



ISSN 0125-0957

# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๗๐ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๕





# รัฐสภา

## ที่ปรึกษา

นางพรพิศ เพชรเจริญ  
นางสาวโสมอุษา บุรณะเหตุ

## บรรณาธิการ

นางอัจฉรา จูอินยอง

## ผู้จัดการ

นางสิวพร สุขเอียด

## กองบรรณาธิการ

นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์  
นายพิษณุ จารีย์พันธ์  
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล  
นางสาวอรทัย แสหนบุตร  
นายก้องเกียรติ ผือโอ  
นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี  
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน  
นายนิธิทัศน์ องค์อิวชัย  
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

## ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร  
นางสาวดลณี จุลนานนท์  
นางสาวจริยาพร ดีกัลลา  
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์  
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

## พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
เลขที่ ๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี  
เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐ - ๒  
e-mail: [sapasarn2019@gmail.com](mailto:sapasarn2019@gmail.com)  
[rattasapasarn@yahoo.com](mailto:rattasapasarn@yahoo.com)

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



# វិទ្យាស្ថាន





# ทรงพระเจริญ



# อาศรัยาท

เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว  
๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๕

นำพระทัย ภูมิ เปี่ยมพิสุทธิ์  
การณย์ดจ นภาลัย อนิไพศาล  
ครองราชธรรม เรืองรอง ส่องชีवाल  
ทรงสืบสาน ศาสตร์พระชนก บัองปกไผท  
พระปณิธาน มั่นคง ทรงสั่งเสริม  
ต่อยอดเต็ม ศรีสง่า ราชาสมัย  
เฉลิมพระชน มพรรษา ภาวนัย  
ถวายชัย แซ่ซ้องพระองค์ ทรงพระเจริญ



ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ  
ข้าพระพุทธเจ้า  
ผู้บริหาร ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้าง  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
และกองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

(นางสาวสุปัญญา ชมจินดา ประพันธ์)



## บทบรรณาธิการ

ด้วยกรกฎาคมและสิงหาคมเป็นเดือนที่มีวันหยุดต่อเนื่องหลายวัน ประกอบกับรัฐบาลได้ประกาศผ่อนปรนมาตรการและผ่อนคลายข้อจำกัดที่ใช้ในการรับมือกับสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (โควิด-19) เมื่อช่วงปลายเดือนมิถุนายนที่ผ่านมา น่าจะทำให้หลายๆ ท่านใช้โอกาสนี้เดินทางไปท่องเที่ยวทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ขอให้ทุกท่านระมัดระวังไม่ประมาท เพราะโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 แม้ปัจจุบันจะเป็นโรคประจำถิ่นแต่มีการพัฒนาสายพันธุ์ที่รุนแรงยิ่งขึ้น

สำหรับวารสารรัฐสภาสารฉบับเดือนกรกฎาคม - สิงหาคม ๒๕๖๕ ทางกองบรรณาธิการได้คัดสรรบทความที่น่าสนใจมาเสนอ ๖ เรื่อง โดยบทความเรื่องแรก **“อำนาจเพื่อการสถาปนารัฐธรรมนูญ”** เป็นบทความที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญและอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ด้วยเป็นกลไกในการกำหนดทิศทางของรัฐธรรมนูญ หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการกำหนดเจตจำนงและการแปลเจตจำนงไปสู่ลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ หากเจตนารมณ์ของผู้ถือครองอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญสอดคล้องกับความต้องการร่วมกันของประชาชน รัฐธรรมนูญนั้นจะมีความสมดุลระหว่างอำนาจรัฐกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

บทความเรื่องที่สอง **“การแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม”** เป็นบทความที่ผู้เขียนเสนอประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างการประชุมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ว่า จะสามารถเพิ่มเติมหรือตัดทอนมาตราได้หรือไม่อย่างไร และสามารถแปรญัตติเพิ่มเติมมาตราที่มากกว่าจำนวนมาตราที่รับหลักการไว้ในวาระที่หนึ่งได้หรือไม่ โดยการศึกษาเปรียบเทียบจากข้อบังคับการประชุมและตัวอย่างการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในอดีต

บทความเรื่องที่สาม **“ประชาธิปไตยท้องถิ่นยุคใหม่ (พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๖๕)”** เป็นบทความที่กล่าวถึง ที่มา ความหมาย พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่งมีบางช่วงเวลาที่การปกครองท้องถิ่นไทยเกิดภาวะชะงักหรือหยุดการพัฒนา และผลที่ตามมาภายหลังที่จัดให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่นในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนเล็งเห็นถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นด้วยเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

บทความเรื่องที่สี่ **“ยุติธรรมชุมชน: ความเหมือนและความต่างจากแนวคิดยุติธรรมในแบบอื่น”** เป็นบทความวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบแนวคิดยุติธรรมชุมชน (Community Justice) กับแนวคิดยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) และยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) กับบทบาทในการแก้ไขปัญหาของชุมชน ซึ่งยุติธรรมชุมชนจะเป็นทั้งแนวคิดและกลยุทธ์ในการจัดการเพื่อความสงบเรียบร้อยในสังคม ที่แม้ว่ามีข้อจำกัดในเรื่องความเป็นกลาง ความเป็นพวกพ้อง และการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน แต่เป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการป้องกัน การจัดการความขัดแย้ง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยและความเสมอภาค

บทความเรื่องที่ว่า **“การสอบสวนคดีอาญา ศึกษาเปรียบเทียบโดยสังเขปประเทศฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา”** เป็นบทความที่วิพากษ์ระบบยุติธรรมในชั้นสอบสวนของไทยที่แยกการสอบสวนออกจากการฟ้องคดี เป็นการตัดขาดการทำงานร่วมกันระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการ จนอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพ ความถูกต้อง และความสมบูรณ์ของคดีอาญา ในขณะที่การสอบสวนคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา พนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการมีการตรวจสอบและกำกับดูแลการสอบสวนคดีซึ่งกันและกัน สอดคล้องตามหลักการ **“อำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องคดีเป็นอำนาจมีอาจแบ่งแยกได้”** ทำให้การพิจารณาคดีอาญามีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง

บทความเรื่องสุดท้ายเป็นบทความที่สืบเนื่องจากฉบับที่แล้ว (พฤษภาคม - มิถุนายน ๒๕๖๕) ที่นำเสนอเรื่องราวความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียกับยูเครนในอดีต รัสเซียเคยเป็นอาณาจักรที่ยิ่งใหญ่ มีวัฒนธรรมที่เจริญรุ่งเรือง โดยมียูเครนเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักร ประกอบกับรัสเซียตระหนักว่ามีภารกิจพิทักษ์รักษาคริสต์จักรออร์ทอด็อกซ์ และต้องการหลอมรวมชาติพันธุ์สลาฟไว้เป็นหนึ่งเดียว จึงทำให้รัสเซียตัดสินใจรุกรานยูเครน รายละเอียดเป็นอย่างไรติดตามได้จาก **“ยูเครน: ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของจักรวรรดิรัสเซีย”**

กองบรรณาธิการวารสารรัฐศาสตร์หวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความทั้ง ๖ เรื่องที่นำมาเสนอในฉบับนี้จะเป็นประโยชน์แก่ท่านผู้อ่าน หากมีข้อเสนอแนะประการใดสามารถเสนอมาได้ทั้งช่องทางต่าง ๆ ของวารสาร ทางกองบรรณาธิการยินดีน้อมรับและนำไปปรับปรุงวารสารให้ดียิ่งขึ้น แล้วพบกันใหม่ฉบับหน้าค่ะ

กองบรรณาธิการ





# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๗๐ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๕  
Vol. 70 No. 4 July - August 2022

อำนาจเพื่อการสถาปนารัฐธรรมนูญ  
นันทชัย รักษาจินดา

๙

การแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม  
ปิยะนาถ รอดม้วย

๒๙

ประชาธิปไตยท้องถิ่นไทยยุคใหม่  
(พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๖๕)  
รศ.ดร.วิทยา ชินบุตร, ดร.ณรินทร์ งามวงษ์

๖๑

ยุติธรรมชุมชน: ความเหมือน  
และความต่างจากแนวคิดยุติธรรมในแบบอื่น  
นิตยา โพธิ์นอก

๘๗

การสอบสวนคดีอาญา ศึกษาเปรียบเทียบ  
โดยสังเขปประเทศฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา  
ปราณพงษ์ ตีลภัทร

๑๐๙

ยูเครน: ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์  
ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของจักรวรรดิรัสเซีย  
รองศาสตราจารย์ ดร. ธโสธร ตู้อองคำ

๑๒๗





# อำนาจเพื่อการสถาปนารัฐธรรมนูญ

นันทชัย รักษ์จินดา\*

## บทนำ

ภายใต้หลักวิชานิติศาสตร์ สาขากฎหมายมหาชน ต่างยอมรับและให้คุณค่าความสำคัญต่อกระบวนการ “สถาปนากฎหมาย” โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกฎหมายที่ชื่อว่า “รัฐธรรมนูญ” (constitution) ในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดที่มีบทบาทโดยตรงต่อการกำหนดโครงสร้างพื้นฐานทางการเมืองและการปกครองแห่งรัฐ ตลอดถึงหลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพของพลเมือง ผ่านวิธีการตราไว้เป็นประมวลลายลักษณ์อักษร (written code) อย่างมีนัยสำคัญ

---

\* อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยตาปี : น.บ. เกียรตินิยมอันดับ ๑, น.ม. สาขาวิชากฎหมายมหาชน

กระบวนการเพื่อการสถาปนารัฐธรรมนูญ (constituent power) ที่กล่าวไว้นี้ ในทางอัตลักษณ์ ภาษากฎหมายมหาชน เรียกว่า “อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ” ฐานหนึ่ง และ “อำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ” อีกฐานหนึ่ง ซึ่งกลไกทั้งสองส่วน กล่าวได้ว่าเป็นข้อสาระสำคัญในทางองค์ประกอบวิธี ผ่านคำรวมความที่นิยม เรียกว่า “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ”

การศึกษาข้อความรู้เกี่ยวกับ “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ” ซึ่งประกอบด้วย “อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ” และ “อำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ” นี้ ต่างเป็นที่ยอมรับอย่างสากลในวงวิชาการนักนิติศาสตร์ ทั้งภายในและต่างประเทศ สะท้อนภาพผ่านกระบวนการจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรสาขาวิชานิติศาสตร์ ทุกระดับชั้น โดยมุ่งเน้นถ่ายทอดในลักษณะให้ประเด็นการสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นไปในทางหลักคิด (conception) และทฤษฎี (theory) เพื่อให้แก่นิติศาสตร์นำองค์ความรู้นั้นมาอนุวัติการตามบริบทส่วนตน อาทิ ในระดับชั้นปริญญาตรี ผ่าน “วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ” หรือ “วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ และสถาบันทางการเมือง” หรือในระดับชั้นบัณฑิตศึกษา ผ่าน “วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง เปรียบเทียบ” หรือ “วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง” เป็นต้น นอกจากนี้ ยังสะท้อนภาพผ่านลายลักษณ์อักษรใน “คำปรารภแห่งรัฐธรรมนูญ” ที่เปรียบเสมือน “เจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ” (spirit of constitution) อันเป็นพลวัตทางการเมืองในเชิงรูปธรรม (concrete) ของสังคมด้วยทางหนึ่ง

ภายใต้พลวัตการเมืองของราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะในช่วงสองทศวรรษที่ล่วงมา กล่าวคือ ตั้งแต่ ปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ ถึงปีพุทธศักราช ๒๕๖๐ กลไกของ “อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ” และกลไกของ “อำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ” เพื่อสถาปนารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ นั้น ได้ถูกนำมา อนุวัติใช้อย่างไม่ขาดสาย สะท้อนผ่านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวร จำนวนถึง ๓ ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตามลำดับ

ในช่วงของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น ได้เกิด ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญผ่านกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้น จนนำไปสู่การเสนอ คดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ (the constitutional court) ในปีพุทธศักราช ๒๕๕๕ กล่าวคือ มีการเสนอญัตติ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในทาง “ยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ” จากการเสนอญัตติ ดังกล่าวได้ปรากฏฝ่ายผู้ไม่เห็นด้วยและได้มีการเสนอประเด็นไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ทำการพิจารณา วินิจฉัยว่าการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับนั้น สามารถกระทำ ได้หรือไม่” เป็นประเด็นสำคัญ ต่อกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕ ความโดยย่อว่า “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของประชาชนอันเป็นที่มาโดยตรงในการให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ โดยถือว่ามีอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งระบบกฎหมายและองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจทางการเมือง การปกครอง เมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้งมีเพียงอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นไป ไม่ได้ที่จะให้องค์กรนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญนั่นเองกลับไปแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น เหมือนการใช้อำนาจแก้ไขกฎหมายธรรมดา แม้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะเป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตาม

แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๙๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน ก็ควรจะให้ประชาชนได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หรือรัฐสภาจะใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราก็เป็นความเหมาะสม และเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๕)”

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีข้างต้น ยืนยันในทางหลักการว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นการขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (การยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ) นั้น ไม่อาจกระทำได้เลยโดยตรง จะต้องนำเอากระบวนการประชามติ (referendum) เพื่อสอบถามสัญญาประชาคมจากประชาชนเสียก่อนว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่ต่อวิธีการดังกล่าว จึงจะพึงกระทำได้ เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ร่วมสถาปนารัฐธรรมนูญนั้นมา การอธิบายในประเด็นข้อเท็จจริงของคำร้องที่เสนอสู่ศาลรัฐธรรมนูญข้างต้น ย่อมเป็นการยืนยันในทางประจักษ์ว่า การวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้นำข้อสาระความรู้เกี่ยวกับอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญมาประกอบคำวินิจฉัยอย่างมีนัยสำคัญ ด้วยปัจจัยความสำคัญของ “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ” ตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ยกแสดงไว้เป็นตัวอย่างเหล่านั้น อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์ความรู้ในทางแก่นสาระ (core) ของนักนิติศาสตร์และนักรัฐศาสตร์ รวมถึงภาคประชาชนในฐานะผู้มอบสัญญาประชาคม ที่ไม่อาจถูกละเลยและปฏิเสธการศึกษาเรียนรู้ไปได้

## อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญและอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ

องค์ความรู้เกี่ยวกับอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญและอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยข้อสารัตถะตามลำดับ ดังนี้

### ๑. การก่อตั้งอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญและอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ

เป็นที่ทราบโดยทั่วกันว่า “รัฐธรรมนูญ” คือ กฎหมายมหาชน (public law) ซึ่งดำรงฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐ รับผิดชอบในการกำหนดโครงสร้างพื้นฐานทางการเมืองการปกครองภายในรัฐ หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า เป็น “กฎหมายมูลฐาน” (foundation law) เพื่อการสถาปนารัฐและสถาบันอย่างใด ๆ ขึ้น อาทิ สถาปนารัฐบาลเพื่อรับผิดชอบอำนาจบริหาร สถาปนารัฐสภาเพื่อรับผิดชอบอำนาจนิติบัญญัติ หรือสถาปนารัฐบาลเพื่อรับผิดชอบอำนาจตุลาการ เป็นต้น

สำหรับ “อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ” นี้ ถือเป็น “อำนาจรากฐาน” (foundation powers) ที่รับผิดชอบโดยตรงในการ “สถาปนารัฐธรรมนูญ” ขึ้นเป็นขั้นปฐม กล่าวคือ เป็นอำนาจก่อนหน้าอีกลำดับขั้นหนึ่งก่อนที่จะมีการจัดทำ (ร่าง) รัฐธรรมนูญและการบังคับใช้รัฐธรรมนูญตามลำดับ

คำว่า “อำนาจรากฐาน” ในที่นี้ ขยายความต่อไปได้ว่า เป็นอำนาจของผู้ถือครองอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ ในฐานะ “รัฐอธิปไตย” (sovereign) ซึ่งอาจปรากฏขึ้นในรูปของ “บุคคลคนเดียว” (person) หรือ “คณะบุคคล” (committee) หรือ “มหาชนโดยประชาชนหรือพลเมือง”

“

“**อำนาจรากฐาน**” ที่นำมาสู่การสถาปนารัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นส่วน  
 ในส่วนของอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ หรืออำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญก็ตาม  
 ภายใต้แนวคิดสำนักกฎหมายปฏิฐานนิยม **จึงมีต้นสายมาจาก**  
**ผู้ถือครองอำนาจสูงสุดแห่งรัฐนั้นเป็นสำคัญ**

”

(people/citizen) หรือ “นิติบุคคลมหาชนในฐานะรัฐภายนอก” (public juristic person) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพัฒนาการของบริบททางการเมืองในแต่ละยุคสมัย อาทิ ในยุคสมัยที่นิยมการปกครองแบบ “วิธีสมบูรณาญาสิทธิราชย์” (absolute monarchy) อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐจะรวมศูนย์อยู่ที่พระมหากษัตริย์ (king) หรือในยุคสมัยที่นิยมการปกครองแบบ “วิธีประชาธิปไตย” (democracy) อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐจะแผ่กระจายสัดส่วนเป็นของประชาชน หรือในบางสมัยที่ปกครองโดย “วิธีเผด็จการ” (autocracy) อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐจะรวมศูนย์ในทางปัจเจกประโยชน์อยู่ที่บุคคลหรือคณะบุคคลผู้ครองอำนาจ หรือ “ยุคอาณานิคม” (colonial era) อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐนั้นจะเป็นของรัฐเจ้าอาณานิคม เป็นต้น โดยผู้ถือครองอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐเหล่านั้นตามแนวคิดสำนักกฎหมายปฏิฐานนิยม (positive law academy) ยกย่องว่าเป็น “รัฐอธิปไตย” (sovereign) (เจริญ โฆษณานันท์, ๒๕๕๕)

แนวคิดสำนักกฎหมายปฏิฐานนิยมได้ขยายบทบาทของรัฐอธิปไตยต่อไปอีกว่า เป็นผู้สามารถกำหนด “เจตจำนง” (will) เพื่อให้มีกฎหมายต่าง ๆ ใช้บังคับภายในรัฐ ซึ่งรวมถึงรัฐธรรมนูญด้วย ด้วยเหตุนี้หากรัฐอธิปไตยกำหนดเจตจำนงเพื่อให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับแล้ว ขั้นตอนถัดจากนั้นจะเป็นการขยายเจตจำนงโดยการ “กำหนดวิธีการ” (procedure) เพื่อมอบหมายหน้าที่ให้แก่ “บุคคล” (person) หรือ “คณะบุคคล” (committee) หรือ “องค์กร” (organization) แล้วแต่กรณี เป็นผู้รับผิดชอบทำรัฐธรรมนูญ (ยกร่างรัฐธรรมนูญ) เรียกการกระทำในส่วนนี้ว่า “อำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ” หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าเป็นขั้นตอนของการแสดงออกทางเจตจำนงเพื่อให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นในทางรูปธรรม

ดังนั้น “อำนาจรากฐาน” ที่นำมาสู่การสถาปนารัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นส่วนในส่วนของอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญหรืออำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญก็ตาม ภายใต้แนวคิดสำนักกฎหมายปฏิฐานนิยม **จึงมีต้นสายมาจากผู้ถือครองอำนาจสูงสุดแห่งรัฐนั้นเป็นสำคัญ**

## ๒. ความหมายของอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญและอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ

เป็นที่ยอมรับกันว่าองค์ความรู้เกี่ยวกับ “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ” ซึ่งประกอบด้วย “อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ” และ “อำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ” นี้ เป็นองค์ความรู้ที่นักนิติศาสตร์และนักสังคมศาสตร์ชาวไทยได้รับอิทธิพลทางแนวคิดมาจากคำสอนและตำราจากต่างประเทศเป็นฐาน อาทิ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ไม่ใช่องค์ความรู้บริสุทธิ์ ด้วยเหตุดังกล่าว การอธิบายเกี่ยวกับนัยของอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญและนัยของอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงแนวความคิดมูลฐานจากต่างประเทศไปได้

### ๒.๑ ความหมายของอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

สำหรับคำว่า “อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ” นั้น ได้รับการแปลความในบริบทภาษาไทยมาจากรูปประโยคในภาษาฝรั่งเศส คำว่า “pouvoir constituant orginaire” และรูปประโยคในภาษาอังกฤษ คำว่า “provides constitution”

โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิทางนิติศาสตร์ อธิบายความหมายของอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญไว้หลากหลายท่าน อาทิ

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายไว้ว่า “อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองเป็นอำนาจที่สถาปนารัฐธรรมนูญขึ้น และรัฐธรรมนูญมาสถาปนาระบบอบทางการเมืองและองค์กรทางการเมืองขึ้น การใช้และการตีความรัฐธรรมนูญต้อง ดูเจตนารมณ์ของอำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมือง... กระบวนการทางการเมืองที่รับมอบมาจากอำนาจตรารัฐธรรมนูญดั้งเดิม จึงมี ๒ คำ คือ อำนาจออกรัฐธรรมนูญแต่เดิม (pouvoir constituant orginaire) กับอำนาจเปลี่ยนแปลงองค์กรทางการเมืองที่รับมอบ (pouvoir constituant dérivé)” (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ๒๕๕๖)

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ อธิบายไว้ว่า “เพราะเหตุใดและทำอย่างไรองค์กรหนึ่งองค์กรใดจึงเป็นผู้ทรงอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ คำตอบคือ เพราะองค์กรดังกล่าวสามารถยึดครองอำนาจทางการเมืองมาได้ จึงมีอำนาจที่จะนำแนวคิดทางการเมืองของตนมาใช้ในการปกครองประเทศ จะกล่าวให้เป็นรูปธรรมก็คือ บุคคลใดหรือองค์กรใดซึ่งทรงอำนาจทางการเมืองเป็นผู้ทรงอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ...” (ชาญชัย แสวงศักดิ์, ๒๕๕๒)

รองศาสตราจารย์ ดร.โกเมศ ขวัญเมือง อธิบายไว้ว่า “วลีคำว่า “อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ” เป็นวลีที่มีรากศัพท์ฝรั่งเศส คำว่า Pouvoir Constituant Orginaire ซึ่งมาจากคำคำแรก คือ Pouvoir (บุฟัวร์) แปลว่า อำนาจ และคำที่สอง คือ Constituant (คอนสตีตูองท์) แปลว่า การสถาปนา การจัดตั้งขึ้น การประกอบขึ้น และคำว่า Originare แปลว่า เบื้องต้น ที่มีมาแต่เดิม ซึ่งแปลความโดยนัยรวมกันแล้ว หมายถึง บุคคลหรือคณะบุคคลที่อยู่ในฐานะสามารถบันดาลให้มีรัฐธรรมนูญในเบื้องต้น โดยนัยนี้จึงหมายถึง บุคคลหรือคณะบุคคลที่เป็น “รัฐอธิปไตย” (Sovereign)” (โกเมศ ขวัญเมือง, ๒๕๕๕)

จากนัยความหมายที่ผู้ทรงคุณวุฒิให้ไว้ข้างต้นนี้ สามารถประมวลเป็นข้อสรุประดับได้ว่า “อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ คือ อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาอธิปไตย (ผู้ทรงอำนาจสูงสุดแห่งรัฐ) ซึ่งก่อตั้งเจตจำนงให้รัฐนั้นมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรขึ้นใช้บังคับ”

### ๒.๒ ความหมายของอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ

สำหรับคำว่า “อำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ” นั้น ยังคงได้รับการแปลความในบริบทภาษาไทย มาจากรูปประโยคในภาษาฝรั่งเศสเป็นสำคัญเช่นกัน ในคำว่า “pouvoir constituant dérivé” ซึ่งบางตำรา แปลรูปประโยคดังกล่าวว่า “อำนาจเปลี่ยนแปลงองค์กรทางการเมืองที่รับมอบ” (บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, ๒๕๕๖) โดยคำว่า “รับมอบ” (derive) นัยที่นี้ มุ่งหมายถึง อำนาจที่รับมอบมาจากผู้ทรงอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกทอดหนึ่ง ดังนั้น ความหมายของอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ หากสื่อสารออกมาอย่างตรงไปตรงมาแล้ว ย่อมหมายถึง “อำนาจที่ได้รับมอบมาจากผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร” นั่นเอง

เป็นที่น่าสังเกตว่า เจตจำนงในการสถาปนารัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาอธิปไตยนั้น เจตจำนงดังกล่าว จะแฝงไว้ซึ่งนัยทิศทางของเจตนารมณ์เพื่อการจัดระบอบและระบบโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง ของรัฐอยู่ด้วยอย่างมีนัยสำคัญ อาทิ รูปแบบรัฐ รูปแบบประมุขแห่งรัฐ ระบอบการปกครอง ระบบรัฐบาล ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา (ถ้ามี) เป็นต้น ซึ่งผู้รับมอบอำนาจเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญ จะต้องนำเจตจำนงของรัฐสภาอธิปไตยนั้น มาเป็นฐานในการจัดทำ กล่าวคือ แปลเจตจำนง มาสู่ลายลักษณ์อักษร เป็นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญกับอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญจึงมีความยึดโยง เกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดยิ่ง

### ๓. รูปแบบอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญและอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ

รูปแบบของอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญและรูปแบบของอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญปรากฏ รายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

#### ๓.๑ รูปแบบของอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

การจัดรูปแบบอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญนี้ ผู้เขียนจัดกลุ่มแบ่งแยกโดยอาศัยการพิจารณาจาก พลวัตการเมืองของประเทศต่าง ๆ เป็นมูลฐาน สามารถทำการจัดแบ่งรูปแบบ (model) ของอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญออกเป็น ๗ รูปแบบสำคัญ ดังนี้

##### (๑) รูปแบบบุคคลคนเดียวในฐานะประมุขแห่งรัฐ

เป็นกรณีที่ผู้ถือครองอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ โดยบุคคลคนเดียวในฐานะประมุขแห่งรัฐ เป็นผู้กำหนดเจตจำนงให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ

อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ โดยรูปแบบบุคคลคนเดียวนี้ จะนิยมเกิดขึ้นในสมัยการปกครอง แบบ “วิธีสมบูรณาญาสิทธิราชย์” (absolute monarchy) โดยพระมหากษัตริย์ (king) ในฐานะประมุขแห่งรัฐ (head of state) เป็นผู้ดำริเจตจำนงให้มีรัฐธรรมนูญแก่รัฐ ขยายความได้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงยอม สละพระราชอำนาจบริบูรณ์ (absolute powers) ที่มีอยู่ด้วยเจตจำนงของพระองค์เอง (ด้วยความสมัครใจ)



เพื่อมอบอำนาจนั้น (ทั้งหมด/บางส่วน) ให้แก่ประชาชน หรือคณะบุคคล ผ่านกลไกวิธีของการบริหารจัดการอำนาจอธิปไตยโดยรัฐธรรมนูญ อาจเรียกได้อีกนัยหนึ่งว่า “การพระราชทานรัฐธรรมนูญ” ซึ่งการสละและมอบพระราชอำนาจผ่านรัฐธรรมนูญเช่นที่กล่าวนี้ ถือว่าเป็นก้าวอย่างสำคัญของการเปลี่ยนผ่านรูปแบบการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ จากวิธีดั้งเดิม กล่าวคือ “วิธีสมบูรณาญาสิทธิราชย์” (absolute monarchy) ไปสู่วิธีอนุวัตรการ กล่าวคือ “วิธีปรimitตาญาสิทธิราชย์” (limited monarchy) หรือก็คือ “พระราชอำนาจที่ถูกจำกัดไว้โดยรัฐธรรมนูญ” (limited powers by constitution) ซึ่งในภาววิชาการร่วมสมัย ณ ปัจจุบัน นิยมเรียกวิธีการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยรัฐธรรมนูญว่า “พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ” (constitutional monarchy)

ประเทศที่เคยผ่านการจัดให้มีรัฐธรรมนูญโดยพระมหากษัตริย์ ในฐานะประมุขแห่งรัฐ อาทิ ก. ราชอาณาจักรเดนมาร์ก ในรัชสมัยพระเจ้าฟรีดริคที่ ๗ ทรงดำริเจตจำนงให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับในปีคริสตศักราช ๑๘๔๙ มีชื่อเรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเดนมาร์ก คริสตศักราช ๑๘๔๙” ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของเดนมาร์ก (ไซยนต์ ไชยพร, ๒๕๕๗)

ข. จักรวรรดิญี่ปุ่น ในรัชสมัยสมเด็จพระจักรพรรดิเมจิโตะทรงดำริเจตจำนงให้จักรวรรดิญี่ปุ่นมีรัฐธรรมนูญมีชื่อเรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิญี่ปุ่น คริสตศักราช ๑๘๘๙ (รัฐธรรมนูญเมจิ)” ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ คริสตศักราช ๑๘๘๙ เพื่อพระราชทานเป็นของขวัญเนื่องในวโรกาสครบรอบวันสถาปนาจักรวรรดิ (Hein, Patrick., 2009)

ค. จักรวรรดิรัสเซีย ในรัชสมัยพระเจ้านิโคลัสที่ ๒ (พระเจ้าซาร์) ทรงดำริเจตจำนงให้จักรวรรดิรัสเซียมีรัฐธรรมนูญผ่าน “คำประกาศตุลาคม” (october manifesto) ในปีคริสตศักราช ๑๙๐๖ มีชื่อเรียกว่า “รัฐธรรมนูญรัสเซีย คริสตศักราช ๑๙๐๖”

ง. ราชอาณาจักรภูฏาน ในรัชสมัยของสมเด็จพระราชาธิบดีที่ ๔ ทรงดำริเจตจำนงให้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไปเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม คริสตศักราช ๒๐๐๕ และได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จเป็นการสมบูรณ์ในปีคริสตศักราช ๒๐๐๘ ในรัชสมัยของสมเด็จพระราชาธิบดีที่ ๕ มีชื่อเรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรภูฏาน คริสตศักราช ๒๐๐๘” (The Constitution of The Kingdom of Bhutan 2008) เป็นต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญโดยรูปแบบบุคคลคนเดียวในฐานะประมุขแห่งรัฐนี้ที่ปรากฏขึ้นผ่านพลวัตรทางการเมืองของประเทศที่ยกแสดงไว้เป็นตัวอย่าง โดยเฉพาะกรณีของราชอาณาจักรเดนมาร์ก จักรวรรดิญี่ปุ่น และจักรวรรดิรัสเซีย ล้วนได้รับอิทธิพลทางแนวคิดมาจากเหตุการณ์ “การปฏิวัติสหรัฐอเมริกา คริสตศักราช ๑๗๗๖” และ “การปฏิวัติฝรั่งเศส คริสตศักราช ๑๗๘๙” เป็นสำคัญ เพราะภายหลังเหตุการณ์ปฏิวัตินี้ดังกล่าว สิ่งที่ถูกเรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” (constitution) ได้อุบัติขึ้นในทางมรดกความคิดและมรดกแบบแผน และขยายไปสู่การเกิดลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) จนเป็นที่ยอมรับในวงกว้าง โดยเฉพาะหลักประกันสิทธิเสรีภาพของพลเมืองที่รับรองไว้ในตัวรัฐธรรมนูญ

## (๒) รูปแบบคณะบุคคลในฐานะคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหาร

เป็นกรณีที่มีผู้ถือครองอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ โดยคณะบุคคลในฐานะคณะปฏิวัติหรือฐานะคณะรัฐประหาร เป็นผู้กำหนดเจตจำนงให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ

คำว่า “คณะบุคคล” ในที่นี้ จากพลวัตทางการเมืองที่อุบัติขึ้นในประเทศต่าง ๆ สะท้อนรูปแบบออกมาได้ ๒ ลักษณะสำคัญ ได้แก่ “คณะบุคคลผู้ก่อการปฏิวัติ” (revolutionary council) รูปแบบหนึ่ง และ “คณะบุคคลผู้ก่อการรัฐประหาร” (coup d'état conseil) อีกรูปแบบหนึ่ง โดยกลุ่มคนเหล่านี้เมื่อก่อนการเป็นที่สำเร็จแล้ว ภายใต้แนวคิดสำนักกฎหมายปฏิฐานนิยม ถือว่าเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐหรือก็คือ “รัฐอธิปไตย” จึงดำรงอยู่ในฐานะเป็นผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นได้

อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ในรูปแบบคณะบุคคลนั้น นิยมเกิดขึ้นในช่วงสมัยการเปลี่ยนผ่านการปกครองและการยึดอำนาจรัฐบาล แบ่งพิจารณาได้ ๒ นัย กล่าวคือ

นัยที่หนึ่ง การเปลี่ยนผ่านระบอบการปกครองโดยการปฏิวัติ หมายถึง การที่คณะบุคคลใดทำการยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองของรัฐบาลอย่างฉับพลันและโดยสิ้นเชิงจากระบอบการปกครองหนึ่งไปสู่อีกระบอบการปกครองหนึ่ง โดยคณะบุคคลที่ก่อการดังกล่าว เรียกว่า “คณะปฏิวัติ” (revolutionary council)

### ตัวอย่างเหตุการณ์ปฏิวัติ

ก. จากวิธีสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยพระมหากษัตริย์ ไปสู่วิธีประชาธิปไตยโดยประชาชน ในกรณีนี้จะมีคณะปฏิวัติผู้อยู่กึ่งกลางระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชน เป็นผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองโดยการนำเอาประชาชนมาร่วมเป็นฐานอำนาจ

อาทิ การปฏิวัติสาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อปีคริสต์ศักราช ๑๙๑๑ โดยคณะปฏิวัติทำการยึดอำนาจการปกครองจากราชวงศ์ชิง (ราชวงศ์สุดท้าย) และทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ประชาธิปไตย พร้อมกับสถาปนาระบบสาธารณรัฐขึ้น เรียกว่า “สาธารณรัฐจีน” (The Republic of China) และจัดให้มีรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐจีน คริสต์ศักราช ๑๙๑๒ ขึ้นใช้บังคับเป็นปฐม

ข. จากวิธีประชาธิปไตยไปสู่วิธีสังคมนิยม ในกรณีนี้คณะปฏิวัติผู้ก่อการจะนำพาอำนาจอธิปไตยของประชาชนมารวมศูนย์เป็นของรัฐ

อาทิ การปฏิวัติในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ โดยนายพลเอก เนวิน เมื่อปีคริสต์ศักราช ๑๙๖๒ ซึ่งได้ทำการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า คริสต์ศักราช ๑๙๔๗ (ระบอบประชาธิปไตย) และจัดให้มีรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า คริสต์ศักราช ๑๙๗๔ (ระบอบสังคมนิยม) ขึ้นแทนที่ (พรพิมล ตริโชติ, ๒๕๔๗)

นัยที่สอง การเปลี่ยนผ่านรัฐบาลโดยคณะรัฐประหาร หมายถึง การเปลี่ยนแปลงหัวหน้าฝ่ายบริหารในนามรัฐบาลโดยคณะรัฐบาลชุดหนึ่งไปยังคณะรัฐบาลอีกชุดหนึ่งซึ่งก่อการรัฐประหาร (coup d'état) ยึดอำนาจโดยฉับพลัน

### ตัวอย่างเหตุการณ์การรัฐประหาร

ก. การรัฐประหารในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในปีคริสต์ศักราช ๑๘๕๑ กล่าวคือ หลุยส์ นโปเลียน โบนาปาร์ต ต้องการที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีต่อไปอีกหนึ่งสมัย แต่ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส คริสต์ศักราช ๑๘๔๘ ซึ่งบังคับใช้อยู่ในขณะนั้นบัญญัติให้วาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ๔ ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว หลุยส์ นโปเลียน โบนาปาร์ต ไม่สามารถรวบรวมเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าวได้ จึงรัฐประหารรัฐบาลตนเองเพื่อยกเลิกรัฐธรรมนูญและจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นแทนที่ในปีคริสต์ศักราช ๑๘๕๒ (โกเมศ ขวัญเมือง, ๒๕๕๕)

ข. การรัฐประหารในราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พร้อมกับทำการยกเลิกการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แทนที่ เป็นต้น

### (๓) รูปแบบการร่วมกันของบุคคลคนเดียวในฐานะประมุขแห่งรัฐกับคณะบุคคล ในฐานะคณะปฏิวัติ หรือคณะรัฐประหาร

เป็นกรณีที่ประมุขแห่งรัฐร่วมกันกับคณะผู้ก่อการปฏิวัติหรือคณะผู้ก่อการรัฐประหาร ร่วมกันกำหนดเจตจำนงให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ

อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญในกรณีนี้จะนิยมเกิดขึ้นในช่วงของการเปลี่ยนผ่านระบบการเมืองการปกครองภายในรัฐในลักษณะเช่นเดียวกับรูปแบบที่ (๒) ที่ได้อธิบายไว้ในหัวข้อก่อนหน้า แต่ปรากฏส่วนรายละเอียดที่แตกต่างกัน คือ ในกรณีของรูปแบบที่ (๒) นั้น เมื่อคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหาร ก่อการยึดอำนาจทางการเมืองการปกครองขึ้นเป็นการสำเร็จแล้ว (ดำรงฐานะรัฐฐานาธิบดี) เจตจำนงเพื่อจัดให้มีรัฐธรรมนูญจะเกิดจากคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารนั้นแต่ฝ่ายเดียวโดยไม่มีเจตจำนงของประมุขแห่งรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดให้มีรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

แต่สำหรับกรณีรูปแบบที่ (๓) นี้ เมื่อคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารก่อการ เป็นการสำเร็จ จะดำเนินการเจรจาตกลงในเชิงประนีประนอมเพื่อให้ประมุขแห่งรัฐซึ่งเป็นผู้ดำรงฐานะ รัฐฐานาธิบดีอยู่เดิมเข้ามากำหนดเจตจำนงร่วมกับคณะผู้ก่อการในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญด้วยกัน แต่กระนั้น ประมุขแห่งรัฐจะต้องยอมตนอยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการตามที่คณะผู้ก่อการกำหนด

### ตัวอย่างเหตุการณ์

ก. กรณีสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) ในปีคริสต์ศักราช ๑๒๑๕ เมื่อพระเจ้าจอห์น (King John) ทรงใช้พระราชอำนาจในทางกดขี่บังคับใช้กฎหมายเพื่อลอบโทษบุคคลและเรียกเก็บภาษีจากราชกรตามอำเภอใจ บรรดาคณะบาทหลวงและคณะขุนนางผู้ใกล้ชิดจึงมีฉันทามติร่วมกันว่า พระราชอำนาจของพระองค์สมควรที่จะต้องถูกจำกัดลงโดยกฎหมายเพื่อเป็นหลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพให้แก่ราษฎร จึงนำไปสู่การเจรจาต่อรองด้านการใช้พระราชอำนาจระหว่างพระเจ้าจอห์นกับคณะบาทหลวง

และคณะขุนนางถึงวิธีการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินที่เหมาะสม ท้ายที่สุดจึงนำมาสู่การทำความตกลงร่วมกันในลักษณะเอกสาร เรียกว่า “Magna Carta” หรือ “มหากฎบัตร” โดยพระเจ้าจอห์น ทรงลงนามในเอกสารดังกล่าวเพื่อแสดงออกในทางยินยอมจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์ตามที่คณะบาทหลวงและคณะขุนนางเจรจาต่อรอง

ข้อสังเกต “Magna Carta” นั้น ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) ถือได้ว่าเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีบทบาททิศทางเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของรัฐสมัยใหม่ในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะด้านหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการจำกัดอำนาจของฝ่ายรัฐไว้ภายใต้กฎหมาย

ข. กรณีราชอาณาจักรสยาม ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๗) เมื่อคณะราษฎรได้ก่อการปฏิวัติสยามสำเร็จในวันที่ ๒๔ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ แล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้คณะราษฎรเข้าเฝ้าฯ โดยคณะราษฎรได้ทูลเกล้าถวาย “ร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม พุทธศักราช ....” ในการนี้ด้วย เพื่อจะบังคับใช้เป็นกฎหมายมูลฐานในลักษณะรัฐธรรมนูญ โดยพระองค์ทรงตรวจชำระร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก่อนที่จะทรงลงพระปรมาภิไธย และได้ทรงพระอักษรถวายคำแนะนำต่อคณะราษฎรให้กำกับต่อท้ายชื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นว่า “ชั่วคราว” ไปในการนี้ด้วย ทั้งนี้สืบเนื่องจากพระองค์ทรงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีเจตนารมณ์ของการบังคับใช้เพียงกาลชั่วคราวไปพลางก่อนเท่านั้น โดยจะมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรขึ้นบังคับใช้ในเวลาภายหลังอีกวาระหนึ่ง ทำให้ “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕” เมื่อบังคับใช้แล้ว จึงมีสถานะทางกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดโครงสร้างทางการเมือง การปกครอง และการบังคับใช้อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐในลักษณะรัฐธรรมนูญเป็นต้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า การปฏิวัติสยามโดยคณะราษฎรที่เกิดขึ้นดำเนินไปในลักษณะของการรวมขอมระหว่างพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับคณะผู้ก่อการ ทั้งนี้ สะท้อนข้อเท็จจริงผ่านลายลักษณ์อักษรซึ่งแสดงไว้ในคำปรารภของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ที่ว่า “โดยที่คณะราษฎรได้ขอร้องให้อยู่ใต้ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามเพื่อบ้านเมืองจะได้เจริญขึ้น และโดยที่ได้ทรงยอมรับตามคำขอร้องของคณะราษฎร”

จากเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่ผู้เขียนยกแสดงไว้ข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญอันเกิดจากประมุขแห่งรัฐร่วมกับคณะผู้ก่อการต่างปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเจรจาต่อรองในเรื่องของ “การดุลอำนาจ” (balance of powers) ขึ้นทั้งสิ้น

#### (๔) รูปแบบมหาชน

เป็นกรณีที่ผู้ถือครองอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐโดยมหาชน หรือก็คือ ประชาชน (people) หรือพลเมือง (citizen) เป็นผู้กำหนดเจตจำนงร่วมกันให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ

กรณีที่มหาชนเป็นผู้ถือครองอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐนั้นเป็นแนวคิดดั้งเดิมที่ “อริสโตเติล” (Aristotle) ผู้ซึ่งทำการศึกษาเชิงสำรวจเปรียบเทียบของระบบการเมืองการปกครองภายในนครรัฐกรีก

ได้กล่าวถึงไว้ในงานวรรณกรรม ชื่อ “The Politics” โดยงานวรรณกรรมดังกล่าวเรียกการปกครองที่ประชาชนถือครองอำนาจว่า “democracy” ซึ่งสื่อถึง “วิธีการปกครองโดยคนจน (เป็นคนส่วนมากในสังคม)” ภายหลังจากต่างรู้จักกันในชื่อ “การปกครองโดยประชาชน” หรือ “ประชาธิปไตย”

จากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ในศตวรรษที่ ๑๘ โดยเฉพาะเหตุการณ์ปฏิวัติ (revolution) ที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาเมื่อปีคริสต์ศักราช ๑๗๗๖ และปฏิวัติในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเมื่อปีคริสต์ศักราช ๑๗๘๙ ต่างเป็นที่ยอมรับว่า เป็นจุดเริ่มต้นของรูปแบบรัฐสมัยใหม่ (modern state) พร้อมกับการพัฒนาแนวคิด “รัฐธรรมนูญนิยม” (constitutionalism) อย่างสุดขีด กล่าวคือ รัฐที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายแม่บทในการปกครอง โดยให้คุณค่ากับการจำกัดและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และดำรงไว้ซึ่งหลักประกันด้านสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ

เหตุการณ์ปฏิวัติที่เกิดขึ้นของทั้งสองประเทศข้างต้นนี้ต่างมีลักษณะสำคัญที่พ้องกัน คือ การร่วมกันของมหาชนเพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพ และอำนาจแห่งการปกครองรัฐมาเป็นของประชาชน เมื่อการก่อการเป็นที่สำเร็จประชาชนเหล่านั้นต่างร่วมกันกำหนดเจตจำนงเพื่อจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คริสต์ศักราช ๑๗๘๗ และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส คริสต์ศักราช ๑๗๙๑ ตามลำดับ โดยรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวถือเป็นสัญลักษณ์แห่งชัยชนะ อีสราภาพ ภราดรภาพ และเสรีภาพของประชาชน

ทั้งนี้ อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญตามรูปแบบมหาชน ในช่วงศตวรรษที่ ๒๐ จะนิยมดำเนินการด้วยวิธีที่ประชาชนมอบสิทธิของตนให้แก่ตัวแทนเพื่อเข้าร่วมเป็นคณะทำงานในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยคณะทำงานที่กล่าวถึง ณ ที่นี้ อาจอยู่ในรูปคณะกรรมการ หรือสภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งเมื่อคณะทำงานในฐานะตัวแทนประชาชนดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเป็นการเสร็จสิ้นแล้ว จะนำเอาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น สอบถามมติของประชาชนว่าจะเห็นชอบ/ไม่เห็นชอบ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวหรือไม่ ด้วยวิธี “ประชามติ” (referendum) อันเป็นวิธีการในทาง “นิติบัญญัติ” (de jure)

ตัวอย่างเหตุการณ์ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐสวิส คริสต์ศักราช ๑๙๙๙ ซึ่งเป็นฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเกิดขึ้นจากมติเห็นชอบของพลเมืองแห่งสมาพันธรัฐด้วยวิธีประชามติ เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน คริสต์ศักราช ๑๙๙๙ เป็นต้น

#### (๕) รูปแบบคณะบุคคลในฐานะคณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารร่วมกับมหาชน

เป็นกรณีที่คณะปฏิวัติ หรือคณะรัฐประหาร เมื่อก่อการสำเร็จแล้ว ได้ร่วมกันกับประชาชนผ่านวิธีประชามติในการกำหนดเจตจำนงให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ

รูปแบบอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญในกรณีนี้จะเกิดขึ้นภายหลังจากที่การก่อการปฏิวัติหรือการรัฐประหารสำเร็จแล้ว โดยคณะผู้ก่อการจะกำหนดเจตจำนงให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นบังคับใช้ และมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่คณะทำงานเพื่อรับผิดชอบจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ และเมื่อคณะทำงานจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเป็นการเสร็จสิ้นแล้ว จะนำเอาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นสอบถามมติของประชาชนว่าจะเห็นชอบ/ไม่เห็นชอบ ในการบังคับใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวหรือไม่ ด้วยวิธี “ประชามติ” (referendum) อันเป็นวิธีการในทาง “นิติบัญญัติ” (de jure) เช่นเดียวกับรูปแบบก่อนหน้า

### ตัวอย่างเหตุการณ์

ก. รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส คริสตศักราช ๑๙๕๘ ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ภายหลังการรัฐประหารในสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยฝ่ายกองทัพได้เสนอ นายพลชาร์ลส์ เดอโกลล์ ให้เข้าดำรงตำแหน่งหัวหน้ารัฐบาล หลังจากนั้นรัฐบาลของ นายพลเดอโกลล์ ได้ทำการแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อรับผิดชอบจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้น และนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวออกถามประชามติจากพลเมือง เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน คริสตศักราช ๑๙๕๘ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, ๒๕๔๙)

ข. รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ คริสตศักราช ๒๐๐๘ ซึ่งบังคับใช้ปัจจุบัน เกิดขึ้นจากเจตจำนงของพลเอกอาวุโส ตัน ฉ่วย ภายหลังการรัฐประหารรัฐบาลนายพลเอกซอ หม่อง โดยจัดตั้งสมัชชาแห่งชาติ (national assembly) ขึ้น เพื่อเป็นองค์กรรับผิดชอบจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ และนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ออกถามประชามติจากประชาชนในทุกชาติพันธุ์ เป็นจำนวน ๒ วันด้วยกัน กล่าวคือ ในวันที่ ๑๐ พฤษภาคม และวันที่ ๒๔ พฤษภาคม คริสตศักราช ๒๐๐๘ (นันทชัย รักษ์จินดา, ๒๕๕๖)

ค. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อรับผิดชอบจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ กรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ได้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวออกถามประชามติจากประชาชน เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ เป็นต้น

ข้อสังเกต ความแตกต่างระหว่างอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญที่เกิดจากมหาชนโดยตรง ตามรูปแบบที่ (๔) กับอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญที่เกิดจากคณะผู้ก่อการร่วมกับมหาชนตามรูปแบบที่ (๕) นั้น อยู่ตรงจุดเริ่มต้นของเจตจำนงในการให้มีรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ กล่าวคือ ตามรูปแบบที่ (๔) จุดเริ่มต้นของเจตจำนงจะมาจากมหาชน (ประชาชน/พลเมือง) เป็นฐาน แต่ตามรูปแบบที่ (๕) จุดเริ่มต้นของเจตจำนงจะเกิดจากคณะผู้ก่อการเป็นสำคัญ โดยเมื่อคณะผู้ก่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเป็นการแล้วเสร็จ จะนำเอามหาชนมาร่วมเป็นผู้จัดให้มีรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการประชามติเป็นอีกกระบวนการหนึ่ง

### (๖) รูปแบบการร่วมกันของมหาชน สถาผู้แทนราษฎร และรัฐบาล

เป็นกรณีที่เจตจำนงของการจัดให้มีรัฐธรรมนูญนั้น เกิดขึ้นมาจากฉันทามติร่วมกันของ ๓ ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายมหาชนในฐานะประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายรัฐบาลในฐานะองค์กรฝ่ายบริหาร

อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญในกรณีนี้จะนิยมเกิดขึ้นในภาวะที่รัฐเกิดกระแสแนวความคิดปฏิรูประบบการเมืองเป็นแก่นสารัตถะ และมักจะดำรงอยู่ในสภาวะการณ์ทางการเมืองแบบปกติ กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลมีฐานที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งการผลักดันแนวคิดจะเริ่มต้นมาจากภาคประชาชน และส่งต่อแนวคิดไปยังสภาผู้แทนราษฎร จนท้ายที่สุดรัฐบาลนำไปอนุวัติการให้สำเร็จผลเป็นรูปธรรม

อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญตามรูปแบบนี้มีอัตลักษณ์ที่สำคัญ กล่าวคือ เจตจำนงตั้งต้นจะมาจาก “ประชาชน (people)” ในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย ผ่าน “วิธีพฤตินัย” (de facto) กล่าวคือ เป็นกระแสเรียกร้องจากมหาชนเป็นฐานและขับเคลื่อนแนวคิดต่อโดย “สภาผู้แทนราษฎร” (house of representative) ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ และ “รัฐบาล” (government) ในฐานะฝ่ายบริหาร ผ่าน “วิธีนิตินัย” (de jure) กล่าวคือ สู่กระบวนการตามกฎหมาย เพื่อสถาปนาและจัดทำรัฐธรรมนูญต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความกระจ่างชัดในทางภพขยายต่อกรณี ผู้เขียนขอแนะนำเอาพลวัตการเมืองซึ่งเป็นที่มาของการสถาปนารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาประกอบเป็นตัวอย่าง

ก. กรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

แนวคิดในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มีปฐมเหตุมาจากการรัฐประหาร โดย “คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.)” ซึ่งมีพลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นหัวหน้าผู้ก่อการ เมื่อปีพุทธศักราช ๒๕๓๔ และต่อเนื่องมาสู่เหตุการณ์การชุมนุมประท้วงต่อต้านรัฐบาลของพลเอกสุจินดา คราประยูร ในปีพุทธศักราช ๒๕๓๕ หรือเรียกกันว่า “พฤษภาทมิฬ” (dark may) เหตุการณ์ดังกล่าวเปรียบเสมือนชนวนแห่งการคุกรุ่นของแนวคิดการปฏิรูประบบการเมืองขึ้นในสังคมไทยอีกคำรบหนึ่ง กล่าวคือ เป็นการเรียกร้องจากภาคประชาชนให้เกิดการปฏิรูประบบการเมืองไทยอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในประเด็น “ที่มาของนายกรัฐมนตรี” ประเด็น “บทบาทของภาคประชาชนต่อระบบการเมือง” และประเด็น “ระบบการเมืองในมิติใหม่”

ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬยุติลงร่วมสองปี ในปีพุทธศักราช ๒๕๓๗ สภาผู้แทนราษฎร โดยนายมารุต บุญนาค ประธานสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น (วิชาญ ทราญอ่อน, ๒๕๖๑) ได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)” ขึ้นเป็นคณะทำงาน เพื่อรับผิดชอบในการศึกษาและหามาตรการแนวทางในการปฏิรูประบบการเมืองของประเทศทั้งระบบ ตามกระแสเรียกร้องจากภาคประชาชนที่เกิดขึ้นมาจากช่วงเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ได้กลายเป็นยุคแห่งการศึกษาค้นคว้าผ่านกระบวนการวิจัยในทุกมิติ โดยเฉพาะมิติทางระบบการเมืองในทางกฎหมายมหาชน (public law) ทั้งนี้ เพื่อนำงานวิจัยทางกฎหมายเหล่านั้น เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

ถัดจากนั้นหนึ่งปี รัฐบาลโดยนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.)” (คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๑๑๘/๒๕๓๘) เพื่อทำการศึกษาแนวทางในการปฏิรูปการเมืองอย่างเต็มระบบในทางต่อยอดความคิดของสภาผู้แทนราษฎรที่ดำเนินการไว้ก่อนหน้านี้ คณะทำงานชุดดังกล่าวได้มีความเห็นเสนอต่อรัฐบาลให้จัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับแทนที่รัฐธรรมนูญฉบับเดิม โดยให้มีการจัดตั้ง “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้น เพื่อรับผิดชอบจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป

จากพลวัตทางการเมืองที่เกิดขึ้น ท้ายที่สุดจึงนำมาสู่การจัดทำและการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นการสำเร็จ พร้อมกับการสถาปนาระบบการเมืองและสถาบันทางการเมืองในมิติใหม่ ๆ อย่างหลากหลาย อาทิ ระบบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง (party list) ระบบศาลกฎหมายมหาชน กล่าวคือ ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ

ระบบองค์กรอิสระ ระบบการกระจายอำนาจการปกครองสู่ราชการส่วนท้องถิ่น ระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นต้น โดยการอนุวัติการเหล่านี้ ยังคงเป็นอิทธิพลทางความคิดในทางที่ยั่งยืนมาสู่โครงสร้างระบบการเมืองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อย่างมีนัยสำคัญ

### (๓) รูปแบบนิติบุคคลมหาชนในฐานะรัฐภายนอก

เป็นกรณีที่อยู่ใต้อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ โดยนิติบุคคลมหาชน กล่าวคือ รัฐต่างประเทศ ซึ่งอาจดำรงอยู่ในฐานะ “รัฐเจ้าอาณานิคม” หรือ “รัฐฝ่ายชนะสงคราม” เป็นผู้กำหนดเจตจำนงให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ

อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ นิยมเกิดขึ้นในช่วง “ยุคอาณานิคม” (colonial era) และ “ยุคสงคราม” (war era) แยกอรรถาธิบายได้ ดังนี้

ก. กรณีของยุคอาณานิคม กล่าวคือ เมื่อรัฐเจ้าอาณานิคมจะให้เอกราชต่อรัฐใต้อาณานิคม จะกำหนดเงื่อนไขบังคับก่อนการให้เอกราชแก่รัฐใต้อาณานิคมในลักษณะที่ว่า จะต้องจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับในรัฐใต้อาณานิคมนั้นให้เป็นการเสร็จสิ้นเสียก่อน จึงจะถือว่ารัฐนั้นมีอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐโดยปริบูรณ์

ตัวอย่างเหตุการณ์ คือ กรณีสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ในปีคริสตศักราช ๑๙๔๗ ก่อนที่สหราชอาณาจักร (อังกฤษ) เจ้าอาณานิคม จะให้เอกราชแก่พม่า (burma) นายกรัฐมนตรีแอตลี ผู้แทนสหราชอาณาจักร ได้กำหนดเงื่อนไขให้แก่ อู อองซาน ผู้แทนพม่า ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เรียกว่า “ความตกลง อองซาน - แอตลี” (Aung San - Atlee Agreement) โดยเงื่อนไขของการให้มีรัฐธรรมนูญใช้บังคับในพม่า เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ถูกระบุไว้ในความตกลง (ชาลวิทธี เกษตรศิริ, ๒๕๔๔) ซึ่งเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับแรกในพม่า กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งสหภาพพม่า คริสตศักราช ๑๙๔๗ เป็นต้น

ข. กรณีของยุคสงคราม กล่าวคือ เมื่อรัฐฝ่ายชนะสงคราม เข้าทำการยึดครองดินแดนของรัฐฝ่ายแพ้สงครามแล้ว รัฐฝ่ายชนะสงครามจะดำเนินการแทรกแซงกลไกทางการเมืองโดยการกำหนดเจตจำนงให้รัฐฝ่ายแพ้สงคราม ดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญตามนโยบายของรัฐฝ่ายชนะสงคราม

ตัวอย่างเหตุการณ์ คือ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ ยุติลง สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นฝ่ายชนะสงครามได้เข้าควบคุมการปกครองและการบริหารของจักรวรรดิญี่ปุ่น โดยนายพลเอกแมก อาร์เทอร์ ตัวแทนฝ่ายกองทัพสหรัฐอเมริกาได้สร้างเงื่อนไขให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นในญี่ปุ่นเพื่อบังคับใช้แทนที่รัฐธรรมนูญเมจิฉบับเดิม จนนำมาสู่การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ กล่าวคือ “รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น คริสตศักราช ๑๙๔๗” (ภุริ พวงวงศ์เจริญ, ๒๕๕๙) เป็นต้น

### ๓.๒ รูปแบบของอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ

รูปแบบของอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ ภายใต้อำนาจการแบ่งแยกโดยอาศัยพลวัตการเมือง ประกอบนั้น สามารถทำการจัดแบ่งออกได้เป็น ๓ รูปแบบสำคัญ ดังนี้



### (๑) รูปแบบการจัดทำโดยบุคคลคนเดียว

เป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ (รัฐอธิปไตย) มอบหมายความรับผิดชอบให้บุคคลเพียงคนเดียว เป็นผู้จัดทำ (ร่าง) รัฐธรรมนูญ

อำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญในรูปแบบบุคคลคนเดียวนี้ จะนิยมเกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์ปฏิวัติ หรือรัฐประหาร โดยคณะผู้ก่อการจะมอบหมายความรับผิดชอบในการจัดทำ (ร่าง) รัฐธรรมนูญ ให้แก่ผู้ที่ได้รับความไว้วางใจ หรือบุคคลในคณะผู้ก่อการด้วยกัน ในลักษณะไม่เปิดเผยข้อมูลผู้จัดทำ ทั้งนี้ เพื่อให้การแปลเจตจำนงของคณะผู้ก่อการเป็นลายลักษณ์อักษรผ่านบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ดำเนินไปโดยรวดเร็ว ตรงตามเจตนารมณ์ ซึ่งอาจจะจัดทำขึ้นไว้ในลักษณะเป็นการล่วงหน้า หรือภายหลังจากการก่อการปฏิวัติหรือรัฐประหารสำเร็จแล้ว

ข้อสังเกต การจัดทำ (ร่าง) รัฐธรรมนูญโดยบุคคลคนเดียว จะมีความเหมาะสมกับบริบทของ “การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว” เป็นสำคัญ เนื่องจากต้องการความรวดเร็วในการจัดทำ ไม่ต้องอาศัยการระดมความคิด การบังคับใช้จะอยู่ในช่วงเวลาจำกัดและสั้น บทบัญญัติมีจำนวนน้อย

ตัวอย่างเหตุการณ์

ก. สาธารณรัฐฝรั่งเศส ในปีคริสต์ศักราช ๑๗๙๙ กล่าวคือ เมื่อ นโปเลียน โบนาปาร์ตทำการปฏิวัติการปกครองและนำพาสาธารณรัฐฝรั่งเศสไปสู่ยุคจักรวรรดิเป็นการสำเร็จ ได้ยกเลิกการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส คริสตศักราช ๑๗๙๕ และแต่งตั้งมอบหมายให้คนสนิท คือ “ซีเยส” (Sieyès) รับผิดชอบจัดทำ (ร่าง) รัฐธรรมนูญฉบับใหม่และบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม คริสตศักราช ๑๗๙๙ เป็นต้น

### (๒) รูปแบบการจัดทำโดยคณะบุคคล (committee model)

เป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ (รัฐอธิปไตย) มอบหมายความรับผิดชอบในการจัดทำ (ร่าง) รัฐธรรมนูญ ให้แก่คณะบุคคล ประกอบไปด้วยผู้ทรงวุฒิในศาสตร์ต่าง ๆ และจะนิยมแต่งตั้งไว้ในรูปของ “คณะกรรมการ” หรือ “คณะกรรมาธิการ” เป็นสำคัญ

อำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญโดยคณะบุคคลนั้น อาจเกิดขึ้นในภาวะหลังการสงคราม หรืออาจเกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติ หรือการรัฐประหาร หรืออาจเกิดขึ้นในห้วงเวลาปกติ ซึ่งความรับผิดชอบในการจัดทำ (ร่าง) รัฐธรรมนูญโดยคณะบุคคลนี้จะนิยมเกิดขึ้นกับ “การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวร” ซึ่งประกอบด้วยบทบัญญัติจำนวนมากและหลายบทมาตรา อันต้องอาศัยความละเอียด รอบคอบ และการระดมความคิดในการจัดทำ เพื่อการบังคับใช้ในทางยั่งยืน

ตัวอย่างเหตุการณ์

ก. กรณีสถิติธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ จัดทำขึ้นโดยสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการแต่งตั้ง “อนุกรรมการ” จำนวน ๙ คน เป็นคณะทำงาน เพื่อรับผิดชอบจัดทำรัฐธรรมนูญ

ข. กรณีสถิติธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย คริสตศักราช ๑๙๕๕ จัดทำขึ้นภายใต้เงื่อนไขการให้เอกราชโดยจักรวรรดิญี่ปุ่น ซึ่งมีการจัดตั้ง “คณะกรรมาธิการศึกษาตรวจสอบเพื่อเตรียมการ

สำหรับเอกราช” (The Investigating Committee for the Preparation of Independence of Indonesia : BPUPKI) จำนวน ๖๒ คน (สุวีพัฒนา มณีเจริญ, ๒๕๕๘) รับผิดชอบจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

ค. กรณีสถิติธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น คริสตศักราช ๑๙๔๗ จัดทำขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ยุติลง สหรัฐอเมริกาโดยนายพลเอกแมก อาร์เทอร์ ได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการธิการ” จำนวน ๒๕ คน รับผิดชอบในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

ง. กรณีสถิติธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จัดทำขึ้นภายหลังการรัฐประหารของคณะรักษาความแห่งชาติ (คสช.) ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๒ ซึ่งบัญญัติให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการธิการร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการทั้งสิ้น ๓๖ คน รับผิดชอบจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

### (๓) รูปแบบการจัดทำโดยองค์กร

เป็นกรณีที่มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ (รัฐสภาธิปไตย) มอบหมายมารับผิดชอบในการจัดทำ (ร่าง) รัฐธรรมนูญ ให้แก่องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งองค์กรในที่นี้ จะปรากฏขึ้นในรูปแบบ “สภานิติบัญญัติ” (legislative assembly) หรือ “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” (constitutional convention) หรือ “สมัชชาแห่งชาติ” (national convention) เป็นสำคัญ โดยสมาชิกที่เข้าร่วมเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ จะได้รับการสรรหาจากทุกภาคส่วนองค์กรภายในรัฐ ในฐานะเป็นตัวแทนขององค์กรนั้น ๆ เพื่อเข้ามาแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นในการตรา (ร่าง) รัฐธรรมนูญ

การจัดทำรัฐธรรมนูญในรูปแบบองค์กร จะนิยมกระทำในสถานการณ์ที่รัฐสภาธิปไตยแห่งรัฐนั้นมีความมุ่งหมายให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นทั้งฉบับในลักษณะบังคับใช้เป็น “รัฐธรรมนูญฉบับถาวรแทนที่รัฐธรรมนูญฉบับเดิม” โดยมีความประสงค์ให้เกิดการระดมความคิดเห็นของทุกภาคส่วนอย่างประณีต รอบคอบ และตอบสนองต่อบริบทแห่งรัฐอย่างที่สุด (อาจกำหนดขึ้นเป็นวาระแห่งชาติ) ด้วยเหตุนี้ การจัดทำรัฐธรรมนูญในรูปแบบองค์กร (ไม่ว่าจะมีชื่อเรียกอย่างไร) จึงมักจะประกอบด้วยสมาชิกในลักษณะจำนวนมากว่าการจัดทำโดยคณะบุคคลเสมอ

ข้อสังเกต ในประเด็นของอายุการดำรงอยู่ของอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ (ร่าง) รัฐธรรมนูญในรูปแบบองค์กร อาทิ “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” หรือ “สมัชชาแห่งชาติ” เป็นต้น หรือในรูปแบบคณะบุคคลก็ตามจะนิยมกำหนดไว้ในลักษณะจำกัดช่วงเวลาของการดำรงอยู่ กล่าวคือ เมื่อบรรลุพันธกิจจัดทำร่างรัฐธรรมนูญตามความรับผิดชอบแล้ว ก็จะสิ้นสุดบทบาทและอำนาจหน้าที่ไป

#### ตัวอย่างเหตุการณ์

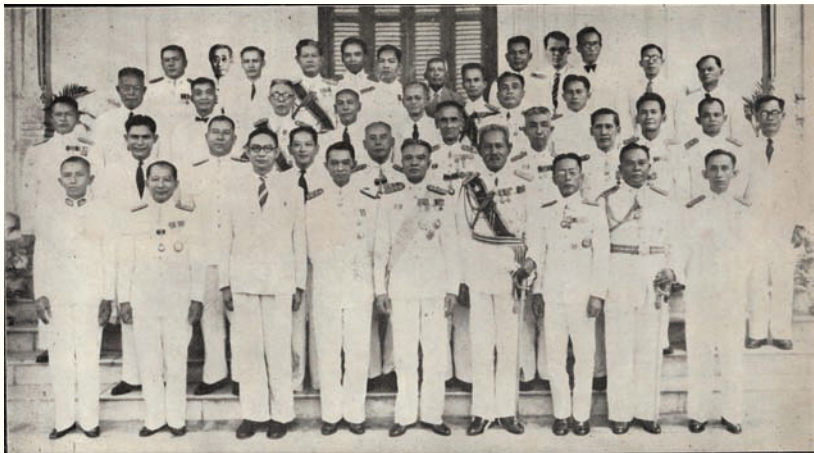
ก. กรณีสถิติธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คริสตศักราช ๑๗๘๗ จัดทำขึ้นภายใต้ความรับผิดชอบของ “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” (the constitutional convention) โดยมีการประชุม ณ เมืองฟิลาเดลเฟีย เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม คริสตศักราช ๑๗๘๗ เป็นครั้งแรก ประกอบด้วยสมาชิกทั้งสิ้น ๕๕ คน จาก ๗๔ คน (มนตรี รูปสุวรรณ, ๒๕๔๐) ในฐานะผู้แทนมลรัฐ

ข. กรณีรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส คริสตศักราช ๑๗๙๓ จัดทำขึ้นโดย “สภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ” (the assembly constitutional) รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่สถาปนารูปแบบรัฐในลักษณะ “สาธารณรัฐ” พร้อมกับการยกเลิกการปกครองโดยระบอบพระมหากษัตริย์โดยสมบูรณ์ เรียกกันอย่างสากลว่า “ยุคสาธารณรัฐที่ ๑” ทั้งนี้ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นการก้าวอย่างตามแบบอย่างการจัดทำรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่เกิดขึ้นมาก่อนหน้าอย่างมีนัยสำคัญ

ค. กรณีรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ คริสตศักราช ๒๐๐๘ จัดทำโดย “สมัชชาแห่งชาติ” (the national convention) ได้รับการแต่งตั้งขึ้นโดย พลเอกอาวุโส ตัน ฉ่วย เมื่อปีคริสตศักราช ๑๙๙๓ การดำเนินการของสมัชชาแห่งชาติเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น ๒ วาระ โดยวาระแรกต้องยุติบทบาทลงในปีคริสตศักราช ๑๙๙๖ เนื่องจากความขัดแย้งภายในระหว่างสมาชิกกับฝ่ายกองทัพ จนกระทั่งมีการฟื้นฟูบทบาทขึ้นเป็นวาระที่สอง ในปีคริสตศักราช ๒๐๐๓ ประกอบด้วยสมาชิกทั้งสิ้นถึง ๑,๐๗๖ คน (พรพิมล ตรีโชติ, ๒๕๔๗) และนำมาสู่การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญได้แล้วเสร็จในปีคริสตศักราช ๒๐๐๗ และนำร่างรัฐธรรมนูญออกถามประชามติในปีถัดมา

ง. กรณีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ภายใต้พลวัตการเมืองที่มีการจัดตั้ง “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ขึ้นเป็นการเฉพาะกิจ มีจำนวนทั้งสิ้น ๔ ฉบับ ได้แก่



สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๙๑-๒๔๙๒

ที่มา: สำนักงานเลขาธิการสภา. (๒๕๐๒). สมุดภาพสมาชิกรัฐสภา ๒๔๗๕ - ๒๕๐๒. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๕ จาก [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ\\_2491-2492.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ_2491-2492.jpg)

“

เจตจำนงของผู้ถือครองอำนาจรัฐนี้ หากเป็นไปในทางสนองตอบกับพันธสัญญาประชาคม กล่าวคือ เจตจำนงร่วมของประชาชน ภาพลักษณ์ของรัฐธรรมนูญย่อมเป็นไปในทางสร้างสมดุลระหว่างอำนาจรัฐกับหลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนควบคู่กัน ... หากเจตจำนงของผู้ถือครองอำนาจรัฐนั้น เป็นไปในทางฝ่าฝืนพันธสัญญาประชาคม ภาพลักษณ์ของรัฐธรรมนูญย่อมมุ่งหมายในทางสวางนไวัซึ่งอำนาจรัฐเป็นสำคัญ

”

ฉบับแรก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ จัดทำขึ้นโดย “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งได้รับการแต่งตั้งในปีพุทธศักราช ๒๔๙๑ ประกอบด้วยสมาชิกทั้งสิ้น ๔๐ คน ใช้ระยะเวลาในการจัดทำ ๑ ปี โดยประมาณ

ฉบับที่สอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๐๑ จัดทำขึ้นโดย “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ซึ่งได้รับการแต่งตั้งในปีพุทธศักราช ๒๕๐๒ ประกอบด้วยสมาชิก ๒๔๐ คน (อนุชา ตีสวัสดิ์, ๒๕๖๒) ใช้ระยะเวลาในการจัดทำยาวนานถึง ๙ ปีเศษ

ฉบับที่สาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จัดทำขึ้นโดย “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” เช่นเดียวกัน ได้รับการแต่งตั้งในปีพุทธศักราช ๒๕๓๙ ประกอบด้วยสมาชิก ๙๙ คน ใช้ระยะเวลาในการจัดทำ ๑ ปี โดยประมาณ

ฉบับที่สี่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จัดทำขึ้นโดย “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” ได้รับการแต่งตั้งในปีพุทธศักราช ๒๕๔๙ ประกอบด้วยสมาชิก ๑๐๐ คน ใช้ระยะเวลาในการจัดทำ ๘ เดือน โดยประมาณ เป็นต้น

ข้อสังเกต รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีการใช้วิธีประชามติเพื่อรับรองการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งวิธีการดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้อีกครั้งในกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมีการประชามติ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙

## บทส่งท้าย

อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจทางการเมืองในทางสงวนไว้ให้แก่ “ผู้ถือครองอำนาจรัฐ” ในฐานะ “รัฐอธิปไตย” เพื่อนำอำนาจนั้นไปอนุวัติการตรารัฐธรรมนูญขึ้นบังคับใช้ตามพลวัตการเมือง โดยการอนุวัติการจะดำเนินการผ่านขั้นตอนสองระดับชั้นเป็นสำคัญ กล่าวคือ ชั้นกำหนดเจตจำนง เรียกว่า “อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ” และชั้นแปลเจตจำนงไปสู่การตราเป็นลายลักษณ์อักษร เรียกว่า “อำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ” ด้วยกลไกนี้ ภาพลักษณ์ของตัวรัฐธรรมนูญซึ่งสะท้อนผ่านบทบัญญัติมาตรา จึงมีความเกี่ยวข้องในทางสนองต่อเจตจำนงของผู้ถือครองอำนาจรัฐนั้นอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม เจตจำนงของผู้ถือครองอำนาจรัฐนี้ หากเป็นไปในทางสนองตอบกับพันธสัญญาประชาคม กล่าวคือ เจตจำนงร่วมของประชาชน ภาพลักษณ์ของรัฐธรรมนูญย่อมเป็นไปในทางสร้างสมดุลระหว่างอำนาจรัฐกับหลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนควบคู่กัน แต่ในทางตรงกันข้าม หากเจตจำนงของผู้ถือครองอำนาจรัฐนั้นเป็นไปในทางฝ่าฝืนพันธสัญญาประชาคม ภาพลักษณ์ของรัฐธรรมนูญย่อมมุ่งหมายในทางสงวนไว้ซึ่งอำนาจรัฐเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ จึงเปรียบเสมือน “เมล็ดพันธุ์” (seed) ในทางเป็นจุดเริ่มต้นที่ส่งผลโดยตรงต่อกิ่งก้านและดอกผลของสิ่งที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” (constitution) อย่างมีนัยสำคัญ

## บรรณานุกรม

- โกเมศ ขวัญเมือง. (๒๕๕๕). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ กุทัพบก.
- จรัญ โฆษณานันท์. (๒๕๔๕). *นิติปรัชญา*. (พิมพ์ครั้งที่ ๑๑). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (๒๕๕๒). *กฎหมายรัฐธรรมนูญแนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชาญวิทย์ เกษตรศิริ. (๒๕๔๔). *พม่าประวัติศาสตร์และการเมือง*. (พิมพ์ครั้งที่ ๔). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไชยันต์ ไชยพร. (๒๕๕๗). การเปลี่ยนแปลงการปกครองเดนมาร์ก ค.ศ. ๑๘๔๙ จากสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ. ใน *รายงานการวิจัย*. มหาวิทยาลัยรังสิต.
- นันทชัย รักษ์จินดา. (๒๕๕๖). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองของกลุ่มประเทศอาเซียน* ศึกษากรณี สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์. ใน *วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน*. มหาวิทยาลัยตาปี.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (๒๕๔๙). *คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (๒๕๕๖). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ*. (พิมพ์ครั้งที่ ๓) กรุงเทพฯ: สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- พรพิมล ตรีโชติ. (๒๕๔๗). *เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : กระบวนการเป็นประชาธิปไตยและการเมืองสมัยใหม่*. (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภุรี พวงศ์เจริญ. (๒๕๕๙). ต้นกำเนิดรัฐธรรมนูญฉบับหลังสงครามในประเทศญี่ปุ่น บทวิพากษ์วาทกรรม “รัฐธรรมนูญที่ถูกยึดเยียด”. *วารสารญี่ปุ่นศึกษา*, ๓๒(๑), ๔-๕.
- มนตรี รูปสุวรรณ. (๒๕๔๐). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วิชาญ ทราโยอ่อน. (๒๕๖๑). การปฏิรูปการเมือง. *วารสารจุลนิติ*, ๑๕(๓), ๕๑-๕๓.
- สุวัฒนา มณีเจริญ. (๒๕๕๘). รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ฉบับ ค.ศ. ๑๙๔๕ กับแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นชาติ. *วารสารอิเล็กทรอนิกส์มหาวิทยาลัยศิลปกร สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ*, ๘(๒), ๑๙๖๘-๑๙๖๙.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (๒๕๕๕). *ย่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘ - ๒๒/๒๕๕๕*. เรียกใช้เมื่อ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๕ จาก [http://web.krisdika.go.th/data/cc\\_26534.htm](http://web.krisdika.go.th/data/cc_26534.htm)
- อนุชา ดีสวัสดิ์. (๒๕๖๒). *สภาร่างรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- Hein, Patrick. (2009). *How the Japanese became foreign to themselves : the impact of globalization on the private and public spheres in Japan*. Berlin: Lit.



# การแปรรูปร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ปิยะนาถ รอดม้วย\*

## บทนำ

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๖๔ มีประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่า สามารถแปรรูปตีเพิ่มมาตราหรือตัดทอนมาตราได้มากน้อยเพียงใด สามารถแปรรูปตีเพิ่มเติมมาตรามากกว่าจำนวนมาตราที่รับหลักการในวาระที่หนึ่ง

---

\* นักกฎหมายนิติบัญญัติ ชั้นที่ ๒ สังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ ๑ สำนักการประชุม

ได้หรือไม่ ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าวมีสมาชิกรัฐสภาเสนอญัตติให้รัฐสภาวินิจฉัยตีความข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งที่ประชุมรัฐสภายังไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว แต่ได้มีมติไม่เห็นด้วยกับญัตติที่เสนอดังกล่าว ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๔ ผู้เขียนจึงสนใจที่จะศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับการกำหนดเรื่องการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติในข้อบังคับการประชุม ตลอดจนศึกษาตัวอย่างการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในอดีตสามารถแปรญัตติเพิ่มมาตราหรือตัดทอนมาตราได้มากน้อยเพียงใด

## ๑. ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๖ กำหนดว่าญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ โดยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้

๑. หลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
๒. เหตุผลในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
๓. บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

หลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นให้กำหนดโดยชัดแจ้ง การแก้ไขเพิ่มเติม หรือการยกเลิกมาตราใดของรัฐธรรมนูญให้ระบุมาตราที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกไว้ในหลักการหรือจะระบุไว้ในเหตุผลด้วยก็ได้ (ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๑๔)

## ๒. กระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ กำหนดให้การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระตามลำดับ ดังนี้

**วาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ** ให้รัฐสภาพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ทั้งนี้ ที่ประชุมรัฐสภาจะตั้งคณะกรรมการพิจารณา ก่อนรับหลักการก็ได้ ในกรณีที่ที่ประชุมรัฐสภามีมติให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหลายฉบับ



รวมกัน รัฐสภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ เมื่อที่ประชุมรัฐสภาได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้ลงมติว่าจะใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง ในกรณีที่ประชุมลงมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ให้พิจารณาลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง ในกรณีที่รัฐสกาลงมติในวาระที่หนึ่ง ไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นอันตกไป (ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๒๐ ข้อ ๑๒๑ ข้อ ๑๒๒ และข้อ ๑๓๓)

**วาระที่สองขึ้นคณะกรรมการ** เมื่อรัฐสภาพิจารณาและมีมติรับหลักการในวาระที่หนึ่งแล้ว ให้พิจารณา ในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง โดยให้ที่ประชุมรัฐสภาตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งจากสมาชิกรัฐสภาเพื่อพิจารณามีจำนวนไม่เกิน ๔๕ คน (ตั้งกรรมการจากสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น จะตั้งบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกรัฐสภามีได้) และกรรมการที่ตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกของแต่ละสภาจะต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภาและกรรมการที่ตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นคณะกรรมการ สมาชิกสภาผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันถัดจากวันที่รัฐสภารับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น เว้นแต่รัฐสภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติ สำหรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไว้เป็นอย่างอื่น การแปรญัตติโดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่การแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องกับหลักการนั้น

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานรัฐสภา รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่า ได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย (ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๒๒ ข้อ ๑๒๓ และข้อ ๑๒๔)

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วในที่ประชุมรัฐสภา ให้รัฐสภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้สมาชิกรัฐสภาอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำ หรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือมีการสงวนคำแปรญัตติหรือที่มีการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมรัฐสภาจะลงมติเป็นอย่างอื่น การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอได้แสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมรัฐสภาด้วยโดยให้แสดง

ความคิดเห็นได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่คณะกรรมการมีการแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมรัฐสภาจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เมื่อได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจนจบร่างแล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่งและในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกรัฐสภาอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้ นอกจากเนื้อความที่ความที่ยังเห็นว่าขัดแย้งกันอยู่

เมื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้ ๑๕ วัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป (ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๒๗ ข้อ ๑๒๘ ข้อ ๑๒๙ ข้อ ๑๓๐ และข้อ ๑๓๑)

**วาระที่สามขึ้นลงมติ** โดยจะไม่มีกรออภิปราย และให้ที่ประชุมรัฐสภาลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขึ้นสุดท้ายให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วย ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๓๒)

เมื่อรัฐสภามีมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นแล้ว ให้รอไว้ ๑๕ วันแล้วจึงให้ประธานรัฐสภาส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป หากรัฐสภามีมติในวาระที่สามไม่เห็นชอบให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนประธานรัฐสภาส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต้องส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

กรณีที่ผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้ประธานรัฐสภาส่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ในกรณีผลการออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นอันตกไป (ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๓๔ และข้อ ๑๓๕)

### ๓. การเขียนหลักการของกฎหมาย

#### ๓.๑ ความมุ่งหมายของการมีบันทึกหลักการ มี ๒ ประการ

ประการที่หนึ่ง เพื่อให้ผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทราบถึงขอบเขตในการมี ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายนั้น ๆ โดยเฉพาะกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม หลักการที่กำหนดขึ้นและแสดงไว้จะเป็นข้อผูกมัดและขอบเขตของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้งในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

ประการที่สอง เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

#### ๓.๒ ความมุ่งหมายของการมีบันทึกเหตุผล มี ๒ ประการ

ประการที่หนึ่ง เพื่อแสดงให้เห็นสาธารณชนทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมายนั้น ซึ่งเมื่อมีการนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เหตุผลจะปรากฏอยู่ท้ายกฎหมาย ซึ่งเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ศาลใช้ค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อใช้ประกอบในการใช้บังคับหรือตีความกฎหมายด้วย

ประการที่สอง เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๑, น. ๑๖)

### ๔. แนวทางการเขียนบันทึกหลักการกรณีที่เป็นพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

๔.๑ ร่างพระราชบัญญัติที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กำหนดแนวทางการเขียนคือ การขึ้นต้นประโยคให้ใช้คำว่า “แก้ไขเพิ่มเติม” พระราชบัญญัติฉบับปัจจุบันจะมีการเขียนต่อเนื่องกันเพียงหนึ่งย่อหน้าหรือหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมน้อยมากก็อาจมีเพียงบรรทัดเดียว โดยระบุเรื่องหรือกลุ่มเรื่องที่ประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติม เพิ่ม หรือยกเลิก และในตอนท้ายจะมีวงเล็บระบุมาตราที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติม เพิ่ม หรือ ยกเลิกไว้ด้วย

แนวทางในการเขียนหลักการ

(ก) ใช้ถ้อยคำสั้น กระชับ และชัดเจน

(ข) เขียนหลักการโดยระบุเรื่องในสาระสำคัญที่ได้มีการเสนอแก้ไขเป็นกรอบกว้าง ๆ เพียงพอที่จะเข้าใจได้ชัดเจนว่าเป็นการแก้ไขในเรื่องใด โดยไม่นำเนื้อหาใส่ไว้ในหลักการ และระบุเลขมาตราเป็นวงเล็บต่อท้ายข้อความ เพื่อให้มีการปรญัตติแก้ไขหรือเพิ่มเติมรายละเอียดต่าง ๆ ได้ตามสมควร ซึ่งจะทำให้เรื่องที่แก้ไขนั้นมีความสมบูรณ์เหมาะสมแก่การใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เว้นแต่ในเรื่องใดที่เป็นเหตุผลหลักหรือเป็นสาระสำคัญของการเสนอแก้ไขในครั้งนั้นก็ต้องระบุให้ชัดเจน

(ค) การระบุเลขมาตราในวงเล็บต่อท้ายหลักการ จะต้องระบุให้ครบถ้วนทุกมาตรา เรียงตามลำดับเลขมาตราจัดเป็นกลุ่มแก้ไขเพิ่มเติม กลุ่มเพิ่ม กลุ่มยกเลิก ซึ่งจะเอากลุ่มใดพิจารณาก่อนให้พิจารณาจากกลุ่มที่มีมาตราแรกและเรียงลำดับเลขมาตราจากน้อยไปมาก

“

การเขียนหลักการของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม จึงต้องเขียนโดยระบุเรื่องที่เป็นสาระสำคัญของการแก้ไขในครั้งนั้น ให้เข้าใจชัดเจนว่ามีการแก้ไขในเรื่องใดของบทบัญญัตินั้น เพื่อแสดงให้เห็นวัตถุประสงค์ในการเสนอแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว

”

(ง) ไม่ต้องเขียนบทเฉพาะกาลในบันทึกหลักการ เนื่องจากเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติจะเป็นเครื่องชี้ว่าจำเป็นต้องมีบทเฉพาะกาลหรือไม่ หากเขียนเรื่องบทเฉพาะกาลไว้ในบันทึกหลักการแล้ว และต่อมามีการแก้ไขร่างกฎหมายซึ่งจำเป็นต้องมีบทเฉพาะกาลเพิ่มเติมจะทำให้เขียนเพิ่มไม่ได้ เพราะไปจำกัดในหลักการแล้ว

(จ) ต้องสอดคล้องกับข้อบังคับการประชุมที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

๔.๒ กรณีร่างพระราชบัญญัติที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหลายเรื่อง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดแนวทางในการเขียนบันทึกหลักการเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อยตามที่กล่าวใน (ค) แต่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องพิจารณาแยกเป็นกลุ่มของสาระที่จะแก้ไขเพิ่มเติมให้ชัดเจน (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, อ้างแล้ว, ๒๕๕๑, น. ๑๘)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้สรุปแนวทางในการเขียนหลักการในร่างพระราชบัญญัติไว้ว่า หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้กำหนดโดยชัดเจน ในกรณีที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายเดิม ให้ระบุเลขมาตราที่ต้องการแก้ไขหรือยกเลิกไว้ในหลักการหรือจะระบุไว้ในเหตุผลด้วยก็ได้ ด้วยเหตุนี้ การเขียนหลักการของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม จึงต้องเขียนโดยระบุเรื่องที่เป็นสาระสำคัญของการแก้ไขในครั้งนั้นให้เข้าใจชัดเจนว่ามีการแก้ไขในเรื่องใดของบทบัญญัตินั้น เพื่อแสดงให้เห็นวัตถุประสงค์ในการเสนอแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว ลักษณะของการระบุเลขมาตราไว้ด้วยนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าร่างที่ขอแก้ไขตามเรื่องทีระบุไว้ในหลักการนั้นได้มีการแก้ไขในมาตราใดบ้าง โดยเลขมาตรามิใช่สาระสำคัญของหลักการ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, อ้างแล้ว, ๒๕๕๑, น. ๔๗-๔๘)

## ๕. แนวทางการเขียนบันทึกหลักการกรณีกี่เป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

การเขียนบันทึกหลักการของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมถือปฏิบัติในแนวทางเดียวกับการเขียนบันทึกหลักการกรณีกี่เป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม กล่าวคือ การเขียนหลักการของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มีความมุ่งหมายเพื่อให้ผู้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทราบถึงขอบเขตในการมีหรือการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนั้น ๆ โดยหลักการที่กำหนดขึ้นและแสดงไว้จะเป็นข้อผูกมัดและขอบเขตของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งในชั้นการพิจารณาของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาและในชั้นคณะกรรมการ โดยการเขียนหลักการของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา คือ หลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ให้กำหนดโดยชัดเจน การแก้ไขเพิ่มเติม หรือการยกเลิกมาตราใดของรัฐธรรมนูญให้ระบุมাত্রาที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกไว้ในหลักการหรือจะระบุไว้ในเหตุผลด้วยก็ได้ การเขียนหลักการควรใช้ถ้อยคำสั้น กะทัดรัด และชัดเจน การเขียนหลักการให้ระบุเรื่องในสาระสำคัญที่ได้มีการแก้ไขเป็นกรอบกว้าง ๆ เพียงพอที่จะเข้าใจว่าเป็นการแก้ไขในเรื่องใด และระบุเลขมาตราเป็นวงเล็บต่อท้ายข้อความ เพื่อให้มีการปรญัตติแก้ไขหรือเพิ่มเติมรายละเอียดต่าง ๆ ได้ตามสมควร

## ๖. ความหมายของการปรญัตติ

ปรญัตติ หมายถึง การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่มีได้เป็นกรรมการ ยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่อยู่ในการพิจารณาของคณะกรรมการในวาระที่สอง (คณิน บุษสุวรรณ, ๒๕๔๗, น. ๕๘๕)

ปรญัตติ หมายถึง การที่สภาเปิดโอกาสให้สมาชิกพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่งหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง อันเป็นการพิจารณาในชั้นรับหลักการไปแล้ว จะมีคณะกรรมการที่สภามีมติแต่งตั้งขึ้นเป็นผู้พิจารณาในรายมาตราอีกชั้นหนึ่ง ในระหว่างนี้สมาชิกจะขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดบางประการได้เพื่อความสมบูรณ์แห่งกฎหมายนั้น โดยจะต้องแจ้งให้กรรมการทราบ การเปลี่ยนแปลงแก้ไขนั้นจะขัดกับหลักการของกฎหมายที่สภารับหลักการไปแล้วไม่ได้ (เดโช สวานานนท์, ๒๕๔๕, น. ๑๕๓)

การปรญัตติ (Amendment) เป็นญัตติประเภทที่เสนอขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขญัตติหลักหรือร่างกฎหมาย ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น ๓ กรณี คือ ขอให้ ๑. เพิ่มเติมถ้อยคำ ๒. ตัดถ้อยคำออก ๓. ตัดถ้อยคำออกแล้วใช้ถ้อยคำอื่นแทน (ข้อบังคับการประชุมสภาเปรียบเทียบ ๒๔๗๖-๒๔๗๗, น. ๑๖๒/๔)

การปรญัตติ คือ การให้สิทธิแก่สมาชิกแห่งสภานั้นที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ หากสมาชิกพิจารณาแล้วเห็นว่าร่างกฎหมายที่ผ่านวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการมาแล้วมีความไม่สมบูรณ์ และต้องการแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้เสนอคำขอแก้ไขของตนต่อประธานกรรมการที่รับผิดชอบร่างกฎหมายนั้น ๆ ภายในเวลาที่กำหนด คำขอแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเรียกว่า “คำปรญัตติ” จากนั้นคณะกรรมการจะพิจารณาคำปรญัตติ โดยเชิญสมาชิกที่เสนอขอปรญัตติมาชี้แจงประกอบคำปรญัตติของตนต่อที่ประชุม

คณะกรรมการธิการ หากคณะกรรมการเห็นด้วยกับคำแปรญัตติที่แก้ไขตามสมาชิกร้องขอ แต่หากคณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับคำแปรญัตติ และสมาชิกยืนยันในหลักการและเหตุผลคำแปรญัตติของตน ผู้แปรญัตติก็มีสิทธิที่จะ “สงวนคำแปรญัตติ” ของตนไว้เพื่อให้สภาพิจารณาวินิจฉัยในวาระที่สอง ขั้นการพิจารณาเรื่องลำดับมาตราต่อไป (สถาบันพระปกเกล้า, ออนไลน์, ๒๕๖๔) ส่วนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมของกรรมการเองไม่เรียกว่าแปรญัตติ เพราะเหตุว่ากรรมการมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมได้เองอยู่แล้ว (คณิน บุญสุวรรณ, อ่างแล้ว, ๒๕๔๗, น.๕๘๕)

ผู้เขียนจึงสรุปได้ว่า การแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม คือ การให้สิทธิแก่สมาชิกรัฐสภาที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ที่พิจารณาแล้วเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ผ่านวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการมาแล้วมีความไม่สมบูรณ์และต้องการแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้เสนอคำขอแก้ไขของตนต่อประธานคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ภายในเวลาที่กำหนด คำขอแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเรียกว่า “คำแปรญัตติ” การแปรญัตติโดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่การแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องกับหลักการนั้น

### การกำหนดเรื่องการแปรญัตติในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร	การกำหนดเรื่องการแปรญัตติ	หมายเหตุ
๑. ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๗๖	ข้อ ๒๒ ภายในเวลาซึ่งสภาจะได้กำหนดให้ ถ้าสมาชิกผู้ใดเห็นควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตราใด ก็ให้เขียนคำแก้ไขเพิ่มเติมเป็นแปรญัตติ ส่งมาเป็นมาตรา ๆ โดยมีสมาชิกรับรอง ๔ คน ยื่นต่อประธานคณะกรรมการเจ้าหน้าที่	- กำหนดการแปรญัตติเป็นมาตรา
๒. ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๗๗	ข้อ ๒๙ ภายในเวลาที่กำหนดให้ สมาชิกผู้ใดเห็นควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตราใด ให้เขียนคำแก้ไขเพิ่มเติมเป็นแปรญัตติส่งมาเป็นมาตรา ๆ โดยมีสมาชิกรับรอง ๔ คน ยื่นต่อประธานคณะกรรมการเจ้าหน้าที่  การขอแปรญัตติในร่างพระราชบัญญัติซึ่งพิจารณารวดเดียวในวาระที่ ๒ นั้น ไม่ต้องเสนอเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ต้องมีสมาชิกรับรอง ๒ คน	- กำหนดการแปรญัตติเป็นมาตรา

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร	การกำหนดเรื่องการแปรญัตติ	หมายเหตุ
<p>๓. ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช ๒๔๙๐</p>	<p>ข้อ ๘๑ ญัตติร่างพระราชบัญญัติที่สภาลงมติรับหลักการแล้ว และส่งให้คณะกรรมการพิจารณา คณะกรรมการต้องทำรายงานบันทึกความเห็นแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นตามร่างเดิมและตามร่างที่มีการแปรญัตติหรือแก้ไขเพิ่มเติมยื่นต่อประธาน</p>	<p>- ไม่ได้กำหนดรูปแบบการแปรญัตติไว้</p>
<p>๔. ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๙๔</p>	<p>ข้อ ๔๙ ญัตติร่างพระราชบัญญัติที่สภาลงมติรับหลักการแล้ว ถ้าจะต้องส่งให้คณะกรรมการพิจารณา ที่ประชุมจะต้องกำหนดเวลาแปรญัตติด้วย</p> <p>คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้เสนอ คำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษรโดยปกติให้แปรญัตติเป็นมาตรา ๆ และเสนอต่อประธานคณะกรรมการภายในเวลาที่กำหนด ในกรณีที่สมาชิกเป็นผู้แปรญัตติ จะต้องมีส่วนกรรมาธิการไม่น้อยกว่า ๔ คน ถ้าแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องมีสมาชิกกรรมาธิการไม่น้อยกว่า ๑๐ คน</p>	<p>- กำหนดการแปรญัตติเป็นรายมาตรา</p>
<p>๕. ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๙๕</p>	<p>ข้อ ๙๓ ญัตติร่างพระราชบัญญัติที่สภาลงมติรับหลักการแล้ว ถ้าจะต้องส่งให้คณะกรรมการพิจารณา เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้ว จะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นตามร่างเดิม และตามที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานย่อยื่นเรื่องต่อประธานสภา รายงานย่อผู้น้อยอย่างน้อยจะต้องระบุว่าได้มี หรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในตอนหรือมาตราใดบ้าง การแปรญัตติและมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับการแปรญัตตินั้นเป็นประการใดตลอดจนการสงวนคำแปรญัตติตั้งกล่าวในข้อ ๑๐๓ ด้วย</p>	<p>- ไม่ได้กำหนดรูปแบบการแปรญัตติไว้อย่างชัดเจน</p>
<p>๖. ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๕๑๓</p>	<p>ข้อ ๑๑๑ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นกรรมาธิการที่สภาตั้งสมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วัน</p>	<p>- กำหนดการแปรญัตติเป็นรายมาตรา</p>

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร	การกำหนดเรื่องการแปรญัตติ	หมายเหตุ
	<p>ที่สภารับหลักการร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้อำนาจกำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น</p> <p>การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา</p>	
<p>๗. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒</p>	<p>ข้อ ๑๐๐ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมการที่สภาตั้ง สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติก็ให้เสนอ คำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่สภารับหลักการร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้อำนาจกำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น</p> <p>การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา</p> <p>การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น</p>	<p>- กำหนดการแปรญัตติเป็นรายมาตรา</p> <p>- กำหนดการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ</p>
<p>๘. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๔</p>	<p>ข้อ ๑๐๐ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมการที่สภาตั้ง สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่สภารับหลักการร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้อำนาจกำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น</p> <p>การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา</p> <p>การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น</p>	<p>- กำหนดการแปรญัตติเป็นรายมาตรา</p> <p>- กำหนดการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ</p>



ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร	การกำหนดเรื่องการแปรญัตติ	หมายเหตุ
<p>๙. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕</p>	<p>ข้อ ๙๙ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ชั้นคณะกรรมการที่สภาตั้ง สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอ คำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติเว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น</p> <p>การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น</p> <p>ข้อ ๑๑๑ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้นำข้อบังคับว่าด้วยการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่การพิจารณาการออกเสียงและการลงมติต้องเป็นไปตามบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๑ ของรัฐธรรมนูญ</p> <p>ข้อ ๑๑๒ การพิจารณาในวาระที่สอง ให้ที่ประชุมตั้งคณะกรรมการวิสามัญชั้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณามีจำนวนไม่เกินสี่สิบห้าคนและกรรมการที่แต่ละสภาตั้งจำต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดการแปรญัตติเป็นรายมาตรา</li> <li>- กำหนดการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ</li> <li>- กำหนดการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินการเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติคือ กำหนดการแปรญัตติเป็นรายมาตรา</li> <li>- กำหนดการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไข</li> </ul>

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร	การกำหนดเรื่องการแปรญัตติ	หมายเหตุ
		<p>มาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม</p>
<p>๑๐. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔</p>	<p>ข้อ ๑๐๘ ตามปกติการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการฯ จะให้คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้ การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภาจะกระทำได้อีกเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคนและที่ประชุมอนุมัติ</p> <p>คณะกรรมการฯ อาจเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น</p> <p>ข้อ ๑๑๐ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้นคณะกรรมการที่สภาตั้ง สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติลงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการฯ ภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น</p> <p>การแปรญัตติต้องแปรเป็นรายมาตรา</p> <p>การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดให้คณะกรรมการฯ อาจเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น</li> <li>- กำหนดการแปรญัตติเป็นรายมาตรา</li> <li>- กำหนดการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ</li> </ul>

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร	การกำหนดเรื่องการแปรญัตติ	หมายเหตุ
<p>๑๑. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑</p>	<p>ข้อ ๑๑๗ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยคณะกรรมการสภาจะให้คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้</p> <p>การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภาจะกระทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคนและที่ประชุมอนุมัติ</p> <p>คณะกรรมการอาจเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น</p> <p>ข้อ ๑๒๓ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้นคณะกรรมการที่สภาตั้ง สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น</p> <p>การแปรญัตติต้องแปรเป็นรายมาตรา</p> <p>การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดให้คณะกรรมการอาจเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น</li> <li>- กำหนดการแปรญัตติเป็นรายมาตรา</li> <li>- กำหนดการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ</li> </ul>
<p>๑๒. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒</p>	<p>ข้อ ๑๒๐ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการสภาจะให้คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้</p> <p>การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภาจะกระทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคนและที่ประชุมอนุมัติ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดให้คณะกรรมการอาจเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิม</li> </ul>

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร	การกำหนดเรื่องการแปรญัตติ	หมายเหตุ
	<p>คณะกรรมการอาจเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น</p> <p>ข้อ ๑๒๕ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาตั้งสมาชิกผู้ใดเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติเว้นแต่สภาจะได้ออกกำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น</p> <p>การแปรญัตติต้องเป็นรายมาตรา</p> <p>การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น</p>	<p>ได้แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดการแปรญัตติเป็นรายมาตรา</li> <li>- กำหนดการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ</li> </ul>

จากตารางการกำหนดเรื่องการแปรญัตติในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พบว่าข้อบังคับ พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้นมากำหนดให้สมาชิกแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติเป็นรายมาตรา โดยมีเพียงข้อบังคับ พ.ศ. ๒๔๙๐ และ พ.ศ. ๒๔๙๕ ที่ไม่ได้กำหนดรูปแบบการแปรญัตติไว้ว่าต้องแปรญัตติเป็นรายมาตรา จนกระทั่งข้อบังคับ พ.ศ. ๒๕๑๖ นอกจากจะกำหนดให้การแปรญัตติเป็นรายมาตราแล้ว ยังกำหนดให้การแปรญัตติเพิ่มเติมมาตราขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นด้วย และข้อบังคับ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๒ จนถึง พ.ศ. ๒๕๖๒ จะกำหนดไว้ในทำนองเดียวกัน คือ กำหนดการแปรญัตติเป็นรายมาตรา การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ทั้งนี้ ข้อบังคับ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินการเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติ คือ กำหนดการแปรญัตติเป็นรายมาตรา กำหนดการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และข้อบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๔, พ.ศ. ๒๕๕๑ และ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้คณะกรรมการอาจเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น

การกำหนดเรื่องการแปรญัตติในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา	การกำหนดเรื่องการแปรญัตติ	หมายเหตุ
<p>๑. ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๒๗</p>	<p>ข้อ ๙๓ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้นคณะกรรมาธิการที่วุฒิสภาตั้ง สมาชิกวุฒิสภาผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมาธิการภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น</p> <p>การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา</p> <p>การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การแปรญัตติโดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตราและให้เป็นไปตามแบบที่เลขาธิการวุฒิสภากำหนด</li> <li>- กำหนดการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น</li> </ul>
<p>๒. ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑</p>	<p>ข้อ ๑๐๘ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นคณะกรรมาธิการที่วุฒิสภาตั้ง สมาชิกวุฒิสภาผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้า เป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมาธิการภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันถัดจากวันที่วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นอย่างอื่น</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การแปรญัตติโดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา และให้เป็นไปตามแบบที่เลขาธิการวุฒิสภากำหนด</li> <li>- การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไข</li> </ul>

ข้อบังคับการประชุม วุฒิสภา	การกำหนดเรื่องการแปรญัตติ	หมายเหตุ
	<p>การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา และให้เป็นไปตามแบบที่เลขาธิการวุฒิสภากำหนด</p> <p>การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นสมบูรณ์และวุฒิสภาเห็นชอบ</p>	<p>มาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลัก</p> <p>การแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น</p> <p>- เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นสมบูรณ์และวุฒิสภาเห็นชอบ</p>
๒. ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑	<p>ข้อ ๑๔๒ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้นคณะกรรมาธิการที่วุฒิสภาดั้ง สมาชิกวุฒิสภาผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้า เป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมาธิการภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันถัดจากวันที่วุฒิสภารับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา เว้นแต่วุฒิสภาจะได้กำหนดเป็นอย่างอื่น</p> <p>การแปรญัตติ ต้องแปรเป็นรายมาตรา และให้เป็นไปตามแบบที่เลขาธิการวุฒิสภากำหนด</p>	<p>- การแปรญัตติต้องแปรเป็นรายมาตราและให้เป็นไปตามแบบที่เลขาธิการวุฒิสภากำหนด</p>
๓. ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒	<p>ข้อ ๑๒๕ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้นคณะกรรมาธิการที่วุฒิสภาดั้ง สมาชิกวุฒิสภาผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้า เป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมาธิการภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันถัดจากวันที่วุฒิสภารับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา เว้นแต่วุฒิสภาจะได้กำหนดเป็นอย่างอื่น</p> <p>การแปรญัตติ ต้องแปรเป็นรายมาตรา และให้เป็นไปตามแบบที่เลขาธิการวุฒิสภากำหนด</p>	<p>- การแปรญัตติต้องแปรเป็นรายมาตราและให้เป็นไปตามแบบที่เลขาธิการวุฒิสภากำหนด</p>

จากตารางการกำหนดเรื่องการแปรญัตติในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พบว่าข้อบังคับ พ.ศ. ๒๕๒๗ และ พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดว่าการแปรญัตติโดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา และให้เป็นไปตามแบบที่เลขาธิการวุฒิสภากำหนด การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยข้อบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๑ เพิ่มข้อความว่า เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นสมบูรณ์และวุฒิสภาเห็นชอบ ขณะที่ข้อบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๑ และ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดเพียงว่าการแปรญัตติ ต้องแปรเป็นรายมาตรา และให้เป็นไปตามแบบที่เลขาธิการวุฒิสภากำหนดเท่านั้น

### การกำหนดเรื่องการแปรญัตติในข้อบังคับการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ/สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ข้อบังคับการประชุม	การกำหนดเรื่องการแปรญัตติ	หมายเหตุ
๑. ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๐๔	ข้อ ๑๐๖ ในชั้นกรรมาธิการ สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่สภา รับร่างรัฐธรรมนูญนั้นไว้พิจารณา การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา	- กำหนดการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา
๒. ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖	ข้อ ๙๙ สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่ส่งให้คณะกรรมการพิจารณา ก็ให้เสนอคำแปรญัตติเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการพิจารณาภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา การแปรญัตติเพิ่มเติมมาตราขึ้นใหม่ ต้องสอดคล้องกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ข้อ ๑๑๓ สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในเวลาที่สภากำหนด การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา	- กำหนดการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติเป็นรายมาตรา  - กำหนดการแปรญัตติเพิ่มเติมมาตราขึ้นใหม่ต้องสอดคล้องกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น

ข้อบังคับการประชุม	การกำหนดเรื่องการแปรญัตติ	หมายเหตุ
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา</li> </ul>
๓. ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าทีรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๗	ข้อ ๑๐๓ สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่ส่งให้คณะกรรมการพิจารณา ก็ให้เสนอคำแปรญัตติเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการพิจารณาภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่สภารับหลักการร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น  การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา การแปรญัตติเพิ่มเติมมาตราขึ้นใหม่ ต้องสอดคล้องกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดการแปรญัตติเป็นรายมาตรา</li> <li>- กำหนดการแปรญัตติเพิ่มเติมมาตราขึ้นใหม่ต้องสอดคล้องกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ</li> </ul>

จากตารางการกำหนดเรื่องการแปรญัตติในข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พบว่าข้อบังคับ พ.ศ. ๒๕๐๔ และข้อบังคับ พ.ศ. ๒๕๑๖ กำหนดการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตรา ข้อบังคับ พ.ศ. ๒๕๑๖ และ พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา การแปรญัตติเพิ่มเติมมาตราขึ้นใหม่และต้องสอดคล้องกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น



การกำหนดเรื่องการแปรญัตติในข้อบังคับการประชุมรัฐสภา

ข้อบังคับการประชุม	การกำหนดเรื่องการแปรญัตติ	หมายเหตุ
<p>๑. ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๓๙</p>	<p>ข้อ ๘๖ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ชั้นคณะกรรมการสมาชิกรัฐสภาผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการ ภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันถัดจากวันที่รัฐสภารับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่รัฐสภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างรัฐธรรมนูญนั้นไว้เป็นอย่างอื่น</p> <p>การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา การแปรญัตติเพิ่มมาตราชั้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่การแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องเนื่องกับหลักการนั้น</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เป็นรายมาตรา</li> <li>- กำหนดการแปรญัตติเพิ่มมาตราชั้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่การแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องเนื่องกับหลักการนั้น</li> </ul>
<p>๒. ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๔</p>	<p>ข้อ ๙๒ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ชั้นคณะกรรมการสมาชิกรัฐสภาผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันถัดจากวันที่รัฐสภารับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่รัฐสภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไว้เป็นอย่างอื่น</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เป็นรายมาตรา</li> <li>- กำหนดการแปรญัตติเพิ่ม</li> </ul>

ข้อบังคับ การประชุม	การกำหนดเรื่องการแปรญัตติ	หมายเหตุ
	<p>การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา</p> <p>การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่การแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องกับหลักการนั้น</p>	<p>มาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไข มาตราเดิมต้อง ไม่ขัดกับ หลักการแห่งร่าง รัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่การแก้ไข เพิ่มเติมมาตรา ที่เกี่ยวข้องกับ หลักการนั้น</p>
<p>๓. ข้อบังคับการประชุม รัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓</p>	<p>ข้อ ๘๖ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ชั้นคณะกรรมการสมาชิกสภาผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้เสนอคำแปรญัตติลงหน้า เป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการ ภายในกำหนด สิบห้าวันนับแต่วันถัดจากวันที่รัฐสภารับหลักการแห่งร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่รัฐสภาจะได้กำหนดเวลา แปรญัตติ สำหรับร่างรัฐธรรมนูญนั้นไว้เป็นอย่างอื่น</p> <p>การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา</p> <p>การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไข มาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข เพิ่มเติม เว้นแต่การแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องกับ หลักการนั้น</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดการ แปรญัตติเป็น รายมาตรา</li> <li>- กำหนดการ แปรญัตติเพิ่ม มาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไข มาตราเดิมต้อง ไม่ขัดกับ หลักการแห่งร่าง รัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่การแก้ไข เพิ่มเติมมาตรา ที่เกี่ยวข้องกับ หลักการนั้น</li> </ul>

ข้อบังคับการประชุม	การกำหนดเรื่องการแปรรูปตรา	หมายเหตุ
๔. ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓	<p>ข้อ ๑๒๔ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม</p> <p>ชั้นคณะกรรมการธิการ สมาชิกสภาผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้เสนอคำแปรญัตติลงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันถัดจากวันที่รัฐสภารับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่รัฐสภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติ สำหรับร่างรัฐธรรมนูญนั้นไว้เป็นอย่างอื่น</p> <p>การแปรรูปตรา โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา การแปรรูปตราเพิ่มเติมหรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่การแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องกับหลักการนั้น</p>	<p>- กำหนดการแปรรูปตราเป็นรายมาตรา</p> <p>- กำหนดการแปรรูปตราเพิ่มเติมมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่การแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องกับหลักการนั้น</p>

จากตารางการกำหนดเรื่องการแปรรูปตราในข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๓ พบว่า มีการกำหนดการแปรรูปตราจรรยาบรรณแก้ไขเพิ่มเติมไว้เหมือนกัน คือ การแปรรูปตราจรรยาบรรณแก้ไขเพิ่มเติม โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา การแปรรูปตราเพิ่มเติมหรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่การแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องกับหลักการนั้น

ผู้เขียนจึงสรุปว่า การแปรรูปตราจรรยาบรรณแก้ไขเพิ่มเติมมีการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมที่เกี่ยวข้อง คือ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาจรรยาบรรณ พ.ศ. ๒๕๐๔ และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖ กำหนดว่าการแปรรูปตราจรรยาบรรณแก้ไขเพิ่มเติมโดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตราเท่านั้น ส่วนข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดการแปรรูปตราจรรยาบรรณแก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินการเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติ คือ การแปรรูปตรา

เป็นรายมาตรา การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ต่อมาข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๔ พ.ศ. ๒๕๕๓ และ พ.ศ. ๒๕๖๓ ต่างกำหนดไว้เหมือนกันว่าการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่การแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องกับหลักการนั้น

เมื่อเปรียบเทียบการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ จะเห็นว่ามีความแตกต่างจากการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ กล่าวคือ การแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนอกจากจะสามารถเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม โดยต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้แล้ว ยังมีข้อยกเว้นที่สามารถแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องกับหลักการนั้นได้ด้วย ขณะที่การแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติจะระบุเพียงว่า สามารถเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยไม่ได้ระบุข้อยกเว้นว่าสามารถแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องกับหลักการนั้นได้ด้วย

เมื่อเปรียบเทียบการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ จะเห็นว่ามีความแตกต่างจากการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ กล่าวคือ การแปรญัตติตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภากำหนดเพียงว่าการแปรญัตติต้องแปรเป็นรายมาตรา และให้เป็นไปตามแบบที่เลขาธิการวุฒิสภากำหนดเท่านั้น โดยมีเพียงข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่กำหนดเพิ่มว่าการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นสมบูรณ์และวุฒิสภาเห็นชอบ

ดังนั้น จากการศึกษาเปรียบเทียบการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ กับข้อบังคับการประชุมที่เกี่ยวข้องทำให้พบว่า การแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา มีขอบเขตที่กว้างกว่าการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ปรากฏในข้อบังคับการประชุมที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากมีการกำหนดข้อยกเว้นให้สามารถแปรญัตติมาตราที่เกี่ยวข้องกับหลักการนั้นได้ด้วย

## ๗. ตัวอย่างการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในอดีต

จากการศึกษาพบว่าในอดีตมีการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในลักษณะดังต่อไปนี้

**๗.๑ กรณีสมาชิกรัฐสภาขอแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่** เช่น พ.ศ. ๒๕๕๖ ในการพิจารณารายงานที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว เรื่อง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... (แก้ไขมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ วรรคสอง

มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๒๐ และมาตรา ๒๔๑ วรรคหนึ่ง และยกเลิกมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔) มีสมาชิกรัฐสภาขอปรญัตติเพิ่มความเป็นมาตรา ๑๑/๑ จำนวน ๑๓ คน คณะกรรมาธิการไม่เห็นด้วย ผู้ปรญัตติขอสงวน ผลการออกเสียงลงคะแนนในการเพิ่มความเป็นมาตรา ๑๑/๑ จำนวนผู้ร่วมประชุม ๓๖๔ เสียง เห็นด้วย ๓๒๙ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง งดออกเสียง ๒๖ เสียง ไม่ลงคะแนน ๘ เสียง จึงถือว่าที่ประชุมรัฐสภามีมติเห็นชอบกับผู้ปรญัตติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๑๑/๑ และในเวลาต่อมาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ได้ผ่านความเห็นชอบในวาระที่สามของรัฐสภา<sup>๑</sup> (รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๖, น. ๒๖๘)

### ๗.๒ กรณีคณะกรรมาธิการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างไปจากร่างเดิมที่รัฐสภาได้รับหลักการในวาระที่หนึ่ง

(๑) กรณีเพิ่มมาตราบทเฉพาะกาลขึ้นใหม่ เช่น พ.ศ. ๒๕๓๘ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... ในหลักการกำหนดว่า “ปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” โดยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ มี ๓ มาตรา ซึ่งมาตรา ๓ กำหนดให้ยกเลิกหมวด ๓ ถึงหมวด ๑๑ มาตรา ๒๔ ถึง มาตรา ๒๑๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๓๕ ฉบับที่ ๑ ฉบับที่ ๒ ฉบับที่ ๓ และฉบับที่ ๔ โดยในการพิจารณารายงานที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว เรื่องร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช .... รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พุทธศักราช ๒๕๓๘ โดยคณะกรรมาธิการได้เพิ่มมาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลขึ้นมาใหม่<sup>๒</sup> (รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๓๗, น. ๗๗-๙๐)

(๒) กรณีคณะกรรมาธิการได้แก้ไขแตกต่างไปจากร่างเดิมที่สภาได้รับหลักการไว้ และที่ประชุมมีมติให้คณะกรรมาธิการนำร่างรัฐธรรมนูญไปปรับปรุงใหม่ เช่น พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการพิจารณาในวาระที่สองในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๙

<sup>๑</sup> ข้อสังเกต เห็นว่ามาตรา ๑๑/๑ เป็นบทเฉพาะกาลถือเป็นมาตราที่เกี่ยวข้องจึงสามารถแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นได้

<sup>๒</sup> ข้อสังเกต ในคู่มือแบบการร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หน้า ๓๕ ระบุว่า “แนวทางในการเขียนหลักการ ไม่ต้องเขียนบทเฉพาะกาลในบันทึกหลักการ เนื่องจากเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติจะเป็นเรื่องชี้ชัดว่าจำเป็นต้องมีบทเฉพาะกาลหรือไม่ หากเขียนเรื่องบทเฉพาะกาลไว้ในบันทึกหลักการแล้วและต่อมามีการแก้ไขร่างกฎหมายซึ่งจำเป็นต้องมีบทเฉพาะกาลเพิ่มเติมจะทำให้เขียนเพิ่มไม่ได้ เพราะไปจำกัดในหลักการแล้ว”

ที่ประชุมได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ... ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว โดยคณะกรรมการได้แก้ไขแตกต่างไปจากร่างเดิมที่สภาได้รับหลักการไว้ ที่ประชุมได้มีมติให้คณะกรรมการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปปรับปรุงใหม่ โดยที่ประชุมได้มีมติกำหนดประเด็นสำคัญ ๆ เพื่อเป็นแนวทางให้คณะกรรมการนำไปพิจารณาปรับปรุงใหม่รวม ๕ ประเด็นสำคัญ คือ ๑) องค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญ ให้ใช้ในรูปแบบสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๒) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยนักวิชาการ และประชาชนทั่วไป ๓) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยรัฐสภา และมีจำนวนตามที่คณะกรรมการฯ กำหนด ๔) เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เสนอรัฐสภาพิจารณาอนุมัติ โดยประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ๕) ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติให้นำร่างรัฐธรรมนูญไปขอประชามติ

อนึ่ง กรณีการแปรญัตติเพิ่มเติมมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ”ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๙ นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ (กรรมการ) อธิบายว่า “การเขียนหลักการในร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งความจริงเอามาใช้กับรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม ใช้ถ้อยคำที่เคร่งครัดเกินไป ทำให้การแปรญัตติในชั้นกรรมการเกือบจะกระทำไม่ได้ การเสนอร่างพระราชบัญญัติในโอกาสต่อไป ควรที่จะใช้ถ้อยคำที่เคร่งครัดน้อยลง เพื่อให้การแปรญัตติสามารถทำได้กว้างขวางมากขึ้นด้วยอาศัยข้อบังคับ” ตลอดจนทางปฏิบัติของรัฐสภาแห่งนี้เองที่คณะกรรมการเสียงส่วนใหญ่ จึงเห็นโดยบริสุทธิ์ใจว่าเป็นความใจกว้างของรัฐบาลที่เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นมา โดยระบุในหลักการกว้าง ๆ และเห็นด้วยความบริสุทธิ์ใจจริงใจว่า คณะกรรมการมีอำนาจที่จะพิจารณาได้โดยไม่ขัดต่อหลักการ ทั้งนี้ตามข้อบังคับและทางปฏิบัติของรัฐสภา โดยในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๒ (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๓๙ ประธานคณะกรรมการได้เสนอรายงานการพิจารณา

<sup>๓</sup> กรณีดังกล่าวเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๙๙ วรรคสอง และวรรคสาม กำหนดว่า “การแปรญัตติโดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น” และข้อ ๑๑๑ ที่กำหนดว่า “การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้นำข้อบังคับว่าด้วยการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่การพิจารณาการออกเสียงและการลงมติต้องเป็นไปตามบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๑ ของรัฐธรรมนูญ ต่อมาข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๘๖ วรรคสาม กำหนดว่า “การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่การแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องกับหลักการนั้น” ซึ่งกำหนดไว้แตกต่างจากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ และมีกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมรัฐสภาฉบับต่อๆ มาจนถึงฉบับปัจจุบัน

ตามที่ได้ปรับปรุงใหม่แล้วที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่ ๒ เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง<sup>๔</sup>

(๓) กรณีคณะกรรมการการแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องและเพิ่มบทเฉพาะกาล เช่น พ.ศ. ๒๕๖๔ ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๒๓ - ๒๕ มิ.ย. ๒๕๖๔ ที่ประชุมรัฐสภามีมติรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑) โดยเป็นการรับหลักการ ๒ มาตรา ต่อมาในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๔ ที่ประชุมพิจารณาเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว โดยรายงานของคณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๓ มาตรา ๘๕ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๒ ยกเลิกมาตรา ๙๔ ยกเลิกวรรคสามของมาตรา ๑๐๕ และเพิ่มบทเฉพาะกาล มาตรา ๔/๔ และมาตรา ๔/๕ (โดยเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมจากร่างเดิมเพิ่มขึ้น ๗ มาตรา) ซึ่งที่ประชุมเลื่อนการพิจารณาไป โดยพิจารณาในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๔ ที่ประชุมพิจารณาเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว คือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑) ก่อนที่ที่ประชุมจะพิจารณาประธานคณะกรรมการฯ ได้เสนอญัตติเพื่อขอให้ที่ประชุมรัฐสภาให้ความยินยอมในการนำรายงานของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเข้าสู่การพิจารณาตามข้อบังคับข้อ ๓๗ ซึ่งที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบ โดยรายงานของคณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๑ และเพิ่มบทเฉพาะกาล (เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมจากร่างเดิมเพิ่มขึ้น ๒ มาตรา) จนกระทั่งร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวผ่านการพิจารณาในวาระที่สามในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา

<sup>๔</sup> ข้อสังเกต การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนั้นเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มหมวด ๑๒ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเพิ่มมาตรา ๒๑๑ ทวิ ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวสามารถทำได้อย่างกว้างขวางแม้แตกต่างไปจากร่างเดิมที่สภาได้รับหลักการไว้ และเป็นมติของที่ประชุมให้ตั้งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๙๙ และ ข้อ ๑๐๓ ไว้แล้ว ที่ประชุมได้มีมติให้คณะกรรมการนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปปรับปรุงใหม่แม้จะแตกต่างจากร่างเดิมที่สภาได้รับหลักการไว้

ครั้งที่ ๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๔ โดยที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕๖ (๖) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>๕</sup>

**๗.๓ กรณีการยื่นคัดค้านการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญไม่ชอบด้วยข้อบังคับการประชุมรัฐสภาเพราะไม่ได้ระบุเลขมาตราที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกไว้ในหลักการและเหตุผล** คือ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๔ เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่ากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของนายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนายเรืองไกร ลีภิพัฒน์ สมาชิกวุฒิสภา กับคณะรวมจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่ากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (มาตรา ๙๓-๙๘) และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (มาตรา ๑๙๐) ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยผู้ร้องอ้างว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับดังกล่าว ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยให้เหตุผลว่าการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสองฉบับดังกล่าว ไม่ชอบด้วยข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๘๖ วรรคสาม เพราะไม่ได้ระบุเลขมาตราที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกไว้ในหลักการและเหตุผล ซึ่งการดำเนินกิจการ

<sup>๕</sup> ขณะนั้นจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภามี ๗๓๐ คน โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๔๘๐ คน และมีสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๕๐ คน กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา = ๓๖๕ คน โดยในจำนวนนี้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน = ๔๙ คน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา = ๘๔ คน

การลงมติในวาระที่สาม โดยที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง ๔๗๒ เสียง ไม่เห็นชอบด้วยคะแนนเสียง ๓๓ เสียง และงดออกเสียง ๑๘๗ เสียงโดยวิธีเรียกชื่อสมาชิกรัฐสภาตามลำดับอักษรและลงคะแนนโดยเปิดเผยซึ่งผลคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาในจำนวนนี้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วย ๑๔๒ คน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วย ๑๔๙ คน จึงถือว่าที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕๖ (๖) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



ของแต่ละสภาและรัฐสภาต้องเป็นไปตามข้อบังคับว่าด้วยการประชุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๕ และมาตรา ๑๓๔ เมื่อการเสนอร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นไปตามข้อบังคับ ย่อมมีผลให้การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (มาตรา ๙๓-๙๘) และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... (มาตรา ๑๙๐) ขอบด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้วินิจฉัย (คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔)<sup>๖</sup>

## unสรุป

การเขียนหลักการของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมีความมุ่งหมายเพื่อให้ผู้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมทราบถึงขอบเขตในการมีหรือการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับนั้น ๆ หลักการที่กำหนดขึ้นและแสดงไว้ จะเป็นข้อผูกมัดและเป็นขอบเขตของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งในชั้นการพิจารณาของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาและในชั้นคณะกรรมการการรัฐสภา และการเขียนหลักการของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา คือ หลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นให้กำหนดโดยชัดแจ้ง การแก้ไขเพิ่มเติม หรือการยกเลิกมาตราใดของรัฐธรรมนูญให้ระบุมাত্রาที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกไว้ในหลักการหรือจะระบุไว้ในเหตุผลด้วยก็ได้ การเขียนหลักการให้ใช้ถ้อยคำสั้น กะทัดรัด และชัดเจน การเขียนหลักการให้ระบุเรื่องในสาระสำคัญที่ได้มีการแก้ไขเป็นกรอบกว้าง ๆ เพียงพอที่จะเข้าใจว่าเป็นการแก้ไขในเรื่องใด และระบุเลขมาตราเป็นวงเล็บต่อท้ายข้อความ เพื่อให้มีการแปรญัติแก้ไขหรือเพิ่มเติมรายละเอียดต่าง ๆ ได้ตามสมควร

<sup>๖</sup> ข้อสังเกต จากคำวินิจฉัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่าแม้ผู้ร้องจะอ้างถึงการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไม่ชอบด้วยข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๘๖ วรรคสาม เพราะไม่ได้ระบุเลขมาตราที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกไว้ในหลักการและเหตุผล ซึ่งการดำเนินกิจการของแต่ละสภาและรัฐสภาต้องเป็นไปตามข้อบังคับว่าด้วยการประชุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๕ และมาตรา ๑๓๔ เมื่อการเสนอร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นไปตามข้อบังคับ ย่อมมีผลให้การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย แต่เมื่อพิจารณาคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญที่มีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้วินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากรณีดังกล่าวเข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๕๔ หรือไม่ เมื่อไม่เข้ากรณีตามมาตรา ๑๕๔ ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการตราพระราชบัญญัติมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องไว้วินิจฉัย

การกำหนดการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา มีความแตกต่างจากการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติ กล่าวคือ การแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นอกจากจะสามารถเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม โดยต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้แล้ว ยังมีข้อยกเว้นว่าสามารถแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องกับหลักการนั้นได้ด้วย ขณะที่การแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติจะบุเพียงว่า สามารถเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยไม่ได้รับข้อยกเว้นว่าสามารถแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องกับหลักการนั้นได้ด้วย

ตัวอย่างการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เคยเกิดขึ้นในอดีต คือ กรณีสมาชิกรัฐสภาขอแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ คือ พ.ศ. ๒๕๕๖ สมาชิกรัฐสภาขอแปรญัตติเพิ่มมาตรา ๑๑/๑ ที่ประชุมรัฐสภามีมติเห็นชอบกับผู้แปรญัตติ ซึ่งมาตราดังกล่าวเป็นบทเฉพาะกาลถือเป็นมาตราที่เกี่ยวข้องจึงเห็นว่าสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ กรณีคณะกรรมการการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างไปจากร่างเดิมที่รัฐสภาได้รับหลักการในวาระที่หนึ่ง เช่น กรณีเพิ่มมาตราบทเฉพาะกาลขึ้นใหม่ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พุทธศักราช ๒๕๓๘ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในวาระหนึ่งขึ้นรับหลักการมีเพียง ๓ มาตรา แต่คณะกรรมการได้เพิ่มมาตรา ๔ ถึงมาตรา ๑๑ ซึ่งเป็นการเพิ่มบทเฉพาะกาลขึ้นมาใหม่ กรณีคณะกรรมการได้แก้ไขแตกต่างไปจากร่างเดิมที่สภาได้รับหลักการไว้ และที่ประชุมมีมติให้คณะกรรมการนำร่างรัฐธรรมนูญไปปรับปรุงใหม่ เช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในครั้งนั้นเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มหมวด ๑๒ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเพิ่มมาตรา ๒๑๑ ทวิให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวสามารถทำได้อย่างกว้างขวางแม้แตกต่างไปจากร่างเดิมที่รัฐสภาได้รับหลักการไว้ โดยที่ประชุมได้มีมติให้คณะกรรมการนำร่างรัฐธรรมนูญไปปรับปรุงใหม่แม้จะแตกต่างจากร่างเดิมที่รัฐสภารับหลักการไว้ และกรณีคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องและเพิ่มมาตราบทเฉพาะกาล เช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่ประชุมรัฐสภามีมติรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ แม้จะมีการเสนอญัตติให้รัฐสภาวินิจฉัยตีความข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๑๔ วรรคสอง และข้อ ๑๒๔ วรรคสาม ว่าในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการมีการแก้ไขเพิ่มเติม ๒ มาตรา คือ มาตรา ๘๓ และมาตรา ๙๑ แต่คณะกรรมการได้มีมติแก้ไขมาตรา ๘๕ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๒ มาตรา ๙๓ มาตรา ๙๔ และมาตรา ๑๐๕ วรรคท้ายของรัฐธรรมนูญ รวมถึงมีมติให้เพิ่มบทบัญญัติใหม่ด้วยทำได้หรือไม่ นั้น โดยที่ประชุมได้ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับญัตติดังกล่าว และการพิจารณาในวาระที่สองคณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๙๑ และเพิ่มบทเฉพาะกาล จนกระทั่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมผ่านวาระสามและมีผลบังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ยังมีกรณีการยื่นคัดค้านการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญไม่ชอบด้วยข้อบังคับการประชุมรัฐสภาเพราะไม่ได้ระบุเลขมาตราที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกไว้ในหลักการและเหตุผล ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องดังกล่าว ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนอกจากจะสามารถเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไข

มาตราเดิม โดยต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้แล้ว ยังมีข้อยกเว้นว่าสามารถแปรรูปแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องกับหลักการนั้นได้ด้วย เช่น เพิ่มมาตราที่เป็นบทเฉพาะกาลขึ้นใหม่หรือแก้ไขมาตราที่เกี่ยวข้องกับมาตราที่อยู่ในหลักการให้สอดคล้องกันได้ โดยต้องทำได้เท่าที่จำเป็น ส่วนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการนั้น คณะกรรมการมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมได้เองอยู่แล้ว ซึ่งส่วนที่เพิ่มขึ้นมาต้องเกี่ยวเนื่องกับเนื้อหาเดิม และไม่เกินไปจากวัตถุประสงค์เดิมที่ได้แสดงไว้ในหลักการ และเหตุผลของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นสมบูรณ์ ทั้งนี้ ต้องให้ที่ประชุมรัฐสภาเห็นพ้องต้องกันในเรื่องดังกล่าวด้วย

## บรรณานุกรม

- ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๙๐ ตอนที่ ๘๐ วันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๑๖.
- ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๗. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๙๑ ตอนที่ ๑๘๖ วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๗.
- ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๕๑๓. *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๘๗ ตอนที่ ๑๘ วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๓.
- ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๐๔. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๗๘ ตอนที่ ๑๔ วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๔.
- ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๓๙. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๑๓ ตอนที่ ๗๙ ง วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๙.
- ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๔. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๑๘ ตอนที่พิเศษ ๔๔ ง วันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔.
- ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๓. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๒๗ ตอนที่พิเศษ ๑๐๕ ง วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๓.
- ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๓. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๗ ตอนที่ ๑๗๗ ง วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๓.
- ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช พ.ศ. ๒๔๗๖. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๕๐ ตอนที่ วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๔๗๖.
- ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช พ.ศ. ๒๔๗๗. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๕๑ ตอนที่ ๒๓ กันยายน ๒๔๗๗.
- ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช พ.ศ. ๒๔๙๐. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๖๔ ตอนที่ ๓๑ วันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๔๙๐.
- ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช พ.ศ. ๒๔๙๔. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๖๘ ตอนที่ ๓๕ วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๔๙๔.
- ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช พ.ศ. ๒๔๙๕. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๖๙ ตอนที่ ๑๘ วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๔๙๕.
- ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๒๗. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๐๑ ตอนที่ ๗๒ วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๒๗.
- ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๑๕ ตอนที่พิเศษ ๒๔ ง วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๑.
- ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๒๕ ตอนที่พิเศษ ๗๖ ง วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๑

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๖ ตอนพิเศษ ๒๑๙ ง วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๒

ข้อบังคับการประชุมสภาเปรียบเทียบ ๒๔๗๖-๒๔๗๗. ม.ป.ท., ม.ป.พ, ม.ป.ป.

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒. *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๖ ตอนที่ ๑๘๓ วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๒๒.

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๘. *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๒ ตอนที่ ๖๓ วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๒๘.

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๗๖ วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๓๕.

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๑๘ ตอนพิเศษ ๔๒ ง วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔.

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๒๕ ตอนพิเศษ ๗๙ ง วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑.

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๖ ตอนพิเศษ ๒๑๖ วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๒.

คณิน บุญสุวรรณ. (๒๕๔๓). *ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองฉบับสมบูรณ์*. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่ากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่.

เดโช สนวนานนท์. (๒๕๔๕). *พจนานุกรมศัพท์การเมือง*. กรุงเทพฯ: หน้าต่างสู่โลกกว้าง.

บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา. ครั้งที่ ๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๒๓ - ๒๕ มิ.ย. ๒๕๖๔.

บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา. ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๔.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐

รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา. (สมัยสามัญ ครั้งที่หนึ่ง) ครั้งที่ ๑/๒๕๓๗ วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๓๗.

รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา. ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญ ครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๓๙.

รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา. ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๖.

สถาบันพระปกเกล้า. (๒๕๖๔). แปรญัตติ. *ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง* สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๔ จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B9%81%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%95%E0%B8%B4>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (๒๕๕๑). *คู่มือแบบการร่างกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.



# ประชาธิปไตยท้องถิ่นไทยยุคใหม่

## [พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๖๕]

รศ.ดร.วิทยา ชินบุตร, ดร.ณรินทร์ งามวงศ์\*

### บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย มีจำนวน ๕ รูปแบบด้วยกัน คือ (๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (๒) เทศบาล (๓) องค์การบริหารส่วนตำบล (๔) กรุงเทพมหานคร (๕) เมืองพัทยา สำหรับ ๓ รูปแบบแรก คือ การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ซึ่งมีกระจายอยู่ทั่วประเทศ รวมทั้งสิ้น ๗,๘๕๐ แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ๒๕๖๔, น. ๓ - ๕) ส่วน ๒ รูปแบบหลังนั้น เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีอยู่เพียง ๒ แห่งเท่านั้น เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เกิดการรัฐประหารล่าสุด

---

\* อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครสวรรค์

โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะ ต่อมาวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ได้ออกประกาศ คสช. ฉบับที่ ๘๕/๒๕๕๗ เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๕/๒๕๕๗, ๒๕๕๗, น. ๑ - ๒) และในวันเดียวกันได้ออกประกาศ คสช. ฉบับที่ ๘๖/๒๕๕๗ เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตเป็นการชั่วคราว (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ ๘๖/๒๕๕๗, ๒๕๕๗, น. ๑๖) จากประกาศ คสช. ทั้งสองฉบับดังกล่าว ได้เกิดการสะดุดหรือหยุดการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยทั้งหมด กล่าวง่าย ๆ คือ เป็นการแช่แข็งประชาธิปไตยท้องถิ่นนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยท้องถิ่นนั้นถือเป็นพื้นฐานของประชาธิปไตยของระดับประเทศ เมื่อเกิดการสะดุดหยุดลง ประชาธิปไตยระดับประเทศจึงไม่สามารถที่จะพัฒนาการไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่ดียิ่งขึ้นได้ โดยพิจารณาจาก (๑) การให้งดการเลือกตั้ง (๒) ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นบางส่วน เริ่มมีได้มาจากการตัดสินใจของประชาชน (๓) ท้ายที่สุดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดก็ไม่มีทางเลือกตั้งอีกเลย นับตั้งแต่ช่วงกลาง พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นต้นมา ครั้นเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙ มีการออกประกาศ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกสภาเมืองพัทยาและผู้บริหารเมืองพัทยาเป็นการชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๙ มีผลบังคับใช้ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙ (ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกสภาเมืองพัทยาและผู้บริหารเมืองพัทยาเป็นการชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๙, ๒๕๕๙, น. ๘) จากข้อบังคับนี้ทำให้ตั้งแต่ช่วงปลายพฤษภาคม ๒๕๕๙ เป็นต้นมา สมาชิกสภาเมืองพัทยาเริ่มมีบางส่วนมีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ต่อมาวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๙ ได้มีคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๖๔/๒๕๕๙ เรื่อง การให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง และการแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๙, ๒๕๕๙, น. ๙) จากผลของคำสั่งนี้ทำให้ผู้บริหารกรุงเทพมหานครที่มาจากเลือกตั้งต้องพ้นจากตำแหน่งไป และแต่งตั้งขึ้นใหม่โดยไม่เป็นไปตามกฎหมายเดิม

ต่อมาในวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ มีคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๖/๒๕๖๐ เรื่อง การแต่งตั้งนายกเมืองพัทยา (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖/๒๕๖๐, ๒๕๖๐, น. ๒๖ - ๒๗) ผลจากคำสั่งนี้จึงทำให้ผู้บริหารเมืองพัทยามีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนอีกต่อไป

จากความเป็นมาโดยสังเขปข้างต้น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นของไทย ทั้ง ๕ รูปแบบ ได้ทยอยหมดวาระลงมานาน แต่ คสช. ไม่เปิดให้มีการเลือกตั้ง เหตุผลที่อ้างคือกลัวเกิดบรรยากาศความขัดแย้งในบ้านเมืองขึ้น ยังคงใช้วิธีแต่งตั้งหรือให้รักษาการเรื่อยมา ด้วยเหตุนี้ จึงปฏิเสธมิได้ว่านับตั้งแต่ คสช. มานั้น ท้องถิ่นจำนวนมากต่างก็มีปัญหาที่หมักหมมอยู่ อาทิ สิทธิในการปกครองตนเองของประชาชน สิทธิในการมีโอกาสได้เลือกตั้งผู้บริหารและสภาท้องถิ่น เป็นต้น ภายหลัง คสช.หมดอำนาจลง จึงได้มีการเลือกตั้งระดับชาติขึ้น คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ (พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๒, ๒๕๖๒, น. ๑) จนกระทั่งมีรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญขึ้น ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือ กกต. ได้จัดให้มีการเลือกตั้งระดับ



ท้องถิ่นเป็นครั้งแรก หลังจากที่ยังดเว้นมานาน ราว ๖ ปีเศษ นั่นคือ การจัดให้มีการเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๓ (ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด, ๒๕๖๓, น. ๑) ถือเป็นกาเลือกตั้งท้องถิ่นลำดับแรก หลังจากที่ คสช.หมดอำนาจลง และอีก ๓ เดือนเศษถัดมา กกต. ได้จัดให้มีการเลือกตั้งเทศบาล (ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี, ๒๕๖๔, น. ๑) เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๔ ซึ่งเป็นการเลือกตั้งท้องถิ่นลำดับที่สอง ครั้นวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๔ กกต.ประกาศกำหนดให้มีการเลือกตั้งระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขึ้นในวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ โดยมีวันสมัครรับเลือกตั้งระหว่างวันที่ ๑๑ - ๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๔ (ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล, ๒๕๖๔, น. ๑-๓) จึงถือเป็นการเลือกตั้งท้องถิ่นลำดับที่สาม ถัดจากการเลือกตั้งของ อบจ. และเทศบาล ในส่วนของการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นอีก ๒ ประเภท ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รวมทั้งสมาชิกเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา ในวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๕ หลังจากนั้นในวันที่ ๒๘ เดือนเดียวกัน นายชจิต ชัชวานิชย์ ปลัดกรุงเทพมหานคร ในฐานะผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร ได้ลงนามในประกาศผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร เรื่อง ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและประกาศผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร เรื่อง ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครโดยประกาศกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ขึ้นในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๕ โดยมีระยะเวลาสมัครรับเลือกตั้งระหว่างวันที่ ๓๑ มีนาคม - ๔ เมษายน ๒๕๖๕ (ประกาศผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร เรื่อง ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร, ๒๕๖๕; ประกาศผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร เรื่อง ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร, ๒๕๖๕) ขณะที่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยาก็ได้จัดขึ้นในวันเดือนกับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จึงนับได้ว่าช่วงระหว่าง พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๖๕ เป็นยุคของประชาธิปไตยท้องถิ่นไทยยุคใหม่ เหตุผลคือกลไกการเลือกตั้งได้กลับมาทำงานใหม่อีก และมีปรากฏการณ์ใหม่ ๆ ของการเลือกตั้งเกิดขึ้น ซึ่งจากอดีตไม่เคยมีมาก่อนเลย

## ความหมายของประชาธิปไตยท้องถิ่น

ประชาธิปไตยท้องถิ่น ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “Local Democracy” ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีมากับชุมชนขนาดเล็ก อันเป็นเรื่องของประชาธิปไตยทางตรง ที่มีการลงประชามติ โดยมีการเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่ต่างๆ แทนประชาชน หรือที่เรียกว่าระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั่นเอง แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวกับประชาธิปไตยท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่ามีบรรดานักวิชาการรัฐศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิหลากหลายท่านทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศได้อธิบายและให้ความหมายไว้ ดังนี้

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (ม.ป.ท.) ในช่วงท้ายของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทรงมีพระราชดำริว่า “การสร้างประชาธิปไตยในสยามนั้น ควรสร้างที่ระดับท้องถิ่นก่อน” ทรงใช้คำว่า “Local Democracy” ซึ่งแปลว่า “ประชาธิปไตยท้องถิ่น” โดยไม่ทรงใช้คำว่า “Local Government” ที่แปลว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่น” และทรงมีพระราชดำริว่า “ประชาธิปไตยท้องถิ่นนั้นจะสร้างพลเมือง พลเมืองนั้นจะเป็นพื้นฐานของระบอบรัฐธรรมนูญ”

อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๕๔) กล่าวว่า “การสร้างประชาธิปไตยควรเริ่มต้นที่ท้องถิ่น ไม่ควรจำกัดให้เป็นเพียงการเลือกตั้งผู้แทนหรือผู้นำเท่านั้น ที่สำคัญยังต้องทำให้เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสและการให้สิทธิให้ทรัพยากรแก่ประชาชน ในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นด้วยตนเองได้มากขึ้น”

ธเนศวร์ เจริญเมือง (๒๕๕๐ ก) ให้ทัศนะว่า “ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญของระบอบประชาธิปไตยทั้งประเทศ และเป็นรากฐานสำคัญของประชาธิปไตยระดับชาติ”

ประเวศ วสี (๒๕๕๐) กล่าวว่า “ประชาธิปไตยที่ทำกันมาจากข้างบน มีแต่จะพังแล้วพังอีก และได้เสนอให้สร้างประชาธิปไตยโดยชุมชนและประชาธิปไตยโดยท้องถิ่น โดยเชื่อว่าประชาธิปไตยเช่นนั้นที่การเมืองกับศีลธรรมจะไปด้วยกันได้”

อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๕๐) อธิบายว่า “ประชาธิปไตยท้องถิ่น ประกอบด้วย (๑) ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองการปกครองในท้องถิ่นของตน (๒) การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองการปกครองต้องเป็นไปโดยประชาชนมากกว่าเพื่อประชาชน (๓) ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของในกิจกรรมและการตัดสินใจเพื่อท้องถิ่นนั้น”

เบริช (Birch, 2007) กล่าวไว้ว่า “หลักการสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ที่เรื่อง การปกครองตนเอง ซึ่งเป็นเรื่องของกรณีสิทธิและเสรีภาพในการกำหนดชีวิตของตนเองอย่างมากที่สุด ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายของรัฐนั้นๆ ได้ไว้ให้กับประชาชนในท้องถิ่น แต่สิ่งที่ต้องพึงระวังไว้เกี่ยวกับหลักการปกครองตนเองดังกล่าวก็คือการมีสิทธิและเสรีภาพนั้น มิได้หมายความว่าประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นอิสระจากอำนาจรัฐ จนกระทั่งสามารถกระทำการต่างๆ ได้ตามอำเภอใจ เพราะในความเป็นจริงแล้วการกระทำของพวกเขาจะต้องมาพร้อมกับความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของความเป็นพลเมืองที่ดีของตนเองด้วย”

ท็อคเกอวิลล์ (Tocqueville, 2003) กล่าวว่า “ขนาดที่เล็กจะทำให้เมืองที่เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสฝึกฝนให้คนรักภักดีและผูกพันกับบ้านเมือง เสมือนหนึ่งว่าบ้านเมืองนั้นเป็นของตนเอง และขนาดที่เล็กของเมืองยังเอื้อให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือองค์กรต่างๆ ในสังคมได้เป็นอย่างดีด้วย”

คันนิงแฮม (Cunningham, 2002) ได้กล่าวว่า “ประชาธิปไตยท้องถิ่นมีข้อดีที่สำคัญที่สุดอยู่ที่เรื่องของการทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นมากกว่าจะเป็นเพียงแค่ผู้รอรับผลประโยชน์ทางนโยบายสาธารณะ หรือเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่ผู้ปกครองได้ให้เอาไว้ ดังนั้น ด้วยลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่นดังกล่าว จึงสามารถกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการเป็นของประชาชน และทำโดยประชาชนมากกว่าการเป็นประชาธิปไตยเพื่อประชาชน”

มิเชล (Michel, 2002) กล่าวว่า “หลักประชาธิปไตยท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมต่าง ๆ ในท้องถิ่น อาทิ การกำหนดให้กิจกรรมบางประเภทของท้องถิ่นต้องผ่านการปรึกษาหารือจากประชาชนก่อน หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการเชิญผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ มาให้ข้อมูลแก่ประชาชนในแต่ละโครงการของท้องถิ่น”

เฮย์วูด (Heywood, 2000) กล่าวว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นนั้น จะต้องให้ความสำคัญต่อการเชื่อมโยงความคิดเรื่องความเป็นอิสระในท้องถิ่น (Local Autonomy) เข้ากับเป้าหมายในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (Popular Responsiveness) เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเป็นวิถีทางในการรับประกันเสรีภาพของประชาชน ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลส่วนกลาง และเป็นกลไกหนึ่งที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ท้ายที่สุดจะทำให้เกิดการศึกษากิจการของประชาชนอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น”

ชุมัคเกอร์ (Schumacher, 1993) กล่าวว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในตัวของมันเอง เพราะว่าได้ทั่วไปแล้ว มันมีขนาดเล็กพอเหมาะที่จะทำให้คนรู้สึกเป็นตัวของตัวเอง เข้าใจ และเข้าถึงคนอื่น ๆ ที่ร่วมกันประกอบเป็นการปกครองขนาดเล็ก สามารถทำให้ท้องถิ่นเป็นการปกครองร่วมกันของประชาชนโดยตรงได้ง่ายขึ้น”

ดาห์ล และทัฟท์ (Dahl and Tufte, 1973) กล่าวว่า “ในเมืองขนาดเล็กหรือในองค์กรท้องถิ่นขนาดย่อม ควรหาโอกาสเพิ่มบทบาทของประชาชนในการดูแลบริหารบ้านเมืองให้มากยิ่งขึ้น”

ดาห์ล (Dahl, 1967) เห็นว่า “การปกครองขนาดเล็กนั้นเหมาะสมสำหรับการปกครองตนเองได้ดีที่สุด ก็คือการปกครองเมืองแบบท้องถิ่นนั่นเอง”

มิลล์ (Mill, 1957) กล่าวไว้ว่า “ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น เป็นปัจจัยสำคัญของระบอบประชาธิปไตยของประเทศ และเป็นรากฐานสำคัญยิ่งของประชาธิปไตยในระดับชาติด้วย”

สรุปว่า ประชาธิปไตยท้องถิ่น หมายถึง การที่ประชาชนตระหนักในความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นของตนเอง แล้วยื่นมือเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเรื่องราวต่าง ๆ ของท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมในท้องถิ่นของตน สำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่นจึงมุ่งเน้นที่การปกครองในท้องถิ่นนั้น ๆ ที่ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมโดยตรง ประชาธิปไตยแบบนี้สามารถทำได้เป็นรูปธรรมที่ท้องถิ่นเนื่องจากท้องถิ่นมีขนาดเล็ก มีความใกล้ชิดกับประชาชน นอกจากนี้ ท้องถิ่นยังสามารถกำหนดกระบวนการทำงานของตัวเองได้ เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมทำให้มากขึ้น ทำให้ประชาชนรู้ปัญหาของท้องถิ่น รักท้องถิ่น แก้ปัญหาให้ท้องถิ่น ผูกพันกับท้องถิ่น ตลอดจนยังเป็นการแบ่งเบาภาระของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอีกด้วย ฉะนั้น แนวทางประชาธิปไตยท้องถิ่นถือเป็นการเปิดโอกาสหรือเพิ่มบทบาทของประชาชนในการดูแลบริหารบ้านเมืองให้มากขึ้น ประชาธิปไตยท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งของระบอบประชาธิปไตยในภาพรวมของทั้งประเทศ เนื่องจากรากฐานสำคัญของประชาธิปไตยระดับชาตินั้นอยู่ที่ประชาธิปไตยท้องถิ่นนั่นเอง

## พัฒนาการของประชาธิปไตยท้องถิ่นไทย (สมัยรัชกาลที่ ๕ - พ.ศ. ๒๕๔๒)

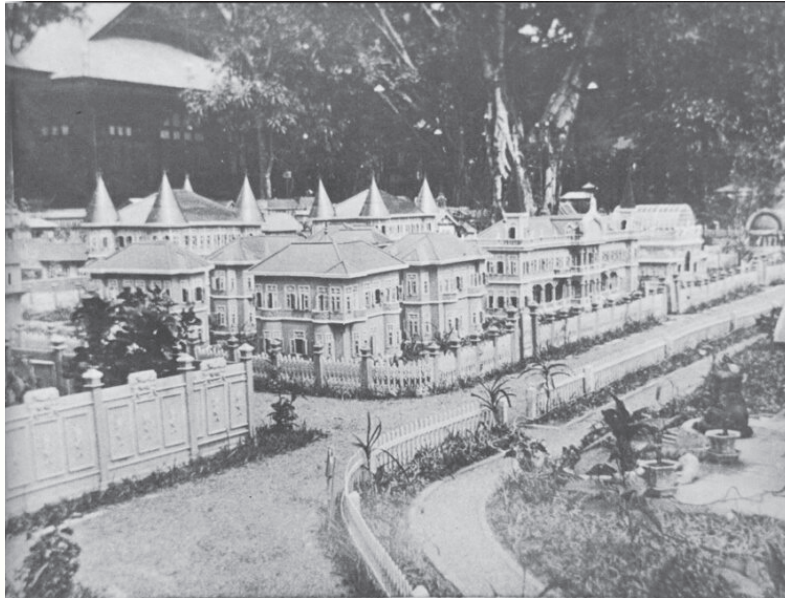
เมื่อ ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ทรงโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้มีการทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น คือ “สุขาภิบาลกรุงเทพ” และได้ขยายไปทดลองจัดตั้งตามหัวเมืองเป็นแห่งแรก คือ “สุขาภิบาลท่าฉลอม” จังหวัดสมุทรสาคร แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมในครั้งนั้นยังไม่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง เพราะว่าได้กำหนดให้ผู้บริหารเป็นข้าราชการประจำ (ธนศวรร์ เจริญเมือง, ๒๕๕๐ ข, น. ๘๘) ต่อมา ร.ศ. ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๘) จึงทำการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมที่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเองได้สำเร็จด้วยความร่วมมือของรัฐบาลและประชาชน แล้วก็ได้ขยายกิจการสุขาภิบาลไปตามหัวเมืองต่าง ๆ รวม ๓๕ แห่ง และอีก ๓ ปีต่อมาได้ออกพระราชบัญญัติสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) ขึ้น โดยแบ่งสุขาภิบาลออกเป็น ๒ ประเภท คือ สุขาภิบาลสำหรับเมืองและสุขาภิบาลสำหรับตำบล



พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จพระราชดำเนินท่าฉลอม

ที่มา: <http://saenghathai.blogspot.com>

ต่อมา พ.ศ. ๒๔๖๑ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๖) ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ทดลองจัดระบบการปกครองตนเองในรูปของเมืองจำลองขึ้นที่วังพญาไท เรียกว่า “ดุสิตธานี” เพื่อฝึกการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ขุนนาง ข้าราชการ และข้าราชการบริพาร ให้มีธรรมาภิบาลการปกครอง มีพรรคการเมือง และให้หนังสือพิมพ์เพื่อให้มีการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลได้ แม้ว่าการทดลองดังกล่าวจะไม่เกิดประสิทธิผลแพร่หลาย ซึ่งในทางปฏิบัติถือว่าเป็นแบบอย่างของการปกครองท้องถิ่นในอนาคต แต่ก็มิได้ดำเนินการต่อเนื่องจนกระทั่งสิ้นรัชกาล (นรนิติ เศรษฐบุตร, ๒๕๕๘, น. ๘)



### ดุสิตธานี

ที่มา: [https://www.matichonweekly.com/column/article\\_330582](https://www.matichonweekly.com/column/article_330582)

ครั้น พ.ศ. ๒๔๖๙ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๗) ได้จัดตั้งสภาจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันออก และตราพระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันออก พ.ศ. ๒๔๖๙ ขึ้นบังคับใช้ และเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๔ ทรงเตรียมการที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน ด้วยทรงเห็นว่าคนไทยมีการศึกษาดีขึ้น มีความสนใจทางการเมืองมากขึ้น เมื่อเสด็จกลับจากยุโรป พระองค์ทรงมอบให้พระศรีวิสารวาจา และนายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ (Raymond B. Stevens) ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น (อมร รักษาสัตย์, ๒๕๕๗, น. ๑๓) แต่ยังคงดำเนินการไม่ทันเสร็จก็มาเกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นเสียก่อน

เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ เกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งสำคัญ โดยคณะราษฎร ประกอบด้วยนายทหารและพลเรือน ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัชกาลที่ ๗ แล้วเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไปเป็นราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ และเปลี่ยนรูปแบบการปกครองไปเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แล้วประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ มีการยกเลิกการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบบมณฑล โดยมีนายกรัฐมนตรีไทยคนแรก คือ “พระยามโนปกรณนิติธาดา” ครั้น พ.ศ. ๒๔๗๖ รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ ขึ้น เพื่อจัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นจังหวัดและอำเภอ แต่ยังคงมีสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมไว้ จากบทบัญญัติของ

พระราชบัญญัตินี้ถือว่าเป็นจุดกำเนิดของ “จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี” ต่อมาในปีเดียวกัน มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งถือเป็นรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนมีสิทธิในการปกครองตนเองตามหลักการปกครองท้องถิ่น ถือเป็นวาระกำเนิดของเทศบาลภายใต้รัฐบาลของ พันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีคนที่ ๒ แต่การจัดตั้งเทศบาลอย่างเป็นทางการจริงเกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๘ โดยเบื้องต้นได้เปลี่ยนสถานภาพของสุขาภิบาลเดิมให้เป็นเทศบาลทั้งหมด ต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๙ มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๔๗๙ และพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรี พ.ศ. ๒๔๗๙ ขึ้น (เจริญรัตน์ ชูติกาญจน์, ๒๕๔๖, น. ๒๗ - ๒๘) อีก ๑ ปีถัดมา จึงได้มีการจัดตั้ง “เทศบาลนครกรุงเทพมหานครและเทศบาลนครธนบุรี” ขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๘๐

ครั้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๕ จอมพล แปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีคนที่ ๓ ได้การออกพระราชบัญญัติสุขาภิบาลขึ้นเพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ โดยบัญญัติให้การจัดตั้งสุขาภิบาลสามารถทำได้โดยการประกาศของกระทรวงมหาดไทย และกำหนดให้สุขาภิบาลเป็นนิติบุคคล (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ๒๕๔๗, น. ๕๒ - ๕๕) ภายใต้ออกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลเดิม จากนั้นได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ ขึ้น อันเป็นจุดกำเนิดของการจัดตั้ง “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในส่วนท้องถิ่น โดยเรียกว่า “กิจการส่วนจังหวัด” ภายในเขตพื้นที่ของจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ต่อจากนั้น จอมพล แปลก ในฐานะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” ขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้าน นั่นคือให้มีการจัดตั้งสภาตำบล แต่การจัดตั้งสภาตำบลในยุคนั้นยังมิได้มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากไม่มีอำนาจอิสระในการดำเนินงาน ไม่เป็นนิติบุคคล ไม่มีงบประมาณเป็นของตนเอง และไม่มีพนักงานเจ้าหน้าที่ของตนเอง กอปรด้วยราษฎรมีส่วนร่วมในการบริหารน้อยเกินไป จึงไม่ถือว่าเป็นรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น เพราะว่าการดำเนินในโครงการต่าง ๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากนายอำเภอผู้ว่าราชการจังหวัด และสภาจังหวัด งบประมาณที่จะดำเนินงานก็ได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่กระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้สภาตำบลในยุคนั้นกล่าวจึงเป็นเพียงองค์กรหนึ่งของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคเท่านั้น

ต่อมา พ.ศ. ๒๕๑๔ เกิดการรัฐประหารโดย จอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีคนที่ ๑๐ มีการปรับเปลี่ยนครั้งสำคัญขึ้นกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตนครหลวง เมื่อมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔ - ๒๕ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๔ ให้รวมจังหวัดพระนครกับจังหวัดธนบุรี เป็น “นครหลวงกรุงเทพธนบุรี” ให้รวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครเข้ากับองค์การบริหารจังหวัดธนบุรี เป็น “เทศบาลนครหลวง” โดยให้มีผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี มาจากการแต่งตั้งและดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลนครหลวงอีกตำแหน่งหนึ่ง โดยให้มีรองผู้ว่าราชการนครหลวง ๒ คน ส่วนสภาจังหวัดทั้งสองให้สิ้นสุดลง (ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔, ๒๕๑๔, น. ๑-๒) จึงถือว่าเป็นจุดกำเนิดของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และเป็นรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นนครหลวง ตลอดจนเป็นที่มาของ “กทม.” ครั้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๘

พลตรี หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีคนที่ ๑๓ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ทำให้ กทม.เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นเป็นแห่งแรก แต่ในขณะนั้นตำแหน่งผู้ว่าราชการ กทม.ยังมาจากการแต่งตั้ง

เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๑ พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีคนที่ ๑๕ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ กล่าวคือ มีการยุบสุขาภิบาลนาเกลือ แล้วจัดระเบียบบริหารราชการใหม่ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ๒๕๕๘, น. ๑) โดยนำเอาหลักการจัดเทศบาลแบบผู้จัดการเมือง (City Manager) ของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้เป็นรูปแบบการปกครองพิเศษ (สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๗, น. ๘-๑๒) เรียกว่า “เมืองพัทยา” จึงถือได้ว่าเมืองพัทยาคือเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแห่งที่สอง อย่างไรก็ตาม การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปพิเศษทั้งสองแห่งก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จมากนักเนื่องจากความขัดแย้งทางการเมือง

ต่อมา พ.ศ. ๒๕๒๘ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีคนที่ ๑๖ ได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กทม. พ.ศ. ๒๕๒๘ ขึ้น โดยกำหนดโครงสร้างการบริหารราชการ กทม. (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘, ๒๕๒๘, น. ๒) ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและเป็นองค์การบริหารราชการ ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการ กทม. และสภา กทม.

ครั้นต่อมา พ.ศ. ๒๕๔๐ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีคนที่ ๒๒ ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งถือว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีการปฏิรูปครั้งสำคัญ กล่าวคือทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลต้องถูกยกเลิกไป รวมถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต่างๆ ที่มีอยู่ทั้งหมดคือ อบจ. เทศบาล อบต. กทม. และเมืองพัทยา ต้องปรับปรุงโครงสร้างการบริหารและการดำเนินงานใหม่ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, ๒๕๔๐, น. ๑๔๓)

ครั้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๒ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี คนที่ ๒๐ (สมัยที่ ๒) ได้ออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้น และอีก ๑ ปีต่อมา ได้กำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ส่งผลให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ต้องถ่ายโอนภารกิจของรัฐบาลบางส่วนไปแก่อปท. ให้เสร็จสิ้นภายใน พ.ศ. ๒๕๔๙ (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒, ๒๕๔๒, น. ๕ - ๗) ทำให้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ต้องปรับตัวตามขนานใหญ่ ซึ่งในที่นี่จะกล่าวถึงเฉพาะบทบาทของ อปท.

## อปท. ภายใต้ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. ๒๕๔๒

ผู้เขียนได้วิเคราะห์ภารกิจ อำนาจหน้าที่ของ อปท. ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยพิจารณาควบคู่กับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง แผนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และนโยบายของรัฐบาลด้วย กล่าวคือผู้เขียนใช้เทคนิคสวอต (SWOT) วิเคราะห์ถึง จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส ภัยคุกคาม และภารกิจหลัก เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาและตรงกับความต้องการของประชาชน จึงสามารถสังเคราะห์ภารกิจ อำนาจและหน้าที่ของ อปท. ภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าว ออกมาได้ ๗ ด้าน คือ

### ๑. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

- ๑) ให้บริการด้านการสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- ๒) ให้บริการด้านการสาธารณสุข
- ๓) ให้มีการผังเมือง

### ๒. ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต

- ๑) ให้มีการจัดการศึกษา
- ๒) ให้การส่งเสริมด้านการสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คน ชรา

และผู้ด้อยโอกาส

- ๓) ให้มีการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- ๔) จัดให้มีการส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- ๕) ให้บริการด้านการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

### ๓. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

- ๑) จัดให้มีการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- ๒) จัดให้มีการรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ

และสาธารณสถานอื่นๆ

- ๓) การควบคุมอาคาร
- ๔) ให้มีการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- ๕) ให้มีการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

### ๔. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว

- ๑) จัดให้มีและควบคุมตลาด
- ๒) ให้มีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- ๓) จัดให้มีการส่งเสริมการฝึกและประกอบอาชีพ
- ๔) จัดให้มีการพาณิชยกรรมและการส่งเสริมการลงทุน



- ๕) จัดให้มีการส่งเสริมการท่องเที่ยว
- ๖) จัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- ๕. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  - ๑) ให้มีการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
  - ๒) ให้มีการควบคุมการเลี้ยงสัตว์
  - ๓) ให้มีการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ๔) ให้มีดูแลรักษาที่สาธารณะ
- ๖. ด้านการศาสนา ศิลปะวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
  - คือ บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- ๗. ด้านการบริหารจัดการและการสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการ
  - ๑) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการมีมาตรการป้องกัน
  - ๒) ส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
  - ๓) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

## การแข่งชิงประชาธิปไตยท้องถิ่นในช่วง คสช. มีอำนาจ (พ.ศ. ๒๕๕๗-๒๕๖๓)

สำหรับ “การแข่งชิงประชาธิปไตยท้องถิ่น” ในบทความนี้หมายถึงการพยายามทำให้ อปท. ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ต้องอยู่ห่างไกลจากประชาชนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะอธิบายพอสังเขป ดังนี้

### ๑. สภาพปัญหาของการปกครองส่วนท้องถิ่นช่วงก่อนและหลังการออกประกาศ คสช. ฉบับที่ ๘๕-๘๖/๒๕๕๗

๑) ช่วงก่อนออกประกาศ  
 ย้อนไปก่อนเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นช่วงเวลาที่ อปท. ทั่วประเทศเข้าสู่ฤดูกาลเลือกตั้ง เนื่องจากที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ล้วนมาจากการตัดสินใจของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ และกระบวนการบริหารงานของแต่ละท้องถิ่นโดยภาพรวมก็เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, ๒๕๕๐, น. ๑๙๕ - ๒๐๑) และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ซึ่งถือว่ามีความเป็นประชาธิปไตยในระดับหนึ่งแล้ว แต่ทว่าการเลือกตั้งท้องถิ่นที่เคยดำเนินต่อเนื่องมาว่า ๑๗ ปี จำต้องหยุดชะงักลง เนื่องจาก คสช. เข้ายึดกุมอำนาจการปกครองประเทศ (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๕๗, ๒๕๕๗, น. ๔๘ - ๕๒) เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ แล้วออกประกาศ คสช. ฉบับที่ ๕/๒๕๕๗ ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕/๒๕๕๗, ๒๕๕๗, น. ๑๐) จากนั้น ก็ทยอยออกประกาศและคำสั่งติดต่อกันหลายฉบับ ทำให้กลไกการบริหารราชการแผ่นดินเปลี่ยนแปลงไปมาก

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อปท. เห็นได้ว่า มีการเปลี่ยนแปลงที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และระบบการบริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งในอดีตหากมีการรัฐประหาร คณะยึดอำนาจจะไม่แต่งตั้ง อปท. แต่การยึดอำนาจครั้งนี้ คสช. แทรกแซงพื้นที่ฐานรากของประชาธิปไตยท้องถิ่นอย่างชัดเจน โดยอาศัยกลไกบริหารราชการแผ่นดินจากส่วนกลาง และกองทัพที่เข้าไปสวมบทบาทซ้อนอยู่ในพื้นที่อันเป็นอำนาจที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนอยู่เดิม ต่อมาวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๗ คสช. ได้ออกคำสั่งให้อำนาจศาลอุทธรณ์เพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งท้องถิ่นที่ครบวาระแล้วจำนวน ๒๕๕ แห่ง ให้มีการเลือกตั้งใหม่ คำสั่งดังกล่าวเกิดขึ้นพร้อมกับการปิดกั้นการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออก การชุมนุมของกลุ่มองค์กรชาวบ้าน ชุมชน หรือประชาชนสังคมอย่างน้อย ๑๕๕ กลุ่มองค์กร ประเด็นที่ถูกปิดกั้น คือ สิ่งแวดล้อม ป่าไม้ ที่ดิน แม่น้ำ เหมืองแร่ โรงไฟฟ้า สุขภาพ แรงงาน และนโยบายสาธารณะอื่นๆ ติดตามมาด้วยวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๗ ได้ออกคำสั่งหัวหน้าคสช. ให้มีการถอนสิทธิของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีคดีความติดตัว (ไทยทีวีออนไลน์, ๒๕๕๗, น. ๑)

## ๒) ช่วงหลังออกประกาศ

เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ได้ออกประกาศ คสช. ฉบับที่ ๘๕/๒๕๕๗ หากสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นครบวาระหรือว่างหรือพ้นสภาพ ให้งดการเลือกตั้งทดแทน (๑) กรณีสมาชิกสภาท้องถิ่นให้ใช้วิธีคัดเลือกบุคคลโดยคณะกรรมการสรรหา แล้วให้ประธานคณะกรรมการสรรหาแต่งตั้ง (๒) กรณีผู้บริหารท้องถิ่น ให้ปลัด อปท. ปฏิบัติหน้าที่นายก อปท. (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๕/๒๕๕๗, ๒๕๕๗, น. ๑) ในวันเดียวกัน ได้ออกประกาศ คสช. ฉบับที่ ๘๖/๒๕๕๗ ติดตามมาเนื้อความย่อคือ หากสมาชิกสภา กทม. และสมาชิกสภาเขต (ส.ช.) ครบวาระหรือว่างหรือพ้นสภาพ ให้งดการเลือกตั้งทดแทนให้ใช้วิธีคัดเลือกบุคคล โดยคณะกรรมการสรรหา แล้วให้ประธานคณะกรรมการสรรหาแต่งตั้ง (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๖/๒๕๕๗, ๒๕๕๗, น. ๑) จากประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวเห็นชัดว่านับตั้งแต่ช่วงกลาง พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นต้นมา อปท. ทั้งรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษได้เกิดการสะดุดหรือหยุดชะงักในอันที่จะพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นยิ่งขึ้น พิจารณาจาก (๑) การให้งดเลือกตั้ง (๒) ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นทั่วไป ส.ก. และ ส.ช. เริ่มมีบางส่วนมิได้มาจากการตัดสินใจของประชาชน

ครั้นเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ มีคำสั่งเพิ่มอำนาจของราชการจากส่วนกลาง โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ สามารถควบคุมการใช้งบประมาณ ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ อปท. ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ซึ่งมาจากเสนาธิการทหารเป็นประธานกรรมการรองเสนาธิการทหารเป็นรองประธานกรรมการ ผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการทหารพัฒนาเป็นกรรมการให้ปลัดบัญชีทหารเป็นกรรมการและเลขานุการ ฯลฯ (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑๕/๒๕๕๗, ๒๕๕๗, น. ๑)

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙ พลเอก อนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในรัฐบาลของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีคนที่ ๒๙ ได้ออกประกาศข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกสภาเมืองพัทยาและผู้บริหารเมืองพัทยาเป็นการชั่วคราว

พ.ศ. ๒๕๕๙ ให้คัดเลือกและแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเมืองพัทยาที่ว่างลง โดยให้มีสมาชิกสภาเมืองพัทยาจำนวนไม่เกิน ๑๒ คน (ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกสภาเมืองพัทยาและผู้บริหารเมืองพัทยาเป็นการชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๙, ๒๕๕๙, น. ๑) เห็นได้ชัดว่า ตั้งแต่ช่วงปลาย พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นต้นมา ที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่นเมืองพัทยาเริ่มมีบางส่วนมิได้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน

ครั้นเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๙ มีคำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ ๖๔/๒๕๕๙ ปลดหม่อมราชวงศ์ สุขุมพันธุ์ บริพัตร ผู้ว่าราชการ กทม. ที่มาจากการเลือกตั้ง แล้วแต่งตั้ง พลตำรวจเอก อัครวิญญูเมือง (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๔/๒๕๕๙, ๒๕๕๙, น. ๙) เป็นผู้ว่าราชการ กทม. แทน เห็นได้ว่า ผู้บริหาร กทม.ถูกให้พ้นจากตำแหน่งและแต่งตั้งคนใหม่ โดยไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กทม. พ.ศ. ๒๕๒๘

ต่อมาวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ คำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ ๖/๒๕๖๐ แต่งตั้งให้ พลตำรวจตรี อนันต์ เจริญชาศรี เป็นนายกเมืองพัทยา แทนนายอิทธิพล คุณปลื้ม นายกเมืองพัทยาที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งหมดวาระลง (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖/๒๕๖๐, ๒๕๖๐, น. ๒) เห็นได้ว่า ตั้งแต่มีคำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ ๖/๒๕๖๐ เป็นต้นมา ผู้บริหารของเมืองพัทยาก็มิได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนอีกต่อไป กล่าวคือบริบทของ อปท.รูปแบบพิเศษ เริ่มห่างไกลจากการตัดสินใจประชาชนมากยิ่งขึ้น ครั้นต่อมาวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ออกคำสั่ง คสช.ที่ ๘/๒๕๖๐ ให้มีคณะกรรมการกลางเข้ามาจัดสอบแข่งขันพนักงานส่วนท้องถิ่นแทนวิธีการเดิม (ยกเว้น กทม.) (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐, ๒๕๖๐, น. ๑๓๙) จากนั้นวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๒ ความย่อว่า “เฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้ง หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือ อปท.รูปแบบพิเศษจะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, ๒๕๖๐, น. ๗๕ - ๗๕) ต่อมาวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐ พลเอก เฉลิมชัย สิทธิสาท ผู้บัญชาการทหารบก (ผบ.ทบ.) ในฐานะรองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร (ผอ.รমন.) ได้ลงนามในคำสั่งแต่งตั้งแต่งตั้งรอง ผอ.รমন.จังหวัดฝ่ายทหาร ขึ้นมาทำหน้าที่ทั้ง ๗๗ จังหวัด ซึ่งสื่อมวลชนเรียกตำแหน่งนี้ว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดทหาร” (อิทธิพล โคตะมี, บรรณาธิการเว็, ๒๕๖๔, น. ๒-๓) เพื่อให้ทหารคุมข้าราชการและคุมการเลือกตั้งอีกที

เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๑ มีคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ ๑๕/๒๕๖๑ ให้ พลตำรวจตรี อนันต์ เจริญชาศรี พ้นจากตำแหน่งนายกเมืองพัทยาและให้นายสนธยา คุณปลื้ม เป็นนายกเมืองพัทยาแทน (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๕/๒๕๖๑, ๒๕๖๑, น. ๒๔) จนท้ายที่สุด คสช.ได้สิ้นสภาพลง เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๒ (ธนพร ศรียากุล, นายกสมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๖๒, น. ๒-๓) แล้วโอนอำนาจหน้าที่ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รমন.) ให้มีอำนาจเรียกประชุมข้าราชการพลเรือน มีอำนาจเรียกเอกสารหรือบุคคลมาให้ข้อมูล หรือไปหาประชาชนที่บ้านได้ ซึ่งขัดต่อกระบวนการยุติธรรมปกติ โดยอ้างว่ามีบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญรองรับอยู่

## ๒. ปัญหา/อุปสรรคของประชาธิปไตยท้องถิ่นในช่วง คสช. มีอำนาจ

ผู้เขียนได้รวบรวมปัญหา/อุปสรรคหลัก ที่ทำให้ประชาธิปไตยท้องถิ่นไม่ก้าวหน้าหรือไม่มีพัฒนาการเท่าที่ควร ในช่วง คสช.มีอำนาจ โดยสังเคราะห์ออกมาเสนอเป็นภาพรวมได้ ๖ ประเด็น พร้อมยกตัวอย่าง ดังนี้

### ๑) ที่มาของอำนาจ

กรณีที่ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นไม่ได้มาจากการตัดสินใจของประชาชน หมายถึงฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้ง รูปแบบของการทำงานย่อมจะเน้นเอาใจฝ่ายแต่งตั้งมากกว่าเอาใจประชาชน นโยบาย โครงการ หรือแผนงานในหลายพื้นที่ไม่ได้เริ่มจากความต้องการของประชาชน แต่เริ่มจากส่วนกลางสั่งการหรือกลไกของรัฐบาลในจังหวัดขึ้นมา ฉะนั้น การทำงานส่วนใหญ่จึงเน้นสนองฝ่ายอำนาจ ทำให้การทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในหลายเรื่องไม่ตรงกับปัญหาจริงที่มีในท้องถิ่น เช่น โครงการเพื่อพัฒนาต่างๆ สิ่งปลูกสร้างเพื่อกิจกรรมสาธารณะต่างๆ เป็นต้น

### ๒) โครงสร้างของ อปท.บิดเบี้ยว

ผลจากประกาศและ/หรือคำสั่ง คสช.ที่เกี่ยวข้องกับ อปท. ทำให้โครงสร้างการบริหารและโครงสร้างอำนาจของ อปท.นั้นเปลี่ยนไป กล่าวคือมีผลให้ อปท.เสมือนเป็นหน่วยงานย่อยที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้น ประเด็นนี้จึงไม่สอดคล้องกับปรัชญาของการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด เช่น การบริหารงานที่ไม่อิสระ การสรรหาข้าราชการหรือพนักงานพนักงานส่วนท้องถิ่นแบบรวมศูนย์ เป็นต้น

### ๓) การควบคุมดูแล

เมื่ออำนาจราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และทหารเข้ามาควบคุมดูแล ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ยำเกรง ไม่กล้าเข้ามามีส่วนร่วม หรือหากมีส่วนร่วมบ้างก็น้อยมาก ปัญหาคือไม่สอดคล้องกับหลักการของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แต่เป็นเรื่องการรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง เช่น สิทธิในการเลือกตั้งถูกระงับ สิทธิในการแสดงออกทางการเมืองถูกจำกัด เป็นต้น

### ๔) งบประมาณ

การจัดตั้งและการจัดสรรงบประมาณไม่ได้ยึดโยงกับประชาชน แต่ผูกติดกับระบบราชการ อปท. ในแต่ละแห่งไม่สามารถตัดสินใจเองได้โดยลำพัง เนื่องจากการใช้จ่ายงบประมาณถูกควบคุมและกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดจากฝ่ายที่มาจาก การแต่งตั้ง ปัญหาคือการจัดซื้อและการจัดจ้างในบางพื้นที่ถูกรวบงำ เช่น การซื้อและการจัดจ้างต่างๆ ไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น

### ๕) ความเป็นตัวแทนของประชาชน

ในที่นี้หมายถึงสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการคัดเลือกหรือสรรหา บางคนประชาชนไม่รู้จัก บางคนไม่คุ้นเคยพื้นที่ เวลาทำงานส่วนใหญ่จะอยู่ในสำนักงานและสภา ลักษณะงานจะเน้นนโยบายของรัฐ กฎหมาย ระเบียบ และคำ สั่งเป็นหลัก การทำหน้าที่ตัวแทนของประชาชนและการออกพื้นที่ทำได้น้อยมาก อาจทำให้ไม่สามารถเข้าถึงและเข้าใจในปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ได้

เช่น การเสนอเรื่องราวต่างๆ เข้าสู่สภาท้องถิ่น การตัดสินใจลงมติในสภาท้องถิ่น เป็นต้น หากมีความผิดพลาดหรือคลาดเคลื่อนย่อมส่งผลเสียหายต่อ อปท.และประชาชนในพื้นที่

#### ๖) การถ่วงดุลอำนาจ

เมื่อผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ได้มาจากเจตจำนงของประชาชน ทำให้การตรวจสอบและถ่วงดุลไม่ชอบธรรมหรือไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร เนื่องจากทั้งสองตำแหน่งดังกล่าวมาจากอำนาจเดียวกัน ไม่มีวาระแต่สามารถอยู่ในตำแหน่งไปเรื่อยๆ จนกว่า คสช.จะมีประกาศหรือคำสั่งเปลี่ยนแปลง จึงถือว่าไม่ยุติธรรมสำหรับพื้นที่และประชาชน บรรดาเรื่องต่างๆ ที่นำเข้าสู่สภา ล้วนรู้และเข้าใจเหมือนกัน ซึ่งแทบจะไม่มีใครตัดอะไรออกเลย อาจจะมีซักถามกันบ้างพอเป็นพิธีเท่านั้น หากเรื่องใดเป็นความประสงค์ของผู้มีอำนาจ ในที่สุดก็จะออมชอมกัน เช่น การลอบบี้ต่างๆ ในสภา การมีไพบยต่างๆ ในสภา เป็นต้น

ตามที่ได้กล่าวมานั้น เป็นเพียงบางส่วนของปัญหา/อุปสรรคในหลายๆ ประการที่ได้หมักหมมหรือพอกพูนไว้นานกว่า ๗ ปีแล้ว รอตัวแทนของท้องถิ่นที่ได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนในพื้นที่ เข้ามาแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนาตามกระบวนการของประชาธิปไตยท้องถิ่นต่อไป

## ความคาดหวังของสังคมไทยต่อการเลือกตั้งท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕

สำหรับบทความเรื่อง ประชาธิปไตยท้องถิ่นไทยยุคใหม่ (พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๖๕) ผู้เขียนหมายถึงความคาดหวังของสังคมไทยในประเด็นต่อไปนี้ (รากหญ้า อิศรชน, ๒๕๖๔, น. ๒ - ๓)

๑. คาดหวังว่า เมื่อเลือกตั้งตามกระบวนการประชาธิปไตยท้องถิ่นเสร็จสิ้น พร้อมกับได้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว อปท. แต่ละแห่งของไทยจะได้รับการพัฒนามากขึ้นกว่าในอดีต

๒. จะมีคนรุ่นใหม่วัยหนุ่มสาว (Young People) ออกไปใช้สิทธิขั้นพื้นฐานในการเลือกตั้งเพื่อเปลี่ยนแปลงท้องถิ่นของตนเอง หรือเพื่อเปลี่ยนภาพลักษณ์เก่าๆ ของ อปท.และการเมืองท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น

๓. จะได้เห็นความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น (Political Awakening) ทั้งระดับ อบจ. เทศบาล และ อบต. ได้พร้อมใจกันออกไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งอย่างล้นหลาม (Overwhelming)

๔. จะมีการแข่งขันทางการเมืองสูงกว่าทุกครั้ง เนื่องจากนักการเมืองท้องถิ่นแต่ละสนามนั้น ไม่ได้มีโอกาสลงนามเลือกตั้งอีกเลย นับตั้งแต่เกิดรัฐประหารเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗

๕. คาดหวังว่า ผู้ชนะเลือกตั้งหรือผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาทำงานให้กับประชาชนตามกระบวนการประชาธิปไตยท้องถิ่นจะไม่ตกเป็นเครื่องมือของกลุ่มอิทธิพลและ/หรือพรรคการเมืองใดๆ เหมือนดังก่อน

๖. จะเห็นนโยบายหรือโครงการที่ดีของผู้บริหารท้องถิ่นชุดใหม่ ถูกบริหารจัดการอย่างเป็นรูปธรรม และนโยบายหรือโครงการที่ดีของผู้บริหารชุดเก่า ได้รับการสานต่อให้ก้าวหน้าต่อไป โดยยึดประโยชน์เพื่อประชาชนเป็นเป้าหมายหลัก

๗. จะมีการกระจายอำนาจทางการเมือง การปกครอง การบริหาร และการงบประมาณ จากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง

๘. บรรดา อปท.ทั้งหลาย จะได้มีศักยภาพที่เข้มแข็ง และสามารถต่อรองอำนาจกับส่วนกลาง มากยิ่งขึ้น

## ภาพสะท้อนจากการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๓-๒๕๖๔

อาจมีใช้เรื่องง่ายนัก ที่จะหาคำอธิบายถึงภาพสะท้อนอันเหมาะสมของการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น เนื่องจากมีอปท.มีจำนวนมากถึง ๗,๘๐๐ กว่าแห่งทั่วประเทศ ซึ่งแต่ละแห่งนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกัน ทั้งด้านจำนวนประชากร ด้านงบประมาณ และด้านลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ แต่ผู้เขียนมองจากความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับนักการเมืองท้องถิ่น โดยเห็นลักษณะร่วมบางประการที่เป็นรูปธรรมชัดเจน นั่นคือความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ไม่ใช่สนามแห่งการครองอำนาจอีกต่อไป แต่เป็นสนามที่วัดกันด้วยผลงาน และความสัมพันธ์ของประชาชนที่แนบแน่นอยู่กับชุมชนของตนเอง ภาพสะท้อนที่เป็นลักษณะร่วมต่อไปนี้ ไม่ได้หมายความว่าทุกพื้นที่จะมีสัดส่วนเท่าเทียมกัน แต่อาจมีสัดส่วนที่แตกต่างกันบ้างขึ้นอยู่กับบริบทของการแข่งขันทางการเมืองในแต่ละพื้นที่ ได้แก่

### ๑. ภาพสะท้อนเชิงบวก

#### ๑) ความตื่นตัวทางการเมืองถูกกระตุ้น

เกิดความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเกือบทุกพื้นที่ (ทรูออนไลน์, ๒๕๖๔, น. ๑ - ๒) อาจเป็นเพราะว่าการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นนั้นถูกแช่แข็งมานาน เมื่อประชาชนได้มีโอกาสใช้สิทธิขั้นพื้นฐานทางการเมืองจึงทำให้เห็นภาพบรรยากาศโดยรวมมีความคึกคัก

#### ๒) เสียงของประชาชนมีความหมาย

เกิดภาพเชิงประจักษ์ที่ชัดเจนว่า “เสียงประชาชนคือเสียงสวรรค์” เนื่องจากเป็นเสียงที่ตัดสินใจว่า ใครคือผู้ที่สอบได้เป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น (Birch, อ้างแล้ว, น. ๓) หรือใครคือผู้สอบตกเป็นนักการเมืองท้องถิ่นนอกหัก เพราะว่าคะแนนเสียงของประชาชนที่ลงคะแนนให้ นั้น น้อยกว่าผู้สอบได้

#### ๓) กลไกประชาธิปไตยท้องถิ่นทำงาน

ทำให้บรรดากลไกต่าง ๆ ของการเมืองท้องถิ่นในทุกพื้นที่ ได้กลับมาทำงานเหมือนในอดีต ภายหลังจากที่ถูก คสช.ยึดอำนาจและงดการเลือกตั้ง (Michel, อ้างแล้ว, น. ๔)

#### ๔) เกิดปรากฏการณ์พร้อมใจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

มีประชาชนเดินทางกลับภูมิลำเนาเพื่อไปเลือกตั้งจำนวนมาก สะท้อนว่าประชาชนอยากใช้สิทธิเลือกตั้งหลายเขตเลือกตั้ง พบว่ามีจำนวนผู้ออกมาใช้สิทธิเกินกว่าร้อยละ ๙๐ และภาพรวมที่ชัดเจนคือของจำนวนของผู้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๔ มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ ๗๕ เนื่องจากมีประชาชนที่เพิ่งจะได้มีสิทธิเลือกตั้ง (First Time Voter) มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ (จรุงวิทย์ ภูมมา, ๒๕๖๔)

### ๕) การแข่งขันทางการเมืองท้องถิ่นสูง

โดยพิจารณาจากคะแนนรวมในหลายพื้นที่ที่สูสีกันมาก กล่าวคือจะแพ้-ชนะกันเป็นหลักหน่วยเท่านั้น และผลคะแนนรวมในหลายพื้นที่ยังปรากฏว่ามีเสมอกันหรือเท่ากันอีกด้วย จำต้องใช้วิธีจับสลากเพื่อตัดสินว่า “ผู้สมัครแข่ง ขึ้นหมายเลขใดที่สอบได้ และหมายเลขใดที่สอบตก” (Parasuraman and Berry, 1990)

### ๖) ผู้สมัครคนเก่าและคนใหม่มีจำนวนที่สอบได้ใกล้เคียงกัน

ที่น่าสนใจคือมีผู้สมัครลงเลือกตั้งท้องถิ่นที่เป็นคนเก่า สอบตกมากกว่าครึ่ง ในขณะที่ผู้สมัครลงเลือกตั้งท้องถิ่นที่เป็นคนใหม่และเพิ่งลงสมัครครั้งแรก สอบได้จำนวนมาก เช่น คณะก้าวหน้าสอบได้ถึง ๓๘ อบต. เป็นต้น (สนักออนไลน์, ๒๕๖๔, น. ๑-๒)

### ๗) ช่องผู้ไม่ประสงค์ลงคะแนน (Vote No) สำคัญ

ในพื้นที่ซึ่งมีผู้สมัครเป็นผู้บริหารท้องถิ่นเพียงคนเดียว แต่ผลคะแนนรวมกลับได้คะแนนน้อยกว่าคะแนนของช่อง Vote No จำต้องมีการเลือกตั้งใหม่และผู้สมัครชุดเดิมต้องออกจากการแข่งขันไปด้วย จึงเป็นภาพสะท้อนว่าระบบการเลือกตั้งมีความเข้มงวดยิ่งขึ้น (Dahl, อ้างแล้ว, น. ๔)

### ๘) อิทธิพลระบบเครือญาติและกลุ่มผู้มีปฏิสัมพันธ์กัน

สะท้อนว่าสังคมเครือญาติและสังคมของคนที่อยู่จึกมักคุ้นกัน ย่อมมีบทบาทสำคัญเสมอเนื่องจาก อบต.ส่วนใหญ่เป็นองค์กรขนาดเล็ก เมื่อพิจารณาตามภูมิสังคม วัฒนธรรมท้องถิ่น การเอื้อเฟื้อ และการร่วมงานบุญต่างๆ ประกอบกันแล้ว หากใช้ระบบการเลือกตั้งเข้าไปเป็นตัวดัชนี (Index) จึงเป็นการเลือกกันเองระหว่างคนที่คุ้นเคย (สติธ รัตนวิโชต, ๒๕๖๔, สัมภาษณ์) ภาพที่เห็นคือ การระดมเครือญาติและผู้มีปฏิสัมพันธ์ที่ดีต่อกันจำนวนมากให้กลับบ้านเพื่อไปช่วยลงคะแนนเลือกตั้ง

### ๙) ประชาชนเริ่มเน้นผลงานมากกว่าอื่นใด

ผู้ชนะหรือผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง มีทั้งคนเดิมและคนใหม่ (๑) กรณีได้คนเดิม อาจเป็นเพราะว่าระยะเวลา ๗ ปีกว่านั้น เป็นเวลาที่คนเก่าสะสมผลงานและสร้างความนิยมไว้ (๒) กรณีได้คนใหม่เนื่องจากระยะเวลาที่ผ่านมา ผู้แพ้หรือผู้สอบตกภาพลักษณ์ที่ไม่ดีนี้ชาวบ้านจึงไม่เลือก (Cunningham, อ้างแล้ว, น. ๔)

### ๑๐) ผู้สมัครคนใหม่สอบได้จำนวนมาก

เมื่อประชาธิปไตยท้องถิ่นกลับเข้าสู่วิถีทางอันถูกต้องแล้ว ถือเป็นภาพสะท้อนที่ดี จึงได้เห็นนักการเมืองท้องถิ่นรุ่นใหม่และผู้สมัครหน้าใหม่ลงสมัครรับการเลือกตั้งในระดับ อบต. มากยิ่งขึ้น (โกวิทย์ พวงงาม, ๒๕๖๔) นอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริมประสบการณ์เพื่อพัฒนาทักษะประชาธิปไตยที่อาจนำไปสู่สนามการเมืองระดับชาติได้

### ๑๑) อายุของผู้สมัครและผู้สอบได้เริ่มมีอายุน้อยลง

หมายถึงเป็นบุคคลซึ่งอยู่ในวัยหนุ่มสาวมากกว่าผู้สมัครและผู้สอบได้ครั้งอดีต ถือว่าเป็นแนวโน้มที่ดี (Vroom, อ้างแล้ว, น. ๑๒) เนื่องจากคนวัยหนุ่มสาวส่วนใหญ่เป็นผู้มีความรู้และมีแนวคิดที่ก้าวหน้าที่นำมาประยุกต์ใช้สำหรับการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

### ๑๒) ในกรณีที่ไม่สามารถไปเลือกตั้งได้ กกด. มีทางเลือกให้ประชาชน

กรกด.เปิดช่องทางให้สามารถแจ้งเหตุจำเป็นได้ถึง ๔ ช่องทาง คือ (๑) ทางสมาร์ทโฟน (๒) ทางเว็บไซต์ (๓) ยื่นเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนอำเภอที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านด้วยตัวเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นไปยื่นแทน (๔) จัดส่งทางไปรษณีย์ภายใน ๗ วันก่อนวันเลือกตั้ง หรือภายใน ๗ วันนับแต่วันที่มีการเลือกตั้ง (ฐานเศรษฐกิจออนไลน์, ๒๕๖๔, น. ๒-๓)

## ๒. ภาพสะท้อนเชิงลบ

๑) กรณีที่มีการแข่งขันสูง หรือการแข่งขันที่ดุเดือด อาจนำไปสู่ความรุนแรง หรือความแตกแยกของคนในพื้นที่ได้ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, ๒๕๖๔)

๒) บางพื้นที่ยังคงมีภาพของการทุจริตการเลือกตั้ง หรือการร้องเรียนเรื่องข้อสิทธิ - ขायเสียง (ผู้จัดการออนไลน์, ๒๕๖๔, น. ๑-๒)

๓) การจำกัดสมัยในการดำรงตำแหน่ง หมายถึงข้อห้ามที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถดำรงตำแหน่งเกินกว่า ๒ สมัยได้ นำมาซึ่งการขาดแคลนผู้สมัคร เนื่องจากในหลายพื้นที่มีผู้สมัครเพียงคนเดียวหรือไร้คู่แข่ง ฉะนั้น คณะกรรมการต้องได้เกินร้อยละ ๑๐ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และต้องมากกว่าคะแนนของผู้ที่ไม่ประสงค์ลงคะแนน จึงไม่ใช่เรื่องง่ายสำหรับผู้สมัครที่จะได้รับเลือกตั้งเสมอไป (อรทัย ก๊กผล, ๒๕๖๔) อันเป็นสาเหตุหนึ่งส่งผลต่อการพิจารณาตัดสินใจลงสมัครเลือกตั้งในครั้งต่อไป

๔) ในกรณีที่บางแห่งมีผู้สมัครลงเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นเพียงคนเดียว ย่อมส่งผลกระทบต่อตัวเลือกสำหรับประชาชนในพื้นที่ให้มีจำนวนน้อยลง (จรุงวิทย์ ภูมมา, อ่างแล้ว, น. ๑๔)

๕) การผูกขาดการลงสมัคร กรณีที่มีผู้สมัครลงเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นเพียงคนเดียว อาจสันนิษฐานได้ว่า มีการให้สิ่งตอบแทนเพื่อกันบุคคลมิให้ลงสมัครแข่งขัน (สตีธร ธนาธิโชติ, อ่างแล้ว, น. ๑๕) หรืออาจมีการข่มขู่เพื่อห้ามมิให้ผู้ใดมาลงสมัครแข่งขันก็เป็นไปได้เช่นกัน อย่างไรก็ตาม กรณีนี้มีได้เกิดขึ้นกับทุก อบต. ถ้ามี ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการตกลงกัน “แบบสันติวิธี”

## พัฒนาการของประชาธิปไตยท้องถิ่นไทยยุคใหม่

พิจารณาได้จากปรากฏการณ์ใหม่ที่เกิดขึ้น อย่างน้อย ๙ ประการ ดังนี้

๑. เป็นครั้งแรกที่มีการเลือกตั้งท้องถิ่น นับตั้งแต่มีการรัฐประหารขึ้น เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๗
๒. เป็นครั้งแรกที่การเลือกตั้งท้องถิ่น ระดับ อบจ. ที่เกิดขึ้นพร้อมกันทั้ง ๗๖ จังหวัด
๓. เป็นครั้งแรกที่ประชาชนอายุระหว่าง ๑๘ - ๒๖ ปี จะได้ใช้สิทธิเลือกตั้งท้องถิ่น นับจากมีการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งสุดท้ายเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๕
๔. เป็นครั้งแรกที่มีแคมเปญรณรงค์ระดับชาติเกิดขึ้นกับผู้สมัครเลือกตั้งท้องถิ่น และมีการทำป้ายหาเสียงด้วย “นโยบาย/คำขวัญบรรทัดเดียว”
๕. เป็นครั้งแรกที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่น เปิดตัวโดยสวมเสื้อพรรคการเมืองลงสู่สนามเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ ซึ่งเดิมมีการสนับสนุนโดยพรรคการเมืองแบบไม่เปิดเผยเท่านั้น ซึ่งภาษานักข่าวเรียกว่า “พรรคอีแอบ”



“

การส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเองตามวิถีทาง  
ของประชาธิปไตยท้องถิ่นไทยยุคใหม่นี้ ย่อมเป็นเรื่องที่ถูกต้องเพราะว่าจะได้คนที่  
ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ยอมรับให้เข้ามาบริหารจัดการท้องถิ่น  
นั้นๆ เมื่อประชาชนอยู่ดี กินดี มีความสุข และประชาธิปไตยท้องถิ่นไทยรุ่งเรืองแล้ว ย่อมเป็น  
ที่พึงปรารถนาอันสูงสุดของรัฐบาลไทยที่มาจากกาเลือกตั้งทุกกาลสมัย

”

๖. เป็นครั้งแรกที่พรรคการเมืองใหม่ หรือพรรคการเมืองที่เป็นขวัญใจวัยรุ่น ได้ส่งผู้สมัคร  
ในสังกัดของตนลงสนามเลือกตั้งท้องถิ่น เช่น พรรคก้าวไกล เป็นต้น

๗. สถิติของประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งท้องถิ่น เช่น การเลือกตั้งของ อบจ. เมื่อวันที่ ๒๐  
ธันวาคม ๒๕๖๓ มีจำนวนมาใช้สิทธิทั้งสิ้น ๒๙,๐๖๓,๖๘๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๖๒.๖๗ (สำนักงานคณะกรรมการ  
การเลือกตั้ง, ๒๕๖๔, น. ๑) ซึ่งเพิ่มขึ้นมากกว่าในอดีต

## สรุป

การเลือกตั้งท้องถิ่นระดับ อบจ. เทศบาล อบต. กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาที่ผ่านมา  
เป็นนิมิตรหมายอันดีที่ประชาชนไทยได้เห็นประชาธิปไตยท้องถิ่นเบ่งบานขึ้นอีกครั้ง และได้เห็นการตื่นตัว  
ทางการเมืองของประชาชน เมื่อมีโอกาสใช้สิทธิเลือกตั้งคนที่รัก พรรคที่ชอบ เหมือนเช่นอดีต กล่าวคือ  
ประชาชนในท้องถิ่นได้ตัดสินใจเลือกตัวแทนของตน หลังจากที่ไม่ได้ใช้สิทธินี้มานานนับตั้งแต่เกิดรัฐประหารเมื่อ  
พ.ศ. ๒๕๕๗ อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งท้องถิ่นดังกล่าวเป็นอำนาจในการตัดสินใจของประชาชนในพื้นที่ ผู้ที่ชนะ  
เลือกตั้งหรือได้รับเลือกตั้ง ควรตระหนักในฉันทานุมัติจากประชาชนด้วยเหตุผลว่า อบท.นั้นเป็นหน่วยงาน  
ที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ย่อมมีความเข้าถึงและเข้าใจในความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าราชการ  
ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแน่นอน นอกจากนี้ ยังถือเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระให้กับรัฐบาลอีกด้วย ปัญหา  
ต่างๆ ของท้องถิ่นจึงควรให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิ์รับผิดชอบกับการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นของตนเอง  
ประชาธิปไตยท้องถิ่นไทยจะได้พัฒนายิ่งขึ้น ส่งผลดีต่อประชาธิปไตยในระดับชาติด้วย และยังทำให้  
การปกครองท้องถิ่นของไทยมีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมอารยประเทศสืบไป ฉะนั้น การส่งเสริมและ  
สนับสนุนให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเองตามวิถีทางของประชาธิปไตยท้องถิ่นไทยยุคใหม่นี้ ย่อมเป็นเรื่องที่  
ถูกต้องเพราะว่าจะได้คนที่ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ยอมรับให้เข้ามาบริหารจัดการท้องถิ่นนั้นๆ  
เมื่อประชาชนอยู่ดี กินดี มีความสุข และประชาธิปไตยท้องถิ่นไทยรุ่งเรืองแล้ว ย่อมเป็นที่พึงปรารถนาอันสูงสุด  
ของรัฐบาลไทยที่มาจากกาเลือกตั้งทุกกาลสมัย

## ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นยุคใหม่

๑. รัฐบาลควรกระจายอำนาจให้แก่ อปท.อย่างแท้จริง โดยเป็นเจ้าภาพในการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อปท.ทั้งหมด หรือร่างฉบับใหม่ เช่น พระราชบัญญัติ อบจ. พ.ศ. ๒๕๔๐ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาตำบลและอบต. พ.ศ. ๒๕๓๗ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร กทม. พ.ศ. ๒๕๒๘ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ เฉพาะประเด็นที่อาจทำให้ อปท.ไม่มีความเข้มแข็ง เนื้อความไม่เข้ากับยุคสมัย และทำให้การแก้ไขปัญหามันรวดเร็วเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการผู้ร่างกฎหมายหรือพิจารณากฎหมายควรปลอดจากทัศนคติที่นิยมการรวบอำนาจ

๒. ยกเลิกประกาศและคำสั่ง คสช. ที่เกี่ยวข้องกับ อปท.ทั้งหมด เช่น ประกาศ คสช. ฉบับที่ ๘๖/๒๕๕๗ คำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ ๑/๒๕๕๗, ๖๔/๒๕๕๗, ๖/๒๕๖๐ และ ๑๕/๒๕๖๑ เป็นต้น และให้กลับมาใช้พระราชบัญญัติเดิม ที่ยังมีได้ยกเลิก

๓. บทบาทของรัฐบาล ราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ควรเลิกการบังคับบัญชาหรือครอบงำ แต่ให้มีหน้าที่เฉพาะการสนับสนุน ส่งเสริม เป็นพี่เลี้ยง หรือที่ปรึกษา โดยยกเลิกใช้วิธีการควบคุมดูแล (Tutelle Administrative) ถ้าจำเป็นควรใช้เฉพาะการกำกับดูแล (Controle Hie'rarchie) เท่านั้น

๔. ควรแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ระหว่าง อปท. กับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ชัดเจน กำหนดภารกิจของส่วนราชการไม่ให้ซ้ำซ้อนกับภารกิจของ อปท. รวมถึงระเบียบปฏิบัติงานของท้องถิ่น ควรเลิกอิงกับระเบียบของกระทรวงมหาดไทย การกำกับดูแลควรมีหลังการกระทำเท่านั้น งานที่เป็นภารกิจของท้องถิ่นโดยตรง รัฐบาล ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่ควรยุ่งเกี่ยว หากเกิดความผิดพลาดควรใช้อำนาจศาลเข้ามาตัดสิน

๕. รัฐบาลควรไว้วางใจต่อท้องถิ่น เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ฉะนั้น การไว้วางใจท้องถิ่น ย่อมหมายถึงการไว้วางใจประชาชนด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงมหาดไทยควรให้ อปท. เป็นอิสระด้านการปกครองและการบริหารราชการ กล่าวคือ ทำให้เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่อิสระจากข้อผูกพันของส่วนกลาง แต่อยู่ภายในรัฐธรรมนูญ (มิใช่เป็นรัฐอิสระ) อย่างไรก็ตาม ประชาธิปไตยท้องถิ่นยุคใหม่นี้ ที่มาของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นทุกคนควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่เช่นเดิม

๖. ควรจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาดูแลรับผิดชอบ อปท.โดยตรง เรียกว่า “สภา อปท. แห่งประเทศไทย” ชื่อย่อคือ “ส.อปท.” และมีข้อเสนอแนะย่อย ดังนี้

๑) รูปแบบทั่วไป การลงนามแต่งตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ควรให้เป็นหน้าที่ของประธาน ส.อปท. การสอบสวนความผิด ควรให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการที่มาจากรรทตามมติเสียงส่วนใหญ่ของ ส.อปท. การถอดถอนออกจากตำแหน่ง ควรให้เป็นไปตามมติ ๒/๓ ของจำนวนสมาชิก ส.อปท.ทั้งหมด

๒) รูปแบบพิเศษ การลงนามแต่งตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ควรให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี การสอบสวนความผิด ควรให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการที่มาจากสรรหาตามมติเสียงส่วนใหญ่ของ ส.ส. การถอดถอนออกจากตำแหน่ง ควรให้เป็นไปตามมติ ๒/๓ ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด

๓. ผู้บริหารสูงสุดของ อปท.ทุกรูปแบบ ควรเป็นบุคคลที่มีประวัติดี ชื่อสัตย์ มีคุณภาพ มีความรอบรู้หลายๆ ด้าน และมีประสบการณ์ เนื่องจากความสำเร็จของการทำงานย่อมขึ้นอยู่กับ การได้รับความร่วมมือร่วมใจ ความเชื่อมั่น และความศรัทธาในตัวบุคคล ประกอบกัน จึงมีข้อเสนอแนะย่อย ดังนี้

๑) รูปแบบทั่วไป ควรกำหนดให้จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี สามารถใช้คอมพิวเตอร์ได้ และมีวิสัยทัศน์ทางการบริหารและการพัฒนาเป็นอย่างดี

๒) รูปแบบพิเศษ ควรกำหนดให้จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาโท สามารถใช้คอมพิวเตอร์ได้ และมีวิสัยทัศน์ทางการบริหารและการพัฒนาเป็นอย่างดี และสามารถพูดอ่าน-เขียน-ภาษาอังกฤษได้

๔. การที่ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง เป็นวิธีการที่ชอบธรรมที่สุดแล้ว เพราะว่าได้บุคคลที่รู้ เข้าใจ และเข้าถึงประชาชน แต่ที่ดียิ่งกว่านั้นคือ ควรจะเลือกรูปแบบผู้บริหารท้องถิ่นที่สามารถทำงานคู่ขนานกับฝ่ายสภาท้องถิ่นได้ หรือที่เรียกกันว่า “มีการถ่วงดุลอำนาจกันหรือฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเสมอกัน” (Check & Balance) โดยทุกเรื่องควรยึดมั่นที่เป้าหมายหลัก คือ เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน

๕. ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งแล้ว เมื่อมีอำนาจควรทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการต่างๆ ได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว อาทิ งานทะเบียนราษฎร การรับเรื่องร้องทุกข์ และการขออนุญาตทุกประเภท การที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงทุกบริการได้อย่างไม่มีข้อจำกัดหรือมีก็ให้น้อยที่สุด โดยการประกาศอย่างชัดเจนว่า ท้องถิ่นมีบริการอะไรบ้าง มีข้อจำกัดเท่าไร และข้อจำกัดจะทำให้หมดไปได้เมื่อใด เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการต่างๆ อย่างสะดวก เกิดความพึงพอใจ และไม่มีการทุจริต



ประชุมสภาเทศบาลตำบลคาง

ที่มา: <https://www.khambonglocal.go.th/home/12587>

๑๐. ผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนแล้ว หากคิดจะทำโครงการขนาดใหญ่ ควรทำประชาพิจารณ์ก่อนเสมอ โดยเฉพาะ “ธรรมาภิบาล” ควรมีมาพร้อมกับกรอบเวลา เพื่อให้เป็นหลักประกันแก่ประชาชน บรรดานโยบาย แผนงาน และการตั้งงบประมาณนั้น ควรจะมีต้นทางมาจากประชาชนเสมอ เพราะว่าประชาชนเป็นเจ้าของภาษี นอกจากนี้ ภารกิจใดที่ท้องถิ่นสามารถให้เอกชนทำได้ และทำได้ดีกว่า ควรอนุญาตให้ทำโดยวิธีเสนอการประมูลตามระบบที่มี แล้วท้องถิ่นเป็นเพียงนายจ้าง ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่ท้องถิ่นวางกติกาไว้ และที่สำคัญมากคือ ประชาชนต้องได้ประโยชน์จากภารกิจดังกล่าวด้วย

## บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (๒๕๖๔). ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ จาก <http://www.dla.go.th/index.jsp>
- \_\_\_\_\_. (๒๕๕๘). สรุปข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง.
- โกวิท พวงงาม. (๒๕๖๔. ๑๔ ตุลาคม). ผู้เชี่ยวชาญราชการส่วนท้องถิ่น. *สัมภาษณ์*.
- ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกสภาเมืองพัทยาและผู้บริหารเมืองพัทยา เป็นการชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๙. (๒๕๕๙, ๓๑ พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๓, ตอนที่พิเศษ ๑๒๕ ง, หน้า ๘.
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๕๗. (๒๕๕๗, ๒๒ พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๒ ตอนที่พิเศษ ๑ ง, หน้า ๔๘-๕๒.
- \_\_\_\_\_. ที่ ๖๔/๒๕๕๙. (๒๕๕๙, ๑๘ ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๓ ตอนที่พิเศษ ๒๓๘ ง, หน้า ๑.
- \_\_\_\_\_. ที่ ๖/๒๕๖๐. (๒๕๖๐, ๑๖ กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๘ ง, หน้า ๒๖-๒๗.
- \_\_\_\_\_. ที่ ๘/๒๕๖๐. (๒๕๖๐, ๒๑ กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๕ ตอนที่พิเศษ ๕๔ ง, หน้า ๑๓๙.
- \_\_\_\_\_. ที่ ๑๕/๒๕๖๑. (๒๕๖๑, ๒๕ กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๕ ตอนที่พิเศษ ๒๓๗ ง, หน้า ๒๔.
- จรุงวิทย์ ภูมมา. (๒๕๖๔, ๒๘ ธันวาคม). เลขานุการ กกต. *สัมภาษณ์*.
- เจริญรัตน์ ชูติกาญจน์. (๒๕๖๖, มกราคม-มีนาคม). การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร. *วารสารพัฒนาข้าราชการ*, ๒๒(๒), ๒๗-๒๘.
- ฐานเศรษฐกิจออนไลน์. (๒๕๖๔). *อย่าลืมเลือกตั้ง อบต. ๒๕๖๔ แจ่งเหตุไม่ใช้สิทธิเลือกตั้ง ๒๘ พฤศจิกายน*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ จาก <https://www.thansettakij.com/politics/504189>
- ทรูออนไลน์. (๒๕๖๔). *การเลือกตั้ง อบต. ปี ๒๕๖๔ ประเทศไทยยุคแห่งแค้ไหน*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ จาก <https://news.trueid.net/detail/VRAEE33oweMR>
- ไทยทีวีออนไลน์. (๒๕๕๗). *คสช.ประกาศฉบับที่ ๕ ให้รัฐธรรมนูญปี ๕๐ ล้มสุดชั่วคราว*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๕ จาก <https://highlight.kapook.com/view/102537>
- ธนพร ศรียาภูล, นายกสมมาตรศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. (๒๕๖๒). *คสช.ลั่นสภาพ-โอนอำนาจ "กอ.รমন"*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๕ จาก [https://www.khaosod.co.th/politics/news\\_271231](https://www.khaosod.co.th/politics/news_271231)

- ธนศวร์ เจริญเมือง. (๒๕๕๐ ก). *การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น : อภิธานศัพท์ของอารยธรรมโลก*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- \_\_\_\_\_. (๒๕๕๐ ข). *๑๐๐ ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. ๒๔๔๐-๒๕๕๐*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. (๒๕๕๘). *คู่มือการเลือกตั้ง : การทดลองจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๑*. (พิมพ์ครั้งที่ ๔). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด. (๒๕๖๓, ๒๖ ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๗ ตอนที่ ๘๙ ก, หน้า ๑.
- \_\_\_\_\_. เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี. (๒๕๖๔, ๑ กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๘ ตอนที่ ๗ ก, หน้า ๑.
- \_\_\_\_\_. เรื่อง กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล. (๒๕๖๔, ๑ ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๘ ตอนที่ ๖๖ ก, หน้า ๑-๓.
- ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔. (๒๕๑๔, ๒๑ ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๘๘ ตอนที่ ๑๔๔, หน้า ๑-๒.
- ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕/๒๕๕๗. (๒๕๕๗, ๒๒ พฤษภาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๘๔ ง, หน้า ๑๐.
- \_\_\_\_\_. ฉบับที่ ๘๕/๒๕๕๗. (๒๕๕๗, ๑๐ กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๑๓๔ ง, หน้า ๑-๒.
- \_\_\_\_\_. ฉบับที่ ๘๖/๒๕๕๗. (๒๕๕๗, ๑๐ กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๑ ตอนที่พิเศษ ๑๓๔ ง, หน้า ๑๖.
- \_\_\_\_\_. ฉบับที่ ๑๑๕/๒๕๕๗. (๒๕๕๗, ๒๑ กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๑ ตอนที่พิเศษ ๑๔๓ ง, หน้า ๑.
- ประกาศผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร เรื่องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร. (๒๘ มีนาคม ๒๕๖๕).
- ประกาศผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร เรื่องให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร. (๒๘ มีนาคม ๒๕๖๕).
- ประเวศ วะสี. (๒๕๕๐). *ประชาธิปไตยชุมชน : รากฐานของการเมืองสมานฉันท์และการเมือง คุณธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ.
- ผู้จัดการออนไลน์. (๒๕๖๔). *ซูเปอร์โพลชี้ข้อดี ผู้มีอิทธิพลต้องซื้อเสียง หวังร่วมมือกับองค์กรต่อต้านทุจริต ตรวจสอบความโปร่งใส*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๖๔ จาก <https://mgronline.com/uptodate/detail/9640000120505>

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. (ม.ป.ท.). *การสร้างประชาธิปไตยในสยาม*. ม.ป.ท.

พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๒. (๒๕๖๒, ๒๓ มกราคม).

*ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๘ ก, หน้า ๑.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒.

(๒๕๔๒, ๑๑ พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๑๔ ก, หน้า ๕-๗.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘. (๒๕๒๘, ๒๐ สิงหาคม).

*ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๐๒ ตอนที่พิเศษ ๑๑๕, หน้า ๒.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐. (๒๕๔๐, ๑๑ ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๑๔

ตอนที่ ๕๕ ก, หน้า ๑๔๓.

\_\_\_\_\_ พุทธศักราช ๒๕๕๐. (๒๕๕๐, ๒๔ สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*.

เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก, หน้า ๑๙๕-๒๐๑.

\_\_\_\_\_ พุทธศักราช ๒๕๖๐. (๒๕๖๐, ๖ เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม ๑๓๔

ตอนที่ ๔๐ ก, หน้า ๗๔-๗๕.

รากหญ้า อีสราชน. (๒๕๖๔, ๒๓ พฤศจิกายน). “จากการศึกษาการรวบรวมความคาดหวังของสังคมไทย

ที่มีต่อการเลือกตั้งท้องถิ่นในระดับ อบจ., เทศบาล และ อบต.” จาก <https://www.facebook.com/profile.php?id=100040933029098>

วสันต์ เหลืองประภัสร์. (๒๕๖๔, ธันวาคม ๑๖). อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

*สัมภาษณ์*.

สถาบันพระปกเกล้า. (๒๕๔๗). *แนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ*.

กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สนุกออนไลน์. (๒๕๖๔). *พรรคก้าวหน้าชนะเลือกตั้ง ๓๘ อบต. “ธนาธร” เชื่อการเมืองไทยยังมีหวัง*.

สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ จาก <https://www.sanook.com/news/8481534/>

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (๒๕๖๔). *การใช้สิทธิเลือกตั้งท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน

๒๕๖๔ จาก [https://www.ect.go.th/ect\\_th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=10724](https://www.ect.go.th/ect_th/ewt_dl_link.php?nid=10724)

\_\_\_\_\_ (๒๕๖๔). *สถิติการเลือกตั้งท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๕

จาก [https://www.ect.go.th/ect\\_th/more\\_news.php?cid=13](https://www.ect.go.th/ect_th/more_news.php?cid=13)

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (๒๕๔๗, กรกฎาคม-กันยายน). *การปกครองท้องถิ่น*. *วารสาร*

*ดำรงราชานุภาพ*, ๔(๑๒), ๕๒-๕๕.

ศูนย์ศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (๒๕๖๐). *การปกครองท้องถิ่นประเทศไทย*

*ญี่ปุ่น* สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๕, จาก [www.apecthai.org/apec/th/profile1.php?continentid=2&country=j1&name](http://www.apecthai.org/apec/th/profile1.php?continentid=2&country=j1&name)

- อมร รักษาสัตย์. (๒๕๕๗). *พระราชอำนาจตรากฎหมาย*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๔ จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=สมบูรณาญาสิทธิราชย์>
- อนเนก เหล่าธรรมทัศน์. (๒๕๕๐). *ประชาธิปไตยสองระดับ แง่คิดการจัดทำนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ.
- \_\_\_\_\_. (๒๕๕๔). *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อรทัย ก๊กผล. (๒๕๖๔, ๒๘ พฤศจิกายน). รองเลขาธิการ, สถาบันพระปกเกล้า. *สัมภาษณ์*.
- อิทธิพล โคตะมี, บรรณาธิการเวทย์. (๒๕๖๕). *คสช.คุมกำเนิด ๗,๘๕๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ๖ ปีที่ไม่มีเลือกตั้ง*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๕ จาก <https://waymagazine.org/ncpo-local-government-organization/>
- Birch, A. (2007). *The concepts & theories of modern democracy*. (3rd ed.). London: Routledge.
- Cunningham, F. (2002). *Theories of democracy: A critical introduction*. London: Routledge.
- Dahl, R. A. (1967, December). The city in the future of democracy. *The American Political Science Review*, 4(61), 5-6.
- Dahl and Tuft. (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Heywood, A. (2000). *Key Concepts in Politics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Infogalactic planetary knowledge core. (2021). *Administrative divisions of South Korea*. Retrieved on 28 December 2021 from [https://infogalactic.com/info/Administrative\\_divisions\\_of\\_South\\_Korea](https://infogalactic.com/info/Administrative_divisions_of_South_Korea)
- Michel, R. (2002). *La Democratie Local*. Paris: L.G.D.J.
- Mill, J. S. (1957). *Three Essays: On Liberty, Representative Government & The Subjection of Women*. Oxford: Oxford University.
- Parasuraman, V. A., & Berry, L. L. (1990). *Delivering Quality Service: Balancing Customer expectations and Expectations*. The Free Press: New York.
- Samuel, H. (1991). *Local Governance and National Power*. Hemel Hempstead: Harvester.
- Schumacher, E. F. (1993). *Small is beautiful*. London: Vintage Book.
- Tocqueville, D. A. (2003). *Democracy in America*. Penguin Books: London.





# ยุติธรรมชุมชน: ความเหมือน และความต่างจากแนวคิดยุติธรรมในแบบอื่น\*

นิตยา โพธิ์นอก\*\*

## บทนำ

ยุติธรรมชุมชน (Community justice) เป็นแนวคิดที่ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในหลายประเทศ เพื่อให้เกิดการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและการเข้าถึงของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม แนวคิดนี้ มักถูกกล่าวถึงควบคู่ไปกับแนวคิดอื่นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมอย่างยุติธรรมทางอาญา

---

\* เนื้อหานี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัย “ระบบยุติธรรมชุมชนในประเทศประชาคมอาเซียน: กรณีสาธารณรัฐฟิลิปปินส์” (๒๕๖๒)

\*\* นักวิชาการผู้ชำนาญการ สถาบันพระปกเกล้า, e - mail: nittaya@kpi.ac.th

(Criminal justice) และยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative justice) ในบทความนี้ จึงมุ่งหาคำตอบว่า ยุติธรรมชุมชนมีความเหมือนและความต่างจากแนวคิดยุติธรรมทั้งสองความคิดนี้หรือไม่อย่างไร และพบว่า อาจวิเคราะห์ความเหมือนและความต่างของทั้งสามแนวคิดนี้ออกเป็น ๕ มิติ ได้แก่ ความสอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตย มุมมองต่ออาชญากรรม รูปแบบการดำเนินงาน บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในกระบวนการยุติธรรม และการป้องกันและแก้ไข้ปัญหา สำหรับยุติธรรมชุมชนนั้นเป็นแนวคิดที่เหมาะสมกับสังคมไทย หากแต่การนำไปปฏิบัติจริงยังต้องดำเนินการควบคู่กันกับแนวคิดยุติธรรมในแบบอื่น เพราะแนวคิดยุติธรรมชุมชนเองยังมีข้อจำกัดในเรื่องของชุมชนที่นำแนวคิดไปปฏิบัติ ความคลุมเครือของขอบเขตการดำเนินงาน ความเท่าเทียมในการนำไปประยุกต์ใช้ และความชัดเจนของผลที่ได้รับ

สำหรับเนื้อหาในบทความนี้ ผู้เขียนเริ่มจากการนำเสนอความหมายของยุติธรรมชุมชน ลักษณะของยุติธรรมชุมชน เพื่อให้เกิดการทำความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดยุติธรรมชุมชนในเบื้องต้นตามขอบเขตของบทความนี้เสียก่อน จากนั้นจึงเป็นการวิเคราะห์ถึงความเหมือนและความแตกต่างของยุติธรรมชุมชนกับแนวคิดอื่น ตามมาด้วยบทสรุป

## ยุติธรรมชุมชนมีความหมายอย่างไร

ผู้เขียนเริ่มต้นการทำความเข้าใจกับความหมายของยุติธรรมชุมชนด้วยการทำความเข้าใจกับคำว่า “ชุมชน” เสียก่อน โดยคำว่า “ชุมชน” นั้น มีนักวิชาการหลายท่านได้อ้างถึงกลุ่มคนเป็นหลัก ดังที่กาญจนา แก้วเทพ (๒๕๓๘, น. ๑๔) ให้ความหมายว่าชุมชนเป็นกลุ่มบุคคลที่อาศัยอยู่ในบริเวณเดียวกัน มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตั้งแต่ระดับครอบครัวไปจนถึงระดับหมู่บ้านและระดับที่ใหญ่กว่าหมู่บ้านผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนจะมีความรู้สึกร่วมกัน นอกจากนี้ ชุมชนยังมีการรักษามรดกทางวัฒนธรรมและศาสนาไว้เพื่อถ่ายทอดไปสู่คนรุ่นต่อไป

ส่วนชฎานันท์ ล้อมฉินพรัตน์ (๒๕๕๓, น. ๒๙) ได้ให้ความหมายที่คล้ายคลึงกับกาญจนา แก้วเทพ โดยเพิ่มเติมให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนว่า ชุมชนนั้นเป็นกลุ่มคนที่มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรร่วมกันด้วย โดยมีความรู้สึกผูกพันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อาศัยความสัมพันธ์ทางเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรมที่ทำให้คนในชุมชนรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

สำหรับดำรงศักดิ์ แก้วเพ็ง (๒๕๕๖, น. ๗-๘) ได้ให้ความหมายของชุมชนออกเป็นสามความหมายที่แตกต่างกันออกไป ประการแรก ชุมชน หมายถึง การรวมตัวของกลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์กัน อาจเป็นกลุ่มคนที่มีสายสัมพันธ์ทั้งในแบบเครือญาติ หรือความสัมพันธ์ทางสังคมและวัฒนธรรม ประการที่สอง ชุมชน หมายถึง กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งมีความผูกพันในด้านพื้นที่และเชื้อชาติหรือชนชาติ เช่น อยู่ในหมู่บ้านหรือตำบลเดียวกัน เป็นต้น ประการที่สาม หมายถึง องค์กรหรือขบวนการทางสังคมที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันเป็นระยะเวลาอันยาวนานจนเกิดความผูกพันกัน เช่น องค์กรท้องถิ่น เป็นต้น

ขณะที่ Clear & other (๒๐๑๑, pp. ๘-๑๐) กล่าวถึงความหมายของชุมชนในแบบง่าย และมีการยกตัวอย่างให้เห็นว่าชุมชนมีบทบาทอย่างมากในการเป็นตัวแสดงแบบที่ไม่เป็นทางการ พวกเขาได้

ให้ความหมายของชุมชนว่า หมายถึงเพื่อนบ้าน (Neighborhood) กลุ่มบุคคลซึ่งรวมตัวกันโดยมีคุณค่าร่วมกัน เมื่อกล่าวถึงชุมชนจะไม่ได้หมายถึงเฉพาะสถานที่ตั้งชุมชนเท่านั้น แต่ยังหมายถึงคนซึ่งอาศัยอยู่ในชุมชนนั้น คนในชุมชนนั้นส่วนใหญ่มารวมกันด้วยภูมิหลัง ความสนใจ และคุณค่าร่วมกัน “ชุมชน” หรือ “เพื่อนบ้าน” นั้น จะมีคุณค่าเป็นอย่างยิ่งในภาวะวิกฤต ยกตัวอย่างเช่น ชุมชนที่ประสบภัยจากพายุเฮอริเคน Katrina ในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ ในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ประชาชนประสบปัญหาด้านการช่วยเหลือที่ไม่ทั่วถึงเพราะ การสื่อสารและการขนส่งที่ถูกตัดขาด แต่ชุมชนบางกลุ่มก็สามารถสื่อสารกับหน่วยงานภายนอกเพื่อติดต่อขอรับการช่วยเหลือ

จากการนำเสนอความหมายของชุมชนดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ อาจสรุปได้ว่าชุมชนหมายถึง กลุ่มคนที่มารวมตัวกันด้วยเหตุแห่งความสัมพันธ์ในหลายรูปแบบ ทั้งแบบเครือข่าย เพื่อนบ้าน สถานที่ตั้ง ที่ใกล้เคียงกัน การเป็นกลุ่มองค์กร หรือวัฒนธรรมและสังคมที่ใกล้เคียงกัน ความสัมพันธ์เหล่านี้ได้หล่อหลอมให้เกิดความรู้สึกผูกพันเป็นพวกเดียวกัน และเกิดเป็นคุณค่าร่วมกันให้ชุมชนได้ยึดถือ ดำเนินการ และแสดงออกมาอย่างสะท้อนความเป็นชุมชนนั้น

สำหรับกระบวนการยุติธรรม เป็นกลไกอย่างหนึ่งในการควบคุมทางสังคม มีขั้นตอนและวิธีการที่จะจัดการผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย โดยมีองค์กรและเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการแก่ผู้ฝ่าฝืนนั้น (สำนักงานกิจการยุติธรรม, ๒๕๕๒, น.๑-๒) ซึ่งชุมชนอาจเข้าไปมีบทบาทได้ในส่วนของกลไกการควบคุมทางสังคมและการจัดการกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย (ในบางกรณี) แต่ชุมชนก็ไม่ใช่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งในส่วนต่อไปจะเป็นการนำเข้าสู่ความหมายของยุติธรรมชุมชนที่จะทำให้การคาดเดาบทบาทหน้าที่ของชุมชนในกระบวนการยุติธรรมได้มากขึ้น

การให้ความหมายเกี่ยวกับยุติธรรมจากผู้เชี่ยวชาญหลายท่านได้ให้มุมมองถึงยุติธรรมชุมชน ในมิติทั้งที่เป็นแนวคิด กลยุทธ์ วิธีการ กิจกรรม ฯลฯ แต่ไม่ว่าความหมายจะเป็นอย่างไร ต่างมีจุดร่วมกันของความหมาย คือ ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม เพื่อเป้าหมายด้านความปลอดภัยและความสงบสุขในชุมชน

ยกตัวอย่างการให้ความหมายยุติธรรมชุมชนในเชิงแนวคิด มีผู้กล่าวว่ายุติธรรมชุมชน หมายถึงแนวคิดในการป้องกันอาชญากรรม เกี่ยวข้องกับความยุติธรรมของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรม โดยมีเป้าหมายสูงสุดเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน (อมรรัตน์ อริยะชัยประดิษฐ์ นิมาหนู, ๒๕๕๘, น. ๗๔)

เมื่อให้ความหมายยุติธรรมชุมชนในเชิงกลยุทธ์ มีผู้ให้ความหมายว่ายุติธรรมชุมชน หมายถึงกลยุทธ์ในการป้องกันและลดอาชญากรรม โดยรัฐจะเป็นผู้สนับสนุนให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมในรูปแบบของการเป็นหุ้นส่วนกัน ซึ่งมีนโยบายหลักให้ชุมชนแก้ไขปัญหาอาชญากรรมโดยมุ่งเน้นที่การป้องกัน การควบคุม และการลดการเกิดอาชญากรรม รวมถึงการเยียวยาความเสียหายจากอาชญากรรม เพื่อให้ชุมชนมีความปลอดภัยและเกิดความยุติธรรม รวมถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน (ดล บุนนาค, ๒๕๕๔, น. ๘๐)

กมลชนก ดุริยประภกิจ ได้ให้ความหมายที่สอดคล้องกันกับ ดล บุนนาค แต่ก็มองว่ายุติธรรมชุมชนเป็นวิธีการเชิงกลยุทธ์และได้แจกแจงให้เห็นถึงภารกิจของยุติธรรมชุมชน โดยกล่าวว่ายุติธรรมชุมชนหมายถึง วิธีการเชิงกลยุทธ์ในการป้องกันและลดการเกิดอาชญากรรมโดยการสร้างความเป็นหุ้นส่วนร่วมกับชุมชน เน้นการแก้ไขปัญหาเชิงรุก มุ่งที่การป้องกัน ควบคุม ลดการเกิดปัญหาอาชญากรรม และการเยียวยาความเสียหายจากอาชญากรรม เพื่อให้เกิดความปลอดภัยและความยุติธรรม ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน โดยมีเครือข่ายยุติธรรมชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม ตามภารกิจสี่ด้าน ได้แก่ ด้านการป้องกันการกระทำผิด ด้านการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์ ด้านการเยียวยาและเสริมพลัง และด้านการรับคืนผู้กระทำผิดสู่ชุมชน (กมลชนก ดุริยประภกิจ, ๒๕๔๕, น. ๘๖-๘๗) ซึ่งภารกิจด้านการป้องกันการกระทำผิด ที่เสนอโดย กมลชนก ดุริยประภกิจ มีความสอดคล้องกับความหมายของยุติธรรมชุมชนจากรายงานของกรมคุมประพฤติ ที่ว่ายุติธรรมชุมชนหมายถึง การป้องกันอาชญากรรมและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรม ที่เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ มีเป้าหมายเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในชุมชน (กรมคุมประพฤติ, ๒๕๔๙, น. ๔)

หรือการให้ความหมายในทัศนะของ ยศศักดิ์ โกศัยกานนท์ ที่ได้ให้มุมมองเกี่ยวกับยุติธรรมชุมชนโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน ชุมชนเป็นหุ้นส่วนในการดำเนินงานกับภาครัฐ โดยกล่าวว่ายุติธรรมชุมชนเป็นรูปแบบวิธีการในเชิงปฏิบัติการที่มุ่งเน้นการสร้างความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมของชุมชนในการแก้ไขปัญหาและการป้องกันอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยอาจมีการดำเนินงานแบบหุ้นส่วนระหว่างชุมชนกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสริมสร้างความปลอดภัยของชุมชนอันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชุมชนที่กระบวนการยุติธรรมตามธรรมดาไม่สามารถดำเนินการได้ มาตรการเหล่านี้ จึงเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ให้ชุมชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการระงับข้อพิพาทและจัดการความขัดแย้งในชุมชน หรือมีส่วนในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำผิด และกำหนดบทลงโทษทางสังคมแก่ผู้ที่กระทำผิดในชุมชน (ยศศักดิ์ โกศัยกานนท์, มปป., น. ๗๖-๗๗ )

ส่วน Bazemore & Schiff (2001, p. 205) กล่าวว่า ยุติธรรมชุมชน หมายถึง ตัวแปรในการป้องกันอาชญากรรมและกิจกรรมทางยุติธรรมที่รวมผนวกชุมชนเข้าไปไว้ในกระบวนการ มีรากฐานทางการปฏิบัติที่ดีที่ชุมชน ประชาชน และระบบสามารถควบคุมอาชญากรรมและความผิดปกติในสังคมได้ โดยเป้าหมายสำคัญคือการยกระดับคุณภาพชีวิตชุมชน และเน้นผลลัพธ์ที่ระดับชุมชน

สำหรับความหมายในมุมมองที่ว่ายุติธรรมชุมชนเป็นกิจกรรมนั้น กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ได้ให้ความหมายยุติธรรมชุมชน ว่าหมายถึง การดำเนินกิจกรรมของชุมชนโดยชุมชนร่วมกันเองหรือร่วมกับภาครัฐ ในลักษณะของหุ้นส่วน มีการนำทุนทางสังคมและศักยภาพของชุมชนมาใช้ เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันและความปลอดภัยจากอาชญากรรม ความเป็นธรรมและความสงบสุขของชุมชน (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ๒๕๕๐, น. ๒๒)

เช่นเดียวกันกับ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย ที่กล่าวว่ายุติธรรมชุมชน หมายถึง การดำเนินกิจกรรมของชุมชนโดยชุมชนกระทำร่วมกัน หรือระหว่างชุมชนและภาครัฐ โดยใช้ทุนทางสังคมในการสร้างภูมิคุ้มกัน

“

**แนวคิดและกลยุทธ์ในการจัดการให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม** โดยชุมชนเข้ามามีบทบาท มีส่วนร่วม เป็นหุ้นส่วนในกระบวนการทางยุติธรรม ด้วยการให้ทุนทางสังคมที่มีอยู่ มีเป้าหมาย**เพื่อความปลอดภัยและยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน** ภายใต้ภารกิจหลัก ได้แก่ การป้องกัน การจัดการความขัดแย้ง การเยียวยา และการรับคืนคนดีกลับคืนสู่ชุมชน

”

และความสงบสุขของชุมชนด้วยการส่งเสริมการป้องกันและการสร้างภูมิคุ้มกันจากปัญหาอาชญากรรม การเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรมและการยุติความขัดแย้ง ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมหลักได้มากขึ้น ซึ่งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและช่วยลดภาระของกระบวนการยุติธรรมหลัก และช่วยรักษาระบบนิเวศประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นให้คงอยู่ (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, ๒๕๕๖, น. ๒๒๖)

จากการให้ความหมายดังกล่าว อาจสรุปได้ว่ายุติธรรมชุมชนหมายถึง แนวคิดและกลยุทธ์ในการจัดการให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม โดยชุมชนเข้ามามีบทบาท มีส่วนร่วม เป็นหุ้นส่วนในกระบวนการทางยุติธรรมด้วยการให้ทุนทางสังคมที่มีอยู่ มีเป้าหมายเพื่อความปลอดภัยและยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน ภายใต้ภารกิจหลัก ได้แก่ การป้องกัน การจัดการความขัดแย้ง การเยียวยา และการรับคืนคนดีกลับคืนสู่ชุมชน

## ลักษณะของยุติธรรมชุมชน

ยุติธรรมชุมชนเป็นการป้องกันอาชญากรรมและเป็นกิจกรรมทางกระบวนการยุติธรรมที่มีชุมชนอยู่ในกระบวนการนั้น ประชาชน กลุ่มในชุมชน องค์กรในชุมชนสามารถใช้ยุติธรรมชุมชนนั้นเพื่อควบคุมอาชญากรรมและความผิดปกติในสังคม เน้นผลที่ระดับชุมชน (Bazemore & Schiff, 2001, p.7) ลักษณะที่สำคัญของยุติธรรมชุมชน จึงมีความเป็นเพื่อนบ้าน ชุมชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายเพราะมีความเป็นทางการน้อย ชุมชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหา และมีลักษณะส่งเสริมคุณภาพชีวิตชุมชน

ลักษณะประการแรกที่ว่ายุติธรรมชุมชนมีความเป็นเพื่อนบ้านนั้น หมายถึงว่ายุติธรรมชุมชนมีความเป็นอิสระในกระบวนการและวิธีที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของชุมชนแต่ละถิ่น โดยไม่ทิ้งหลักการของยุติธรรมชุมชน อธิบายเพิ่มเติมตาม Karp & Clear ได้ว่า ยุติธรรมชุมชนจะเน้นกระบวนการที่เป็นอิสระให้เหมาะสมกับวิถีชุมชน ซึ่งต่างจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการและกำหนด

(Karp & Clear, 2000, p.330) เช่นเดียวกันกับ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย กล่าวว่า ยุติธรรมชุมชนเน้นการให้ความสำคัญแก่ความเป็นเพื่อนบ้าน ขณะที่กฎหมายและระเบียบที่เป็นทางการมักถูกโยกไว้กับผู้มีอำนาจทางการเมืองอย่างหน่วยงานของรัฐหรือรัฐบาล ซึ่งบางครั้งกฎหมายบ้านเมืองไม่มีความสำคัญต่อวิถีชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นมากนัก แต่สำหรับวิถีชีวิตผู้คนชุมชนเมือง กฎหมายจะมีความสำคัญกรณีเกิดอาชญากรรม เกิดการฝ่าฝืนระเบียบสังคม และต้องการควบคุมสังคมให้สงบเรียบร้อย (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, ๒๕๕๐, น. ๖๔)

ลักษณะประการต่อมา ยุติธรรมชุมชนมีลักษณะกระจายการจัดการทำให้ชุมชนเข้าถึงได้ง่ายตลอดจนกระจายอำนาจและความรับผิดชอบด้วย ดังที่ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย กล่าวว่า วัฏจักรยุติธรรมชุมชนมีลักษณะลดการพึ่งพาผู้มีอำนาจ ขณะที่กระบวนการยุติธรรมหลักมีลักษณะเป็นการปกครองแบบลำดับชั้นองค์กรแต่ละระดับผู้ปฏิบัติงานจะทำหน้าที่รายงานผลการทำงานไปยังระดับชั้นการบังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไปตามลำดับชั้นในลักษณะความสัมพันธ์แบบแนวดิ่ง ในขณะที่แนวคิดยุติธรรมชุมชนไม่ใช้รูปแบบองค์กรแบบนั้น แต่การทำงานยุติธรรมชุมชนจะรายงานไปยังประชาชนกลุ่มที่เป็นเครือข่ายยุติธรรม โดยที่ผู้บริหารองค์กรย่อยในชุมชนอาจทำงานร่วมกับผู้บริหารของหน่วยงานอื่น (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, ๒๕๕๐, น. ๖๔) สอดคล้องกับ Karp & Clear กล่าวว่า ยุติธรรมชุมชนไม่มีการจัดโครงสร้างองค์กรเป็นลำดับชั้น เจ้าหน้าที่ในหน่วยยุติธรรมชุมชนอาจรายงานต่อกลุ่มชุมชนได้เลย และผู้ดำเนินการของแต่ละหน่วยจะมาทำงานร่วมกัน เช่น Boston's Operation Nightlight ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่คุมประพฤติทำงานเป็นหุ้นส่วนกันหรืองานตำรวจชุมชนที่ทำงานรณรงค์ต่อต้านอาชญากรรม และร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอื่น (Karp & Clear, 2000, p. 327, p. 330) หรือผู้บริหารหน่วยตำรวจชุมชนทำงานร่วมกับคุมประพฤติชุมชนหรืออัยการชุมชน (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, ๒๕๕๐, น. ๖๔)

ประการที่สาม ยุติธรรมชุมชนมีลักษณะแสวงหาการมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหา เน้นไปที่การป้องกันปัญหาเป็นหลักเพื่อลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากอาชญากรรม ในขณะเดียวกันเมื่อเกิดความเสียหายก็ต้องมีการแก้ไขโดยชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วม (Bazemore & Schiff, 2001, pp. 206-209) ประชาชนอาจไปมีส่วนร่วมอย่างน้อยที่สุดก็ในการประชุมหารือเกี่ยวกับประเด็นอาชญากรรมและการจัดระเบียบชุมชนของตนเอง หากมากไปกว่านั้นอาจเป็นการอุทิศตนเป็นอาสาสมัครให้การสนับสนุนเสริมพลังเหยื่ออาชญากรรม ช่วยแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดกลับคืนสู่ชุมชนและดำเนินกิจกรรมป้องกันอาชญากรรมในชุมชน การเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาอาชญากรรม การเป็นอาสาสมัครในบางกิจกรรมอย่างการช่วยเหลือเหยื่อ ช่วยให้ผู้กระทำผิดได้กลับคืนสู่สังคม เป็นสมาชิกคณะกรรมการที่ปรึกษาตำรวจชุมชน การฟ้องร้องของชุมชน ศาลชุมชน ฯลฯ (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, ๒๕๕๐, น. ๖๔; Karp & Clear, 2000, p.330; Bazemore & Schiff, 2001, pp.7, 206-209)

ประการสุดท้าย ยุติธรรมชุมชนมีลักษณะให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตชุมชน โดยอธิบายได้ว่าการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในกรณีอาชญากรรมที่อาจเกิดขึ้นเฉพาะรายนั้นเป็นเรื่องสำคัญ หากแต่ผู้กระทำผิดแม้จะได้รับโทษก็ไม่ได้หมายความว่ามีการบรรลุความยุติธรรมในความหมายอย่างกว้าง การอำนวยความสะดวกยุติธรรมจึงควรคำนึงถึงเป้าหมายที่มีความสำคัญมากกว่านั้นคือ คุณภาพชีวิตของชุมชน ซึ่งยุติธรรมชุมชน

“

การจัดการกับอาชญากรรมได้สำเร็จไม่ใช่เพียงทำการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ระหว่างผู้กระทำผิดกับเหยื่อเท่านั้น แต่ควรเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทำให้ชุมชนมีศักยภาพเพียงพอที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ควบคุมชุมชนได้ด้วยตนเอง ความยุติธรรมจึงไม่ควรเป็นประสบการณ์ส่วนบุคคลเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมแต่ควรเป็นประสบการณ์ร่วมของทั้งชุมชน เป็นประสบการณ์ส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน และต้องมั่นใจว่าไม่มีสมาชิกชุมชนคนใดถูกขับออกจากเป้าหมายด้านคุณภาพชีวิตของชุมชน

”

มองว่า การจัดการกับอาชญากรรมได้สำเร็จไม่ใช่เพียงทำการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ระหว่างผู้กระทำผิดกับเหยื่อเท่านั้น แต่ควรเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทำให้ชุมชนมีศักยภาพเพียงพอที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ควบคุมชุมชนได้ด้วยตนเอง ความยุติธรรมจึงไม่ควรเป็นประสบการณ์ส่วนบุคคลเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมแต่ควรเป็นประสบการณ์ร่วมของทั้งชุมชน เป็นประสบการณ์ส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน และต้องมั่นใจว่าไม่มีสมาชิกชุมชนคนใดถูกขับออกจากเป้าหมายด้านคุณภาพชีวิตของชุมชน (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวยการ, ๒๕๕๐, น. ๖๔; Karp & Clear, 2000, p.330)

## แนวคิดยุติธรรมชุมชนมีความแตกต่างหรือไม่อย่างไรกับแนวคิดยุติธรรมในแบบอื่น

จากเนื้อหาสองส่วนก่อนหน้า ผู้เขียนนำเสนอเพื่อให้ผู้อ่านได้ทำความเข้าใจถึงความหมายและลักษณะของยุติธรรมชุมชน เพื่อเป็นการปรับพื้นฐานการรับรู้ในเบื้องต้นว่ายุติธรรมชุมชนนั้นเป็นอย่างไร สำหรับเนื้อหาในส่วนนี้ ผู้เขียนสะท้อนให้เห็นว่าเมื่อศึกษาถึงแนวคิดยุติธรรมชุมชน (Community justice) เรามักเห็นแนวคิดอื่นที่ปรากฏอยู่ตามหน้าการค้นหาค้นหา ตลอดจนในเนื้อหาของแนวคิดยุติธรรมชุมชนเองอยู่ด้วย แนวคิดนั้นได้แก่ ยุติธรรมทางอาญา (Criminal justice) และยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative justice) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้รับการอ้างอิงถึงพร้อมกันบ่อยครั้ง ด้วยยุติธรรมชุมชนมีความเกี่ยวข้องกับทั้ง ๒ แนวคิดนี้ แต่ก็มีความแตกต่างกันอยู่ในรายละเอียด ผู้เขียนได้วิเคราะห์และจำแนกให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนถึงความเหมือนและความต่างทางแนวคิดระหว่างยุติธรรมชุมชน ยุติธรรมทางอาญา และยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ อันเป็นประโยชน์ต่อการแยกแยะกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับยุติธรรมชุมชนได้อย่างชัดเจนมากขึ้น ผู้เขียนขอวิเคราะห์ออกเป็น ๕ ประเด็น ได้แก่ ความสอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตย มุมมองต่ออาชญากรรมรูปแบบการดำเนินงาน บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และการป้องกันและแก้ไขปัญหา

### ๑. ความสอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตย

แนวคิดยุติธรรมชุมชน มีหลักการที่มีความสอดคล้องกับหลักความเป็นประชาธิปไตย (Democratic principles) และความเสมอภาค (Egalitarian principals) (Karp & Clear, 2000) เนื่องจากยุติธรรมชุมชนมีลักษณะที่ยึดบรรทัดฐานเป็นหลัก (Norm) เมื่อมีหลักยึดร่วมกันแล้วสมาชิกในชุมชนจึงต้องร่วมกันปฏิบัติตามเพื่อลดปัญหาอาชญากรรม โดยเน้นการฟื้นฟูเยียวยาผู้เสียหายที่เป็นทั้งผู้เสียหายโดยตรงและชุมชนมากกว่ามุ่งเอาผิดกับผู้กระทำผิดในแบบให้รับโทษตามที่กระทำผิด (Restoration) ซึ่งหลักการของยุติธรรมชุมชนไม่ได้มุ่งเอาผิดแต่ต้องการให้เขาสำนึกถึงผลจากการกระทำของตนเองที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนและสังคมในวงกว้างเพื่อไม่ให้เกิดการกระทำซ้ำ เพราะถือหลักความปลอดภัยสาธารณะเป็นสำคัญ (Public safety)

นอกจากนี้ ยุติธรรมชุมชนยังมีความเชื่อมโยงกับหลักความเสมอภาค เนื่องจากยุติธรรมชุมชนทำให้เกิดความเท่าเทียม (Equality) เพราะบางชุมชนที่อาจมีปัญหาอาชญากรรมแต่ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการทางยุติธรรมเบื้องต้นได้ อาจสร้างความเข้มแข็งทางกระบวนการยุติธรรมชุมชนขึ้นมาและใช้ในการแก้ปัญหาของชุมชน ยุติธรรมชุมชนมีการหลอมรวม (Inclusion) คือ ไม่แบ่งแยกคนดีและคนเลว หมายถึงว่าคนที่ไม่ดีนั้นจะต้องมีกระบวนการทำให้กลับใจและกลับคืนเป็นคนดีสู่สังคม และมีการร่วมกัน (Mutuality) คือ เมื่อชุมชนมีเป้าหมายร่วมกันแล้วก็จะนำไปสู่การอาสาที่จะทำงาน เช่น ร่วมกิจกรรมรณรงค์เพื่อลดอาชญากรรม หรือเป็นอาสาสมัครเฝ้าระวังภัยเป็นผู้ดูแล (Stewardship) เพราะยุติธรรมชุมชนทำให้ทุกคนในชุมชนรู้สึกถึงความรับผิดชอบร่วมกันที่จะต้องดูแลชุมชนของตน (Karp & Clear, 2000, pp.331-338)

บทสรุปเกี่ยวกับความสอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตยของแนวคิดยุติธรรมชุมชนนี้ไม่ได้หมายความว่า ยุติธรรมกระแสหลักอย่างยุติธรรมทางอาญาไม่มีความเป็นประชาธิปไตย หากแต่ยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมทางอาญาเป็นความสอดคล้องในแง่มุมของการรักษาระเบียบและกติกาเพื่อให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันได้ในสังคม หลักการของยุติธรรมทางอาญานั้น อ้างถึงการใช้หลักนิติรัฐและนิติธรรมควบคู่กันไป คือ คนทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐยิ่งต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน สำหรับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ถือเป็นขั้นตอนและวิธีการที่จะจัดการผู้ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย โดยมีองค์กรและเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการแก่ผู้ฝ่าฝืนนั้น และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เองก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายด้วย (สำนักงานกิจการยุติธรรม, ๒๕๕๒, น.๑-๒)

โดยหลักการนี้มีความสอดคล้องกับ อังคณา บุญสิทธิ์ ที่กล่าวว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นกระบวนการยุติธรรมในการให้ความเป็นธรรมและยุติข้อขัดแย้งในสังคม ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีลักษณะเด่น คือ เป็นกระบวนการที่ใช้อำนาจรัฐโดยสมบูรณ์ รัฐเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ว่าอะไรเรียกว่าเป็นการกระทำผิดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา โดยการกำหนดบทลงโทษไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ทำให้เกิดความเชื่อว่า เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นรัฐจะลงโทษผู้กระทำผิดตามที่กฎหมายกำหนด (อังคณา บุญสิทธิ์, ๒๕๔๘)



อย่างไรก็ดี การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอาญานั้นมีต้นทุน เพราะกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้ความสำคัญกับความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง จึงต้องมีรายจ่ายสำหรับค่าวิชาชีพหรือค่าความชำนาญเฉพาะทาง จากลักษณะดังกล่าวทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาถูกตั้งคำถาม เป็นคำถามทั้งที่เกิดจากคนในกระบวนการยุติธรรมเองและจากประชาชนทั่วไป เช่น กฎและกติกาที่รัฐกำหนดขึ้นตอบสนองความต้องการของผู้เสียหายได้อย่างแท้จริงหรือไม่ การลงโทษผู้กระทำผิดอย่างไรจึงเรียกว่ายุติธรรม นอกจากนี้ ยังเกิดคำถามในเรื่องมาตรฐานในการตัดสินปัญหาหรือยุติความขัดแย้ง และคำถามที่ว่า บริการที่รัฐจัดให้สามารถตอบสนองคนทุกคนที่ต้องการใช้บริการอย่างทั่วถึงหรือไม่ ภาระค่าใช้จ่ายในกระบวนการยุติธรรมคนที่ไม่มียุติธรรมเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้หรือไม่ ที่สำคัญคือมีกระบวนการยุติธรรมใดที่ใช้ทุนน้อยกว่าหรือไม่ต้องใช้ทุนหรือไม่ (อังคณา บุญประสิทธิ์, ๒๕๔๘)

สำหรับแนวคิดยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ก็มีความสอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตย เช่นเดียวกันกับยุติธรรมชุมชน แต่ก็มีแตกต่างกันอยู่บ้าง หากพิจารณาแล้วยุติธรรมชุมชนจะมีหลักการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมเพื่อจัดการปัญหาอาชญากรรมร่วมกัน ส่วนยุติธรรมเชิงสมานฉันท์จะเป็นการให้ผู้นั้นมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียเกี่ยวข้องได้เข้ามาตัดสินใจ โดยเน้นไปที่เหยื่อและผู้กระทำผิด (Lanni, 2005, pp.376 - 377) สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมตามหลักการของประชาธิปไตยของยุติธรรมชุมชนมีมากกว่ายุติธรรมเชิงสมานฉันท์ เพราะอย่างหลังนั้นเน้นการจัดการปัญหาในระดับปัจเจกมากกว่า

ในมุมมองความสอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตยของแนวคิดยุติธรรมชุมชน ยุติธรรมทางอาญา และยุติธรรมสมานฉันท์ สรุปได้ว่า ยุติธรรมชุมชนมีความสอดคล้องกับประชาธิปไตยในแง่ที่ว่าเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการปัญหาความสงบโดยมีการตั้งบรรทัดฐานของสังคมร่วมกัน แล้วร่วมกันจัดการตามบรรทัดฐานนั้น ขณะที่ยุติธรรมทางอาญามีจุดเน้นที่การรักษากติกาสังคมซึ่งก็คือกฎหมาย แต่กฎหมายนั้นรัฐเป็นผู้บังคับใช้ ทำให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้น้อยกว่า ส่วนยุติธรรมชุมชนกับยุติธรรมสมานฉันท์นั้นมีความสอดคล้องกันในแง่การเปิดโอกาสให้ผู้นั้นมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียเข้ามา แต่ยุติธรรมชุมชนผู้นั้นมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียโดยตรงสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ในกระบวนการเพื่อเป็นการยกระดับศักยภาพและจัดการปัญหาที่เป็นของชุมชนร่วมกัน ขณะที่ยุติธรรมสมานฉันท์อาจเฉพาะเจาะจงผู้นั้นเกี่ยวข้องมากกว่า

## ๒. มุมมองต่ออาชญากรรม

ยุติธรรมชุมชน มีความเห็นต่ออาชญากรรมว่าเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อชุมชน (วันชัย รุจนวงศ์, ๒๕๕๐, น. ๒๑๒) เพราะเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย เช่นเดียวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal justice system)<sup>๑</sup> ที่เป็นกระบวนการเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยในสังคม

<sup>๑</sup> กระบวนการยุติธรรมของไทย อาจจำแนกตามประเภทกฎหมายได้ ๓ ประเภท ได้แก่ กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (Civil justice) เป็นกระบวนการกรณีข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal justice) เป็นกระบวนการกรณีข้อพิพาทระหว่างประชาชนหรือมีผู้ละเมิดกฎหมายอาญา และกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (Administrative justice) เป็นกระบวนการกรณีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง (สำนักงานกิจการยุติธรรม, ๒๕๕๒, น.๒)

ประกอบด้วยพื้นฐานสำคัญ ๔ ประการ ได้แก่ ผู้กระทำผิด (Offender) เหยื่ออาชญากรรม (Victim) หน่วยงานยุติธรรมทางอาญา (Criminal justice process) และสังคม (Society) (สำนักงานกิจการยุติธรรม, ๒๕๕๒, น. ๒-๓) แต่สิ่งที่แตกต่างคือ ยุติธรรมชุมชนมองว่าอาชญากรรมไม่ใช่เรื่องราวหรือกรณีพิเศษที่เกิดขึ้นในชีวิตแต่กลับมองว่าอาชญากรรมเป็นประสบการณ์ส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน ชุมชนจึงต้องมาเรียนรู้ที่จะป้องกันแก้ไขร่วมกัน (Karp & Clear, 2000, p.330)

ด้วยเหตุที่ยุติธรรมชุมชนมองว่าอาชญากรรมเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อชุมชน ทำให้คนในชุมชนเป็นผู้เสียหาย ดังนั้น การแก้ไขปัญหาก็ควรดำเนินการในชุมชน โดยชุมชนเป็นผู้หาวิธีการแก้ไขปัญหา ส่วนรัฐหรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมจะเป็นผู้สนับสนุนและดูแลมาตรฐานการดำเนินงาน ในขณะที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญามองว่าอาชญากรรมเป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมาย การดำเนินการเมื่อเกิดอาชญากรรมขึ้น จึงเป็นการดำเนินการโดยถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายจึงต้องหาตัวผู้กระทำ ความผิดมาลงโทษเพื่อให้สังคมสงบสุข (วันชัย รุจนวงศ์, ๒๕๕๐, น. ๒๑๒-๒๑๖)

ด้วยมุมมองของยุติธรรมชุมชนต่ออาชญากรรมที่มองเป็นเรื่องกระทบชุมชนทำให้เห็นว่า ยุติธรรมชุมชนมองเป้าหมายภาพรวมต่อการจัดการปัญหาอาชญากรรม ดังเช่น จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย กล่าวว่เป้าหมายของยุติธรรมชุมชน คือ ทำให้ประชาชนรู้สึกมั่นคงปลอดภัยและเข้าถึงความยุติธรรมเมื่ออยู่ในชุมชน ประชาชนกลุ่มเสี่ยงลดความรู้สึกหวาดกลัวและวิตกกังวลต่ออาชญากรรม มีความรู้สึกเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนเมื่อมีการดำเนินกิจกรรมยุติธรรมชุมชน (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, ๒๕๕๐, น. ๖๓)

ด้วยลักษณะมุมมองที่มองเห็นต่อปัญหาอาชญากรรม ไปสู่การส่งเสริมความปลอดภัยของประชาชนและคุณภาพชีวิตของชุมชน ยุติธรรมชุมชนยังมุ่งเน้นไปที่อุดมคติที่สนับสนุนต่อแนวคิดของทั้งเสรีนิยมและอนุรักษนิยม ซึ่ง Karp & Clear (2000) เห็นว่าแนวคิดยุติธรรมชุมชนนั้นเหมาะสมกับผู้ที่ทำหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญายู่บ้าง ในการทำงานที่ปรับการทำงานของตนให้มีเป้าหมายเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของชุมชน โดยการลดความไม่เท่าเทียม ความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม ความทุกข์ทรมานของเหยื่อ และความกลัว อุดมคติและมุมมองต่ออาชญากรรมของยุติธรรมชุมชนเหล่านี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในงานของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาใน ๓ ส่วนหลัก ได้แก่ ตำรวจ ศาล และการลงโทษ (Correction) (Karp & Clear, 2000, p.325)

สำหรับยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ มีมุมมองว่าอาชญากรรมนั้นเป็นอันตรายต่อความสัมพันธ์และชุมชนเช่นเดียวกับยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมทางอาญา แต่ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มีมุมมองคล้ายกันกับยุติธรรมชุมชนที่เห็นว่าเมื่อเกิดอาชญากรรม จะต้องมีการจัดการกับอาชญากรรมที่มากกว่าการลงโทษตามกฎหมาย เป็นการตอบสนองทุกรูปแบบต่ออาชญากรรมโดยมีเป้าหมายเพื่อฟื้นฟูความเสียหายหรือเยียวยาบาดแผลที่เกิดจากอาชญากรรม โดยกิจกรรมของยุติธรรมชุมชนเชิงสมานฉันท์ เช่น การไกล่เกลี่ยระหว่างเหยื่อและผู้ถูกกล่าวหา การประชุมกลุ่มครอบครัว และกระบวนการอื่นที่นำเอาเหยื่อ ผู้ถูกกล่าวหา และชุมชนเข้ามาร่วมกันในการพัฒนาแผนเพื่อฟื้นฟูความเสียหายเหล่านั้น (Bazemore & Schiff, 2001, p.7)

ในมุมมองต่ออาชญากรรมของแนวคิดยุติธรรมชุมชน ยุติธรรมทางอาญา และยุติธรรมสมานฉันท์สรุปได้ว่าทั้งสามแนวคิดเห็นว่าอาชญากรรมเป็นปัญหาที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสังคมโดยรวม หากแต่การจัดการกับผู้ก่อปัญหาอาชญากรรมนั้น ยุติธรรมชุมชนกับยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มีมุมมองคล้ายกันว่าการจัดการกับปัญหาอาชญากรรมไม่ใช่เพียงนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ (ซึ่งการนำผู้ทำผิดมาลงโทษตามสัดส่วนความผิดเป็นการจัดการอาชญากรรมตามแนวคิดยุติธรรมทางอาญา) หากยังต้องฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายแก่เหยื่อที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมนั้นด้วย

### ๓. รูปแบบการดำเนินงาน

รูปแบบการดำเนินงานของยุติธรรมชุมชนเป็นไปเพื่อให้การอำนวยความสะดวกยุติธรรมในสังคมและหนุนเสริมกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ๒๕๕๐, น. ๒๙) จึงอาจกล่าวได้ว่ารากฐานของรูปแบบการดำเนินงานของยุติธรรมชุมชนจึงมีความเป็นทางการอยู่บ้างแต่ก็ความยืดหยุ่นมากกว่ายุติธรรมทางอาญา

โดยทั่วไป กระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะเริ่มตั้งแต่เจ้าหน้าที่ตำรวจ (Police) ที่จับกุมผู้กระทำผิดแล้วส่งความเห็นไปยังอัยการ (Prosecutors) อัยการจะพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องไปยังศาล (Court) จากนั้นศาลจะเป็นผู้พิพากษาคดีผู้กระทำผิด เมื่อตัดสินแล้วมีความผิดก็เป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชทัณฑ์ (Correction) ที่ทำหน้าที่ลงโทษตามคำสั่งของศาล ตลอดกระบวนการของยุติธรรมทางอาญาเห็นได้ว่ามีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่หลายส่วนที่เกี่ยวข้องซึ่งมีค่าใช้จ่ายตลอดกระบวนการ การพิจารณาคดีหากตัดสินว่าผู้ต้องหากระทำผิดจริง ก็มักจะถูกจำคุก หากการตัดสินคดีมีความผิดมากขึ้นก็จะเป็นปัญหาคนล้นคุก ซึ่งไม่มีชุมชนใดต้องการที่จะสร้างคุกขึ้นใหม่ เพราะหมายถึงค่าใช้จ่ายอื่นที่เพิ่มขึ้นตามมา กระบวนการยุติธรรมชุมชนจึงถือเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาในบางกรณีไม่ให้เกิดคดีต้องไปสู่ศาลและตัดสินจำคุกเสมอไป (Lewis & Davodi-Far, 2008, pp. 95-96)

จากข้อสรุปของ Lewis & Davodi-Far ทำให้อนุมานในส่วนนี้ได้ว่า ยุติธรรมชุมชนเป็นยุติธรรมทางเลือก เมื่อนำไปปรับใช้ให้เหมาะกับชุมชนจึงมีลักษณะยืดหยุ่นสอดคล้องกับสภาพแต่ละพื้นที่ นั้นเท่ากับว่าหน่วยงานด้านยุติธรรมกระแสหลักได้กระจายอำนาจและการบริหารจัดการบางส่วนให้กับชุมชน สอดคล้องกับข้อคิดเห็นของ วันชัย รุจนวงศ์ (๒๕๕๐) ว่ายุติธรรมชุมชนมีรูปแบบของการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบ ในงานยุติธรรมชุมชนเป็นการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงานของรัฐและชุมชน โดยเฉพาะการให้ชุมชนและรัฐเป็นหุ้นส่วนกันในการดูแลรับผิดชอบความยุติธรรมร่วมกันเพื่อประโยชน์ของคนในชุมชน เพราะยุติธรรมชุมชนเน้นให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม และมองว่าปัญหาการกระทำผิดควรได้รับการแก้ไขภายในชุมชนโดยชุมชน หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมควรเป็นเพียงหน่วยงานสนับสนุน เพื่อให้ชุมชนสามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการยุติธรรมอาญาที่มีการทำงานแบบเป็นลำดับขั้นตามสายการบังคับบัญชาหรือแบบระบบราชการ หน่วยงานยุติธรรมอาญาเป็นผู้ที่มีบทบาทหลักในการบังคับใช้กฎหมายและอำนวยความสะดวกยุติธรรม โดยต้องใช้ความเชี่ยวชาญและชุมชนเป็นเพียงผู้รองรับบริการด้วยความรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาเป็นของหน่วยงานในกระบวนการ

ยุติธรรม (วันชัย รุจนวนวงศ์, ๒๕๕๐, น. ๒๑๒ - ๒๑๖) รูปแบบที่ยืดหยุ่นกว่าของยุติธรรมชุมชนสามารถช่วยเบาบางความเป็นทางการของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาลงได้ ด้วยเหตุเพราะความหลากหลายและความไม่เป็นทางการของชุมชน

สำหรับรูปแบบของยุติธรรมสมานฉันท์ มีจุดเริ่มต้นมาจากการใกล้ชิดชุมชน จึงมีความไม่เป็นทางการและเน้นพื้นฐานที่ชุมชน จึงมีความต่างเล็กน้อยจากยุติธรรมชุมชนที่โดยทั่วไปเป็นแบบกระบวนการทางยุติธรรมที่เป็นทางการกว่า ดังเห็นได้จากในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการเคลื่อนไหวในรูปแบบตำรวจชุมชนในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๘๐ จากนั้นกรมยุติธรรมแห่งสหรัฐอเมริกาได้มีการสนับสนุนงานยุติธรรมชุมชนให้ครอบคลุมไปถึงงานศาล การฟ้องร้อง การลงโทษ ตัวอย่างนี้แสดงให้เห็นว่ายุติธรรมชุมชนคำนึงถึงหน่วยที่ใหญ่กว่าและผลลัพธ์ที่เป็นส่วนรวม ขณะที่ยุติธรรมสมานฉันท์จะเน้นที่การจัดการปัญหาแบบไม่เป็นทางการที่ระดับตัวบุคคลมากกว่า<sup>๒</sup>

อย่างไรก็ดี ยุติธรรมสมานฉันท์มักถูกมองเป็นแนวทางที่สำคัญในการส่งเสริมยุติธรรมชุมชน หากยุติธรรมชุมชนในบางกรณีมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเหยื่อ ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้กระทำผิดครอบครัว และเพื่อนบ้านในชุมชน เป้าหมายเช่นนี้ถือว่ายุติธรรมสมานฉันท์เป็นแนวทางสำคัญที่จะบรรลุไปสู่เป้าหมายของยุติธรรมชุมชน แต่ในกรณีที่ต้องการยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชนในพื้นที่เฉพาะที่มีอาชญากรรม ก็ควรใช้แนวทางของยุติธรรมชุมชน เช่น ตำรวจชุมชน หุ้นส่วนตำรวจชุมชน เครือข่ายจับตาเพื่อนบ้าน ศาลชุมชน เป็นต้น (Bazemore & Schiff, ๒๐๐๑, pp.๒๑-๒๒; p.๑๓๕)

สำหรับรูปแบบการดำเนินงานของแนวคิดยุติธรรมชุมชน ยุติธรรมทางอาญา และยุติธรรมสมานฉันท์ สรุปได้ว่ารูปแบบการดำเนินงานของยุติธรรมชุมชนมีลักษณะกึ่งทางการ ด้วยภารกิจของยุติธรรมชุมชนเป็นการยึดโยงและช่วยบรรเทาเบาบางความเป็นทางการของยุติธรรมทางอาญา โดยใช้ความไม่เป็นทางการและความไม่เป็นเพื่อนบ้านของชุมชนมาเป็นกลยุทธ์สำคัญ ขณะที่ยุติธรรมสมานฉันท์มีความไม่เป็นทางการมากที่สุดและมีจุดกำเนิดที่ยาวนานกว่ายุติธรรมในแบบอื่น โดยรากฐานของยุติธรรมสมานฉันท์แล้ว จึงกล่าวได้ว่ามีรูปแบบไม่เป็นทางการมากที่สุด แล้วถูกพัฒนาเรื่อยมาและกลายเป็นแนวทางหนึ่งของยุติธรรมชุมชนไปด้วย

<sup>๒</sup> รูปแบบที่ไม่เป็นทางการของยุติธรรมสมานฉันท์อาจเป็นไปดังข้อค้นพบของ Critchley ว่า ยุติธรรมสมานฉันท์ได้เกิดขึ้นมาตั้งแต่สังคมยุคโบราณของมนุษย์เพื่อฟื้นฟูความสงบในชุมชน ซึ่งเป็นการเกิดขึ้นมาโดยหน่วยทางสังคมที่ไม่เป็นทางการ จนกระทั่งมีความเป็นทางการมากขึ้นในช่วงปลายยุคกลาง ต่อมาช่วงศตวรรษที่ ๑๗ และ ๑๘ ประเทศอังกฤษ และอาณานิคมอเมริกาได้มีรากฐานของสิ่งที่เรียกว่ายุติธรรมชุมชน คือ ตำรวจอาสา (Unpaid constables) นายอำเภอชั่วคราว (Part-time sheriffs) ในเมืองขนาดเล็ก เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกที่ไม่เป็นทางการในการควบคุมทางสังคม ควบคุมระเบียบ และทำให้เกิดความสงบเรียบร้อย จนช่วงต้นศตวรรษที่ ๑๙ ในประเทศอังกฤษ จึงเริ่มมีการถกเถียงกันเพื่อให้การทำหน้าที่ตำรวจเป็นของรัฐและทำงานแบบเต็มเวลา (Critchley, 1978 quoted in Bazemore & Schiff, 2001, pp. 22-23) สอดคล้องกันกับ Lanni ที่ว่า การเคลื่อนไหวเกี่ยวกับยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เริ่มเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาประมาณปลายทศวรรษที่ ๑๙๗๐ ถึงช่วง ๑๙๘๐ โดยเป็นแนวปฏิบัติด้านกระบวนการไกล่เกลี่ยระหว่างเหยื่อและผู้กระทำผิด (Victim-offender mediation: VOM) (Lanni, 2005, p. 375)

#### ๔. บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม

ยุติธรรมชุมชนมีหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเช่นเดียวกับยุติธรรมสมานฉันท์ ยุติธรรมชุมชนนั้นมีชุมชนเป็นฐาน จึงเน้นกิจกรรมการป้องกันอาชญากรรมที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต บุคคลที่เกี่ยวข้องคือหน่วยงานของรัฐทำงานร่วมกันกับชุมชนท้องถิ่นและประชาชน ขณะที่ยุติธรรมทางอาญามีแนวโน้มที่จะจำกัดเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเท่านั้น ด้วยเหตุที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องอาศัยความเชี่ยวชาญในการดำเนินการ กระบวนการยุติธรรมทางอาญาประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้ (สำนักงานกิจการยุติธรรม, ๒๕๕๒, น. ๘-๑๒)

- ๑) ผู้เสียหาย เป็นบุคคลผู้ได้รับความเสียหาย หรือบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการ (ในฐานะผู้เสียหาย) ตามกฎหมาย
- ๒) ผู้กระทำความผิด คือ ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดแต่ยังไม่ได้ถูกฟ้องต่อศาล
- ๓) จำเลย เป็นผู้ถูกฟ้องไปยังศาลว่ากระทำความผิดทางอาญา
- ๔) เจ้าพนักงานที่มีอำนาจหน้าที่สืบสวนและรักษาความเรียบร้อย ได้แก่ ตำรวจ รวมถึงพัศดี เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมเจ้าท่า พนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเจ้าพนักงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนด
- ๕) พนักงานสอบสวน เป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนในคดีเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน
- ๖) พนักงานอัยการ คือ ผู้ทำหน้าที่ฟ้องและดำเนินคดีผู้ต้องหาต่อศาล เป็นผู้พิจารณาสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวน และมีคำสั่งต่อสำนวนนั้น เช่น สั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง
- ๗) ศาล เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาตัดสินคดีทั้งคดีทางแพ่งและคดีอาญา
- ๘) เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ คือ ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล เช่น ดำเนินการคุมขัง ประหารชีวิต และฟื้นฟูผู้ทำผิดให้กลับตัวเป็นคนดีสู่สังคม
- ๙) ทนายความ คือ ผู้ให้คำปรึกษา ว่าความแก่ต่าง ดำเนินคดีแทนลูกความ
- ๑๐) ล่าม คือ ผู้ทำหน้าที่สื่อสารกับพยาน จำเลย ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา กรณีการสอบสวน ไต่สวน หรือพิจารณาคดีในศาล ซึ่งมีได้ทั้งล่ามแปลภาษาและล่ามภาษามือ
- ๑๑) นักจิตวิทยาและนักสังคมสงเคราะห์ คือ ผู้มีหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำผู้เสียหาย พยาน หรือผู้ต้องหาเด็กอายุไม่เกิน ๑๘ ปี
- ๑๒) พนักงานคุมประพฤติ คือ ผู้ทำหน้าที่สอดส่องดูแลความประพฤติของผู้กระทำผิดที่รอกำหนดโทษหรือมีเงื่อนไขคุมประพฤติตามคำสั่งศาล

จากภาพรวมบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีพื้นฐานการปฏิบัติอยู่ที่หน่วยงานของรัฐ เน้นกระบวนการพิจารณาดีเจ้าหน้าที่กฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญจะทำงานแยกออกจากชุมชนและประชาชน โดยมีเป้าหมายเพื่อการลงโทษผู้กระทำผิด จึงให้ความสำคัญกับความเป็นมาตรฐานที่ได้จากการทำงานของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง คนที่จะทำหน้าที่

ในกระบวนการยุติธรรมได้ต้องผ่านการเรียนการคัดเลือกอย่างเป็นระบบ คนที่ไม่มีคุณสมบัติหรือไม่มีความรู้ตามที่กำหนดไม่สามารถทำหน้าที่ในกระบวนการนี้ได้ เช่น พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ทนายความ และผู้พิพากษา (อังคณา บุญสิทธิ์, ๒๕๔๘; Lewis & Davodi-Far, 2008, p. 99) ในงานยุติธรรมทางอาญาหน่วยงานภาครัฐจึงมีบทบาทหลัก แต่เมื่อเข้าสู่พื้นที่ของยุติธรรมชุมชนจะเป็นบทบาทที่พึ่งพากันระหว่างรัฐและชุมชนมีลักษณะการทำงานแบบหุ้นส่วน (Lewis & Davodi-Far, 2008, p. 99)

สำหรับความเหมือนและความต่างของยุติธรรมชุมชนกับยุติธรรมमानฉันท์นั้น มีความเหมือนในบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่เป็นได้ทั้งแบบหุ้นส่วนโดยตัวบุคคลในชุมชนหรือชุมชนเข้าไปมีส่วนดำเนินการและหรือดำเนินการเองโดยรัฐเป็นผู้สนับสนุน แล้วแต่กรณี แต่จุดเน้นด้านผู้ที่เกี่ยวข้องในยุติธรรมमानฉันท์คือ จะเป็นการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวข้องได้เข้ามาตัดสินใจด้วย (Lanni, 2005, pp. 376 - 377) อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมชุมชนอาจมีความหลากหลายและกว้างมากกว่ายุติธรรมमानฉันท์ เพราะยุติธรรมमानฉันท์อาจไม่ได้หมายถึงการจัดการปัญหาโดยชุมชน แต่เป็นแนวทางจัดการปัญหาระหว่างคู่กรณีที่เป็นปัจเจกบุคคลก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับกรณีและผู้ที่เป็นคู่กรณี จะยินยอมให้ชุมชนเข้าร่วมในกระบวนการด้วยหรือไม่

สรุปได้ว่า ในมิติของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าในกระบวนการยุติธรรมตามแนวคิดแบบใดก็ตามมีแนวโน้มหลากหลายมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักอย่างยุติธรรมทางอาญาที่ปรับตัวและเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วม ด้วยการนำวิธีคิดและกระบวนการของยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมเชิงमानฉันท์มาปรับใช้ เพื่อให้เกิดการยกระดับการจัดการปัญหาและให้เกิดความพึงพอใจในกระบวนการยุติธรรมมากขึ้น โดยบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องอาจมีความแตกต่างกันในแต่ละขั้นตอน

### ๕. การป้องกันและแก้ไขปัญหา

แนวคิดยุติธรรมชุมชนมีประโยชน์ไม่เพียงแต่เพิ่มความปลอดภัยสาธารณะแต่ยังคำนึงถึงคุณภาพชีวิตของประชาชนและกิจกรรมส่วนรวมของชุมชน โดยใช้อาชญากรรมเป็นจุดคานงัดเพื่อยกระดับทุนทางสังคม ยกกระดับชีวิตชุมชนโดยใช้ปัญหาที่กระทบต่อสาธารณะมาทำให้ชุมชนได้ใช้กลุ่มทางสังคมในการดูแลปัญหาที่กระทบต่อความเป็นอยู่ของชุมชนเอง มีมุมมองในเชิงบวกต่อการแก้ไขปัญหาเพื่อเป็นหนทางไปสู่ความยุติธรรมทางสังคม (social justice) (Clear & other, 2011, pp. 6 - 7) ความเป็นองค์กรรวมของยุติธรรมชุมชนดังที่ Clear & other กล่าวมานี้ ทำให้เห็นว่ายุติธรรมชุมชนเป็นแนวคิดที่เน้นการป้องกันปัญหาเพื่อลดความสูญเสีย แต่หากมีปัญหาขึ้นแล้วการแก้ไขปัญหาที่จะต้องให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม

การแก้ไขปัญหาตามแนวทางของยุติธรรมชุมชนเป็นการแก้ไขโดยใช้กระบวนการแก้ปัญหา (problem solving process) เมื่อเกิดอาชญากรรมขึ้นยุติธรรมชุมชนจะแก้ไขปัญหาโดยการป้องกัน และเน้นการแก้ที่สาเหตุโดยพิจารณาปัญหาเป็นหลัก และใช้กระบวนการแก้ไขปัญหาซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาเชิงรุกด้วยวิธีการแก้ไขปัญหาที่มีความยืดหยุ่น และไม่จำกัดวิธีการหรือดำเนินการภายใต้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น (วันชัย รุจนวงศ์, ๒๕๕๐, น. ๒๑๒ - ๒๑๖)

สำหรับยุติธรรมทางอาญามีลักษณะเป็นแนวทางจัดการหรือแก้ไขปัญหามากกว่า เป้าหมายหลักของยุติธรรมชุมชน คือ คุณภาพชีวิตของคนในชุมชน มีความมั่นคงปลอดภัยและเกิดความสงบสุขของชุมชน ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเน้นไปที่กระบวนการคุ้มครองและรับใช้ชุมชนมากกว่าการแก้ไขหรือลงโทษผู้กระทำผิด ในขณะที่กระบวนการยุติธรรมอาญามีเป้าหมายหลักคือการอำนวยความยุติธรรมโดยการหาตัวคนผิดเพื่อนำมาลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดหรือแก้ไขฟื้นฟูเพื่อไม่ให้กระทำผิดซ้ำ ดำเนินการพิจารณาคดีโดยการเผชิญหน้าแบบเป็นปรปักษ์ ซึ่งเป็นการต่อสู้ระหว่างผู้เสียหายหรือรัฐกับผู้กระทำ ความผิดโดยการดำเนินคดีที่มุ่งคดี (วันชัย รุจนวงศ์, ๒๕๕๐, น. ๒๑๒ - ๒๑๖) กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (criminal justice) จึงมียุทธศาสตร์ที่เน้นตัวบุคคลและมีมุมมองในเชิงลบ เพราะมีการแก้ปัญหาแบบตัวใครตัวมัน (Clear & other, 2011, pp. 6-7)

สำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาระหว่างแนวคิดยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้น มีความแตกต่างกันอยู่บ้าง โดยทั่วไปแล้วยุติธรรมชุมชนมีหลักการให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมเพื่อจัดการปัญหาอาชญากรรมร่วมกัน ส่วนยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวข้องได้เข้ามาตัดสินใจเน้นที่เหยื่อและผู้กระทำผิด ดังนั้น ยุติธรรมชุมชนเน้นการป้องกันแก้ไขปัญหาด้วยชุมชน ส่วนยุติธรรมสมานฉันท์เน้นการตัดสินใจแก้ไขปัญหาด้วยคู่กรณี ซึ่ง Lanni (2005) เสนอว่ายุติธรรมชุมชนอาจประยุกต์หลักการของยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้คือเปิดโอกาสให้เหยื่อและผู้กระทำผิดได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาลงโทษ ส่วนยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่ประยุกต์แนวคิดยุติธรรมชุมชนมาใช้นั้น จะต้องมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรมในวงกว้างระดับที่เป็นปัญหาของชุมชนมาเกี่ยวข้องด้วย (Lanni, 2005, pp. 376 - 377) นอกจากนี้ ยุติธรรมสมานฉันท์เน้นการเยียวยาหรือฟื้นฟูหลังเกิดอาชญากรรม ส่วนยุติธรรมชุมชนเน้นไปถึงการป้องกันด้วย (Bazemore & Schiff, 2001, pp. 21 - 22)

สรุปได้ว่า ในมุมมองของการจัดการกับปัญหา ยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมสมานฉันท์จะเน้นให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาอยู่ในกระบวนการตัดสินใจ และการตัดสินใจคดีมีความประนีประนอมมากกว่าใช้วิธีการลงโทษแบบยุติธรรมทางอาญา ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความพึงพอใจ เป็นเพราะผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาบทลงโทษ ดังตัวอย่างการสำรวจแห่งชาติของประเทศอเมริกาในปี ๑๙๙๖ Lanni (2005) พบว่า ประชาชนมีมุมมองต่อแนวทางการชดเชยค่าเสียหายจากการก่ออาชญากรรมว่าเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการลงโทษจำคุกผู้กระทำผิด ประชาชนมีแนวโน้มเลือกการแก้ไขปัญหาตามแนวทางยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมสมานฉันท์ เช่น การบำบัดยาเสพติด การซ่อมแซมและบริการชุมชน การติดตามประเมินพฤติกรรมผู้กระทำผิด เป็นต้น ซึ่งพบว่า ประชาชนพึงพอใจวิธีการลงโทษแบบทางเลือกมากกว่า (Lanni, 2005, p. 394) อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่ายุติธรรมชุมชนมีความแตกต่างจากยุติธรรมสมานฉันท์เล็กน้อยตรงที่ยุติธรรมชุมชนเน้นการป้องกันก่อนที่จะเกิดปัญหาด้วย

จากการนำเสนอบทวิเคราะห์ดังกล่าวถึงความเหมือนและความแตกต่างระหว่างแนวคิดยุติธรรมชุมชนกับแนวคิดยุติธรรมทางอาญาและยุติธรรมสมานฉันท์ ผู้เขียนได้สรุปเป็นตารางเพื่อความเข้าใจได้ง่ายมากขึ้น ดังนี้

**ตาราง: ความเหมือนและความแตกต่าง  
ยุติธรรมชุมชน ยุติธรรมทางอาญา และยุติธรรมเชิงสมานฉันท์**

ประเด็นเปรียบเทียบ	ยุติธรรมชุมชน	ยุติธรรมเชิงอาญา	ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์
<b>ความสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย</b>	สอดคล้องในด้านการส่งเสริมความเท่าเทียม การมีส่วนร่วมของชุมชน และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้	มีความสอดคล้องในเชิงการรักษากติกาเพื่อความสงบเรียบร้อยในสังคม	สอดคล้องในเชิงการตัดสินใจที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินและเน้นการไกล่เกลี่ย ที่ทำให้ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้ ท่ามกลางความแตกต่างระหว่างเหยื่อและผู้กระทำผิด
<b>มุมมองต่ออาชญากรรม</b>	อาชญากรรมเป็นภัยต่อสังคม กระทบต่อความปลอดภัย แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันที่ต้องเรียนรู้เพื่อป้องกันแก้ไขต่อไปในอนาคต	อาชญากรรมเป็นภัยต่อสังคม ความสงบของประชาชน ผู้กระทำผิดต้องได้รับการลงโทษเพื่อแก้ไขปัญหาก่เกิดขึ้นไม่ให้กระทำผิดซ้ำ	อาชญากรรมเป็นภัยต่อสังคม ความสงบของประชาชน แต่การลงโทษไม่ใช่วิธีแก้ปัญหาให้อาชญากรรมลดลงหรือหมดไปได้ <sup>๓</sup>
<b>รูปแบบการดำเนินงาน</b>	ถอดรูปแบบการดำเนินงานจากยุติธรรมทางอาญาผสมผสานกับความเป็นชุมชน จึงมีรูปแบบการดำเนินงานในลักษณะกึ่งทางการ	มีความเป็นทางการ ดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมาย	ไม่เป็นทางการ เพราะเน้นรูปแบบของการไกล่เกลี่ย ประนีประนอม เช่น หากการไกล่เกลี่ยนั้นเกิดขึ้นที่ระดับปัจเจกไม่ใช่ระดับชุมชนถือว่ามีความสอดคล้องกับยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มากกว่ายุติธรรมชุมชน

<sup>๓</sup> การลงโทษไม่ใช่วิธีแก้ปัญหาให้อาชญากรรมลดลงหรือหมดไป Bazemore & Schiff (2001, p. 7) กล่าวว่า ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นแนวคิดที่มองว่าเมื่อเกิดอาชญากรรมต้องมีวิธีจัดการที่มากกว่าการลงโทษตามกฎหมาย เพื่อเป็นการตอบสนองต่ออาชญากรรมทุกรูปแบบ เช่น การไกล่เกลี่ย การประชุมกลุ่มครอบครัว เป็นต้น



ตาราง: ความเหมือนและความแตกต่าง  
ยุติธรรมชุมชน ยุติธรรมทางอาญา และยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

ประเด็นเปรียบเทียบ	ยุติธรรมชุมชน	ยุติธรรมเชิงอาญา	ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์
บทบาทผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม	ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม เพราะเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ชุมชนและรัฐเป็นหุ้นส่วนกันในการทำงาน	หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้มีบทบาทหลัก ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจึงมีความเชี่ยวชาญสูง มีความเฉพาะทาง	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้กระทำผิดและผู้เสียหาย หากการไกล่เกลี่ยนั้นเกิดขึ้นระหว่างบุคคลไม่มีชุมชนเข้ามาเกี่ยวข้อง ถือว่า เป็น ยุติ ธรรมเชิงสมานฉันท์มากกว่า ไม่ใช่ยุติธรรมชุมชน
การป้องกันและแก้ไข	มีลักษณะป้องกันปัญหาเป็นหลัก แต่เมื่อเกิดปัญหาถือว่าผู้เสียหายคือชุมชนทั้งหมด ดังนั้น การป้องกันและแก้ไขปัญหา ชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วม	มีลักษณะแก้ไขปัญหามากกว่าป้องกัน แต่เมื่อมีผู้กระทำผิดแล้วจึงมีการติดตามผู้กระทำผิดเข้าสู่กระบวนการ การลงโทษมีความเด็ดขาดตามตัวบทกฎหมาย	มีลักษณะแก้ไขปัญหามากกว่าป้องกัน แต่ในการแก้ไข ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้แก่ผู้เสียหายและผู้กระทำผิดต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกันเพื่อความพึงพอใจของทุกฝ่าย

“

ยุทธธรรมชุมชนเป็นทั้งแนวคิดและกลยุทธ์ในการจัดการเพื่อความสงบเรียบร้อยในสังคม เป้าหมายสำคัญของยุทธธรรมชุมชนนั้นเพื่อให้เกิดความปลอดภัยและยกระดับคุณภาพชีวิตคนในชุมชน โดยที่ชุมชนสามารถเข้ามามีบทบาทในฐานะหุ้นส่วนในกระบวนการทางยุทธธรรมด้วยการใช้ทุนทางสังคมที่มีอยู่ ภายใต้ภารกิจหลักของยุทธธรรมชุมชน ได้แก่ การป้องกัน การจัดการความขัดแย้ง การเยียวยา และการรับคืนคนดีกลับคืนสู่ชุมชน

”

## unสรุป

ยุทธธรรมชุมชนเป็นทั้งแนวคิดและกลยุทธ์ในการจัดการเพื่อความสงบเรียบร้อยในสังคม เป้าหมายสำคัญของยุทธธรรมชุมชนนั้นเพื่อให้เกิดความปลอดภัยและยกระดับคุณภาพชีวิตคนในชุมชน โดยที่ชุมชนสามารถเข้ามามีบทบาทในฐานะหุ้นส่วนในกระบวนการทางยุทธธรรมด้วยการใช้ทุนทางสังคมที่มีอยู่ ภายใต้ภารกิจหลักของยุทธธรรมชุมชน ได้แก่ การป้องกัน การจัดการความขัดแย้ง การเยียวยา และการรับคืนคนดีกลับคืนสู่ชุมชน



ตำรวจ สภ.นาพูนร่วมประชุมชาวบ้านประชาคมด้านยาเสพติดป้องกันอาชญากรรม  
ที่มา: <https://www.chiangmainews.co.th/page/archives/1545495/>

ในเชิงหลักการยุทธธรรมชุมชนนั้นมีประโยชน์อยู่มาก แต่ไม่ได้หมายความว่าเราจะสามารถนำแนวคิดยุทธธรรมชุมชนมาประยุกต์ใช้ได้กับทุกสถานการณ์ เพราะการใช้ยุทธธรรมชุมชนยังมีข้อจำกัดบางประการ (Clear & other, 2011, pp. 140 - 145; จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, สุทธิ สุขยิ่ง, และมุฮัมหมัดรอฟีอี มูซอ, ๒๕๔๙;

Bazemore & Schiff, 2001, pp. 310 - 320) ได้แก่ ข้อจำกัดของชุมชนเอง ขอบเขตการดำเนินงาน ความเท่าเทียม และความชัดเจนของผลที่ได้รับจากการประยุกต์ใช้แนวคิดยุติธรรมชุมชน

ยุติธรรมชุมชนมีข้อจำกัดที่ตัวของชุมชนเอง ด้วยหลักการหนึ่งของยุติธรรมชุมชน คือ ชุมชนควรเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรม นั่นหมายถึงว่าชุมชนเองก็ควรมีศักยภาพในระดับที่สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมได้บ้าง ขณะที่ทักษะและความรู้ที่ชุมชนจะต้องมีในงานยุติธรรมอย่างกระบวนการทางอาญาค่อนข้างมีความเป็นเทคนิค ใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ จึงเกิดคำถามเรื่องความสามารถของชุมชนที่อาจไม่เพียงพอ ดังที่ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, สุทธิ สุขยั้ง, และ มุฮัมหมัดรอฟีอี มูซอ (๒๕๔๙) กล่าวว่า การยอมรับในศักยภาพของชุมชนในมุมมองของรัฐยังมองว่าผู้นำชุมชนหรือผู้ที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยยังขาดความน่าเชื่อถือ ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการไกล่เกลี่ย เพราะไม่มีความรู้ด้านกฎหมายที่สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ย ส่งผลให้ประชาชนไม่เห็นความสำคัญของบทบาทในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมโดยผู้นำชุมชน อีกทั้ง ยุติธรรมชุมชนยังมีประเด็นเรื่องความเป็นกลาง เพราะในการยุติปัญหาในชุมชนมีความยืดหยุ่นสูงอันเกิดจากความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการที่กระทบต่อการแก้ไขปัญหาก็ทำให้รู้สึกไม่เป็นกลาง

การเข้ามาของคนในชุมชนแล้วรวมกลุ่มกันทำงานยุติธรรมชุมชนจนเกิดความเป็นพวกพ้องและครอบครองพื้นที่ของยุติธรรมชุมชนมากจนเกินไป อาจทำให้ผู้อื่นไม่กล้าเข้ามาในพื้นที่ดำเนินงานที่คนบางกลุ่มครอบครองอยู่ จนลดคุณค่าของงานยุติธรรมชุมชนลงไป (Bazemore & Schiff, 2001, pp. 310 - 320) ซึ่งสอดคล้องกันกับ Lanni (2005, pp. 380 - 383) ที่ว่ายุติธรรมชุมชนมีข้อจำกัดเรื่องการมีส่วนร่วม เพราะผู้ที่ทำหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมชุมชนมักเป็นคนที่อาสาเข้ามาจึงมักไม่ใช่ตัวแทนชุมชนในวงกว้างหรือไม่ก็เป็นตัวแทนของคนบางกลุ่มในชุมชนเท่านั้น ทำให้ยุติธรรมชุมชนล้มเหลวในเรื่องของการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างกว้างขวาง ดังเช่น ตำรวจชุมชน อัยการชุมชน ศาลชุมชน ที่ชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการประชุมสาธารณะ เข้าเป็นคณะที่ปรึกษา หรือเป็นอาสาสมัครชุมชน แต่กิจกรรมเหล่านี้มักถูกครอบงำโดยคนบางกลุ่มที่ไม่ใช่ตัวแทนของชุมชนทั้งหมด

ยุติธรรมชุมชนมีความไม่ชัดเจนของขอบเขตการดำเนินงาน ยุติธรรมชุมชนถือเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่ถูกรื้อฟื้นและเลือกใช้เพื่อยกระดับประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักด้วยเหตุนี้บางช่วงกิจกรรมอาจมีความทับซ้อนของงานยุติธรรมชุมชนระหว่างภาครัฐและชุมชน ดังที่ Bazemore & Schiff (2001, pp. 310 - 320) กล่าวว่า อาจมีความลึกลับระหว่างขอบเขตงานยุติธรรมของชุมชนและหน้าที่ของรัฐ โดยบางครั้งไม่อาจแยกแยะได้ชัดเจนระหว่างสำนักรับผิดชอบของรัฐกับการเสริมพลังให้กับชุมชน (ให้ชุมชนเคลื่อนไหวงานยุติธรรมชุมชน) หากเสริมพลังชุมชนมากไปก็อาจกลายเป็นรัฐบกพร่องต่อหน้าที่และผลกระทบให้กับชุมชน

ในเชิงปฏิบัติ ยังมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่ปิดกั้นไม่ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก และยังมีข้อจำกัดในการระงับข้อพิพาททางคดีอาญาบางคดีที่ไม่สามารถยอมความได้ ทำให้ไม่สามารถระงับข้อพิพาทในชุมชนได้อย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพ ยกตัวอย่าง ในคดีอาญาที่ไม่

สามารถยอมความกันได้ หากมีการกระทำความผิดและมีหลักฐานก็ต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย นำไปสู่การสอบสวน ถูกส่งฟ้อง และเข้าสู่กระบวนการศาล ดังนั้น ในบางคดียุติธรรมชุมชนไม่สามารถดำเนินการได้ โดยเฉพาะคดีที่ยอมความไม่ได้ (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, สุทธิ สุขยั้ง, และมุฮัมหมัดรอฟีอี มุซอ, ๒๕๔๙)

ยุติธรรมชุมชนอาจมีความไม่เท่าเทียมแฝงอยู่ จากบทวิเคราะห์ความต่างของแนวคิดยุติธรรมชุมชนกับแนวคิดยุติธรรมแบบอื่น สรุปได้ว่ายุติธรรมชุมชนมีลักษณะส่งเสริมความเท่าเทียมอันเป็นการส่งเสริมต่อความเป็นประชาธิปไตย เพราะทำให้ชุมชนที่อยู่ห่างไกลสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ แต่ความเท่าเทียมของยุติธรรมชุมชนที่ว่านี้กลับถูกตั้งคำถามจากนักวิชาการบางท่าน เช่น Clear & other (2011) ที่ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับ ยุติธรรมชุมชนอาจมีความไม่เท่าเทียมระหว่างชุมชน หากรัฐมีการออกกฎหมายกลาง กฎระเบียบ หรือความช่วยเหลือใดที่เป็นแบบเดียวครอบคลุมทุกชุมชน เพราะหลักการของยุติธรรมชุมชนเพื่อให้ตอบโจทย์ความหลากหลายและแก้ปัญหาเฉพาะของแต่ละชุมชน อีกทางหนึ่ง ยุติธรรมชุมชนเน้นบทบาทคนกลุ่มใหญ่หรือคนส่วนรวม แต่ผลประโยชน์ส่วนรวมอาจกระทบสิทธิส่วนบุคคลหรือคนบางกลุ่ม นอกจากนี้ ยุติธรรมชุมชนเป็นแนวคิดที่เน้นความเป็นอยู่ที่ดีและความปลอดภัยของคนในชุมชน จึงมีคำถามว่าหากชุมชนหนึ่งดำเนินการยุติธรรมชุมชนเพื่อความความสงบสุขในชุมชนโดยไม่คำนึงว่าคนภายนอกหรือชุมชนอื่นจะได้รับผลกระทบหรือไม่จะถือเป็นยุติธรรมชุมชนอยู่หรือไม่ (Clear & other, 2011, pp. 140 - 145)

ยุติธรรมชุมชนยังขาดความชัดเจนของผลที่ได้รับ ยุติธรรมกระแสหลักที่มีการดำเนินงานอย่างเป็นระบบและมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางสูง ยังได้รับการตั้งข้อสงสัยถึงประสิทธิภาพและความคุ้มค่า ยุติธรรมชุมชนก็ถูกตั้งคำถามเรื่องความชัดเจนของผลการดำเนินงานเช่นกัน และยังทำได้ยากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะยุติธรรมชุมชนมีเป้าหมายและกระบวนการที่แตกต่าง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องก็หลากหลายและกว้างกว่ากระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ดังนั้น ประสิทธิภาพจากการใช้ยุติธรรมชุมชนทำได้ในการติดตามระยะยาว เพราะความสำเร็จตามเป้าหมายต้องเกิดจากความร่วมมือของหลายภาคส่วน (Clear & other, 2011, pp. 140 - 145)

อย่างไรก็ตาม แม้มีข้อจำกัดของแนวคิดยุติธรรมชุมชนดังที่นำไปเสนอไป แต่จากบทวิเคราะห์ความเหมือนและความแตกต่างของแนวคิดยุติธรรมชุมชนกับแนวคิดยุติธรรมในแบบอื่น เห็นได้ว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งมีลักษณะเป็นทางการ มีแนวโน้มแสวงหาแนวทางการมีส่วนร่วมจากประชาชนในกระบวนการมากขึ้น เหตุเพราะการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมด้วยกระบวนการยุติธรรมกระแสหลักไม่อาจจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นกับชุมชนได้อย่างสิ้นเชิง แนวคิดยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ จึงถูกนำมาใช้เพื่อเติมเต็มการทำงานของกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ซึ่งในเชิงวิชาการมักมีการใช้สองคำนี้สลับกันไปมา บทความนี้เน้นความสำคัญของยุติธรรมชุมชนที่แม้มีข้อจำกัดบางประการ แต่ก็มีความจำเป็นท่ามกลางกระแสการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เพราะยุติธรรมชุมชนมีความสอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตยและความเสมอภาค ต้องการผู้เกี่ยวข้องหลากหลายในระดับกว้าง ตลอดจนต้องการการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการปัญหาโดยเน้นที่การป้องกันมากกว่าแก้ไขปัญหา

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กมลชนก ศุริยประกิจ. (๒๕๕๔). *ความคาดหวังของเครือข่ายยุติธรรมชุมชนต่อการดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร*. สารนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์.
- กาญจนา แก้วเทพ. (๒๕๓๘). *การพัฒนาแนววัฒนธรรมชุมชน*. กรุงเทพฯ: สภาคทอลิกแห่งประเทศไทย.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (๒๕๕๐). *การพัฒนากระบวนการยุติธรรมชุมชนในไทย ใน ยุติธรรมชุมชน : บทบาทการอำนวยความสะดวกยุติธรรมโดยชุมชนเพื่อชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย.
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, สุทธิ สุขยิ่ง และ มุฮัมหมัดรอฟีอี มุขอ. (๒๕๔๙). *โครงการวิจัยยุติธรรมชุมชน: การเปิดพื้นที่ของชุมชนในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. (๒๕๕๐). *ยุติธรรมชุมชน: ทฤษฎีกระบวนการยุติธรรมภาคประชาชน. ใน ยุติธรรมชุมชน : บทบาทการอำนวยความสะดวกยุติธรรมโดยชุมชนเพื่อชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย.
- ชญาณันท์ ล้อมเนินพรรัตน์. (๒๕๕๓). *ยุติธรรมชุมชน: ศึกษากรณีการแก้ไขความขัดแย้งทางอาญาด้วยวิธีการเชิงสมานฉันท์ในระดับชุมชน*. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดล บุนนาค. (๒๕๕๔). *กรอบแนวคิดและทบทวนวรรณกรรม กระบวนการยุติธรรมไทย: ทิศทางของการพัฒนาที่คลาดเคลื่อน. ใน จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และ กมลทิพย์ คติการ (บรรณาธิการ), โครงการเวทีความคิดเพื่อกระบวนการยุติธรรมไทย (Thai Criminal Justice Reform Forum) (น. ๑๓-๔๗)*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
- ดำรงศักดิ์ แก้วเพ็ง. (๒๕๕๖). *ชุมชน*. สงขลา: นำศิลป์โฆษณา.
- ยศศักดิ์ โกไศยกานนท์. (ม.ป.ป.). *ความสัมพันธ์ของแนวคิดยุติธรรมชุมชนในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙, จาก <https://www.tcithaijo.org/index.php/jkbu/article/viewFile/47565/39430>.
- วันชัย รุจนวงศ์. (๒๕๕๐). *ยุติธรรมชุมชน: การสร้างความยุติธรรมโดยชุมชน ใน ยุติธรรมชุมชน : บทบาทการอำนวยความสะดวกยุติธรรมโดยชุมชนเพื่อชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย.
- สำนักงานกิจการยุติธรรม. (๒๕๕๒). *กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม.
- อมรัตน์ อริยะชัยประดิษฐ์ นิเมหนู. (๒๕๕๖). *บทบาทเจ้าหน้าที่เรือนจำจังหวัดมหาสารคามในการปฏิบัติหน้าที่ตามแนวคิด ยุติธรรมชุมชน. วารสารกระบวนการยุติธรรม, ๖, ๗๑-๘๔*.
- อังคณา บุญสิทธิ์. (๒๕๔๘). *กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์และวัฒนธรรมการระงับข้อพิพาทในท้องถิ่นไทย. ใน กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: กรมคุมประพฤติ.

## ภาษาอังกฤษ

- Bazemore, G. & Schiff, M. (Eds.). (2001). *Restorative Community Justice: Repairing Harm and Transforming Community*. Cincinnati: Anderson Publishing.
- Clear, T. R. & other. (2011). *Community Justice*. 2nd Ed. New York: Routledge.
- Karp, D. R. & Clear, T. D. (2000). *Community Justice: A Conceptual Framework*. Retrieved on March 11, 2016 from <https://www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=185527>.
- Lanni, A. (2005). The Future of Community Justice. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*. 40, 359 – 465.
- Lewis, V. & Davodi-Far, M. (2008). Is Community Justice A Viable Alternative to Criminal Justice and Does It Contribute to the Local Business Economy?. *Global Journal of Business Research*. 2(2), 97-105.



**POLICE LINE DO NOT CROSS**

# การสอบสวนคดีอาญา

ศึกษาเปรียบเทียบโดยสังเขปประเทศฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา\*

ปราณพงษ์ ตีลภัทร\*\*

## บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เทียบธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง” และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๑ บัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้

\* ข้อเขียนและความคิดเห็นในบทความนี้เป็นความเห็นและผลจากการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานอัยการสูงสุดมิจำเป็นต้องผูกพันหรือเห็นพ้องด้วย

\*\* อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานวิชาการ ปฏิบัติราชการในหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการ ผู้ตรวจการอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด น.บ. (เกียรตินิยม), น.บ.ท., พบ.ม. (ร.ป.ม), น.ม., ประกาศนียบัตรนักปกครอง ระดับสูง (น.ป.ส.)



“

พนักงานอัยการใช้ระบบการไต่สวนโดยพิจารณาจากพยานหลักฐานทุกชนิด ทั้งที่เป็นพยานหลักฐานของฝ่ายผู้เสียหาย ฝ่ายผู้ต้องหา และพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนได้รวบรวมมาในสำนวนการสอบสวน การพิจารณาสั่งสำนวนคดีอาญาของพนักงานอัยการมิได้ใช้หลักการยกประโยชน์แห่งความสงสัย แต่ใช้หลักการมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาในชั้นศาล

”



เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำ ความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา” อันเป็นการวางหลักการในการพิจารณา ตรวจสำนวนการสอบสวนคดีอาญาและกลั่นกรองสำนวนการสอบสวนคดีอาญาที่พนักงานสอบสวนเสนอมายัง พนักงานอัยการ เป็นหลักการในระบบไต่สวน (หยุด แสงอุทัย, ๒๕๔๙, น. ๓๓๙) ซึ่งหลักการดังกล่าว แสดงว่า การพิจารณาสำคดีอาญาที่ส่งมายังพนักงานอัยการ พนักงานอัยการใช้ระบบการไต่สวนโดยพิจารณา จากพยานหลักฐานทุกชนิด ทั้งที่เป็นพยานหลักฐานของฝ่ายผู้เสียหาย ฝ่ายผู้ต้องหา และพยานหลักฐาน ที่พนักงานสอบสวนได้รวบรวมมาในสำนวนการสอบสวน การพิจารณาสำคดีอาญาของพนักงานอัยการ มิได้ใช้หลักการยกประโยชน์แห่งความสงสัย แต่ใช้หลักการมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของ ผู้ต้องหาในชั้นศาล ดังนั้น เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาสำคดีอาญาจึงต้องพิจารณาว่าสำนวนคดีอาญา ที่พนักงานสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานและเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้วนั้นมีความครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวม มาในสำนวนการสอบสวนคดีอาญานั้นยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย พนักงานอัยการ จะใช้ดุลพินิจที่เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาสำคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ ประกอบกับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๓ พนักงานอัยการ จะมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมตามประเด็นที่พนักงานอัยการมีคำสั่งกำหนด โดยอำนาจการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ และเมื่อทำการสอบสวนจนเสร็จสิ้นแล้ว ปรากฏว่ามีพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาในชั้นศาลได้ก็จะมีคำสั่งไม่ฟ้อง ทว่าหากยังมีข้อสงสัยว่าผู้ต้องหาอาจจะกระทำความผิดและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิด ของผู้ต้องหาในชั้นศาลได้ พนักงานอัยการก็จะใช้หลักยกประโยชน์ข้อสงสัยให้แก่รัฐ (ประเสริฐ สิทธินิพล, ๒๕๖๓, น. ๖๔) โดยพนักงานอัยการจะมีคำสั่งฟ้องคดีนั้นต่อศาลเพื่อพิสูจน์การทำความผิดของผู้ต้องหา ต่อศาล เพื่อให้ศาลทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลตามกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป ดังนั้น การพิจารณาสำนวน คดีอาญาของพนักงานอัยการและการมีคำสั่งฟ้องหรือการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาพนักงานอัยการ ยังไม่ถือว่าเป็นขั้นตอนการพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา เป็นแต่เพียงขั้นตอนของการวินิจฉัยว่า พยานหลักฐานในสำนวน คดีอาญาที่พนักงานสอบสวนทำการรวบรวมมาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๑ มีความน่าเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ และมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ การกระทำความผิดของผู้ต้องหาในชั้นศาลหรือไม่เพียงใดเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากคำพิพากษาของศาลยุติธรรม ที่เป็นการวินิจฉัยความผิดของผู้ต้องหา ตามมาตรา ๑๘๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่บัญญัติว่า เมื่อศาลเห็นว่าจำเลยกระทำความผิดหรือมิได้กระทำความผิด อันมีผลให้คำพิพากษา ของศาลยุติธรรมมีผลเสร็จเด็ดขาด และสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๔) (กุลพล พลวัน, ๒๕๖๐, น. ๑๐) ดังนั้น การพิจารณาสำนวนคดีอาญาของพนักงานอัยการ จึงต้องพิจารณาจากพยานหลักฐานในสำนวนคดีอาญาที่พนักงานสอบสวนได้รวบรวมไว้ในสำนวนคดีเป็นสำคัญ โดยพนักงานอัยการมิได้ทราบถึงลักษณะการสอบสวนคดีและการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงาน

สอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นการสอบสวนคดี อันอาจทำให้การคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและผู้ต้องหาเกิดความผิดพลาดขึ้นได้ในชั้นการสอบสวนคดีอาญาและอาจไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๘ ได้บัญญัติเรื่อง การปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรมไว้ในข้อ ๑. (ด้านกระบวนการยุติธรรม) ว่า “(๒) ปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม” ซึ่งความจริงแนวความคิดที่จะให้พนักงานอัยการเข้ากำกับและร่วมสอบสวนคดีอาญานี้เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมานาน ตั้งแต่สมัยรัฐบาลของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายในการพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการรักษาความสงบเรียบร้อย แก่สังคมและอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง เป็นไปตามหลักนิติธรรม และมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในทุกภาคส่วนของสังคม ดังนั้น จึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๓๐/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๙ แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ เพื่อพัฒนาและปรับปรุงระบบงานตำรวจให้มีความสอดคล้องต่อสภาพปัญหาอาชญากรรม เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอันนำไปสู่การพัฒนารูปแบบและแนวทางป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและการบังคับใช้กฎหมายให้มีความเหมาะสมต่อการสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะทำให้องค์กรตำรวจมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบ มีความเชื่อมั่น และมีความทันสมัยที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและประชาชนต่อไป

จากนั้นคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจได้แต่งตั้งคณะกรรมการและบุคคล เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการขึ้น ๕ คณะ เพื่อเสนอรูปแบบ แนวทาง และจัดทำแผนการดำเนินงาน ปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างและการบริหารจัดการระบบงานตำรวจ ระบบการบริหารงานบุคคล และวิชาชีพตำรวจ กฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรวบรวม ประมวลข้อมูลทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบงานตำรวจทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อช่วยและสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจให้สำเร็จลุล่วงไปสมดังนโยบายของรัฐบาล ปรากฏว่าได้มีการตั้ง พล.อ. บุญสร้าง เนียมประดิษฐ์ เป็นประธานปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม หรือที่เรียกกันว่า คณะปฏิรูปตำรวจ โดยได้มีการเสนอปรับปรุงในเรื่องการบริหารงานบุคคล อำนาจหน้าที่และภารกิจของตำรวจ และการบังคับใช้กฎหมายและการสอบสวนคดีอาญาซึ่งมีแนวความคิดที่จะให้พนักงานอัยการเข้ากำกับและร่วมสอบสวนคดีอาญากับพนักงานสอบสวน

ดังนั้น ระบบการสอบสวนคดีอาญาของตำรวจจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะถือว่าเป็นงานหลักของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในบทความนี้ผู้เขียนจึงเสนอการศึกษาเปรียบเทียบโดยสังเขปในระบบการสอบสวนคดีอาญาของประเทศที่มีความก้าวหน้าและเป็นแบบฉบับหรือเป็นแม่แบบในด้านการสอบสวนคดีอาญา ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อเป็นตัวอย่างทางวิชาการสำหรับความพยายามของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาระบบงานของตำรวจที่เกี่ยวกับการสอบสวนต่อไป

## ๑. ประเทศฝรั่งเศส

ตำรวจฝ่ายคดีของฝรั่งเศส ถือเป็นกลไกของการอำนวยความยุติธรรมอยู่ภายใต้อำนาจตุลาการ (พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีฐานะเป็นตุลาการด้วย) และจะเข้ามาในคดีต่อเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว เปรียบเทียบได้กับพนักงานสอบสวนของไทย ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๖) หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน และ “การสอบสวน” ตามมาตรา ๒ (๑๑) หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตาม บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ โดยลักษณะการทำงานของพนักงานสอบสวนของไทยจึงเข้ามาในคดีเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้วเช่นกัน



การสอบสวนคดีของตำรวจฝรั่งเศส

ที่มา: <http://www.slate.fr/story/85889/chaise-navy-1006-films-policiers-histoire>

ตำรวจฝ่ายคดี (La Police judiciaire) แบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี (Les officiers de police judiciaire) เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดี (Les agents de police judiciaire) เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี (Les officiers de police judiciaire) ได้แก่ บุคคลตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๖ ดังต่อไปนี้

๑.๑ นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี

๑.๒ เจ้าพนักงานหรือทหารชั้นสัญญาบัตรของกองบัญชาการรักษามองบเรียบร้อยแห่งชาติ ทหารฝ่ายตำรวจที่ทำหน้าที่ในกองบัญชาการรักษามองบเรียบร้อยแห่งชาติมาแล้วตั้งแต่สามปีขึ้นไป เว้นแต่ในกรณีที่เขาได้รับแต่งตั้ง/มอบหมายโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เมื่อเห็นชอบกับข้อเสนอของคณะกรรมการ

๑.๓ ผู้ตรวจราชการตำรวจ (จเรตำรวจ) รองผู้อำนวยการตำรวจฝ่ายปฏิบัติการ ผู้กำกับดูแล สารวัตรตำรวจ และข้าราชการในตำแหน่งผู้บังคับการหรือตำรวจชั้นสัญญาบัตรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งได้รับแต่งตั้ง/มอบหมายโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อเห็นชอบกับข้อเสนอของคณะกรรมการ

“

ตำรวจฝ่ายคดีของฝรั่งเศส ถือเป็นกลไกของการอำนวยความสะดวกอยู่  
ภายใต้อำนาจตุลาการ และจะเข้ามาในคดีต่อเมื่อมีการกระทำ  
ความผิดเกิดขึ้นแล้ว

”

๑.๔ ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการตำรวจฝ่ายคดีประจำกระทรวงมหาดไทยและกระทรวง  
กลาโหม

#### อำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี

เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา ๑๔ และ ๑๗  
ประกอบกันแล้ว เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีมีอำนาจดังต่อไปนี้

- รับคำร้องทุกข์ (Les plaints) และคำกล่าวโทษ (Les denonciations)
- ทำการสอบสวนในเบื้องต้น
- อำนาจการสอบสวนมีขอบเขตที่กว้างขวาง ในกรณีที่ทำกรสอบสวนความผิดอุกฤษฏ์

โทษและความผิดฆังฉฉโทษซึ่งหน้า

- ร้องขอความช่วยเหลือจากกองกำลังสาธารณะ
- ปฏิบัติการตามคำร้องขอส่งประเด็นการสอบสวน (Commissions rogatoires)
- อำนาจควบคุมตัว

ความเจริญของเทคโนโลยีสมัยใหม่ นำไปสู่อำนาจที่เพิ่มขึ้นของเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี

- ในกรณีเกิดอุบัติเหตุ มีอำนาจสั่งให้ผู้ขับขี่ยานพาหนะทำการตรวจพิสูจน์เพื่อหาระดับ  
แอลกอฮอล์ การตรวจพิสูจน์นี้อาจกระทำโดยวิธีการวิเคราะห์และตรวจทางการแพทย์ ทางคลินิก และทาง  
ชีววิทยา หรือโดยวิธีการใช้เครื่องมือ ซึ่งสามารถกำหนดความเข้มข้นของแอลกอฮอล์โดยการตรวจวิเคราะห์  
ลมหายใจ (art. L.234-4, al. 3, C.R.) เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีอาจดำเนินการด้วยมาตรการตรวจแอลกอฮอล์  
ในเลือด (art. L.234-9, al. C.R.) อย่างไรก็ตาม เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีไม่มีอำนาจดักฟังทางโทรศัพท์  
ในทางปฏิบัติ มีกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีเมื่อได้รับคำร้องทุกข์แล้ว แทนที่จะจดบันทึกรับเรื่องราว  
ร้องทุกข์ไว้ อาจกระทำเพียงแค่ลงบันทึกประจำวันไว้ หรืออาจบอกปิดไม่รับดำเนินการให้เลยซึ่งเป็นการกระทำ  
ที่ไม่ชอบ

### เขตอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี

ความยากลำบากในการทำงานของเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีไม่ได้มาจากเรื่องความพร้อมทางด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ในการทำงานแต่อย่างใด แต่มีสาเหตุเนื่องมาจากเขตอำนาจการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีนั้นถูกจำกัดอยู่ในการแบ่งเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ ทั้งที่คดีความผิดที่ได้กระทำลงอาจจะอยู่ในเขตพื้นที่มากกว่าหนึ่งพื้นที่ ดังที่ปรากฏจากการแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘ อยู่บ่อยครั้ง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา ๑๘ บัญญัติว่า

“เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีมีอำนาจดำเนินคดีภายใต้เขตพื้นที่การปฏิบัติหน้าที่ของตนตามปกติ

เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีซึ่งมิได้ปฏิบัติหน้าที่ตามปกติของตนภายในเขตอำนาจทั้งหมดของศาลชั้นต้นซึ่งตนเองขึ้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลนั้น อาจปฏิบัติกรนอกเหนือเขตอำนาจของตนภายในเขตอำนาจของศาลนั้นเพื่อดำเนินการสอบสวน การสอบปากคำพยาน การค้นและการยึดได้ ในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนอันเนื่องมาจากความผิดอุกฤษฏ์โทษหรือความผิดฆนัตโทษซึ่งหน้าได้

ในกรณีความผิดอุกฤษฏ์โทษหรือความผิดฆนัตโทษซึ่งหน้า เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีอาจเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ภายในเขตอำนาจของศาลชั้นต้น ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ข้างเคียงกับเขตอำนาจของศาลซึ่งตนอยู่ในภายในเขตอำนาจเพื่อดำเนินการสอบสวน การสอบปากคำพยาน การค้นและการยึดได้ ในการปฏิบัติการตามวรรคนี้ ให้ถือว่าเขตอำนาจของศาลชั้นต้นแห่งกรุงปารีส นองแตร์ร์ โบบิญญี่ และเครเตยเป็นเขตอำนาจอันหนึ่งอันเดียวกัน

ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี ซึ่งมีคำขอส่งประเด็นไปสืบพยานโดยชัดแจ้งของผู้พิพากษาไต่สวน หรือคำร้องของอัยการแห่งสาธารณรัฐ (เทียบได้กับอัยการจังหวัด) ซึ่งออกในระหว่างการสอบสวนเบื้องต้นหรือการสอบสวนความผิดซึ่งหน้า อาจดำเนินการตามที่ระบุไว้โดยตุลาการดังกล่าว (ผู้พิพากษาไต่สวนหรืออัยการแห่งสาธารณรัฐ – พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีฐานะเป็นตุลาการด้วย) ทั่วอาณาเขตดินแดนของประเทศ ในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีซึ่งกระทำการนอกเขตอำนาจของตนดังกล่าวนี้ อาจมีเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีเจ้าของพื้นที่เขตอำนาจที่เกี่ยวข้องร่วมอยู่ด้วย หากตุลาการซึ่งได้รับคำขอส่งประเด็นของผู้พิพากษาไต่สวนหรือคำร้องของอัยการแห่งสาธารณรัฐเห็นสมควร อัยการแห่งสาธารณรัฐซึ่งพื้นที่ของการปฏิบัติการตั้งอยู่ในเขตอำนาจนั้นจะต้องได้รับแจ้งเรื่องจากตุลาการซึ่งสั่งให้มีการปฏิบัติการดังกล่าว

เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีโดยคำร้องขอของผู้มีอำนาจฝ่ายปกครองซึ่งตนอยู่ในสังกัด หรือผู้มีอำนาจซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีอัยการ ซึ่งมาปฏิบัติงานในพื้นที่ที่ได้รับมอบหมายกรณีที่มีความจำเป็นนั้น มีอำนาจปฏิบัติการในขอบเขตพื้นที่ที่ได้รับมอบหมายดังเช่นเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีเจ้าของพื้นที่

เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีผู้ปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่ได้รับมอบหมายในยานพาหนะ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการขนส่งมวลชน หรือในสถานที่ซึ่งเป็นทางเข้าสู่การขนส่งมวลชนเหล่านั้น อาจปฏิบัติกรนอกเหนือพื้นที่ความรับผิดชอบของตนในสถานที่หรือยานพาหนะดังกล่าวได้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ซึ่งกำหนดโดยรัฐกฤษฎีกาของสภาแห่งรัฐ (Par décret en Conseil d'Etat) ตามความตกลงร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย” (อุทัย อาทิเวช, ๒๕๔๙, น. ๔๐ – ๗๓)

## ๒. ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาถือว่าอัยการเป็นกลไกสำคัญที่สุดในการดำเนินคดีอาญา และเป็นเจ้าหน้าที่ปราบปรามการกระทำผิดอาญาด้วย ดังนั้น ทั้งอัยการของสหรัฐอเมริกาและอัยการของมลรัฐจึงมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน โดยมีอำนาจหน้าที่เริ่มตั้งแต่ทำการจับกุมผู้กระทำผิด สอบสวนพยานหลักฐาน ฟ้องร้องถอนฟ้อง และแม้เมื่อศาลพิพากษาแล้วยังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์โทษอีกด้วย ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่เหล่านี้เป็นการใช้อย่างกว้างขวาง เต็มขนาด และเป็นการภายใน ไม่จำเป็นต้องชี้แจงเหตุผลแก่ผู้ใด เว้นแต่ในบางกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษ เช่น ในบางมลรัฐมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าอัยการจะขอถอนฟ้องได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลเสียก่อน เป็นต้น แต่ว่าโดยทั่วไปแล้วอัยการมีอำนาจเป็นอิสระมาก (สัทยา อรุณธารี, ๒๕๒๐)



การสอบสวนคดีของตำรวจสหรัฐอเมริกา

ที่มา: <https://marshalldefense.com/blog/can-i-refuse-a-police-interview/>

### ๒.๑ อำนาจของพนักงานอัยการที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา

ในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวนนั้น แม้ว่าโดยปกติแล้วการสอบสวนพยาน การรวบรวมพยานหลักฐานและการจับตัวผู้กระทำผิดเป็นหน้าที่ของตำรวจ แต่พนักงานอัยการมีอำนาจเข้าควบคุมได้ตั้งแต่เริ่มต้น กล่าวคือ

“

สหรัฐอเมริกาถือว่าอัยการเป็นกลไกสำคัญที่สุดในการดำเนินคดีอาญา และเป็นเจ้าหน้าที่ปราบปรามการกระทำผิดอาญาด้วย

”

เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้น อัยการจะทำหน้าที่เป็นผู้บริหารประสานงานและสั่งการกับผู้อยู่ในสำนักงานของตน และกับตำรวจและเจ้าหน้าที่ซึ่งทำการสอบสวนและป้องกันอาชญากรรมหน่วยอื่น ๆ ด้วย เช่น สำนักงานอัยการ County of New York ในนครนิวยอร์ก มีหน่วยฆาตกรรม (Homicide Bureau) ซึ่งมีอัยการผู้ช่วยประจำอยู่ตลอดเวลา เมื่อเกิดมีการฆาตกรรมขึ้น อัยการผู้ช่วยจากหน่วยนี้ต้องไปทำการสืบสวนร่วมกับตำรวจในที่เกิดเหตุ ไล่สวนปากคำพยาน ควบคุมการสอบสวนและการดำเนินคดีจนถึงชั้นพิจารณา

นอกจากจะมีอำนาจควบคุมการสอบสวนร่วมกับตำรวจดังกล่าวแล้ว พนักงานอัยการยังอาจเริ่มดำเนินคดีโดยเริ่มการสอบสวนเสียเองไม่ต้องรอรับแจ้งจากตำรวจก็ได้ และเพื่อการนี้สำนักงานอัยการบางแห่งก็ขอแบ่งกำลังตำรวจประเภทนักสืบ (Detective) จากองค์กรตำรวจมาประจำและขึ้นตรงกับสำนักงานอัยการเลย สำนักงานอัยการบางแห่งก็จัดตั้งกองนักสืบของตนเองทีเดียว เมื่อได้ทราบหรือสงสัยว่ามีการกระทำผิดเกิดขึ้น ทั้งนี้ จะโดยการสืบสวนของหน่วยนักสืบดังกล่าว หรือได้รับแจ้งจากเอกชนก็ตาม (สำนักงานอัยการในเมืองใหญ่ ๆ มักจะมีแผนกรับคำร้องทุกข์ที่เรียกว่า Complaint Bureau ไว้) แม้ตำรวจจะยังไม่มีการดำเนินการหรือแจ้งให้อัยการทราบ เมื่ออัยการได้สืบสวนและทราบเรื่องเองแล้วก็อาจแจ้งให้ตำรวจดำเนินการสอบสวนในเรื่องนั้น ๆ ได้ หรืออัยการดำเนินการสอบสวนต่อไปด้วยตนเองก็ได้ เพราะมีทั้งเครื่องมือและอำนาจอยู่พร้อมแล้ว

ในการขออนุญาตจับผู้ต้องหาว่ากระทำผิดอาญาจากผู้พิพากษาใน Magistrate หรือ Justice of the peace นั้น ในบางมลรัฐมีกฎหมายบัญญัติให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากอัยการเสียก่อน โดยถือว่าการขออนุญาตจับเป็นการแสดงความตั้งใจว่าจะฟ้องร้อง นอกจากนั้นบางที่ Justice of the peace ก็จะไม่ยอมออกหมายจับให้จนกว่าจะปรากฏว่าคำขอนั้นได้รับความเห็นชอบจากอัยการแล้ว แม้จะไม่มีกฎหมายบังคับไว้เช่นนั้นก็ตาม (อุททิศ แสนโกศิก, ๒๕๐๓, น. ๑ - ๔)

เมื่อกล่าวถึง Justice of the peace หรือเรียกย่อ ๆ ว่า J.P. แล้ว ก็สมควรที่จะเข้าใจถึงอำนาจและหน้าที่ของ J.P. เสียก่อน เพราะมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจของพนักงานอัยการที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาควบคู่กันไปด้วย

J.P. เป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาและตัดสินการกระทำผิดอาญา กล่าวคือ

(๑) เป็นผู้พิจารณาและตัดสินความอาญาที่เกี่ยวกับความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ภายในหมู่บ้าน เมื่อผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดมายังที่ทำการและ J.P. ฟังข้อกล่าวหาข้อแก้ตัวแล้วก็จะตัดสินคดีไปทันที แต่ให้สิทธิคู่ความไว้ว่า ถ้าไม่พอใจวิธีการพิจารณาตัดสินคดีของ J.P. ก็มีสิทธิที่จะแถลงขอนำคดีนั้นไปฟ้องร้องยัง County Court เพื่อที่จะให้มีการพิจารณาคดีใหม่ และไม่ถือเป็นการฟ้องซ้ำ เพราะในชั้นพิจารณาโดย J.P. นี้เป็นการวินิจฉัยการกล่าวหาไม่ใช่เรื่องฟ้อง การกล่าวหาผู้ต้องหาในชั้นนี้จึงไม่ใช่การฟ้องร้องและเมื่อคดีไปถึง County Court จึงจะถือเป็นการฟ้องคดี และพิจารณาคดีในศาลอย่างแท้จริง และใน County Court จะพิจารณาโดยมีลูกขุน

(๒) ทำหน้าที่ไต่สวนมูลคดีอาญา ที่ไม่ใช่ความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งโดยปกติแล้วตำรวจจะนำตัวผู้ต้องหาคดีอาญาดังกล่าวมายังที่ทำการของ J.P. แล้ว ตำรวจจะกล่าวหาผู้ต้องหาต่อ J.P. ด้วยวิธี “Inform” คือวิธีเล่าเรื่องและพฤติการณ์ที่เห็นว่าผู้ต้องหาผิด ไม่มีการซักถามพยานในชั้นนี้ แล้วจะเป็นหน้าที่ของ J.P. ที่จะชี้แจงและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้กระทำผิดได้ทราบ รวมทั้งแจ้งถึงสิทธิของผู้ต้องหาทราบ ได้แก่ สิทธิที่จะได้ประกันตัว สิทธิที่จะมีทนายและพบทนาย สิทธิที่จะได้รับการไต่สวนมูลฟ้อง (Preliminary Examination) ถ้าผู้ต้องหาสละสิทธิไม่ขอให้มีการไต่สวนมูลฟ้อง J.P. จะส่งตัวผู้ต้องหาไปยัง District Court เพื่อดำเนินการต่อไป แต่ในกรณีที่ผู้ต้องหาขอใช้สิทธิในการไต่สวนมูลฟ้อง J.P. ก็จะทำให้ผู้กล่าวหา นำพยานหลักฐานเข้าแสดงมูลฟ้อง ในการนี้ผู้ต้องหาอาจถามค้านพยานของผู้ต้องหา และนำพยานของตนเข้าสืบหักล้างได้ J.P. จะฟังพยานหลักฐานทั้งสองฝ่ายพอสมควร ถ้าเห็นว่าคดีมีมูล (Propable Cause) จะส่งตัวผู้กระทำความผิดพร้อมกับหลักฐานต่าง ๆ ที่ได้จากการไต่สวนไปยัง District Court แต่ถ้าเห็นว่าคดีไม่มีมูลก็จะส่งปล่อยผู้กระทำผิดไปทันที

อำนาจและหน้าที่ของ J.P. ในการพิจารณาตัดสินคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ ก็ดี หรือไต่สวนมูลฟ้องคดีอุกฉกรรจ์ก็ดี เกี่ยวพันกับอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการอย่างใกล้ชิด โดยเหตุที่ J.P. เป็นบุคคลซึ่งได้รับการเลือกจากราษฎรในหมู่บ้านซึ่งส่วนใหญ่จะไม่ใช่นักกฎหมาย ที่ทำการ J.P. จึงมีอัยการผู้ช่วยซึ่งส่งมาจากสำนักงานอัยการมาประจำ และเป็นที่ปรึกษากฎหมายของ J.P. ทั้งนี้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชน เมื่อ J.P. จะพิจารณาตัดสินคดีหรือไต่สวนมูลฟ้อง ก็จะได้รับคำแนะนำจากอัยการผู้ช่วยและมักจะปฏิบัติตามคำแนะนำนั้นอยู่เสมอ จึงกล่าวได้ว่า อัยการมีหน้าที่ควบคุมการพิจารณาตัดสินคดีของ J.P. ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และควบคุมการไต่สวนมูลฟ้องของ J.P. ด้วย ยิ่งถ้าเป็นคดีที่อัยการได้เข้าร่วมมือมาตั้งแต่ชั้นสอบสวนด้วยแล้ว J.P. มักจะเชื่อว่าคดีมีมูลตามความเห็นของอัยการเสมอ

แม้ว่า J.P. จะทำการไต่สวนเห็นว่าคดีมีมูลเพื่อจะส่งมาฟ้องยัง Districe Court ก็ยังไม่อาจฟ้องร้องเพื่อดำเนินคดีถึงศาลได้เลย จะต้องผ่านการพิจารณาของอัยการอีกว่า ควรจะฟ้องร้องผู้กระทำความผิดต่อไปหรือไม่ ซึ่งถ้าอัยการยังเห็นว่าควรจะฟ้องร้องต่อไป คำฟ้องของอัยการจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะลูกขุนใหญ่ (Grand Jury) เสียก่อน สาเหตุที่จะต้องให้คณะลูกขุนใหญ่ (Grand Jury) ให้ความเห็นชอบคำฟ้องของอัยการก็เพราะในสมัยโบราณเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือของกษัตริย์มักจะแก้ล้างฟ้อง โดยไม่มีหลักฐาน



เพียงพอ เพื่อป้องกันการแก่งปลั่งฟ้องดังกล่าว จึงมีคณะลูกขุนใหญ่ (Grand Jury) ซึ่งเป็นประชาชนธรรมดา พิจารณาการฟ้องคดีอีกโดยคณะลูกขุนนี้ประกอบด้วยบุคคลที่ได้รับเลือกจากผู้ที่ไม่เคยต้องโทษทางอาญา และไม่เคยค้างภาษีแก่สหรัฐ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นนักกฎหมายจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๖ คนและไม่เกิน ๒๓ คน

**๒.๒ อำนาจของพนักงานอัยการที่จะให้มีการดำเนินคดีหรือไม่ให้มีการดำเนินคดีต่อไปยังศาล** นั้นเป็นอำนาจที่สำคัญที่สุดที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาของสหรัฐ กล่าวคือเมื่อการสอบสวนคดีอาญาเสร็จสิ้นไม่ว่าจะเป็นการสืบสวนสอบสวนโดยตำรวจ โดยอัยการหรือทั้งสองฝ่ายร่วมมือกันสืบสวนสอบสวนก็ตาม จะต้องนำพยานหลักฐานทั้งหมดรวบรวมเป็นสำนวนการสอบสวน แล้วเป็นหน้าที่ของอัยการที่จะพิจารณาสำนวนการสอบสวนนั้นว่า สมควรจะฟ้องร้องผู้ต้องหาต่อไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสมควรฟ้อง ก็จะดำเนินการอย่างหนึ่ง ถ้าเห็นไม่ควรฟ้องก็จะดำเนินการอีกอย่างหนึ่ง ดังจะกล่าวต่อไป

(๑) กรณีที่พนักงานอัยการเห็นสมควรฟ้อง จะต้องแยกพิจารณาการกระทำความผิดอาญาออกเป็น ๖ ชนิด แล้วดำเนินการแตกต่างกันดังนี้

ก. ถ้าเป็นการกระทำความผิดอุกฉกรรจ์ อันได้แก่การกระทำความผิดที่มีโทษถึงประหารชีวิต หรือความผิดซึ่งมีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปีขึ้นไป หรือต้องทำงานหนัก อัยการจะนำตัวผู้ต้องหาไปยัง J.P. ถ้าเป็นการกระทำที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปีขึ้นไป หรือต้องทำงานหนัก จำเลยอาจขอให้ J.P. พิจารณาแล้วตัดสินคดีไปได้เลย อันเป็นการฟ้องแบบ “Information” แต่ถ้าจำเลยไม่ขอหรือเป็นการกระทำความผิดที่มีโทษถึงประหารชีวิต J.P. จะส่งสำนวนมายัง District Court เพื่อให้ District Court พิจารณาเลือกคณะลูกขุนใหญ่ (Grand Jury) โดยความเห็นชอบจากฝ่ายอัยการผู้เป็นโจทก์ และฝ่ายจำเลย และเมื่อได้คณะลูกขุนใหญ่แล้ว อัยการจะนำพยานหลักฐานต่าง ๆ เข้าแสดงเพื่อให้คณะลูกขุนใหญ่พิจารณาว่า ผู้กระทำความผิดควรถูกฟ้องหรือไม่ โดยที่ฝ่ายจำเลยจะไม่มีส่วนรู้เห็นหรือนำพยานหลักฐานเข้ามาแสดงต่อคณะลูกขุนใหญ่เลย และในทางปฏิบัติแล้ว Grand Jury หรือคณะลูกขุนใหญ่นี้ไม่ใช่ในนักกฎหมาย เมื่ออัยการนำหลักฐานเข้าแสดงก็จะแนะนำคณะลูกขุนใหญ่ไปด้วย ซึ่งคณะลูกขุนใหญ่ก็มักจะส่งไปในทางที่อัยการแนะนำเสมอด้วยเหตุนี้คนส่วนใหญ่จึงเห็นว่าควรเลิกระบบพิจารณาโดยคณะลูกขุนใหญ่ได้แล้ว เพราะเขาเห็นว่าในทางปฏิบัติมีหน้าที่คล้ายกับคอยคำสั่งตามที่พนักงานอัยการต้องการเท่านั้น และในสมัยปัจจุบัน ระบบอัยการเป็นที่ไว้วางใจว่าจะไม่แก่งปลั่งฟ้องเหมือนเช่นในสมัยโบราณ

เมื่อคณะลูกขุนใหญ่พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าคดีนั้นควรฟ้อง Foreman ซึ่งศาลตั้งจาก Jury คนหนึ่งในคณะ Grand Jury ให้เป็นหัวหน้าจะเป็นผู้ทำรายงานให้ศาลทราบ แล้วทำคำฟ้องที่เรียกว่า Indictment ต่อไป

Indictment นี้ปกติพนักงานอัยการจะเป็นผู้ร่างและเตรียมให้เสร็จ แล้วให้คณะลูกขุนใหญ่สลับหลังให้โดยจะใช้คำว่า A True Bill แล้วประทับตราลงลายมือชื่อเสนอศาลต่อไป

มีข้อสังเกตว่า การอ้างตัวบทกฎหมายใน Indictment แม้จะมีผิดพลาดไปบ้างก็ไม่ถือเป็นความผิดในข้อสาระสำคัญมากมาย เว้นแต่จำเลยจะคัดค้านและแสดงให้เห็นว่าตนเสียเปรียบจาก

การอ้างบทกฎหมายผิด ๆ เช่นนั้น ฉะนั้น ศาลส่วนมากจึงต้องพิจารณา Indictment ด้วยความรอบคอบ ส่วนมากเห็นว่า Indictment เป็นคำฟ้องที่กล่าวหาจำเลยว่าทำผิดกฎหมายบทใดบทหนึ่งแล้วก็ถือว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์แล้ว แม้ว่าอัยการประสงค์จะให้ลงโทษในบทอื่นก็ตาม และแม้ที่สุดจะไม่มีการอ้างตัวบทกฎหมายไว้ใน Indictment ศาลก็ยังไม่ถือเป็นคำฟ้องบกพร่อง จนถือเป็นเหตุยกฟ้อง ถ้าไม่ทำให้จำเลยหลงผิด ความสำคัญอยู่ที่ว่า Indictment นั้น ได้แสดงให้เห็นชัดถึงการกระทำของจำเลยที่ถือว่าเป็นความผิด ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยแล้ว การฟ้องแบบ Indictment นั้น เป็นคำฟ้องที่เคร่งครัดน้อยกว่าของเรามาก

ข. ถ้าเป็นการกระทำความผิดที่ไม่ใช่ความผิดออกฉกรรจ์ หรือเป็นความผิดออกฉกรรจ์ แต่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปีขึ้นไป หรือต้องทำงานหนักที่จำเลยสละสิทธิการฟ้องคดีแบบ Indictment แล้ว หากคดีนั้น ๆ ไม่ใช่คดีที่อาจยุติได้ใน J.P. อัยการมีอำนาจที่จะดำเนินการฟ้องแบบ Information ซึ่งการฟ้องวิธีนี้ไม่ต้องผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากคณะลูกขุนใหญ่ก่อน และเป็นอำนาจของอัยการแต่ผู้เดียว โดยเตรียมคดี ร่างฟ้อง แล้วยื่นฟ้องศาล District ได้เลย

(๒) กรณีพนักงานอัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ในกรณีเช่นนี้ อัยการมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีได้ทันที เพราะถือว่าอัยการเป็นเจ้าหน้าที่ปราบปรามการกระทำผิดของรัฐ ฉะนั้นการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องหรือการสั่งฟ้องคดีของอัยการ ซึ่งเป็นอำนาจที่กว้างขวางและเป็นอิสระมาก เช่น หากอัยการเห็นว่าตามรูปคดีหลักฐานอ่อน หรือพยานหลักฐานที่จะเบิกความ หรือแสดงต่อศาลสูญหาย หรือเจ้าทุกข์มีส่วนร่วมในการกระทำผิด หรือเห็นว่าการดำเนินคดีอาจสิ้นเปลืองทรัพย์หรือเสียเวลามากเกินไป เหล่านี้ อาจเป็นข้ออ้างหรือเหตุผลที่อัยการหยิบยกขึ้นมาประกอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ นอกจากนี้ อัยการยังอาจต่อรองในการตั้งข้อหากับผู้กระทำผิดได้ กล่าวคือ ในคดีที่จะฟ้องคดีออกฉกรรจ์ (Felony) อัยการอาจต่อรองกับผู้ต้องหาหรือผู้กระทำความผิด โดยให้ผู้กระทำความผิดรับสารภาพในความผิดสถานเบา ทั้งนี้ โดยอัยการจะคำนึงถึงเหตุผลประกอบเหตุที่จะใช้ดุลพินิจดังกล่าว ซึ่งหากเป็นที่ตกลงกันได้ อัยการอาจฟ้องผู้ต้องหาตามข้อต่อรองนั้น ๆ

เหตุผลประกอบดุลพินิจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีก็ดี การต่อรองให้ผู้ต้องหารับสารภาพ ในข้อหาที่เบาก็ดี หากพิจารณาทางทฤษฎีของกฎหมายที่ว่าผู้กระทำความผิดควรต้องรับโทษตามความผิดที่ได้กระทำลงไปแล้ว อำนาจการใช้ดุลพินิจหรือการต่อรองของอัยการเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องทีเดียวนัก อย่างไรก็ตามเหตุที่ให้อำนาจแก่อัยการของสหรัฐอเมริกามากเพราะเห็นว่า อัยการเป็นคนของประชาชน อัยการต้องพยายามปฏิบัติหน้าที่ และป้องกันส่วนได้เสียของประชาชนอย่างเต็มความสามารถ และต้องไม่ฝืนมติของประชาชน

**๒.๓ อำนาจของพนักงานอัยการในการระงับการดำเนินคดี** อัยการอาจระงับการดำเนินคดีโดย

(๑) ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องต้องทำเป็น Information อัยการจะไม่ทำ Information นั้น ๆ ทั้งนี้แม้บางรัฐกฎหมายจะบังคับให้ทำ Information ก็ตาม อัยการยังมีสิทธิจะร้องต่อศาลให้ยกฟ้องโดยวิธีเรียกว่า ไม่ติดใจดำเนินคดี (Nolle Prosequi)

(๒) ในกรณีที่ศาลกำหนดให้ความผิดบางประเภท ชนิดอัตราโทษสูง เมื่อ J.P. ได้สอบสวนว่ามีมูลแล้วส่งมายัง District Court เพื่อให้ Grand Jury ให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง โดยให้อัยการนำพยานหลักฐานเข้าแสดงต่อ Grand Jury นั้น อัยการอาจใช้ดุลยพินิจที่จะระงับคดีโดยไม่นำพยานหลักฐานเข้าเสนอต่อ Grand Jury ก็ได้

(๓) ในกรณีที่ ๒ แม้อัยการจะนำพยานหลักฐานเข้าเสนอต่อ Grand Jury และ Grand Jury เห็นว่าคดีมีหลักฐานการฟ้องแล้วก็ตาม ถ้าอัยการพิจารณาภายหลังว่ายังไม่ควรยื่นฟ้องผู้ต้องหาแล้ว อัยการมีอำนาจหน้าที่จะไม่ทำคำฟ้อง ที่เรียกว่า Indictment ตามคำสั่งของ Grand Jury ก็ได้

สำหรับในกรณี (๒) และ (๓) นั้นมีกฎหมายในหลายมลรัฐบัญญัติไว้ว่าให้มีการแต่งตั้งอัยการพิเศษ (Special Prosecuting Attorney) โดยศาลหรือโดยผู้ว่าการของรัฐ เพื่อดำเนินการแทนอัยการได้แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เกือบจะไม่มีการใช้วิธีตั้งอัยการพิเศษเช่นนี้เลย ฉะนั้น อัยการจึงมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการที่จะยื่นฟ้องหรือไม่ก็ได้

เรื่องอำนาจอิสระของอัยการสหรัฐในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีหลังจากที่มีการสอบสวนคดีเสร็จสิ้นนี้ ศาลสูงสหรัฐกล่าวไว้ในคดีระหว่าง United States กับ Woody โดยกล่าวว่า

“อัยการมีอำนาจเด็ดขาดในการฟ้อง และไม่ฟ้องคดีอาญา อัยการเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรง ศาลไม่อาจก้าวล่วงหรือขัดขวางได้ หากอัยการไม่ประสงค์จะฟ้อง เขาก็มีอำนาจที่จะทำคำร้องแล้วยื่นต่อศาล ให้ศาลทราบ ว่า อัยการไม่ดำเนินคดีกับจำเลยต่อไป ศาลก็จะจำหน่ายคดีเสียจากสารบบความอำนาจการวินิจฉัยคดีใคร่ครวญแล้วดำเนินคดีไปถึงที่สุดนี้ จำเป็นต้องมีผู้หนึ่งผู้ใดใช้อำนาจนี้ และตามหลัก Common Law ก็ได้ถือว่าอัยการเป็นผู้รักษาอำนาจนี้” (อมร อินทรกำแหง, ๒๕๐๓, น. ๔๑๒)

อนึ่ง เป็นที่ควรสังเกตว่าในสหรัฐอเมริกา ผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้องคดีอาญาเองอย่างประเทศไทย ต้องให้อัยการดำเนินคดีให้ และคดีอาญานั้นถ้าศาลยกฟ้องไม่ว่ากรณีใดอัยการไม่มีสิทธิอุทธรณ์ แต่ถ้าศาลลงโทษจำเลยอุทธรณ์ฎีกาได้เสมอ (ประเทือง กิริติบุตร, ๒๕๑๖, น. ๖๓)

**๒.๕ อำนาจของพนักงานอัยการในการถอนฟ้อง** เมื่อฟ้องไปแล้ว อัยการก็อาจจะยอมรับคำสารภาพของจำเลยในความผิดอันมีโทษเบากว่าความผิดที่ฟ้องได้ หรืออัยการอาจขอถอนฟ้องก็ได้ และศาลของบางรัฐเคยวินิจฉัยไว้ว่า อัยการจะขอถอนฟ้องได้ แม้ว่า ลูกขุน (ลูกขุนในที่นี้หมายถึง Petit Jury ซึ่งมีหน้าที่ชี้ขาดในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลว่าจำเลยกระทำผิดหรือไม่ ซึ่งต่างกับ Grand Jury ผู้มีหน้าที่ไต่สวนมูลฟ้องเท่านั้น) จะชี้ขาดว่าจำเลยกระทำผิดแล้ว ถ้าศาลยังไม่ได้พิพากษาลงโทษ บางมลรัฐคำร้องขอถอนฟ้องของอัยการต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อน ซึ่งในทางปฏิบัติศาลก็อนุญาตตามเสมอ แต่สำหรับในมลรัฐทั่ว ๆ ไปนั้น อัยการขอถอนฟ้องได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากศาล เพราะถือว่าเรื่องนี้ การตัดสินใจของอัยการเป็นเรื่องสำคัญ และแม้ศาลจะไม่อนุญาตให้ถอนฟ้องการดำเนินคดีต่อไปก็คงจะไม่เป็นผล

ในระหว่างสอบสวนอัยการอาจจะกันผู้ต้องหาคนใดคนหนึ่งไว้เป็นพยาน โดยไม่ฟ้องหรือถอนฟ้องเสีย สำหรับผู้ต้องหาคนนั้น ในทางปฏิบัติแล้วเมื่ออัยการได้ให้คำมั่นสัญญากับผู้ต้องหาที่มาเป็น

พยานโจทก์ว่าจะไม่ฟ้องอีกแล้วก็มักจะรักษาคำมั่นสัญญา ไม่มีการนำตัวมาฟ้องอีก เพราะมิฉะนั้นต่อไป ภายหน้าจะไม่มีทางกันผู้ต้องหาไว้เป็นพยานสำเร็จ แม้โดยทางทฤษฎีแล้ว อัยการอาจฟ้องผู้ต้องหาที่กันไว้เป็นพยานก็ได้ แต่ศาลของบางมลรัฐถือหลักว่า คำมั่นสัญญาของอัยการในเรื่องนี้เป็นข้อแก้ตัวให้จำเลยพ้นโทษได้ เมื่อมีการพิจารณาตัดสินว่าจำเลยกระทำผิดจริงตั้งฟ้อง เมื่อศาลจะพิจารณาวางบทกำหนดโทษ จำเลยเพื่อพิพากษา อัยการอาจแถลงขอให้ศาลลงโทษจำเลยหนักหรือเบาตามสมควร และคำแถลงนี้มีอิทธิพลต่อการใช้ดุลยพินิจวางโทษของศาลมาก

**๒.๕ อำนาจของพนักงานอัยการในการพิจารณาอภัยโทษ ลดโทษ หรือปลดปล่อยนักโทษ** ในการพิจารณาอภัยโทษ ลดโทษ หรือปลดปล่อยจากการจำคุกก่อนครบกำหนดโทษ แต่ยังไม่อยู่ในการคุมความประพฤติของเจ้าพนักงาน (Parole) คณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่พิจารณา จะขอความเห็นมายังอัยการว่าควรปฏิบัติอย่างไรแก่นักโทษผู้ร้องขอมา เมื่ออัยการได้ทำการสอบสวนแล้ว ก็จะทำบันทึกแสดงความเห็นไปยังคณะกรรมการหรือไปชี้แจงด้วยตนเองว่าควรปฏิบัติตามคำขอของนักโทษผู้นั้นเพียงใด

สำหรับนักโทษของสหรัฐ (คือของรัฐบาลกลางเอง) นั้น ผู้พิจารณาได้แก่ Pardon Attorney และ Board of Parole ซึ่งขึ้นอยู่ใน Department of Justice เมื่อมีคำร้องขออภัยโทษหรือลดโทษ ก็เป็นหน้าที่ของ Pardon Attorney จะสอบสวนพิจารณาแล้วทำหนังสือแนะนำให้ Attorney General (อัยการสูงสุด) เสนอประธานาธิบดีให้สั่ง แล้วจึงเป็นหน้าที่ของ Pardon Attorney ที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น ส่วน Board of Parole นั้นมีหน้าที่พิจารณาว่าควรให้ Parole เมื่อใดหรือไม่ และในกรณีที่ให้ไปแล้ว ก็มีหน้าที่พิจารณาว่าสมควรเพิกถอนหรือไม่ (อุททิส แสนโกศิก, อ้างแล้ว, น. ๖ - ๙)

การนำเรื่องของพนักงานอัยการหลังจากที่ฟ้องศาลแล้ว และหลังจากมีคำพิพากษามากแล้ว ก็เพราะเกี่ยวข้องกับอำนาจของพนักงานอัยการที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ

ก. การให้อำนาจถอนฟ้องแก่อัยการอย่างกว้างขวางนั้นก็เพราะอัยการเป็นผู้รวบรวมหลักฐานในชั้นสอบสวนแล้วสั่งฟ้องคดีเองทั้งสิ้น ดังนั้นเมื่อถึงชั้นพิจารณาคดีในศาลแล้ว ปรากฏว่าหลักฐานที่รวบรวมมาในชั้นแรกนั้นขาดหายไปไม่เพียงพอ หรือมีพฤติการณ์อื่นใดปรากฏขึ้นใหม่ว่าผู้กระทำผิดไม่ควรรับโทษ ก็สมควรที่จะให้อัยการผู้รู้เรื่องราวของผู้กระทำผิดในคดีนั้น เป็นผู้แถลงขอถอนฟ้องต่อศาล โดยผู้ต้องหาจะได้ไม่ต้องเสียเวลาค่าใช้จ่ายในการพิจารณาคดีต่อไป

ข. การที่ให้อำนาจแก่อัยการในการพิจารณาให้ Parole แก่นักโทษภายหลังศาลพิพากษาแล้ว เป็นการให้อำนาจเกี่ยวพันกับการให้อัยการสอบสวนคดีอาญาเอง กล่าวคือ อัยการจะทราบถึงพฤติกรรมของผู้กระทำผิดมาตั้งแต่เริ่มแรกกว่าร้ายแรงแค่ไหน เป็นภัยกับสังคมมากน้อยเพียงใด การจะให้ Parole แก่ผู้กระทำผิดนั้น เหมาะสมเพียงใดหรือไม่กับพฤติกรรมของเขา ดังนั้นก่อนอัยการจะอนุญาตให้มีการ Parole แก่นักโทษคนใด อัยการจะนำสาเหตุของความผิดที่ผู้นั้นกระทำ ลักษณะความร้ายแรงของความผิดที่ได้มาจากการสอบสวนคดี หรือไม่สมควรจะได้รับการอภัยโทษ ลดโทษและปลดปล่อยให้กลับเป็นคนดีได้แค่ไหนเพียงใด ซึ่งเป็นการถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในทฤษฎีวิทยาย่างยิ่ง

ดังนั้น สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา อาจกล่าวโดยย่อได้ว่า

๑. อัยการของสหรัฐไม่ว่าจะเป็นอัยการของรัฐบาลกลางหรืออัยการของมลรัฐต่างก็มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาอย่างกว้างขวาง โดยจะเริ่มสอบสวนด้วยตนเองหรือร่วมกับตำรวจสอบสวน หรือเพียงแต่สั่งให้ตำรวจสอบสวนให้ก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว การสอบสวนคดีอาญามักจะเป็นหน้าที่ของตำรวจ อัยการจะเป็นผู้ออกคำสั่งให้ตำรวจปฏิบัติ อัยการจะเข้าร่วมในการสอบสวนก็ต่อเมื่อเป็นคดีอุกฉกรรจ์ที่สำคัญ เพื่อให้ได้พยานหลักฐานครบในการพิจารณาตัดสินศาลเท่านั้น และการสอบสวนของอัยการส่วนมากมักจะเป็นการแบ่งบาภาระการดำเนินงานโดยการจับกุมผู้ต้องหา การติดตาม ตรวจสอบ ตลอดจนหาร่องรอยหลักฐานจากลายมือลายเท้า เป็นเรื่องของตำรวจ ส่วนการรวบรวมสำนวน คำให้การพยาน และหาหลักฐานข้อกฎหมายเป็นเรื่องของอัยการ

๒. ในกรณีที่ตำรวจทำการสอบสวนคดีหรือมีส่วนสอบสวนคดีร่วมกับอัยการนั้น ตำรวจมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานที่ได้ส่งอัยการเท่านั้น ไม่มีอำนาจเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการว่าควรสั่งฟ้อง หรือควรสั่งไม่ฟ้องคดีแต่อย่างใด ซึ่งข้อนี้แตกต่างจากอำนาจเสนอความเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องของพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย

๓. อำนาจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นอยู่ที่อัยการแต่ผู้เดียวและเป็นอำนาจอิสระไม่ถูกผูกพันหรือรับผิดชอบใด ๆ ทั้งสิ้น

จากกรณีศึกษาทั้งประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกา อาจกล่าวได้ว่า

ประเทศฝรั่งเศส เป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายซึ่งมีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาจากอำนาจรัฐ โดยได้ใช้อำนาจส่วนกลางเข้าทำการปฏิรูปอำนาจท้องถิ่นตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๘ - ๑๙ ดังนั้นกฎหมายจึงให้อำนาจเจ้าหน้าที่ส่วนกลางมีอำนาจในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอย่างมาก โดยเฉพาะตำรวจของฝรั่งเศสเป็นตำรวจส่วนกลาง (เช่นเดียวกับประเทศไทย) และการสอบสวนคดีอาญาของตำรวจควบคุมโดยพนักงานอัยการและศาล (แตกต่างกับประเทศไทย) โดยรัฐจะตราบทบัญญัติของกฎหมายสร้างหลักการคานกัน (Check and Balance) ให้เกิดขึ้นในระหว่างตำรวจ พนักงานอัยการและศาล อำนาจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนของประเทศฝรั่งเศส จึงมีอำนาจมากเพราะเห็นความสำคัญของพนักงานอัยการว่าเป็นองค์กรอันสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการยุติธรรม

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่มีรากฐานจากการปกครองประเทศระบบแองโกลแซกซอน และได้มีการพัฒนาระบบกฎหมายภายหลังประกาศอิสรภาพโดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาได้ให้อำนาจแก่พนักงานอัยการอย่างกว้างขวางและเป็นอิสระต่างหากจากอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายอื่น ๆ

เมื่อพิจารณาระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยในชั้นสอบสวน โดยหลักการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘ กำหนดให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดประเภท ไม่แต่เฉพาะเพื่อที่จะรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือเพื่อพิสูจน์ให้เห็นความผิดเท่านั้น แต่เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาด้วย ดังนั้น การทำงานของพนักงานสอบสวนจึงต้องมีความเป็นกลางหรือที่เรียกว่าภววิสัยอยู่ด้วย

เมื่อพิจารณาหลักการดำเนินคดีในชั้นสอบสวนซึ่งมีพัฒนาการในด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาแล้ว อาจเห็นได้ว่าหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจของไทยอาจมีความโปร่งใสอยู่บ้างตรงที่กฎหมายได้ให้ผู้ต้องหาที่มีทนายความในชั้นสอบสวนปากคำผู้ต้องหาในคดีที่มีอัตราโทษประหารชีวิต โทษจำคุกหรือในคดีที่ผู้ต้องหาไม่เกินสิบแปดปีในวันที่พนักงานสอบสวนแจ้งข้อหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๔/๑ แต่ยังไม่ปรากฏอย่างชัดเจนในเรื่องการคุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญา ทั้งในกรณีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๔/๑ มีวัตถุประสงค์เพียงคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาเพื่อให้การสอบสวนของพนักงานสอบสวนได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อมิให้อ้างได้ว่าการสอบสวนไม่ชอบเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของพนักงานสอบสวนได้อย่างแท้จริง อันจะเป็นหลักประกันความน่าเชื่อถือ ความศรัทธา และความโปร่งใส ในกระบวนการยุติธรรมชั้นพนักงานสอบสวนในการสอบสวนคดีอย่างแท้จริง

การตรวจสอบการทำงานของพนักงานสอบสวนของไทย อาจกล่าวได้ว่ามีเฉพาะการตรวจสอบภายในองค์กรโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเท่านั้น ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวย่อมมีความสงสัยจากสาธารณชนในบางกรณี ส่วนการตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอกหรือองค์กรภายนอกนั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ การตรวจสอบสำนวนการสอบสวนโดยพนักงานอัยการซึ่งห่างไกลจากการทำงานของพนักงานสอบสวน จึงเป็นการตรวจสอบที่คาดหวังประสิทธิภาพของ ความสมบูรณ์และความถูกต้องในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนได้ยาก และมักจะมีปัญหาเกิดขึ้นในชั้นการสืบพยานในชั้นการพิจารณาตัดสินคดีของศาลที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์จนเป็นเหตุให้ศาลพิพากษายกฟ้อง

มาตรการกำกับ การสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยมีเพียงการกำกับ การสอบสวนโดยองค์กรอัยการซึ่งกระทำได้เพียงตรวจสอบกลั่นกรองการสอบสวนจากสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน แต่ไม่ได้มีกฎหมายให้อำนาจอัยการเข้าร่วมการสอบสวนแต่อย่างใด กฎหมายบัญญัติให้การสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนตั้งแต่ต้นจนกระทั่ง “เห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้น” จากนั้นพนักงานสอบสวนจึงสรุปสำนวนเสนอความเห็นเสนอต่อพนักงานอัยการ เช่น เห็นควรงดการสอบสวน เห็นควรสั่งฟ้องหรือเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง เสนอพนักงานอัยการ ดังนั้น พนักงานอัยการจะมีบทบาทอำนาจหน้าที่เพียงกลั่นกรองตรวจสอบสำนวนคดีอาญาว่าพยานหลักฐาน

ในสำนวนการสอบสวนครบถ้วนสมบูรณ์พอที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องหรือไม่เท่านั้น หากเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอ ก็จะใช้อำนาจสำคัญประการเดียวตามมาตรา ๑๔๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมให้ตามประเด็นที่พนักงานอัยการกำหนด หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งคดีต่อไป แต่พนักงานอัยการไม่มีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมด้วยตนเองแต่อย่างใด (กุลพล พลวัน, ๒๕๖๐)

ดังนั้น สาเหตุที่ทำให้ระบบยุติธรรมในชั้นสอบสวนของไทยยังขาดประสิทธิภาพ ขาดความโปร่งใส ไม่สามารถตรวจสอบได้ เนื่องจากระบบของไทยแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องคดี จึงทำให้ขาดการทำงานในลักษณะร่วมกันของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการค้นหาความจริง (ดร.อุทัย อาทิเวช, ๒๕๔๙, น. ๕๕)

“

ตามหลักทฤษฎีว่า “อำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องคดี เป็นอำนาจอันมีอาจแบ่งแยกได้” โดยการฟ้องคดีจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนและสอบสวนเป็นปัจจัยสำคัญ การสืบสวนและสอบสวนซึ่งเป็นวิธีการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริง พนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลควรจะมีโอกาสได้สัมผัสหรือรู้เห็นข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับคดีนั้นด้วยตนเองตั้งแต่ต้นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ มิใช่พิจารณาข้อเท็จจริงจากสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนเสนอขึ้นมาเท่านั้น

”

## สรุป

ระบบการสอบสวนคดีอาญาทั้งของประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกา พนักงานสอบสวนถือว่าเป็นหัวใจของการสอบสวนคดีอาญา แต่ลักษณะสำคัญอย่างยิ่งที่ส่งผลให้การปฏิบัติงานในหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีอาญามีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลอย่างแท้จริงคือความสัมพันธ์อย่างสมดุลในการตรวจสอบและกำกับดูแลการสอบสวนคดีอาญาระหว่างพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ซึ่งการตรวจสอบและกำกับดูแลในการสอบสวนคดีอาญาจะทำให้เกิดความเชื่อมั่นศรัทธา ความโปร่งใสในการสอบสวนคดีอาญา และทำให้เกิดความผิดพลาดเกิดขึ้นน้อย ทั้งยังทำให้เกิดความยุติธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิของทั้งผู้เสียหายและผู้ต้องหาได้อย่างเป็นธรรมตามหลักนิติธรรม เมื่อเปรียบเทียบกับระบบการสอบสวนที่ให้อำนาจพนักงานสอบสวนเพียงองค์กรเดียวเป็นผู้ปฏิบัติงานและกำกับดูแลการสอบสวน ทั้งเป็นไปในแนวทางตามหลักอารยประเทศที่ให้การสอบสวนและการค้นหาความจริงเป็นเอกภาพเดียวกันเนื่องจากเป็นกระบวนการยุติธรรมขั้นก่อนฟ้องคดีต่อศาล ตามหลักทฤษฎีว่า “อำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องคดี เป็นอำนาจอันมีอาจแบ่งแยกได้” โดยการฟ้องคดีจะต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสืบสวนและสอบสวนเป็นปัจจัยสำคัญ การสืบสวนและสอบสวนซึ่งเป็นวิธีการแสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริง จึงเป็นอุปกรณ์หรือเครื่องมือของการฟ้องร้องดำเนินคดี และพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลควรมีโอกาสได้สัมผัสหรือรู้เห็นข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับคดีนั้นด้วยตนเองตั้งแต่ต้นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ มิใช่พิจารณาข้อเท็จจริงจากสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนเสนอขึ้นมาเท่านั้น อันเป็นการให้ความเป็นธรรมตามหลักนิติธรรมทั้งแก่ผู้เสียหายและผู้ต้องหาได้อย่างจริงแท้และสอดคล้องกับมาตรา ๒๕๘ ข้อ ๑ (ด้านกระบวนการยุติธรรม) (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

## บรรณานุกรม

- กุลพล พลวัน. (๒๕๖๐). การพิจารณาคดีระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนในกฎหมายไทยที่มีผลกระทบต่อ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*.
- กุลพล พลวัน. (๒๕๖๐). *อัยการจะร่วมสอบสวนคดีอาญาด้วยวิธีใด*. สืบค้นเมื่อ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๓, จาก [http://www.matichon.co.th/news\\_716897](http://www.matichon.co.th/news_716897)
- กุลพล พลวัน.(๒๕๖๑). *อัยการกับการสั่งคดีโดยเที่ยงธรรม*. สืบค้นเมื่อ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๑ จาก [www.stat.go.th](http://www.stat.go.th)
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (๒๕๑๒). การสอบสวนคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส. *อัยการนิเทศ*, ๓ (๓๑).
- ประเทือง กীরติบุตร. (๒๕๑๖). *ความเป็นธรรมในการฟ้องคดีอาญา*. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- ประเสริฐ สิทธิินผล. (๒๕๖๓). การตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการโดยองค์กภายนอก : ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง. *วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์*, ๒ (๓) มกราคม – มิถุนายน.
- สัตยา อรุณธารี. (๒๕๒๐). *อำนาจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา*, วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- หยุด แสงอุทัย. (๒๕๔๙). บทความเกี่ยวกับระบบกล่าวหา ระบบไต่สวน. *บทบัญญัติ*, ๑๒. ๔ สิงหาคม ๒๕๔๙.
- อมร อินทรกำแหง. (๒๕๐๓). *อำนาจใช้ดุลยพินิจของอัยการอเมริกัน*. *อัยการนิเทศ*, ๒๒.
- อุทัย อาทิวา. (๒๕๔๙). *ตำราเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส*. *บทบัญญัติ*, ๖๒ (๔) ธันวาคม.
- อุททิศ แสนโกสีก. (๒๕๐๓). *อัยการบ้านนอก*. พระนคร: อักษรสารการพิมพ์.





# ยูเครน: ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของจักรวรรดิรัสเซีย

รองศาสตราจารย์ ดร. ธันธร ตู้อองคำ\*

การรุกรานของรัสเซียที่มีต่อยูเครนเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๒๒ ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางด้านภูมิรัฐศาสตร์ของโลกอย่างกว้างขวางและมีผลต่อเนื่องตลอดช่วงต้นทศวรรษ ๒๐๒๐ จากบทบาทของรัสเซียซึ่งเป็นมหาอำนาจที่ทำการรุกรานยูเครน ประเทศขนาดกลางที่มีพรมแดนประชิดและเคยเป็นส่วนหนึ่งของรัสเซีย แต่หากย้อนพินิจประวัติศาสตร์และความเป็นมาของรัสเซียย่อมแสดงถึง

\* รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ความพยายามของยูเครนที่ปรารถนาเป็นประเทศที่เป็นอิสระและการที่ยูเครนซึ่งเคยเป็นส่วนหนึ่งของรัสเซีย ทำให้เห็นว่ายูเครนมีความสัมพันธ์ที่ลึกซึ้งกับรัสเซียอย่างมากจนหลายครั้งถือเสมือนหนึ่งเป็นประเทศเดียวกัน หากพิจารณาประวัติศาสตร์และความเป็นมาของยูเครนและรัสเซียนับตั้งแต่ก่อนคริสต์ศตวรรษที่ ๙ อาณาบริเวณและพื้นที่ที่เป็นยูเครนและรัสเซียในปัจจุบัน เป็นสงครามแบบโบราณ เป็นสงครามระหว่างชนเผ่า ไม่มีรูปแบบการปกครองที่เป็นทางการ การก่อรูปเป็นรัฐของรัสเซียถือกำเนิดจากรุริค (Rurik) ผู้นำชนชาติวาแรนเจียน (Varangian) ที่ตั้งรกรากที่เมืองนอฟโกรอด (Novgorod) ด้านเหนือของรัสเซีย และขยายอำนาจและอิทธิพลสู่เมืองเคียฟ (Kiev หรือ Kiyev) ด้านใต้ของรัสเซีย เมืองหลวงของยูเครนในปัจจุบัน ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของพื้นที่ยูเครนและรัสเซียถือกำเนิดช่วง ค.ศ. ๙๐๐ จากการจัดตั้งนครรัฐจำนวนมากกว่า ๑๐ แห่ง ด้านตะวันตกของรัสเซีย มีเมืองเคียฟเป็นศูนย์กลางทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม และเป็นเมืองที่มีความสำคัญสูงสุดจนถึงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๓ จากการปกครองของยาโรสลาว (Yaroslav) (ค.ศ. ๑๐๑๙ - ๑๐๕๔) เพราะเมืองและนครทั้งหลายต่างยอมรับอำนาจ และเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรเคียฟ แต่ภายหลังการสิ้นพระชนม์ของยาโรสลาว ทำให้เมืองและนครทั้งหลายต่างแยกตัวเป็นอิสระ การโจมตีจากชนเผ่าเร่ร่อนหลากหลายกลุ่มทำให้อาณาจักรเคียฟเสื่อมอำนาจลง ส่งผลให้ประชากรจำนวนมากอพยพเคลื่อนย้ายไปสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เป็นภาคกลางของรัสเซีย ในปัจจุบัน ก่อกำเนิดเมืองและนครแห่งใหม่เป็นจำนวนมาก (ปรับปรุงจาก จิตรา ตูวิชยานนท์, ๒๕๔๓, น. ๙)

สัญญาณความเสื่อมถอยของอาณาจักรเคียฟมาจากการถูกรุกรานจากมองโกลและตาร์ตาร์ (Tartar) ใน ค.ศ. ๑๒๔๐ ที่มีบาตูข่าน (Batu Khan) หลานปู่ของเจงกิสข่าน ทำลายเมืองเคียฟและอาณาจักรเคียฟลงอย่างราบคาบ ทำให้มองโกลปกครองเป็นเวลามากกว่าสองศตวรรษ ผู้สืบตระกูลอวูสเชื้อสายไวกิงที่รัสเซียต่างรวมอำนาจศูนย์กลางการปกครองไปที่มอสโคว์ระหว่างการปกครองรัสเซียและยูเครนของมองโกล อิวานที่ ๑ (Ivan 1) (ค.ศ. ๑๓๒๕ - ๑๓๕๑) นับเป็นผู้ปกครองที่มองโกลไว้วางใจ การสะสมอำนาจและความแข็งแกร่งของผู้ปกครองที่มอสโคว์จากความสำเร็จทางภูมิรัฐศาสตร์ซึ่งกลายเป็นที่หลบซ่อน และการไม่จัดสรรที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญที่แบ่งให้กับทายาทอย่างเท่าเทียมกันแต่กลับสงวนให้กับทายาทคนโต ทำให้ดมิตรี ดอนสกอย (Dmitrii Donskoi) จัดตั้งสันนิบาตผู้ปกครองนครรัฐจากการรวบรวมเมือง แวนแคว้น และรัฐขนาดเล็กทางเหนือ นำไปสู่การต่อต้านมองโกลและขับไล่สำเร็จลุล่วงจนหมดสิ้นใน ค.ศ. ๑๔๘๐ สมัยพระเจ้าอิวานที่สาม (Ivan 3) (ค.ศ. ๑๔๖๒ - ๑๕๐๕) จากการปฏิเสธการส่งบรรณาการให้กับข่านอาห์เมตของมองโกล และทรงทำสงครามเพื่อผนวกดินแดนเพื่อรวบรวมทั้งหมดเข้าไว้ในอำนาจการปกครอง ทำให้รัสเซียเข้าสู่สมัยอาณาจักรมัสโควิทรัสเซีย (Muscovite Russia) และกลายเป็นศูนย์กลางอำนาจรัฐ ทำให้ทรงเป็นที่ยอมรับจนกลายเป็นพระเจ้าอิวานมหาราช (Ivan the Great) (ปรับปรุงจาก จิตรา ตูวิชยานนท์, ๒๕๔๓, น. ๙-๑๐)

อาณาจักรมัสโควิทรัสเซียยังคงถูกรุกรานจากมองโกลและชาวโปลจากโปแลนด์ ทำให้ผู้ปกครองจัดสรรที่ดินเพื่อให้ทหารทำหน้าที่บังคับบัญชาทหารและผู้จัดการที่ดินในเวลาเดียวกัน ทำให้ระบบทาส

“

ความเปลี่ยนแปลงของยูเครนบนพื้นฐานความสัมพันธ์กับรัสเซีย  
ที่ถือกำเนิดอย่างต่อเนื่องนับเป็นส่วนสำคัญของความเป็นมาและทางประวัติศาสตร์ที่ก่อกำเนิด  
เป็นความขัดแย้งร่วมสมัยในปัจจุบัน

”

ติดที่ดินขยายตัวอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ชาวนาจำนวนมากหนีการเกณฑ์ทหารและหลีกเลี่ยงการเสียภาษี ด้วยการย้ายไปพำนักตามแนวชายแดน เพื่อยุติความขัดแย้งทำให้ผู้ปกครองที่มอสโคว์กำหนดให้มีการจัดตั้งสถาบันชานาซึ่งเป็นคอมมูน (Commune) เพื่อยุติความขัดแย้งและอพยพเคลื่อนย้ายของชาวนา ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมาจากการสืบราชสมบัติของพระเจ้าอิวานที่ ๔ (Ivan 4) (ค.ศ. ๑๕๔๗ - ๑๕๗๕) ที่ทรงสถาปนาตนเองให้เป็นพระเจ้าซาร์ (Tsar) กษัตริย์ผู้ปกครองจักรวรรดิรัสเซียใน ค.ศ. ๑๕๔๗ แต่การปกครองด้วยความโหดเหี้ยมทำให้มีสมญาว่าพระเจ้าอิวานจอมโหด (Ivan the Terrible) แต่การสวรรคตของพระเจ้าอิวานที่ ๔ ใน ค.ศ. ๑๕๗๕ นำมาสู่ความสับสนวุ่นวาย เกิดสงครามกลางเมือง การแย่งชิงอำนาจ ข้ายากหนักแพง เกิดกบฏ (ปรับปรุงจาก จิตรา ตริชยานนท์, ๒๕๔๓, น. ๑๐) ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมาจากบทบาทของขุนนางคนสำคัญซึ่งขับไล่ผู้รุกรานจากภายนอกนำมาสู่การสถาปนาราชวงศ์โรมานอฟ ใน ค.ศ. ๑๖๑๓

ความเปลี่ยนแปลงของยูเครนบนพื้นฐานความสัมพันธ์กับรัสเซียที่ถือกำเนิดอย่างต่อเนื่องนับเป็นส่วนสำคัญของความเป็นมาและทางประวัติศาสตร์ที่ก่อกำเนิดเป็นความขัดแย้งร่วมสมัยในปัจจุบัน เป็นที่มาของบทความเรื่องยูเครน : ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของจักรวรรดิรัสเซีย ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาของยูเครนบนพื้นฐานความสัมพันธ์ทางประวัติศาสตร์กับจักรวรรดิรัสเซียช่วงราชวงศ์โรมานอฟ ระหว่าง ค.ศ. ๑๖๑๓ ที่เป็นช่วงการสรรค์สร้างความเป็นจักรวรรดิรัสเซียถึง ค.ศ. ๑๙๑๗ ซึ่งเป็นช่วงสิ้นสุดการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก่อนการสถาปนาระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ภายหลัง แบ่งสาระสำคัญเป็นสามส่วน ประกอบด้วย ปฐมบทของยูเครนบนพื้นฐานความสัมพันธ์กับรัสเซียสมัยราชวงศ์โรมานอฟ ยูเครนในความเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์กับจักรวรรดิรัสเซียระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ถึงสิ้นสุตราชวงศ์โรมานอฟ และบทสรุป : นัยสำคัญของยูเครนบนพื้นฐานความสัมพันธ์กับรัสเซียสมัยราชวงศ์โรมานอฟ

## ปฐมบทของยุครอบบนพื้นฐานความสัมพันธ์กับรัสเซียสมัยราชวงศ์โรมานอฟ

การเสด็จสวรรคตของพระเจ้าซาร์อีวานที่ ๔ ทำให้ประเทศระส่ำระสาย บ้านเมืองเผชิญปัญหาทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม ส่วนหนึ่งจากการรุกรานของต่างประเทศ มีคาอิล โรมานอฟ หรือไมเคิล โรมานอฟ (Michael Romanoff) ขุนนางชนชั้นผู้ดีของรัสเซียมีบทบาทสำคัญจากการขับไล่ชาวโปแลนด์ผู้รุกรานออกจากมอสโกเป็นผลสำเร็จใน ค.ศ. ๑๖๑๒ (จันทร์ฉาย ภัคอธิคม, ๒๕๔๐, น. ๖) ทำให้รัฐสภาของรัสเซีย (Zemskii Sabor) เลือกมีคาอิล โรมานอฟ (Michael Romanoff) เป็นกษัตริย์หรือพระเจ้าซาร์ใน ค.ศ. ๑๖๑๓ นำไปสู่การสถาปนาราชวงศ์โรมานอฟ (House of Romanoff) ของจักรวรรดิรัสเซีย ท่ามกลางความล่าช้า การด้อยพัฒนา และปัญหาที่หลากหลายของรัสเซีย (กฤษฎา พรหมเวท, ๒๕๖๐, น. ๘-๑๖) ทำให้รัสเซียขับไล่โปแลนด์ใน ค.ศ. ๑๖๑๒ และขับไล่สวีเดนใน ค.ศ. ๑๖๑๗ และสงบศึกกับสวีเดนในปีเดียวกัน เพื่อฟื้นฟูประเทศกลับคืนสู่การวางระเบียบแบบแผนที่สำคัญ การสถาปนาระบอบการปกครองที่พระเจ้าซาร์ทรงเป็นผู้ปกครองสูงสุดและมีอำนาจเด็ดขาด นำไปสู่ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ (จันทร์ฉาย ภัคอธิคม, ๒๕๔๐, น. ๖-๗, ๒๕) และเพื่อแผ่ขยายอำนาจของรัสเซียภายหลัง



ราชวงศ์โรมานอฟ

ที่มา: <https://balkaninsight.com/2018/05/24/church-in-montenegro-commemorates-russian-royal-family-assassination-05-24-2018/>

การครองอำนาจทางการเมืองการปกครองของราชวงศ์โรมานอฟในรัสเซียใน ค.ศ. ๑๖๑๒ และปฏิบัติการขับไล่โปแลนด์ใน ค.ศ. ๑๖๑๒ และสวีเดนใน ค.ศ. ๑๖๑๗ ออกจากรัสเซียนับเป็นจุดเริ่มต้นของประเทศที่สำคัญ สงครามระหว่างรัสเซียกับโปแลนด์จำนวน ๒ ครั้ง ครั้งที่หนึ่งใน ค.ศ. ๑๖๓๔ และนำมาสู่

การสงบศึกในปีเดียวกัน และครั้งที่สองใน ค.ศ. ๑๖๕๕ นับเป็นสงครามที่สำคัญที่สุด สงครามระหว่างรัสเซียกับโปแลนด์ครั้งที่ ๒ นับเป็นความขัดแย้งที่กลายเป็นสงครามเพื่อการครอบครองดินแดนยูเครน สงครามมีความต่อเนื่องเป็นเวลา ๑๒ ปี และยุติลงด้วยความปราชัยของโปแลนด์ นำไปสู่การรับรองสิทธิของรัสเซียเหนือกรุงเคียฟ รัสเซียน้อยในส่วนที่เป็นชายฝั่งตะวันออกของแม่น้ำดนีเปอร์ และรัสเซียขาว (Belorussia) ที่ปัจจุบันคือพื้นที่ส่วนหนึ่งของเบาราลูส โปแลนด์เริ่มตกต่ำนับตั้งแต่ ค.ศ. ๑๖๕๐ ทำให้ไม่สามารถนำรัสเซียน้อยและรัสเซียขาวหลุดจากการครอบครองของรัสเซียที่มีศูนย์กลางที่มอสโกว์ เฮอร์กมีอำนาจการปกครองยูเครนตะวันตกใน ค.ศ. ๑๖๗๒ ภายหลังจากการที่โปแลนด์พ่ายแพ้สงครามกับจักรวรรดิออตโตมัน (จันทร์ฉาย ภัคคิคม, ๒๕๔๐, น. ๒๔)

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมาจากกษัตริย์ของโปแลนด์ช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๑๖ ทรงริเริ่มจัดตั้งกองกำลังของชนเผ่าที่มีถิ่นพำนักเหนือทะเลดำหรือกองกำลังของชนเผ่าคอสแซคส์ (Zaporozhian Cossacks) เพื่อเป็นอาณานิคมทางทหารทำหน้าที่ปกป้องพรมแดนของโปแลนด์นับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๑๖ จนถึงกลางคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ ชนเผ่าคอสแซคส์ยังคงรักษาความเป็นอิสระทางการเมืองช่วงสั้นๆ เป็นระยะเวลาหนึ่งและก่อตัวเป็นรัฐกึ่งอิสระ (semi-independent state) การคุกคามอย่างต่อเนื่องจากโปแลนด์ทำให้บอดาน คเมลเนทสกี (Bohdan Khmelnytsky) ผู้นำชนเผ่าคอสแซคส์ ทำสงครามเพื่อต่อต้านการครอบงำระหว่าง ค.ศ. ๑๖๔๘ - ๑๖๕๑ ทำให้รัสเซียสมัยพระเจ้าซาร์อเล็กซิส (Alexis of Russia) แห่งราชวงศ์โรมานอฟทรงให้ความช่วยเหลือตามการร้องขอของผู้นำชนเผ่าคอสแซคส์ และรัสเซียและคอสแซคส์ตัดสินใจลงนามในความตกลงเปเรยาสลาฟ (Perayaslav) ใน ค.ศ. ๑๖๕๔ เพื่อยอมรับการปกป้องของรัสเซียบนพื้นฐานการเคารพความเป็นอิสระของชนเผ่าคอสแซคส์ที่ยูเครน (The Editors of Encyclopedia Britannica (a), 2022 ;The Editors of Encyclopedia Britannica (b), 2022) และพระเจ้าซาร์อเล็กซิสทรงพระราชทานดินแดนบางส่วนที่ได้จากการทำสงครามให้กับยูเครนช่วงเวลานั้น ก่อนที่พระองค์ทรงพระราชทานกรุงเคียฟให้กับยูเครนเพิ่มเติมใน ค.ศ. ๑๖๘๓ (ปรับปรุงจาก ต่างประเทศ, ๒๕๖๕) แต่ยูเครนทั้งหมดล้วนแล้วแต่เป็นส่วนหนึ่งของจักรวรรดิรัสเซียที่กำลังก้าวสู่การเป็นมหาอำนาจที่สำคัญในยุโรป ทำให้เรียกดินแดนบริเวณทั้งหมดว่ามาลา รุส (Malaya Rus) ซึ่งหมายถึงรัสเซียน้อย (Little Russia) และคำว่ายูเครนมีความหมายถึงชายขอบ (periphery) (News, 2021)

รัสเซียก้าวสู่ความเป็นมหาอำนาจสมัยพระเจ้าปีเตอร์มหาราช (Peter the Great) (ค.ศ. ๑๖๘๒ - ๑๗๒๕) จากการรับแนวคิดการปรับปรุงและพัฒนาประเทศจากยุโรป ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านการเมือง จากการสถาปนาเซนต์ปีเตอร์สเบิร์กเป็นเมืองหลวงใหม่แทนที่มอสโกว์ นับเป็นการขยายอำนาจและอิทธิพลของรัสเซียไปด้านตะวันตกเฉียงเหนือบริเวณทะเลบอลติก ด้านเศรษฐกิจ จากการชักชวนนักลงทุนจากยุโรปมาลงทุนในรัสเซีย และด้านสังคม จากการชักชวนบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาพำนักที่รัสเซีย (กฤษฎา พรหมเวศ, ๒๕๖๐, น. ๘-๑๖) และมีความสัมพันธ์กับยูเครน ที่สำคัญ คือ ด้านเมืองการปกครองและด้านความมั่นคง

ด้านการเมืองการปกครอง พระเจ้าปีเตอร์มหาราชทรงแบ่งแยกดินแดนรัสเซียเป็นเขตการปกครองจำนวน ๘ เขต ประกอบด้วย มอสโก อินเกอร์แมนแลนด์ เคียฟ สโมเลนสค์ คาซาน อาร์เซนเกล อาซอฟ และไซบีเรีย ข้าหลวงคนสนิทเป็นผู้ปกครองทุกเขตการปกครองทั้งหมดยกเว้นเขตการปกครองมอสโก ข้าหลวงมีอำนาจทางการเมืองการปกครองสูงสุดในพื้นที่ปกครอง เป็นอำนาจทางด้านบริหาร ตุลาการ การคลัง การรักษาความมั่นคงปลอดภัย การรวมอำนาจที่เกิดขึ้นเท่ากับเป็นการลดอำนาจขุนนางท้องถิ่น ต่อมามีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นจำนวน ๔๕ มณฑล และภายหลังแบ่งเขตการปกครองเป็นจำนวน ๕๐ มณฑล มีนายทหารข้าหลวง (military governor) และแบ่งเขตการปกครองออกเป็นระดับเขตหรืออำเภอ (district) และให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบการปกครองเสมือนหนึ่งแบบอย่างการปกครองท้องถิ่นของสวีเดน แต่ความล้มเหลวจากการเก็บภาษีของเจ้าหน้าที่พลเรือนโดยเฉพาะภาษีบุคคล ทำให้พระเจ้าปีเตอร์มหาราชทรงมอบอำนาจให้ทหารรับผิดชอบและปกครองแทนใน ค.ศ. ๑๗๒๒ (อนันตชัย เลหาพันธุ์ และสัญชัย สุวังบุตร, ๒๕๕๓, น. ๖๗)

ด้านความมั่นคง พระเจ้าปีเตอร์มหาราชทรงกำหนดและดำเนินนโยบายการปฏิรูปภายในในประเทศควบคู่กับด้านการต่างประเทศและการทหารจากการขยายดินแดนด้านการต่างประเทศ ทรงปรารถนาให้รัสเซียกลายเป็นประเทศตะวันตกที่มีแสนยานุภาพทางบกและทางทะเล นับเป็นเวลาเดียวกับที่รัสเซียขณะนั้นเป็นประเทศที่ไม่มีทางออกทางทะเลด้านตะวันตก ส่งผลให้รัสเซียสมัยพระเจ้าปีเตอร์มหาราชปรารถนาแสวงหาทางออกทางทะเลจากทะเลบอลติกและทะเลเมดิเตอร์เรเนียนที่ทำให้เรือสามารถแล่นเข้าออกได้ตลอดทั้งปี แต่ปัญหาสำคัญมาจากสวีเดนครอบครองทะเลบอลติกและจักรวรรดิออตโตมันหรือตุรกีครอบครองทางออกสู่ทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ทำให้พระเจ้าปีเตอร์มหาราชทรงปรารถนาทำสงครามกับสวีเดนและออตโตมันหรือตุรกีเพื่อเปิดหน้าต่างสู่ทะเล (Window on the sea) เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับรัสเซียด้านการทหารและเศรษฐกิจ นำไปสู่การทำสงครามกับจักรวรรดิออตโตมัน แต่การขาดพันธมิตรที่เข้าร่วมรบสงคราม การปฏิเสธการเป็นพันธมิตรในสงครามของจักรพรรดิเลโอโพลด์ที่ ๑ (ค.ศ. ๑๖๕๘ - ๑๗๐๕) ประมุขสูงสุดของจักรวรรดิออสเตรียและจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ สนธิสัญญามิตรภาพ (Treaty of Friendship) ระหว่างรัสเซียกับปรัสเซีย ไม่มีข้อกำหนดให้ปรัสเซียเป็นพันธมิตรเข้าร่วมรบกับรัสเซียเมื่อเกิดสงครามกับจักรวรรดิออตโตมัน และอังกฤษกับเนเธอร์แลนด์ขัดขวางไม่ให้รัสเซียมีอำนาจควบคุมพื้นที่ของทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ทำให้พระเจ้าปีเตอร์มหาราชทรงตัดสินใจสงบศึกกับจักรวรรดิออตโตมัน ทำให้รัสเซียครอบครองเมืองอาซอฟที่ใกล้พรมแดนระหว่างรัสเซียกับยูเครนในปัจจุบันต่อไป แต่ต้องทำลายป้อมปราการทั้งหลายทั้งหมดในแคว้นโลเวอร์ดนิสเตอร์ (Lower Dniester) ทำให้พระเจ้าปีเตอร์มหาราชทรงปรารถนาการเปิดหน้าต่างสู่ทะเลด้านทะเลบอลติกเป็นสำคัญ (อนันตชัย เลหาพันธุ์ และสัญชัย สุวังบุตร, ๒๕๕๓, น. ๗๓-๗๔)

การปฏิรูปประเทศเพื่อนำไปสู่รัฐสมัยใหม่ การวางรากฐานโครงสร้างที่ทันสมัยตามแบบอย่างอารยประเทศของรัสเซียถูกทิ้งร้างภายหลังการเสด็จสวรรคตของพระเจ้าปีเตอร์มหาราชใน ค.ศ. ๑๗๒๕ แทนที่ด้วยปัญหาการสืบสันตติวงศ์จากการที่ทรงไม่มีพระราชโอรส ความเป็นรัฐอนารยชน ก่อให้เกิด

ความระส่ำระสายอย่างต่อเนื่องจากการเกิดกบฏหลายครั้ง เป็นเวลาเกือบ ๔๐ ปี (ค.ศ. ๑๗๓๐ ถึง ๑๗๖๙) ความล่าช้าในพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ การปฏิรูปทางสังคม ที่สำคัญ คือ การปฏิรูปศาสนา การรับศิลปะวิทยาการ ที่หยุดชะงัก และมีกษัตริย์ที่ครองบัลลังก์ต่อเนื่อง ที่สำคัญ จำนวน ๔ พระองค์ ประกอบด้วย พระนางแคทเธอรีนที่ ๑ (Catherine I) (ค.ศ. ๑๗๓๐ - ๑๗๖๙) พระนางแอนนา อีวานอฟนา (Anna Ivanovna) (ค.ศ. ๑๗๓๐ - ๑๗๔๐) พระนางอลิซาเบทที่ ๑ (Elizabeth I) (ค.ศ. ๑๗๔๑ - ๑๗๖๑) และพระนางแคทเธอรีนมหาราชินี (Catherine the Great) (ค.ศ. ๑๗๖๒ - ๑๗๙๖) (จันทรฉาย ภัคคิคม, ๒๕๔๐, น. ๑๑)

พระนางแคทเธอรีนมหาราชินีนับเป็นพระเจ้าซาร์ของรัสเซียที่ทรงปรีชาสามารถมากที่สุดอีกพระองค์หนึ่ง จากการที่ทรงมีพระราชสมภพเป็นชาวเยอรมันแต่การอภิเษกกับพระเจ้าซาร์ปีเตอร์ที่ ๓ ใน ค.ศ. ๑๗๔๕ และทรงพยายามศึกษาศิลปวิทยาการขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมของรัสเซียเพื่อสร้างความเป็นรัสเซีย นับเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ทรงชิงบัลลังก์จากพระเจ้าซาร์ปีเตอร์ที่ ๓ การเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติของพระองค์แสดงถึงความมุ่งมั่นที่ปรารถนาให้รัสเซียมีความเจริญรุ่งเรืองแบบตะวันตกตามแนวทางแสงสว่างแห่งปัญญา (Enlightenment) ที่สำคัญ คือ การส่งเสริมความเจริญบนพื้นฐานแบบวิทยาศาสตร์ การอุปถัมภ์ศิลปกรรม และทรงมุ่งเน้นทำการค้ากับประเทศตะวันตก เริ่มต้นจากการเรียกประชุมผู้แทนทุกฐานันดร (Estates) ใน ค.ศ. ๑๗๖๗ เพื่อตรากฎหมายแต่ไรรผล ทรงปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ใน ค.ศ. ๑๗๗๕ แต่การปฏิรูปการปกครองกลับเผชิญปัญหาอย่างต่อเนื่องเพราะความเปลี่ยนแปลงย่อมนำไปสู่การขัดกับผลประโยชน์ของชนชั้นอื่นในสังคม ทำให้ทรงกลับหลังหันและกลับเน้นการเสริมอำนาจทางการเมืองของขุนนางให้มั่นคงจากการปราบกบฏทาสติดที่ดิน ระหว่าง ค.ศ. ๑๗๗๓ ถึง ๑๗๗๕ การที่ทรงมีพระบรมราชานุญาตยกเว้นสิทธิของขุนนางเพื่อรับราชการทหารใน ค.ศ. ๑๗๘๕ ขุนนางกลายเป็นอภิสิทธิ์ชนที่เสริมสร้างความมั่นคงจากการทำพาณิชย์กรรม ทรงพระราชทานที่ดินให้กับขุนนางเท่ากับบั้นทอนพระราชอำนาจของสถาบันกษัตริย์ ชาวนาเสรีจำนวนมากกลายเป็นไพร่ตติที่ดินทำให้ระบบไพร่ตติที่ดินจำนวนมากครอบคลุมถึงรัสเซียขาวและยูเครนใน ค.ศ. ๑๗๙๖ ประชากรรัสเซียขณะนั้นมีจำนวน ๓๖ ล้านคน เป็นไพร่ตติที่ดินจำนวน ๓๔ ล้านคน รัสเซียกลายเป็นจักรวรรดิของระบบไพร่ตติที่ดิน (จันทรฉาย ภัคคิคม, ๒๕๔๐, น. ๑๑-๑๒)

ความยิ่งใหญ่ของรัสเซียทำให้พระเจ้าปีเตอร์มหาราชที่ทรงสถาปนาจักรวรรดิรัสเซีย ใน ค.ศ. ๑๗๒๑ บนพื้นฐานของอาณาเขตแผ่ขยายออกไปกว้างใหญ่ไพศาล และพระนางแคทเธอรีนมหาราชินีที่แผ่ขยายอำนาจไปด้านตะวันตกเข้าสู่ยุโรปผ่านการค้าและสถาปนาความเป็นชาตินิยมอย่างกว้างขวาง (Tormorn Sookprecha, 2022) นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงของยูเครนนับตั้งแต่การสถาปนาจักรวรรดิรัสเซียของราชวงศ์โรมานอฟ ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในยูเครนถือกำเนิดจากการต่อสู้แข่งขันและกลายเป็นสงครามระหว่างเครือจักรภพโปแลนด์ - ลิทัวเนีย (Polish-Lithuanian Commonwealth) และจักรวรรดิรัสเซียที่เป็นอาณาจักรรัสเซียหรืออาณาจักรรัสเซียสมัยพระเจ้าซาร์ (Tsardom of Russia) ขณะนั้น ในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ นับเป็นจุดสิ้นสุดของการแบ่งแยกดินแดนยูเครนออกเป็นสองฝั่งที่เป็นระยะเวลาอันยาวนาน

“

**รัสเซียมีนโยบายทำให้ยูเครนกลายเป็นรัสเซีย (Russification)** ทำให้มีข้อกำหนดห้ามใช้และห้ามสอนภาษายูเครน การกดดันให้ประชาชนนับถือศาสนาคริสต์นิกายออร์ทอดอกซ์ของรัสเซีย (Russian Orthodox) ความสัมพันธ์ท่ามกลางความขัดแย้งจากการแทรกแซง สิ่งการ บงการ ควบคุม และครอบงำ ระหว่างประเทศขนาดใหญ่ที่เป็นมหาอำนาจซึ่งหมายถึงจักรวรรดิรัสเซียกับประเทศขนาดกลางและเล็กซึ่งหมายถึงยูเครนนับเป็นบาดแผลในใจทางประวัติศาสตร์ของชาวยูเครนก่อให้เกิดความขัดแย้งโดยง่าย

”

กว่าหนึ่งร้อยปี ระหว่างด้านตะวันตกที่เป็นของเครือจักรภพโปแลนด์-ลิทัวเนีย กับด้านตะวันออกที่เป็นของอาณาจักรรัสเซีย มีแม่น้ำดนีเปอร์ (Dnieper) กั้นอยู่ระหว่างด้านตะวันตกกับด้านตะวันออก ภายหลังกินแดนยูเครนตะวันตกถูกผนวกเป็นส่วนหนึ่งของจักรวรรดิรัสเซียใน ค.ศ. ๑๗๙๓ (NGThai, 2022) และยูเครนได้กินแดนบริเวณตอนกลางของยูเครนเพิ่มเติมอีกภายหลังในปี ค.ศ. ๑๗๙๕ (ปรับปรุงจาก ต่างประเทศ, ๒๕๖๕) บนพื้นฐานรัสเซียที่มีนโยบายทำให้ยูเครนกลายเป็นรัสเซีย (Russification) ทำให้มีข้อกำหนดห้ามใช้และห้ามสอนภาษายูเครน การกดดันให้ประชาชนนับถือศาสนาคริสต์นิกายออร์ทอดอกซ์ของรัสเซีย (Russian Orthodox) (NGThai, 2022) ความสัมพันธ์ท่ามกลางความขัดแย้งจากการแทรกแซง สิ่งการ บงการ ควบคุม และครอบงำ ระหว่างประเทศขนาดใหญ่ที่เป็นมหาอำนาจซึ่งหมายถึงจักรวรรดิรัสเซียกับประเทศขนาดกลางและเล็กซึ่งหมายถึงยูเครนนับเป็นบาดแผลในใจทางประวัติศาสตร์ของชาวยูเครนก่อให้เกิดความขัดแย้งโดยง่าย

## **ยูเครนในความเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์กับจักรวรรดิรัสเซียระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ถึงสิ้นสุดราชวงศ์โรมานอฟ**

การเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติของพระเจ้าอเล็กซานเดอร์ที่ ๑ (Alexander I) (ค.ศ. ๑๘๐๑ - ๑๘๒๕) นำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของรัสเซียและต่อเนื่องถึงยูเครน จากการที่ทรงครองราชย์ขณะที่เป็นหนุ่มแน่นทำให้มีแนวคิดเสรีนิยมเพราะได้รับอิทธิพลจากอาจารย์ซึ่งเป็นชาวสวิสที่เป็นกลุ่มนักปรัชญาชาวฝรั่งเศส ทำให้รู้จักนักคิดนักปรัชญาช่วงแสงสว่างแห่งปัญญา ทรงปรารถนานำแนวคิดของนักคิดนักปรัชญาคนสำคัญมาใช้เพื่อปกครองรัสเซีย นำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาชุดหนึ่งเป็นการส่วนพระองค์ ประกอบด้วยคนหนุ่มสาวที่มีแนวคิดเสรีนิยมและปรารถนาความเปลี่ยนแปลงในรัสเซีย นำไปสู่การยกเลิกระบบตำรวจพิเศษ การปล่อยนักโทษการเมืองจำนวนมาก การยกเลิกระบบการไต่สวนแบบจารีต การก่อตั้งระบบมัธยมศึกษา การจัดตั้งมหาวิทยาลัยจำนวนมาก การแพร่ขยายแนวคิดเสรีนิยมอย่างกว้างขวาง ที่สำคัญ ช่วงปลายสมัยพระเจ้าอเล็กซานเดอร์ที่ ๑ ระหว่าง ค.ศ. ๑๘๑๙ - ๑๘๒๕ ก่อให้เกิด



ความไม่พอใจต่อสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของรัสเซีย ส่วนหนึ่งจากความชื่นชมความก้าวหน้าของฝรั่งเศสสมัยนโปเลียน การลอบสังหารคนสนิทของพระเจ้าอเล็กซานเดอร์ที่ ๑ นำไปสู่การกลับด้านของนโยบายจากการยกเลิกการปฏิรูปประเทศเกือบทั้งหมด ทำให้ถูกต่อต้านจากประชาชน กลุ่มเสรีนิยม เกิดกบฏจำนวนมากที่สำคัญ การเกิดกบฏต่อต้านระบบทาสติดที่ดินและการต่อต้านขุนนางที่ยูเครนใน ค.ศ. ๑๘๑๙ และมอสโกว์ใน ค.ศ. ๑๘๒๐ (ปรับปรุงจาก น้ำเงิน บุญเยี่ยม, ๒๕๔๖, น. ๑๑๕ - ๑๑๗)

การถือกำเนิดการปฏิวัติเดือนธันวาคม (December Revolution) ใน ค.ศ. ๑๘๒๕ มาจากแนวคิดของกลุ่มเสรีนิยมหรือกลุ่มหัวก้าวหน้าที่ได้รับอิทธิพลทางความคิดการปฏิวัติจากตะวันตกระหว่าง ค.ศ. ๑๘๒๐ - ๑๘๒๑ กลุ่มคนบางกลุ่มเข้าร่วมขบวนการปฏิวัติโรแมนติกในสเปน โปรตุเกส อิตาลี และกรีซ ใน ค.ศ. ๑๘๑๖ ทั้งหมดรวมกันก่อตั้งเป็นสมาคมพันธมิตรสำหรับการไถ่บาป (Alliance for Salvation) ช่วงแรก และพันธมิตรสำหรับสวัสดิการ (Alliance for Welfare) มีจุดมุ่งหมายเพื่อการยกเลิกระบบทาสติดที่ดินกับการเรียกร้องการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ แต่กลายเป็นสมาคมนอกกฎหมายใน ค.ศ. ๑๘๒๑ สังคมตอนเหนือ (Northern Society) นับเป็นสมาคมลับที่สำคัญที่จัดตั้งที่เซนต์ปีเตอส์เบิร์ก มีคอนครติโรลิเยฟ เป็นหัวหน้า มีจุดมุ่งหมายเพื่อปฏิบัติการปฏิวัติทางการเมืองตามแนวทางเสรีนิยม สังคมตอนใต้ (Southern Society) นับเป็นสมาคมลับที่จัดตั้งที่ยูเครนใน ค.ศ. ๑๘๒๑ มีร้อยเอกพาเวล เพสเทล เป็นหัวหน้า การเสด็จสวรรคตของพระเจ้าอเล็กซานเดอร์ที่ ๑ ใน ค.ศ. ๑๘๒๕ ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงจากการเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติของเจ้าชายนิโคลาสที่ ๑ ซึ่งมีแนวคิดต่อต้านกลุ่มเสรีนิยมนำมาสู่การกำจัดกลุ่มผู้ก่อการหรือกลุ่มปฏิวัติเดือนธันวาคมที่ประกอบด้วยสมาคมทั้งหลายที่มีสังคมนเหนือเป็นแกนนำอย่างรุนแรงใน ค.ศ. ๑๘๒๕ (ปรับปรุงจาก น้ำเงิน บุญเยี่ยม, ๒๕๔๖, น. ๑๑๗-๑๑๘)

พระเจ้าซาร์นิโคลาสที่ ๑ (Nicholas 1) (ค.ศ. ๑๘๒๕ - ๑๘๕๕) ทรงตัดสินพระทัยกำจัดขบวนการเสรีนิยมทุกประเภทบนพื้นฐานปรัชญาการปกครองบนหลักการสามประการ ประกอบด้วย ศาสนาคริสต์นิกายออร์ทอดอกซ์ อัตตาธิปไตยบนพื้นฐานระบบชาร์ และความเป็นชาตินิยมของชนชาติสลาฟ (orthodox, autocracy, nationality) ทำให้ทรงบริหารงานแบบรวมศูนย์ แทรกแซงการบริหารงานทุกเรื่อง ที่สำคัญ คือ การแต่งตั้งถอดถอนนายทหารระดับสูงในกองทัพทั้งหมด การรื้อฟื้นประเพณีวัฒนธรรมดั้งเดิม อาทิ การแต่งกาย เป็นต้น การเน้นความสำคัญของศาสนาคริสต์นิกายออร์ทอดอกซ์ ทรงมองว่าเสรีภาพย่อมเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการปกครอง ทำให้กลุ่มคนหัวก้าวหน้าจำนวนมากไม่พอใจกับการปกครองประเทศ นโยบายการยกเลิกทาสติดที่ดินถูกยกเลิกโดยสิ้นเชิง ทำให้การปฏิวัติทั่วยุโรปใน ค.ศ. ๑๘๔๘ ไม่แพร่ขยายมาที่รัสเซีย แต่เป็นยุคทองของงานวรรณกรรมก่อกำเนิดนักคิด ศิลปิน นักเขียน เป็นจำนวนมาก การแสวงหาเส้นทางออกทางทะเลทำให้รัสเซียเผชิญกับความขัดแย้งที่ประเทศเพื่อนบ้านที่สำคัญ คือ จักรวรรดิออตโตมัน และความขัดแย้งที่นำไปสู่ความพัวพันกับสงครามไครเมีย ทำให้รัสเซียประสบความพ่ายแพ้ทางทหารพร้อมกับการเผชิญกับปัญหาและวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจนำมาสู่ความรุนแรงเพื่อต่อต้านรัฐบาล ความวุ่นวายถือกำเนิดช่วงเวลาของการเสด็จสวรรคตของพระเจ้าซาร์นิโคลาสที่ ๑ ใน ค.ศ. ๑๘๕๕ (ปรับปรุงจาก น้ำเงิน บุญเยี่ยม, ๒๕๔๖, น. ๑๑๘-๑๒๐)

การเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติของพระเจ้าซาร์อเล็กซานเดอร์ที่ ๒ (Alexander ๒) (ค.ศ. ๑๘๕๕ - ๑๘๘๑) ชาร์ผู้ปลดปล่อย (Tsar-Liberator) นับเป็นช่วงที่รัสเซียเผชิญกับความวุ่นวายจากการปราชัยในสงครามไครเมีย ทำให้จากที่ทรงนิยมชมชอบการปกครองแบบออตตาธิปไตยแต่ทรงคาดการณ์ถึงความพินาศของระบบซาร์ หากพระองค์ไม่ทรงทำการปฏิรูปประเทศ จึงทรงทำการปฏิรูปด้วยการยกเลิกทาสติดที่ดิน ใน ค.ศ. ๑๘๖๑ การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น การปฏิรูปการศาลและกองทัพ แต่การปฏิรูปทั้งหมดสิ้นสุดลงภายหลังจากที่ประชาชนไม่พอใจกับการปฏิรูปตามแนวทางเสรีนิยมที่ไม่เต็มรูป นำมาสู่การรวมกลุ่มแบบลับของประชาชน แต่ทั้งหมดถูกปราบปรามอย่างรุนแรงและพระเจ้าซาร์อเล็กซานเดอร์ที่ ๒ ทรงกลับมาใช้นโยบายควบคุมอย่างเข้มงวดอีกครั้งหนึ่ง (ปรับปรุงจาก น้ำเงิน บุญเยี่ยม, ๒๕๔๖, น. ๑๒๑-๑๒๔)

การลอบปลงพระชนม์พระเจ้าซาร์อเล็กซานเดอร์ที่ ๒ นำมาสู่การเสด็จสวรรคตใน ค.ศ. ๑๘๘๑ และนำไปสู่การเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติของพระเจ้าอเล็กซานเดอร์ที่ ๓ (Alexander ๓) (ค.ศ. ๑๘๘๑ - ๑๘๙๔) ที่ทรงมีนโยบายด้านการเมือง ทรงบริหารประเทศแบบรวมศูนย์ ข้าราชการต้องมีเชื้อสายขุนนางมาก่อน การกำหนดให้ข้าราชการและเจ้าของที่ดินเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นอัตโนมัติ ด้านสังคม ทรงมีนโยบายต่อต้านการปฏิรูปทุกรูปแบบด้วยการตอบโต้อย่างแข็งกร้าว ตัวอย่างที่สำคัญ คือ การประหารชีวิต การสอบสวนที่ทารุณ การเนรเทศ การกวดขันการสอนในระดับอุดมศึกษา การไล่ออกอาจารย์ที่มีแนวคิดเสรีนิยม การกีดกันเด็กและเยาวชนที่มาจากชนชั้นกรรมกรชีพและเกษตรกร การกำจัดบุคคลที่นับถือศาสนาอื่นที่ไม่ใช่ศาสนาคริสต์นิกายออร์ทอดอกซ์ การกำจัดชาวยิว (Anti-Semitism) จากการสังหารหรือการเนรเทศ (ปรับปรุงจาก น้ำเงิน บุญเยี่ยม, ๒๕๔๖, น. ๑๒๔)

การเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติของพระเจ้าซาร์นิโคลาสที่ ๒ (ค.ศ. ๑๘๙๔ - ๑๙๑๗) นำมาสู่ความเปลี่ยนแปลง ด้านการเมือง คือ การปกครองระบอบเอกราธิปไตยที่ต่อเนื่องมานับตั้งแต่อดีต ด้านเศรษฐกิจจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ที่สำคัญ คือ รถไฟที่มีความยาวมากกว่า ๑๕,๐๐๐ ไมล์ ส่งผลต่อการคมนาคมขนส่งจากการลำเลียงน้ำมัน ถ่านหิน และเหล็ก ที่เพิ่มปริมาณจำนวนมากแม้ไม่เทียบเท่าสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และเยอรมนี นายทุนผูกขาดระบบอุตสาหกรรม ระบบพิวทัลที่เข้มแข็งทำให้เกิดระบบนายทุนแบบยุโรปและก่อให้เกิดการกีดกันนายทุนขนาดเล็ก ด้านสังคม คือ การขาดชนชั้นกลาง และการถือกำเนิดของนายทุนในชนบทที่ร่ำรวยจากการเช่าเครื่องมือทางการเกษตรก่อให้เกิดการทุจริตชวาวาจำนวนมาก นำไปสู่การเกิดกบฏหลายครั้ง (ปรับปรุงจาก น้ำเงิน บุญเยี่ยม, ๒๕๔๖, น. ๑๒๖)

ความเคลื่อนไหวของมวลชนที่สำคัญถือกำเนิดช่วงทศวรรษ ๑๙๐๐ จากความเคลื่อนไหวของนักศึกษาและถูกสกัดกั้นจากกองทัพใน ค.ศ. ๑๙๐๑ กรรมกรที่ซอร์โมโวใน ค.ศ. ๑๙๐๒ มีการเดินขบวนทั่วเมืองภาคใต้ของรัสเซียที่เป็นยูเครน ดอนบาส (Donbas) บริเวณตอนเหนือของคอเคซัส และทรานส์คอเคซัส ใน ค.ศ. ๑๙๐๓ บทบาทของพรรคการเมืองของกรรมกรและหนังสือพิมพ์นับเป็นส่วนสำคัญของความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สงครามรัสเซียกับญี่ปุ่น (Russo-Japanese War) ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๐๔ - ๑๙๐๕ ก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองของรัสเซียเพราะความล้มเหลวของประเทศและอาวุธยุทโธปกรณ์ทำให้สูญเสียดินแดนจำนวนมาก ที่สำคัญ คือ เมืองพอร์ตอาเธอร์ ดินแดนตอนใต้ของเกาะแชนกาลิน

การถอนทหารออกจากแมนจูเรีย และกระทบต่อปัญหาและวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจจากการว่างงานของประชาชน ความอดอยาก ความหิวโหย ก่อให้เกิดการเรียกร้องของมวลชน และด้านสังคม จากการสูญเสียเกียรติภูมิของประเทศและการสูญเสียความนิยมของประชาชน (ปรับปรุงจาก น้ำเงิน บุญเยี่ยม, ๒๕๕๖, น. ๑๓๔)

ความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญของรัสเซียมาจากการปราบปรามความเคลื่อนไหวของมวลชนอย่างเด็ดขาด การสั่งปิดสหภาพแรงงาน การจับกุม คุมขัง เนรเทศ ประหารชีวิตบุคคลที่ก่อความไม่สงบ การจลาจล และการก่อการร้าย ด้านเศรษฐกิจ การผูกขาดอุตสาหกรรมที่มาจากชาวต่างประเทศทำให้ผลกำไรไม่ตกอยู่กับคนในประเทศ ค่าครองชีพสูงขึ้น ค่าแรงต่ำ ขวานาถูกกดขี่ และด้านสังคม การถูกเอารัดเอาเปรียบของชนชั้นล่าง จุดเปลี่ยนที่สำคัญ มาจากการเข้าร่วมสงครามโลกครั้งที่ ๑ ของรัสเซีย ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๑๔ - ๑๙๑๘ ทำให้รัสเซียเผชิญปัญหาที่ร้ายล้อมอย่างหนักทั้งจากปัญหาภายในและภายนอก (ปรับปรุงจาก น้ำเงิน บุญเยี่ยม, ๒๕๕๖, น. ๑๓๔-๑๓๕) นำมาสู่การสิ้นสุดการปกครองของราชวงศ์โรมานอฟ จากการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ภายหลังการสละราชสมบัติของพระเจ้าซาร์นิโคลาสที่ ๒ และไม่มีเจ้านายพระองค์ใดสืบราชสมบัติอย่างต่อเนื่องใน ค.ศ. ๑๙๑๗ ส่งผลให้รัสเซียถอนตัวออกจากสงครามโลกครั้งที่ ๑ ใน ค.ศ. ๑๙๑๗ แต่กระนั้น ความขัดแย้งทางการเมืองในรัสเซียที่ถือกำเนิดขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ และการเข้าร่วมสงครามโลกครั้งที่ ๑ ของรัสเซีย ส่งผลกระทบต่อยูเครนเป็นวงกว้างต่อเนื่องจนถึงการครองอำนาจของพรรคบอลเชวิค การปกครองระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ และการสถาปนาสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพโซเวียตนับตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๑๗ จนถึง ค.ศ. ๑๙๙๑

## บทสรุป : นัยสำคัญของยูเครนบนพื้นฐานความสัมพันธ์กับรัสเซียสมัยราชวงศ์โรมานอฟ

จักรวรรดิรัสเซียนับตั้งแต่โบราณเป็นจักรวรรดิภาคพื้นทวีปที่มีอาณาเขตหรืออาณาบริเวณกว้างขวางมาก และถูกมหาอำนาจภายนอกกรูกรานอย่างต่อเนื่อง ที่สำคัญ คือ มองโกลและประเทศในยุโรปบุกโจมตีได้แต่ไม่สามารถยึดครองได้ ยุคแรก มองโกลหรือตาทาร์ยึดครองพื้นที่ตอนใต้ของเทศนานับศตวรรษ เพราะสภาพภูมิประเทศที่กว้างใหญ่ไพศาลทำให้พัฒนาการทางเศรษฐกิจของพื้นที่แต่ละพื้นที่ของรัสเซียไม่เท่ากัน เกษตรกรรมล่าหลัง ทั้งหมดล้วนแล้วแต่ทำให้การจัดวางรัสเซียเข้าไว้ในกรอบตัวแบบของระบบโลกหรือระบบระหว่างประเทศใด ล้วนแล้วแต่ประสบปัญหาความยากลำบากและไม่บรรลุผลหรือล้มเหลวเสมอ (See Center for European and Russia Studies UCLA 2015 ; Kokoro Soseki, 2022) เขตการปกครองของรัสเซียช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๑๕ ที่สำคัญซึ่งประกอบด้วย ลิทัวเนีย ยูเครน มีระบบไพร่ติดที่ดิน (serfdom) ซึ่งเป็นระบบการถือครองที่ดินเป็นรูปแบบเดิม โดยมีระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นอิสระ ยกเว้นยูเครน (สมชัย เย็นสบาย, ๒๕๖๐, น. ๕-๑๓) ที่รัสเซียเข้ามามีอำนาจและอิทธิพลอย่างเต็มที่

การสถาปนารัสเซียสมัยราชวงศ์โรมานอฟนับเป็นช่วงเวลาที่ยุโรปตะวันตกเผชิญกับการเมืองระหว่างประเทศที่สลับซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อยูเครน ความพยายามรักษาอำนาจของจักรวรรดิโรมัน

อันศักดิ์สิทธิ์ (The Holy Roman Empire) (ค.ศ. ๙๖๒ - ๑๘๐๖) การเผชิญกับการรุกรานของจักรวรรดิออตโตมัน ที่สำคัญ คือ การรุกรานช่วง ค.ศ. ๑๖๖๔ และ ๑๖๘๓ ทำให้ประเทศในยุโรปทั้งหมดต่างรวบรวมกำลังเพื่อสกัดกั้นการขยายตัวของจักรวรรดิออตโตมันมาสู่ยุโรปด้านตะวันตก ความร่วมมือระหว่างออสเตรีย โปแลนด์ เวนิส และจักรวรรดิออตโตมันที่ร่วมลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพแห่งคาร์โลวิตซ์ (Treaty of Karlowitz) เมืองชายแดนภาคใต้ของฮังการี จักรวรรดิออตโตมันสละสิทธิ์เหนือฮังการีและทรานซิลเวเนีย (Transylvania) ส่วนด้านตะวันตกของยูเครนยังเป็นของโปแลนด์ สนธิสัญญานี้บ่งชี้เป็นการสิ้นสุดของการขยายตัวของจักรวรรดิออตโตมันไปสู่อุโรปด้านตะวันตก ขณะที่จักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์เสื่อมอำนาจลงช่วงระยะเวลาหนึ่งตลอดคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ เช่นเดียวกับโปแลนด์เพราะนับตั้งแต่ที่ถูกรัสเซียรุกรานจนขับออกจากมอสโกวใน ค.ศ. ๑๖๑๒ และเผชิญปัญหาการสืบสันตติวงศ์ตลอดคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ ทำให้โปแลนด์เผชิญปัญหา แต่สามารถก้าวสู่การเป็นมหาอำนาจช่วงการปกครองของพระเจ้าจอห์น โซบีสกี (John Sobieski) ที่ทรงรณรงค์สงครามกับจักรวรรดิออตโตมันใน ค.ศ. ๑๖๗๕ จนสามารถครอบครองดินแดนกว่าสองในสามของยูเครน (จันทร์ฉาย ภัคอธิคม, ๒๕๔๐, น. ๒๔)

ความเปลี่ยนแปลงของรัสเซียที่สำคัญมาจากการก้าวสู่การครองอำนาจของมิคาอิล โรมานอฟ นำไปสู่การสถาปนาราชวงศ์โรมานอฟนับเป็นผู้ปกครองรัสเซียที่มีอำนาจสูงสุดและปกครองรัสเซียเป็นเวลา ๓๑๔ ปี ระหว่าง ค.ศ. ๑๖๑๓ ถึง ๑๙๑๗ นับเป็นช่วงเวลาเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ (กฤษฎา พรหมเวศ, ๒๕๖๐, น. ๘-๑๖) ส่วนหนึ่งนำไปสู่รากฐานทางความคิดของรัสเซียนับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๑๖ ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญสามประการ (จันทร์ฉาย ภัคอธิคม, ๒๕๔๐, น. ๒๑)



มหาวิหารพระแม่แห่งคาซาน โบสถ์ออร์โธดอกซ์รัสเซียในเซนต์ปีเตอส์เบิร์ก

ที่มา: [https://www.advantour.com/russia/saint-petersburg/attractions/kazan\\_cathedral.htm](https://www.advantour.com/russia/saint-petersburg/attractions/kazan_cathedral.htm)

“

การแผ่ขยายอำนาจของรัสเซียจึงมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากประเทศอื่นเพราะต้องการอำนาจทางการเมืองเพื่อสร้างจักรวรรดิและเป็นหน้าที่ของรัสเซียที่**ทำหน้าที่พิทักษ์ปกป้องคริสตจักรนิกายออร์ทอดอกซ์**ที่รัสเซียถือเสมือนเป็นศูนย์กลางที่มอสโกว์ รัสเซียทำหน้าที่พิทักษ์ปกป้องคริสต์ศาสนิกชนนิกายออร์ทอดอกซ์ทุกหนทุกแห่ง ที่สำคัญ จากบรรดาภัยจากกลุ่มนอกรีตต่างเชื้อชาติต่างศาสนา ที่รัสเซียถือเป็นหน้าที่และภารกิจเพื่อพิทักษ์รักษาศาสนจักร นับเป็นจุดมุ่งหมายเพื่ออำนาจทางการเมืองและศาสนา

”

ประการแรก ความไฝ่ฝันและความปรารถนาสถาปนารัสเซียให้ยิ่งใหญ่เสมือนจักรวรรดิโรมันที่สาม (Third Roman Empire) จากความนิยมชมชอบของชาวรัสเซียที่มีต่อความยิ่งใหญ่ของจักรวรรดิโรมันตะวันออก มีเมืองคอนสแตนติโนเปิลเป็นเมืองหลวง เป็นศูนย์กลางความเจริญด้านสังคมและวัฒนธรรมของศาสนาคริสต์นิกายออร์ทอดอกซ์ นับเป็นต้นแบบที่ทำให้รัสเซียปรับเปลี่ยนและดัดแปลงมาเป็นแบบฉบับของรัสเซียจากการรับศาสนาคริสต์นิกายออร์ทอดอกซ์ เมื่อจักรวรรดิออตโตมันทำลายจักรวรรดิโรมันตะวันออกหรืออาณาจักรไบแซนไทน์ด้วยการยึดครองกรุงคอนสแตนติโนเปิลใน ค.ศ. ๑๔๕๓ ส่งผลให้รัสเซียถือตนเป็นประเทศที่สืบทอดสังคมวัฒนธรรมและศาสนาของจักรวรรดิโรมันตะวันออกหรืออาณาจักรไบแซนไทน์ และปรารถนาสืบทอดอำนาจทางการเมืองจากการสถาปนารัสเซียให้เป็นจักรวรรดิโรมันที่สาม เป็นศูนย์กลางของศาสนาคริสต์นิกายออร์ทอดอกซ์แห่งที่สาม มีกรุงมอสโกว์เป็นกรุงโรมที่สาม (The Third Rome) เสมือนเป็นศูนย์กลางคริสตจักรของทวีปยุโรป ส่วนหนึ่งตำแหน่งของซาร์ (Tsar) ของรัสเซีย มาจากคำว่าซีซาร์ (Caesar) (จันทร์ฉาย ภัคฉิม, ๒๕๔๐, น. ๕) ซึ่งเป็นชื่อตำแหน่งจักรพรรดิของจักรวรรดิโรมันที่กลายเป็นโรมันตะวันตกภายหลัง และจักรวรรดิไบแซนไทน์หรือโรมันตะวันออก

ประการที่สอง การแผ่ขยายอำนาจของรัสเซียจึงมีลักษณะเฉพาะซึ่งแตกต่างจากประเทศอื่นเพราะต้องการอำนาจทางการเมืองเพื่อสร้างจักรวรรดิและเป็นหน้าที่ของรัสเซียที่**ทำหน้าที่พิทักษ์ปกป้องคริสตจักรนิกายออร์ทอดอกซ์**ที่รัสเซียถือเสมือนเป็นศูนย์กลางที่มอสโกว์ รัสเซียทำหน้าที่พิทักษ์ปกป้องคริสต์ศาสนิกชนนิกายออร์ทอดอกซ์ทุกหนทุกแห่ง ที่สำคัญ จากบรรดาภัยจากกลุ่มนอกรีตต่างเชื้อชาติต่างศาสนา ที่รัสเซียถือเป็นหน้าที่และภารกิจเพื่อพิทักษ์รักษาศาสนจักร นับเป็นจุดมุ่งหมายเพื่ออำนาจทางการเมืองและศาสนา

ประการที่สาม รัสเซียถือตนเป็นประเทศที่ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์เผ่าพันธุ์สลาฟทั้งมวล (Slavonic Race) จากการเป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่ เผ่าพันธุ์สลาฟภายหลังอพยพเคลื่อนย้ายไปตั้งหลักแหล่งกระจายและตั้งหลักแหล่งพำนักทั่วทั้งยุโรปพื้นที่ภาคกลาง ทำให้แบ่งชาวสลาฟออกเป็น (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, ๒๕๖๕)

ชาวสลาฟตะวันตก ประกอบด้วย โปแลนด์ เชค สโลวัก ชาวสลาฟตะวันออก ประกอบด้วย รัสเซีย เบลารุส และยูเครน และชาวสลาฟใต้ ประกอบด้วย เซอร์เบีย สโลเวเนีย โครแอต บอสเนีย มาเซโดเนียเหนือ มอนเตเนโกร และบัลแกเรีย รัสเซียประกาศนโยบายปกป้องพิทักษ์รักษาสลาฟโดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อแม้แต่ประการใด และสืบทอดทางความคิดอย่างต่อเนื่องแม้ภายหลังรัสเซียจะเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ทำให้ชนเผ่าสลาฟทั้งหมดต่างต้องปกครองระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์โดยไม่มีเงื่อนไข ดังนั้น รัสเซียมีความผูกพันต่อกันอย่างลึกซึ้งและมีความสำนึกด้านเชื้อชาติเสมอมาด้วยเหตุผลที่สำคัญจากการเป็นเครื่องมือที่เชื่อมโยงเพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ความผูกพันระหว่างกันจากการที่ประชาชนนับถือศาสนาคริสต์นิกายออร์ทอดอกซ์เช่นเดียวกัน ทำให้รัสเซียเชื่อมั่นในการเป็นประเทศที่สืบทอดศาสนาคริสต์นิกายออร์ทอดอกซ์ มีกรุงมอสโกเป็นศูนย์กลางของศาสนจักรจากการเป็นกรุงโรมที่สามสืบเนื่องจากกรุงคอนสแตนติโนเปิล และการเป็นทายาทที่สืบทอดอำนาจทางการเมืองจากจักรวรรดิโรมันตะวันออก และด้วยความปรารถนาแสวงหาอิสรภาพ อำนาจอธิปไตย และการปกครองตนเอง ทำให้ชาวยูเครนจำนวนมากต่างมีสมมติฐานที่ว่ายูเครนเป็นประเทศที่เป็นอิสระ มีสิทธิเสรีภาพ อย่างต่อเนื่องและยาวนาน แตกต่างจากรัสเซียที่สืบทอดความคิดสลาฟนิยมมานับตั้งแต่สมัยพระเจ้าซาร์ที่มีสมมติฐานว่ารัสเซียเป็นชาติหลักของชาวสลาฟ (Don Plooksawasdi, 2022) พัฒนาการทางประวัติของรัสเซียที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งและปัญหาหารหว่างรัสเซียกับยูเครนจากมุมมองของเพอร์รี แอนเดอร์สัน (Perry Anderson) แสดงถึงการที่รัสเซียเคยเป็นจักรวรรดิ (Imperial) ที่ยิ่งใหญ่ นับตั้งแต่สมัยราชวงศ์โรมานอฟ แทบจะไม่เคยผ่านการเป็นรัฐชาติหรือรัฐประชาชาติ (Nation-State) ที่หลอมรวมชนชาติอื่นเข้าไว้ด้วยกัน จักรวรรดิรัสเซียสมัยพระเจ้าซาร์หวาดกลัวแนวคิดชาตินิยม (Nationalism) เพราะกระทบกระเทือนความชอบธรรมของศูนย์กลางของอำนาจ ไม่สนับสนุนความคิดเรื่องความเป็นชาติ แต่กลับยอมรับแนวคิดชาติพันธุ์ (ethnic) ทำให้ไม่มีอัตลักษณ์แห่งชาติ หรือลัทธิชาตินิยมรัสเซีย (Russian Nationalism) และนับเป็นสาเหตุและเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้รัสเซียปฏิเสธหรือไม่ยอมรับจอร์เจียและยูเครนที่เป็นรัฐอิสระ ต่อเนื่องถึงปัจจุบัน (See Center for European and Russia Studies UCLA 2015 cite in Soseki, 2022)

## บรรณานุกรม

- กฤษฎา พรหมเวศ. (๒๕๖๐). “หน่วยที่ ๘ การเมืองการปกครองของรัสเซีย” *เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา หน่วยที่ ๖-๑๐ (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๑)*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๕). “ความจริงรัสเซียกับยูเครนต่างก็เป็น กลุ่มชาติพันธุ์สลาฟ ตะวันออกด้วยกันแท้ๆ” *มติชนออนไลน์*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๕ จาก [https://www.matichon.co.th/columnists/news\\_3197765](https://www.matichon.co.th/columnists/news_3197765)
- จันทร์ฉาย ภัคอธิคม. (๒๕๔๐). *ประวัติศาสตร์การทูตสมัยจักรวรรดิรัสเซีย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- จิตรรา ตูวิชยานนท์. (๒๕๔๓). *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจสหภาพโซเวียต*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ต่างประเทศ. (๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕). “เปิดประวัติ “ยูเครน” ดินแดนนี้ใครเคยครอบครอง” *Nation TV* สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๕ จาก <https://www.nationtv.tv/news/378864690>
- น้ำเงิน บุญเยี่ยม. (๒๕๔๖). *ยุโรปคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สมชัย เย็นสบาย. (๒๕๖๐). “หน่วยที่ ๕ การเมืองการปกครองของโปแลนด์” *เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา หน่วยที่ ๑-๕ (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๑)* นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- อนันตชัย เลหาพันธุ์ และสัญชัย สุวังบุตร. (๒๕๕๓). *รัสเซียสมัยซาร์และสังคมนิยม*. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสฬการพิมพ์.
- Center for European and Russia Studies UCLA. (February 10, 2015). “Russia/Ukraine : Geopolitical Conflict, Movements from Below, and the Putin Regime (ucla.edu)” *UCLA Center for European and Russia Studies*. Retrieved on March 30, 2022 from <https://www.international.ucla.edu/euro/article/149661>
- Don Plooksawasdi. (March 17, 2022). Retrieved on March 25, 2022 from <https://www.facebook.com/don.plooksawasdi> ปรับปรุงจาก The Gates of Europe: A History of Ukraine ; Ukraine and Russia: From Civilized Divorce to Uncivil War.
- Histofun Deluxe (๒๘ เมษายน ๒๕๖๕). “ที่มาของชื่อยูเครนมาจากอะไร” *LINE TODAY*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๕ จาก <https://today.line.me/th/v2/article/XYMqJYe>
- News (July 13, 2021). “The heirs of Ancient Rus Vladimir Putin runs roughshod over Ukrainian history in new essay” *Meduza*. Retrieved on May 24, 2022 from <https://meduza.io/en/feature/2021/07/12/the-heirs-of-ancient-rus>

NGThai (๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕) “ยูเครน และรัสเซีย : ประวัติศาสตร์พันปีแห่งความผูกพันและความขัดแย้ง” *National Geographic ฉบับภาษาไทย*. วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ จาก <https://ngthai.com/history/39997/russiaukraineconflict/>  
Soseki, Kokoro. (March 27, 2022). “Russia/Ukraine: Geopolitical Conflict, Movements from Below, and the Putin Regime,” *Facebook* สรุปรจาก Center for Social Theory and Comparative History (CSTCH), UCLA Panelists: Volodymyr Ishchenko, Sociologist, National University of Kyiv-Mohyla Academy; Daniel Treisman, Pol Sci UCLA, Tony Wood, History, New York University, Discussant: Perry Anderson, History, and CSTCH, UCLA. Retrieved on March 30, 2022 from <https://www.facebook.com/thanet.aphornsuvan>

The Editors of Encyclopedia Britannica. (a) “Cossack: Russian and Ukrainian people” *Britannica*. Retrieved on May 24, 2022 from <https://www.britannica.com/topic/Cossack>

The Editors of Encyclopedia Britannica. (b) “Pereyaslav Agreement Russia (1654)” *Britannica*. Retrieved on May 24, 2022 from <https://www.britannica.com/event/Pereyaslav-Agreement>

Tomorn Sookprecha. (๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕). “ทำไมรัสเซียถึงบุกยูเครน : คำตอบในภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์” *The Matter*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๕ จาก <https://thematter.co/thinkers/geography-and-history-about-ukraine-russia/168667>





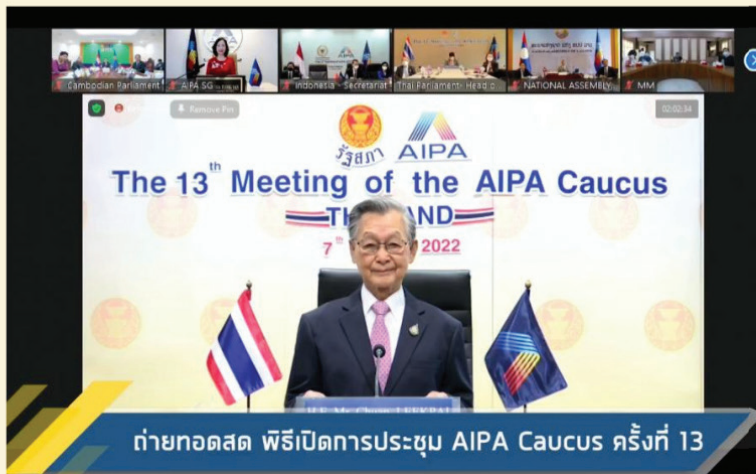
**AIPA**

# 13<sup>th</sup> AIPA CAUCUS

## 7 June 2022 | THAILAND

### ผลการประชุม AIPA CAUCUS ครั้งที่ 13

นายชวน หลีกภัย ประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานในพิธีเปิดการประชุม AIPA Caucus ครั้งที่ 13 ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ภายใต้หัวข้อเรื่อง “ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจดิจิทัลในอาเซียนภายหลังการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019”



ประธานรัฐสภาได้แต่งตั้ง นางพิกุลแก้ว ไกรฤกษ์ ประธานคณะกรรมการการต่างประเทศ วุฒิสภา เป็นประธานการประชุม AIPA Caucus ครั้งที่ 13 และประธานการประชุมได้แต่งตั้งนายวุ ไฮ ฮา (Hon. Mr. Ha Hai Vu) หัวหน้าคณะผู้แทนรัฐสภาเวียดนาม ในฐานะประเทศเจ้าภาพ AIPA Caucus ครั้งที่ 14 เป็นรองประธานการประชุม และนางเหงียน ทิง วาน (Mrs. Nguyen Tuong Van) เลขาธิการ AIPA เป็นเลขานุการการประชุม





AIPA

# 13<sup>th</sup> AIPA CAUCUS

7 June 2022 | THAILAND

## ผลการประชุม AIPA CAUCUS ครั้งที่ 13



**การหารือถึงแนวทางการจัดทำกฎหมายร่วมกัน ในหัวข้อ “ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจดิจิทัลในอาเซียนภายหลังการระบาดของไวรัส COVID-19” ประเทศไทยได้ออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ยุคดิจิทัล รวมทั้งในระดับภูมิภาค โดยปฏิบัติตามแนวทางของแผนบันดาร์เสรีเบกาวัน ช่วงที่ 2 ดังนี้**

การเร่งดำเนินการภารกิจเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกด้านการค้าและการใช้ดิจิทัล โดยผนวกกิจกรรมดิจิทัลรวมในนโยบายแห่งชาติ และส่งเสริมระบบ E-Commerce ให้มีความปลอดภัย รวมทั้งจัดตั้งศูนย์ออนไลน์เพื่อรับคำแนะนำจากผู้ใช้งานและพัฒนาแอปพลิเคชันเพื่อแก้ไขปัญหาผู้ใช้ที่ปลอมแปลงตน

การชำระเงินด้วยระบบดิจิทัลในประเทศอาเซียน ประเทศไทยสนับสนุนการชำระเงินโดยใช้คิวอาร์โค้ด หรือพร้อมเพย์ และมีความร่วมมือกับสิงคโปร์เพื่อเชื่อมระบบพร้อมเพย์กับระบบ Pay Now เพื่อโอนเงินระหว่างกัน รวมทั้งริเริ่มความร่วมมือในการชำระเงินด้วยคิวอาร์กับกัมพูชา เวียดนาม มาเลเซีย อินโดนีเซีย สิงคโปร์ และญี่ปุ่น เพื่ออำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยวและการค้า

การจัดตั้งศูนย์บริการแบบเบ็ดเสร็จในจุดเดียว เพื่อให้บริการเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา โดยจัดตั้งสถาบันส่งเสริมการวิเคราะห์และบริหารข้อมูลขนาดของใหญ่ภาครัฐ เพื่อให้บริการคำแนะนำและการออกแบบข้อมูล

การศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำข้อตกลงด้านเศรษฐกิจดิจิทัลของอาเซียน (ASEAN Digital Economy Framework Agreement – DEFA) ประเทศไทยสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าวเพื่อเร่งการเจรจาและฟื้นฟูเศรษฐกิจและการพัฒนาในอนาคตของอาเซียน

**การนำเสนอรายงานสถานการณ์ภายในประเทศในการปฏิบัติตามข้อมติจากการประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ 42 สรุปสาระสำคัญการปฏิบัติตามมติของประเทศไทย ดังนี้**

### “ ด้านการเมือง ”

“  
ออกพระราชบัญญัติ  
การศึกษาความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ พ.ศ. 2562 และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ตลอดจนประกาศใช้นโยบายการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางข้อมูลดิจิทัลในอาเซียน โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางดิจิทัลทั้งประเทศ และจัดทำโครงการเน็ตประชารัฐ เพื่อเชื่อมต่อเครือข่ายอินเทอร์เน็ตให้เข้าถึงหมู่บ้านทั่วประเทศ

### “ ด้านเศรษฐกิจ ”

“  
ให้บริการด้านอิเล็กทรอนิกส์แก่ผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไทย และจัดทำเว็บไซต์สำหรับการบริการข้อมูลเรื่องการค้าและการตลาดสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในอาเซียน รวมทั้งการพิจารณาการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงสุขภาพหลังยุคโควิด-19

### “ ด้านสังคม ”

“  
ส่งเสริมการดำเนินการตามแผนงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (พ.ศ. 2558 – 2593) เพื่อบรรลุการลดคาร์บอนอย่างยั่งยืนภายในปี พ.ศ. 2593 และมีการทบทวนแก้ไขกฎหมายยาเสพติดให้ทันสมัยและรวบรวมกฎหมายดังกล่าวให้อยู่ในประมวลกฎหมายยาเสพติด

### “ ด้านสตรี ”

“  
อยู่ในกระบวนการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เกี่ยวกับระยะเวลาการทำงานและการลาคลอดบุตร



# การประชุมประจำปีรัฐสภา ภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ 30 ระหว่างวันที่ 26-29 ตุลาคม 2565

“บทบาทของรัฐสภาในการเร่งรัดการพัฒนาที่ยั่งยืน  
ภายหลังการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019”





## ฐานข้อมูลวิชาการและกฎหมาย ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา

ได้ดำเนินการจัดทำฐานข้อมูลวิชาการและกฎหมาย  
ของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เพื่อเป็นศูนย์กลางข้อมูลวิชาการและกฎหมาย  
ด้านนิติบัญญัติ ประกอบด้วย

๑. ร่างพระราชบัญญัติ

๒. พระราชกำหนด

๓. พระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญ  
(ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๗)

๔. ร่างพระราชบัญญัติ  
ตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๑๖  
การปฏิรูปประเทศ

๕. ร่างพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญ

๖. ร่างรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย  
ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

๗. หนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

สามารถสืบค้นข้อมูล  
ผ่านทางเว็บไซต์ <https://lis.parliament.go.th/law/>  
หรือ สามารถสแกนผ่าน QR CODE ได้



# วารสาร **รัฐสภา** ขอเชิญชวนส่งบทความวิชาการ



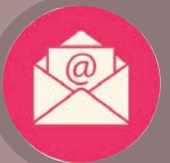
วิเคราะห์ วิจัย หรือแนวคิดใหม่ๆ  
ด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ



มีความยาวไม่เกิน 20 หน้ากระดาษขนาด A 4  
และไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน



ค่าตอบแทนหน้าละ 300 บาท



การส่งบทความ  
ส่งไฟล์ข้อมูลมาที่ [sapasarn2019@gmail.com](mailto:sapasarn2019@gmail.com)



สอบถามเพิ่มเติม กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
☘ โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5480 - 2  
☘ e-mail: [sapasarn2019@gmail.com](mailto:sapasarn2019@gmail.com)





## ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษา สาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออก ๒ เดือน ๑ ฉบับ

### ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจารณ์ หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป
๒. บทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป และเอกสารอ้างอิง สำหรับการอ้างอิงในเนื้อหาให้ใช้อ้างอิงแบบแทรกในเนื้อหาระบบนามปี และหากมีการอธิบายความเพิ่มเติมสามารถใช้เชิงอรรถอธิบายได้
๓. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A4
๔. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

### การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรมีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ TH SarabunPSK ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A4 หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษด้านละ ๑ นิ้ว
๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔
๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานของผู้เขียนบทความอย่างชัดเจน

### การส่งบทความสามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสารจำนวน ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกไฟล์ข้อมูล ไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com, sapasarn2019@gmail.com

### ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารได้กำหนดไว้

### ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐-๒



## ช่องทาง ติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

   
www.parliament.go.th

   
สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา  
TPchannel.org

   
หนังสือและสื่อเผยแพร่  
e-book

   
สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการ  
สภาผู้แทนราษฎร

   
เขียนชมรัฐสภา  
สำนักงานเลขาธิการ  
สภาผู้แทนราษฎร

   
กิจกรรม  
กลุ่มงาน  
เผยแพร่ฯ

   
สภาสาร

### รัฐสภาสาร

เป็นวารสารฉบับรายสองเดือนเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

### สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐ - ๒  
e-mail: sapasarn2019@gmail.com