



ISSN 0125-0957



สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ
๑๒ สิงหาคม มหาราชินี

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๒ เดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



รัฐสภา

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

ที่ปรึกษา

นายสุวิจักขณ์ นาควัชรชัย

นางสาวอัจฉราฉวี นิ้มศิริ

บรรณาธิการ

นางนงนุชชีห์ ชัยสุวรรณ

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวนศิริ

เหรียญฉีก

นางสาวสุนทร รักเมือง

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางสาวจุฬารัตน เต็มผล

นางฟ้าดาว คงนคร

นางฐิติรัตน์ สมศิริวัฒนา

นางสาวทัศนีย์ สมมิตร

นายพรชัย แว่นแคว้น

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ องค์กรศิวิชัย

นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร

นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์

นางสาวจริยาพร ดิถิลลา

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นายสุชานรินทร์ อินทาบัจ

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัชต์ ขาวสำอางค์

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

โทร. ๐ ๒๒๕๔ ๒๒๕๔ - ๕

โทรสาร ๐ ๒๒๕๔ ๒๒๕๒

e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)

ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)

กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



ประกาศฉบับที่ ๓๖ เรื่อง ส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือ เสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการ จะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิงและเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และ ตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน

อย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

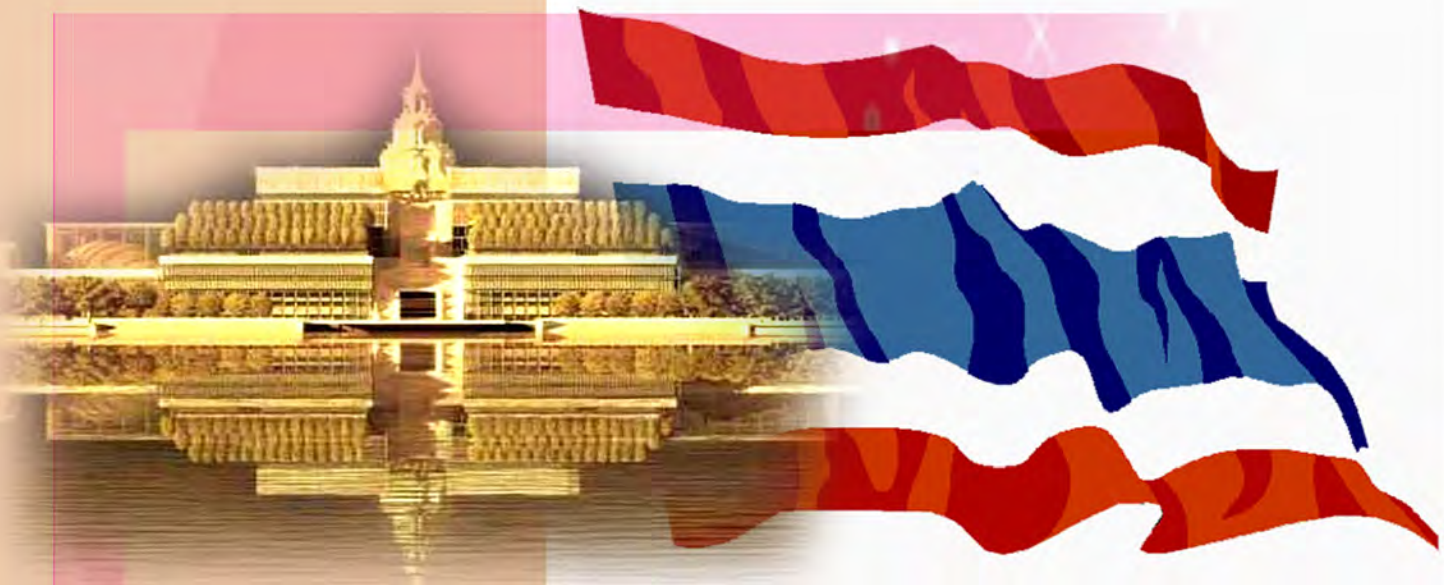
ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในหนังสือรัฐสภาสาร ได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๑
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๒





บทบรรณาธิการ



การก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ นับเป็นเรื่องใหม่ที่หลาย ๆ ฝ่ายต่างจับตามอง เพราะเมื่อถึงเวลานั้นอาเซียนจะรวมตัวเป็นประชาคมเดียวกัน ซึ่งการรวมตัวเป็นหนึ่งเดียวในครั้งนี้จะนำพาให้เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในมิติต่างๆ สู่ภูมิภาคอาเซียน ไม่ว่าจะเป็นความมั่นคงที่มีความเสถียรภาพมากขึ้น ขนาดของระบบเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่ขึ้น รวมไปถึงการเคลื่อนย้ายแรงงาน และการลงทุนของบริษัทต่างชาติ ฯลฯ ในส่วนของประเทศไทยนั้นหลายฝ่ายได้แสดงความเป็นห่วงถึงศักยภาพในด้านต่าง ๆ ของไทยที่อาจจะมีความเข้มแข็งไม่เพียงพอที่จะตั้งรับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสมและทันทั่วถึงที่ トラบใดที่คนในสังคมยังมีความขัดแย้ง ขาดความปรองดองและสมานฉันท์ ยิ่งไปกว่านั้นต้องยอมรับว่าคนไทยส่วนใหญ่เมื่อเปรียบเทียบกับประชากรในภูมิภาคเดียวกันยังเป็นรองชาติอื่นๆ ในหลายๆ ประการ ที่สำคัญยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นและระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ รวมทั้งบทบาทของสถาบันทางการเมืองที่มีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ตลอดจนการเจรจาทางการค้าและการลงทุนของกลุ่มประเทศอาเซียน ทั้งในส่วนภาครัฐและเอกชนมักเกิดปัญหาในทางปฏิบัติอยู่บ่อยครั้ง การเรียนรู้และทำความเข้าใจประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคดังกล่าวอย่างถ่องแท้และรอบด้าน พร้อมยอมรับในความแตกต่าง จะทำให้เศรษฐกิจของภูมิภาคแห่งนี้มีความเติบโตและแข็งแกร่งในระดับโลก



เป็นที่น่าสังเกตว่าท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ที่โลกไร้พรมแดน ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย และมีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมต่างประสบปัญหา

เศรษฐกิจถดถอยอย่างต่อเนื่อง ตรงกันข้ามกับหลาย ๆ ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ไม่ว่าจะเป็นจีน หรือประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เช่น เวียดนาม และลาว ที่ไม่ประสบปัญหาดังกล่าวเท่าใดนัก ดังจะเห็นได้จากประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งมีอัตราการความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือจีดีพีสูงเป็นอันดับต้น ๆ ของประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียน เพราะเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น คำตอบทั้งหมดมีอยู่ในบทความเรื่อง กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองของกลุ่มประเทศอาเซียน : ศึกษากรณี ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

สำหรับบทความ เรื่อง การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีใช้ในชั้นสอบสวนของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) กับคอมมอนลอว์ (Common Law) ได้มีการวิเคราะห์ถึงการที่ใช้กระบวนการยุติธรรมดังกล่าวในชั้นสอบสวนเฉพาะในชั้นตำรวจและพนักงานอัยการของต่างประเทศ โดยแยกพิจารณาเปรียบเทียบตามระบบกฎหมายของแต่ละประเทศที่ใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ไม่ว่าจะเป็นเนเธอร์แลนด์ สเปน ออสเตรเลีย เบลเยียม ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น แคนาดา สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ส่วนบทความ เรื่อง พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม : รากฐานการกำเนิดศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวถึงภูมิหลังความเป็นมา และเหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่มีความเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติดังกล่าวพร้อมบทวิเคราะห์

บทความส่งท้ายสำหรับรัฐสภาสารฉบับประจำเดือนสิงหาคมนี้ ขอนำเสนอ บทความ เรื่อง พลวัตของการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลในประเทศไทย ซึ่งผู้เขียนได้ตั้งข้อสังเกตในการเปลี่ยนฐานะหรือการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้น ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ขณะที่ประชาชนเองก็ยังมีข้อจำกัดในการเข้าถึงข่าวสารในเรื่องความแตกต่างระหว่าง อบต. กับเทศบาล แล้วกลับมาพบกันอีกเช่นเคยในฉบับหน้า



บรรณาธิการ

สารบัญ



ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๘ เดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

Vol. 61 No. 8 August 2013

กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองของกลุ่มประเทศอาเซียน :

ศึกษารณียประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

รศ.ดร.โกเมศ ขวัญเมือง

๑๑

การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีใช้ในชั้น
สอบสวนของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) กับคอมมอนลอว์
(Common Law)

รศ.สิทธิกร ศักดิ์แสง พรเลิศ สุทธิรักษ์และนันทชัย รักษ์จินดา

๕๔

พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม : รากฐานการกำเนิดศาลรัฐธรรมนูญ

ดร.ปัญญา อุดชาชน

๘๙

พลวัตของการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลในประเทศไทย

สุนทรชัย ขอบยศ

๑๓๙





เฉลิมพระชนมพรรษามังคลาธิษฐาน

๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๖

ขอเดชะฝ่าละอองธุลีพระบาท
วิโรภาสราชสัณภพบรรจบสมัย
เจริญเทพเสริมเฉลิมพระชนม์มงคลไชย
จากทุกห้องทฤษฎีไทยทุกดวง
จำเรียงร้อยสร้อยวาทิกวีสวรรค์
มาลัยแก้วแพร้วพรายพรรณสรรค์จากสรวง
ร้อยมะลิทลากลีสันพันธุ์ทั้งปวง
พลีบำบวงแม่แห่งชาติราชภิวันท์

สำนักคุณหนูพระราชกิจอุทิศชาติ
เลิศพระราชจริยวัตรพิพัฒน์สรรพ
สืบบงกชสัตบุษย์ผู้ต่อพรพรรณ
บัวสวรรค์พันดอกซ้อนจรรจาย
ประจงจัดคัทลียา “ควีนสิริกิติ์”
ประจงจิตประดิษฐ์สร้อยร้อยถวาย
กรองกล้วยไม้มานานาพันธุ์เลิศพรรณราย
ที่ทรงฟื้นคืนขยายสืบสายพันธุ์
รวมมิ่งไม้หายากพิทักษ์
ให้ยังยืนคือนุ่ป่าพนาสีนทร์
ให้ซึ่งค่าธารนทีทนนุ่ชีวิต
ซึ่งจ่านรรจว่า “น้ำคือชีวิต”
ปลูกโครงการ “ปาร์กซ์น้ำ-น้ำรักษ์ป่า”
จึงทรงค่าคุณมหันต์พลันศักดิ์สิทธิ์
คนกับป่าอยู่ร่วมกันเอกฉันมิตร
เพราะป่าผลิตทรัพยากรป้อนชีวิต
เพื่อพระราชกรณียกิจล้ำ
ทรงพิพัฒน์วัฒนธรรมนำศิลป์สรรพ
หกสิบสามปีทองร่วมครองธรรม์
ร้อยลำนาระบำบรรพ์ภูมิปัญญา
โชนละครเพลงดนตรีกีแกว
สืบค้นแนวทัตถกรรมนำคืนค่า
ชื่นมัตหมีไหมแท้ผืนแพรวา
ศิลป์จากทญ่าย่านลิเภาคงเค้างาม
สืบสานศาสตร์พื้นบ้านไทยไปทุกถิ่น
เทิดสมบััติปราชญ์แผ่นดินถิ่นสยาม
ทรัพยากรซ่อนซุกทุกเขตคาม
ให้ค้นคว้าพยายามอ้างไว้

จึงสมญา “อัคราภีรักษศิลป์
ด้วยพิทักษ์ภีรักษศิลป์พิพิชพิสัย
ทรงรอบรู้จุเจ็ดเทิดศิลป์ไทย
ดำรงให้เนิ่นนรินทร์กัลปา
ประชุมเทพประโคมศรีดุริยศัพท์
โปรดสดับรับพรสรรพสุขहरษา
จัดพิชพรชัยไตรรัตน
พลีปูชารัตนนาถราชินี
ทรงเกรียงไกรทิไพศุรย์พูนไพศาล
สืบปณิธานวมินทร์ปิ่นเกศ
พระเกียรติก้องจักรวรรดิทั่วปฐพี
เนิ่นตราปวีร์จิตกาลเทอญ ฯ

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ
ข้าพระพุทธเจ้า กองบรรณาธิการรัฐสภาสาร
นายประยอม ช่องทอง ศิลป์ แห่งชาติ ร้อยกรอง



กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง ของกลุ่มประเทศอาเซียน : ศึกษากรณีประเทศสาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาว*

รศ.ดร.โกเมศ ขวัญเมือง**

บทคัดย่อ

ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรตามรูปแบบของ “รัฐสังคมนิยม” ในลักษณะของ “รัฐประชาธิปไตยประชาชน”

*บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัย เรื่อง “กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองของกลุ่มประเทศอาเซียน : ศึกษากรณีประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” ได้รับการสนับสนุนทุนการวิจัยของมหาวิทยาลัยตาปี พ.ศ. ๒๕๕๖

**คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยตาปี



ที่ยึดในหลักการที่สำคัญที่ว่า “อำนาจรัฐทั้งหมด” หรือ “อำนาจอธิปไตย” ทั้งหมดเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประโยชน์ของทุกกลุ่มชนชาติในสังคมทุกชนชั้น อำนาจนิติบัญญัตินั้นเป็นตัวแทนของประชาชนที่ใช้อำนาจผ่านสภาแห่งชาติ ซึ่งถือว่าสภาแห่งชาติเป็น “องค์กรสูงสุดของรัฐ” ที่ทำหน้าที่กำกับตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรศาลและสำนักอัยการประชาชน

จากการศึกษาค้นพบว่า ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีระบบพรรคการเมืองพรรคเดียวคือ พรรคประชาชนปฏิวัติลาว ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่นิยมแนวทางการจัดตั้งพรรคตาม “ลัทธิมาร์กซ์ – เลนิน” “ระบบประชาธิปไตยรวมศูนย์” ทำให้พรรคมีเอกภาพ มีความมั่นคง มีประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนนโยบายของชาติ ทิศทางการพัฒนาประเทศ ตลอดจนมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายผ่านสมาชิกพรรคในคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ ซึ่งทำให้อำนาจกฎหมายผ่านสภาแห่งชาติได้อย่างรวดเร็วและราบรื่น

นอกจากนี้พรรคประชาชนปฏิวัติลาวยังเป็น “ต้นธาร” ที่สำคัญยิ่งในการคัดสรรสมาชิกพรรคเข้าไปปฏิบัติงานในสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

จากการศึกษาค้นพบว่า รัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนำพาประเทศไปสู่ความมีเสถียรภาพทางการเมือง การเปลี่ยนถ่ายอำนาจไปสู่ผู้นำรุ่นใหม่ ๆ ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ที่ประกอบด้วยคณะบุคคลที่มีคุณภาพ มีองค์ความรู้ มีแนวคิดที่ทันสมัยให้เข้าทำหน้าที่บริหารประเทศทั้งในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ส่งผลให้สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือ GDP สูงเป็นอันดับต้น ๆ ของประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียน

จากการศึกษาค้นพบว่า จุดเด่นของสภาแห่งชาติลาวคือ สมาชิกสภาแห่งชาติล้วนแล้วแต่เป็นสมาชิกของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวซึ่งเคารพและปฏิบัติตามวินัยพรรคอย่างเคร่งครัด สภาแห่งชาติเป็นองค์กรขนาดเล็กกระทัดรัดมีสมาชิกเพียง ๑๓๒ คน ทำให้การดำเนินงานของสภาแห่งชาติมีความคล่องตัว สามารถประสานงานกับหน่วยงาน





ภายนอกที่เกี่ยวข้อง เช่น พรรค รัฐบาล ประธานประเทศ ศาลประชาชนและอัยการ ประชาชนได้อย่างใกล้ชิด เพราะฐานะของประธานสภาแห่งชาติมีระดับศักดิ์ศรีเทียบเท่า นายกรัฐมนตรี

สภาแห่งชาติถือว่าเป็นองค์กรฝ่ายตรวจสอบที่เป็นอิสระจากรัฐบาล จึงทำให้มีการประชุมแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสภาแห่งชาติและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ทำให้สามารถกำหนดทิศทางในการตรากฎหมาย การปฏิบัติงานตามนโยบาย ของพรรคเป็นไปอย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวภายใต้การชี้นำของพรรคเดียวกัน คือ พรรคประชาชนปฏิวัติลาวที่มีคณะกรรมการเมืองเป็นองค์กรกำหนดนโยบายของพรรค และของประเทศ

จากการศึกษาในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ พบว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้รับการรับรองฐานะไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้เป็นองค์กรสูงสุดของอำนาจอธิปไตย มีอำนาจเลือกตั้งหรือถอดถอนประธาน ประเทศ มีอำนาจพิจารณาและเห็นชอบข้อเสนอดังตั้งหรือถอดถอนนายกรัฐมนตรี

นอกจากนี้สภาแห่งชาติยังมีอำนาจเกี่ยวข้องกับฝ่ายตุลาการ กล่าวคือ สภาแห่งชาติมีอำนาจเลือกตั้งหรือถอดถอนประธานศาลประชาชนสูงสุดและประธาน อัยการประชาชนสูงสุด อีกทั้งยังมีอำนาจในการพิจารณาจัดตั้งหรือยุบเลิกกระทรวง องค์กรที่เทียบเท่ากระทรวง

จากการศึกษาข้างต้นทำให้เห็นว่าสภาแห่งชาติเป็นสถาบันทางการเมือง ที่ทรงอำนาจยิ่งกว่าสถาบันทางการเมืองฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ซึ่งถือว่าเป็นอัตลักษณ์สำคัญประการหนึ่งของประเทศสังคมนิยม

คำสำคัญ

รัฐสังคมนิยม ลัทธิมาร์กซ์-เลนิน ระบบประชาธิปไตยรวมศูนย์ องค์กร สูงสุดของรัฐ ระบบพรรคการเมืองพรรคเดียว คณะกรรมการเมือง



ABSTRACT

Lao People's Democratic Republic: LPDR has a written constitution followed the model of "socialist states" in the aspect of "people's democratic state" focusing on "all state power" or "sovereignty" that all power belongs to the people, by the people and interests of the multi-ethnic of all social strata.

Legislative branch is a representative assembly of people who have the power of legislating through National Assembly being assumed as the supreme organ of the State. The duties of the National Assembly are to oversee and examine activities of executive organs, people's courts and the office of the public prosecutor.

From the literature reviews, Lao People's Democratic Republic has a single party system, Lao People's Revolutionary Party: LPRP. It is a political party following Marxist-Leninist. Democratic centralism increase a political party's unity, stability and effectiveness in mobilization of a nation policy, a country development direction including a draft of a bill through the National Assembly Standing Committee. It will support the draft of the bill to be passed by the National Assembly Standing Committee quickly and smoothly

Furthermore, People's Revolutionary Party: LPRP is still the "Main Streams" which is necessary to recruit political party members to work in important political institutions such as legislative, executive and judicial branch.

From the literature reviews, the Constitution and political institutions of Lao People's Democratic Republic: LPDR mobilize and lead the country to be political stability. Transition of power to a new generation of leaders of Lao People's Revolutionary Party: LPRP is composed of qualified, knowledgeable, modern persons performing national administrative duties of legislative, executive and judicial branch. These increase economic growth or GDP in Lao People's





Democratic Republic: LPDR that is height of the top of ASEAN.

From the literature reviews, the prominent point of the National Assembly Standing Committee is that its committee follows strictly the party discipline. The National Assembly is a small organization with 132 members. It supports the administration to be flexible to cooperate closely with outside institutes such as the government, political party, president of state, people's courts and public prosecutor. The status of the president of The National Assembly is as equivalent as the priminister.

The National Assembly is an organizational monitoring and independent from the government. It leads to discuss and exchange information among all state organs to make bill. The performance of the party is followed uniquely by the same party: Lao People's Revolutionary Party: LPRP. This organization has politburo that directs the party policy.

From the literature reviews, the relationship among legislative, executive and judicial branch was found that legislative branch was approved in the Constitution as the highest organization that has a power to elect and remove the president of the state and consider and improve the proposed appointment or removal the priminister.

Furthermore, the National Assembly has the power related to judicial branch. That is the National Assembly has the right to elect or remove the president of the people's supreme and the president of the supreme public prosecutor. In addition, the National Assembly also has the right of the establish or dissolution of the ministry or the ministry equivalent organization.

From the above study, it was found that the National Assembly is the political institute that has higher power than executive branch and judicial branch that is accepted as the important identity of the socialism.



Keywords

Socialist States, Marxist-Leninist, Democratic Centralism, The Supreme Organ of the State, Single-Party system, Politburo

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการที่สมาชิกจำนวน ๑๐ ประเทศของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nation - ASEAN)^๑ ได้ลงนามให้ความเห็นชอบให้เปลี่ยนสถานะของสมาคมอาเซียน เป็น “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” (ASEAN Economic Community - AEC) ในวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่จะถึงนี้ ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีวัตถุประสงค์หลัก ๒ ประการ ได้แก่ ประการแรก สมาชิกมุ่งเน้นการสถาปนาเสถียรภาพทางการเมืองกับความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมร่วมกัน และประการที่สอง การมุ่งสู่การลงทุน การตลาดและการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีในบรรดาประเทศสมาชิกทั้ง ๑๐ ประเทศ

ฉะนั้นจึงเห็นว่ามีคามจำเป็นอย่างมีนัยสำคัญที่จะต้องทำความเข้าใจ ศึกษา วิเคราะห์ ถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองของประเทศเพื่อนบ้าน สมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน คือ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) เพราะสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นประเทศที่มีเสถียรภาพทางการเมืองสูงยิ่ง มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วเมื่อเทียบกับสมาชิกชาติอื่น ๆ ของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนด้วยกัน

^๑ราชอาณาจักรไทย ราชอาณาจักรกัมพูชา สหภาพเมียนมาร์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สหพันธ์มาเลเซีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย บรูไนดารุสซาลาม และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์





ด้วยการที่ “รัฐธรรมนูญ” (Constitution) แบบ “รัฐสังคมนิยม” (Socialist States) ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ที่ถือว่าเป็น “เครื่องมือ” (Apparatus) ที่สำคัญยิ่งในการสถาปนาอัตลักษณ์ อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ของประเทศ ในฐานะที่เป็นสถาบันทางการเมือง ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ

ด้วยเหตุที่สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวยึดมั่นในหลักการที่สำคัญที่ว่า “อำนาจของรัฐ (อำนาจอธิปไตย) ทั้งหมดเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน”^๒ ทำให้ “ฝ่ายนิติบัญญัติ” (Legislative Branch) ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนที่ใช้อำนาจผ่าน “สภาแห่งชาติ” (National Assembly) ถือว่าเป็น “องค์กรสูงสุด” ที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจพิจารณาและรับรองข้อตัดสินใจ หรือปัญหาพื้นฐานของประเทศ ตลอดจนเป็นองค์กรที่มีอำนาจ “กำกับ ตรวจสอบ” การดำเนินงาน ทั้งของ “ฝ่ายบริหาร” และ “ฝ่ายตุลาการ” ซึ่งแตกต่างไปจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐตาม “ระบบรัฐสภา” (Parliamentary System) ที่ใช้อยู่ในประเทศไทย กัมพูชา สหพันธ์มาเลเซีย และประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นสมาชิก AEC ด้วยกัน ประกอบกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีระบบพรรคการเมืองตาม “ระบบพรรคเดียว” (Single Party System - Single Party State) คือ พรรคประชาชนปฏิวัติลาว (Lao People’s Revolutionary Party : LPRP) ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่นิยมแนวทางการจัดตั้งพรรคตาม “ลัทธิมาร์กซ์ – เลนิน” (Marxist - Leninist) โดยอาศัย “ระบบประชาธิปไตยรวมศูนย์” (Democratic Centralism) ภายในพรรคที่ให้มี “เสรีภาพในการถกเถียง” (Liberty of discussion) และมี “เอกภาพในการปฏิบัติตามนโยบาย” (Unity of action) ทำให้พรรคการเมืองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีความมั่นคง มีเอกภาพ มีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่เป็น “พาหนะ” (Vehicle) และเป็น “เสาหลัก”

^๒ มาตรา ๒ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ค.ศ. ๒๐๐๓



(Milestone) ที่ทรงอิทธิพลในการขับเคลื่อน “นโยบายภายใน” (Internal policy) อันได้แก่ นโยบายในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม และ “นโยบายต่างประเทศ” (Foreign policy) ในฐานะคู่เจรจาทั้งในระดับทวิภาคี (Bi – Litteral dialogue) และระดับพหุภาคี (Multi – Litteral dialogue) ตลอดจนระบบพรรคการเมืองพรรคเดียวของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็น “ต้นธาร” (Main Stream) ที่สำคัญยิ่งในการ “คัดสรร” บุคคลที่เข้าไปใช้อำนาจในสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ

ในส่วนของ การพัฒนาเศรษฐกิจของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวนั้น ในช่วงแรกของการสถาปนาสาธารณรัฐสังคมนิยมในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในปี ค.ศ. ๑๙๗๕ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ มากมายทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเองต้องอาศัยความช่วยเหลือจากทั้งสหภาพโซเวียตและเวียดนาม จนกระทั่งในปี ค.ศ. ๑๙๘๕ ประธานาธิบดีกอร์บาชอฟ (Mikhail Gorbachev) แห่งสหภาพโซเวียตได้ประกาศใช้นโยบาย “กลาสนอสต์” (Glasnost) ซึ่งเป็นนโยบายที่เปิดเสรีภาพด้านข่าวสาร และนโยบาย “เปเรสตรอยก้า” (Perestroika) ซึ่งเป็นนโยบายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นเจ้าของธุรกิจส่วนบุคคล อันเป็นผลให้สหภาพโซเวียตล่มสลายในปี ค.ศ. ๑๙๙๑ ส่งผลให้สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจำเป็นต้องพึ่งตนเองในทางเศรษฐกิจให้มากขึ้น จึงเป็นเหตุให้ต้องปรับปรุงนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศใหม่

ในปี ค.ศ. ๑๙๘๖ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ประกาศ “นโยบายจินตนาการใหม่” (New Thinking Policy : NTP) หรือ “กลไกทางเศรษฐกิจแบบใหม่” (New Economic Mechanism : NEM)

การประกาศนโยบายใหม่ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ทำให้สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวต้องหันมาให้ความสำคัญของ “ระบบราคาที่เป็นกลไกตลาด” และ “การบริหารในเชิงรุกทางธุรกิจ” มากขึ้น แต่กระนั้นระบบการปกครองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวยังคงยึดระบบคอมมิวนิสต์หรือระบบประชาธิปไตยประชาชนเช่นเดิม





ผลพวงของการประกาศใช้นโยบายในทางเศรษฐกิจใหม่ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ทำให้ “ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ” (GDP) เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ในเดือนมกราคม ค.ศ. ๒๐๐๗ ความเจริญเติบโตของ GDP ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวสูงขึ้นถึงร้อยละ ๗.๗^๑

จากการที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้ จะเห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญอย่างยิ่งที่ควรทำการศึกษา วิจัย วิเคราะห์ เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญ สถาบันทางการเมือง ระบบการเมือง การปกครอง ตลอดจนบทบาทของพรรคการเมืองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในฐานะที่กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองของทั้งที่ทำหน้าที่ “ขับเคลื่อน” (Mobilise) นำพาประเทศทั้งสองไปสู่ความมีเสถียรภาพทางการเมือง รัฐบาลมีความมั่นคง มีเอกภาพในการปฏิบัติตามนโยบายของพรรคการเมือง ที่มีอิทธิพลกุมอำนาจรัฐเพียงพรรคเดียวและเป็นพรรคการเมืองที่ทำหน้าที่คัดสรรทรัพยากรบุคคลากรที่มีคุณภาพ มีความรู้ มีแนวคิดที่ทันสมัยเข้าสู่ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ อันเป็นผลให้สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีความเจริญทางเศรษฐกิจเป็นลำดับขั้น ๆ ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตลอดจนการศึกษาค้นหาจุดแข็งของระบบการเมือง การปกครองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เพื่อนำมาเป็นการประสพการณ์ปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบททางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจของประเทศไทยต่อไป

^๑Asian Development Bank (ADB). 2008. Asian Development Out Look 2008 Update September 2008. GDP. ของ สปป.ลาว ในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ เท่ากับ ๘.๓%, www.theodora.com/wfbcurent/Laos.economy.thml เข้าถึงข้อมูลเมื่อ ๑๐/๖/๒๐๑๒



รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ค.ศ. ๑๙๙๑ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๓

เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๗๕ พรรคประชาชนปฏิวัติลาว (Lao People's Revolutionary Party)^๕ ได้ทำการปลดปล่อยประเทศได้สำเร็จ เดือนธันวาคม ค.ศ. ๑๙๗๕ สมัชชาแห่งชาติถูกยกเลิก เจ้าสว่างวัฒนาทรงสละราชบัลลังก์ มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากราชอาณาจักรเป็นระบบสาธารณรัฐ มีประธานประเทศเป็นประมุข และสถาปนาประเทศเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (Lao People's Democratic Republic : LPDP) ตามอุดมการณ์และแนวทางรัฐมาร์กซิสต์ - เลนินนิสต์ ในวันที่ ๒ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๗๕

ในเดือนมีนาคม สภาประชาชนสูงสุด ชุดที่ ๒ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๑๗ คน โดยมีท้าวสีสมพอน โฉ่ววันไซ เป็นหัวหน้าคณะภายใต้การกำกับควบคุมของคณะกรรมการเมือง (Politburo) ซึ่งมีท้าวไกสอน พมวิหาร เป็นเลขาธิการ

ความคิดเห็นที่แตกต่างในการร่างรัฐธรรมนูญประการสำคัญคือ การกำหนดให้มีระบบพรรคการเมืองพรรคเดียว (Single Party System) หรือระบบหลายพรรคการเมือง (Multi-Party System) ผู้มีการศึกษาสูงล้วนแล้วแต่สนับสนุนแนวทางพรรคการเมืองหลายพรรค โดยเชื่อมั่นว่าจะนำไปสู่ประชาธิปไตย แต่ฝ่ายรัฐบาลเห็นว่าการมีพรรคการเมืองหลายพรรคจะนำไปสู่การแตกแยกกระทบต่อความเป็นหนึ่งเดียวของชาติ (National Unity) และเห็นว่าประเทศใช้ระบอบใหม่มาถึง ๑๕ ปี ก็ไม่เคยมีรัฐธรรมนูญมาก่อน แต่ก็ยังดำเนินการบริหารประเทศไปด้วยดี ในที่สุด ในวันที่ ๑๔ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ สภาประชาชนสูงสุด ชุดที่ ๒ ได้ประกาศรับรองรัฐธรรมนูญฉบับแรก

^๕เปลี่ยนชื่อจากพรรคประชาชนลาว (Lao's People's Party) ในปี ค.ศ. ๑๙๗๒





รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวฉบับแรกได้รับการรับรองในการประชุมครั้งที่ ๖ สมัยสามัญของสภาแห่งชาติ ชุดที่ ๒ ในวันที่ ๑๔ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยมติตกลงของสภาแห่งชาติ ในวันที่ ๖ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๓

๑. รูปแบบรัฐ รูปแบบรัฐธรรมนูญ และรูปแบบการปกครอง

๑) รูปแบบรัฐ

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีรูปแบบรัฐเป็น “รัฐเดี่ยว” (Unitary State) “มิอาจจะแบ่งแยกได้” (indivisible)^๕ และเป็น “ระบบสาธารณรัฐ” (Republicanism) โดยมีประธานประเทศ (President of State) เป็น “ประมุขของรัฐ” (Head of State) ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดย “สภาแห่งชาติ” (National Assembly) มีวาระดำรงตำแหน่งวาระละ ๕ ปี^๖ ตามวาระของสภาแห่งชาติ

๒) รูปแบบรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็น “รัฐธรรมนูญประเภทลายลักษณ์อักษร” (Written Constitution) ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับแรก ค.ศ. ๑๙๙๑ แก้ไขเพิ่มเติม ในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญค่อนข้างสั้นมีเพียง ๙๘ มาตรา จัดหมวดหมู่เป็นหมวดต่าง ๆ เช่น ระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจและสังคม การป้องกันชาติ การป้องกันความสงบ สิทธิและพันธะพื้นฐานของพลเมือง สภาแห่งชาติ ประธานประเทศ รัฐบาล การปกครองท้องถิ่น ศาลประชาชนและองค์การอัยการสูงสุด ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

^๕ มาตรา ๑ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๓

^๖ มาตรา 65 และมาตรา 66c (ใหม่) รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๓



๓) รูปแบบรัฐบาล

รัฐแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็น “รัฐประชาธิปไตยประชาชน” (People’s Democratic State) หรือเป็น “รัฐคอมมิวนิสต์” (Communist State) ตามความหมายของ “รัฐมาร์กซิสต์ – เลนินนิสต์” (Marxist – Leninist State)^๗

๔) อำนาจอธิปไตย^๘

อำนาจทั้งหมดหรืออำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนทุกเผ่า^๙ ซึ่งประกอบด้วยชนชั้นทั้งหลายอยู่ในสังคม โดยแบ่งเป็น กรรมกร กสิกร นักเรียน – ปัญญาชน

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นรัฐประชาธิปไตยประชาชน จึงไม่มีหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย (Principle of separation of power) ดังเช่นใน รัฐประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม ทำให้ “ฝ่ายนิติบัญญัติ” (Legislative Branch) ซึ่งเป็นตัวแทน

^๗ มาตรา ๒ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๓

^๘ มาตรา ๒ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๓

^๙ ตามข้อมูลของกระทรวงการต่างประเทศไทย ประชากรลาวในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ (พ.ศ. ๒๕๕๒) มีจำนวน ๖,๘๓๔,๙๔๒ คน ประกอบด้วย ชนเชื้อชาติลาว (Lao ethnic group) เป็นชนเผ่าต่าง ๆ ๖๘ ชนเผ่า แบ่งออกได้เป็น ๓ กลุ่มใหญ่ ตามถิ่นที่อยู่อาศัย ดังนี้

๑. ลาวลุ่ม หมายถึง ชาวลาวที่อาศัยอยู่ในเขตที่ราบ ได้แก่ คนเชื้อชาติลาว ภูไท ไทดำ ไทลื้อ ฯลฯ ประชากรกลุ่มนี้มีอยู่ร้อยละ ๖๘ ของจำนวนประชากรทั้งหมด

๒. ลาวเทิง หมายถึง ชาวลาวที่อาศัยอยู่ในเขตที่ราบสูง เช่น ชาวบรู กะมอ กะตู่ กะตัง ละเวน ละเม็ด ตะโอย ตาเลียง งวน ฯลฯ ประชากรลาวกลุ่มนี้ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในแขวงจำปาสัก เซกอง อັตตะปือ คิดเป็นร้อยละ ๒๒ ของจำนวนประชากรทั้งหมด

๓. ลาวสูง หมายถึง ชาวลาวที่อาศัยอยู่ในเขตภูเขาสูง เช่น ชาวมัง เผ่ามูเซอ ผู้น้อย ฯลฯ อาศัยในเขตภาคเหนือของลาว เช่น หลวงพระบาง เชียงขวาง คิดเป็นร้อยละ ๙ ของจำนวนประชากรทั้งหมด





ของประชาชนที่ใช้อำนาจผ่าน “สภาแห่งชาติ” (National Assembly) ถือว่าเป็น “องค์กรสูงสุด” ที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจพิจารณาและรับรองข้อตัดสินใจหรือปัญหาพื้นฐานของประเทศ ตลอดจนเป็นองค์กรที่มีอำนาจ “กำกับ ตรวจสอบ” การดำเนินงานทั้งของ “ฝ่ายบริหาร” และ “ฝ่ายตุลาการ” ซึ่งแตกต่างไปจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐตาม “ระบบรัฐสภา” (Parliamentary System) ในประเทศประชาธิปไตยเสรีนิยม

๕) สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๙๑ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๓ ประกอบด้วยสิทธิในระบบเสรีภาพและสิทธิในระบบสังคมนิยม (socialism) ได้แก่

(๑) สิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights) ได้แก่

- พลเมืองลาวมีสิทธิเสรีภาพในการตั้งภูมิลำเนาและการเดินทางตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (มาตรา ๔๐)

(๒) สิทธิทางการเมือง (Political Rights) ได้แก่

- พลเมืองลาวเป็นผู้มีสัญชาติลาว (พลเมืองลาว) ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย (มาตรา ๓๔)

- พลเมืองลาวมีสิทธิเรียกร้องทุกข์ ฟ้องร้องและเสนอความเห็นต่อองค์กรที่เป็นของรัฐเกี่ยวกับกรณีที่กระทบถึงสิทธิและผลประโยชน์ส่วนรวมหรือสิทธิและประโยชน์เฉพาะของตน

คำร้องทุกข์ คำฟ้อง และความเห็นของพลเมือง ต้องได้รับการพิจารณาและแก้ไขตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย มาตรา (๔๑ (ใหม่))

- พลเมืองลาวผู้มีอายุครบสิบแปดปีบริบูรณ์ขึ้นไปมีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุครบยี่สิบเอ็ดปีขึ้นไปมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา ๓๖ (ใหม่))



- พลเมืองลาวมีเสรีภาพในการพูด เขียน ชุมนุม จัดตั้งสมาคม และเดินขบวน^{๑๐} ที่ไม่ขัดระเบียบกฎหมาย (มาตรา ๔๔)
- (๓) เสรีภาพส่วนตัว (Personal Freedom) ได้แก่
 - พลเมืองลาวมีสิทธิโดยไม่มีใครจะล่วงละเมิดทางด้านร่างกายและเคหสถาน พลเมืองลาวจะไม่ถูกจับกุมหรือตรวจค้น หากไม่ได้รับอนุมัติจากองค์กรที่มีสิทธิอำนาจ เว้นแต่กรณีที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย (มาตรา ๔๒ (ใหม่))
 - พลเมืองลาวมีสิทธิได้รับการศึกษาเพื่อยกระดับความก้าวหน้า (มาตรา ๓๘)
 - พลเมืองลาวมีสิทธิเสรีภาพในการเชื่อถือหรือไม่เชื่อศาสนา (มาตรา ๔๓)^{๑๑}
 - พลเมืองลาวมีสิทธิทำงานและประกอบอาชีพที่ไม่ขัดกับกฎหมาย ผู้ใช้แรงงานมีสิทธิพักผ่อน มีสิทธิรับการรักษายาบาลเวลาเจ็บป่วย มีสิทธิรับการช่วยเหลือในกรณีที่มีสมารถใช้แรงงานได้ พิการ ชราภาพ และกรณีอื่น ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย (มาตรา ๓๙ (ใหม่))
 - พลเมืองลาวมีสิทธิเสรีภาพในการค้นคว้าประดิษฐ์สร้างและใช้ความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคนิค เทคโนโลยี ศิลปะ วรรณคดี และดำเนินการทางวัฒนธรรมที่ไม่ขัดกับระเบียบกฎหมาย (มาตรา ๔๕)

^{๑๐}ข้อสังเกต รัฐบาลยังคงควบคุมการชุมนุมทางการเมืองขนาดใหญ่ เว้นแต่การชุมนุมทางศาสนา งานบุญบั้งไฟ งานออกพรรษา กิจกรรมทางกีฬา ส่วนการเดินทางประท้วงหรือต่อต้านรัฐบาลเป็นสิ่งต้องห้ามเด็ดขาด

^{๑๑}ข้อสังเกต พุทธศาสนาเป็นศาสนาที่อยู่คู่กับลาวมาตั้งแต่อดีต ปัจจุบันพุทธศาสนาถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้แก่ระบบและอำนาจทางการเมืองใหม่ วัดและพระเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองในการเป็นเครื่องมือเผยแพร่อุดมการณ์สังคมนิยมโดยอาศัยการจัดโครงสร้างของคณะสงฆ์ ซึ่งได้มีการจัดตั้งเป็นสมาคมชาวพุทธลาว (The Lao Buddhist Association : LBA) โดยมีพรรคปฏิวัติประชาชนลาวเป็นองค์กรที่มีอำนาจแต่งตั้งผู้นำของคณะสงฆ์





(๔) สิทธิทางอาญา

- พลเมืองลาวมีสิทธิร้องทุกข์ ฟ้องร้อง และเสนอความเห็น ต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องของรัฐเกี่ยวกับกรณีที่กระทบสิทธิและผลประโยชน์ส่วนรวม หรือสิทธิและประโยชน์เฉพาะของตน

คำร้องทุกข์ คำฟ้องร้อง และความเห็นของพลเมือง ต้องได้รับการพิจารณาและแก้ไขตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย (มาตรา ๔๑ (ใหม่))

- พลเมืองลาวมีสิทธิโดยไม่มีใครจะล่วงละเมิดได้ทางด้าน ร่างกายและเคหสถาน พลเมืองลาวจะไม่ถูกจับกุม หรือตรวจค้น หากไม่ได้รับอนุมัติ จากองค์กรที่มีสิทธิอำนาจ เว้นแต่กรณีที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย (มาตรา ๔๒ (ใหม่))

๖) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ

รัฐธรรมนุญของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ค.ศ. ๑๙๙๑ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๓ ได้ยอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ โดยบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนุญ มาตรา ๙๖ (ใหม่) ซึ่งบัญญัติไว้ ดังนี้

“รัฐธรรมนุญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นกฎหมาย พื้นฐานของชาติ ทุกกฎหมายต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนุญ”

“The Constitution of the Lao People’s Democratic Republic is a fundamental law of the nation. All laws must comply with the Constitution”

ข้อสังเกต แม้รัฐธรรมนุญ ค.ศ. ๒๐๐๓ มาตรา ๙๖ ใหม่จะไม่ได้ใช้คำว่า กฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญต้องใช้บังคับมิได้ แต่หากตีความโดยนัย คำว่า “ทุกกฎหมายต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนุญ (กฎหมายพื้นฐาน)” ก็มีความหมายดูเดียวกัน กล่าวคือ ทุกกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายพื้นฐาน ย่อมใช้บังคับมิได้นั่นเอง



ส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบความสอดคล้อง (ความชอบด้วย) รัฐธรรมนูญของกฎหมาย^{๑๒} นั้น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมิได้จัดตั้งองค์กรตุลาการ เช่น “ศาลรัฐธรรมนูญ” ตามแบบอย่างออสเตรีย (Austrian Model) หรือ “คณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ” ตามแบบอย่างฝรั่งเศส (French Model) และไม่ได้มอบให้ “ศาลยุติธรรม” ตามแบบอย่างสหรัฐอเมริกา (American Model) คือ ไม่มอบให้ศาลประชาชนสูงสุดของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายได้ขัดหรือแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

องค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของกฎหมายในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวนั้น รัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้ “สภาแห่งชาติ” (The National Assembly) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเช่นเดียวกับอีกหลายประเทศที่มอบอำนาจเช่นว่านี้

^{๑๒}ลำดับศักดิ์ของระบบกฎหมายของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญ (Constitution) ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติ (Basic Law of the Nation) และเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ (The Supreme Law of the land)
๒. กฎหมาย (Laws) ที่ตราโดยสภาแห่งชาติลาวตามอำนาจที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้
๓. รัฐบัญญัติ (Decree) ซึ่งเทียบเท่ากับพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ตราโดยคณะรัฐมนตรี ลาวเรียกรัฐบัญญัติว่า “กฎหมายน้อย”
๔. รัฐดำรัส (President Edict) เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหาร คือ ประธานประเทศ โดยไม่ต้องผ่านมติของสภาแห่งชาติ ตามลำดับศักดิ์ของกฎหมายรัฐดำรัสจึงเทียบเท่ากับ “พระราชกฤษฎีกา” ของประเทศไทย

ในที่นี้จะทำการศึกษาเฉพาะ “กฎหมาย” (Law) เท่านั้น ซึ่งเทียบกับศักดิ์กฎหมายของประเทศไทยคือ พระราชบัญญัตินั่นเอง





ให้สภาแห่งชาติ (National Assembly) หรือรัฐสภา (Parliament) เช่น เกาหลีเหนือ เวียดนาม เดิร์กมินสถาน สหภาพเมียนมาร์ และบรูไน^{๑๓}

๗) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ค.ศ. ๑๙๙๑ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๓ ได้กำหนดให้องค์กรที่ทำหน้าที่เสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ คือ “คณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ” (The National Assembly Standing Committee)^{๑๔} และองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็คือ “สภาแห่งชาติ” (National Assembly) นั้นเอง ซึ่งสิทธิในการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและสิทธิในการให้ความเห็นชอบแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น มาตรา ๙๗ ได้บัญญัติไว้ว่า “ที่ประชุมสภาแห่งชาติ (The National Assembly session) เท่านั้นที่มีสิทธิแก้ไขรัฐธรรมนูญ การแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาแห่งชาติอย่างน้อยสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด”^{๑๕}

“Only the National Assembly session of the Lao People’s Democratic Republic has right to amend the Constitution.

Any amendment to the Constitution requires the affirmative votes of at least two-thirds of the total number of the National Assembly members.”

^{๑๓}<http://www.concourtsnet/introen.php>, “historical Steps in the Development of system of Constitutional Review and Particularities of their Basic Model” เข้าถึงข้อมูลเมื่อ ๑/๖/๒๐๑๖

^{๑๔}สภาแห่งชาติเป็นองค์กรในการเตรียมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดูมาตรา ๓ (ใหม่) กฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ ค.ศ. ๒๐๐๖

^{๑๕}ซึ่งหมายถึงต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด (Absolute Majority)



การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ค.ศ. ๑๙๙๑ ตามหมวด ๔ มาตรา ๕๓ วรรคแรก ข้อ ๑ ซึ่งบัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยอาศัยมติตกลงของสภาแห่งชาติ สภาแห่งชาติจึงได้มีมติตกลงให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอของ “คณะกรรมการกิจการประจำสภาแห่งชาติ” (The National Assembly Standing Committee) ในวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๐๐๓

๘) สถาบันทางการเมืองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

๘.๑ ผู้นำทางการเมืองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

๑) ศูนย์กลางอำนาจ (Power Center) ของระบอบสังคมนิยมตามแบบลาว (Lao Style Socialism) นั้น คือ การส่งเสริมให้ประชาชนยึดถือตัวผู้นำที่อยู่ใต้นำนาจทั้งหลายเป็นจุดหมายและหลักประกันแห่งความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานและความมั่นคงในครอบครัวมากกว่ายึดถือความถูกต้องตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญ

๒) ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๕ จนถึงปี ค.ศ. ๒๐๐๖ เป็นเวลาประมาณ ๓ ทศวรรษ จะเห็นได้ว่าผู้นำทางการเมืองในระดับประธานประเทศ นายกรัฐมนตรีและประธานสภาชาตินั้น ล้วนแล้วแต่เป็นผู้นำรุ่นเก่าซึ่งดำรงตำแหน่งสำคัญในคณะกรรมการเมือง (Politburo) ของพรรคประชาชนลาว (เดิม) (Pak Pasason Lao) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นพรรคประชาชนปฏิวัติลาว (Lao People's Revolutionary Party) ผู้นำพรรคจึงเป็นคนกลุ่มเดียวกับผู้นำรัฐบาลซึ่งเป็นผู้นำรุ่นเก่า ได้แก่ ท้าวไกสอน พมวิหาร ผู้ก่อตั้งพรรคประชาชนลาว ท้าวหนูฮัก พูนสะหวันและพลเอก คำไต สีพันดอน ต่างก็เคยดำรงตำแหน่งประธานประเทศในรอบ ๓๑ ปี (ค.ศ. ๑๙๗๕-๒๐๐๖) ส่วนผู้นำคนรุ่นใหม่ เช่น พลโท จูมมะลี ไซยสอน ดำรงตำแหน่งประธานประเทศ (ค.ศ. ๒๐๐๖-ปัจจุบัน) ท้าวบัวสอน นุบภาวัน ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (ค.ศ. ๒๐๐๖-๒๐๑๐) และทองสิง ทำมะวง ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (ค.ศ. ๒๐๑๐-ปัจจุบัน)





ฉะนั้นจึงสังเกตได้ว่าตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๖ เป็นต้นมา มีการผลักดันนำประเทศได้ถ่ายทอดอำนาจให้ผู้นำรุ่นใหม่ที่จะจบการศึกษาจากต่างประเทศ เข้ารับช่วงปฏิรูปนโยบายในการบริหารประเทศอย่างต่อเนื่องและราบรื่น^{๑๖} ส่งผลให้การบริหารประเทศโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจที่คงความเติบโตต่อเนื่อง โดย GDP ของลาวในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ เติบโตถึง ๘.๓ % นับว่าสูงเป็นลำดับต้นของอาเซียน

๘.๒ สภาแห่งชาติลาว

๑) องค์ประกอบสภาแห่งชาติ

องค์ประกอบสภาแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๓๒ คน ได้รับการเลือกตั้งมีวาระ ๕ ปี (elected for a five years term)^{๑๗}

๒) คุณสมบัติของสมาชิกสภาแห่งชาติ

(๑) เป็นผู้ที่มีอายุครบยี่สิบเอ็ดปีขึ้นไป มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เว้นเสียแต่ผู้เป็นบ้า เสียจิต^{๑๘} และผู้ที่ถูกศาลตัดสินเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และสมัครรับเลือกตั้ง^{๑๙}

^{๑๖}แตกต่างไปจากการถ่ายโอนอำนาจในประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์บางประเทศ ที่ถ่ายโอนอำนาจให้แก่ทายาทหรือบุคคลในครอบครัว เช่น เกาหลีเหนือ และคิวบา

^{๑๗}มาตรา ๕๔ (ใหม่) รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๓ และสมาชิกสภาแห่งชาติแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นพลเมืองลาวที่ได้รับการเลือกตั้งตามกฎหมาย การเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติชุดใหม่ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นก่อนสภาแห่งชาติชุดเก่าจะหมดวาระ ๖๐ วัน

กรณีที่เกิดสงครามหรือด้วยสาเหตุอื่น ซึ่งก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่การเลือกตั้งนั้น สภาแห่งชาติอาจต่อวาระของตนได้ แต่ต้องดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติชุดใหม่อย่างช้าไม่เกินหกเดือนภายหลังจากการณได้กลับคืนสู่ปกติ หรือกรณีที่มีความจำเป็นสมาชิกสภาแห่งชาติจะดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติก่อนหมดวาระของตนก็ได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสมาชิกสภาแห่งชาติไม่น้อยกว่าสองในสาม (มาตรา ๕๔ ใหม่) รัฐธรรมนูญ และมาตรา ๕ กฎหมายสภาแห่งชาติ ค.ศ. ๑๙๙๒

^{๑๘}เสียจิต : วิกัลจิต (Persons with mental disorder)

^{๑๙}มาตรา ๓๖ (ใหม่) รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๓



(๒) มีน้ำใจรักชาติ รักระบอบประชาธิปไตยประชาชน มีความจงรักภักดีตามแนวทางกลไกเศรษฐกิจใหม่ของพรรค^{๒๐} มีความตั้งใจที่ดีต่อประเทศชาติอย่างบริสุทธิ์ใจและรับใช้ผลประโยชน์ของประชาชนอย่างเต็มความสามารถ^{๒๑}

(๓) มีความรู้ความเข้าใจต่อแนวทางและผลประโยชน์ของพรรคและข้อระเบียบกฎหมายของรัฐ สามารถเผยแพร่ ปลุกกระดม ให้ความรู้ และอบรมประชาชนให้เข้าร่วมกันสร้างประโยชน์ต่อส่วนรวมและสังคมอย่างแท้จริง^{๒๒}

(๔) มีทัศนคติต่อส่วนรวมและสังคมอันถูกต้อง เป็นสัญลักษณ์แห่งความสามัคคีของประชาชนทุกเผ่าชน มีแนวทางในการปฏิบัติงานที่ใกล้ชิดและร่วมมือกับประชาชน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชนบท) ตลอดจนต้องได้รับความไว้วางใจจากประชาชน^{๒๓}

(๕) มีความรู้ความสามารถทางวิชาการเพื่อให้สามารถค้นคว้าและเสนอความเห็นประกอบการปฏิบัติหน้าที่ตามสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสภาแห่งชาติ^{๒๔}

(๖) มีสุขภาพแข็งแรงเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายด้วยดี^{๒๕}

(๗) เป็นผู้ที่มีสัญชาติลาว ซึ่งอาศัยและทำงานอยู่ในประเทศ^{๒๖}

^{๒๐} มาตราที่ ๖ (๑) กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติลาว ค.ศ. ๑๙๙๗ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑

^{๒๑} มาตราที่ ๖ (๑) กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติลาว ค.ศ. ๑๙๙๗ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑

^{๒๒} มาตราที่ ๖ (๒) กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติลาว ค.ศ. ๑๙๙๗ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑

^{๒๓} มาตราที่ ๖ (๓) กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติลาว ค.ศ. ๑๙๙๗ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑

^{๒๔} มาตราที่ ๖ (๕) กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติลาว ค.ศ. ๑๙๙๗ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑

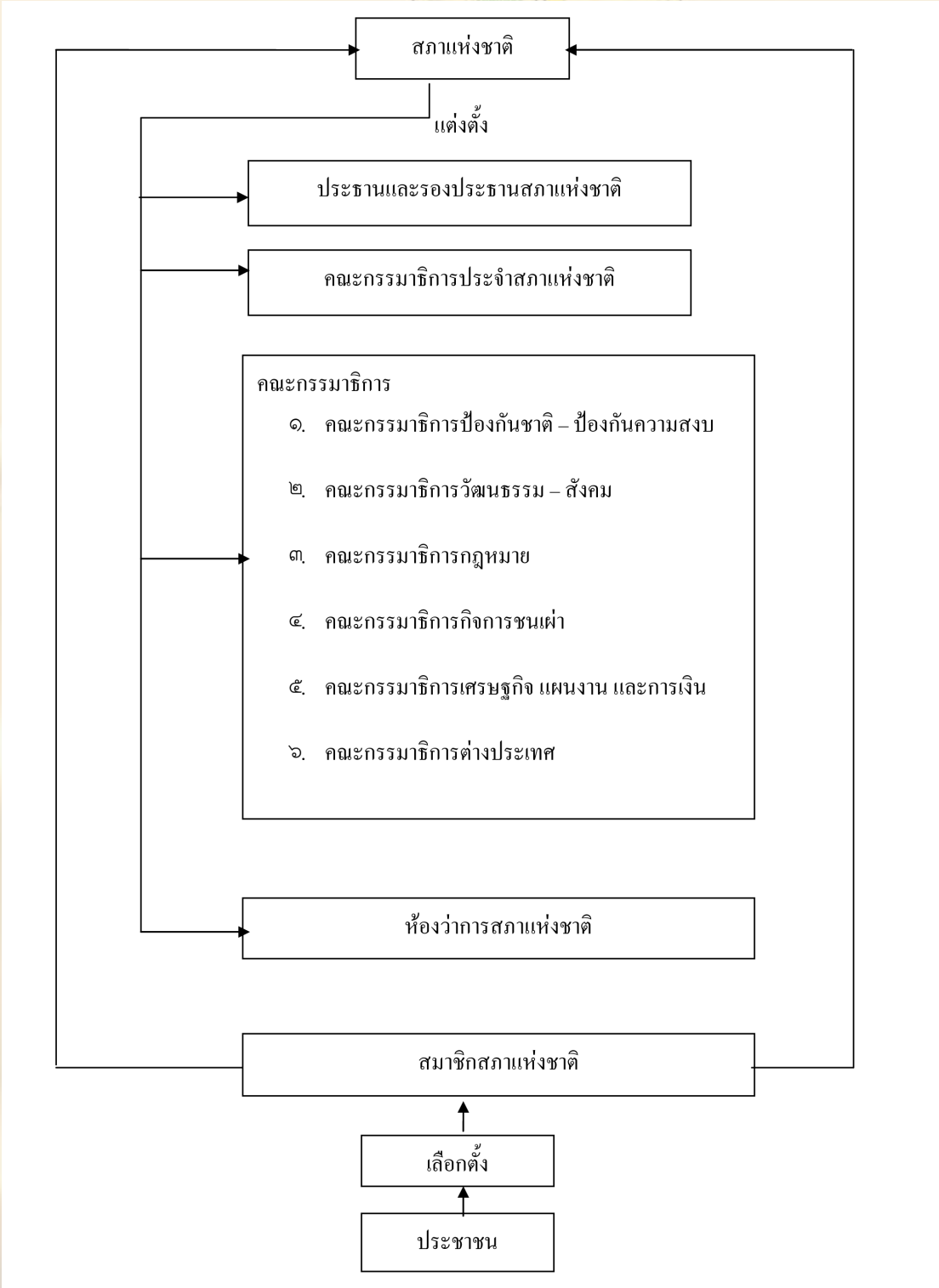
^{๒๕} พรชัย น้อยบ้านโง้ง. แปลเรียบเรียง. “สมาชิกสภาแห่งชาติลาว”, www.na.gov.La/Lao/lichsu.htm เข้าถึงข้อมูลเมื่อ ๒๘/๒/๒๐๐๖, มาตราที่ ๖ (๖) กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติลาว ค.ศ. ๑๙๙๗ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑

^{๒๖} มาตราที่ ๖ (๒) กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติลาว ค.ศ. ๑๙๙๗ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑





แผนภูมิโครงสร้างสภาแห่งชาติ



กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองของกลุ่มประเทศอาเซียน :
ศึกษาระดับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว



๘.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

หน้าที่ของสภาแห่งชาติ (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ที่มีต่อรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) นั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ด้านหลัก คือ การสนับสนุนการบริหารงานของรัฐบาล และการตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล

การสนับสนุนการบริหารงานของรัฐบาล

เพื่อให้เป็นไปตามแผนและนโยบาย สภาแห่งชาติโดยสมาชิกสภาแห่งชาติ จะต้อง

- ๑) คำนคว้า ประสานงาน จัดตั้ง การปฏิบัติ สร้างแนวทางปฏิบัติ ระเบียบ กฎหมาย ที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาของพรรค - รัฐ
- ๒) โฆษณา ประชาสัมพันธ์ แนวทางการบริหารและนโยบาย ของพรรค ระเบียบกฎหมายของรัฐให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าใจ
- ๓) ปลุกกระดมให้ประชาชนเข้าร่วมการปฏิบัติงานและกิจกรรม ของรัฐ
- ๔) เข้าร่วมกับองค์การภาครัฐทุกระดับตั้งแต่ส่วนกลางถึงท้องถิ่น เพื่อให้ความเห็นประกอบการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ - สังคมแห่งรัฐ และแผน งบประมาณแห่งรัฐ
- ๕) เข้าร่วมการประชุม อาทิ การประชุมสภาแห่งชาติ การประชุม เปิดกว้าง เพื่อร่วมให้ความเห็นในการจัดตั้งปฏิบัติงานของรัฐ

นอกจากนี้แล้ว เพื่อให้ร่างกฎหมายและข้อพิจารณาของรัฐบาล ได้ผ่านสภาแห่งชาติเป็นไปอย่างราบรื่น คณะรัฐบาลและคณะกรรมการประจำสภา แห่งชาติจะประชุมร่วมกันอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง ในช่วงก่อนเปิดสมัยประชุมสภา แห่งชาติ เพื่อเป็นการพูดคุยทำความเข้าใจกันก่อนในเรื่องต่าง ๆ เช่น ร่างกฎหมาย และ เรื่องที่ต้องพิจารณาต่าง ๆ ก่อนที่จะนำเข้าสู่ที่ประชุมสภาแห่งชาติ

การตรวจสอบการบริหารงานของรัฐ

เพื่อบังคับมิให้รัฐบาลปฏิบัติงานคลาดเคลื่อนจากแผนและนโยบาย ที่ได้กำหนดไว้ สภาแห่งชาติโดยสมาชิกสภาสามารถตั้งกระทู้ถามและอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล





๑) กระหู่ถาม

กระหู่ถาม คือ คำถามที่สมาชิกสภาแห่งชาติตั้งเพื่อถามนายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐบาล (รัฐมนตรีและหัวหน้าองค์กรเทียบเท่ากระทรวง) ประธานศาลประชาชนสูงสุด และอัยการประชาชนสูงสุด ในเรื่องอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่หรือนโยบายการบริหารงาน

สมาชิกสภาแห่งชาติมีสิทธิตั้งกระหู่ถามนายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐบาล บุคคลที่ถูกซักถามนั้นต้องชี้แจงต่อที่ประชุมสภาแห่งชาติด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร^{๒๗} แต่นายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐบาล ผู้ที่เกี่ยวข้องของมิตินิติที่จะไม่ตอบกระหู่ถามนั้นก็ได้ ถ้าผู้ที่เกี่ยวข้องนั้นเห็นว่าเรื่องหรือกรณีนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะอาจเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของประเทศ กระหู่ถามที่สมาชิกตั้งถามนายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐบาล มีอยู่ ๒ ลักษณะ คือ

(๑) คำถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐบาล ซึ่งส่วนใหญ่จะถามเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบนั้น ๆ

(๒) คำถามเกี่ยวกับนโยบายการบริหารของนายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐบาล ซึ่งเป็นคำถามที่สมาชิกสภาแห่งชาติตั้งขึ้นเมื่อเห็นว่าการบริหารงานแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐบาลไม่เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาแห่งชาติหรือดำเนินการบริหารงานผิดพลาดไม่ตรงตามนโยบาย

กระหู่ถามนับเป็นวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญอย่างหนึ่งของสภาแห่งชาติ เพราะทำให้ฝ่ายปฏิบัติงานมีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ดียิ่งขึ้น มิฉะนั้นอาจถูกสมาชิกสภาแห่งชาติตั้งกระหู่ถามอันแสดงให้เห็นถึงความผิดพลาดหรือบกพร่องในการปฏิบัติงานได้ กระหู่ถามมี ๒ ประเภท คือ

๑. กระหู่ถามสด และ
๒. กระหู่ถามทั่วไป

๒) การเปิดอภิปรายทั่วไป

การเปิดอภิปรายทั่วไปเป็นมาตรการควบคุมการบริหารงานวิธีหนึ่ง

^{๒๗}มาตรา ๖๓ (ใหม่) รัฐธรรมนูญ



ซึ่งถือเป็นมาตรการที่สำคัญและมีประสิทธิภาพมาก เพราะสามารถเป็นเครื่องมือเหนี่ยวรั้ง ถ่วงดุลอำนาจ และควบคุมการบริหารงานของฝ่ายต่าง ๆ จากสภาแห่งชาติให้อยู่ในภาวะสมดุลได้ดีที่สุด แม้สภาแห่งชาติจะมีได้มีการใช้มาตรการการเปิดอภิปรายทั่วไปนี้มานานัก ตามสถิติสภาแห่งชาติลาวเปิดอภิปรายทั่วไปทั้งกรณีการลงมติและไม่ลงมติบ่อยมาก ระบอบการปกครองของลาว คือ ระบอบประชาธิปไตยประชาชนหรือ “สังคมนิยม – คอมมิวนิสต์” นั้นเป็นระบบที่เน้นทั้ง “พรรค” และ “รัฐ” ทำให้ “พรรค – รัฐ” ควบคู่และเป็นหนึ่งเดียวกัน ซึ่งเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นมักแก้ปัญหาทันทีเสร็จเรียบร้อยตั้งแต่ภายใน “พรรค” แล้ว ซึ่งพรรคถือเป็น “หลังฉาก” ขณะที่ระดับ “รัฐ” เป็น “หน้าฉาก” นั้น การบริหารงานจึงมักเป็นไปด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อย “สวยงาม-ใสสะอาด” (clean and beautiful) และปราศจากความขัดแย้ง

ลักษณะของการอภิปรายทั่วไปแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ ๑. การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมติ และ ๒. การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ รัฐบาลหรือสมาชิกคณะรัฐบาลอาจถูกสภาแห่งชาติ “พิจารณา” และ “ลงมติ” ไม่ไว้วางใจได้ตามการเสนอของคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติหรือสมาชิกสภาแห่งชาติอย่างน้อยหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในระยะเวลาสี่สิบสี่ชั่วโมง หลังจากที่สภาแห่งชาติได้ลงมติไม่ไว้วางใจ ประธานประเทศมีสิทธิเสนอให้สภาแห่งชาติพิจารณาใหม่ การพิจารณาคั้งที่สองต้องห่างจากการพิจารณาคั้งที่หนึ่งสี่สิบแปด ชั่วโมง ถ้าการลงมติคั้งใหม่ไม่ได้รับความไว้วางใจ รัฐบาลหรือสมาชิกคณะรัฐบาลผู้นั้นต้องลาออก^{๒๘}

นอกจากการตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ สมาชิกสภาแห่งชาติยังมีสิทธิจัดทำรายงานความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน การตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลต่อสภาแห่งชาติอย่างสม่ำเสมอ^{๒๙}

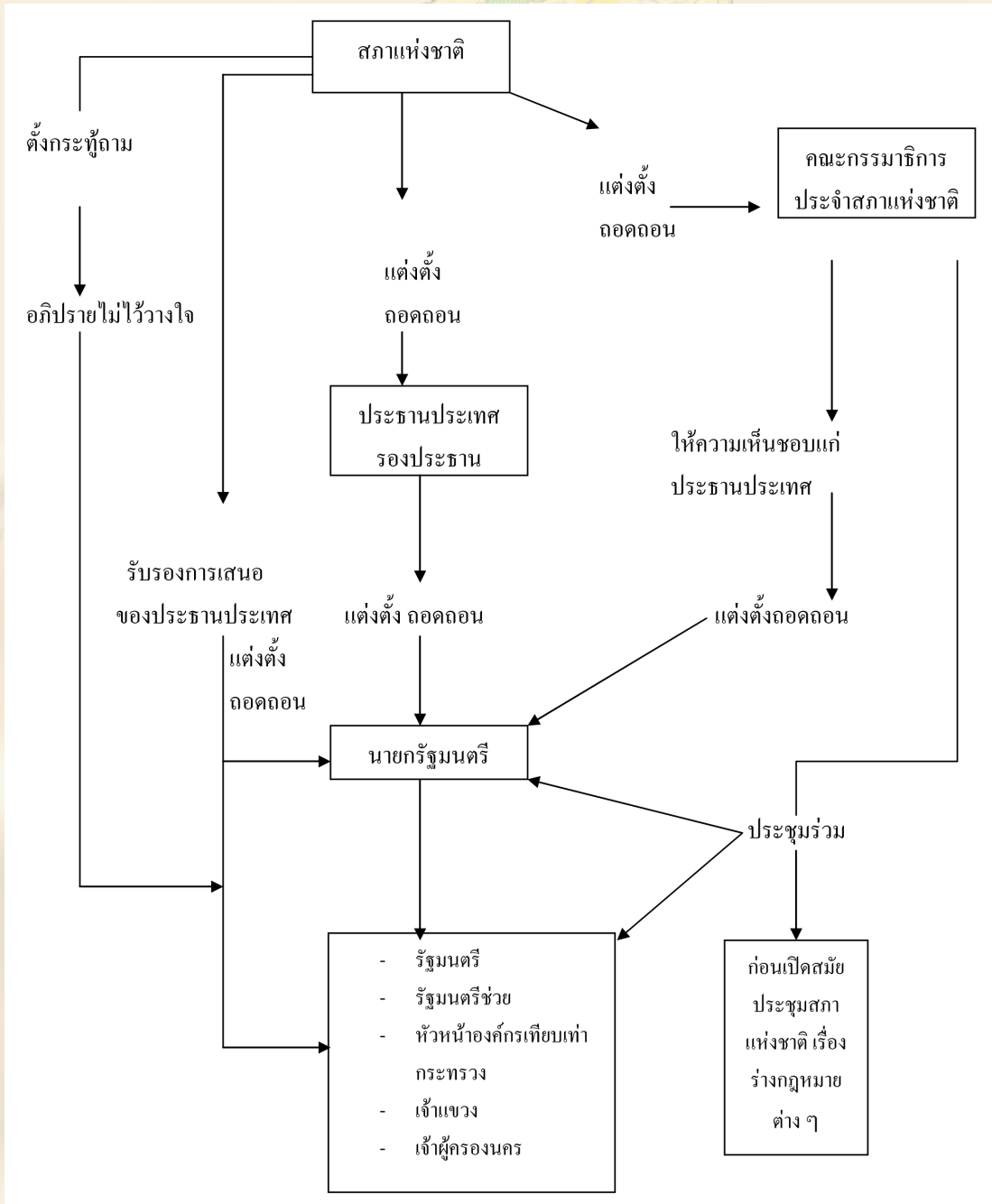
^{๒๘} มาตรา ๗๔ (ใหม่) รัฐธรรมนูญ

^{๒๙} พรชัย น้อยบ้านโง้ง. แปลเรียบเรียง. “สมาชิกสภาแห่งชาติลาว” เข้าถึงได้จาก





แผนภูมิความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร





๘.๕ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ

สภาแห่งชาติในฐานะเป็นองค์กรตัวแทนสิทธิอำนาจและผลประโยชน์ประชาชนทุกเผ่าชน เป็นองค์กรแห่งอำนาจรัฐสูงสุด จึงมีอำนาจในเชิงความสัมพันธ์กับฝ่ายตุลาการ ดังนี้

๑) สภาแห่งชาติเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่แต่งตั้ง ถอดถอน

(๑) ประธานศาลประชาชนสูงสุด

(๒) อัยการประชาชนสูงสุด

๒) สภาแห่งชาติทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของศาลประชาชนและองค์กรอัยการประชาชน โดยการที่สมาชิกสภาแห่งชาติมีสิทธิตั้งกระทู้ถาม ประธานศาลประชาชนสูงสุด และอัยการประชาชนสูงสุด

๓) คณะกรรมาธิการประจำสภาแห่งชาติ มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (ตามข้อเสนอประธานศาลประชาชนสูงสุด) ได้แก่

(๑) รองประธานศาลประชาชนสูงสุด

(๒) รองอัยการประชาชนสูงสุด

(๓) ผู้พิพากษาศาลประชาชน ได้แก่

ก. ผู้พิพากษาศาลประชาชนสูงสุด

ข. ประธาน รองประธาน ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์

ค. ประธาน รองประธาน ผู้พิพากษาศาลประชาชน

ในระดับ

ก) แขวง

ข) นคร

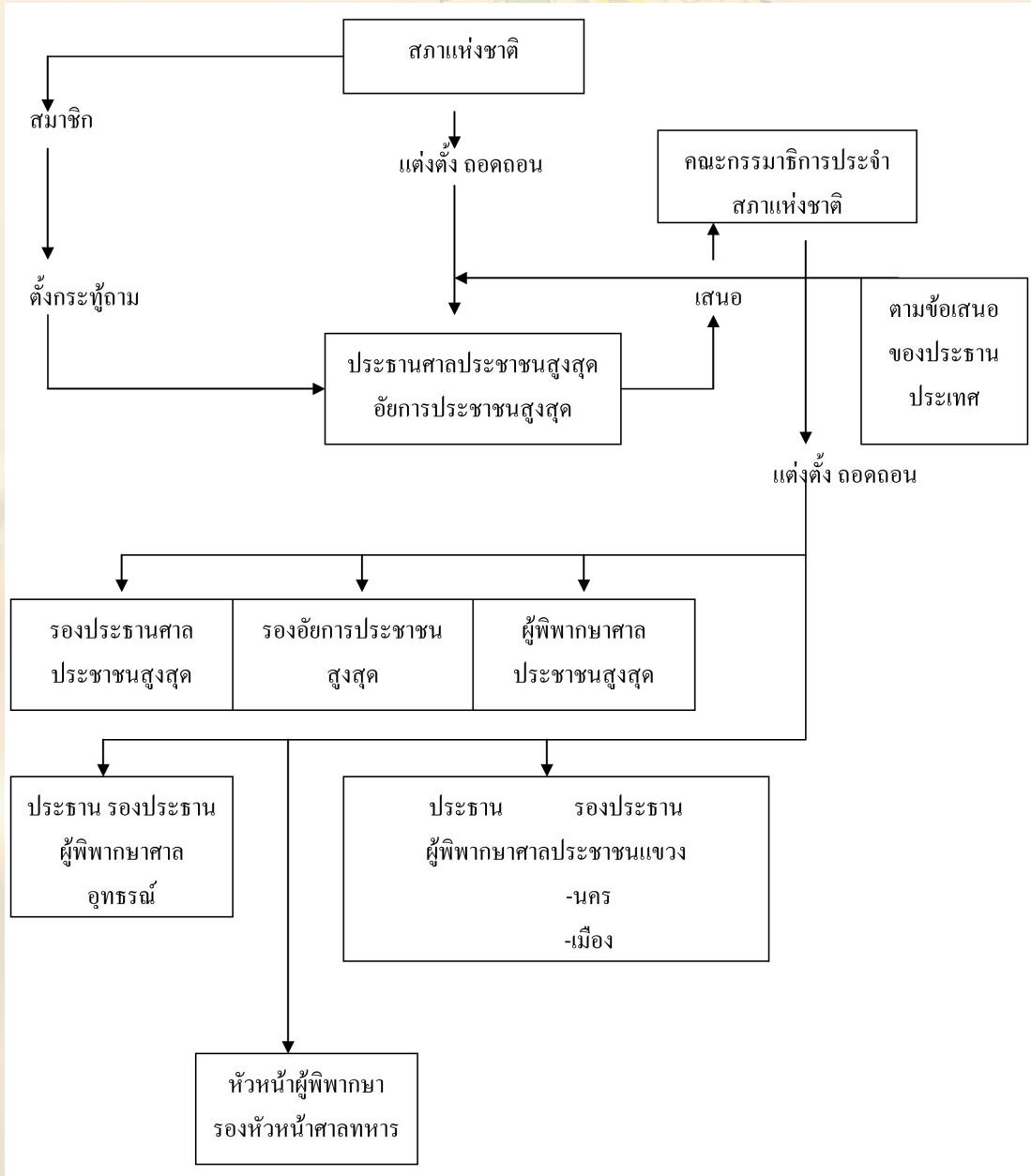
ค) เมือง

ง) ผู้พิพากษาศาลทหาร





แผนภูมิความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการ



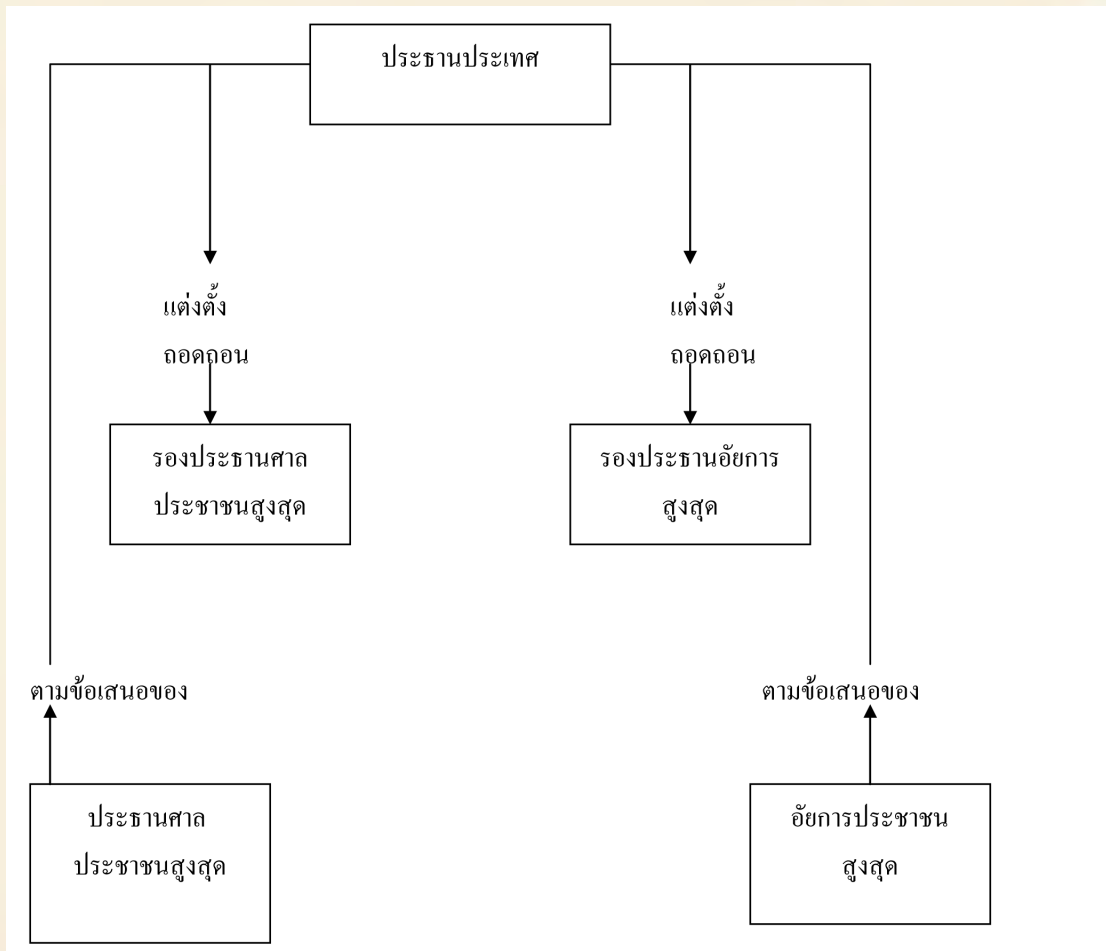


๘.๕ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ

ประธานประเทศในฐานะประมุขของรัฐและหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจในเชิงความสัมพันธ์กับฝ่ายตุลาการ ดังนี้

- ๑) ประธานประเทศมีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนรองประธานศาลประชาชนสูงสุดตามข้อเสนอของประธานศาลประชาชนสูงสุด
- ๒) ประธานประเทศมีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนรองอัยการประชาชนสูงสุดตามข้อเสนอของอัยการประชาชนสูงสุด

แผนภูมิความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและตุลาการ





๘.๖ จุดเด่นของสภาแห่งชาติลาว

๑) ข้อเด่นของสภาแห่งชาติลาว

(๑) สภาแห่งชาติและห้องว่าการสภาแห่งชาติเป็นองค์กรขนาดเล็ก กะทัดรัด มีสมาชิกเพียง ๑๓๒ ท่าน และเจ้าหน้าที่ประมาณ ๘๐ ท่าน ทำให้การบริหารงาน การดำเนินงานตามภารกิจเป็นไปอย่างคล่องตัว งานไม่ซับซ้อน การจัดองค์กรเรียบง่าย จำนวนหน่วยงานสนับสนุนสภาแห่งชาติมีน้อย มีความเรียบง่ายในการจัดระเบียบ วิธีการจัดการประชุม

(๒) สมาชิกสภาแห่งชาติ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ ห้องว่าการสภาแห่งชาติมีความเป็นกันเอง สามารถเข้าถึงกันได้ทุกระดับ ทำให้สามารถพูดคุยหรือประสานงานสั่งการต่าง ๆ ได้ดี โดยมีได้ให้ความสำคัญกับระเบียบ พิธีการมากนัก อันทำให้งานต่าง ๆ เป็นไปด้วยความราบรื่น

(๓) สภาแห่งชาติและห้องว่าการสภาแห่งชาติ สามารถประสานงานกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง เช่น พรรค รัฐบาล ประธานประเทศ ศาล อัยการและองค์การระหว่างประเทศได้ใกล้ชิดมาก เพราะระดับอำนาจศักดิ์ศรีของประธานสภาแห่งชาติเทียบเท่ากับนายกรัฐมนตรี หัวหน้าคณะกรรมาธิการ และหน้าห้องว่าการสภาแห่งชาติเทียบเท่ากับรัฐมนตรี จึงเป็นที่ยอมรับในระดับสูง จากการศึกษาสภาแห่งชาติเป็นฝ่ายตรวจสอบที่เป็นอิสระจากรัฐบาล จึงทำให้มีการประชุมและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างองค์กรต่าง ๆ ของรัฐค่อนข้างบ่อย ซึ่งได้ประโยชน์ในแง่ของความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดแนบแน่น และสามารถกำหนดทิศทางการปฏิบัติงานระดับนโยบายเป็นไปอย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวภายใต้การชี้นำของพรรคเดียวกัน คือ พรรคประชาชนปฏิวัติลาว^{๓๐}

^{๓๐}พรชัย น้อยบ้านโง้ง. แปลเรียบเรียง. “สภาแห่งชาติลาว” เข้าถึงได้จาก <http://www.na.gov.la/Lao/Lichsu.thm>, ๒๘/๑๒/๒๐๑๒



๒) บทบาทของคณะกรรมการการประจำสภาแห่งชาติในระบบการเมืองการปกครองของลาว

ตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ฉบับ ค.ศ. ๑๙๙๑ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๓ นั้นได้บัญญัติให้คณะกรรมการการประจำสภาแห่งชาติ (The National Assembly Standing Committee) เป็นองค์กรถาวร (The Permanent body) ของสภาแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่แทนสภาแห่งชาติในกรณีที่สภาแห่งชาติไม่มีการประชุมนอกเหนือจากนั้น รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๓ ยังกำหนดให้คณะกรรมการการประจำสภาแห่งชาติเป็นองค์กรอำนวยการเมืองและเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญในหลายประการที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ดังนี้

(๑) มีอำนาจเตรียมการประชุมสภาแห่งชาติและเรียกสมาชิกเพื่อร่วมประชุมสภาแห่งชาติ

(๒) เสนอให้ประธานประเทศออกอรรถบัญญัติและรัฐดำรัส

(๓) ชี้แนะและนำพาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของสภาแห่งชาติ

(๔) คณะกรรมการการประจำสภาแห่งชาติให้การสนับสนุนการบริหารงานของรัฐบาล โดยการประชุมร่วมกับรัฐบาลในช่วงก่อนเปิดสมัยประชุมสภาเพื่อพูดคุยทำความเข้าใจกันก่อนเสนอร่างกฎหมายและเรื่องอื่น ๆ

(๕) ทำหน้าที่ตรวจสอบ (oversight) การดำเนินงานขององค์กรฝ่ายบริหาร (The Executive Organs) ศาลประชาชนทั้งหลาย (The People's Courts) อัยการประชาชน (Public Prosecutor) ในระหว่างที่สภาแห่งชาติปิดสมัยประชุมสภา

(๖) มีอำนาจโยกย้าย ถอดถอนผู้พิพากษาศาลประชาชนในทุกกระดับ (all levels) และผู้พิพากษาศาลทหาร

(๗) คณะกรรมการการประจำสภาทำหน้าที่ดูจ “สภาแห่งชาติเงา” ในกรณีสภาแห่งชาติมิได้เปิดสมัยประชุม ทั้งนี้เพราะสมาชิกคณะกรรมการการประจำสภาแห่งชาติได้รับเลือกจากสมาชิกสภาแห่งชาติ





๙) พรรคการเมืองและการเลือกตั้ง

๙.๑ พรรคประชาชนปฏิวัติลาว^{๓๑}

รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญและกล่าวถึงพรรคประชาชนปฏิวัติลาวไว้ใน “คำนำ” (Preamble) ของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ค.ศ. ๒๐๐๓ ไว้ว่า

“นับแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๕ เป็นต้นมา ภายใต้การนำที่ถูกต้องของพรรคคอมมิวนิสต์อินโดจีนในอดีตและพรรคประชาชนปฏิวัติลาวในปัจจุบัน ประชาชนลาวทุกเผ่าชนได้ดำเนินการต่อสู้อย่างยากลำบากกล้าหาญ และเต็มไปด้วยความเสียสละจนสามารถลบล้างสภาพการกดขี่ของลัทธิล่าอาณานิคมและระบบศักดินา ปลดปล่อยประเทศอย่างสมบูรณ์ ก่อตั้งประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวในวันที่ ๒ เดือนธันวาคม ค.ศ. ๑๙๗๕ อันได้เปิดศักราชใหม่ ศักราชที่ประเทศชาติมีเอกราชและประชาชนได้รับอิสรภาพอย่างแท้จริง ค.ศ. ๑๙๗๕

ภายหลังจากที่ประเทศได้รับการปลดปล่อยนี้ เหล่าประชาชนได้พร้อมกันปฏิบัติสองหน้าที่ยุทธศาสตร์ คือ ปกป้องรักษาและสร้างประเทศชาติ โดยเฉพาะการดำเนินภารกิจเพื่อเปลี่ยนแปลงรวบรวม และบูรณาการกลุ่มชนและศักยภาพของชาติต่อการสร้างและบูรณะระบอบประชาธิปไตยประชาชนลาว สร้างปัจจัยพื้นฐานเพื่อก้าวสู่ระบอบสังคมนิยม”

และรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๓ มาตรา ๓ ได้บัญญัติถึงพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ไว้ว่า

“สิทธิเป็นเจ้าของประเทศเป็นของประชาชนทุกเผ่าชน ได้รับการปฏิบัติและรับประกันจากการดำเนินงานของระบบการเมือง ซึ่งมีพรรคประชาชนปฏิวัติลาวเป็นแกนนำ”

^{๓๑}ประวัติความเป็นมา โครงสร้างพรรค อุดมการณ์ พันธมิตรถาวร ดู โกเมศ ขวัญเมือง. **เพ็ญอ้าง**, หน้า ๖๘-๗๒.



จากคำนำ (Preamble) ของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๓ ทำให้เห็นได้ว่า พรรคประชาชนปฏิวัติลาวมีฐานะเป็น “แกนนำ” (Leading nucleus) ของระบบการเมืองในลาว และมี “บทบาทนำ” (Leading role) ในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจทางการเมืองและนโยบายของประเทศ (The country’s supreme political and policy – making authority)

ฉะนั้นพรรคประชาชนปฏิวัติลาวจึงมีฐานะเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจสูงสุด ผูกขาดการชี้นำภายใต้ระบบผู้นำร่วม (Collective Leadership) เช่นเดียวกับพรรคคอมมิวนิสต์ของสาธารณรัฐประชาชนอื่น ๆ

จากการศึกษาพบว่า ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีระบบพรรคการเมืองพรรคเดียวคือ พรรคประชาชนปฏิวัติลาว ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่นิยมแนวทางการจัดตั้งพรรคตาม “ลัทธิมาร์กซ์ – เลนิน” และการจัดตั้งพรรคตาม “ระบบประชาธิปไตยรวมศูนย์”^{๓๒} ทำให้พรรคมีเอกภาพ มีความมั่นคง มีประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนนโยบายของชาติ ทิศทางการพัฒนาประเทศ ตลอดจนมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายผ่านสมัชชาพรรคในคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ เพื่อให้คณะกรรมการประจำสภาแห่งชาตินำเสนอต่อสภาแห่งชาติพิจารณา ซึ่งทำให้ร่างกฎหมายผ่านสภาแห่งชาติได้อย่างรวดเร็วและราบรื่น

นอกจากนี้พรรคประชาชนปฏิวัติลาวยังเป็น “ต้นธาร” ที่สำคัญยิ่งในการคัดสรรสมาชิกพรรคเข้าไปปฏิบัติงานในสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

^{๓๒} เป็นหลักการที่ใช้ภายในระบบพรรคการเมืองพรรคเดียว ตามข้อเสนอของวี เลนิน (V. Lenin) ซึ่งบรรดาองค์กรทุกระดับของพรรคตั้งแต่ชั้นบนจนถึงชั้นล่างต้องมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกพรรค และองค์กรของพรรคจะต้องมีวินัยพรรคอย่างเข้มแข็งและส่วนน้อยจะต้องขึ้นอยู่กับส่วนใหญ่





จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองของ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนำพาประเทศไปสู่ความ มีเสถียรภาพทางการเมือง การเปลี่ยนถ่ายอำนาจอย่างราบรื่นไปสู่ผู้นำรุ่นใหม่ ๆ ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ที่ประกอบด้วยคณะบุคคลที่มีคุณภาพ มีองค์ความรู้ มีแนวคิดที่ทันสมัยให้เข้าทำหน้าที่บริหารประเทศทั้งในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และ ฝ่ายตุลาการ ส่งผลให้สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีอัตราการเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจ หรือ GDP สูงเป็นอันดับต้น ๆ ของประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียน



กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองของกลุ่มประเทศอาเซียน :
ศึกษาระดับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว



๔.๒ การเลือกตั้ง

ก) สิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

พลเมืองลาวหญิงชายต่างมีสิทธิเท่าเทียมกันทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม - วัฒนธรรม และครอบครัว ซึ่งหมายรวมถึงสิทธิในการเลือกตั้งด้วย ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คือ พลเมืองลาวทุกคนโดยไม่จำแนกเพศ เผ่าชน ศาสนา สถานะทางสังคม ภูมิลำเนา อาชีพ^{๓๓} ที่มีอายุตั้งแต่สิบแปดปีขึ้นไปล้วนมีสิทธิเลือกตั้ง และพลเมืองลาวอายุยี่สิบเอ็ดปีขึ้นไปมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาแห่งชาติ

ข) หลักการทั่วไปของการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติใน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นการปฏิบัติตามหลัก ๔ ประการ^{๓๔}

(ก) หลักการทั่วไป (Universality) (เป็นการกว้างขวางและเปิดให้มีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง)

(ข) หลักการเสมอภาค (Equality)

(ค) หลักการโดยตรง (Direct suffrage)

(ง) หลักการ (ลงคะแนนเสียง) โดยลับ (Secret ballot)

ค) วิธีการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งในลาวนั้นจัดขึ้นทุก ๕ ปี ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ โดยให้พลเมืองทุก ๕๐,๐๐๐ คน (ในแต่ละแขวง) สามารถ มีผู้แทนหรือสมาชิกสภาแห่งชาติได้ ๑ คน^{๓๕} แขวงที่มีพลเมืองน้อยกว่า ๑๕๐,๐๐๐ คน แต่เกิน ๕๐,๐๐๐ คน ให้มีผู้แทนหรือสมาชิกสภาแห่งชาติ ๓ คน^{๓๖} ตามนโยบายของ พรรค - รัฐ การจัดการเลือกตั้งนั้นจะต้องรับประกันได้ว่า สมาชิกสภาแห่งชาติจะต้อง ประกอบด้วยกลุ่มบุคคลทุกชนชั้น เพศ และเผ่าชน ในอัตราส่วนและจำนวนที่เหมาะสม^{๓๗}

^{๓๓} มาตรา ๓๗ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๑

^{๓๔} มาตรา ๒ กฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ ค.ศ. ๑๙๙๒

^{๓๕} มาตราที่ ๒ (๑) กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติลาว ค.ศ. ๑๙๙๗ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑

^{๓๖} มาตรา ๒ (๒) กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติลาว ค.ศ. ๑๙๙๗ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑

^{๓๗} มาตรา ๗ กฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ ค.ศ. ๑๙๙๒



การเลือกตั้งของลาวนั้น ดังจะสอดคล้องกับสโลแกนที่ว่า “พรรคเลือกคน คนเลือกพรรค” อย่างมาก เพราะพรรคประชาชนปฏิวัติลาวซึ่งเป็นพรรคการเมืองพรรคเดียวของลาว^{๓๘} จะทำหน้าที่คัดเลือกผู้สมัครของพรรคซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่มาเสนอให้ประชาชนเป็นผู้ลงคะแนนเลือกตั้ง ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคนี้มีโอกาสจะได้รับการเลือกตั้งมากกว่าผู้สมัครอิสระ

ผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคนั้นจะไม่มีสิทธิเสนอชื่อของตนเองเป็นผู้สมัคร แต่จะต้องได้รับการเสนอชื่อจากองค์การจัดตั้งพรรค^{๓๙} หรือองค์การจัดตั้งอื่น ๆ เท่านั้น

การเลือกตั้งในลาวเป็น “การกาออก” (กาหมายเลขที่จะไม่เลือก) ซึ่งผู้ที่ได้รับคะแนนมากที่สุดและถดถอยไปจนครบจำนวนที่ต้องเลือกออกจะเป็นผู้ที่ไม่ได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกแบบนี้ถือเป็นเอกลักษณ์ของลาว แม้อาจสร้างความสับสนบ้างในเขตที่มีผู้สมัครจำนวนมากแต่มีผู้แทนมาก อาทิ เขตเลือกตั้งที่ ๑ กำแพงนครเวียงจันทน์ มีผู้แทน ๑๕ ท่าน แต่มีผู้สมัคร ๒๑ ท่าน จึงจำเป็นต้องกาออก ๖ ท่าน แต่ก็นับว่าสมเหตุผล เพราะบางครั้งการตัดสินใจกาออกก็ตัดสินใจง่ายกว่าเลือกเข้า โดยเฉพาะเขตที่มีจำนวนผู้สมัครใกล้เคียงกับจำนวนผู้แทน

ง) การเลือกตั้งของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ค.ศ. ๒๐๑๑

การเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติลาวครั้งล่าสุด ชุดที่ ๗ จัดขึ้นในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๔ โดยคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติมีมติกำหนดจำนวนผู้สมัคร และจำนวนสมาชิกของแต่ละแขวง แล้วนำเสนอประธานประเทศออกรัฐดำรัสการเลือกตั้ง

^{๓๘}ระบบพรรคเดียวของลาว พรรคการเมือง คือ ศูนย์รวมของกิจกรรมทางการเมืองทั้งหมดของรัฐ “อย่างรวมศูนย์และร่วมกัน”

^{๓๙}องค์การจัดตั้งพรรคระดับแขวง กรม กระทรวง รัฐบาล สภาแห่งชาติ หรือองค์การเทียบเท่ามีสิทธิเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของตน องค์การจัดตั้งต่ำกว่านั้นมีสิทธิเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งผ่านองค์การจัดตั้งพรรคซึ่งขึ้นตรง





ในการเลือกตั้งในวันที่ ๓๐ เมษายน พรรคประชาชนปฏิวัติลาวได้เสนอชื่อผู้สมัครทั่วประเทศจำนวน ๑๙๐ คน^{๔๐} และกำหนดจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติ ๑๓๒ คน^{๔๑} ในการเลือกตั้งครั้งนี้มีประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งประมาณ ๓.๒ ล้านคน ในคูหาเลือกตั้ง ๖,๓๐๐ แห่ง ในจำนวนทั้งหมด ๒๘ เขตเลือกตั้ง (แขวง : จังหวัด) ทั่วประเทศ

สรุปและข้อเสนอแนะ

๑. สรุป

๑) จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวนั้น ไม่มี “การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย” เช่นในประเทศในระบบเสรีประชาธิปไตย อำนาจนิตินบัญญัติมีฐานะสูงสุด แต่ก็มีความสัมพันธ์กับอำนาจอีกสองอำนาจ คือ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ และในขณะเดียวกันอำนาจบริหารก็มีความสัมพันธ์กับอำนาจตุลาการด้วยเช่นเดียวกัน

๒) อำนาจนิตินบัญญัติ คือ สภาแห่งชาติ ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจากผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับการเสนอเข้าเป็นผู้สมัครโดยพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ซึ่งเป็น “แกนนำ” (Leading nucleus) ของระบบการเมืองของลาว และเป็นองค์กรที่กำหนดนโยบายของประเทศ ทำให้สภาแห่งชาติจึงเป็นองค์กรอำนาจรัฐที่มีสิทธิ อำนาจพิจารณารับรองข้อตัดสินใจหรือปัญหาพื้นฐานของชาติ ตลอดจนเป็นองค์กรนิตินบัญญัติและเป็นองค์กรกำกับ ตรวจสอบการดำเนินงานของคณะรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) ศาลประชาชน องค์กรอัยการประชาชน (ฝ่ายตุลาการ) ในขณะเดียวกัน

^{๔๐}เป็นผู้สมัครที่เสนอโดยพรรคปฏิวัติประชาชนลาวทั้งหมด ไม่มีผู้สมัครอิสระ

^{๔๑}เป็นการเลือกตั้ง “พวงใหญ่” ในแต่ละแขวงผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุด เรียงจากลำดับ ๑ จนถึงลำดับจำนวนผู้แทนที่ประกาศไว้ในรัฐดำรัส ในกรณีที่ลำดับสุดท้ายมีคะแนนเท่ากัน ๒ คนหรือหลายคน ให้ถือว่าผู้สมัครคนใดมีอายุราชการ (อายุการ) มากกว่าจะได้รับเลือกตั้ง หากผู้สมัครมีอายุราชการเท่ากันให้พิจารณาอายุของผู้สมัครที่มากกว่าเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทน, มาตรา ๓๔ กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติลาว ค.ศ. ๑๙๙๗ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑



๓) พรรคประชาชนปฏิวัติลาว ซึ่งเป็นพรรคการเมืองพรรคเดียวที่มีอุดมการณ์แบบมาร์กซิสต์ – เลนินนิสต์ เป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจทางการเมืองและนโยบายของประเทศ ทำหน้าที่เป็น “ต้นธาร” (Main Stream) ในการป้อนสมาชิกพรรคให้เข้าสู่อำนาจทางการเมืองในฐานะสมาชิกสภาแห่งชาติและสภาแห่งชาติจะเป็นองค์กรที่ป้อนบุคลากรเข้าสู่ฝ่ายบริหาร (ประธานประเทศ รองประธานประเทศ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี) และเข้าสู่ฝ่ายตุลาการ (ประธานศาลประชาชนสูงสุดและอัยการประชาชนสูงสุด)

๔) พรรคประชาชนปฏิวัติลาวเป็นพรรคการเมืองที่ยึดมั่นใน “หลักการระบบประชาธิปไตยรวมศูนย์” (Principle of democratic centralism) ทำให้มติพรรคในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายประเทศหรือปัญหาต่าง ๆ ของประเทศได้รับการ “อภิปรายอย่างเสรี” (Liberty of discussion) และก่อให้เกิด “เอกภาพในการปฏิบัติ” (Unity of action) อันเป็นผลดีต่อการแก้ไขปัญหาของชาติ

๕) สภาแห่งชาติในแต่ละสมัยประชุมใช้เวลาประชุมเพียง ๗-๑๕ วัน แต่อย่างไรก็ตามในระยะเวลาที่มีได้อยู่ในสมัยการประชุมของสภาแห่งชาติ (National Assembly session) คณะกรรมาธิการประจำสภาแห่งชาติ (The National Assembly Standing committee) ก็มีอำนาจและสิทธิตัดสินใจในการดำเนินการได้ทุกประการ เหมือนกับสภาแห่งชาติเต็มองค์คณะ เพราะถือว่าสมาชิกสภาแห่งชาติทั้งหมดไว้วางใจเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมาธิการประจำสภาแห่งชาติเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่แทนสภาแห่งชาติเต็มองค์คณะได้ในระยะเวลาและกิจการตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย และคณะกรรมาธิการประจำสภาแห่งชาติถือว่าเป็นตัวแทนของสภาแห่งชาติในกิจการทั้งปวงในช่วงระยะเวลาตามที่กล่าวมา

๖) ในกรณีการเสนอร่างกฎหมาย “ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ได้เสีย” ของประชาชนหรือผลประโยชน์ของชาตินั้น “ก่อนเสนอ” เพื่อให้คณะกรรมาธิการประจำสภาแห่งชาติพิจารณา ต้องมีการ “ขอความเห็น” หรือ “ประชาพิจารณ์” จากประชาชนเสียก่อน ซึ่งกระบวนการเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่าสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวให้ความสำคัญกับ “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน” เป็นอย่างยิ่ง





๗) สภาแห่งชาติในฐานะตัวแทนประชาชนทั่วประเทศทำหน้าที่แต่งตั้ง ถอดถอนประธานประเทศ (ฝ่ายบริหาร) ประธานศาลประชาชนสูงสุด และอัยการ ประชาชนสูงสุด (ฝ่ายตุลาการ) ซึ่งอำนาจหน้าที่เช่นนี้ชี้ให้เห็นว่า ตัวแทนประชาชน มีส่วนสำคัญในการคัดสรรบุคคลากรเข้าสู่อำนาจรัฐทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ และตรวจสอบการปฏิบัติงานทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการด้วย ซึ่งสอดคล้องกับ ปรัชญาการเมือง การปกครองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ ที่ว่า “อำนาจทั้งหมดเป็นของประชาชน โดยประชาชนและ เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนทุกเผ่าชน...”

๘) สภาแห่งชาติในฐานะองค์กรสูงสุดของระบบการเมืองการปกครอง ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ทำให้สภาแห่งชาติจึงอยู่ในฐานะ “ฝ่ายนิติบัญญัติที่เข้มแข็ง” (Strong Legislative) กว่าองค์กรฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

๙) รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ให้อำนาจ แก่ “ประชาชน” ในการ “ถอดถอน” (Recall) สมาชิกสภาแห่งชาติ ซึ่งบัญญัติในมาตรา ๔ (ใหม่) ว่า “...ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเสนอปลดผู้แทนของตนได้ หากเห็นว่ามี การประพฤติตน ไม่สมศักดิ์ศรีและขาดความไว้วางใจจากประชาชน” ซึ่งหลักการเช่นนี้สอดคล้อง อย่างยิ่งกับ “หลักการระบอบประชาธิปไตยโดยตรง” (Direct democracy) ที่ถือว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั่นเอง

๒. ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ศึกษารัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง ระบบการเมือง ระบบ การปกครองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เห็นว่าจากประสบการณ์ ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวสามารถนำมาใช้ปรับทางการเมือง การปกครองของไทย เพื่อจะได้พัฒนาการเมืองการปกครองของไทยให้เข้มแข็งขึ้น ดังนี้

๑) สำหรับประเทศไทย ควรจัดให้มี “กฎหมายว่าด้วยรัฐสภาแห่ง ราชอาณาจักรไทย” ไว้เป็นพิเศษอีกฉบับนอกเหนือจากรัฐธรรมนูญและข้อบังคับ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา โดยกำหนดให้มีเนื้อหาในการ



ส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาเพื่อประโยชน์ของประชาชนและประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา เช่นเดียวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาแห่งชาติลาว โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สมาชิกวุฒิสภา ยกเว้นสมาชิกวุฒิสภาสรรหา (ถ้ายังคงมีต่อไป)) ในฐานะตัวแทนของประชาชนชาวไทยมีหน้าที่เพิ่มเติมดังนี้

(๑) เข้าร่วมงานการพัฒนาในระดับชุมชนเมือง ชุมชนชนบทอย่างใกล้ชิดกับประชาชน ภายใต้การติดตามการประเมินผลและตรวจสอบสุขภาพทุกข์ของประชาชน ทำสรุปความเห็นและแนวความคิดเห็นของประชาชนต่อกรณีต่าง ๆ เสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร (วุฒิสภา)

(๒) รับคำเสนอ หรือคำร้องของประชาชนเพื่อปรึกษาหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องพิจารณาและแก้ไขอย่างเหมาะสมต่อไป

(๓) รายงานการปฏิบัติงานของตนต่อประชาชนอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง

๒) เช่นเดียวกับ “กฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ” ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ประเทศไทยควรมี “กฎหมายว่าด้วยรัฐสภาแห่งราชอาณาจักรไทย” ซึ่งกำหนดให้ชัดเจนถึงจำนวนที่แน่นอนของคณะกรรมการสิทธิการสามัญชุดต่าง ๆ และกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร (วุฒิสภา) แต่ละชุด ไม่ใช่กำหนดจำนวน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประจำไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (วุฒิสภา) เช่นในปัจจุบัน เพราะถ้าหากกำหนดไว้ในข้อบังคับแล้วสามารถแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้โดยง่ายกว่าการกำหนดไว้ใน “กฎหมายว่าด้วยรัฐสภาแห่งราชอาณาจักรไทย”

ควรมีการศึกษาวิจัยต่อไปว่า คณะกรรมการสามัญของรัฐสภาของประเทศไทยชุดใดที่มีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกันอยู่ ควรยุบคณะกรรมการสามัญชุดใด รวมกรรมการสามัญชุดใดกับชุดใด เพื่อลดจำนวนคณะกรรมการสามัญให้น้อยลง ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญสามารถปฏิบัติงานในการตรวจสอบควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่าที่เป็นอยู่ และเมื่อยุบรวม





คณะกรรมการสิทธิการสามัญให้น้อยลงแล้วก็ควรเพิ่มจำนวนกรรมการในคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร (วุฒิสภา) ที่เหลือให้มากขึ้น เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาทุกคนได้ทำหน้าที่ในคณะกรรมการสิทธิการสามัญได้ครบถ้วน

๓) ในกรณีที่มีการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ได้เสียของประชาชนหรือผลประโยชน์ของชาติ ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้มีการ “ขอความเห็น” หรือ “ประชาพิจารณ์” จากประชาชนชาวไทยเสียก่อน เช่นเดียวกับการ “ทาบถามประชาชน” ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งถือว่าเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอีกส่วนหนึ่ง

๔) ฝ่ายบริหารในระดับนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีของประเทศไทยควรสร้างความสัมพันธ์และกระชับความสัมพันธ์อันดีกับผู้นำพรรคประชาชนปฏิวัติลาว โดยเฉพาะผู้นำระดับสูง อันได้แก่ คณะกรรมการกลางของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว เพราะคณะกรรมการกลางนั้นเป็นองค์กรทางการเมืองสูงสุดของประเทศและเป็นองค์กรที่กำหนดนโยบายของลาวและคณะกรรมการเมืองในฐานะที่เป็นศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองภายในพรรค อันจะส่งผลให้ความร่วมมือระหว่างราชอาณาจักรไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวดำเนินไปอย่างราบรื่นทั้งในด้านการตลาด การลงทุน การเคลื่อนย้ายแรงงานและด้านอื่น ๆ อันเป็นการเตรียมพร้อมของไทยเพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และในปีต่อ ๆ ไป



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

โกเมศ ขวัญเมือง. **กฎหมายว่าด้วยระบบพรรคการเมือง**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒.

พัฒนะ เรือนใจดี. **กฎหมายว่าด้วยระบบพรรคการเมือง**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๗.

วิพร เกตุแก้ว. **การเมืองในลาว**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๐.

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์และคณะ. **เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : กระบวนการประชาธิปไตยและการเมืองสมัยใหม่**. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ ๒, ๒๕๔๗.

ภาษาอังกฤษ

A. Herbert Johnson. “Marbury V. Madison” in **the Oxford Guide to United States Supreme Court Decision**. ed by Dermil L. Hall, Oxford : Oxford Univ. Press, 2000.

Fred Harris. **America’s Democracy : The Ideal and The Reality**. 2th ed, Glenview, Scott, Foresman and co., 1983.

Henry black. **Black’s Law Dictionary with Prenunciation**. 5th ed , St. Paul, Minn : West Publishing, 1979.

History of the Communist Party of Soviet Union (Bolsheviks). Short Course. New York : International Publishers, 1939.

Robert K.Furtak. **The Political systems of the socialist states**. New York : st. Martin’Press, 1986.

R. Suttner. “Party Dominance Theory : of what value?” in **Politikon**. 33 (3) 2006.

V. Lenin. **Report on the Unity Congress of the R.S.D.L.**,1960.





รัฐธรรมนูญและกฎหมาย

รัฐธรรมนูญสหภาพโซเวียตรัสเซีย ค.ศ. ๑๙๗๗

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาชนจีน ค.ศ. ๑๙๘๒ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๔

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี ค.ศ. ๑๙๙๘

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ค.ศ. ๑๙๙๒ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๒๐๐๑

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ค.ศ. ๑๙๙๑ แก้ไขเพิ่มเติม

ค.ศ. ๒๐๐๓

ประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. ๑๗๘๙ (ฝรั่งเศส)

กฎหมายสภาแห่งชาติ ค.ศ. ๑๙๙๒

กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ ค.ศ. ๑๙๙๗ แก้ไขเพิ่มเติม

ค.ศ. ๒๐๐๑

สื่อออนไลน์

www.theodora.com/wfbcurent/Laos.economy.html

http://morrisclria.com/daved/portfolio/boozy/research/communist_stoter.html

<http://student.Education2020.com/activates/vocally.aspx>

[http://www.merrian-webster.com/dictionary/democratic centralism](http://www.merrian-webster.com/dictionary/democratic%20centralism)

<http://www.marxists.org/archive/linin/words/1906rucong/vii.htm>

[www.boi.go.th/thai clmv/back up 2010 Laos 1-3 html](http://www.boi.go.th/thai/clmv/back%20up%202010%20Laos%201-3.html)

<http://www.concourtsnet/introen.php>, “Historical Steps in the Development of

system of Constitutional Review and Particularities of their Basic Model”

สุพรชัย น้อยบ้านโง้ง. แปลเรียบเรียง. “สภาแห่งชาติลาว”, www.na.gov.La/Lao/lichsu.htm



**การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับ
ข้อพิพาทคดีอาญาที่มีใช้ในชั้นสอบสวนของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย
ซีวิลลอว์ (Civil Law) กับคอมมอนลอว์ (Common Law)**

รศ.สิทธิกร ศักดิ์แสง
พรเลิศ สุทธิรักษ์
นันทชัย รัชต์จินดา

สืบเนื่องจากศูนย์บริการวิชาการเผยแพร่ให้ความรู้ทางด้าน
กฎหมายและการวิจัยแก่ประชาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยตาปี
ร่วมกับนายธีระศักดิ์ ปางวิรุฬห์รักษ์ รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร
นายธีระชาติ ปางวิรุฬห์รักษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์



เขต ๓ จังหวัดชุมพร จัดทำโครงการเรื่อง “หลักธรรมภิบาลสำหรับผู้นำท้องที่และท้องถิ่น” มีประเด็นที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่ได้จัดทำเป็นเอกสารเพื่ออธิบายแก่ผู้นำท้องที่และผู้นำท้องถิ่นไปแล้วนั้น ได้มีการสอบถามถึงต่างประเทศว่ามีประเทศอะไรได้ใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญา ผู้บรรยาย (รองศาสตราจารย์สิทธิกร ศักดิ์แสง) ได้นำประเด็นนี้มาพูดคุยกับอาจารย์คณะนิติศาสตร์ ทำให้มีบทความนี้ขึ้นมา

แนวความคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญามีการทดลองดำเนินการใช้วิธีเชิงสมานฉันท์คดีแรกเกิดขึ้นที่เมืองคิเชเนอร์ (Kitchener) มลรัฐออนแทรีโอ ประเทศแคนาดา^๑ กลายเป็นคดีที่นำไปสู่การเคลื่อนไหวของการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ของนานาชาติในเวลาต่อมา กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) ในการระงับข้อพิพาทคดีอาญา เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่ใช้ควบคู่ไปกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก (Main Stream Justice) (กระบวนการยุติธรรมตามปกติ) มิใช่เข้าไปแทนที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก การนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาจึงมีแนวคิด หลักการ และลักษณะพิเศษที่แตกต่างออกไปจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลัก และจากเหตุผลที่แตกต่างกันนี้จึงส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์สามารถนำไปปรับใช้ได้กับทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คือ^๒

^๑โปรดดูรายละเอียด เรื่อง “พัฒนาการของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ร่วมสมัย” ใน จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : การปรับกระบวนการตัดสินกระบวนการยุติธรรม” (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาสหวิทยาการ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘), หน้า ๘๘-๑๑๔.

^๒สิทธิกร ศักดิ์แสง. “ปัญหาการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาในขั้นตอนก่อนฟ้อง” วารสารนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ ๓๖ ฉบับที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๐.

การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีใช้ในชั้นสอบสวนของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) กับคอมมอนลอว์ (Common Law)





๑. กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญา
 ในชั้นตำรวจ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาในชั้น
 ตำรวจ ซึ่งโดยปกติตำรวจจะมีหน้าที่หลัก คือ ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ
 แต่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ตำรวจสามารถใช้ดุลพินิจได้เมื่อสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด
 ให้อำนาจไว้ คือ การใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจ
 หน้าที่ของตนในกรณีที่น่ากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาท
 คดีอาญามาใช้ เช่น การตักเตือน ซึ่งการตักเตือนนั้นมีได้ ๒ ลักษณะ ดังนี้

๑) การตักเตือนอย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นการตักเตือนด้วยวาจา
 ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดที่ไม่รุนแรงและมีพยานหลักฐานพอที่จะตั้งข้อหาได้
 และผู้กระทำความผิด

๒) การตักเตือนอย่างไม่เป็นทางการ เช่น การทำเป็นหนังสือตักเตือน
 ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดซ้ำ

๒. กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญา
 ในชั้นพนักงานอัยการ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดี
 อาญาในชั้นพนักงานอัยการ พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการพิจารณาสั่งฟ้องคดีต่อศาล
 ซึ่งในชั้นพนักงานอัยการสามารถนำเอากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการ
 ระงับข้อพิพาทคดีอาญามาใช้ได้ หากขั้นตอนนั้นนำมาซึ่งความพอใจแก่ทุกฝ่ายที่
 เกี่ยวข้องด้วยวิธีการต่อรองคำรับสารภาพหรือการสั่งชะลอการฟ้อง คือ กรณีที่
 พนักงานอัยการได้พิจารณาถึงผลร้ายที่เกิดขึ้นและการกระทำของผู้กระทำความผิด
 แล้วเห็นว่ายังไม่ควรสั่งฟ้องคดี โดยพิจารณาจากประวัติส่วนตัวของผู้กระทำความผิด
 แล้วเห็นว่าไม่เคยต้องโทษจำคุก หรือเคยรับโทษแต่เป็นกรณีประมาท จึงสั่งชะลอฟ้องไว้
 และรอฟังรายงานความประพฤติ หากพ้นกำหนดแล้วผู้กระทำความผิดไม่ได้กระทำ
 ความผิดซ้ำหรือไม่ได้ผิดเงื่อนไข ก็จะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีมีผลให้คดีระงับไป

๓. กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญา
 ในชั้นศาล กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นศาล
 เช่น ประเทศแคนาดาได้นำมาปรับใช้ในคดีอาญาความผิดฐานฉ้อโกงที่มีราคา





ทรัพย์สินมากกว่า ๒๐,๐๐๐ ดอลลาร์ ความผิดฐานปล้นทรัพย์ ความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดฐานลักพาตัวไปเรียกค่าไถ่ ความผิดฐานประมาท ศาลมีอำนาจส่งคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ได้ โดยส่งคดีให้คณะกรรมการชุมชนดำเนินการพิจารณาตามโครงการใกล้เคียงตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

๔. กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญา ในชั้นราชทัณฑ์ กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญา ในชั้นราชทัณฑ์ เป็นกระบวนการนำผู้กระทำความผิดที่มีความเสี่ยงเล็กน้อยออกไปจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระแสหลักหรือกระบวนการยุติธรรมตามปกติ โดยนำบุคคลเหล่านี้เข้าไปอยู่ในกระบวนการชุมชนบำบัด (Community-based Corrections) ถือเป็นกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาโดยใช้ชุมชนบำบัด ซึ่งนับว่าเป็นวิธีการที่เหมาะสม เพราะบุคคลส่วนใหญ่ที่กระทำความผิดจะเป็น คดีประเภทความผิดเล็กน้อย คงเป็นไปได้ที่จะคุมขังทุก ๆ คนสำหรับความผิดอาญาทุกข้อหา ดังนั้นการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาเพื่อการปรับปรุงแก้ไขผู้กระทำความผิดโดยให้มีชุมชนมีส่วนร่วม เพราะจากสภาพปัญหาของจำนนบุคลการและราชทัณฑ์มีจำนวนจำกัด เรือนจำควรมีไว้สำหรับผู้กระทำความผิดที่มีลักษณะความผิดที่รุนแรง จำเป็นต้องนำตัวผู้กระทำความผิด กันออกจากสังคม

กระบวนการชุมชนบำบัดของราชทัณฑ์มีสิ่งทีตามมาก็คือ การช่วยให้ผู้กระทำความผิดกลับคืนเข้าสู่สังคม (Reintegration) เป็นกระบวนการที่จะเตรียมการทั้ง สังคมและผู้กระทำความผิด โดยคาดหวังว่าหลังจากที่ผู้กระทำความผิดกลับเข้าสู่สังคม แล้ว จะปรับปรุงแก้ไขตนเองให้เป็นที่ยอมรับของสังคม คือ ทำให้ผู้กระทำความผิดเกิด ความสามารถที่จะปฏิบัติตามกฎหมายและมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่เข้ากับสังคมได้ และหลังจากที่มีการบำบัดแล้ว บุคคลดังกล่าวต้องเกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ภายใต้นตัวเอง ภายในครอบครัว เพื่อนหรือสถาบันที่อยู่รอบตัว

การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับ
ข้อพิพาทคดีอาญาที่มีใช้ในชั้นสอบสวนของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย
ซีวิลลอว์ (Civil Law) กับคอมมอนลอว์ (Common Law)





แต่ในบทความนี้ผู้เขียนขอกล่าวถึงกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาของต่างประเทศที่มีใช้ในชั้นสอบสวนเท่านั้น คือกระบวนการที่มีการพิจารณาคดีอาญาไม่ว่าจะเป็นชั้นตำรวจ ในชั้นอัยการในการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศ โดยแยกพิจารณาตามระบบกฎหมายของแต่ละประเทศที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาของระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) กับระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางกระบวนการนิติวิธี^๓เชิงเปรียบเทียบกฎหมายเพื่อการบัญญัติกฎหมายรองรับการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในชั้นสอบสวนของประเทศไทย ดังนี้

“นิติวิธีเชิงเปรียบเทียบเป็นหลักหนึ่งของวิธีคิดทางกฎหมายมหาชนหรือนิติวิธีทางกฎหมายมหาชน (Juristic method of public law) ซึ่งมีกระบวนการวิธีคิดอยู่ ๒ หลัก คือ นิติวิธีหลักกับนิติวิธีประกอบ ดังนี้

๑) นิติวิธีหลัก ประกอบหลักวิธีคิด คือ

(๑) วิธีคิดเชิงปฏิเสธหลักกฎหมายเอกชน ด้วยเหตุผลที่ว่ากฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนแตกต่างกัน

(๒) วิธีคิดการสร้างหลักกฎหมายมหาชนที่เรียกว่า นิติวิธีเชิงสร้างสรรค์ (Creative Justice Method) ขึ้นอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อให้เกิดดุลยภาพกันในสังคม

๒) นิติวิธีประกอบ ซึ่งเป็นนิติวิธีคิดในเชิงเบื้องหลังของการสร้างหลักกฎหมายมหาชน หรือนิติวิธีเชิงสร้างสรรค์ ประกอบด้วยดังนี้

(๑) นิติวิธีเชิงเปรียบเทียบกฎหมายเพื่อการใช้การตีความและการบัญญัติกฎหมาย

(๒) นิติวิธีเชิงประวัติศาสตร์

(๓) นิติวิธีเชิงสังคมวิทยา

โปรดดูรายละเอียดการอ้างอิงในเชิงอรรถที่ ๒๙ ของ สิทธิกร ศักดิ์แสง “ศาสตร์แห่งการตีความกฎหมาย” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๒, หน้า ๒๖.





กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญา ที่มีในชั้นสอบสวนของระบบกฎหมายแบบซีวิลลอว์

ประเทศที่ใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวนที่ใช้กันอยู่ในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) ได้แก่ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศสเปน ประเทศออสเตรีย ประเทศเบลเยียม ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน โดยผู้วิจัยจะทำการสรุปสาระสำคัญของกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวของแต่ละประเทศข้างต้นดังต่อไปนี้^๕

๑. **ประเทศเนเธอร์แลนด์** ในประเทศเนเธอร์แลนด์มีการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน โดยได้มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยคดีเยาวชน ส่วนในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทผู้ใหญ่เป็นผู้กระทำความผิดนั้น ในข้อกำหนดว่าด้วยการดูแลผู้เสียหายปี ค.ศ. ๑๙๙๕ แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. ๑๙๙๙ ดังนี้^๕

๑) มาตรการเบี่ยงเบนคดีสำหรับคดีเยาวชนนั้นได้มีโครงการ HALT (The AI Ternative) ได้แก่ ประเภทความผิดซึ่งมีอัตราโทษสถานเบาและความผิดประเภทที่พนักงานอัยการเห็นควร ในทางปฏิบัติจะเน้นไปที่ความผิดประเภททำให้เสียหาย ลักทรัพย์ในร้านและความผิดลหุโทษ โดยเป็นการจัดประชุมร่วมกันระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด ซึ่งเสนอทางออกให้แก่ผู้กระทำความผิดที่เป็นเยาวชน

^๕David Miers. **An International Review of Restorative Justice – Crime Reduction Research Series Paper 10** (London : HMSO, 2000) ถอดความและเรียบเรียง โดย ชชาติ ชัยเดช ใน เอกสารประกอบการสัมมนา “ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. จัดโดยสถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม วันพุธที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค กรุงเทพมหานคร, หน้า ๗๘-๘๘.

^๕David Miers. **Ibid**, p.84





ในการยุติคดีแพ่งหรือคดีอาญา การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้กระทำความผิดกับ ผู้เสียหายมีจุดมุ่งหมายนำไปสู่การที่ผู้กระทำความผิดจะตกลงทำงานบริการสังคม โดยไม่มีค่าตอบแทนหรือเข้าร่วมในรายการฝึกอบรม และอาจมีการกำหนดให้ ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายหรือแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น

๒) มาตรการเบี่ยงเบนคดีสำหรับผู้ใหญ่ นั้นได้มีโครงการอยู่ ๓ โครงการ ดังนี้

(๑) โครงการยุติธรรมในระหว่างเพื่อนบ้าน (Justice in the Neighbour hood) ซึ่งเป็นโครงการประนีประนอมยอมความที่จัดตั้งขึ้นโดยสำนักงาน อัยการและใช้ในคดีความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ในกรณีที่ทั้งผู้กระทำความผิดและผู้เสียหาย ต่างรู้จักซึ่งกันและกันหรืออาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกัน จะได้รับการแนะนำให้เข้าสู่ โครงการนี้เพื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามความยินยอมพร้อมใจ ของคู่กรณีที่จะติดต่อสื่อสารกันต่อไปด้วย ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่ผู้กระทำความผิด จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ผลสำเร็จของการไกล่เกลี่ยจะนำไปสู่การเบี่ยงเบน คดี

(๒) โครงการไกล่เกลี่ยเพื่อการชดใช้ค่าเสียหาย (Claim mediation) ซึ่งสามารถเป็นการเบี่ยงเบนคดีได้โดยสภาพ และถือเอาการมีส่วนร่วม ของผู้เสียหายเป็นหลักสำคัญ โดยมุ่งเน้นประการเดียวที่ให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย และใช้ในทุกประเภทความผิด โครงการนี้อาจจะมีการ ใช้ในชั้นตำรวจ หรือในชั้นอัยการก็ได้ โดยหากใช้ในชั้นตำรวจจะมีข้อจำกัดว่า ค่าสินไหมทดแทนที่จะมีการไกล่เกลี่ยให้ชดใช้จะต้องไม่เกินวงเงิน ๑,๕๐๐ NLG หากการ ไกล่เกลี่ยในโครงการนี้ประสบผลสำเร็จในคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ และมีการชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้วก็จะมีผลนำไปสู่การยุติการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดนั้น แต่หากเป็นในคดีความผิดร้ายแรงก็จะมีผลในทางบรรเทาโทษที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับ

(๓) โครงการการไกล่เกลี่ยเพื่อสมานฉันท์ (Restorative Mediation) เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยใช้ภายหลังคำพิพากษา ลงโทษแล้ว โดยเป็นการจัดประชุมระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิด และใช้เฉพาะ





คดีความผิดร้ายแรง เช่น ปล้นทรัพย์ ฆ่าคนตายโดยไม่เจตนาหรือข่มขืนกระทำชำเรา

๒. ประเทศสเปน กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีใช้ในชั้นสอบสวนของประเทศสเปนนั้นมีใช้อยู่ เช่น ในแคว้นแคตาเนีย (Catalonia) ซึ่งเป็นเขตการปกครองตนเองแห่งเดียวของประเทศสเปนที่มีอำนาจเต็มในการกำหนดและดำเนินการในเรื่องการตัดสินใจทางนโยบายคดีอาญาทั้งในกรณีผู้กระทำความผิดเป็นผู้ใหญ่และคดีผู้กระทำความผิดเป็นเยาวชน ในขณะที่แคว้นอื่น ๆ ที่เป็นเขตการปกครองตนเองนั้นมีอำนาจดังกล่าวเฉพาะในคดีผู้กระทำความผิดเป็นเยาวชน ดังนี้^๖

๑) กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ใหญ่ ประมวลกฎหมายอาญาของสเปน (ที่แก้ไขใหม่ ปี ค.ศ. ๑๙๙๖) ได้ให้อำนาจแก่ศาลในการสั่งให้รอการลงโทษจำคุกตามประมวลกฎหมายอาญาและในประมวลกฎหมายอาญายังได้กำหนดให้ศาลอาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมด้วยความยินยอมของผู้เสียหายซึ่งเป็นมาตรการทางเลือกที่ใช้แทนการจำคุกในวันสุดสัปดาห์ ระยะเวลาสูงสุด ๖ เดือนหรือแทนโทษปรับ ระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน ๑๒ เดือนในระบบค่าปรับตามรายได้ต่อวัน กำหนดระยะเวลาการรอการลงโทษจำคุกโดยทั่วไปมีระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน ๒ ปี ทั้งนี้ผู้กระทำความผิดนั้นอาจถูกกำหนดให้ต้องไปเข้ารับการฝึกอบรมหรือรับการบำบัดรักษาหรือเข้าร่วมกิจกรรมอื่น ๆ ในกรณีที่มีการแก้ไขความเสียหายนั้นเรียบร้อยแล้ว ศาลจะเริ่มการพิจารณาคดี ศาลอาจนำมาเป็นข้อพิจารณาลดโทษที่จะลงแก่ผู้นั้น

๒) กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเยาวชน กฎหมาย Law 4/92 Regulating Jurisdiction and Trial in the Juvenile Court แก้ไขโดย Law 5/2000 Regulating the Penal Responsibility of Juveniles ได้กำหนดให้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่เป็นไปได้ ๒ อย่าง คือ

^๖David Miers. **Ibid**, p.86





(๑) การเปียงคดีในผลกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีใช้ในชั้นสอบสวน กล่าวคือ หากผู้กระทำความผิดได้แก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นแล้วหรือพร้อมที่จะดำเนินการเช่นนั้น ในมาตรา ๒ ข้อ ๖ (a) ได้กำหนดให้พนักงานอัยการอาจชะลอการฟ้องได้

(๒) มาตรา ๓ ศาลอาจสั่งเลื่อนการลงโทษไว้ก่อนในระหว่างที่มีการไกล่เกลี่ยในกรณีผู้กระทำความผิดตกลงที่จะแก้ไขเยียวยาความเสียหายนั้นมีหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาที่เป็นไปตามขั้นตอน คือ การประชุมกันระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเพื่อที่จะหาข้อยุติมาเสนอต่อศาลเกี่ยวกับการแก้ไขเยียวยาความเสียหายหรือปฏิบัติตามข้อตกลงซึ่งผู้กระทำความผิดจะต้องกระทำในกรณีที่มีการตกลงกันได้ ดังกล่าว การปฏิบัติตามข้อตกลงนั้นจะอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย เมื่อมีการปฏิบัติตามข้อตกลงนั้นเรียบร้อยแล้ว ผู้มีหน้าที่ไกล่เกลี่ยก็จะรายงานต่อศาลซึ่งศาลก็จะตัดสินคดีนั้นต่อไป แม้แต่ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่ต้องการไกล่เกลี่ยด้วยศาลก็ยังคงมีอำนาจเอาความตั้งใจของผู้กระทำความผิดที่จะแก้ไขเยียวยาความเสียหายนั้นมาประกอบการพิจารณาและสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขเยียวยาความเสียหายนั้นได้

๓. ประเทศออสเตรเลีย กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีใช้ในชั้นสอบสวนของประเทศออสเตรียนั้น ก่อนวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๐ การไกล่เกลี่ยกันระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิดในคดีอาญาในกรณีผู้กระทำความผิดเป็นเยาวชนนั้นสามารถกระทำได้ตาม The Juvenile Justice Act 1988, article 7, 8 และในกรณีคดีผู้กระทำความผิดเป็นผู้ใหญ่นั้นสามารถกระทำได้ตาม The Penal Code, article 42 ปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นกรณีเยาวชนหรือกรณีผู้ใหญ่ต่างสามารถไกล่เกลี่ยกันกับผู้เสียหายได้ตามกฎหมาย The Criminal Procedure Law, article 90 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย The Criminal Procedure Law Amendment Act 1999 ดังนี้^๗

^๗David Miers. *Ibid*, p.84





The Penal Code, article 167 ได้ระบุรายการฐานความผิดซึ่งกำหนดว่าจะฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาต่อไปไม่ได้ หากว่าผู้กระทำความผิดได้แก้ไขความเสียหายจนกลับคืนดีแล้ว ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์การเบี่ยงเบนคดี ซึ่งอยู่ในอำนาจการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ในกรณีดังกล่าวพนักงานอัยการต้องยุติการดำเนินคดีหากว่าอัตราโทษสำหรับความผิดนั้นเป็นเพียงโทษปรับหรือจำคุกน้อยกว่า ๕ ปี หรือจำคุกน้อยกว่า ๑๐ ปี สำหรับเยาวชน แต่จะไม่ใช้กับกรณีที่ผู้เสียหายถูกผู้กระทำความผิดกระทำจนถึงแก่ความตาย หลักเกณฑ์การเบี่ยงเบนคดีนี้ ไม่มีการกำหนดมาตรการพิเศษสำหรับป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ พนักงานอัยการสามารถที่จะพิจารณาใช้มาตรการเบี่ยงคดีภายใต้เงื่อนไขว่าผู้กระทำความผิดที่เป็นเยาวชนนั้นตกลงยินยอมด้วย ในกรณีเช่นนี้พนักงานอัยการอาจกำหนดให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคม ซึ่งผู้เสียหายอาจเข้ามาเกี่ยวข้องกับการตกลงนั้นด้วยหากสมัครใจ

แต่ถ้าพนักงานอัยการไม่ใช้มาตรการเบี่ยงคดีดังกล่าว ศาลโดยดุลยพินิจของศาลเองหรือโดยการร้องขอของผู้เสียหายหรือผู้กระทำความผิด อาจจัดให้มีการแก้ไขข้อพิพาทนั้นได้ ซึ่งพนักงานอัยการจะต้องได้รับโอกาสที่จะเสนอความเห็นต่อศาล และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ใหญ่ จะต้องมีการเสนอข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของผู้เสียหายด้วย นอกจากนี้การจ่ายค่าสินไหมทดแทนและการเจรจาไกล่เกลี่ยกันนั้น ควรมีการนำมาเป็นข้อพิจารณาสำหรับการบรรเทาโทษในกรณีที่ศาลจะพิพากษาลงโทษนั้นด้วย อีกทั้งอาจเป็นเงื่อนไขสำหรับการคุมประพฤติหรือพักการลงโทษนั้นด้วย และที่สำคัญผู้ที่จะเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยนั้นต้องมีคุณสมบัติในวิชาชีพทางสังคม กฎหมายหรือจิตวิทยา

๔. ประเทศเบลเยียม กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีใช้ในชั้นสอบสวนของประเทศเบลเยียมได้วางหลักเกณฑ์การไกล่เกลี่ยเกี่ยวข้องกัน ๒ กรณี คือ^๔

^๔David Miers. *Ibid*, p.78





๑) ในการไกล่เกลี่ยกรณีผู้กระทำความผิดเป็นเยาวชน ศาลระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิดที่เป็นเยาวชนนั้น อนุญาตให้กระทำโดยผลทางอ้อมจาก The Juvenile Justice Act 1965 ต่อมา มีกฎหมายที่ตราขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ให้อำนาจแก่ศาลในการออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดไปเข้ารายการ “อบรมทางการศึกษาหรือทางคุณธรรม” โดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้กระทำความผิดที่เป็นเยาวชนต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานทางสังคม การไกล่เกลี่ยอาจจะเกิดขึ้นในขั้นตอนนี้ อย่างไรก็ตาม ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนรองรับการไกล่เกลี่ยมีผลอย่างการเบี่ยงเบนคดีเพียงแต่พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีเป็นการเบี่ยงเบนคดี

๒) ในกรณีผู้กระทำความผิดเป็นผู้ใหญ่ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ The Code of Criminal Procedure, article 216 ซึ่งมีการตราพระราชกฤษฎีกามารองรับในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ และมีการออกกฎกระทรวง ๒ ฉบับโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ และปี ค.ศ. ๑๙๙๙ ไม่มีกฎหมายโดยเฉพาะเจาะจงกำหนดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยให้ชดเชยค่าเสียหายหรือไกล่เกลี่ยในชั้นตำรวจ ทั้งสองกรณีอยู่ในดุลพินิจของอัยการ

(๑) การไกล่เกลี่ยคดีอาญาในชั้นอัยการ ในลักษณะที่เป็นเงื่อนไขของการยุติการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด ซึ่งอาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้กระทำความผิดชดเชยค่าเสียหาย เข้ารับการฝึกอบรมหรือนำบำบัดรักษา หรือทำงานบริการสังคม ในส่วนของ “แบบอย่างกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” นั้น มีวัตถุประสงค์หลัก คือ การชดเชยความเสียหายทั้งในทางวัตถุและทางศีลธรรมแก่ผู้เสียหายและสังคม ผู้กระทำความผิดต้องยอมรับอย่างเป็นทางการในความรับผิดชอบที่มีต่อการกระทำความผิดของตนนั้น จึงจะใช้มาตรการการไกล่เกลี่ยได้ การเบี่ยงเบนคดีเป็นไปได้ในความผิดทุกประเภท หากว่าพนักงานอัยการพิจารณาเห็นว่าความผิดนั้นอาจมีการลงโทษได้ถึงขั้นจำคุกเกินกว่า ๒ ปี แต่การไกล่เกลี่ยจะไม่สามารถกระทำได้ หากว่าคดีนั้นได้มีหมายเรียกไปยังผู้ต้องหาแล้ว เพื่อให้มาปรากฏตัวต่อศาลหรือได้มีการคุมขังผู้นั้นแล้ว





(๒) การไต่ถามคดีอาญาในชั้นตำรวจจะใช้ในกรณีความผิดเล็กน้อยที่กระทำต่อทรัพย์สินและที่กระทำต่อบุคคล และสามารถคำนวณค่าเสียหายเป็นตัวเงินตามจำนวนที่แน่นอนได้ โดยมีวัตถุประสงค์ของการไต่ถามคือ เพื่อให้มีการชดเชยเยียวยาทางวัตถุหรือทางการเงินโดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตามการไต่ถามในทุกคนดีต้องกระทำโดยนักไต่ถามมืออาชีพ โดยเฉพาะจะต้องมีความรู้พื้นฐานทางสังคม

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวนของประเทศเบลเยียม มอบอำนาจให้พนักงานอัยการและเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กระบวนการยุติธรรมดังกล่าวได้ ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะนำมาศึกษาเปรียบเทียบเพื่อการบัญญัติกฎหมายในเรื่องกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวนของประเทศไทยได้

๕. ประเทศฝรั่งเศส นักกฎหมายฝรั่งเศสได้เริ่มนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาททางอาญาในชั้นสอบสวนมาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๘๔ แล้ว ทั้งนี้เพราะระบบกฎหมายฝรั่งเศสเปิดช่องให้กระทำเช่นนั้นได้ อย่างไรก็ตาม รายละเอียดของการประนอมข้อพิพาททางอาญาก็ไม่ได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายใดในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเลย เป็นแต่เพียงกฎเกณฑ์ในทางปฏิบัติเท่านั้น

จุดเริ่มต้นของการประนอมข้อพิพาททางอาญาในฝรั่งเศสนั้นเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับนโยบายการลงโทษทางอาญาของรัฐ ในช่วงต้นของศตวรรษที่ ๑๘ นโยบายทางอาญามีความเปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับแนวความคิดของฝ่ายซ้ายในรัฐสภานำไปสู่การจัดตั้ง Bureau de la Protection des Victimes et de la Prévention (Office for the Protection of Victims and Prevention) หรือสำนักงานคุ้มครองและป้องกันผู้เสียหาย ในปี ค.ศ. ๑๙๘๒ หน่วยงานนี้อยู่ภายใต้ Direction des Affaires Criminelles et des Grâces (Directorate for Criminal Affairs and Pardons) ซึ่งมีภาระหน้าที่รับผิดชอบนโยบายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายและการประนอมข้อพิพาททางอาญา หน่วยงานของรัฐอื่นๆ จึงได้หันมาให้ความสนใจในเรื่องดังกล่าว และจำเป็นต้องแสวงหาขอบเขตที่ชัดเจนของเรื่องดังกล่าว

การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีใช้ในชั้นสอบสวนของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) กับคอมมอนลอว์ (Common Law)





ในปี ค.ศ. ๑๙๘๔ ได้มีการเริ่มนำการประนอมข้อพิพาททางอาญามาใช้ เป็นครั้งแรกในเมือง Valence โดยความร่วมมือของสมาคมทนายความของชุมชน ท้องถิ่นและสมาคมให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหาย แต่เนื่องจากขาดบทบัญญัติของ กฎหมายรองรับ จึงทำให้เกิดความลักลั่นในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจของ พนักงานอัยการในการเลือกประเภทความผิดที่จะนำการประนอมข้อพิพาทมาใช้ ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ ได้มีการจัดตั้ง General Assembly of Mediation โดยความร่วมมือของ INAVEM (National Institute of Victim Assistance and Mediation) และ AIV (Assistance and Information to Victims) หลังจากนั้นกระทรวงยุติธรรมจึงได้รับรอง สถานะของการประนอมข้อพิพาททางอาญาให้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยการออก หนังสือเวียนในเดือนตุลาคม ค.ศ. ๑๙๙๒ และตราเป็นกฎหมายเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. ๑๙๙๓

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาททางอาญาได้ตรา ขึ้นใช้เป็นกฎหมายเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๓ โดยรัฐบัญญัติฉบับที่ ๙๓-๒ ลงวันที่ ๔ มกราคม ค.ศ. ๑๙๙๓ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๑ วรรค ๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญาฝรั่งเศส ซึ่งบัญญัติว่า “ก่อนฟ้องคดี หัวหน้าอัยการประจำศาลชั้นต้น (le procureur de la République) อาจสั่งให้มีการไกล่เกลี่ยทางอาญาได้หากผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดยินยอม และหัวหน้าอัยการประจำศาลชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่าการไกล่เกลี่ยทางอาญาจะเป็นหลักประกันการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหาย ทำให้ข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำความผิดสิ้นสุดลง และจะมีส่วนช่วยในการที่ผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคม”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การใช้มาตรการประนอมข้อพิพาททาง อาญา มีหลักเกณฑ์สำคัญอยู่ ๓ ประการ คือ^๙

^๙อุทัย อาทิเวช. “การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ในประเทศฝรั่งเศส (๒)”, วารสารยุติธรรม. ฉบับที่ ๑ ปีที่ ๔ (ตุลาคม-พฤศจิกายน ๒๕๔๖), หน้า ๒๙-๓๑.





ประการแรก มาตรการประนอมข้อพิพาทต้องกระทำก่อนการฟ้องคดีอาญา การประนอมข้อพิพาททางอาญาจะต้องกระทำก่อนการฟ้องคดีอาญา หากได้ฟ้องคดีอาญาต่อศาลแล้ว ก็ไม่สามารถดำเนินการประนอมข้อพิพาททางอาญาได้ หลักเกณฑ์ข้อนี้แสดงให้เห็นว่า การประนอมข้อพิพาททางอาญาเป็นมาตรการเบี่ยงเบนจากการฟ้องคดี และมีส่วนช่วยลดประมาณคดีขึ้นสู่ศาลด้วย

เมื่อพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจให้มีการประนอมข้อพิพาททางอาญาแล้ว พนักงานอัยการอาจจะทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) เอง ซึ่งเรียกว่า “การไกล่เกลี่ยโดยตรง” (Direct mediation) หรือมอบหมายหน้าที่ให้องค์กรทางสังคมทำหน้าที่แทน ซึ่งเรียกว่า “การไกล่เกลี่ยโดยผู้แทน” (Reconciliation representative) ก็ได้

ในทางปฏิบัติ พนักงานอัยการจะไม่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยเอง ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดข้อโต้แย้งในเรื่องความเป็นกลางและความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการดำเนินคดี^{๑๐} หลังจากที่ได้มีการประนอมข้อพิพาทแล้ว หากผู้ต้องหากระทำผิดข้อตกลงที่ทำไว้กับพนักงานอัยการ พนักงานอัยการจะต้องดำเนินการฟ้องผู้กระทำความผิดนั้นต่อศาลต่อไป

ประการที่สอง คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะต้องยินยอมให้มีการใช้มาตรการประนอมข้อพิพาท หลักเกณฑ์ข้อนี้เป็นหัวใจของการอำนวยความสะดวกเชิงสมานฉันท์ กล่าวคือ มาตรการประนอมข้อพิพาททางอาญาเป็นทางเลือกของพนักงานอัยการในการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งของคู่กรณีและลดความรุนแรงของข้อพิพาทลงได้ โดยการจัดให้คู่กรณีเจรจาเพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอย่างสันติและหลีกเลี่ยงการตัดสินแพ้ชนะ

^{๑๐}Mireille Delmas-Marty (sous la direction). **Procédures pénales d'Europe**. (Thémis Droit privé. Paris : PUF, 1995), pp. 563-565





มาตรการประណอมข้อพิพาทสามารถช่วยระงับความต้องการในการแก้แค้นของฝ่ายผู้เสียหายได้ เมื่อผู้เสียหายได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้น และยังช่วยให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสได้ทบทวนถึงการกระทำและพฤติกรรมของตนเองที่มีลักษณะต่อต้านสังคมด้วย นอกจากนี้ มาตรการประណอมข้อพิพาทยังช่วยหลีกเลี่ยงการซ้ำเติมและสร้างตราบาบแก่ผู้กระทำความผิดซึ่งไม่มีสันดานเป็นอาชญากร จึงมีส่วนสำคัญในการป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำ จึงนับว่าเป็นมาตรการหนึ่งที่มีประสิทธิภาพในการยุติปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดเล็กน้อย

ประการที่สาม อัยการจะต้องคำนึงถึงผลที่คู่กรณีจะได้รับจากการประណอมข้อพิพาททางอาญาด้วย แม้ว่าการใช้มาตรการไกล่เกลี่ยทางอาญาจะเกิดขึ้นภายใต้การใช้ดุลพินิจของอัยการ แต่การใช้ดุลพินิจดังกล่าว พนักงานอัยการก็ไม่สามารถกระทำได้ตามอำเภอใจ พนักงานอัยการจะต้องคำนึงถึงผลที่คู่กรณีจะได้รับตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๔๑ วรรค ๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศสด้วย หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น ๓ ประการ ได้แก่

(๑) ผู้เสียหายจะต้องได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำความผิดทำให้ผู้เสียหายไม่ต้องไปดำเนินคดีฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งจากผู้กระทำความผิดด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม หากผู้เสียหายไม่ยอมรับข้อเสนอมขอชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำความผิด ก็แสดงว่าผู้เสียหายไม่ประสงค์จะให้มีการประណอมข้อพิพาทกัน พนักงานอัยการก็ย่อมจะไม่สามารถดำเนินการตามมาตรการประណอมข้อพิพาทได้ และจะต้องฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลต่อไป

(๒) การประណอมข้อพิพาทจะต้องสามารถยุติปัญหาซึ่งเกิดขึ้นจากการกระทำความผิด หลักเกณฑ์ข้อนี้สอดคล้องกับหลักการทางอาชญาวิทยาทั่วไปที่ว่า มาตรการทางอาญาไม่ว่าจะเป็นโทษทางอาญาหรือมาตรการอื่นจะต้องยุติปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดได้ กล่าวคือ ผู้กระทำความผิดจะต้องมีความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตามสัดส่วนกับผลของการกระทำความผิดของตน

(๓) การประណอมข้อพิพาทจะต้องมีส่วนช่วยให้ผู้กระทำความผิดกลับคืนเข้าสู่สังคมได้ โดยเฉพาะผู้กระทำความผิดครั้งแรก ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดเกี่ยวกับ





อาชญาวิทยาสมัยใหม่ที่ให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดในการปรับปรุงแก้ไขความประพฤติของตนเพื่อกลับคืนสู่สังคมต่อไป

หลักเกณฑ์ทั้งสามประการนี้เป็นหลักเกณฑ์เดียวกันกับหลักเกณฑ์การรอกการลงโทษและรอกการกำหนดโทษจำเลยตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา ๑๓๒-๕๙ และมาตรา ๑๓๒-๖๐

ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ ได้มีการยกเลิกบทบัญญัติมาตรา ๔๑ วรรค ๗ แล้ว บัญญัติมาตราการประนอมข้อพิพาทไว้ในมาตรา ๔๑-๑^{๑๑} แทน โดยยังคงหลักการเดิมไว้ แต่ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ที่พนักงานอัยการจะนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น หลักเกณฑ์ที่เพิ่มเติมขึ้นใหม่มีดังต่อไปนี้

- (๑) ต้องมีการเตือนผู้กระทำความผิดถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย
- (๒) ต้องให้ผู้กระทำความผิดปรับปรุงพฤติกรรมของตนเองให้อยู่ภายใต้กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ อย่างเคร่งครัด
- (๓) ต้องให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของตนแก่ผู้เสียหาย

^{๑๑}ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา ๔๑-๑ บัญญัติว่า “Where it appears that such a measure is likely to secure reparation for the damage suffered by the victim, or to put an end to the disturbance resulting from the offence or contribute to the reintegration of the offender, the district prosecutor may, directly or by delegation; 1° bring to the attention of the offender the duties imposed by law; 2° direct the offender towards a public health, social or professional organisation. In cases where the offence was committed while driving a motor vehicle, this measure may consist of requiring the offender to take a road safety awareness course at his own expense; 3° require the offender to regularise his situation under any law or regulation; 4° require the offender to make good the damage caused by the offence; 5° put in train, with the consent of the parties, mediation between the offender and the victim. The acts specified under this article suspend the limitation period for public prosecution.”

การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีใช้ในชั้นสอบสวนของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) กับคอมมอนลอว์ (Common Law)





(๔) จัดให้มีการประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดด้วยความยินยอมของทั้งสองฝ่าย เพื่อประโยชน์ในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ครบถ้วนตามเงื่อนไขที่พนักงานอัยการ ได้กำหนดไว้ให้อายุความสำหรับการฟ้องคดีสะกดหยุดลงในระหว่างที่พนักงานอัยการ เริ่มดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ยทางอาญา จนกระทั่งระยะเวลาที่กำหนดหน้าที่ให้ ผู้กระทำความผิดปฏิบัติสิ้นสุดลง

๖. ประเทศเยอรมัน กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีใช้ในชั้นสอบสวนของประเทศเยอรมนี เริ่มต้นขึ้นจากปัจจัยหลายประการ ได้แก่^{๑๒}

๑) ความล้มเหลวของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมและการลงโทษทางอาญาในระบบปัจจุบันไม่ก่อให้เกิดผลในทางสร้างสรรค์ต่อผู้กระทำความผิดเลย โทษจำคุกนอกจากจะไม่ทำให้เกิดความหยาบจำแล้ว ยังก่อให้เกิดตราบาปต่อผู้กระทำความผิดด้วย แนวความคิดในการแสวงหาทางเลือกอื่น นอกจากการลงโทษทางอาญาจึงเริ่มต้นขึ้น มีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในปี ๑๙๖๙-๑๙๗๕ ทำให้การลงโทษผู้กระทำความผิดอาญาได้รับการผ่อนปรนลงมามาก โทษปรับได้กลายเป็นมาตรการสำคัญในการลงโทษผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ การรอลงอาญาถูกนำมาใช้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๑๒

๒) ผลประโยชน์ของผู้เสียหายหรือเหยื่อในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เหยื่อหรือผู้เสียหายถูกมองว่าเป็นเพียงพยานหลักฐานอย่างหนึ่งของฝ่ายโจทก์เท่านั้น ไม่มีการคำนึงถึงผลประโยชน์หรือความเสียหายที่เขาได้รับ สิทธิของผู้เสียหายถูกมองว่าเป็นเรื่องในทางทฤษฎีเท่านั้น โดยที่กฎหมายอาญาไม่สามารถแก้ปัญหาในเรื่องนี้ได้เลย

^{๑๒}David Miers. *Ibid*, p.79





๓) ความเคลื่อนไหวในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดในระดับระหว่างประเทศทำให้การประนอมข้อพิพาททางอาญาได้รับความสำคัญมากขึ้น การไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาททางอาญาได้กลายมาเป็นประเด็นสำคัญในการประชุมต่างๆ ทำให้แนวความคิดที่ว่า การไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาทนี้ให้ความสำคัญกับประโยชน์ของผู้เสียหายเป็นหลักนั้น ได้รับความสนใจมากขึ้นในการระงับข้อพิพาท

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญา เริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๘๔ เมื่อนักวิชาการด้านกฎหมายอาญา นักสังคมสงเคราะห์ และอัยการ ได้ให้การสนับสนุนที่จะนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ในทางปฏิบัติ ทั้งได้มีการริเริ่มโครงการนำร่องเพื่อใช้กับผู้กระทำความผิดที่เป็นเด็กในปี ค.ศ. ๑๙๘๕-๑๙๘๗ ในเมือง Braunschweig, Reuilingen, Köln และ München

ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๘๔-๑๙๘๗ โครงการไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาทสำหรับผู้ใหญ่จึงได้เริ่มต้นขึ้นที่ Tübingen, Hamburg และ Düsseldorf โดยมุ่งเน้นที่ความผิดที่เกี่ยวกับการใช้ความรุนแรง มีข้อความผิดเกี่ยวกับทรัพย์หรือความผิดลหุโทษซึ่งเหมาะสมกับมาตรการเบี่ยงเบนคดี (diversion) มากกว่า ส่วนความผิดที่ปราศจากผู้เสียหายเป็นส่วนตัว (personal victims) เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ในร้านขายของ ความผิดฐานตามกฎหมายจราจร ฯลฯ ก็ไม่ถูกนำมาใช้ในโครงการดังกล่าวนี้ ด้วยเช่นกัน ในส่วนของโครงการที่ใช้กับผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ก็ไม่นำมาใช้กับความผิดอุกฉกรรจ์ (felony)

กระแสเรียกร้องให้มีการเยียวยาและปกป้องสิทธิของผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรมบรรลุผลเมื่อมีการตรา Victims' Protection Act ในปี ค.ศ. ๑๙๘๖ กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติเช่นเดียวกับมาตรา ๔๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน ซึ่งมีใจความว่า “ในการลงโทษจำเลยนั้น ให้คำนึงถึงความประพฤติของจำเลยภายหลังที่ได้กระทำความผิดและความพยายามของจำเลยในการที่จะแก้ไขเยียวยาความผิดที่ตนได้กระทำลงไปด้วย”

การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีใช้ในชั้นสอบสวนของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) กับคอมมอนลอว์ (Common Law)





บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาในระบบกฎหมายเยอรมันนั้น ได้บัญญัติไว้ทั้งในประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมถึงคู่มือปฏิบัติต่างๆ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(๑) ประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน (StGB)^{๑๓}

ในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ ได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา เพิ่มเติมมาตรา 46a ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 46a^{๑๔} บัญญัติว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิด โดยการจ่ายเงินชดเชย

^{๑๓}การแบ่งประเภทความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน เดิมทีเดียวได้แบ่งประเภทความผิดอาญาออกเป็น ๓ ประเภท ได้แก่ ๑) ความผิดอาญาโทษอุกฉกรรจ์ ๒) ความผิดอาญาโทษปานกลาง และ ๓) ความผิดลหุโทษ แต่ในปัจจุบันเห็นกันว่าความผิดลหุโทษไม่สมควรเป็น “ความผิดอาญา” จึงมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไม่ให้ถือว่าความผิดลหุโทษเป็นความผิดอาญา แต่ถือว่าเป็น “การกระทำที่ขัดต่อระเบียบ” รายละเอียดโปรดดู คณิต ณ นคร. “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง” ใน **รวมบทความทางวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร.** (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, ๒๕๕๐), หน้า ๑๔๘-๑๔๙.

^{๑๔}ประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน มาตรา 46a บัญญัติว่า Victim-offender mediation. Compensation

If the offender

1. has repaired or seriously attempted to repair fully or to a large extent for the crime he has committed, by endeavouring to enter into a reconciliation (victim-offender mediation) of

2. has fully or to a large extent compensated for the damage in cases of compensation requiring considerable personal effort or some form of sacrifice,

the court may mitigate the sentence pursuant to section 49 I, or refrain from punishment in cases where the imprisonment is up to one year, or when a fine of up to three hundred and sixty daily rates is incurred”.





หากผู้กระทำความผิด

๑. ได้ทำหรือพยายามทำอย่างเต็มที่ให้ความเสียหายทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดที่เขาได้กระทำไป ให้กลับคืนดีดังเดิมโดยการพยายามเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อพิพาท หรือ

๒. ได้ชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนหรือเกือบเต็มจำนวน ศาลอาจลดโทษลงได้ตามมาตรา 491 หรือยกเว้นโทษนั้นเสียในกรณีที่เป็นโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือในกรณีที่ค่าปรับไม่เกิน ๓๐๐ มาร์ค หรือวันละ ๖๐ มาร์ค”

บทบัญญัติมาตรานี้มีขอบเขตในการปรับใช้กว้างขวางมาก การยกเว้นโทษตามมาตรานี้สามารถนำไปใช้กับความผิดทุกประเภทโดยไม่มีข้อยกเว้นใดๆ ทั้งสิ้น โดยเฉพาะเมื่อร้อยละ ๙๕ ของโทษอาญาในเยอรมนีก็เป็นโทษปรับ และโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี ในส่วนของการลดโทษก็สามารถนำไปใช้กับความผิดทุกประเภท แม้แต่ความผิดที่มีโทษจำคุกเกินกว่า ๑ ปี ผู้เสียหายที่เป็นนิติบุคคลก็สามารถเข้าร่วมกระบวนการตามมาตรานี้ได้โดยผ่านทางผู้แทนของนิติบุคคล นอกจากนี้ กระบวนการนี้จะเป็นประโยชน์มากในกรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นความเสียหายในทางนามธรรม (abstract interests) หรือคุณธรรมทางกฎหมาย (Rechtgut) ยกตัวอย่างเช่น ในความผิดฐานฉ้อโกงหรือทุจริตที่ก่อให้เกิดความเสียหายในทางนามธรรม เช่น ความเชื่อมั่นของประชาชนลดลงในกรณีที่หน่วยงานราชการกระทำการที่ผิดกฎหมาย เป็นต้น

สำหรับความผิดที่ไม่มีผู้เสียหาย เช่น ความผิดที่รัฐเป็นผู้เสียหายโดยตรง ความผิดฐานขบถในขณะเมาสุรา หรือความผิดเกี่ยวกับการจราจรในเรื่องอื่นๆ ฯลฯ นั้น การประนอมข้อพิพาทจะมีได้ก็แต่เพียงในลักษณะที่เป็นสัญลักษณ์ (symbolic form) เท่านั้น และในความผิดตามกฎหมายอาชญากรก็จะไม่นำกระบวนการนี้ไปใช้เช่นกัน

มาตรา 46a นี้ไม่เรียกร้องให้ผู้ไกล่เกลี่ยเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ ทั้งไม่มีกฎเกณฑ์ในทางวิธีพิจารณาความว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ไกล่เกลี่ยมีบทบาทอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกฎเกณฑ์ดังกล่าว

การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีใช้ในชั้นสอบสวนของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) กับคอมมอนลอว์ (Common Law)





มีความสำคัญน้อยมาก เพราะเมื่อมีการใช้ระบบประนอมข้อพิพาท นักกฎหมายส่วนใหญ่ มักจะนำมาตรา 153 และ 153a แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาปรับใช้ แม้ว่าจะมีปัญหาในทางกฎหมายก็ตาม

(๒) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน (StPO) ในส่วนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น แนวคิดเกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาทถูกกล่าวถึงเป็นครั้งแรกในมาตรา 153 และมาตรา 153a ที่ให้ดุลพินิจแก่ อัยการในการระงับคดีอาญาอย่างไม่เป็นทางการ (informal dismissal) ในกรณีความผิดเล็กน้อยหรือในกรณีที่ความชั่วของผู้กระทำความผิดมีไม่มาก

บทบัญญัติทั้งสองมาตราก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากต่อการประนอมข้อพิพาทในทางปฏิบัติ กล่าวคือ พนักงานอัยการสามารถสั่งให้มีการประนอมข้อพิพาทได้ แม้ว่าการประนอมข้อพิพาทระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิดจะเกิดขึ้นแล้วโดยสมัครใจ

(๓) คู่มือการปฏิบัติ ในปี ค.ศ. ๑๙๘๘ ได้มีการนำคู่มือในการปฏิบัติ เพื่อการประนอมข้อพิพาททางอาญามาใช้กับทุก ๆ มลรัฐในประเทศเยอรมนี แม้คู่มือนี้จะไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายใด ๆ แต่อัยการก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในคู่มือดังกล่าว

แต่ภายหลังปี ค.ศ. ๑๙๙๔ เมื่อมาตรา 46a แห่งประมวลกฎหมายอาญาเยอรมันมีผลใช้บังคับ คู่มือดังกล่าวก็แตกต่างกันไปตามแต่ละมลรัฐ คู่มือนี้วางกฎเกณฑ์ในการใช้กระบวนการประนอมข้อพิพาท เช่น ความสมัครใจของคู่กรณี วิธีการที่ใช้กับผู้ต้องหาที่เป็นนิติบุคคล ฯลฯ ซึ่งในทางปฏิบัติพนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติตามคู่มือนี้

สำหรับนโยบายและการบังคับใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญา กระทรวงยุติธรรมของประเทศเยอรมนีได้สนับสนุนการใช้กระบวนการประนอมข้อพิพาททางอาญามาตั้งแต่ในระยะเริ่มต้น ดังจะเห็นได้จากการจัดให้มีโครงการศึกษาเกี่ยวกับการประนอมข้อพิพาททางอาญา โครงการดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการบังคับใช้การประนอมข้อพิพาทในความผิดที่เด็กเป็นผู้กระทำนั้น ได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่าย จนนำไปสู่การบัญญัติมาตรา 46a แห่งประมวล





กฎหมายอาญาที่ค้ำประกันผู้เสียหายและประโยชน์ของผู้เสียหายเป็นสำคัญ และในขณะเดียวกันก็ส่งเสริมผู้กระทำความผิดให้แสดงความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนได้กระทำ และพยายามทำให้กลับคืนดีดังเดิม

อย่างไรก็ตาม การนำกระบวนการดังกล่าวนี้ไปใช้กลับมีไม่มากนัก ทั้ง ๆ ที่กฎหมายก็ส่งเสริมให้อัยการและศาลเลือกใช้กระบวนการประนีประนอมข้อพิพาท โดยการบัญญัติมาตรา 155a และ 155b แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามารองรับแล้วก็ตาม

จากผลการสำรวจความคิดเห็นของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่อการประนีประนอมข้อพิพาททางอาญานั้น พบว่าอัยการเห็นว่าการประนีประนอมข้อพิพาทนั้นเป็นกลไกที่แปลกปลอมไปจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามปกติ ส่วนศาลยังคงสงวนท่าทีของตนต่อเรื่องดังกล่าว คำพิพากษาบางฉบับแสดงให้เห็นได้ว่าศาลไม่ได้ให้ความสนใจในมาตรา 46a ประมวลกฎหมายอาญา หรือความสำเร็จของโครงการประนีประนอมข้อพิพาท อย่างไรก็ตาม ร้อยละ ๗๕ ของคดีที่เข้าสู่กระบวนการประนีประนอมข้อพิพาทเสนอเข้ามาโดยพนักงานอัยการ โดยส่วนมากเข้ามาในขั้นตอนของการสอบสวน เมื่อทั้งผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดยินยอม พนักงานอัยการจะจัดให้มีการพบกันระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่ายภายใต้การดูแลของผู้ไกล่เกลี่ย คู่กรณีสามารถตกลงกันจนกระทั่งผู้เสียหายพอใจ ถ้าผู้กระทำความผิดทำตามเงื่อนไขที่ตกลงกันได้ในพื้นที่ พนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้องคดี

๗. ประเทศญี่ปุ่น กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีใช้ในชั้นสอบสวนของประเทศญี่ปุ่น เจ้าพนักงานที่มีอำนาจในการสอบสวน คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของตำรวจ ต้องทำการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้นและเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทำการสอบสวนความผิดอาญาใดต้องส่งคดีพร้อมด้วยเอกสารและพยานวัตถุไปยังพนักงานอัยการโดยเร็ว เว้นแต่คดีที่อัยการกำหนดให้เป็นอย่างอื่น อำนาจการฟ้องคดีอาญาเป็นของพนักงานอัยการโดยเฉพาะ แม้คดีจะมีพยานหลักฐานว่าผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิด แต่ถ้าพนักงานอัยการได้พิจารณาอุปนิสัย สภาพวะแห่งจิตใจ สถานการณ์แวดล้อมและความร้ายแรงแห่งข้อหา ตลอดจน

การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีใช้ในชั้นสอบสวนของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) กับคอมมอนลอว์ (Common Law)





สภาพการณ์ภายหลังการกระทำความผิดแล้ว เห็นว่าไม่เป็นการสมควรหรือไม่มีความจำเป็นจะต้องฟ้องร้องผู้กระทำความผิด อัยการอาจสั่งไม่ฟ้องหรืออาจยับยั้งชะลอการฟ้องไว้ โดยมีกำหนดระยะเวลาภายใต้การควบคุมประพฤติโดยพนักงานคุมประพฤติ^{๑๕}

การชะลอการฟ้อง^{๑๖} นั้นเป็นการไม่ฟ้องชนิดหนึ่ง^{๑๗} การชะลอการฟ้อง คือ การแขวนหรือหยุดการฟ้องเอาไว้ โดยพนักงานอัยการได้มอบอำนาจชะลอการฟ้องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการ โดยไม่ต้องเสนอสำนวนต่อพนักงานอัยการได้ ตามที่กฎหมายกำหนดให้วิธีพิจารณาคดีอาญาญี่ปุ่น มาตรา ๒๔๖ คือ คดีที่พนักงานอัยการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งหมายถึง “มาตรการความผิดเล็กน้อย” และให้รวมไปถึงคดีที่เยาวชนเป็นผู้กระทำความผิด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์คดีอาญาในชั้นตำรวจได้นั้นต้องเป็นคดีอาญาที่เป็นความผิดเล็กน้อย ต่อเมื่อได้รับคำสั่งจากพนักงานอัยการโดยตรงเท่านั้น

^{๑๕} ทวีศักดิ์ ฦ ตะกั่วทุ่ง. “งานอัยการของญี่ปุ่น” ใน อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา : รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญานานาชาติ. (กรุงเทพฯ ฯ : ชุดติมาการพิมพ์, ๒๕๓๓), หน้า ๙๐-๙๑.

^{๑๖} ในมาตรา ๒๔๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้กำหนดให้พนักงานอัยการพิจารณาว่า การฟ้องไม่จำเป็น พนักงานอัยการสั่ง “ไม่ฟ้อง” ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในกฎหมายใช้คำว่า “ไม่ฟ้อง” มิได้ใช้คำว่า “ชะลอการฟ้อง” คำว่าชะลอการฟ้องนั้นเกิดจากการปฏิบัติของพนักงานอัยการในอดีตและได้รับการยอมรับจนถึงปัจจุบัน

^{๑๗} การไม่ฟ้องแยกเป็น ๒ ประเภท คือ

- ๑) เมื่อผลของการสอบสวนปรากฏว่าสำหรับการฟ้องนั้น ข้อสงสัยไม่มีหรือมีข้อเท็จจริงยังไม่เป็นความผิดอาญาหรือไม่เข้าเงื่อนไขในการฟ้อง กรณีเป็นการไม่ฟ้อง
- ๒) แม้ว่าตามข้อเท็จจริงเข้าองค์ประกอบความผิดอาญา มีพยานหลักฐานพอฟ้องและเข้าเงื่อนไขในการฟ้องแต่ไม่ฟ้อง กรณีเป็นการชะลอการฟ้อง





มาตรการความผิดเล็กน้อยที่พนักงานอัยการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญา ดังนี้

(๑) ในคดีความผิดฐานลักทรัพย์ ข้อโกง ยักยอก ที่จำนวนความเสียหายเล็กน้อย สภาพความผิดเล็กน้อย มีการชดเชยความเสียหายให้ ผู้เสียหายไม่ประสงค์ให้ลงโทษ และไม่มีเหตุให้เกรงว่าจะมีการกระทำความผิดซ้ำอีก

(๒) คดีการพนันที่มุงทรัพย์สินเล็กน้อยมาก ซึ่งมีสภาพความผิดเล็กน้อย รวมทั้งไม่มีเหตุให้เกรงว่าผู้ร่วมกันกระทำความผิดจะมาก่อทำความผิดซ้ำอีก

(๓) คดีอื่น ๆ ซึ่งอัยการจังหวัดระบุ

กรณีเช่นนี้ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวนดำเนินการ ดังนี้

(๑) ตักเตือนผู้กระทำความผิดให้ระงับอนาคตของตนเอง

(๒) เรียกผู้ปกครอง นายจ้าง บุคคลที่อยู่ในฐานะควบคุมดูแล หรือตัวแทน และทำหนังสือว่าจะควบคุมดูแลอนาคตผู้กระทำความผิด โดยตักเตือนผู้กระทำความผิดในเรื่องที่สำคัญ

(๓) ให้ผู้กระทำความผิดชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย หรือขอโทษผู้เสียหาย หรือกระทำการอื่นที่เหมาะสม

กรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในเรื่องดังกล่าวข้างต้นนั้นไม่ต้องส่งคดีให้พนักงานอัยการ เพียงแต่ในทุกละดับให้เจ้าหน้าที่ตำรวจบันทึกกันในเอกสารที่เรียกว่า “การจัดการคดีความผิดเล็กน้อย” ซึ่งต้องมีมูลเรื่องวันเดือน ปี ที่จัดการ ชื่อผู้กระทำความผิด ประเด็นสำคัญในคดี เพื่อเป็นการตรวจสอบและควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ได้รับมอบหมายจากพนักงานอัยการอีกครั้งหนึ่งโดยพนักงานอัยการ

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีในชั้นสอบสวนของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีใช้ในชั้นสอบสวนของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ได้แก่ ประเทศแคนาดา ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศนิวซีแลนด์ ดังนี้

การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีใช้ในชั้นสอบสวนของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) กับคอมมอนลอว์ (Common Law)





๑. **ประเทศแคนาดา** กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีใช้ในชั้นสอบสวนของประเทศแคนาดา มีกฎหมายรองรับอยู่ ๒ ฉบับ คือ The Criminal Code และ The Young Offenders Act 1984 ดังนี้^{๑๔}

๑) The Criminal Code ได้บัญญัติรับรองกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวนภายหลังการกระทำความผิดเกิดขึ้น กฎหมายให้อำนาจแก่ตำรวจและพนักงานอัยการมีทางเลือกที่จะเสนอคดีในชั้นตอนก่อนการยื่นฟ้องศาลต่อโครงการเบี่ยงเบนคดี หรือตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ได้ โดยอาศัยกฎหมายอาญามาตรา ๗๑๗ ถ้าผู้กระทำความผิดมีคุณสมบัติเหมาะสม ก็ให้ดำเนินการส่งคดีเข้าร่วมโครงการ โดยมีผู้ที่รับผิดชอบดำเนินการ คือ อัยการสูงสุดหรือผู้แทนที่มอบหมาย ผู้ที่รับการแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ โดยการดำเนินการนี้จะต้องได้รับการแนะนำรายละเอียดของมาตรการ และต้องยินยอมเข้าร่วมโครงการด้วยความสมัครใจ ซึ่งก่อนให้ความยินยอมต้องได้รับการชี้แจงสิทธิของตน

๒) The Young Offenders Act 1984 ได้กำหนดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์สำหรับเยาวชน คือ อัยการสูงสุดหรือผู้ที่รับมอบหมาย ผู้ที่ได้รับมอบหมาย ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐในจังหวัดนั้น ในการดำเนินการนั้น ผู้ดำเนินการจะต้องกำหนดมาตรการให้เหมาะสมและเป็นที่น่าพอใจที่จะได้รับการพิจารณาโดยรอบคอบและเป็นประโยชน์ต่อสังคม เยาวชนผู้เข้าร่วมตามมาตรการนี้จะต้องรู้สึกผิดและยอมรับผิดชอบในการกระทำของตน จึงได้ยินยอมเข้าร่วมโดยสมัครใจ โดยก่อนการตัดสินใจจะต้องได้รับการชี้แจงรายละเอียดของโครงการและต้องได้รับการแจ้งสิทธิที่มีอยู่ มาตรการนี้จะไม่ถูกนำมาใช้หากผู้กระทำความผิดไม่ยอมรับปฏิเสธการกระทำของตน

^{๑๔} ฌักทรี กตเวทีเสถียร. “การระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (ศึกษาเฉพาะความผิดที่มีผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายอาญา)” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๔๗), หน้า ๙๔-๙๕.





ขั้นตอนการดำเนินการเริ่มต้นจากการที่ตำรวจและพนักงานอัยการ จะส่งคดีให้คณะกรรมการชุมชนใช้มาตรการทางเลือกที่จะรับข้อพิพาทด้วยการประชุม ไกล่เกลี่ย ซึ่งจะดำเนินการโดยอาสาสมัครและผู้ที่เกี่ยวข้องการประชุม คือ ผู้กระทำ ความผิดและครอบครัว อาสาสมัคร ผู้ทำการไกล่เกลี่ย จำนวน ๒ คน แต่สำหรับ ในคดีบางคดีเหยื่อและผู้ปกครองก็จะเข้ามาในคดีด้วย การดำเนินการตามมาตรการ ทางเลือกตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ถือว่าเป็นการขัดแย้งกับการดำเนินการตามขั้นตอน ของกระบวนการยุติธรรม หากภายหลังปรากฏว่าผู้กระทำความผิดยินยอมปฏิบัติตาม เงื่อนไข ให้ศาลเยาวชนชนยกฟ้องในข้อหาดังกล่าว

ซึ่งในขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับ ข้อพิพาททางอาญาในประเทศแคนาดาได้มีการกำหนดไว้โดยรัฐบาลกลาง เพียงว่า สามารถนำมาใช้กับความผิดเล็กน้อยหรือความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทเท่านั้น^{๑๙}

แต่อย่างไรก็ตามรัฐโนวาสโกเชียของประเทศแคนาดาได้ กำหนดวิธีการกระบวนการยุติธรรมไปใช้ได้เองและในทางปฏิบัติรัฐโนวาสโกเชีย สามารถนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มี ความผิดรุนแรงได้ด้วย^{๒๐} โดยได้ยึดเอาประเภทความผิดเป็นเกณฑ์ ซึ่งแบ่งประเภท ความผิดเพื่อใช้สำหรับการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการ ระงับข้อพิพาทคดีอาญาออกเป็น ๔ ประเภท คือ^{๒๑}

(๑) ความผิดระดับที่ ๑ ได้แก่ ความผิดฐานที่อยู่ในเขตอำนาจ ของจังหวัด ความผิดฐานเตร็ดเตร่คนจรจัด ความผิดฐานทำร้ายร่างกายไม่เป็นเหตุ ได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย

^{๑๙}www.canada.justice.gc.ca/en/ps/voc/rjpap.html

^{๒๐}www.isuma.net/vo1no1/claimeme.shtml

^{๒๑}www.gov.ns.ca/jus/rj/rj-framework.htm, p.13





(๒) ความผิดระดับที่ ๒ ได้แก่ ความผิดฐานอื่นที่ไม่ใช่ความผิดระดับ ๓ และความผิดระดับ ๔

(๓) ความผิดระดับที่ ๓ ได้แก่ ความผิดฐานฉ้อโกงหรือยักยอกซึ่งทรัพย์สินมีมูลค่าไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ ความผิดฐานฉ้อโกงทรัพย์สิน ความผิดทางเพศ ความผิดฐานลักพาตัว กักขัง ความผิดเกี่ยวกับครอบครัว ความรุนแรงในครอบครัว

(๔) ความผิดระดับที่ ๔ ได้แก่ ความผิดทางเพศ ความผิดฐานฆาตกรรม

ขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาของรัฐในวาสโกเทีย เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อันได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เจ้าหน้าที่คุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ได้เสนอต่อคณะกรรมการชุมชนได้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ยุติลง ซึ่งมี ๔ ขั้นตอน ดังนี้^{๒๒}

(๑) ขั้นตอนก่อนฟ้องคดี สามารถกระทำได้โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจที่พบการกระทำความผิด ระดับที่ ๑ และระดับที่ ๒ สามารถใช้ดุลพินิจเสนอเรื่องดังกล่าวไปดำเนินการในชั้นกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวในขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ต้องเป็นการกระทำในกรณีที่มีได้ตั้งข้อหาความผิด หากมีการตั้งข้อหาแล้วและเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นว่าควรใช้มาตรการทางเลือก ก็สามารถดำเนินการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการต่อไป

(๒) ขั้นตอนภายหลังการยื่นฟ้อง เป็นมาตรการที่สามารถกระทำได้โดยพนักงานอัยการ โดยภายหลังจากเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ตั้งข้อหาและส่งคดีมาแล้วสำหรับความผิดระดับที่ ๑ และระดับที่ ๒ พนักงานอัยการสามารถเลือกที่จะเสนอคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

^{๒๒} Ibid, p.18





(๓) ขั้นตอนก่อนมีคำพิพากษา เป็นการดำเนินการของผู้พิพากษาขณะที่คดีอยู่ระหว่างรอการพิพากษา ซึ่งโดยปกติในคดีที่มีความรุนแรงมาก จะใช้วิธีการดำเนินคดีในศาลและมักตัดสินคดีโดยศาล แต่ในคดีที่มีความรุนแรงไม่มากนัก ศาลมักจะส่งคดีตามความเห็นของศาลเองหรือความเห็นของพนักงานอัยการให้ดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ โดยศาลจะเลื่อนการพิจารณาออกไป

(๔) ขั้นตอนระหว่างรับโทษ เป็นขั้นตอนการเสนอคดีเข้าสู่การดำเนินกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์โดยเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์หรือเจ้าหน้าที่คุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย สำหรับความผิดระดับ ๑ ระดับ ๒ ระดับ ๓ ระดับ ๔ เพื่อเยียวยาความเสียหายของเหยื่อ ผู้กระทำความผิด ชุมชน ระหว่างผู้กระทำความผิดได้รับโทษอยู่

๒. ประเทศสหรัฐอเมริกา กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีใช้ในชั้นสอบสวนของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เจ้าหน้าที่ในองค์กรกระบวนการยุติธรรมต่างมีการใช้อำนาจหน้าที่ตามกรอบตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เรียกว่า “ดุลพินิจ” (Discretion) ซึ่งเป็นอำนาจที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรมเพื่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในการแสวงหารูปแบบกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดทั้งในชั้นตำรวจ ในชั้นอัยการและในชั้นศาล^{๒๓} ซึ่งมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ใกล้เคียงในสถานีตำรวจ สำนักงานอัยการหรือในองค์กรศาสนาหรือองค์กรในชุมชน ซึ่งไม่ได้แสวงหากำไร

ในสหรัฐอเมริกาได้แบ่งประเภทความผิดอาญาตามความร้ายแรงตามอาชญากรรม ออกเป็น ๒ ประเภท ดังนี้^{๒๔}

^{๒๓}ชัยวิวัฒน์ หิรัญวัฒน์. “บทบาทพนักงานสอบสวนในการกันคดีไม่ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, ๒๕๔๕), หน้า ๘๘.

^{๒๔}Larry K. Gaines, Michael Kaune and Roger Le Roy Miller. *Ibid*, p.63





๑) ความผิดประเภท Felonies คือ ความผิดอาญาที่มีโทษประหารชีวิตหรือจำคุกในเรือนจำของรัฐเกินกว่า ๑ ปีขึ้นไป บางรัฐอาจกำหนดเกินกว่า ๒ ปี เช่น รัฐ Carolina แบ่งออกเป็น ๔ ประเภท คือ ความผิดต้องระวางโทษประหารชีวิต ความผิดต้องระวางโทษตลอดชีวิต ความผิดต้องระวางโทษจำคุก ๑๐ ปีขึ้นไปและความผิดต้องระวางโทษ ๕ ปีขึ้นไป

๒) ความผิดประเภท Misdemeanors คือ ความผิดอาญาอื่นๆ ที่นอกเหนือจากความผิดประเภท Felonies ซึ่งในรัฐส่วนใหญ่ของสหรัฐอเมริกาอาจแบ่งประเภท ได้แก่ ความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๓๐ วัน แต่ไม่เกิน ๑ ปี ความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓๐ วันและความผิดในคดีจราจร โดยกำหนดโทษปรับเพียงเล็กน้อยและไม่บันทึกประวัติผู้กระทำความผิด ซึ่งในคดีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้ดุลพินิจไม่บังคับตามกฎหมายในสหรัฐอเมริกา พนักงานสอบสวนนำผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญา เช่น^{๒๕}คดีอาญาในคดีจราจร คดีที่ผู้กระทำความผิดเป็นเยาวชน คดีความผิดเกี่ยวกับการลักทรัพย์ คดีคนเมาสุรา คดีความผิดภายในครอบครัว เป็นต้น ในประเทศสหรัฐอเมริกาให้อำนาจตำรวจใกล้เคียงเนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องของเวลาและจำนวนบุคลากรที่เพียงพอจะบังคับใช้กฎหมายได้ จนบางกรณีอาจจะไม่มีการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้นเมื่อไม่มีการบังคับใช้กฎหมายได้ทุกคดี ตำรวจจึงตัดสินใจ^{๒๖}และพิจารณาว่าสิ่งใดควรใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญา

^{๒๕}อิทธิ มุสิกะพงษ์. “การดำเนินคดีความผิดเล็กน้อย” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาวชิราวุฒยธรรมศาสตร์. ๒๕๓๔), หน้า ๑๒.

^{๒๖}Sue titus Reid. **Crime and Criminology**. 6th ed. Florida : Holt, Rinehart and winton. 1991, p.438





ซึ่งสรุปได้ว่ากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาของสหรัฐอเมริกาเป็นรูปแบบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีสูงมาก โดยกันผู้กระทำความผิดออกจากกระบวนการยุติธรรมเข้าสู่โครงการทางสังคมหรือชุมชน เพื่อการบำบัดรักษาฟื้นฟู การศึกษาอบรม หรือแก้ไขผู้กระทำความผิดให้กลับคืนสู่สังคมได้ตามปกติสุข ซึ่งศึกษาจากแนวทางปฏิบัติของตำรวจในสหรัฐอเมริกา ได้แก่ หลักสูตรโครงการกันคดีผู้มียาเสพติดไว้ในครอบครอง การลักขโมยเล็กน้อย การค้าประเวณี และการกันผู้กระทำความผิดที่เป็นเยาวชนเข้าสู่โครงการทางสังคมหรือชุมชน แทนการสู่ระบบกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนตามปกติ กล่าวคือ เมื่อจบหลักสูตรและปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของโครงการ ข้อหาเหล่านั้นจะถูกยกเลิกและไม่มีประวัติบุคคล เป็นต้น

๓. ประเทศออสเตรเลีย กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีในชั้นสอบสวนของประเทศออสเตรเลียนั้นเกิดขึ้นในมลรัฐ New South Wales เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๙๙๑ ประชาชนและเจ้าหน้าที่ตำรวจในเมืองแวกก้า แวกก้า (Wagga Wagga) จัดให้มีการประชุมระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิดสำหรับคดีเยาวชน ต่อมาได้มีการพัฒนามีบทบัญญัติ The Young Offenders Act 1993 ต่อมามลรัฐอื่นๆของออสเตรเลียก็มีโครงการจัดประชุมดังกล่าว โครงการจัดประชุมระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิด ได้แก่^{๒๗}

๑) New South Wales จัดให้มีกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในการระงับข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวนมีการจัดประชุมกระทำที่สถานีตำรวจและดำเนินการประชุมโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยมีการเชิญผู้ช่วยเหลือผู้เสียหายมาร่วมในการประชุมด้วย ส่วนคดีเยาวชนการจัดประชุมนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

^{๒๗}UN Resolution 2002. Ibid, p.75-76





๒) South Australia การจัดประชุมกลุ่มครอบครัวขึ้นมาใช้โดยให้อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลเยาวชนและโดยการสนับสนุนให้ผู้เสียหายมีส่วนร่วมในการประชุมนั้น

๓) Australia Capital Territory โครงการประชุมกลุ่มเริ่มจัดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ โดยใช้กับความผิดประเภทต่าง ๆ ทั้งในกรณีคดีผู้ใหญ่และคดีเยาวชน โดยการจัดการและการสนับสนุนการประชุมกลุ่มโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ

๔. ประเทศนิวซีแลนด์ ในประเทศนิวซีแลนด์ใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีในชั้นสอบสวน ทั้งในคดีเยาวชนและครอบครัวและในคดีผู้ใหญ่ ดังนี้^{๒๔}

๑) ในคดีเยาวชนและครอบครัว โดยมีบทบัญญัติ The Children, Young Person and Their Families Act 1989 โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดถึงหลักการการประชุมกลุ่มครอบครัว (The Family Group Conference) ซึ่งใช้ทั้งในกรณีที่เยาวชนเป็นผู้กระทำความผิดและกรณีที่เยาวชนเป็นผู้เสียหาย

ซึ่งการประชุมกลุ่มครอบครัว (The Family Group Conference) ของนิวซีแลนด์มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือ ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานสวัสดิการสังคม เจ้าหน้าที่ช่วยเหลือเด็กของหน่วยงานตำรวจ ผู้เสียหายจะมีผู้ให้ความช่วยเหลือตลอดเวลาของการเข้าร่วมประชุมหรืออาจตั้งตัวแทนไปเข้าร่วมประชุมแทนก็ได้ โดยผู้มีส่วนร่วมในการประชุมทุกคนจะมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ โดยจะมีการหารือเกี่ยวกับข้อเท็จจริงของการกระทำผิด และต่อจากนั้นทั้งผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิด ผู้ช่วยเหลือในการประชุมนั้น ต่างจะได้กล่าวถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ตนเองนั้นในที่ประชุมได้รับฟัง และหาข้อสรุป ซึ่งจะนำไปสู่การที่ผู้กระทำความผิดที่เป็นเยาวชนนั้นตกลงที่จะชดใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตน

^{๒๔} UN Resolution 2002. *Ibid.*, p.75-76





๒) ในคดีผู้ใหญ่ได้มีบทบัญญัติ The Criminal Justice Act 1985 ได้กำหนดให้ศาลสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้กลับคืนดีหรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ส่วนขั้นตอนการดำเนินคดีนั้น การใช้มาตรการดังกล่าวอยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

วิเคราะห์การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์การระงับข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวนของต่างประเทศเพื่อนำมาใช้กับประเทศไทย

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน คือ ตำรวจกับอัยการของต่างประเทศ โดยแยกพิจารณาตามระบบกฎหมายของแต่ละประเทศที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ทั้งประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) กับระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ผู้เขียนจะศึกษาวิเคราะห์อยู่ ๒ ประเด็น คือ การให้ตำรวจ อัยการใช้ดุลพินิจในกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน กับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวนของต่างประเทศที่ควรจะนำมาปรับใช้แก่ประเทศไทย ดังนี้

๑. การให้ตำรวจ อัยการใช้ดุลพินิจกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน

เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่ากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีใช้ในชั้นสอบสวนของประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) หรือประเทศในภาคพื้นยุโรป คือ ประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเบลเยียม ประเทศสเปน และประเทศเนเธอร์แลนด์ จะให้อำนาจพนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาเป็นหลัก แต่ประเทศเบลเยียมและประเทศเนเธอร์แลนด์นั้นให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจมีส่วนร่วมใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาได้ ส่วนประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ (Common Law) คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์และแคนาดา จะให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีใช้ในชั้นสอบสวนของประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) กับคอมมอนลอว์ (Common Law)





กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกระบวนการพิจารณาคดีอาญาในระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตามไม่ว่าประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) หรือประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ต่างให้ความสำคัญกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวน เพื่อเป็นการลดปริมาณคดีชั้นสู่ศาล เป็นการเยียวยาให้กับผู้เสียหาย ผู้กระทำความผิดได้กลับคืนอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างปกติสุข เช่นเดียวกัน

๒. กระบวนยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวนของต่างประเทศที่ควรนำมาปรับใช้แก่ประเทศไทย

เมื่อพิจารณาการใช้กระบวนยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นสอบสวนของต่างประเทศไม่ว่าประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) หรือประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ผู้เขียนเห็นว่าหลักการและแนวคิดของประเทศดังต่อไปนี้สามารถที่จะนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ คือ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศเบลเยียม ประเทศญี่ปุ่น ประเทศแคนาดา ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย

ส่วนประเทศที่ไม่ควรนำมาปรับกับประเทศไทย คือ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และประเทศนิวซีแลนด์





บรรณานุกรม

หนังสือ งานวิจัย วิทยานิพนธ์และเอกสารวารสารภาษาไทย

คณิต ฤ นคร. “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง”

ใน **รวมบทความทางวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฤ นคร.** (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, ๒๕๔๐)

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย. “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : การปรับกระบวนการยุติธรรม” (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาสหวิทยาการ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๘)

ชาติ ชัยเดช. เอกสารประกอบการสัมมนา “ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ.” จัดโดยสถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม วันพุธที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมเซ็นจูรี พาร์ค กรุงเทพมหานคร

ชัยวิวัฒน์ หิรัญวัฒน์. “บทบาทพนักงานสอบสวนในการกันคดีไม่ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, ๒๕๔๕)

ณภัทร กตเวทีเสถียร. “การระงับข้อพิพาทในคดีอาญาโดยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (ศึกษาเฉพาะความผิดที่มีผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายอาญา)” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, ๒๕๔๗)

ทวีศักดิ์ ฤ ตะกั่วทุ่ง. “งานอัยการของญี่ปุ่น” ใน **อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา : รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญานานาชาติ**. (กรุงเทพฯ : ชูติมาการพิมพ์, ๒๕๓๓)

การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาที่มีใช้ในชั้นสอบสวนของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) กับคอมมอนลอว์ (Common Law)





สิทธิกร ศักดิ์แสง. “ปัญหาการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์กับการระงับข้อพิพาทคดีอาญาในขั้นตอนก่อนฟ้อง” **วารสารนิติศาสตร์**. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ ๓๖ ฉบับที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๐

_____. “ศาสตร์แห่งการตีความกฎหมาย” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๒.

อิทธิ มุสิกะพงษ์. “การดำเนินคดีความผิดเล็กน้อย” (**วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต** มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๔)

อุทัย อาทิวรา. “การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในประเทศฝรั่งเศส (๒),” **วารสารยุติธรรม**. ฉบับที่ ๑ ปีที่ ๔ (ตุลาคม-พฤศจิกายน ๒๕๔๖)

หนังสือต่างประเทศ

David Miers. **An International Review of Restorative Justice – Crime Reduction Research Series Paper 10** (London : HMSO, 2000).

Larry K. Gaines, Michael Kaune and Roger Le Roy Miller.

Mireille Delmas-Marty (sous la direction). **Procédures pénales d'Europe**. (Thémis Droit privé. Paris : PUF, 1995).

Sue titus Reid. **Crime and Criminology**. 6th ed. Florida : Holt, Rinehart and Winton, 1991.

ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต

www.canada.justice.gc.ca/en/ps/voc/rjpap.html

www.isuma.net/vo1no1/claimeme.shtml

www.gov.ns.ca/jus/rj/rj-framework.htm





พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม : รากฐานการกำเนิดศาลรัฐธรรมนูญ

ดร.ปัญญา อุดชาชน*

ทุกครั้งที่มีการพูดถึงการกำเนิดศาลรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ จะถูกหยิบยกขึ้น โดยผู้เขียนเอง ซึ่งโอนมารับราชการที่ศาลรัฐธรรมนูญในยุคก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน จะได้ยินโดยตลอด แม้กระทั่งเอกสารทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญเอง ก็ให้การยอมรับเกี่ยวกับประเด็นการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยิ่งผู้เขียนได้มีโอกาสสนทนากับท่านประธานศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับประวัติของท่าน ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในช่วงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๔๘๘ - ๒๔ มกราคม ๒๔๘๙ และถือว่าท่าน

* รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ศศ.บ. (รัฐศาสตร์), น.บ., น.ม. (กฎหมายมหาชน), M.P.A. (Detroit), Ph.D. (Public Administration), น.ด. (Doctor of Laws), ปปร. รุ่นที่ ๘ สถาบันพระปกเกล้า, วปอ. รุ่นที่ ๒๕๕๐ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, นยปส. รุ่นที่ ๒ สถาบันการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สัญญา ธรรมศักดิ์, นตส. รุ่นที่ ๒ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และ พตส. รุ่นที่ ๔ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง



ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีคนนี้เป็นผู้สั่งให้พระยาอรรณการีย์นิพนธ์ เป็นผู้ร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามขึ้น จึงเป็นมูลเหตุจูงใจที่ข้าพเจ้าเขียนบทความเรื่อง พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม : รากฐานการกำเนิดศาลรัฐธรรมนูญในเชิงประวัติศาสตร์เพื่อเผยแพร่ในโอกาสที่ศาลรัฐธรรมนูญครบรอบ ๑๕ ปี ในปีพ.ศ.๒๕๕๖ บทความนี้แบ่งออกเป็น ๔ ส่วนคือ ส่วนที่ ๑ ว่าด้วยภูมิหลังความเป็นมา ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ ส่วนที่ ๓ ว่าด้วยการวิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยอาชญากรรมสงคราม และส่วนสุดท้ายว่าด้วยบทสรุปและข้อเสนอแนะ

ส่วนที่ ๑ ภูมิหลังความเป็นมา

สงครามโลกครั้งที่ ๒ เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๒ (ค.ศ. ๑๙๓๙) โดยแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่ายใหญ่ๆ คือ ฝ่ายสัมพันธมิตร เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เป็นต้น และฝ่ายอักษะ เช่น เยอรมนี อิตาลี ญี่ปุ่น เป็นต้น โดยเยอรมนีได้บุกชนะฟินแลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ ฮอลันดา เดนมาร์กและฝรั่งเศส ขณะเดียวกันทางเอเชีย ญี่ปุ่นได้บุกชนะเวียดนาม ไจเมตีเฟิร์ลฮาเบอร์ สหรัฐอเมริกาและบุกเข้าประเทศไทยเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๔๘๔ ซึ่งในขณะนั้น จอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี อีก ๓ วันต่อมารัฐบาลไทยได้ยอมแพ้ญี่ปุ่นเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๘๔ ผู้เขียนขอลำดับเหตุการณ์สำคัญก่อนที่รัฐบาลไทยจะยอมแพ้ญี่ปุ่น โดยรัฐบาลไทยภายใต้การนำของจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและผู้บัญชาการทหารสูงสุด ในขณะนั้นมีการประชุมคณะรัฐมนตรี ๓ ครั้ง คือ การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๔๘๔ การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๔๘๔ และการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๘๔ โดยมีสาระสำคัญการประชุมแต่ละครั้ง ดังนี้





๑.๑ การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๔ เวลา ๒๓.๐๐ น. มีเหตุการณ์สำคัญ คือ^๑

๑.๑.๑ พล.ต.ต.อดุล อดุลเดชจรัส รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยและอธิบดีกรมตำรวจ เป็นประธานในที่ประชุมในช่วงแรกเนื่องจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีไม่อยู่ โดยเรื่องที่ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบคือ ผู้แทนรัฐบาลญี่ปุ่นมีเอกอัครราชทูต ทูตทหารและคณะ ได้ยื่นบันทึกต่อรัฐบาลไทยขอเดินทัพผ่านประเทศไทยเพื่อไปโจมตีอังกฤษ และแจ้งว่าญี่ปุ่นได้ประกาศสงครามกับอังกฤษและอเมริกาแล้ว ญี่ปุ่นจะโจมตีพร้อม ๆ กัน ขออย่าให้ไทยขัดขวาง โดยญี่ปุ่นรับรองว่าจะไม่มาทำลายอธิปไตยของไทยนอกจากขอผ่านกรุงเทพและบางเมืองที่จำเป็นและให้ตอบภายในเวลา ๐๒.๐๐ น. คณะรัฐมนตรีได้ส่งผู้แทน คือ นายปรีดิพนมยงค์ นายดิเรก ชัยนาม และพระองค์เจ้าวรรณไวทยากร ไปแจ้งผู้แทนรัฐบาลญี่ปุ่นว่ายังไม่ให้คำตอบไม่ได้เพราะนายกรัฐมนตรีไม่อยู่ ขอยืดเวลาไปเป็น ๐๕.๐๐ น. ระหว่างนั้นที่ประชุมได้รับรายงานว่าญี่ปุ่นลำเลียงทหารขึ้นที่สงขลา ปัตตานี และญี่ปุ่นยกพลขึ้นมาที่สมุทรปราการ พล.ต.ต.อดุล อดุลเดชจรัส จึงได้สั่งปิดถนนสายสมุทรปราการ - กรุงเทพ เวลา ๐๓.๐๐ น. ต่อมาเวลา ๐๔.๓๐ น. พันเอก ประยูร ภมรมนตรี พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร และนายจิตตะเสน ปัญจะ ได้รับมอบไปพบเอกอัครราชทูตญี่ปุ่นเพื่อขอยืดเวลาอีกโดยเหตุที่นายกรัฐมนตรีเดินทางกลับกรุงเทพไม่ทันก่อนเวลา ๐๗.๐๐ น.

๑.๑.๒ ต่อมาเวลา ๐๖.๕๐ น. จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีเดินทางกลับจากพระตะบองเข้าสู่ที่ประชุม หลังจากนั้น เวลา ๐๗.๓๐ น. ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเห็นพ้องด้วยในการสั่งให้ฝ่ายไทยหยุดยิง และเวลา ๐๗.๔๕ น. นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้ออกไปพบกับเอกอัครราชทูตญี่ปุ่น

^๑บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี, วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๔.





และคณะ ในการพบคราวนี้ ทางญี่ปุ่นได้ยื่นข้อตกลงให้ฝ่ายไทยพิจารณาเลือกมี ๔ แบบ และได้นำเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเวลา ๐๘.๔๕ น. ข้อตกลงทั้ง ๔ แบบดังกล่าว มีเนื้อหา คือ

๑) แบบที่ ๑ มีเนื้อหาแปลได้ดังต่อไปนี้^๒

เนื่องจากการสนทนาในวันนี้ เราจึงได้ตกลงกันในข้อความดังต่อไปนี้อย่างเต็มที่

(๑) ประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยจะทำสัมพันธไมตรีในทางรุกรานและป้องกันตัวร่วมกัน

(๒) ประเทศไทยจะให้ความร่วมมือแก่ประเทศญี่ปุ่นในทางการทหาร เท่าที่จำเป็นตามที่กล่าวในข้อ (๑) (รวมทั้งการอนุญาตให้กองทัพญี่ปุ่นเดินทางผ่านประเทศไทย และอำนวยความสะดวกเท่าที่จำเป็นทั้งหมด เพื่อให้การเดินทางผ่านนั้นทำนองเดียวกันกับการที่จะปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อมิให้มีการปะทะซึ่งกันและกัน อันอาจจะเกิดขึ้นได้ระหว่างกองทัพญี่ปุ่นและกองทัพไทย)

(๓) รายละเอียดแห่งการปฏิบัติการตามข้อ (๑) และข้อ (๒) ดังกล่าวข้างต้นนั้น จะได้ทำการตกลงกันระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทั้งสองประเทศ

(๔) ญี่ปุ่นจะให้ประกันในความเป็นเอกราชอธิปไตย และเกียรติยศของประเทศไทยจะได้รับการเคารพ และประเทศญี่ปุ่นจะร่วมมือกับประเทศไทยในการที่จะเอาดินแดนที่เสียไปคืนมา

(๕) ข้อตกลงดังกล่าวนี้ จะถูกยืนยันกันในภายหลัง โดยแลกเปลี่ยนเอกสารในทางราชการระหว่างรัฐบาลของเราทั้งสองฝ่าย

๒) แบบที่ ๒ มีเนื้อหาแปลได้ดังต่อไปนี้^๓

เนื่องจากการสนทนากันในวันนี้ เราได้ตกลงกันในข้อดังต่อไปนี้อย่างเต็มที่

^๒ ข้อตกลงแบบที่ ๑.

^๓ ข้อตกลงแบบที่ ๒.





(๑) ประเทศไทยจะเข้าในกติกาสัญญาไตรภาคี ฉบับลงวันที่ ๒๗ กันยายน ค.ศ. ๑๙๔๐

(๒) ประเทศไทยจะให้ความร่วมมือทางทหารแก่ประเทศญี่ปุ่น รวมทั้งการอนุญาตให้ทหารญี่ปุ่นผ่านอาณาเขตไทยไป และให้ความสะดวกที่จำเป็นทุกประการในการที่จะผ่านไปนั้น กับทั้งจะได้จัดการทันทีเพื่อป้องกันการปะทะกันใดๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ระหว่างทหารญี่ปุ่นกับทหารไทย

(๓) รายละเอียดในการปฏิบัติตามวรรค (๑) และ (๒) ข้างบนนี้ให้ทำความตกลงกันระหว่างเจ้าหน้าที่แห่งประเทศทั้งสอง

(๔) ญี่ปุ่นจะให้ประกันว่า เอกราชอภิปไตยและเกียรติของประเทศไทยจะได้รับความเคารพ และจะร่วมมือกับประเทศไทยในการเอาดินแดนซึ่งประเทศไทยได้เสียไปคืนมา

(๕) ความตกลงกันนี้ ให้ยืนยันกันภายหลังโดยเอกสารเป็นพิธีระหว่างรัฐบาลของประเทศทั้งสอง

๓) แบบที่ ๓ มีเนื้อหาแปลได้ดังต่อไปนี้^๕

เพื่อที่ปฏิบัติให้ลุล่วงสถานการณ์อันรีบด่วนในเอเชียตะวันออก ประเทศไทยจะให้ความร่วมมือทางทหารแก่ประเทศญี่ปุ่นตามที่จะเป็นเพื่อการนั้น รวมทั้งการอนุญาตให้ทหารญี่ปุ่นผ่านอาณาเขตไทยไป และการให้ความสะดวกทุกอย่างที่จำเป็นแก่การที่จะผ่านไปนั้น กับทั้งการจัดการโดยทันทีเพื่อที่จะป้องกันมิให้เกิดการปะทะกันขึ้นระหว่างทหารญี่ปุ่นกับทหารไทย

รายการตามวรรคก่อน ให้ทำความตกลงกันระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารของประเทศทั้งสอง

^๕ ข้อตกลงแบบที่ ๓.





๔) แบบที่ ๔ มีเนื้อหาแปลได้ดังต่อไปนี้^๕

(๑) ให้เข้ากติกาสัญญาไตรภาคี^๖

(๒) ให้ทำความตกลงทำสัมพันธไมตรีทั้งการรุกและการป้องกันประเทศไทยร่วมกัน

(๓) ให้มีความตกลงในเรื่องความร่วมมือทางทหาร

ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วให้ร่างใหม่โดยเอาข้อตกลง ๓ เดิมเข้ากับข้อตกลง ๔ และมอบให้นายวณิช ปานะนนท์ ไปเจรจาหลังจากที่นายวณิช ปานะนนท์ไปเจรจาแล้ว ปรากฏว่าญี่ปุ่นตกลง แต่อย่างไรก็ตามที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมอบให้นายวิจิตร วิจิตรวาทการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศไปร่างคำแถลงการณ์รัฐบาลเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อประกาศให้ประชาชนทราบต่อไป

๑.๒ การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๔๘๔ เวลา

๑๗.๐๐ น. มีเหตุการณ์สำคัญ คือ^๗

การประชุมครั้งนี้ นายวิจิตร วิจิตรวาทการ ได้นำร่างแถลงการณ์ให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณา นอกจากนั้น จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้พูดในที่ประชุมว่า “เราจะอพยพกันดีไหม หรือไม่ต้อง” ในที่สุดที่ประชุมเห็นว่าไม่ต้องย้ายและปิดการประชุม เวลา ๑๗.๕๕ น.

๑.๓ การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๘๔ เวลา

๑๐.๑๐ น. มีเหตุการณ์สำคัญ คือ^๘

^๕ข้อตกลงแบบที่ ๔

^๖สัตตญูระหว่างเยอรมนี อิตาลี และญี่ปุ่น ลงนามที่กรุงเบอร์ลิน เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๔๘๓ (ค.ศ. ๑๙๔๐).

^๗บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี, วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๔๘๔.

^๘บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี, วันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๘๔.





การประชุมครั้งนี้เป็นการประชุมเรื่อง รัฐบาลญี่ปุ่นขอให้กองทัพญี่ปุ่นเดินทางผ่านประเทศไทย และมีมติกรณีที่ชาวญี่ปุ่นจะเข้าไปในสถานที่ราชการต่างๆ ให้ถือปฏิบัติ ดังนี้

(๑) ให้จัดการห้ามเขา บอกว่าที่นี่ถ้าเขาจะเข้ามาแล้ว มันผิดตามข้อตกลงกันไว้

(๒) ถ้าเขาขึ้นจะเข้าไป เราควรจะอธิบายว่าเขาควรจะไปตกลงกับคณะกรรมการเสียก่อน

(๓) ถ้าเขาขัดขึ้น ก็ปล่อยให้เข้าไป แล้วให้เจ้าหน้าที่รายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบเพื่อจะได้สั่งการให้กรรมการไปพิจารณาปรึกษาหารือกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายญี่ปุ่น ปิดประชุม เวลา ๑๒.๓๐ น.

สำหรับข้อตกลงระหว่างผู้แทนฝ่ายไทย คือ นายดิเรก ชัยนาม กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และนาย ท. หลุยโกะมิ เอกอัครราชทูตญี่ปุ่น ได้ลงนามเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๔๘๔ ที่กรุงเทพมหานคร มีข้อความว่า ผู้ลงนามข้างท้ายนี้ซึ่งได้รับมอบอำนาจโดยถูกต้องแล้วจากรัฐบาลของตน ตกลงกันดังต่อไปนี้

๑. เพื่อจะจัดการกับสถานการณ์เร่งด่วนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศไทยจะอนุญาตให้กองทหารญี่ปุ่นเดินทางผ่านดินแดนของประเทศไทยไปได้ และจะให้ความสะดวกทุกอย่างที่จำเป็นเพื่อการผ่านดังกล่าว ตลอดจนดำเนินการต่างๆ โดยทันทีเพื่อหลีกเลี่ยงความเป็นปฏิปักษ์ต่อกันทุกอย่างอันอาจจะเกิดขึ้นได้ระหว่างกองกำลังทหารญี่ปุ่นกับกองกำลังทหารไทย

๒. รายละเอียดเพื่อปฏิบัติตามวรรคแรก จะต้องตกลงกันระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารทั้งสองประเทศ

๓. ประเทศญี่ปุ่นให้ประกันว่าเอกราช อธิปไตย และเกียรติยศของประเทศไทยจะได้รับการเคารพ

ขณะนั้น ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ประเทศสหรัฐอเมริกาและรัฐบาลไทยได้โทรเลขถึง ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ว่ารัฐบาลไทยยอมแพ้ญี่ปุ่นแล้วและให้เฝ้าเอกสารสำคัญ แต่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช





ได้ประกาศจัดตั้งขบวนการเสรีไทยขึ้นต่อหนังสือพิมพ์อเมริกันโดยแถลงเป็นใจความว่า การที่รัฐบาลไทยยอมแพ้ญี่ปุ่น ท่านเองไม่เชื่อว่าเป็นเจตนาของคนไทย การจัดตั้งขบวนการเสรีไทยขึ้นเพื่อร่วมมือกับสัมพันธมิตรต่อสู้กับญี่ปุ่น ขอชักชวนให้คนไทยทั้งในและนอกประเทศเข้าร่วมขบวนการนี้ ทำให้ข่าวนี้ได้ลงหนังสือพิมพ์ในประเทศสหรัฐอเมริกาและแพร่ข่าวออกไปทั่วโลก และตอนเย็นวันนี้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้เดินทางไปพบกับ MR. Adolf Bunley รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อแจ้งข่าวการแถลงข่าวดังกล่าว โดยรัฐมนตรีได้แสดงความพอใจและกล่าวว่ารู้สึกเป็นเกียรติที่ประเทศไทยแสดงตนเป็นสัมพันธมิตร เหตุการณ์เหล่านี้ย่อมแสดงถึงความกล้าหาญของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เพราะเป็นการเสี่ยงต่อชีวิต เนื่องจากรัฐบาลอเมริกันอาจส่งตัว ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช กลับเมืองไทยเพื่อแลกกับ มร.เพ็ค เอกอัครราชทูตอเมริกันประจำประเทศไทยที่ติดอยู่กรุงเทพฯ และเมื่อเดินทางกลับเมืองไทยอาจโดนข้อหาว่าเป็นกบฏ ยิ่งร้ายกว่านั้นคือวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๔๘๕ รัฐบาลไทยมีคำสั่งทางโทรเลขให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ประกาศสงครามกับอเมริกา ท่านจึงได้เดินทางเข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาพร้อมนำโทรเลขไปด้วย โดยได้แจ้งว่า ท่านไม่ยอมประกาศสงครามตามคำสั่งของรัฐบาลไทยแต่อย่างใด ในที่สุดกลางเดือนสิงหาคม ๒๔๘๘ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ทิ้งระเบิดปรมาณูที่เมืองฮิโรชิมา และเมืองนางาซากิ ส่งผลให้ประเทศญี่ปุ่นยอมแพ้สงครามต่อมาเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๔๘๘ หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ สิ้นสุดลง ได้มีแถลงการณ์ของ Mr. Jamsio F. Burnu รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาคนต่อมาเพื่อยืนยันความเป็นเอกราชของประเทศไทยตามหนังสือเลขที่ ๖๑๖ วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๔๘๘ ความว่า^๙

^๙ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช. **ชีวลิขิต**. หนังสืองานพระราชทานเพลิงศพ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, กรุงเทพมหานคร.





“ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เอกอัครราชทูตไทย ได้ส่งประกาศของผู้สำเร็จราชการต่างประเทศไทย ออกในพระปรมาภิไธยแห่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ต่อกระทรวงการต่างประเทศ เท่าที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศนี้ มีข้อความประกาศว่า การที่ประเทศไทยได้ประกาศสงครามกับอเมริกาเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๔๘๕ นั้น ตกเป็นโมฆะเสียเปล่า เพราะเป็นการกระทำที่ผิดต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นปฏิปักษ์ต่อเจตจำนงของประชาชนชาวไทย มีประกาศข้อความว่า ประเทศไทยมีความตั้งใจมั่นที่จะฟื้นความสัมพันธ์ทางไมตรีกับสหประชาชาติเหมือนดังที่มีอยู่ก่อนถูกญี่ปุ่นเข้าครอบครอง มีคำมั่นสัญญาว่ากฎหมายใดที่ได้ออกมาเป็นปฏิปักษ์ต่อส่วนได้เสียของเรา จะได้มีการพิจารณายกเลิก มีคำรับรองว่า ถ้ากฎหมายเช่นนี้ได้ก่อให้เกิดความเสียหายประการใด จะได้มีการชดใช้ค่าเสียหายและประกาศปฏิญญาว่าประเทศไทยจะได้นำความร่วมมือทุกอย่างแก่สหประชาชาติในการสร้างเสถียรภาพโลก

ที่รัฐบาลไทยปฏิบัติดังนี้ เป็นการก้าวหน้าที่น่ายินดีในสัมพันธภาพระหว่างอเมริกากับประเทศไทย ในขณะที่เดียวกับที่ญี่ปุ่นโจมตีเพิร์ลฮาร์เบอร์ ญี่ปุ่นได้เข้ายึดครองประเทศไทยหลังจากนั้น ๘ สัปดาห์ ประเทศไทยก็ได้ประกาศสงคราม ขณะนั้นรัฐบาลไทยต้องตกอยู่ในบังคับควบคุมของญี่ปุ่นอย่างเด็ดขาด รัฐบาลอเมริกันเชื่อเสมอว่าการประกาศสงครามมิได้เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนชาวไทย ด้วยเหตุนี้ เราจึงไม่รับรู้การประกาศสงครามนั้น และได้รับรองฐานะของทูตไทยในกรุงวอชิงตันเป็นทูตผู้แทนประเทศไทยตลอดมา โดยในเวลาเดียวกันเราหาได้รับรองฐานะของรัฐบาลไทยที่กรุงเทพฯ ไม่ เพราะรัฐบาลนั้นตกอยู่ในบังคับควบคุมของญี่ปุ่น

ทันทีที่ญี่ปุ่นเข้ายึดครองประเทศไทย เอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงวอชิงตันได้ก่อตั้งขบวนการเสรีไทยขึ้นด้วยการร่วมมือของคนไทยที่อยู่นอกประเทศในขณะที่ญี่ปุ่นยึดครอง ตั้งแต่นั้นมา เสรีไทยก็ได้มีส่วนช่วยเหลือการสงครามของสัมพันธมิตรอย่างเป็นที่ชื่นเป็นอัน

ไม่นานหลังจากญี่ปุ่นยึดครอง ได้เกิดขบวนการต่อต้านขึ้นภายในประเทศไทย ทั้งรัฐบาลของเราเองและรัฐบาลอังกฤษได้ให้ความช่วยเหลือและได้รับ





ความช่วยเหลืออย่างสำคัญจากขบวนการต่อต้าน และได้ติดต่อกับหัวหน้าขบวนการต่อต้านเสมอมาในระยะเวลาอันยาวนาน ซึ่งระยะเวลาหลายเดือนมานี้ ขบวนการต่อต้านได้เตรียมพร้อมที่จะปฏิบัติการอย่างเปิดเผยต่อญี่ปุ่นแต่อาศัยเหตุทางกลยุทธ์ รัฐบาลนี้และรัฐบาลอังกฤษได้ขอร้องให้เลื่อนการปฏิบัติการเช่นนั้นไปก่อน เพราะเหตุนี้ขบวนการต่อต้านจึงมิได้ทำการรบพุ่งเพื่อกอบกู้ประเทศของตน จนกระทั่งไม่จำเป็นต้องปฏิบัติการเช่นนั้น เพราะญี่ปุ่นยอมแพ้ไปแล้ว

สมัยก่อนสงคราม ประเทศไทยและสหรัฐอเมริกามีประวัติเป็นมิตรสนิทกันมานาน เราหวังว่ามิตรภาพที่ว่าจะสนิทกันยิ่งขึ้นต่อไปในเวลาข้างหน้า ตลอดระยะเวลา ๔ ปีมานี้ เรามิได้ถือว่าประเทศไทยเป็นศัตรู หากแต่ถือว่าเป็นประเทศที่จะได้รับการปลดปล่อยจากเงื้อมมือศัตรู เมื่อบัดนี้การปลดปล่อยได้เป็นความจริงขึ้นแล้ว เราจึงปรารถนาที่จะให้ประเทศไทยได้กลับมาเป็นหยัดเหมื่อนดังเดิมในสังคมแห่งชาติที่เป็นอิสระ มีอธิปไตย เป็นชาติเอกราช”

คำแถลงการณ์ดังกล่าวได้ประกาศในวันรุ่งขึ้นหลังจากที่ประเทศญี่ปุ่นได้ประกาศยอมแพ้ต่อฝ่ายสัมพันธมิตร โดยเป็นการยืนยันความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งแสดงให้เห็นว่าตลอดระยะเวลา ๔ ปีประเทศสหรัฐอเมริกามีได้ถือว่าประเทศไทยเป็นศัตรูแต่ประการใด

ส่วนที่ ๒ พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘

๒.๑ สาเหตุการยกเว้นพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘

ปลายเดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๔๘๘ นายปรีดี พนมยงค์ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในขณะนั้น ได้โทรเลขไปถึง ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ขอให้กลับประเทศไทยมาเป็นนายกรัฐมนตรี ในเบื้องต้น ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ไม่ขอรับเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ในที่สุดก็ยินยอมเดินทางกลับประเทศไทยและตกลงรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สาเหตุของการตราพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ สมัย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี เนื่องจากหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ฝ่ายสัมพันธมิตรได้จัดตั้งศาลอาชญากรรมสงครามขึ้นเพื่อพิจารณาคความผิดของฝ่ายอักษะที่เมืองนูเรมเบิร์ก ประเทศเยอรมนี และกรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ส่งผลให้ทหารนาซีของประเทศเยอรมนีถูกแขวนคอ จำนวน ๑๒ คน เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๘๙ และทหารญี่ปุ่น





ถูกแขวนคอ จำนวน ๗ คน รวมถึงอดีตนายกรัฐมนตรีโตโจ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๙๑ สำหรับประเทศไทยนั้นสถานีวิทยุกระจายเสียงที่กรุงเดลี ประเทศอินเดีย และที่ซานฟรานซิสโก ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ออกข่าวว่า ฝ่ายสัมพันธมิตรจะนำเอา อาชญากรรมสงครามในประเทศไทยไปขึ้นศาลต่างประเทศ โดยมีอาชญากรรมสงคราม จำนวน ๔ คน คือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม หลวงวิจิตรวาทการ พลตรี ประยูร ภมรมนตรี และนายสังข์ พันธินทัยหรือนายมัน ชูชาติ ขณะที่เรื่องอาชญากรรมกำลังเป็น ข่าวอยู่ในขณะนี้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เพิ่งรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้สั่งให้พระยา อรรถการีย์นิพนธ์ร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามขึ้นและร่างพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ได้นำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๘ อนึ่ง พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ได้ชี้แจงในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีว่า^{๑๐} “นายกรัฐมนตรี ได้ให้หลักการกว้าง ๆ ไว้ ผมก็ได้พยายามทำไปแล้ว หลักการเรื่องนี้มีใหญ่ ๆ ดังนี้ ทำอย่างไรจึงจะชื่อได้ว่าอาชญากร ผมคิดเอง ๖ ประการ โดยอาศัยหลักของ สหประชาชาติและของนายแจ๊คสันและได้บังคับพฤติการณ์ในบ้านเราด้วย มีปัญหา เรื่องปล่อยยี่ปุ่นเข้าเมือง เป็นต้น เมื่อคำนึงถึงเหตุการณ์วันนั้น ฟังดูคนทั่วไป เขาไม่ตำหนิเพราะจะฉิบหาย แต่เขาตำหนิที่เราไปประกาศสงครามเข้า ผมนึกว่าจาก หลัก ๖ ประการนี้ก็เอาตัวสำคัญ ๆ ได้เกือบทุกคนแล้ว” หลัก ๖ ประการดังกล่าวปรากฏใน ร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. มาตรา ๓ ที่บัญญัติว่า^{๑๑}การกระทำใด ๆ อันบุคคลได้กระทำไม่ว่าในฐานะเป็นตัวการหรือผู้สมรู้ต้องตามที่บัญญัติไว้ต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นอาชญากรรมสงคราม และผู้กระทำเป็นอาชญากรรมสงคราม ทั้งนี้ ไม่ว่าจะ การกระทำนั้นจะได้กระทำก่อนหรือหลังวันใช้พระราชบัญญัตินี้

(๑) กระทำการติดต่อวางแผนการศึกษาเพื่อทำสงครามรุกรานหรือกระทำ โดยสมัครใจเข้าร่วมสงครามกับผู้ทำสงครามรุกราน หรือโฆษณาชักชวนให้บุคคลเห็นดี เห็นชอบในการกระทำของผู้ทำสงครามรุกราน

^{๑๐}สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรีพิเศษ, วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๘.

^{๑๑}ร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. มาตรา ๓.





(๒) ละเมิดกฎหมาย หรือจารีตประเพณีในการทำสงคราม คือปฏิบัติไม่ชอบต่อทหารที่ตกเป็นเชลย จัดส่งพลเรือนไปเป็นทาสที่ถูกจับไว้เป็นประกัน ทำลายบ้านเมืองโดยไม่จำเป็นสำหรับทหาร

(๓) การกระทำละเมิดต่อมนุษยธรรม คือกดขี่ข่มเหงในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ทางศาสนา

(๔) การกระทำใดๆ เพื่อก่อให้เกิดการปกครองในระบบทำนองลัทธินาซี หรือฟาสซิสต์ขึ้นในประเทศไทย อันเป็นภัยต่อความสงบของโลก

(๕) การกระทำโดยสมัครใจ เข้าร่วมมือกับผู้ทำสงครามรุกราน หรือ ชี้ลู่ทางให้ทำการยึด หรือครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นโดยไม่ชอบธรรม หรือสืบ หรือ ให้ความลับ หรือให้ความรู้อันเป็นอุปการะแก่การทำสงครามของผู้ทำสงครามรุกราน

(๖) ทำการขัดขวางการดำเนินงานของผู้ต่อต้านหรือประสงค์จะต่อต้าน ผู้ทำสงครามรุกราน

๒.๒ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ.

ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. เข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมนัดแรกเมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๔๘๘ ผลปรากฏว่า สภาผู้แทนราษฎรใช้เวลาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพียง ๒ ชั่วโมง และรับหลักการเป็นเอกฉันท์ ทั้งนี้ เป็นเพราะ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และนายปรีดี พนมยงค์ วางกุศโลบายให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการโดยรีบยึดเยียดส่งร่างพระราชบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างจู่โจม^{๑๒} เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแล้ว ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา จำนวน ๙ คน ประกอบด้วย^{๑๓}

^{๑๒}วิเทศกรณีย์. ความเป็นมาแห่งระบอบประชาธิปไตยของไทย. โรงพิมพ์เจริญธรรม, พระยศ, เล่ม ๒, หน้า ๘๑๙ - ๘๒๐.

^{๑๓}รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๕/๒๔๘๘ (สามัญ) สมัยที่ ๒, ชุดที่ ๓, วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๔๘๘.





นายทองเปลว ชลภูมิ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายทองเปลว ชลภูมิ ได้อภิปรายว่า “ข้าพเจ้าเกรงและมีความวิตกเป็นอย่างยิ่งว่า ถ้าหากสภาออกกฎหมายไปตามอารมณ์แล้ว นักเข้าข้าพเจ้าเกรงว่าต่อไปสัก ๒-๓ ปีข้างหน้า อาจจะออกกฎหมายให้คนเอาหัวเดินต่างตีนก็ได้”^{๑๔} ส่วนฝ่ายที่เห็นด้วยกับรัฐบาลส่วนใหญ่เป็นอดีตเสรีชนภาคอีสาน ประกอบด้วย นายถวิล อุดล ส.ส.อุดรธานี นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ กรรมการธิการ นายเอี่ยม สุภาพกุล ส.ส.นครราชสีมา นายเตียง ศิริขันธ์ ส.ส.สกลนคร และนายสงวน ตุลารักษ์ ส.ส. ประเทสสอง สำหรับประเด็นหลักที่อภิปรายมีอยู่ ๓ ประเด็น คือ

- (๑) พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามเป็นกฎหมายออกย้อนหลังหรือไม่
- (๒) ความหมายของคำว่า “อาชญากรรมสงคราม” ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓ ควรตัดข้อ (๔) – (๖) ออกหรือไม่
- (๓) จะให้ศาลฎีกาพิจารณาคดีอาชญากรรมสงครามตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖-๘ หรือไม่

ประเด็นแรก พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามเป็นกฎหมายย้อนหลังหรือไม่

ประเด็นนี้ พระยาศรีธรรมราช ส.ส.สงขลา อภิปรายว่า เป็นการขัดแย้งกับกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา ๗ ซึ่งบัญญัติว่า ในการที่จะลงโทษผู้กระทำความผิด จะลงโทษผู้ใดโดยไม่มีบทบัญญัตินั้นไม่ได้ ฉะนั้น พระยาศรีธรรมราช ส.ส.สงขลา ถือว่ารัฐบาลจะอ้างกฎหมายใหม่ให้ย้อนหลังโดยไม่แก้บทใหญ่หรือรัฐธรรมนุญเสียก่อนเป็นการผิดกฎหมาย ผิดมนุษยธรรม ผิดหลักความยุติธรรม ผิดศีลธรรมและผิดหลักประชาธิปไตย เพราะรัฐบาลจับเอาคนมาพิจารณาลงโทษสำหรับการกระทำ

^{๑๔}รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๘/๒๕๔๘ (สามัญ) สมัยที่ ๒, ชุดที่ ๓, วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๘.





ที่ไม่มีกฎหมายใด ๆ ลงโทษในเวลานั้น ผลการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรปรากฏว่า ให้ถือตามร่างพระราชบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียง ๓๗ : ๓๑ ทำให้การแปรญัตติของ พระยาศรีธรรมราชจึงตกไป

ประเด็นที่สอง การตีความหมายของการกระทำที่ถือว่าเป็นอาชญากร

ประเด็นนี้ นายศิริ บำเพ็ญอยู่ ส.ส.ชัยนาท เสนอให้ตัดข้อความในมาตรา ๓ (๔) ออก โดยให้เหตุผลว่า การจะตัดสินใจว่าอะไรเป็นฟาสซิสต์ หรืออะไรเป็นนาซีนั้น เป็นเรื่องพิจารณายาก และให้ตัดข้อความในมาตรา ๓ (๖) ออกโดยให้เหตุผลว่ากำหนด นอกจากนั้นสหประชาชาติเองยังพิจารณาวางหลักเรื่องอาชญากรสงครามไว้เพียง ๓ ข้อ คือตามร่างมาตรา ๓ (๑) - (๓) เท่านั้น และนายสุวิชัย พันธุ์เศรษฐกิจ ส.ส.เชียงใหม่ เสนอให้ตัดข้อความในมาตรา ๓ (๕) ออกโดยให้เหตุผลว่าคำว่า “ฝึกไฟ” มีความหมายคลุมเครือ ยากที่จะเอาอะไรเป็นเกณฑ์ ผลการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรปรากฏว่า ฝ่ายรัฐบาลแพ้ จำนวน ๒ ข้อ คือ สภาผู้แทนราษฎรให้ตัดมาตรา ๓ (๔) และ ๓ (๖) ออกด้วยคะแนนเสียง ๓๗ : ๓๖ และ ๓๘ : ๓๑ ส่วนมาตรา ๓ (๕) การแปรญัตติของ นายสุวิชัย พันธุ์เศรษฐกิจ ตกไปด้วยคะแนน ๒๖ : ๔๙ โดยสภาผู้แทนราษฎรลงมติให้คงไว้ ตามร่างเดิม

ประเด็นที่สาม ศาลใดจะพิจารณาคดีอาชญากรสงคราม

ประเด็นนี้ ร่างเดิมระบุให้ศาลฎีกาเป็นผู้พิจารณาคดีอาชญากรสงคราม แต่คณะกรรมการได้แปรญัตติแก้ไขศาลพิเศษเป็นผู้ตัดสินคดีแทน โดยให้เหตุผลว่า ศาลฎีกาเป็นศาลที่สำหรับชำระคดีธรรมดา ผู้พิพากษามีน้อย ถ้าจะให้ศาลฎีกามาพิจารณาคดีอาชญากรสงครามจะทำให้คดีของประชาชนล่าช้า ผลการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรปรากฏว่า มีมติให้คงร่างพระราชบัญญัติเดิมโดยให้ศาลฎีกาเป็นผู้ตัดสินคดี

หลังจากนั้น พระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ ได้ประกาศ มีผลใช้บังคับหลังประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๔๘๘

๒.๓ การเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ. และพระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘

๒.๓.๑ ร่างพระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ.

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า อาชญากรรมสงครามเป็นภัยอันร้ายแรง





ต่อความสงบของโลก สมควรที่จะจัดให้บุคคลที่ประกอบได้สนองกรรมชั่วที่ตนได้กระทำตามโทษานุโทษ เพื่อเป็นการผดุงรักษาความสงบของโลก อันเป็นยอดปรารถนาของประเทศไทย^{๑๕}

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พุทธศักราช”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับได้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ การกระทำใดๆ อันบุคคลได้กระทำไม่ว่าในฐานะเป็นตัวการหรือผู้สมรู้ต้องตามที่บัญญัติไว้ต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นอาชญากรรมสงคราม และผู้กระทำเป็นอาชญากรรมสงคราม ทั้งนี้ไม่ว่าการกระทำนั้นจะได้กระทำก่อนหรือหลังวันใช้พระราชบัญญัตินี้

(๑) ทำการติดต่อวางแผนการศึกษาเพื่อทำสงครามรุกรานหรือกระทำโดยสมัครใจเข้าร่วมสงครามกับผู้ทำสงครามรุกราน หรือโฆษณาชักชวนให้บุคคลเห็นดีเห็นชอบในการกระทำของผู้ทำสงครามรุกราน

(๒) ละเมิดกฎหมาย หรือจารีตประเพณีในการทำสงคราม คือปฏิบัติไม่ชอบต่อทหารที่ตกเป็นเชลย จัดส่งพลเรือนไปเป็นทาสที่ถูกจับไว้เป็นประกัน ทำลายบ้านเมืองโดยไม่จำเป็นสำหรับทหาร

(๓) การกระทำละเมิดต่อมนุษยธรรม คือกดขี่ข่มเหงในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ทางศาสนา

(๔) กระทำการใดๆ เพื่อก่อให้เกิดการปกครองในระบอบทำนองลัทธินาซีหรือฟาสซิสต์ขึ้นในประเทศไทย อันเป็นภัยต่อความสงบของโลก

^{๑๕}สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรีพิเศษ, วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๘.





(๕) การกระทำโดยสมัครใจ เข้าร่วมมือกับผู้ทำสงครามรุกราน หรือชี้ลู่ทางให้ทำการยึด หรือครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นโดยไม่ชอบธรรม หรือสืบ หรือให้ความลับ หรือให้ความรู้อันเป็นอุปการะแก่การทำสงครามของผู้ทำสงครามรุกราน (หรือการกระทำการใด ๆ โดยมีใจฝักใฝ่ร่วมมือกับผู้ทำสงครามรุกราน)

(๖) ทำการขัดขวางการดำเนินงานของผู้ต่อต้านหรือประสงค์ต่อต้านผู้ทำสงครามรุกราน

มาตรา ๔ ให้มีกรรมการคนหนึ่งซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ประกอบด้วยประธานคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีก ๑๔ คน เพื่อปฏิบัติการตามบทพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่สืบสวน สอบสวน และเป็นโจทก์ฟ้องอาชญากรรมสงคราม เพื่อการนี้ให้นำความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ถือว่ากรรมการแต่ละคนเป็น “พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่” ตามความในประมวลกฎหมายนั้น และให้มีอำนาจสั่งให้สารวัตรทหารหรือตำรวจทำการจับผู้ต้องหาและตรวจค้นได้

มาตรา ๖ ให้ศาลฎีกาเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ฟ้องร้องตามความในพระราชบัญญัติ

มาตรา ๗ การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาให้นำวิธีการพิจารณาในศาลชั้นต้นตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่การจดคำพยาน และคำถามของคุณความให้ทำได้ โดยมีพนักงานศาลจดชวเลขได้ ในกรณีเช่นนี้พยานไม่ต้องลงลายมือชื่อในคำให้การ

ในการพิจารณา ให้จำเลยมีสิทธิแต่งตั้งทนายต่อสู้คดีได้

มาตรา ๘ คำพิพากษาของศาลฎีกา ให้ถือเป็นที่สุด

มาตรา ๙ ผู้ใดเป็นอาชญากรรมสงคราม ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุกไม่เกินยี่สิบปี ทรัพย์สินสมบัติส่วนตัวของผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้ริบเสียสิ้น และให้ศาลพิพากษาเพิกถอนสิทธิออกเสียงตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งมีกำหนดสิบสองปีนับแต่วันพ้นโทษด้วย





(ตรี) ถ้าใจทักร้องขอ ศาลมีอำนาจสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินสมบัติส่วนตัวของจำเลยไว้ในระหว่างพิจารณาได้

(ทวิ) นิติกรรมใดที่ผู้ที่ศาลพิพากษาว่าเป็นอาชญากรรมสงครามได้กระทำอันเป็นผลให้เป็นการจำหน่ายโอนทรัพย์สินสมบัติส่วนตัวของผู้เป็นอาชญากรรมสงครามไปในระหว่างหนึ่งปีก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้ จนถึงวันที่ผู้นั้นถูกศาลพิพากษาว่าเป็นอาชญากรรมสงคราม ให้ถือว่าเป็นโมฆะ เว้นแต่ผู้ที่จะขอรับประโยชน์ตามนิติกรรมนั้นจะพิสูจน์ได้ว่านิติกรรมนั้นได้ทำขึ้นโดยมีค่าตอบแทนและโดยสุจริต

การขอพิสูจน์ตามความในวรรคก่อนถ้ามิได้ร้องขอต่อศาลยุติธรรมภายในกำหนดหกเดือน นับตั้งแต่วันที่ศาลพิพากษาว่าผู้จำหน่ายจ่ายโอน เป็นอาชญากรรมสงคราม เป็นอันขาดอายุความ

มาตรา ๑๐ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

๒.๓.๒ พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๕๕๘

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า อาชญากรรมสงครามเป็นภัยอันร้ายแรงต่อความสงบของโลก สมควรที่จะจัดให้บุคคลที่ประกอบได้สนองกรรมชั่วที่ตนได้กระทำตามโทษานุโทษ เพื่อเป็นการผดุงรักษาความสงบของโลกอันเป็นยอดปรารถนาของประเทศไทย

จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พุทธศักราช ๒๕๕๘”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับได้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ การกระทำใดๆ อันบุคคลได้กระทำไม่ว่าในฐานะเป็นตัวการหรือผู้สมรู้ต้องตามที่บัญญัติไว้ต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นอาชญากรรมสงคราม และผู้กระทำเป็นอาชญากรรมสงคราม ทั้งนี้ไม่ว่าการกระทำนั้นจะได้กระทำก่อนหรือหลังวันใช้พระราชบัญญัตินี้





(๑) ทำการติดต่อวางแผนการศึกษาเพื่อทำสงครามรุกรานหรือกระทำการโดยสมัครใจเข้าร่วมสงครามกับผู้ทำสงครามรุกราน หรือโฆษณาชักชวนให้บุคคลเห็นดีเห็นชอบในการกระทำของผู้ทำสงครามรุกราน

(๒) ละเมิดกฎหมายหรือจารีตประเพณีในการทำสงครามคือปฏิบัติไม่ชอบธรรมต่อทหารที่ตกเป็นเชลย จัดส่งพลเรือนไปเป็นทาส ฆ่าผู้ที่ถูกจับเป็นประกัน ทำลายบ้านเมืองโดยไม่จำเป็นสำหรับการทหาร

(๓) กระทำการละเมิดต่อมนุษยธรรม คือกดขี่ข่มเหงในทางการเมืองทางเศรษฐกิจ หรือทางศาสนา

(๔) กระทำโดยสมัครใจเข้าร่วมมือกับผู้ทำสงครามรุกราน คือขี้ลู่ทางให้ทำการยึด หรือครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นโดยไม่ชอบธรรม หรือสืบ หรือให้ความลับ หรือความรู้อันเป็นอุปการะแก่การทำสงครามของผู้ทำสงครามรุกราน

มาตรา ๔ ให้มีกรรมการคณะหนึ่งซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประกอบด้วยประธานคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก ๑๔ คน เพื่อปฏิบัติการตามบทพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวน และเป็นโจทก์ฟ้องอาชญากรรมสงคราม เพื่อการนี้ให้นำความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ถือว่ากรรมการแต่ละคนเป็น “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่” ตามความในประมวลกฎหมายนั้น และให้มีอำนาจสั่งให้สารวัตรทหารหรือตำรวจทำการจับผู้ต้องหาและตรวจค้นได้

มาตรา ๖ ให้ศาลฎีกาเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ฟ้องร้องตามความในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๗ การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาให้นำวิธีพิจารณาในศาลชั้นต้น ตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่การจดคำพยาน และคำถามของคุณความ ให้ทำได้โดยมีพนักงานศาลจดชวเลขไว้ ในกรณีเช่นนี้พยานไม่ต้องลงลายมือชื่อในคำให้การ

ในการพิจารณา ให้จำเลยมีสิทธิแต่งตั้งทนายต่อสู้คดีได้





มาตรา ๘ คำพิพากษาของศาลฎีกา ให้ถือเป็นที่สุด

มาตรา ๙ ผู้ใดเป็นอาชญากรสงคราม ผู้ซึ่งมีความผิดต้องระวางโทษประหารชีวิต หรือจำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกไม่เกินยี่สิบปี ทรัพย์สินสมบัติส่วนตัวของผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้ริบเสียสิ้น และให้ศาลพิพากษาเพิกถอนสิทธิออกเสียงตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งมีกำหนดสิบสองปีนับแต่วันพ้นโทษด้วย

มาตรา ๑๐ ถ้าใจทกร้องขอ ศาลมีอำนาจสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินสมบัติส่วนตัวของจำเลยไว้ในระหว่างพิจารณาได้

มาตรา ๑๑ นิติกรรมใดที่ผู้ซึ่งศาลพิพากษาว่าเป็นอาชญากรสงครามได้กระทำอันเป็นผลให้เป็นการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินสมบัติส่วนตัวของผู้เป็นอาชญากรสงครามไปในระหว่างเวลาหนึ่งปีก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้ จนถึงวันที่ผู้ซึ่งถูกศาลพิพากษาว่าเป็นอาชญากรสงคราม ให้ถือว่าเป็นโมฆะ เว้นแต่ผู้ที่จะขอรับประโยชน์ตามนิติกรรมนั้นจะพิสูจน์ได้ว่านิติกรรมนั้นได้ทำขึ้นโดยมีค่าตอบแทนและโดยสุจริต

การขอพิสูจน์ตามความในวรรคก่อน ถ้ามิได้ร้องขอต่อศาลยุติธรรมภายในกำหนดหกเดือน นับแต่วันที่ศาลพิพากษาว่าผู้จำหน่ายจ่ายโอนเป็นอาชญากรสงคราม เป็นอันขาดอายุความ

มาตรา ๑๒ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างร่างพระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ. และพระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ แล้ว จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญมีความแตกต่างกันบ้างเล็กน้อย ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ. ประกอบด้วย ๑๐ มาตรา ขณะที่พระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ ประกอบด้วย ๑๒ มาตรา แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว การที่จำนวนมาตราเพิ่มขึ้น เนื้อหามาจากร่างมาตรา ๙ (ตรี) และ (ทวิ) นั้นเอง

๒. สาระสำคัญที่แตกต่างกันมากคือเนื้อหาร่างมาตรา ๓ (๔) และ





๓ (๖) ถูกตัดออก เหตุผลปรากฏตามการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ.

๓. สาระสำคัญที่เหมือนกันคือ การยืนยันให้อำนาจศาลฎีกาในการพิจารณาพิพากษาคดีอาชญากรรมสงคราม และคำพิพากษาศาลฎีกาให้ถือเป็นที่สุด

๒.๔. เหตุการณ์ภายหลังพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามมีผลใช้บังคับ

๒.๔.๑ การประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ รัฐบาลได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๘ โดยรัฐบาลให้เหตุผลว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นอยู่ในตำแหน่งนานเกินควร ทำให้จิตใจและความคิดเห็นเห็นห่างความต้องการของประชาชน ดังจะเห็นได้จากร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ที่รัฐบาลเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยระบุให้มีการลงโทษการกระทำที่ก่อให้เกิดการปกครองเผด็จการคือ ลัทธินาซีและลัทธิฟาสซิสต์เป็นอาชญากรรมสงคราม แต่สภาผู้แทนราษฎรกลับตัดออกโดยลงมติไม่เห็นชอบด้วย อันเป็นการแสดงให้เข้าใจผิดว่าประชาชนชาวไทยสนับสนุนลัทธิเผด็จการซึ่งขัดแย้งกับเจตนารมณ์และความรู้สึกที่แท้จริงของประชาชนชาวไทย ด้วยเหตุผลดังกล่าวรัฐบาลจึงยุบสภาผู้แทนราษฎร

๒.๔.๒ การจับกุมอาชญากรรมสงคราม กล่าวคือ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๘ มีผู้ถูกจับกุมรุ่นแรก จำนวน ๕ คน คือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม พลตรี หลวงเสรีเริงฤทธิ์ พระสารศาสน์พลพันธ์ พระราชธรรมนิเทศ และนายสังข์ พัดไนทัย ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๘ มีผู้ถูกจับกุมจำนวน ๒ คน คือ พลตรี ประยูร ภมรมนตรี และพลโท มังกร พรหมโยธี และต่อจากนั้นมาก็มีการจับกุมเป็นราย ๆ รวมทั้งสิ้น ๑๓ คน โดยทุกคนถูกขังในเรือนจำจังหวัดนครและธนบุรี ยกเว้นจอมพล ป. พิบูลสงคราม ถูกขังในโรงพักศาลาแดง

๒.๔.๓ คณะกรรมการอาชญากรรมสงคราม กล่าวคือ รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการอาชญากรรมสงครามตามพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ ทำหน้าที่สืบสวนและสอบสวน ประกอบด้วย ๑๕ คน คือ นายสงวน ตุลารักษ์ ประธานกรรมการ กรรมการประกอบด้วย หลวงบรรณกรโกวิท





หลวงสัมฤทธิ์สุขุมวาท พันตำรวจเอก นิรันดร ชัยนาม หลวงอรรถไกรวัลที หลวงอรรถวิวัฒน์พจนกร พันเอก สุวรรณ เพ็ญจันทร์ พันโท หลวงเจริญเนติศาสตร์ นายอัมพร จินตถานนท์ ร้อยตำรวจเอก ชมพู อรรถจินดา ร้อยเอก สมจิต ยศสุนทร ร้อยเอก เสนาะ นิลกำแหง นายขุน ศรียาภัย นายสุพจน์ พูลเกษม และนายกมลวรรณประภา เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการอาชญากรรมสงครามดังกล่าว เริ่มสอบปากคำผู้ต้องหาและผู้เกี่ยวข้องตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๘ และในที่สุด คณะกรรมการอาชญากรรมสงครามได้สรุปสำนวนส่งฟ้องต่อศาลฎีกา จำนวน ๘ คน คือ จอมพล ป. พิบูลสงคราม พันโท พระสารศาสน์พลพันธ์ พลโท จรูญ รัตนกุล เสรีเริงฤทธิ์ พลตรี ประยูร ภมรมนตรี พระราชธรรมนิเทศ นายสังข์ พัทธินัย นายฉ่ำ จำรัสเนตร และหลวงวิจิตรวาทการ ส่วนอีก ๕ คน ถูกปล่อยเนื่องจากไม่มีมูล คือ พลโท มังกร พรหมโยธี ร้อยตำรวจเอก สนิท ธรรมเชื้อ นายแดง นาวัน นายจินดา อุดมอักษร และนายโกศล อินทรวงศ์

๒.๔.๔. คณะกรรมการตุลาการ กล่าวคือ รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการตุลาการพิจารณาคดีในศาลฎีกาขึ้นจำนวน ๘ คน คือ พระยาอัคพิลาธรรมประคัลภ์ พระมณูภันย์วิมลสาร พระยาอิสสรภักดีธรรมวิเทศ พระยาเลขวิชิตธรรมพิทักษ์ หลวงจำรูญนิติศาสตร์ หลวงประสาธศุภนิมิต พระยาธรรมบัณฑิตสิทธิธุงคาร และพระนาถปรีชา ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอาชญากรรมสงครามตามที่คณะกรรมการอาชญากรรมสงครามฟ้องต่อศาลฎีกา ต่อไปนี้เป็นตัวอย่างคดีอาชญากรรมสงครามของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๒.๔.๔.๑ คำฟ้องระหว่างคณะกรรมการอาชญากรรมสงคราม โจทก์ และจอมพล ป. พิบูลสงคราม จำเลย ฟ้องต่อศาลฎีกา ฐานความผิดอาชญากรรมสงคราม โดยมีคำขอท้ายฟ้องอาญาว่า “การที่จำเลยได้กระทำตามข้อความที่กล่าวมาในคำฟ้องนั้น คณะกรรมการอาชญากรรมสงครามถือว่าเป็นความผิดอกฎหมายและบทมาตรา ดังนี้ พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พุทธศักราช ๒๔๘๘ มาตรา ๓ (๑) และ (๔) มาตรา ๙ ประกอบด้วยกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา ๖๓ - ๖๔ และ ๗๑ ขอให้พิจารณาพิพากษาลงโทษจำเลยตามกฎหมาย และขอศาลให้สั่งริบทรัพย์สมบัติ





ส่วนตัวของจำเลยทั้งสิ้นกับขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนสิทธิออกเสียงตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งมีกำหนด ๑๒ ปี นับแต่วันพ้นโทษในคดีนี้ด้วย”^{๑๖}

๒.๔.๔.๒ คำให้การปฏิเสธฟ้องของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๙ มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๒ ข้อ ผู้เขียนขอหยิบยกมาเพียงบางข้อที่น่าสนใจ คือ

๑) การกระทำต่างๆ ที่โจทก์อ้างว่าเป็นความผิดตามฟ้องนั้น จำเลยขอต่อสู้ว่าไม่ใช่การกระทำของจำเลย แต่เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยในทางบริหารราชการแผ่นดินโดยชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ เป็นการกระทำของประเทศชาติ (Act of State)^{๑๗}

๒) พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ ที่โจทก์ฟ้องมีบทบังคับให้มีผลย้อนหลัง แต่ศาลจะตีความให้กฎหมายนี้มีผลย้อนหลังไปขัดแย้งต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ได้ มิฉะนั้นพระราชบัญญัตินี้จะตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๖๑ แห่งรัฐธรรมนูญ การกระทำที่โจทก์ฟ้องกล่าวหาจำเลยในคดีนี้ เป็นการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญโดยชอบ จึงเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามตามฟ้องของโจทก์ไม่ได้^{๑๘}

๓) การใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร จำเลยและคณะรัฐมนตรีของจำเลยก็ได้รับความไว้วางใจตลอดเวลาที่ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องที่ถูกกล่าวหาตามฟ้อง สภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะออกกฎหมายมาแสดงในภายหลังว่าการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินเช่นนั้นเป็นความผิดอาญา โดยเฉพาะคดีนี้

^{๑๖} คำฟ้องศาลฎีกา. วันที่ ๑๒ มกราคม พุทธศักราช ๒๔๘๙ ระหว่างคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม โจทก์ และจอมพล ป. พิบูลสงคราม จำเลย.

^{๑๗} คำให้การปฏิเสธคำฟ้องของจอมพล ป. พิบูลสงคราม จำเลย, คดีหมายเลขดำที่ ๑/๒๔๘๙, ศาลฎีกา ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๔๘๙ ข้อ ๕.

^{๑๘} อ้างแล้ว, ข้อ ๑๐.





สภาผู้แทนราษฎรที่ออกพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามที่โจทก์ฟ้อง ก็เป็นสภาผู้แทนราษฎรอันเดียวกับที่ได้ให้ความไว้วางใจจำเลยและคณะรัฐมนตรีของจำเลยนั่นเอง จึงเห็นเจตนารมณ์อย่างชัดแจ้งว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่บังคับถึงการกระทำที่โจทก์กล่าวหาจำเลย นัยหนึ่งย่อมเป็นไปได้ที่สภาผู้แทนราษฎรของชาติไทยจะมาลบเสียด้วยทำอันสิ่งซึ่งได้เขียนไว้เองด้วยมือ^{๑๙}

๒.๔.๔.๓ คำพิพากษาศาลฎีกาคดีอาชญากรรมสงคราม เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๘๙ โดยสำนวนที่ ๑ จอมพล ป. พิบูลสงคราม จำเลย เป็นจำเลยคนเดียว และสำนวนที่ ๒ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นจำเลยร่วมกับ นายเพียรราชธรรมนิเทศ ที่ ๒ และนายสังข์ พัทโนทัย ที่ ๓ ศาลฎีกาพิพากษาคดีนี้ เรื่องหาว่าการกระทำผิดฐานเป็นอาชญากรรมสงคราม ดังนี้^{๒๐}

ในสำนวนที่ ๑ โจทก์ฟ้องเป็นใจความว่าจำเลยได้กระทำผิดต่อพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามต่างกรรมต่างวาระหลายบทหลายกะทง เช่น สมัครงใจเข้าร่วมสงครามรุกรานกับญี่ปุ่น โดยร่วมยุทธทางพม่าและด้านเหนือ กับโฆษณาชักชวนให้เห็นชอบในการกระทำสงครามรุกราน ความผิดหลังที่สุดโจทก์หาว่าจำเลยได้กระทำเกิดระหว่างวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๔๘๖ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๔๘๖ ขอให้ลงโทษตามพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พุทธศักราช ๒๔๘๘ มาตรา ๓ (๑) และ (๔) มาตรา ๙ ประกอบด้วยกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา ๖๓, ๖๔ และมาตรา ๗๑ กับขอให้ริบทรัพย์ และเพิกถอนสิทธิออกเสียงเลือกตั้งด้วย

^{๑๙} อ่างแล้ว, ข้อ ๑๑.

^{๒๐} คำพิพากษาศาลฎีกา. คดีอาชญากรรมสงครามที่ ๒-๔/๒๔๘๙, วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๘๙ เรื่อง หาว่ากระทำผิดฐานอาชญากรรมสงคราม.





สำนวนที่ ๒ โจทก์ฟ้องว่าจำเลยทั้งสามสมคบกันกระทำผิดต่างวาระหลายบทหลายกระทง เช่น โฆษณาชักชวนให้ประชาชนเห็นดีเห็นชอบในการกระทำของผู้ทำการสงครามรุกราน ความผิดหลังที่สุดเกิดเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ขอให้ลงโทษเช่นเดียวกับสำนวนที่ ๑

จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ปฏิเสธความรับผิดชอบ ต่อสู้ว่ากฎหมายอาชญากรรมสงครามมีบทบังคับให้มีผลย้อนหลังขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ฉะนั้นเป็นโมฆะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๑

จำเลยที่ ๓ ต่อสู้ว่าจำเลยไม่มีความผิด อ้างว่าทำตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา

ศาลได้พิจารณาคดีสองสำนวนนี้รวมกัน เพราะกรณีติดต่อกันเป็นเรื่องเดียวกัน

ศาลฎีกาได้พร้อมกันประชุมปรึกษา เห็นว่าคดีเป็นปัญหากฎหมายในเบื้องต้นที่จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับการบังคับใช้บทพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม ศาลนี้เห็นว่าพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พุทธศักราช ๒๕๔๘ เฉพาะที่บัญญัติย้อนหลังให้การกระทำก่อนวันใช้พระราชบัญญัติเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติด้วยนั้น ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔ และเป็นโมฆะตามมาตรา ๖๑ ดังข้อความพิสดารที่ศาลได้บรรยายไว้ในคำพิพากษาของศาลนี้ คดีอาชญากรรมสงครามที่ ๑/๒๕๔๘ ระหว่างคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามโจทก์พระสารสาสน์พลขันธ์จำเลย^{๒๑} แล้วการกระทำที่โจทก์ฟ้องว่าจำเลยทั้งสองสำนวนได้กระทำผิดเกิดก่อนวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ อันเป็นวันที่

^{๒๑}คำพิพากษาศาลฎีกา. คดีอาชญากรรมสงคราม ที่ ๑/๒๕๔๘ วันที่ ๒๓ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๔๘ ระหว่างคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม โจทก์ และ พันโท พระสารสาสน์พลขันธ์ (ลอง สุนทนนท์) จำเลย โดยศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาก่อนคดีของจอมพล ป. พิบูลสงคราม จำเลย ตามคำพิพากษาศาลฎีกา คดีอาชญากรรมสงครามที่ ๒-๔/๒๕๔๘ วันที่ ๒๓ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๔๘ ในวันเดียวกัน.





พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามได้ออกใช้ทั้งสิ้น เมื่อบทบัญญัติที่โจทก์ฟ้อง ขอให้เอาผิดแก่จำเลย ศาลนี้ได้วินิจฉัยแล้วว่าเป็นโมฆะ อันจะลงโทษจำเลยไม่ได้ ก็ไม่มีประโยชน์อันใดที่ศาลจะฟ้องคำพยานหลักฐานโจทก์ในเรื่องนี้ต่อไปอีก จึงพิพากษาให้ยกฟ้องโจทก์เสีย ปล่อยจำเลยทั้งสามพ้นข้อหาไป

๒.๔.๔.๔ คดีอาชญากรรมสงครามที่หลวงวิจิตรวาทการ จำเลย ยังไม่ได้สืบพยานเลยก็ได้รับการพิพากษาโดยเหตุผลเช่นเดียวกัน จึงส่งผลให้ คดีอาชญากรรมสงครามทุกคนถูกปล่อยหมด

ส่วนที่ ๓ การวิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยอาชญากรรมสงคราม

๓.๑ กฎหมายนาซีและผู้สมคบกับนาซี พ.ศ. ๒๔๙๓

หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ไซ้ว่าจะมีพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ เฉพาะประเทศไทยเท่านั้น ประเทศอื่นก็มีเหมือนกัน เช่น กฎหมายนาซีและผู้สมคบกับนาซี พ.ศ. ๒๔๙๓ (ค.ศ. ๑๙๕๐) ประเทศอิสราเอล เป็นต้น การออกกฎหมายย้อนหลังเพื่อลงโทษการกระทำความผิดอาญาของผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นอาชญากรรมสงคราม โดยข้อเท็จจริงแล้วการกระทำที่เป็นมูลเหตุถือว่าเป็นอาชญากรรมสงครามย่อมมีการกระทำเกิดขึ้นก่อน ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของกฎหมายนาซีและผู้สมคบกับนาซี พ.ศ. ๒๔๙๓ (ค.ศ. ๑๙๕๐) ดังนี้

๓.๑.๑ บุคคลซึ่งได้กระทำการในความผิดอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ เป็นความผิดอาชญากรรมสงคราม ซึ่งมีความผิดต้องระวางโทษประหารชีวิต^{๒๒}

๑) กระทำในระยะเวลาระบอบการปกครองของลัทธินาซี ในประเทศศัตรูซึ่งเป็นความผิดอาญาต่อประชาชนชาวยิว

^{๒๒}ไอสถ โกศิน. คดีอาชญากรรมสงคราม-ไอค์มัน (6,000,000 Accuser) และกฎหมายอาชญากรรมสงครามของไทย. กรุงเทพฯ, หน้า ๓๗๑ - ๓๗๒.





๒) กระทำในระยะเวลาระบอบการปกครองของลัทธินาซี
ในประเทศศัตรูซึ่งเป็นความผิดต่อมนุษยชน

๓) การกระทำในระยะเวลาระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒
ในประเทศศัตรูซึ่งเป็นความผิดอาชญากรรมสงคราม

๓.๑.๒ คำนิยามศัพท์ตามกฎหมาย^{๒๓}

๑) ในระยะเวลาระบอบการปกครองของลัทธินาซี
หมายความว่าระยะเวลาซึ่งเริ่มต้นเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๗ (ค.ศ. ๑๙๓๓)
และสิ้นสุดเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๘ (ค.ศ. ๑๙๔๕)

๒) ในระยะเวลาระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ หมายความว่า
ระยะเวลาซึ่งเริ่มต้นเมื่อวันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๔๘๒ (ค.ศ. ๑๙๓๙) และสิ้นสุด
เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๘๘ (ค.ศ. ๑๙๔๕)

๓.๑.๓ ประเทศศัตรู หมายความว่า^{๒๔}

๑) เยอรมันในระยะเวลาระบอบการปกครองของลัทธินาซี

๒) ประเทศอักษะใด ๆ ในระยะเวลาสงครามระหว่าง
ประเทศนั้นกับประเทศพันธมิตร

๓) อาณาเขตใด ๆ ซึ่งในระหว่างระยะเวลาทั้งหมดหรือ
บางส่วนของการปกครองของลัทธินาซี อยู่ภายใต้การปกครองของเยอรมันเฉพาะ
ในเวลาที่อยู่ภายใต้การปกครองของเยอรมันดังกล่าวข้างต้น

๔) อาณาเขตใด ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศ
อักษะใด ๆ ในระหว่างระยะเวลาทั้งหมด หรือบางส่วนของการระยะเวลาสงครามระหว่าง
อาณานิคมกับประเทศพันธมิตรเฉพาะเวลาที่อาณานิคมนั้นอยู่ภายใต้การปกครอง
ของประเทศอักษะดังกล่าวข้างต้น

^{๒๓}ไอสถ โกคิน. คดีอาชญากรรมสงคราม-ไอค์มัน (6,000,000 Accuser) และ
กฎหมายอาชญากรรมสงครามของไทย. กรุงเทพฯ, หน้า ๓๗๗.

^{๒๔}อ้างแล้ว, หน้า ๓๗๘.





๓.๑.๔ กฎหมายนาซีและผู้สมคบกับนาซี พ.ศ. ๒๔๙๓ (ค.ศ. ๑๙๕๐) ลงนามโดย Yoref Springak ประธานสมาชิกรัฐสภาในตำแหน่งประธานาธิบดี David Ben Gunion นายกรัฐมนตรี และ Pinchas Rosens รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๙๓ (ค.ศ. ๑๙๕๐)

แสดงให้เห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายนาซีและผู้สมคบนาซี พ.ศ. ๒๔๙๓ (ค.ศ. ๑๙๕๐) และพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ (ค.ศ. ๑๙๔๕) แล้ว กฎหมายของประเทศไทยได้ตราขึ้นก่อนกฎหมายของประเทศอิสราเอลถึง ๕ ปี แต่เนื้อหาเกี่ยวกับความผิดอาชญากรรมสงครามจะมีผลย้อนหลังเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดอาญา ส่วนโทษที่จำเลยจะได้รับมีระดับแตกต่างกัน กล่าวคือ ความผิดตามกฎหมายนาซีและผู้สมคบนาซี พ.ศ. ๒๔๙๓ (ค.ศ. ๑๙๕๐) มีโทษสถานเดียวคือ ประหารชีวิต ขณะที่พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ (ค.ศ. ๑๙๔๕) มีโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกไม่เกิน ๒๐ ปี ทรัพย์สินสมบัติส่วนตัวของผู้กระทำความผิดให้ริบเสียสิ้น และให้ศาลพิพากษาเพิกถอนสิทธิออกเสียงตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งมีกำหนด ๑๒ ปี นับแต่วันพ้นโทษด้วย

๓.๒ เบื้องหลังพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ และคำพิพากษาศาลฎีกา

๓.๒.๑ ประเด็นกฎหมายอาชญากรรมสงครามเฉพาะส่วนที่บัญญัติความผิดย้อนหลังเป็นโมฆะ กล่าวคือ เมื่อวิเคราะห์ตั้งแต่ร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๔๘๘ โดย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรใช้เวลาพิจารณาเพียง ๒ ชั่วโมงเท่านั้นก็รับหลักการเป็นเอกฉันท์ โดยไม่ปรากฏว่ามีกรโต้เถียงหรืออภิปรายกันเลย ทั้งนี้ เนื่องจาก ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีได้วางกุศโลบายโดยริบยัดเยียดส่งร่างกฎหมายให้สมาชิกอย่างจู้จิม^{๒๕} จึงเป็นเหตุให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการโดยไม่มีการ

^{๒๕}แกมสุข นุ่มนนท์. “อาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘”, วารสารประวัติศาสตร์. ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๒๓), หน้า ๘.





คัดค้าน ต่อมาในวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๘ สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่ ๒ และ ๓ หลังจากที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งประเภทเลือกตั้งและประเภทแต่งตั้งโจมตีร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. อย่างหนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระยาศรีธรรมราช (ทองคำ กาญจนโชติ) ส.ส.จังหวัดสงขลา เป็นผู้แปรญัตติ โดยอภิปรายว่า มาตรา ๓ ของร่างพระราชบัญญัติ ความว่า “การกระทำใด ๆ อันบุคคลได้กระทำไม่ว่าในฐานะเป็นตัวการ หรือผู้สมรู้... ให้ถือว่าเป็นอาชญากรรมและผู้กระทำเป็นอาชญากรรมสงคราม ทั้งนี้ ไม่ว่าการ กระทำนั้นจะได้กระทำก่อนหรือหลังวันใช้พระราชบัญญัตินี้...” นั้น ขัดแย้งกับกฎหมาย ลักษณะอาญา มาตรา ๗ ซึ่งระบุว่า ในการที่จะลงโทษผู้กระทำความผิด จะลงโทษผู้ใด โดยไม่มีบทบัญญัติไว้ก่อนไม่ได้ แต่ในที่สุดการแปรญัตติของพระยาศรีธรรมราชก็ตกไป เนื่องจากแพ้คะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียง ๓๗ : ๓๑ แต่อย่างไร ก็ตาม หากวิเคราะห์จากคะแนนเสียงแล้วไม่มีความห่างหรือแตกต่างกันมากนักคือ เพียง ๗ เสียงเท่านั้น

๓.๒.๒ ประเด็นความผิดย้อนหลังเป็นโมฆะตามข้อ ๓.๒.๑ ยังปรากฏการโต้แย้งคำให้การปฏิเสธฟ้องของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดังนี้

๑) พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่โจทก์ฟ้องมีบทบัญญัติให้มีผลย้อนหลัง แต่ศาลจะตีความให้กฎหมายนี้มีผลย้อนหลัง ไปขัดแย้งต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ได้ มิฉะนั้นพระราช บัญญัตินี้จะตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๖๑ แห่งรัฐธรรมนูญ การกระทำที่โจทก์ฟ้องกล่าวหา จำเลยในคดีนี้เป็นการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญโดยชอบ จึงเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามตามฟ้องของโจทก์ไม่ได้^{๒๖}

^{๒๖}จอมพล ป. พิบูลสงคราม. คำให้การปฏิเสธคำฟ้อง, คำให้การจำเลย คดีหมายเลขดำ ที่ ๑/๒๕๔๘ ศาลฎีกา, วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘, ข้อ ๑๐.





๒) การใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร จำเลยและคณะรัฐมนตรีของจำเลยก็ได้รับความไว้วางใจตลอดเวลาที่ใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องที่ถูกกล่าวหาตามฟ้อง สภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะออกกฎหมายมาแสดงในภายหลังว่าการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินเช่นนั้นเป็นความผิดอาญา โดยเฉพาะคดีนี้ สภาผู้แทนราษฎรที่ออกพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามที่โจทก์ฟ้อง ก็เป็นสภาผู้แทนราษฎรอันเดียวกับที่ได้ให้ความไว้วางใจจำเลยและคณะรัฐมนตรีของจำเลยนั่นเอง จึงเห็นเจตนารมณ์อย่างแจ่มชัดว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่บังคับถึงการกระทำที่โจทก์กล่าวหาจำเลย นายหนึ่งยอมเป็นไปไม่ได้ที่สภาผู้แทนราษฎรของชาติไทยจะมาลบเลียดด้วยเท้านสิ่งซึ่งได้เขียนไว้ด้วยมือ^{๒๗}

๓) เกี่ยวกับการเมืองต่างประเทศ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีแห่งคณะรัฐบาลที่ทำความตกลงเลิกสงคราม และประชาชนพลเมืองก็แสดงความปรีดาปราโมทย์ในข้อตกลงเลิกสงครามจนถึงกับมีงานฉลองสันติภาพกันอย่างมโหฬาร ฟ้องที่โจทก์ที่กล่าวว่า การเมืองตกอยู่ในฐานะลำบากยุ่งยากและเสื่อมเสียเกียรติยศของชาติ จึงขัดแย้งกับความจริงอย่างตรงกันข้าม ขอให้ศาลพิพากษายกฟ้องโจทก์ ปล่อยจำเลย^{๒๘}

๓.๒.๓ คำพิพากษาศาลฎีกา คดีอาชญากรรมสงครามมีสาระสำคัญดังนี้

๑) กฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญเป็นโมฆะ โดยศาลฎีกาพิพากษา^{๒๙} แสดงด้วยเหตุผล ๓ ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ศาลเป็นผู้ใช้กฎหมายตาม

^{๒๗}จอมพล ป. พิบูลสงคราม. คำให้การปฏิเสธคำฟ้อง, คำให้การจำเลย คดีหมายเลขดำที่ ๑/๒๔๘๘ ศาลฎีกา, วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๘, ข้อ ๑๑.

^{๒๘}อ้างแล้ว, ข้อ ๑๒ (๔).

^{๒๙}คำพิพากษาศาลฎีกา. คดีอาชญากรรมสงคราม ที่ ๑/๒๔๘๘, วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๘๘ ระหว่างคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามกับพันโท พระสารสาสน์ พลชั้นตรี (ลอง สุหนานนท์) เรื่อง หาว่าการกระทำผิดฐานเป็นอาชญากรรมสงคราม.





รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๕๘ ฉะนั้นการที่จะดูว่าอะไรเป็นกฎหมาย คือ เป็นกฎหมายที่ใช้ได้หรือไม่ ย่อมเป็นอำนาจของศาล เพราะถ้าศาลไม่มีอำนาจดู ศาลก็ย่อมไม่รู้ว่าอะไรเป็นกฎหมายหรือไม่เป็น และศาลจะดำเนินการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามกฎหมายได้อย่างไร ประการที่สอง การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญของเราแบ่งอำนาจเป็นสามประเภท คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่ละอำนาจย่อมมีอำนาจยิ่งและกำกับเป็นการควบคุมกันอยู่ ซึ่งเป็นหลักประกันในความมั่นคง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีอำนาจทางนิติบัญญัติออกกฎหมายมาแล้ว ศาลซึ่งมีอำนาจฝ่ายตุลาการต้องปฏิบัติตาม ไม่ว่าศาลจะเห็นว่ากฎหมายนั้นสมควรหรือไม่ก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันถ้าสภาผู้แทนราษฎรออกกฎหมายไม่ถูกต้องกับรัฐธรรมนูญหรือขัดกับรัฐธรรมนูญ ศาลก็มีอำนาจแสดงความไม่ถูกต้องนั้นได้ เหตุผลประการสุดท้ายก็คือ เมื่อมีรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๖๑ ไว้แล้วเช่นนี้ ก็จำต้องมีผู้มีอำนาจชี้ขาดว่ากฎหมายบทใดขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ มิฉะนั้นมาตรา ๖๑ นี้จะไม่มีผล กฎหมายนั้นสภาผู้แทนราษฎรออกมาเอง จะกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรชี้ขาดว่าเป็นกฎหมายดีหรือไม่อย่างไรได้ จะว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจชี้ขาดก็ไม่ได้ เพราะการวินิจฉัยกฎหมายไม่ใช่เป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร เช่นนี้ใครเล่าที่จะมีอำนาจจากศาล ศาลเป็นหน่วยที่ตั้งขึ้นไว้สำหรับให้ความยุติธรรม เป็นการบำบัดทุกข์ร้อนให้แก่ประชาชน บุคคลทั้งหลายย่อมหวังในความยุติธรรมของศาลเป็นที่ตั้ง และก็เมื่อมีบทกฎหมายอันออกมาตัดเสรีภาพและขัดต่อรัฐธรรมนูญเช่นนี้ จะไม่ให้ศาลมีอำนาจแสดงเพื่อให้ความยุติธรรมแก่บุคคลผู้เกี่ยวข้องหรือทางศาลไม่ประสงค์จะเข้าไปวินิจฉัยถึงกิจการทางนิติบัญญัติ แต่ไม่มีทางจะหลีกเลี่ยงได้ในกรณีเช่นนี้

อาศัยเหตุผลดังได้บรรยายมาแล้ว ศาลฎีกาจึงพร้อมกันพิพากษาชี้ขาดว่าพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ เฉพาะที่บัญญัติลงโทษการกระทำก่อนวันใช้พระราชบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔ และเป็นโมฆะตามมาตรา ๖๑ การกระทำที่โจทก์ฟ้องจำเลยในคดีนี้เป็นการกระทำก่อนวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๔๘๘ อันเป็นวันใช้พระราชบัญญัตินี้ทั้งสิ้น จำเลยจะมีความผิดตามกฎหมายอื่นใดบ้างหรือไม่ ไม่สำคัญสำหรับคดีนี้ เพราะคดีนี้โจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษตามพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ เท่านั้น เมื่อบทบัญญัติ





อันใจทักฟ้องขอให้เอาผิดกับจำเลยเป็นโมฆะเสียแล้ว ก็ไม่มีทางที่จะลงโทษจำเลยได้ จึงให้ยกฟ้องใจทักเสีย ปล่อยจำเลยพ้นข้อหาไป

๒) ในวันเดียวกันและคดีเดียวกัน ศาลฎีกาพิพากษา^{๓๐} คดีอาชญากรรมสงครามระหว่างคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม กับจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่ ๑ นายเพียร ราชธรรมนิเทศ ที่ ๒ และนายสังข์ พัดโนทัย ที่ ๓ โดยศาลฎีกาได้ยึดแนวคำพิพากษาคดีอาชญากรรมสงคราม ที่ ๑/๒๔๘๙ วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๘๙ ว่าการกระทำที่ใจทักฟ้องจำเลยในการกระทำความผิดก่อนวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๔๘๘ อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามได้ออกใช้ เมื่อบทบัญญัติที่ใจทักฟ้องขอให้เอาผิดแก่จำเลย ศาลได้วินิจฉัยแล้วว่า เป็นโมฆะ อันจะลงโทษจำเลยไม่ได้ ก็ไม่มีประโยชน์อันใดที่ศาลจะฟังคำพยานหลักฐานใจทัก ศาลฎีกาจึงพิพากษาให้ยกฟ้องและปล่อยจำเลยทั้งสามพ้นข้อหาไป

๓.๓ ปฏิบัติการของสภาผู้แทนราษฎรหลังจากคำพิพากษาศาลฎีกา

๓.๓.๑ สภาผู้แทนราษฎรได้ตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการต่อต้านการดำเนินการสงครามของญี่ปุ่น พุทธศักราช ๒๔๘๙ ทั้งนี้ เป็นผลอันสืบเนื่องมาจากคำพิพากษาศาลฎีกาคดีอาชญากรรมสงคราม โดยให้เหตุผลว่า โดยที่เป็นการสมควรให้มีการนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการต่อต้านการดำเนินการสงครามของญี่ปุ่นหรือดำเนินการเพื่อการนั้น จึงได้ตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) บรรดาการกระทำก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการต่อต้านการดำเนินการสงครามของญี่ปุ่น หรือการดำเนินงานเพื่อการนั้นให้ผู้กระทำเป็นอันพ้นจากความผิดทั้งสิ้น^{๓๑}

^{๓๐} คำพิพากษาศาลฎีกา. คดีอาชญากรรมสงคราม ที่ ๒-๔/๒๔๘๙, วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๘๙ เรื่อง หาว่ากระทำผิดฐานเป็นอาชญากรรมสงคราม.

^{๓๑} พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการต่อต้านการดำเนินการสงครามของญี่ปุ่น พุทธศักราช ๒๔๘๙ ลงไว้ ณ วันที่ ๒๖ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๘๙ มาตรา ๓.





๒) ถ้าผู้ที่ได้รับนิรโทษกรรมตามมาตรา ๓ ต้องคุมขังอยู่ในเรือนจำ ให้ผู้นั้นยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการตามมาตรา ๗ เพื่อให้พิจารณาปล่อยตัวไป^{๑๒}

๓.๓.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๙

๑) หลังจากที่ศาลฎีกาได้พิพากษาให้ยกฟ้อง ปล่อยตัวจำเลยทั้งหมดตามคดีอาชญากรรมสงครามแล้ว วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๙ นายกิจจา วัฒนสินธุ์ สมาชิกสภาผู้แทนจังหวัดฉะเชิงเทรา ได้เสนอญัตติให้สภาผู้แทนราษฎรตีความว่า องค์กรใดทำหน้าที่ชี้ขาดว่ากฎหมายอาชญากรรมสงครามขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมและมีมติตั้งคณะกรรมการธิการ จำนวน ๗ คน พิจารณาและคณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาและเสนอความเห็นต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า แม้ว่าการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญจะมีเจตนาให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ชี้ขาดในการตีความรัฐธรรมนูญในกรณีที่ถูกกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญก็มีได้ระบุนชัดแจ้งว่าจะให้ศาลหรือสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ชี้ขาด ในที่สุดที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบด้วยความเห็นของคณะกรรมการ^{๑๓} ผลความขัดแย้งระหว่างศาลและสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๙ จึงบัญญัติให้มีองค์กรพิเศษขึ้นมาเรียกว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ยังไม่มีการแต่งตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เนื่องจากเกิดรัฐประหาร ปี ๒๕๕๐ ก่อน^{๑๔} คณะตุลาการรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีอำนาจจำกัดเฉพาะกรณีที่มีการตีความกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญเฉพาะกรณีตามที่ศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะ

^{๑๒}พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการต่อต้านการดำเนินการสงครามของญี่ปุ่น พุทธศักราช ๒๕๔๙ ลงไว้ ณ วันที่ ๒๖ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๔.

^{๑๓}รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๐ (สามัญ) พ.ศ. ๒๕๔๙.

^{๑๔}ปัญญา อุดชาชน. “องค์กรตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศไทย”, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. ปีที่ ๑๒ เล่มที่ ๓๕ (พฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๕๓), หน้า ๖๘.





ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเท่านั้น ดังปรากฏในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ ว่า ในการที่ศาลจะใช้บทกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทกฎหมายนั้นต้องด้วย บทบัญญัติมาตรา ๘๗ ก็ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นไว้ชั่วคราว แล้วให้ รายงานความเห็นเช่นนั้นตามทางการไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัย เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้แจ้งให้ศาลทราบ^{๓๕} ซึ่งเป็น บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตรงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ สำหรับรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีจำนวน ๘ ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ ปี ๒๔๘๙, ปี ๒๔๙๒, ปี ๒๔๙๕ แก้ไขเพิ่มเติม ปี ๒๔๙๕, ปี ๒๕๑๑, ปี ๒๕๑๗, ปี ๒๕๒๑, ปี ๒๕๓๔ และปี ๒๕๔๙

๓.๔ การยกเลิกพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘

๓.๔.๑ ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พุทธศักราช ๒๔๘๘ พ.ศ. กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ พลโท ไสว ดวงมณี สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอให้ยกเลิกเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๑๐ สมัยของจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีผู้รับรองประกอบด้วย ดังนี้^{๓๖} พล.อ. ค.สุทธานินทร์ พล.ต.ท. ฉ. หนูนกัทธิ พล.ร.ต.ประสาธ พรหมประวัตติ พล.ร.ต.โอภาส จามิกรณ์ พล.อ.ต.โพยม เย็นสุดใจ พ.อ.พงศ์ เกษะนันท์ พล.อ.ต.เอกชัย มิสิกบุตร พล.ต.พร พิศกนก พล.อ.รัศมี รัชนิวัตติ พล.อ.อ.อาสา ณรงค์ พล.ต.ท.บรรลือ เรืองตระกูล พล.ต.ท. ป. บุรณนิต พล.ต.ต.ศรีสุข มหิทธิเทพ พล.ต.พร ธนะภูมิ พล.อ.สุรกิจ มัยลาภ พ.อ.จิตต์ ธนะโชติ และพล.ต.ต. ส. กรัดศิริ โดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ สงบลง รัฐบาลไทย

^{๓๕}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙. ราชกิจจานุเบกษา. ตอนที่ ๓๐ เล่ม ๖๓, ๑๐ พฤษภาคม ๒๔๘๙.

^{๓๖}รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๓๔, วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๑๐.





ในสมัยนั้นมีความจำเป็นบางประการ จึงได้ตราพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พุทธศักราช ๒๔๘๘ ขึ้น แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติผิดหลักการที่ดี กล่าวคือ

๑) บัญญัติให้เป็นความผิดอาชญากรรมย้อนหลังไป เกือบไม่มีวันสิ้นสุด เช่น การกระทำผิดสมัยกรุงศรีอยุธยาหรือก่อนนั้น ก็อยู่ในความหมายของพระราชบัญญัตินี้

๒) บัญญัติเพื่อเจตนาฟ้องอดีตนายกรัฐมนตรีและผู้บัญชาการทหารสูงสุดกับพวกซึ่งไม่เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่ฟ้องศาลเช่นนี้

๓) เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังปรากฏตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๒-๔/๒๔๘๙

๔) บรรดาทรัพย์สินสมบัติส่วนตัวของผู้กระทำความผิดให้ริบเสีย ทั้งสิ้นและให้เพิกถอนสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีกำหนด ๑๒ ปี นับแต่วันพ้นโทษ

๕) บรรดาทหาร ตำรวจหรือพลเรือน ที่เข้าร่วมสงคราม จะเป็นตัวการหรือสมรู้ก็ตาม อาจตกเป็นความผิดอาชญากรรมสงครามได้โดยไม่รู้ตัว ทำให้ทหาร ตำรวจ หรือพลเรือนมีความหวั่นวิตกในการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันราชอาณาจักร จะเป็นผลเสียหายส่วนรวมของประเทศชาติได้

๖) เพราะฉะนั้น จึงสมควรยกเลิกพระราชบัญญัติอาชญากรรมเรื่องนี้เสีย

นอกจากนั้น พลโท ไสว ดวงมณี ได้ชี้แจงเพิ่มเติม ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญว่า “เมื่อสงครามโลกครั้งที่ ๒ สงบลง ผู้แทนรัฐบาล ออสเตรเลียได้ตกลงกับผู้แทนรัฐบาลผู้มีอำนาจเต็มของรัฐบาลไทย คือ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย พลโท พระยาอภัยสงคราม และนายเสริม วินิจฉัยกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ได้ตกลงกัน ณ เมืองสิงคโปร์เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๔๘๙ ว่าผู้แทนรัฐบาลไทยจะให้ความช่วยเหลือเต็มที่ในการจับกุมและลงโทษบุคคลที่กระทำความผิดทางอาชญากรรมสงครามต่อชาวออสเตรเลีย โดยเหตุนี้เองรัฐบาลไทยในสมัยนั้นจึงมีความจำเป็นที่ได้ออกพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เพราะฉะนั้น จึงเห็นว่ากฎหมายอาชญากรรมสงครามฉบับนี้ก็มีความมุ่งหมายใช้เฉพาะคราวนั้นคราวเดียวคือ เมื่อเสร็จ





สงครามโลกครั้งที่ ๒ เท่านั้น ไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้สืบเนื่องตลอดมาจนถึงบัดนี้” ในที่สุดสภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบด้วย โดยมอบหมายให้คณะกรรมการสำคัญ การทหารพิจารณาต่อไป

๓.๔.๒ พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พุทธศักราช ๒๔๘๘ พ.ศ. ๒๕๑๐ กล่าวคือ ในที่สุดสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา ได้ให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พุทธศักราช ๒๔๘๘ พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยมีเหตุผลและสาระสำคัญ ดังนี้^{๓๗}

๑) โดยที่เป็นการสมควรยกเลิกพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พุทธศักราช ๒๔๘๘ พระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้

๒) จอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

๓.๕ การกำเนิดศาลรัฐธรรมนูญ

๓.๕.๑ ช่วงปี ๒๔๘๙-๒๕๓๔ กล่าวคือ ในช่วงนี้ประเทศไทยยอมรับ ๒ สถาบัน คือ รัฐสภาและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญควบคู่กันไป ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้น (แต่ยังไม่มีการแต่งตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเกิดรัฐประหาร ปี ๒๔๙๐ ก่อน) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีอำนาจจำกัดเฉพาะกรณีที่มีการตีความกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญเฉพาะกรณีตามที่ศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

^{๓๗}พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พุทธศักราช ๒๔๘๘ พ.ศ. ๒๕๑๐. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ. เล่ม ๘๔ ตอนที่ ๕๙ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๑๐.





วินิจฉัยเท่านั้น ได้แก่ มาตรา ๘๘ รัฐสภาทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เว้นแต่ในกรณีที่ได้ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว เท่านั้น รัฐสภาจึงไม่มีอำนาจตีความกฎหมายว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นต้น ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเกิดจากการยกร่างของคณะรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กลับไปสู่หลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาอีกครั้งหนึ่งเหมือนกับระยะแรกโดยไม่มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ได้แก่ มาตรา ๘๔ รัฐสภาทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาได้บัญญัติจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้น และได้ลดอำนาจการตีความรัฐธรรมนูญของรัฐสภาไว้เฉพาะประเด็นปัญหาอันอยู่ในวงงานของรัฐสภาเท่านั้น เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๖๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ เป็นต้น

๓.๕.๒ ช่วงปี ๒๕๓๔ - ๒๕๔๐ กล่าวคือ ในช่วงนี้ประเทศไทย มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๐๐ บัญญัติว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ หรือสาขาวิทยาศาสตร์อีก ๖ คน ซึ่งวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งสภาละ ๓ คน ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ตราไว้ ณ วันที่ ๑๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๔๐ ใช้บังคับจนถึงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ (คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน) และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บทเฉพาะกาล มาตรา ๓๒๐ ได้บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย





แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าจะมีศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคสอง” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญ (The Constitutional Court) จึงได้ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกของประเทศไทย

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้น ในหมวด ๘ ว่าด้วยศาล ด้วยเหตุนี้ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยอรรถคดี มีความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีฐานะเป็นเจ้าของพนักงานในการยุติธรรมตามกฎหมาย และก่อนเข้ารับหน้าที่ต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ โดยการพิจารณาวินิจฉัยอรรถคดีต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นมากเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา เช่น อำนาจหน้าที่ในการยุบพรรคการเมือง เป็นต้น

๓.๕.๓ ช่วงปี ๒๕๔๐ - ๒๕๕๐ กล่าวคือ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ และได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และหลังจากนั้นได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มาตรา ๓๕ ได้บัญญัติให้มี “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ขึ้นประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา เป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นรองประธาน ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๕ คนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๒ คน เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสิ้น จำนวน ๗ คน ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐ วรรคแรก บัญญัติว่า “ให้คณะตุลาการ





รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกาเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นรองประธานศาลรัฐธรรมนูญ แต่ให้ผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ได้รับเลือกตามมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ คงดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อไป จนกว่าจะมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งต้องไม่เกิน ๑๕๐ วันนับแต่วันที่ได้มีการแต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” โดยการเลือกตั้งดังกล่าวได้กำหนดขึ้นไปในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ด้วยเหตุนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ จึงทำหน้าที่เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในระยะเริ่มแรก เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเกิดขึ้นและได้มีการแต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีการแต่งตั้งคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๔ และมาตรา ๒๐๖ โดยศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ๑ คนและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก ๘ คน รวมทั้งสิ้น จำนวน ๙ คน





ตารางที่ ๑ แสดงองค์ประกอบคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๔ (ชุดปัจจุบัน)

ลำดับที่	รายชื่อ	ตำแหน่ง	หมายเหตุ
๑.	นายสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์	๑) ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยนายชัช ชลวร เป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และได้เข้าถวายสัตย์ปฏิญาณ ต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๑ ๒) ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ เป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ แทนนายชัช ชลวร เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔
๒.	นายบุรีรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	ผู้พิพากษา ในศาลฎีกา	
๓.	นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	ผู้พิพากษา ในศาลฎีกา	
๔.	นายจรรยา อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด	
๕.	นายอุดมศักดิ์ นิตยมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด	
๖.	นายจรัญ ภัคดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์	
๗.	นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	ผู้พิพากษา ในศาลฎีกา	
๘.	นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขารัฐศาสตร์ ฯลฯ	
๙.	นายเฉลิมพล เอกอุรุ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขารัฐศาสตร์ ฯลฯ	

๓.๖ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมชกับพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม

ตามที่ผู้เขียนได้นำเสนอในตอนต้นว่า ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี
ในขณะนั้นได้สั่งให้พระยาอรรณการีร์นิพนธ์เป็นผู้ร่างพระราชบัญญัติ
อาชญากรรมสงครามขึ้น และท้ายสุดพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามได้ผ่านความ
เห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร แต่ต่อมาศาลฎีกาได้พิพากษาว่าพระราชบัญญัติ
อาชญากรรมสงครามนี้เป็นโมฆะเนื่องจากขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่น่าสงสัย





มีว่า ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี รัฐหรือไม่ว่าพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และถ้ารู้ มีเจตนาอะไรซ่อนเร้นอยู่ ประเด็นดังกล่าวนี้วิเคราะห์ได้ ดังนี้

๓.๖.๑ **ภูมิหลังการศึกษา** กล่าวคือ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช หลังจากสำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนสวนกุหลาบ พ.ศ. ๒๔๖๓ ได้ไปเรียนที่ประเทศอังกฤษเป็นเวลา ๙ ปี โดย ๒ ปี แรกเรียนภาษาอังกฤษและลาตินกับครู Callis หมอสอนศาสนา จากนั้นเข้าเรียนโรงเรียนมัธยม Trent เป็นเวลา ๓ ปี แล้วเข้าศึกษา Oxford University เป็นเวลา ๓ ปี และเรียนเนติบัณฑิตอังกฤษ สำนัก Gray's Inn เรียนจบในเวลา ๑ ปี แล้วเดินทางกลับประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๗๒^{๓๓} เมื่อครั้งที่เรียนกฎหมายที่ประเทศอังกฤษ ถือได้ว่า ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เรียนมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงที่สุดทางกฎหมาย คือ Oxford University จากนั้นเข้าเรียนและสอบเป็นเนติบัณฑิตอังกฤษสังกัดสำนัก Gray's Inn สำหรับการสอบกฎหมายของสภาการศึกษากฎหมาย (Council of Legal Education) กรุง London แบ่งออกเป็น ๒ ภาค ภาคแรกสอบเพียงวิชาเดียวคือ กฎหมายอาญา) แต่ภาคสองสอบทั้งหมดประมาณ ๗-๘ วิชา การสอบวัดผลของสภาการศึกษากฎหมาย (Council of Legal Education) แบ่งเกียรตินิยมออกเป็น ๓ อันดับ กล่าวคือ สอบได้คะแนนระหว่าง ๔๐ - ๖๐ คะแนน ถือว่าสอบได้ คะแนน ๖๑-๘๐ คะแนน ถือว่าเกียรตินิยมอันดับ ๒ และ ๘๐ คะแนนขึ้นไปถือว่าเกียรตินิยมอันดับ ๑ ผลสอบปรากฏว่า ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช สอบได้เกียรตินิยมอันดับ ๑ ของที่ ๑ หมายความว่า นอกจากได้เกียรตินิยมอันดับ ๑ แล้ว ผลสอบยังชนะคนอังกฤษอีก โดยได้คะแนนสูงสุดอีกด้วยและได้รับรางวัลจากสภาการศึกษากฎหมายอีกด้วย ความจริงแล้วคนไทยที่เคย

^{๓๓}ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช. **ชีวลิขิต**. หนังสืองานพระราชทานเพลิงศพ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, กรุงเทพมหานคร, หน้า ๙.





สอบได้เกียรตินิยมอันดับ ๑ ก็มีคือ พระยาเทพวิฑูร (บุญช่วย วณิกกุล ประธานศาลฎีกา) แต่ท่านไม่ได้รับรางวัลจากสภาการศึกษากฎหมาย^{๓๙} ด้วยความเก่งสุดๆ ของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ดังกล่าว จึงได้รับรางวัล ๓๐๐ กินี ของสภาการศึกษากฎหมายจากพระหัตถ์ของพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษ ได้รับรางวัลอีก ๕๐ ปอนด์จากสำนัก Gray's Inn และอีก ๒๐๐ ปอนด์จากผู้พิพากษา Haulker และที่สำคัญที่สุดประเทศอังกฤษได้มีวันฉลองเสนีย์เดย์ (seni day) ทุกปีอีกด้วย^{๔๐}

๓.๖.๒ เบื้องลึกของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช กล่าวคือ การออกกฎหมายอาชญากรรมสงครามของไทยที่เรียกว่า พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ เกิดจากดำริของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ซึ่งจะเห็นได้จากการเป็นผู้สั่งให้พระยาอรรณการีย์นิพนธ์เป็นผู้ร่าง เมื่อร่างกฎหมายฉบับนี้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี ได้แถลงในวันแปรญัตติพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามว่า “ข้าพเจ้าได้ฟังความคิดเห็นของคนทั่วไป จากประชาชนก็ดี จากผู้อยู่ในองค์การของรัฐบาลก็ดี เห็นพ้องด้วยกันว่า การที่เราจะเข้าสู่โลกภายหน้านั้นจะต้องปฏิบัติตามอย่างที่เข้าเมืองตาหลิว ต้องหลิวตาตาม จึงเห็นว่าควรจะเสนอกฎหมายนี้เข้ามา กาลข้างหน้าเราจะต้องร่วมมือกับเขา เราจะเอาแต่ได้ไม่ยอมเสียมันขอให้ท่านคิดดู...”^{๔๑} นอกจากนั้น ในสมัยของรัฐบาลชุดนี้ ดร.ทวี ตะเวทีกุล รัฐมนตรีได้รับคำสั่งโดยตรงจากรัฐบาลอังกฤษที่สิงคโปร์ว่า ทางสัมพันธมิตรต้องการให้ส่งตัวอาชญากรรมสงคราม โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวจอมพล ป. พิบูลสงคราม ไปจัดการที่สิงคโปร์ ซึ่ง ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี

^{๓๙}ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช. **ชีวลิขิต**. หนังสืองานพระราชทานเพลิงศพ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, กรุงเทพมหานคร, หน้า ๑๕.

^{๔๐}อ้างแล้ว, หน้า ๑๖-๑๗.

^{๔๑}รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๘/๒๔๘๘ (สามัญ) สมัยที่ ๒ ชุดที่ ๓, วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๔๘๘.





เห็นว่าถ้านำไปจัดการอย่างที่สัมพันธมิตรกำลังจัดการอยู่ในขณะนั้นร่วมกับอาชญากรสงครามอื่น ๆ แล้ว เกรงว่าจะถูกแขวนคอ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงต้องออกกฎหมายอาชญากรสงคราม เพื่อที่จะ “เอาคนของเราขึ้นศาลเราเสียเอง จึงไม่ต้องถูกส่งตัวไปให้สัมพันธมิตร เอกราชทางศาลของเมืองไทย จึงไม่ถูกกระทบกระเทือนไป”^{๔๒}

๓.๖.๓ คดีอาชญากรสงครามเป็นคดีการเมือง กล่าวคือ คดีนี้มีลักษณะพิเศษ ดังนี้^{๔๓}

๑) รัฐมนตรีหลายท่านในคณะรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นเพื่อนตายกับจำเลยในคดีอาชญากรสงคราม ทั้งในฐานะสมาชิกคณะราษฎรและเข้าร่วมรัฐบาลยุค “เชื้อผู้นำชาติพันธุ์”

๒) ถ้าจำเลยในคดีอาชญากรสงครามต้องโทษรุนแรงตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย จะต้องเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายทหารอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งเป็นจุดอันตรายที่รัฐบาลไม่น่าเสี่ยง เพราะในเวลานั้นสถาบันทหารกำลังตกต่ำและทหารส่วนใหญ่เกิดความคิดว่า เกียรติยศทหารกำลังถูกย่ำยีจากเสรีไทย ซึ่งเป็นเพียง “ทหารในคราบพลเรือน”

๓) ในระหว่างการพิจารณาคดี จำเลยอาจจะเปิดโปงพฤติกรรมของคนสำคัญ ๆ บางคนอาจเกี่ยวข้องกับคอรัปชัน การร่วมมือกับญี่ปุ่น และการใช้เงินรวมถึงเรื่องอื่น ๆ

๔) การที่ไทยประกาศสงครามกับอังกฤษและอเมริกานั้น เป็นมติที่ประชุมของคณะรัฐมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร แต่เป้าหมายการลงโทษพุ่งไปที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี เพียงคนเดียว

^{๔๒}คำสัมภาษณ์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช. **หนังสืออนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพ ดร.ทวี ตะเวทีกุล**. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, ๒๕๑๐.

^{๔๓}แถมสุข นุ่มนนท์. “อาชญากรสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘”, **วารสารประวัติศาสตร์**. ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๒๓), หน้า ๒๗-๒๘.





๓.๖.๔ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ตั้งใจอยากเป็นนายกรัฐมนตรีหรือไม่ กล่าวคือ ขณะที่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตไทยประจำ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ประเทศสหรัฐอเมริกา ในวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๔๘๕ รัฐบาลไทยมี จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี มีคำสั่งโทรเลขให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ประกาศสงครามกับประเทศสหรัฐอเมริกา ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช จึงนำความไปพบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา คือ Mr. Cordell Hull และ บอกว่าทำไม่ได้และไม่ยอมประกาศสงครามตามคำสั่งของรัฐบาลไทยเด็ดขาด ซึ่งถือว่าเป็นความผิดฐานขัดคำสั่งของรัฐบาลไทย แต่เมื่อสงครามสิ้นสุดลงโดยญี่ปุ่นเป็นฝ่าย แพ้สงครามกลับมีโทรเลขจาก ดร.ปรีดี พนมยงค์ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในขณะนั้น เมื่อเดือนสิงหาคม ๒๔๘๘ ขอให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช กลับประเทศไทยเพื่อเป็น นายกรัฐมนตรี ท่านตอบปฏิเสธโดยให้เหตุผลว่าไม่มีความรู้ความชำนาญทางการเมือง แต่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้มีโทรเลขครั้งที่ ๒ ว่าทหาร ข้าราชการพลเรือนและ ประชาชนต้องการให้ท่านเป็นนายกรัฐมนตรีและท่านตอบปฏิเสธว่ารับตำแหน่งไม่ได้ เพราะได้ทำบันทึกมอบไว้ที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกาว่า เสร็จสงคราม จะไม่รับตำแหน่งการเมือง ดร.ปรีดี พนมยงค์ ได้มีโทรเลขครั้งสุดท้ายว่า เมืองไทย ถูกทหารอังกฤษยึดครอง ไม่มีใครในเมืองไทยจะเจรจาให้อังกฤษถอนทหารออกไปได้ มีแต่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เท่านั้น^{๔๔} เมื่อมีเหตุผลเช่นนี้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช จึงเดินทาง กลับเมืองไทย โดยขณะนั้นนายทวิ บุณยเกตุ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่เป็น นายกรัฐมนตรีเพียง ๑๗ วัน เมื่อ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เดินทางมาถึงประเทศไทย จึงลาออกให้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรีแทน จึงถือได้ว่านายทวิ บุณยเกตุ เป็นนายกรัฐมนตรีเฉพาะกิจและถูกบันทึกว่าเป็นนายกรัฐมนตรีที่นั่งเก้าอี้เวลาน้อยกว่า นายกรัฐมนตรีอื่น ๆ^{๔๕} สำหรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทยในช่วงสงครามโลก ครั้งที่ ๒ เป็นดังนี้

^{๔๔}ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช. **ชีวลิขิต**. หนังสืองานพระราชทานเพลิงศพ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, กรุงเทพมหานคร, หน้า ๖๓.

^{๔๕}กิเลน ประลองเชิง. “เก้าอี้เฉพาะกิจ, คอลัมน์ชักรงรบ”. **หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ**. วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๕, หน้า ๓.





๑) ช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี

๒) ก่อนสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ ๒ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เสนอพระราชกำหนด ๒ ฉบับ คือ พระราชกำหนดนครบาลเพชรบูรณ์ และ พระราชกำหนดจัดสร้างพุทธมณฑลบุรี เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่า สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยทั้ง ๒ ฉบับ จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงลาออก โดยหวังว่า สภาผู้แทนราษฎรจะเลือกตนเองเข้ามาใหม่ แต่ปรากฏว่า สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบ ให้นายควง อภัยวงศ์ ด้วยคะแนน ๖๙ เสียงและจอมพล ป. พิบูลสงคราม ด้วยคะแนน ๒๒ เสียง จึงส่งผลให้นายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ ๔ ของประเทศไทย ในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๔๘๗

๓) วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๔๘๘ ญี่ปุ่นประกาศยอมแพ้ สงครามโลกครั้งที่ ๒ ต่อมาวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๔๘๘ นายควง อภัยวงศ์ ได้ลาออก จากนายกรัฐมนตรี เพื่อแสดงให้ฝ่ายสัมพันธมิตรเห็นว่า รัฐบาลไทยที่ผูกพันกับญี่ปุ่นนั้น ได้สลายหมดแล้ว ต่อมาได้เชิญ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช มาเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ปฏิเสธเพราะยังติดภารกิจการเจรจากับสหรัฐอเมริกา ดร.ปรีดี พนมยงค์ จึงได้เชิญนายทวี บุญยเกษตร เป็นนายกรัฐมนตรีไปพลางก่อน เมื่อ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เดินทางกลับถึงประเทศไทย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช จึงเป็น นายกรัฐมนตรีแทนต่อมา

เมื่อวิเคราะห์กรณี ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช กับพระราช บัญญัติอาชญากรสงครามตามข้อ ๓.๖.๑ - ๓.๖.๔ แล้ว ด้วยภูมิหลังการศึกษา ผู้มีประวัติการศึกษากฎหมายระดับยอดเยี่ยมจนเป็นที่ชื่นชมทั้งคนไทยและ คนอังกฤษ และเป็นผู้สั่งให้พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ เป็นผู้ร่างพระราช บัญญัติอาชญากรสงคราม โดยเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช นายกรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จึงแสดงให้เห็น ว่า ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช รู้เนื้อหาของร่างกฎหมายมาโดยตลอดว่า มาตรา ๓ ของ ร่างพระราชบัญญัติอาชญากรสงครามพ.ศ.... ความว่า “การกระทำใด ๆ อันบุคคล





ได้กระทำไม่ว่าในฐานะเป็นตัวการหรือผู้สมรู้... ให้ถือว่าเป็นอาชญากรรมสงคราม และผู้กระทำเป็นอาชญากรสงคราม ทั้งนี้ ไม่ว่าจะกระทำนั้นจะได้กระทำก่อนหรือหลัง วันใช้พระราชบัญญัตินี้...” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ในชั้นแปรญัตติของสภาผู้แทนราษฎร ประเด็นที่เห็นว่า มาตรา ๓ ของร่างกฎหมายนี้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้มีการอภิปรายกันมาก โดยแพะคะแนนเสียงเพียง ๗ เสียง เท่านั้น ยิ่งแสดงให้เห็นว่านักกฎหมายทั่วไปซึ่งไม่จำเป็นต้องจบเนติบัณฑิตอังกฤษ ยังเห็นประเด็นปัญหานี้ และยิ่งดูจากคำให้การปฏิเสธฟ้องของจอมพล ป. พิบูลสงคราม จำเลย ยิ่งย้ำชี้ให้เห็นอีกว่า จำเลยต่อสู้ว่าประเด็นตามที่โจทก์ฟ้องตามพระราชบัญญัติ อาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๑ สุดท้ายในที่สุด ศาลฎีกาได้พิพากษาว่าพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ เฉพาะ ที่บัญญัติลงโทษการกระทำก่อนวันใช้พระราชบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔ และเป็นโมฆะตามมาตรา ๖๑ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงถือว่าเป็นบุคคลภายนอกของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช อย่างลึกซึ้ง เพื่อไม่ให้คนไทย ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นอาชญากรสงครามถูกลงโทษแขวนคอที่ประเทศสิงคโปร์

ส่วนสุดท้าย บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๔.๑ **บทสรุป** พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ เป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์อันยาวนานเป็นเวลา ๒๒ ปี โดยเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๘ และยกเลิกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็นหลักฐานที่มีคุณค่า ทั้งทางด้านรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ ทางด้านรัฐศาสตร์ได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพการเมือง การปกครองของไทยในขณะนั้นและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ พระราชบัญญัติ อาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ ได้เป็นอนุสรณ์ที่ทิ้งไว้ทั้งในความทรงจำของ ลูกหลานของผู้ที่ได้รับเคราะห์กรรมด้วยความขมขื่นในชีวิต เช่น กรณีของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นจำเลยและถูกคุมขังได้รับความทุกข์ยาก เป็นเวลานานถึง ๕ เดือน ๑๖ วัน บุตรและภรรยาต้องได้รับความลำบากทางกาย และจิตใจในข้อหาที่รุนแรงว่าเป็นครอบครัวอาชญากรรมสงครามที่สร้างความหายนะ ให้กับประเทศ เป็นต้น และในความทรงจำของลูกหลานของ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช





นายกรัฐมนตรีที่ขึ้นชมในกุศโลบายที่ไม่ต้องการให้คนไทยต้องไปขึ้นศาลอาชญากรรมและถูกแขวนคอที่ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเห็นว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องแล้ว โดยประเทศไทยไม่ได้เสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ส่วนทางด้านนิติศาสตร์นั้น ถือได้ว่าประเทศไทยยอมรับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ (The Supremacy of Constitution) กฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญมิได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการลงโทษจำเลยที่ได้กระทำก่อนวันที่กฎหมายใช้บังคับให้ถือเป็นโมฆะ ซึ่งเป็นไปตามหลัก Judge made law และที่สำคัญที่สุดด้วยผลของการบังคับใช้พระราชบัญญัติอาชญากรรม พ.ศ. ๒๔๘๘ ได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อคำพิพากษาของศาลฎีกาว่า สภาผู้แทนราษฎรน่าจะมีอำนาจตีความรัฐธรรมนุญ ผลความขัดแย้งระหว่างศาลและสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว จึงส่งผลให้มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นเรียกว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนุญ” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญฉบับต่อมา คือ รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ มาตรา ๘๘ และมาตรา ๘๙ แต่ด้วยเหตุที่คณะตุลาการรัฐธรรมนุญเป็นองค์กรที่มีโครงสร้างเกี่ยวข้องกับการเมืองเป็นส่วนใหญ่ ขาดความเป็นอิสระ และความมั่นคงถาวรของผู้ทำหน้าที่ตุลาการรัฐธรรมนุญ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงได้บัญญัติจัดตั้งศาลรัฐธรรมนุญ (The Constitution Court) ขึ้นเป็นครั้งแรกของประเทศไทยจวบจนถึงรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในปัจจุบัน ดังนั้น จึงถือได้ว่า “พระราชบัญญัติอาชญากรรมเป็นรากฐานการกำเนิดศาลรัฐธรรมนุญไทย”

๔.๒ ข้อเสนอแนะ ตราบใดที่ประเทศใดมีรัฐธรรมนุญ ประเทศนั้นย่อมมีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนุญของกฎหมายหรือเรียกง่าย ๆ ว่าทำหน้าที่ตีความรัฐธรรมนุญ องค์กรดังกล่าวจะมีรูปแบบหรือสถานะเป็นอย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ สำหรับกรณีของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา มีพัฒนาการมาหลายรูปแบบ นับตั้งแต่รัฐธรรมนุญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ศาลฎีกา คณะตุลาการรัฐธรรมนุญ และศาลรัฐธรรมนุญในปัจจุบัน ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่จะ





ให้องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมีสถานะเป็นศาล มีความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยคดี มีความคงทนถาวรของความเป็นองค์กร และสอดคล้องกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย ประกอบกับ หากเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ทั่วโลก พบว่าประเทศส่วนใหญ่ใช้รูปแบบ ศาลรัฐธรรมนูญมากที่สุด ดังนั้นไม่ว่าประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญกี่ฉบับก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญต้องอยู่ควบคู่กับประเทศไทยตลอดไป





บรรณานุกรม

กิเลน ประลองเชิง. “เก้าอี้เฉพาะกิจ, คอด้มนั้ช้กักรบ”, **หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ**. วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๕.

ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช. **ชีวลิขิต**. หนังสืองานพระราชทานเพลิงศพ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, กรุงเทพมหานคร.

วิเทศกรณีย์. **ความเป็นมาแห่งระบอบประชาธิปไตยของไทย**. โรงพิมพ์เจริญธรรม, กรุงเทพมหานคร.

แถมสุข นุ่มนนท์. “อาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘”, **วารสารประวัติศาสตร์**. ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๒๓)

ปัญญา อุดชาชน. “องค์การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศไทย”, **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ**. ปีที่ ๑๒ เล่มที่ ๓๕ (พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๕๓)

ไอสมก โกศิน. **คดีอาชญากรรมสงคราม-ไอค้มนั้ (6,000,000 Accuser) และกฎหมายอาชญากรรมสงครามของไทย**, กรุงเทพมหานคร.

สัญญาระหว่างเยอรมนี อิตาลีและญี่ปุ่น, ลงนามที่กรุงเบอร์ลิน, เยอรมนี, ๒๗ กันยายน ๒๔๘๓.

บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี, วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๔๘๔.

บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี, วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๔๘๔.

บันทึกการประชุมคณะรัฐมนตรี, วันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๘๔.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. **รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรีพิเศษ**, วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๔๘๘.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๕/๒๔๘๘ (สามัญ) สมัยที่ ๒, ชุดที่ ๓, วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๔๘๘.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๘/๒๔๘๘ (สามัญ) สมัยที่ ๒, ชุดที่ ๓, วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๔๘๘.





รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๐ (สามัญ) พ.ศ. ๒๔๘๙.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๓๔, วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๑๐.

ร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ.

พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘.

พระราชบัญญัติวินัยโทษกรรมแก่ผู้กระทำการต่อต้านการดำเนินการสงครามของญี่ปุ่น
พ.ศ. ๒๔๘๙

พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พุทธศักราช ๒๔๘๘

พ.ศ. ๒๕๑๐. **ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ.** เล่ม ๘๔ ตอนที่ ๕๙,
วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๑๐.

คำฟ้องศาลฎีกา. วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๔๘๙ ระหว่างคณะกรรมการตามพระราช
บัญญัติอาชญากรรมสงคราม โจทก์ และจอมพล ป. พิบูลสงคราม จำเลย.

คำให้การปฏิเสธคำฟ้องของจอมพล ป. พิบูลสงคราม จำเลย, วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์
๒๔๘๙.

คำพิพากษาศาลฎีกา. คดีอาชญากรรมสงคราม ที่ ๑/๒๔๘๙, วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๘๙.

คำพิพากษาศาลฎีกา. คดีอาชญากรรมสงคราม ที่ ๒-๔/๒๔๘๙, วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๘๙.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙. **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม ๖๓
ตอนที่ ๓๐, ๑๐ พฤษภาคม ๒๔๘๙.





พลวัตของการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ในประเทศไทย

สุนทรชัย ชอบยศ*

๑. เกริ่นนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๐) ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทยไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ถึงขั้นมีการบัญญัติไว้เป็นเอกเทศในหมวดที่ ๑๔ ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (มาตรา ๒๔๑-๒๔๗) อาทิใน มาตรา ๒๔๑ กำหนดไว้ชัดเจนว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น...” อันเป็นผลบังคับให้รัฐต้องให้ความสำคัญต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น (อปท.) ทั้งนี้ประเทศไทยได้กำหนดให้การปกครองท้องถิ่นเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหนึ่งในสามของหลักการบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ (มาตรา ๔) กล่าวคือ นอกจากจะมีการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคแล้ว ยังมีการบริหาร

*อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



ราชการส่วนท้องถิ่น อันเป็นผลพวงมาจากความพยายามของรัฐบาลหลายยุคด้วยกัน ในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและความต้องการให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้ การปกครองในระบบประชาธิปไตยผ่านการปกครองท้องถิ่น

ในปัจจุบันประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ๔ รูปแบบ นั่นคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาลและ องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งปัจจุบันมีสองแห่ง นั่นคือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ทั้งนี้หากพิจารณาความเก่าแก่ของรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่มีอยู่ในปัจจุบัน คงเสี่ยงไม่ได้ที่จะกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ซึ่งเทศบาลในประเทศไทยนั้น ได้ถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อมีการตรา พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ภายหลังเหตุการณ์ปฏิวัติการปกครอง ของสยามประเทศในวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยความสำคัญของกฎหมาย ฉบับนี้ คือ การประดิษฐ์หรือสร้างท้องถิ่นไทยขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นหน่วยทางกฎหมาย ที่แยกตัวออกจากหน่วยธรรมชาติหรือท้องถิ่นธรรมดาและเป็นหน่วยที่แยกตัดขาด ออกจากสุขาภิบาลที่ดำรงอยู่แต่เดิม ไม่ใช่เป็นพัฒนาการที่สืบเนื่องหรือต่อเนื่อง กับหน่วยสุขาภิบาล (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ๒๕๔๒ : ๓๘, ๔๐ ; อลงกรณ์ อรรคแสง, ๒๕๔๗ : ๕๔-๕๕) ดังที่มีการอธิบายและขยายความขึ้นมาในภายหลัง ทั้งนี้จุดที่สำคัญ ของเทศบาลเป็นกิจการที่ประชาชนนั้นได้ดำเนินการตามเจตจำนงของประชาชนหรือ เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนอย่างสมบูรณ์แบบ

ทั้งนี้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ที่ประกาศใช้ในปัจจุบันนั้น ได้แบ่งประเภทเทศบาลออกเป็นสามรูปแบบ นั่นคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และ เทศบาลตำบล ในการก่อกำเนิดเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่ได้ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการจัดตั้งแต่ประการใด คงจะเป็นเพราะเหตุผล ที่ว่ารัฐบาลในขณะนั้นมีความต้องการที่จะยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่แต่เดิมขึ้น เป็นเทศบาล อันเป็นการนำร่องในการใช้รูปแบบเทศบาลเป็นครั้งแรก การปกครอง ในรูปแบบของเทศบาลนั้น รัฐบาลคณะราษฎรมีความตั้งใจหรือมีเจตนารมณ์ที่จะ กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้เกิดการปกครองตนเองตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบ



เทศบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งมีความพยายามปฏิรูปท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการพัฒนา ประชาธิปไตยในระดับชาติ จนได้มีการเริ่มต้นจะยกฐานะสุขาภิบาลจำนวน ๓๕ แห่ง ที่มีอยู่แต่เดิมของล้นเกล้ารัชกาลที่ ๕ ขึ้นเป็นเทศบาล โดยจุดมุ่งหมายของคณะราษฎร มุ่งหมายที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเดียวคือ เทศบาล ขณะนั้นมีตำบล ทั่วประเทศ จำนวน ๔,๘๐๐ แห่ง รัฐบาลหวังที่จะยกฐานะตำบลให้เป็นเทศบาล (โกวิท พวงงาม, ๒๕๕๒ : ๑๓๗) โดยในเรื่องนี้ ปรีดี พนมยงค์ ได้กล่าวอย่างชัดเจนว่า (สันติสุข อ่างถึงโน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ๒๕๕๒ : ๔๐) “เราจะได้ยกตำบลทุก ๆ ตำบล ให้มีสภาพเป็นเทศบาลขึ้น มีการปกครองท้องถิ่น... โดยวิธีนี้ราษฎรในท้องถิ่นจะได้ทำ ประโยชน์แก่บ้านเมืองได้เต็มกำลัง” อันเป็นความพยายามที่จะส่งเสริมเทศบาล ในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับฐานราก แม้จะยังมีได้บังเกิดขึ้นในทันทีทันใด ก็ตาม

๒. แนวคิดว่าด้วยการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นคือประชาธิปไตยท้องถิ่น (สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๑ : ๔ ; วุฒิสภา ต้นไชย, ๒๕๕๒ : ๑๑๑ ; เอนก เหล่าธรรมทัศน์, ๒๕๕๒ : ๒) การจัดตั้งหรือ การยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจึงมีความน่าสนใจในการจัดการปกครอง ของรัฐสมัยใหม่ที่จะช่วยสร้างรากฐานสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย ดังที่ บุญวงศ์ นิลวงศ์ (๒๕๒๒ : ๑๓-๑๔) ประทาน คงฤทธิศึกษากร (๒๕๓๔ : ๑๑) ประหยัด หงส์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (๒๕๒๙ : ๑๐๗) รวมถึงวุฒิสภา ต้นไชย (๒๕๔๗ : ๑) ที่ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไปในทำนองว่า รัฐเป็นผู้ให้กำเนิดการ ปกครองท้องถิ่น หรือการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่อง มาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการ ประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง จึงเกิดการจัดตั้ง หรือให้มีองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้น ซึ่งในระยะแรกการจัดตั้งหน่วยในการปกครอง ตนเอง มีหน้าที่สำคัญที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการให้



บริการพื้นฐานแก่ประชาชน แต่ในปัจจุบันท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นในการพัฒนา
ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในพื้นที่

อย่างไรก็ตามแนวทางที่เป็นจุดกำเนิดในการปกครองท้องถิ่นหรือการให้มี
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (๒๕๔๗ : ๑๕-๑๗) ได้อธิบาย
เกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีแนวคิดที่อธิบายความเป็นมาของ
การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีแนวทางหลักๆ ๒ แนวทางด้วยกัน กล่าวคือ

แนวคิดแรก คือ แนวคิดแบบจารีตนิยมหรือประเพณีนิยม (Traditionalist
Perspective) ซึ่งมีความคิดความเชื่อที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นของทุกประเทศ
มีความเป็นมาตั้งแต่สมัยโบราณและอาจมีมานับตั้งแต่มนุษย์ได้ก่อตั้งสังคมการเมือง
ขึ้นในโลก เช่น มีมาตั้งแต่สมัยกรีก สมัยโรมันหรือก่อนหน้านั้น ในกรณีประเทศไทย
ก็อาจอธิบายว่าการปกครองท้องถิ่นมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยหรือก่อนสมัยสุโขทัย เช่น
การปกครองระดับหัวเมือง ระบบเวียง วัง คลัง นา เป็นต้น แนวคิดในกลุ่มนี้จะเน้น
การปกครองที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งเกิดขึ้นและกระจายทั่วทุกสังคม มีลักษณะเป็นการ
ปกครองตนเอง (Self government)

แนวคิดที่สอง เป็นแนวคิดที่ตรงข้ามกับแนวทางแรก ซึ่งเชื่อว่าการปกครอง
ท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) หรือแนวคิดสำนักสมัยใหม่นิยม
(Modernist Perspective) ซึ่งถือกำเนิดขึ้นมาไม่นาน คาบเกี่ยวกับช่วงที่ประชาธิปไตย
ได้รับความสำคัญ แนวคิดนี้จะเน้นไปที่บทบาทที่สำคัญของรัฐว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจ
สูงสุดและเป็นผู้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น นั่นคือหากไม่มีรัฐบาลกลางเกิดขึ้นก็ไม่มี
การปกครองท้องถิ่นตามมาเช่นเดียวกัน หากรัฐสมัยใหม่ไม่ได้ให้การรับรองสถานะ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นที่มีมาแต่เดิมก็จะมีสถานะไม่เป็น
ทางการหรือเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการซึ่งดำรงอยู่ในรัฐสมัยใหม่เท่านั้น
สอดคล้องกับบุญรงค์ นิลวงศ์ (๒๕๒๒ : ๑๕-๑๖) รวมถึงประหยัด หงส์ทองคำและ
พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (๒๕๒๙ : ๒๓๗) ได้กล่าวถึงหลักแนวคิดการปกครองท้องถิ่นว่า
รัฐเท่านั้นที่ก่อกำเนิดการปกครองท้องถิ่น หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า “Local Government
is a Creature of the State” นั่นเอง



ฉะนั้นการที่จะให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระโดยสิ้นเชิงจากรัฐหรือรัฐบาล ย่อมเป็นไปได้ ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วจะกลายเป็นการก่อให้เกิดขึ้นเป็นรัฐซ้อนรัฐ เป็นประเทศซ้อนประเทศขึ้นมา หากท้องถิ่นเป็นอิสระโดยสิ้นเชิง ปราศจากการควบคุมจากรัฐ เพราะรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจสูงสุดหรือที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) ภายในประเทศ ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ (Autonomy) แต่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการควบคุมหรือการมอบอำนาจจากรัฐเท่านั้น ซึ่งจะเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อรัฐ หากไม่มีรัฐก็ไม่สามารถก่อให้เกิดท้องถิ่นได้ เช่นเดียวกับ Wit, Deniel (๑๙๖๗ : ๓) ที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการให้โอกาสกับประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกัน เชื่อว่าหากอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรเป็นของตนเอง ซึ่งองค์กรดังกล่าวหาได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตนภายใต้หลักการปกครองตนเอง (Local-Self Government)

ดังนั้นปรัชญาในการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงมีความสำคัญที่ต้องมีความชัดเจนในเรื่องวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่จะเป็นตัวกำหนดบทบาทรูปแบบการบริหารและอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (๒๕๓๗ : ๖-๙) ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นว่ามีหลายปัจจัยที่มีผลต่อการจัดตั้งและพัฒนารูปแบบ โครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งปัจจัยดังกล่าวคือ ปัจจัยด้านประวัติศาสตร์ ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านกายภาพและปัจจัยด้านการเมือง ทั้งนี้ขอขยายความเพิ่มเติม ดังนี้

ปัจจัยด้านประวัติศาสตร์ กล่าวคือ ท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ด้วยประวัติศาสตร์ ซึ่งจะปรากฏในปัจจุบันว่า รัฐบาลกลางได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการบริหารงานท้องถิ่น อันสืบเนื่องจากพันธุนาการที่เกิดจากการเคยรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลาง จนธนศวรร์ เจริญเมือง (๒๕๕๑ : ๙) กล่าวว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการกระจายอำนาจที่ล่าช้าเป็นอย่างมาก



ปัจจัยด้านสังคม ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการพิจารณาถึงจำนวนประชากร ลักษณะประชากร สภาพพื้นที่และชุมชน ที่จะสะท้อนถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่จำแนกตามสภาพความสลับซับซ้อนของสังคม ซึ่งอาจพิจารณาได้หลายลักษณะ กล่าวคือ สังคมเมืองที่มีประชากรหนาแน่น มีอาชีพที่หลากหลายและมีโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจดี สังคมชนบท ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบทเป็นสังคมที่ได้รับอิทธิพลจากสังคมเมือง จนมีสภาพบางส่วนเป็นเมืองและยังมีบางส่วนที่เป็นสังคมชนบทอยู่มาก และลักษณะสังคมประการสุดท้ายคือ สังคมที่มีลักษณะพิเศษซึ่งแตกต่างจากสามกลุ่มที่กล่าวข้างต้นและมีความพิเศษในด้านความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและมีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ดังนั้นการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมักให้ความสำคัญกับลักษณะของพื้นที่เป็นอย่างมาก

ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ท้องถิ่นใดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมากย่อมมีรายได้มากในการพัฒนาท้องถิ่นและความสามารถในการให้บริการสาธารณะซึ่งสามารถวัดจากรายได้หรือภาษีที่จัดเก็บในพื้นที่ จำนวนธนาคาร จำนวนสถานประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรม นับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในการแสดงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาที่สอดคล้องกับพื้นที่ ซึ่งความเจริญทางเศรษฐกิจในพื้นที่ย่อมเกี่ยวพันกับรูปแบบและขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

ปัจจัยด้านกายภาพ คือการกำหนดขนาดของพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบ ซึ่งมีหลายแนวคิดด้วยกันกล่าวคือ แนวคิดแรก การเสนอให้แบ่งเขตโดยมีจำนวนประชากรใกล้เคียงกัน แนวคิดที่สอง เรื่องความสะดวกในการบริหารที่มีพื้นที่ไม่ใหญ่โตเกินไป แนวคิดที่สามคือการคำนึงถึงเขตในความรับผิดชอบที่ไม่ใหญ่มากเกินไป จนอาจทำให้ประชาชนขาดความผูกพันกับท้องถิ่น แนวคิดที่สี่คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและเหมาะสม

ปัจจัยด้านการเมือง เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างมากในการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการที่รัฐกระจายอำนาจให้กับองค์กร



ปกครองท้องถิ่น หากรัฐยังควบคุมท้องถิ่นอยู่มาก ก็จะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local-State Government) มากกว่าการปกครองตนเองโดยประชาชน (Local-Self Government) ทั้งนี้การให้อิสระแก่การตัดสินใจแก่ท้องถิ่น และการมีทรัพยากรที่เพียงพอ ซึ่งในแต่ละรัฐก็จะมีลักษณะที่ต่างกันตามสภาพทางการเมือง สังคมและประวัติศาสตร์และนโยบายของรัฐที่จะเข้ามาบริหารประเทศ การเร่งสร้างความเข้าใจทางการเมืองแก่ประชาชน และการให้ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่รัฐต้องกระทำควบคู่กันไป



ภาพที่ ๑ ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดตั้งและยกฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่น

นอกจากนี้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๒๕๕๑ ก) ได้ให้หลักการและเหตุผลในการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า



...การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างโดยวิธีการจัดตั้ง หรือเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งเป็นเทศบาล...ย่อมทำให้ ท้องถิ่นนั้น ๆ มีอำนาจหน้าที่ตลอดจนรายได้ที่จะนำมาใช้ ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและปรับปรุงการบริการ สาธารณะให้แก่ประชาชนได้เพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่จะส่งเสริมความเข้าใจ และสร้างแรงจูงใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มี โอกาสปรับปรุงโครงสร้าง โดยวิธีการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลง ฐานะให้มีรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพความเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจและสังคม

กล่าวโดยสรุป การยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วไป มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีอำนาจหน้าที่สามารถให้บริการสาธารณะ รวมถึงพัฒนาท้องถิ่นได้ในขอบเขตที่กว้างขวางและมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้นด้วย อีกทั้งมีทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้นกว่าเดิม รวมถึงสร้างการปกครองท้องถิ่น ให้เป็นการปกครองโดยประชาชน จะเห็นได้ว่าแนวคิดการยกฐานะองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีลักษณะพหุมิติ (Multi-Dimensional) ซึ่งหมายความว่า มีปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของหลายปัจจัยและการนำแนวคิดไปสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องคำนึงถึงแง่มุม ต่าง ๆ ในทุกมิติและเป็นไปโดยเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละสังคม และ สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น ที่สำคัญคือมีขีดความ สามารถที่จะปฏิบัติการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (๒๕๓๗ : ๑๐) ได้สรุปเกณฑ์ในการจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงควร คำนึงถึงปัจจัยในด้านต่าง ๆ นั้นคือ รายได้ จำนวนประชากร และขนาดพื้นที่ ทั้งนี้ รัฐควรให้ความสำคัญเป็นอิสระ (Autonomy) และแนวทางในการเพิ่มทรัพยากรทางการบริหาร แก่ท้องถิ่น ไม่ใช่เพียงแต่การยกฐานะท้องถิ่นเพื่อเป็นเพียงสัญลักษณ์ของประชาธิปไตย



เท่านั้น หากแต่ต้องให้ท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะ อีกทั้งท้องถิ่นเอง ก็พึงสังวรและตระหนักในความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อประชาชนในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของท้องถิ่นอีกด้วย เพื่อนำไปสู่เป้าประสงค์สำคัญในการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

๓. การจัดบริการสาธารณะ : เหตุผลหนึ่งของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญมากที่สุดในด้านการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และกอบกุล ราชะนาคร, ๒๕๕๒ : ๓) คำกล่าวนี้เป็นข้อเท็จจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้เพราะที่ผ่านมามหาภัยและภารกิจของท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีความพยายามในการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นส่วนสำคัญที่มีผลต่อวิถีชีวิตของประชาชนในหน่วยปกครองขนาดเล็กโดยเฉพาะเทศบาลตำบลที่มีส่วนได้รับการถ่ายโอนภารกิจเช่นกัน ซึ่งภายใต้แนวคิดการจัดบริการสาธารณะที่ได้รับการถ่ายโอนนี้ สิ่งที่มีความต้องการให้เกิดขึ้นคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็วโดยผลสัมฤทธิ์ สุดท้ายคือ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีนั่นเอง (สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๗ : ๕)

แต่อย่างไรก็ตามภายหลังจากการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากวิเคราะห์ให้ลึกกลงไปในรายละเอียดแล้วอาจพบภาพภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นงานลักษณะแม่บ้าน เช่น การจัดเก็บและกำจัดขยะ ทำความสะอาดถนน ซ่อมบำรุงถนนหนทาง ส่วนงานพัฒนาสำคัญๆ มักจะเป็นการดำเนินการโดยส่วนกลางและภูมิภาค จึงทำให้ประชาชนมองว่าการจัดบริการของส่วนกลางดีกว่าท้องถิ่น จึงทำให้ประชาชนไม่ตระหนักถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนมากนัก (อรทัย ก๊กผล, ๒๕๔๖ : ๓) ทั้งนี้หากพิจารณาความหมายของการจัดบริการสาธารณะแล้ว ถวิลวดี บุรีกุล (๒๕๔๘ : ๘๗๕) ได้อธิบายถึงการบริการสาธารณะว่า



เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนซึ่งมีหลายวิธี ไม่ใช่เพียงการออกกฎระเบียบหรือให้งบประมาณไปดำเนินการ แต่เป็นการบริการเพื่อคนจำนวนมาก เป็นการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมและสร้างความไว้วางใจให้กับประชาชน ภาครัฐมีการให้บริการแก่ประชาชนทั้งที่เป็นรายบุคคลและทั้งชุมชน โดยรัฐบาลกลางให้บริการแก่ประชาชนในวงกว้าง ขณะที่ท้องถิ่นให้บริการเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นตน การบริการที่จัดให้คือ การบริการด้านสุขภาพอนามัย สวัสดิการ ความปลอดภัย การศึกษา การรักษาวัฒนธรรม การจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ดังนั้นคุณภาพและประสิทธิภาพของการบริการจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องคำนึงถึง (จรัส สุวรรณมาลา, ๒๕๔๒ : ๗๖) นั่นคือการจัดบริการที่มีต้นทุนการจัดบริการต่อหน่วยของหน่วยบริการ โดยสามารถรักษาคุณภาพบริการสาธารณะไว้ได้อย่างสม่ำเสมอทุกหน่วยของบริการ โดยหน่วยจัดบริการแต่ละประเภทจะต้องมีจำนวนประชากรเป้าหมายหรือจำนวนชุมชนเป้าหมาย หรือพื้นที่ในการให้บริการเป้าหมายที่เหมาะสมกับบริการประเภทนั้นไม่มากเกินไป (เพราะจะทำให้ต้นทุนการจัดบริการไม่สามารถรักษาคุณภาพมาตรฐานของการจัดบริการต่อหน่วยสูงเกินไป) และไม่น้อยเกินไป (เพราะจะทำให้ต้นทุนการจัดบริการต่อหน่วยสูงเกินไป) อาจกล่าวได้ว่าจำนวนหน่วยจัดบริการจะต้องมีจำนวนไม่มากจนเกินไป เมื่อเทียบกับจำนวนประชากรหรือพื้นที่เป้าหมายในการให้บริการ

ทั้งนี้ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับภารกิจที่ถ่ายโอนจากส่วนราชการต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งได้กำหนดการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท.จำนวน ๖ ด้าน หรือถือได้ว่าเป็นกรอบสำคัญในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นต้องดำเนินการโดยรวมแล้วมีดังนี้ ๑) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ๒) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ๓) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ๔) ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์ยกรรมและการท่องเที่ยว ๕) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ



สิ่งแวดล้อม ๖) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น
สำหรับการจัดบริการสาธารณะข้างต้นมีหลายองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น
ที่ดำเนินงานเป็นที่ประจักษ์ และเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งยังเป็นต้นแบบ
แก่การบริหารจัดการสาธารณะที่ท้องถิ่นอื่นควรศึกษาเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ
และประสิทธิผลในการบริหารจัดการสาธารณะภายใต้ข้อจำกัดทางการคลัง เพื่อสร้างเสริม
สมรรถนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงผลการปฏิบัติงาน การพัฒนา
ภาวะผู้นำท้องถิ่น การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับภาคส่วนอื่นโดยเฉพาะภาคเอกชน
(Private Sector) รวมถึงภาคประชาสังคมและความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาล
ภายใต้บริบทการกระจายอำนาจด้วย (Vries, Reddy and Haque, ๒๐๐๘ : ๑)
ซึ่งท้องถิ่นทั้งหลายสามารถนำมาเป็นแนวทางในการปรับใช้ในการบริหารงานของท้องถิ่น
ซึ่งในปัจจุบันได้มีการกล่าวถึงการบริหารจัดการที่ดีหรือการจัดการที่มีธรรมาภิบาล
การสร้างนวัตกรรมท้องถิ่น รวมทั้งการแสวงหา Best Practices ขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ดังที่มีการสนับสนุนการริเริ่มและนวัตกรรมใหม่ๆจากหน่วยงาน
ต่างๆ เช่น รางวัลพระปกเกล้าของสถาบันพระปกเกล้า รางวัลท้องถิ่นที่มีการบริหาร
จัดการที่ดีของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

นอกจากนี้ อรรถัย กักผล (๒๕๔๖ : ๑๒-๒๕) ได้อธิบายว่าภายใต้บริบทใหม่
ของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารถูกท้าทายให้เพิ่มบทบาท ไม่ใช่
เป็นเพียงผู้บริหารที่ยึดบทบาทตามกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องเป็นผู้บริหารที่มีความคิด
สร้างสรรค์ ทำงานเชิงรุก เพิ่มบทบาทเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมใหม่ ทั้งนี้
ผู้บริหารและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องพัฒนาความสามารถในการ
บริหารขององค์กรอย่างน้อย ๔ มิติ ดังนี้

- ๑) ความสามารถในการพัฒนาท้องถิ่น กล่าวคือทำให้มีความสำคัญกับ
การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการยึดคนเป็นศูนย์กลางในการพัฒนา และมุ่งการพัฒนาที่สมดุล
เพื่อให้บรรลุเป้าหมายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม การรักษาระบบนิเวศ
- ๒) ความสามารถด้านการพัฒนาองค์กรโดยการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน
เป็นหลัก ยึดประชาชนเป็นสำคัญ เน้นการกระจายอำนาจ และการทำงานเชิงรุก



มากกว่าป้องกัน การพัฒนาองค์กรเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวขึ้นอยู่กับโครงสร้างภายในและกระบวนการทำงาน การบริหารงานบุคคล และภาวะผู้นำของผู้บริหารท้องถิ่น

๓) ความสามารถด้านการบริหารการเงินการคลัง โดยการมุ่งเน้นให้เกิดการพึ่งตนเองให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ให้ได้ตามเป้าหมาย

๔) ความสามารถด้านการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเป้าหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ที่ความสามารถในการจัดการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ

จากการให้ความเห็นที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะ จะเห็นได้ว่า คำว่าบริการสาธารณะนั้นมีจุดสำคัญดังนี้ ประการแรก ต้องเป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำโดยส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดต้องเป็นองค์กรของรัฐในทุกระดับ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะด้วย ประการที่สอง การจัดบริการสาธารณะจะต้องจัดทำเป็นการทั่วไปไม่เฉพาะเจาะจงที่ตัวบุคคล โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ประการที่สาม การจัดทำบริการสาธารณะต้องมุ่งประโยชน์ที่ประชาชนหรือสังคมโดยรวมเป็นหลัก โดยไม่มุ่งผลกำไรแต่มุ่งไปที่คุณภาพและประโยชน์ที่ตกกับประชาชน และประการสุดท้ายคือ การจัดบริการสาธารณะที่ดีได้ต้องได้รับความร่วมมือจากทุกส่วน และต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ

กล่าวโดยสรุปในเรื่องการจัดบริการสาธารณะนั้น เป็นภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการอย่างทั่วถึง เป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม โดยเฉพาะเทศบาลตำบลที่ยกฐานะขึ้นใหม่เป็นที่คาดหวังแก่ประชาชนอย่างมากในการได้รับบริการสาธารณะที่ดี มีความหลากหลาย และสามารถตอบสนองแก่ความต้องการของประชาชนได้



๔. การยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล

ในอดีตการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลเป็นเรื่องที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยความตั้งใจหรือเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐบาลคณะราษฎรแล้ว มีนโยบายที่ชัดเจนที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้เกิดการปกครองตนเอง โดยความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ นั้นได้ระบุชัดเจนถึงเทศบาลใน ๓ รูปแบบคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งได้เริ่มต้นที่จะยกฐานะสุขาภิบาล ๓๕ แห่ง ที่มีอยู่แต่เดิมอันเป็นมรดกของลัทธิเจ้าราชกาลที่ ๕ ขึ้นเป็นเทศบาล แล้วจัดตั้งเพิ่มเติมอีก ซึ่งนับเป็นการเปลี่ยนแปลงฐานะและการจัดตั้งรูปแบบเทศบาลเป็นครั้งแรกของประเทศไทย ทั้งนี้ จุดมุ่งหมายของคณะราษฎรมุ่งหมายที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเดียว คือ เทศบาล ขณะนั้นมีตำบลทั่วประเทศ จำนวน ๔,๘๐๐ แห่ง รัฐบาลหวังที่จะยกฐานะตำบลให้เป็นเทศบาล (โกวิท วัฒนกุล, ๒๕๕๒ : ๑๓๗)

ทั้งนี้หากพิจารณาในอดีตกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๔๑๓/ว ๑๔๐๘ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๒๘ เรื่องการพิจารณายกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้ดังนี้ (อ้างถึงใน ประทาน คงฤทธิศึกษากร, ๒๕๒๙ : ๔)

- ๑) มีรายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ ๕ ล้านบาทขึ้นไป
- ๒) มีประชากรตั้งแต่ ๗,๐๐๐ คนขึ้นไป
- ๓) ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ ๑,๕๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตรขึ้นไป
- ๔) ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ กระทรวงมหาดไทยได้ออกหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท ๐๓๓๑๑๓/๑๗๘๘ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๓๕ ได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ข้างต้นและใช้หลักเกณฑ์ใหม่ในเรื่องของงบประมาณ โดยมีรายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ ๑๒ ล้านบาทขึ้นไป (มหาวิทยาลัย



สุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๓๗ : ๒๕) จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงฐานะจาก
สุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลนั้น มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากการเปลี่ยนแปลง
ฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ที่มีได้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนตั้งแต่
เริ่มต้นมีเทศบาลในประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน

๕. ข้อถกเถียงว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

ในเรื่องหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งหรือเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้น
มีนักวิชาการที่กล่าวอ้างถึงว่ามีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งที่ชัดเจน อาทิ งานของสนธิ
จรวงศ์ (๒๕๔๙ : ๓๘-๓๙) โกวิทช์ พวงงาม (๒๕๕๒ : ๑๙๑) จักร์ พันธุ์เพชร
(๒๕๕๑ : ๒๒๖) รวมถึงมานิตย์ จุมปา (๒๕๔๘ : ๑๗๕-๑๗๖) ที่ได้กล่าวถึงว่าเทศบาล
เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล
พ.ศ. ๒๔๙๖ (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๑๓ พ.ศ. ๒๕๕๒) การจัดตั้งเทศบาลกระทำได้
โดยประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยการจัดตั้งเทศบาลตำบลใช้เกณฑ์รายได้เป็น
ตัวกำหนด คือพื้นที่ใดจะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า ๑๒ ล้านบาท
(ไม่รวมเงินอุดหนุน) มีจำนวนประชากรจำนวน ๗,๐๐๐ คนขึ้นไป อยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า
๑,๕๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตรและได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

การใช้แนวทางดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นไปตามหนังสือสั่งการของกรมการ
ปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓/ว๒๕๖๖ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๐ เรื่อง
การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ยกฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง
และยกฐานะเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลนคร ซึ่งการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล
ขึ้นเป็นเทศบาลตำบลนั้นเป็นเพียงการใช้เทียบเคียงกับหลักเกณฑ์ข้างต้น ซึ่งมีเกณฑ์
ที่พิจารณาสองประการคือ ประการแรก รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้ว
มาตั้งแต่ ๑๒ ล้านบาทขึ้นไป และประการที่สอง คือเรื่องจำนวนประชากรที่ต้องมีตั้งแต่
๗,๐๐๐ คนขึ้นไป (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ๒๕๔๖ : ๑)



อย่างไรก็ตามในการจัดตั้งเทศบาลตำบลนั้น ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ว่า จะต้องมีประชากรเท่าใด มีความหนาแน่นมากน้อยเพียงใด ซึ่งก็ปรากฏใน พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับแรก กล่าวคือ หากย้อนกลับไปพิจารณาพระราชบัญญัติ จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ก็พบว่าในหมวดหนึ่งที่ว่าด้วยเทศบาลตำบล มาตรา ๔ บัญญัติอย่างชัดเจนว่า “ตำบลใดมีบทพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลแล้ว ให้มีสภาพเป็นเทศบาลเมือง พระราชกฤษฎีกานั้นจะได้กำหนดเขตต์และนามของ เทศบาลไว้ด้วย”

การกล่าวถึงกฎหมายเทศบาลฉบับแรก (พ.ศ. ๒๔๗๖) เพื่อต้องการ ชี้ให้เห็นว่านับแต่สยามประเทศได้เริ่มมีกิจการเทศบาลมาอย่างเป็นทางการนั้น ในด้านหลักเกณฑ์ในการยกฐานะเทศบาลตำบลก็ได้มีความชัดเจนมาตั้งแต่เริ่มต้น จวบจนถึงปัจจุบัน ก็นับได้ว่ายังคงคลุมเครือพอสมควร ซึ่งต่างจากเทศบาลเมืองและ เทศบาลนครที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน ว่ากรณีเทศบาลเมืองต้องเป็นที่ตั้ง ของศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง หรือท้องที่มีประชากรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป มีความ หนาแน่นไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร มีรายได้เพียงพอที่จะปฏิบัติ หน้าที่ตามกฎหมายได้ ส่วนเทศบาลนครนั้นต้องประกอบด้วยประชากรห้าหมื่นคน ขึ้นไปจึงจะมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนครได้ (คณะกรรมการดำเนินงาน ฉลอง ๕๐ ปีเทศบาล, ๒๕๒๗ : ๓) ซึ่งในปัจจุบันก็ยังคงใช้อยู่เพียงแต่เปลี่ยนแปลง ลำดับศักดิ์กฎหมายจากพระราชกฤษฎีกาเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น ซึ่งเป็นไป ตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ นั่นเอง สอดคล้องกับชูศักดิ์ เทียงตรง (๒๕๑๗ : ๒๐-๒๑) กล่าวถึงการจัดตั้งเทศบาลว่ามีหลักเกณฑ์ คือ ถ้าท้องถื่น มีความเจริญพอที่จะตั้งเป็นเทศบาลได้ กล่าวคือ เจริญกว่าสุขาภิบาลและมีพลเมือง หนาแน่น มีรายได้พอที่จะทำหน้าที่ตามกฎหมายได้ กระทรวงมหาดไทยก็เสนอต่อ คณะรัฐมนตรีพิจารณาออกเป็นพระราชกฤษฎีกา (ซึ่งปัจจุบันเป็นประกาศกระทรวง มหาดไทย) ตั้งเป็นเทศบาลตำบลได้เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดแน่ชัดว่าเทศบาล ตำบลจะต้องมีประชากรเท่าใด มีความหนาแน่นมากน้อยแค่ไหน อันแตกต่างกับ การจัดตั้งเทศบาลในรูปแบบอื่น



อย่างไรก็ตามนันทวัฒน์ บรมานันท์ (๒๕๕๒ : ๓๒) ชาญชัย แสงศักดิ์ (๒๕๕๒ : ๘๔) ประยูร กาญจกุล (๒๕๔๕ : ๓๐) และสมคิด เลิศไพฑูรย์ (๒๕๔๗ : ๖) ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ นั้นไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดสำหรับท้องถิ่นที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล กล่าวคือ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องจำนวนประชากร ความหนาแน่นหรือรายได้ของท้องถิ่นแต่ประการใด ซึ่งนับได้ว่าค่อนข้างจะคลุมเครือมากพอสมควรในเรื่องการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งแตกต่างจากนักวิชาการกลุ่มแรกที่พยายามนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับเทศบาล โดยมักกล่าวต่อท้ายว่าเทศบาลตำบลเกิดจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และเป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญ และมีเกณฑ์ตามที่กล่าวอ้างแล้วข้างต้น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นด้วยอย่างยิ่งกับนักวิชาการกลุ่มหลังนี้ เพราะการเปลี่ยนฐานะหรือการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้น ไม่ได้มีเกณฑ์อย่างชัดเจนตั้งแต่ต้น และในปัจจุบันก็เป็นเช่นนั้น ซึ่งจะแตกต่างจากการเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล กลับมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนดังที่กล่าวแล้วในหัวข้อที่ ๔

ทั้งนี้เมื่อมาพิจารณาถึงเรื่องการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลตามคู่มือการปฏิบัติงานการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรวมและยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรวบรวมและแยกพื้นที่บางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ม.ป.ป. : ๑) กระทรวงมหาดไทย ที่ใช้ในการเป็นหลักเกณฑ์ในการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑) พระราชบัญญัติสภาพาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๖)

มาตรา ๔๒ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย



องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลตามวรรคหนึ่ง ให้พ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลเป็นต้นไป

บรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้โอนไปเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นนั้น

บรรดาข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ใช้บังคับในเรื่องใดอยู่ก่อนแล้ว ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะได้มีการตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นใหม่

๒) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้ในมาตรา ๙ ดังนี้

มาตรา ๗ เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

มาตรา ๙ เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

๓) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๙๐.๒/ว ๓๑๕๖ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๗ เรื่อง แนวทางปฏิบัติการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากที่ผู้เขียนได้ทำการทบทวนวรรณกรรมมา ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่ากฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องทุกฉบับที่ใช้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงานจริงของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มิได้มีกฎหมายฉบับใดเลยแม้แต่ฉบับที่กำหนด



หลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนในรายละเอียดในการยกฐานะหรือการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งในกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องนั้นเน้นหนักเฉพาะในเรื่องความเหมาะสมที่สมควรจะยกฐานะเป็นเทศบาลเท่านั้น

จากที่กล่าวมาพอสรุปได้ว่า สำหรับเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงฐานะที่นักวิชาการเสนอว่ามีจำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากร รายได้ ที่กล่าวอ้างถึงนั้น ไม่ได้ใช้เป็นเกณฑ์ เพื่อการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลแล้ว เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่ยกมานั้นเป็นหลักเกณฑ์สำหรับการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล แต่วิธีการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาเทียบเคียงหลักเกณฑ์เท่านั้น แต่ไม่ได้ยึดเป็นเกณฑ์ตายตัวแต่อย่างใด ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงขอยึดหลักการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลตามแนวทางของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลนั้น ให้คำนึงเพียงว่ามีความเหมาะสมของจำนวนประชากร มีรายได้ที่พอจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล และได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ซึ่งในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ยังมีความคลุมเครือและขาดความชัดเจนอยู่มาก ดังได้นำเสนอแล้วข้างต้น

๖. พลวัตการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

การเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล มีนักวิชาการข้าราชการได้กล่าวถึงอย่างต่อเนื่อง อาทิ ณรงค์ บุญสวยขวัญ (๒๕๕๐ : ๑๒๓) ได้กล่าวถึงว่า สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลต้องเน้นการพัฒนาปฏิบัติภารกิจโดยยึดรูปแบบมาตรฐานคือ เทศบาล หากองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีมาตรฐานเป็นที่พอใจหรือมีมาตรฐานสมควรปรับเปลี่ยนไปเป็นรูปแบบเทศบาล เป็นต้นว่าหากองค์การบริหารส่วนตำบลจัดบริการสาธารณะได้มีประสิทธิภาพภายในสองปีสามารถพัฒนารูปแบบเป็นเทศบาล ในทางตรงกันข้าม หากพัฒนาไม่ได้ตามมาตรฐานสมควร



มีการปรับควบให้หลาย ๆ อบต. เพื่อแปลงรูป (Transform) สู่รูปแบบเทศบาล ซึ่งจะเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวต้องการที่จะเห็นความเติบโตของท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล อีกทั้งยังได้กล่าวสนับสนุนการควบรวม อบต. ขึ้นเป็นเทศบาล ในกรณีที่ อบต. ยังไม่มีความพร้อมอีกด้วย จึงนับได้ว่าเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังสอดคล้องกับสโรช คชมาตย์ (๒๕๔๑ : ๒๓) รองอธิบดีกรมการปกครองในขณะนั้น ได้บรรยายเรื่องหลักเกณฑ์การจัดตั้งและโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกล่าวถึงขั้นตอนในการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องกำหนดไว้ในกฎหมาย โดยจะเปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถที่จะก้าวเติบโตต่อไปเป็นเทศบาลหรือรวมตัวกับหน่วยปกครองท้องถิ่นใกล้เคียงรูปแบบอื่น เช่นเดียวกับประยูร กาญจนดุล (๒๕๔๔ : ๔๗) ได้กล่าวปาฐกถาเรื่อง การปกครองท้องถิ่นไทย โดยสรุปเห็นว่าควรรปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยด้วยการใช้ระบบเทศบาลเพียงระบบเดียวเป็นหลัก

การจัดระเบียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดและยกฐานะให้เป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด ซึ่งจะเห็นได้ว่าพลังในการขับเคลื่อน อบต. เป็นเทศบาลยังมีอยู่ในปัจจุบันอย่างต่อเนื่อง จนเกิดการยกฐานะในระยะเวลาต่อมา ทั้งนี้จากการประชุมแกนนำนายก อบต. ทั่วประเทศของสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) (มติชน, ๒๕๕๓ : ๘) มีข้อเรียกร้องให้กระทรวงมหาดไทยยกฐานะ อบต. เป็นเทศบาลตำบล (เทศบาลชนบท) เพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ โดยไม่กระทบกับโครงสร้างของสมาชิก อบต. ที่มีอยู่เดิมในแต่ละตำบล เพื่อให้การแบ่งงบประมาณประเภทอุดหนุนมีความเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม นายไพโร พัฒโนนายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) กล่าวว่า (มติชน, ๒๕๕๓ : ๘) “การยกฐานะ (เป็นเทศบาลชนบท-ผู้เขียน) เพื่อให้ได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นเป็นเรื่องปลายเหตุ หากเป็นไปได้ อบต. ทั่วประเทศควรรยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมดจะเหมาะสมกว่า (เทศบาลชนบท-ผู้เขียน)” (เทศบาลชนบทเป็นข้อเรียกร้องของสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ต้องการให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณระหว่าง อบต. กับเทศบาล โดยให้เหตุผลว่าคุณภาพชีวิตของประชาชนควรได้รับการดูแลอย่างเท่าเทียมกัน)

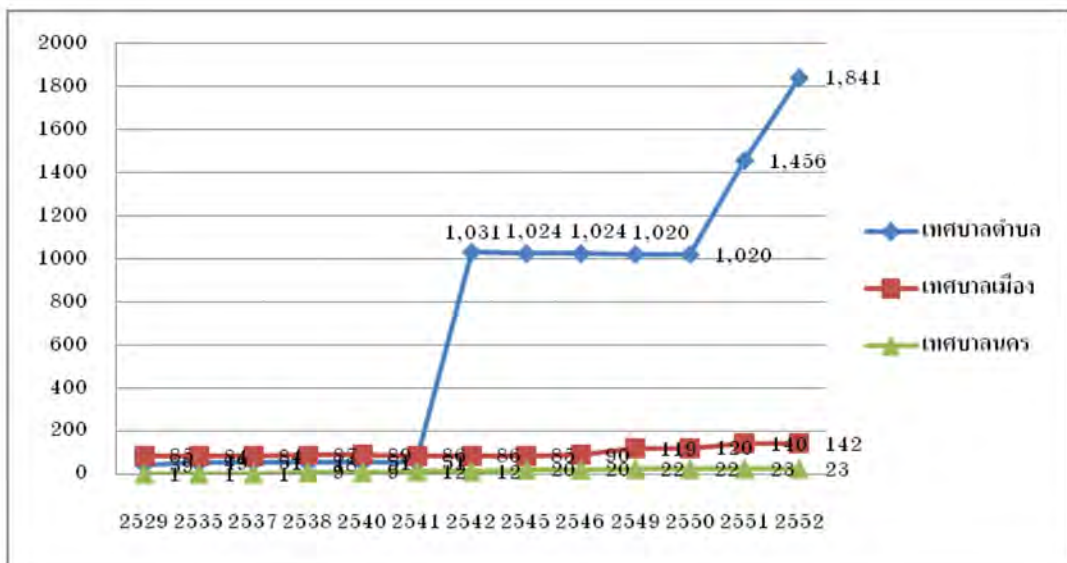


ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็มีความสำคัญอยู่มาก เพราะเทศบาลตำบลเป็นรูปแบบที่มีอำนาจหน้าที่ที่มีความสำคัญในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นและใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งถูกท้าทายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ อบต.ทั่วประเทศในประเด็นความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ ในขณะที่นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (๒๕๔๖ : ๔๓) ก็ได้เคยกล่าวให้เห็นเป็นภาพรวมว่า ช่วง ๔-๕ ปีที่ผ่านมามีการกล่าวถึงเรื่องการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ โดยมีการเสนอหลายแนวคิด เช่น การลดจำนวน อบต. ที่มีอยู่ให้น้อยลง โดยการยุบรวม อบต. เข้ากับ อบต. หรือข้อเสนอยุบ อบต. แล้วยกฐานะเป็นเทศบาล รวมถึงอักษรณัฏ วงศ์ปรีดี (๒๕๔๘ : ๕๖) ที่เห็นด้วยกับแนวทางในการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีประสิทธิภาพในการปกครองตนเอง เพื่อรวมตัวกันจัดตั้งเป็น อบต.ขนาดใหญ่หรือการยุบรวมกับเทศบาลข้างเคียง เพื่อให้เกิดความประหยัดและเกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ จากที่กล่าวมาพอจะเห็นว่าแนวคิดเรื่องการยกฐานะมีการกล่าวถึงอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติก็นับได้ว่ายังเป็นอุปสรรคอยู่มาก

สำหรับประเทศไทยนับจากช่วงเวลา พ.ศ. ๒๔๗๖-๒๕๓๕ มีการจัดตั้งหรือยกฐานะเทศบาลเพียง ๑๓๔ แห่ง (ปี พ.ศ. ๒๕๓๕) และในบางช่วงเวลาก็มิได้มีการจัดตั้งเทศบาลเลยนานติดต่อกันหลายปี (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๓๗ : ๗๕) ทั้งนี้ข้อมูลในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้มีการจัดตั้งและยกฐานะเทศบาล มีจำนวน ๑๓๖ แห่ง ทั้งนี้ประกอบไปด้วยเทศบาลนคร ๑ แห่ง (เทศบาลนครเชียงใหม่) เทศบาลเมือง ๘๔ แห่ง และเทศบาลตำบล ๕๑ แห่ง ส่วนสุขาภิบาลมีจำนวนถึง ๙๗๒ แห่ง (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๓๗ : ๒) จะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาสองปี คือในปี พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๓๗ ได้มีการจัดตั้งหรือยกฐานะเทศบาลเพิ่มขึ้นเพียง ๒ แห่งเท่านั้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ก่อนมีการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลนั้น มีจำนวนเทศบาลทั้งสิ้น ๑๔๙ แห่ง (ข้อมูลจากกรมการปกครอง อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม, ๒๕๕๒ : ๑๙๒) แบ่งเป็นเทศบาลนคร ๑๒ แห่ง เทศบาลเมือง ๘๖ แห่ง และเทศบาลตำบล ๕๑ แห่งและเมื่อพิจารณาเทศบาลตำบล ภายหลังจากรัฐบาล



ได้ประกาศพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่งผลให้การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลเป็นอันสิ้นสุดลง และเกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมจำนวน ๙๘๐ แห่ง (โกวิทย์ พวงงาม, ๒๕๕๒ : ๒๔๘) เป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด โดยในปี ๒๕๔๒ จึงทำให้ประเทศไทยมีเทศบาลจำนวนทั้งสิ้น ๑,๑๒๙ แห่ง แบ่งเป็นเทศบาลนครจำนวน ๑๒ แห่ง เทศบาลเมืองจำนวน ๘๖ แห่ง และเทศบาลตำบลที่เพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดดถึง ๑,๐๓๑ แห่ง ทั้งนี้สามารถพิจารณาได้จากภาพที่ ๒.๕



ภาพที่ ๒ จำนวนเทศบาลไทย จากปี พ.ศ. ๒๕๒๙-๒๕๕๒

แหล่งที่มา : สุนทรชัย ชอบยศ (๒๕๕๔ : ๔๒)

ต่อมาในปีงบประมาณ ๒๕๕๒ ได้มีการเปลี่ยนแปลงและยกฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง จำนวน ๑ แห่ง (เทศบาลเมืองสำโรงใต้) และได้ทำการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลอีกจำนวน ๕๙ แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒) ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง สำนักพัฒนาระบบ



รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ ได้ทำการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลจำนวนทั้งสิ้น ๓๑๙ แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ ส่วนวิจัยและพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง สำนักพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ณ ปัจจุบัน (วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๒) ประเทศไทยจึงมีเทศบาลจำนวน ๒,๐๐๖ แห่ง ทั้งนี้ สามารถแบ่งได้เป็นเทศบาลนคร ๒๓ แห่ง เทศบาลเมือง ๑๔๒ แห่ง เทศบาลตำบล มากถึง ๑,๘๔๑ แห่ง ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล ก็มีจำนวนมากถึง ๕,๗๗๐ แห่ง เช่นกัน

จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของ ประเทศไทยในหลายทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้เกิดความเป็นเมือง (Urbanization) ขยายตัว ออกไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น ท้องถิ่นที่เป็นเขตเมือง (Urban Area) มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น สภาพการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวย่อมเกี่ยวพันกับการจัดตั้งและการยกฐานะองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเลี่ยงไม่ได้ เพื่อก่อให้เกิดความเหมาะสมแก่สภาพทางสังคม และสามารถตอบสนองแก่ประชาชนอีกด้วย

๖.๑ คลื่นลูกแรกของการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล

หลายทศวรรษที่ผ่านมามีความพยายามในการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การ บริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ทั้งนี้หากพิจารณาพลวัตรของการเปลี่ยนแปลง ฐานะ อบต.เป็นเทศบาลตำบลอาจพบว่าเริ่มต้นจากคลื่นลูกแรก คือภายหลัง การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ที่นับว่าเป็นการยกฐานะเป็นเทศบาลครั้งแรก ของประเทศไทย ซึ่งภายหลังก็มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีไม่มากนักก็ตาม กล่าวคือในปี พ.ศ. ๒๔๗๖-๒๕๓๕ มีการจัดตั้งหรือยกฐานะเทศบาลเพียง ๑๓๔ แห่ง (ปี พ.ศ. ๒๕๓๕) และในบางช่วงเวลาก็ได้มีการจัดตั้งเทศบาลนานติดต่อกันหลายปี (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๓๗ : ๗๕) การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญนี้คือ การยกฐานะสุขาภิบาลเดิม จำนวน ๓๕ แห่ง ที่กำเนิดมาตั้งแต่สมัยล้นเกล้ารัชกาล ที่ ๕ และพัฒนามาจนสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นเทศบาล โดยตลอดระยะเวลาของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ยังคงมีจำนวนเทศบาลเท่าเดิม



การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญนี้ถือเป็นการสถาปนาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลขึ้นในประเทศไทย ถึงแม้ว่าก่อนหน้านี้อาจมีความพยายามของรัชกาลที่ ๗ ในการผลักดันให้เกิดเทศบาล โดยมีความคิดในการตรากฎหมายจัดตั้งเทศบาลอย่างจริงจัง พระองค์ทรงเริ่มด้วยการตั้งคณะกรรมการศึกษาเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ โดยพระองค์ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนชาวไทยได้ปกครองตนเองอย่างจริงจัง ขึ้นตามรูปแบบการปกครองของนานาประเทศ ทั้งนี้รัชกาลที่ ๗ ทรงปรึกษากับเจ้าฟ้ากรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ เรื่องการจัดตั้งเทศบาล (Municipality) ขึ้นในประเทศไทย จนเกิดคณะกรรมการชุดหนึ่งที่ทำการศึกษาเพื่อพิจารณาจัดตั้งเทศบาล (ประทานคงฤทธิศึกษากร, ๒๕๓๔ : ๑๒๕-๑๒๖, ประหยัด หงส์ทองคำและพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ๒๕๒๙ : ๑๖-๑๗) อันประกอบไปด้วย

๑. นายอาร์ดี เครก ที่ปรึกษากระทรวงเกษตรธิการ เป็นประธานกรรมการ
๒. อำมาตย์เอก พระกฤษณาพรพันธ์ ผู้ชำนาญการบัญชี กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นกรรมการ

๓. พระยาจินดารักษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม เป็นกรรมการ

๔. นายบุญเชย ปรีตชาติ เป็นเลขานุการ

คณะกรรมการชุดนี้ได้เดินทางไปศึกษาระบบสุขาภิบาลในประเทศต่าง ๆ อาทิ สิงคโปร์ ชวา ฮองกง รวมถึงประเทศฟิลิปปินส์ และต่อมานายอาร์ดี เครก ผู้ซึ่งเป็นประธานกรรมการได้เดินทางไปยุโรปเพื่อดูงานเกี่ยวกับกิจการเทศบาล ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศสและเยอรมนี สุดท้ายได้มีบันทึกข้อความเห็นเสนอต่อรัฐบาลว่าการจัดตั้งเทศบาล (Municipality) นี้ ควรตั้งกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (พ.ร.บ.) ขึ้น

ในการนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาลอันประกอบไปด้วย (หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ ๔๕๒/๑๐๙๐๕ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๔๗๓ ใน สนธิ เตชานันท์, ๒๕๔๕ : ๙๐)

๑. มหาอำมาตย์ตรี หม่อมเจ้าสกลวรรณกร วรวรรณ เป็นประธาน

๒. มหาอำมาตย์โท พระยาราชนกุล เป็นกรรมการ



- | | |
|------------------------------------|-------------|
| ๓. มหาอำมาตย์ตรี พระยาจำแสนยาบดี | เป็นกรรมการ |
| ๔. มหาอำมาตย์ตรี พระยามานนวราชเสวี | เป็นกรรมการ |
| ๕. พลตำรวจโท พระยาอธิกรประกาศ | เป็นกรรมการ |

เมื่อมีการทำร่าง พ.ร.บ.เสรีจ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ทูลเกล้าถวายร่างพระราชบัญญัติเทศบาลให้เสนาบดีประชุมพิจารณาในรายละเอียดเมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๔๗๓ สภาเสนาบดีก็เห็นชอบด้วย แต่ยังมีทันทได้ประกาศใช้ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ เสียก่อน เป็นอันว่าโครงการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวก็เป็นอันต้องระงับไป

ดังนั้นภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว คณะราษฎรจึงเร่งสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล นับเป็นจุดเริ่มต้นที่มีความสำคัญยิ่ง จุดที่สำคัญของเทศบาลเป็นกิจการที่ประชาชนนั้นได้ดำเนินการตามเจตจำนงของประชาชนหรือเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนอย่างสมบูรณ์แบบ ดังคำเปรียบเทียบความต่างระหว่างสุขาภิบาลและเทศบาลของพระยาสุนทรพิพิธ (๒๔๗๘ : ๒๐๗) ที่ว่า “สุขาภิบาลเป็นกิจการที่รัฐบาลจัดทำเพื่อราษฎร แต่เทศบาลเป็นกิจการที่ราษฎรจัดทำเพื่อราษฎรเอง” นับเป็นการเปิดศักราชใหม่ของการส่งเสริมโครงสร้างการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง

๖.๒ คลื่นลูกที่สองการเปลี่ยนแปลงสุขาภิบาลเป็นเทศบาลทั่วประเทศ

การปกครองท้องถิ่นได้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการผลักดันภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. ๒๕๓๕ และต่อมามีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นอย่างชัดเจน โดยเฉพาะประเด็นเรื่องที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในหมวดการปกครองท้องถิ่น มาตรา ๒๔๕ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งและให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภา



อันเป็นผลให้โครงสร้างผู้บริหารของสุขาภิบาลที่เดิมเป็นของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ รวมถึงกรรมการอื่นซึ่งล้วนมาจากข้าราชการระดับ อำเภอทั้งสิ้น อันเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค ไม่ใช่ตัวแทนของประชาชนที่แท้จริง แต่อย่างใด การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสใช้อำนาจในการ เลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นนั่นเอง ทั้งนี้เหตุผลสำคัญในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ปรากฏในท้ายพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ คือ โดยที่ปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลมีโครงสร้าง ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (๒๕๔๐) ประกอบกับ ปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะรองรับการกระจาย อำนาจที่เพิ่มขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาล ที่มีอยู่เดิมเป็นเทศบาลตำบล และยกเลิกการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

เมื่อเป็นดังที่กล่าวมาจึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะ ของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ จำนวนทั้งสิ้น ๙๘๐ แห่ง อันเป็นกาลอวสาน รูปแบบสุขาภิบาลในประเทศไทย โดยเมื่อรวมสุขาภิบาลเดิมกับเทศบาลที่มีมาก่อนหน้า จำนวนทั้งสิ้น ๑,๑๒๙ แห่ง โดยมีเทศบาลตำบลถึง ๑,๐๓๑ แห่ง (กรมการปกครอง อ้างถึงใน ชยาวุธ จันทร, เยาวลักษณ์ กุลพานิชและชุลีพร เดชขำ, ๒๕๔๓ : ๗๕) ซึ่งก่อนหน้านั้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ประเทศไทยมีเทศบาลเพียง ๑๔๙ แห่งเท่านั้น (กรมการปกครอง อ้างถึงใน โกวิททย์ พวงงาม, ๒๕๕๒ : ๑๙๒) โดยในจำนวนนี้มีเทศบาล ตำบลเพียง ๕๑ แห่ง

๖.๓ คลื่นลูกที่สามการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงฐานะ เป็นเทศบาล

ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ อันเป็นการเปลี่ยนสาระสำคัญของการจัดตั้งเทศบาลจากเดิมที่การยกฐานะจาก อบต. ขึ้นเป็นเทศบาลนั้นต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่กฎหมายกำหนดให้ตราเป็น



ประกาศกระทรวงมหาดไทย ในทางกฎหมายแล้วการจัดทำประกาศกระทรวงมีความสะดวกและรวดเร็วในกระบวนการยกเว้นมากกว่า ซึ่งในการยกฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในปัจจุบันก็ยังคงใช้ตามพระราชบัญญัติฉบับข้างต้น ส่งผลให้ปัจจุบันมีเทศบาลทั้งสิ้น ๒,๐๐๖ แห่ง ซึ่งเทศบาลตำบลมีจำนวนถึง ๑,๘๔๑ แห่งและหากพิจารณาในความต่อเนื่องระหว่างปี ๒๕๔๓-๒๕๕๑ มีการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลถึง ๔๘๕ แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ๒๕๕๑ ข : ๒๘) การเพิ่มขึ้นของเทศบาลดังกล่าวนี้ถือเป็นพัฒนาการที่มีความต่อเนื่องอย่างเป็นพลวัตร ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบที่เกิดขึ้นมาภายหลังจากเทศบาล ก็มีจำนวนมากถึง ๕,๗๗๐ แห่ง (ปี พ.ศ. ๒๕๕๒) ถึงจะมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องแต่ก็ยังมีจำนวนมากพอสมควร

อย่างไรก็ตามแม้แนวทางในเชิงกฎหมายตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ ค่อนข้างที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลได้ง่ายขึ้น แต่ในทางปฏิบัติค่อนข้างที่จะประสบปัญหาอย่างมาก โดยเฉพาะปัญหาในมิติการเมืองระดับชาติ จนทำให้กระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ประสบปัญหาและเกิดความล่าช้าในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นอย่างมาก แม้เจตนารมณ์ทางกฎหมายจะเอื้อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะอย่างรวดเร็วก็ตาม กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสมาชิกและผู้บริหารหมดวาระในวันที่ ๓๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ และขอเปลี่ยนแปลงฐานะไม่สามารถดำเนินการเลือกตั้งได้ภายใน ๔๕ วัน (ตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๘) เพราะต้องรอประกาศการเปลี่ยนแปลงฐานะจากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีการดำเนินการที่ล่าช้าและขยายเวลาการเลือกตั้งออกไปถึง ๓ ครั้ง (เป็นเวลาถึง ๑๓๕ วัน) (มติชน, ๒๕๕๒ : ๑๐) อันส่งผลต่อการตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน เพราะ อบต.ส่วนใหญ่ยังไม่มีการจัด



ทำข้อบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากประกาศในการเปลี่ยนแปลงฐานะจากกระทรวงมหาดไทย อีกทั้งยังมีอีกหลาย อบต.ในหลายพื้นที่ขอทำการเลือกตั้งสมาชิกและผู้บริหาร อบต.ไปพลางก่อน เพราะทรรอกระทรวงมหาดไทยไม่ได้ ซึ่งสร้างความสับสนแก่องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนเป็นอย่างมาก ในขณะที่มีการรับสมัครสมาชิกสภา อบต.และนายก อบต.กลับได้รับแจ้งจากทางคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ว่ากระทรวงมหาดไทยจะอนุมัติเป็นเทศบาลแล้ว จึงต้องมีการยุติการดำเนินการดังกล่าวและเตรียมดำเนินการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีแทน (มติชน, ๒๕๕๒ : ๘ ; ปรีชา หยั่งทะเล, ๒๕๕๒ : ๔๑)

ทั้งนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้มีประเด็นปัญหาสำคัญของการเปลี่ยนแปลงฐานะดังต่อไปนี้ (สุนทรชัย ชอบยศ, ๒๕๕๕)

๑) ปัญหาที่เกิดจากรัฐ เช่น ความไม่ชัดเจนในตัวหลักเกณฑ์ในการยกฐานะปัญหาของการดำเนินงานของราชการส่วนภูมิภาค

๒) ปัญหาที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ อบท.ในพื้นที่ใกล้เคียง เช่น การขาดความร่วมมือของ อบท.ที่มีอาณาเขตติดต่อกันในการตรวจแนวเขตการปกครอง

๓) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล เช่น การไม่ทำการสำรวจความเห็นจากประชาชน การแสดงให้เห็นถึงความต้องการของนักการเมืองท้องถิ่นมากกว่าประชาชน รวมถึงความไม่ชัดเจนในการสื่อสารเรื่องข้อกำหนดในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะ

๔) ปัญหาทางการเมืองในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล เช่น การใช้อำนาจลงนามของนักการเมืองระดับชาติเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเมือง การใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฐานเสียงของการเมืองระดับชาติ



๖.๔ ก้าวสู่คลื่นลูกที่สี่ กระแสการเปลี่ยนแปลงฐานะ อบต.เป็นเทศบาล ทั่วประเทศ^๑

นับเป็นข่าวใหญ่สำหรับแวดวงกรปกครองท้องถิ่นไทย เนื่องจากมีกระแสของกระทรวงมหาดไทยในการเสนอร่างกฎหมาย เพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศขึ้นเป็นเทศบาลตำบลในช่วงกลางปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ทั้งนี้ผู้เขียนมีข้อพิจารณาในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

ประการแรก มีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดที่จะจัดตั้ง อบต.ทั้งหมดทั่วประเทศขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ทั้งที่หลาย อบต.ยังไม่มีความพร้อม

ประการที่สอง รัฐควรใส่ใจปัญหาในการบริหารงานท้องถิ่นที่มีอยู่มากกว่าการที่จะปฏิรูปเฉพาะตัวโครงสร้างองค์กรหรือไม่

ประการที่สาม ควรให้การจัดตั้งเทศบาลเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนจริง ๆ ไม่ใช่เป็นการสั่งการอย่างที่เป็นอยู่

ประการที่สี่ แม้มีกระบวนการเพื่อขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล ยังมีประเด็นปัญหาเรื่องการรับฟังความเห็นจากประชาชน กรณีเช่นนี้เป็นการรวบรัดและลึกลับเกินไปหรือไม่ และประการสุดท้าย จะเกิดความท้าทายเรื่องความเป็นตัวแทนของประชาชนอื่นเนื่องมาจากการแบ่งเขตในการเลือกตั้งในเขตเทศบาลตำบล

ทั้งนี้กระแสดังกล่าวเป็นความพยายามของนักการเมืองระดับชาติที่จะเร่งทำคลอดเทศบาลตำบล แต่อย่างไรก็ดี ณ ปัจจุบัน (๒๕๕๖) กระแสดังกล่าวดูเหมือนจะเงียบหายไป ถึงกระนั้นก็ตามในเวทีวิชาการท้องถิ่นก็มักมีการกล่าวถึงประเด็นนี้เสมอ ดังนั้นคงต้องติดตามความเคลื่อนไหวต่อไปว่า สุดท้ายการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ

^๑สามารถอ่านเพิ่มเติมได้จากงานของสุนทรชัย ชอบยศ (๒๕๕๖) ในบทความเรื่อง ข้อสังเกตบางประการ : เมื่อรัฐจะเนรมิตรเทศบาลตำบลทั่วประเทศ ตีพิมพ์ในวารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๑ ซึ่งได้อธิบายถึงความพยายามของรัฐ (ช่วง ๒๕๕๕) ที่จะเร่งสร้างการปกครองท้องถิ่นระดับล่างให้เหลือเพียงรูปแบบเดียวคือ เทศบาล



องค์การบริหารส่วนตำบลจะยังคงหลงเหลืออยู่ในสังคมไทยหรือไม่ และที่สำคัญไม่ว่าจะเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใดก็ตาม ต้องไม่ลืมเจตนารมณ์สำคัญในการปกครองท้องถิ่นที่เน้นให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้ โดยเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้มีบทบาทต่อการตัดสินใจในท้องถิ่นของตนเอง

๗. บทส่งท้าย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นภายใต้ฐานคิดที่เน้นให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใด แต่สุดท้ายต้องทำหน้าที่หลักคือให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน และที่สำคัญต้องสร้างการเรียนรู้ทางการเมืองและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการสำหรับประเทศไทยแล้วแนวคิดที่จะจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น หากมองเชิงประวัติศาสตร์อาจกล่าวได้ว่าเริ่มตั้งแต่สมัยล้นเกล้ารัชกาลที่ ๕ ที่ทรงสถาปนากองการปกครองรูปแบบสุขาภิบาลขึ้น เริ่มจากสุขาภิบาลกรุงเทพ (๒๔๔๐) สุขาภิบาลท่าฉลอม (๒๔๔๘) อย่างไรก็ตามในทางการบริหารแล้ว อำนาจก็ยังคงกระจุกแต่เฉพาะขุนนางท้องถิ่น (กำนัน) และข้าราชการในพื้นที่ และในระยะต่อมามีความพยายามในการสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๗ แต่ก็ไม่ได้เกิดขึ้น จนมีการปฏิวัติการปกครองแผ่นดินในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ หลังจากนั้นหนึ่งปี คณะราษฎรจึงสร้างการปกครองรูปแบบเทศบาลขึ้น โดยยกฐานะสุขาภิบาลเดิมที่มีตั้งแต่สมัยรัชกาลพระพุทธเจ้าหลวงที่มี ๓๕ แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล ปรากฏการณ์นี้นับเป็นการสถาปนาและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรท้องถิ่นที่มีแต่เดิมขึ้นใหม่ ซึ่งนับเป็นคลื่นลูกแรกของการเปลี่ยนแปลงและสถาปนาเทศบาล

ในห้วงระยะเวลาต่อมามีความพยายามสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะความพยายามรื้อฟื้นการปกครองรูปแบบสุขาภิบาล (๒๔๙๕) ขึ้นมาในสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม รวมทั้งการสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในช่วงทศวรรษ ๒๔๙๐ รูปแบบสุขาภิบาลนี้ถูกใช้การมาอย่างต่อเนื่องจนมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่เมื่อ



โครงสร้างการบริหารมีความขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยและมาจากประชาชน นั่นคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่นและการกระจายอำนาจอย่างมาก จนในที่สุดก็เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลทั่วประเทศ ยังผลให้ถึงกาลอวสานของรูปแบบสุขาภิบาล จึงนับเป็นคลื่นลูกที่สองของการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลนั่นเอง

การปกครองท้องถิ่นในระดับล่างนอกจากเทศบาลแล้ว ยังมีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งกฎหมายเอื้อให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความพร้อมและความเหมาะสม สามารถขอเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลได้นับจากพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับแรก (๒๔๗๖) แต่เงื่อนไขทางกฎหมายค่อนข้างยุ่งยากเพราะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาในการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล ต่อมามีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ง่ายแก่การจัดตั้งเทศบาลโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๖ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้การเปลี่ยนแปลงฐานะนั้นเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการตราประกาศกระทรวงมหาดไทย แม้จะไม่เห็นการเปลี่ยนแปลงลักษณะทันทีทันใด เนื่องจากยังไม่อยู่ในช่วงหมดวาระของผู้บริหารท้องถิ่น แต่พอมาช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๐-๒๕๕๒ การเพิ่มขึ้นของจำนวนเทศบาลมีความน่าสนใจอย่างยิ่ง และต่อมาก็เกิดประเด็นปัญหาเรื่องการเปลี่ยนแปลงฐานะเพราะมีการพยายามของนักการเมืองระดับชาติแสวงหาประโยชน์จากการเมืองในระดับท้องถิ่นโดยใช้ประเด็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงฐานะมาเป็นเครื่องตั้งเวทีทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทางกฎหมายนี้ก็นับเป็นช่องทางหนึ่งที่น่าจะช่วยสร้างให้ อบต. สามารถขอเปลี่ยนแปลงฐานะได้ จึงนับได้ว่าเป็นคลื่นลูกที่สามของการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล

กระแสของการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนและผู้คนที่อยู่ในแวดวงการปกครองท้องถิ่นจำนวนมากเมื่อมีความพยายามของกระทรวงมหาดไทยจะเร่งทำคลอดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในคราวเดียวกันทั่วประเทศ (ช่วงมิถุนายน ๒๕๕๕) มีความพยายามในการเร่งรัดให้ท้องถิ่นเร่ง



ดำเนินการสำรวจความเห็นของประชาชนในลักษณะทางการสั่งมา หรือ Top-down approach ในขณะที่บทบาทของประชาชนเองค่อนข้างจำกัดในการเข้าถึงข่าวสารในเรื่องความแตกต่างระหว่าง อบต.กับเทศบาล หรือแม้กระทั่งมีหลาย อบต.ด้วยกันที่ไม่พร้อม เนื่องจากไม่มีความมั่นใจว่าเมื่อเปลี่ยนแปลงฐานะไปแล้ว สภาพทางการบริหารจะดีขึ้นหรือไม่ โดยเฉพาะเรื่องการคลังท้องถิ่น เพราะในปัจจุบันก็ยังคงมีปัญหาเรื่องการจัดสรรรายได้ได้อยู่เพราะงบประมาณจำกัด เมื่อสถาปนากการปกครองรูปแบบเทศบาลขึ้น ก็ไม่ได้มีหลักประกันว่าจะได้รับงบประมาณเพิ่มเติมอย่างใด ทั้งนี้หากถึงกาลอวสานขององค์การบริหารส่วนตำบล นั่นก็ถือว่าคลื่นลูกที่สี่ของการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลในประเทศไทยได้เข้ามาถึงแล้ว

ท้ายที่สุดการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดจะไม่สามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองตนเองได้ หากประชาชนยังไม่ได้มีบทบาทหรือพื้นที่ทางการเมืองมากพอในการจัดการปกครองตนเอง



บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ๒๕๔๖. **คู่มือการจัดตั้งยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ๒๕๕๑ ก. การจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. คำนวนที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ จาก http://www.thailocaladmin.go.th/upload/callcenter/type1/2551/9/file_answercall1221633308364.doc
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ๒๕๕๑ ข. **รายงานประจำปี ๒๕๕๑**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ม.ป.ป. **คู่มือการปฏิบัติงานการจัดตั้งและเปลี่ยนแปลงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรวมและยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรับรวมและแยกพื้นที่บางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง.
- โกวิท พวงงาม. ๒๕๕๒. **การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมิติใหม่ในอนาคต**. พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- คณะกรรมการดำเนินงานฉลอง ๕๐ ปีเทศบาล. ๒๕๒๗. **เทศบาลไทยในปัจจุบัน**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.
- จักษ์ พันธุ์เพชร. ๒๕๕๑. **รัฐประศาสนศาสตร์ว่าด้วยกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. ปทุมธานี : มายด์พับลิชชิ่ง.
- จรัส สุวรรณมาลา. ๒๕๔๒. **รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.



ชยาวุธ จันทร, เยาวลักษณ์ กุลพานิชและชวลีพร เดชขำ. ๒๕๔๓. **วิวัฒนาการ**

การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : หจก.น้ำกังการพิมพ์.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. ๒๕๕๒. **กฎหมายปกครอง.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ชูศักดิ์ เทียงตรง. ๒๕๑๗. **เทศบาลกับการบริหาร ใน เทศบาลกับการพัฒนา.**

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า ๑๙-๓๑.

ถวิลวดี บุรีกุล. ๒๕๔๘. **การยกระดับการบริการสาธารณะด้วยการมีส่วนร่วมของ**

ประชาชน : นวัตกรรมของการสร้างธรรมาภิบาลและการเมืองฐาน

ประชาชน ใน เอกสารการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๗

เรื่องการเมืองฐานประชาชน : ความยั่งยืนของประชาธิปไตย.

กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์, หน้า ๘๖๕-๙๐๑.

ณรงค์ บุญสวยขวัญ. ๒๕๕๐. **สวาทะของการเมืองการปกครองท้องถิ่นกับข้อเสนอ**

เพื่อประเด็นสาธารณะต่อรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ใน ทิศทางการปกครอง

ท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. โกวิท พงงาม. กรุงเทพมหานคร :

เสมาธรรม, หน้า ๑๑๙-๑๒๘.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และกอบกุล ราชะนาคร. ๒๕๕๒. **การขับเคลื่อนองค์กรปกครอง**

ส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดบริการสาธารณะที่ดี. กรุงเทพมหานคร :

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส).

ธเนศวร์ เจริญเมือง. ๒๕๕๑. **ดอกไม้ LDC บานสะพรั่ง : หนึ่งทศวรรษการกระจาย**

อำนาจของรัฐไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๕๐) ใน ก้าว(ไม่)ผันปรชานิยม

กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. ณรงค์ เพชรประเสริฐ. กรุงเทพมหานคร :

เอเดชั่นเพรส โปรดักส์, หน้า ๘-๕๖.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ๒๕๔๒. **ปรีดี พนมยงค์กับการปกครองท้องถิ่นไทย. วารสาร**

ธรรมศาสตร์. ๒๕, ๑ (มกราคม-เมษายน) : ๓๕-๔๓.

_____ . ๒๕๔๖. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ**

เปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.



- _____ ๒๕๔๗. การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับ
ท้องถิ่น ใน **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย**. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์
และคณะ. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, หน้า ๑๕-๑๖.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. ๒๕๕๒. **การปกครองส่วนท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ ๕.
กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- บุญรงค์ นิลวงศ์. ๒๕๒๒. **การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ**. กรุงเทพมหานคร :
เจริญวิทย์การพิมพ์.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. ๒๕๓๔. **การปกครองท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ ๒.
กรุงเทพมหานคร : โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิต
พัฒนบริหารศาสตร์.
- ประหยัด หงส์ทองคำและพรรคดี ฝ่องแผ้ว. ๒๕๒๙. **ปัญหาและแนวทางปรับปรุง
ประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย**. กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยา
การพิมพ์.
- ประยูร กาญจนดุล. ๒๕๔๔. **ปาฐกถาเรื่อง การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย**.
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรีชา หยั่งทะเล. ๒๕๕๒. (๑๓-๑๙ พฤศจิกายน). **ยกฐานะ อบต. ขึ้นชั้นเทศบาลปัญหา
ที่ต้องเร่งระดม**. **สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์** : ๔๑.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. ๒๕๓๗. **รายงานการวิจัยเกณฑ์การพิจารณา
จัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : โครงการ
วิทยาลัยการเมือง.
- มติชน**. ๒๕๕๓ (๒๘ ตุลาคม). “บุญจง” ลั่นไม่จำเป็นยกฐานะ : ๘.
- มติชน**. ๒๕๕๒ (๑๑ พฤศจิกายน). ยกฐานะ “อบต.” วุ่นไม่เลิก : ๘.
- มติชน**. ๒๕๕๒ (๒๕ ตุลาคม). “บุญจง” ทำสาบานทุจริตยกฐานะ อบต. : ๑๐.
- มานิตย์ จุมปา. ๒๕๔๘. **คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการ
บริหาร**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



วุฒิสสาร ตันไชย. ๒๕๕๒. **ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร :
เอ็กซ์เปอร์เน็ท.

_____. ๒๕๔๗. **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นความก้าวหน้า
หลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐**. นนทบุรี : โรงพิมพ์คลังวิชาจำกัด.

สกลวรรณกร วรวรรณ (หม่อมเจ้า) และสุนทรพิพิธ (พระยา). ๒๕๗๘. **สากล
เทศบาล**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. ฉลอง สุนทราวาณิชย์ (บรรณาธิการ).

กรุงเทพมหานคร : สมาคมมิตรภาพไทย-ญี่ปุ่น.

สนธิ เตชานันท์. ๒๕๔๕. **แผนพาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ “ประชาธิปไตย”
ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว**.

พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.ท.

สนธิ จรอนันต์. ๒๕๔๙. **ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ ๒.
กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. ๒๕๔๗. **กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ใน สารานุกรม
การปกครองท้องถิ่นไทย**. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. นนทบุรี :
สถาบันพระปกเกล้า, หน้า ๕-๑๐.

สถาบันพระปกเกล้า. ๒๕๕๑. **สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานพัฒนา
ประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร : ส. เจริญการพิมพ์.

_____. ๒๕๔๗. **แนวทางในการสร้างมาตรฐานในการจัดบริการ
สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.

สาโรช คชมาตย์. ๒๕๔๑. **หลักเกณฑ์การจัดตั้งและโครงสร้างการบริหารขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ใน สรุปผลการประชุมสัมมนาฯรับฟังความคิดเห็น
ในลักษณะประชาพิจารณ์ เรื่อง การปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่นและ
การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : กรมการปกครอง,
หน้า ๑๙-๒๔.



สุนทรชัย ขอบยศ. ๒๕๕๖. ข้อเสนอแนะบางประการ : เมื่อรัฐจะเนรมิตรเทศบาลตำบล
ทั่วประเทศ. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**. ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม-
เมษายน ๒๕๕๖.

_____. ๒๕๕๕. ปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล
ตำบล ใน **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**. ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม -
สิงหาคม). วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

_____. ๒๕๕๔. กระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะ
จากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล : กรณีศึกษาเทศบาล
ตำบลในจังหวัดขอนแก่น. **วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ** สถาบันบัณฑิต
พัฒนบริหารศาสตร์.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. ๒๕๕๒. **แปรถิ่นเปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็น
รากฐานของประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อัชกรณัฏ วงศ์ปรีดี. ๒๕๔๘. ทศวรรษแห่งการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย : จากการ
เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดสู่ อบต.และการเลือกตั้งโดยตรงผู้บริหารท้องถิ่น.
วารสารสถาบันพระปกเกล้า. ๓ (พฤษภาคม-สิงหาคม) : ๔๓-๕๗.

อรทัย ก๊กผล. ๒๕๔๖. **Best Practices ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. นนทบุรี :
สถาบันพระปกเกล้า.

อลงกรณ์ อรรคแสง. ๒๕๔๗. การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายในใน **สารานุกรม
การปกครองท้องถิ่นไทย**. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. นนทบุรี :
สถาบันพระปกเกล้า, หน้า ๕๕.

Vries, Michiel S. de; Reddy, P. S. and Haque, M. Shamsul. 2008. **Improving
Local Government : Outcome of Comparative Research**. Basingstoke
(England) : New York : Palgrave Macmillan.

Wit, Deniel. 1967. **A Comparative Survey of Local Government and Administration**.
Bangkok : Institution of Public Administration, University of Thammasat.

ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก "รัฐสภาสาร"

อัตราค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า..... มีความประสงค์จะสมัคร / ต่ออายุ
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ. ถึงฉบับเดือน
..... พ.ศ.

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม โดยส่งวารสาร
"รัฐสภาสาร" ถึงข้าพเจ้าที่ หมู่ที่ ตรอก/ซอย
ถนน แขวง / ตำบล
เขต / อำเภอ จังหวัด รหัสไปรษณีย์.....
โทรศัพท์ โทรสาร

การชำระเงิน

เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ตัวแลกเงิน หรือ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๕๐ ในนาม **ผู้จัดการ**

รัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ จำนวนเงิน บาท

