าอภิปรายไม่ไว้วางใจเรื่องอื่น ๆ ก็อภิปรายได้โดยไม่มีข้อจำกัด

(1.2) การพิสูจน์ทางกฎหมายถึงพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งอาจดำเนินการได้ 4 แนวทาง กล่าวคือ (1) อภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีโดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ หรือ (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หรือ (3) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน หรือ (4) ผู้เสียหายจากการทุจริตร้องขอให้ ป.ป.ช. ไต่สวนว่า นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลทั้งหลาย ผู้พิพากษาหรือตุลาการ บุคคลในองค์กรตรวจสอบทั้งหลาย อัยการสูงสุด หรือข้าราชการระดับสูงที่มีพฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ แล้วเสนอให้ ป.ป.ช. ไต่สวน หากชี้ว่าไม่มีมูลก็ยุติเรื่อง และจะกล่าวหาเรื่องนี้อีกไม่ได้ กรณีหากชี้ว่ามีมูล ผู้ถูกกล่าวหาต้องพักการปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวเพื่อมิให้ใช้อำนาจในตำแหน่งไปแทรกแซงการสอบสวนดำเนินคดี และให้ ป.ป.ช. ส่งเรื่องไปให้ 2 องค์กรพิจารณา คือ

(1) ให้วุฒิสภาลงมติถอดถอนด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่โดยการลงคะแนนลับ

(2) ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาความผิดอาญา ในกรณีราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นหรือในกรณีเป็นข้าราชการประจำ หรือประธานศาลทั้งหลาย ผู้พิพากษา

หรือตุลาการอื่น ก็ดำเนินคดีในศาลยุติธรรมการดำเนินการตาม (1) และ (2) ต่างเป็นอิสระต่อกัน

2. องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เพิ่มขึ้นใหม่

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้นใหม่อีกหลายองค์กร ที่สำคัญคือ ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พฤติการณ์ส่อทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติแล้วเสนอให้ ป.ป.ช. ไต่สวน หากชี้ว่าไม่มีมูลก็ยุติเรื่องและจะกล่าวหาเรื่องนี้อีกไม่ได้ กรณีหากชี้ว่ามีมูล ผู้ถูกกล่าวหาต้องพักการปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว เพื่อมิให้ใช้อำนาจในตำแหน่งไปแทรกแซงการสอบสวนดำเนินคดี และให้ ป.ป.ช. ส่งเรื่องไปให้ 2 องค์กรพิจารณา คือ

(1) ศาลรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ วินิจฉัยกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่องค์กรต่าง ๆ ไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน การวินิจฉัยเกี่ยวกับมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตย เป็นต้น

(2) ศาลยุติธรรม ทำหน้าที่ พิพากษาคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น และพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา

(3) ศาลปกครอง ทำหน้าที่ พิจารณาคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการกระทำของฝ่ายบริหารทั้งที่เป็นข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(4) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทำหน้าที่ รับเรื่องร้องทุกข์ของราษฎร

(5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่ ตรวจสอบและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

(6) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่ ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมาย

การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรทุกองค์กรโดยไม่มีข้อยกเว้น ดังนี้

(1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาจถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ ถูกถอดถอน และถูกดำเนินคดีอาญาได้

(2) ข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบในรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวมาแล้วอาจถูกดำเนินคดีอาญาได้

(3) ป.ป.ช. อาจถูกถอดถอนหรือถูกดำเนินคดีอาญาและต้องรับโทษหนักกว่าสองเท่าของอัตราโทษปกติ

(4) ตำรวจและอัยการ ถูกตรวจสอบโดยให้ผู้เสียหายหรือจำเลยคัดสำเนาคำให้การและขอทราบสรุปพยานหลักฐานและความเห็นกรณีสั่งไม่ฟ้อง

## 5. การควบคุมและตรวจสอบอำนาจรัฐทางทฤษฎี[18]

ในสมัยโบราณ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองไม่มีความเท่าเทียมกัน ผู้ปกครองจะปกครองผู้อยู่ใต้ปกครองอย่างไรก็ได้ ผู้อยู่ใต้ปกครองไม่มีสิทธิอันใดที่จะเรียกร้องความเสมอภาค ต่อมา เมื่อมีการสถาปนาระบอบประชาธิปไตย และระบอบเสรีนิยมในยุโรปตะวันตกและในสหรัฐอเมริกาเมื่อประมาณ 200 กว่าปีที่แล้ว ได้มีแนวความคิดเกิดขึ้นว่าอำนาจที่ผู้ปกครองได้รับก็มาจากผู้อยู่ใต้ปกครองมอบให้ เพื่อนำมาใช้ในการปกครองผู้อยู่ใต้ปกครองอีกทีหนึ่ง อำนาจของผู้ปกครองจึงควรตรวจสอบควบคุมได้โดยผู้อยู่ใต้ปกครอง เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจการปกครองที่ผิดพลาดทุจริต และไม่เป็นธรรม

สงครามประกาศอิสรภาพอเมริกาได้ยุติลงตามสนธิสัญญาปี ค.ศ. 1783 การประกาศอิสรภาพของอเมริกาย่อมหมายถึงการประกาศความเป็นประชาธิปไตยในทางการเมืองการปกครองด้วยความเชื่อมั่นในสิทธิเสรีภาพอันเท่าเทียมกันของชาวอเมริกัน มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการมลรัฐโดยตรงจากประชาชน ไม่ใช่โดยการแต่งตั้งพระมหากษัตริย์แห่งประเทศอังกฤษอีกต่อไป สมาชิกสภาสูงก็มาจากการเลือกตั้งแทนการแต่งตั้ง สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งได้ขยายวงกว้างไปยังพลเมืองมากยิ่งขึ้น

---

18 *ดร.ภูริชญา วัฒนรุ่ง, ปรัชญาและพัฒนาการกฎหมายมหาชน, กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญชน จำกัด, 2543 หน้า 218 - 221.*

หลังจากสงครามกลางเมืองสิ้นสุดลง สหรัฐอเมริกามีภารกิจในการจัดตั้งรัฐบาลกลางที่มีประสิทธิภาพ แสวงหาความตกลงกันในระบบการปกครองรูปแบบใหม่ มีการตกลงในการจัดตั้งรูปแบบการปกครองประเทศที่แบ่งการปกครองออกเป็นสามอำนาจหลัก ที่แต่ละอำนาจมีความเท่าเทียมกันและมีความสัมพันธ์กันอย่างสอดคล้อง ในขณะเดียวกันก็มีการถ่วงดุลอำนาจกันและกันอย่างเหมาะสมไม่ก้าวก่ายอำนาจซึ่งกันและกัน

การสถาปนาระบบการปกครองแบบใหม่ของสหรัฐอเมริกา ถือเป็นมิติใหม่ของรูปแบบการปกครองที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน ทั้งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ตามคำกล่าวของอับราฮัม ลินคอร์น อดีตประธานาธิบดีสหรัฐ ณ เมือง Gettysburg เมื่อปี ค.ศ. 1863

ระบอบประชาธิปไตยนั้น นอกจากจะเป็นระบบการเมืองแล้วยังมีความหมายรวมไปถึงระบบการปกครองโดยกฎหมายที่เรียกว่า "นิติรัฐ" ด้วย ในระบบการปกครองแบบนี้ รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายมีหน้าที่ต้องเคารพกฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐนั้นด้วย ไม่ว่ากฎหมายนั้นจะเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในลำดับใดก็ตาม นอกจากนั้น ในกรณีที่รัฐ องค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็ต้องมีองค์กรและกระบวนการที่เป็นอิสระสามารถตัดสินปัญหาดังกล่าวและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้ ในปัจจุบัน องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายกว่า 600 ฉบับครอบคลุมกิจกรรมทุกประเภทของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง ตั้งแต่เกิดจนตาย ดังนั้น ระบบควบคุมการใช้อำนาจที่จะเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงต้องมีลักษณะที่ครอบคลุมกิจกรรมสำคัญของรัฐทุกประเภทให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมและต้องมีหลักการที่ดี[19]

---

19 *บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ", วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 13 ตอน 2, พ.ศ. 2528 หน้า 13 - 14.*

ในอดีต อำนาจรัฐที่มีอยู่เหนือประชาชนมีมากและกว้างขวางอย่างยิ่ง การใช้อำนาจดังกล่าว ไม่ว่าโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำ อาจเป็นที่มาของประโยชน์ที่มิชอบ เมื่อการใช้อำนาจขาดการตรวจสอบที่ครอบคลุมทุกมิติของการใช้อำนาจ และการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่เดิมก็ขาดประสิทธิภาพสภาพที่อำนาจรัฐมีมากและการควบคุมการใช้อำนาจไม่ครบถ้วนและไม่มีประสิทธิภาพเช่นนี้ ทำให้การแข่งขันกันในการเลือกตั้งและการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อเข้ามาใช้อำนาจรัฐมีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อเข้ามาสู่ตำแหน่งแล้วก็อาจใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิชอบได้ ดังนั้น สมควรแก้ไขสภาพที่ไม่พึงประสงค์ดังกล่าวโดยกำหนดการควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้ครบถ้วนทุกด้าน และให้การควบคุมแต่ละด้านมีอิสระและมีประสิทธิภาพอย่างจริงจัง[20]

ในระบอบประชาธิปไตยปัจจุบันถือว่า ระบอบการเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นระบอบที่ดีที่สุดเท่าที่คิดได้ในเวลานี้ อย่างไรก็ดีมีปัญหาเกิดขึ้นว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะควบคุมการทำงานของผู้แทนและคณะรัฐบาลที่เขาได้เลือกไปได้อย่างไร จะรอจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารอบใหม่เพื่อเลือกตั้งผู้ที่คิดว่าดีที่สุดเข้าไปทำหน้าที่แทนกระนั้นหรือ ในระหว่างนั้นไม่มีวิธีการควบคุมตรวจสอบการทำงานของผู้แทนและคณะรัฐบาลเลยหรืออย่างไร จึงเกิดแนวความคิดว่า การปกครองที่ดี คือ การปกครองที่เปิดเผย โปร่งใส และประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ โดยรัฐบาลต้องพร้อมจะให้ข้อมูลต่าง ๆ แก่ประชาชนและสื่อมวลชน ซึ่งเป็นที่มาของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541[21] และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

---

20 *ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ, คำบรรยายในที่ประชุมราชบัณฑิตและภาคีสมาชิก สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง วันพุธที่ 3 กรกฎาคม 2545 หน้า 34.*

21 *ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 วันที่ 31 ธันวาคม 2541 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญแห่ง*

ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ก่อนที่จะตัดสินใจทำอะไรที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก เช่น การสร้างโรงไฟฟ้า การวางท่อขนส่งก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันผลกระทบในด้านต่างๆ เช่น ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในบริเวณนั้น นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนในการออกกฎหมาย โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ดี การให้สิทธิของประชาชนตรวจสอบ ควบคุมการใช้อำนาจรัฐต้องไม่กว้างขวางมากจนเกินไป จนถึงขนาดที่ใครๆ ก็นำเรื่องอะไรก็ได้มาให้องค์กรตรวจสอบหรือไปควบคุมการใช้อำนาจ ถ้าเป็นเช่นนี้ ระบบบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะถูกขัดขวางด้วยผลประโยชน์ส่วนตัวของคนบางกลุ่มบางคน การควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่เห็นแก่สิทธิของเอกชน จนเจ้าหน้าที่ทำอะไรเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ได้เลยก็เป็นระบบที่ล้มเหลวพอๆ กับการปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะตามอำเภอใจจนสิทธิเสรีภาพประชาชนสูญเสียไป ความสำคัญจึงอยู่ที่การออกแบบระบบควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเอกชน อันเป็นทางสายกลางที่ประเทศที่พัฒนาแล้วนิยมนำมาใช้[22]

---

*ราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีอาจจัดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงประชามติได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนและผลการออกเสียงประชามติจะเป็นการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ โดยให้หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติประกอบกับกระบวนการจัดทำประชามติเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการได้มีส่วนร่วมบริหารงานของรัฐบาลเพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้มีโอกาสแสดงความต้องการที่แท้จริงให้รัฐบาลทราบจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้*

22 *บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ", วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 13 ตอน 2, พ.ศ. 2528 หน้า 14 - 16.*

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยทั่วไปทำได้ 3 ทาง คือ

1. การตรวจสอบในทางการเมืองโดยกลไกของรัฐสภา ในลักษณะการคานและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยคณะรัฐมนตรีถูกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจากฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี การตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอตลอดจนศึกษาสอบสวนปัญหาที่เกิดจากการทำงานขององค์กรรัฐ เป็นต้น

2. การตรวจสอบทางกฎหมาย โดยถือหลักว่า ในการปกครองโดยระบบนิติรัฐนั้น องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หากมีการทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น ก็ให้องค์กรศาลหรือฝ่ายตุลาการเป็นผู้ตรวจสอบ โดยมีการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ยังมีองค์กรอิสระอีกหลายองค์กรที่ตรวจสอบการกระทำขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คระกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

3. การตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินว่าเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและประชาชนผู้เสียภาษีได้รับผลประโยชน์หรือไม่มีการทุจริตหรือไม่ โดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลและโดยคณะกรรมาธิการติดตามการบริหารงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมาธิการงบประมาณของวุฒิสภา รวมถึงคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

## 6. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามที่ปฏิบัติกัน ณ ปัจจุบัน คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจภายในองค์กรของรัฐกับการควบคุมตรวจสอบโดยภาคเอกชน ในหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มี

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตรวจสอบการทุจริต นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติเรื่องการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในบริบทของรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปนี้นอกจากบทบัญญัติในหมวดของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแล้วยังมีบทบัญญัติซึ่งแทรกอยู่ในหมวดอื่น ที่ไปเกี่ยวพันกับการตรวจสอบการใช้อำนาจแล้วยังมีบทบัญญัติซึ่งแทรกอยู่ในหมวดอื่น ที่ไปเกี่ยวพันกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วย

**การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐกระทำได้ 2 ทาง คือ**[23]

1. การตรวจสอบโดยประชาชน เป็นทฤษฎีการตรวจสอบภายใต้รัฐธรรมนูญ เป็นการตรวจสอบโดยประชาชนจำนวน 50,000 คน โดยการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งจะมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภาทำหน้าที่ตรวจสอบ

2. การตรวจสอบโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการตรวจสอบ และมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ซึ่งการตรวจสอบที่สำคัญนี้ก็คือการตรวจสอบโดยองค์กรศาล และการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

**2.1 การตรวจสอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญ**

2.1.1 **ประการแรก เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ** ไม่ว่าจะเป็นร่างกฎหมาย หรือกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ โดยที่อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจในการตรากฎหมาย หลักการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ หลักธรรมาธิปไตย หลักรัฐธรรมนูญ

---

[23] *เนื่องจาก การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน เป็นการตรวจสอบโดยระบบทางการเมืองโดยรัฐสภาโดยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งผู้ที่ตรวจสอบส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ใช้อำนาจที่อยู่ในความควบคุมและสังกัดพรรคการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรครัฐบาล จึงไม่ขอกล่าวถึงในที่นี้*

หลักการมีกฎหมายที่ดีสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ การตรวจสอบการใช้อำนาจ คือ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมิให้ถูกละเมิดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่จัดตั้งเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรตุลาการในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย นอกจากนั้น ยังเป็นองค์กรที่จะวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่เกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบสถานะและคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งรัฐมนตรี รวมทั้งการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินหรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินฯ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองส่งคำร้องขอให้ยุบพรรคการเมือง เนื่องจากปฏิบัติไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายพรรคการเมือง โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่องค์กรทางการเมือง เป็นองค์กรทางศาล ขณะเดียวกันก็ไม่ใช่เป็นองค์กรอิสระ เนื่องจากการเป็นองค์กรทางการเมืองย่อมสามารถที่จะริเริ่มดำเนินการใด ๆ ได้ด้วยตนเองแต่ในความเป็นศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลใด ๆ จะไม่มีอำนาจที่จะริเริ่มดำเนินการด้วยตนเองจะต้องมีคำฟ้องหรือมีคำร้องมาสู่ศาลจึงจะหยิบยกเรื่องนั้นขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยได้ ความเป็นศาลของศาลรัฐธรรมนูญจึงแตกต่างจากองค์กรทางการเมืองอื่น ๆ คือ ไม่อยู่ในฐานะที่จะริเริ่มดำเนินการใด ๆ ได้ต้องมีคำร้องมาสู่ศาลรัฐธรรมนูญ

**1) การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบตามมาตรา 262 แห่งรัฐธรรมนูญ**

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบทั้งร่างกฎหมายและกฎหมายที่ใช้บังคับ ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป เมื่อผ่านที่ประชุมรัฐสภาแล้วสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎร สามารถที่จะใช้สิทธิเข้าชื่อยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าร่างกฎหมายดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีบทบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะส่งคำร้องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย การมีศาลรัฐธรรมนูญตรงจุดนี้เป็นการคุ้มครองฝ่ายเสียงข้างน้อย โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะคุ้มครองเสียงข้างน้อยไม่ให้ถูกครอบงำโดยเสียงข้างมาก โดยเสียงข้างน้อยมีอำนาจที่จะให้มีการตรวจสอบร่างกฎหมายใด ๆ ที่เห็นว่ามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบดังกล่าวเนื่องจากไม่สามารถแก้ไขในชั้นของสภาได้ต้องใช้องค์กรที่มีความเป็นอิสระเป็นกลางอย่างศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาดูแล ในระยะที่ผ่านมามีร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมากมายหลายฉบับ เช่น ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ เป็นต้น และท้ายที่สุดศาลรัฐธรรมนูญก็วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตกไป และรัฐบาลต้องไปดำเนินการเสนอร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่อีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม มีร่างกฎหมายอีกหลายฉบับที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้มีการเข้าชื่อเสนอผ่านประธานสภาของตนมายังศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 แต่ส่วนใหญ่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ เช่น ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยทุนรัฐวิสาหกิจ การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญส่วนนี้เป็นการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติทั้งกระบวนการตราและข้อความในร่างพระราชบัญญัติว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นอกจากนั้นร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาแล้ว ถ้านายกรัฐมนตรีเห็นว่ามีปัญหาในเรื่องของการตราไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือมีบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีสามารถจะรอการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วส่งร่างกฎหมายนั้นมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ซึ่งก็เป็นกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่าย

นิติบัญญัติอีกทางหนึ่ง

**2) การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบตามมาตรา 264 แห่งรัฐธรรมนูญ**[24]

สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จำนวนหลายร้อยฉบับอาจมีบางฉบับที่มีบทบัญญัติไปละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้น บุคคลที่ได้รับผลกระทบสามารถจะใช้สิทธิทางศาลโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลจะต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้แล้วส่งคำร้องเป็นทางการให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ที่เปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสามารถที่จะใช้สิทธิทางอ้อมเพื่อส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ แต่ประชาชนทั่วไปไม่สามารถยื่นคำร้องโดยตรงไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น เมื่อประชาชนเกิดปัญหาสิทธิเสรีภาพของตนเองถูกกระทบโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายก็ต้องใช้สิทธิฟ้องคดีในศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองหรือศาลทหารก่อน แล้วจึงโต้แย้งต่อศาลนั้นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

คำร้องที่ร้องว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมีทั้งหมดประมาณ 200 คำร้อง ปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไปว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเกือบทั้งหมดเป็นผลให้ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาต่อไปได้ ข้อสังเกตที่สำคัญ คือ หลายคำร้องเป็นการประวิงคดีให้ล่าช้า ตรงจุดนี้ศาลรัฐธรรมนูญจะไปดำเนินการใด ๆ ในอันไปรอนสิทธิของผู้ที่โต้แย้งก็คงลำบาก มีน้อยคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยโดยอาศัยมาตรา 264 วรรคสองว่า คำร้องดังกล่าวไม่เป็นสาระที่ควรได้รับการวินิจฉัย

---

24 *พิจารณาความเห็นทางวิชาการเพิ่มเติมได้ใน ศ.ดร.อมร รักษาสัตย์ "การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการตีความของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและการไม่ขัดหรือไม่แย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและความหมายของกฎหมาย" วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ 5 เล่มที่ 14 พฤษภาคม - สิงหาคม พ.ศ. 2546, หน้า 9 - 22 ซึ่ง ศ.ดร.อมร รักษาสัตย์ เห็นว่า "ศาลรัฐธรรมนูญควรถือเป็นหน้าที่หลักของศาลที่จะตีความรัฐธรรมนูญมากกว่าจะมอบอำนาจการตีความรัฐธรรมนูญให้แก่ศาลปกครองหรือสถาบันอื่น".*

อีกเรื่องหนึ่งเป็นการโต้แย้งผ่านทางศาลปกครองว่าระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 กระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการจำหน่ายแป้งข้าวหมัก ศาลปกครองก็มีคำพิพากษาว่าระเบียบดังกล่าวเป็นระเบียบที่ชอบด้วยกฎหมาย เขาจึงใช้สิทธิอุทธรณ์ไปศาลปกครองสูงสุดและโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติสุราฯ มาตรา 24 มาตรา 26 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่ามาตรา 24 มาตรา 26 ในส่วนที่เกี่ยวกับแป้งข้าวหมักตามคำนิยามคำว่า เชื้อสุรา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 50 เพราะไปกระทบต่อเสรีภาพในการค้าขายหรือการประกอบอาชีพ เมื่อมีคำวินิจฉัยนี้ การจำหน่ายแป้งข้าวหมักก็สามารถทำได้โดยเสรี นี่คือตัวอย่างการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย

**3) การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบตามมาตรา 177 แห่งรัฐธรรมนูญ**

นอกจากนั้นศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจที่จะตรวจสอบร่างกฎหมายที่เสนอมิให้มีหลักการอย่างเดียวหรือคล้ายกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้ยับยั้งไว้ ปกติการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปสภาผู้แทนราษฎรจะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ต้องล่วงพ้น 180 วันไปแล้ว ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินสภาผู้แทนราษฎรสามารถยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้โดยไม่ต้องรอให้ครบกำหนด 180 วัน ถ้ามีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้ามาใหม่ที่มีหลักการคล้ายกันกับร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้อาจจะถูกโต้แย้งโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเสียงข้างน้อยส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 177

**4) การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบตามมาตรา 263 แห่งรัฐธรรมนูญ**

อีกจุดหนึ่งคือการตรวจสอบการออกข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หรือร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ถ้ามี

ปัญหาโต้แย้งว่าเป็นข้อบังคับการประชุมที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อาจจะมีการเข้าชื่อส่งคำร้องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นการคุ้มครองฝ่ายเสียงข้างน้อย การใช้ช่องทางดังกล่าวสาธารณชนจะคอยจับตามองว่ามีความสมเหตุสมผลแค่ไหน ท้ายที่สุดจะนำไปสู่การตัดสินใจออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในคราวหน้า นั่นคือกฎกติกาของประชาธิปไตย

**5) การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบตามมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ**

นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ตัวอย่างเช่น ร่างพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ตัดสินปัญหาที่กระทบกระทั่งกันระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 ในประเด็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นมีอำนาจที่จะกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ หรือเป็นกรณีที่องค์กรในรัฐธรรมนูญไปกระทำการที่ไปก้าวล่วงอำนาจขององค์กรหนึ่งและจะต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง กรณีร่างพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่ารัฐสภามีอำนาจที่จะรับเอาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ถูกต้องสมบูรณ์แล้วก็นำความกราบบังคมทูลขึ้นไปใหม่ การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมิได้ไปก้าวล่วงอำนาจของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด เพียงแต่ว่ามีข้อบกพร่องบางประการอยู่ในร่างพระราชบัญญัติ สถาบันราชภัฏ เกิดจากการไม่ได้แก้ไขให้สอดคล้องกับมติที่แท้จริงของวุฒิสภา ด้วยเหตุนี้ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า รัฐสภามีอำนาจที่จะรับกลับมาแก้ไขสิ่งที่เป็นข้อบกพร่องให้สอดคล้องกับมติที่แท้จริงของวุฒิสภาแล้วก็นำขึ้นทูลเกล้า ฯ ใหม่ การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติทำให้การตรากฎหมายเดินต่อไปได้ เป็นการคลี่คลายปัญหาต่าง ๆ เพราะว่าการปล่อยให้มีการวิพากษ์วิจารณ์และโต้แย้งกันไปอาจจะเกิดความวุ่นวาย และเสื่อมศรัทธาต่อรัฐธรรมนูญ ท้ายที่สุด

ความเชื่อมั่นในระบอบการปกครองก็อาจจะตามมา

**6) การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบตามมาตรา 198 แห่งรัฐธรรมนูญ**[25]

นอกจากนี้ยังมีช่องทางอีกทางหนึ่งคือการไปร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 ทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็จะใช้ดุลพินิจส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย อย่างไรก็ดี กรณีการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและกรณีที่มีการโต้แย้งต่อศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 มีความต่างกัน กล่าวคือ ถ้าโต้แย้งต่อศาล ศาลไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจว่ามีเหตุผลอย่างไร หรือไม่ เมื่อเข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264 ศาลจะต้องรอการพิจารณาแล้วก็ส่งคำร้องเป็นทางการให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย แต่กรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีอำนาจใช้ดุลพินิจว่าสมควรส่งคำร้องซึ่งโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาความชอบในรัฐธรรมนูญนี้ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ ถ้าหากใช้ดุลพินิจว่าไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็เป็นอันยุติ

กรณีมาตรา 198 บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งไปศาลรัฐธรรมนูญกรณีมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเนื่องจากขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นผลให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับไม่ได้ในบางกรณีเกิดการรอนสิทธิของบุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศเคยชี้ว่ามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่จะไม่ชี้ว่าเป็นโมฆะเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติไปปรับปรุงแก้ไขให้เกิดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่เป็นการไปลิดรอนสิทธิ ตัวอย่างกรณีรัฐธรรมนูญมาตรา 198 เช่น

---

25 *ผู้ที่สนใจในเรื่องการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบตามมาตรา 198 ดูรายละเอียดทางวิชาการได้ในรายงานการวิจัย โดย รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ เรื่อง "ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)" เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2543 และบทความเรื่องเดียวกันใน* ***วารสารศาลรัฐธรรมนูญ,*** *ปีที่ 3 เล่มที่ 8 พฤษภาคม - สิงหาคม 2544, หน้า 49 - 63.*

กรณีพระราชบัญญัติ ชื่อบุคคลที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยคำร้องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาส่งมาว่ามาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติ ชื่อบุคคล ซึ่งมีข้อความว่าหญิงมีสามีให้ใช้ชื่อสกุลของสามีมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 30 คือ เป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างหญิงกับชาย เมื่อมีคำวินิจฉัยนี้รัฐบาลได้มีการเสนอปรับปรุงร่างกฎหมายชื่อบุคคลให้ความเหมาะสมโดยเปิดโอกาสให้ทั้งหญิงและชายที่จะสมรสตกลงกันว่าจะเลือกใช้ชื่อสกุลของฝ่ายใด ถ้าคู่สมรสฝ่ายใดตายก็ยังคงใช้ชื่อสกุลของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต่อไปได้ แต่ถ้าไปสมรสใหม่ต้องกลับไปใช้ชื่อสกุลเดิมของตนเอง ส่วนกฎหมายที่ได้มีการโต้แย้งไปทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีประมาณ 10 ฉบับ ปรากฏว่ามี 3 ฉบับที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ข้อความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 6 กับ มาตรา 198 มีความต่างกัน รัฐธรรมนูญมาตรา 6 บัญญัติว่าบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ แต่กรณีมาตรา 198 บัญญัติว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

2.1.2 **ประการที่สอง การตรวจสอบโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง**

ในส่วนศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบในกรณีที่มีการกระทำผิดตามกฎหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนแล้วสรุปสำนวนส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบเพื่อนำไปสู่การถอดถอนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 303 ในกรณีการทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ในความเป็นรัฐเมื่อประชาชนมอบอำนาจให้แก่ตัวแทนของตัวไปดำเนินการแล้ว ขณะเดียวกันก็ยังมีอำนาจที่จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง หากผู้ดำรงตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ การถอดถอนเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของประชาชนโดยประชาชนต้องเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า 50,000 ชื่อ มีผู้ริเริ่ม 100 คนไปแสดงตัวต่อประธานวุฒิสภาพร้อมกับคำร้องระบุพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เป็นมูลเหตุให้ถูกถอดถอนแล้วก็ไปหารายชื่อมาให้ครบ 50,000 คน ในเรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าเป็นหน้าที่ของประธานวุฒิสภาต้องตรวจสอบรายชื่อ 50,000 คนว่ายังมีตัวตนอยู่จริง และต้องเป็นผู้ที่ไม่เสียสิทธิจากการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งการถอดถอนในทางปฏิบัติมีขั้นตอนต่าง ๆ ต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและชอบด้วยวิธีการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้

### 2.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีก 35 คน คณะรัฐมนตรี หมายถึง บุคคลที่ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินปกครองประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยพรรคการเมืองต้องมีสัญญาต่อประชาชน (นโยบายของพรรค) ว่าจะเข้ามาทำอะไร เมื่อได้รับเลือกตั้งได้เสียงข้างมากจัดตั้งรัฐบาล จัดทำนโยบายแถลงต่อสภาก็เอาสิ่งที่ให้สัญญาต่อประชาชนนี้เข้ามาทำ ขณะเดียวกันก็ต้องดูแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นพื้นฐานที่สำคัญที่ทุกรัฐบาลต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เอามาผนวกกับสิ่งที่ได้ให้สัญญาต่อประชาชน เมื่อแถลงนโยบายต่อสภาแล้วคณะรัฐมนตรีจึงจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงต่อสภา ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีจะรับผิดชอบในนโยบายทั่วไปที่ได้แถลงต่อสภา โดยรัฐบาลมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 230 ที่จะยุบกระทรวงใด ตั้งกรมใด ทำได้โดยอิสระ ดังเช่นนานาประเทศ ซึ่งแต่เดิมแค่เปลี่ยนชื่อกรมต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ผลของการปฏิบัติตามนโยบายจะเป็นเครื่องมือในการตัดสินใจของประชาชนว่า พอใจ หรือไม่พอใจ ใช้ตัดสินในการเลือกตั้ง

ครั้งต่อไป นั่นคือ กติกาหรือหลักของการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา

**การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมี 2 ลักษณะคือ**

1. การใช้อำนาจเรียกว่าอำนาจทางบริหาร คือ อำนาจในการกำหนดนโยบาย วางนโยบายในการปกครอง วางนโยบายในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐ ครอบคลุมไปถึงการกระทำทางรัฐสภา โดยการเสนอกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารนโยบาย รวมไปถึงการดำเนินการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อำนาจในทางบริหารหรือการกระทำทางรัฐสภาเป็นเรื่องที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา องค์กรศาล หรือองค์กรอิสระจะเข้าไปตรวจสอบไม่ได้ การตรวจสอบการถ่วงดุลรัฐบาลเป็นเรื่องที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะเข้ามาถ่วงดุล มาตรวจสอบ

2. การใช้อำนาจที่เรียกว่า อำนาจทางปกครอง การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินนโยบายโดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือผ่านทางองค์กรของรัฐ ผ่านทางเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตรงจุดนี้อยู่ในขอบเขตการกระทำทางปกครอง มีองค์กรสำคัญคือศาลปกครองเข้ามาตรวจสอบ ถามว่ามติคณะรัฐมนตรี ศาลปกครองจะเข้ามาควบคุมได้หรือไม่ได้ครับ ถ้ามติคณะรัฐมนตรีเป็นลักษณะของการใช้อำนาจทางปกครองก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคล เช่น มติคณะรัฐมนตรีในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการซึ่งไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือกรณีการดำเนินการทางวินัย เรื่องดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจที่ศาลปกครองนี้จะเข้ามาตรวจสอบ

กระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะมีข้าราชการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาล เช่น กรณีโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ถ้าไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวก็ใช้วิธีการตัดสินใจในการเลือกตั้งครั้งต่อไป นโยบายนี้นอกจากนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาแล้วยังมีนโยบายที่ออกมาในรูปมติของคณะรัฐมนตรี และนโยบายของกระทรวงซึ่งต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา

ในเรื่องของการกระทำทางปกครอง ต้องมีกฎหมายที่ให้อำนาจเป็นรากฐานของการใช้อำนาจ ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจก็ไม่สามารถ

ที่จะกระทำการได้ การกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมถูกเพิกถอนโดยองค์กรที่มีอำนาจ คือ ศาลปกครอง การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือเป็นองค์กรที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีล้วนแต่อยู่ภายใต้บังคับของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น องค์กรที่อยู่ในบังคับบัญชากับองค์กรในกำกับดูแลนี้ต่างกัน ถ้าองค์กรในบังคับบัญชารัฐบาลก็ทำได้เต็มที่ที่จะตัดสินใจหรือเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลหรือดำเนินการใดๆ ภายใต้อำนาจที่กฎหมายให้ไว้ ถ้าเป็นเรื่องของการกำกับดูแลทำได้แต่กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีอำนาจที่จะไปก้าวล่วงในการใช้ดุลพินิจขององค์กรหรือหน่วยงานที่อยู่ในกำกับดูแล การออกกฎโดยฝ่ายปกครองเป็นการออกกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นเฉพาะ การออกคำสั่งทางปกครองแตกต่างจากการออกกฎ เนื่องจากคำสั่งทางปกครองมีผลบังคับต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือในกรณีใดกรณีหนึ่ง ซึ่งคำว่า กฎ มีนิยามอยู่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ส่วนคำว่า คำสั่งทางปกครองมีนิยามอยู่ในกฎหมายวิธีพิจารณาจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งประเทศไทยใช้ทั้ง 2 ระบบ คือระบบของฝรั่งเศสผสมกับระบบของเยอรมัน

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายมีการกระทำหลายอย่างที่ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง คือ เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ การกระทำนอกเหนือหน้าที่ การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น การกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม การกระทำที่สร้างขั้นตอนที่ไม่จำเป็น การกระทำที่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร การกระทำที่ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ คือ การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ยังมีคดีพิพาทซึ่งถือเป็นคดีปกครอง คือ คดีพิพาทเนื่องจากการละเลยต่อหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คดีพิพาทอันเนื่องจากการ

กระทำละเมิดทางปกครองที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กรณีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง รวมทั้งคดีพิพาทจากสัญญาทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม หากมีความขัดแย้งในเรื่องของเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม จะมีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างศาลเป็นผู้ชี้ขาด

การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารจะต้องถือหลักในการทำหน้าที่สำคัญ คือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ หลักประโยชน์สาธารณะ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล หลักธรรมาภิบาล หรือที่เรียก Good governance หลักธรรมาภิบาล คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่าและหลักของการมีส่วนร่วม นอกจากนี้ยังต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย ถ้าไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนก็จะถูกโต้แย้งได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมา การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยองค์กรศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นกรณีที่การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีไปกระทบต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น หรือคณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เช่น กรณีที่คณะรัฐมนตรีจะเสนอพระราชกฤษฎีกาเปิดสมัยประชุมสภาเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้ทำหน้าที่ในขณะที่วุฒิสภาได้รับเลือกยังไม่ครบ 200 คน ยังทำหน้าที่ไม่ได้ จะกระทำได้หรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะรัฐมนตรี ส่วนการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยรัฐสภามีรูปแบบการตั้งกระทู้ถาม มีทั้งกระทู้ที่ตอบในราชกิจจานุเบกษา และกระทู้สดที่ตอบในสภา

นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบโดยกรรมาธิการของรัฐสภา ในต่างประเทศกรรมาธิการมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตามการตรวจสอบนี้จะต้องกระทำในขอบเขตที่เหมาะสมไม่ก้าวล่วงไปกระทบต่อการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร หรือแม้แต่การตรวจสอบโดยองค์กรศาลก็ไปก้าวล่วงถึงการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารไม่ได้ การตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของศาลปกครองก็เป็นการตรวจสอบอำนาจของ

ฝ่ายบริหาร ส่วนการดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้รับผิดชอบในการไต่สวนข้าราชการทุกประเภท เมื่อ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วก็สรุปสำนวนแล้วส่งฟ้องศาลต่อไป ถ้าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็จะเข้าไปสู่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ท้ายที่สุดประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจจะใช้อำนาจในการตัดสินในการเลือกตั้งว่าจะสมควรเลือกผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองใดเข้ามารับผิดชอบในการบริหารประเทศ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้โครงสร้างทางการเมืองมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ การร่างรัฐธรรมนูญจึงออกแบบให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้น นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมาก การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 200 เสียง ถ้ารัฐบาลมีเสียงในสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่า 300 เสียง การอภิปรายนายกรัฐมนตรีก็ทำไม่ได้ ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญออกแบบมาเพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นอกจากนั้นการให้มีการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อก็เพื่อส่งเสริมพรรคการเมืองใหญ่ ๆ ให้มีศักยภาพมีสิทธิที่จะได้ที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อ เพราะถ้าพรรคใดได้คะแนนเสียงจากการเลือกตั้งต่ำกว่าร้อยละ 5 ก็ไม่มีสิทธิที่จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ทำให้พรรคใหญ่ได้ที่นั่งในส่วนนี้ เป็นการสร้างเสถียรภาพทางการเมือง รวมถึงการจัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมือง พรรคการเมืองใดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากย่อมต้องได้รับเงินสนับสนุนมากเช่นเดียวกัน

การเลือกนายกรัฐมนตรีต้องทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใด ถ้าได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใน 30 วัน และถ้าถูกปรับออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีก็ไม่สามารถกลับไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อีก ตรงจุดนี้ทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมากที่จะผลักดันนโยบายต่าง ๆ ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปทางการเมืองที่สมบูรณ์ตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ

### 2.3 การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ

การใช้อำนาจตุลาการ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมีศาลหลายระบบ แต่ละศาลจะมีลักษณะของความเป็นศาลเหมือนกัน คือ ทำหน้าที่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ก่อนเข้ารับหน้าที่ต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อองค์พระมหากษัตริย์และมีวิธีพิจารณาของตัวเอง สำหรับศาลรัฐธรรมนูญต่างจากศาลอื่น คือ ศาลอื่นวิธีพิจารณาเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา แต่ศาลรัฐธรรมนูญนั้นวิธีพิจารณาเป็นเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญตราขึ้นเอง โดยรัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตราข้อกำหนดวิธีพิจารณาของตัวเอง ตรงจุดนี้นักวิชาการบางคนบอกว่าวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญควรจะตราโดยรัฐสภา การที่รัฐธรรมนูญออกแบบเช่นนี้ต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ ถ้าจะให้รัฐสภาซึ่งอาจถูกตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตราวิธีพิจารณาก็อาจจะทำให้เกิดความไม่คล่องตัวและก็อาจเกิดอุปสรรคในการทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญ มีลักษณะแตกต่างจากศาลอื่น คือ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด และมีผลผูกพันองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร ซึ่งคำพิพากษาของศาลโดยทั่วไปจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดี ยกเว้นกรณีคำพิพากษาของศาลปกครองในการเพิกถอนกฎ

การใช้อำนาจตุลาการ หลักของการใช้อำนาจนี้ คือ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนบนพื้นฐานของความยุติธรรม ซึ่งประกอบไปด้วยความเที่ยงธรรมความชอบด้วยเหตุผลและการไม่มีอคติ เมื่อใดที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการขาดความเที่ยงธรรม ขาดความเป็นอิสระ ขาดความถูกต้องในการทำหน้าที่ ความยุติธรรมก็ไม่มีทางจะเกิดขึ้นได้ ความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญปรากฏในคำวินิจฉัยส่วนตนที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่นเดียวกับคำวินิจฉัยส่วนตนของผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

หากมีปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครองและศาลทหาร จะมีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท มีประธานศาลฎีกา

เป็นประธาน ถ้าเป็นการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลก็มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้ามาตรวจสอบ เช่น กรณีขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรณีขัดแย้งกันระหว่างศาลแพ่งกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น

การใช้อำนาจตุลาการอาจถูกตรวจสอบและถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ การตรวจสอบเพื่อถอดถอน ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาหรือตุลาการหากมีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมก็อยู่ในข่ายที่จะถูกถอดถอนได้ การถอดถอนที่ว่านี้กระทำโดยประชาชน 50,000 คน เข้าชื่อกัน หรือโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 ใน 4 เข้าชื่อกัน ส่งเรื่องให้ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ไต่สวน ถ้าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้ว่ามีมูลจะต้องหยุดทำหน้าที่จนกว่าวุฒิสภาจะลงมติว่าจะถอดถอนหรือไม่ ถ้าไม่ถอดถอนก็ทำหน้าที่ต่อไป ถ้าถอดถอนก็ต้องพ้นจากหน้าที่

**2.4 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอื่น ๆ โดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ**

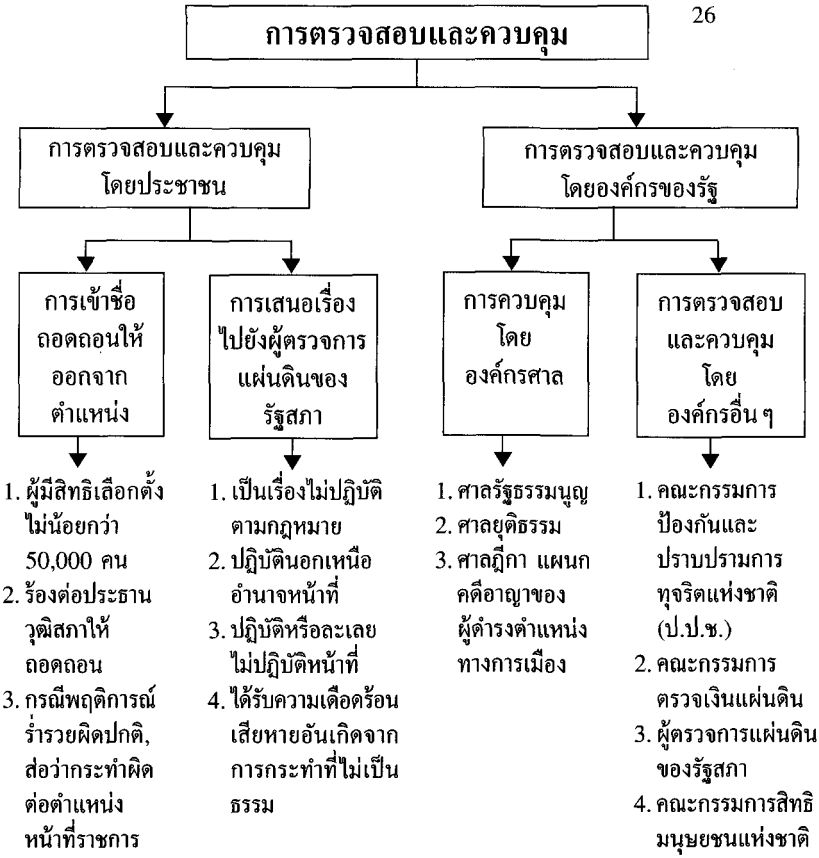
การใช้อำนาจขององค์กรอิสระ สำหรับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ได้เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐโดยตรง แต่เป็นองค์กรที่ควบคุมการเลือกตั้ง บุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง ทำให้การเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม

สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กรณีที่ไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล กระทบต่อสิทธิมนุษยชน ต่างกันที่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะตรวจสอบกระทำเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะตรวจสอบการกระทำทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของเอกชนก็ได้ ทั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ เป็นองค์กรตรวจสอบที่ให้ข้อเสนอแนะแล้วนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข ไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด ไม่มีอำนาจบังคับ ทำได้แต่เพียงว่าแจ้งไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้บังคับบัญชาหรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแลให้ดำเนินการแก้ไขหรือแจ้งไปทางรัฐสภา รัฐสภาโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะใช้กรรมาธิการเข้ามาตรวจสอบ หรืออาจฟ้องต่อประชาชนโดยพิมพ์เอกสารเผยแพร่

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรที่จะวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องวินัยทางการเงินการคลัง มีการกำหนดโทษปรับทางปกครอง คือ ปรับ 12 เท่าของเงินเดือน ตรงจุดนี้เป็นจุดที่เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบ องค์กรนี้มีความสำคัญที่จะตรวจสอบความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ดูแลในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างว่ามีการทุจริตหรือไม่ ถ้ามีการทุจริตมีหลักฐานก็ส่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไป

การใช้อำนาจขององค์กรอิสระต่างๆ ไม่ใช่อำนาจที่ 4 เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อเสริมอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ องค์กรบางองค์กรมีอำนาจในการควบคุมการคัดเลือกคนเข้าสู่อำนาจเพื่อให้ผลดีต่อการปฏิรูปทางการเมือง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจะมีการตรวจสอบก่อนเข้าสู่อำนาจ ตรวจสอบระหว่างการใช้อำนาจ ตรวจสอบภายหลังจากการใช้อำนาจแล้ว และภายหลังจากการใช้อำนาจแล้วการตรวจสอบที่ตามมา คือ การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายหลังพ้นจากตำแหน่งเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ เกิดความสุจริตในระบบการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ หลักการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องยึดถือรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบกับหลักความยุติธรรม หลักธรรมาภิบาลในการทำหน้าที่ด้วยเช่นกัน




## สรุป

องค์ประกอบของรัฐประกอบด้วยจะมีราษฎร มีอาณาเขต และอำนาจรัฐ คือ อำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชนชาวไทยภายใต้รัฐธรรมนูญและพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตย ในทางนิติบัญญัติ ทางบริหารและทางตุลาการ พระมหากษัตริย์ภายใต้ประเพณีการปกครองของเราไม่ใช่เป็นเพียงแต่รูปแบบสัญลักษณ์แต่เพียงอย่างเดียว แต่พระองค์ท่านทรงมี

---

26 *โปรดดูรายละเอียดใน "คู่มือการใช้สิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาจักรไทย พ.ศ. 2540" โดยคณะกรรมการจัดเวทีธรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2547 ซึ่งผู้เขียนได้มีส่วนในการจัดทำเอกสารดังกล่าวด้วย*

พระราชอำนาจในการยับยั้ง เสนอแนะ ตักเตือน เหล่านี้เป็นพระราชอำนาจตามประเพณีการปกครอง การใช้อำนาจจะต้องมีกรอบการใช้อำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจ คือ หลักของนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ หลักการถ่วงดุลอำนาจไม่ให้อำนาจรวมอยู่ในองค์กรใดองค์กรหนึ่ง หลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นกรอบการใช้อำนาจทั้ง 3 รวมทั้งอำนาจขององค์กรอิสระ และมีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งหลักการสำคัญ ๆ ดังกล่าวข้างต้นจะไม่สามารถปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนหรือไม่สามารถที่จะปฏิบัติให้ปรากฏเป็นรูปธรรมได้ ถ้าหากว่า อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายหรืออำนาจบริหารนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรืออำนาจบริหารและอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องหรืออำนาจบริหารและอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายหรืออำนาจตุลาการ รวมศูนย์อยู่ที่องค์กรหรือคณะบุคคลเดียวกัน แม้ว่าคณะบุคคลหรือบุคคลนั้นจะได้รับการเลือกตั้งมาจากราษฎรตามวิถีทางประชาธิปไตยก็ตาม ดังนั้น การใช้อำนาจอย่างพอเหมาะพอควรจะเป็นไปได้ก็แต่โดยการจัดองค์กรของรัฐในลักษณะที่ให้ "อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง" การแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ในความหมายของการจัดให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ มีองค์กรผู้ใช้ต่างองค์กรกัน และเป็นอิสระจากกัน จึงเป็นกลไกที่สำคัญยิ่ง[27] ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้วางหลักการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน แต่ในการปฏิบัติจะต้องใช้ระยะเวลาในการปฏิบัติให้สอดคล้องและเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน ซึ่งในอนาคตจะต้องมีการพัฒนาให้เกิดความเหมาะสมและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการพัฒนาองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐและองค์กรประชาชน ให้มีความเข้มแข็งและมีการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐมากยิ่งขึ้นกว่าในปัจจุบัน ให้สมตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญที่ได้วางหลักไว้อย่างชัดแจ้งแล้ว

---

27 *ดูรายละเอียดใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ "นิติรัฐ" : หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย วารสารนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ฉบับที่ 3 ปีที่ 14 กันยายน, 2547.*

# บรรณานุกรม

วิษณุ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพ : แสวงสุทธิการพิมพ์, 2530.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. "การแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power)" **วารสารกฎหมายปกครอง.** ฉบับที่ 2 สิงหาคม 2546.

เดือน บุนนาค. **การแยกอำนาจ.** พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2547.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายมหาชน : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ.** กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2538.

ปรีดี เกษมทรัพย์. **นิติปรัชญา.** กรุงเทพฯ : มิตรนราการพิมพ์, 2531.

มงเตสกิเออ (เขียน), วิภาวรรณ ตุวยานนท์ (แปล). **เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.

วิษณุ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพฯ : แสวงสุทธิการพิมพ์, 2530.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. **กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน.** กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2542.

◆ ◆ ◆ ◆

# การตรวจสอบ
# การใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐมนตรี

● *บุญเสริม นาคสาร*[*]

การศึกษาเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารนั้น หากศึกษาแต่เฉพาะการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่เป็นองค์กรกลุ่มเท่านั้นโดยไม่ทำการศึกษาถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย เป็นการศึกษาที่แยกส่วน ทำให้มองภาพรวม (Macro) เรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรสูงสุดฝ่ายบริหารไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ เนื่องจากการใช้อำนาจรัฐขององค์กรฝ่ายบริหาร สามารถแยกได้เป็น 2 ฐานะ คือ การใช้อำนาจรัฐในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กับการใช้อำนาจรัฐในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครอง หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ รัฐบาล (Government) และเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง (Administrative Organs)[1] โดยองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารอาจกระทำการได้ใน 2 ลักษณะ ถ้ากระทำการที่มีลักษณะเป็นการเมือง (Political Action) หรือเป็นการกระทำในเชิงนโยบาย ถือว่ากระทำการในฐานะที่เป็นรัฐบาล ตรงกันข้าม ถ้าหากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี กระทำการซึ่ง

---

* *เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ 7ว รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มงานวิจัยและพัฒนารัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ*

1 *วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. "หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง", ในหนังสือ* ***คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*** *สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2547, หน้า 151.*

มีลักษณะเป็นงานประจำ (Routine) ถือว่ากระทำการในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครอง บทความนี้จึงได้นำเสนอรูปแบบของการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐมนตรี ซึ่งรวมถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีด้วย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมี 5 รูปแบบ ดังนี้

1. การใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญของคณะรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ

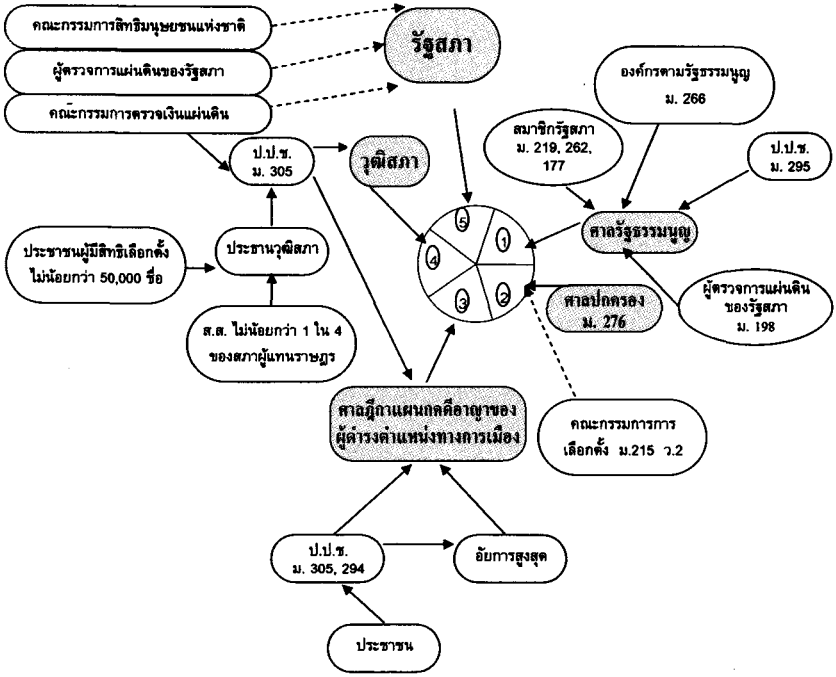
2. การใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของคณะรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง

3. การใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของคณะรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบ โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

4. การใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของคณะรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบ โดยวุฒิสภา

5. การใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของคณะรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบ โดยรัฐสภา

**ภาพแสดงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐมนตรี**




## 1. การใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญของคณะรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ

1.1 สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 219 มาตรา 262 และมาตรา 177

(1) การควบคุมตรวจสอบเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญ มาตรา 219 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีตราขึ้นเป็นไปตามเงื่อนไขการตรา

พระราชกำหนดหรือไม่ กล่าวคือ ได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่[2]

(2) การควบคุมร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้บังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ร่างกฎหมายใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังไม่ได้นำร่างกฎหมายนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างกฎหมายนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการตรากฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนด มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อส่งความเห็นดังกล่าวนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 30/2548 โดยเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. .... ที่กำหนดว่าเครื่องจักรที่ใช้ในการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดีที่ไม่แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อจะเริ่มทำการผลิต หรือไม่แจ้งสถานที่ผลิตและการย้ายสถานที่ผลิต หรือการไม่แจ้ง การได้มา หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งเครื่องจักร เป็นต้น ให้ศาลมีคำสั่งริบเครื่องจักรได้ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการละเมิดลิขสิทธิ์ การริบทรัพย์สินเป็นโทษอย่างหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 การริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญาแบ่งออกได้เป็น 3 กรณี คือ 1) ทรัพย์สินที่ศาลจะต้องริบไม่ว่าจะเป็นของบุคคลใดก็ตามตามมาตรา 32 2) ทรัพย์สินที่ศาลจะต้องริบ เว้นแต่เป็นของผู้อื่นซึ่งมิได้รู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดตามมาตรา 34 และ 3) ทรัพย์สินที่อยู่ในดุลพินิจของศาลว่า

---

[2] *โปรดดูคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 1/2541, 16/2546, 29-30/2547*

จะริบทรัพย์หรือไม่ก็ได้ เว้นแต่เป็นของผู้อื่นซึ่งมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิดตามมาตรา 33 เห็นได้ว่าการริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญามีความมุ่งหมายลงโทษผู้กระทำความผิดหรือมีทรัพย์สินนั้นไว้เป็นความผิด การที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ศาลสั่งริบเครื่องจักรโดยศาลไม่มีดุลพินิจว่าจะริบเครื่องจักรหรือไม่ โดยไม่คำนึงว่าเจ้าของเครื่องจักรจะรู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิดหรือไม่ และไม่ให้โอกาสเจ้าของเครื่องจักรได้พิสูจน์ว่ารู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดด้วยหรือไม่ เป็นการริบโดยเด็ดขาด ไม่ได้พิจารณาถึงความผิดและความเหมาะสมในการลงโทษ เป็นการใช้มาตรการลงโทษที่รุนแรงแก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินเกินกว่าความจำเป็นและกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 32 และมาตรา 48

ถึงแม้ว่า การตรากฎหมายจะเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบรัฐสภาที่ฝ่ายบริหารต้องมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุน และโดยที่รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ได้ให้อำนาจกับคณะรัฐมนตรีในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ และในบางกรณีคณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอกฎหมาย อันเนื่องมาจากเป็นร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ว่าเป็นกฎหมายที่จำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน[3] ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว ร่างกฎหมายที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาส่วนใหญ่เป็นร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี จึงเป็นไปได้ว่า คณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาขัด

---

[3] *นโยบายของรัฐบาลชุด พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 ระบุว่า ร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีถือว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา 173 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีจำนวน 5 ฉบับ คือ (1) ร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (2) ร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (3) ร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน (4) ร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม และ (5) ร่างกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค*

หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือร่างกฎหมายมีรูปแบบหรือกระบวนการตรากฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แล้วอาศัยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนร่างกฎหมายนั้นให้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แม้ว่าร่างกฎหมายนั้นวุฒิสภาจะไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175(2) หรือวุฒิสภาได้แก้ไขร่างกฎหมายนั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175(3) แต่ฝ่ายบริหารก็อาศัยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรให้ยืนยันร่างกฎหมายเดิมที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีได้อยู่ดี[4] ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายนี้ จึงถือว่าเป็นการตรวจสอบ การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีอีกทางหนึ่ง

(3) การตรวจสอบร่างกฎหมายใดว่าเป็นร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างกฎหมายที่ยับยั้งไว้หรือไม่

การวินิจฉัยตรวจสอบร่างกฎหมายในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เห็นว่าร่างกฎหมายที่เสนอหรือส่งให้พิจารณาเป็นร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างกฎหมายที่ต้องยับยั้งไว้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาจึงส่งร่างกฎหมายนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 177

ถึงแม้ว่าการตรากฎหมายจะเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบรัฐสภาที่ฝ่ายบริหารต้องมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุน และโดยที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจกับคณะรัฐมนตรีในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ และในบางกรณีคณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 และในทางปฏิบัติแล้วร่างกฎหมายที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาส่วนใหญ่เป็นร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี จึงเป็นไปได้ว่าคณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างกฎหมายที่ต้องยับยั้งไว้ แล้วอาศัยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนร่างกฎหมายนั้นให้ได้รับความเห็นชอบจาก

---

4 *โปรดดูคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3-4/2545*

รัฐสภา ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายดังกล่าวนี้ จึงถือว่าเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีอีกทางหนึ่ง อย่างไร ก็ดี ไม่เคยมีกรณีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายใดมีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างกฎหมายที่ต้องยับยั้งไว้

**1.2 องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อมีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266**

เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือมีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นหรือประธานรัฐสภา อาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญและมีอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และปัญหาที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานตาม คำวินิจฉัยที่ 54/2542 ว่าปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 แยกได้เป็น 2 กรณี คือ (1) องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด หรือ (2) องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ขององค์กรหนึ่ง

การยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นที่มีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับคณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญก็จะเป็นผู้วินิจฉัยว่าคณะรัฐมนตรีมีอำนาจ

หน้าที่ในประเด็นปัญหาความขัดแย้งนั้น หรือไม่ [5]

**1.3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295**

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง หากผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพื่อให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 295[6]

การร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา 295 ไม่ใช่เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยตรง แต่เป็นการตรวจสอบตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่อย่างไรก็ดี การตรวจสอบดังกล่าวนี้จะส่งผลต่อรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่ง หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่านายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 295 กรณีดังกล่าวนี้ ถือเป็นการตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยทางอ้อม

**1.4 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198**

การยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ได้แก่ การตรวจสอบกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ส่วนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ เป็น

---

[5] *โปรดดูคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 11/2542, 26/2543, 33/2543, 2/2546, 31/2547 และ 29/2548*

[6] *โปรดดูคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 31/2543*

อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ในกรณีที่มีผู้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าบทบัญญัติของกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยที่ไม่จำเป็นต้องเป็นคดีความหรือมีข้อพิพาทกันในศาลก่อน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว โดยศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีผู้ไปร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยไม่ต้องมีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหารก่อนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 นี้ ถือเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยอ้อม เพราะว่าการริเริ่มเสนอกฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติของไทยส่วนใหญ่เป็นการเสนอโดยคณะรัฐมนตรีตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น นอกจากนี้แล้ว การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 นี้ รวมถึงการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วด้วย และกล่าวได้ว่า การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดเป็น การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยตรง เพราะว่าตามปกติแล้ว กระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาอาจถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งในด้านเนื้อหา หรือรูปแบบก่อนที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นประกาศใช้บังคับ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 แต่ในกรณีการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีนั้น ไม่อาจถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในด้านเนื้อหาก่อนที่ พระราชกำหนดนั้นจะได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ไม่มีช่องทางใดเปิดช่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในด้านเนื้อหาได้เลย อาจทำได้แต่เพียงการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง คือ เป็นการตราเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ หรือไม่เท่านั้น

หากพระราชกำหนดใดที่คณะรัฐมนตรีได้ตราขึ้น มีข้อความขัดหรือแย้งหรือมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐสภามีทางเลือกเพียงสองทางเลือกเท่านั้น คือ อนุมัติหรือไม่อนุมัติ พระราชกำหนดนั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคสาม เท่านั้น รัฐสภาไม่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของพระราชกำหนดนั้น ซึ่งตามปกติแล้วคณะรัฐมนตรีย่อมต้องอาศัยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชกำหนดนั้นเพื่อใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติต่อไป ปัญหาจึงมีอยู่ว่า หากเนื้อหาของพระราชกำหนดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือมีการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดนั้นไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว ก็จะไม่มีองค์กรใดเข้ามาตรวจสอบได้ จนกว่ารัฐสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดนั้นแล้ว ประชาชนจึงมีสิทธิใช้ช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 หรือมาตรา 264 เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญทำการตรวจสอบ

## 2. การใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของคณะรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว คณะรัฐมนตรีจะถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 11(2) ส่วนการกระทำของคณะรัฐมนตรีที่จะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองชั้นต้นหรือไม่นั้น ปัจจุบันยังไม่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองว่า มีการกระทำใดของคณะรัฐมนตรีที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองชั้นต้น สำหรับการใช้อำนาจตามกฎหมายของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอาจถูกตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลปกครองชั้นต้น หากการกระทำนั้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี คือ ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการออกพระราชกฤษฎีกา หรือกฎนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 ตัวอย่างของการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีโดย ศาลปกครองสูงสุด เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.5/2549 คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีการะหว่างผู้ฟ้องคดี(มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 2-11) กับผู้ถูกฟ้องคดี (นายกรัฐมนตรี ที่ 1 สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 2 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ที่ 3 กระทรวงพลังงาน ที่ 4 และคณะรัฐมนตรี ที่ 5) โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การดำเนินการในขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้เสียไปทั้งหมดหรือไม่มีผลตามกฎหมาย ย่อมมีผลทำให้การดำเนินการต่อมา รวมทั้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ที่มีมติอนุมัติเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) รวมทั้งการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้า ฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 เสียไปด้วยเช่นกัน จึงพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2548 ซึ่งเป็นวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

### 3. การใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของคณะรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ เพื่อลงโทษทางอาญาและพิพากษาให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 308 มาตรา 309 และมาตรา 294

ตัวอย่างของการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ อ.ม.1/2546 เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ ตามที่มีผู้กล่าวหาว่าระหว่างที่นายรักเกียรติ สุขธนะ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข มีเงินไหลเข้าออกในบัญชีเงินฝากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาสี่แยกสะพาน กรุงธน ของนางสุรกัญญา สุขธนะ ภริยานายรักเกียรติ นับร้อยล้านบาท น่าสงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับการทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ ได้พิพากษาให้ทรัพย์สินของ นายรักเกียรติ จำนวน 233,880,000 บาท ตกเป็นของแผ่นดิน และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ อ.ม.2/2546 อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ฟ้องนายรักเกียรติ สุขธนะ เป็นจำเลยว่าขณะที่จำเลยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขให้ยกเลิกประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องกำหนดราคากลางของยาตามบัญชียาหลักแห่งชาติ พ.ศ. 2536 ฉบับลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2536 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น โดยไม่มีประกาศกระทรวงสาธารณสุขกำหนดให้ใช้ราคากลางของยาใหม่แทนฉบับเดิมที่ถูกยกเลิกไป มีผลทำให้ไม่มีราคากลางของยาตามบัญชียาหลักแห่งชาติประกาศใช้บังคับ

อันเป็นช่องทางให้จำเลยกับพวกได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากบริษัทผู้จำหน่ายยา และพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 ให้ลงโทษจำคุก 15 ปี

สำหรับคดีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกกล่าวหาว่าประพฤติมิชอบเสียเอง ตามคำพิพากษาฎีกาที่ อ.ม.1/2548 เป็นกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ กล่าวหาว่าประธานกรรมการ ป.ป.ช.และกรรมการ ป.ป.ช. กระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2547 อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ซึ่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ พิพากษาว่า จำเลยทั้งเก้ามีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 มาตรา 83 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 125 ให้จำคุกจำเลยทั้งเก้ามีกำหนดคนละ 2 ปี แต่มีเหตุอันสมควรปรานี จึงให้รอการลงโทษมีกำหนด 2 ปี ซึ่งตามคำพิพากษาฎีกาที่ อ.ม.1/2548 กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกกล่าวหาว่าประพฤติมิชอบดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นการกระทำในฐานะองค์กรกลุ่มโดยการออกระเบียบดังกล่าว ซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ ได้พิพากษาลงโทษจำคุกกรรมการ ป.ป.ช. ทุกคน น่าจะเทียบเคียงได้กับกรณีของคณะรัฐมนตรี หากรัฐมนตรีที่ประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรีได้กระทำการร่วมกันอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ อาจพิพากษาให้รัฐมนตรีทุกคนในคณะรัฐมนตรีได้รับโทษจำคุกเช่นเดียวกับกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น นอกจากการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลแล้ว อาจถือว่าเป็น การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีอีกทางหนึ่ง

## 4. การใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของคณะรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบโดยวุฒิสภา

การใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐมนตรี ที่ถูกตรวจสอบโดยวุฒิสภาในกรณีนี้ คือ การถอดถอนนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่ง โดยมีกระบวนการเริ่มจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ริเริ่ม หรือในกรณีที่ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ห้าหมื่นคน เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนบุคคลนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีออกจากตำแหน่ง โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็น ผู้ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 มาตรา 304 และมาตรา 305

การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับเรื่องที่ประธานวุฒิสภาได้รับการร้องขอจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเพื่อให้ถอดถอนบุคคล ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ นั้น ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 15 เรื่อง โดยดำเนินการแล้วเสร็จ 12 เรื่อง (ตกไป 12 เรื่อง ไม่รับ/ยก 1 เรื่อง) คงเหลือ 2 เรื่อง[7] ตัวอย่างกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติให้ตกไป คือ กรณีนายทองก้อน วงศ์สมุทร และคณะ จำนวน 163,126 คน ได้ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 304 เข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 307 ถอดถอนนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ออกจากตำแหน่ง โดย

---

[7] *สีหนาท ประยูรรัตน์ และคณะ. เอกสารการสัมมนาผลการศึกษา เรื่อง "การสร้างความร่วมมือในการปราบปรามคอร์รัปชั่น" วันที่ 15 มิถุนายน 2548 ณ โรงแรมทวิน ทาวเวอร์ กรุงเทพฯ, หน้า 21.*

กล่าวหาว่าบุคคลทั้งสองมีพฤติการณ์ส่อว่า จงใจกระทำการใช้อำนาจที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยจงใจทำหนังสือแสดงเจตจำนงที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญด้วยการเสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่...) พ.ศ. .... และพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่...) พ.ศ. .... แก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 และพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีการรวมบัญชีทุนสำรองเงินตรา ซึ่งอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสามบัญชี เป็นบัญชีเดียว เพื่อนำผลกำไรและผลประโยชน์ที่สะสมไว้ในบัญชีทุนสำรองเงินตราออกมาใช้ชำระหนี้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (กองทุนฟื้นฟู) อันเกิดจากกระทรวงการคลังค้ำประกันเงินฝากและหนี้สถาบันการเงิน ซึ่งทรัพย์สินในบัญชีทุนสำรองเงินตรามิใช่ทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือรัฐบาลหนึ่งรัฐบาลใด แต่เป็นทรัพย์สินรวมของชาติ เป็นการขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา 48 ที่บัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน และ การกระทำดังกล่าวยังขัดต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมาตรา 27 และมาตรา 29 ทั้งขัดต่อ การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ตามมาตรา 205 และเป็นการบริหารราชการแผ่นดินที่ขัดต่อมาตรา 212 อีกด้วย นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรี โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และ มาตรา 30 โดยกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติของราชการไทยต่อคนไทยและคนต่างด้าวให้แตกต่างกัน ประธานวุฒิสภาจึงได้ส่งคำร้องดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305

## 5. การใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของคณะรัฐมนตรีที่ถูกตรวจสอบโดยรัฐสภา

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา หรือที่เรียกว่า "การกระทำของรัฐบาล" ที่ถูกตรวจสอบโดยองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภา แยกได้เป็น 6 รูปแบบ ดังนี้

**5.1 การตั้งกระทู้ถาม**

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักการตั้งกระทู้ถามไว้ 2 ประเภท คือ กระทู้ถามตามมาตรา 183 กับกระทู้ถามสดตามมาตรา 184

การตั้งกระทู้ถามตามมาตรา 183 เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติสามารถยื่นกระทู้ถามรัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ และเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารสามารถชี้แจงและให้รายละเอียดและเหตุผลเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน สำหรับการตั้งกระทู้ถามสดตามมาตรา 184 เป็นหลักการใหม่ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิ์ในการตั้งกระทู้ถามสดต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องนั้น ๆ รัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้ถามจะต้องตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรด้วยวาจาในทันทีในวันเดียวกันกับที่ได้รับแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่สามารถจะมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นมาตอบกระทู้ถามแทนได้ทัน ถือว่าเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้มีมากยิ่งขึ้น เพราะกลไกการตั้งกระทู้ถามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 183 ใช้ระยะเวลายาว โดยรัฐบาลไม่ค่อยให้ความสำคัญต่อ การตอบกระทู้ถาม เพราะนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามมีทางเลือก โดยการมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการตอบกระทู้ถามแทน การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 183 ไม่ตอบกระทู้ถามโดยอ้างว่าเรื่องที่ถามนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือการตอบกระทู้ถามในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งทำให้กระบวนการตอบกระทู้ถามล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ กระทู้ถามบางเรื่องกว่าที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจะมาตอบในสภาต้องใช้เวลานานหลายเดือน จนทำให้กระทู้ที่ถามไปนั้นลดความสำคัญลงและไม่ทันกับเหตุการณ์หรือสภาพปัญหา[8]

---

[8] *มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ รายงานการวิจัยเรื่อง "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล" (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547) หน้า 14*

### 5.2 การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดหลักการใหม่ของการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร[9] ภายใต้ข้อสมมติฐานที่ว่า ถ้าหากการควบคุมหรือการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี เป็นไปอย่างเป็นระบบ มีการกำหนดรูปแบบและวิธีการยื่นญัตติและข้อกล่าวหาอย่างชัดเจน รวมทั้งมีระเบียบและขั้นตอนการลงโทษที่เป็นรูปธรรมแล้ว จะเป็นการเสริมสร้างให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น และยังจะเป็นการเพิ่มศักยภาพความเป็นผู้นำให้เกิดขึ้นกับผู้นำฝ่ายบริหารอีกด้วย

กระบวนการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจมีการเชื่อมโยงและสัมพันธ์กับกระบวนการถอดถอนและการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 - 311 ไว้อย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ในขณะที่ฝ่ายค้านยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้น หากข้อกล่าวหาเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 คือ มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ

---

[9] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 "มาตรา 185 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 201 วรรคสอง ด้วย และเมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนตามวรรคสาม*

*การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 304 ก่อนมิได้ และเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 304 แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการตามมาตรา 305"*

*"มาตรา 186 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล*

*ให้นำบทบัญญัติมาตรา 185 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม"*

ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ฝ่ายค้านจะต้องยื่นข้อกล่าวหาดังกล่าวไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนอีกทางหนึ่งด้วย และหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาข้อกล่าวหาแล้ว มีมติว่า ข้อกล่าวหานั้นมีมูลความจริง ผู้ถูกกล่าวหานั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งทันที จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้จนกว่าวุฒิสภาจะมีพิจารณามีมติในการถอดถอนออกจากตำแหน่ง นอกจากนี้ยังจะต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย

**5.3 การเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ**

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 มาตรา 187 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะไม่มีการลงมติ แต่คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ถือเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินอีกทางหนึ่งโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

**5.4 การตั้งคณะกรรมาธิการ**

รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 มาตรา 189 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา

การตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภานั้น เป็นไปตามเจตนารมณ์ของสภาที่ต้องการจะให้พิจารณาศึกษาในรายละเอียดเพื่อให้เกิดความและสมบูรณ์ก่อนที่จะนำผลการพิจารณาสรุปเป็นรายงานการพิจารณาศึกษาโดยมติความเห็นชอบของสภาผ่านไปยังคณะรัฐมนตรีต่อไป และถือว่าการพิจารณาศึกษาหรือสอบสวนประเด็นปัญหาหรือญัตติใดๆ ของคณะกรรมาธิการตามที่สภามอบหมายนั้น เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินรูปแบบหนึ่ง ผลการพิจารณาเป็นเพียงข้อเสนอแนะที่ส่งผ่านสภาไปยัง ฝ่ายบริหารเท่านั้น มิได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหารหรือมีเงื่อนไขกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาวิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของการทำงานตรวจสอบฝ่ายบริหารของระบบคณะกรรมาธิการแล้วต้องการที่จะให้การทำงานของฝ่ายบริหารที่ผ่านไปแต่ละวันนั้นมีความเชื่อมโยงและรับผิดชอบต่อสภา ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างระมัดระวังและรอบคอบ[10]

### 5.5 การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน

การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินผ่านกระบวนการพิจารณาของสภาที่ใช้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนานจนถึงปัจจุบันคือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย ซึ่งหมายความว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีใดๆ ของฝ่ายบริหารก่อนที่จะนำออกมาใช้บังคับนั้น จะต้องได้รับการพิจารณาอนุมัติจากสภาก่อน อย่างไรก็ตาม การควบคุมในฐานะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติของสภานี้ หากพิจารณาถึงผลของการควบคุมแล้วค่อนข้างจะได้ผลในระดับหนึ่งและเป็นการควบคุมโดยทางอ้อม ทั้งนี้ เพราะสภามิได้ลงไปควบคุมดูแลถึงในระดับปฏิบัติ[11]

---

[10] *มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, เพิ่งอ้าง, หน้า 20-21.*

[11] *มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, เพิ่งอ้าง, หน้า 22.*

อย่างไรก็ดี การควบคุมการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอนี้ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่รับหลักการแห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย แม้รัฐธรรมนูญจะมิได้บัญญัติให้รัฐบาลต้องลาออก แต่ตามจารีตประเพณีของการปกครองในระบอบรัฐสภานั้น รัฐบาลก็มักจะลาออกเพราะถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นกฎหมายสำคัญ การที่สภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการแห่งร่างกฎหมายจึงเท่ากับการไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยปริยายนั่นเอง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอาจจะเลือกวิธีการยุบสภาแทนการลาออกก็ได้ [12]

### 5.6 การให้ความเห็นชอบสนธิสัญญา

รัฐธรรมนูญของไทยในอดีตที่ผ่านมามีบทบัญญัติว่าพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญามาโดยตลอด เพียงแต่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงใช้อำนาจด้วยพระองค์เองแต่ทรงใช้อำนาจผ่านทางคณะรัฐมนตรี เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 มาตรา 3 และบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสนธิสัญญานั้น อยู่ในหมวดของ "คณะรัฐมนตรี" ซึ่งหมายความว่า อำนาจทำสนธิสัญญาเป็นของฝ่ายบริหาร มิใช่ของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ สำหรับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 มาตรา 224 วรรคสอง นั้น มีสนธิสัญญา 3 ประเภท ที่ต้องให้รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติให้ความเห็นชอบ ได้แก่ (1) สนธิสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย (2) สนธิสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ และ (3) สนธิสัญญาที่จะต้องออกกฎหมายอนุวัตการหรือบังคับให้เป็นไปตามสนธิสัญญา

ตามที่ได้แบ่งประเภทหรือรูปแบบของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือรัฐมนตรี

---

[12] *สมคิด เลิศไพฑูรย์. คำอธิบายกฎหมายการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541, หน้า 278.*

ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรีไว้ 5 รูปแบบดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกระทำของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะถูกตรวจสอบโดยองค์กรศาล ยกเว้นกรณีเดียวคือตามรูปแบบที่ 5 "การใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของคณะรัฐมนตรี ที่ถูกตรวจสอบโดยรัฐสภา" หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า "การกระทำของรัฐบาล" หรือการกระทำทางการเมืองที่ถูกตรวจสอบโดยองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเท่านั้น สำหรับรูปแบบที่ 4 กรณีการตรวจสอบโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนทั้งหมดเข้าชื่อเพื่อให้วุฒิสภาถอดถอนให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งนั้น ไม่ถือว่าเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรนิติบัญญัติโดยแท้ เพราะว่าในขณะเดียวกันนั้น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน ก็มีสิทธิเข้าชื่อขอให้ถอดถอนได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และข้อกล่าวหาที่ได้เข้าชื่อนั้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบสอบแล้วมีมูล คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะส่งข้อกล่าวหานั้นให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางเมืองอีกทางหนึ่งนอกเหนือจากที่ต้องส่งให้วุฒิสภาพิจารณาลงมติการถอดถอนให้ออกจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคสาม จึงเป็นการตรวจสอบทางกฎหมายโดยมีองค์กรศาลเป็นผู้ตรวจสอบด้วย ไม่ใช่เป็นเรื่อง "การกระทำของรัฐบาล" ที่คณะรัฐมนตรีต้องถูกตรวจสอบและรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภาเพียงอย่างเดียว

การพิจารณาว่า การกระทำใดเป็นการกระทำของรัฐบาลหรือไม่ ในทางทฤษฎีแล้วจำเป็นต้องพิจารณาจากองค์ประกอบสามประการ คือ องค์กรผู้กระทำการ ที่มาของอำนาจกระทำการ และลักษณะของการกระทำควบคู่กันไป โดยต้องพิจารณาจากองค์กรผู้กระทำเป็นลำดับแรก หากเป็นการกระทำโดยองค์กรรัฐบาล (พระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี) ก็ต้องพิจารณาในลำดับถัดมาว่า เป็นเรื่องของการกระทำโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญหรือเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นงานนโยบาย ถ้าเข้าลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่าง ก็ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำทาง

รัฐบาล เพราะเมื่อรัฐบาลตัดสินใจกระทำการลงแล้ว ต้องพร้อมที่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองคือรัฐสภา[13] การกระทำของรัฐบาลในกฎหมายไทย โดยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ จำแนกประเภทลักษณะการกระทำของรัฐบาล[14] ดังนี้

(1) การกระทำที่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ
- การแก้ไขเพิ่มเติมกฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์
- การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภา
- การเลือกและการแต่งตั้งองคมนตรี และการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง
- การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์พ้นจากตำแหน่ง
- การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(2) การกระทำที่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามแบบพิธี
- การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมติของสภาผู้แทนราษฎร
- การแต่งตั้งรัฐมนตรีและการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี
- การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี
- การแต่งตั้งและให้ข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดีและเทียบเท่า พ้นจากตำแหน่งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

(3) การกระทำที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ
- การประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึก
- การประกาศสงคราม

---

13 *สาโรช โชติพันธุ์ "การควบคุมการกระทำของรัฐบาลโดยรัฐสภา" วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2541 หน้า 68*

14 *สาโรช โชติพันธุ์, เพิ่งอ้าง, หน้า 253 - 385*

(4) การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

- การแต่งตั้งทูตของประเทศไทยและการรับทูตของต่างประเทศ
- การทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ

(5) การกระทำอันเป็นที่มาแห่งเกียรติยศ

- การสถาปนาและถอดถอนฐานันดรศักดิ์
- การพระราชทานและเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์

(6) การกระทำเกี่ยวกับความเป็นธรรม

- การพระราชทานอภัยโทษ

(7) การกระทำเกี่ยวกับการดำเนินงานทางรัฐสภา

- การยุบสภา
- การเรียกประชุมรัฐสภา
- การขยายเวลาสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา
- การปิดประชุมรัฐสภา
- การตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ
- การตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย
- การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา
- การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

(8) การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และ พระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน

(9) การกระทำในทางนโยบาย

- การกระทำในทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี
- การกระทำในทางนโยบายของนายกรัฐมนตรี
- การกระทำในทางนโยบายของรัฐมนตรี

สำหรับในระบบกฎหมายของไทย การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำของรัฐบาลหรือไม่ พิจารณาได้จาก (1) แนวความคิดการกระทำ

ทางรัฐบาลที่นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งปรากฏตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 4 กำหนดข้อยกเว้นมิให้นำกฎหมายฉบับนี้ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ของรัฐมาใช้บังคับกับการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในงานทางนโยบายโดยตรง และการดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศ และ (2) คำพิพากษาของศาลที่นำแนวความคิดการกระทำของรัฐบาลมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดี กล่าวได้ว่าในอดีตนั้นศาลไม่ได้นำแนวความคิดการกระทำของรัฐบาลมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดี สำหรับในปัจจุบันนับแต่รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับแล้วนั้น ศาลได้นำแนวคิดการกระทำของรัฐบาลมาใช้ในการพิพากษาแล้ว ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 9/2549 ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า "...การยุบสภาเป็นการกระทำของรัฐบาล โดยนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารเป็นผู้ถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์เพื่อทรงยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ที่กำหนดไว้ในระบบรัฐสภา เพื่อให้ฝ่ายบริหารถ่วงดุลหรือคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติกับรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร จึงเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ..."

กล่าวโดยสรุปว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ซึ่งเป็นเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญนั้น องค์กรศาลอันประกอบด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และองค์กรทางการเมืองคือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเท่านั้น ที่มีอำนาจในการตรวจสอบพร้อมกับมีอำนาจในการกำหนดสภาพบังคับให้คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัย คำพิพากษา คำสั่ง หรือมติของศาลหรือของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เช่น การวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งโดยคำวินิจฉัยของ

ศาลรัฐธรรมนูญ การเพิกถอนกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีโดยคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด การลงโทษจำคุกรัฐมนตรีโดยคำพิพากษาของศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น ในขณะที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นที่ไม่ใช่องค์กรศาล คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้ง 5 องค์กรนี้ รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้มีอำนาจในการกำหนดสภาพบังคับให้มีผลโดยตรงกับคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ ไม่มีอำนาจออกมติหรือคำสั่งให้คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตาม หรือไม่มีอำนาจในการยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำของคณะรัฐมนตรีได้ ดังนั้น ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่องค์กรศาลจึงสามารถกระทำโดยการยื่นคำร้องหรือฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งสอดรับกับหลักการดำเนินงานขององค์กรศาลที่จะต้องมีผู้ร้องโดยศาลจะหยิบยกคดีมาพิจารณาโดยไม่มีผู้ร้องไม่ได้ นอกจากนี้แล้ว ถือว่าสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ให้อำนาจกับฝ่ายตุลาการเท่านั้นที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายบริหาร[15]

สำหรับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการย้าย การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการ พนักงานของรัฐ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจพ้นจากตำแหน่ง โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในระหว่างคณะรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่า

---

15 *อย่างไรก็ดี มีกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่องค์กรศาลซึ่งใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแล้วเป็นยุติ มีสองกรณี คือ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อกล่าวหาตามคำร้องขอถอดถอนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 และไต่สวนข้อกล่าวหาเพื่อดำเนินคดีอาญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 308 ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป กรณีที่สอง คือ กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใช้ดุลยพินิจไม่ส่งคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเนื่องจากเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198*

คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ อันเนื่องมาจากอายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 215 วรรคสองนั้น ถือเป็นข้อยกเว้นที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีอย่างไรก็ตามกรณีนี้เป็นการใช้อำนาจทางปกครองซึ่งต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง

โดยทั่วไปแล้ว ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่องค์กรศาล สามารถทำได้โดยการจัดทำข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำต่อหน่วยงานของฝ่ายบริหาร หากหน่วยงานสังกัดฝ่ายบริหารไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำแล้ว องค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ก็มีอำนาจในการรายงานให้คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารพิจารณา หรือมีบทบาทในการสนับสนุนช่วยเหลือรัฐสภาในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ดังนี้

(1) บทบาทของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสนับสนุนช่วยเหลือรัฐสภา ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปีของสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาจัดส่งรายงานดังกล่าวไปยังคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมาธิการของวุฒิสภา ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการติดตามผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15(7) มาตรา 48 มาตรา 49 และมาตรา 50)

(2) บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการสนับสนุนช่วยเหลือรัฐสภา ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร

ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ

หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเรื่องใดในเวลาอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้ และเมื่อระยะเวลาได้ล่วงเลยไปพอสมควรแล้ว ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจทำรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นการด่วนก็ได้ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 31)

(3) บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการสนับสนุนช่วยเหลือรัฐสภาในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร

- ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลย การกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป (รัฐธรรมนูญ มาตรา 200(1))

- จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา (รัฐธรรมนูญ มาตรา 200(5))

- รายงานต่อนายกรัฐมนตรีในกรณีที่บุคคลหรือหน่วยงานมิได้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือดำเนินการแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เพื่อให้นายกรัฐมนตรีสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหา การละเมิด

สิทธิมนุษยชนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน ในการนี้ให้คณะกรรมการกำหนดรายละเอียดในการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อการสั่งการของนายกรัฐมนตรีด้วย และถ้าไม่มี การดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจรายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ ในการรายงานต่อรัฐสภาดังกล่าว หากคณะกรรมการฯ เห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม คณะกรรมการฯ จะเผยแพร่กรณีที่ไม่มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นให้สาธารณชนทราบก็ได้ (พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 30)

- พ.ร.บ.คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15(3) กำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน มาตรา 15(6) กำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเปิดเผยต่อสาธารณชน และมาตรา 15(8) กำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

## 6. บทสุดท้าย

ถึงแม้ว่าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศและได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ มีผลใช้บังคับต่อไปและเมื่อมีประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 แล้ว โดยรัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่ในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายขึ้นแทนศาลรัฐธรรมนูญ และการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญก็ให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ รวมถึงให้โอนคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญก่อนวันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 มาอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญด้วย

ดังนั้น ในปัจจุบันนี้ แม้ว่าจะมีการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 อยู่ก็ตาม แต่กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ออกแบบไว้ก็ยังมีผลใช้บังคับอยู่โดยผลของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนี้

1) ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับที่ 12 ลงวันที่ 20 กันยายน 2549 และฉบับที่ 29 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับต่อไปโดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ 18 กันยายน 2549 เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจนถึงวันที่ 30 กันยายน 2550 แล้วจึงให้ดำเนินการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่

2) ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับที่ 12 ลงวันที่ 13 กันยายน 2549 และฉบับที่ 20 ลงวันที่ 29 กันยายน 2549 กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับต่อไป โดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ มีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

3) ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับที่ 14 ลงวันที่ 21 กันยายน 2549 กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับต่อไป โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ 18 กันยายน 2549 ยังคงดำรงตำแหน่งต่อไป

4) ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 22 กันยายน 2549 และฉบับที่ 31 ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับต่อไป และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวต่อไป

5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไม่ได้รับผลกระทบอันเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลง[16]

6) องค์กรศาลทั้งหลาย นอกจากศาลรัฐธรรมนูญ คงมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี[17] และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 กำหนดให้มีคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่[18]

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบ

---

16 *โปรดดูรายละเอียดคำชี้แจงสำนักเลขาธิการ คปค. เรื่อง หน่วยงานที่มีกฎหมายจัดตั้งหรือรองรับ ลงวันที่ 24 กันยายน 2549*

17 *โปรดดูรายละเอียดประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน 2549*

18 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 35 วรรคแรก "บรรดาการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือเมื่อมีปัญหาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ ..."*

ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันเนื่องมาจากการยกเลิกรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงอาจสรุปได้ว่ากลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 หากกลไกการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้บัญญัติรองรับไว้อีกครั้งในระดับพระราชบัญญัติ จะไม่สามารถนำกลไกการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญนั้นมาใช้บังคับได้ ส่วนกลไกการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ต้องมีประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองฯ รับรองให้มีผลบังคับใช้ต่อไปจึงจะสามารถนำมาใช้บังคับได้ ตามที่ได้กล่าวมานี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นของรัฐที่จะต้องมีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ได้ก่อตั้งไว้ให้มีผลใช้ได้ต่อไป แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลงแล้วก็ตาม

ความจริงแล้วการออกแบบระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 มีความเหมาะสมและสามารถทำงานได้ดี ที่เป็นปัญหาใหญ่ที่หลายฝ่ายกล่าวถึงกันมากคือกระบวนการสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความไม่เป็นกลางหรือถูกแทรกแซงจนไม่เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จนคณะปฏิรูปการปกครองฯ นำมาเป็นสาเหตุหนึ่งของการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549

ตามที่บทความนี้ได้นำเสนอถึงระบบหรือรูปแบบของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 และได้ชี้ให้เห็นว่า กลไกเหล่านี้มีความสำคัญ สามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้เป็นอย่างดี และถึงแม้ว่า จะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ไปแล้ว แต่ก็ยังมีความจำเป็นต้องใช้กลไกการตรวจสอบเหล่านี้อยู่ ข้อเท็จจริงนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีกลไกการตรวจสอบเหล่านี้อยู่ต่อไปในรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่สภาร่างรัฐธรรมนูญกำลังยกร่างขึ้น

◆ ◆ ◆ ◆

# การตราพระราชกำหนด

● *ปัญญา อุดชาชน**

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจนิติบัญญัติโดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการบัญญัติกฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐสภาเป็นผู้แทนของประชาชน การบัญญัติกฎหมายจึงเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน ด้วยเหตุแห่งความจำเป็นในสถานการณ์บางสถานการณ์ และข้อจำกัดเกี่ยวกับเวลาของรัฐสภา รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตรากฎหมายแล้วนำมาขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาในภายหลัง เรียกว่า "พระราชกำหนด" (Emergency Decree) โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดไว้ บทความนี้ ผู้เขียนได้นำเสนอดังนี้

1. รัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง
2. การเปรียบเทียบการตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
3. หลักเกณฑ์การตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
4. การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศ
5. ความเห็นประกอบการประชุมสัมมนา
6. สรุป

---

* *ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ*

## 1. รัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น จำนวน 16 ฉบับ และในจำนวนรัฐธรรมนูญ 16 ฉบับนี้ รัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของรัฐบาลและเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดมีจำนวน 15 ฉบับ คือ

1.1 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475[1]

1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475[2]

1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489[3]

1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490[4]

1.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492[5]

1.6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495[6]

1.7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511[7]

1.8 ธรรมนูญการปกครองอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515[8]

1.9 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517[9]

---

1 *พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475, มาตรา 29.*

2 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475, มาตรา 52.*

3 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, มาตรา 72.*

4 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490, มาตรา 80.*

5 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, มาตรา 150.*

6 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495, มาตรา 88.*

7 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511, มาตรา 146.*

8 *ธรรมนูญการปกครองอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515, มาตรา 15.*

9 *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, มาตรา 190.*

1.10 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519[10]

1.11 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520[11]

1.12 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521[12]

1.13 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534[13]

1.14 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534[14]

1.15 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 218 บัญญัติว่า "ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ พระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

---

[10] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519, มาตรา 19.*

[11] *ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520, มาตรา 26.*

[12] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 157.*

[13] *ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, มาตรา 26.*

[14] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534, มาตรา 172.*

ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อน การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้นๆ มาตรา 219 บัญญัติว่า “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา 218 วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่เป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด" และมาตรา 220 บัญญัติว่า "ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามมาตรา 200 วรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา 218 มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

**ส่วนรัฐธรรมนูญ จำนวน 1 ฉบับ ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของรัฐบาลในการตราพระราชกำหนดไว้คือ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้มีขึ้น ในช่วงการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501**

| รัฐธรรมนูญ | เงื่อนไขการตราพระราชกำหนด |
|---|---|
| 1. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม ชั่วคราว พุทธศักราช 2475<br>2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 | 1.1 ถ้ามีการฉุกเฉินเกิดขึ้นซึ่งคณะกรรมการจะเรียกประชุมสภาราษฎรให้ทันท่วงทีมิได้<br>1.2 แต่ต้องรีบนำกฎหมายนั้นขึ้นให้สภารับรอง<br>2.1 ในเหตุฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาราษฎรให้ทันท่วงทีมิได้<br>2.2 ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ให้นำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติ |
| 3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489<br>4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)<br>5. พุทธศักราช 2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย | 3.1 ในเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และจะเรียกประชุมรัฐสภาให้ทันท่วงทีมิได้ก็ดี หรือเมื่อกรณีเช่นว่านั้นเกิดขึ้นในระหว่างสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบก็ดี |

| รัฐธรรมนูญ | เงื่อนไขการตราพระราชกำหนด |
|---|---|
| 6. พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495<br>7. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 | 3.2 ในการประชุมรัฐสภาในคราวต่อไป ให้นำพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภา |
| 8. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 | 4.1 เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะหรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา<br>4.2 เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยไม่ชักช้า |
| 9. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 | 5.1 ในเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ<br>5.2 ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องรัฐธรรมนูญเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน<br>5.3 พระราชกำหนดที่ตราขึ้น จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 2 วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา |
| 10. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519<br>11. ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 | 6.1 เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะหรือมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา<br>6.2 เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อ |

| รัฐธรรมนูญ | เงื่อนไขการตราพระราชกำหนด |
|---|---|
| | สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (รัฐธรรมนูญฯ 2519) ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ธรรมนูญฯ 2520) โดยไม่ชักช้า |
| 12. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521<br>13. ธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534<br>14. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 | 7.1 ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ (รักษาความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงแห่งชาติหรือความปลอดภัยสาธารณะ ธรรมนูญ ฯ 2534) 2534) หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ<br>7.2 ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน<br>7.3 พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามข้อ 7.2 จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 3 วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา |
| 15. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 | 8.1 ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ<br>8.2 ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน<br>8.3 พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามข้อ 8.2 จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 3 วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา<br>8.4 ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด |

## 2. การเปรียบเทียบการตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

กล่าวโดยสรุปแล้ว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้รัฐบาลมีอำนาจในการตราพระราชกำหนด ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์เท่ากับพระราชบัญญัติที่ตราโดยรัฐสภาได้ แต่การตราพระราชกำหนดของรัฐบาลดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และต้องขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาในภายหลัง นอกจากนั้น เพื่อให้พระราชกำหนดเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่แท้จริง รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดอีกด้วย

## 3. หลักเกณฑ์การตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจตราพระราชกำหนดได้ 2 กรณี คือ พระราชกำหนดทั่วไป และพระราชกำหนดเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตรา การที่จะศึกษาหลักเกณฑ์และกระบวนการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงต้องศึกษาตามลักษณะและประเภทของพระราชกำหนดเป็นสำคัญ

### 3.1 พระราชกำหนดทั่วไป

พระราชกำหนดทั่วไปจะมีลักษณะตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 218 วรรคแรก บัญญัติว่า

"ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้" วรรคสอง บัญญัติว่า

"การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้" วรรคสาม บัญญัติว่า

"ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น" วรรคสี่ บัญญัติว่า

"หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกมีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล" วรรคห้า บัญญัติว่า

"ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป" วรรคหก บัญญัติว่า

"การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา" และวรรคท้าย บัญญัติว่า

"การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ"

**1) รัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคแรก** องค์ประกอบที่สำคัญของพระราชกำหนดทั่วไปต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคแรก กล่าวคือ การตราพระราชกำหนดต้องมีเหตุผล อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) การรักษาความปลอดภัยของประเทศ

(2) การรักษาความปลอดภัยสาธารณะ

(3) การรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือ

(4) การป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

รศ.ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ได้อธิบายความหมายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของประเทศ การรักษาความปลอดภัยสาธารณะ การรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือการป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ดังนี้[15]

คำว่า **"รักษาความปลอดภัยของประเทศ"** หมายความว่า ประเทศตกอยู่ในภาวะสงคราม เช่น ถูกรุกรานจากอริราชศัตรู หรือเกิดสงครามกลางเมืองขึ้นภายในประเทศ เช่น ราษฎรต่างเชื้อชาติหรือต่างศาสนาทำการรบพุ่งกัน และพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นใช้บังคับนั้นมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะทำการขับไล่อริราชศัตรู หรือระงับสงครามกลางเมือง

คำว่า **"รักษาความปลอดภัยสาธารณะ"** หมายความว่า ได้มีภยันตรายต่อความสงบเรียบร้อยขึ้น เช่น เกิดการกบฏ หรือการจลาจล และพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นใช้บังคับนั้น มีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะปราบปรามคณะผู้ก่อการกบฏหรือการจลาจล

คำว่า **"เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ"** หมายความว่ามีภยันตรายคุกคามประเทศในทางเศรษฐกิจ เช่น ฐานะในทาง

---

[15] *วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. บทความเรื่อง ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ 17 - 21 พฤษภาคม 2535 ในนิติรัฐกับอำนาจในการตราพระราชกำหนด, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพ, 2546.*

เศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ มีคนว่างงานมากและพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นใช้บังคับนั้นมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายในอันที่จะพยุงฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือขจัดปัญหาว่างงานของประชาชน

คำว่า **"เพื่อป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ"** หมายความว่า ได้มีภัยพิบัติสาธารณะเกิดขึ้นแล้ว หรือใกล้จะเกิดขึ้น เช่น มีน้ำท่วม แผ่นดินไหว โรคระบาด อัคคีภัยรายใหญ่ๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นภัยต่อประชาชนและพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นใช้บังคับนั้นมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะขจัดภัยพิบัตินั้นให้หมดสิ้นไป

**พิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคแรกแล้ว เห็นว่าการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนด คณะรัฐมนตรี จะต้องเล็งเห็นถึงผลที่เกิดขึ้นจากที่มีการบังคับใช้พระราชกำหนดแล้ว ดังถ้อยคำในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า "ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะ..." จึงแสดงให้เห็นว่า องค์ประกอบในการตราพระราชกำหนด นอกจากจะเข้าเงื่อนไขที่ต้องมีเหตุผลอย่างหนึ่งอย่างใดก่อนตราพระราชกำหนดแล้ว จะต้องดูผลที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการบังคับใช้พระราชกำหนดว่าได้ก่อประโยชน์ที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับเงื่อนไขมากน้อยแค่ไหน เพียงใด จึงเป็นลักษณะการประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมาย**

**2) รัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่** ถึงแม้ว่าการตราพระราชกำหนดจะเข้าองค์ประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคแรก แล้วก็ตาม รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไขของการตราพระราชกำหนดไว้เพิ่มเติมอีก คือ

(1) การตราพระราชกำหนดกระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ หมายความว่า โดยหลักทั่วไปแล้ว กฎหมายต้องตราขึ้นโดยรัฐสภาซึ่งเป็นไปตามหลัก No Taxation without Representation แต่การที่คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะมีอำนาจตรากฎหมายได้ต้องเป็นข้อยกเว้น และเป็น

ข้อยกเว้นที่ต้องตีความอย่างเคร่งครัดว่าจะต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น หากพิสูจน์ได้ว่าเป็นกรณีฉุกเฉินธรรมดาที่รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาโดยใช้มาตรการทางบริหารได้ รัฐบาลไม่มีอำนาจในการตราพระราชกำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

(2) การตราพระราชกำหนดต้องถูกควบคุมโดยรัฐสภา หมายความว่า หลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดและได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ คือ

1. ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่อยู่ในสมัยประชุม

2. ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว

3. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติ ถือว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบพระราชกำหนด

4. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติถือว่าพระราชกำหนดนั้นตกไป

5. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าพระราชกำหนดนั้นตกไป

6. การตกไปของพระราชกำหนดดังกล่าว ถือว่าไม่กระทบกระเทือนกิจการที่เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

7. หากพระราชกำหนดมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไป ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

**3) รัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคห้า วรรคหก และวรรคท้าย** สถานะและผลการบังคับใช้พระราชกำหนด มีหลักเกณฑ์ คือ

(1) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

(2) การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(3) การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎร และของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้นๆ คำว่า "กระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้นๆ" หมายความว่า ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 หรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 แล้วแต่กรณี

**1. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544**

ข้อ 14 ให้ส่งระเบียบวาระการประชุมกับเอกสารที่เกี่ยวข้องไปพร้อมกับหนังสือนัดประชุม

ถ้าประธานสภาเห็นสมควรจะบรรจุเรื่องใดเพิ่มเติมในระเบียบวาระการประชุมอีกก็ได้ แต่ต้องก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งวัน

ข้อ 15 การจัดระเบียบวาระการประชุมให้จัดลำดับดังต่อไปนี้

(1) กระทู้ถาม
(2) เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม
(3) รับรองรายงานการประชุม
(4) เรื่องที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว
(5) เรื่องที่ค้างพิจารณา

(6) เรื่องที่เสนอใหม่

(7) เรื่องอื่น ๆ

ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องด่วนจะจัดไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระการประชุมก็ได้ แต่จะจัดไว้ก่อนเรื่องที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วไม่ได้

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีขอให้จัดเรื่องซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเรื่องใด เป็นเรื่องด่วนไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระการประชุมก็ให้ประธานสภาพิจารณาและอาจจัดให้ตามที่คณะรัฐมนตรีขอ

**2. ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544**

ข้อ 15 การนัดประชุมต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่เมื่อได้แจ้งนัดในที่ประชุมวุฒิสภาแล้ว จึงให้ทำหนังสือนัดเฉพาะสมาชิกที่ไม่ได้มาประชุม

การนัดประชุมให้นัดล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน แต่ประธานวุฒิสภาจะนัดเร็วกว่านั้นหรือนัดประชุมโดยวิธีอื่นใดก็ได้เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องด่วน

ข้อ 16 ภายใต้ข้อบังคับข้อ 102 ให้ส่งระเบียบวาระการประชุมกับเอกสารที่เกี่ยวข้องไปพร้อมกับหนังสือนัดประชุม แต่ประธานสภาจะให้ส่งเพิ่มเติมอีกในเวลาใดก็ได้ตามที่เห็นว่าจำเป็นหรือสมควร

ข้อ 17 การจัดระเบียบวาระการประชุม ให้จัดลำดับดังต่อไปนี้

(1) เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

(2) รับรองรายงานการประชุม

(3) กระทู้ถาม

(4) เรื่องที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว

(5) เรื่องที่ค้างพิจารณา

(6) เรื่องที่เสนอใหม่

(7) เรื่องอื่น ๆ

ในกรณีที่ประธานวุฒิสภาเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องด่วน จะจัดไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระการประชุมก็ได้

### 3.2 พระราชกำหนดเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตรา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 220 วรรคแรก บัญญัติว่า

"ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติก็ได้" และวรรคท้าย บัญญัติว่า

"พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้นำบทบัญญัติมาตรา 218 มาใช้บังคับโดยอนุโลม" ดังนั้น การตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา จึงมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

1) ในระหว่างสมัยประชุม

2) มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตรา

3) จะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน

พิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 220 วรรคแรก แล้ว เห็นว่าการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนด คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการในระหว่างสมัยประชุมเท่านั้น คือ สมัยประชุมสามัญทั่วไป หรือสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ และมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตรา เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่พิจารณาว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งอาจกระทบกับรายได้หรือรายรับของแผ่นดิน รวมทั้งเป็นกฎหมายที่ต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของ

แผ่นดินด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ต้องถูกควบคุมโดยรัฐสภาเช่นเดียวกันกับการตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 หมายความว่า หลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดและได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ คือ

(1) ต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 3 วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(2) ให้นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 มาใช้โดยอนุโลม หมายความว่า ให้นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคสาม ว่าด้วยการเสนอพระราชกำหนดให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ มาตรา 218 วรรคสี่ ว่าด้วยหลักการที่พระราชกำหนดที่มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไป มาตรา 218 วรรคห้า ว่าด้วยพระราชกำหนดมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป มาตรา 218 วรรคหก ว่าด้วยการอนุมัติหรือไม่อนุมัติ พระราชกำหนดให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมาตรา 218 วรรคท้าย ว่าด้วยการยืนยันการอนุมัติพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ

## การเปรียบเทียบข้อเหมือนกันและแตกต่างกันในการตราพระราชกำหนด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 และมาตรา 220

| มาตรา 218 | มาตรา 220 |
|---|---|
| 1. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ<br>2. เพื่อประโยชน์ในอันที่จะ<br>2.1 รักษาความปลอดภัยของประเทศ<br>2.2 รักษาความปลอดภัยสาธารณะ<br>2.3 รักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือ<br>2.4 ป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ | 1. คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ<br>2. เพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน |
| 3. พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ | 3. พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ |
| 4. คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ | 4. คณะรัฐมนตรีมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องพิจารณาโดยเร่งด่วน และลับ |
| 5. เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้าและโดยเร็ว เพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ | 5. จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ภายใน 3 วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา |
| 6. การนำเสนอต่อรัฐสภา โดยในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ถ้านอกสมัยประชุม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ | 6. ในระหว่างสมัยประชุม |
| 7. สภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น | 7. นำรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 มาใช้โดยอนุโลม |
| 8. หากพระราชกำหนดนั้น มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้อง | 8. นำรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 มาใช้โดยอนุโลม |

| มาตรา 218 | มาตรา 220 |
|---|---|
| ยกไป ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล | |
| 9. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้นหรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎร ยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป | 9. นำรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 มาใช้โดยอนุโลม |
| 10. การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้นายกรัฐมนตรี ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา | 10. นำรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 มาใช้โดยอนุโลม |
| 11. การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎร และของวุฒิสภา ในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนดจะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ | 11. นำรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 มาใช้โดยอนุโลม |

### 3.3 กระบวนการตราพระราชกำหนด

การศึกษาในกระบวนการตราพระราชกำหนดแบ่งออกเป็นการเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภา ความสมบูรณ์ของพระราชกำหนดการควบคุมตรวจสอบพระราชกำหนดและกระบวนการควบคุมตรวจสอบพระราชกำหนด โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

**3.3.1 การเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภา** หลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดและประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว คณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อขออนุมัติโดยไม่ชักช้า ดังนั้น ช่วงที่คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภา จึงมี

2 กรณี คือ

1) กรณีในระหว่างสมัยประชุม การประชุมของสภาผู้แทนราษฎรแบ่งออกเป็นในสมัยประชุมสามัญทั่วไป โดยวันพุธจะพิจารณาร่างกฎหมายวันพฤหัสบดีจะพิจารณาญัตติ กระทู้ และอื่นๆ และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ โดยวันพุธ วันพฤหัสบดี พิจารณาร่างกฎหมายตลอดสมัยประชุม ส่วนวุฒิสภาจะพิจารณาเรื่องที่ผ่านมาจากสภาผู้แทนราษฎรในวันศุกร์

2) กรณีอยู่นอกสมัยประชุม การเปิดสมัยประชุมวิสามัญของรัฐสภามักจะไม่เกิน 7 วัน ดังนั้น ภายใน 7 วันนี้ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสามารถพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดได้

**3.3.2 ความสมบูรณ์ของพระราชกำหนด** การพิจารณาพระราชกำหนดของรัฐสภา มี 2 กรณี คือ

**1) การไม่อนุมัติ** กล่าวคือ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นจะตกไป และถ้าสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร พระราชกำหนดนั้นจะตกไปเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม พระราชกำหนดที่ตกไป จะไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

**2) การอนุมัติ** กล่าวคือ พระราชกำหนดที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติจากสภาทั้งสอง หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ แต่สภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าพระราชกำหนดนั้นได้รับการอนุมัติ เมื่อพระราชกำหนดได้รับการอนุมัติแล้ว นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยออกเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี

**3.3.3 การควบคุมตรวจสอบพระราชกำหนด** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 219 วรรคแรก บัญญัติว่า

"ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา 218 วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิก

วุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นมานั้น" วรรคสอง บัญญัติว่า

"เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อน จนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง" วรรคสาม บัญญัติว่า

"ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น" และวรรคท้าย บัญญัติว่า

"คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด"

**3.3.4 กระบวนการการควบคุมตรวจสอบพระราชกำหนด** กระบวนการส่งพระราชกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยก่อนที่รัฐสภาจะอนุมัติ เป็นไปตามเงื่อนไขและขั้นตอน คือ

1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือ

2) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา

ดังนั้น เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นดังกล่าว ต้องตรวจสอบว่ามีสมาชิกเข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่า

หนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาแห่งตนหรือไม่ ถ้ามีครบประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา ต้องส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย จะใช้ดุลพินิจเองว่าจะส่งหรือไม่ส่งไม่ได้ และเมื่อได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีปัญหาถ้าพระราชกำหนดใดที่ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยส่งมาจากประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไปแล้ว ภายหลังนั้นประธานวุฒิสภาได้ส่งพระราชกำหนดนั้นมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอีกได้หรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 219 บัญญัติว่า "ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย" จึงเห็นได้ว่า ประธานวุฒิสภาจะใช้ดุลพินิจไม่ส่งไม่ได้ ต้องส่งไปศาลรัฐธรรมนูญแต่ศาลรัฐธรรมนูญสามารถไม่รับวินิจฉัยได้เพราะถือว่าเป็นฟ้องซ้ำนั่นเอง[16]

ด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี จึงมี 2 กรณี คือ

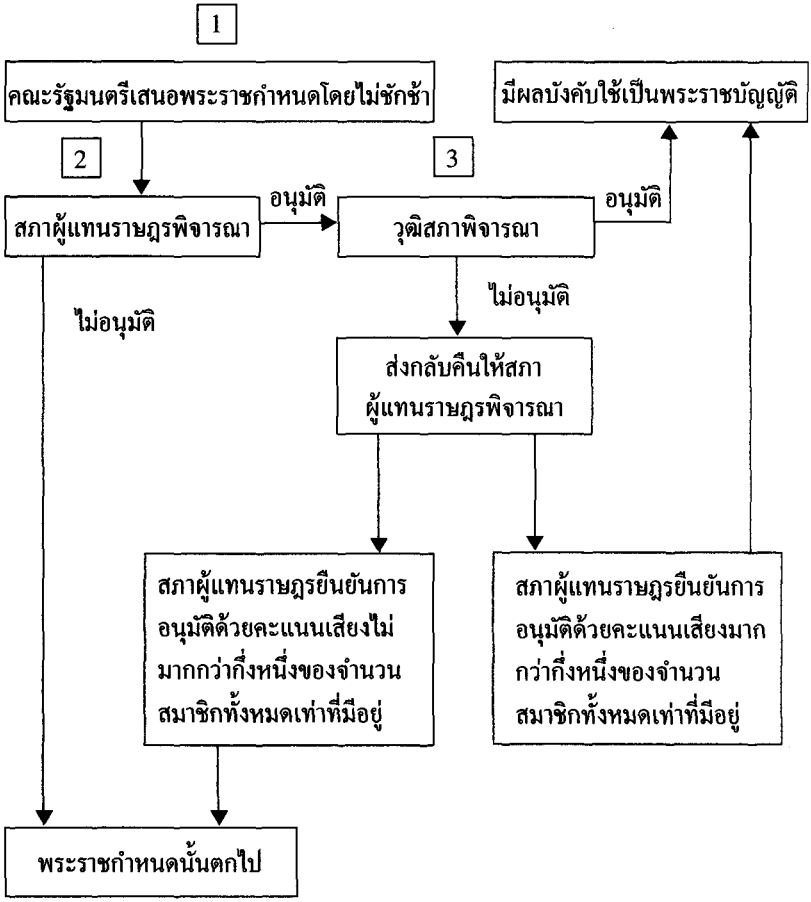
(1) กรณีพระราชกำหนดทั่วไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218

(2) กรณีพระราชกำหนดเกี่ยวด้วยภาษีอากรและเงินตรา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 220

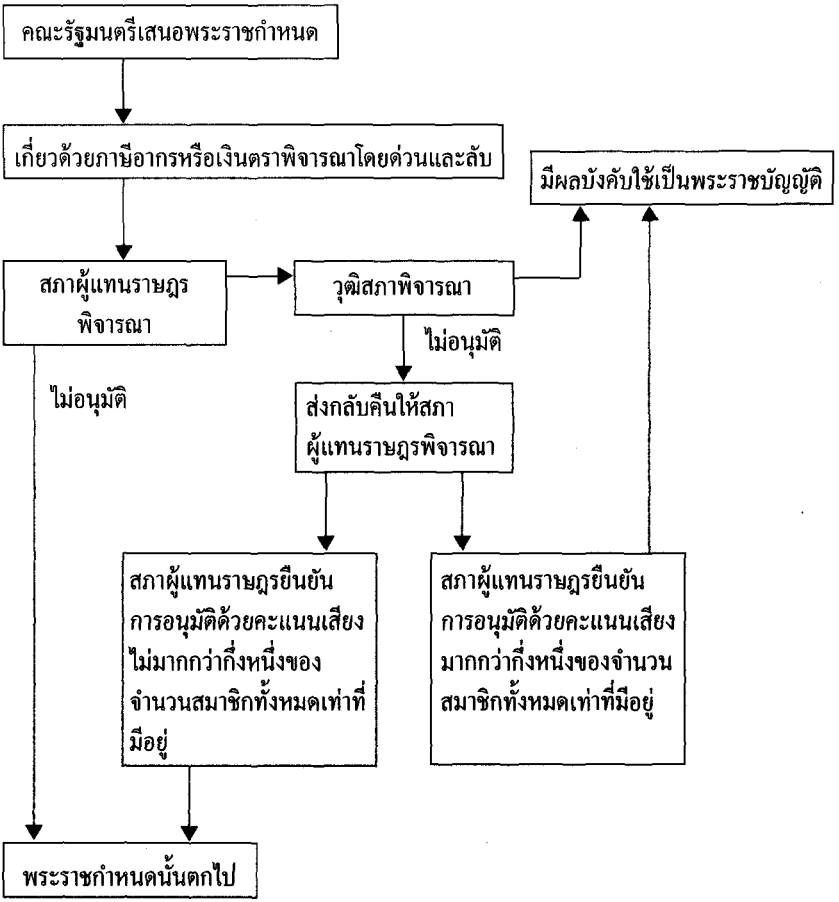
---

[16] *สุเทพ ลีรพงษ์กุล. บทความเรื่อง การใช้พระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540, รัฐสภาสาร ปีที่ 52 ครั้งที่ 1 เดือนมกราคม พ.ศ. 2547, หน้า 81.*

## กระบวนการเสนอพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218



## กระบวนการเสนอพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 220



**4. การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศ**

กรณีของต่างประเทศที่ได้นำมาศึกษาเพื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสาธารณรัฐอิตาลี เนื่องจากว่าทั้งสามประเทศมีทั้งความเหมือนกัน คือ มีวิวัฒนาการการปกครองที่มาจากการประกาศเอกราชเพื่อเป็นอิสระหรือมาจากการปฏิวัติใหญ่ และมีประวัติศาสตร์ที่ถือว่าเป็นรากฐานกฎหมายมหาชน ได้แก่ คำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา (The Declaration of Independence) และการประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ส่วนความแตกต่างกัน คือ ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ระบบกฎหมาย Common Law ในขณะที่ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้ระบบกฎหมาย Civil Law และประเทศสาธารณรัฐอิตาลีใช้ระบบกฎหมาย Civil Law และมีศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) โดยการศึกษาการตราพระราชกำหนดของประเทศทั้งสองได้แบ่งออกเป็นวิวัฒนาการ เหตุผลและหลักเกณฑ์การใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร และการควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร

**4.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา**

**4.1.1 วิวัฒนาการ**

1) ประเทศสหรัฐอเมริกาปกครองด้วยระบอบประธานาธิบดี (The Presidential System) โดยมีลักษณะแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาด (Separation of Power) ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 มาตรา 1 อนุมาตรา 1 จึงบัญญัติว่า อำนาจนิติบัญญัติทั้งปวงที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้เป็นอำนาจของรัฐสภาสหรัฐ (All legislative powers shall be vested in the Congress of United State) ประกอบกับแนวคำพิพากษาศาลสูงสหรัฐในคดี J.W.Hampton, Jr & Co. V. United States, 1928 ได้วินิจฉัยว่า "อำนาจที่ได้ให้แก่ผู้แทนนั้น ก็เพราะความเหมาะสมและความเชื่อถือตัวบุคคล บุคคลนั้นจึงไม่อาจที่จะมอบอำนาจดังกล่าวไปยังบุคคลอื่น

องค์กรนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์กับประชาชน เพราะเป็นผู้แทนของประชาชน ดังนั้น จึงเป็นหลักของรัฐบาลที่มาจากผู้แทนประชาชนว่าองค์กรนิติบัญญัติไม่อาจมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ผู้หนึ่งผู้ใดได้" ด้วยเหตุนี้ การใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาจึงไม่อาจมอบอำนาจได้ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 8 วรรคท้าย บัญญัติว่า ในการออกกฎหมายที่เห็นว่าจำเป็นและเหมาะสมในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจที่กล่าวมาในวรรคก่อน ๆ และอำนาจอื่น ๆ ทั้งปวงที่รัฐธรรมนูญนี้ได้ให้ไว้กับรัฐบาลสหรัฐหรือกับกระทรวง ทบวง กรม หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ใด ๆ ในรัฐบาลสหรัฐ (to make all laws which shall be necessary and proper for carring into execution the fore going powers, and all other powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any department or official thereof) จึงแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มิได้ห้ามการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารไว้

2) ในระยะต่อมาเมื่อบทบาทของรัฐได้เปลี่ยนแปลงไปที่ต้องสนองตามความต้องการของประชาชนและแก้ไขปัญหาด้วยความรวดเร็ว ศาลสูงสหรัฐเริ่มยอมรับหลักการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้กับฝ่ายบริหาร ดังศาลสูงสหรัฐได้วินิจฉัยคดี Buttfield V. Strandhan, 1904 ว่า การมอบอำนาจจะกระทำได้ต่อเมื่อรัฐสภาได้กำหนดหลักเกณฑ์ (Standard) และขอบเขตในการใช้ดุลพินิจของผู้รับมอบอำนาจ

3) ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติวางหลักเกณฑ์ (Primary Standard) ว่ากรณีใดบ้างที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ และศาลสูงสหรัฐจะทำหน้าที่ควบคุมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

**4.1.2 เหตุผลและหลักเกณฑ์การใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร**

1) เหตุผลการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร ได้แก่ การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ใช้เวลานาน

ในสถานการณ์บางอย่างไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันท่วงที เช่น การจราจล เกิดสงคราม และปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น

2) หลักเกณฑ์การใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ฝ่ายบริหารได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภา และฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยตรง

(1) ฝ่ายบริหารได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภา คือ

ก. รัฐสภาตรารัฐบัญญัติจากหลักเกณฑ์มาตรฐาน (Standard) เพื่อให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายได้และกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารด้วย การวางหลักเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าว ศาลสูงสหรัฐได้วางบรรทัดฐานไว้ว่า ต้องมีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดพอเพียงและเป็นหลักเกณฑ์ที่ครอบคลุมอย่างกว้างขวาง (Broad Standards) เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น (Flexibility) ในการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ดังปรากฏในคำพิพากษาศาลสูงสหรัฐในคดี J.W. Hamton, Jr & Co. V. United States ว่า[17]

"ถ้ารัฐสภาจะกระทำทางนิติบัญญัติ โดยการตรากฎหมายวางหลักเกณฑ์ในลักษณะที่เป็น intelligible principle กำหนดให้บุคคลหรือองค์กรใดปฏิบัติตามมาตรการนั้น การกระทำทางนิติบัญญัติดังกล่าวสามารถดำเนินการได้โดยมอบอำนาจนิติบัญญัติ" (If Congress shall lay down by legistative act on intelligible principle to which the person or body untorized to fix such rates is directed to conform such legislative action is not a for bidden delegation of legistative power)

ข. รัฐสภาตรารัฐบัญญัติเพื่อให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายได้ตามสถานการณ์ (Contingent Legistative) โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจกำหนดว่า หากมีสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ เช่น The Mckinley tariff Act ค.ศ. 1890 ได้บัญญัติว่า การนำเข้าสินค้าบางชนิดไม่ต้องเสียภาษี แต่ถ้า

---

[17] *J.W. Hamton, Jr and Co. V. United States, 276 U.S. 394 409, ค.ศ. 1928.*

ปรากฏว่า ถ้าประเทศใดที่ผลิตสินค้าเหล่านี้จัดเก็บภาษี สินค้า ซึ่งเป็นผลผลิตของสหรัฐอเมริกา และประธานาธิบดีเห็นว่าเกิดความไม่เท่าเทียมกันโดยไม่มีเหตุผล ประธานาธิบดีมีอำนาจที่จะออกกฎหมายระงับสภาวการณ์ปลอดภาษี แล้วให้มีการชำระภาษีปกติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ เป็นต้น

(2) ฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยตรง คือ ประธานาธิบดีเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่

ก. อำนาจฝ่ายบริหารเป็นอำนาจของประธานาธิบดี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 2 Section 1

ข. ประธานาธิบดีมีอำนาจหน้าที่ปกป้องรักษากฎหมาย ให้มีการปฏิบัติอย่างสุจริตตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 2 Section 3

ค. ประธานาธิบดีดำรงสถานะเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดทั้ง 3 เหล่าทัพของสหรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 2 Section 2

ง. ประธานาธิบดีมีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่ง (Executive Order) ในสถานการณ์ที่ประเทศอยู่ในภาวะฉุกเฉิน เพื่อรักษาความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ โดยคำสั่งมีผลใช้บังคับดังเช่นกฎหมาย เช่น

- ประธานาธิบดี รุสเวลท์ ออกคำสั่ง (Executive Order) เพื่อกำหนดแนวเขตป้องกันทางทหาร ห้ามพลเรือนเข้าไปในค่ายกักกัน (Concentration Camps) ในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 [18]

- ประธานาธิบดี รุสเวลท์ ตั้ง Office of Emergency Management, Board of Economic Warfare, Office of Censorship โดยเป็นพนักงานที่รับผิดชอบและขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีโดยตรง[19]

---

[18] *J.W. Peltason, Understanding the Constitution (New York : Holt, Rinehart and Winson, Inc., 1970), p. 78.*

[19] *Edward S. Corwin, The Constitution of the United State of America : Analysis and Interpretation (Washington : U.S. Government Printing Office, 1964), p. 442.*

### 4.1.3 การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร

ศาลสูงสหรัฐ (The U.S. Supreme Court) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด โดยทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมพระราชกำหนดมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สาเหตุที่ศาลสูงสุดสหรัฐทำหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ระบบศาลเดี่ยวที่มีศาลสูงสุดสหรัฐเป็นศาลสูงสุด ดังนั้น ศาลสูงสุดสหรัฐจึงทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญเหมือนกับในประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ในขณะเดียวกันด้วย ดังตัวอย่างคดีที่ศาลสูงสุดสหรัฐได้ตัดสินคดีกรณีการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ดังนี้ [20]

1) คดี Zemel V. Rusk (1965) กระทรวงการต่างประเทศไม่ยอมออกหนังสือเดินทางให้แก่ชาวสหรัฐฯที่ต้องการเดินทางเข้าไปท่องเที่ยวในประเทศคิวบา ชาวสหรัฐผู้หนึ่งจึงได้ฟ้อง กระทรวงการต่างประเทศต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิจารณาว่าเขามีสิทธิโดยชอบตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศที่จะเดินทางเข้าไปในประเทศคิวบา และการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ประธานาธิบดี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศตามพระราชบัญญัติ Passport Act. 1926 นั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดว่า "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจอนุญาตและให้ออกหนังสือเดินทาง และรับรองความถูกต้องของหนังสือเดินทางในต่างประเทศ ... ทั้งนี้ ประธานาธิบดีมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เป็นอย่างอื่นได้" ศาลสูงสุดได้วินิจฉัยโดยเสียงข้างมากว่า การกระทำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ผู้พิพากษา Warren ยังให้ความเห็นว่า แม้การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้กว้างขวางมาก แต่ก็ไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้โดยตั้งอยู่บนหลักที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการ

---

[20] *ธนิต ภูริเวทย์. วิทยานิพนธ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดและทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารในประเทศไทย, นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534, หน้า 102.*

ต่างประเทศอย่างกว้างขวางกว่ากิจการภายในประเทศ

2) คดี Amalgamated Cullers V. Connally (1971) เกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ประธานาธิบดี กำหนดอัตราค่าจ้างและราคาตามเศรษฐกิจของชาติ ศาลสูงสุดวินิจฉัยว่าปัญหาการมอบอำนาจไม่ควรจะพิจารณาแต่เพียงว่าอำนาจและหน้าที่ของรัฐบาลที่ใช้อยู่มีลักษณะเป็นอำนาจการใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือไม่ หรือรัฐสภาได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่พอเข้าใจได้หรือไม่ แต่สิ่งจำเป็นที่ควรพิจารณาอยู่ที่ว่า นโยบายในการมอบอำนาจนั้นจะต้องสามารถตรวจสอบได้ทั้งในทางเนื้อหาและวิธีการ เพื่อเป็นการจำกัดการใช้อำนาจของผู้รับมอบ ทั้งนี้ เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของการมอบอำนาจคือ การควบคุมการใช้อำนาจที่ได้รับมอบ และการบรรลุวัตถุประสงค์ในการมอบอำนาจได้ก็โดยวิธีการจำกัดขอบเขตทางเนื้อหาหรือวิธีการหรือทั้งสองประการ

### 4.2 ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

#### 4.2.1 วิวัฒนาการ

1) ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ปกครองด้วยระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี (Semi Parliamentary - Presidential System) ซึ่งเป็นลักษณะผสมระหว่างระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดีโดยประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้ง เป็นประมุขของประเทศ ขณะเดียวกันรัฐบาลสามารถยุบสภาได้ และรัฐสภาสามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้เช่นเดียวกัน

2) รูปแบบการปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีวิวัฒนาการมาเป็นเวลาอันยาวนานจนปัจจุบันอยู่ในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 (V Republique) ซึ่งมีรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 ที่เน้นถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยอำนาจอธิปไตยเป็นของพลเมืองฝรั่งเศสโดยผ่านทางสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ดังจะเห็นได้จากมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า อำนาจอธิปไตยแห่งชาติเป็นของปวงชน ปวงชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านผู้แทน และโดยวิธีการออกเสียงประชามติ

3) ด้วยเหตุนี้ จึงแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของรัฐสภา

**ในฐานะองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ดังนั้น องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือ รัฐสภาและลักษณะการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาจะกระทำโดยการตรารัฐบัญญัติ (La Loi)[21] รัฐสภาจึงเป็นองค์กรเดียวที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารไม่อาจใช้อำนาจนิติบัญญัติได้เลย หากไม่มีรัฐบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายไว้**

**4.2.2 เหตุผลและหลักเกณฑ์การใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร**

1) เหตุผลการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร คือ

(1) หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ประเทศฝรั่งเศสประสบปัญหาเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง รัฐจำเป็นต้องปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมอย่างเร่งด่วนและมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ขั้นตอนการตรากฎหมายของรัฐสภาต้องใช้เวลานาน จึงได้ใช้วิธีการใหม่โดยการตรารัฐบัญญัติมอบอำนาจเต็มให้แก่รัฐบาล (Loi d'habilitation) โดยกำหนดเงื่อนไขคือมีกำหนดระยะเวลาการมอบอำนาจเต็มที่และวิธีการกล่าวคือ ต้องออกกฎหมายในรูปของรัฐกฤษฎีกาในคณะรัฐมนตรี (décret en Conseil des Ministres) และต้องนำเสนอกฎหมายดังกล่าวให้รัฐสภาให้สัตยาบันภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติมอบอำนาจ

(2) ช่วงปลายในสมัยสาธารณรัฐที่ 4 ได้เกิดปัญหาแคว้นแอลจีเรีย ซึ่งเป็นแคว้นๆ หนึ่งของฝรั่งเศสพยายามแยกตัวเป็นเอกราช[22] ทำให้เกิดการรบพุ่งแบบกองโจรในแอลจีเรีย ฝรั่งเศสต้องส่งทหารไปปราบปราม ชาวฝรั่งเศสก็แตกแยกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งให้ปล่อยแอลจีเรียเป็นเอกราช เพราะเห็นว่าหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อังกฤษปล่อยอาณานิคมของตนหมด แล้วฝรั่งเศสจึงควรปล่อยแอลจีเรียด้วย แต่อีกฝ่ายหนึ่งซึ่งมีส่วนได้เสียโดยเฉพาะนายทหาร พ่อค้า นายทุนใหญ่ๆ ที่ไปลงทุนไว้

---

[21] *อ้างแล้ว, หน้า 108.*

[22] *อ้างแล้ว, หน้า 121.*

ในแอลจีเรียเห็นว่า แอลจีเรียต้องเป็นส่วนหนึ่งของฝรั่งเศสต่อไป จนกระทั่งในวันที่ 13 พฤษภาคม 1958 เกิดการจลาจลระดับท้องถิ่นที่เมือง Alger โดยความสนับสนุนของทหารบางกลุ่ม สภาผู้แทนราษฎรภายใต้การบีบบังคับของกองทัพได้ตั้งนายพลเดอโกลล์ เป็นหัวหน้ารัฐบาลในวันที่ 1 มิถุนายน 1958 นายพลเดอโกลล์ยอมรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยขอให้รัฐสภาตรารัฐบัญญัติลงวันที่ 3 มิถุนายน 1958 มอบอำนาจให้รัฐบาลของนายพลเดอโกลล์ ออกกฎข้อบังคับเพื่อแก้ไขเพิ่มรัฐบัญญัติได้ภายในระยะเวลา 6 เดือน เพื่อกำหนดมาตรการที่จะเป็นในการฟื้นฟูประเทศข้อบังคับที่ตราขึ้นตามรัฐบัญญัตินี้ได้เปลี่ยนชื่อเป็น "รัฐกำหนด" (ordonnance) ต่อมานายพลเดอโกลล์ ได้ออกรัฐกำหนดจำนวน 15 ฉบับ เพื่อพัฒนาการเมืองใหม่ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของสาธารณรัฐที่ 5

2) หลักเกณฑ์การใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการตรากฎหมายของรัฐสภาไว้ในมาตรา 34 เรียกว่า รัฐบัญญัติ (La Loi) และได้บัญญัติเกี่ยวกับการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารไว้ในมาตรา 37 เรียกว่า รัฐกฤษฎีกา (décrets) และมาตรา 38 เรียกว่า รัฐกำหนด (ordonnance)

(1) รัฐสภาจะตรารัฐบัญญัติได้เฉพาะในเรื่องที่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 บัญญัติไว้ในมาตรา 34 เท่านั้น ซึ่งเป็นการยกเลิกหลักดั้งเดิมที่ปฏิบัติมาว่า ฝ่ายนิติบัญญัติตรารัฐบัญญัติได้ทุกเรื่อง ขอบเขตของรัฐบัญญัติที่รัฐสภาสามารถตราได้ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 34 แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ[23]

ก. รัฐบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ (la loi fixe les régles) ซึ่งในกรณีนี้ถือว่า รัฐบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ ส่วนการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์นั้นยังคงให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการตรากฎหมาย

---

[23] *สุรีรัตน์ พิทยาภรณ์, การตรารัฐบัญญัติและการออกกฎหมายลำดับรองตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958, บทความใน 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, กรุงเทพ, หน้า 214.*

ลำดับรองซึ่งยังเป็นสถานการณ์ที่เหมือนกับกรณีออกกฎหมายก่อนปี 1958 ซึ่งรายละเอียดตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดว่ารัฐบัญญัติจะกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ต่อไปนี้

- กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของประชาชน และหลักประกันขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน ในการใช้เสรีภาพ การเกณฑ์แรงงานประชาชนและทรัพย์สินในวัตถุประสงค์เพื่อการป้องกันประเทศ
- สัญชาติ สถานะและความสามารถของบุคคล ครอบครัว มรดกและการให้
- การกำหนดความผิดอาญาและความผิดลหุโทษ และโทษที่จะลงกับความผิดเหล่านั้น กระบวน วิธีพิจารณาความอาญา การนิรโทษกรรม การกำหนดกฎเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม สถานะผู้พิพากษา
- รายรับ - รายจ่ายประจำปี อัตราการเก็บภาษีอากร รายได้ทุกรูปแบบของรัฐ การออกเงินตรา
- ระบบการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและสภาท้องถิ่น
- การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจชนิดต่าง ๆ
- หลักประกันขั้นพื้นฐานแก่ข้าราชการพลเรือนและทหาร
- การโอนกิจการเป็นของรัฐและการโอนกิจการรัฐวิสาหกิจให้เอกชน

ข. รัฐบัญญัติกำหนดหลักพื้นฐาน (les principes fondamentaux) ซึ่งรัฐบัญญัติจะกำหนดหลักพื้นฐานต่อไปนี้

- เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปของการป้องกันประเทศ
- ความเป็นอิสระในการบริหารงานท้องถิ่น อำนาจและรายได้

- การศึกษา
- กรรมสิทธิ์ ทรัพยสิทธิ หนี้ในทางกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- กฎหมายแรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน และการประกันสังคม

รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบัญญัติกำหนดหลักพื้นฐาน แต่ในส่วนของการปฏิบัติหรือกำหนดหลักเกณฑ์ตามหลักพื้นฐานจึงเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะออกเป็นกฎหมายลำดับรองลงมา

(2) ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 37 เรียกว่า รัฐกฤษฎีกา (décrets) โดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มาตรา 37 บัญญัติว่า "เรื่องที่มิได้อยู่ในเขตอำนาจของรัฐบัญญัติให้ถือว่ามีลักษณะเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร" แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. ข้อบังคับเอกเทศ (*réglement autonome*) ได้แก่ ข้อบังคับซึ่งรัฐบาลมีอำนาจตราขึ้นโดยเป็นอิสระจากรัฐบัญญัติ เพื่อใช้บังคับในเรื่องต่างๆ ยกเว้นที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราเป็นรัฐบัญญัติ

ข. ข้อบังคับที่ไม่เป็นเอกเทศ ได้แก่ ข้อบังคับซึ่งตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในเรื่องที่รัฐสภาได้ตรารัฐบัญญัติกำหนดหลักการพื้นฐานไว้ตามมาตรา 34 วรรคสาม

**(3) ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 38 เรียกว่า รัฐกำหนด (ordonnance) โดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มาตรา 38 บัญญัติว่า**

"เพื่อปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ รัฐบาลอาจร้องขออำนาจจากรัฐสภา ให้รัฐบาลออกรัฐกำหนดได้ภายในระยะที่กำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องที่โดยปกติเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจการตรารัฐบัญญัติของรัฐสภา รัฐกำหนดดังกล่าวต้องตราขึ้นในคณะรัฐมนตรีภายหลังที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ รัฐกำหนดมีผลใช้บังคับเมื่อประกาศ

ในราชกิจจานุเบกษา แต่รัฐกำหนดย่อมไม่มีผลบังคับต่อไป ถ้ารัฐบาลไม่ได้เสนอร่างรัฐบัญญัติอนุมัติรัฐกำหนดต่อรัฐสภาภายในระยะเวลาที่รัฐบัญญัติมอบอำนาจกำหนดไว้ และในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้สัตยาบันแก่รัฐกำหนดใด รัฐกำหนดนั้นสิ้นผลบังคับในวันที่รัฐสภาลงมติ

เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวตามความในวรรคหนึ่งของมาตรานี้ จะมีการแก้ไขรัฐกำหนดได้ก็แต่โดยรัฐบัญญัติเท่านั้น"

**ดังนั้น การตรารัฐกำหนด (ordonnance) จึงมีเงื่อนไขทั้งทางด้านรูปแบบและด้านเนื้อหา คือ**

**ก. ด้านรูปแบบ**

- รัฐบาลต้องขออนุญาตจากรัฐสภา ถ้ารัฐสภาเห็นสมควรจะมอบอำนาจให้โดยรัฐสภาจะตรา "รัฐบัญญัติ" มอบอำนาจให้รัฐบาลตรารัฐกำหนด รัฐบัญญัตินี้เรียกว่า "รัฐบัญญัติมอบอำนาจ" (Loi d'habititation) การมอบอำนาจอาจทำอย่างกว้างขวางหรือเฉพาะเจาะจงก็ได้

- เงื่อนไขในทางรูปแบบ คือ เมื่อรัฐสภาตรารัฐบัญญัติมอบอำนาจแล้ว รัฐบาลจะต้องตรากฎหมายในรูป "รัฐกำหนด" (ordanance)

- กระบวนการในการออกรัฐกำหนด จะต้องเป็นการตราโดยผ่านการลงมติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในกรณีนี้ประธานาธิบดีไม่ได้ใช้อำนาจลำพังผู้เดียว นอกจากนี้ จะต้องตราโดยการปรึกษาสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ในฐานะเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาล

**ข. ด้านเนื้อหา**

- นอกจากรัฐบัญญัติได้กำหนดเรื่องที่มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรารัฐกำหนดได้แล้ว รัฐบัญญัติอาจกำหนดเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วย เช่น วัตถุประสงค์ในการตรารัฐกำหนด ระยะเวลาในการตรารัฐกำหนด และบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจในการตรารัฐกำหนด เช่น รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1960 บัญญัติว่า "การมอบอำนาจเป็นการมอบอำนาจให้รัฐบาลซึ่งอยู่ในตำแหน่งในขณะนั้น และให้ประธานาธิบดีเดอโกลล์ เป็นผู้

ลงนามในรัฐกำหนด" จึงแสดงให้เห็นว่า ถ้ารัฐบาลที่ได้รับมอบอำนาจสิ้นสุดลงก็ดี มีการยุบสภาก็ดี มีการเปลี่ยนแปลงประธานาธิบดีก็ดี การมอบอำนาจในการตารัฐกำหนดย่อมสิ้นสุดลง

- ความสมบูรณ์ของรัฐกำหนด (ordonnance) เกิดขึ้นเมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว เมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้วจะทำให้รัฐกำหนดมีค่าบังคับเหมือนรัฐบัญญัติ ดังนั้น ขั้นตอนการตารัฐกำหนดของฝ่ายบริหารจึงประกอบด้วย

**• รัฐบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตารัฐกำหนด**

**• ฝ่ายบริหารตารัฐกำหนดภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติ**

**• ฝ่ายบริหารนำรัฐกำหนดให้สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐกำหนด**

**• ฝ่ายบริหารนำรัฐกำหนดเสนอรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ หากรัฐสภาไม่เห็นชอบรัฐกำหนดจะสิ้นผลไป แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงการที่ได้กำหนดลงไปแล้ว**

**4.2.3 การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร**

**1) การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา** คือ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติ (La Loi) เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Le Conseil Constitutionnel) ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มาตรา 41 และมาตรา 61[24] กล่าวคือ

(1) กรณีตามมาตรา 41 ในขณะที่ร่างรัฐบัญญัติอยู่ในรัฐสภา หากเห็นว่ามีส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างรัฐบัญญัตินี้ไม่อยู่ในขอบเขตของ

---

[24] *อ้างแล้ว, หน้า 216 - 217.*

เนื้อหาที่บัญญัติไว้ว่าเป็นขอบเขตของรัฐบัญญัติ หรือไม่อยู่ในขอบเขตของมาตรา 34 แล้ว ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลเสนอเรื่องไปยังประธานสภาที่กำลังพิจารณาร่างรัฐบัญญัตินั้นอยู่ ซึ่งอาจจะเป็นสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก็ได้ ให้ส่งร่างรัฐบัญญัติให้ตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณา ซึ่งตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 8 วัน

(2) กรณีตามมาตรา 61 หากร่างรัฐบัญญัตินั้นได้ผ่านการเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว และกำลังอยู่ในขณะการดำเนินการประกาศในราชกิจจานุเบกษา และหากประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 60 คน หรือวุฒิสมาชิก 60 คน เห็นว่าร่างรัฐบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญก็เสนอขอให้ตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นพิจารณาชี้ขาดได้ โดยตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาคดีให้แล้วเสร็จภายใน 1 เดือน แต่หากรัฐบาลเห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วนก็อาจร้องขอให้ตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 8 วันได้

(3) เป็นกรณีที่รัฐบัญญัตินั้นประกาศใช้ก่อนปี ค.ศ. 1958 ซึ่งอาจจะมีรัฐบัญญัติบางฉบับที่มีเนื้อหาไม่เป็นไปตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1958 เนื่องจากประกาศใช้ก่อนปี ค.ศ. 1958 ทำให้เนื้อหาของรัฐบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1958 หากรัฐบาลเห็นว่ารัฐบัญญัตินี้มีเนื้อหาที่จะต้องออกเป็นกฎหมายลำดับรอง รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มาตรา 34 วรรคสอง ได้บัญญัติทางแก้ไว้ 2 กรณี คือ

**ก. กรณีแรก** รัฐบัญญัติที่ประกาศใช้ปี ค.ศ. 1958 ฝ่ายบริหารสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงรัฐบัญญัตินี้ได้ด้วยรัฐกฤษฎีกา (decret) โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐด้วย

**ข. กรณีที่สอง** แต่ถ้ารัฐบัญญัตินั้นประกาศใช้เป็นกฎหมายหลังปี ค.ศ. 1958 จะเนื่องจากเหตุใดก็ตาม หากรัฐบัญญัตินี้มีเนื้อหาไม่อยู่ในขอบเขตของมาตรา 34 แล้ว นายกรัฐมนตรีสามารถร้องขอให้

ตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาว่ารัฐบัญญัตินั้นมีเนื้อหาอยู่ในขอบเขตของการออกรัฐบัญญัติตามมาตรา 34 หรือไม่ หากตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื้อหาในรัฐบัญญัตินั้น เป็นส่วนของการออกกฎหมายลำดับรองฝ่ายบริหารก็สามารถที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมหรือยกเลิก (abroger) รัฐบัญญัตินั้นได้โดยรัฐกฤษฎีกา หากตุลาการรัฐธรรมนูญตัดสินว่ารัฐบัญญัติใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ก็หมายความว่า ร่างรัฐบัญญัติไม่สามารถจะประกาศใช้ (promulgation) หรือไม่สามารถที่จะใช้บังคับได้ ส่วนการปกป้องอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐและศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นกระบวนในทางการพิจารณาคดีปกครอง (contentieux administratif) โดยศาลปกครองมีอำนาจสั่งยกเลิก (annuler) กฎหมายลำดับรองที่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับรัฐบัญญัติแม่บทได้

**2) การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร** คือ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรอง (légalité) ได้แก่ รัฐกฤษฎีกา (décrets) และรัฐกำหนด (ordonnance) เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux Administratifs) และสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) ซึ่งเป็นลักษณะการควบคุมก่อนการบังคับใช้ (Pre - Publication Control) โดยมีอำนาจยกเลิก (Annuler) กฎหมายลำดับรองที่ขัดหรือแย้งกับรัฐบัญญัติ หลังจากนั้นรัฐสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมหลังการบังคับใช้แล้ว (Post - Publication Control) และทำให้รัฐกำหนดมีสถานะเป็นรัฐบัญญัติเต็มรูปแบบหากรัฐสภาให้ความเห็นชอบ แต่หากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบ รัฐกำหนดจะสิ้นผลไป ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการที่ได้กระทำไปแล้ว

### 4.3 ประเทศสาธารณรัฐอิตาลี

#### 4.3.1 วิวัฒนาการ

ประเทศสาธารณรัฐอิตาลีมีรูปแบบการปกครองตามระบอบสาธารณรัฐแบบประชาธิปไตยโดยประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งประมุขของประเทศมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร รัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ

และศาลทำหน้าที่พิจารณาคดี ประวัติศาสตร์ของอิตาลีช่วงศตวรรษที่ 20 ที่สำคัญ คือ การที่อิตาลียกเลิกการเป็นพันธมิตรกับเยอรมนีและออสเตรีย - ฮังการี และเข้าสงครามโลกครั้งที่ 1 ร่วมกับฝ่ายสัมพันธมิตรในปี ค.ศ. 1915 เมื่อสิ้นสุดสงคราม จึงได้ค่าปฏิกรณ์สงครามเป็นดินแดนบางส่วนของออสเตรียมาอยู่ภายใต้อิตาลี ในปี ค.ศ. 1995 Benito Mussolini ขึ้นมามีอำนาจและนำอิตาลีเข้าสู่ระบบเผด็จการฟาสซิสม์มานานกว่า 2 ทศวรรษ ซึ่งเรียกกันว่า "Corporate State" โดย Mussolini ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แม้ว่าอิตาลียังคงมีกษัตริย์เป็นประมุขก็เพียงในนามเท่านั้น ในสงครามโลกครั้งที่ 2 อิตาลีเข้าร่วมฝ่ายอักษะ แต่หลังจากฝ่ายสัมพันธมิตรยึดเกาะซิซิลีได้ในปี ค.ศ. 1943 มุสโสลินีก็ถูกกษัตริย์ Victor Emmanuel III ปลดจากตำแหน่งและแต่งตั้งนายพล Pietro Badaglio ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรีแทนซึ่งประกาศสงครามกับเยอรมนีจนได้รับชัยชนะในเดือนเมษายน ค.ศ. 1945 มุสโสลินีถูกกลุ่มต่อต้านฟาสซิสม์จับกุมและสังหารที่เมืองมิลาน

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ระบบกษัตริย์ถูกล้มเลิกไปโดยการลงประชามติของประชาชนและอิตาลีเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบบสาธารณรัฐในระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่วันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ. 1946 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1948 ซึ่งยังใช้มาจนปัจจุบัน สถานะของคริสตจักรโรมันคาทอลิกในอิตาลีได้ถูกกำหนดใหม่เมื่ออำนาจสัตปาปาได้สิ้นสุดในปี ค.ศ. 1870 หลังจากนั้น คริสตจักรกับรัฐบาลอิตาลีได้ทำความตกลงหลายฉบับโดยความตกลง Lateren ปี ค.ศ. 1929 รัฐธรรมนูญอิตาลีได้รับรองความเป็นอธิปไตยของนครรัฐวาติกัน ต่อมา ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติในความตกลง Lateren รวมทั้งได้ยกเลิกการที่ถือว่าศาสนาโรมันคาทอลิกเป็นศาสนาประจำชาติด้วย

**4.3.2 เหตุผลและหลักเกณฑ์การใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร**

1) ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศสาธารณรัฐอิตาลียอมรับความจำเป็นที่ต้องยอมให้ฝ่ายบริหารเข้ามาใช้อำนาจนิติบัญญัติได้โดย

การรับรองด้วยการมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐอิตาลี ค.ศ. 1963 มาตรา 76 บัญญัติอนุญาตให้รัฐสภาทำการมอบอำนาจนิติบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเกินขอบเขต

2) กรณีการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐอิตาลี ค.ศ. 1963 มาตรา 77 บัญญัติว่า เมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลอาจตราพระราชกำหนด (Decree) ออกมาใช้บังคับได้ และรัฐบาลต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นให้รัฐสภาพิจารณานับแต่วันที่ได้ประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนั้นหากอยู่นอกสมัยการประชุม รัฐสภาจะต้องเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อพิจารณาพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารออกใช้ภายใน 5 วัน

3) พระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นจะสิ้นผลบังคับหากมิได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยการพิมพ์โฆษณาภายใน 60 วันแต่อย่างไรก็ตาม รัฐสภาอาจให้สัตยาบันต่อพระราชกำหนดนั้นได้

**4.3.3 การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร**

1) ศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) มีอำนาจหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายรวมทั้งการออกกฎหมายโดยมลรัฐ และภูมิภาคต่าง ๆ พิจารณาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจระหว่างมลรัฐด้วยกัน มลรัฐกับภูมิภาคและระหว่างภูมิภาคด้วยกัน รวมทั้งพิจารณาข้อกล่าวหาเกี่ยวกับประธานาธิบดีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

2) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญคือเป็นเด็ดขาด ไม่สามารถอุทธรณ์ได้อีก และมีผลบังคับเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

**4.4 บทวิเคราะห์**

**4.4.1 แนวความคิดการตราพระราชกำหนดของต่างประเทศ** กล่าวคือ แนวความคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดมาจากรากฐานและพัฒนาการของทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ตามแนวความคิดของนักนิติปรัชญาที่ให้ความสำคัญในสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน โดยยินยอมอยู่ภายใต้การปกครองของผู้ปกครองที่แต่ละบุคคลได้

สละสิทธิเสรีภาพให้ผู้ปกครอง แต่ผู้ปกครองจะถูกจำกัดอำนาจการปกครองภายใต้เงื่อนไขการปกครองเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

1) แนวความคิดดังกล่าวนี้ ได้พัฒนาการมาสู่ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย ได้แก่ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน การใช้อำนาจอธิปไตยได้ถูกแบ่งออกตามลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่โดยแบ่งออกเป็น 3 องค์กร คือ องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร และองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ แต่ละองค์กรจะไม่ก้าวก่ายการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน แต่ในขณะเดียวกันมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้อำนาจอธิปไตยตกอยู่ในองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียว ดังนั้น จึงก่อให้เกิดการปฏิเสธการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยองค์กรอื่นที่มิใช่องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ

2) ในความเป็นจริงในปัจจุบัน หากยึดถืออย่างเคร่งครัดของการใช้อำนาจอธิปไตย จะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของกระบวนการนิติบัญญัติมากมาย จึงมีความเป็นต้องยอมให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้ามาใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ในบางกรณีโดยมีรูปแบบที่สำคัญ คือ

(1) ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายได้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 บัญญัติให้รัฐสภาสามารถมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจแทนรัฐสภาได้ เป็นต้น

(2) ฝ่ายบริหารมีอำนาจนิติบัญญัติได้เองโดยไม่ต้องมีการมอบอำนาจจากรัฐสภา เช่น ฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสมีอำนาจออกรัฐกฤษฎีกา (decrets) ได้เฉพาะเรื่องที่มิได้อยู่ในอำนาจการอกรัฐกฤษฎีกาของรัฐสภา และกรณีฉุกเฉินที่มีเหตุจำเป็นรีบด่วนที่มีความจำเป็นต้องออกกฎหมาย เป็นต้น

**4.4.2 รัฐธรรมนูญต่างประเทศ** กล่าวคือ กรณีของต่างประเทศได้ยอมรับในหลักการที่ฝ่ายบริหารเข้ามาใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยไม่ต้องมีการมอบอำนาจจากรัฐสภาด้วยการบัญญัติอำนาจของฝ่ายบริหารไว้ในรัฐธรรมนูญสำหรับอำนาจการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารสามารถ

ตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับได้แต่จะต้องนำมาขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาในภายหลังโดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขของมูลเหตุของกระทบการตราพระราชกำหนดซึ่งประกอบด้วย

1) กรณีฉุกเฉิน หรือ
2) กรณีอยู่นอกสมัยประชุมของรัฐสภา

ดังปรากฏในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของต่างประเทศดังนี้

**การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญต่างประเทศ**

| ลำดับที่ | รัฐธรรมนูญ | เงื่อนไขของการตราพระราชกำหนด |
|---|---|---|
| 1. | **รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 มาตรา 8 วรรคท้าย** | กรณีความจำเป็นและเหมาะสม (Necessary and Proper) รัฐสภามีอำนาจตรากฎหมายและมีอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่มอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายดังกล่าว |
| 2. | **รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 38** | เพื่อปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ รัฐบาลอาจร้องขออำนาจจากรัฐสภาให้รัฐบาลออกรัฐกำหนด (Ordonnance) ได้ภายในขอบที่กำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องที่โดยปกติเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจการตรารัฐบัญญัติของรัฐสภา รัฐกำหนดดังกล่าวต้องตราขึ้นในคณะรัฐมนตรีภายหลังที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ รัฐกำหนดมีผลบังคับใช้เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่รัฐกำหนดย่อมไม่มีผลบังคับถ้ารัฐบาลไม่ได้เสนอร่างรัฐบัญญัติอนุมัติรัฐกำหนดต่อรัฐสภาภายในระยะเวลาที่รัฐบัญญัติมอบอำนาจไว้ และกรณีที่รัฐสภาไม่ให้สัตยาบันแก่รัฐกำหนดใดรัฐกำหนดนั้น จะสิ้นผลบังคับใช้วันที่รัฐสภาลงมติ |

| ลำดับที่ | รัฐธรรมนูญ | เงื่อนไขของการตราพระราชกำหนด |
|---|---|---|
| | | เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวตามความในวรรคหนึ่งของมาตรา จะมีการแก้ไขรัฐกำหนดได้ก็แต่โดยรัฐบัญญัติเท่านั้น |
| 3. | **รัฐธรรมนูญอิตาลี ค.ศ. 1963 มาตรา 77** | เมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลอาจตรากฎหมายออกมาใช้บังคับได้ และรัฐบาลต้องเสนอกฎหมายนั้นให้รัฐสภาพิจารณานับแต่วันที่ประกาศใช้กฎหมายฉบับนั้น หากเป็นเวลานอกสมัยประชุมรัฐสภา ก็จะต้องมีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อทำการพิจารณากฎหมายที่ฝ่ายบริหารออกใช้ภายในเวลา 5 วัน กฎหมายที่ออกมานี้จะสิ้นผลบังคับในวันที่ออกใช้บังคับ หากมิได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยการพิมพ์โฆษณาภายใน 60 วัน รัฐสภาอาจให้สัตยาบันต่อกฎหมายนั้นได้ |
| 4. | **รัฐธรรมนูญโปแลนด์ ค.ศ. 1952 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1963 มาตรา 26** | ในช่วงระยะเวลานอกสมัยประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐบาลอาจออกกฤษฎีกาที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ แต่ต้องส่งกฤษฎีกานี้ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติรับรองในสมัยประชุมคราวต่อไป |
| 5. | **รัฐธรรมนูญสเปน แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1966 มาตรา 13** | ในกรณีฉุกเฉินรัฐบาลอาจเสนอประธานแห่งรัฐให้รัฐบาลมีอำนาจออกกฎหมายออกมาใช้บังคับ โดยประธานแห่งรัฐจะต้องเป็นผู้รับรองความจริงต่อหน้าคณะกรรมาธิการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ และถ้าเป็นปัญหาเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจะต้องแจ้งให้สภานิติบัญญัติในทันทีที่มีการออกกฎหมายเช่นว่านั้น |

| ลำดับที่ | รัฐธรรมนูญ | เงื่อนไขของการตราพระราชกำหนด |
|---|---|---|
| 6. | รัฐธรรมนูญราวันดา ค.ศ. 1962 มาตรา 75 | ประธานาธิบดีอาจใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยการออกกฎหมายในรูปของกฤษฎีกาภายใต้สถานการณ์ใดก็ตาม แต่ต้องนำกฎหมายนั้นให้สมัชชาแห่งชาติพิจารณาให้สัตยาบันภายใน 2 เดือน |
| 7. | รัฐธรรมนูญไอซ์แลนด์ ค.ศ. 1959 มาตรา 28 | ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ประธานาธิบดีอาจออกกฎหมายใด ๆ ในระหว่างนอกสมัยประชุมของรัฐสภาได้ แต่กฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และจะต้องส่งให้รัฐสภาพิจารณาทันทีที่เปิดสมัยประชุม |

กล่าวโดยสรุปแล้ว การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสาธารณรัฐอิตาลี เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว "การตรารัฐกำหนด" ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับ "การตราพระราชกำหนด" ของไทยมาก กล่าวคือ ฝ่ายบริหารต้องตราพระราชกำหนดภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าที่ได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ และนำเสนอขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาเพื่อให้สัตยาบันความสมบูรณ์ของพระราชกำหนดภายใต้หลักทฤษฎีการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยรัฐสภา เนื่องจากรัฐสภาเป็นตัวแทนของประชาชน แต่เนื่องจากข้อจำกัดของรัฐสภาที่มีขั้นตอนการตรากฎหมายมาก และความจำเป็นในสถานการณ์ฉุกเฉินรีบด่วน รัฐบัญญัติได้มอบอำนาจการตรากฎหมายให้กับฝ่ายบริหารภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด นอกจากนั้น ศาลเป็นองค์กรที่เข้ามามีบทบาทเพื่อควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดด้วย เพื่อเป็นหลักประกันการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

## 5. ความเห็นประกอบการประชุมสัมมนา

การประชุมสัมมนาผู้ทรงคุณวุฒิเรื่อง การตราพระราชกำหนด ได้กำหนดประเด็นเฉพาะประเภทพระราชกำหนดทั่วไป ดังนี้

5.1 ความหมายและขอบเขตของคำว่า "ความปลอดภัยของประเทศ" "ความปลอดภัยสาธารณะ" "ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ" และ "ป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ"

5.2 ความหมายและขอบเขตของคำว่า "เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้"

5.3 ศาลรัฐธรรมนูญควรมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดในประเด็นเกี่ยวกับ "เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้" ได้หรือไม่? เพียงใด?

**5.1 ความหมายและขอบเขตของคำว่า "ความปลอดภัยของประเทศ" "ความปลอดภัยสาธารณะ" "ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ" และ "ป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ" ผู้เขียนมีความเห็น ดังนี้**

5.1.1 การตราพระราชกำหนดโดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคแรก ว่าในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ เป็นวัตถุประสงค์หรือสาเหตุของการตราพระราชกำหนดโดยมีวัตถุประสงค์ของการตราพระราชกำหนดในแต่ละฉบับจะปรากฏในเหตุผลท้ายพระราชกำหนด ซึ่งโดยรูปแบบของการตราพระราชกำหนดของรัฐบาลโดยทั่วไปจะต้องอ้างเงื่อนไขที่เป็นวัตถุประสงค์หรือสาเหตุของการตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกครั้ง ทั้งนี้ เพื่อเป็นเหตุผลที่จะไม่ให้พระราชกำหนดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนี้ หากจะพิจารณาจากถ้อยคำในเหตุผลของการตราพระราชกำหนด รัฐบาลจะนำถ้อยคำที่เป็นวัตถุประสงค์หรือสาเหตุการตราพระราชกำหนดที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมากล่าวอ้างทั้งสิ้น

5.1.2 ลักษณะวัตถุประสงค์หรือสาเหตุของการตราพระราชกำหนดดังกล่าวจึงเป็นความจำเป็นทางสถานการณ์ที่ไม่ปกติเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐทุกด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและสาธารณะภัย การที่รัฐบาลตราพระราชกำหนดต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นในขณะนั้น และคาดว่าสามารถเยียวยาปัญหาได้ ไม่ใช่รัฐบาลตราพระราชกำหนดขึ้นมาภายหลังที่เหตุการณ์ได้ผ่อนคลายเข้าสู่ภาวะปกติแล้ว ซึ่งอาจส่งผลให้พระราชกำหนดนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ พระราชกำหนดดังกล่าว เช่น พระราชกำหนดนิรโทษกรรมผู้กระทำความผิดดังนี้

1. ปี พ.ศ. 2475 ได้แก่ พระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช 2475

2. ปี พ.ศ. 2488 ได้แก่ พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดฐานกบฏและจลาจล พุทธศักราช 2488

3. ปี พ.ศ. 2524 ได้แก่ พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ฯ พุทธศักราช 2424

4. ปี พ.ศ. 2535 ได้แก่ พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกัน ฯ พุทธศักราช 2535

5.1.3 ความปลอดภัยของประเทศ หมายถึง เหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อการดำรงต่อการดำรงคงอยู่ของรัฐ มีผลกระทบต่อความมั่นคงต่อการเมืองการปกครองของรัฐ เช่น เกิดสงครามที่ข้าศึกจะมารุกรานประเทศ เกิดสงครามกลางเมืองที่คนในชาติเดียวกันขัดแย้งกันอย่างรุนแรงอันเนื่องมาจากความแตกต่างในเชื้อชาติ ศาสนาและวัฒนธรรม และเกิดพรรคการเมืองที่อาจเป็นภัยต่อการเมืองการปกครอง เป็นต้น ตัวอย่าง พระราชกำหนดเขตหวงห้ามคนต่างด้าว พุทธศักราช 2484 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 พ.ศ. 2538 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2538

5.1.4 ความปลอดภัยสาธารณะ หมายถึง เหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เช่น เกิดการกบฏหรือการจลาจลและเกิดอันตรายที่มีผลกระทบอันเป็นภัยต่อสังคม เป็นต้น ตัวอย่างพระราชกำหนดคุ้มครองความสงบสุขเพื่อให้การดำเนินไปตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2490 พ.ศ. 2490 กับคำแถลงการณ์และพระราชกำหนดป้องกันการใช้สาระเหย พ.ศ. 2533

5.1.5 ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หมายถึง เหตุการณ์มีผลกระทบต่อสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น เศรษฐกิจตกต่ำ ขาดเสถียรภาพทางด้านการเงินและการคลัง ขาดดุลการค้าและขาดการลงทุนจากต่างประเทศและขาดความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ตัวอย่าง พระราชกำหนดควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2486 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช 2485 พ.ศ. 2486 พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. 2544 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2546

5.1.6 ป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ หมายถึง เหตุการณ์สาธารณภัยอันก่อให้เกิดภัยพิบัติขึ้นในประเทศและสถานการณ์อันตรายทางด้านสาธารณสุข เช่น เกิดอุทกภัย อัคคีภัย วาตภัย ฝนแล้ง และโรคระบาด เป็นต้น ตัวอย่าง พระราชกำหนดควบคุมการติดต่อกับต่างประเทศ พุทธศักราช 2483 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันภัยทางอากาศ พุทธศักราช 2482 พ.ศ. 2487 และพระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2523 (แก้ไขปัญหาฝนแล้ง)

**5.2 ความหมายและขอบเขตของคำว่า "เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้" ผู้เขียนมีความเห็น ดังนี้**

5.2.1 การตราพระราชกำหนดโดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคสองว่า "การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่

มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้" เป็นความจำเป็นในกระบวนการตรากฎหมายที่รัฐบาลจำเป็นต้องตรากฎหมายรีบด่วน แต่รัฐสภาอยู่ในช่วงปิดสมัยประชุมหรือกระบวนการนิติบัญญัติที่ต้องใช้ระยะเวลานานในการตรากฎหมาย รัฐบาลจึงไม่อาจรอกระบวนการตรากฎหมายในสถานการณ์ปกติได้เนื่องจากจะต้องป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างรีบด่วน จึงเป็นเงื่อนไขทางข้อเท็จจริงในห้วงระยะเวลานั้นๆ ดังนั้น เหตุผลที่ว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้จึงมีความสำคัญว่ามีความหมายและขอบเขตมากน้อย แค่ไหน เพียงใด

5.2.2 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดแล้วทั้งๆ ที่ไม่มีคำว่า "พระราชกำหนด" ปรากฏอยู่ กล่าวคือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 29 บัญญัติว่า "ถ้ามีการฉุกเฉินเกิดขึ้น ซึ่งคณะกรรมการจะเรียกประชุมสภาราษฎรให้ทันท่วงทีมิได้ และคณะกรรมการราษฎรเห็นสมควรจะต้องออกกฎหมาย เพื่อให้เหมาะแก่การฉุกเฉินนั้นก็ทำได้ แต่จะต้องรีบนำกฎหมายนั้นขึ้นให้สภารับรอง" คำว่า "พระราชกำหนด" เริ่มปรากฏขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 52 วรรคแรก บัญญัติว่า "ในเหตุฉุกเฉินซึ่งจะเรียกว่าประชุมสภาราษฎรให้ทันท่วงทีมิได้ พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดั่งเช่นพระราชบัญญัติก็ได้" เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 52 ปรากฏในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร[25] ดังนี้

**ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 ครั้งที่ 34 เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2475 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม พระยามโนปกรณ์นิติธาดา ประธานคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้นำร่างรัฐธรรมนูญ**

---

[25] *สภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 39/2475, วันอาทิตย์ที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475.*

ซึ่งคณะอนุกรรมการได้ร่างเสร็จแล้ว นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาเรียงตามลำดับมาตราโดยเริ่มจากคำปรารภเรื่อยมาจนกระทั่ง ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยเดียวกัน ครั้งที่ 39/2475 เมื่อวันอาทิตย์ที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475 (ตอนเช้า) เริ่มประชุมเวลา 10.15 น. พระยามโนปกรณ์นิติธาดา ประธานคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ 10 ธันวาคม 2475 มาตรา 52 เสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในมาตรานี้มีความว่า

"ในโอกาสฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ทันท่วงทีมิได้ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดั่งเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ท่านให้นำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาอนุมัติแล้ว พระราชกำหนดนั้นเป็นพรราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภาไม่อนุมัติไซร้ พระราชกำหนดนั้นเป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

คำอนุมัติและไม่อนุมัติของสภาดังกล่าวนี้ ท่านให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ"

พระยามโนปกรณ์นิติธาดา ได้กล่าวว่า

"ความประสงค์ของมาตรานี้คือว่า ในปีหนึ่งสภาไม่ได้ประชุมกันทุกวัน แต่ว่าในการบริหารราชการนั้นต้องเดินอยู่ทุกวัน จะเฉยมิได้ เมื่อมีเหตุจำเป็นขึ้นที่จะต้องออกกฎหมายบังคับเพื่อกิจการใดการหนึ่งแล้ว แต่สภามิได้ประชุมกันและกฎหมายจำเป็นต้องออกก็จะเกิดขัดกันขึ้น เพราะฉะนั้น จึงบัญญัติช่องทางไว้เพื่อความสะดวกในราชการ คือมีทางที่จะออกกฎหมายบังคับได้ คำว่า "พระราชกำหนด" ในมาตรานี้หมายความว่า กฎหมายที่ออกโดยคณะกรรมการราษฎรกับพระมหากษัตริย์ที่ไม่ได้นำผ่านสภาก่อน เพราะฉะนั้นจึงเปลี่ยนชื่อเสีย แต่ที่จริงนั้นการออกกฎหมายนั้นเป็นอำนาจเฉพาะเจาะจงของสภา หากว่าความจำเป็น

**บังคับก็ต้องให้มีไปชั่วคราว ครั้นเมื่อสภาประชุมกันเข้าแล้วจะต้องเอาพระราชกำหนดนั้นมาเสนอ เพื่อสภาจะได้ตรวจพิจารณาว่าจะควรอนุมัติหรือไม่ คือว่าจะเห็นสมควรหรืออย่างไร ถ้าหากว่าเห็นชอบพระราชกำหนดนั้นก็เป็นพระราชบัญญัติใช้บังคับได้ต่อไป ถ้าไม่เห็นด้วยก็เป็นอันตกไป ด้วยความประสงค์อย่างนี้จึงบัญญัติมาตรานี้ไว้และทั้งเป็นข้อที่รัฐธรรมนูญของนานาประเทศมีอยู่ด้วยเหมือนกัน"**

5.2.3 สถานการณ์พิเศษที่ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดได้ สถานการณ์พิเศษหมายถึง สถานการณ์ที่ไม่ปกติเกิดขึ้น กล่าวคือ

(1) รัฐธรรมนูญบางฉบับใช้คำว่า "ถ้ามีการฉุกเฉิน" คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

(2) รัฐธรรมนูญบางฉบับใช้คำว่า "ในเหตุฉุกเฉิน" หรือ "ในกรณีฉุกเฉิน" ในวรรคแรก คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ส่วนรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในวรรคสอง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

(3) รัฐธรรมนูญบางฉบับใช้คำว่า "เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วน" คือ ธรรมนูญการปกครองอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520

**(4) พิจารณาแล้วเห็นว่า คำว่า "ถ้ามีการฉุกเฉิน" "ในเหตุฉุกเฉิน" "ในกรณีฉุกเฉิน" "เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วน"**

**คือ สถานการณ์พิเศษหรือสถานการณ์ไม่ปกติ (Emergency) นั่นเอง ซึ่งปรากฏในรายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 คือ**[26]

"ในการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของปวงชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในกรณีสถานการณ์ไม่ปกติจำเป็นจะต้องมีลิดรอนเสรีภาพบางประการ เช่น เกี่ยวกับเสรีภาพในการพิมพ์ การเขียน จึงได้มีการพิจารณาถึงสถานการณ์ไม่ปกติในลักษณะต่างๆ กัน **โดยที่ประชุมเห็นพ้องกันว่าสถานการณ์ไม่ปกตินั้น สามารถแบ่งตามความรุนแรงแห่งสถานการณ์ได้ 3 ระดับ (Degree) ได้แก่ ภาวะฉุกเฉิน กฎอัยการศึก และภาวะคับขัน"** ทั้งนี้ อาจเทียบเคียงกับคำว่า "สถานการณ์ฉุกเฉิน" ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายว่า[27]

"สถานการณ์ฉุกเฉิน" หมายความว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องปัดหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง"

---

[26] *คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517. รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5/2516, วันพุธที่ 9 พฤศจิกายน 2516.*

[27] *พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548, มาตรา 4.*

5.2.4 เงื่อนไขของสถานการณ์พิเศษต้องมีความรุนแรงเป็นพิเศษ กล่าวคือ

(1) ไม่สามารถเรียกประชุมสภาราษฎรหรือสภาผู้แทนราษฎรได้

(2) มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และจะเรียกประชุมรัฐสภาให้ทันท่วงทีมิได้ หรือกรณีเช่นว่านี้เกิดขึ้นระหว่างสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ

(3) มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ หรือมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา

(4) มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

(5) เพื่อประโยชน์ในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

**5.3 ศาลรัฐธรรมนูญควรมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดในประเด็นเกี่ยวกับ "เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้" ได้หรือไม่? เพียงใด? ผู้เขียนมีความเห็น ดังนี้**

5.3.1 ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 219 วรรคแรก ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดเฉพาะในประเด็นตามข้อ 5.1 ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 218 วรรคแรก เท่านั้น ส่วนประเด็นตามข้อ 5.2 ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 218 วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดแต่อย่างใด

5.3.2 โดยหลักทั่วไปของกฎหมายมหาชนถือว่า การตราพระราช

กำหนดเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้โดยมีเงื่อนไขทั้งในด้านเนื้อหา (รัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง) และเงื่อนไขในด้านกระบวนการตรา (รัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคสอง) การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำของรัฐบาล (Act of Government) ที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครอง จึงเป็นลักษณะการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการใช้และการตีความในเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญเพื่อตราพระราชกำหนด การที่ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจว่า กรณีใดหรือสถานการณ์ใดจึงจะเรียกว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ซึ่งเป็นเงื่อนไขในด้านกระบวนการตราพระราชกำหนดหาได้มีการตรวจสอบโดยศาลภายใต้ระบบนิติรัฐ (Legal State) ก่อนที่รัฐสภาจะตรวจสอบไม่ ถึงแม้ว่าพระราชกำหนดที่รัฐบาลได้ตราขึ้นจะถูกตรวจสอบโดยรัฐสภาว่าจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดก็ตาม แต่ก็เป็นลักษณะการตรวจสอบภายหลังจากที่พระราชกำหนดได้ถูกนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว จึงเท่ากับว่าไม่มีการคานและดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and balance of powers) ภายใต้การปกครองในระบอบรัฐสภาอย่างครบถ้วน หากพิจารณาจากองค์กรที่มีอำนาจใช้และตีความพระราชกำหนดมีหลายองค์กร ดังนี้

**5.3.2.1 ก่อนที่นำเข้ารัฐสภา ประกอบด้วย พระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรี และศาลรัฐธรรมนูญ (เฉพาะเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง)**

**5.3.2.2 หลังที่นำเข้ารัฐสภา ประกอบด้วย รัฐสภา และศาลรัฐธรรมนูญ (เฉพาะเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง)**

ตามหลักกฎหมายมหาชนดังกล่าว ถือว่า อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดเป็นอำนาจเด็ดขาดและเป็นดุลพินิจอิสระของฝ่ายบริหาร แต่ผู้เขียนเห็นว่า การคานและดุลอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยกรณีของประเทศไทยย่อมมีความสำคัญและการตรวจสอบตามเงื่อนไขอย่างครบถ้วนทั้งในด้านเนื้อหาและในด้านกระบวนการตราที่อยู่

ภายใต้เงื่อนไขสถานการณ์ฉุกเฉินของพระราชกำหนด กรณีของประเทศฝรั่งเศสซึ่งควบคุมถึง "การใด" ทุกประการที่สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) สามารถควบคุมนิติกรรมทางปกครองได้

**5.3.3 ดังนั้น ด้วยเหตุที่คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการออกกฎหมายดังกล่าว รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบพระราชกำหนดก่อนที่รัฐสภาจะอนุมัติ แต่การทำหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่ตรวจสอบว่าพระราชกำหนดเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง หรือไม่เท่านั้น ทั้งนี้ ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 1/2541 ที่ได้วางบรรทัดฐานว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 219 วรรคหนึ่ง ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง เท่านั้น[28] โดยบรรทัดฐานดังกล่าวมีความเห็นว่า การใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด ควรมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า "การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้เฉพาะคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้" ด้วย เนื่องจากเหตุผล ดังนี้**

**1) หากพิเคราะห์ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคสอง แล้ว มาตรา 218 วรรคสอง ได้อ้างถึง (Refer) การตราพระราชกำหนดตามมาตรา 218 วรรคแรก โดยได้บัญญัติเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดเพิ่มเติมว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน**

---

[28] *คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 1/2541 วันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2541*

**อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคแรก มีความเกี่ยวพันกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคสอง**

**2) ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้ฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ตราพระราชกำหนดได้เพราะว่ามีกรณีฉุกเฉินและมีความจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องมีกฎหมายออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ของประเทศที่เกิดขึ้น หากรอกฎหมายที่จะต้องดำเนินการตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลานานกว่ารัฐสภาจะตรากฎหมายได้ จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติและจะไม่สามารถใช้กฎหมายเพื่อเยียวยาแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ของประเทศได้**

**3) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคแรก และมาตรา 218 วรรคสอง** คือ เงื่อนไขการตราพระราชกำหนดต้องในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น การตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีต้องเป็นไปตามเงื่อนไขทั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตร 218 วรรคแรก และมาตรา 218 วรรคสอง รวมกัน จะยึดเงื่อนไขเฉพาะตามวรรคแรกหรือวรรคสองวรรคใดวรรคหนึ่งไม่ได้ ดังจะเห็นได้จากเหตุผลในการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี เช่น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 พ.ศ. 2547 ได้ให้เหตุผลทั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง และมาตรา 218 วรรคสอง กล่าวคือ เพื่อความปลอดภัยสาธารณะซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้จากความแตกแยกไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในหมู่คณะสงฆ์ และนับเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เป็นต้น

**4) ด้วยเหตุผลดังกล่าว เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคแรก แล้ว**

ศาลรัฐธรรมนูญควรมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 218 วรรคสอง ด้วย ดังนั้น เนื่องจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 219 โดยให้เพิ่มเติมข้อความว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

## 6. สรุป

เพื่อให้มีการควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารอย่างเข้มงวด เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้ชั่วคราวเท่านั้น เพราะเหตุแห่งความจำเป็นในสถานการณ์บางสถานการณ์ และข้อจำกัดเกี่ยวกับเวลาของรัฐสภา แล้วนำมาขอความเห็นชอบต่อรัฐสภาในภายหลัง และเนื่องจากการตราพระราชกำหนดของรัฐบาลได้กลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่ฝ่ายค้านได้ใช้เป็นประเด็นที่เป็นกลไกตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นมากในอนาคต ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

6.1 การตราพระราชกำหนด การตราพระราชกำหนดของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ต้องยึดเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างเข้มงวด โดยเหตุผลในการตราพระราชกำหนดต้องมีความสัมพันธ์สอดรับกับเนื้อหา (Context) ของพระราชกำหนดอย่างแท้จริง และการตราพระราชกำหนดต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ โดยสามารถพิสูจน์ได้ว่าเมื่อได้ตราพระราชกำหนดแล้ว ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของประเทศได้อย่างไร ในสถานการณ์หรือเหตุการณ์ในขณะนั้นมิใช่เหตุการณ์ได้ผ่อนคลายไปในทางที่ดีแล้วหรือพ้นวิกฤตการณ์แล้วรัฐบาลจึงตราพระราชกำหนดในภายหลัง เช่น พระราชกำหนดนิรโทษกรรมผู้กระทำความผิด เป็นต้น

6.2 องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ

**พระราชกำหนด**

**6.2.1 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการกฤษฎีกาควรมีอำนาจหน้าที่รับปรึกษาและให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดของรัฐบาลในทุกกรณีที่รัฐบาลตราพระราชกำหนด ทั้งนี้ เพื่อความรอบคอบและระมัดระวังการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดของรัฐบาล ซึ่งอย่างน้อยที่สุดเป็นลักษณะการเตือนรัฐบาลในเบื้องต้นก่อนตราพระราชกำหนด ส่วนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ผูกมัดการตัดสินใจของรัฐบาล ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐบาลว่าจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมการกฤษฎีกา**

**6.2.2 ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญควรมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดได้ทั้งกรณีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคแรก และมาตรา 218 วรรคสอง ทั้งนี้เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคแรก และมาตรา 218 วรรคสอง มีความสัมพันธ์กันและเป็นเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดของรัฐบาล เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคแรกแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคสอง ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การควบคุมการตราพระราชกำหนดของรัฐบาลเป็นไปตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญอย่างเข้มงวด**

**6.3 ดังนั้น เนื่องจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 และมาตรา 219 ดังนี้**

**มาตรา 218 "ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ <u>โดยให้คณะรัฐมนตรีขอความเห็นต่อ คณะกรรมการกฤษฎีกา ทุกกรณี</u>"**

มาตรา 219 “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา 218 วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”

◆ ◆ ◆ ◆

# อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการวินิจฉัยชี้ขาดผลการเลือกตั้ง

● *กาญจน์ วรกุล*[1]

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ทำไว้มากมาย ระยะเวลาที่ผ่านไปย่อมพิสูจน์ความเป็นจริงของแนวความคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่อีกหลายองค์กร รวมทั้งกระแสที่มีการผลักดันให้เกิดองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่เหล่านี้ว่า ผิดพลาดหรือถูกต้องอย่างไร การใช้ดุลพินิจโดยพิจารณาถึงเหตุผลหรือความเชื่อถือในตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากเกินไป โดยปราศจากการตรวจสอบหรือใช้เหตุผลในการพิจารณาจะเกิดเป็นผลดีหรือผลเสียแก่ประเทศชาติหรือไม่เพียงใด จึงถึงเวลาที่ต้องมาใคร่ครวญไตร่ตรองกันก่อนที่จะเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติยาวนานต่อไป หรือไม่

การประชุมลงมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งห้าคน ต้องใช้เสียงเอกฉันท์ครบห้าเสียง อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการทำงานในระบบองค์คณะที่แตกต่างไปจากการทำงานในระบบของศาลยุติธรรม ได้มีหนังสือพิมพ์รายวันฉบับต้นเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2547 ลงข่าวว่าองค์ประชุมไม่ค่อยจะครบ ไม่สามารถหาเสียงเป็นเอกฉันท์ได้ และมีท่าทีว่าจะบานปลาย ซึ่งเชื่อว่าจะส่งผลกระทบถึงการเลือกตั้งใหญ่ (สส. และ สว.) อีกด้วย[2] จึง

---

[1] *ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี 8.*

[2] *มติชนรายวัน (หนังสือพิมพ์), วันที่ 2 มิถุนายน 2547.*

เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งเช่นกัน

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ได้กล่าวปาฐกถาเสนอแนะแก้ระบบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยให้แยกอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดออกจากคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นอำนาจของศาลยุติธรรม จัดทำเป็นศาลเลือกตั้งในลักษณะเดียวกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กล่าวคือ จัดองค์คณะพิเศษขึ้นมา กำหนดวิธีพิจารณาคดีพิเศษขึ้นมาเพื่อประหยัดงบประมาณ[3]

ข้อเสนอแนะดังกล่าวของ ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ ดังกล่าวจึงเป็นแนวความคิดสวนกระแสที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยว่าอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาควรเป็นอำนาจของคณะกรรมการ การเลือกตั้งหรือศาลยุติธรรมหรือองค์กรอื่น ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 54-55/2543 ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2543 รวมทั้งคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนหน้านั้นที่มีกระแสของอำนาจนิยมที่รุนแรงกว่าในช่วงคดีที่ 54-55/2543 เสียอีก[4]

---

[3] *อมร จันทรสมบูรณ์, ผู้จัดการรายวัน (หนังสือพิมพ์) วันที่ 10 มิถุนายน 2547.*

[4] ***คำวินิจฉัยที่ 54-55/2543 ความเป็นมาหรือคำกล่าวหา ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องเป็นความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2543 รวม 2 คำร้อง โดยคำร้องที่หนึ่งเป็นคำร้องของนายพนัส ทัศนียานนท์ สมาชิกวุฒิสภา กับสมาชิกวุฒิสภาอีก 53 คน และคำร้องที่สอง เป็นคำร้องของนายคำนวณ ชโลปถัมภ์ สมาชิกวุฒิสภา กับ สมาชิกวุฒิสภาอีก 24 คน เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (2) โดยผู้ร้องเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ... ) พ.ศ. .... กรณีเพิ่มอำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 85/1 มาตรา 85/3 และมาตรา 85/9 และอำนาจประกาศให้บัตรเลือกตั้งเป็นบัตรเสียตามมาตรา 85/8 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ***

*สรุปข้อเท็จจริง ได้ว่า 1. คำร้องที่หนึ่ง ผู้ร้องอ้างว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ ส่วนที่เพิ่มความเป็นมาตรา 85/1 มาตรา 85/3 และมาตรา 85/9 ที่ให้อำนาจ กกต. เพิกถอนสิทธิ*

ปัญหาข้างต้นและแนวความคิดของ ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ ชี้ให้เห็นว่าถึงเวลาพิสูจน์ความจริงและพิสูจน์ถึงแนวความคิดในอดีตของบุคคลหรือการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องว่าถูกต้องสอดคล้องกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหรือไม่ หรือประวัติศาสตร์จะเป็นผู้ชำระความถูกต้องดีงามหรือความเป็นจริงเอง ไม่มีใครจะไปฝืนหรือบิดเบือนความถูกต้องดีงามหรือความเป็นจริงได้

ผู้เขียนขอยกคำวินิจฉัยส่วนตน ของ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ ในฐานะตุลาการเสียงข้างน้อยโดยสรุป ที่พิจารณาวินิจฉัย ตามคำวินิจฉัยที่ 54-55/2543 ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2543 เพื่อประกอบการพิจารณา[5] ซึ่งเป็นเรื่องประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของวุฒิสภาสองความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่....) พ.ศ. .... ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว มีข้อความในมาตรา 85/1 มาตรา 85/3 มาตรา 85/8 และ

---

*เลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งทำลายความคุ้มครองสิทธิพื้นฐานทางศาลที่ให้แก่ปวงชนอย่างชัดแจ้ง มีผลเท่ากับเป็นการตั้งศาลขึ้นใหม่ ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 234 ส่วนมาตรา 85/8 ที่ให้อำนาจ กกต.วินิจฉัยว่า พรรคการเมืองใดทุจริตในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ แล้วกำหนดให้บัตรลงคะแนนของประชาชนในพื้นที่กระทำผิด ตกเป็นบัตรเสีย ถือเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยล่วงสิทธิในทางการเมืองของหลายฝ่าย คือ สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 107 ที่สมัครรับเลือกตั้งแล้ว ไม่มีสิทธิได้รับคะแนนจากประชาชน สิทธิในการรวมตัวเป็นพรรคการเมืองตามมาตรา 47 ต้องสิ้นความหมายไป นอกจากนี้ การเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน การให้ กกต.เข้าแทรกแซงการเลือกตั้งของประชาชนได้ทุกขั้นตอน มีอำนาจสรุปการกระทำผิดเพียงบางส่วน โดยกระบวนการชี้ขาดที่ไร้หลักเกณฑ์ ไร้หลักประกันและสรุปเป็นความผิดพลาดของประชาชนทั้งมวล สั่งเลือกตั้งใหม่หรือบอกล้างเจตนาของประชาชนประหนึ่งเป็นผู้พิทักษ์บุคคลเสมือนไร้ความสามารถ จึงเป็นแนวคิดที่รับไม่ได้ในระบบการปกครองแบบผู้แทน และความสำคัญผิดเช่นนี้ได้ก้าวเข้าสู่พัฒนาการขั้นสูงสุดที่ทั้งรัฐบาลและรัฐสภาที่เป็นผู้แทนของประชาชนเอง ร่วมกันตรากฎหมายให้อำนาจแก่ กกต. ถึงขั้นให้อำนาจปฏิเสธไม่นับคะแนนของประชาชน แม้มาตรา 85/8 จะมุ่งจำกัดการใช้สิทธิพื้นฐาน โดยไม่ล่วงล้ำถึงขั้นเพิกถอนสิทธิก็ตามแต่ก็จะต้องอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 ด้วย*

[5] *ปรีชา เฉลิมวณิชย์, คำวินิจฉัยส่วนตนที่ 54-55/2543 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2543.*

มาตรา 85/9 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262 (2) หรือไม่ [6]

กรณีสืบเนื่องมาจากเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2543 ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องตามข้อเสนอของสมาชิกวุฒิสภา 2 คณะ มายังศาลรัฐธรรมนูญว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... มาตรา 85/1 มาตรา 85/3 มาตรา 85/8 มาตรา 85/9 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 3 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 144 มาตรา 145 มาตรา 147 มาตรา 233 มาตรา 234 และมาตรา 271 ไม่อาจใช้บังคับได้ตาม มาตรา 6 โดยมีเหตุผลว่า องค์กรหลักในรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยตามหลักการแบ่งแยกอำนาจได้แก่ รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารและศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งการใช้อำนาจของทั้งสามองค์กรต่างมีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระซึ่งตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดการเลือกตั้งทุกประเภท โดยไม่มีการตรวจสอบและถ่วงดุล กับองค์กรอำนาจอธิปไตยอื่น การให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของประชาชนตามที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติมาตรา 58/1 มาตรา 85/3 และมาตรา 85/9 เท่ากับให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสืบสวนสอบสวนกล่าวโทษและชี้ขาดเองได้ จึงไม่ชอบด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นการทำลายหลักความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยอำนาจตุลาการของศาลยุติธรรม ฯลฯ ทั้งนี้อำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 85/1 มาตรา 85/3 และมาตรา 85/9 ตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งควรเป็น

---

[6] *คำวินิจฉัยที่ 54-55/2543 , ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 118 ตอนที่ 91 ก วันที่ 31 สิงหาคม 2545.*

อำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการจึงจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ในคำร้องยังได้กล่าวถึงอำนาจของคณะกรรมการ การเลือกตั้งตามมาตรา 85/8 ที่ให้อำนาจวินิจฉัยว่าพรรคการเมืองใดกระทำการโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามระบบบัญชีรายชื่อ แล้ววินิจฉัยให้บัตรลงคะแนนทั้งหมดของประชาชนในเขตเลือกตั้งที่ลงคะแนนแก่พรรคการเมืองนั้นเป็นบัตรเสียทั้งหมด ก็เป็นบทบัญญัติที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิพื้นฐานทางการเมืองของประชาชนโดยชัดแจ้ง ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้กระทำได้ แม้จะบัญญัติให้ศาลหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำได้ ก็ตาม

คำร้องดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดประเด็นวินิจฉัยออกเป็น 2 ประเด็น[7] ซึ่งในบทความดังกล่าวนี้จะกล่าวถึงเฉพาะประเด็นข้อ (1) ที่เกี่ยวกับอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ กกต. ส่วนประเด็นอื่นไม่ขอกล่าวถึง

การให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งก่อนและหลังประกาศผลการเลือกตั้ง อันเนื่องมาจากการกระทำอันไม่สุจริตและไม่เที่ยงธรรมตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ....) พ.ศ. .... มาตรา 85/1 มาตรา 85/3 และมาตรา 85/9 ขัดหรือ

---

[7] *คำวินิจฉัยที่ 54-55/2543, 1) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา 17 ที่เพิ่มความเป็นมาตรา 85/1 มาตรา 85/3 และมาตรา 85/9 ให้ กกต.มีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งก่อนและหลังประกาศผลการเลือกตั้ง อันเนื่องจากผู้สมัครนั้นทำการโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม มีข้อความขัดหรือแย้งต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 233 มาตรา 234 และมาตรา 271* ***วินิจฉัยว่า (ไม่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 และไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 233 มาตรา 234 และมาตรา 271) วินิจฉัยโดยมติ 13 คน (ดะแนนเสียง 10 : 3)***

*2) ประเด็นหลักที่สอง. โปรดดู คำวินิจฉัยกลาง.*

แย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 3 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 144 มาตรา 145 มาตรา 147 มาตรา 233 มาตรา 234 และมาตรา 271 หรือไม่

ผลการลงมติ ฝ่ายเสียงข้างมากที่เห็นว่า มาตรา 85/1 มาตรา 85/3 และมาตรา 85/9 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมีเหตุผลว่า เป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ต้องการปฏิรูปการเมือง ให้มีการจัดการเลือกตั้งโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 106 (4) มาตรา 109 (3) ได้บัญญัติว่า บุคคลที่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งโดยรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ให้องค์กรใดเป็นผู้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 145 (3) และ (6) ยังให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ และมีอำนาจดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น การที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งได้ อันนำไปสู่การต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่อ้างทุกมาตรา

มาตรา 85/1 ถึงมาตรา 85/10 เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งบัญญัติไว้ในส่วนที่ 10 ว่าด้วยการดำเนินการกรณีการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 โดยบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่กระทำการเช่นนั้นทุกราย ก่อนและหลังการประกาศผลการเลือกตั้ง และกรณีอื่นๆ

ส่วนการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น บัญญัติไว้ในมาตรา 96 มาตรา 97 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นข้อสังเกตว่าที่มาของอำนาจดังกล่าวบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตราใด

ที่มาของอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ[8]

การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง แต่เดิมมีบัญญัติไว้ชัดเจนระดับหนึ่งว่า "อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง**โดยคำพิพากษา**" โดยเริ่มบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชการอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 90 (5) เป็นต้นมาและได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาอีกหลายฉบับ เช่น

มาตรา 86 (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

มาตรา 116 (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

มาตรา 93 (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

มาตรา 104 (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

มาตรา 104 (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

อันเป็นการกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษาเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นไปตามหลักการที่ว่าศาลยุติธรรมเป็นองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยเกี่ยวกับพิจารณาพิพากษาอรรถคดีและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

---

[8] *ปรีชา เฉลิมวณิชย์, คำวินิจฉัยส่วนตนที่ 54-55/2543 วันที่ 31 ตุลาคม 2543 .*

และความเสมอกันของบุคคล สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิการเมืองขั้นพื้นฐาน บุคคลจะเสียสิทธิหรือถูกจำกัดสิทธินี้ได้ก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยผ่านกระบวนการทางศาลยุติธรรมที่เป็นองค์กรคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและความเสมอกันของบุคคลดังกล่าวเท่านั้น ไม่อาจทำได้โดยองค์กรที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจแห่งรัฐดังเช่นองค์กรฝ่ายบริหารหรือองค์กรเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้ง เพราะจะกลายเป็นการใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจในทางบริหาร ทำลายหรือแย่งสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวไปจากประชาชน

ส่วนรายละเอียดวิธีพิจารณาหรือกระบวนการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวรัฐสภาย่อมออกเป็นกฎหมายได้ โดยให้อยู่ในขอบเขตให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาและออกคำสั่งเท่านั้น เพราะตามรัฐธรรมนูญ แต่เดิมมีข้อห้ามการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้กว้างๆ ดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 24 วรรคสามที่บัญญัติเพียงว่า "การจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้" เท่านั้น

ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ที่มาตรา 85/1 มาตรา 85/3 มาตรา 85/9 บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจวินิจฉัยและออกคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลในกรณีที่เพียงแต่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งตามที่ระบุไว้ในมาตราดังกล่าว ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งตามมาตรา 85/1 และหลังจากได้รับเลือกตั้งแล้วตาม มาตรา 85/9 ได้ โดยมีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หลายมาตรา การเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญต้องอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะวินิจฉัยและมีคำพิพากษา จึงจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและตามหลักการแบ่งแยก

อำนาจดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 3

มาตรา 106 (4) บัญญัติว่า "อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง" โดยไม่กล่าวถึงว่าองค์กรใดมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ใช่กรณีที่จะต้องตีความเพื่อค้นหาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาแล้ว การวินิจฉัยกรณีเช่นนี้ควรเป็นประการใดจึงจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 7 บัญญัติว่า "ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข"

ประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 7 จึงเป็นประเพณีหรือทางปฏิบัติในการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่าง ๆ ตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมานานจนเป็นที่ยอมรับกันว่าได้กลายเป็นประเพณีที่จะต้องปฏิบัติไปแล้ว อันมีลักษณะเป็นประเพณีการปกครองหรือเรียกว่าจารีตประเพณีทางมหาชนก็น่าจะได้ นั่นก็คือ ได้กลายเป็นรัฐธรรมนูญที่ยังไม่ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญนั่นเอง ซึ่งเป็นหลักการใหม่ที่ยอมรับว่ารัฐธรรมนูญมีทั้งส่วนที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่ได้บัญญัติเอาไว้เป็นลายลักษณ์อักษร อันเป็นหลักการสมัยใหม่เป็นที่ยอมรับกันเป็นหลักสากล

กรณีเช่นนี้มิใช่กฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า โดยกฎหมายใหม่มิได้นำข้อความในกฎหมายเก่ามาบัญญัติไว้ จึงต้องใช้ข้อความตามกฎหมายใหม่อันเป็นเรื่องของการใช้กฎหมายตามหลักกฎหมายทั่วไป (General Principal of Law) จึงไม่อาจนำหลักนี้มาใช้กับกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งมีหลักการใช้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอยู่แล้ว

แม้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญบางกลุ่มอาจมีเจตนารมณ์หรือจงใจที่จะตัดข้อความ "โดยคำพิพากษา" เหลือเพียง "อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิ

เลือกตั้ง" อันถือเป็นการจงใจที่จะมอบอำนาจการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งแบบแอบแฝง ซึ่งเป็นการเพิ่มหรือขยายขอบเขตการใช้อำนาจรัฐเข้าไปแย่งหรือจำกัดตัดสิทธิหรือลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยประชาชนไม่อาจป้องกันหรือปกป้องสิทธิของตนเองหรือได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญหรือศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 28 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้" ได้เลย

แต่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกลุ่มนี้ก็มิกล้าที่จะบัญญัติให้อำนาจการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือการจำกัดสิทธิและเสรีภาพแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการปกครองที่สำคัญจึงเป็นเรื่องใหญ่ยากที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากตัวแทนของจังหวัด กลุ่มผู้พิพากษาศาลยุติธรรม และประชาชนที่สนใจติดตามอย่างใกล้ชิดจะยอมให้ผ่านไปง่าย ๆ เป็นเหตุให้การบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังเช่น มาตรา 144 บัญญัติแต่เพียงคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ไม่ต่างไปจากอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นเดิมเท่านั้น

มาตรา 145 (3) บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง อำนาจหน้าที่ควบคุมตามมาตรานี้ก็คืออำนาจที่จำกัดเฉพาะเรื่องการจัดการและควบคุมการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติไม่อาจก้าวล่วงไปถึงอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของศาลยุติธรรมหรือถึงขนาดจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กรณีที่จะสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งก็คือกรณีใดกรณีหนึ่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 147 นั่นเองที่น่าถือเป็นการใช้อำนาจหรือดุลพินิจหรือปฏิบัติหน้าที่

ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามมาตรา 147 วรรคสองได้บัญญัติสอดรับต่อมาว่า "เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน"

แม้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกลุ่มหนึ่งอาจมีเจตนารมณ์หรือจงใจจะพยายามบัญญัติรัฐธรรมนูญให้เกิดข้อบกพร่องและพยายามจะบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (Separation of Functions) โดยไม่ได้บัญญัติระบบตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจไว้ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)[9] ก็ตาม (ในข้อเขียนนี้มิได้อธิบายหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (Separation of Functions)) กับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ไว้

ความพยายามบัญญัติรัฐธรรมนูญให้เกิดข้อบกพร่อง และอ้างว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดเป็นช่องว่างเพื่อจะได้อาศัยเป็นช่องทางตีความขยายขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งออกไปให้ครอบคลุมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการได้ก็ตาม แต่หากไม่อ้างกันตามอำเภอใจว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์จะให้อำนาจการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือประชาชนแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ไม่ว่าจะพิจารณาอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญในแง่ใด คณะกรรมการการเลือกตั้งก็มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดการและควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเท่านั้น ไม่มีทางตีความหรือขยายอำนาจหรือขอบเขตการใช้อำนาจก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจของศาลยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 3 มาตรา 233 หรือล่วงล้ำเข้าไปจำกัดตัดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนดังกล่าวได้เลย

---

[9] *บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน - เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, (กรุงเทพ ฯ : สำนักพิจารณ์นิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2537), หน้า 1-2.*

ดังนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมไม่มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้เลย เว้นเสียแต่จะยอมรับหลักการปกครองในระบอบอื่น

กล่าวโดยสรุป กรณีเกิดข้อบกพร่องของการร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง หากจะอ้างว่ารัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ชัดเจนก็ตาม กรณีก็ยังจะต้องวินิจฉัยกรณีนี้ไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 7 แนวทางการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา หรือการตีความเกี่ยวกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงต้องเป็นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งยึดถือกันมานานกว่าหกสิบปี โดยเดิมศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเกี่ยวกับคดีเหล่านี้เช่นใด ปัจจุบันก็ยังคงมีอำนาจเช่นนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อาจใช้บทบัญญัติมาตรา 145 (3) ที่บัญญัติไว้โดยอ้างความไม่ชัดเจนดังกล่าวขยายอำนาจก้าวล่วงเข้าไปในขอบเขตอำนาจของศาลยุติธรรมอันเป็นองค์กรคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและเป็นการล่วงล้ำเข้าไปจำกัดตัดรอนสิทธิทางการเมืองของประชาชนโดยไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ หรือรัฐธรรมนูญไม่ได้เปิดช่องให้ออกกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งทำเช่นนี้ได้

ปัญหาเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้อำนาจเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไปโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว (มาตรา 268) คณะกรรมการการเลือกตั้งได้อะไร

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา การออกเสียงประชามติ และอำนาจหน้าที่อื่นๆ เกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 144 มาตรา 145 คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นองค์กรอิสระที่ใช้อำนาจในลักษณะอำนาจฝ่ายบริหารโดยไม่ต้องรับผิดชอบในนโยบายต่อรัฐสภา และไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับระบบตรวจสอบและถ่วงดุลในการใช้อำนาจไว้เลย อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวซึ่งเดิมเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร (กระทรวงมหาดไทย) จึงแตกต่างออกไปจากเดิม หากเป็นเช่นนี้จะทำให้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยตัวเองก็จะเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอยู่แล้วอันเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ในระบอบปกครองประชาธิปไตยทั่วไป

ในแง่เนื้อหาของอำนาจในรัฐธรรมนูญมาตรา 144 มาตรา 145 ดังกล่าว หากไม่ตีความตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (Separation of Functions) แล้ว เป็นเพียงอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการให้ประชาชนหรือชนชาวไทยสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งกับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งที่ถือว่าเป็นสิทธิทางการเมืองเป็นพื้นฐานและสาระสำคัญของพลเมืองและการออกเสียงประชามติได้ให้ดีที่สุด อันเป็นอำนาจในแง่อำนวยความสะดวกหรือบริหารและจัดการกระบวนการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเลือกตั้ง สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และออกเสียงประชามติได้โดยอิสระและบริบูรณ์เท่านั้น

เนื่องจากการใช้สิทธิประเภทดังกล่าวเป็นการแสดงออกถึงอำนาจประชาธิปไตยของปวงชนอย่างหนึ่ง ซึ่งปวงชนหรือประชาชนเป็นเจ้าของตามข้อความที่ว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย" ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 3 อันแสดงว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งมิอาจใช้ให้มีสภาพเหนือกว่าการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของปวงชนหรือประชาชนได้ เมื่อพิจารณาประกอบกับตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 ที่ว่า "การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"

ดังนี้ อำนาจหรือการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็นเพียงอำนาจในทางสนับสนุนหรืออำนาจในเชิงสนับสนุนต่อการใช้สิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ เท่านั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมไม่มีทางใช้อำนาจหรือดุลพินิจหรือปฏิบัติหน้าที่ที่จะเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เลย การใช้หรือตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 144 มาตรา 145 มาตรา 147 ก็ควรใช้ตามแนวทางนี้ แม้ว่าเมื่อพิจารณาตามมาตรา 147 แล้ว จะค่อนข้างยุ่งยากแก่ความเข้าใจในการใช้ตามแนวทางนี้บ้างก็ตาม

เมื่อเกิดปัญหาในการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงต้องย้อนถามว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจในทางสนับสนุนต่อการใช้สิทธิเลือกตั้ง สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติของปวงชนชาวไทยหรือไม่ หากไม่ใช่ก็แสดงว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งกำลังใช้อำนาจที่เหนือกว่าอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย ซึ่งต้องถามต่อไปว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งอำนาจทำนองนี้มาจากประเทศใด หรือมีอำนาจมาจากสรวงสรรค์ตามทฤษฎีเทวอำนาจ จึงเหนือกว่าการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 3 รวมทั้งเมื่อลักษณะของอำนาจดังกล่าวจะทำให้เกิดอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด (Absolute Power) ขึ้น ประชาชนและประเทศชาติจะได้ประโยชน์อะไรจากการยอมให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอย่างนี้ คำตอบควรจะได้รับการอธิบายอย่างละเอียดไม่ใช่อ้างลอย ๆ ว่าเพื่อการปฏิรูปการเมือง หรือเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม หรือเพื่อให้คนดีเข้าสภา ซึ่งเท่ากับเป็นการตอบแบบกำปั้นทุบดิน และเป็นการสรุปเอาเองว่า นอกจากเป็นการกระทำตามแนวทางของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว แนวทางอื่นหรือการกระทำของบุคคลหรือองค์กรอื่นไม่ใช่เป็นไปในทางปฏิรูปการเมืองหรือแนวทางอื่นทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตและเที่ยงธรรม หรือการอ้างว่าบุคคลนั้นเป็นคนเลวหรือคนไม่ดี ไม่ควรนำเข้าสภา

อันเป็นการด่วนสรุปเกินไป

กรณีเพื่อการปฏิรูปทางการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีแนวทางปฏิรูปการเมืองแบ่งออกได้เป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและระบอบการปกครองประชาธิปไตยตามหลักสากลกับแนวทางตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่และระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยม ซึ่งแนวทางแรกจะเป็นไปตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 3 ดังกล่าวข้างต้น ส่วนแนวทางหลังจะทำให้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดดังกล่าวมาแล้วเช่นกัน

การจะปฏิรูปหรือถือว่าปฏิรูปบ้านเมืองได้ จะต้องวิเคราะห์ศึกษาจากการปฏิรูปการปกครองและการศาลรัชสมัยพระบาทสมเด็จฯ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ว่า "ต้องเล็งเห็นการภายหน้าอย่างชัดเจน ทราบการที่ล่วงไปแล้วเป็นอย่างดี ต้องคำนึงตริตรองโดยรอบคอบ เลือกประเพณีการปกครองทั้งของไทยเราและของต่างประเทศประกอบกัน ด้วยความปรีชาสามารถอันยวดยิ่ง และการจัดการเปลี่ยนแปลงเป็นลำดับให้เหมาะกับเหตุการณ์และเหมาะกับเวลาไม่ช้าเกินไป ไม่เร็วเกินไป โดยมีเป้าหมายเพื่อความสุขของประชาชนและความเจริญรุ่งเรืองของประเทศเป็นที่ตั้ง สิ่งเหล่านี้ต้องถือเป็นหลักสำคัญในการที่จะดำริกระทำกิจการใด ๆ ทั้งปวงของประเทศ" กล่าวคือต้องมีทัศนคติที่เป็นบวก ปราศจากอคติ หรือมุ่งหวังจะแสวงหาผลประโยชน์ใส่ตนหรือกลุ่มตนหรือทำลายใครหรือมุ่งมองว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นเป็นคนเลวคนร้ายไปเสียหมด หรือเกิดความเป็นจริง อันเป็นทัศนคติในเชิงลบเกินไป ความเปลี่ยนแปลงนั้นต้องไม่เป็นการทำลายหรือจำกัดตัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือทำลายความมั่นคง ความเป็นเอกภาพ ความเป็นปึกแผ่น หรือก่อให้เกิดความขัดแย้งในระดับสูง รวมทั้งระบบหรือมาตรการหรือกลไกที่กำหนดจะต้องดำเนินการตามหลักการอย่างเดียวกันข้างต้น โดยต้องสามารถแก้ไขหรือขจัดปัญหาความขัดแย้ง ความแตกต่าง สิ่งที่จะทำลายประเทศชาติให้หมดสิ้นไปได้มากที่สุด จึงจะถือว่าเป็นการปฏิรูปบ้านเมืองที่จะทำให้

ประชาชนเป็นสุข ประเทศชาติเจริญรุ่งเรืองตามที่มุ่งหวัง มิใช่ระบบหรือมาตรการหรือกลไกนั้นกลับเป็นตัวสร้างปัญหา ทำลายความเป็นปึกแผ่น ก่อให้เกิดความขัดแย้งเสียเองทำลายความสามัคคีในชาติบ้านเมือง หรือขยายปัญหาให้มากขึ้นหรือบานปลายยิ่งขึ้น

หากสามารถปฏิรูปบ้านเมืองเป็นไปในแนวทางข้างต้น ในท้ายที่สุดก็จะเป็นดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จฯ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในการเปิดรัฐมนตรีสภา เมื่อวันที่ 24 มกราคม ร.ศ.113 (พ.ศ. 2437) ความในตอนท้ายที่ว่า "... ท่านทั้งหลายก็จะได้ช่วยทำการให้เป็นความจริงแก่กรุงสยามสืบไป แลท่านทั้งหลายก็จะเป็นผู้สมควรที่จะได้รับความขอบใจของเราและของอาณาประชาชนชาวสยามด้วย"[10]

กรณีเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์และเที่ยงธรรม ก็เป็นเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจควบคุมกระบวนการจัดการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติเท่านั้น มิได้มีอำนาจควบคุมจัดการปวงชนหรือประชาชนชาวไทย ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วย อันเป็นลักษณะการใช้อำนาจเข้าสู่ภายในองค์กรหรือกระบวนการ (out-in) มิใช่ใช้อำนาจออกสู่ภายนอกองค์กรหรือกระบวนการ (in-out) ด้วย ประกอบกับคณะกรรมการการเลือกตั้งในสถานะเช่นนี้ เปรียบเสมือนเป็นผู้จัดการโรงละครเท่านั้น มิใช่เป็นผู้จัดการส่วนตัวของผู้เล่นละคร ทั้งมิใช่เป็นผู้กำกับการแสดงหรือเจ้าของโรงละครด้วย จึงมีหน้าที่เพียงอำนวยความสะดวกแก่ผู้เล่นและผู้ดูละครไม่มีอำนาจไปกำหนดห้ามไม่ให้คนนั้นคนนี้เล่น ห้ามมิให้คนนั้นคนนี้ดูหรือต้องปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งหากกระทำถึงขนาดนั้นได้ ก็แสดงว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นทั้งเจ้าของโรงละครและผู้กำกับการแสดงด้วย อันหมายถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเจ้าของอำนาจในการเลือกตั้ง เจ้าของอำนาจในการพิจารณารับสมัครเลือกตั้ง และ

---

[10] *หนังสือ "พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จฯ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ตั้งแต่ พ.ศ. 2417 ถึง พ.ศ. 2453)" ธนาคารแห่งประเทศไทย พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ม.ร.ว.ทองเถา ทองแถม วันที่ 18 ธันวาคม 2510) : หน้า 90.*

เจ้าของอำนาจในการออกเสียงประชามติ อำนาจเหล่านี้ที่เป็นลักษณะหรือการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของปวงชนหรือเป็นอำนาจอธิปไตยที่ปวงชนหรือประชาชนชาวไทยเป็นเจ้าของ หากจะมีบุคคลหรือคณะบุคคลใดเป็นเจ้าของแทนเสียแล้ว ก็อาจจะเป็นฝันร้ายของประชาชน

กรณีเพื่อให้คนดีเข้าสภา การจะไประบุหรือพิพากษาว่าบุคคลใดเป็นคนดีหรือคนเลวนอกจากการวินิจฉัยไปตามหลักศีลธรรมจรรยาที่เป็นเรื่องนานาจิตตังหรือตามอำเภอใจของบุคคล ทำนองรักก็สรรเสริญเกลียดก็นินทา ซึ่งจะไม่มีสภาพบังคับอันทำให้สูญเสียสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ถูกกล่าวหานั้น ในสังคมประชาธิปไตยผู้ที่สามารถหรือมีอำนาจชี้ขาดหรือพิพากษาแล้วมีสภาพบังคับหรือให้มีผลทำให้บุคคลสูญเสียสิทธิและเสรีภาพได้มีได้ 2 แนวใหญ่ ๆ ซึ่งถือว่าต้องเกิดจากการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงของปวงชนหรือประชาชนหรือบุคคลเท่านั้น ได้แก่

**แนวทางที่หนึ่ง กรณีในทางการเมือง** พิจารณาเฉพาะเกี่ยวกับการเลือกตั้งแล้ว คนดีหรือคนที่เหมาะสมจะวัดกันด้วยการเลือกตั้ง หากคะแนนเลือกตั้งของบุคคลใดสูงสุดหรือสูงกว่า จนได้รับเลือกตั้ง ก็ย่อมแสดงว่าบุคคลนั้นเป็นคนดีที่เหมาะสมในสายตาประชาชน สมควรได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนโดยอ้อมได้อันเป็นไปตามคำพังเพยที่ว่า "เสียงประชาชนคือเสียงสวรรค์" (Vow Populi Vox Dei) นอกจากด้วยวิธีการในการเลือกตั้งแล้ว ในทางการเมืองจะไม่มีบุคคลหรือคณะบุคคลหรือองค์กรใดสามารถระบุหรือพิพากษาโดยตรงออกมาได้ว่า ผู้ได้รับเลือกตั้งคนใดดีหรือเลวหรือเข้าไปตัดรอนอำนาจที่บุคคลนั้นได้รับเลือกจากปวงชนหรือประชาชนโดยรวมแล้วได้

**แนวทางที่สอง กรณีตามกฎหมาย** หรือการวัดคนดีคนเลวในสายตาของกฎหมายในกรณีที่มิใช่การเมือง ผู้ที่จะทำให้บุคคลใดดีหรือเลวหรือบุคคลใดจะต้องสูญเสียสิทธิและเสรีภาพในทางกฎหมายตามหลักนิติรัฐหรือนิติธรรม ก็คือศาลหรือผู้พิพากษาเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยโดยตรงเช่นเดียวกับแนวทางที่หนึ่ง แต่เรื่องการใช้อำนาจอธิปไตย

โดยตรงของบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นใช้เองหรือใช้กระทบต่ออำนาจอธิปไตยของบุคคลอื่นเท่านั้น จึงมีผลให้ผูกพันเฉพาะคู่กรณี และไม่อาจใช้อำนาจดังกล่าวไปพิพากษาว่าบุคคลที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้ไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่งนั้น เพราะการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนหรือประชาชนโดยรวม ย่อมมีน้ำหนักเหนือกว่าการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงที่เป็นการเฉพาะตน

การวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาทางการเมือง ศาลจึงมีอำนาจเข้าไปวินิจฉัยเพียงว่า บุคคลมีสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายหรือบุคคลนั้นกระทำความผิดต่อกฎหมายซึ่งปกติเป็นความผิดทางอาญาหรือไม่ อันเป็นไปตามหลักนิติธรรมที่บุคคลทุกคนต้องเสมอกันตามกฎหมายต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกัน อันจะมีผลแห่งกฎหมายตามมาว่าบุคคลนั้นจะเสียหรือขาดสิทธิทางการเมือง หรือถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งขาดคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือการดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นสิ้นสุดลงอันเป็นการเสียสิทธิหรือต้องห้ามตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

หลักเกณฑ์การพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมสามารถแยกออกได้เป็น 2 กรณี คือ การคุ้มครองในแง่ปกป้องหรือในเชิงป้องกันมิให้มีการกล่าวหาได้ว่าบุคคลใดเป็นคนดีหรือคนเลวตามกฎหมายและการคุ้มครองในแง่เยียวยาหรือแก้ไขจากการที่บุคคลนั้นถูกปฏิบัติเยี่ยงคนเลวซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับกรณีที่ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดำเนินการไปในทางจำกัดสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้ได้รับเลือกตั้ง เท่ากับเป็นการอ้างว่าบุคคลคนนั้นเป็นคนเลว โดยอาศัยสาเหตุตามกฎหมาย มิใช่กรณีทางการเมือง

ดังนั้น โดยหลักนิติรัฐหรือนิติธรรมผู้ที่ชี้ขาดหรือพิพากษาว่าบุคคลนั้นเป็นคนเลวตามกฎหมายหรือไม่ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมและเป็นการเยียวยาแก่บุคคลนั้นที่ถูกปฏิบัติเยี่ยงคนเลว โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือกระทบต่อสิทธิทางการเมืองของบุคคลนั้น จึงหาใช่กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งจะกระทำได้ หรือมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่จะชี้ขาดการเพิกถอน

สิทธิเลือกตั้งดังกล่าวได้ ดังจะเห็นได้ว่าไม่มีรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งดังกล่าวแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งเลย จึงไม่ใช่กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเอามาอ้างว่า อำนาจในการชี้ขาดการเพิกถอน สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 106 (4) เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

กรณีที่เป็นปัญหาถกเถียงกันก็คือ หากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ปัญหาว่าบุคคลใดมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 106 (4) เป็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็อาจทำได้โดยวิธีการบัญญัติรัฐธรรมนูญเสียใหม่ ดังนี้

บัญญัติข้อความในมาตรา 106 (4) เสียใหม่ว่า (4) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไว้ในมาตรา 145 เป็น (7)

ความเสียหายประการหนึ่งในระดับโครงสร้าง หรือการจัดองค์กรหรือระบบการปกครองประเทศในการบัญญัติจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมาโดยไม่มีระบบตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ทำให้อำนาจและการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่เหล่านี้ปราศจากขอบเขตหรือกรอบ สามารถพัฒนาอำนาจและการใช้อำนาจขององค์กรเข้าสู่ความเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดได้โดยง่าย การที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่หรือดังเช่นคณะกรรมการการเลือกตั้งยอมรับรัฐธรรมนูญนั้น มิใช่หมายความว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งเหล่านี้ ยอมรับอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศไทยทุกฉบับด้วย

องค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่หรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง จะยอมรับเฉพาะรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ให้อำนาจหรือประโยชน์แก่องค์กรของตนอันเป็นลักษณะตามธรรมชาติแห่งอำนาจดังเช่น กรณีนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะยอมรับเฉพาะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 145 (3) เท่านั้น

มิได้รับบทบัญญัติอื่นของรัฐธรรมนูญ มาตรา 233 มาตรา 271 หรือบทบัญญัติมาตรา 3 และมิได้ยอมรับกฎหมาย หรืออำนาจของศาลยุติธรรมด้วย

เมื่อถือหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (Separation of Functions) การไม่ยอมรับกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตราอื่นที่จะเป็นโทษแก่ตนเองหรือไม่ยอมรับกฎหมายและอำนาจศาลยุติธรรมที่เห็นจะเป็นโทษแก่ตนเอง จึงไม่ใช่เรื่องแปลกประหลาดอันใด ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งก็คงจะใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 144 และมาตรา 145 แย่งอำนาจไปจากศาล รวมทั้งใช้การปฏิเสธไม่ยอมรับผิดหรือขึ้นศาลยุติธรรมในคดีอาญาด้วยก็ได้

ด้วยเหตุนี้เองหากใช้หรือตีความรัฐธรรมนูญตามแนวทางแห่งหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (Separation of Functions) แล้ว อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ มิใช่อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย แต่เป็นอำนาจหลุดจากกรอบอำนาจอธิปไตยนี้ หากปล่อยให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดได้ก็จะหมายถึงอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยจะตกอยู่ภายใต้หรือต่ำกว่า อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (Separation of Functions) ดังที่เคยกล่าวมาแล้วหรือที่เรียกว่าประเทศไทยตกเป็นเมืองขึ้นขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่

กรณีจะกล่าวได้หรือไม่ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่หรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในกรณีนี้จะตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายไทยหรือมีระบบหรือกลไกที่มีสภาพบังคับให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมาย สามารถเปรียบเทียบจากหลักการที่มาของอำนาจ หลักการใช้อำนาจ และระบบตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจที่นอกจากจะแตกต่างกับอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการของศาลแล้วยังมีความเห็นแตกต่างที่เห็นได้ชัดอีกประการหนึ่งคือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งยกเว้นเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 141 ที่จะพอบังคับได้เป็นส่วนใหญ่แล้ว บทบัญญัติในมาตรา 144 ถึงมาตรา 145

ล้วนแล้วแต่เป็นบทบัญญัติให้แต่อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งสิ้น ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ต้องใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ดังกล่าวให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเลย

กรณีจะแตกต่างกับการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะรัฐมนตรีและศาล ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 212 ที่บัญญัติว่า "ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา 211 และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี" และมาตรา 233 ที่บัญญัติว่า "การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์" หรือรัฐสภาจะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายด้วย โดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเฉพาะการออกกฎหมายเป็นหลักซึ่งถูกบังคับตามรัฐธรรมนูญในการตรากฎหมายต้องเป็นไปตามกระบวนการในข้อบังคับการประชุม อันถือเป็นกฎหมายลำดับรองจากรัฐธรรมนูญฝ่ายนิติบัญญัติและข้อบังคับการประชุม จะสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262 (2) และมาตรา 263 ได้ และมีกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจในทุกองค์กรอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้อันเป็นไปตามหลักนิติรัฐและนิติธรรม

หากไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย นอกจากจะทำให้การใช้อำนาจทำนองนั้นจะถูกตรวจสอบและถ่วงดุลจนไม่อาจใช้อย่างเป็นผลและอาจต้องได้รับโทษทางอาญาตามมาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 303 ยังบัญญัติว่า หากบุคคลใดดังกล่าว "มีพฤติการณ์ส่อว่าจะใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัตินี้แห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย" วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ แม้บทบัญญัตินี้จะไม่เป็นไปตามครรลองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากนักก็ตาม

แต่บทบัญญัติดังกล่าวก็แสดงครรลองความแตกต่างระหว่างการบังคับใช้มาตรานี้กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญเดิมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ได้ดีอย่างหนึ่ง ก็คือ บทบัญญัติมาตรา 303 วรรคหนึ่งดังกล่าว แม้จะระบุใช้ได้กับกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา 303 วรรคสอง (1) ก็ตาม แต่เฉพาะเรื่องการจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแล้วไม่อาจนำมาใช้กับกรรมการการเลือกตั้งได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติใดที่ระบุว่ากรรมการการเลือกตั้งต้องใช้อำนาจตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งยืนยันเสียอย่างว่าเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 145 (3) ก็จะอ้างเป็นเหตุถอดถอนด้วยเหตุว่า จงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่ได้เลย

ในกรณีเช่นนี้มีหนทางแก้ไขเพียงหนทางเดียวเท่านั้นก็คือ ใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ด้วยกัน ก็คือศาลรัฐธรรมนูญตีความจำกัดขอบเขตหรือสร้างกรอบอำนาจให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักนิติรัฐหรือนิติธรรม และหลักการในระบอบประชาธิปไตย จึงจะดึงอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเข้าสู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยได้ อันหมายถึงศาลรัฐธรรมนูญจะต้องไม่ใช้อำนาจของตนให้เป็นไปตามแนวทางหลักการแบ่งแยกหน้าที่หรืออำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดด้วย

ด้วยความผิดพลาดของการวางหลักการระบบโครงสร้างที่ไม่มัดให้อำนาจหยุดนิ่งหรือให้การใช้อำนาจอยู่แต่ภายในกรอบหรือขอบเขต จึงเป็นผลให้เกิดพัฒนาการของอำนาจและการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐใหม่ที่ไม่มีที่สิ้นสุด**เพราะขาดสภาพบังคับด้วยระบบตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจอย่างเป็นรูปธรรม** ย่อมเป็นธรรมชาติแห่งอำนาจนั้นเองที่หากไม่ถูกบังคับหรือจำกัดอำนาจไว้ เมื่อเกิดปัญหาขึ้นก็จะมุ่งมองไปในทางเพิ่มอำนาจแก่ตน เพื่อแก้ปัญหาความไม่สำเร็จของงานในหน้าที่หรือเป็นธรรมชาติความไม่สมบูรณ์ย่อมพัฒนามุ่งไปสู่ความสมบูรณ์ โดยไม่จำเป็นว่าเดิมผู้ใช้อำนาจ

นั้นจะเป็นคนดีหรือคนเลว อำนาจนั้นจะพัฒนาไปสู่ความเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด (Absolute Power) และเมื่อมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอยู่ในมือไม่ว่าผู้ใช้อำนาจนั้นจะดีหรือเลวมาก่อน อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดนั้นเองที่จะทำให้ผู้ใช้อำนาจนั้นเสียคนอย่างสมบูรณ์แบบดังคำกล่าวของมองเตสกิเออหรือลอดร์ด แอ็กตัน พัฒนาแห่งอำนาจและการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นบทพิสูจน์ความจริงนี้ได้เป็นอย่างดี

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งโดย ชัดแจ้ง ซึ่งก็เป็นเรื่องไม่มีทางเป็นไปได้ดังกล่าวมาแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะอ้างว่าอำนาจที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้เป็นอำนาจตามมาตรา 145 (3) อันเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่เพราะเหตุที่รัฐธรรมนูญก็มิได้บัญญัติให้มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่น ๆ ของรัฐดังเช่นตามมาตรา 268 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้เฉพาะกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นประการที่หนึ่ง และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติใดที่จะทำให้เข้าใจว่าเป็นอำนาจตุลาการเหมือนในศาล ยกเว้น กล่าวอ้างกันเอาเองเป็นประการที่สอง การวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นอำนาจบริหารอย่างหนึ่งเท่านั้น เป็นเหตุให้ไม่มีผลผูกพันแก่บุคคลใดเพียงอ้างว่าเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญอย่างเดียว **หาได้ก่อให้เกิดผลผูกพันศาลยุติธรรม หรือองค์กรอื่นหรือประชาชน** ย่อมไม่เป็นผลทำให้ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ก็เช่นเดียวกับลักษณะของอำนาจบริหารทั่วไปที่แม้แต่เป็นการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ หากไม่มีรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยตรงแล้ว การใช้อำนาจหรือดุลพินิจหรือการปฏิบัติหน้าที่หรือการวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวของคณะรัฐมนตรีเช่นนั้นก็ไม่มีผลผูกพันศาลได้

กรณีมีผลเป็นเช่นนี้ เป็นเพราะตามมาตรา 233 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศาลผูกพันปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเท่านั้น กับศาลเป็นองค์กรแห่งอำนาจอธิปไตย เป็นอิสระ และ

เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยฝ่ายตุลาการเท่าเทียมกับคณะรัฐมนตรี จึงไม่ผูกพันต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดหรือคำสั่งของคณะรัฐมนตรี กรณีที่เกิดปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับคำวินิจฉัยชี้ขาดหรือคำสั่งนั้น แม้จะเป็นอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินอันเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 212 ก็ตาม

ดังนั้น การอ้างว่าอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 145 (3) เพียงเท่านี้ จึงไม่เพียงพอจะก่อให้เกิดผลผูกพันศาลยุติธรรม เป็นผลให้ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามมาตรา 233 ซึ่งเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญเช่นกันได้ ทั้งเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญเฉพาะเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและปัญหาหรือข้อโต้แย้ง จึงเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรงของศาลยุติธรรมยิ่งกว่าอำนาจบริหารของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ความเห็นของศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ นี้เองที่ทำให้ผู้ทำวิจัยเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่คนไทยควรจะได้ตรวจสอบความเป็นจริงเกี่ยวกับระบบโครงสร้างการปกครองประเทศไทย การจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ๆ ขึ้นมา และปัญหาหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประเทศชาติและประชาชนบ้าง ผู้เขียนยอมรับว่าให้ความสำคัญในความคิดเห็นของศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ อยู่มาก เพราะแนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ นี้เองที่แสดงไว้ในหนังสือ “รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกลทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ” และหนังสือ “คอนสติติวชั่นแนลลิสม์ (Constitutionalism) ทางออกของประเทศไทย” เป็นที่มาและมีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอย่างสำคัญ และเป็นกระแสความคิดกระแส หลักหนึ่งของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ยังไม่นับที่แนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ ที่เป็นที่มาและอิทธิพลต่อแนวความคิดหลักในการจัดโครงสร้างหรือหลักการแบ่งแยกหน้าที่อีกด้วย

แนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ ที่เกี่ยวกับ

การแยกอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ไปเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมจึงสมควรได้รับการตรวจสอบวิเคราะห์ไม่ว่าจะเป็นแนวความคิดที่อาจไม่เคยคิดมาก่อนหรือเป็นแนวความคิดที่มีมาแต่เดิมหรือมีการเปลี่ยนแนวความคิดไปก็ตามก็หาใช่เป็นประเด็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นอย่างไรก็ตามแนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ ก็สมควรได้รับการตรวจสอบวิเคราะห์และสมควรได้รับการพิจารณาไม่ย่อหย่อนไปจากที่มีการให้ความสำคัญและมีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เช่นเดียวกับการตรวจสอบวิเคราะห์คำวินิจฉัยส่วนตนข้างต้น ที่อาจสรุปเป็นบทเรียนเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญและโครงสร้างหรือระบบการปกครองหรือระบอบการปกครองประชาธิปไตยแก่คนไทย รวมทั้งคนไทยสมควรที่จะให้ความสำคัญในรัฐธรรมนูญอย่างเสมอต้นเสมอปลายมิใช่ปล่อยไปตามกระแสเหมือนน้ำขึ้นน้ำลง

การได้ตรวจสอบวิเคราะห์อย่างมีหลักวิชาและมีเหตุผลโดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบภาวการณ์ปัจจุบันย้อนไปสู่อดีต อันเป็นการศึกษาความเป็นมาของปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจากอดีต และให้ความสำคัญในรัฐธรรมนูญอย่างเสมอต้นเสมอปลายนี้เองที่จะถือว่าเป็นหลักการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ปัจจุบันจึงเป็นตัวบอกของอดีตและเป็นเครื่องชี้ถึงอนาคตอันจะทำให้การปกครองประเทศไทยไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ นำมาซึ่งความเจริญยั่งยืนถาวรสู่ประเทศชาติและประชาชนในที่สุด

◆ ◆ ◆ ◆

ส่วนที่

# 4

# ข้อเสนอเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

# กำเนิดรัฐธรรมนูญไทยภายใต้กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง*

● *สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา*

บทความนี้ได้แบ่งเนื้อหาสำคัญออกเป็น 6 ส่วน คือ

(1) ประวัติการกำเนิดรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

(2) ปรากฏการณ์สำคัญในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง

(3) นัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองไทยใน พ.ศ. 2475 กับกำเนิดรัฐธรรมนูญไทยบนความไม่เห็นพ้องระหว่างกลุ่มอำนาจการเมืองสองฝักฝ่าย

(4) นัยสำคัญของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 27 มิถุนายน 2475 กับกำเนิดรัฐธรรมนูญไทยใต้ฐานอำนาจของกลุ่มการเมืองใหม่ฝักฝ่ายเดียว

(5) นัยสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 10 ธันวาคม 2475 กับกำเนิดรัฐธรรมนูญไทยภายใต้ประเพณีการปกครองตามแนวทางของคณะราษฎร

(6) ผลกระทบและมรดกตกทอดทางการเมืองการปกครอง กับประสบการณ์ใหม่ในระบอบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญของไทย

ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดดังต่อไปนี้

---

** ข้อเขียนในวรรณกรรมเป็นความเห็นของผู้เขียน ศาลรัฐธรรมนูญมิจำต้องเห็นพ้องหรือผูกพันด้วย*

## 1. ประวัติการกำเนิดรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

ประสบการณ์ในการสถาปนารัฐธรรมนูญของหลายประเทศทั้งในยุโรป อเมริกา และเอเชีย สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ส่วนที่สำคัญ คือ (1) ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ และ (2) แหล่งที่มาของรัฐธรรมนูญ

### 1. ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ

สามารถจำแนกได้เป็น 4 แนวทาง ได้แก่

**1.1 เกิดมาจากวิวัฒนาการ** เป็นการสถาปนารัฐธรรมนูญที่วิวัฒนาการขึ้นตามเงื่อนไขของประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครอง (historical evolution) โดยมีลำดับขั้นตอนที่ค่อยเป็นค่อยไปอย่างต่อเนื่องและเน้นสันติวิธีมากกว่าการใช้ความรุนแรงแบบถอนรากถอนโคน มักจะเรียกการสถาปนารัฐธรรมนูญในรูปแบบนี้ว่าเป็น "กระบวนวิวัฒนาการทางการเมือง" (political evolution) อย่างเช่น กรณีของประเทศอังกฤษที่ได้ชื่อว่าเป็นประเทศแม่แบบในการใช้รัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีหรือแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) ได้อาศัยขั้นตอนของวิวัฒนาการในการทำความตกลงร่วมกันระหว่างประชาชนฝ่ายรับการปกครองกับพระมหากษัตริย์ฝ่ายปกครอง เพื่อการถ่ายโอนอำนาจการปกครองและรับรองสิทธิระหว่างกันจนสามารถสืบเนื่องเป็นมรดกตกทอดทางการเมืองมาเป็นการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญในเวลาต่อมา เช่น การทำความตกลงกันในกรณีของ "มหากฎบัตร" (Magna Carta) ใน ค.ศ. 1215 กรณีของ "การร้องของสิทธิ" (Petition of Rights) ใน ค.ศ. 1628 และกรณี "กฎหมายว่าด้วยสิทธิ" (Bill of Rights) ใน ค.ศ. 1689 เป็นต้น

**1.2 เกิดมาจากการสร้างประเทศใหม่** เป็นการสถาปนารัฐธรรมนูญ ที่เกิดจากความต้องการแบบเฉพาะเจาะจงของคนในชาติหรือมีเจตนารมณ์อย่างมุ่งมั่นในการสร้างรัฐและการปกครองใหม่ (State Building) โดยมีการวางเข็มมุ่งหรือเป้าหมายหลักของชาติในรูปของอุดมการณ์หลักทางการเมืองการปกครอง (political ideology) เป็นธงนำหรือเป็นสัญลักษณ์

ในการเทอดทูน (advocacy) เพื่อเป็นหลักยึดอันมั่นคงไว้ อาทิ การกล่าวถึงแนวทางในการสร้างดินแดนแห่งสิทธิเสรีภาพ โดยยกเป็นบทบัญญัติแห่งสิทธิ (Bill of Rights) ขึ้นไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะ เพื่อยกย่องเชิดชูสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรูปของรัฐมหาชน (popular state) ซึ่งมักจะเรียกการสถาปนารัฐธรรมนูญในรูปแบบนี้ว่าเป็น "การประกาศเอกราช" (Declaration of Independence) อย่างเช่น กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้ชื่อว่าเป็นประเทศแม่แบบในการใช้รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร (Written Constitution) โดยอาศัยการทำความตกลงร่วมกันในกรอบของข้อประนีประนอมของคณะผู้แทนมลรัฐอิสระ (Founding Fathers) ที่เคยปกครองแบบสมาพันธรัฐ (Confederation) เพื่อเปลี่ยนการปกครองไปเป็นแบบสหพันธรัฐ (Federation) ทำการถ่ายโอนอำนาจสูงสุดทางการปกครองของแต่ละมลรัฐไปให้แก่รัฐบาลกลาง (delegated power) ปรับเปลี่ยนฐานะการปกครองของรัฐอิสระไปเป็นรัฐบาลท้องถิ่น (reserved power) โดยร่วมกันออกแบบระบอบการปกครองใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญที่เน้นการจำกัดควบคุมอำนาจของรัฐบาลกลางตามหลักการแยกอำนาจ (separation of power) เพื่อให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันระหว่างองค์กรอำนาจหลักทางการเมืองการปกครอง (checks and balances) และหลักการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (the protection of the liberties of individuals) ในรูปของการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) แบบประธานาธิบดี (Presidential System)

**1.3 เกิดมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง** เป็นการสถาปนารัฐธรรมนูญที่เกิดจากความต้องการสร้างระบอบการเมืองการปกครอง โดยที่ไม่ได้รับความยินยอมหรือความเห็นพ้องของผู้ปกครองในระบอบการเมืองการปกครองเดิม จึงมักจะมีการใช้กำลังบังคับและเลิกล้มระบอบการเมืองการปกครองเก่าพร้อมกันไปด้วย ส่วนมากจะเรียกว่าเป็น "การปฏิวัติ" (revolution) และ "การยึดอำนาจการปกครอง" (coup d' etat) และมักจะเรียกผู้ปกครองในระบอบเก่าว่าเป็นฝ่ายอนุรักษ์ (conservative) และเรียกฝ่าย

ทำการเปลี่ยนแปลงว่าเป็นฝ่ายก้าวหน้า (liberal) อย่างเช่น กรณีของประเทศฝรั่งเศส ที่ได้เชื่อว่าเป็นประเทศแม่แบบในการปฏิวัติประชาธิปไตย พร้อมกับการเลิกล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เดิม โดยอาศัยคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง (Declaration of Human Rights and Citizen) ซึ่งได้ใช้เป็นธงนำในการวางหลักการปกครองใหม่ คือ หลักความเสมอภาค หลักสิทธิเสรีภาพ และหลักภราดรภาพ ฯลฯ เป็นต้น เช่นเดียวกับกรณีของประเทศไทยที่คณะราษฎร ได้ทำการยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) เป็นระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Manarchy) ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยได้วางหลักการปกครองที่สำคัญ 6 ประการคือ

(1) รักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในทางการเมือง ในทางศาล ในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง

(2) รักษาความปลอดภัยในประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันลดลงให้มาก

(3) บำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก

(4) ให้ราษฎรมีสิทธิเสมอภาคกัน

(5) ให้ราษฎรมีเสถียรภาพที่ไม่ขัดต่อหลัก 4 ประการ ดังกล่าวแล้ว

(6) ให้การศึกษาอย่างเต็มที่แก่ราษฎร

**1.4 เกิดมาจากความเห็นพ้องของประชาชน** เป็นการสถาปนารัฐธรรมนูญที่เกิดจากความต้องการปรับแก้ระบอบการเมืองการปกครองที่มีการใช้รัฐธรรมนูญอยู่แล้ว แต่มิใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ซึ่งการริเริ่มไม่ว่าจะเกิดจากฝ่ายผู้ปกครองหรือฝ่ายประชาชนก็ตาม ทั้งสองฝ่ายต่างมีความพยายามที่จะประสานความเห็นพ้องและประนีประนอมร่วมกัน เพื่อให้เกิดการยอมรับในฝ่ายประชาชนเป็นสำคัญ ส่วนมากมักจะเรียกว่าเป็น

"การปฏิรูปการเมือง" (political reform) ทั้งนี้อาจมอบให้ผู้แทนประชาชนเป็นผู้จัดทำในรูปของสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือการมอบให้ประชาชนทำการออกเสียงประชามติก็ได้ ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปในหลายประเทศ เช่น กรณีของฝรั่งเศส เยอรมัน และประเทศไทยในปัจจุบัน อย่างเช่น กรณีของฝรั่งเศสที่ได้มีการปรับแก้รัฐธรรมนูญจากระบบกษัตริย์ ใน ค.ศ. 1791 ไปสู่ระบบจักรวรรดิ ใน ค.ศ. 1804 จากระบบสาธารณรัฐ และไปยุติที่สาธารณรัฐที่สี่ ใน ค.ศ. 1946 ของฝรั่งเศส หรือกรณีของเยอรมันที่ได้มีการปรับแก้รัฐธรรมนูญจากฉบับบิสมาร์ก ใน ค.ศ. 1871 ไปสู่ฉบับไวมาร์ ใน ค.ศ. 1915 ของเยอรมัน หรือกรณีของไทยที่ได้มีการปรับแก้รัฐธรรมนูญจากฉบับ รสช. หรือคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ใน พ.ศ. 2534 ไปสู่ฉบับปฏิรูปการเมืองหรือฉบับประชาชน ใน พ.ศ. 2540 เป็นต้น

**2. แหล่งที่มาของรัฐธรรมนูญ**

สามารถจำแนกได้เป็น 5 แหล่ง ได้แก่

**2.1 ผู้นำสูงสุดหรือประมุขของประเทศจัดทำขึ้นตามความต้องการของตน** ทั้งนี้ อาจมีเป้าหมายเพื่อดำรงรักษาอำนาจของตนไว้ หรือเพื่อผ่อนคลายแรงกดดันจากการต่อต้านที่รุนแรง โดยการปฏิรูปการเมืองการปกครองเสียใหม่

**2.2 คณะบุคคลที่เป็นผู้ปกครองหรือคณะบุคคลที่เป็นสามัญชนจัดทำขึ้นโดยใช้กำลังบังคับ** ทั้งนี้ โดยคณะบุคคลที่ทำการยึดอำนาจจากผู้ปกครองเดิม ต้องการใช้เป็นเครื่องมือรองรับความชอบธรรมในการปกครองของกลุ่มตน และสกัดกั้นการแข่งขันทางการเมืองจากกลุ่มอำนาจอื่น

**2.3 ประชาชนคนส่วนใหญ่ของประเทศให้ความยินยอมร่วมกัน** ทั้งนี้ เป็นไปตามเจตจำนงของคนส่วนใหญ่ในสังคม เพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไปสู่เป้าหมายใหม่ที่ประชาชนต้องการ

**2.4 ผู้ปกครองสูงสุดหรือประมุขของประเทศกับคณะปฏิวัติและประชาชนเป็นแนวร่วมให้ความยินยอม** ทั้งนี้ เป็นการออมชอมให้

ผู้ปกครองเดิมยอมลิดรอนอำนาจของตนลง และเพิ่มสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น โดยที่ผู้ปกครองยังคงดำรงสถานภาพเดิมอยู่ได้ต่อไป

**2.5 องค์กรหรืออำนาจจากภายนอกประเทศเป็นผู้จัดทำหรือใช้อิทธิพลแทรกแซง** ทั้งนี้ โดยประเทศผู้ชนะสงครามมักทำกับประเทศผู้แพ้สงคราม เช่น กรณีที่ประเทศสหรัฐอเมริกาทำกับประเทศญี่ปุ่นสมัยสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งเป็นความต้องการของอเมริกาในการจำกัดบทบาททางทหารของญี่ปุ่นไม่ให้เป็นภัยคุกคาม ส่งผลให้รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นมีจุดเน้นในการดำรงรักษาสันติภาพตามหลักการอยู่ร่วมกันโดยสันติกับนานาประเทศ (peace co - existence) เลี่ยงการใช้สงครามเป็นเครื่องมือจัดการกรณีพิพาทระหว่างประเทศ รวมทั้งการวางจุดเน้นในด้านการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย

## 2. ปรากฏการณ์สำคัญในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง

ในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองใหม่ มีปรากฏการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นเป็นผลต่อเนื่องทางการเมืองใน 4 ลักษณะ คือ (1) การท้าทายการเปลี่ยนแปลง (resistance) (2) การสร้างความเป็นปึกแผ่นของผู้ปกครองใหม่ (coherence) (3) การเร่งรัดปฏิรูป (reform) และ (4) การแบ่งสรรสิ่งมีคุณค่าในสังคม (distribution)

### 1. การท้าทายการเปลี่ยนแปลง (resistance)

เป็นปรากฏการณ์ที่กลุ่มผู้ปกครองเดิมตระหนักถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงและพยายามรักษาอำนาจการปกครองให้ดำรงคงเดิมและมีความต่อเนื่องยาวนานออกไปอีก หรืออาจเป็นกรณีของการโต้แย้งไม่ยอมรับความชอบธรรมของผู้ปกครองใหม่ โดยที่ปฏิกิริยาต่อต้านนั้น อาจดำเนินด้วยวิธีการสันติหรือวิธีการที่รุนแรงตามข้อจำกัดของเป้าหมายและทางเลือกที่มีอยู่ในขณะนั้น

(1) สำหรับกรณีที่เป็นวิธีการสันติ (compromise) มักจะเป็นแนวทางของการประนีประนอม เพื่อควบคุมการเปลี่ยนแปลงให้อยู่ในขอบเขตที่จำกัด (adaptation)

(2) ส่วนกรณีที่เป็นวิธีการรุนแรง (conflict) มักจะเป็นแนวทางของต่อสู้คัดค้านโดยที่ไม่มีการออมชอมซึ่งกันและกันเพื่อรักษาไว้ซึ่งสถานภาพเดิม (status quo)

**2. การสร้างความเป็นปึกแผ่นของผู้ปกครองใหม่ (coherence)**

เป็นปรากฏการณ์ที่กลุ่มผู้ปกครองใหม่ตระหนักถึงภัยคุกคามของการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่นอนในอนาคตของการปกครองใหม่ จึงร่วมมือกันทำภารกิจเร่งด่วนร่วมกันใน 2 ประการคือ

(1) การเร่งรัดถ่ายโอนอำนาจการปกครองสู่ผู้ปกครองกลุ่มใหม่

(2) การสร้างเป้าหมายความเป็นเลิศของระบอบการปกครองใหม่ให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน และสอดคล้องกับความคาดหวังของกลุ่มอำนาจใหม่ร่วมกัน

**3. การเร่งรัดปฏิรูป (reform)**

เป็นปรากฏการณ์ที่กลุ่มผู้ปกครองใหม่เร่งรัดตอบสนองต่อข้อเรียกร้องต้องการของประชาชนโดยการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมให้มีประสิทธิภาพสูงเพิ่มขึ้นในการสนองประโยชน์ตามความต้องการของประชาชนให้มากที่สุดทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพซึ่งอาจกระทำได้ใน 2 แนวทาง คือ

(1) แนวทางเสรีนิยม (Liberalism) โดยประชาชนเป็นฝ่ายกำหนดและมีภาคเอกชนเป็นกลไกนำ

(2) แนวทางสังคมนิยม (Socialism) โดยรัฐบาลเป็นฝ่ายกำหนดและมีองค์กรภาครัฐเป็นกลไกนำ

**4. การแบ่งสรรสิ่งมีคุณค่าในสังคม (distribution)**

เป็นปรากฏการณ์ที่ผู้ปกครองใหม่ได้รับพลังกดดันจากประชาชนในการเรียกร้องให้มีการกระจายสิ่งมีคุณค่าในสังคมเพื่อเพิ่มพูนคุณภาพชีวิตให้สูง โดยที่ผู้ปกครองใหม่พยายามสร้างสมรรถนะของระบบการเมืองให้เป็น

เครื่องมือในการกระจายสิ่งมีคุณค่าให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งอาจกระทำได้ใน 2 แนวทาง คือ

(1) แนวทางของกระบวนการทางการเมือง (political process) โดยเปิดระบบการเมืองให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (participation) ได้เองโดยตรงและมีความกว้างขวางเป็นการทั่วไป

(2) แนวทางของสถาบันทางการเมือง (political institution) โดยการสร้างสถาบันทางการเมืองเป็นกลไกในการทำหน้าที่แทนประชาชน เช่น กลุ่มผลประโยชน์ (interests group) พรรคการเมือง (political party) รัฐสภา (parliament) คณะรัฐมนตรี (cabinet) กฎหมายและนโยบายสาธารณะ (law & policy) ฯลฯ เป็นต้น

## 3. นัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองไทยใน พ.ศ. 2475 กับกำเนิดรัฐธรรมนูญไทยบนความไม่เห็นพ้องระหว่างกลุ่มอำนาจการเมืองสองฝักฝ่าย

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ 24 มิถุนายน 2475 ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองบนความไม่เห็นพ้องระหว่างกลุ่มอำนาจการเมืองสองฝักฝ่าย ซึ่งนัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงการปกครองบนความไม่เห็นพ้องระหว่างกลุ่มอำนาจการเมืองสองฝักฝ่ายในเหตุการณ์ 24 มิถุนายน 2475 คือ การสถาปนาหรือการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญและระบอบการปกครองที่ไม่ได้เกิดจากความยินยอมหรือความเห็นพ้องร่วมกันระหว่างผู้ปกครองเดิมกับกลุ่มอำนาจการเมืองใหม่ แต่เป็นแนวทางของการใช้กำลังบังคับและเลิกล้มระบอบการปกครองเก่าแทนการประนีประนอมและการดำรงรักษาไว้ซึ่งระบอบการปกครองแบบเดิม ซึ่งเป็นรูปแบบของการปฏิวัติหรือรัฐประหารและส่งผลต่อการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญในรูปแบบที่ผูกพันกับแนวทางของการสถาปนาระบอบการปกครองดังกล่าวใน 3 ลักษณะที่สำคัญ คือ

(1) การได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญโดยผลของการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองและการสถาปนาอำนาจของคณะผู้ปกครองใหม่

(2) การได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญโดยอาศัยอำนาจผูกขาดและกำลังบังคับของคณะผู้ปกครองใหม่ในฝักฝ่ายเดียว

(3) การได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระและจุดมุ่งหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือรองรับความชอบธรรมในอำนาจการปกครองของคณะผู้ปกครองใหม่ และปกป้องการท้าทายและการแข่งขันทางการเมืองของกลุ่มอำนาจฝ่ายอื่น

สำหรับองค์ประกอบอันเป็นปัจจัยเงื่อนไขสำคัญ (factors) และลำดับขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลง (sequences) ที่มีการก่อตัวและดำรงอยู่ในสภาวการณ์ทางการเมือง ในระหว่างเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ 24 มิถุนายน 2475 นั้น อาจจำแนกออกได้เป็น 3 สภาวการณ์ที่สำคัญคือ

(1) สภาวการณ์ช่วงการก่อปฏิกิริยาทางความคิด

(2) สภาวการณ์ช่วงการก่อปฏิกิริยาทางการเมือง

(3) สภาวการณ์ช่วงการก่อผลกระทบทางการเมือง

**1. สภาวการณ์ช่วงการก่อปฏิกิริยาทางความคิด**

ก่อนที่คณะราษฎรจะทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) เป็นระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 นั้น ได้มีปรากฏการณ์ทางการเมืองที่สำคัญอันเป็นการสะท้อนถึงการต่อสู้ทางความคิดเกี่ยวกับแนวทางการเปลี่ยนแปลงการปกครองในลักษณะที่มีความแตกต่างไม่เห็นพ้องระหว่างแนวคิดใหม่กับแนวคิดเก่า (controversy) ต่อเนื่องมาถึง 3 ครั้ง นับตั้งแต่

(1) รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือรัชกาลที่ 5 ในกรณีเหตุการณ์ที่เรียกว่า "คำกราบบังคมทูลเสนอความเห็นในการจัดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ร.ศ. 103" กับ "พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระราชาธิบายแก้ไขการปกครองตอบความเห็นของผู้จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. 1247"

(2) รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือ

รัชกาลที่ 6 ในเหตุการณ์ที่เรียกว่า "กบฏ ร.ศ. 130" กับ "พระราชาเป็นสง่าแห่งแคว้น"

(3) รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือรัชกาลที่ 7 ในเหตุการณ์ที่เรียกว่า "ปาลิเมนต์และคอนสติติวชั่น" กับ "พระราชบัญญัติสมุดเอกสารและสิ่งพิมพ์ พ.ศ. 2470"

**1.1 ปฏิกิริยาทางความคิดสมัยรัชกาลที่ 5** ฝ่ายเสนอแนวคิดใหม่ในกรณี ร.ศ.103 เป็นการเสนอแนวคิดให้มีการสถาปนารัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ โดยคณะพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ ในรูปแบบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) แทนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) โดยที่ยังไม่ต้องมีรัฐสภา รวมทั้งจัดให้มีพระราชประเพณีการสืบราชสันตติวงศ์ที่แน่นอน การให้บุคคลมีความเสมอภาคกันในกฎหมาย และการให้บุคคลมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ทั้งนี้ โดยข้อเสนอดังกล่าวเชื่อว่าการสถาปนารัฐธรรมนูญและเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น จะเป็นทางออกหรือทางเลือกของประเทศไทยที่ดีที่สุดสำหรับสถานการณ์ภัยคุกคามจากการล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตก แต่ในทางกลับกันตามแนวคิดในพระราชดำรัสตอบของรัชกาลที่ 5 ในกรณี จ.ศ. 1247 กลับไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอตามแนวคิดดังกล่าว เนื่องจากทรงเห็นว่าราษฎรยังขาดความรู้ความเข้าใจไม่พร้อมต่อระบอบประชาธิปไตย อันจะก่อให้เกิดความยุ่งยากในการบริหารราชการแผ่นดินและไม่เป็นผลดีต่อประเทศ การเปลี่ยนแปลงประเทศจำเป็นต้องมาจากเบื้องบน โดยต้องทำการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินและให้การศึกษาแก่ราษฎรเสียก่อน ซึ่งในการจัดการปกครองโดยอาศัยพระมหากษัตริย์เป็นหลักตามรูปแบบเดิมนั้น จะเป็นแนวทางที่ดีกว่าเพราะมีรากฐานดั้งเดิมรองรับไว้ดีอยู่ก่อนแล้ว[1]

---

[1] *โปรดดูรายละเอียดในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระบรมราชาธิบายว่าด้วยความสามัคคี" **ประวัติศาสตร์และการเมือง** (กรุงเทพ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 181.*

**1.2 ปฏิกิริยาทางความคิดสมัยรัชกาลที่ 6** ฝ่ายเสนอแนวคิดใหม่ในกรณี ร.ศ. 130 เป็นการเสนอแนวคิดให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย และให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศโดยคณะทหารหนุ่ม (ร.ต.เหรียญ ศรีจันทร์ ร.ต.เนตร พูนวิวัฒน์ ร.อ.ขุนทวยหาญพิทักษ์ และจรูญ ณ บางช้าง) ทั้งนี้ โดยข้อเสนอดังกล่าวเชื่อว่าการปกครองตามแนวทางใหม่นั้นจะช่วยพัฒนาประเทศได้[2] แต่ในทางกลับกันตามแนวคิดในพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองตามแนวทางของข้อเสนอดังกล่าว โดยทรงเห็นว่าประเทศไทยยังไม่พร้อมประชาชนยังขาดความรู้ที่เพียงพอในการปกครองตนเอง แต่กลับทรงเห็นว่า ความจำเป็นเร่งด่วนของประเทศนั้น ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศให้เจริญทัดเทียมกับประเทศที่เจริญแล้ว โดยเฉพาะการพัฒนาการศึกษาให้แก่ประชาชน การบำรุงศาสนาและศิลปวัฒนธรรม และการให้สิทธิเสรีภาพด้านสื่อสารมวลชนแก่ประชาชน[3] ทั้งนี้ โดยแนวคิดโต้แย้งดังกล่าวของพระองค์ทรงเห็นว่าระบอบการปกครองแบบเดิมนั้นดีอยู่แล้ว เพราะมี "พระราชาเป็นสง่าแห่งแคว้น" ประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ยังไม่เหมาะสมกับประเทศ เพราะคนยังไม่มีความรู้และไม่คุ้นเคยกับการมีพรรคการเมืองหรือการเลือกตั้ง ประชาธิปไตยจะถูกใช้เป็นข้ออ้างให้พวกที่เห่อของใหม่และจอมโวหารเข้ามาสร้างความวุ่นวายได้[4]

**1.3 ปฏิกิริยาทางความคิดสมัยรัชกาลที่ 7** ฝ่ายเสนอแนวคิดใหม่ในกรณีปาลิเมนต์และคอนสติติวชั่น เป็นการเสนอแนวคิดให้ทำรูปแบบการ

---

[2] *โปรดดูรายละเอียดใน แถมสุข นุ่นนนท์, กบฏยังเติร์กรุ่นแรก ร.ศ.130 (กรุงเทพ : เรืองศิลป์, 2522), หน้า 1 - 50.*

[3] *โปรดดูรายละเอียดใน วัตร วรัญญู, ประวัติศาสตร์กฎหมายมหาชน (เอกสารประกอบการสอนวิชา น.768 คณะนิติศาสตร์ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์*

[4] *โปรดดูรายละเอียดใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมือง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย (กรุงเทพ : บรรณกิจ, 2523), หน้า 52*

ปกครองที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครอง และมีรัฐสภาเป็นผู้แทนในการใช้อำนาจการปกครองที่เป็นของประชาชน โดยกลุ่มสื่อมวลชนและคณะข้าราชการสามัญชนที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ (หนังสือพิมพ์ราษฎรและนายปรีดี พนมยงค์) ทั้งนี้ โดยข้อเสนอดังกล่าวเชื่อว่าการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญแบบรัฐสภานั้น จะเป็นการแก้ไขวิธีการปกครองอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ออกจากกัน ให้มีความทันสมัย โดยที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันอำนาจสูงสุดทางการปกครองและมีการแยกตามแบบอย่างที่ประเทศตะวันตกซึ่งได้ชื่อว่าเป็นอารยะประเทศได้กระทำกัน และจะเป็นหนทางส่งเสริมให้ประชาชนได้มีอำนาจและมีความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพในการสร้างความเจริญให้แก่ประเทศได้ แต่ในทางกลับกันตามแนวคิดของผู้ถวายคำปรึกษาแนะนำ (เรมอนด์ บี. สตีเวนส์ และพระยาศรีวิสารวาจา) กลับไม่เห็นด้วยและเห็นว่า ปัญหาสำคัญของประเทศคือปัญหาเศรษฐกิจ ไม่ใช่ปัญหารูปแบบการปกครองประเทศ และราษฎรยังไม่มีความพร้อมสำหรับการปกครองแบบรัฐสภา และในขณะเดียวกันก็ได้โต้ตอบการวิจารณ์ของสื่อมวลชนโดยการออกพระราชบัญญัติสมุดเอกสารและสิ่งพิมพ์ พ.ศ. 2470 เพื่อควบคุมหนังสือพิมพ์เป็นการเพิ่มเติมอีกทางหนึ่งด้วย

**2. สภาวการณ์ช่วงการก่อปฏิกิริยาทางการเมือง**

ปรากฏการณ์ทางการเมืองที่สะท้อนถึงการต่อสู้ทางความคิดในแนวทางการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่แตกต่าง ไม่มีความเห็นพ้องต้องกันระหว่างแนวคิดใหม่กับแนวคิดเก่าดังกล่าวในข้างต้น นับเป็นเหตุสำคัญในการสร้างปฏิกิริยาต่อเนื่องทางการเมือง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปรากฏการณ์ที่สำคัญอันเป็นปฏิกิริยาทางการเมืองใน 2 ลักษณะ คือ (1) การก่อปฏิกิริยาทางการเมืองในรูปของการสร้างความทันสมัยทางการเมือง (Political Modernization) และ (2) การก่อปฏิกิริยาทางการเมืองในรูปของการสร้างการพัฒนาทางการเมือง (Political Development)

**2.1 การสร้างความทันสมัยทางการเมือง** (Political Modernization) เป็นปรากฏการณ์ของการตอบสนองความต้องการตามข้อเสนอของแนวคิดใหม่ ด้วยการสร้างสิ่งทดแทนอื่นทางการเมืองขึ้นมา โดยที่ไม่ต้องทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ดังเช่นในกรณีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยการตั้งองค์กรที่ปรึกษาในตำแหน่งเสนาบดีเพื่อรองรับการปกครองในรูปของกระทรวง ตำแหน่งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและการตรากฎหมาย (Council of State) และตำแหน่งสภาที่ปรึกษาส่วนพระองค์ (Privy Council) หรือกรณีการสร้างดุสิตธานีเป็นเมืองประชาธิปไตยจำลอง และการจัดตั้งองค์กรประชาชนให้มีวินัยและความสามัคคีในรูปของอาสาสมัครกองเสือป่าในสมัยรัชกาลที่ 6 หรือกรณีการวางเค้าโครงการการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ ตามข้อเสนอของพระยากัลยาณไมตรี (Dr.Francis B. Sayre) โดยยึดหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ และพระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติ หลักพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งอภิรัฐมนตรีสภาถวายความเห็นด้านนโยบายทั่วไปและการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล และหลักพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งถอดถอนรัฐมนตรี และกรณีการวางเค้าโครงรัฐธรรมนูญของเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ (Remond B.Stevens) ร่วมกับพระยาศรีวิสารวาจา โดยยึดหลักพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจทางนิติบัญญัติ โดยคำแนะนำของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทรงใช้พระราชอำนาจบริหารฝ่ายทางคณะรัฐมนตรีและให้มีอภิมนตรีสภาเป็นที่ปรึกษาในนโยบายทั่วไป หลักพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่หัวหน้ารัฐบาลและประธานการประชุมคณะรัฐมนตรี หลักนายกรัฐมนตรีเลือกและแต่งตั้งรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลโดยพระบรมราชานุมัติจากพระมหากษัตริย์ และหลักสมาชิกสภานิติบัญญัติมาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ และมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมอีกส่วนหนึ่งด้วย ในสมัยรัชกาลที่ 7 เป็นต้น

**2.2 การสร้างการพัฒนาทางการเมือง** (Political Development)

เป็นปรากฏการณ์ของการตอบสนองความต้องการตามข้อเสนอของแนวคิดใหม่ โดยการสร้างสิ่งประกอบอื่นที่เป็นปัจจัยพื้นฐานทางการเมืองขึ้นมา เพื่อให้เวลาเป็นเครื่องมือกำหนดความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ตามความเหมาะสมของปัจจัยประกอบทางการเมืองที่สร้างขึ้นมาแทนการเปลี่ยนแปลงโดยตรงและทันทีทันใด ดังเช่นในกรณีการให้อิสรภาพและความเสมอภาคแก่ประชาชน โดยการเลิกทาส ให้สถานะของไพร่ได้ยกระดับเป็นพลเมือง และการสนับสนุนทุนการศึกษาต่างประเทศให้แก่สามัญชน ในสมัยรัชกาลที่ 5 หรือกรณีการให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศก่อนการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง การสร้างระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ศาสนา และการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพด้านการสื่อสารมวลชน ในสมัยรัชกาลที่ 6 หรือกรณีการมีแนวพระราชดำริของรัชกาลที่ 7 ในการพัฒนาระบอบการปกครองแบบรัฐสภาที่เหมาะสมกับประเทศไทย เป็นต้น

**3. สภาวการณ์ช่วงก่อผลกระทบทางการเมือง**

ปรากฏการณ์สืบเนื่องทางการเมืองอันเป็นผลมาจากช่วงของการก่อปฏิกิริยาทางการเมือง ทั้งการสร้างความทันสมัยทางการเมือง และการสร้างการพัฒนาทางการเมือง นั้น ได้ก่อผลกระทบทางการเมืองที่นำไปสู่เหตุการณ์ยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของคณะราษฎร เมื่อ 24 มิถุนายน 2475 ใน 2 ลักษณะ คือ (1) ผลกระทบที่เกี่ยวเนื่องกับการสร้างความทันสมัยทางการเมือง (syndrome of modernization) และ (2) ผลกระทบที่เกี่ยวเนื่องกับการสร้างการพัฒนาทางการเมือง (crisis of development)

**3.1 ผลกระทบที่เกี่ยวเนื่องกับการสร้างความทันสมัยทางการเมือง** (syndrome of modernization) ผลจากการสร้างความทันสมัยทางการเมืองที่สืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7 นั้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบที่เกี่ยวเนื่องใน 3 ด้าน ด้วยกัน คือ (1) ผลกระทบต่อความเสมอภาคทางการปกครอง (equal) (2) ผลกระทบต่อการจำแนกความแตกต่างหลากหลายขององค์กรอำนาจทางการปกครอง (differentiation) และ

(3) ผลกระทบต่อการตระหนักในวัฒนธรรมทางการปกครองแบบโลกียวิสัย (secularity) กล่าวคือ

(1) กรณีผลกระทบต่อความเสมอภาคทางการปกครอง (equal) นั้น เป็นความรู้สึกเปรียบเทียบที่คณะราษฎรตระหนักถึงผลกระทบจากความไม่เท่าเทียมระหว่างชนชั้นสามัญกับชนชั้นปกครอง อย่างเช่นกรณีของการดุลยข้าราชการออกในยามที่เศรษฐกิจตกต่ำนั้น ข้าราชการที่เป็นสามัญชนจะถูกเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากเป็นฝ่ายที่จะถูกปลดออกก่อน ขณะที่รู้สึกว่าชนชั้นปกครองนั้นกลับได้รับการปฏิบัติเสมือนอภิสิทธิชน

(2) กรณีผลกระทบต่อการจำแนกความแตกต่างหลากหลายขององค์กรอำนาจทางการปกครอง (differentiation) นั้น เป็นความเชื่อที่คณะราษฎรตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีหลักประกันในการจำกัดอำนาจสูงสุดทางการปกครอง โดยแยกองค์กรอำนาจการปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย แทนการรวมศูนย์อำนาจอยู่กับผู้ปกครองคนเดียวหรือองค์กรอำนาจการปกครองเพียงองค์กรเดียว ตามหลักการแยกออกจากกันและการถ่วงดุลกันระหว่างองค์กรอำนาจการปกครอง (separation and balance of power) ได้แก่ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ

(3) กรณีผลกระทบต่อการตระหนักในวัฒนธรรมทางการปกครองแบบโลกียวิสัย (secularity) นั้น เป็นความตระหนักของคณะราษฎรที่เล็งเห็นถึงความจำเป็นของการใช้เหตุผลตามปกติวิสัย ซึ่งผูกพันกับความสามารถของคน (competency) มากกว่าการผูกพันกับชาติกำเนิดของคน (ascriptive) เพื่อเปิดช่องทางให้สามัญชนคนธรรมดาได้มีสิทธิโอกาสในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองได้ตามหลักความสามารถอย่างมีอิสระเสรีเฉกเช่นกับชนชั้นปกครองในขณะนั้นด้วย

**3.2 ผลกระทบที่เกี่ยวเนื่องกับการสร้างการพัฒนาทางการเมือง** (crisis of development) ผลจากการสร้างการพัฒนาทางการเมืองที่สืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 7 นั้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบที่เกี่ยวเนื่องใน 5 ด้าน ด้วยกัน คือ (1) ผลกระทบต่อความคาดหวังทาง

การเมือง (expectation) (2) ผลกระทบต่อความคับข้องใจทางการเมือง (frustration) (3) ผลกระทบต่อความต้องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (participation) (4) ผลกระทบต่อการขาดความอดทนอดกลั้นทางการเมือง หรือการสร้างความรุนแรงทางการเมือง (violence) และ (5) ผลกระทบต่อความต้องการในการสร้างสถาบันทางการเมืองรองรับ (institution) กล่าวคือ

(1) กรณีผลกระทบต่อความคาดหวังทางการเมือง (expectation) นั้น เป็นความรู้สึกถึงช่องว่างของความแตกต่างระหว่างขนาดของความคาดหวังที่มีมากกว่ากับขนาดของความเปลี่ยนแปลงหรือการได้รับการตอบสนองทางการเมืองที่มีน้อยกว่า อย่างเช่นกรณีที่รัชกาลที่ 5 ได้ทำการเลิกทาสเพื่อยกระดับฐานะความเป็นพลเมือง หรือกรณีที่รัชกาลที่ 6 ได้ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพด้านการสื่อสารมวลชน และสร้างโอกาสทางการศึกษาให้แก่ราษฎร แต่สิทธิทางการเมืองกลับยังคงถูกจำกัดอยู่ หรือกรณีที่รัชกาลที่ 7 ได้มีแนวพระราชดำริที่จะให้มีการปกครองแบบรัฐสภา และจะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ราษฎร แต่กลับถูกยับยั้งจากผู้มีอำนาจในการถวายคำแนะนำจนไม่สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงการปกครองตามความคาดหวังของประชาชนได้ในที่สุด

(2) กรณีผลกระทบต่อความคับข้องใจทางการเมือง (frustration) เป็นความรู้สึกต้องการแสวงหาทางออกทางการเมือง โดยจำเป็นต้องเข้ามีบทบาทอย่างหนึ่งอย่างใดทางการเมืองได้บ้าง แต่โดยที่มีข้อจำกัดในเรื่องบทบาทสถานะที่จำกัด อันเนื่องมาจากระบอบการปกครองที่ดำรงอยู่นั้นไม่เปิดโอกาสให้กระทำได้โดยวิถีทางปกติ จนพัฒนาเป็นความกดดันสะสมให้เกิดความคับข้องใจทางการเมือง โดยเฉพาะการถูกจำกัดโอกาสในการแสดงออกทางความคิดและการใช้สื่อทางหนังสือพิมพ์ อย่างเช่นกรณีที่หนังสือพิมพ์ราษฎร ซึ่งเป็นสื่อสิ่งพิมพ์ในการแสดงออกทางความคิดเพื่อเผยแพร่ความคิดทางการเมืองของฝ่ายสนับสนุนคณะราษฎร (ก่อนทำการยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครอง) ถูกควบคุมโดยการออกพระราชบัญญัติสมุดเอกสารและสิ่งพิมพ์ พ.ศ. 2470 ในสมัยรัชกาลที่ 7 เป็นต้น

(3) กรณีผลกระทบต่อความต้องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (participation) นั้น เป็นความต้องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยวิธีการสันติในรูปแบบต่าง ๆ หลายเหตุการณ์ แต่โดยนัยทางการปกครองกลับเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือถือเสมือนทำการกบฏซึ่งมีโทษถึงขั้นประหารชีวิต อย่างเช่นกรณีการถวายคำกราบบังคับทูล ร.ศ.103 ในสมัยรัชกาลที่ 5 ของคณะบุคคลที่ขอจัดการปกครองรูปาแบบใหม่ที่พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ หรือการขอให้บุคคลมีความเสมอกันในกฎหมายและมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือกรณีการแสดงออกทางความคิดในรูปของการวิพากษ์วิจารณ์การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ผ่านสื่อหนังสือพิมพ์ของคณะราษฎร ในสมัยรัชกาลที่ 7 เป็นต้น

(4) กรณีผลกระทบต่อการขาดความอดทนอดกลั้นทางการเมืองหรือการสร้างความรุนแรงทางการเมือง (violence) นั้น เป็นความต้องการแสดงออกถึงการกดดันต่อรองทางการเมืองในรูปแบบของการใช้ความรุนแรงและการก่อผลกระเทือนต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในวงกว้างมากขึ้น รวมทั้งต้องการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น อย่างเช่นกรณีของกบฏ ร.ศ.130 ในสมัยรัชกาลที่ 6 ที่คณะทหารหนุ่มเสนอแนวทางเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างขนานใหญ่ โดยใช้ความรุนแรงทั้งทางความคิดและการใช้กำลัง โดยปลุกระดมถึงแนวคิดในการแยกกษัตริย์ออกจากชาติบ้านเมือง รวมทั้งแผนการใช้กำลังบังคับให้ทำการพระราชทานรัฐธรรมนูญ จนถึงขั้นหากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ไม่ยินยอมก็จะเปลี่ยนแปลงประเทศไปเป็นสาธารณรัฐ[5] ด้วย เป็นต้น

(5) กรณีผลกระทบต่อความต้องการในการสร้างสถาบันทางการเมืองรองรับ (institution) นั้น เป็นความต้องการแสวงหาทางเลือกใหม่ทางการเมืองที่คณะราษฎรเห็นว่า ระบอบการปกครองที่ดำรงอยู่เดิมนั้น มีสภาพตีบตัน สถาบันทางการเมืองที่มีอยู่ทำหน้าที่จำเป็นตามความคาดหวังได้

---

[5] *โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน แถมสุข นุ่นนนท์, อ้างแล้ว.*

ไม่มากไปกว่าสภาพที่ดำรงอยู่อีกต่อไปแล้ว ไม่มีหนทางใดเอื้ออำนวยโอกาสให้ตอบสนองต่อความเรียกร้องต้องการในการสร้างแนวทางการเมืองการปกครองแบบใหม่ได้อีกต่อไป จึงจำเป็นต้องล้มเลิกสถาบันการเมืองที่ปิดกั้นนั้น เพื่อก่อให้เกิดสถาบันการเมืองใหม่เข้ามาทำหน้าที่แทนระบอบการปกครองเก่า ในรูปของการสถาปนาระบอบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ อันนำไปสู่การสร้างสถาบันการเมืองใหม่ คือ รัฐธรรมนูญขึ้นมาโดยการยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตย ในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ในที่สุด ดังจะเห็นได้จากการที่คณะราษฎรได้พยายามยกย่องเชิดชูรัฐธรรมนูญให้เป็นหนึ่งในสี่ของคำขวัญใหม่ คือ "ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญ"

## 4. นัยสำคัญของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม ชั่วคราว 27 มิถุนายน 2475 กับกำเนิดรัฐธรรมนูญไทยใต้ฐานอำนาจของกลุ่มการเมืองใหม่ฝักฝ่ายเดียว

นัยสำคัญของการสถาปนารัฐธรรมนูญใต้ฐานอำนาจของกลุ่มอำนาจการเมืองใหม่ฝักฝ่ายเดียว คือ การได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่ใช้เป็นกติกาสูงสุดในการปกครองประเทศ นั้น ถูกกำหนดโดยกลุ่มอำนาจการเมืองใหม่แบบเบ็ดเสร็จใน 4 ลักษณะสำคัญ คือ

(1) อำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญ

(2) วิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญ

(3) เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ

(4) หลักการปกครองตามรัฐธรรมนูญ

### 1. อำนาจการจัดทำรัฐธรรมนูญ

โดยที่การได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญเป็นผลของการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองใหม่ (new regime) และการสถาปนาอำนาจการปกครองของผู้ปกครองใหม่ (new ruler) กล่าวอีกนัยก็คือ ภายหลังจากที่ได้มีการ

เปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร เมื่อ 24 มิถุนายน 2475 แล้ว จึงจะได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 (เรียกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า "พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว") จึงถือได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นกติกาการปกครองใหม่ (new rule) ด้วย

ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้มาภายใต้อำนาจการจัดทำของผู้ปกครองใหม่ แม้ว่าจะได้ขอพระราชทานโดยการนำขึ้นทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยก่อนนำไปประกาศใช้ในวันที่ 27 มิถุนายน 2475 ก็ตาม แต่ไม่ได้มีการขอรับการปรึกษาหรือได้รับการแนะนำใดๆ จากพระมหากษัตริย์ในระบอบการปกครองเดิมแต่ประการใด กล่าวอีกนัยก็คือ เป็นรัฐธรรมนูญที่สถาปนาขึ้นภายใต้อำนาจการจัดทำของคณะปฏิวัติซึ่งเป็นอำนาจที่ดำรงอยู่บนรอยต่อของการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยกลุ่มอำนาจการเมืองใหม่ฝักฝ่ายเดียว มิใช่เป็นอำนาจร่วมระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะราษฎรที่ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองแต่ประการใด

**2. วิธีการจัดทำรัฐธรรมนูญ**

โดยที่การจัดทำรัฐธรรมนูญเป็นการเตรียมการเพื่อทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองของคณะราษฎร การจัดทำรัฐธรรมนูญจึงเป็นเสมือนสะพานที่ใช้ในการเชื่อมต่อการถ่ายโอนอำนาจการปกครองจากผู้ปกครองในระบอบการปกครองเดิมเข้าสู่คณะราษฎร และเป็นเสมือนเกราะคุ้มกันสำหรับรับช่วงในการส่งผ่านอำนาจการปกครองให้แก่คณะราษฎรพร้อมกันไปด้วย

ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงจัดทำขึ้นโดยวิธีการตระเตรียมแผนการเปลี่ยนผ่านการปกครองที่คณะราษฎรจำเป็นต้องจำกัดผู้รู้และผู้มีส่วนร่วมในวงจำกัดที่คับแคบเฉพาะกลุ่มแกนนำสำคัญเท่านั้น ความจำเป็นของเงื่อนไขในการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และข้อจำกัดของการส่งผ่านอำนาจการปกครองระหว่างระบอบเก่ากับระบอบใหม่ และผู้ปกครองเดิมกับผู้ปกครองใหม่ จึงเป็นเหตุผลหลักของการจัดทำรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ดังนั้น แม้ว่าคณะราษฎรจะประกาศถึงเจตนารมณ์ของการเปลี่ยนแปลงการปกครองในครั้งนั้นว่า ต้องการเปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปเป็นระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่โดยวิธีการในการจัดทำรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงยังไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นวิธีการตามแนวทางของประชาธิปไตยที่แท้จริง

**3. เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ**

โดยที่รัฐธรรมนูญตกอยู่ในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางการเมือง (political tool) ของคณะราษฎร รัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงถูกทอนบทบาทจากความหมายหลักของการเป็นกฎหมายสูงสุด (supreme law) และกฎหมายพื้นฐานทางการปกครอง (fundamental law) เป็นเพียงเครื่องประกันในการรองรับความชอบธรรมในอำนาจการปกครองของคณะราษฎรและป้องกันการท้าทายและแข่งขันทางการเมืองของกลุ่มอำนาจอื่น

ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีเนื้อหาสาระที่เน้นการคุ้มครองฐานะอำนาจทางการเมืองของคณะราษฎรมากกว่าการวางหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง สาระสำคัญหลักของรัฐธรรมนูญจึงไม่ได้สะท้อนนัยของการเป็นกฎหมายสูงสุดที่เคร่งครัดมากนัก ดังจะเห็นได้จากการใช้ชื่อเรียกว่า "พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองสยามชั่วคราว" และไม่ได้สะท้อนนัยของการเป็นกฎหมายพื้นฐานทางการปกครองด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการไม่ได้วางหลักการปกครอง การออกแบบโครงสร้าง - หน้าที่ของสถาบันหลักทางการเมือง การจัดระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันทางการเมือง และการจัดกระบวนการทางการเมืองที่สัมพันธ์กับระบอบประชาธิปไตยตามหลักพื้นฐานแต่อย่างใด ซึ่งปรากฏให้เห็นในรูปของการจัดตั้งองค์กรอำนาจทางการปกครองแบบพิเศษ ได้แก่ การจัดให้มีคณะผู้รักษาพระนครฝ่ายทหาร เป็นผู้ใช้อำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเทียบเสมือนองค์กรอำนาจด้านนิติบัญญัติ การจัดให้มีคณะกรรมการราษฎร เป็นองค์กรอำนาจด้านบริหารโดยตำแหน่งประธานคณะกรรมการราษฎรเทียบเสมือนตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมี

อำนาจถอดถอนรัฐมนตรีหรือกรรมการราษฎร โดยคณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจยุบสภา จึงเรียกแนวทางของการปกครองดังกล่าวว่า "การปกครองโดยรัฐสภา" (Assembly Government) ในขณะที่ยังไม่มีการเลือกตั้งทั่วไปของประชาชน ไม่มีพรรคการเมือง และไม่มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุล (checks and balances) ระหว่างองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรบริหารแต่อย่างใด

**4. หลักการปกครองตามรัฐธรรมนูญ**

โดยที่รัฐธรรมนูญยังไม่มีฐานะเป็นกติกาหลักทางการเมืองการปกครองโดยแท้จริง รัฐธรรมนูญจึงไม่มีบทบาทโดยตรงในการกำกับควบคุมระบอบและกระบวนการหลักทางการปกครองของคณะราษฎร รัฐธรรมนูญจึงมีหน้าที่หลักในการเป็นเครื่องมือของคณะราษฎร ซึ่งหากคณะราษฎรมีความประสงค์ทางการเมืองเช่นใดก็จะกำหนดให้รัฐธรรมนูญสนองตอบต่อเป้าหมายทางการเมืองเช่นนั้นด้วย ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้มีบทบัญญัติเพียง 39 มาตรา โดยที่ในมาตรา 9 ระบุว่า "สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมกันถอดถอนคณะกรรมการราษฎร หรือพนักงานรัฐบาลผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้"

ด้วยเหตุดังกล่าว หลักการปกครองตามรัฐธรรมนูญของคณะราษฎรจึงโน้มเอียงไปในแนวทางของ "การปกครองด้วยกฎหมาย" (rule by law) มากกว่า "การปกครองโดยกฎหมาย" (rule of law) ตามหลักการพื้นฐานของระบอบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญที่แท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้อยู่ในฐานะที่เป็นกลไกในการกำกับควบคุมการปกครองของคณะราษฎรให้เป็นไปตามครรลองของรัฐธรรมนูญ แต่กลับตกเป็นเครื่องมือคุ้มกันอำนาจการเมืองการปกครอง (political guardian) ให้แก่คณะราษฎรเป็นด้านหลัก แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มีอายุใช้งานในระยะสั้นเพียงเวลา 5 เดือนเศษ เท่านั้น

**5. นัยสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 10 ธันวาคม 2475 กับกำเนิดรัฐธรรมนูญไทยภายใต้ประเพณีการปกครองตาม**

**แนวทางของคณะราษฎร**

ในบางทัศนะเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 10 ธันวาคม 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย เพราะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรและใช้ชื่อเรียกว่า "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม" ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 27 มิถุนายน 2475 ที่เรียกว่า "พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว" ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการสถาปนาความสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นเป็นทางการ โดยกำหนดให้วันที่ 10 ธันวาคม ของทุกปี เป็นวันรัฐธรรมนูญและถือเป็นวันหยุดราชการด้วย

กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 เป็นรัฐธรรมนูญที่สะท้อนถึงความพยายามใหม่ของคณะราษฎรในการจัดระบอบการปกครองให้มีความสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของอุดมการณ์ทางการเมืองที่ใช้ในการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ 24 มิถุนายน 2475 เพิ่มมากขึ้น ซึ่งความพยายามดังกล่าวได้ปรากฏให้เห็นใน 2 แนวทางหลักด้วยกันคือ

(1) แนวทางนิติรัฐ (Legal State) และ

(2) แนวทางประชาธิปไตย (Democracy) ดังจะเห็นได้จากความบางตอนของบทนำในรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวถึงความสำคัญและจุดมุ่งหมายของการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือของการปกครองตามแนวนิติรัฐและประชาธิปไตย คือ "...ขอให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรของเรานี้ จงเป็นหลักที่สถาพรสถิตประดิษฐานสมรรถภาพอันประเสริฐ เป็นบ่อเกิดความผาสุกสันติคุณวิบูลราศีแก่อาณาประชาชนตลอดจำเนียรกาลประวัติ นำประเทศสยามบรรลุสรรพพิพัฒน์ชัยมงคล... ขอให้พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการทั้งทหาร พลเรือน ทวยอาณาประชาราษฎร จงมีความสมัครสโมสรเป็นเอกฉันท์ ในอันจะรักษาปฏิบัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามนี้ให้ยืนยงอยู่คู่กับสยามรัฐราชสีมาตราบเท่ากัลปาวสานสมดังพระบรมราชประณิธานทุกประการเทอญ" เช่นเดียวกับความบางตอนของนโยบายที่คณะรัฐมนตรีชุดแรกของรัฐบาลภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่มีพระยามโนปกรณ์นิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรี แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร ความว่า "...นโยบายทั่วไปของ

คณะรัฐมนตรีใหม่นี้ก็คือ จะดำเนินกิจการซึ่งคณะกรรมการราษฎรที่แล้วมาได้ลงมือทำไว้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ 6 ประการของคณะราษฎร ก่อนอื่นคณะรัฐมนตรีจะได้รีบเร่งจัดระเบียบราชการและวางโครงการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ให้เข้ารูปตามแบบการปกครองใหม่ จะได้จัดให้มีเทศบาลหรือการปกครองท้องถิ่น... กับทั้งจะได้จัดให้มีสภากฤษฎีกา ให้มีหน้าที่พิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการปกครองและมีหน้าที่จัดเตรียมร่างกฎหมาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะได้สั่งให้เตรียมเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร... และแบ่งข้าราชการออกเป็น 3 ประเภทคือ ประเภทประจำ... ประเภทวิสามัญและเทคนิค... ประเภทการเมือง..."

จากความในตอนดังกล่าว ได้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของคณะราษฎรในการสถาปนาประเพณีการปกครองตามแนวทางของคณะราษฎร ทั้งในส่วนของ "หลักการปกครองตามรัฐธรรมนูญ" และ "หลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย" ซึ่งโดยนัยของทั้งสองแนวทางดังกล่าว ก็คือการที่คณะราษฎรมีความมุ่งหมายที่จะให้มีการใช้รัฐธรรมนูญเป็นหลักอ้างอิงในการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) แทนการปกครองโดยคน (rule of men) ดังที่เคยใช้กับการปกครองในระบอบเดิมซึ่งเป็นการปกครองโดยกษัตริย์ พร้อมๆ กันกับการมีจุดมุ่งหมายที่จะให้มีการจัดรูปแบบของรัฐบาล (form of government) และการปกครอง (form of regime) ใหม่ให้สามารถรองรับกับครรลองของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic Regime) ไว้ด้วย

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติคณะราษฎรไม่สามารถดำเนินการให้ทุกสิ่งเป็นไปตามความมุ่งหมายของอุดมการณ์ที่พึงปรารถนาได้ ดังจะเห็นได้ว่าในห้วงเวลา 13 ปีเศษ ของการใช้รัฐธรรมนูญตั้งแต่ 10 ธันวาคม 2475 ถึง 9 พฤษภาคม 2489 นั้น ได้มีเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองที่สะท้อนถึงปัญหาอุปสรรคในการสถาปนาระบอบการปกครองใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญของคณะราษฎรเกิดขึ้นหลายเหตุการณ์ด้วยกัน ได้แก่ (1) การรัฐประหารและการก่อกบฏ 3 ครั้ง (2) การแก้ไขรัฐธรรมนูญ 3 ครั้ง (3) การเปลี่ยนแปลง

นายกรัฐมนตรี 7 คน 15 ครั้ง (4) การจัดตั้งคณะรัฐมนตรี 15 ชุด และ (4) การมีภาวะผู้นำของหัวหน้ารัฐบาลที่แตกต่างกันระหว่างทหารและพลเรือน ฯลฯ เป็นต้น[6]

ด้วยเหตุดังกล่าว แม้ว่าคณะราษฎรจะมีความพยายามในการสถาปนาระบบนิติรัฐและระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบนิติรัฐและระบอบประชาธิปไตยตามหลักการพื้นฐานของระบบสากลโดยแท้จริงทั้งหมด ดังนั้น สิ่งที่คณะราษฎรสามารถทำได้ก็คือ "การสถาปนาประเพณีการปกครองตามแนวทางของคณะราษฎร" เอง ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น "ระบบนิติรัฐและระบอบประชาธิปไตยแบบผสม" (Mixed Regime) กล่าวคือ การเป็นระบบนิติรัฐที่ผสมทั้งหลักการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) และหลักการปกครองด้วยกฎหมาย (rule by law) รวมทั้งเป็นระบอบประชาธิปไตยที่ผสมทั้งประชาธิปไตยแบบเสรี (Liberal Democracy) และประชาธิปไตยแบบนำวิถี (Guide Democracy) ไปพร้อมๆ กัน

ทั้งนี้ หากจะกล่าวโดยเทียบกับแบบแผนทั่วไปของการสถาปนาระบอบการปกครองใหม่แล้ว ในกรณีของการสถาปนาประเพณีการปกครองของคณะราษฎรนั้น อาจเทียบได้กับปรากฏการณ์ที่เรียกว่า การสร้างความเป็นปึกแผ่นของผู้ปกครองใหม่ (coherence) และปรากฏการณ์ที่เรียกว่าการเร่งรัดการปฏิรูป (reform) นั่นเอง ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ผู้ปกครองใหม่ให้ความสำคัญกับภารกิจในด้านการเร่งรัดถ่ายโอนอำนาจการปกครองสู่ผู้ปกครองกลุ่มใหม่ การสร้างเป้าหมายความเป็นเลิศของระบอบการปกครองใหม่ให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนและสอดคล้องกับความคาดหวังของกลุ่มอำนาจใหม่ร่วมกัน การเร่งรัดตอบสนองต่อข้อเรียกร้องต้องการของประชาชน โดยการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมให้มีประสิทธิภาพเพิ่มสูงขึ้นเพื่อให้สามารถสนองประโยชน์ตามความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ

---

[6] *โปรดดูรายละเอียดใน เชาวนะ ไตรมาศ, **ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย** (กรุงเทพ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2544) และเชาวนะ ไตรมาศ, ขอดเกล็ดรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2541)*

ซึ่งอาจกระทำได้ทั้งในแนวทางเสรีนิยม (Liberalism) และแนวทางสังคมนิยม (Socialism)

ดังนั้นด้วยเหตุผลดังกล่าว แม้ในช่วงของการดำเนินภารกิจทางการเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญดังกล่าวจะก่อให้เกิดความแตกแยกในกลุ่มคณะราษฎรด้วยกันเองขึ้นในหลายเหตุการณ์ก็ตาม แต่คณะราษฎรก็ยังสามารถสืบทอดอำนาจการปกครองให้ดำรงอยู่ภายในกลุ่มของตนเองได้อย่างต่อเนื่อง และในขณะเดียวกันก็ได้ผลักดันอุดมการณ์ทางการเมืองให้ดำเนินไปตามจุดมุ่งหมายที่มุ่งหวังในรูปของนโยบายที่มีทั้งแนวทางเสรีนิยมและแนวทางสังคมนิยมได้อย่างต่อเนื่องด้วยเช่นกัน ซึ่งส่วนหนึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากความคงทนของรัฐธรรมนูญที่มีการใช้ปฏิบัติติดต่อกันเป็นเวลาถึง 13 ปีเศษ แม้ว่าจะมีบทบัญญัติที่ค่อนข้างสั้นเพียง 68 มาตราก็ตาม

**1. ระบบนิติรัฐแบบการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law)**

แนวประเพณีการปกครองระบบนิติรัฐแบบการปกครองโดยกฎหมายที่คณะราษฎรได้ดำเนินการภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังมีให้เห็นได้ไม่มากและไม่มีความชัดเจนเท่าใดนัก อาจกล่าวได้ว่ามีความเด่นชัดแต่เฉพาะกรอบใหญ่ในส่วนของการสร้างระบบกฎหมาย (Legal System) เท่านั้น ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีระบอบการปกครองที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกติกาหลักเป็นสำคัญ ส่วนกรอบย่อยอื่น เช่น การสร้างหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) และหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) นั้นถือว่ายังมีความสำคัญอยู่ในลำดับรอง

ในกรอบของการสร้างระบบกฎหมาย (Legal System) นั้น จุดมุ่งเน้นที่สำคัญหลักคือ การกำหนดให้มีระบอบการปกครองที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกติกาหลัก (Constitutional Regime) ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการคือ

(1) การใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด (Supreme Law)

(2) การใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายพื้นฐานในการปกครองประเทศ

(Fundamental Law)

**1.1 การใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด** (Supreme Law) นั้น คณะราษฎรได้วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมีสาระสำคัญ 2 ประการคือ

(1) การบัญญัติไม่ให้กฎหมายอื่นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ

(2) การบัญญัติให้มีองค์กรในการตีความรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏในบทบัญญัติส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญคือ "...หากบทบัญญัติของกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นโมฆะ และให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงสิทธิเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ..."

**1.2 การใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายพื้นฐานในการปกครองประเทศ** (Fundamental Law) นั้น คณะราษฎรได้วางหลักความเป็นกฎหมายพื้นฐานทางการปกครองของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมีสาระสำคัญ 2 ประการคือ

(1) การจัดกรอบขอบเขตอำนาจขององค์กรการเมืองการปกครอง (scope of power) และ

(2) การจัดกรอบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรการเมืองการปกครอง (relation of power) ดังเช่นกรณีของการจัดกรอบขอบเขตอำนาจขององค์กรการเมืองการปกครอง รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีองค์กรอำนาจที่สำคัญทางการเมืองการปกครองให้มีความชัดเจนและมีความเป็นเอกเทศมากขึ้น ได้แก่ การกำหนดให้มี "คณะรัฐมนตรี" (cabinet) เป็นองค์กรใช้อำนาจบริหาร (executive power) ไว้ในหมวดที่ 4 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่เดิมเรียกว่า "คณะกรรมการราษฎร" นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้มีนายกรัฐมนตรีอย่างน้อย 14 คน โดยต้องเลือกมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ การกำหนดให้มีรัฐสภา (parliament) เป็นองค์กรอำนาจนิติบัญญัติ (legislative power) โดยใช้ระบบสภาเดียว (uni - cameral) มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี แต่ด้วย

เหตุที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีการศึกษาเพียงพอ จึงได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลให้มีสมาชิกสภาราษฎร 2 ประเภท มีจำนวนเท่ากัน คือ ประเภทที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และประเภทที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารเอง แต่มีเงื่อนไขว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทนี้จะต้องยกเลิกไปเมื่อราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งสำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษามากกว่ากึ่งหนึ่ง แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 10 ปี เป็นอย่างช้า นับตั้งแต่วันที่มีการประการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้

ส่วนกรณีของการจัดกรอบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรการเมืองการปกครองนั้น รัฐธรรมนูญได้วางหลักความสัมพันธ์ทางอำนาจที่สำคัญใน 2 ประการด้วยกัน คือ

(1) หลักพระมหากษัตริย์ทรงปกเกล้ามิได้ทรงปกครอง (The King Reign, but not Rule) และ

(2) หลักการปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary System) โดยในหลักการปกครองมีพระมหากษัตริย์ทรงปกเกล้ามิได้ทรงปกครองนั้น ได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 1 ให้มีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขของประเทศ เพื่อยกย่องเทอดทูนฐานะของพระมหากษัตริย์ให้ทรงอยู่เหนือการเมืองไม่ทรงต้องรับผิดชอบทางการเมืองแต่ประการใด (The King can do no wrongs) ซึ่งผู้ใดละเมิดมิได้ เนื่องจากพระองค์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญโดยผ่านทางสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และศาล ขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติเป็นข้อห้ามมิให้พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นหม่อมเจ้าขึ้นไปสมัครรับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย มีแต่เฉพาะสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น สำหรับการวางหลักความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรการเมืองการปกครองในประการที่สองคือ (2) หลักการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) นั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรบริหารตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุลย์ (checks and balances)

**2. ระบบนิติรัฐแบบการปกครองด้วยกฎหมาย (Rule by Law)**

แนวประเพณีการปกครองระบบนิติรัฐ แบบการปกครองด้วยกฎหมายที่คณะราษฎรได้ดำเนินการภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ นั้น มีปรากฏให้เห็นอยู่หลายประการด้วยกัน ได้แก่ กรณีของการออกพระราชบัญญัติป้องกันรัฐธรรมนูญ การออกพระราชกฤษฎีกางดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา การแก้ไขบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญให้ขยายเวลาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่มาจากการแต่งตั้งออกไปเป็น 20 ปี การแก้ไขรัฐธรรมนูญให้วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขยายออกไปอีกคราวละไม่เกิน 2 ปี ภายหลังที่วาระการดำรงตำแหน่งครบ 4 ปี แล้ว ตลอดจนการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองโทษ ฯลฯ เป็นต้น

**3. ระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม (Liberal Democracy)**

แนวประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม ที่คณะราษฎรได้ดำเนินการภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้แก่ กรณีที่รัฐธรรมนูญในหมวด 2 ได้มีบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยาม โดยการรับรองความเสมอภาคและสิทธิการออกเสียงเลือกตั้งแก่สตรี การรับรองความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ตลอดจนการรับรองสิทธิเสรีภาพในการพูด เขียน โฆษณา การศึกษาอบรมและการตั้งสมาคม และที่สำคัญคือ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวสยาม ฯลฯ เป็นต้น

**4. ระบอบประชาธิปไตยแบบนำวิถี (Guide Democracy)**

แนวประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบนำวิถี ที่คณะราษฎรได้ดำเนินการภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้ปรากฏให้เห็นทั้งในรูปของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและในรูปของนโยบายรัฐบาลด้านต่าง ๆ ด้วยอย่างเช่น กรณีของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองได้ กรณีการแก้ไขบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญเพื่อประวิงเวลาไม่ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยประชาชน กรณีการควบคุมองค์กรอำนาจนิติบัญญัติและองค์กรบริหารโดยกลุ่ม

คณะราษฎรเอง กรณีการใช้นโยบายรัฐนิยมและนโยบายเชื่อผู้นำของรัฐบาล กรณีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2476 เพื่อสกัดกั้นยับยั้งหลักการทางเศรษฐกิจที่คณะราษฎรเคยประกาศเป็นอุดมการณ์สำคัญในการทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

## 6. ผลกระทบและมรดกตกทอดทางการเมืองการปกครอง กับประสบการณ์ใหม่ ในระบอบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญของไทย

การสถาปนารัฐธรรมนูญของไทย โดยกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง เมื่อ 24 มิถุนายน 2475 นั้น ได้สะท้อนถึงประสบการณ์ใหม่ของระบอบการปกครองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญใน 2 ลักษณะที่สำคัญ คือ

(1) ลักษณะที่เป็นผลกระทบทางการเมืองการปกครอง (political impact)

(2) ลักษณะที่เป็นมรดกตกทอดทางการเมืองการปกครอง (political consequence)

1. ผลกระทบทางการเมืองการปกครอง (political impact)

ผลกระทบทางการเมืองการปกครอง อันเป็นผลจากการสถาปนาระบอบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ของไทย อาจจำแนกได้เป็น 2 ด้าน ดังนี้ คือ

1.1 ผลกระทบทางการเมืองการปกครองในด้านที่เป็นจุดแข็ง ได้แก่

(1) การวางรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(2) การวางรากฐานการปกครองในระบบนิติรัฐ ที่มีรัฐธรรมนูญเป็นฐานในการวางระบบกฎหมาย

(3) การวางรากฐานการปกครองในระบบรัฐสภา

(4) การวางรากฐานการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในระบบที่มีการแยกอำนาจการปกครองออกไปใช้ใน 3 องค์กร คือ องค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

(5) การวางรากฐานการปกครองในระบบที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันนิติบัญญัติ และสถาบันบริหาร

(6) การวางรากฐานการปกครองในระบบที่ยกย่องให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

(7) การวางรากฐานการปกครองในระบบที่คำนึงถึงความสำคัญของความเสมอภาค สิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะสิทธิการเลือกตั้ง

1.2 ผลกระทบทางการเมืองในด้านที่เป็นจุดอ่อน ได้แก่

(1) การสถาปนาระบอบการปกครองใหม่บนพื้นฐานของความไม่เห็นพ้องระหว่างกลุ่มอำนาจการเมืองเดิมกับกลุ่มอำนาจการเมืองใหม่ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการก่อความขัดแย้งทางการเมือง

(2) การสถาปนารัฐธรรมนูญโดยวิธีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและการใช้กำลังบังคับโดยคณะบุคคลที่ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

(3) การสถาปนาระบอบการปกครองใหม่ได้ผ่านขั้นตอนของการขัดแย้งทั้งระหว่างกลุ่มอำนาจการเมืองเก่ากับกลุ่มอำนาจการเมืองใหม่และการขัดแย้งกันเองในกลุ่มอำนาจการเมืองใหม่ด้วย

(4) การสถาปนาระบอบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญของผู้ปกครองใหม่ ในระยะเริ่มแรกยังขาดความเป็นประชาธิปไตยและความเป็นนิติรัฐที่มีความถูกต้องสมบูรณ์โดยแท้จริง

(5) การสถาปนาระบอบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญของผู้ปกครองใหม่ ได้สร้างประเพณีการปกครองที่ขัดหรือแย้งกับหลักการประชาธิปไตยและหลักการปกครองโดยกฎหมาย มากกว่ามีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและหลักการปกครองโดยกฎหมาย

(6) การสถาปนาระบอบการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญของ

ผู้ปกครองใหม่ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองอันไม่พึงประสงค์ อาทิ การก่อกบฏ การก่อรัฐประหาร การปิดการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา การออกกฎหมายป้องกันรัฐธรรมนูญ การเปลี่ยนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีโดยใช้กำลัง การใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือช่วงชิงอำนาจทางการเมือง และการขัดแย้งแตกแยกภายในคณะราษฎรด้วยกันเอง

2. มรดกตกทอดทางการเมืองการปกครอง (political consequence)

มรดกตกทอดทางการเมืองการปกครอง อันเป็นผลจากการสถาปนาการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญโดยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ของไทย อาจจำแนกได้เป็น 2 กรณี ดังนี้ คือ

**2.1 มรดกตกทอดทางการเมืองการปกครองในด้านที่เป็นจุดแข็ง** ได้แก่

(1) การสืบทอดความต่อเนื่องของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(2) การสืบทอดความต่อเนื่องของการปกครองระบบนิติรัฐ

(3) การสืบทอดความต่อเนื่องของการปกครองระบบรัฐสภา

(4) การสืบทอดความคาดหวังในการพยายามรักษาและพัฒนาสถาบันหลักทางการเมืองการปกครองให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น ทั้งสถาบันในภาครัฐและสถาบันในภาคประชาชน

(5) การสืบทอดความคาดหวังในการพยายามทดลองและปรับแก้การเมืองการปกครองทั้งในกรอบของการสร้างความทันสมัยทางการเมืองการปกครองและการสร้างการพัฒนาทางการเมืองการปกครองเพิ่มมากขึ้นโดยลำดับ ทั้งในส่วนของระบอบประชาธิปไตยและระบบนิติรัฐ

(6) การมีความพยายามในการแสวงหาทางเลือกใหม่ๆ โดยการสร้างรูปแบบการจัดทำรัฐธรรมนูญตามแนวทางประชาธิปไตย โดยอาศัยความยินยอมและการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เป็นผลสำเร็จในเวลาต่อมา

**2.2 มรดกตกทอดทางการเมืองการปกครองในด้านที่เป็น**

**จุดอ่อน** ได้แก่

(1) การสร้างประเพณีการปกครองด้วยกฎหมาย (Rule by Law) ในหมู่ผู้กุมอำนาจการปกครองแทนการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law)

(2) การใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือรักษาและช่วงชิงอำนาจทางการเมืองการปกครอง ทำให้ประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญฟุ่มเฟือยมาก ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองของรัฐธรรมนูญ

(3) การสร้างความเคยชินกับการใช้ความรุนแรงและกำลังบังคับเป็นทางออกและเป็นแนวทางปกติในการแก้ปัญหาทางการเมืองการปกครองแทนการใช้แนวทางสันติวิธีและวิถีทางของรัฐธรรมนูญ

(4) การหลบเลี่ยงหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ โดยการปรับแก้รัฐธรรมนูญให้มีความเบี่ยงเบน ส่งผลให้รัฐธรรมนูญขาดความเป็นสถาบันทางการเมืองที่คงทนแต่กลับสลับสับเปลี่ยนอยู่ใน 3 ระบอบ คือ ประชาธิปไตย เผด็จการ และกึ่งประชาธิปไตย

(5) การไร้เสถียรภาพและการขาดความต่อเนื่องในกระบวนการพัฒนาการเมืองการปกครองของประเทศ

(6) การขาดความสมดุลระหว่างการสร้างความทันสมัยทางการเมืองการปกครองกับการสร้างการพัฒนาทางการเมืองการปกครอง

(7) การจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศ เน้นแนวทางเผด็จการของกลุ่มอำนาจมากกว่าแนวทางประชาธิปไตยของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

(8) การใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องทดลองในการออกแบบการเมืองการปกครองให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มการเมืองที่จำกัดอยู่ในวงแคบเฉพาะกลุ่ม

(9) การสร้างความรู้ความเข้าใจทางการเมืองการปกครองที่มีความสับสนทั้งในหมู่ผู้ปกครองและประชาชน ในเรื่องเกี่ยวกับประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญ รัฐสภา อำนาจ สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ

# บรรณานุกรม

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **การเมือง - การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย** (กรุงเทพ : บรรณกิจ, 2523)

เชาวนะ ไตรมาศ, **ขอดเกล็ดรัฐธรรมนูญไทย** (กรุงเทพ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541)

เชาวนะ ไตรมาศ, **ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย** (กรุงเทพ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2544)

แถมสุข นุ่นนนท์, **กบฏยังเติร์กรุ่นแรก ร.ศ.130** (กรุงเทพ: เรืองศิลป์, 2522)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระบรมราชาธิบายว่าด้วยความสามัคคี" **ประวัติศาสตร์และการเมือง** (กรุงเทพ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518)

วัตร วรัญญู, **ประวัติศาสตร์กฎหมายมหาชน** (เอกสารประกอบการสอนวิชา น.768 คณะนิติศาสตร์ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์

◆ ◆ ◆ ◆

# อัตตลักษณ์ที่น่ารู้เกี่ยวกับพัฒนาการความเป็น "กติกาแห่งกฎ" ของรัฐธรรมนูญ กับปัญหาพื้นฐานของการใช้กฎในระบบนิติรัฐของไทย

● *สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา*

ในบทความเรื่อง "อัตตลักษณ์ที่น่ารู้เกี่ยวกับพัฒนาการความเป็น "กติกาแห่งกฎ" ของรัฐธรรมนูญ: ปัญหาพื้นฐานของการใช้กฎในระบบนิติรัฐของไทย" นี้ ได้แบ่งเนื้อหาสำคัญออกเป็น 15 ส่วน ประกอบด้วย (1) ประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย (2) สถานภาพของรัฐธรรมนูญไทย (3) นัยของคำปรารภในรัฐธรรมนูญไทย (4) ความรุนแรงทางการเมืองกับรัฐธรรมนูญไทย (5) กระบวนการทางสังคม - การเมืองกับรัฐธรรมนูญไทย (6) อำนาจผู้ปกครองกับสิทธิเสรีภาพประชาชนในรัฐธรรมนูญไทย (7) ผู้ปกครองจากกองทัพ - ระบบราชการกับผู้ปกครองจากพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญไทย (8) ประชาธิปไตย เผด็จการ และกึ่งประชาธิปไตยกับรัฐธรรมนูญไทย (9) การเข้าสู่อำนาจและการพ้นจากอำนาจของผู้ปกครองกับรัฐธรรมนูญไทย (10) รูปแบบของรัฐสภากับรัฐธรรมนูญไทย (11) จำนวนรัฐบาลและกลุ่มอำนาจในรัฐบาลกับรัฐธรรมนูญไทย (12) พรรคการเมือง การเลือกตั้ง และรัฐประหารกับรัฐธรรมนูญไทย (13) แบบชั่วคราว และแบบถาวรกับรัฐธรรมนูญไทย (14) กำลังบังคับและความตกลงยินยอมกับที่มาของรัฐธรรมนูญไทย (15) อัตลักษณ์ที่น่ารู้เกี่ยวกับพัฒนาการความเป็นกติกาแห่งกฎของรัฐธรรมนูญกับปัญหาพื้นฐานของการใช้กฎในระบบนิติรัฐของไทย ทั้งนี้ จะได้กล่าวถึงรายละเอียดของส่วนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

## 1. ประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย

การปกครองของไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยาและรัตนโกสินทร์ช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งปกครองโดยบุคคลคนเดียวคือ พระมหากษัตริย์

สุโขทัยตอนต้น โดยเฉพาะในรัชกาลพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ได้วางรูปการปกครองแบบพ่อปกครองลูก หรือระบอบปิตุลาธิปไตยนั้น ได้ปรากฏหลักฐานทางประวัติศาสตร์ชิ้นสำคัญ คือหลักศิลาจารึก ซึ่งมีสาระหรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการปกครองหรือการใช้อำนาจของพระองค์ รวมถึงพันธะที่พระองค์ทรงมีต่อราษฎรและสิทธิเสรีภาพด้านต่าง ๆ ของราษฎรด้วยนั้น น่าจะอนุโลมได้ว่า หลักศิลาจารึกดังกล่าว เป็นเสมือนรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ของไทยฉบับแรก

ในช่วงสุโขทัยตอนปลายถึงอยุธยา ได้วางรูปการปกครองแบบเทวสิทธิ์หรือระบอบธรรมราชา พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจปกครองโดยมีพันธะผูกพันกับหลักธรรมคำสอนทางศาสนาโดยเฉพาะหลักทศพิธราชธรรม หรือบัญญัติ 10 ประการของกษัตริย์นั้น ก็น่าจะอนุโลมได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณี เนื่องจากการใช้อำนาจปกครองของกษัตริย์นั้นต้องอิงอยู่กับจารีตปฏิบัติตามข้อบัญญัติต่าง ๆ ทั้งศาสนาและธรรมะของกษัตริย์

ใน พ.ศ. 2475 ไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยโดยคณะราษฎรผู้ก่อการได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกเรียกว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 นำขึ้นกราบบังคมทูลให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานให้และประกาศใช้ในวันที่ 27 มิถุนายน 2475 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวส่วนรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ซึ่งประกาศใช้เมื่อ 10 ธันวาคม 2475

## 2. สถานภาพของรัฐธรรมนูญไทย

| ฉบับที่ | ชื่อ / พ.ศ. | เวลาที่เริ่มใช้ | เวลาที่เลิกใช้ | รวมเวลาที่ใช้ | ที่มา / สาเหตุ | จำนวนมาตรา | เหตุที่เลิกใช้ | หมายเหตุ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | พ.ร.บ. ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม ชั่วคราว 2475 | 27 มิ.ย. 2475 | 10 ธ.ค. 2475 | 5 เดือน 13 วัน | คณะราษฎร / เปลี่ยนแปลงการปกครอง | 39 มาตรา | นำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรมาใช้ | ฉบับชั่วคราว |
| 2 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 2475 | 10 ธ.ค. 2475 | 9 พ.ค. 2489 | 13 ปี 5 เดือน | กรรมการร่างรัฐธรรมนูญของคณะราษฎร / ใช้แทนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว | 68 มาตรา | ล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศ | ฉบับถาวร |
| 3 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2489 | 10 พ.ค. 2489 | 8 พ.ย. 2490 | 1 ปี 6 เดือน | กรรมาธิการวิสามัญ / ร่างใหม่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศ | 36 มาตรา | รัฐประหาร พ.ศ. 2490 | ฉบับถาวร |
| 4 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว 2490 | 9 พ.ย. 2490 | 23 มี.ค. 2492 | 1 ปี 4 เดือน 14 วัน | คณะรัฐประหาร 2490 /ใช้ยึดอำนาจการปกครอง | 98 มาตรา | นำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรมาใช้แทน | ฉบับชั่วคราว (ใต้ตุ่ม) |
| 5 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2492 | 23 มี.ค. 2492 | 29 พ.ย. 2494 | 2 ปี 8 เดือน 6 วัน | สภาร่างรัฐธรรมนูญ / ใช้แทนฉบับชั่วคราว | 188 มาตรา | รัฐประหาร 2494 | ฉบับถาวร |
| 6 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 | 8 มี.ค. 2495 | 20 ต.ค. 2501 | 6 ปี 7 เดือน 12 วัน | คณะบริหารประเทศ ชั่วคราว / ใช้เพื่อยึดอำนาจการปกครอง | 123 มาตรา | รัฐประหาร 16 ก.ย. 2500 | ฉบับถาวร |
| 7 | ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2502 | 28 ม.ค. 2502 | 20 มิ.ย. 2511 | 9 ปี 4 เดือน 22 วัน | คณะปฏิวัติ / ใช้เพื่อยึดอำนาจการปกครอง | 20 มาตรา | นำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรมาใช้แทน | ฉบับชั่วคราว |
| 8 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2511 | 20 มิ.ย. 2511 | 17 พ.ย. 2514 | 3 ปี 4 เดือน 27 วัน | สภาร่างรัฐธรรมนูญ / ใช้แทนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว | 183 มาตรา | รัฐประหาร 17 พ.ย. 2514 | ฉบับถาวร |
| 9 | ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2515 | 15 ธ.ค. 2515 | 7 ต.ค. 2517 | 1 ปี 9 เดือน 22 วัน | คณะรัฐประหาร / ใช้เพื่อยึดอำนาจการปกครอง | 23 มาตรา | เปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลเนื่องจากวันมหาวิปโยค 14 ต.ค. 2516 | ฉบับชั่วคราว |
| 10 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2517 | 7 ต.ค. 2517 | 6 ต.ค. 2519 | 2 ปี | กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ / มอบรัฐธรรมนูญให้ประชาชนตามข้อเรียกร้อง | 238 มาตรา | รัฐประหาร 6 ต.ค. 2519 | ฉบับถาวร |

| ฉบับที่ | ชื่อ / พ.ศ. | เวลาที่เริ่มใช้ | เวลาที่เลิกใช้ | รวมเวลาที่ใช้ | ที่มา / สาเหตุ | จำนวนมาตรา | เหตุที่เลิกใช้ | หมายเหตุ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 11 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2519 | 22 ต.ค. 2519 | 20 ต.ค. 2520 | 11 เดือน 28 วัน | คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน / ใช้เพื่อพัฒนาประชาธิปไตย | 29 มาตรา | รัฐประหาร 6 ต.ค. 2520 | ฉบับชั่วคราว |
| 12 | ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2520 | 9 พ.ย. 2520 | 22 ธ.ค. 2521 | 1 ปี 1 เดือน 13 วัน | คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน / ใช้เพื่อเร่งรัดพัฒนาประชาธิปไตยให้เร็วขึ้น | 32 มาตรา | นำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรมาใช้แทน | ฉบับชั่วคราว |
| 13 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2521 | 22 ธ.ค. 2521 | 23 ก.พ. 2534 | 12 ปี 2 เดือน 1 วัน | สภานิติบัญญัติแห่งชาติ / ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับเก่า | 206 มาตรา | รัฐประหาร 23 ก.พ. 2543 | ฉบับถาวร (ประชาธิปไตยครึ่งใบ |
| 14 | ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2534 | 1 มี.ค. 2534 | 9 ธ.ค. 2534 | 9 เดือน 8 วัน | คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ / ใช้เพื่อยึดอำนาจการปกครองและร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ | 33 มาตรา | เจตนาใช้ชั่วคราวและใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทน | ฉบับชั่วคราว |
| 15 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2534 | 9 ธ.ค. 2534 | 11 ต.ค. 2540 | 5 ปี 10 เดือน 2 วัน | สภานิติบัญญัติแห่งชาติ / เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับเก่า | 223 มาตรา | ยกเลิกเพื่อนำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้แทน | ฉบับถาวร |
| 16 | รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 | 11 ต.ค. 2540 | – | กำลังใช้อยู่เป็นในปัจจุบัน (เวลา 8 ปี 6 เดือน) | สภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเพื่อปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของประชาชน | 336 มาตรา | ยังไม่เลิก | ฉบับถาวร |

### 3. นัยของคำปรารภในรัฐธรรมนูญไทย

**1) ฉบับที่ 1** พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475 เป็นนัยของการถ่ายโอนอำนาจระหว่างผู้ปกครอง คือ พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กับคณะราษฎรในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

**2) ฉบับที่ 2** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 2475 เป็นนัยของการประกาศความชอบธรรมแห่งอำนาจของกลุ่มผู้ปกครองใหม่ว่าเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบ

**3) ฉบับที่ 3** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2489 เป็นนัยของความมุ่งมั่นของผู้ปกครองในการสร้างความทันสมัยทางการเมืองให้กับระบอบประชาธิปไตย

**4) ฉบับที่ 4** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ชั่วคราว) 2490 เป็นนัยของการลบล้างความชอบธรรมทางอำนาจของผู้ปกครองเก่ามาและสร้างความชอบธรรมใหม่ให้กับคณะปกครองที่ใช้กำลังบังคับเข้ามา

**5) ฉบับที่ 5** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2492 เป็นนัยของการปรับรื้อกรรมวิธีในกระบวนการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่เปิดกว้างของกระบวนการมีส่วนร่วม

**6) ฉบับที่ 6** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 เป็นนัยของการดัดแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นฐานรองรับการสืบทอดอำนาจการปกครองของคณะผู้ปกครองที่ใช้กำลังบังคับเข้ามา

**7) ฉบับที่ 7** ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2502 เป็นนัยของการสร้างความหวังเพื่อเปลี่ยนไปสู่อนาคตที่ดีกว่า โดยมอบอำนาจเด็ดขาดให้คณะผู้ปกครองที่ใช้กำลังบังคับเข้ามาเป็นผู้หยิบยื่นให้

**8) ฉบับที่ 8** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2511 เป็นนัยของการปฏิรูประบอบการปกครองโดยโน้มน้าวให้เห็นประโยชน์และความจำเป็นของการแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติ

**9) ฉบับที่ 9** ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2515 เป็นนัยของความระส่ำระส่ายของระบบรัฐสภา และความจำเป็นที่ผู้ปกครองจะต้องใช้อำนาจเผด็จการ

**10) ฉบับที่ 10** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2517 เป็นนัยของการประกาศถึงยุครุ่งอรุณแห่งสังคมใหม่ที่ประชาธิปไตยผลิบานอย่างเต็มรูปแบบ

**11) ฉบับที่ 11** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2519 เป็นนัยของการชี้ความล้มเหลวของการพัฒนาประชาธิปไตยและการเสนอแนวทางการปฏิรูปแนวใหม่ที่เป็นขั้นตอนเหมือนขั้นบันได

**12) ฉบับที่ 12** รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย 2520 เป็นนัยของการจัดระเบียบการจัดระเบียบสังคมใหม่โดยเร่งรัดและจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของการพัฒนาเสียใหม่

**13) ฉบับที่ 13** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2521 เป็นนัยของการเคารพสิทธิและความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง

**14) ฉบับที่ 14** ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2534 เป็นนัยของการปรับรื้อกติกาการปกครองใหม่ให้แก้ไขปัญหาสำคัญของชาติได้และมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของคณะผู้ปกครองที่ใช้กำลังบังคับเข้ามา

**15) ฉบับที่ 15** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2534 เป็นนัยของการตอกย้ำถึงเจตนารมณ์ดั้งเดิมของการถ่ายโอนอำนาจจากพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เดิมว่าควรจะตกถึงมือประชาชนอย่างแท้จริง

**16) ฉบับที่ 16** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 เป็นนัยของการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือปฏิรูปการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบส่วนร่วม โดยการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้สามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้นตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพและเสถียรภาพมากขึ้นโดยเฉพาะการแยกกลไกให้เป็นอิสระแยกจากกันระหว่างกลไกฝ่ายที่ใช้อำนาจฝ่ายที่ตรวจสอบอำนาจ และฝ่ายที่กำกับอำนาจและเรียกร้องสิทธิ

## 4. ความรุนแรงทางการเมืองกับรัฐธรรมนูญไทย

**1) รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 (2475)** ได้มาโดยคณะราษฎรใช้กำลังบังคับจากพระมหากษัตริย์ โดยอ้างการขาดหลักวิชาของการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และเพื่อให้มีการถ่ายโอนอำนาจและจัดระเบียบการเมืองและการปกครองใหม่จึงจำเป็นต้องจัดให้มีการปกครองโดยรัฐธรรมนูญ

**2) รัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 (2490)** ได้มาโดยคณะทหารยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือน โดยอ้างว่าทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเหตุให้ประชาชนเดือดร้อน จำเป็นต้องจัดตั้งรัฐบาลใหม่

**3) รัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 (2495)** ได้มาโดยคณะทหารยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลพลเรือน โดยอ้างภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์และนักการเมืองคอร์รัปชั่น และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์เริ่มแรกของการเปลี่ยนแปลง การปกครอง จึงต้องนำรัฐธรรมนูญฉบับ 2475 มาใช้อีกครั้ง

**4) รัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 (2502)** ได้มาโดยคณะทหารยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาล โดยอ้างความรุนแรงของภัยคุกคามจากคอมมิวนิสต์ที่จำเป็นต้องฟื้นฟูด้วยวิธีการปฏิวัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญเก่าไม่เอื้อให้กระทำได้จึงต้องยกเลิก เพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วนก่อนจึงจะทำรัฐธรรมนูญใหม่

**5) รัฐธรรมนูญฉบับที่ 9 (2515)** ได้มาโดยคณะทหารยึดอำนาจการปกครองโดยอ้างภัยคุกคามนอกประเทศและฝ่ายสภาก่อกวนฝ่ายบริหารเป็นการขัดขวางไม่ให้แก้ไขปัญหาของชาติได้ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการใช้รัฐธรรมนูญฉบับเก่า

**6) รัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 (2519)** ได้มาโดยคณะทหารยึดอำนาจการปกครองโดยอ้างภัยคุกคามสถาบันพระมหากษัตริย์ และความล้มเหลวของระบบรัฐสภา จำเป็นต้องใช้รัฐธรรมนูญใหม่ช่วยปฏิรูปการเมือง

**7) รัฐธรรมนูญฉบับที่ 12 (2520)** ได้มาโดยคณะทหารยึดอำนาจ โดยอ้างความแตกแยกของข้าราชการและความล่าช้าของขั้นตอนการพัฒนาประชาธิปไตย จำเป็นต้องใช้รัฐธรรมนูญใหม่เพื่อเร่งรัดให้เร็วขึ้น

**8) รัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 (2534)** ได้มาโดยคณะทหารยึดอำนาจ โดยอ้างว่าคณะรัฐบาลใช้อำนาจข่มเหงข้าราชการ คอร์รัปชั่น เป็นเผด็จการรัฐสภา และแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม จึงต้องใช้รัฐธรรมนูญใหม่รองรับการใช้อำนาจของคณะทหารที่เข้ามาปกครองแทนเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

## 5. กระบวนการทางสังคม - การเมืองกับรัฐธรรมนูญไทย

**1) ฉบับที่ 1 (27 มิถุนายน 2475)** เป็นกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ระบอบประชาธิปไตย

**2) ฉบับที่ 2 (10 ธันวาคม 2475)** เป็นกระบวนการสร้างรากฐานอำนาจทางการเมืองของผู้ปกครองรุ่นบุกเบิกประชาธิปไตย

**3) ฉบับที่ 3 (10 พฤษภาคม 2489)** เป็นกระบวนการต่อสู้แย่งชิงอำนาจระหว่างฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนในกลุ่มอำนาจคณะราษฎร

**4) ฉบับที่ 4 (9 พฤศจิกายน 2490)** เป็นกระบวนการที่สถานการณ์ช่วงชิงอำนาจทางการเมืองตกอยู่ในกลุ่มอำนาจฝ่ายทหาร

**5) ฉบับที่ 5 (23 มีนาคม 2492)** เป็นกระบวนการที่กลุ่มอำนาจฝ่ายทหารที่กุมอำนาจการปกครองพยายามอิงความชอบธรรมทางอำนาจกับระบอบประชาธิปไตย

**6) ฉบับที่ 6 (8 มีนาคม 2495)** เป็นกระบวนการที่กลุ่มทหารล้มเหลวในกระบวนการประชาธิปไตยและพยายามรักษาอำนาจโดยกลับไปใช้อำนาจการปกครองแบบผสมผสานระหว่างเผด็จการกับประชาธิปไตย

**7) ฉบับที่ 7 (28 มกราคม 2502)** เป็นกระบวนการที่ผู้นำทหารในกองทัพกุมอำนาจเบ็ดเสร็จในการปกครองแบบเผด็จการเต็มรูปแบบ

**8) ฉบับที่ 8 (20 มิถุนายน 2511)** เป็นกระบวนการที่ผู้นำทางทหารประสบความล้มเหลวในการใช้อำนาจปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา

**9) ฉบับที่ 9 (15 ธันวาคม 2515)** เป็นกระบวนการที่ผู้นำทางทหารผนึกกำลังกันสร้างความแข็งแกร่งทางอำนาจของผู้ปกครอง โดยใช้อำนาจแบบเผด็จการ

**10) ฉบับที่ 10 (7 ตุลาคม 2517)** เป็นกระบวนการที่กลุ่มอำนาจทางทหารแตกแยกและอ่อนกำลัง เปิดโอกาสให้กลุ่มอำนาจฝ่ายพลเรือนเข้าใช้อำนาจปกครองและการเปิดกว้างของกระบวนการประชาธิปไตยของประชาชน

**11) ฉบับที่ 11 (22 ตุลาคม 2519)** เป็นกระบวนการที่กลุ่มอำนาจฝ่ายพลเรือนสูญเสียอำนาจให้ฝ่ายทหาร และกระบวนการประชาธิปไตยชะงักงัน พลังประชาชนถูกปราบปรามโดยกลไกรัฐ

**12) ฉบับที่ 12 (9 พฤศจิกายน 2520)** เป็นกระบวนการที่กลุ่มผู้นำฝ่ายทหารพยายามสืบทอดอำนาจการปกครองโดยการปิดกั้นกระบวนการประชาธิปไตยให้ค่อย ๆ ชะลอตัวลง

**13) ฉบับที่ 13 (22 ธันวาคม 2521)** เป็นกระบวนการที่ประนีประนอมระหว่างกลุ่มอำนาจฝ่ายทหารและพลเรือน โดยใช้อำนาจการปกครองร่วมกันภายใต้ระบอบกึ่งประชาธิปไตยกึ่งเผด็จการ

**14) ฉบับที่ 14 (1 มีนาคม 2534)** เป็นกระบวนการขัดแย้งทางอำนาจและผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มอำนาจรัฐบาลพลเรือนกับกลุ่มอำนาจทางทหารในกลไกกองทัพ

**15) ฉบับที่ 15 (9 ธันวาคม 2534)** เป็นกระบวนการสืบทอดอำนาจของผู้นำทหารในกองทัพโดยถ่ายโอนอำนาจการปกครองไปให้กลไกพรรคการเมืองเป็นฝ่ายรองรับความชอบธรรม

**16) ฉบับที่ 16 (11 ตุลาคม 2540)** เป็นกระบวนการปฏิรูปการเมืองตามความเรียกร้องต้องการของขบวนการประชาธิปไตยในภาคประชาชน ซึ่งมุ่งจำกัดควบคุมตรวจสอบอำนาจรัฐและขยายสิทธิเสรีภาพของประชาชน

## 6. อำนาจผู้ปกครองกับสิทธิเสรีภาพประชาชนในรัฐธรรมนูญไทย

**1) ฉบับที่ 1 (27 มิถุนายน 2475)** เน้นอำนาจผู้ปกครองโดยเฉพาะคณะราษฎรและสภาผู้แทนราษฎร ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยแต่ไม่มีการรับรองสิทธิเสรีภาพประชาชน

**2) ฉบับที่ 2 (10 ธันวาคม 2475)** เน้นอำนาจผู้ปกครองแต่รัฐบาลโดยคณะราษฎรเริ่มผ่อนคลายอำนาจการปกครองไปสู่พระมหากษัตริย์และรัฐสภามากขึ้น พร้อมกับเริ่มขยายสิทธิของประชาชนตามคุณวุฒิทางการศึกษา

**3) ฉบับที่ 3 (10 พฤษภาคม 2489)** เน้นเปิดช่องอำนาจการปกครองให้ผู้นำฝ่ายพลเรือน สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนมุ่งใช้เป็นเครื่องมือช่วงชิงอำนาจของผู้นำฝ่ายพลเรือน

**4) ฉบับที่ 4 (9 พฤศจิกายน 2490)** เน้นการเพิ่มพูนอำนาจให้แก่ผู้ปกครองฝ่ายทหารและข้าราชการ มุ่งลิดรอนสิทธิทางการเมืองของประชาชน

**5) ฉบับที่ 5 (23 มีนาคม 2492)** เน้นอำนาจผู้ปกครองที่ตัวผู้นำและการถ่ายเทอำนาจให้โน้มเอียงไปทางรัฐสภาด้วย สิทธิของประชาชนยังไม่มีอุปกรณ์เกื้อกูลให้ยกระดับขึ้นได้

**6) ฉบับที่ 6 (8 มีนาคม 2495)** เน้นการสืบทอดอำนาจของผู้ปกครองที่เป็นผู้นำทหาร สิทธิของประชาชนถูกจำกัดให้มีและใช้เพื่อรองรับการเข้าสู่อำนาจของผู้ปกครอง

**7) ฉบับที่ 7 (28 มกราคม 2502)** เน้นอำนาจเบ็ดเสร็จของผู้ปกครองโดยเฉพาะตัวผู้นำรัฐบาล สิทธิของประชาชนถูกปิดกั้นโดยสิ้นเชิง

**8) ฉบับที่ 8 (20 มิถุนายน 2511)** เน้นอำนาจสูงสุดของคณะรัฐบาลเหนือรัฐสภาและการเพิ่มพูนอำนาจผู้ปกครองโดยฐานสมาชิกแต่งตั้งอีกชั้นหนึ่งด้วย สิทธิทางการเมืองของประชาชนมีเพียงรูปแบบแต่ไร้อำนาจที่แท้จริง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคานอำนาจรัฐบาลและสมาชิกแต่งตั้งไม่ได้

**9) ฉบับที่ 9 (15 ธันวาคม 2515)** เน้นอำนาจเด็ดขาดของผู้ปกครอง สิทธิประชาชนถูกปิดกั้น

**10) ฉบับที่ 10 (7 ตุลาคม 2517)** เน้นการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและส่งเสริมสิทธิของประชาชน

**11) ฉบับที่ 11 (22 ตุลาคม 2519)** เน้นส่งเสริมอำนาจเบ็ดเสร็จของผู้ปกครอง โดยกำหนดระยะเวลาให้มีการผ่อนคลายเป็นขั้นตอน สิทธิประชาชนถูกลิดรอน

**12) ฉบับที่ 12 (9 พฤศจิกายน 2520)** เน้นความมั่นคงแข็งแกร่งของอำนาจฝ่ายปกครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกลิดรอน

**13) ฉบับที่ 13 (22 ธันวาคม 2521)** เน้นการขยายตัวของอำนาจฝ่ายปกครองให้มีพื้นที่รองรับทั้งทหาร ข้าราชการ และพรรคการเมือง สิทธิทางการเมืองของประชาชนยังขาดอุปกรณ์เกื้อกูล

**14) ฉบับที่ 14 (1 มีนาคม 2534)** เน้นอำนาจเด็ดขาดของผู้ปกครอง สิทธิประชาชนถูกลิดรอน

**15) ฉบับที่ 15 (9 ธันวาคม 2534)** เน้นอำนาจปกครองของฝ่ายพรรคการเมืองโดยสงวนตำแหน่งผู้นำไว้ให้ผู้นำฝ่ายทหาร สิทธิประชาชนยังขาดอุปกรณ์เกื้อกูล

**16) ฉบับที่ 16 (11 ตุลาคม 2540)** เน้นการปฏิรูปประชาธิปไตยทางการเมือง โดยมุ่งจำกัด ควบคุมตรวจสอบอำนาจรัฐและการขยายขอบเขตของสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง ทั้งในด้านการรับรองสิทธิความเป็นคน สิทธิความเป็นพลเมือง และสิทธิความเสมอภาค

## 7. ผู้ปกครองจากกองทัพ - ระบบราชการกับผู้ปกครองจากพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญไทย

| รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ / พ.ศ. | ผู้ปกครองจาก กองทัพ - ระบบราชการ | ผู้ปกครองจาก พรรคการเมือง | ระยะเวลา |
|---|---|---|---|
| 1 (27 มิถุนายน 2475) | ✓ | – | 5 เดือน 13 วัน |
| 2 (10 ธันวาคม 2475) | ✓ | – | 13 ปี 5 เดือน |
| 3 (10 พฤษภาคม 2489) | – | ✓ | 1 ปี 6 เดือน |
| 4 (9 พฤศจิกายน 2490) | ✓ | – | 1 ปี 4 เดือน 14 วัน |
| 5 (23 มีนาคม 2492) | – | ✓ | 2 ปี 11 เดือน 15 วัน |
| 6 (8 มีนาคม 2495) | ✓ | – | 6 ปี 10 เดือน 20 วัน |
| 7 (28 มกราคม 2502) | ✓ | – | 9 ปี 4 เดือน 22 วัน |
| 8 (20 มิถุนายน 2511) | ✓ | – | 4 ปี 5 เดือน 25 วัน |
| 9 (15 ธันวาคม 2515) | ✓ | – | 1 ปี 9 เดือน 22 วัน |
| 10 (7 ตุลาคม 2517) | – | ✓ | 2 ปี 15 วัน |
| 11 (22 ตุลาคม 2519) | ✓ | – | 1 ปี 17 วัน |
| 12 (9 พฤศจิกายน 2520) | ✓ | – | 1 ปี 1 เดือน 13 วัน |
| 13 (22 ธันวาคม 2521) | – | ✓ | 12 ปี 2 เดือน 9 วัน |
| 14 (1 มีนาคม 2534) | ✓ | – | 9 เดือน 8 วัน |
| 15 (9 ธันวาคม 2534) | – | ✓ | 5 ปี 10 เดือน 2 วัน |
| 16 (11 ตุลาคม 2540) | – | ✓ | ปัจจุบัน = (8 ปี 6 เดือน) |
| รวมจำนวน 16 ฉบับ | รวมจำนวน 10 ครั้ง | รวมจำนวน 6 ครั้ง | รวม 73 ปี 9 เดือน 15 วัน |
| รวมเวลาประมาณ 73 ปี 9 เดือน 15 วัน | รวมเวลา 40 ปี 9 เดือน 4 วัน | รวมเวลา 33 ปี 11 วัน | |

# 8. ประชาธิปไตย เผด็จการ และกึ่งประชาธิปไตยกับรัฐธรรมนูญไทย

| รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ / พ.ศ. | ประชาธิปไตย | เผด็จการ | กึ่งประชาธิปไตย | ระยะเวลา |
|---|---|---|---|---|
| 1 (27 มิถุนายน 2475) | – | ✓ | – | 5 เดือน 13 วัน |
| 2 (10 ธันวาคม 2475) | – | ✓ | – | 13 ปี 5 เดือน |
| 3 (10 พฤษภาคม 2489) | ✓ | – | – | 1 ปี 6 เดือน |
| 4 (9 พฤศจิกายน 2490) | – | ✓ | – | 1 ปี 4 เดือน 14 วัน |
| 5 (23 มีนาคม 2492) | ✓ | – | – | 2 ปี 11 เดือน 15 วัน |
| 6 (8 มีนาคม 2495) | – | ✓ | – | 6 ปี 10 เดือน 20 วัน |
| 7 (28 มกราคม 2502) | – | ✓ | – | 9 ปี 4 เดือน 22 วัน |
| 8 (20 มิถุนายน 2511) | – | – | ✓ | 4 ปี 5 เดือน 25 วัน |
| 9 (15 ธันวาคม 2515) | – | ✓ | – | 1 ปี 9 เดือน 22 วัน |
| 10 (7 ตุลาคม 2517) | ✓ | – | – | 2 ปี 15 วัน |
| 11 (22 ตุลาคม 2519) | – | ✓ | – | 1 ปี 17 วัน |
| 12 (9 พฤศจิกายน 2520) | – | ✓ | – | 1 ปี 1 เดือน 13 วัน |
| 13 (22 ธันวาคม 2521) | – | – | ✓ | 12 ปี 2 เดือน 9 วัน |
| 14 (1 มีนาคม 2534) | – | ✓ | – | 9 เดือน 8 วัน |
| 15 (9 ธันวาคม 2534) | ✓ | – | – | 5 ปี 10 เดือน 2 วัน |
| 16 (11 ตุลาคม 2540) | ✓ | – | – | ปัจจุบัน = (8 ปี 6 เดือน) |
| **รวมจำนวน 16 ฉบับ** | **รวมจำนวน 5 ฉบับ** | **รวมจำนวน 9 ฉบับ** | **รวมจำนวน 2 ฉบับ** | |
| **รวมเวลาประมาณ 73 ปี 9 เดือน 15 วัน** | **รวมเวลา 20 ปี 10 เดือน 2 วัน** | **รวมเวลา 36 ปี 3 เดือน 9 วัน** | **รวมเวลา 16 ปี 8 เดือน 4 วัน** | **รวม 73 ปี 9 เดือน 15 วัน** |

# 9. การเข้าสู่อำนาจและการพ้นจากอำนาจของผู้ปกครองกับรัฐธรรมนูญไทย

| รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ / พ.ศ. | การเข้าสู่อำนาจ | การพ้นจากอำนาจ |
|---|---|---|
| 1 (27 มิถุนายน 2475) | คณะราษฎร์แต่งตั้ง | ลาออกตามวาระของรัฐธรรมนูญชั่วคราว |
| 2 (10 ธันวาคม 2475) | สภาแต่งตั้ง | ลาออกเนื่องจากเหตุการณ์เสด็จสวรรคตของ ร. 8 |
| 3 (10 พฤษภาคม 2489) | สภาแต่งตั้ง | รัฐประหาร |
| 4 (9 พฤศจิกายน 2490) | คณะรัฐประหารแต่งตั้ง | ถ่ายโอนให้มีการเลือกตั้ง |
| 5 (23 มีนาคม 2492) | สภาแต่งตั้ง | รัฐประหาร |
| 6 (8 มีนาคม 2495) | คณะรัฐประหารแต่งตั้ง | รัฐประหาร |
| 7 (28 มกราคม 2502) | คณะรัฐประหารแต่งตั้ง | รัฐประหาร |
| 8 (20 มิถุนายน 2511) | สภาแต่งตั้ง | รัฐประหาร |
| 9 (15 ธันวาคม 2515) | คณะรัฐประหารแต่งตั้ง | ลาออกเนื่องจากเหตุการณ์จลาจล (14 ต.ค. 2516) |
| 10 (7 ตุลาคม 2517) | พระราชทานแต่งตั้ง | รัฐประหาร |
| 11 (22 ตุลาคม 2519) | คณะรัฐประหารแต่งตั้ง | รัฐประหาร |
| 12 (9 พฤศจิกายน 2520) | คณะรัฐประหารแต่งตั้ง | รัฐประหาร |
| 13 (22 ธันวาคม 2521) | สภาแต่งตั้ง | รัฐประหาร |
| 14 (1 มีนาคม 2534) | คณะรัฐประหารแต่งตั้ง | ถ่ายโอนให้มีการเลือกตั้ง |
| 15 (9 ธันวาคม 2534) | สภาแต่งตั้ง | ลาออกเนื่องจากเหตุการณ์จลาจล (17 พ.ค. 2535) |
| 16 (11 ตุลาคม 2540) | สภาแต่งตั้ง | ยุบสภาให้มีการเลือกตั้งใหม่ |

## 10. รูปแบบของรัฐสภากับรัฐธรรมนูญไทย

| รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ / พ.ศ. | สภาเดียว | สองสภา | ที่มาของสมาชิก | |
|---|---|---|---|---|
| | | | แต่งตั้ง | เลือกตั้ง |
| 1 (27 มิถุนายน 2475) | ✓ | – | ✓ | – |
| 2 (10 ธันวาคม 2475) | ✓ | – | ✓ | ✓ |
| 3 (10 พฤษภาคม 2489) | – | ✓ | – | ✓ |
| 4 (9 พฤศจิกายน 2490) | – | ✓ | ✓ | – |
| 5 (23 มีนาคม 2492) | – | ✓ | ✓ | – |
| 6 (8 มีนาคม 2495) | ✓ | – | ✓ | ✓ |
| 7 (28 มกราคม 2502) | ✓ | – | ✓ | – |
| 8 (20 มิถุนายน 2511) | – | ✓ | ✓ | – |
| 9 (15 ธันวาคม 2515) | ✓ | – | ✓ | – |
| 10 (7 ตุลาคม 2517) | – | ✓ | ✓ | – |
| 11 (22 ตุลาคม 2519) | ✓ | – | ✓ | – |
| 12 (9 พฤศจิกายน 2520) | ✓ | – | ✓ | – |
| 13 (22 ธันวาคม 2521) | – | ✓ | ✓ | – |
| 14 (1 มีนาคม 2534) | ✓ | – | ✓ | – |
| 15 (9 ธันวาคม 2534) | – | ✓ | ✓ | – |
| 16 (11 ตุลาคม 2540) | – | ✓ | – | ✓ |

# 11. จำนวนรัฐบาลและกลุ่มอำนาจในรัฐบาลกับรัฐธรรมนูญไทย

| รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ / พ.ศ. | จำนวนรัฐบาล (ชุด) | กลุ่มอำนาจในรัฐบาล | |
|---|---|---|---|
| | | ทหาร (ชุด) | พลเรือน (ชุด) |
| 1 (27 มิถุนายน 2475) | 1 | – | 1 |
| 2 (10 ธันวาคม 2475) | 14 | 7 | 7 |
| 3 (10 พฤษภาคม 2489) | 2 | – | 2 |
| 4 (9 พฤศจิกายน 2490) | 5 | 1 | 4 |
| 5 (23 มีนาคม 2492) | 2 | 2 | – |
| 6 (8 มีนาคม 2495) | 5 | 4 | 1 |
| 7 (28 มกราคม 2502) | 2 | 2 | – |
| 8 (20 มิถุนายน 2511) | 1 | 1 | – |
| 9 (15 ธันวาคม 2515) | 2 | 1 | 1 |
| 10 (7 ตุลาคม 2517) | 5 | – | 5 |
| 11 (22 ตุลาคม 2519) | 1 | – | 1 |
| 12 (9 พฤศจิกายน 2520) | 1 | 1 | – |
| 13 (22 ธันวาคม 2521) | 10 | 8 | 2 |
| 14 (1 มีนาคม 2534) | 1 | 1 | - |
| 15 (9 ธันวาคม 2534) | 6 | 1 | 5 |
| 16 (11 ตุลาคม 2540) | 4 | – | 4 |
| **รวม** | **62** | **29** | **33** |

## 12. พรรคการเมือง การเลือกตั้ง และรัฐประหารกับรัฐธรรมนูญไทย

| รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ / พ.ศ. | พรรคการเมือง | | การเลือกตั้ง (ครั้ง) | รัฐประหาร (ครั้ง) |
|---|---|---|---|---|
| | มี | ไม่มี | | |
| 1 (27 มิถุนายน 2475) | – | ✓ | – | – |
| 2 (10 ธันวาคม 2475) | – | ✓ | 4 | 2 |
| 3 (10 พฤษภาคม 2489) | ✓ | – | 1 | – |
| 4 (9 พฤศจิกายน 2490) | – | ✓ | 1 | 3 |
| 5 (23 มีนาคม 2492) | – | ✓ | 1 | 2 |
| 6 (8 มีนาคม 2495) | ✓ | – | 3 | 2 |
| 7 (28 มกราคม 2502) | – | ✓ | – | – |
| 8 (20 มิถุนายน 2511) | ✓ | – | 1 | 1 |
| 9 (15 ธันวาคม 2515) | – | ✓ | – | – |
| 10 (7 ตุลาคม 2517) | ✓ | – | 2 | 1 |
| 11 (22 ตุลาคม 2519) | – | ✓ | – | 2 |
| 12 (9 พฤศจิกายน 2520) | – | ✓ | – | – |
| 13 (22 ธันวาคม 2521) | ✓ | – | 4 | 3 |
| 14 (1 มีนาคม 2534) | – | ✓ | – | – |
| 15 (9 ธันวาคม 2534) | ✓ | – | 4 | – |
| 16 (11 ตุลาคม 2540) | ✓ | – | 3 | – |
| รวม | 7 | 9 | 24 | 16 |

# 13. แบบชั่วคราว และแบบถาวรกับรัฐธรรมนูญไทย

| รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ / พ.ศ. | แบบชั่วคราว | แบบถาวร | ระยะเวลา |
|---|---|---|---|
| 1 (27 มิถุนายน 2475) | ✓ | – | 5 เดือน 13 วัน |
| 2 (10 ธันวาคม 2475) | – | ✓ | 13 ปี 5 เดือน |
| 3 (10 พฤษภาคม 2489) | – | ✓ | 1 ปี 6 เดือน |
| 4 (9 พฤศจิกายน 2490) | ✓ | – | 1 ปี 4 เดือน 14 วัน |
| 5 (23 มีนาคม 2492) | – | ✓ | 2 ปี 11 เดือน 15 วัน |
| 6 (8 มีนาคม 2495) | – | ✓ | 6 ปี 10 เดือน 20 วัน |
| 7 (28 มกราคม 2502) | ✓ | – | 9 ปี 4 เดือน 22 วัน |
| 8 (20 มิถุนายน 2511) | – | ✓ | 4 ปี 5 เดือน 25 วัน |
| 9 (15 ธันวาคม 2515) | ✓ | – | 1 ปี 9 เดือน 22 วัน |
| 10 (7 ตุลาคม 2517) | – | ✓ | 2 ปี 15 วัน |
| 11 (22 ตุลาคม 2519) | – | ✓ | 1 ปี 17 วัน |
| 12 (9 พฤศจิกายน 2520) | ✓ | – | 1 ปี 1 เดือน 13 วัน |
| 13 (22 ธันวาคม 2521) | – | ✓ | 12 ปี 2 เดือน 9 วัน |
| 14 (1 มีนาคม 2534) | ✓ | – | 9 เดือน 8 วัน |
| 15 (9 ธันวาคม 2534) | – | ✓ | 5 ปี 10 เดือน 2 วัน |
| 16 (11 ตุลาคม 2540) | – | ✓ | ปัจจุบัน = (8 ปี 6 เดือน) |
| รวมจำนวน 16 ฉบับ | รวมจำนวน 6 ครั้ง | รวมจำนวน 10 ครั้ง | รวม 73 ปี 9 เดือน 15 วัน |
| รวมเวลาประมาณ 73 ปี 9 เดือน 15 วัน | รวมเวลา 14 ปี 11 เดือน 2 วัน | รวมเวลา 58 ปี 10 เดือน 13 วัน | |

## 14. กำลังบังคับและความตกลงยินยอมกับที่มาของรัฐธรรมนูญไทย

| รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ / พ.ศ. | มาจากกำลังบังคับ | มาจากความตกลงยินยอม |
|---|---|---|
| 1 (27 มิถุนายน 2475) | ✓ | – |
| 2 (10 ธันวาคม 2475) | – | ✓ |
| 3 (10 พฤษภาคม 2489) | – | ✓ |
| 4 (9 พฤศจิกายน 2490) | ✓ | – |
| 5 (23 มีนาคม 2492) | – | ✓ |
| 6 (8 มีนาคม 2495) | ✓ | – |
| 7 (28 มกราคม 2502) | ✓ | – |
| 8 (20 มิถุนายน 2511) | – | ✓ |
| 9 (15 ธันวาคม 2515) | ✓ | – |
| 10 (7 ตุลาคม 2517) | – | ✓ |
| 11 (22 ตุลาคม 2519) | ✓ | – |
| 12 (9 พฤศจิกายน 2520) | ✓ | – |
| 13 (22 ธันวาคม 2521) | – | ✓ |
| 14 (1 มีนาคม 2534) | ✓ | – |
| 15 (9 ธันวาคม 2534) | – | ✓ |
| 16 (11 ตุลาคม 2540) | – | ✓ |
| รวม 16 ฉบับ | รวม 8 ฉบับ | รวม 8 ฉบับ |

## 15. อัตลักษณ์ที่น่ารู้เกี่ยวกับพัฒนาการความเป็น "กติกาแห่งกฎ" ของรัฐธรรมนูญกับปัญหาพื้นฐานของการใช้กฎในระบบนิติรัฐของไทย

1) รัฐธรรมนูญไทยเป็นรูปแบบลายลักษณ์อักษร

2) รัฐธรรมนูญไทยมีหลายฉบับ อีกทั้งเปลี่ยนแปลงเร็วในแง่เวลา และเปลี่ยนแปลงมากในแง่เนื้อหาสาระด้วย

3) รัฐธรรมนูญไทยมีอายุใช้งานนานที่สุด 13 ปี 4 เดือน 29 วัน และเร็วสุด 4 เดือน 13 วัน

4) รัฐธรรมนูญไทยมีอายุใช้งานโดยเฉลี่ยฉบับละ 4 ปี

5) รัฐธรรมนูญไทยมีทั้งฉบับชั่วคราว และฉบับถาวร โดยที่ฉบับชั่วคราวสามารถมีอายุใช้งานนานถึง 9 ปี 5 เดือน 22 วัน ขณะที่ฉบับถาวรบางฉบับมีอายุเพียง 1 ปี

6) รัฐธรรมนูญไทยมีถึง 3 ระบอบ คือ รัฐธรรมนูญประชาธิปไตย เผด็จการและกึ่งประชาธิปไตย โดยรัฐธรรมนูญเผด็จการมีอายุใช้งานรวมมากที่สุดถึง 39 ปี 4 เดือน 2 วัน

7) รัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่เอื้อต่อการเข้าสู่อำนาจและการสืบทอดอำนาจของผู้ปกครอง โดยอาศัยกำลังบังคับซึ่งเป็นวิถีทางของการใช้ความรุนแรง

8) รัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่เน้นส่งเสริมอำนาจของผู้ปกครองมากกว่าการรับรองและประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

9) รัฐธรรมนูญไทยทั้ง 16 ฉบับ มีที่มาจากการใช้กำลังบังคับ 8 ฉบับ และจากความตกลงยินยอม 8 ฉบับ

10) รัฐธรรมนูญไทยมีที่มาจากผู้ปกครองเกือบทั้งสิ้น

11) รัฐธรรมนูญไทยมีบทบัญญัติมากที่สุด 336 มาตรา และน้อยที่สุด 20 มาตรา

12) รัฐธรรมนูญไทยมีที่มาเริ่มแรกจากการสถาปนาระบอบการปกครองใหม่

13) รัฐธรรมนูญไทยทั้งเริ่มแรกและส่วนใหญ่มาจากการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจของผู้ปกครอง

14) รัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่ไม่ก่อให้เกิดจุดเริ่มต้นหรือจุดเปลี่ยนของการสร้างวิวัฒนาการใหม่ในทางการเมืองการปกครอง

15) รัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมาจะลิดรอนสิทธิของประชาชนมากกว่าส่งเสริมและเป็นอุปกรณ์เกื้อกูลสิทธิของประชาชน

16) รัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่ยังขาดความเป็นกฎหมายสูงสุด

17) รัฐธรรมนูญไทยมีเนื้อหาสาระและเจตนารมณ์โน้มเอียงไปทางหลักรัฐธรรมนูญนิยม แต่ในทางปฏิบัติมักนำไปใช้ไม่สอดคล้องสนองตอบต่อหลักการของรัฐธรรมนูญ

18) รัฐธรรมนูญไทยมักจะอิงกับหลักการสิทธิ ประชาชนเกิดขึ้นมาทีหลังรัฐธรรมนูญ

19) รัฐธรรมนูญไทยมีแนวโน้มอิงหลักปฏิบัติได้หรือเน้นปฏิบัตินิยมมากกว่าหลักความสมบูรณ์แบบหรือเน้นอุดมคตินิยม

20) รัฐธรรมนูญไทยอยู่ใต้กระแสการเมืองมากกว่าการเป็นปัจจัยอุปกรณ์ในการกำหนดวิวัฒนาการทางการเมือง หรือเป็นกระจกสะท้อนการเมืองมากกว่าเป็นกลไกกำกับควบคุมการเมือง

21) รัฐธรรมนูญไทยให้ความสำคัญกับสิทธิในการแข่งขันเข้ากุมอำนาจของผู้ปกครองมากกว่าสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจ

22) รัฐธรรมนูญไทยให้ความสำคัญการใช้อำนาจเพื่อการปกครองของผู้ปกครองมากกว่าการประกันสิทธิอำนาจของประชาชนในฐานะผู้ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครอง

23) รัฐธรรมนูญไทยมุ่งตอบสนองเจตนารมณ์ของผู้ปกครองมากกว่ามุ่งบรรลุเจตจำนงของประชาชน

24) รัฐธรรมนูญไทยมีฐานะเป็นเครื่องมือของผู้ปกครองมากกว่าฐานะของกฎหมายและการเป็นองค์ประกอบร่วมของระบบการเมือง

25) รัฐธรรมนูญไทยส่วนน้อยที่รับรองให้มีพรรคการเมือง ส่วนใหญ่ ไม่รับรองให้มี

26) รัฐธรรมนูญไทยมีภาพลักษณ์เหมือนเป็นพินัยกรรมอำนาจของชนชั้นนำทางการเมือง

27) รัฐธรรมนูญไทย (ฉบับปัจจุบัน) เน้นการปฏิรูปการเมืองในรูปแบบและทิศทางที่ก้าวหน้ากว่าในอดีตมาก

28) รัฐธรรมนูญไทย (ฉบับปัจจุบัน) ก่อให้เกิดจุดเปลี่ยนในการสร้างวิวัฒนาการใหม่ทางการเมืองการปกครองโดยสร้างระบบการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งของประชาชน (strong participation) ในระบอบประชาธิปไตยแบบส่วนร่วม (participatory democracy) ซึ่งเห็นได้จากผลสัมฤทธิ์ของการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political efficacy) ในภาคพลเมืองที่มีบทบาทเพิ่มมากขึ้น

29) รัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันยังคงเผชิญอยู่กับภาวะวิกฤติความชอบธรรมในชั้นของการสร้างความเป็นสถาบัน (institutionalization) ของโครงสร้างพื้นฐานทางการเมืองการปกครอง (fundamental structure) อยู่อีกต่อไป ได้แก่ วิกฤติความชอบธรรมในการสร้างความเป็นสถาบันของ (1) การจัดระเบียบองค์กรอำนาจทางการเมืองการปกครอง (2) การสร้างความเห็นพ้องในระบอบการเมืองการปกครอง (3) การสร้างความศักดิ์สิทธิ์ในสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญ (4) การสร้างผลึกของระบบกฎหมายและการปกครองโดยกฎหมาย (5) การสร้างกฎเหล็กของระบบนิติรัฐ และ (6) การสร้างอุดมการณ์ของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งปัจจัยปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จะสร้างความเปราะบางแกว่งไกวของระบบการเมืองไทยไปพร้อม ๆ กับความไร้เสถียรภาพของรัฐธรรมนูญเอง อันเป็นบททดสอบถึงสภาวะทวิลักษณ์ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการเมือง ตามกรอบความสัมพันธ์ที่ว่าแท้ที่จริงแล้ว รัฐธรรมนูญเป็นเพียงกระจกสะท้อนภาพของการเมือง ตามคำกล่าวที่ว่า "การเมืองเป็นเช่นไร - รัฐธรรมนูญก็พึงเป็นไปเช่นนั้น" หรือแท้ที่จริงแล้ว รัฐธรรมนูญเป็นกลไกกำกับควบคุมการเมืองตามคำกล่าวที่ว่า "รัฐธรรมนูญ

เป็นเช่นไร - การเมืองก็พึงเป็นไปเช่นนั้น" หรือไม่ ซึ่งปริศนาสำคัญของกรอบความสัมพันธ์ดังกล่าวก็คือมีข้อสงสัยว่าประสบการณ์จากการใช้รัฐธรรมนูญของไทยทั้ง 16 ฉบับ ที่ผ่านมานั้น เรากำลังใช้รัฐธรรมนูญปฏิรูปการเมืองหรือใช้การเมืองปฏิรูปรัฐธรรมนูญ หากสังคมไทยยังไม่สามารถคลี่คลายปัญหาพื้นฐานเหล่านี้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้เสียก่อน ก็จะดูเหมือนว่าเรายังเดินย้ำรอยเดิมอยู่ในวังวนของการใช้รัฐธรรมนูญกันอย่างสิ้นเปลืองหลายฉบับ โดยที่เรายังไม่ได้มีการเริ่มต้นในการสร้างกติกาพื้นฐานของการใช้กฎหรือการใช้รัฐธรรมนูญหรือการสร้างกติกาแห่งกฎ (The rule of rule) ขึ้นมายึดถือรวมกันได้เสียก่อนเลย ซึ่งไม่ต่างอะไรกับการเอาไข่มาบริโภคเป็นอาหารกันโดยที่ยังไม่รู้ว่าจะเลี้ยงไก่ให้ออกไข่ที่มีคุณค่าของทางโภชนาการได้อย่างไร เช่นเดียวกันกับการเอารัฐธรรมนูญมาใช้เป็นกฎหมายแต่ยังไม่ได้สร้างกติกาในการใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญขึ้นมาใช้เหมือนกับการ "ใช้กฎโดยที่ยังไม่มีกติกา" กล่าวอีกนัยก็คือ "รัฐธรรมนูญมีความเป็นกฎหมายสูงสุด แต่ไม่มีความเป็นสถาบันทางการเมือง" นั่นเอง ซึ่งเป็นผลให้ "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายได้แต่เป็นกติกาทางการเมืองไม่ได้" ทำให้รัฐธรรมนูญขาดสถานะสำคัญของความเป็นสถาบันทางการเมือง หากเป็นเช่นนี้อยู่ต่อไปเรื่อย ๆ วัฒนธรรมการแก้กฎก็จะเข้ามาแทนที่การแก้คน เข้าทำนอง "กฎเท่านั้นที่ผิด คนไม่มีวันผิด" ไม่ต่างจากการปกครองโดยคนแทนการปกครองโดยกฎหมาย รัฐธรรมนูญก็จะกลายเป็นแพะรับบาปอยู่ต่อไป จนไม่มีใครรู้สึกตระหนักในความเคารพศรัทธาและการหวงแหนปกป้องรัฐธรรมนูญเลย รัฐธรรมนูญก็จะขาดความหมายไร้คุณค่าไปในที่สุด

30) รัฐธรรมนูญไทยหากจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขใหม่ควรให้ความสำคัญกับวิธีการในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ทัดเทียมกับการให้ความสำคัญกับเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญด้วย เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกติกาสูงสุดทางการเมืองการปกครองที่จำเป็นต้องอาศัยความเห็นพ้องของคนส่วนใหญ่เป็นรากฐานสำคัญการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญไทยในอดีตมักละเลยถึงวิธีการในการจัดทำจึงเป็นการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้ผ่านการมีส่วนร่วมในการแสดงเจตนารมณ์ของ

คนส่วนใหญ่ ไม่ได้ตั้งอยู่บนฐานรองรับของการใช้เหตุผล ความต้องการเป้าหมาย คุณธรรมและผลประโยชน์ของคนหมู่มากที่แท้จริง รัฐธรรมนูญจึงไม่มีเจ้าภาพหลักของคนหมู่มากที่จะเข้ามามีความเป็นเจ้าของร่วมกัน

31) รัฐธรรมนูญไทยในอนาคตควรให้ความสำคัญกับการสร้างความสามารถในการทำหน้าที่พื้นฐาน คือ สามารถใช้เป็นกลไกในการบังคับใช้เพื่อกำกับควบคุมระบบการเมืองได้ และการสร้างความสามารถในการทำประโยชน์พื้นฐาน คือ สามารถใช้เป็นกลไกในการบังคับใช้เพื่อผลักดันการแก้ไขปัญหาและผลักดันการพัฒนาประเทศให้บรรลุเป้าหมายได้ บทเรียนจากประสบการณ์ของการใช้รัฐธรรมนูญในอดีตล้วนสะท้อนให้เห็นปัญหาร่วมอยู่ใน 2 ด้าน ดังกล่าวเป็นสำคัญ กล่าวคือ ไม่ว่ารัฐธรรมนูญจะเป็นประชาธิปไตย เผด็จการ หรือกึ่งเผด็จการ - กึ่งประชาธิปไตยก็ตาม ต่างก็ประสบปัญหาเดียวกันคือ (1) รัฐธรรมนูญทำหน้าที่พื้นฐานในการควบคุมระบบการเมืองไม่ได้ และ (2) รัฐธรรมนูญทำประโยชน์พื้นฐานในการผลักดันการแก้ไขปัญหา และการพัฒนาประเทศไม่ได้ เข้าทำนองปัญหาหนีเสือปะจระเข้ คือ รัฐธรรมนูญแบบไหนก็ใช้ไม่ได้ หากหวังจะสร้างรัฐธรรมนูญที่ดีเลิศขึ้นมาใช้ ก็จะเจอปัญหาว่าทำหน้าที่พื้นฐานไม่ได้เพราะเอาไปใช้บังคับในการกำกับควบคุมการเมืองไม่ได้ ในทางกลับกันหากหวังจะสร้างรัฐธรรมนูญที่ไม่หวังจะให้ดีเลิศเพียงแต่หวังว่าจะพอปฏิบัติได้ขึ้นมาใช้ ก็จะเจอปัญหาว่าทำประโยชน์พื้นฐานไม่ได้ เพราะแม้จะเอาไปใช้บังคับตามความต้องการทางการเมืองได้ แต่ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์อะไรตามมา เนื่องจากผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาประเทศไม่ได้

32) รัฐธรรมนูญไทยในอนาคต ควรดำเนินจุดหมายให้สอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อให้รัฐธรรมนูญสามารถสร้างกลไกอัตโนมัติขึ้นมาใช้ในการปรับแก้และรักษาตัวเองให้ดำรงอยู่อย่างยั่งยืนได้ในทุกสภาวการณ์ทางการเมือง ซึ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ คือ (1) การสร้างกติการ่วมของสังคมในการมีและใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อให้คนยอมรับอำนาจบังคับในความเป็นกฎหมายสูงสุดและความเป็นกฎหมาย

พื้นฐานทางการเมืองการปกครองของรัฐธรรมนูญเสียก่อน (2) การสร้างความเชื่อถือร่วมของสังคมในการมีและใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อให้คนมีความเคารพศรัทธาหวงแหนและปกป้องรักษาความมั่นคงมีเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญเสียก่อน (3) การสร้างสำนึกร่วมของสังคมในการมีและใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อให้คนยึดถือแก่นสาระสำคัญที่การทำหน้าที่และการส่งประโยชน์ของรัฐธรรมนูญว่าเป็นสาระสำคัญแทนการยึดถือแต่รายละเอียดของรัฐธรรมนูญเสียก่อน (4) การสร้างวัฒนธรรมร่วมของสังคมในการมีและใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อให้คนเห็นแก่กฎมากกว่าเห็นแก่คน เห็นว่า การแก้ไขพฤติกรรมของคนจำเป็นกว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (5) การสร้างความเป็นเจ้าของร่วมของสังคมในการมีและใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อให้คนตระหนักในความจำเป็นของการสร้างรากฐานความเห็นพ้องของคนหมู่มาก ตระหนักถึงความจำเป็นในการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนวิธีของการจัดทำรัฐธรรมนูญเท่า ๆ กับเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้รัฐธรรมนูญสะท้อนถึงเจตนารมณ์ทั่วไปของคนส่วนใหญ่ได้มากขึ้น และจะส่งผลเกื้อกูลให้รัฐธรรมนูญ มีความสอดคล้องกับพื้นฐานความต้องการ เหตุผล ผลประโยชน์ คุณธรรม และเป้าหมายของคนหมู่มากได้อย่างแท้จริงด้วย

33) รัฐธรรมนูญไทยในอนาคตควรได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายเสมือนเป็นทรัพย์สินกลางของแผ่นดินร่วมกันของคนทั้งประเทศ และอุดมการณ์สูงสุดของรัฐธรรมนูญ ควรบรรลุถึงเป้าหมายบั้นปลายที่การสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่คนจำนวนมากที่สุด (The Greatest Utilities for the Greatest Numbers) ได้อย่างแท้จริง

34) รัฐธรรมนูญไทยในอนาคตควรน้อมนำเอาพระปฐมบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ทรงตรัสไว้ว่า "เราจะครองแผ่นดินโดยธรรมเพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม" มาใช้เป็นหลักยึดในการกำหนดเจตนารมณ์เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีองค์ประกอบสำคัญครบถ้วนสมบูรณ์ คือ (1) มีองค์ประกอบของ**มรรค (means) ที่มีธรรม (justice) เป็นเครื่องกำกับ**

**ควบคุมอยู่** และ (2) มีองค์ประกอบของผล (end) **ที่มีประโยชน์ของประชาชน (people interests) เป็นเครื่องมือกำหนดจุดหมายปลายทางอยู่** โดยที่ตั้งอยู่บนฐานของคุณธรรม ศีลธรรม จริยธรรม ความยุติธรรม และความชอบธรรม สามารถเอื้ออำนวยต่อการสร้างประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง

---

## บรรณานุกรม


คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, **ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมือง** (กรุงเทพ : แปลน พริ้นติ้ง, 2540)

ชาญชัย แสวงศักดิ์, **การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย** (กรุงเทพ : นิติธรรม, 2540)

เชาวนะ ไตรมาศ, **ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตย** (กรุงเทพ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2544)

เชาวนะ ไตรมาศ, **ขอดเกล็ดรัฐธรรมนูญไทย** (กรุงเทพ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541)

วิชัย ตันศิริ, **การปฏิรูปการเมืองไทย : มุมมองของการศึกษาเปรียบเทียบ** (กรุงเทพ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539)


◆ ◆ ◆ ◆

# รัฐธรรมนูญใหม่ของไทยกับข้อเสนอในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองของประเทศ

● *สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา*

ในบทความนี้ได้จำแนกเนื้อหาสำคัญออกเป็น 7 ส่วนคือ (1) ปัญหาข้อโต้แย้งสำคัญเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ (2) รัฐธรรมนูญกับการเมือง-การปกครอง (3) บทบาทพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ (4) บทบาทการสร้างดุลยภาพทางการเมือง-การปกครองของรัฐธรรมนูญ (5) การจัดวางลำดับความสำคัญเร่งด่วนเชิงนโยบายของรัฐธรรมนูญไทย (6) ข้อพิจารณาปัญหาพื้นฐานและความจำเป็นของรัฐธรรมนูญในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองของประเทศ (7) รัฐธรรมนูญใหม่กับข้อเสนอในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองของประเทศ ทั้งนี้จะได้กล่าวถึงในรายละเอียดดังต่อไปนี้

## 1. ปัญหาข้อโต้แย้งสำคัญเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

เมื่อพูดถึงรัฐธรรมนูญ มักจะมีข้อโต้อภิปราย (Argument) ที่แยกออกเป็นสองขั้วสองฝักฝ่าย (Dicothomy Contradistinction) อยู่เสมอ นับตั้งแต่ประเด็นโต้แย้งใน (1) เรื่องการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรกับการกำหนดไว้ในกรอบธรรมเนียมปฏิบัติตามจารีตประเพณี (2) เรื่องการบรรจุสาระบัญญัติอย่างละเอียดมากมาตรากับการมีสาระหลักการอย่างกว้างน้อยมาตรา (3) เรื่องการสร้างรัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์กับการสร้างรัฐธรรมนูญที่พอปฏิบัติได้ (4) เรื่องการเน้นอำนาจของผู้ปกครองกับการเน้นสิทธิเสรีภาพของประชาชน (5) เรื่องการให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ง่ายกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ยาก (6) เรื่องการยอมรับสิทธิเสรีภาพที่มีอยู่แต่ดั้งเดิมตามธรรมชาติของประชาชนกับ

การยอมรับเฉพาะสิทธิเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้แต่ภายในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น (7) เรื่องการใช้รัฐธรรมนูญเป็นอุปกรณ์สร้างวิวัฒนาการทางการปกครองกับการใช้วิวัฒนาการทางปกครองเป็นเกราะคุ้มกันรักษารัฐธรรมนูญ (8) เรื่องการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือจำกัดอำนาจของรัฐกับการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือส่งเสริมการใช้อำนาจของรัฐ (9) เรื่องการกำหนดให้รัฐธรรมนูญมีบทบาทเป็นกระจกสะท้อนการเมือง-การปกครองกับการกำหนดให้รัฐธรรมนูญมีบทบาทเป็นกลไกกำกับความคุมการเมือง-การปกครอง (10) เรื่องรัฐธรรมนูญควรเป็นของฝ่ายปกครองหรือของฝ่ายประชาชนผู้รับการปกครอง (11) เรื่องรัฐธรรมนูญควรใช้ตามเจตนารมณ์ของผู้จัดทำหรือใช้ตามเจตนารมณ์ของผู้ใช้หรือแม้กระทั่งประเด็นโต้แย้งกันในเรื่องของรัฐธรรมนูญที่ดีกับรัฐธรรมนูญที่เลวก็ตาม

## 2. รัฐธรรมนูญกับการเมือง-การปกครอง

รัฐธรรมนูญถือเป็นนวัตกรรมทางการเมือง (Political Innovation) ที่สังคมมนุษย์สร้างขึ้นใช้ประโยชน์ด้านการเมือง-การปกครองมาตั้งแต่ในสมัยของสังคมกรีกโบราณประมาณ 300-400 ปีก่อนคริสต์ศักราชมาแล้ว โดยคุณูปการอันสำคัญยิ่งของรัฐธรรมนูญ ก็คือการทำให้สังคมมนุษย์สามารถอยู่ร่วมกันในประชาคมการเมือง (Political Community) และวางรากฐานทางการเมือง-การปกครองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างการยอมรับในหมู่ประชาชนทั่วไปที่จะให้มีคนอื่นที่เรียกว่าผู้ปกครองมาปกครองตัวเองได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การยินยอมให้มีทั้งฝ่ายผู้ปกครองและฝ่ายผู้รับการปกครองนั่นเอง ซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างความเห็นพ้องทางการเมือง (Political Consensus) ของมนุษย์ขึ้นในการดำรงชีวิตอยู่ร่วมกัน ภายใต้ประชาคมการเมืองที่จัดรูปแบบการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law)

เหตุผลสำคัญที่ทำให้คนในสังคมยอมรับให้มีการปกครองก็เพราะเชื่อว่ารัฐธรรมนูญจะช่วยเป็นหลักประกันความยุติธรรม ความมั่นคง ความเสมอภาค ความมีอิสระและเสถียรภาพระหว่างผู้ปกครองกับผู้รับการปกครองได้

โดยที่ไม่มีใครกดขี่ข่มเหงใครได้ หากแต่ช่วยเกื้อหนุนให้ผู้รับการปกครองสามารถบรรลุถึงเป้าหมายสูงสุดในการมีชีวิตที่ดีขึ้นได้ถึงขั้นที่เรียกว่า การมีความสุขที่สมบูรณ์ (felicity)

เมื่อวิวัฒนาการของสังคมมนุษย์ และสภาพแวดล้อมทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป ความมุ่งหมายในการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ประโยชน์ก็ได้ขยายขอบเขตของเป้าหมายออกไปกว้างขวางและหลากหลายมากขึ้น ทั้งนี้อาจจำแนกได้โดยลำดับดังต่อไปนี้ คือ

(1) **สังคมยุคกรีกโบราณ** รัฐธรรมนูญถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบของรัฐและการปกครอง เพื่อสร้างรัฐที่ดี และการปกครองที่ยุติธรรม ทั้งนี้ภายใต้ความเชื่อพื้นฐานที่ว่า การปกครองโดยกฎหมายแทนการปกครองโดยคนจะทำให้การปกครองมีความยุติธรรม

(2) **สังคมยุคจักรวรรดิโรมัน** รัฐธรรมนูญถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างวิวัฒนาการของการปกครอง เพื่อสร้างรัฐให้เจริญรุ่งเรืองและสร้างความกินดีอยู่ดีของราษฎร ทั้งนี้ภายใต้ความเชื่อพื้นฐานที่ว่าความเจริญรุ่งเรืองของรัฐและความอยู่ดีกินดีของราษฎรขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญที่นำมาใช้

(3) **สังคมยุคสมัยใหม่** รัฐธรรมนูญถูกใช้เป็นเครื่องมือในการวางหลักประชาธิปไตยทางการเมือง-การปกครองเพื่อสร้างรัฐประชาธิปไตย โดยการจำกัดอำนาจรัฐ และประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ภายใต้ความเชื่อพื้นฐานที่ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะต้องทำการจำกัดขอบเขตอำนาจของผู้ปกครองให้ชัดเจน และให้มีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรไว้ด้วย

ตามวิวัฒนาการของสังคมทั้ง 3 ยุคดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญล้วนถูกใช้ในวัตถุประสงค์เดียวกันทั้งสิ้นคือการใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมือง-การปกครอง แม้ว่าจะมีจุดเน้นของเป้าหมายที่แตกต่างกันไปก็ตาม กล่าวคือ ในยุคกรีกโบราณนั้น รัฐธรรมนูญถูกใช้เพื่อสนองเป้าหมายในการสร้างรัฐและการปกครองที่ดี คือ การปกครองที่เน้นความยุติธรรมเป็นที่ตั้งขณะที่ในยุคจักรวรรดิโรมันนั้น รัฐธรรมนูญถูกใช้เพื่อสนองเป้าหมายในการสร้างความ

เปลี่ยนแปลงของรัฐและการปกครองในทิศทางที่มีความก้าวหน้ามากขึ้น คือ การปกครองที่เน้นการสร้างความเจริญของรัฐ และการอยู่ดีกินดีของประชาชนเป็นที่ตั้ง ส่วนในยุคสมัยใหม่รัฐธรรมนูญถูกใช้เพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นของประชาธิปไตย คือการปกครองที่เน้นการจำกัดอำนาจรัฐและการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ตั้ง

สำหรับแนวความคิดที่ยอมรับการสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการเมือง-การปกครองของรัฐธรรมนูญ นั้นอาจจำแนกออกได้เป็น 2 แนวความคิด คือ (1) แนวความคิดที่ยอมรับการเป็นเครื่องมือในการกำหนดกติกาสูงสุดทางการเมือง-การปกครองของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจัดอยู่ในแนวความคิดของสำนักกฎหมายมหาชน (Public Law) กับ (2) แนวความคิดที่ยอมรับการเป็นเครื่องมือในการออกแบบการเมือง-การปกครองของรัฐธรรมนูญซึ่งจัดอยู่ในแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)

**(1) แนวความคิดของสำนักกฎหมายมหาชน** (Public Law) ตามแนวคิดของสำนักกฎหมายมหาชน รัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศที่เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยเกี่ยวข้องกับการเมือง-การปกครองใน 3 ลักษณะ คือ

**ลักษณะแรก คือ การเป็นกฎหมายแม่บทสูงสุด** (Supreme Law) กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นแม่บทในการกำหนดที่มาของกฎหมายอื่น โดยที่กฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้

**ลักษณะที่สอง คือ การเป็นกฎหมายพื้นฐาน** (Fundamental Law) กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายพื้นฐานในการกำหนดรูปแบบการปกครอง (Form of Government) โดยการกำหนดขอบเขตอำนาจของสถาบันการปกครอง และกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันการปกครองดังกล่าว เช่น กำหนดให้อำนาจการออกกฎหมายเป็นอำนาจของสถาบันนิติบัญญัติ (Legislative Institution) อำนาจการบังคับใช้กฎหมายเป็นอำนาจของสถาบันบริหาร (Executive Institution) และอำนาจการตีความกฎหมายและพิพากษาคดีเป็นอำนาจของสถาบันตุลาการ

(Juridical Institution) เป็นต้น

ส่วนการกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสถาบันการปกครองดังกล่าว ได้แก่ การกำหนดให้มีความสัมพันธ์แบบตรวจสอบถ่วงดุลย์ (checks and balances) และความสัมพันธ์ แบบแยกอำนาจ (separation of powers) ระหว่างสถาบันนิติบัญญัติกับสถาบันบริหาร เป็นต้น

**ลักษณะที่สาม** คือ การเป็นกฎหมายที่มีเงื่อนไขการบังคับใช้ต่างจากกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ รัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกฎหมายมหาชนไม่ใช่กฎหมายเอกชน มีเงื่อนไขในการบังคับใช้ที่มีความพิเศษไม่เหมือนกฎหมายอื่น เช่น (1) การเป็นกฎหมายที่มีอภิสิทธิ์ ไม่เสมอภาคทำให้ฝ่ายหนึ่งอยู่เหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง อาทิ รัฐอยู่เหนือกว่าบุคคล (2) การเป็นกฎหมายผูกพันผลประโยชน์สาธารณะของคนทั่วไป (3) การเป็นกฎหมายเชิงบังคับหรือเป็นข้อห้ามที่มีความเด็ดขาดไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ (4) การเป็นกฎหมายที่ต้องตีความด้วยวิธีพิเศษโดยอาศัยศาลเฉพาะที่แตกต่างจากศาลทั่วไป อาทิ ศาลรัฐธรรมนูญ และ (5) การเป็นกฎหมายที่อาศัยกำลังบังคับด้วยอำนาจรัฐเป็นสำคัญ[1]

ตามแนวความคิดของสำนักกฎหมายมหาชน รัฐธรรมนูญจะถูกกำหนดคุณค่าหรือการให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับเรื่องของการเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จึงต้องกำหนดมาตรการในการคุ้มครองรัฐธรรมนูญไม่ให้ถูกละเมิดโดยกฎหมายอื่น และการกำหนดมาตรการในการควบคุมการบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือโดยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutionality) ไว้อย่างเคร่งครัดพร้อม ๆ กันไปด้วย

**(2) แนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยม** (Constitutionalism) ตามแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยม รัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกรอบเค้าโครงในการวางระบบและสถาบันทางการเมืองการปกครองของประเทศ

---

[1] *โปรดดูรายละเอียดในไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพ : สารศึกษาการพิมพ์, 2524 หน้า 66-67 และหน้า 74-80*

(Political Framework) โดยการกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวทางในการบรรลุถึงจุดมุ่งหมายทางการเมืองการปกครองในด้านต่าง ๆ ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ จุดมุ่งหมายเกี่ยวกับรูปแบบของรัฐ เช่น แนวทางของรัฐเดี่ยว (Unitary State) และแนวทางของรัฐรวม (Composite State) จุดมุ่งหมายเกี่ยวกับรูปแบบของผู้ปกครอง เช่น แนวทางผู้ปกครองเดี่ยว (Individual Responsibility) และแนวทางผู้ปกครองเป็นคณะ (Collective Responsibility) จุดมุ่งหมายเกี่ยวกับรูปแบบของอำนาจการปกครอง เช่น แนวทาง การรวมอำนาจ (Centralization) และแนวทางการกระจายอำนาจ (Decentralization) จุดมุ่งหมายเกี่ยวกับรูปแบบของลัทธิการปกครอง เช่น แนวทางประชาธิปไตย (Democracy) แนวทางคอมมิวนิสต์ (Communism) และแนวทางเผด็จการ (Dictatorship) และจุดมุ่งหมายเกี่ยวกับรัฐบาลประชาธิปไตย เช่น แนวทางประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) แนวทางประชาธิปไตยแบบประธานาธิบดี (Presidential Democracy) และแนวทางประชาธิปไตยแบบกึ่งประธานาธิบดีและกึ่งรัฐสภา (Mixed Form Democracy) เป็นต้น

รัฐธรรมนูญตามแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยม จึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการออกแบบการเมือง-การปกครองโดยตรง ทั้งนี้เพื่อสนองตอบต่อจุดมุ่งหมายทางการเมืองของสังคม หรือของผู้มีอิทธิพลในการจัดทำรัฐธรรมนูญในขณะนั้นนั่นเอง รัฐธรรมนูญตามแนวความคิดนี้จึงมักจะใช้รัฐธรรมนูญเพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมือง (Political Reform) หรือเปลี่ยนแปลงระบบการเมือง-การปกครองให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการใหม่ ๆ อยู่เสมอ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐธรรมนูญตามแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยมจึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีภาวะพลวัต (Dynamic) ค่อนข้างสูง ซึ่งผันแปรไปตามเงื่อนไขความต้องการของสังคมและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐธรรมนูญจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขดัดแปลง (Adaptation) เพื่อออกแบบระบบการเมือง-การปกครอง

(Design) ให้มีความทันสมัย (Modernization) สามารถปรับแก้สภาพปัญหาที่กำลังเผชิญอยู่ในขณะนั้นพร้อมๆ กันไปกับการสนองความต้องการในเป้าหมายใหม่ๆ เพิ่มขึ้นด้วยจึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญตามแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยมนั้น ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการออกแบบการเมืองทั้งในวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขปัญหาของระบบการเมือง-การปกครองและวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาระบบการเมือง-การปกครองพร้อมกันไปด้วย

กล่าวกันว่าแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยมนั้นได้รับการบุกเบิกในประเทศสหรัฐอเมริกา[2] โดยเริ่มจากการใช้รัฐธรรมนูญเพื่อสร้างรูปแบบของรัฐในระบบสหพันธรัฐ (Federal State) ในช่วงเริ่มแรกและเปลี่ยนไปสู่การสร้างรูปแบบการเมือง-การปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) ในเวลาต่อมา จากนั้นแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยมจึงได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในสังคมยุโรป ซึ่งมีจุดเน้นในการสร้างระบบการเมือง-การปกครองที่มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ เช่นการสร้างฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง (Strong Executive) และรัฐสภาที่มีเหตุผล (Rationalized Parliamentary System) ในประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น

ตามแนวความคิดของสำนักรัฐธรรมนูญนิยม รัฐธรรมนูญจะถูกกำหนดคุณค่า หรือการให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับเรื่องของการเป็นเครื่องมือในการกำหนดวิธีการและมาตรการเพื่อการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาระบบการเมือง-การปกครองของรัฐธรรมนูญ ให้สนองตอบต่อเป้าหมายทางการเมือง-การปกครองด้านต่างๆ ได้ตามความต้องการของสังคม ดังนั้นการออกแบบการเมืองให้มีหลักการกลไกและมาตรการที่ดีเพื่อนำไปสู่การบรรลุผลถึงเป้าหมายทางการเมือง-การปกครองจึงถือเป็นหัวใจสำคัญของรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดนี้ โดยเฉพาะการออกแบบการเมือง-การปกครองให้เกิดผลลัพธ์ตามความต้องการใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในระหว่างการเปลี่ยนแปลงของ

---

[2] *โปรดดูรายละเอียดใน อมร จันทรสมบูรณ์, คอนสติติวชั่นแนวลิสม์: ทางออกของประเทศไทย (กรุงเทพ: สถาบันนโยบายศึกษา, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), หน้า 10-19*

สถานการณ์แวดล้อมทางการเมือง-การปกครองในมิติต่าง ๆ อยู่เสมอ

กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นต้นแบบของการปกครองในระบบประธานาธิบดี (Presidential System) นั้น ถือเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ได้วางหลักสำคัญในการออกแบบการเมือง-การปกครองแบบแยกอำนาจ (Separation of Powers) และการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) ซึ่งผลพวงจากการออกแบบดังกล่าวทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ระบอบการปกครองที่มีจุดเด่นในส่วนที่เกี่ยวกับผู้นำของประเทศ คือ การมีผู้นำแบบผู้นำเดี่ยวที่มีความเป็นเอกภาพ และมีความแน่นอนชัดเจนเป็นเอกเทศ (Individual Responsibility) ทำให้ประธานาธิบดีซึ่งมีฐานะเป็นประมุขของรัฐและหัวหน้ารัฐบาลด้วยนั้น เป็นผู้นำที่มีภาวะผู้นำสูงและสามารถใช้ภาวะผู้นำนั้นสร้างความสามารถทางการปกครองสำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ในเวลาต่อมา

สำหรับในกรณีของประเทศฝรั่งเศส นั้น จากประสบการณ์ของการใช้รัฐธรรมนูญในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 เมื่อ ค.ศ. 1958 ซึ่งถือเป็นต้นแบบของการปกครองในระบบกึ่งประธานาธิบดี-กึ่งรัฐสภา (Semi - Presidential and Semi - Parliamentary System) นั้น ทำให้การปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีจุดเด่นในส่วนที่เกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาล (Stability of Government) เป็นสำคัญ คือการมีผู้นำฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง (Strong Executive) ทำให้ผู้นำรัฐบาลสามารถรักษาความต่อเนื่องในการใช้อำนาจบริหารประเทศสามารถกำหนดและผลักดันนโยบายสำคัญให้สำเร็จลุล่วงได้

ส่วนกรณีของประเทศเยอรมันนั้น กล่าวได้ว่าเป็นการออกแบบการเมือง-การปกครองที่มีจุดเน้นในเรื่องเสถียรภาพและประสิทธิภาพไปพร้อม ๆ กัน โดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1949 ของเยอรมันที่เรียกว่า กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) นั้น ทำให้การปกครองของประเทศเยอรมันมีจุดเด่นในส่วนที่เกี่ยวกับกลไกรากฐานของการเมืองในระบอบประชาธิปไตย คือ การสร้างความเข้มแข็งของพรรคการเมืองให้มีขนาดใหญ่ และมีความต่อเนื่องในรูปของ

พรรคมหาชน (Mass Party) กับในส่วนที่เกี่ยวกับกลไกรัฐบาลและฝ่ายบริหาร มีผลทำให้พรรคการเมืองสามารถหยั่งรากอย่างมั่นคง จนกลายเป็นเสาหลักของการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ขณะที่ในส่วนของกลไกรัฐบาลนั้นก็ได้เกิดระบบการตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างสร้างสรรค์ของรัฐสภาที่เรียกว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจในเชิงสร้างสรรค์ (Constructive Vote of No-Confidence) ขึ้นเพื่อรองรับความต่อเนื่องในการใช้อำนาจบริหารของฝ่ายรัฐบาล โดยการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่ให้ได้เสียก่อนการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีคนเดิม

เกณฑ์ทั่วไปในการใช้เป็นฐานสำหรับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง-การปกครอง (political change) มีอยู่ 3 องค์ประกอบด้วยกันคือ

1. แนวความคิดต้นแบบเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการเมือง-การปกครอง

2. ปัญหาพื้นฐานของระบบการเมือง-การปกครอง

3. เป้าหมายหลักในการพัฒนาการเมือง-การปกครอง

**(1) แนวความคิดต้นแบบเกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง-การปกครอง** ในกลุ่มแนวความคิดนี้มีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและมีการอ้างอิงในการประยุกต์ใช้กับการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองของบรรดาประเทศที่แม้จะไม่เรียกตัวเองว่าเป็นประเทศด้อยพัฒนาแต่ต้องการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการเมือง-การปกครองอยู่หลายทฤษฎีด้วยกัน ได้แก่ (1) ทฤษฎีการพัฒนาทางการเมือง[3] (Political Development Theory) (2) ทฤษฎีระบบการเมือง[4] (Political System Theory) (3) ทฤษฎีโครงสร้าง - หน้าที่[5] (Structural -

---

[3] *โปรดดูเพิ่มเติมใน Gabriel A. Almond,* ***Political Development*** *(Boston: Little, Brown and Company, 1970) หน้า 181-220*

[4] *โปรดดูเพิ่มเติมใน David Easton, A* ***Framework for Political Analysis*** *(New Jersey : Prentice- Hall Inc., 1965) และใน Robert A. Dahl,* ***Modern Political Analysis*** *(Yale University: Prentice - Hall, 1975) หน้า 37-45*

[5] *โปรดดูเพิ่มเติมใน Robert T. Holt,* ***A Proposed Structural - Functional Framework Contemporary Political Analysis*** *(New York: The Free Press, 1967) หน้า 86-107*

Functional Theory) และ (4) ทฤษฎีการสร้างความทันสมัยทางการเมือง[6] (Political Modernization Theory)

แก่นสาระสำคัญของทฤษฎีดังกล่าวมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ **ทฤษฎีการพัฒนาทางการเมือง** จะให้ความสำคัญกับ**การสร้างความสามารถของสถาบันทางการเมือง** (Competence of Political Institution) โดยอาศัยกำลังสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อระบบการเมือง (Scope of Support) และอาศัยความเป็นสถาบันทางการเมือง (level of institutionalization) ขององค์กรทางการเมืองในการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนอย่างต่อเนื่อง **ทฤษฎีระบบการเมือง** จะให้ความสำคัญกับ**สมรรถนะของระบบการเมือง** (capability of political system) โดยอาศัยความสามารถในการนำหรือดึงดูดเอาทรัพยากรไปใช้ (resource extraction) ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรมของคนหรือการบังคับใช้กฎหมาย (regulation) ความสามารถในการแจกจ่ายสิ่งมีคุณค่า (distribution) ความสามารถในการสนองความต้องการของประชาชน และอาศัยความสามารถในการใช้สัญลักษณ์ (symbolic) **ทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่** จะให้ความสำคัญกับ**ประสิทธิภาพในการรักษาความอยู่รอดของระบบการเมือง-การปกครอง** (survival efficiency) โดยอาศัยการแยกความแตกต่างของโครงสร้างการเมืองและการทำหน้าที่ตามความชำนาญเฉพาะด้าน (differentiation & specialization) การจัดโครงสร้างของระบบการเมืองที่ซับซ้อนให้รองรับกับการทำหน้าที่พื้นฐานที่แตกต่างกันของระบบการเมืองได้ (complexity) และอาศัยการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นอิสระตามความชำนาญของสถาบันทางการเมือง (autonomy) **ส่วนทฤษฎีการสร้างความทันสมัยทางการเมือง** จะให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมทางการเมือง และสำนึกการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

---

[6] *โปรดดูเพิ่มเติมใน* Samuel Huntington, ***Political Order in Changing Societies*** *(New Howen : Yale University Press, 1968) และใน* Gabriel A. Almond and Bingham G. Powell, Comparative Politics : A Development Approach (Boston : Little, Brown and Company) *หน้า 299-332*

(political culture and political participation) โดยอาศัยความมีเหตุผลของการใช้อำนาจทางการเมือง-การปกครอง (rationalization of authority) ความแตกต่างและสลับซับซ้อนของโครงสร้างสถาบันทางการเมือง-การปกครอง (differentiation of political structure) และอาศัยสำนึกความมีประสิทธิผลทางการเมืองในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (political efficacy)

สำหรับในกรณีของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของไทยในปัจจุบันนี้ แนวทางในการออกแบบการเมือง-การปกครอง หากพิจารณาเทียบเคียงหรือเชื่อมโยงกับปัจจัยองค์ประกอบด้านแนวความคิดต้นแบบเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการเมือง-การปกครองแล้ว กล่าวได้ว่าเป็นแนวทางการผสมผสานในเชิงบูรณาการ (integration) กล่าวคือ มีการผสมผสานเอาแนวความคิดดังกล่าวในหลายๆ ด้านมาผนวกเข้าด้วยกันนั่นเอง

ทั้งนี้สามารถพิจารณาให้ตามกรอบแนวทางการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญใหม่ของไทยในปัจจุบันได้จาก 3 แนวทาง หลักดังต่อไปนี้ คือ

1) แนวทางในการทำให้ระบบการเมือง-การปกครอง เป็นการเมือง-การปกครองของประชาชน (Rule of the People)

2) แนวทางในการทำให้ระบบการเมือง-การปกครอง เป็นการเมือง-การปกครองโดยประชาชน (Rule by the People)

3) แนวทางในการทำให้ระบบการเมือง-การปกครองเป็นการเมือง-การปกครองเพื่อประชาชน (Rule for the People)

จากแนวทางดังกล่าว จะเห็นได้ว่าใน**แนวทางแรก** ซึ่งต้องการทำให้เป็นการเมือง-การปกครองของประชาชนนั้น มีความเชื่อมโยงกับทฤษฎีการพัฒนาทางการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อระบบการเมือง และทฤษฎีการสร้างความทันสมัยทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับสำนึกการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน **แนวทางที่สอง** ซึ่งต้องการทำให้เป็นการเมือง-การปกครองโดยประชาชนนั้น มีความเชื่อมโยง

กับทฤษฎีการสร้างความทันสมัยทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับความมีเหตุผลของการใช้อำนาจทางการเมือง-การปกครอง สำหรับ**แนวทางที่สาม** ซึ่งต้องการทำให้เป็นการเมือง-การปกครองเพื่อประชาชนนั้น มีความเชื่อมโยงกับทฤษฎีการพัฒนาทางการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวกับการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองและการสร้างความสามารถของสถาบันทางการเมือง-การปกครอง ทฤษฎีโครงสร้าง - หน้าที่ ในส่วนที่เกี่ยวกับการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นอิสระของสถาบันทางการเมืองและทฤษฎีการสร้างความทันสมัยทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับความมีเหตุผลของการใช้อำนาจทางการเมืองการ-ปกครองและความแตกต่างและซับซ้อนของโครงสร้างสถาบันทางการเมือง-การปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้สถาบันทางการเมืองมีความสามารถ และมีความรับผิดชอบตอบสนองต่อประชาชน

ในภาพรวมของแนวทางทั้งสาม กล่าวได้ว่าน้ำหนักในการวางจุดเน้นเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง-การปกครองของรัฐธรรมนูญนั้น จะมีสัดส่วนที่มีดุลยภาพระหว่างฝ่ายประชาชนกับฝ่ายผู้ปกครองค่อนข้างเท่าเทียมกัน โดยในฝ่ายของประชาชนนั้น รัฐธรรมนูญควรวางแนวทางให้ประชาชน เข้ามีบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็ง (Strong Participation) และมีประสิทธิผลทางการเมืองมากขึ้น (Political Efficacy) หรือสร้างความเปลี่ยนแปลงให้แก่การเมือง ภาคพลเมืองในทิศทางที่มีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการหวังผลให้ประชาชนเป็นฝ่ายขับเคลื่อนการเมืองด้วยตนเองมากขึ้น (People Driven) ขณะที่ในฝ่ายของผู้ปกครองนั้น รัฐธรรมนูญควรวางแนวทางให้สถาบันซึ่งเป็นกลไกหลักทางการเมือง-การปกครอง ได้แก่ รัฐบาล รัฐสภา และระบบราชการอยู่ภายใต้วงล้อมของประชาชนอย่างเข้มงวดทั้งด้านการควบคุมตรวจสอบและการให้การยอมรับสนับสนุน และในขณะเดียวกันก็เพิ่มความสามารถของกลไกสถาบันทางการเมือง-การปกครองเหล่านั้นให้สามารถดำรงความมีเสถียรภาพและความมีประสิทธิภาพอยู่ได้พร้อมกันไปด้วย **ซึ่งในภาพรวมของแนวทางดังกล่าวสามารถกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางในการออกแบบการเมือง-**

**การปกครองบนพื้นฐานของการสร้างดุลยภาพระหว่างหลักการของการเมือง-การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบทางตรง (Direct Democracy) กับแบบทางอ้อม (Indirect Democracy) ผสมผสานเข้าด้วยกันเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) นั่นเอง**

**(2) ปัญหาพื้นฐานของระบบการเมือง - การปกครอง** แนวความคิดเกี่ยวกับปัญหาทั่วไป ที่เรียกว่า ภาวะวิกฤตของระบบการเมือง-การปกครอง ได้มีการจำแนกลักษณะสำคัญของปัญหาไว้ใน 6 ลักษณะด้วยกัน คือ

1) ปัญหาความชอบธรรม (Legitimacy Crisis)

2) ปัญหาการมีส่วนร่วม (Participation Crisis)

3) ปัญหาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Integration Crisis)

4) ปัญหาการกระจายสิ่งมีคุณค่า (Distribution Crisis)

5) ปัญหาการเข้าถึงประชาชน (Penetration Crisis)

6) ปัญหาความผูกพันทางเอกลักษณ์ (Identity Crisis)

สำหรับกรณีของระบบการเมือง-การปกครองของไทย นั้น ตามสภาพข้อเท็จจริงอาจจำแนกลักษณะสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับระบบการเมือง-การปกครองด้านต่างๆ ได้ ใน 5 ด้าน ดังต่อไปนี้ คือ

**1) ปัญหาด้านโครงสร้างทางการเมือง-การปกครอง** เป็นปัญหาของการขาดความสัมพันธ์เชื่อมโยงที่เกื้อกูลกันแต่เป็นความสัมพันธ์ในเชิงแปลกแยกทางการเมือง (Political Alienation) ระหว่างโครงสร้างการเมือง-การปกครองส่วนบน (Supper Structure) โครงสร้างการเมือง-การปกครองส่วนกลาง (Intermediate Structure) และโครงสร้างการเมือง-การปกครองส่วนล่าง (Lower Structure) กล่าวคือ โครงสร้างการเมือง-การปกครองส่วนบนซึ่งประกอบด้วยสถาบันอำนาจหลักทั้งฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการนั้นเป็นกลไกที่มีอำนาจมาก แต่มีความชอบธรรมค่อนข้างต่ำ เนื่องจากขีดความสามารถในการผูกพันกับพันธะ (Commitment)

ด้านความรับผิดชอบและการตอบสนองต่อประชาชน (Responsibility & Responsiveness) ยังอยู่ในระดับต่ำ ในขณะที่โครงสร้างทางการเมือง-การปกครองส่วนกลาง ซึ่งมีพรรคการเมืองและการเลือกตั้งเป็นกลไกหลักนั้น ยังขาดการกระจายความหลากหลายของความเป็นตัวแทน (Pluralism) และไม่สามารถทำหน้าที่พื้นฐานในการระดมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และการเป็นเบ้าหลอมความคิด เจตจำนงและอุดมการณ์ทางการเมืองที่มีความแน่นอนชัดเจนได้ โดยเฉพาะการขาดการหยั่งรากของความเป็นสถาบันทางการเมือง (Political Institutionalization) ในระดับองค์กรพรรคการเมือง และการสร้างความสามารถทางการปกครองของพรรคการเมือง (พรรคการเมืองมุ่งสร้างความสามารถทางการเมืองเป็นด้านหลัก โดยละเลยการสร้างความสามารถทางการปกครอง คือ มุ่งแสวงหาชัยชนะทางการเมืองในการเลือกตั้ง แต่มักประสบความล้มเหลวในการปกครอง คือ บริหารนโยบายให้ประสบความสำเร็จไม่ได้ เนื่องจากความเป็นองค์กรของพรรคยังไม่ได้พัฒนาให้มีความเข้มแข็งเพียงพอ) ส่วนในโครงสร้างทางการเมือง-การปกครองส่วนล่าง ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มผลประโยชน์ องค์กรเอกชน และมวลชนนั้น ยังขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีประสิทธิผล (Political Efficacy) ทำให้ขาดอิทธิพลและไร้พลังในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง มักถูกโดดเดี่ยวทางการเมือง และมีความแปลกแยกทางการเมืองกับพรรคการเมืองในฝ่ายที่ได้กุมอำนาจ การเมือง-การปกครองเสมอ

**2) ปัญหาด้านวัฒนธรรมทางการเมือง-การปกครอง**

ปัญหาวัฒนธรรมทางการเมือง อาจแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ (1) วัฒนธรรมทางการเมืองระดับชนชั้นนำ (Elite Culture) และ (2) วัฒนธรรมทางการเมืองระดับมวลชน (Mass Culture) กล่าวคือ ในระดับชนชั้นนำนั้น ปัญหาสำคัญจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ (authority) ซึ่งโดยรวมถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับ**อำนาจนิยม** (Authoritarianism) ซึ่งครอบคลุมทั้งเรื่องการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรม (Illegitimacy) และการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegality) ส่วนในระดับมวลชนนั้น ปัญหาสำคัญจะเป็นเรื่องที่

เกี่ยวข้องกับสิทธิ (Rights) ซึ่งโดยรวมถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับ**สิทธิที่คลุมเครือและไร้ผลสัมฤทธิ์** ซึ่งครอบคลุมทั้งเรื่องการใช้สิทธิของพลเมือง (Citizen Rights) กับสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ครอบคลุมทั้งเรื่องการใช้สิทธิในพรมแดนของการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) กับสิทธิในพรมแดนของการแข่งขันทางการเมือง (Political Competition) และครอบคลุมทั้งในเรื่องของการใช้สิทธิในการโต้แย้ง คัดค้าน (The Rights to Defend) กับสิทธิในการเรียกร้องต่ออำนาจ (The Rights to Demand)

**3) ปัญหาด้านพฤติกรรมทางการเมือง-การปกครอง** ปัญหาพฤติกรรมอาจแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ (1) พฤติกรรมการแข่งขันทางการเมือง และ (2) พฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมือง กล่าวคือ พฤติกรรมการแข่งขันทางการเมืองของนักการเมืองยังตกอยู่ในวังวนของการแก่งแย่ง (Irregular Competition) มีอิทธิพลเหนือการแข่งขัน (Regular Competition) ส่งผลให้กระบวนการทางการเมืองทั้งในการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการพ้นจากอำนาจอยู่นอกกติกาขาดความแน่นอนหรือไม่มีแบบแผนที่สามารถคาดหมายได้ ส่วนพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น ถือว่ายังขาดดุลยภาพระหว่างการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองแบบมีอิสระ (Autonomy) กับการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองแบบถูกระดมชักนำ (Mobilization) ส่งผลให้การแสดงบทบาททางการเมืองของประชาชนขาดความหนักแน่นในผลสัมฤทธิ์และขาดความแน่นอนชัดเจนในเรื่องของการรวบรวมผลประโยชน์ (Interest Aggregation ) และการเรียกร้องผลประโยชน์ (Interest Articulation) ซึ่งจะส่งผลเชื่อมโยงตกทอดต่อไปถึงเรื่องหลักประกันของพันธะทางการเมือง-การปกครองทำให้ความเอาใจใส่ผูกพันของฝ่ายอำนาจการเมืองขาดความตระหนักในเรื่องของความรับผิดชอบ (Responsibility) และการตอบสนอง (Responsiveness) ที่พึงมีต่อการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และข้อเรียกร้องต้องการของประชาชนต่อไปอีกด้วย

**4) ปัญหาด้านกลไกอำนาจทางการเมือง-การปกครอง**

ปัญหาในส่วนของกลไกอำนาจนี้ กล่าวได้ว่าเป็นปัญหาขาดดุลยภาพของกลไกอำนาจเป็นสำคัญ กล่าวคือ กลไกอำนาจทางการเมือง-การปกครองนั้น มีลักษณะเป็นกลไกกึ่งผูกขาด-กึ่งอำนาจเดี่ยวมากกว่าการเป็นกลไกที่กระจายหรือถ่วงดานกันอย่างซับซ้อน อย่างเช่น กรณีของกลไกรัฐบาลในระบบรัฐสภาที่มีลักษณะเป็นอำนาจเดี่ยว (Monist) คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมากก็เป็นฝ่ายเดียวกันกับรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร (Fusion of Power) ซึ่งทำให้การถ่วงดุลย์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารต้องไร้ผลไปในที่สุด อย่างไรก็ตามในส่วนของปัญหานี้ ยังมีประเด็นที่สำคัญกว่านี้คือ การที่กลไกอำนาจทางการเมือง-การปกครองนั้นขาดการกระจายและสร้างดุลยภาพร่วมระหว่างกลไกของผู้ใช้อำนาจ (Power User) กับกลไกของผู้ตรวจสอบอำนาจ (Power Censor) และกลไกของผู้กำกับอำนาจและเรียกร้องสิทธิ (Power Monitor) ทำให้กลไกของผู้ใช้อำนาจแข็งแรงสูงสุด และมีอิทธิพลสูงสุดในการครอบงำเหนือการเมืองการ-ปกครองได้อย่างครอบคลุมเบ็ดเสร็จแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยที่กลไกฝ่ายตรวจสอบอำนาจ และกลไกในการกำกับอำนาจและเรียกร้องสิทธิตกอยู่ในภาวะอ่อนแอและไร้ความหมายทางการเมือง-การปกครองไปโดยสิ้นเชิง

**5) ปัญหาด้านมาตรการควบคุมตรวจสอบทางการเมือง-การปกครอง** ปัญหาดั้งเดิมของมาตรการควบคุมตรวจสอบทางการเมือง-การปกครองเป็นมาตรการของความว่างเปล่า คือ **"ไม่มีการตรวจสอบ ไม่มีความผิด และไม่มีโทษทางการเมือง-การปกครองอย่างแท้จริง"** แต่อย่างใด เนื่องจากการเมือง-การปกครองในสภาพดั้งเดิมนั้น มาตรการของระบบการตรวจสอบถ่วงดุลย์ (Checks and Balances) ไม่มีอยู่จริงและไม่สามารถทำหน้าที่ได้จริง (Defunct Mechanic) แต่สิ่งที่มีอยู่จริงและทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพได้จริงกลับเป็นมาตรการของระบบการสมยอมและแลกเปลี่ยนตอบแทนซึ่งกัน (Conspiracy and Reciprocal Measure) ซึ่งเป็นการเกื้อหนุนให้มีการใช้อำนาจอย่างฉ้อฉล (Corrupt) ได้มากกว่าการควบคุมการใช้อำนาจให้จำกัด

รัฐธรรมนูญใหม่ของไทยจึงควรให้ความสำคัญกับการสร้างดุลยภาพทางการเมือง-การปกครองระหว่างฝ่ายผู้ปกครองกับฝ่ายประชาชนรับการปกครองเป็นเหตุผลสำคัญหรือเป็นนโยบายเป้าหมายในการปฏิรูปการเมือง-การปกครองได้ใน 2 ส่วนด้วยกัน คือ (1) การปฏิรูปการเมืองในภาคนักการเมืองหรือการปฏิรูประบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) และ (2) การปฏิรูปการเมืองในภาคพลเมืองหรือการปฏิรูประบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)

**1) การปฏิรูปการเมืองในภาคนักการเมืองหรือการปฏิรูประบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน** การพัฒนาการเมือง-การปกครองในส่วนนี้เป้าหมาย หลักของรัฐธรรมนูญควรวางจุดเน้นไว้ที่**การจำกัดอำนาจของนักการเมือง**เป็นสำคัญ ซึ่งในการจำกัดอำนาจดังกล่าวมีความครอบคลุมทั้งการเข้าสู่อำนาจการใช้อำนาจและการพ้นจากอำนาจ

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาทางการเมือง-การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนนั้น ยังมีหลักปฏิบัติสำคัญที่ต้องคำนึงถึงอีกหลายประการ ได้แก่[7] (1) หลักปฏิบัติในการส่งเสริมให้มีการแข่งขันทางการเมืองของกลุ่มที่มีความแตกต่างหลากหลาย โดยไม่มีการผูกขาดหรือครอบงำโดยกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ซึ่งจำเป็นต้องมีพรรคการเมืองให้เป็นตัวเลือกมากกว่า 1 พรรค หรือมีอย่างน้อย 2 พรรคที่มีความแตกต่างกัน (2) หลักปฏิบัติในการส่งเสริมหรือยอมรับความสามารถของประชาชน ซึ่งแสดงออกผ่านการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ โดยเฉพาะการแสดงความสามารถในการเลือกตัวแทน และแนวนโยบายของพรรคการเมือง มาเป็นรัฐบาล (3) หลักปฏิบัติเกี่ยวกับการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนผู้แทนที่เป็นรัฐบาลตามวาระที่กำหนดไว้แน่นอน (4) หลักปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบ และตอบสนองของรัฐบาลที่มีต่อประชาชน โดยเฉพาะการรับผิดชอบต่อพันธะสัญญาที่ได้ให้

---

[7] *โปรดดูเพิ่มเติมใน Mostafa Rejai,* ***Political Ideologies; A Comparative Approach*** *(New York : M.E. Sharpe,Ine., 1991) หน้า 159*

ไว้ในการรณรงค์เลือกตั้ง ซึ่งเป็นการเคารพต่อการตัดสินใจเลือกผู้แทนของประชาชน และ (5) หลักปฏิบัติเกี่ยวกับการเคารพในความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งครอบคลุมทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

**2) การปฏิรูปการเมืองในภาคพลเมืองหรือการปฏิรูประบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม** การพัฒนาการเมือง-การปกครองในส่วนนี้เป้าหมายหลักของรัฐธรรมนูญควรวางจุดเน้นไว้ที่**การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน**เป็นสำคัญ ซึ่งในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าว มีความครอบคลุมทั้งผู้ทรงสิทธิ สาระของสิทธิ และการเข้าถึงสิทธิของประชาชน กล่าวคือ ในส่วนของผู้ทรงสิทธินั้นจะมีขอบข่ายครอบคลุมทั้งในระดับปัจเจกบุคคล กลุ่มองค์กร และชุมชน ในส่วนของสาระของสิทธินั้นจะมีขอบข่ายครอบคลุมทั้งในด้านสิทธิความเป็นมนุษย์ ด้านสิทธิความเป็นพลเมือง และด้านสิทธิความเสมอภาค ในส่วนของการเข้าถึงสิทธินั้นจะมีขอบข่ายครอบคลุมทั้งด้านการป้องกันสิทธิ ด้านการเรียกร้องความคุ้มครองสิทธิและด้านการขอเยียวยารักษาสิทธิ อย่างไรก็ตามการพัฒนาการเมือง-การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนั้น ยังมีหลักปฏิบัติสำคัญที่ต้องคำนึงถึงอีกหลายประการได้แก่[8] (1) หลักปฏิบัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการร่วมตัดสินใจทางการเมืองของประชาชน (2) หลักปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งเสริมโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมทางการเมืองโดยตรง (3) หลักปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาททางการเมืองขององค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่างที่ใกล้ชิดกับประชาชนและชุมชน และ (4) หลักปฏิบัติเกี่ยวกับการส่งเสริมบทบาทและอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองของมวลชนคนทั่วไปในระดับชาวบ้านแทนนักการเมืองอาชีพ

---

[8] *โปรดดูเพิ่มเติมใน Mostafa Rejai, เพิ่งอ้าง, หน้า 162*

## 3. บทบาทพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ โดยตัวของมันเองนับว่าเป็นนวัตกรรมทางการเมือง (Political Innovation) ชิ้นหนึ่ง ที่มนุษย์ในประชาคมการเมือง (Political Community) ร่วมกันสร้างขึ้นมาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบทางสังคม-การเมือง (Socio-Politics Order) โดยเฉพาะในการจัดระเบียบทางการเมือง-การปกครอง พูดอีกนัยหนึ่งรัฐธรรมนูญ ก็คือเครื่องมือการสร้างระบอบการปกครอง (Regime Building) โดยการออกแบบอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจของกลไกการปกครองไว้ในสื่อภาษาที่คนหมู่มากในประชาคมการเมืองสามารถสื่อสารและเข้าใจร่วมกันได้ ดังนั้นสารัตถะสำคัญหลักๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงวางจุดเน้นไว้ในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐและการเมือง-การปกครองเป็นสำคัญ

รัฐธรรมนูญ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือการสร้างระบอบการปกครอง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการออกแบบอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจของกลไกการเมือง-การปกครอง รัฐธรรมนูญจึงเป็นทั้งเครื่องมือทางการเมือง-การปกครอง (Government Apparatus) และคู่มือทางการเมือง-การปกครอง (Government Facilities) การเป็นเครื่องมือทางการเมือง-การปกครองก็คือรัฐธรรมนูญช่วยให้ประชาคมการเมืองเกิดความเห็นพ้องต้องกันในทางการเมือง-การปกครอง (Political Consensus) และยอมรับให้มีกลไกการเมือง-การปกครองขึ้นมาใช้อำนาจทางการเมือง-การปกครอง ส่วนการเป็นคู่มือทางการเมือง-การปกครองนั้นรัฐธรรมนูญจะช่วยอำนวยการและกำกับให้กลไกต่างๆ ในระบบการเมือง-การปกครองมีขอบเขตของอำนาจที่แน่นอนและมีเงื่อนไขความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกันอย่างเป็นระเบียบและมีระบบตั้งแต่การเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจ การสืบทอดอำนาจและพ้นจากอำนาจ

รัฐธรรมนูญกับการเมือง-การปกครองจึงแยกออกจากกันไม่ได้ ในการจัดทำหรือการใช้รัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องเดียวกันกับการสร้างระบบการเมือง-การปกครองและการใช้อำนาจทางการเมือง-การปกครอง ดังนั้นไม่ว่าจะพูด

ถึงรัฐธรรมนูญหรือพูดถึงการเมือง-การปกครองต่างจำเป็นต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงองค์ประกอบพื้นฐานซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักร่วมกันอย่างน้อยใน 3 ด้านด้วยกัน คือ (1) องค์ประกอบด้านผู้ปกครองหรือกลไกการปกครอง (2) องค์ประกอบด้านผู้รับการปกครอง และ (3) องค์ประกอบด้านความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างผู้ปกครองหรือกลไกการปกครองด้วยกันเองกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของผู้ปกครองกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้รับการปกครองด้วย

เมื่อพิจารณามาถึงจุดนี้แล้วจะเห็นได้ว่า ประเด็นที่เป็นสารัตถะหลักของรัฐธรรมนูญนั้น เป็นเรื่องที่ควรต้องทุ่มเทความสนในให้กับการออกแบบหรือสร้างระบบการเมือง-การปกครองที่มีความสามารถ (Political Competence & Smart Government) และการคำนึงถึงหน้าที่ใช้สอย (Function) และประโยชน์เป้าหมาย (Contribution) ของรัฐธรรมนูญที่มีต่อระบบการเมือง-การปกครอง มากกว่าความสนใจในเรื่องการสร้างรัฐธรรมนูญให้มีรูปโฉมที่งดงามตามอักขรวิธีของภาษากฎหมาย หรือ การทำให้รัฐธรรมนูญเป็นราชาแห่งกฎหมายมหาชน เป็นเป้าหมายสูงสุดเท่านั้น

ถ้าเปรียบประชาคมการเมืองเป็นเรือลำใหญ่หรือรัฐนาวา ผู้ปกครองหรือกลไกการปกครองก็เปรียบเสมือนหางเสือของเรื่อ ทำหน้าที่นำรัฐนาวาฝ่าคลื่นลมไปสู่จุดหมาย ผู้รับการปกครองหรือประชาชนก็เปรียบเสมือนใบจักรของเรือคอยทำหน้าที่ให้กำเนิดพลังในการขับดันรัฐนาวาให้เคลื่อนที่ไปได้ ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของฝ่ายการเมือง-การปกครองกับสิทธิเสรีภาพของฝ่ายประชาชนนั้นก็เป็นเสมือนโครงกระดูกงูของเรือที่ทำหน้าที่กำกับควบคุมการทรงตัวของรัฐนาวาให้สามารถแล่นไปสู่จุดหมายได้โดยราบรื่นไม่เอนเอียงไหวโคลงในระหว่างการขับเคลื่อน

รัฐธรรมนูญที่ช่วยเสริมสร้างความสามารถทางการเมืองการ-ปกครองจึงเป็นคนละเรื่องกับการเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีหรือเลวเพราะรัฐธรรมนูญที่ช่วยเสริมสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองนั้นก็เหมือนกับรัฐนาวาที่สามารถแล่นไปได้ทั้งในภาวะปกติและภาวะวิกฤติโดยไม่อัปปาง หรือชนหิน

โสโครกล่มจมเสียก่อนที่จะไปถึงจุดหมายปลายทาง

ดังนั้นในการสร้างรัฐธรรมนูญจึงควรตั้งความคาดหวังไว้ที่ความสามารถในการทำหน้าที่ ดังกล่าวให้บรรลุเป้าหมายสมประโยชน์ตามที่ต้องการได้พร้อมกันไป กล่าวคือ เป็นการใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นเครื่องมือทางการเมือง-การปกครองหรือเป็นการทำให้ประชาคมการเมืองมีความเห็นพ้องต้องกัน และการยอมรับต่อระบบการเมือง-การปกครองที่กำหนดขึ้นมา รวมทั้งเป็นการสร้างรัฐธรรมนูญให้สามารถทำหน้าที่ขั้นพื้นฐานได้ คือการสร้างรัฐธรรมนูญให้เป็นคู่มือช่วยอำนวยความสะดวกทางการเมือง-การปกครองให้กลไกต่าง ๆ ในระบบการเมือง-การปกครองนั้นได้มีปฏิสัมพันธ์กันอย่างราบรื่น รวมทั้งการสร้างรัฐธรรมนูญให้เกื้อกูลต่อการเกิดดุลยภาพร่วมกันระหว่างอำนาจของผู้ปกครองหรือกลไกการเมือง-การปกครองกับสิทธิเสรีภาพของผู้รับการปกครองหรือประชาชนด้วย

## 4. บทบาทการสร้างดุลยภาพทางการเมือง-การปกครองของรัฐธรรมนูญ

การสร้างดุลยภาพทางการเมือง-การปกครองถือเป็นบทบาทสำคัญของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการสร้างดุลยภาพระหว่างรัฐกับประชาชนและผู้ปกครองกับผู้รับการปกครอง หลักการสำคัญของดุลยภาพระหว่างผู้ปกครองกับผู้รับปกครองก็คือ หลักการไม่ก่อความเป็นปรปักษ์ให้ทั้งสองฝ่ายต้องดำรงอยู่ร่วมกันโดยขัดกัน (Enmity Co-existance) และหลักการก่อความร่วมมือให้เกื้อหนุนซึ่งกัน (Equipment Co-existance) กล่าวคือ ในส่วนของหลักการไม่ขัดกันนั้น อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือการทำงานของหางเสือของรัฐนาวาต้องไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางต่อสิทธิเสรีภาพของฝ่ายผู้รับการปกครองหรือการทำงานของใบจักรของรัฐนาวา และหรือในทางกลับกันฝ่ายผู้รับการปกครอง หรือการทำงานของใบจักรของรัฐนาวาก็จะต้องไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางการทำหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือหางเสือของรัฐนาวาด้วย ส่วนหลักการเกื้อหนุนซึ่งกันนั้นนอกจากทั้งสองฝ่ายไม่ขัดกัน

โดยพื้นฐานแล้วทั้งสองฝ่ายต่างก็มีพันธะหน้าที่ที่จะต้องเป็นอุปกรณ์เกื้อหนุนในการเสริมสร้างศักยภาพให้แก่กันได้ด้วย

หากจะลองนึกวาดภาพดูว่าถ้ารัฐธรรมนูญที่สร้างขึ้นมานั้นไม่สามารถสร้างระบบการเมือง-การปกครองที่มีความสามารถหรือสร้างรัฐนาวาที่ไม่ได้ดุลยภาพระหว่างผู้ปกครองหรือหางเสือของเรือกับผู้รับการปกครองหรือใบจักรของเรือและความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายหรือโครงกระดูกงูของเรือที่เข้ากันได้ดีพอแล้ว เมื่อนำรัฐธรรมนูญไปใช้ในการปกครองประเทศหรือนำรัฐนาวาแล่นออกสู่ทะเล โดยที่หางเสือไปทางหนึ่ง ใบจักรก็ไปอีกทางหนึ่ง โครงกระดูกงูที่ช่วยในการทรงตัวของลำเรือก็เอียงไปอีกทางหนึ่งนั้นย่อมเป็นที่เชื่อได้ว่าเรือจะต้องอัปปางเสียก่อนถึงจุดหมายอย่างแน่นอน แม้จะไม่มีคลื่นลมมาปะทะก็ตาม

ในทางกลับกันถ้าหากว่าผู้ปกครองซึ่งเป็นผู้ถือหางเสือของรัฐนาวาเป็นผู้ปกครองหรือหางเสือที่มีความเข้มแข็งมั่นคงเพียงพอ (Powered Mechanism) ไม่ถูกสั่นคลอนขัดขวางจากฟันเฟืองของใบจักร ย่อมสามารถกำกับทิศทางของรัฐนาวาให้แล่นไปสู่ครรลองของจุดหมายได้อย่างแน่นอนโดยไม่หักเหเปลี่ยนทิศทางไปตามคลื่นลม หรือถ้าหากผู้รับการปกครองหรือใบจักรซึ่งเป็นขุมกำลังหลัก (Potential Mechanism) ของพลังขับเคลื่อนนั้นไม่ถูกขัดขวางริดรอนสิทธิเสรีภาพโดยผู้ปกครองก็ย่อมจะมีอิสระเสรีภาพเพียงพอในการดึงเอาศักยภาพของตนมาแปรให้เป็นพลังในการฉุดรัฐนาวาให้เคลื่อนไปข้างหน้าได้แรงและเร็วยิ่งขึ้น และในขณะเดียวกัน ถ้าทั้งสองฝ่ายต่างมีพันธะหน้าที่ในการเกื้อหนุนต่อกันด้วยแล้ว ก็จะยิ่งช่วยให้รัฐนาวาแล่นสู่จุดหมายได้อย่างรวดเร็วและมั่นคงมีเสถียรภาพ แม้จะต้องประสบกับคลื่นลมที่เป็นอุปสรรคเพียงใดก็ไม่ถึงกับล่มสลายลงในระหว่างทาง

หน้าที่และประโยชน์ขั้นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ ก็คือ การเป็นเครื่องมือทางการเมือง-การปกครองที่ช่วยให้ประชาคมทางการเมืองเกิดความเห็นพ้องต้องกันและยอมรับต่อระบบการเมือง-การปกครองร่วมกันกับการเป็นคู่มือช่วยอำนวยความสะดวกทางการเมือง-การปกครองให้บรรดากลไกต่าง ๆ ใน

ระบบการเมือง-การปกครองนั้นสัมพันธ์เกื้อกูลกัน ภายใต้ครรลองของกระบวนการที่ราบรื่นและได้ดุลยภาพทั้งกลไกฝ่ายผู้ปกครองและกลไกฝ่ายผู้รับการปกครอง ดังนั้น รัฐธรรมนูญที่ดีหรือรัฐธรรมนูญที่เลวไม่ว่าโดยทัศนะหรือความเชื่อของใครก็ตาม อย่างน้อยที่สุดก็ควรจะเป็นรัฐธรรมนูญที่สามารถสนองตอบต่อหน้าที่และประโยชน์ขั้นพื้นฐานดังกล่าวได้ ซึ่งไม่มีใครตัดสินความดีเลวของรัฐธรรมนูญได้ดีไปกว่าตัวของรัฐธรรมนูญเอง ตราบใดที่รัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดความเห็นพ้องต้องกันและการยอมรับในระบบการเมือง-การปกครองของประชาคมการเมืองร่วมกันเสียแล้วย่อมเป็นที่แน่นอนว่ารัฐธรรมนูญนั้นก็ไม่มีโอกาสได้ทำหน้าที่หรือก่อให้เกิดประโยชน์โภชน์ผลอันใดได้เลย

## 5. การจัดวางลำดับความสำคัญเร่งด่วนเชิงนโยบายของรัฐธรรมนูญไทย

รัฐธรรมนูญไทยถือเป็นตราสารทางการเมือง-การปกครองที่ควรนำไปใช้ให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดชะตากรรมของประเทศตามจุดมุ่งหมายเชิงนโยบายที่เป็นลำดับความสำคัญเร่งด่วนตามกรอบปัญหาและความต้องการของตนเองได้ ซึ่งความสำคัญอยู่ที่ความมุ่งหมายในการใช้ประโยชน์ และวิธีการในการนำไปใช้ ปัญหาในความล้มเหลวจากประสบการณ์ของรัฐธรรมนูญไทยในอดีต ก็คือ รัฐธรรมนูญไทยถูกละเลยในเรื่องของความมุ่งหมายในการทำหน้าที่พื้นฐานและการใช้ประโยชน์จากการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ สิ่งที่รัฐธรรมนูญไทยถูกมองและคาดหวังมักจะโน้มเอียงไปในทิศทางของการเป็นยาสารพัดโรคครอบจักรวาล (Panacea) เสียมากกว่า คือ คาดหมายกันว่ารัฐธรรมนูญจะต้องบรรลุความเป็นเลิศพร้อมกันอย่างน้อยใน 2 ด้านด้วยกัน คือ (1) ความเป็นเลิศในการเป็นกฎหมายสูงสุดที่สมบูรณ์แบบและ (2) ความเป็นเลิศในการเป็นคัมภีร์ทางกฎหมายที่กำหนดชะตาชีวิตของคนครอบคลุมในทุกมิติทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งในที่สุดก็กลับไปสู่วังวนของคำถามที่ใครก็ตอบไม่ได้ว่าไข่กับไก่ใครเกิดก่อนกัน เพราะเรา

ไม่เคยมีโอกาสได้ใช้ประโยชน์จากรัฐธรรมนูญที่คิดว่าดีที่สุดสักที

โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของการเมือง-การปกครอง มีหน้าที่เฉพาะด้านในทางการเมือง-การปกครองและควรคาดหวังผลเฉพาะทางการเมือง-การปกครองเป็นด้านหลัก และที่สำคัญต้องบรรลุถึงการทำหน้าที่และประโยชน์พื้นฐาน (Output) ของมันเองได้เสียก่อน เมื่อรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่และประโยชน์ขั้นพื้นฐานของมันบรรลุผลแล้วส่วนสิ่งอื่นที่จะเป็นผลพวงตามมาก็ควรจะเป็นเรื่องของผลได้ในบั้นปลาย (Outcome) ที่เกิดขึ้นมาภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญได้มีโอกาสทำหน้าที่พื้นฐานนั้นผ่านพ้นไปแล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวการใช้รัฐธรรมนูญบนพื้นฐานของเป้าหมายนโยบายทางการเมือง-การปกครองและการใช้ให้เป็นประโยชน์สนองจุดมุ่งหมายตามลำดับความสำคัญเร่งด่วนของประเทศเป็นเรื่องใหญ่ และสำคัญกว่าการทำรัฐธรรมนูญให้เป็นกฎหมายสูงสุดที่สมบูรณ์แบบ ซึ่งน่าจะหยิบยกเอาเรื่องนี้มาเป็นปมใหญ่ของประเด็นโต้อภิปราย (Big Argument) ในเวลาปัจจุบันเพื่อขยายผลไปสู่การสร้างระเบียบวาระแห่งชาติ (National Agenda) ตระเตรียมการสำหรับสร้างศักยภาพใหม่ในทางการเมือง-การปกครองให้สังคมและประเทศเพื่อจะได้เป็นจุดเริ่มต้นในการแสวงหาโอกาสใหม่ๆ ในการพัฒนาประเทศไปสู่เป้าหมายอื่นที่ก้าวหน้าขึ้นอย่างยั่งยืนได้ต่อไปในอนาคตระยะยาว

จุดบอดที่เป็นปัญหามืดดำของเราในขณะนี้ ก็คือ เราตั้งความหวังและจัดวางเป้าหมายของรัฐธรรมนูญไว้ในตำแหน่งที่ผิดพลาด เพราะเราเริ่มจากการตั้งคำถามที่ผิด (Wrong Question) มาแล้วตั้งแต่ต้น ดังนั้นความพยายามในการหาคำตอบที่ถูก (Right Answer) จึงเป็นเรื่องสูญเปล่า เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่าในการจัดทำรัฐธรรมนูญภายใต้บรรยากาศของการขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรงในหมู่ผู้ปกครองหรือแม้แต่ในบรรยากาศของการปฏิรูปทางการเมืองในขณะนี้นั้น ฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายต่างก็มุ่งเพ่งเล็งเป้าใหญ่ไปที่การทำรัฐธรรมนูญให้เป็นเครื่องมือสนองจุดมุ่งหมายตามความคาดหวังของตนเป็นด้านหลัก หรือแม้แต่การยกย่องความสูงส่งของ

รัฐธรรมนูญให้เป็นคัมภีร์สำเร็จรูปทางกฎหมายด้วยก็ตาม ต่างคาดหมายกันว่ารัฐธรรมนูญจะดีและสมบูรณ์ได้นั้นต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายกุมอำนาจยอมรับและสามารถปฏิรูปสังคม เศรษฐกิจและการเมืองได้พร้อมกันไปด้วย ซึ่งในทางเทคนิคของการจัดทำรัฐธรรมนูญแม้จะเป็นสิ่งที่ทำได้ไม่ยากและผลที่ออกมาก็น่าจะได้ผลลัพท์ที่ดีด้วยก็ตาม แต่สิ่งที่แก้กันไม่ตกก็คือ ปัญหาการขัดกันระหว่างเป้าหมายในทางปฏิบัติกับเป้าหมายความสมบูรณ์ในเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการสร้างประโยชน์จากการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ในทางการเมือง-การปกครองนั้นเป็นสิ่งซึ่งเรายังขาดความมั่นใจ และจนถึงปัจจุบันเรายังไม่เคยมีโอกาสได้ใช้รัฐธรรมนูญที่ช่วยสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองของประเทศได้เลย **ประเด็นที่ต้องพิจารณาก็คือคำถามที่ว่ารัฐธรรมนูญของไทยยังเป็นได้แต่เพียงกระจกสะท้อนภาพที่คอยบอกเราว่า "การเมือง-การปกครองเป็นเช่นไรรัฐธรรมนูญก็ควรที่จะเป็นไปเช่นนั้น" หรือรัฐธรรมนูญจะสามารถยกระดับขึ้นสู่การเป็นกลไกในการกำกับควบคุมการเมือง-การปกครองได้แล้วโดยที่ "เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นเช่นไรการเมือง-การปกครองก็จะต้องเป็นเช่นนั้นด้วย" กล่าวอีกนัยก็คือรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่ควรเป็นฝ่ายกำกับควบคุมการเมือง-การปกครองไม่ใช่การเมือง-การปกครองเป็นฝ่ายกำหนดรัฐธรรมนูญของประเทศ**

ด้วยเหตุผลข้อจำกัดและสภาพปัญหาดังกล่าวแล้ว การคาดหมายประโยชน์ของรัฐธรรมนูญในด้านที่เกี่ยวกับผลทางปฏิบัติจากการใช้รัฐธรรมนูญหรือการใช้รัฐธรรมนูญให้มีผลทางปฏิบัติ (Implementation Output) และด้านที่เกี่ยวกับผลกระทบจากการใช้รัฐธรรมนูญที่มีต่อการเมือง-การปกครอง (Political Outcome) โดยเฉพาะ **"ผลกระทบที่มีต่อการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองของประเทศ"** จึงควรยึดเอามาเป็นเป้าหมายที่มีลำดับความสำคัญเร่งด่วนสูงสุดของรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งก็คือการให้ประโยชน์ได้ทั้ง **"การแก้ปัญหาและการพัฒนาการเมือง-การปกครอง"** ได้นั่นเอง

## 6. ข้อพิจารณาปัญหาพื้นฐานและความจำเป็นของรัฐธรรมนูญในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองของประเทศ

หากเราได้สร้างวิธีคิดใหม่ๆ และเริ่มต้นที่ปัญหารากฐานซึ่งเป็นปมปัญหาใหญ่ของประเด็นโต้อภิปรายของรัฐธรรมนูญ โดยเพ่งเล็งที่หน้าที่การใช้สอยและประโยชน์โภชน์ผลขั้นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงเสียก่อนแล้ว อาจช่วยให้เราได้มีโอกาสใหม่ๆ ในการมองเห็นข้อค้นพบบางอย่างที่ซ่อนเร้นอยู่ในรัฐธรรมนูญโดยที่เราไม่เคยมองเห็นมาก่อนจากการคิดในกรอบจำกัดภายใต้ขอบฟ้าความคิด (Horizon of Thought) แบบกระสวนความคิดเก่า (Old Paradigm) ความจำเป็นเร่งด่วนในขณะนี้จึงควร เริ่มจากการตั้งคำถามอย่างง่ายใหม่ ใน 4 คำถาม คือ "(1) **ปัญหาพื้นฐานทางการเมือง-การปกครองของเรามีอะไรบ้าง (2) เราต้องการจะบรรลุจุดมุ่งหมายทางการเมือง-การปกครองในทิศทางและเป้าหมายใด (3) ฐานะหน้าที่และคุณประโยชน์ของรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเมือง-การปกครองนั้นมีอะไรบ้าง และ (4) เราจะจัดทำและนำรัฐธรรมนูญไปใช้ เพื่อแก้ไขสะสางปัญหาพื้นฐานทางการเมือง-การปกครองและให้บรรลุจุดมุ่งหมายทางการเมือง-การปกครองได้อย่างไร**" ผู้เขียนเห็นว่าเพียงเท่านี้ก็นับว่าเป็นภาระอันยิ่งใหญ่และเป็นคุณูปการอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทยในยุคปัจจุบัน และเป็นปัจจัยรากฐานที่พอเพียงแล้วสำหรับใช้เป็นเครื่องชี้ทางสว่างให้เราได้มองเห็นอนาคตของโลกใหม่ๆ ในการที่จะตั้งต้นสร้างระบบการเมือง-การปกครองที่มีความสามารถให้มั่นคงเป็นปึกแผ่น และพัฒนาประเทศสู่ความเจริญรุ่งเรืองในขั้นต่อไป

6.1 ในการพิจารณาคำถามแรก คือ คำถามที่ว่า **ปัญหาพื้นฐานทางการเมือง-การปกครองของเราคืออะไรนั้น** ทำให้เราได้เกิดการตระหนักในการสืบเสาะค้นหาและเจาะลึกลงไปถึงรากเหง้าของชั้นธรณีปัญหาทางการเมือง-การปกครองในระดับความรุนแรงที่หนักเบาในแต่ระดับชั้น อีกทั้งยังช่วยให้เราได้เลือกจัดลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนในการวางน้ำหนักจุดเน้นของการแก้ไขไว้ในตำแหน่งและลำดับขั้นตอนก่อนหลังอย่างถูกต้องได้ด้วย

ซึ่งในการค้นหาและการจัดจำแนกความรุนแรงและความสำคัญเร่งด่วนของปัญหาดังกล่าว กระทำได้โดยการกำหนดขอบเขตของเครื่องบ่งชี้สภาวะ (Indicator of Status) และเครื่องชี้วัดผลกระทบ (Indicator of Impact) ดังต่อไปนี้คือ ในกรณีของปัญหาที่ถือว่ามีความรุนแรงสูงสุดและมีลำดับความสำคัญเร่งด่วนก็พิจารณาได้จากเครื่องบ่งชี้สภาวะในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานของระบบการเมือง-การปกครอง (Structure) อาทิ กลไกสถาบัน และผู้นำทางการเมือง-การปกครองโดยเฉพาะในส่วนของโครงสร้างส่วนบนที่เกี่ยวกับผู้ปกครองหรือฝ่ายปกครอง และการพิจารณาจากเครื่องชี้วัดผลกระทบของปัญหาเหล่านั้นว่าก่อความรุนแรงในระดับใด โดยเฉพาะในส่วนของความขัดแย้งที่เกิดจากการแย่งชิงอำนาจการใช้อำนาจและการเปลี่ยนแปลงอำนาจของฝ่ายการเมือง-การปกครองว่าเป็นวิกฤตการณ์ทางการเมือง-การปกครอง (Crisis) หรือไม่ ส่วนกรณีของปัญหาที่มีความรุนแรงและลำดับความเร่งด่วนรองลงมา ก็พิจารณาได้จากเครื่องบ่งชี้สภาวะในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการทางการเมือง-การปกครอง (Process) อาทิ กระบวนการสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างกลไกสถาบันทางการเมือง-การปกครอง ภาวะผู้นำทางการเมือง-การปกครอง (Leadership) และพฤติกรรมของนักการเมือง-การปกครอง (Behavior) และการพิจารณาจากเครื่องชี้วัดผลกระทบของปัญหาดังกล่าวว่า ก่อความรุนแรงในขั้นที่ส่งผลกระเทือนต่อการดำรงรักษามาตรฐานทางการเมือง-การปกครองของระบอบการเมือง-การปกครองหรือไม่ (Regime) ส่วนในกรณีของปัญหาที่มีความรุนแรงและลำดับความสำคัญเร่งด่วนในระดับรากหญ้าที่สุด (Grass-roots) นั้น ก็พิจารณาจากเครื่องชี้สภาวะในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและอำนาจทางการเมือง-การปกครอง (Political Right) ของประชาชนผู้การปกครองในโครงสร้างส่วนล่างที่เกี่ยวกับประชาชน อาทิ บทบาทในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง-การปกครอง (Participation) ความรู้สึกพอใจและมีประสิทธิภาพทางการเมือง-การปกครอง (Political Efficacy) และการพิจารณาจากเครื่องชี้วัดผลกระทบว่าก่อความรุนแรงในขั้นที่ส่งผลกระเทือน

ต่อการบรรลุถึงเป้าหมายอุดมการณ์ทางการเมือง-การปกครอง (Political Ideology) หรือต่อคุณภาพทางการเมือง-การปกครองหรือไม่ (Quality Of Government) อาทิ ประชาชนมีความรู้สึกแปลกแยกจากการเมือง-การปกครอง (Political Alienation) หรือรู้สึกต่อต้านและมีความคับข้องใจต่อผู้ปกครองและระบอบการเมือง-การปกครองหรือไม่ (Political Frustration) ฯลฯ เป็นต้น

6.2 ในการพิจารณาถึงคำถามที่สอง จากคำถามที่ว่า **เราต้องการจะบรรลุจุดมุ่งหมายอะไรในทางการเมือง-การปกครอง** ซึ่งเกี่ยวข้องกับความคาดหวังว่าเราจะนำการทางการเมือง-การปกครองไปในทิศทางใด และเป้าหมายที่เราประสงค์จะบรรลุถึงนั้นอยู่ที่ใด เพื่อเราจะได้มีเข็มทิศชี้ทางและมองเห็นจุดหมายที่กำหนดเอาไว้ อีกทั้งยังช่วยกำกับให้เราไม่หลงทางและสามารถจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนในการบรรลุถึงจุดหมายในแต่ละระดับอย่างมีลำดับอย่างมีขั้นตอนได้ด้วย ซึ่งในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายในทางการเมือง-การปกครองนั้น เราสามารถกำหนดจากเครื่องชี้บ่งสภาวะศักยภาพ (Indicator of Potential) และเครื่องชี้วัดการกำหนดทางเลือกและชะตากรรมทางการเมือง-การปกครองของประชาคมการเมือง (Political Determination) ดังต่อไปนี้คือ ในกรณีของการกำหนดทิศทางขั้นพื้นฐานของการเมือง-การปกครองนั้น เราสามารถพิจารณาได้จากเครื่องชี้บ่งสภาวะศักยภาพในส่วนที่เรียกว่าสัญญาประชาคม (Social Contracts) ซึ่งเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงอยู่ของระบบการปกครอง อาทิ ความมั่นคงปลอดภัย ความยุติธรรม ความเสมอภาค อิสระเสรีภาพและภราดรภาพรวมทั้งความสงบสุขร่วมเย็นด้วย ส่วนในการพิจารณาถึงเครื่องชี้วัดทางเลือกและชะตากรรมทางการเมือง-การปกครองของประชาคมการเมืองเพื่อค้นหาเป้าหมายขั้นพื้นฐานของการปกครองตามศักยภาพดังกล่าว ก็คือ การบรรลุเป้าหมายทางการเมือง-การปกครองในระดับที่ก่อให้เกิดความมั่นคงมีเสถียรภาพ (Stabilization) ทางการเมือง-การปกครองนั่นเอง อาทิ การมีความต่อเนื่องทางความคิดและอุดมการณ์ทางการเมือง-การปกครอง การเคารพกฎหมาย

ชื่อแปทางการเมือง-การปกครอง การมีแนวนโยบายและกลไกการนำนโยบาย ไปปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบและตอบสนองต่อประชาคม การเมืองสูง การมีวัฒนธรรมทางการเมือง-การปกครองที่เอื้อต่อระบบ การมีระเบียบวิธีและช่องทางในการถ่ายโอนอำนาจทางการเมือง-การปกครอง และการมีกลไกสถาบันที่เข้มแข็งในการรองรับและเผชิญกับความต้องการเข้า มีส่วนร่วมและภาวะวิกฤตการณ์ต่างๆ ได้อย่างราบรื่น ฯลฯ เป็นต้น หรือ หากเราจะพิจารณาถึงเครื่องชี้บ่งสภาวะศักยภาพเพื่อบอกทิศทางของระบบ การเมือง-การปกครองในระดับที่สูงขึ้นไปอีกขั้นหนึ่ง เราก็สามารถพิจารณา ได้จากในส่วนที่เรียกว่าทางเลือกของสังคม (Social Choices) ศักยภาพ ทางการเมือง-การปกครองในระดับที่ระบบการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์ใน หมู่ชนที่หลากหลายมีปฏิสัมพันธ์ที่ไม่เป็นปรปักษ์และเกื้อกูลต่อกัน อาทิ การที่ระบบการเมืองได้รับพลังสนับสนุนจากการระดมความร่วมมือจากกลุ่ม ชนในรูปแบบต่างๆ จากทุกหมู่เหล่า ขณะที่กลุ่มชนหมู่เหล่าต่างๆ มีความ ตื่นตัวในการเข้าร่วมให้การสนับสนุนในระบบการเมือง-การปกครองด้วย การที่ระบบการเมือง-การปกครองมีขีดความสามารถในการจัดสรรและ กระจายผลประโยชน์ความมั่งคั่งและสิ่งมีคุณค่าทางสังคมให้แก่หมู่ชนที่หลาก หลายได้เป็นที่พอใจและเป็นธรรมอยู่อย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งการเมือง-การปกครองที่ส่งเสริมโอกาสและทางเลือกที่เปิดกว้างให้แก่กลุ่มที่หลากหลาย ได้อย่างทั่วถึง ฯลฯ เป็นต้น ส่วนในการพิจารณาถึงเครื่องชี้วัดทางเลือกของ ประชาคมการเมืองเพื่อค้นหาเป้าหมายของการระบบการเมือง-การปกครอง ตามศักยภาพดังกล่าว ก็คือ การบรรลุถึงเป้าหมายทางการเมือง-การปกครอง ที่กลุ่มได้รับความคุ้มครองจากการมีตัวแทนอำนาจและผลประโยชน์ของตัวเอง (Empowered Representation) อาทิ การบรรลุถึงเป้าหมายทางการเมือง-การปกครองที่การมีส่วนร่วมทางการเมืองเปิดกว้างให้แก่ทุกกลุ่มอย่างเสมอ ภาคเท่าเทียมและเป็นธรรม การที่กลุ่มต่างๆ ได้รับการปกป้องคุ้มครอง ผลประโยชน์โดยการมีตัวแทนที่สามารถเข้าถึงอำนาจทางการเมือง-การปกครองในสัดส่วน ช่องทาง รูปแบบและสถานภาพที่เหมาะสม ฯลฯ

เป็นต้น หรือหากเราจะพิจารณาถึงเครื่องบ่งชี้ทางเลือกของปัจเจกบุคคล (Individual Shoices) ซึ่งเป็นศักยภาพทางการเมือง-การปกครองในระดับที่ฝ่ายข้างน้อยและปัจเจกบุคคล เป็นผู้มีสิทธิมีส่วนทางการเมือง-การปกครองของตัวเอง สามารถสัมฤทธิ์ผลทางการเมือง-การปกครองได้ด้วยลำพังตัวเองโดยไม่ต้องพึ่งพาองค์กร สถาบัน หรือตัวแทน อาทิ การมีเสรีภาพในการแสดงออกทางความคิดในทางการเมือง-การปกครอง การได้รับหลักประกันสิทธิในการแสดงออกและเรียกร้องความต้องการผลประโยชน์ส่วนตัว การได้รับความปกป้องคุ้มครองในการประกอบกิจการทางการเมือง-การปกครองของตน การได้รับการตระหนักความสำคัญโดยไม่ถูกหักล้างลิดรอนสิทธิประโยชน์ด้วยเหตุผลและความต้องการของฝ่ายข้างมากหรือฝ่ายปกครอง หรือการบรรลุถึงการเลือกกำหนดสถานภาพทางการเมืองของตนเองได้ ฯลฯ เป็นต้น ส่วนในการพิจารณาถึงเครื่องชี้วัดทางเลือกของประชาคมการเมือง เพื่อค้นหาเป้าหมายของระบบการเมือง-การปกครองในระดับสูงสุด (Individual Self Government) ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของการปกครองที่เรียกอีกนัยหนึ่งว่า เป็นเป้าหมายที่มีความเข้มข้นของการปกครองอยู่น้อยที่สุด (The Less Government)

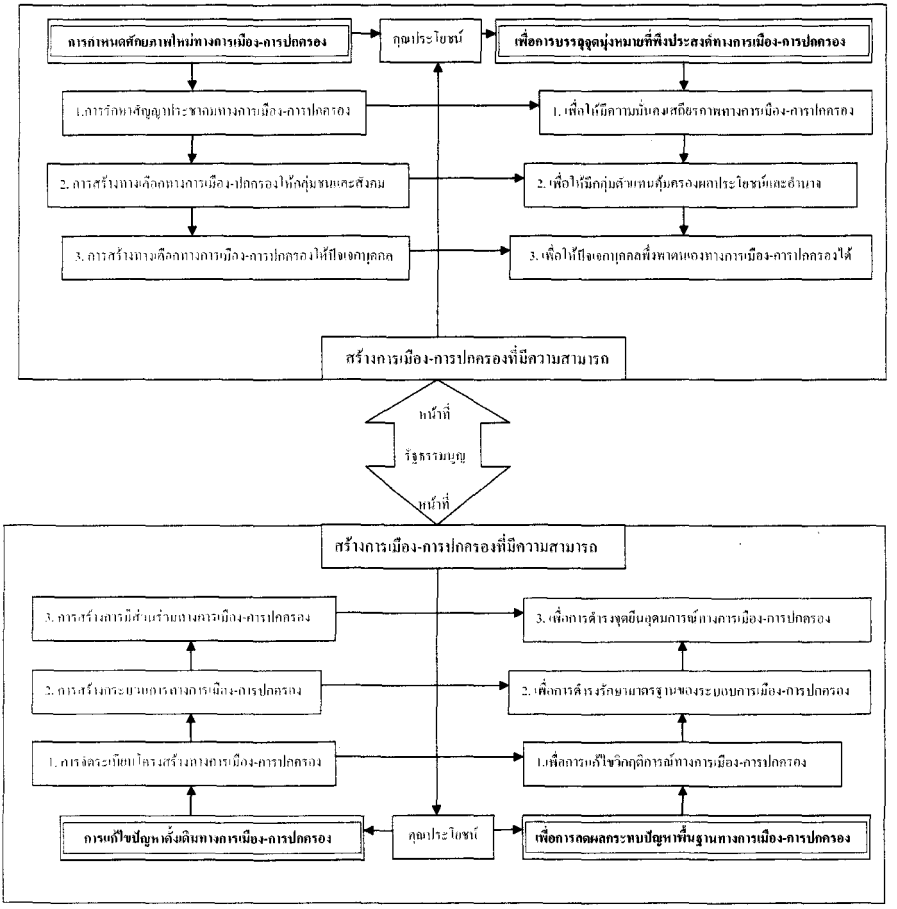
6.3 ในการพิจารณาถึงคำถามที่สาม จากคำถามที่ว่า **ฐานะหน้าที่และคุณประโยชน์ของรัฐธรรมนูญที่มีต่อการเมือง-การปกครองมีอะไรบ้าง** นั้น ทำให้เราได้ตระหนักถึงฐานะหน้าที่ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ โดยไม่ละเลยหรือมองผ่านข้ามไปแสวงหาฐานะหน้าที่อื่นๆ ซึ่งไม่ใช่ฐานะหน้าที่พื้นฐานของมันเอง หรือแม้กระทั่งการมองเป้าหมายของคุณประโยชน์ที่ผิดพลาดไปจากความเป็นจริงหรือที่ควรจะเป็น (Mislead) ซึ่งในความเป็นจริงฐานะของรัฐธรรมนูญก็คือ เอกสารหรือตราสารทางการเมือง-การปกครอง ซึ่งมีหน้าที่เป็นเครื่องมือและคู่มือในทางการเมือง-การปกครองดังได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น ส่วนคุณประโยชน์ของรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องช่วยในการอำนวยความสะดวกทางการเมือง-การปกครองให้เกิดการปกครองที่มีความสามารถ (Political Competence & Smart Government) สูงเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาและ

ลดความรุนแรงของผลกระทบจากปัญหาทางการเมือง-การปกครองในระดับต่างๆ เช่น ปัญหาและผลกระทบในระดับโครงสร้างและวิกฤติการณ์ทางการเมือง-การปกครอง (Government Structure & Crisis) ปัญหาและผลกระทบในระดับกระบวนการและมาตรฐานของระบอบการปกครอง (Process of Government & Standard of Regime) และปัญหาและผลกระทบในระดับสิทธิเสรีภาพและอำนาจการมีส่วนร่วมทางการเมือง-การปกครองของประชาชนและคุณภาพของการเมือง-การปกครอง (Government Participation & Quality of Government) ตลอดทั้งการมีประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกให้เกิดระบบการเมือง-การปกครองที่มีความสามารถ ในส่วนที่ก่อให้เกิดการบรรลุถึงจุดหมายทางการเมือง-การปกครอง คือสามารถช่วยชี้ทิศทางและนำการเมือง-การปกครองไปสู่เป้าหมายระดับต่างๆ ได้ด้วย เช่น การบรรลุถึงทิศทางและเป้าหมายในระดับการดำรงรักษาของสัญญาประชาคมทางการเมือง-การปกครองได้ และการมีเสถียรภาพความมั่นคงของระบบการเมือง-การปกครอง (Stabilization) การบรรลุถึงทิศทางและเป้าหมายในระดับของการสร้างทางเลือกให้สังคม และอำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มที่หลากหลายในสังคมมีตัวแทนรองรับและได้รับการปกป้องคุ้มครอง (Social Choices & Empowered Representation) และการบรรลุถึงทิศทางและเป้าหมายในระดับของการสร้างทางเลือกและความสามารถให้แก่ฝ่ายข้างน้อยและปัจเจกบุคคลในการปกครองตัวเองได้ (Individual Choices & Individual Self Government)

6.4 สำหรับในการพิจารณาถึงคำถามสุดท้าย ในคำถามที่ว่า **เราจะจัดทำและนำรัฐธรรมนูญไปใช้เพื่อแก้ไขสะสางปัญหาพื้นฐานทางการเมือง-การปกครองและให้บรรลุจุดมุ่งหมายทางการเมือง-การปกครองได้อย่างไร** นั้น ก็เป็นหน้าที่ของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรัฐธรรมนูญ จะต้องร่วมกันช่วยขบคิดและประเมินร่วมกันว่าในขณะนี้ในระบบการเมือง-การปกครองของเรานั้นมีความจำเป็นหรือต้องการสร้างระบบการเมือง-การปกครองให้มีความสามารถทางการเมือง-การปกครองใน

ระดับใด จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาและบรรลุถึงจุดมุ่งหมายทางการเมือง-การปกครองที่ต้องการได้ โดยพิจารณาว่าเรากำลังประสบหรือเผชิญกับปัญหาทางการเมือง-การปกครองอะไรบ้าง มีผลกระทบที่มีความรุนแรงอยู่ในระดับใด ต้องจัดลำดับความสำคัญและเร่งด่วนในการปรับปรุงแก้ไขอย่างไร และในขณะเดียวกัน เราได้กำหนดทิศทางและตั้งเป้าหมายในการเมือง-การปกครองที่ต้องการบรรลุถึงร่วมกันอย่างไร มีลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนก่อนหลังอย่างไร จากนั้นถึงจะมาคิดต่อว่าจากกรอบกำหนดของขอบเขตปัญหา ระดับความรุนแรงของผลกระทบ ทิศทาง เป้าหมาย ลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนในทางการเมือง-การปกครองนั้น เราจะมาออกแบบเค้าโครงและรายละเอียดของรัฐธรรมนูญรูปแบบใดที่จะช่วยอำนวยการให้เกิดการเมือง-การปกครองที่มีความสามารถสูงพอที่จะตอบสนองกับกรอบปัญหาและเป้าหมายทางเมือง-การปกครองที่วางไว้ได้ และที่สำคัญคือ การคำนึงถึงประเด็นในทางปฏิบัติ คือให้มีการนำเอารัฐธรรมนูญนั้นไปใช้ให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมได้ด้วย นั่นคือ รัฐธรรมนูญที่จะนำออกมาใช้นั้นต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่ออกมาจากความเห็นพ้องต้องกันและก่อให้เกิดการยอมรับร่วมกันอย่างกว้างขวางจากประชาคมการเมืองด้วย ซึ่งในการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่ประชาคมการเมืองยอมรับนั้น จำเป็นจะต้องอาศัยกรรมวิธีในการจัดทำที่ผ่านกระบวนการของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่กว้างขวางและลึกซึ่งอย่างแท้จริง (Political Participation) ไม่ใช่เพียงแต่ผ่านกระบวนการสัมผัสภาวะอารมณ์ความรู้สึก (Feeling Contact) เท่านั้น ทั้งนี้เพราะการได้มาซึ่งกรอบกำหนดของประเด็นปัญหา ระดับความรุนแรงของผลกระทบ ทิศทาง เป้าหมาย ลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนทางการเมือง-การปกครอง ซึ่งเป็นปัจจัยกำหนดรัฐธรรมนูญนั้นต้องตรงกับความเป็นจริงและสอดคล้องกับพื้นฐานความต้องการของประชาคม การเมืองด้วยเช่นเดียวกัน ทั้งนี้พิจารณาได้จากภาพประกอบ ดังต่อไปนี้

## ภาพประกอบที่ 1 : รัฐธรรมนูญกับความจำเป็นในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครอง




เมื่อพิจารณาจากภาพประกอบและคำถามทั้งสี่แล้วจะเห็นว่า รัฐธรรมนูญที่ดีและสมบูรณ์แบบสูงสุดนั้น ย่อมจะไม่มีอยู่ในโลกของความเป็นจริง เนื่องจากต้องอิงอยู่กับปัญหาพื้นฐานทางการเมือง-การปกครองของประเทศซึ่งแตกต่างกันในแต่ละประชาคมการเมือง รัฐธรรมนูญจะต้องมีช่วงอายุขัยในสภาพความสมบูรณ์ของการใช้งานและต้องแก้ไขปรับปรุงอยู่เสมอ

เนื่องจากสภาพปัญหาและเป้าหมายความต้องการทางการเมือง-การปกครองมีการเปลี่ยนแปลงไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่ ซึ่งรัฐธรรมนูญจะต้องมีพลวัต (Dynamicism) ไปตามความจำเป็น เหตุผลและเป้าหมายความต้องการของประชาคมการเมืองและรัฐธรรมนูญในแต่ละห้วงเวลาแต่ละฉบับจะทำหน้าที่ครอบจักรวาลไม่ได้ เนื่องจากจำเป็นต้องทำหน้าที่และสนองตอบต่อคุณประโยชน์เป้าหมายตามลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนของสภาวการณ์ที่ประกอบกันเป็นปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง-การปกครอง ซึ่งจะต้องจัดวางจุดเน้นของหน้าที่และประโยชน์ที่แตกต่างกันตามสภาวการณ์ทางการเมือง-การปกครองในแต่ละยุคสมัย และที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญจะต้องทำหน้าที่และประโยชน์ในการบรรลุเป้าหมายในขั้นพื้นฐานโดยลำดับชั้นก่อนถึงจะทำหน้าที่และประโยชน์ในการบรรลุเป้าหมายในระดับชั้นที่สูงขึ้นไปได้ เนื่องจากศักยภาพและความสามารถทางการเมือง-การปกครองในแต่ละระดับนั้นต่างก็มีข้อจำกัดอยู่ในตัวของมันเอง

## 7. รัฐธรรมนูญใหม่กับข้อเสนอในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองของประเทศ

ข้อพิจารณาเบื้องต้น (Basic Consideration) เกี่ยวกับความสำคัญอันยิ่งยวด (Crucial Priority) ของรัฐธรรมนูญใหม่สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันจึงอยู่ที่ **"นัยทางการเมือง-การปกครอง"** (Political Significant) มากกว่า **"นัยทางกฎหมาย"** (Legal Significant) บทเรียนที่สำคัญจากประสบการณ์ในการสร้างชาติบ้านเมืองให้ประสบผลสำเร็จนั้น ต้องให้ความสำคัญกับการเริ่มต้นสร้างรากฐานทางการเมือง-การปกครองของประเทศให้มีความมั่นคงมีเสถียรภาพเป็นปึกแผ่นเสียก่อน ประกอบกับเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า **"ปัญหาสำคัญของประเทศในปัจจุบันเกิดจากปัญหาทางการเมือง-การปกครองเป็นปฐมเหตุ"** ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่สอดคล้องกับทฤษฎีการพัฒนาการเมืองของนักวิชาการด้านการพัฒนาการเมืองที่มีชื่อเสียงท่านหนึ่ง (Huntington) ได้กล่าวไว้ว่า **"ความแตกต่างในการพัฒนา**

**การเมืองของประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนานั้นไม่ได้เกิดจากความแตกต่างของระบอบการเมือง-การปกครอง (Regime) หากแต่เกิดจากความแตกต่างของความสามารถทางการเมือง-การปกครอง (Competence) ของประเทศนั้น ๆ เอง"** ดังนั้นในโอกาสที่ประเทศไทยได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ อีกครั้ง จึงควรให้ความสำคัญกับการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองของประเทศเป็นลำดับความสำคัญเร่งด่วนในลำดับต้นเสียก่อน ซึ่งในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองประเทศ นั้น มีข้อเสนอที่ควรพิจารณาในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ ในประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้ คือ

7.1 การสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครอง โดย **"การสร้างกรอบความสมานฉันท์ทางการเมือง"** ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรกำหนดให้มีองค์ประกอบสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การสร้างความก้าวหน้าของระบอบประชาธิปไตยในเชิงธรรมาภิบาลโดยเน้นการจำกัดควบคุมอำนาจของฝ่ายผู้ปกครอง และการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนฝ่ายผู้รับการปกครอง

(2) การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชนชั้นกลางมากขึ้น โดยการถ่วงดุลทางชนชั้นระหว่างชนชั้นล่างกับชนชั้นนำ

(3) การกระจายกลไกสถาบันทางการเมือง-การปกครองให้มีทั้งกลไกสถาบันของผู้ใช้อำนาจ (Power User) กลไกสถาบันของผู้ควบคุมตรวจสอบอำนาจ (Power Censer) และกลไกสถาบันของผู้กำกับอำนาจและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Power Monitor)

(4) การสร้างดุลยภาพของภาคส่วนต่าง ๆ ทางการเมือง ทั้งระหว่างการเมืองระดับชาติและการเมืองระดับท้องถิ่น ระหว่างการเมืองภาคนักการเมืองและการเมืองภาคพลเมือง

(5) การสร้างความชอบธรรมทางการเมือง-การปกครองให้มีผลผูกพันทั้งกับพันธะทางกฎหมาย (Legal Commitment) ควบคู่กันไปกับพันธะทางการเมือง (Political Commitment) ด้วย

(6) การสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่มีความเข้มแข็ง (Strong Participation) โดยคำนึงถึงการมีผลสัมฤทธิ์จากการมีส่วนร่วมทางการเมือง-การปกครอง

(7) การสร้างความต่อเนื่องและความยั่งยืนของการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law) อย่างจริงจังโดยที่ไม่มีการปกครองด้วยกฎหมาย (Rule by Law) เข้าสอดแทรกและแอบแฝงควบคู่กันไปกับการปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่เคารพฝ่ายข้างน้อย (Majority Rule) แทนการปกครองโดยฝ่ายข้างมากแบบเบ็ดเสร็จ (Absolute Majority)

(8) การสร้างเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญให้สามารถปฏิบัติได้และได้รับการเคารพความศักดิ์สิทธิ์ในสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญพร้อมกันไปด้วย

7.2 การสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครอง โดย "การสร้างกรอบระบบการเมืองแบบการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็ง" ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรกำหนดให้มีองค์ประกอบสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

(1) การสร้างความมีสัมฤทธิ์ผลทางปฏิบัติจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง-การปกครองของประชาชน (Political Efficacy)

(2) การสร้างประชาธิปไตยทางการเมืองแบบการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งและครบวงจรครอบคลุมการมีส่วนร่วมทั้งกระบวนการเข้าสู่อำนาจการใช้อำนาจและการพ้นจากอำนาจของผู้ปกครอง

(3) การสร้างดุลยภาพการแข่งขันทางอำนาจของนักการเมืองกับการใช้สิทธิเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(4) การสร้างนิติรัฐที่มีทั้งนิติธรรมและคุณธรรมโดยครอบคลุมทั้งกฎเกณฑ์ทางการเมือง-การปกครองและกฎเกณฑ์ทางศีลธรรมคุณธรรม

(5) การธำรงรักษาอำนาจอธิปไตยของรัฐ ครอบคลุมทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ (Internal-External Sovereignty)

(6) การสร้างภาระทางการเมือง-การปกครองให้ครอบคลุมทั้งความรับผิดชอบทางการเมือง-การปกครอง (Political Responsibility) และการตอบสนองทางการเมือง-การปกครอง (Political Responsiveness)

7.3 การสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครอง โดย **"การสร้างกรอบคุณภาพสังคมแบบสันติภราดรภาพ"** ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรกำหนดให้มีองค์ประกอบสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

(1) การสร้างสังคมเสรีภาพ โดยการคุ้มครองรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(2) การสร้างสังคมเสมอภาค โดยการป้องกันการใช้อำนาจไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของฝ่ายผู้ปกครอง

(3) การสร้างสังคมสันติภาพ โดยการสร้างกลไกในการป้องกันแก้ไขเยียวยาและระงับข้อพิพาทขัดแย้งในสังคมให้มีความสลับซับซ้อนครอบคลุมปัญหาสำคัญของประเทศ

(4) การสร้างสังคมภราดรภาพ โดยการสร้างกลไกในการช่วยประนีประนอมออมชอมประสานประโยชน์ร่วมกัน การเจรจาต่อรองด้วยเหตุผลและสร้างความเห็นพ้องรวมกันของคนที่มีความหลากหลายและแตกต่างได้อย่างมีความราบรื่น

7.4 การสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครอง โดย **"การสร้างกรอบการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชน"** ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรกำหนดให้มีองค์ประกอบสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

(1) การกำหนดฐานสิทธิของประชาชน ให้ครอบคลุมทั้งสิทธิของความเป็นคน สิทธิของความเป็นพลเมือง และสิทธิของความเสมอภาค

(2) การกำหนดกลไกคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้ครอบคลุมทั้งการขอป้องกันสิทธิ การขอสนองสิทธิ และการขอเยียวยาสิทธิ

(3) การกำหนดกระบวนการใช้สิทธิของประชาชน ให้ครอบคลุมทั้งการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจ และการพ้นจากอำนาจของผู้ปกครอง

(4) การกำหนดเป้าหมายในการใช้สิทธิของประชาชนให้ครอบคลุมทั้งด้านที่เกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

(5) การกำหนดผลลัพธ์ในการใช้สิทธิของประชาชนให้ครอบคลุมทั้งการเข้าถึงอำนาจ การใช้ประโยชน์จากอำนาจ และการมีอิทธิพลเหนืออำนาจได้

(6) การกำหนดวิธีการใช้สิทธิให้ครอบคลุมทั้งการเรียกร้อง การร้องทุกข์ และการฟ้องร้อง

(7) การกำหนดแบบของสิทธิให้ประชาชนมีทั้งสิทธิตามที่มีกฎหมายรับรองไว้และสิทธิตามที่ไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นข้อห้ามไว้

7.5 การสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครอง โดย **"การสร้างกรอบการส่งเสริมพลังอำนาจของประชาชน"** ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรกำหนดให้มีองค์ประกอบสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

(1) การรับรองและคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล (Individual)

(2) การรับรองและคุ้มครองสิทธิของเอกชน (Private)

(3) การรับรองและคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชน (Group)

(4) การรับรองและคุ้มครองสิทธิของชุมชน (Community)

(5) การรับรองและคุ้มครองสิทธิของท้องถิ่น (Local)

(6) การรับรองและคุ้มครองสิทธิของมหาชน (Mass)

7.6 การสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครอง โดย "การสร้างกรอบของรัฐแห่งมหาชน" ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรกำหนดให้มีองค์ประกอบสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

(1) การบูรณาการ **"โครงสร้างอำนาจ"** ทางการเมือง-การปกครองตามลักษณะ **"ของกลุ่มชนชั้น"** ทางการเมือง-การปกครองให้มีการผสมผสานทั้งความยุติธรรมเชิงปริมาณตามสัดส่วน และความยุติธรรมเชิงคุณภาพตามความสามารถที่เหมาะสม

(2) การบูรณาการ **"บทบาท"** ทางการเมือง-การปกครองตามลักษณะ **"ขององค์กรสถาบัน"** ทางการเมืองให้มีความผสมผสานทั้งความยุติธรรมเชิงปริมาณตามสัดส่วนและความยุติธรรมเชิงคุณภาพตามความสามารถที่เหมาะสม

(3) การบูรณาการ **"เป้าหมาย"** ทางการเมือง-การปกครองตามลักษณะ **"ของกลุ่มอำนาจ"** ทางการเมือง-การปกครองให้มีความผสมผสานทั้งความยุติธรรมเชิงปริมาณตามสัดส่วนและความยุติธรรมเชิงคุณภาพตาม

ความสามารถที่เหมาะสม

(4) การบูรณาการ **"ผลประโยชน์"** ทางการเมือง-การปกครอง ตามลักษณะ **"ของกลุ่มผลประโยชน์"** ทางการเมือง-การปกครองให้มีการผสมผสานทั้งความยุติธรรมเชิงปริมาณตามสัดส่วนและความยุติธรรมเชิงคุณภาพตามความสามารถที่เหมาะสม

7.7 การสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครอง โดย **"การสร้างกรอบของรัฐประชาธิปไตย"** ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรกำหนดให้มีองค์ประกอบสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

(1) การสร้างประชาธิปไตยในระบอบการเมือง-การปกครอง

(2) การสร้างประชาธิปไตยในสถาบันการเมือง-การปกครอง

(3) การสร้างประชาธิปไตยในโครงสร้าง-หน้าที่ของระบบการเมือง-การปกครอง

(4) การสร้างประชาธิปไตยในรูปแบบของรัฐบาล

(5) การสร้างประชาธิปไตยในกระบวนการทางการเมือง-การปกครอง

ทั้งนี้พิจารณาได้จากภาพประกอบดังต่อไปนี้

## ตารางประกอบที่ 2 : รัฐธรรมนูญกับข้อเสนอในการสร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองของประเทศ

| หน้าที่สำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่ | เค้าโครงสำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่ | สาระประโยชน์สำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่ |
|---|---|---|
| 1. แก้ไขปัญหาดั้งเดิมทางการเมือง-การปกครองเพื่อลดผลกระทบปัญหาพื้นฐานทางการเมือง-การปกครอง | 1.1 การจัดระเบียบโครงสร้างทางการเมือง-การปกครอง | 1.1.1 เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเมือง-การปกครอง |
| | 1.2 การสร้างกระบวนการทางการเมือง-การปกครอง | 1.2.1 เพื่อการดำรงรักษามาตรฐานของระบอบการเมือง-การปกครอง |
| | 1.3 การสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมือง-การปกครอง | 1.3.1 เพื่อการดำรงจุดยืนอุดมการณ์ทางการเมือง-การปกครอง |
| 2. การกำหนดศักยภาพใหม่ทางการเมือง-การปกครองเพื่อการบรรลุจุดมุ่งหมายที่พึงประสงค์ทางการเมือง-การปกครอง | 2.1 การรักษาสัญญาประชาคมทางการเมือง-การปกครอง | 2.1.1 เพื่อรักษาความมั่นคงมีเสถียรภาพทางการเมือง-การปกครอง |
| | 2.2 การสร้างทางเลือกทางการเมือง-การปกครองให้กลุ่มชนและสังคม | 2.2.1 เพื่อให้มีกลุ่มตัวแทนคุ้มครองผลประโยชน์และอำนาจ |
| | 2.3 การสร้างทางเลือกทางการเมือง-การปกครองให้ปัจเจกบุคคล | 2.3.1 เพื่อให้ปัจเจกบุคคลสามารถพึ่งพาตนเองทางการเมือง-การปกครองได้ |
| 3. สร้างความสามารถทางการเมือง-การปกครองเพื่อวางรากฐานใหม่ให้ระบบการเมือง-การปกครองเริ่มต้นการพัฒนาได้ต่อไปอย่างยั่งยืนในระยะยาว | 3.1 การสร้างกรอบความสมานฉันท์ทางการเมือง-การปกครองไว้ในรัฐธรรมนูญ | 3.1.1 เพื่อสร้างความก้าวหน้าของระบอบประชาธิปไตยในเชิงธรรมาภิบาลโดยเน้นการจำกัดควบคุมอำนาจของฝ่ายผู้ปกครองและการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนฝ่ายผู้รับการปกครอง |
| | | 3.1.2 เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชนชั้นกลางมากขึ้นโดยการถ่วงดุลทางชนชั้นระหว่างชนชั้นล่างกับชนชั้นนำ |
| | | 3.1.3 เพื่อกระจายกลไกสถาบันทางการเมือง-การปกครองให้มีทั้งกลไกสถาบันของผู้ใช้อำนาจ (Power user) กลไกสถาบันของผู้กำกับอำนาจและควบคุมตรวจสอบ |

| หน้าที่สำคัญของ รัฐธรรมนูญใหม่ | เค้าโครงสำคัญของ รัฐธรรมนูญใหม่ | สาระประโยชน์สำคัญของ รัฐธรรมนูญใหม่ |
|---|---|---|
| | | อำนาจ (Power Censer) และกลไกสถาบันของผู้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Power Monitor) |
| | | 3.1.4 เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างภาคส่วนทางการเมือง ทั้งระหว่างการเมืองระดับชาติและการเมืองระดับท้องถิ่น ระหว่างการเมืองภาคนักการเมืองและการเมืองภาคพลเมือง |
| | | 3.1.5 เพื่อสร้างความชอบธรรมทางการเมือง-การปกครองให้มีผลผูกพันทั้งกับพันธะทางกฎหมาย (Legal Commitment) ควบคู่กันไปกับพันธะทางการเมือง (Political Commitment) ด้วย |
| | | 3.1.6 เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่มีความเข้มแข็งโดยคำนึงถึงการมีสัมฤทธิ์จากการมีส่วนร่วมทางการเมือง-การปกครอง |
| | | 3.1.7 เพื่อสร้างความต่อเนื่องยั่งยืนของการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law) อย่างจริงจังโดยไม่มีการปกครองด้วยกฎหมาย (Rule by Law) เข้าสอดแทรกและแอบแฝงควบคู่กันไปกับการปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่เคารพฝ่ายข้างน้อย (Majority Rule) แทนการปกครองโดยฝ่ายเผด็จการเมือง-การปกครองฝ่ายข้างมากแบบเบ็ดเสร็จ (Absolute Majority) |
| | | 3.1.8 เพื่อสร้างเสถียรภาพของรัฐธรรมนูญให้สามารถปฏิบัติได้และได้รับการเคารพความศักดิ์สิทธิ์ใน |

| หน้าที่สำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่ | เค้าโครงสำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่ | สาระประโยชน์สำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่ |
|---|---|---|
| | | สภาพบังคับของรัฐธรรมนูญพร้อมกันไปด้วย |
| | 3.2 การสร้างกรอบระบบการเมืองแบบการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งไว้ในรัฐธรรมนูญ | 3.2.1 เพื่อสร้างความมีสัมฤทธิ์ผลทางปฏิบัติจากการมีส่วนร่วมทางการเมือง-การปกครองของประชาชน (Political Efficacy) |
| | | 3.2.2 เพื่อสร้างสังคมเสมอภาคโดยการป้องกันการใช้อำนาจไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของฝ่ายผู้ปกครอง |
| | | 3.2.3 เพื่อสร้างสังคมสันติภาพโดยการสร้างกลไกในการป้องกันแก้ไขเยียวยาและระงับข้อพิพาทขัดแย้งในสังคมให้มีความสลับซับซ้อนครอบคลุมปัญหาสำคัญของประเทศ |
| | | 3.2.4 เพื่อสร้างนิติรัฐที่มีทั้งนิติธรรมและคุณธรรมโดยครอบคลุมทั้งกฎเกณฑ์ทางโลกและกฎเกณฑ์ทางศีลธรรมคุณธรรม |
| | | 3.2.5 เพื่อธำรงรักษาอำนาจอธิปไตยของรัฐ ครอบคลุมทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ |
| | | 3.2.6 เพื่อสร้างภาระทางการเมือง-การปกครองให้ครอบคลุมทั้งความรับผิดชอบทางการเมือง-การปกครอง (Political Responsibility) และการตอบสนองทางการเมือง-การปกครอง (Political Responsiveness) |
| | 3.3 การสร้างกรอบคุณภาพสังคมแบบสันติภราดรภาพไว้ในรัฐธรรมนูญ | 3.3.1 เพื่อสร้างสังคมเสรีภาพโดยการคุ้มครองรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน |

| หน้าที่สำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่ | เค้าโครงสำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่ | สาระประโยชน์สำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่ |
|---|---|---|
| | | 3.3.2 เพื่อสร้างสังคมเสมอภาค โดยการป้องกันการใช้อำนาจไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมของฝ่ายผู้ปกครอง |
| | | 3.3.3 เพื่อสร้างสังคมสันติภาพ โดยการสร้างกลไกในการป้องกันแก้ไขเยียวยาและระงับข้อพิพาทขัดแย้งในสังคมให้มีความสลับซับซ้อนครอบคลุมปัญหาสำคัญของประเทศ |
| | | 3.3.4 เพื่อสร้างสังคมภราดรภาพ โดยการสร้างกลไกในการช่วยประนีประนอมอมชอมประสานประโยชน์ร่วมกัน การเจรจาต่อรองด้วยเหตุผลและสร้างความเห็นพ้องร่วมกันของคนที่มีความหลากหลายและแตกต่างได้อย่างมีความราบรื่น |
| | 3.4 การสร้างกรอบการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ | 3.4.1 เพื่อกำหนดฐานสิทธิของประชาชน ให้ครอบคลุมทั้งสิทธิของความเป็นคน สิทธิของความเป็นพลเมือง และสิทธิของความเสมอภาค |
| | | 3.4.2 เพื่อกำหนดกลไกคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้ครอบคลุมทั้งการขอป้องกันสิทธิ การขอสนองสิทธิ และการขอเยียวยาสิทธิ |
| | | 3.4.3 เพื่อกำหนดกระบวนการใช้สิทธิของประชาชน ให้ครอบคลุมทั้งการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจ และการพ้นจากอำนาจของผู้ปกครอง |
| | | 3.4.4 เพื่อกำหนดเป้าหมายในการใช้สิทธิของประชาชนให้ครอบคลุมทั้งด้านที่เกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ |

| หน้าที่สำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่ | เค้าโครงสำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่ | สาระประโยชน์สำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่ |
|---|---|---|
| | | 3.4.5 เพื่อกำหนดผลลัพธ์ในการใช้สิทธิของประชาชนให้ครอบคลุมทั้งการเข้าถึงอำนาจ การใช้ประโยชน์จากอำนาจ และการมีอิทธิพลเหนืออำนาจได้ |
| | | 3.4.6 เพื่อกำหนดวิธีการใช้สิทธิของประชาชนให้ครอบคลุมทั้งการเรียกร้อง การร้องทุกข์ และการฟ้องร้อง |
| | | 3.4.7 เพื่อกำหนดแบบของสิทธิให้ประชาชนมีทั้งสิทธิตามที่มีกฎหมายรับรองไว้และสิทธิตามที่ไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นข้อห้ามไว้ |
| | 3.5 การสร้างกรอบการส่งเสริมพลังอำนาจของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ | 3.5.1 เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล (Individual) |
| | | 3.5.2 เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของเอกชน (Private) |
| | | 3.5.3 เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชน (Group) |
| | | 3.5.4 เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของชุมชน (Community) |
| | | 3.5.5 เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของท้องถิ่น (Local) |
| | | 3.5.6 เพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของมหาชน (Mass) |
| | 3.6 การสร้างกรอบของรัฐแห่งมหาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ | 3.6.1 เพื่อบูรณาการโครงสร้างอำนาจทางการเมือง-การปกครองตามลักษณะของกลุ่มชนชั้นทางการเมือง-การปกครองให้มีการผสมผสานทั้งความยุติธรรมเชิงปริมาณตามสัดส่วน และความยุติธรรมเชิงคุณภาพตามความสามารถที่เหมาะสม |

| หน้าที่สำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่ | เค้าโครงสำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่ | สาระประโยชน์สำคัญของรัฐธรรมนูญใหม่ |
|---|---|---|
| | | 3.6.2 เพื่อบูรณาการบทบาททางการเมือง-การปกครองตามลักษณะขององค์กรสถาบันทางการเมืองให้มีความผสมผสานทั้งความยุติธรรมเชิงปริมาณตามสัดส่วนและความยุติธรรมเชิงคุณภาพตามความสามารถที่เหมาะสม |
| | | 3.6.3 เพื่อบูรณาการเป้าหมายทางการเมือง-การปกครองตามลักษณะของกลุ่มอำนาจทางการเมือง-การปกครองให้มีความผสมผสานทั้งความยุติธรรมเชิงปริมาณตามสัดส่วนและความยุติธรรมเชิงคุณภาพตามความสามารถที่เหมาะสม |
| | | 3.6.4 เพื่อบูรณาการผลประโยชน์ทางการเมือง-การปกครองตามลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง-การปกครองให้มีการผสมผสานทั้งความยุติธรรมเชิงปริมาณตามสัดส่วนและความยุติธรรมเชิงคุณภาพตามความสามารถที่เหมาะสม |
| | 3.7 การสร้างกรอบของรัฐประชาธิปไตยไว้ในรัฐธรรมนูญ | 3.7.1 เพื่อสร้างประชาธิปไตยในระบอบการเมือง-การปกครอง |
| | | 3.7.2 เพื่อสร้างประชาธิปไตยในสถาบันการเมือง-การปกครอง |
| | | 3.7.3 เพื่อสร้างประชาธิปไตยในโครงสร้าง-หน้าที่ของระบบการเมือง-การปกครอง |
| | | 3.7.4 เพื่อสร้างประชาธิปไตยในรูปแบบของรัฐบาล |
| | | 3.7.5 เพื่อสร้างประชาธิปไตยในกระบวนการทางการเมือง-การปกครอง |

# บรรณานุกรม

ไพโรจน์ ชัยนาม, **สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพ : สารศึกษาการพิมพ์, 2524)

สภาร่างรัฐธรรมนูญ, **ประชาชนได้อะไรจาก (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับประชาชน** (คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540)

อมร จันทรสมบูรณ์, **คอนสติติวชั่นแนลลิสม์ : ทางออกของประเทศไทย** (กรุงเทพ : สถาบันนโยบายศึกษา, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์)

David Easton, A **Framework for Political Analysis** (New Jersey : Prentice - Hall Inc., 1965) และใน Robert A. Dahl, **Modern Political Analysis** (Yale University : Prentice - Hall, 1975)

Gabriel A. Almond, **Political Development** (Boston : Little, Brown and Company, 1970)

Mostafa Rejai, **Political Ideologies : A Comparative Approach** (New York : M.E. Sharpe, Inc., 1991)

Robert T. Holt, **A Proposed Structural - Functional Framework** จากหนังสือของ Jame C. Charlesworth (ed), **Contemporary Political Analysis** (New York : The Free Press, 1967)

Samuel Huntington, **Political Order in Changing Societies** (New Howen : Yale University Press, 1968) และใน Gabriel A. Almond and Bingham G. Powell, **Comparative Politics : A Dvelopment Approach** (Boston : Little, Brown and Company)

◆ ◆ ◆ ◆

# ข้อเสนอทิศทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญใหม่*

● *สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา*

ในบทความนี้ได้จำแนกเนื้อหาสำคัญออกเป็น 9 ส่วน คือ (1) ข้อเสนอด้านบทบาทของรัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ข้อเสนอด้านวิสัยทัศน์ใหม่ของการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น (3) ข้อเสนอด้านยุทธศาสตร์การสร้างชาติกับการสร้างท้องถิ่น (4) ข้อเสนอด้านลำดับขั้นตอนของการพัฒนาภาวะผู้นำใหม่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น (5) ข้อเสนอด้านเป้าหมายของการปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่น (6) ข้อเสนอด้านหลักการของการปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่น (7) ข้อเสนอด้านวิธีการของการปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่น (8) ข้อเสนอด้านเนื้อหาการปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่น และ (9) ข้อเสนอด้านยุทธศาสตร์การปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญใหม่ ทั้งนี้โดยมีรายละเอียดตามลำดับ ดังต่อไปนี้

## 1. ข้อเสนอด้านบทบาทของรัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุด (Supreme law) และกฎหมายพื้นฐานทางการปกครอง (Fundamental law) ด้วยนั้น ย่อมมีบทบาทอย่างสำคัญในการออกแบบระบอบการปกครอง (regime) และการจัดรูปของรัฐบาล

---

* *ข้อเขียนในวรรณกรรมเป็นความเห็นของผู้เขียน สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมิจำต้องเห็นพ้องหรือผูกพันด้วย*

(form of government) ในระดับต่าง ๆพร้อมกันไปด้วย

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีคุณูปการต่อการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของไทยให้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่มีความก้าวหน้าอย่างก้าวกระโดด เพราะได้วางแนวปฏิบัติ (implementation) ที่มีรูปธรรมในการบังคับใช้ (enforcement) ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ ทั้งในส่วนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจหลายประการ ได้แก่ (1) การปฏิรูปในด้านสถานภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่น (2) การปฏิรูปในด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่น (3) การปฏิรูปในด้านสิทธิและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น (4) การปฏิรูปในด้านรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น (5) การปฏิรูปในด้านบุคลากรขององค์กรปกครองท้องถิ่น และ (6) การปฏิรูปในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองท้องถิ่น ฯลฯ นอกจากนี้ โดยผลของรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังได้ส่งอิทธิพลต่อเนื่องไปถึงการปฏิรูปในส่วนของนโยบายรัฐบาลและในส่วนของยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งมีส่วนสนับสนุนให้เกิดการเสริมแรง (reinforcement) ต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างสำคัญได้อีกทางหนึ่ง

ดังนั้น บทเรียนจากประสบการณ์ของการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่น จึงถือว่ายังเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอยู่ต่อไป บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่มีส่วนสำคัญในการปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมาทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ได้แก่ มาตรา 43 มาตรา 46 มาตรา 52 มาตรา 56 มาตรา 59 มาตรา 78 มาตรา 282 มาตรา 283 มาตรา 284 มาตรา 285 มาตรา 286 มาตรา 287 มาตรา 288 มาตรา 289 และมาตรา 290 จึงควรใช้เป็นแบบในการพิจารณาจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ต่อไป

## 2. ข้อเสนอด้านวิสัยทัศน์ใหม่ของการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น

บทเรียนจากประสบการณ์การพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยที่ผ่านมา ไม่ว่าจะเป็นผลพวงมาจากการปฏิวัติ การปฏิรูป การสร้างความทันสมัย หรือการวิวัฒนาการก็ตาม หากพิจารณาถึงบริบทแวดล้อมและปัจจัยที่รอบด้านอย่างเป็นองค์รวมแล้ว ต้องยอมรับว่าแนวทางที่มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการสร้างพัฒนาการใหม่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น คือการพัฒนาในแนวทางของการวิวัฒนาการเองมากกว่าการพัฒนาในเชิงนโยบาย ทั้งนี้ดังเห็นได้จากแนวทางการกระจายอำนาจของไทยใน 5 ยุคสมัยที่สำคัญคือ (1) **ยุครวมชาติ** ในช่วงสุโขทัยถึงรัตนโกสินทร์ช่วงก่อนการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นยุคที่รัฐไทยตระหนักในภัยคุกคามด้านสงครามและการล่าอาณานิคม จำเป็นต้องมุ่งสร้างความมีเอกภาพเป็นปึกแผ่นของดินแดนและอำนาจการปกครอง จึงเน้นอาศัยตัวแทนรัฐบาลกลางไปปกครองท้องถิ่นคล้ายกับเป็นเขตปกครองภายใต้ศูนย์กลางจักรวรรดิของส่วนกลาง (2) **ยุคความมั่นคง** ในช่วง พ.ศ. 2495 - 2500 สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นยุคที่รัฐไทยตระหนักในภัยคุกคามด้านสงครามเย็นและลัทธิคอมมิวนิสต์จากขบวนการพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย จำเป็นต้องมุ่งกระชับอำนาจให้รวมศูนย์ ควบคุมพื้นที่เสี่ยงภัย และแย่งชิงมวลชนในพื้นที่ชายขอบในเขตชนบท โต้ตอบยุทธศาสตร์ป่าล้อมเมืองของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย จึงเน้นอาศัยตัวแทนจากส่วนกลางและภูมิภาคเป็นแขนขาในการควบคุมท้องถิ่นและจัดตั้งมวลชนเพื่อความมั่นคงหลากหลายรูปแบบขึ้น โดยใช้ตัวแทนราชการภูมิภาคทำหน้าที่สวมหมวกอีกใบครอบท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง (3) **ยุคพัฒนา** ในช่วง พ.ศ. 2504 - 2535 ซึ่งเป็นยุคที่รัฐไทยตระหนักในภัยคุกคามด้านปัญหาความแตกต่างระหว่างชนบทกับเมืองและการกระจายรายได้ความเจริญ จำเป็นต้องมุ่งกระจายความเจริญ มั่งคั่งรายได้ บริการพื้นฐานภาครัฐ การสร้างอาชีพ สร้างงาน อย่างเร่งรัดและขนานใหญ่ จึงเน้นอาศัยท้องถิ่นและชนบทเป็นฐานการพัฒนา โดยอาศัยภูมิภาคเป็นหมุดเชื่อมและสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ภูมิภาคคู่ขนานกันไป

ด้วยโดยไม่รู้ตัว รวมทั้งการเน้นพัฒนาความทันสมัยของท้องถิ่นรูปแบบเมือง อย่างเช่น พัทยา และกรุงเทพมหานคร แทนท้องถิ่นในภาคชนบท ตลอดจนการใช้ระบบงบประมาณแบบพิเศษรูปต่างๆ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นจึงถูกใช้เป็นฐานปฏิบัติการด้านการพัฒนาให้แก่ส่วนกลางและภูมิภาคแทนการพัฒนาตนเองของท้องถิ่นโดยตรง (4) **ยุคฟื้นฟูประชาธิปไตย** ในช่วง พ.ศ. 2535 - 2539 ซึ่งเป็นยุคที่รัฐไทยตระหนักในปัญหาความขัดแย้งแตกแยกในหมู่ผู้นำทางการเมือง ระหว่างฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือนจากพรรคการเมือง ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ จำเป็นต้องมุ่งปฏิรูปการเมืองเพื่อฟื้นฟูประชาธิปไตย จัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรมและจัดระเบียบการเมืองแบบส่วนร่วมที่เข้มแข็ง (strong participation) เปิดแนวรบใหม่ของเวทีการเมืองแบบประชันขันแข่งทางนโยบายระหว่างพรรคการเมือง (Platform Competition) จึงเน้นอาศัยฐานสนับสนุนทางการเมืองจากประชาชนในท้องถิ่นโดยช่วงชิงการนำในการเสนอขายนโยบายกระจายอำนาจซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการใช้นโยบายกระจายอำนาจ เป็นจุดขายของการเมืองในระดับชาติ จึงเป็นอานิสงส์ต่อการก่อแรงส่งอย่างไพศาลในการสร้างพลังขับเคลื่อนของท้องถิ่นในอีกระดับหนึ่ง ซึ่งส่งผลต่อเนื่องทั้งในระยะสั้นและระยะยาวต่อมา โดยเฉพาะการทำให้ประเด็นท้องถิ่นถูกยกระดับเป็นวาระแห่งชาติ (National Agenda) ขึ้นมาได้ (5) **ยุคประชาธิปไตยใหม่หรือประชาธิปไตยแบบส่วนร่วม** ในช่วง พ.ศ. 2540 - 2549 ซึ่งเป็นยุคที่รัฐไทยตระหนักในปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ ตระหนักถึงความสำคัญของกระแสประชาสังคม และบทบาทของท้องถิ่นชุมชนและชนบท ซึ่งเป็นฐานค้ำจุนวิกฤติของเมืองและศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องมุ่งพัฒนาประชาสังคม ชุมชน ชนบท ท้องถิ่น การพึ่งตนเองตามแบบของเศรษฐกิจพอเพียง จึงเน้นอาศัยท้องถิ่นชุมชนเป็นรากฐานสำคัญของประเทศในการพัฒนายุทธศาสตร์ใหม่ในระดับของแผนชาติที่มุ่งเป้าหมายการพัฒนาที่ “คนและชุมชน” เป็นหลัก จนเกิดกระแสท้องถิ่นนิยม ประชาคมท้องถิ่น และสิทธิของท้องถิ่นชุมชนรูปแบบต่างๆ ดังที่ปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หลาย

มาตราด้วยกันจนพัฒนาขึ้นเป็นโอกาสใหม่ ก้าวสำคัญที่ได้มีการยกระดับมาตรฐานในการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นระบบและมีผลเป็นรูปธรรมอย่างขนานใหญ่ที่สุดของไทย

ดังนั้น จากบทเรียนของประสบการณ์ดังกล่าว รัฐธรรมนูญใหม่จึงควรให้ความสำคัญกับหลักวิวัฒนาการในบริบทแวดล้อมของสังคม - เศรษฐกิจ - การเมือง (socio - economic & politics) โดยปรับแก้ให้เกิดการต่อยอดจากฐานเดิม (incrementalism) เพื่อผลักดันความก้าวหน้าขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้ยกระดับสูงขึ้นกว่าฐานเดิมที่ดำรงอยู่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นระเบียบวาระเร่งด่วนหรือเป็นนโยบายหลักของรัฐธรรมนูญใหม่

### 3. ข้อเสนอด้านยุทธศาสตร์การสร้างชาติกับการสร้างท้องถิ่น

การสร้างชาติ (Nation Building) ของรัฐประชาชาติ (Nation State) และประชารัฐ (Civil State) จำเป็นต้องอาศัยเสาหลักที่สำคัญคือ (1) **ภูมิกำลังของชาติ** ประกอบด้วย การสร้างผลประโยชน์ของชาติโดยการพัฒนาฝีมือทักษะ องค์กรสถาบัน และการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (good governance) (2) **ภูมิปัญญาของชาติ** ประกอบด้วย การสร้างการศึกษา การพัฒนาความสามารถทางความรู้ความคิด ความปรองดองกันได้และแก้ไขปัญหาสำคัญของชาติร่วมกันได้ โดยสันติวิถี (good wisdom) และ (3) **ภูมิสำนึกของชาติ** ประกอบด้วย การสร้างจิตสำนึกผูกพันในความรักชาติ มีความเป็นเจ้าของร่วมกันและเป็นหมู่เหล่าเดียวกัน กำหนดชะตากรรมและรับผิดชอบต่ออนาคตร่วมกัน (good consciousness)

บทเรียนจากประสบการณ์ดังกล่าว ควรพิจารณาประยุกต์ใช้กับการสร้างความสำเร็จของการสร้างท้องถิ่น (Local Building) ขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยอิงเสาหลักของท้องถิ่นเอง คือ (1) **ความมีประสิทธิภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่น** ประกอบด้วย การสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นให้เป็นศูนย์รวมหรือศูนย์กลางของการบริหารจัดการการปกครองท้องถิ่นที่ดีเพื่อเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างภูมิกำลังของท้องถิ่นเอง (2) **ความเข้มแข็ง**

**และเป็นเอกภาพของประชาคมท้องถิ่น** ประกอบด้วย การประสานความร่วมมือและการมีส่วนร่วม ประสานความเห็นพ้อง ประสานความเป็นเอกภาพของภาคประชาคมและชุมชน ให้ทำหน้าที่เป็นยาสมานความแตกต่าง ความขัดแย้งแตกแยกและเติมเต็มช่องว่างระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับชุมชน เพื่อเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาภูมิคุ้มกันให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นโดยการระดมความสนับสนุนจากภาคชุมชนและประชาชนให้เกิดพลังร่วมของภูมิปัญญาของท้องถิ่นร่วมกัน และ (3) **ความมีสำนึกท้องถิ่นนิยม** ประกอบด้วย การหวงแหนรักษาในสัญลักษณ์และอนุรักษ์ทรัพยากรท้องถิ่น มรดกวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่น สินค้าและผลิตภัณฑ์ของท้องถิ่น เพื่อเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างความเป็นปึกแผ่นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีความรักผูกพันในความเป็นเจ้าของร่วมกัน

การบูรณาการความเป็นองค์รวมขององค์ประกอบที่เป็นเสาหลักในการพัฒนาท้องถิ่นทั้ง 3 ด้าน ให้ดำเนินไปด้วยกันทั้งความมีประสิทธิภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่น ความเข้มแข็งและเป็นเอกภาพของประชาคมท้องถิ่น และความมีสำนึกท้องถิ่นนิยมร่วมกันจึงถือเสมือนองคาพยพที่แยกจากกันไม่ได้ (Organic) ซึ่งเป็นข้อคิดที่สำคัญว่า "การพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นให้สำเร็จจะต้องอาศัยกระบวนการสร้างท้องถิ่น (Local Building) ที่จะต้องพัฒนาคู่ขนานกันไปกับภาคส่วนของประชาคมท้องถิ่นและสำนึกท้องถิ่นนิยมด้วย ดังนั้น กระบวนการสร้างท้องถิ่นอย่างเป็นองค์รวมจึงน่าจะใช้เป็นหลักประกันความสำเร็จที่แท้จริงของการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นมากกว่าการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นแบบแยกส่วน โดยมุ่งเน้นเฉพาะหน่วยปกครองท้องถิ่นเพียงลำพังในด้านเดียวเท่านั้น" ทั้งนี้อาจเปรียบได้กับการเลี้ยงตัวไหมแม้นว่าเราจะใช้ใบหม่อนไปบำรุงเลี้ยงดูตัวไหมให้มีความสมบูรณ์อย่างไรก็ตามแต่ท้ายที่สุดแล้วเรากลับต้องคัดแยกเอาแต่รังไหมที่ห่อหุ้มตัวไหมไปใช้ประโยชน์แทน เช่นเดียวกันกับการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นแม้นว่าเราจะหวังให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็งก็ตามแต่ท้ายที่สุดแล้วเราก็ยังต้องการให้ชุมชนและประชาชน (Community & People)

มีความเจริญเติบโตด้วยไม่ใช่เป็นการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อความเจริญขององค์กรปกครองท้องถิ่นเองเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น

## 4. ข้อเสนอด้านลำดับขั้นตอนของการพัฒนาภาวะผู้นำใหม่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

การพัฒนาภาวะผู้นำใหม่ ไม่ว่าในการเมืองการปกครองระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นก็ตาม ควรคำนึงถึงความเป็นจริงด้านลำดับขั้นตอนของพัฒนา (Sequence of development) อย่างเป็นวัตถุวิสัย (Objective) ซึ่งต้องอาศัยทั้งเวลา (time) และระยะทาง (range) ของการพัฒนา ซึ่งในเวลาและระยะทางดังกล่าว จำเป็นต้องมีมาตรการในการฟูมฟักและปรับแก้พร้อมกันไปด้วย (adept)

ลำดับขั้นตอนสำคัญของการพัฒนาภาวะผู้นำใหม่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น จำแนกได้เป็น 4 ระยะ คือ (1) ระยะเคลือบแคลงต่อต้านไม่ไว้วางใจและขัดแย้งแข่งขันกันในขั้นรุนแรงแตกหักระหว่างภาวะผู้นำหลายแบบที่บรรดาผู้นำกำหนดกันขึ้นมาเอง (2) ระยะปรับตัวเรียนรู้และปรับแก้ภาวะผู้นำตามความคาดหวังของประชาชน (3) ระยะแก้ไขพัฒนาและเรียนรู้ซึ่งกันในการสร้างภาวะผู้นำที่ประชาชนและท้องถิ่นพึงประสงค์ ซึ่งเป็นช่วงของการสร้างเอกลักษณ์ใหม่ของภาวะผู้นำ และ (4) ระยะการใช้ประโยชน์จากความสามารถของภาวะผู้นำในการแข่งขันกันสร้างผลงานให้ประชาชนสร้างความเจริญทำประโยชน์ให้ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนเห็นความสามารถเกิดความยอมรับศรัทธา เกิดความคาดหวังและเห็นประโยชน์ความสำคัญของผู้นำท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งในปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าภาวะผู้นำขององค์การปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่อาจก้าวพ้นจากพัฒนาการในระยะแรกไปได้ ซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีความก้าวหน้าใหม่ ๆ ได้

จากข้อคิดดังกล่าว จึงควรกำหนดเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการพัฒนาผู้นำไว้ในรัฐธรรมนูญใหม่ให้มีแผนการพัฒนาภาวะผู้นำขององค์กรปกครอง

ท้องถิ่นเพิ่มเติมจากการพัฒนาด้านองค์กรด้วย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการทำลายล้างกันด้วยวิธีการที่รุนแรง เช่น การสังหารผู้นำท้องถิ่น (assassination) ด้วยกันเอง กลายเป็นกระบวนการคัดสรรผู้นำที่ไม่ถูกต้องอีกต่อไป แต่ควรใช้มาตรการด้านการพัฒนาไปใช้ทดแทนเพื่อผลในระยะยาว ซึ่งจะเป็นการสร้างภาวะผู้นำท้องถิ่นแบบใหม่ที่พึงประสงค์ต่อไปได้ และเป็นการสร้างโอกาสให้เกิดการพัฒนาภาวะผู้นำใหม่ที่เหมาะสมและใช้ประโยชน์ให้เป็นฟันเฟืองสำคัญในการช่วยผลักดันการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นให้ก้าวหน้าขึ้นไปได้ นอกเหนือจากการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นทางด้านโครงสร้าง - หน้าที่ (structural - functional) เพียงทางเดียว กล่าวอีกนัยก็คือ ควรตัดสินใจเลือกใช้แนวทางการสร้างภาวะผู้นำท้องถิ่นโดยกระบวนการพัฒนาตามรัฐธรรมนูญ (Leader Building by Leader Development) แทนการปล่อยให้เป็นไปตามกระบวนการคัดสรรตามธรรมชาติด้วยวิธีการใช้ความรุนแรงต่อไป ซึ่งนอกจากจะเป็นอันตรายต่ออนาคตของท้องถิ่นเพราะไม่สามารถสร้างผู้นำที่ดีมีความสามารถขึ้นมาช่วยพัฒนาท้องถิ่นได้เองแล้ว ยังเป็นการปิดกั้นโอกาสในการพัฒนาภาวะผู้นำที่พึงประสงค์อีกด้วย ทั้งนี้เพราะขั้นตอนสำคัญของการพัฒนาท้องถิ่นให้สำเร็จได้นั้นยังจำเป็นต้องผ่านขั้นตอนของการพัฒนาผู้นำให้สำเร็จลุล่วงไปได้เสียก่อนนั่นเอง ดังนั้น การพัฒนาผู้นำท้องถิ่นจึงถือเป็นบันไดก้าวสำคัญของการพัฒนาท้องถิ่นด้วย

## 5. ข้อเสนอด้านเป้าหมายของการปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่น

เป้าหมายขั้นสูงและเป้าหมายปั้นปลายของการปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่น ควรให้ความสำคัญสูงสุดในเป้าหมายของการพัฒนาประชาธิปไตยและประชาชนเป็นสำคัญ

ดังนั้น ข้อพิจารณาในการปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญใหม่ จึงควรใช้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นต้นแบบหรือเป็นหน่วยปกครองนำร่องในการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ ซึ่งจะต้องบูรณาการให้บรรลุถึงเป้าหมายร่วมใน 4 ส่วน คือ **(1) ประชาธิปไตยแบบส่วนร่วม** โดยให้

ความสำคัญต่อบทบาทของประชาชนและการกำหนดสถานะความเป็นศูนย์กลางการปกครองท้องถิ่นของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งควรกำหนดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมที่เข้มแข็งได้ (strong participation) และมีผลสัมฤทธิ์จากการมีส่วนร่วมนั้นได้อย่างแท้จริงด้วย (participation efficacy) ซึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองของประชาชน (rule of the people) เช่น การมีบทบาทในการกำกับควบคุมกิจกรรมและกระบวนการสำคัญทางการเมืองการปกครองได้ครอบคลุมทั้งการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจ การตรวจสอบอำนาจและการพ้นจากอำนาจของฝ่ายการเมืองการปกครองได้อย่างครบถ้วน **(2) ประชาธิปไตยแบบมาตรฐานเดียวกันกับระดับชาติ** โดยให้เน้นระบบการเมืองการปกครองแบบรัฐสภา (parliamentary system) ซึ่งควรกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนช่วยในการพัฒนาผู้นำฝ่ายบริหารที่มีความเป็นตัวแทนที่หลากหลายได้ด้วย (pluralist representativeness) โดยเฉพาะการเป็นตัวแทนการปกครองตามหลักการปกครองของฝ่ายข้างมาก (Majority Rule) อันจะส่งผลต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการประสานประโยชน์ ประนีประนอมกันได้มากขึ้น โดยเฉพาะการสร้างผู้นำท้องถิ่นให้เป็นกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งบนพื้นฐานของความแตกต่างหลากหลายได้ ดังคุณค่านิยมของประชาธิปไตยที่เรียกว่า "แตกต่างได้โดยไม่ต้องแตกแยก" ได้ด้วย **(3) ประชาธิปไตยทางการเมืองการปกครอง** โดยให้เน้นความมีอำนาจที่แท้จริงของประชาชน ตามหลักการปกครองโดยประชาชน (rule by the people) ซึ่งควรกำหนดให้ประชาชนเข้ามีบทบาทในกระบวนการและกิจกรรมสำคัญทางการเมืองการปกครองในระดับที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจได้เอง (self decision making) โดยเฉพาะในเรื่องของนโยบาย แผนงาน โครงการ งบประมาณ **(4) ประชาธิปไตยทางการบริหารจัดการและการบริการ** โดยให้เน้นการบรรลุเป้าหมายผลประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชน ตามหลักการปกครองเพื่อประชาชน (rule for the people) ซึ่งควรกำหนดให้ประชาชนมีส่วนรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (the Rights to Know) เกี่ยวกับการบริหารจัดการและการบริการของท้องถิ่น ประชาชนมีส่วนในการทักท้วงแก้ไข

คัดค้าน โต้แย้ง ประชาพิจารณ์ ออกเสียงประชามติ การประเมินและการเสนอแนะได้

## 6. ข้อเสนอด้านหลักการของการปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่น

หลักการพื้นฐานที่ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญใหม่ คือ การยอมรับการดำรงอยู่และการมีอยู่จริงในสิทธิ - อำนาจของท้องถิ่นชุมชนดั้งเดิม แม้ส่วนกลางยังไม่กระจายมาให้ก็ถือว่ามีอยู่ตามความเป็นจริงก่อนแล้ว ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดตามสิทธิของธรรมชาติ แทนแนวคิดตามสิทธิในกฎหมายของรัฐที่เชื่อว่าสิทธิ - อำนาจของท้องถิ่นจะมีหรือไม่ย่อมเกิดมาจากการกระจายอำนาจของส่วนกลางเพียงด้านเดียวเท่านั้น

ดังนั้น ข้อพิจารณาในการปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญใหม่ จึงควรขยายขอบฟ้าความคิด (opened - horizon of thought) ในเชิงกว้างนำการจำกัดขอบฟ้าความคิดในเชิงแคบ (limited - horizon of thought) เป็นสำคัญ โดยเฉพาะการกลับด้านของฐานคิดที่ท้องถิ่นเป็นภาระของรัฐบาลไปเป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลางและภูมิภาคด้วย โดยเฉพาะการลดภาระที่เป็นภารกิจขั้นพื้นฐานลงเพื่อรัฐบาลจะได้มีโอกาสทำภารกิจขั้นสูงที่มีความสำคัญของประเทศได้มากขึ้น ซึ่งจำเป็นต้องใช้ท้องถิ่น - ชุมชนเป็นฐานหลักในการคิด (local centric) รวมทั้งการลดทอนข้อจำกัดที่เข้มงวดลง เจาะช่องฐานคิดใหม่ที่เอื้อโอกาสให้มีการบูรณาการระหว่างท้องถิ่นกับชุมชนเข้าด้วยกัน รวมทั้งเกื้อกูลต่อการสร้างโอกาสใหม่ในการปฏิรูปท้องถิ่นในกรอบทิศทางที่ก้าวหน้าและก้าวกระโดดอย่างมั่นคงและยั่งยืนได้ด้วย ทั้งนี้ ควรพิจารณาให้ครอบคลุมในประเด็นสำคัญด้านต่าง ๆ อย่างมีดุลยภาพร่วมกัน ดังต่อไปนี้ คือ **(1) หลักความเป็นเอกรัฐ** ควรเปลี่ยนจุดเน้นจากการกำกับควบคุมท้องถิ่นโดยส่วนกลางและภูมิภาคไปเป็นการส่งเสริมสนับสนุนส่วนท้องถิ่น ดังตัวอย่างของประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นแบบอย่างของประเทศเอกรัฐที่ท้องถิ่นประสบความสำเร็จสูงเพราะไม่มีการปกครองส่วนภูมิภาคมาขวางกั้นระหว่างการปกครองส่วนกลางกับ

การปกครองส่วนท้องถิ่น (2) **หลักภูมิภาคนิยม** ควรเปลี่ยนจุดเน้นของราชการส่วนภูมิภาคจากการเป็นกลไกช่วยการปกครองส่วนกลางไปเป็นกลไกช่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นด้านหลักมากขึ้น (3) **หลักการปกครองตนเอง** ควรเพิ่มจุดเน้นด้านการกำหนดตนเองเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถเจริญเติบโตเพิ่มขึ้นได้แทนที่อำนาจท้องถิ่นถูกกำหนดมาอย่างไรก็จำกัดอยู่ต่อไปเช่นนั้นโดยไม่สามารถกำหนดตนเองเพื่อเติบโตขึ้นต่อไปไม่ได้ (4) **หลักความสามารถของท้องถิ่น** ควรเน้นความสามารถในการพึ่งตนเองได้ในด้านอื่นๆ ที่ไม่ใช่ด้านงบประมาณอย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งเป็นการเพิ่มจุดแข็งในการเสริมสร้างศักยภาพใหม่ๆ ให้แก่ท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืนในระยะยาวมากขึ้น (5) **หลักผลประโยชน์ของท้องถิ่น** ควรเน้นผลประโยชน์ส่วนเพิ่มของท้องถิ่นมากขึ้น (Utilities Added) โดยเฉพาะประโยชน์ที่เกิดจากฐานทรัพยากรเดิมและฐานทุนใหม่ที่ท้องถิ่นพัฒนาขึ้นเอง ซึ่งเป็นการเจาะช่องสร้างฐานประโยชน์ใหม่ๆ ให้แก่ท้องถิ่นตามศักยภาพและขีดความสามารถใหม่ๆ ของท้องถิ่น (6) **หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่น** ควรเน้นการตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นโดยตรงเป็นลำดับความสำคัญเร่งด่วนกว่า เพื่อเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถสร้างพัฒนาการของตนเองได้อย่างมีพลวัตและปรับตัวได้อย่างยืดหยุ่นในขับเคลื่อนการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ของตนเองได้มากขึ้นแทนการจัดลำดับความสำคัญตามแบบแผนที่ถูกกำหนดไว้อย่างขึงตึงจากกรอบนโยบายที่กำหนดหรือกำกับโดยการปกครองส่วนกลางเป็นด้านหลัก (7) **หลักความเหมาะสมของท้องถิ่น** ควรเน้นความสำคัญที่ฐานภารกิจ ฐานทรัพยากร และต้นทุนหลักที่ท้องถิ่นใช้ประโยชน์ได้จริง และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อท้องถิ่นได้จริง นอกเหนือจากฐานประชากรและรายได้ เช่น การเป็นที่ตั้งยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศ การรักษาผลประโยชน์สำคัญของประเทศ (8) **หลักประสิทธิภาพของท้องถิ่น** ควรเน้นความสำคัญด้านความคุ้มค่ามากกว่าความคุ้มทุน โดยควรอิงกับบรรทัดฐานเฉพาะของท้องถิ่นเองควบคู่กับบรรทัดฐานทั่วไป เพื่อเปิดช่องให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสพัฒนาทางเลือกและวิธีการที่เหมาะสมกับตนเองได้ และ (9) **หลักคุณภาพของ**

**ท้องถิ่น** ควรเน้นความสำคัญทั้งมาตรฐานท้องถิ่นและมาตรฐานทั่วไป เพื่อรักษาประโยชน์ของประชาชน และจูงใจให้มีการพัฒนาระบบบริหารจัดการด้านบริการพื้นฐานของท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศได้ต่อไปในระยะยาว

## 7. ข้อเสนอด้านวิธีการของการปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่น

วิธีการพื้นฐานของการปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญใหม่ คือ วิธีการที่เอื้อต่อการพัฒนาและสร้างความก้าวหน้าใหม่ๆ หรือนวตกรรมใหม่ๆ ให้ตนเองได้ (Self development) จึงควรพิจารณาในกรอบที่เกี่ยวกับการเสมอภาคเท่าเทียมกันของท้องถิ่น (equality) เพื่อความสะดวกในการประสานความร่วมมือระหว่างกันได้มากขึ้น (cooperation) การสัมพันธ์เชื่อมโยงกันได้อย่างใกล้ชิดระหว่างท้องถิ่น (interaction) เพื่อสร้างโอกาสในการเกื้อหนุนหรือเสริมแรงซึ่งกันในการผลักดันการพัฒนา (development)

ดังนั้น ข้อพิจารณาในการปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญใหม่ จึงควรพิจารณากำหนดวิธีการให้เอื้อต่อการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องได้ในเงื่อนไขสำคัญดังต่อไปนี้ คือ (1) **กำหนดรูปแบบของท้องถิ่นให้เป็นเอกภาพ** ควรใช้รูปแบบมาตรฐานเดียวกันหรือแบบเดียวกัน แต่จัดชั้นต่างระดับกันได้และเลื่อนระดับได้ เช่น แบบของเทศบาลเหมือนกัน (municipality) ซึ่งอาจจำแนกเป็นเทศบาลชุมชน เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และเทศบาลมหานคร (2) **กำหนดรูปอำนาจให้มีทางเลือกเพิ่มมากขึ้น** เช่น อำนาจที่กระจายให้ท้องถิ่น (delegated power) อำนาจที่ท้องถิ่นใช้ร่วมกันได้ (cooperated power) อำนาจที่ท้องถิ่นพัฒนาขึ้นได้เองตามความสามารถ (developed power) และอำนาจที่ท้องถิ่นใช้ร่วมกับส่วนกลางและภูมิภาค (concurrence power) (3) **กำหนดกรอบความเป็นอิสระของท้องถิ่นในเชิงพลวัต**เพื่อให้สามารถใช้มาตรการส่งเสริมจูงใจให้ท้องถิ่นตื่นตัวในการพัฒนาตนเองให้มีสมรรถนะ สิทธิ สถานภาพ และการพึ่งตนเองได้เพิ่มมากขึ้น โดยไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่ เปรียบเหมือนการพัฒนาไม้ผลที่มุ่งให้เติบโตผลิดอก

ออกผล มากกว่าการพัฒนาต้นไม้ดัดแบบบอนไซ **(4) กำหนดกรอบของประโยชน์แบบจูงใจ** เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถขยายฐานประโยชน์ของตนให้กว้างขวางทั้งแนวดิ่งและแนวขวางได้ (vertical & horizontal enlargement) ทั้งที่เป็นประโยชน์เอกเทศเฉพาะเขต ระหว่างเขต ระดับชาติ และระดับนานาชาติแบบจำกัดเขตได้ด้วย โดยเฉพาะท้องถิ่นชายแดนหรือท้องถิ่นที่มี partner ข้ามชาติ **(5) กำหนดขอบเขตของความเชื่อมโยงให้หลากหลายและมีทางเลือก** เพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นมีความยืดหยุ่นผันแปรตามความสามารถและตามการขยายความต้องการในการพัฒนาได้ด้วย เช่น ความเชื่อมโยงในกรอบความสัมพันธ์ที่ส่วนกลางกำหนดให้ ส่วนที่ท้องถิ่นตกลงร่วมมือกันได้เองหรือส่วนที่เกิดจากการสนับสนุนเพิ่มเติมจากปัจจัยพื้นฐานอื่น เช่น กลไกของรัฐธรรมนูญ องค์กร สถาบันที่เกิดขึ้นใหม่จากรัฐธรรมนูญ หรือจากที่เป็นผลพวงของการปฏิรูปการปกครองระดับชาติเกื้อกูลเพิ่มเติม **(6) กำหนดกรอบการควบคุมเชิงสร้างสรรค์** เช่น การส่งเสริมมากกว่าควบคุม การแก้ไขมากกว่าลงโทษ และการสร้างความเจริญเติบโตมากกว่าการจำกัดขอบเขตเพื่อให้ท้องถิ่นได้มีทางออกและทางเลือกใหม่ๆ ในการแก้ไขปัญหาของตัวเองได้ มีโอกาสในการปรับปรุงแก้ไขข้อผิดพลาดได้ และมีโอกาสปรับปรุงสถานภาพให้ก้าวหน้าขึ้นไปได้ **(7) กำหนดแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนให้กระจายอย่างกว้างขวางและเจาะลึกอย่างครอบคลุมและทั่วถึง** เช่น การจัดช่องทางและวิธีการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงการมีส่วนร่วมทุกระดับทุกกระบวนการ คลุมทั้งระบบ ทั้งด้านการเมืองการปกครองโดยให้ประชาชนมีอำนาจจริง ด้านการบริหารโดยให้ประชาชนได้ใช้อำนาจจริง และด้านการบริการโดยให้ประชาชนได้รับประโยชน์จริง ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพของท้องถิ่นโดยรวมในทุกด้านพร้อมๆ กัน **(8) กำหนดระบบจัดสรรงบประมาณแบบก้าวหน้า** ให้มีทั้งการกำหนดแบบสัดส่วนทั่วไป การกำหนดตามความจำเป็นเฉพาะเขต และการกำหนดตามความสามารถในการพัฒนาที่ท้องถิ่นสามารถทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นอื่นและประโยชน์ของประเทศได้ ซึ่งเป็นการคำนึงทั้งความเพียงพอพื้นฐาน

ความต้องการเฉพาะ และความก้าวหน้าของท้องถิ่นเอง และ (9) **กำหนดรูปแบบของการตรวจสอบ** ให้มีการประเมินในระบบเปิด มีการได้ - เสียประโยชน์จากการประเมินแบบทางตรงและทางอ้อม แบบปกติและแบบก้าวหน้า เพื่อจูงใจให้ท้องถิ่นพัฒนาตนเองได้ ทั้งนี้ ควรให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการปกครองท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นเองเป็นสำคัญ ซึ่งรวมทั้งประชาชน เอกชน ชุมชน NGO โดยตรง ส่วนกลางและภูมิภาคเป็นผู้มีบทบาทในการตัดสินและพิจารณาให้คุณ - โทษตามผลการตรวจสอบของประชาชน เพื่อเป็นการจูงใจให้ประชาชนได้ตระหนักในความเป็นเจ้าของท้องถิ่นเองโดยตรง

## 8. ข้อเสนอด้านเนื้อหาการปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่น

การปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นควรพิจารณาถึงเนื้อหาในองค์รวมแบบบูรณาการแทนการเลือกปฏิรูปแบบเฉพาะส่วน-แยกส่วน แต่ควรคำนึงถึงความเป็นอุปกรณ์ซึ่งกัน (equipment) ระหว่างองค์ประกอบพื้นฐานด้านต่าง ๆ ของการปฏิรูป ได้แก่ (1) องค์ประกอบด้านระบบ (system approach) ซึ่งเป็นการคำนึงถึงการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรปกครองท้องถิ่น (2) องค์ประกอบด้านโครงสร้างหน้าที่ (structural - functional approach) ซึ่งเป็นการคำนึงถึงการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่น (3) องค์ประกอบด้านกระบวนการ (process approach) ซึ่งเป็นการคำนึงถึงการพัฒนาระบบงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น (4) องค์ประกอบด้านพฤติกรรม (behavioral approach) ซึ่งเป็นการพัฒนาผู้นำและบุคลากรขององค์กรปกครองท้องถิ่น (5) องค์ประกอบด้านวัฒนธรรม (cultural approach) ซึ่งเป็นการพัฒนาสำนึกความเป็นเจ้าของและการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองท้องถิ่น (6) องค์ประกอบด้านธรรมาภิบาล (good governance) ซึ่งเป็นการพัฒนามาตรฐานด้านการเมืองการปกครองขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้เป็นกลไกการพัฒนาการเมืองการปกครองระดับชาติ และ (7) องค์ประกอบด้านการจัดทำบริการสาธารณะ (public services)

ซึ่งเป็นการพัฒนามาตรฐานด้านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้เป็นกลไกในการพัฒนาชุมชนและคุณภาพชีวิตของประชาชน

## 9. ข้อเสนอด้านยุทธศาสตร์การปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญใหม่

9.1 ควรแยกส่วนการปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นออกเป็นอิสระจากการปฏิรูปการเมืองการปกครองระดับชาติ เพื่อป้องกันในกรณีที่การเมืองระดับชาติประสบความล้มเหลว องค์กรปกครองท้องถิ่นจะได้สามารถพัฒนาให้ต่อเนื่องไปได้

9.2 ควรกำหนดเป้าหมายให้การปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนนำในการปฏิรูปการเมืองระดับชาติ เพื่อป้องกันในกรณีที่การเมืองระดับชาติไม่สามารถใช้เป็นแบบที่ดีให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นได้ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะได้สามารถพัฒนาตามแบบของตนได้ และสามารถเป็นฐานเกื้อหนุนการพัฒนาการเมืองระดับชาติต่อไปได้ในระยะยาวหากองค์กรปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จในการพัฒนาได้

9.3 ควรกำหนดกลยุทธ์การพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยยึดเครื่องมือทางกฎหมายเป็นด้านหลัก (Regulation Driven) แทนการพึ่งพาอาศัยเครื่องมือทางนโยบาย (Policy Driven) ของรัฐบาลซึ่งไม่มีความต่อเนื่องแน่นอนและไม่มีเสถียรภาพเพียงพอที่จะหวังผลการพัฒนาในระดับที่มีความก้าวหน้าในระยะยาวได้

9.4 ควรกำหนดให้มีศูนย์การวิจัยเพื่อการพัฒนา (Research & Development Center) องค์กรปกครองท้องถิ่นประจำพื้นที่ ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการทั้งด้านการเมือง การปกครอง การบริหารจัดการ การต่างประเทศ รวมตลอดทั้งการพัฒนาในด้านต่าง ๆ แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น มีการจัดวางระบบให้แต่ละศูนย์มีการเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายทั้งในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับภูมิภาค ระดับประเทศและระดับนานาชาติ โดยมอบหมายให้สถาบันการศึกษาที่มีความพร้อมและเหมาะสมในพื้นที่นั้น ๆ เป็นศูนย์กลาง

9.5 ควรกำหนดเงื่อนไขเป็นสภาพจูงใจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทำการเร่งรัดพัฒนาและสนับสนุน "องค์กรเครือข่ายประชาคมพัฒนาท้องถิ่นชุมชน" (Community Voice) ขึ้นเป็นองค์กรภาคประชาชนมีสถานะเป็นที่ปรึกษาทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนเสนอแนะปัญหา แนวทางแก้ไขข้อเรียกร้องต้องการ การจัดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกิจการหรือกิจกรรมสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นครั้งคราวหรือตามการร้องขอเฉพาะกรณีจากประชาชนในเขตปกครองขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น โดยให้องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องสนับสนุนที่ทำการ การจัดการประชุม และการตอบสนองต่อข้อเสนอแนะและข้อเรียกร้องตามที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเร่งด่วน เป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบรุนแรงหรือกระทบในวงกว้างหรือเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะโดยส่วนรวม

9.6 ควรกำหนดให้การพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์นำในการปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศแนวใหม่ในอนาคตระยะยาว

9.7 ควรกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเร่งรัดพัฒนาการจัดทำบริการสาธารณะโดยให้จัดทำเป็นยุทธศาสตร์หลักของการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น

◆ ◆ ◆ ◆

# รัฐธรรมนูญใหม่ :
# ชะตากรรมใหม่ของประเทศ สังคมและประชาชน

● *สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา*

ในบทความนี้ได้แบ่งเนื้อหาสำคัญออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ (1) กรอบของการร่างรัฐธรรมนูญ และ (2) กรอบของการรับรองรัฐธรรมนูญ โดยมีรายละเอียดดังนี้

รัฐธรรมนูญเป็นทั้งชีวิตและลมหายใจของประเทศและผู้คนในประเทศ การจัดทำรัฐธรรมนูญจึงถือเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่ง เพราะรัฐธรรมนูญจะกำหนดความเป็นไปในชะตากรรมของประเทศและประชาชนในเวลาต่อมา รัฐธรรมนูญที่ดีจึงมีภาระในการนำพาประเทศ สังคมและประชาชนไปสู่เป้าหมายอันพึงประสงค์หรือประสบกับชะตากรรมใหม่ที่ดีได้ด้วย

กรณีประสบการณ์ในการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศอเมริกา ถือเป็น**ภารกิจในการสถาปนารัฐขึ้นใหม่**ให้เป็นรัฐแห่งมหาชนที่อุดมด้วยสิทธิเสรีภาพตามหลักการที่ว่า **"ประชาชนย่อมมีสิทธิเสรีภาพที่จะแสวงหาความสุขมาใส่ตัวได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน"** ส่วนกรณีประสบการณ์ในการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสนั้น ก็ถือได้ว่าเป็น**ภารกิจในการสถาปนาระบอบการเมืองการปกครองขึ้นใหม่**ให้เป็นระบอบประชาธิปไตยที่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการประกันโดยรัฐธรรมนูญ ตามหลักการที่ว่า **"การปกครองของรัฐหากปราศจากการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญเสียแล้ว ย่อมถือได้ว่าไม่มีรัฐธรรมนูญอยู่ในรัฐ"**

การจัดทำรัฐธรรมนูญของไทยจากอดีตเมื่อปีพ.ศ.2475 ถึงปัจจุบันใน ปีพ.ศ. 2550 มีทั้งประสบการณ์ของการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองใหม่และการปฏิรูปการเมืองการปกครองใหม่

การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ของไทยในปัจจุบันถือเป็น**ภารกิจในการจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปการเมืองการปกครองใหม่** ซึ่งโดยหลักการถือว่าเป็นการจัดทำรัฐธรรมนูญในแนวทางของการปฏิรูปหรือการทำให้การเมืองการปกครองดีและมีความก้าวหน้ามากขึ้นกว่าเก่า ดังนั้น จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่ารัฐธรรมนูญใหม่ต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีและมีความก้าวหน้ามากกว่าเดิม

เราเคยเห็นอเมริกาเป็นตัวอย่างของการจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อเป้าหมายในการสร้างรัฐใหม่ ซึ่งคุณูปการอันสำคัญยิ่งจากประสบการณ์ของอเมริกาในครั้งนั้นก็คือ การให้หลักคิดว่า **"ทำอย่างไรให้รัฐใหม่ที่ชาวอเมริกาจะสถาปนาขึ้นมาใหม่นั้นไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางสิทธิเสรีภาพและความสุขของประชาชนได้"** ซึ่งโดยนัยดังกล่าวก็คือ **"การมุ่งจำกัดและควบคุมอำนาจรัฐ"** นั่นเอง และเราก็ยังเคยเห็นฝรั่งเศสเป็นตัวอย่างของการจัดทำรัฐธรรมนูญเพื่อการสร้างการเมืองการปกครองใหม่ ซึ่งก็ได้ให้คุณูปการในหลักคิดที่สำคัญในอีกด้านหนึ่งก็คือการให้หลักคิดว่า **"ทำอย่างไรให้การเมืองการปกครองที่ชาวฝรั่งเศสจะสถาปนาขึ้นมาใหม่นั้นเกื้อหนุนให้การใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นมีผลทางปฏิบัติจริงอย่างเป็นรูปธรรมได้"** โดยนัยดังกล่าวก็คือ **"การมุ่งปกป้องคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน"** นั่นเอง ดังนั้น การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อการปฏิรูปของไทยจึงควรแสวงหาเป้าหมายอันพึงประสงค์ของการจัดทำรัฐธรรมนูญให้ได้ทั้งประโยชน์ของรัฐและประโยชน์ของการเมืองการปกครองไปพร้อมกันด้วย กล่าวคือ (1) ในส่วนของประโยชน์ต่อรัฐ รัฐธรรมนูญต้องปฏิรูปให้เกิดความเป็น**นิติรัฐ** (Legal State) ซึ่งเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายที่แท้จริงได้ โดยเฉพาะการทำให้อำนาจรัฐถูกจำกัดควบคุมโดยกฎหมายได้ เพราะรัฐธรรมนูญจะไม่มีความหมายและไร้ซึ่งประโยชน์หากไม่มีความเป็นนิติรัฐมารองรับ (2) ในส่วนของประโยชน์ต่อการเมืองการปกครอง รัฐธรรมนูญต้องปฏิรูปให้เกิดความ

**เป็นประชาธิปไตย (Democracy)** ซึ่งเป็นการเมืองการปกครองของประชาชน คนส่วนใหญ่ โดยประชาชนและเพื่อประชาชนที่แท้จริงได้ โดยเฉพาะการทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนมีสัมฤทธิผลได้เพราะรัฐธรรมนูญจะไม่มีความหมายและไร้ซึ่งประโยชน์หากไม่มีความเป็นประชาธิปไตยที่ประชาชนมีความหมายสำคัญอยู่ในระบบการเมืองการปกครอง

รัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูป ซึ่งคาดหมายในการสร้างความเจริญก้าวหน้าและรัฐธรรมนูญเพื่อการสนองทั้งประโยชน์ต่อรัฐและประโยชน์ต่อการเมืองการปกครองซึ่งคาดหมายในการควบคุมอำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ต้องสร้าง**ดุลยภาพระหว่างอำนาจรัฐกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน** พร้อมกันไปกับการสร้างความสอดคล้องระหว่าง**ความเป็นนิติรัฐกับความเป็นประชาธิปไตย**คู่ขนานกันไปด้วย

เป็นที่ทราบกันดีว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ได้มีการแบ่งภารกิจสำคัญออกเป็น 2 ขั้นตอนคือ ขั้นตอนของ**การยกร่างรัฐธรรมนูญ**โดยรับฟังความเห็นจากประชาชน และขั้นตอนของ**การรับรองรัฐธรรมนูญ**โดยการออกเสียงประชามติหรือการลงประชามติโดยประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงต้องแยกบทบาทของตัวเองออกเป็น 2 ส่วน คือ การให้ความเห็นประกอบการยกร่างรัฐธรรมนูญและการออกเสียงประชามติรับรองรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าเป็นบทบาทที่มีความสำคัญทั้ง 2 ส่วน ทั้งนี้ โดยบทบาทในแต่ละส่วนนั้นประชาชนสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 กรอบ คือ (1) กรอบของการร่างรัฐธรรมนูญ และ(2) กรอบของการรับรองรัฐธรรมนูญ

**1. กรอบของการร่างรัฐธรรมนูญ** เป็นกรอบที่ประชาชนต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญใน 3 ด้านด้วยกันคือ (1) สถานะของรัฐธรรมนูญ (2) หน้าที่ของรัฐธรรมนูญ และ(3) เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

**1.1 สถานะของรัฐธรรมนูญ** รัฐธรรมนูญควรดำรงสถานะของความเป็นเหรียญที่มีความสมบูรณ์คือจะต้องมีทั้งสองด้าน เพราะรัฐธรรมนูญเป็นทั้งกฎหมายและสถาบันทางการเมืองการปกครองตามคุณสมบัติเฉพาะของ

รัฐธรรมนูญที่เป็นทั้งกฎหมายสูงสุด (Supreme Law) และเป็นกฎหมายพื้นฐานทางการเมืองการปกครอง (Fundamental Law) ทั้งนี้โดยรัฐธรรมนูญต้องรักษาความเป็นกติกาสูงสุดในฐานะที่เป็นกฎหมายและความเป็นประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองด้วย ซึ่งในส่วนนี้มีสาระสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ

**1.1.1 มีสถานะของความเป็นกติกาสูงสุดของประเทศไทยและของคนไทยโดยทั่วไป** เนื่องจากรัฐธรรมนูญต้องเป็นเบ้าหลอมของความเห็นพ้องของคนส่วนใหญ่ รัฐธรรมนูญจึงไม่ควรสร้างขึ้นเพื่อใช้กับคนส่วนน้อยเฉพาะกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดคณะใด หรือเพื่อแก้ปัญหาของใคร หรือเพื่อการสนองประโยชน์ใครเป็นการเฉพาะ

**1.1.2 มีสถานะของความเป็นประชาธิปไตยโดยรากฐานทางเนื้อหา** เนื่องจากรัฐธรรมนูญต้องเป็นเบ้าหลอมกำหนดวิถีครรลองของการเมืองการปกครอง รัฐธรรมนูญจึงควรวางกรอบในการควบคุมตรวจสอบอำนาจของรัฐและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นรากฐานสำคัญในทางเนื้อหา ไม่ควรสร้างเงื่อนไขทางรูปแบบภายนอกขึ้นมาเพื่อบิดเบือนหรือทำลายหลักการทางเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ เช่น การแสวงหาสัญชาติใหม่ๆไม่ว่าจะเป็นไทยหรือเทศมาสอดแทรกใส่ให้รัฐธรรมนูญ การสร้างข้อยกเว้นพิเศษ เหตุผลพิเศษ หรือการตั้งโจทย์กับตัวบุคคลแบบเฉพาะตัว เฉพาะกรณี เฉพาะเหตุการณ์ หรือการลดทอนมาตรฐานของประชาธิปไตยลงให้เหลือแบบครึ่งๆ กลางๆ

**1.2 หน้าที่ของรัฐธรรมนูญ** รัฐธรรมนูญควรทำหน้าที่ค้ำจุนประเทศในองค์รวมครอบคลุมทั้งมิติทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองซึ่งเป็นปัจจัยรากฐานของประเทศ ทั้งนี้โดยรัฐธรรมนูญต้องช่วยจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองให้ได้ดุลยภาพ ซึ่งในส่วนนี้มีสาระสำคัญที่ต้องพิจารณาคือ

**1.2.1 หน้าที่ในการสร้างหลักประกันความเสมอภาคเท่าเทียมให้สังคมและคน** ซึ่งเป็นมิติทางเศรษฐกิจ โดยที่รัฐธรรมนูญต้องสร้างเศรษฐกิจให้คนทุกชนชั้นทั้งคนจนและคนรวยอยู่ร่วมกันได้อย่าง

เท่าเทียมกัน โดยที่ไม่มีใครขูดรีดเอาเปรียบใครหรือให้ใครต้องเป็นฝ่ายเสียเปรียบ

**1.2.2 หน้าที่ในการสร้างหลักประกันความปรองดองให้สังคมและคน** ซึ่งเป็นมิติทางสังคม โดยที่รัฐธรรมนูญต้องสร้างสังคมให้คนที่มีความคิดเห็น มีทางเลือกและฐานะบทบาทที่แตกต่างกัน อยู่ร่วมกันได้โดยไม่ขัดแย้งเป็นปรปักษ์ทำลายล้าง หรือมุ่งร้ายเป็นศัตรูกัน

**1.2.3 หน้าที่ในการสร้างหลักประกันความมั่นคงมีสวัสดิภาพให้สังคมและคน** ซึ่งเป็นมิติทางการเมือง โดยที่รัฐธรรมนูญต้องสร้างการเมืองให้คนที่มีอำนาจกับคนที่ไม่มีอำนาจอยู่ร่วมกันได้โดยที่ไม่มีใครกดขี่ข่มเหงรังแกใครได้

**1.3 เป้าหมายของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญควรมีดุลยภาพทั้งการแก้ปัญหาและการพัฒนา** เพื่อสร้างความก้าวหน้าให้แก่ประเทศได้ ไม่ใช่มุ่งแต่แก้ปัญหาอย่างเดียวโดยไม่ได้พัฒนาเพิ่มเติม ทั้งนี้โดยรัฐธรรมนูญต้องผสมผสานให้ได้ดุลยภาพระหว่างเป้าหมายหลักทั้ง 3 ส่วน คือ (1) การสะสางปัญหาดั้งเดิม (2) การกำหนดศักยภาพใหม่ และ (3) การสร้างความสามารถทางการเมืองการปกครอง กล่าวคือ

**1.3.1 การสะสางปัญหาดั้งเดิม** เป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการปฏิรูปการเมืองการปกครอง ซึ่งรัฐธรรมนูญควรเตรียมความพร้อมให้ระบบการเมืองสามารถแก้ปัญหาให้ตนเองได้ โดยไม่ให้ขยายความขัดแย้งที่รุนแรงจนถึงขั้นวิกฤติ เพื่อลดผลกระทบจากปัญหาทางการเมืองการปกครองและรักษาฐานเดิมของประชาธิปไตยไว้ให้ดำรงคงอยู่อย่างยั่งยืนได้ ได้แก่

**1.3.1.1 ปัญหาโครงสร้างการเมืองการปกครอง** เนื่องจากปัญหาในส่วนนี้เป็นต้นเหตุของวิกฤติการณ์ทางการเมืองการปกครอง จึงควรแก้ไขไม่ให้เกิดการผูกขาดการรวมศูนย์อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ

**1.3.1.2 ปัญหากระบวนการการเมืองการปกครอง** เนื่องจากปัญหาในส่วนนี้เป็นต้นเหตุของการจัดระเบียบอำนาจทางการเมืองการปกครอง จึงควรแก้ไขให้มีการรักษาระบอบประชาธิปไตยให้อำนาจเป็น

ของประชาชน เพื่อให้การเข้าสู่อำนาจ - การใช้อำนาจ - การพ้นจากอำนาจของผู้ปกครองนั้น ประชาชนสามารถกำหนดหรือกำกับควบคุมตรวจสอบได้

**1.3.1.3 ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง** เนื่องจากปัญหาในส่วนนี้เป็นต้นเหตุของการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบและการตอบสนองทางการเมืองการปกครอง อันนำไปสู่การลิดรอนสิทธิเสรีภาพและการขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน จึงควรแก้ไขให้มีการรักษาอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริงให้เป็นไปตามกรอบของประชาธิปไตยแบบส่วนร่วม (Participatory Democracy) เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความเข้มแข็ง (Strong Participation) นั้นสามารถสร้างความเข้มแข็งให้แก่ประชาชนได้เองด้วย (Strong People) โดยเฉพาะการทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการมีส่วนร่วมที่มีสัมฤทธิผลได้อย่างแท้จริง (Political Efficacy) ด้วย

**1.3.2 การกำหนดศักยภาพใหม่** เพื่อให้ประเทศ ประชาชนและระบบการเมืองการปกครองมีศักยภาพเพียงพอที่จะเป็นต้นทุนในการเริ่มต้นพัฒนาได้ใหม่ รัฐธรรมนูญจึงควรวางรากฐานระบบการเมืองให้มีความเข้มแข็งมีเสถียรภาพสำหรับรองรับกับแรงสั่นสะเทือนของการขยับขับเคลื่อนในช่วงระหว่างเปลี่ยนผ่านของการพัฒนา (transitional period) ได้ เพื่อเปิดช่องทางใหม่ ๆให้ระบบการเมืองสามารถบรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่พึงประสงค์ได้ กล่าวคือ

**1.3.2.1 สร้างระบบรัฐสัญญาประชาคม** เพื่อเป็นการธำรงรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพของความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐและผู้ปกครอง

**1.3.2.2 สร้างระบบทางเลือกในสิทธิและโอกาสของกลุ่ม**เพื่อเป็นการธำรงรักษาไว้ซึ่งความแตกต่างหลากหลายของกลุ่มผลประโยชน์ในการต่อรองประสานประโยชน์ร่วม

**1.3.2.3 สร้างระบบทางเลือกในสิทธิโอกาสของปัจเจกชน** เพื่อให้คนทั่วไปมีความสามารถในการพึ่งพาตัวเองได้

**1.3.3 การสร้างความสามารถทางการเมืองการปกครอง** เพื่อใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการปฏิรูปการเมืองการปกครอง โดยเป็นต้นกำเนิดพลังในการขับเคลื่อนพลวัตของระบบการเมืองให้มีพัฒนาการใหม่ที่ก้าวหน้าเพิ่มมากขึ้นได้ ซึ่งเป็นการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือผลักดันและริเริ่มกรอบนโยบายในการแสวงหาแนวทางสร้างความก้าวหน้าในการพัฒนาการเมืองการปกครองของประเทศให้มีความต่อเนื่องในระยะยาวอย่างยั่งยืนต่อไปได้ ได้แก่

**1.3.3.1 สร้างความสมานฉันท์** โดยการสร้างความก้าวหน้าของประชาธิปไตยเชิงธรรมาภิบาล การสร้างดุลยภาพของโครงสร้างทางชนชั้นชนให้ชนชั้นกลางมีความเข้มแข็งโดยการถ่วงดุลย์ทางชนชั้นระหว่างชนชั้นล่างกับชนชั้นนำ การสร้างดุลยภาพของโครงสร้างทางอำนาจโดยการกระจายกลไกสถาบันอำนาจให้แยกเป็นอิสระออกจากกันระหว่างกลไกของผู้ใช้อำนาจ ผู้ตรวจสอบอำนาจและผู้กำกับอำนาจและคุ้มครองสิทธิ (Power User - Power Censor - Power Monitor) การสร้างดุลยภาพขององค์กรสถาบันทางการเมืองโดยการสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมระหว่างการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น การเมืองภาคนักการเมืองและภาคพลเมือง การสร้างดุลยภาพของความชอบธรรมทางการเมืองโดยการผสมผสานระหว่างความชอบธรรมทางการเมืองที่อิงกับความรับผิดชอบและการตอบสนองทางการเมือง (Political Accountability) และความชอบธรรมทางกฎหมายที่อิงกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (Legal Accountability) การสร้างดุลยภาพของการปกครองโดยกฎหมายโดยการรักษาความต่อเนื่องของหลักการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law) ไม่ให้ถูกแทรกแซงครอบงำจากการปกครองด้วยกฎหมาย (Rule by Law) การสร้างดุลยภาพของการปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่คำนึงถึงการเคารพฝ่ายข้างน้อย (majority rule, minority rights) ไม่ให้ถูกครอบงำโดยฝ่ายข้างมากแบบเบ็ดเสร็จ (absolute majority) การสร้างดุลยภาพของความเป็นสถาบันทางการเมือง (Political Institutionalization) ของรัฐธรรมนูญให้มีทั้ง

เสถียรภาพความต่อเนื่องในการนำไปใช้ในทางปฏิบัติและการมีความศักดิ์สิทธิ์ในการบังคับใช้ด้วย

**1.3.3.2 สร้างประชาธิปไตยแบบส่วนร่วม** โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งของประชาชน (Strong Participation) ให้ครอบคลุมในโครงสร้างหลักทางการเมืองการปกครองทุกระดับ (Political Structure) และในกระบวนการหลักทางการเมืองการปกครองตลอดทั้งกระบวนการ (Political Process) ควบคู่กันไปกับการมีส่วนร่วมที่มีคุณค่าหรือการสร้างผลสัมฤทธิ์จากการมีส่วนร่วมด้วย (political efficacy) รวมทั้งการรักษาอธิปไตยทางการเมืองการปกครองทั้งในประเทศและนอกประเทศ

**1.3.3.3 สร้างคุณภาพสังคมใหม่ที่มีสันติภราดรภาพ** โดยการขจัดภาวะสงครามออกจากเงื่อนไขของสังคม ได้แก่ การสร้างสังคมแห่งเสรีภาพด้วยการป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพจากการใช้อำนาจ การสร้างสังคมแห่งความเสมอภาคด้วยการป้องกันการใช้อำนาจเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม การสร้างสังคมแห่งสันติภาพด้วยการสร้างกลไกสถาบันในการป้องกันแก้ไขและระงับเยียวยาข้อพิพาทขัดแย้งอย่างเร่งด่วนรวดเร็วให้กระจายอย่างทั่วถึงในทุกระดับ การสร้างสังคมแห่งภราดรภาพด้วยการสร้างกลไกในการเจรจาต่อรอง ไกล่เกลี่ยประนีประนอม ออมชอมประสานประโยชน์เอื้อเฟื้อเกื้อกูลกันฉันท์ญาติมิตรได้ และการสร้างสังคมนิติรัฐที่มีการบูรณาการทั้งหลักนิติธรรมและคุณธรรมร่วมกัน

**1.3.3.4 สร้างมาตรการปกป้องสิทธิประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ** โดยการสร้างฐานสิทธิให้มีความครอบคลุมทั้งสิทธิของความเป็นคน สิทธิของความเป็นพลเมือง และสิทธิของความเสมอภาค การสร้างกลไกการคุ้มครองสิทธิให้มีความครอบคลุมทั้งการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการพ้นจากอำนาจ การสร้างเป้าหมายของสิทธิให้มีความครอบคลุมทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ การสร้างผลลัพธ์ของสิทธิให้มีความครอบคลุมในการเข้าถึงอำนาจ การใช้ให้อำนาจทำการสนอง

ตอบต่อสิทธิ และการมีอิทธิพลเหนืออำนาจได้โดยการโต้แย้งการใช้อำนาจที่มิชอบ (review) และการถอดถอนให้พ้นจากอำนาจ (recall) การสร้างเครื่องมือของการใช้สิทธิให้มีความครอบคลุมทั้งการเรียกร้อง การร้องทุกข์ และการฟ้องร้อง การสร้างมาตรฐานในการรับรองสิทธิให้มีความครอบคลุมทั้งสิทธิตามกฎหมายที่กฎหมายให้การรับรองและสิทธิตามธรรมชาติที่กฎหมายไม่ได้ห้ามไว้

**1.3.3.5 สร้างพลังของประชาชน** โดยการสร้างเครือข่ายของสิทธิให้กระจายอย่างทั่วถึงทั้งสิทธิของปัจเจกชน (individual) สิทธิของเอกชน (private) สิทธิของกลุ่มชน (group) สิทธิของชุมชน (community) สิทธิของท้องถิ่น (local) และสิทธิของมหาชน (mass)

**1.3.3.6 สร้างรัฐมหาชน** โดยการป้องกันแก้ไขไม่ให้เกิดการครอบงำของชนชั้นหรือองค์กรสถาบันจนกลายเป็นรัฐราชการหรือรัฐเอกชนตามสภาพของวิวัฒนาการดั้งเดิม แต่ควรมีการบูรณาการให้ให้มีความยุติธรรมตามสัดส่วนทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยการจำแนกให้ครอบคลุมทั่วถึงทั้งตามเกณฑ์โครงสร้างอำนาจของกลุ่มชนชั้นทางการเมือง ตามเกณฑ์บทบาทหน้าที่ขององค์กรสถาบันหลักทางการเมือง ตามเกณฑ์การสนองเป้าหมายของกลุ่มอำนาจทางการเมืองการปกครอง และตามเกณฑ์การสนองผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองการปกครอง ซึ่งไม่ปล่อยให้เป็นรัฐเอกชนตามพลังของทุนหรือเป็นรัฐราชการตามพลังของอำนาจเพียงด้านเดียว ทั้งนี้เพื่อสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนย่อยกับประโยชน์ส่วนใหญ่ของสังคมโดยทั่วไป

**1.3.3.7 สร้างรัฐประชาธิปไตย** โดยการสร้างความเป็นประชาธิปไตยในองค์รวมของระบบการเมืองครอบคลุมทั้งองคาพยพ ไม่เป็นประชาธิปไตยแต่เฉพาะในทางรูปแบบโดยปราศจากประชาธิปไตยในทางเนื้อหาด้วย หรือเป็นประชาธิปไตยในเฉพาะภาคส่วนหรือเฉพาะในบางโครงสร้างบางองค์กรหรือบางสถาบันเท่านั้น หากแต่ต้องสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้กระจายอยู่ในองค์ประกอบพื้นฐานของระบบการเมือง

ทั้งระบบด้วย ได้แก่ ประชาธิปไตยในระบอบการเมืองการปกครอง ประชาธิปไตยในโครงสร้างสถาบันทางการเมืองการปกครอง ประชาธิปไตยในรูปแบบของรัฐบาล และประชาธิปไตยในกระบวนการทางการเมืองการปกครองพร้อมกันไปด้วย

**2. กรอบของการรับรองรัฐธรรมนูญ** เป็นกรอบที่ประชาชนผู้ออกเสียงประชามติต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญดังต่อไปนี้คือการพิจารณาว่า 1) ร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีความเป็นรัฐธรรมนูญที่แท้จริงหรือไม่ 2) ร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงหรือไม่ และ3) ร่างรัฐธรรมนูญนั้นสามารถปฏิรูปการเมืองการปกครองได้หรือไม่ กล่าวคือ

**2.1 ร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีความเป็นรัฐธรรมนูญที่แท้จริงหรือไม่** ซึ่งพิจารณาได้จากประเด็นสำคัญหลักคือ

**2.1.1 สาระของความเป็นกฎหมายสูงสุด** ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาใน 3 ส่วนคือ (1) ดุลยภาพของการบังคับ ควรเปรียบเทียบดูว่ารัฐธรรมนูญเน้นการบังคับอย่างจริงจังกับฝ่ายใดมากน้อยต่างกันอย่างไรระหว่างฝ่ายประชาชนผู้รับการปกครองกับฝ่ายผู้ปกครอง (2) ดุลยภาพของผลประโยชน์ ควรเปรียบเทียบดูว่ารัฐธรรมนูญเน้นการเอื้อประโยชน์โดยการกระจายให้แก่คนทั่วไปหรือโดยการกระจุกการผูกขาดเฉพาะกลุ่มคน และ (3) ดุลยภาพของอำนาจ ควรเปรียบเทียบดูว่ารัฐธรรมนูญเน้นการกระจายอำนาจสู่กลไกสถาบันทางการเมืองการปกครองในทุกระดับอย่างทั่วถึงทั้งในระดับบน ระดับกลางและระดับล่างหรือเน้นการกระจุกการรวมศูนย์อำนาจอยู่แต่เฉพาะกลไกสถาบันในส่วนบนเท่านั้น

**2.1.2 สาระของความเป็นกฎหมายพื้นฐานทางการเมืองการปกครอง** ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาใน 2 ส่วนสำคัญคือ (1) การสร้างหลักประกันความเป็นนิติรัฐ ควรเปรียบเทียบดูว่ารัฐธรรมนูญเอื้อต่อการสร้างหลักการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law) หรือเอื้อต่อการสร้าง

หลักการปกครองด้วยกฎหมาย (Rule by Law) โดยที่รัฐธรรมนูญย่อมอยู่ในฐานะเหนือกฎหมายและอำนาจและรัฐธรรมนูญเป็นที่มาของกฎหมายและอำนาจไม่ก่อโอกาสให้เกิดช่องว่างช่องโหว่ให้กฎหมายและอำนาจพลิกแพลงกลับด้านเป็นฝ่ายขึ้นไปอยู่เหนือรัฐธรรมนูญได้ (2) การสร้างหลักประกันความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและอำนาจ ควรเปรียบเทียบดูว่ารัฐธรรมนูญได้สร้างกลไกสถาบันในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของอำนาจที่มีหลักประกันของความเป็นอิสระ เป็นกลาง มีความชำนาญเฉพาะทาง มีความสูงสุดเด็ดขาด มีเอกภาพ มีความต่อเนื่อง มีการรวมศูนย์ มีการสร้างหลักการที่เป็นบรรทัดฐานทั่วไปของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญและคำตัดสินวินิจฉัยมีผลผูกพันเป็นการทั่วไปได้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นฐานในการประเมินความศักดิ์สิทธิของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญว่าไม่เอื้อโอกาสหรือเปิดช่องว่างช่องโหว่ให้องค์กรอำนาจทางการเมืองการปกครองของผู้ปกครองสามารถอออกกฎหมายมาลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้รับการปกครองได้ หรือสามารถกระทำการเพื่อการขยายอำนาจให้แก่องค์กรของตนได้เอง

**2.2 ร่างรัฐธรรมนูญนั้นมีความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงหรือไม่** ซึ่งพิจารณาได้จากประเด็นสาระสำคัญหลักคือ

**2.2.1 การวางหลักการปกครอง** ควรเปรียบเทียบดูว่าเป็นหลักการปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่เคารพสิทธิของฝ่ายข้างน้อย (Majority Rule & Minority Rights) หรือเป็นหลักการปกครองที่ให้อำนาจสิทธิขาดแก่ฝ่ายข้างมากที่เอื้อต่อการปกครองโดยฝ่ายข้างมากแบบเบ็ดเสร็จ (Absolute Majority) ทั้งนี้โดยดูได้จากการยอมรับหรือการรับรองสิทธิ การรับรองบทบาททางการเมืองของฝ่ายข้างน้อย และกลุ่มอิทธิพลผลประโยชน์ทางการเมืองทั่วไป อาทิ บทบาททางการเมืองของฝ่ายค้าน ประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชนหรือ NGO หรือกลุ่มมวลชนที่รวมตัวกันชุมนุมเรียกร้องมีความหมายทางการเมืองการปกครองได้มากน้อยในระดับใด

**2.2.2 การจัดกรอบความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิกับอำนาจ**

ควรเปรียบเทียบดูว่าสิทธิของประชาชนกับอำนาจของผู้ปกครองนั้น รัฐธรรมนูญได้ออกแบบให้สัมพันธ์กันในรูปแบบใด เช่น เป็นความสัมพันธ์แบบกดขี่ครอบงำ ซึ่งอำนาจเป็นฝ่ายกำหนดสิทธิโดยที่ประชาชนเป็นฝ่ายที่ต้องเชื่อฟัง ทำตามและจำยอมปราศจากอิสระเสรี หรือเป็นความสัมพันธ์แบบเสมอเท่าเทียมซึ่งประชาชนสามารถกำกับควบคุมการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการพ้นจากอำนาจของผู้ปกครองได้ สิทธิเสรีภาพของประชาชนสามารถใช้ให้เกิดประสิทธิผล (efficacy) ได้ โดยเฉพาะความสามารถใช้สิทธิของตนให้ได้มาซึ่งความรับผิดชอบและการตอบสนองทางการเมืองการปกครอง (political responsibility & political responsiveness) ของผู้ปกครองได้จริง

**2.3 ร่างรัฐธรรมนูญนั้นสามารถปฏิรูปการเมืองการปกครองได้หรือไม่** ซึ่งพิจารณาจากสาระสำคัญหลักคือ

**2.3.1 การวางน้ำหนักรัฐธรรมนูญให้มีบทบาทนำในการเป็นกลไกกำกับควบคุมการเมืองการปกครองหรือให้เป็นเพียงกระจกสะท้อนการเมืองการปกครอง** ทั้งนี้หากรัฐธรรมนูญเป็นเพียงกระจกสะท้อนการเมืองการปกครอง รัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปการเมืองการปกครองได้ เข้าทำนองที่ว่าการเมืองการปกครองเป็นเช่นไรรัฐธรรมนูญก็ย่อมจะต้องเป็นไปเช่นนั้นด้วย เพราะรัฐธรรมนูญเป็นฝ่ายที่ถูกกำหนดให้เป็นไปตามสภาพการณ์ทางการเมืองการปกครองเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการกำหนดให้การเมืองการปกครองต้องดำเนินไปตามวิถีครรลองที่รัฐธรรมนูญเป็นฝ่ายกำกับควบคุม กล่าวอีกนัยก็คือ รัฐธรรมนูญไม่ได้ทำหน้าที่ในการกำกับควบคุมการเมืองการปกครองให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือมีการปรับแก้ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญได้แต่อย่างใด

**2.3.2 การวางน้ำหนักรัฐธรรมนูญให้ได้ดุลยภาพระหว่างการมีสารัตถะที่ดีกับการหวังผลต่อการปฏิบัติได้ดี** ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญจะสามารถปฏิรูปการเมืองการปกครองได้ก็ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญนั้นสามารถก่อผลกระทบต่อระบบการเมืองการปกครองได้หรือเกิดจากการที่รัฐธรรมนูญนั้น

ถูกนำไปปฏิบัติได้เป็นผล ซึ่งถ้าหากรัฐธรรมนูญมีแต่สารัตถะที่ดีแต่ไม่ก่อผลต่อการปฏิบัติที่ดีได้ก็ก่อผลกระทบให้เกิดขึ้นไม่ได้เช่นกัน และในทางกลับกันแม้รัฐธรรมนูญนั้นจะมุ่งก่อผลทางปฏิบัติได้แต่เพียงด้านเดียวก็ไม่อาจสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองในทางที่ดีหรือมีความก้าวหน้ามากขึ้นได้เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ปราศจากเนื้อหาสาระที่ดีแม้จะมีผลทางปฏิบัติเกิดขึ้นก็ตาม ดังนั้นหากจะหวังให้รัฐธรรมนูญปฏิรูปการเมืองการปกครองได้ก็ต้องสร้างรัฐธรรมนูญให้ได้ดุลยกันทั้งการปฏิบัติดี (good practice) และมีเนื้อหาสาระดี (good content) ควบคู่กันไปด้วย

**2.3.3 การวางหลักประกันในการควบคุมบรรทัดฐานของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ** ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญเมื่อนำไปบังคับใช้แล้วถือว่ารัฐธรรมนูญนั้นเป็นของผู้ใช้ ไม่ได้เป็นของผู้ร่างอีกต่อไปเนื่องจากในทางปฏิบัติย่อมเป็นไปตามข้อเท็จจริงที่ว่า **"รัฐธรรมนูญจะถูกใช้อย่างไรก็ขึ้นอยู่กับว่ารัฐธรรมนูญนั้นจะถูกตีความว่าอย่างไร"** นั่นเอง ซึ่งแม้ว่าโดยหลักการควรจะขึ้นอยู่กับว่ารัฐธรรมนูญนั้นถูกเขียนไว้อย่างไรก็ตาม ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีมาตรการป้องกันแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการตีความรัฐธรรมนูญให้มีหลักประกันการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่เป็นมาตรฐานเพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญนั้นเป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแทนที่จะเป็นไปตามอิทธิพลผลประโยชน์และความต้องการเฉพาะของผู้ใช้รัฐธรรมนูญนั้นโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้อง โดยเฉพาะการนำรัฐธรรมนูญไปบังคับใช้ในด้านการเมืองการปกครอง ซึ่งจำเป็นต้องตีความให้เกิดบรรทัดฐานทั่วไป มีผลบังคับเป็นการทั่วไป มีผลผูกพันทุกฝ่าย และมีความสูงสุดเด็ดขาดด้วย เพื่อเป็นหลักประกันให้การใช้รัฐธรรมนูญของทุกฝ่ายนั้นเป็นไปโดยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (constitutionality)

◆ ◆ ◆ ◆

# คณะผู้จัดทำ

## บรรณาธิการบริหาร

ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์ *เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ*

## บรรณาธิการ

นภดล ช.สรพงษ์ *รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ*

## คณะเจ้าหน้าที่

| | |
|---|---|
| เชาวนะ | ไตรมาศ |
| มนตรี | กนกวารี |
| วิทยา | เลิศฤทธิ์ |
| สำราญ | นาบุตร |
| บุญเสริม | นาคสาร |
| วรศักดิ์ | สุหิรัญญวานิช |
| ศิวาภรณ์ | เฉลิมวงศ์ |
| เวคิน | รัตนาพันธุ์ |
| จักรกฤษณ์ | ศรีชัยภูมิ |
| ไปรยา | ทัศนสกุล |
| วัลภา | ทิพพะพาทย์ |
| สุมาภรณ์ | ศรีม่วง |
| อรรถวุฒิ | รัตนสุภา |
| ชลภูมิ | เย็นทรวง |
| ภาณุมาศ | พฤกษ์อุดม |
| ธงไชย | คงมงคล |
| นงนภัส | หงษ์ร่อน |
| ชูศักดิ์ | โพธิ์คัง |

ห้องสมุดศาลรัฐธรรมนูญ
0010269

**สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ**
อาคารบ้านเจ้าพระยารัตนธิเบศร์
๓๒๖ ถนนจักรเพชร แขวงวังบูรพาภิรมย์
เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๐๐
www.concourt.or.th
Tel. ๐ ๒๖๒๓ ๙๖๐๐-๓๕