



ISSN 0125-0957

ปีที่ ๕๗ ฉบับที่ ๗ เดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

รัฐสภาสาร

๒๕๕๒



Legislative Institutional Repository of Thailand



รายการโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียม

ออกอากาศทุกวัน

ทางช่อง NBT 15

และสามารถรับชมผ่านจานรับสัญญาณดาวเทียม
ระบบ KU-BAND ไทยคม 5

ผังรายการโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียม								
เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์
08.00 น.	ศาลพระพรหม					08.00 น.	ศาลพระพรหม	
08.01 น.	ข่าวรัฐสภา (3)					08.01 น.	สภาโตลด์กับ (Re) (60)	ศาลนาถกับประชาธิปไตย (60)
08.04 น.	ศาลนาถกับประชาธิปไตย (25)	ศาลนาถกับประชาธิปไตย (25)	ศาลนาถกับประชาธิปไตย (25)	ศาลนาถกับประชาธิปไตย (25)	ศาลนาถกับประชาธิปไตย (25)			
08.30 น.	คุยกับวันใหม่ (30)			บันทึกคดี (30)	บันทึกคดี (30)	08.00 น.	รับประชาธิปไตย (Re) (60)	บทบาทผู้พิพากษา (Re) (60)
09.00 น.	รัฐสภาเช้า (5) / สภาภิหารดำเนิน (5) / รัฐวิไลไมกลาง (5) / วิถีคนผู้พิพากษา (10) / วิถีคนบนแนวร่วม (10) **				รัฐสภาจรจร (60)			
10.00 น.	สภาโตลด์กับ (60)	วิถีประชาธิปไตย (30)	วิถีประชาธิปไตย (30)	เส้นทางสู่สภา (30)	เส้นทางสู่สภา (30)	10.00 น.	สรุปข่าวกรมสืบสวน (10)	สรุปข่าวกรมสืบสวน (10)
10.30 น.		รัฐสภาท่าประเท (30)	สนทนากาไร (30)	กมธ. หนประชาชน (30)	นาถกฎหมาย (30)	10.10 น.	ภาษาสกา Reun (30)	นาถกฎหมาย Reun (30)
11.00 น.	ข่าวรัฐสภา (3)					11.00 น.	เส้นทางสู่สภา Reun (30)	ดูภายใน - สภาโตลด์ Reun (60)
11.03 น.	รัฐสภาเช้า (5) / สภาภิหารดำเนิน (5) / รัฐวิไลไมกลาง (5) / วิถีคนผู้พิพากษา (10) / วิถีคนบนแนวร่วม (10) **	บทบาทผู้พิพากษา (60)	สภาภิหารเมือง (60)	กฎหมายโตลด์ (30)	ดูภายใน สภาโตลด์ (60)	11.30 น.		
11.30 น.	รัฐสภาท่าประเท (30)			สนทนากาไร (30)		กมธ. หนประชาชน (30)	ภาษาจากข่าว (30)	
12.00 น.	รับสัญญาณข่าวจาก NBT					12.00 น.	ข่าวจากช่อง NBT	
13.30 น.	คุยกับวันใหม่ (Reun)			บันทึกคดี (30) (Re)	บันทึกคดี (30) (Re)	13.30 น.	สภาภิหารเมือง (60)	สภาภิหารเมือง (60)
14.00 น.	มองรัฐสภา (Reun)					14.30 น.	วิถีประชาธิปไตย (Re) (30)	บันทึกคดี (30) (Re)
15.00 น.	สภาโตลด์กับ (60) (Re)	วิถีประชาธิปไตย (Re)	วิถีประชาธิปไตย (Re)	เส้นทางสู่สภา (30) (Re)	ดูภายใน สภาโตลด์ (60) (Reun)	15.00 น.	ศาลนาถกับประชาธิปไตย (30) (Reun)	สนทนากาไร (60)
16.00 น.		รัฐสภาท่าประเท (Re)	สนทนากาไร (30) (Re)	กมธ. หนประชาชน (Re)		รัฐสภาท่าประเท (Re)		
16.00 น.	รัฐสภาเช้า (5) / สภาภิหารดำเนิน (5) / รัฐวิไลไมกลาง (5) / วิถีคนผู้พิพากษา (10) / วิถีคนบนแนวร่วม (10) **	บทบาทผู้พิพากษา (60) (Re)	สภาภิหารเมือง (60) (Re)	กฎหมายโตลด์ (Re)	สภาโตลด์กับ (60) (Re)	16.00 น.	สภาภิหารเมือง (Reun) (60)	ศาลนาถกับประชาธิปไตย (60) (Reun)
17.00 น.	ภาษาสกา			ศาลนาถกับประชาธิปไตย (25) (Re)		นาถกฎหมาย Re (30)		
17.30 น.	รับสัญญาณข่าวจากช่อง NBT					17.30 น.	คุยกับวันใหม่ (Reun) หนประชาชน (60) / วิถีคนผู้พิพากษา (10)	
18.00 น.	ศาลพระพรหม, รับสัญญาณข่าวจากช่อง NBT					18.00 น.	ศาลพระพรหม, รับสัญญาณข่าวจากช่อง NBT	
20.30 น.	บันทึกคดี (2)					20.30 น.	บันทึกคดี (2)	
20.32 น.	รายการคุยกับวันใหม่ (Reun) (30)			สภาภิหารเมือง เช่น รัฐสภาเช้า - สภาภิหารเมือง - วิถีคนผู้พิพากษา ฯลฯ (30)	สภาภิหารเมือง เช่น สภาภิหารเมือง - รัฐวิไลไมกลาง - รัฐวิไลไมกลาง (30)	20.32 น.	สนทนากาไร Reun (30)	กมธ. หนประชาชน Reun (30)
21.00 น.	ข่าวรัฐสภา (3)					21.00 น.	มองรัฐสภา Reun (40)	รัฐสภาจรจร Reun (40)
21.03 น.	รายการมองรัฐสภา (Reun) (40)				รัฐสภาจรจร Re (40)	21.03 น.	มีผลตาม	
22.00 น.	มีผลตาม					22.00 น.	มีผลตาม	

หมายเหตุ - ในวันที่มีการถ่ายทอดการประชุม จะงดรายการปกติ **มีสารคดีต่างๆ ก่อนเข้ารายการ มองรัฐสภา และรัฐสภาเช้า ประช. 15 นาที





รัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

ที่ปรึกษา

นายพิฑูร พุ่มทิวัญ

นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

บรรณาธิการ

นางสาวอัจฉราวดี นิ่มศิริ

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

แคร่ญญิก

นางสาวสุพัตรา กบิลคาม

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์

นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล

นายวิโรจน์ นุ่นสุวรรณ

นายพรชัย แวนแคว้น

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิริทัศน์ องค์กรวิชัย

นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นางเสาวลักษณ์ สวานเศรษฐ์

เว็บพีที

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นายสมพงษ์ ปรีชาชนพจน์

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และ
เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
๓๔ อาคารธนาคารทหารไทย (ชั้น ๕ c) ถนนพญาไท
แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐
โทร. ๐ ๒๓๕๔ ๕๐๑๘-๒๒

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนาม “ผู้จัดการรัฐสภาสาร”
ไปยังกลุ่มงานผลิตเอกสาร
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โดยส่งตั๋วแลกเงินหรือธนาคารดี ส่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา
กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ
อัตราค่าสมาชิกปีละ ๕๐๐ บาท
ราคาเล่มละ ๕๐ บาท

การส่งบทความลงเผยแพร่ในหนังสือรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่
ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำ
ลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏใน
หนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัวไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



บทบรรณาธิการ

ในเดือนมิถุนายนที่ผ่านมา รัฐสภาไทยก็มีอายุครบ ๗๗ ปีแล้ว โดยผ่านเหตุการณ์ต่าง ๆ มากมาย ซึ่งมีทั้งด้านบวกและด้านลบ และเกิดปัญหาอุปสรรคหลายประการที่ทำให้พัฒนาการของรัฐสภาไทยเดินไปข้างหน้าและก็ถอยหลังกลับมา เป็นอย่างน้อยอยู่ในวงจรมืด ๆ ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงของรัฐสภาไทยในรอบ ๗๗ ปีที่ผ่านมา จึงได้นำเสนอบทความเรื่อง **“๗๗ ปี เปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง พ.ศ. ๒๕๗๕”** ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับลักษณะรูปแบบของการเปลี่ยนแปลงที่เป็นปัญหามาตลอด และสาเหตุของปัญหาการเมืองไทยรวมทั้งได้นำเสนอแนวทางการหลุดพ้นจากวัฏจักรปัญหาการเมืองไทยในรอบ ๗๗ ปี ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสภาไทยในปีต่อ ๆ ไปได้หลุดพ้นจากผลกระทบในแง่ลบต่าง ๆ จากความไม่เต็มใจของการเมืองไทย

รัฐสภาสารฉบับนี้ ยังมีบทความที่น่าสนใจอีก ๔ เรื่อง คือ **“พระราชบัญญัติความมั่นคงภายใน”** ซึ่งกล่าวถึงพระราชบัญญัติ ๔ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๕ (ยกเลิก) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๔ และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยพระราชบัญญัติ ๓ ฉบับแรกเป็นการนำมากล่าวเพื่อจะเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ว่ามีความใกล้เคียงและมีรายละเอียดที่แตกต่างกันอย่างไร รวมทั้งการนำพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาบังคับใช้ในเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ผ่านมามีความเหมาะสมเพียงใด

บทความต่อมา เป็นบทความวิจัยเรื่อง **“ปัญหาการใช้ดุลพินิจในทางปกครองของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคที่มีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”** โดยผู้เขียนได้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาในการใช้อำนาจดุลพินิจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นอำนาจที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราช



LIERT

บัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ว่ามีการใช้อำนาจดุลพินิจและอำนาจผูกพันใดบ้างที่มีผลกระทบและเกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้เขียนได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา และประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การกำกับดูแลมีความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่ขัดต่อหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

บทความเรื่อง **“การป้องกันโดยปัจเจกบุคคลต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป”** ที่ผู้เขียนได้ศึกษาถึงระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๕๐ จนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะการรับฟ้องคดีโดยตรงของปัจเจกบุคคลของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปที่ได้เข้ามามีบทบาทเป็นอย่างมากในการทำให้กลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของปัจเจกบุคคลตามหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศสามารถบรรลุผลได้อย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการแสวงหาแนวทางในการสร้างและการพัฒนากลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียนภายใต้กรอบของกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ที่จะมีขึ้นในอนาคต

บทความเรื่องสุดท้าย คือ **“กลยุทธ์การณรงค์ให้ผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานครออกกำลังกาย (Strategic Campaign for Older Person Exercise within Bangkok Metropolitan)”** เป็นบทความวิจัยที่ศึกษาพฤติกรรมและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการออกกำลังกายของผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานคร รวมทั้งนำเสนอรูปแบบกลยุทธ์ในการรณรงค์ให้ผู้สูงอายุออกกำลังกาย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อภาครัฐในการหาวิธีการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุสนใจในการออกกำลังกายกันมากขึ้น เพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุในอนาคต และทำให้ผู้สูงอายุ **“อยู่อย่างมีค่า และชราอย่างมีความสุข”**

จะเห็นได้ว่าบทความทั้ง ๕ เรื่องนี้ มีความน่าสนใจแตกต่างกันไป ซึ่งกองบรรณาธิการได้พยายามคัดสรรเพื่อให้เกิดประโยชน์กับผู้อ่านในหลาย ๆ ด้าน โดยหวังว่าจะสร้างความพึงพอใจให้กับผู้อ่านไม่มากนักน้อย



บรรณาธิการ

LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

สารบัญ

ปีที่ ๕๗ ฉบับที่ ๗ เดือน กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๒
Vol. 57 No. 7 July 2009

๗๗ ปี เปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

๗

ดร.เสนีย์ คำสุข

พระราชบัญญัติความมั่นคงภายใน

๒๗

ปฏิเวทย์ ยาวงษ์

ปัญหาการใช้ดุลพินิจในทางปกครองของราชการส่วนกลาง
และราชการส่วนภูมิภาคที่มีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓๗

โชคมี แสงสุรินทร์

การฟ้องคดีโดยปัจเจกบุคคลต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป

๖๓

เกรียงศักดิ์ แจ้งสว่าง

กลยุทธ์การรณรงค์ให้ผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานครออกกำลังกาย
(Strategic Campaign for Older Person Exercise within Bangkok
Metropolitan)

๑๐๑

สิริภิญญา อินทรประเสริฐ



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand





๗๗ ปี

เปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

ดร.เสนีย์ คำสุข^๑

ความนำ

ถึงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๒ ก็ถึงวาระครบรอบ ๗๗ ปี ของเหตุการณ์ “๒๔ - ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕” คือสิ่งที่คนรุ่นหลังรู้จักกันกว้าง ๆ ว่า “การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕” และรู้กันอีกว่า คณะบุคคลที่เรียกชื่อว่า “คณะราษฎร” ได้ทำการเรียกร้องต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ทรงยินยอมเปลี่ยนแปลงจากการปกครองรูปแบบเดิมที่เรียกว่า สมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือ Absolute Monarchy ไปเป็น “รัฐสภา”

^๑ รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (มสธ.)



LIART

หรือ ประชาธิปไตยรัฐสภา (parliamentary democracy) พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรง “รอมชอม” เพื่อให้การเปลี่ยนแปลงราบรื่น จึงมีการจัดทำระบบและโครงสร้างการเมืองใหม่ พร้อมกับสร้างสถาบันการเมืองใหม่ขึ้นมาด้วย ที่สำคัญก็คือ รัฐธรรมนูญ รัฐสภา และรัฐบาล “พรรคการเมือง” ในความหมายของกลุ่มคนที่จะเข้าแข่งขันกันทางการเมืองอย่างเป็นทางการและจริงจัง ยังไม่เกิดขึ้นในขณะนั้น นักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นสมาชิกคณะราษฎร ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือ ขุนนาง และข้าราชการ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่อื่น ๆ

ตลอดระยะ ๗๗ ปี หลังจากนั้น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นไปทั้งในด้านบวกและลบ ส่วนใหญ่โน้มเอียงจะเกิดปัญหาและอุปสรรคค่อนข้างมาก และหลายครั้งได้ทวีความรุนแรงจากเงื่อนไขความขัดแย้งต่าง ๆ ทางการเมืองจนสังคมตกอยู่ในภาวะตึงเครียดและส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วน เพราะดูเหมือนว่าจะไร้ทางออก หรือจะแก้ไขอะไร อย่างไร ก็ไม่พ้นปัญหา และหลายครั้งเป็นปัญหาซ้ำซาก เกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่า ดังกรณีที่เกิดเหตุการณ์ “ระบอบทักษิณ” กับกลุ่มต่อต้านระบอบทักษิณที่มีชื่อเป็นทางการเมือง คือ “พันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย” (พธม.) ที่มีสัญลักษณ์ “เสื้อสีเหลือง” และ “กลุ่มคนเสื้อแดง” แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ (นปช.) เชนิชนหน้ากับ พธม. กลุ่มคนที่ นปช. เรียกว่า “อำมาตยาธิปไตย” และรัฐบาลที่ไม่มีตัวแทนของ “ระบอบทักษิณ” ในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาจนถึงหลังเหตุการณ์ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลังประชาชน มัชฌิมาธิปไตย และชาติไทย เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑

๗๗ ปีที่ผ่านมา จึงเป็น ๗๗ ปีของปัญหาและการหมุ่วนอยู่ในวงจรเดิม ๆ และอาจคาดได้ว่า ๗๘ หรือ ๗๙ หรือ ๘๐ ... ๘๑... ๘๒... หรืออีกหลายปีต่อไปข้างหน้า ยังอาจจะเป็นปัญหาและหมุ่วนไปวนมาอยู่เช่นนี้ต่อไปอีก



คำถามที่คนไทยมักสงสัยและต้องการได้คำตอบมากอย่างหนึ่งจึงได้แก่ ทำอย่างไรจึงจะพ้นไปจากปัญหาต่าง ๆ ในรอบ ๗๗ ปีที่ผ่านมาได้

คำถามดังกล่าวนี้ เกี่ยวพันกับอีกหลายคำถามคือ อะไรคือสาเหตุที่นำมาสู่ปัญหาการเมืองไทย การแก้ไขรัฐธรรมนูญจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการเมืองได้หรือไม่ กลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง (political elites) มีแนวคิดและพฤติกรรมทางการเมืองที่ส่งผลให้เกิดปัญหาทางการเมืองอะไรบ้าง มวลชน (masses) กลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งและชายสิทธิเลือกตั้ง ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองอะไรบ้าง ถ้าจะแก้ไขปัญหาการเมืองด้วยการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชนคนไทยจะให้การศึกษาอะไร อย่างไรบ้าง จึงจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง ครอบครัวยุโรป มวลชน ตลอดจนสถาบันศาสนา และสถาบันการศึกษา จะต้องปรับเปลี่ยนแนวคิด แนวทางการทำงานและบทบาทอย่างไรบ้าง จึงจะช่วยในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับแนวคิดและพฤติกรรมทางการเมืองของคนไทย ที่ถือว่าเป็นปัญหาระดับพื้นฐานทางการเมือง และประเด็นคำถามอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอีกหลายคำถาม

ลักษณะและรูปแบบของการเปลี่ยนแปลงที่เป็นปัญหามาตลอด ๗๗ ปี^๑

อาจแยกลักษณะสำคัญของปัญหาออกได้ดังนี้

๑. ไตรลักษณ์วงจรปัญหา อันได้แก่

๑.๑ วงจรเผด็จการอำนาจนิยม “อำมาตยาธิปไตย - ธนาธิปไตย” หรือชนชั้นนำทหาร ข้าราชการ รัฐประหาร ยึดอำนาจจากรัฐบาลที่มีอำนาจอยู่เดิม (เป็น) แล้วนำไปสู่การเลือกตั้ง และการได้อำนาจโดยชนชั้นนำธุรกิจ นายทุน และก๊วนการเมือง (เงิน)

^๑ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน เสนีย์ คำสุข, “การเมืองใหม่ (ที่ดีกว่าเก่า?)” ใน รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๗ ฉบับที่ ๓ (มีนาคม ๒๕๕๒) : ๗๓ - ๑๑๔.

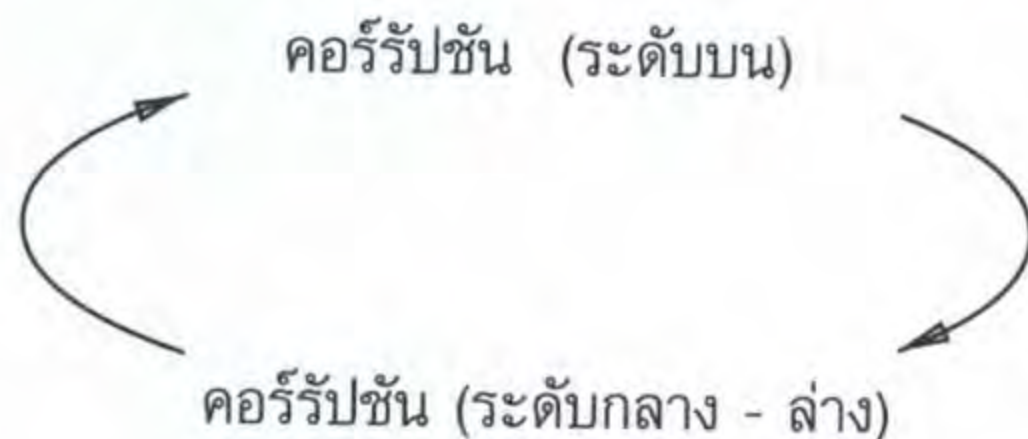


๑.๒ วงจรการเข้าสู่อำนาจของชนชั้นนำทหาร ข้าราชการ กับชนชั้นนำธุรกิจ นายทุน และก๊วนการเมือง กลุ่มแรก เข้ามาในช่วง พ.ศ. ๒๔๗๕ พ.ศ. ๒๔๗๖ พ.ศ. ๒๔๙๐ พ.ศ. ๒๔๙๔ พ.ศ. ๒๕๐๒ พ.ศ. ๒๕๑๕ พ.ศ. ๒๕๑๙ พ.ศ. ๒๕๒๐ พ.ศ. ๒๕๓๔ และ พ.ศ. ๒๕๔๙ รวมเวลาไม่น้อยกว่า ๓๔ ปี ส่วนกลุ่มหลัง เข้ามาหลังจากกลุ่มแรกยินยอมให้มีการเลือกตั้ง รวมเวลาประมาณ ๓๐ ปี ในบางช่วงก็มีการ “รวมขอม” กันของทั้งสองกลุ่ม จนเกิดลักษณะการเมืองที่เรียกว่า “กึ่งประชาธิปไตย” (Semi - Democracy) ขึ้น หรืออาจเรียกว่า การผสมพันธุ์ระหว่าง อำมาตยาธิปไตยกับธนาธิปไตย จนกลายเป็น “อำมาตยาธิปไตย” (Bureaucratic Plutocratic Politics) อยู่หลายช่วงเวลารวมแล้วไม่ต่ำกว่า ๑๐ ปี



๑.๓ วงจรคอร์รัปชันทางการเมือง (political corruption) หรือการใช้ อำนาจบิดเบือนเพื่อเอื้อประโยชน์ทางด้านต่าง ๆ ต่อดตนเอง พวกพ้อง เครือญาติ บริวาร จุดมุ่งหมายสำคัญก็เพื่อการรักษาและสืบทอดอำนาจของตนเองและพวกพ้อง อำมาตยา

ธิปไตย ธนาธิปไตย และอำมาตยาธิปไตย ล้วนมีพฤติกรรมด้านนี้เหมือนกัน แตกต่างกันตรงที่ ธนาธิปไตย “กินมูมมาม” และ “กินไม่หยุด” มากกว่า เพราะกระบวนการทำงานของ “พรรคการเมือง การเลือกตั้ง และการมี และการใช้อำนาจทางการเมือง” ต้องมีการลงทุนด้วยเงิน และคนจำนวนมาก หรือคอร์รัปชันทุกระดับ ทั้งบนและล่าง ส่วนอำมาตยาธิปไตย จะเน้นคอร์รัปชันระดับบน (higher corruption) คือ การจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองและราชการ เปอร์เซนต์ คอมมิชชั่น เป็นหลัก คอร์รัปชันระดับกลางและล่าง (middle and lower corruption) คือ การรับประมุลงาน ลัมปทาน การจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานภาครัฐ คอร์รัปชันเชิงนโยบายไปจนถึงคอร์รัปชันเลือกตั้ง พรรคการเมือง จะมีน้อยกว่าธนาธิปไตย



๒. ความไม่มีคุณค่าของสถาบันหลักการเมืองประชาธิปไตย เพราะความอ่อนแอ และไร้เสถียรภาพของสถาบัน เนื่องจากชนชั้นนำทางการเมืองมุ่งจัดทำ สร้างขึ้น และใช้ไปในแง่ของ “วัตถุดิบ” ทางการเมืองระดับพื้นฐาน (ปฐม) โดยไม่มีการพัฒนาหรือต้องการสร้างสรรค์ “มูลค่าเพิ่ม” ให้กับวัตถุดิบเหล่านั้นเลย เมื่อใดที่สถาบันการเมืองเหล่านั้นถูกล้มเลิกและล้มล้างไป ชนชั้นนำทางการเมืองก็ “ลอยตัว” และ/หรือ “กล่าวโทษว่า เป็นปัญหาของสถาบัน” และ “ฝ่ายตรงกันข้าม” แต่หลังจากนั้น เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป คนเหล่านี้ก็ร่วมกันสร้างสถาบันทางการเมืองขึ้นใหม่ เพื่อเป็น “วัตถุดิบ” ในการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองครั้งใหม่ในแบบเดิม ๆ ครั้งแล้วครั้งเล่า

ก๊วนการเมือง กลุ่มการเมือง พรรคการเมือง การเลือกตั้ง สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และรัฐธรรมนูญ จึงปรากฏขึ้นเป็นครั้งคราว เป็นไปอย่างไม่มีทิศทาง เพราะไม่มีความจริงจังยั่งยืนใด ๆ ความยั่งยืนที่เห็นเป็นรูปธรรม และมักไม่มีเปลี่ยนแปลงมากนัก ก็คือ “กลุ่มเครือญาติหรือตระกูลการเมือง” (political family) ที่มี

อิทธิพลอยู่ในแต่ละจังหวัด เช่น ตระกูลศิลปอาชา ตระกูลคุณปลื้ม ตระกูลเทียนทอง ตระกูล อังกินันท์ ตระกูลเทือกสุบรรณ ตระกูลเชิดชัย ตระกูลจันทร์สุรินทร์ และอื่น ๆ อีกหลาย ตระกูล

๒.๑ รัฐธรรมนูญ จึงถูกจัดทำขึ้นและประกาศใช้มาแล้วถึง ๑๘ ฉบับ จนถึง “ฉบับสุดท้าย” พ.ศ. ๒๕๕๐ และไม่ว่าจะมีที่มา การจัดทำเนื้อหาสาระการประกาศใช้และมีเจตนารมณ์อย่างไร ต่างก็มี “ชะตากรรม” เดียวกัน คือ ถูกล้มล้าง หรือยกเลิกใช้ได้ทั้งสิ้น กล่าวคือ

หนึ่ง รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะ “เผด็จการอำนาจนิยม” ทั้งในด้านที่มา เนื้อหาสาระ การประกาศใช้และเจตนารมณ์ คือ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๐๒ “ต้นแบบ” และที่ ลอกเลียนฉบับนี้มา คือ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๕ พ.ศ. ๒๕๑๙ พ.ศ. ๒๕๒๐ พ.ศ. ๒๕๓๔ และ พ.ศ. ๒๕๔๙ ก็ถูกล้มล้างหรือยุบเลิกใช้ทั้งด้วยผลของการรัฐประหาร และการจัดทำ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่เขียนไว้ว่า “จะให้เป็นฉบับถาวร”

สอง รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะโน้มเอียงเป็น “ประชาธิปไตย” คือ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๙ พ.ศ. ๒๔๙๒ พ.ศ. ๒๕๑๗ พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สองฉบับหลัง วางโครงสร้างและระบบการเมืองไว้อย่างซับซ้อน เพื่อให้เกิดการถ่วงดุล และตรวจสอบอำนาจให้เป็นไปตามหลักการ “ธรรมาภิบาล” ได้มากขึ้น ด้วยความมุ่งหวัง อย่างแรงกล้าของผู้ร่วมร่างและผลักดันรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองไปสู่ แนวทางประชาธิปไตย สุดท้ายก็ถูกล้มเลิกไปโดยง่ายตายจากการรัฐประหารทั้งสามฉบับแรก รวมเวลาประกาศใช้อยู่เพียง ๕ ปี ฉบับล่าสุด เริ่มปรากฏผลของการบังคับใช้ (law enforcement) มากขึ้นเป็นรูปธรรมหลายเรื่อง เช่น การยุบพรรคการเมือง และ เพิกถอนสิทธิทางการเมืองของนักการเมือง เป็นต้น แต่นักการเมืองที่มีตำแหน่ง และที่ถูก เพิกถอนสิทธิทางการเมืองส่วนใหญ่ได้พยายามผลักดันให้มีการแก้ไขในหลาย ๆ มาตราที่ เป็นผลประโยชน์โดยตรงของคนเหล่านั้น การแก้ไขหรือการยุบเลิกจึงมีความเป็นไปได้สูง และอาจถึงขั้นล้มล้างได้จากผลของการรัฐประหารในอนาคต

สาม รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะกึ่ง ๆ เผด็จการอำนาจนิยม และกึ่ง ๆ ประชาธิปไตย คือ อีก ๗ ฉบับที่เหลือ (ฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ ทั้ง ๒ ฉบับ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๐

พ.ศ. ๒๔๙๕ พ.ศ. ๒๕๑๑ พ.ศ. ๒๕๒๑ และ พ.ศ. ๒๕๓๔) ที่เกิดมาจากผลของการรัฐประหารโดยตรง ๓ ฉบับ (ฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ (ชั่วคราว) ฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๐ และฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๕) เกิดขึ้นมาจากการ “รวมขอม” ระหว่างคณะราษฎรกับกลุ่มอำนาจเดิม (ฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ (ถาวร)) เกิดขึ้นจากฉบับของคณะรัฐประหาร กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น (ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ พ.ศ. ๒๕๒๑ และ พ.ศ. ๒๕๓๔ (ถาวร)) ใช้ได้อยู่เฉพาะช่วงเวลา “พลังอำนาจเดิม” ที่ผลักดันให้เกิดการสร้างรัฐธรรมนูญขึ้นยังมีอิทธิพลทางการเมืองอยู่ พอชนชั้นนำทางการเมืองกลุ่มใหม่มีพลังอำนาจเข้มแข็งขึ้นก็เกิดยกเลิกใช้ และ/หรือล้มล้างรัฐธรรมนูญอีก

รัฐธรรมนูญจึงมีวงจรจัดทำประกาศใช้ บังคับใช้ กับยุบเลิก หรือล้มล้างเช่นนี้มาตลอด ๗๗ ปี และสัมพันธ์อย่างแยกไม่ออกกับความขัดแย้งด้านอำนาจ อิทธิพล และผลประโยชน์ ในระหว่างกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองเป็นด้านหลัก และความรุนแรงทางการเมืองระหว่างรัฐกับประชาชนเป็นด้านหลักเช่นเดียวกัน



LIART

๒.๒ รัฐสภา เปลี่ยนแปลง ผันแปรไปตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญวางระบบและโครงสร้างของระบบการเมืองและรัฐสภาไว้อย่างไร รัฐสภาก็มีรูปแบบไปอย่างนั้น ส่วนสาระที่เป็นจริงของรัฐสภาแต่ละรูปแบบก็มักสอดคล้องไปกับสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นด้วย แต่ทั้งหมดคือความอ่อนแอและไม่มั่นคงสูง คือ มักจะถูกยุบเลิกเฉลี่ยสี่ปีครึ่ง ในตลอด ๗๗ ปี ตามการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ

พิจารณาจากเนื้อหาของสาระของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับแล้ว อาจแยกรูปแบบของรัฐสภาไทยในรอบ ๗๗ ปี ออกได้เป็น ๖ รูปแบบใหญ่ ๆ ตามที่มาของสมาชิก คือ

๑) สภาเดี่ยว สมาชิก ๒ ประเภท มาจากการแต่งตั้งกับเลือกตั้ง (ภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ (ชั่วคราว))

๒) สภาเดี่ยว สมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด (ภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๐๒ พ.ศ. ๒๕๑๕ พ.ศ. ๒๕๑๙ พ.ศ. ๒๕๒๐ พ.ศ. ๒๕๓๔ (ชั่วคราว) และ พ.ศ. ๒๕๔๙

๓) สองสภา สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง (ส.ส.) และมาจากการแต่งตั้ง (ส.ว.) (ภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ (ถาวร) พ.ศ. ๒๔๙๐ พ.ศ. ๒๔๙๒ พ.ศ. ๒๔๙๕ พ.ศ. ๒๕๑๑ พ.ศ. ๒๕๑๗ พ.ศ. ๒๕๒๑ และ พ.ศ. ๒๕๓๔ (ถาวร))

๔) สองสภา สมาชิกมาจากการเลือกตั้งทางตรง (ส.ส.) และทางอ้อม คือ พutschสภา (ภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๔๘๙)

๕) สองสภา สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน (ภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐) และ

๖) สองสภา สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง (ส.ส.) และวุฒิสภา มาจากการเลือกตั้ง ๗๖ คน และ “สรรหา” ๗๔ คน (ภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐)

๒.๓ รัฐบาล ในกรอบแคบที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็คือ คณะรัฐมนตรี เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรี ผู้ช่วย - ที่ปรึกษารัฐมนตรี และคณะทำงานของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่มีการแต่งตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ ในทางปฏิบัติหรือผู้มีตำแหน่งทางการเมืองเหล่านี้ทำกันอยู่จริง อาจแยกได้ตามที่มาของการเข้าสู่อำนาจ ได้ ๒ รูปแบบใหญ่ ๆ



LIRT

หนึ่ง จากการรัฐประหาร คณะรัฐมนตรีและคณะทำงานทั้งหลาย มักจะมาจากผู้นำทหารและพวกพ้องส่วนใหญ่ก็คือข้าราชการประจำ รวมทั้งนักวิชาการที่เป็นข้าราชการประจำ นักการเมือง และนักธุรกิจที่รู้จักใกล้ชิดกับคณะรัฐประหาร รัฐบาลในลักษณะนี้มักจะทำงานตามแนวทางและเจตนารมณ์ของคณะรัฐประหาร และผลักดันในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วก็มี การถ่ายโอนอำนาจไปให้กับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

รัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารมีเวลาทำงานรวมกันแล้วถึงกว่า ๒๕ ปี ไม่นับรวมรัฐบาล “กึ่งประชาธิปไตย” ยุค พล.อ. เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ กับ พล.อ. เปรม ติณสูลานนท์ ที่มาจากผลของการรัฐประหารและการเลือกตั้ง ที่มีระยะเวลาทำงานถึง ๙ ปี

สอง จากผลของการเลือกตั้ง คณะรัฐมนตรีมักมาจาก “โควตา” ของ ก๊วนการเมืองในแต่ละพรรคการเมืองที่เข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล และมักเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีบ่อยครั้ง เพราะแรงกดดันจาก ส.ส. ในแต่ละก๊วนแต่ละพรรค ส่วนคณะทำงานของรัฐมนตรี ส่วนหนึ่งมาจาก ส.ส. ร่วมก๊วนร่วมพรรค บางส่วนมาจากพวกพ้องนอกสภา รวมไปถึงจนถึงระดับ “หัวคะแนน” ในเขตเลือกตั้งของรัฐมนตรี นอกจากนี้ รัฐมนตรียังนิยมตั้งคณะที่ปรึกษาต่าง ๆ อย่างไม่เป็นทางการอีกจำนวนมาก ส่วนใหญ่ก็คือ พวกพ้อง บริวาร และคณะทำงานหาเสียง หรือหัวคะแนนของรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งมีเวลาทำงานรวมกันแล้วประมาณ ๔๒ ปี แต่ก็ต้องถูกล้มเลิกไปจากผลของการรัฐประหารทุกครั้ง

๒.๔ พรรคการเมืองและระบบพรรคการเมือง ในข้อเท็จจริง พรรคการเมืองไทยก็เกิดขึ้นได้ใน ๒ ลักษณะ คือ

หนึ่ง ตามธรรมชาติของสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง คือไม่ต้องมีกฎหมายใด ๆ มารองรับ แต่เกิดมาจากการรวมกลุ่มกันของบุคคลและคณะบุคคลที่มีแนวคิดและวัตถุประสงค์ทางการเมืองร่วมกัน พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้อาจแยกออกเป็น ๒ ประเภทกว้าง ๆ **ประเภทแรก** คือ เกิดขึ้นจากการยึดถืออุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน ที่โดดเด่นชัดเจน คือ พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) แต่ปัญหาที่รัฐไทยไม่เคยยอมรับให้จัดตั้งได้ตามกฎหมาย พคท. จึงกลายเป็นพรรคนอกกฎหมาย

และรัฐได้พยายามปราบปราม และหาทางโน้มน้าวให้ยุติบทบาทไปในที่สุด **ประเภทที่สอง** เกิดขึ้นจากคนกลุ่มเล็ก ๆ ที่ต้องการแสดงออกและเข้าร่วมทางการเมือง ส่วนใหญ่มักเป็นคนใกล้ชิดกันเป็นการส่วนตัว หรือเป็นเครือญาติกัน พรรคเหล่านี้มักเกิดขึ้นเสมอเมื่อจะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป โดยบางกลุ่มไม่สามารถจะดำเนินการจัดตั้งอย่างเป็นทางการได้ เมื่อมีเงื่อนไขของกฎหมายที่กำหนดเกณฑ์ในการจัดตั้งไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังประกาศใช้ พ.ร.บ. พรรคการเมือง ฉบับ พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นต้นมา

สอง เกิดขึ้นจากเงื่อนไขของกฎหมาย (legal creature) คือ ตามกรอบของ พ.ร.บ. พรรคการเมือง พรรคการเมืองประเภทนี้ ก็สามารถแยกออกได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ เช่นเดียวกัน **ประเภทแรก** คือ พรรคใหญ่ (พรรคเงิน) มี ส.ส. มาก เพราะมีปัจจัยในการเอาชนะการเลือกตั้ง รวบรวมคะแนนเสียงได้มากทั้งผู้นำพรรคที่มีชื่อเสียง มีนักธุรกิจนายทุนให้การสนับสนุนมาก มีเงินทุนมาก มีก๊วนการเมืองระดับจังหวัดเข้าร่วมมาก มีการรณรงค์และประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง และมีระบบหัวคะแนนอย่างดี **ประเภทที่สอง** คือ พรรคเล็ก (พรรคขาดแคลนเงิน) เกือบทั้งหมดมักไม่มี ส.ส. เพราะขาดปัจจัยสำคัญในการเอาชนะการเลือกตั้ง ทั้งตัวบุคคล และเงินทุน แม้ว่าจะสามารถจัดตั้งและจดทะเบียนพรรคได้ตามกรอบของกฎหมายก็ตาม

ระบบพรรคการเมืองไทยจึงเป็นระบบหลายพรรคที่ไม่มั่นคง (unstable multi - party system) เพราะปัจจัยภายในพรรคขึ้นอยู่กับผู้นำพรรค เงินทุน และก๊วนทางการเมือง และปัจจัยภายนอกพรรค คือสถานการณ์ทางการเมือง และการรัฐประหาร เหตุนี้ ถ้าปัจจัยภายในพรรคเปลี่ยนแปลง บริบทของพรรคก็จะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย และถ้าสถานการณ์ทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป พรรคการเมืองก็มักจะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย เช่น ก๊วนการเมืองย้ายออก - เข้าสังกัดพรรค แต่ถ้าเกิดการรัฐประหาร นอกจากต้องยุติบทบาททางการเมืองแล้ว หลายพรรคหลายก๊วนการเมืองก็อาจแตกแยก หรือล้มเลิกพรรคใน “ชื่อเดิม” แล้วไปจัดตั้งพรรค “ชื่อใหม่” หรือบางส่วนก็ไปร่วมกับก๊วนอื่น ๆ หรือพรรคการเมืองอื่น

๒.๕ กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดัน และกลุ่มอิทธิพล กลุ่มหลัก ๆ ที่มีบทบาทมากต่อการกดดันทางการเมือง หรือสร้างอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย

สาธารณะ ก็คือ ทหารและข้าราชการ เพราะมีความใกล้ชิดทางการเมือง กลุ่มมีความเข้มแข็ง และมีลักษณะเป็นจารีตประเพณีทางการเมืองไทย มาตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ อีกกลุ่มหนึ่งคือกลุ่มธุรกิจและกลุ่มทุน ที่มีบทบาทมากขึ้นในระยะหลังเหตุการณ์ ๑๔ - ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๖ เพราะบรรยากาศทางการเมืองเริ่มเปิดกว้างมากขึ้น และกลุ่มคนเหล่านี้ก็มีผลประโยชน์โดยตรงจากกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะ ทำให้เกิดการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น เข้าร่วมสมัครรับเลือกตั้ง และเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองกันอย่างกว้างขวาง จนปรากฏรูปแบบของ “พรรคเงิน” มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๗ จนถึงปัจจุบัน

มวลชนส่วนใหญ่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่มีกลุ่มก่อนเข้มแข็งจริงจัง ในเขตชนบทก็มักเป็นกลุ่มที่รัฐ หรือหน่วยงานรัฐสนับสนุนให้จัดตั้งขึ้นเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาล จึงตกอยู่ใต้อิทธิพลและโครงข่ายอุปถัมภ์ของรัฐ หรือแม้แต่กลุ่มผู้ใช้แรงงานในเขตเมือง หรือกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น ๆ ก็ไม่มีความเข้มแข็งในแง่การเรียกร้อง และกดดันต่อรัฐบาล กลุ่มของนักวิชาการ ปัญญาชน และนิสิต นักศึกษา ก็มักจำกัดบทบาทอยู่ในมหาวิทยาลัย และเข้าไปร่วมชุมนุมทางการเมืองในช่วงที่เกิดกระแสต่อต้านรัฐบาลรุนแรง เช่น ๑๔ - ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๖ และ “พฤษภาทมิฬ” หรือแม้แต่การเกิดพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) หรือ “คนเสื้อเหลือง” ก็เกิดมาจากกระแส “ไม่เอาทักษิณ” มากกว่าจะมีอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน นปช. (แนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการ) ก็ยังไม่ชัดเจนในด้านอุดมการณ์ บางส่วน คือ การต่อต้าน “ระบอบอำมาตยาธิปไตย” ขณะที่บางส่วนสนับสนุน “ระบอบทักษิณ” หรือเน้นที่ตัว พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร โดยตรง แต่ก็อาจมีบางคนบางกลุ่มที่มุ่งหวังจะให้มีการระบอบประชาธิปไตยอย่างจริงจัง ถ้าพิจารณาในเชิงของสถานภาพทางสังคม โดยแยกออกเป็น ๓ กลุ่มใหญ่ ๆ คือ ชนชั้นสูง กลาง และล่าง พลังของชนชั้นกลางไทย ยังไม่มีทิศทางทางการเมืองไปในทางประชาธิปไตยที่ชัดเจน และยังมีลักษณะค่านิยมไปในทางเผด็จการอำนาจนิยมค่อนข้างมาก เพราะแสดงออกอย่างชัดเจนถึงการนิยมตัวบุคคลหรือผู้นำนิยม (elitism) มากกว่ารัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) หรือหลักนิติธรรม (rule of law)



๓. **ปัญหาค่านิยมเชิงวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทย** ที่ไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมประชาธิปไตยสากล คือความเชื่อมั่นในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ เคารพหลักสิทธิมนุษยชน ความมีเสรีภาพในการแสดงออก เคารพความเสมอภาคระหว่างคนด้วยกัน และหลักนิติธรรม วิถีชีวิตและวิถีคิดของคนไทย คือการเกรงกลัวคนมีสถานภาพสูงกว่า “ผู้ใหญ่” ผู้มีอำนาจและอิทธิพล การใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหา ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ การเล่นเส้นสายพวกพ้อง นิยมยกย่องตัวบุคคลหรือผู้นำนิยม เหตุนี้ ชนชั้นนำทางการเมือง จึงมักมีแนวคิดและพฤติกรรมไปในทางอำนาจนิยมหรือหลงอำนาจ และพยายามจะผูกขาดอำนาจ ด้วยการหาทางตัดโอกาสหรือจำกัด (หรือแม้แต่กำจัด) คู่แข่งทางการเมือง คนไทยส่วนใหญ่ได้รับการปลูกฝังเชิงค่านิยม และความเชื่อมั่น ศรัทธา จนถึงลุ่มหลงในเรื่องท้องถิ่นนิยม ภูมิภาคนิยม ผู้นำนิยม อำนาจนิยม อุปถัมภ์นิยม การเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นไปตามการ (ปลูก) ระดมของทางราชการและชนชั้นนำทางการเมือง หรือตามกระแสการเมือง

ชนชั้นกลางในเมืองและชนบท ที่มีความเข้าใจและสำนึกทางการเมืองสูง ก็ยังไม่ชัดเจนในแง่ค่านิยมและความเชื่อมั่นศรัทธาในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ดังนั้นจึงมีพลังอ่อนด้อยในการนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ตลอด ๗๗ ปี ที่ผ่านมามีงัดออกอยู่ได้อิทธิพลของภาครัฐ และชนชั้นนำทางการเมือง

สาเหตุของปัญหาการเมืองไทยในรอบ ๗๗ ปี

ถ้าพิจารณาในกรอบความสัมพันธ์ระหว่าง “คนกับระบบ” คนน่าจะเป็นปัญหาสำคัญเบื้องต้น เพราะในตรรกะที่เป็นทั่วไปนั้น “ถ้าคนดี ก็สามารถสร้างระบบที่ดีที่คัดกรองคนดีเข้าไปทำงานจนทำให้ระบบมั่นคงเข้มแข็งได้” และในทางตรงกันข้าม “ถ้าคนไม่ดี ก็จะทำให้สร้างระบบที่ไม่ดี เปิดทางให้คนคดโกง หลงอำนาจเข้าสู่ระบบได้ง่าย และมีผลทำลายระบบในที่สุด”

ปรัชญาเมธีกรีก คือ เพลโต (Plato) กับอริสโตเติล (Aristotle) นำเสนอแนวคิดระบบการเมืองที่ดี (good) ว่าเกิดจาก ๒ เงื่อนไขสำคัญ คือ คนดี กับเป้าหมายที่ดี

คนดี ต้องไม่มีผลประโยชน์ของผู้ปกครอง (private interests) เข้ามาเกี่ยวข้อง นอกเหนือจากการมีคุณสมบัติที่ดีกว่าคนอื่น ๆ ทั้งด้านความรู้ ความสามารถ การมีปัญญาเฉลียวฉลาด และคุณธรรมจริยธรรมระดับสูง ส่วนเป้าหมายของการใช้อำนาจทางการเมืองตัดสินใจ กำหนดนโยบายสาธารณะก็ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อผลประโยชน์ของคนทั้งสังคม (common interests) จึงจะเป็นการเมืองการปกครองหรือรัฐบาลที่ดี แต่ถ้าเป็นไปในทางตรงกันข้าม คือนักการเมืองหรือผู้ปกครองมีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปเกี่ยวข้อง และใช้ความรู้ความสามารถเหนือกว่าคนอื่น ตลอดจนความเฉลียวฉลาดอย่างไร้คุณธรรมจริยธรรม คือ เพื่อผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องแล้วก็เป็นการเมืองการปกครองหรือรัฐบาลที่ไม่ดี

ปรัชญาของตะวันออกหลายปรัชญาก็มีหลักการและคำอธิบายคล้ายคลึงกัน ยกตัวอย่างพุทธศาสนา ที่จัดรูปแบบของการเมืองการปกครองออกเป็นโลกาธิปไตย ธรรมาธิปไตย และอัตตาธิปไตย ว่าดีที่สุดต้องเป็นธรรมาธิปไตย โดยต้องมีนักการเมืองหรือผู้ใช้อำนาจในการปกครองที่ดี มีคุณธรรม จริยธรรมสูง ยึดถือหลักการทางศีลธรรมที่จำเป็นสำหรับผู้มีอำนาจที่ดีจะต้องมีทั้งทศพิธราชธรรม จักรวรรดิวัตร หิริ โอตตัปปะ สังคหะธรรม พรหมวิหารธรรม ลดอคติทั้ง ๔ ประการ คือ ฉันทาคติ (ลำเอียงเพราะชอบ) โทสาคติ (ลำเอียงเพราะชัง) ภยากติ (ลำเอียงเพราะขลาด) และโมหาคติ (ลำเอียงเพราะเขลา) นอกจากนั้น ผู้นำยังต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญในตัวเองอีก ๗ ประการ คือ รู้จุดหมาย รู้หลักการ รู้จักตน รู้ประมาณ รู้กาล รู้ชุมชน และรู้จักบุคคล หรือที่เรียกว่า “สัปปริสธรรม” ทั้งนี้ “ผู้นำต้องมีจุดหมายที่ชัดเจนให้แก่ชุมชนและต้องมีจิตมุ่งสู่จุดหมายนั้น พร้อมทั้งนำพาชุมชนให้ร่วมกันทำการอย่างมุ่งมั่นแน่วแน่เพื่อบรรลุจุดหมายนั้น”

ข้อเท็จจริงประการหนึ่งของคนกับระบบการเมืองไทยก็คือ ตลอดเวลา ๗๗ ปี ระบบมีการเปลี่ยนแปลงและมีความทันสมัยมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายใต้รัฐธรรมนูญ

^๖ ไปรอดดู พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต). ภาวะผู้นำและจริยธรรมนักการเมือง (กรุงเทพมหานคร : สหธรรมิก, ๒๕๕๑).

ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่มุ่งหวังจะให้เกิดการปฏิรูปการเมือง กล่าวคือ นอกจากจะสร้างระบบเลือกตั้งแบบใหม่ทั้งการกำหนดเขตเลือกตั้ง ระบบบัญชีรายชื่อพรรค การคิดคะแนนของ ส.ส. และระบบการเลือกตั้ง ส.ว. แล้ว ยังมีการจัดระบบการควบคุมและตรวจสอบการเลือกตั้งด้วย องค์การอิสระ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือ กกต. พร้อมกับองค์การอิสระและองค์กร (ไม่อิสระ) ใหม่ ๆ อีกหลายองค์กร ที่มีหน้าที่เฉพาะด้านในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจทางการเมือง ระบบและกระบวนการยุติธรรมก็มีการจัดโครงสร้างใหม่ที่ซับซ้อนกว่าเดิม คือเป็นระบบศาลคู่ มีหลายศาลที่มีหน้าที่เฉพาะตั้งแต่ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เหล่านี้เป็นต้น แต่ปัญหาที่พบมากและมีผลกระทบทำให้ระบบการเมืองพลอยถูกสงสัย และอ่อนแอลงไปด้วย คือ ปัญหาจากนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเอง เพราะคนเหล่านี้มีแนวคิด ค่านิยม และพฤติกรรมทางการเมืองในลักษณะอำนาจนิยม และผู้นำนิยมอย่างสูงจนทำตัวเป็นบุคคลพิเศษ หรือ “อภิสิทธิ์ชน” เหนือบุคคลอื่นที่ไม่มีตำแหน่งทางการเมืองเมื่อถูกตรวจสอบควบคุม และลงโทษจากระบบการตรวจสอบที่สร้างขึ้นใหม่จึงไม่ยอมรับและไม่ยอมปรับเปลี่ยนแนวคิด ค่านิยม และพฤติกรรมที่เคยชินและเชื่อมั่นว่ามีความถูกต้อง ยิ่งไปกว่านั้น ยังคิดหาวิธีการในการต่อสู้เอาชนะระบบที่สร้างขึ้นใหม่เหล่านี้ ตั้งแต่วิธีการซื้อเสียง การรวบรวมคะแนนเสียงผ่านระบบหัวคะแนนที่แยบยล และยากต่อการตรวจสอบ ควบคุมมากยิ่งขึ้น การจัดระดมเอาผู้คนที่อยู่ใต้อุปถัมภ์หรือผู้ที่เชื่อถือศรัทธา มาเป็นพยานยืนยันกับ กกต. ว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ และเป็นคนดี ไปจนถึงคิดหาข้ออ้าง ข้อแก้ตัว และเหตุผลต่าง ๆ เพื่อต่อสู้คดีเลือกตั้งกับ กกต. และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และแม้ว่าจะถูกตัดสินยุบพรรคและเพิกถอนสิทธิทางการเมือง ๕ ปี คนเหล่านี้ ก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงแนวคิด ค่านิยม และพฤติกรรมเดิม ๆ ของตนเอง”

“โปรดดูรายละเอียดการวิเคราะห์คดียุบพรรค ใน เสนีย์ คำสุข, “กระแสคลื่นการเมืองหลังคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑” ใน รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๗ ฉบับที่ ๒ (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒) : ๗ - ๕๔.

อย่าลืมน่าว่าภายใต้ค่านิยมเชิงวัฒนธรรมทางการเมืองในสังคมไทย ชนชั้นนำทั้งหลายมีอิทธิพลทางการเมืองค่อนข้างสูง เพราะมีลักษณะเป็นอภิสิทธิ์ชน และแทบจะไม่เคยถูกควบคุม และตรวจสอบอย่างจริงจังจากองค์กรใดมาก่อน การแสดงพฤติกรรมไม่ยอมรับการตรวจสอบจากระบบใหม่ และทันสมัย จึงมีผลอย่างมากต่อการทำให้ระบบที่สร้างขึ้นใหม่ มีความชอบธรรมลดลง และถ้าบุคคลสำคัญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบทางการเมืองไม่เข้มแข็งทางความคิด และไม่ชัดเจนมากเพียงพอต่อสาธารณะระบอบประชาธิปไตย ระบบก็อาจสิ้นสะเทือน และค่อย ๆ อ่อนแอลงไปได้

แน่นอนว่า อภิสิทธิ์ชนทางการเมืองเหล่านี้ มีพลังมากมายในการต่อต้านระบบได้ พลังส่วนหนึ่งก็มาจากมวลชนที่ให้การสนับสนุนคนเหล่านี้โดยตรง นั่นหมายความว่า ความอ่อนแอทางการเมืองของมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนยากจน ด้อยการศึกษาและด้อยโอกาสในชนบท และเขตเมือง ก็คือพลังหนุนอภิสิทธิ์ชนทางการเมือง และต่อต้านการพัฒนาระบบการเมืองใหม่ให้เข้มแข็งมั่นคง

ในระยะหลังเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” มาสู่ยุคปฏิรูปการเมืองต่อเนื่องมาถึงปัจจุบันเมื่อเกิดการเลือกตั้งค่อนข้างต่อเนื่อง และมีหลายระดับมากขึ้น ตั้งแต่ ส.ว. ๒ - ๓ ครั้ง ส.ส. ๓ - ๔ ครั้ง และระดับท้องถิ่นหลายครั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กว่า ๗,๐๐๐ องค์กร อาจจะมีมากกว่า ๑๐,๐๐๐ ครั้ง ทั่วประเทศ มวลชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้ใกล้ชิดกับการเมืองมากกว่าเดิม ได้รับประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ (รวมทั้งการซื้อ และแลกเปลี่ยนคะแนนเสียง) จากการเมืองมากขึ้น ยังมีท่าทีสนับสนุนอภิสิทธิ์ชนทางการเมืองมากขึ้นกว่าเดิม

ปัญหาจากคนที่แยกได้เป็น ๒ กลุ่มใหญ่ ๆ คือ ชนชั้นนำกับมวลชน หรือประชาชนทั่วไปจึงอาจเขียนเป็นแผนภาพได้ดังนี้



แนวทางการหลุดพ้นจากวัฏจักรปัญหาการเมืองไทยในรอบ ๗๗ ปี

ระบบการเมือง ต้องยอมรับกันตามสัจธรรมที่ว่า **“ไม่มีอะไรสมบูรณ์แบบ”** การปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไข พัฒนา ปฏิรูป และอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันนี้ ถือเป็นความจำเป็นที่จะต้องทำต่อไป ระบบการเมืองที่ดีก็เช่นเดียวกับระบบเครื่องยนต์กลไกต่าง ๆ ที่ดี คือต้องทำงานได้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าไม่เป็นไปตามนั้น ต้องรีบตรวจสอบโดยผู้ออกแบบระบบและผู้เชี่ยวชาญระบบการเมืองแล้วเร่งรีบแก้ไข (ถ้าเป็นปัญหาที่ตัวบุคคลก็ต้องรีบแก้ไขเช่นเดียวกันดังจะได้กล่าวถึงต่อไป) และจะต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่มีลักษณะเป็นพลวัตอยู่เสมอด้วย

ที่ผ่าน ๆ ระบบถูกสร้างขึ้นภายใต้อิทธิพลทางการเมืองของชนชั้นนำแต่ละยุค และถูกล้มล้าง หลังการเผชิญหน้ากันรุนแรงระหว่างกลุ่มชนชั้นนำ โดยไม่ได้ศึกษาและไม่มีผู้เชี่ยวชาญวินิจฉัยอย่างจริงจังว่า ระบบมีปัญหาอะไรบ้าง หลังจากนั้น ระบบการเมืองได้ถูกสร้างขึ้นใหม่ และเกือบทุกครั้งก็เป็นการพัฒนาขึ้นจากระบบเดิม แต่มีการ “บิดเบือน” ระบบอย่างรุนแรง เพราะต้องการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มชนชั้นนำที่มีอิทธิพลทางการเมืองอยู่ในขณะนั้น มีเพียง ๑ - ๒ ครั้ง ที่มีการสร้างระบบการเมืองใหม่เพื่อตรวจสอบการเข้าสู่และการใช้อำนาจของชนชั้นนำอย่างจริงจัง ซึ่งก็เกิดปรากฏการณ์ต่อต้านระบบการเมืองในช่วงอย่างเข้าสู่ทศวรรษที่แปดหลังการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองดังกล่าวมาแล้ว

คน ถ้ากล่าวถึงในส่วน**ชนชั้นนำทางการเมือง** การที่จะทำให้คนเหล่านี้ยอมรับ การตรวจสอบ ควบคุม และลงโทษภายใต้ระบบการเมืองใหม่โดยความยินยอมพร้อมใจ ขณะที่ยังมีแนวคิด ค่านิยม และพฤติกรรมแบบเดิมคงเป็นไปได้ ระบบและโครงสร้างใหม่ ๆ ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ จะต้องมีความเข้มแข็งทางความคิดต่อไป หรือให้มากขึ้นกว่าเดิมว่า **“อำนาจทางการเมืองต้องถูกตรวจสอบอย่างเข้มแข็งจึงจะเกิดความชอบธรรม และนำไปสู่การสร้างสรรค์ระบอบประชาธิปไตยได้มากขึ้น”** ดังนั้น ผู้มีส่วนร่วมในการสร้างระบบจำเป็นต้องสร้างให้สมบูรณ์มากที่สุด มีศักยภาพและประสิทธิภาพสูงสุดต่อการ

ปฏิรูปการเมืองไปสู่แนวทางประชาธิปไตย คืออำนาจถูกตรวจสอบจนถูกต้องชอบธรรมมากขึ้น ลดการทุจริตคอร์รัปชันในทุกรูปแบบได้อย่างเป็นรูปธรรม และเกิดการลงโทษชนชั้นนำที่บิดเบือนอำนาจไปเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง และพวกพ้องได้อย่างชัดเจน และกลายเป็นมาตรฐานของการตรวจสอบควบคุม จนคนเหล่านั้นเริ่มปรับเปลี่ยนแนวคิด ค่านิยม และพฤติกรรม มาสู่การยอมรับระบบการเมืองใหม่โดยไม่ได้แย่ง หรือกลายมาเป็นฝ่ายสนับสนุนการสร้างระบบการเมืองที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน และตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจ

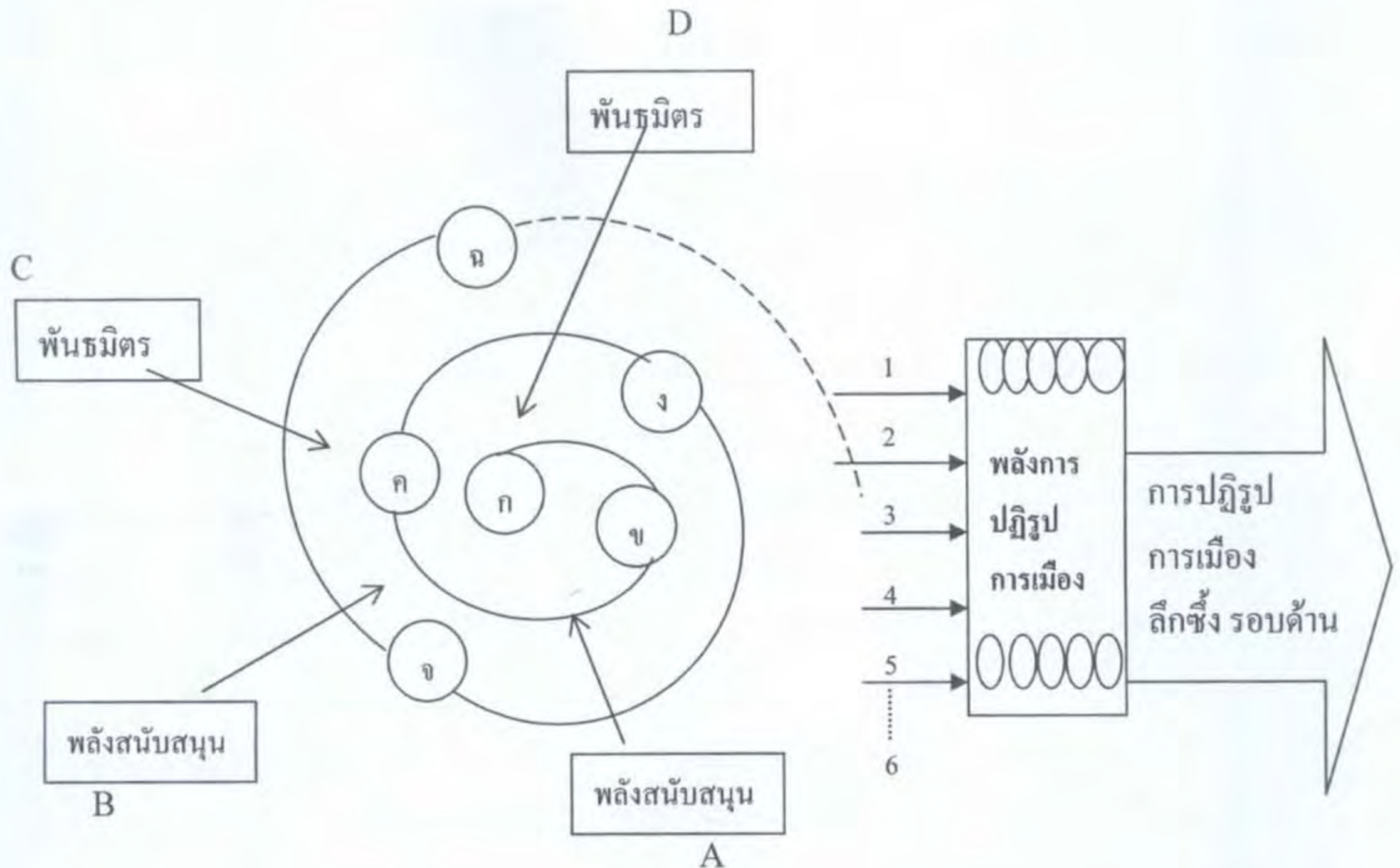
ในเวลาเดียวกัน มวลชนที่ยังมีค่านิยม ความคิดความเชื่อในเรื่องชนชั้นนำนิยม อำนาจนิยม และอุปถัมภ์นิยม ก็จำเป็นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนเช่นเดียวกัน คนเหล่านี้ อาจปรับเปลี่ยนได้ไม่ยากและอาจปรับเปลี่ยนได้ง่ายมากกว่าชนชั้นนำ ถ้าเกิดการกระจายรายได้จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้มากขึ้น เปิดโอกาสทางการศึกษามากขึ้น พร้อม ๆ กับการเปิดอิสระในการสื่อสารข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชนทุกระดับ ตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ แต่รัฐบาล และภาคสังคมต้องร่วมกันผลักดันให้กระบวนการเปลี่ยนแปลงตามแนวทางนี้เป็นไปอย่างรวดเร็วและเป็นรูปธรรมมากขึ้นกว่าเดิม นอกจากนั้น พลังการเปลี่ยนแปลงค่านิยมเชิงวัฒนธรรมของมวลชนไปสู่แนวทางประชาธิปไตยดังกล่าวนี้ จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย ถ้ามวลชนเองมองไม่มีความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงและเต็มใจที่จะเรียนรู้ และพร้อมเปลี่ยนแปลงไปสู่การให้คุณค่ากับระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น คือ คุณค่าของ “อำนาจอธิปไตยของตัวเอง” และการสร้างพลังทางการเมืองด้วยการรวมกลุ่มกันอย่างจริงจังในวัตถุประสงค์ทางการเมือง

กลไกของรัฐ รวมทั้งสื่อของรัฐเองจึงเป็น “ดาบสองคม” เพราะตกอยู่ใต้อิทธิพลของชนชั้นนำ และมีผลทำให้มวลชนตกอยู่ใต้อิทธิพลของชนชั้นนำด้วย ชนชั้นกลางที่มีกลุ่มก้อนเข้มแข็งมีความเป็นอิสระที่ต้องการเปลี่ยนแปลงไปสู่แนวทางประชาธิปไตย รวมทั้งสมาคม มูลนิธิและองค์กรเพื่อการกุศลต่าง ๆ รวมทั้งนักวิชาการ และกลุ่มนักวิชาการที่เข้าใจความจำเป็นในเรื่องนี้ ต้องออกมาแสดงบทบาทผลักดันกันอย่างจริงจัง ต่อเนื่อง และต้องเสียสละเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางบวกในอนาคต



LI RT

ผู้เขียนได้เคยนำเสนอแนวคิดพลังผลักดันการปฏิรูปภาคสังคมเพื่อการปฏิรูปการเมืองไว้ในรัฐสภาสาร ฉบับที่ ๓ ปีที่ ๕๗ เดือนมีนาคม ๒๕๕๒ แล้ว ในส่วนบทความนี้จะขอปรับปรุงแนวคิดดังกล่าวเพิ่มเติมให้ชัดเจนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ดังภาพ



แผนภาพ พลังผลักดันการปฏิรูปภาคสังคมเพื่อการปฏิรูปการเมือง

หมายเหตุ (ก) (ฉ) กลุ่มของประชาชนในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์หลากหลาย
 1.....6..... สถาบันตัวแทนของประชาชน (อาจเป็นในรูปพรรคการเมือง)
 A.....D..... กลุ่มพันธมิตรและพลังสนับสนุนอื่น ๆ (อาจมาจากกลุ่มของชนชั้นกลาง) เพื่อเสริมพลังให้กับกลุ่มของประชาชน (ชั้นล่าง)



LIART

สรุป

ทุกภาคส่วนของสังคมต้องเรียนรู้ให้เข้าใจและตระหนักให้แน่ชัดว่า เราจะปล่อยให้วาระครบรอบ ๗๔... ๗๕... ๘๐ ปีของการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ต้องตกอยู่ในวัฏจักรซ้ำร้ายเดิม ๆ ต่อไปไม่ได้แล้ว ถ้าต้องการหลุดพ้นไปจากผลกระทบในแง่ลบต่าง ๆ จากความไม่ดั่งงามของการเมืองไทย จำเป็นที่ทุกภาคส่วนของสังคมจะต้องคิดใหม่และร่วมลงมือทำกันอย่างจริงจัง



บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

นรนิติ เศรษฐบุตร. บรรณาธิการ. การเมืองการปกครองไทยในรอบ ๖๐ ปี แห่งการครองสิริราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙.

พระพรหมคุณาภรณ์. ภาวะผู้นำและจริยธรรมนักการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สหธรรมิก, ๒๕๕๑.

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย ฉบับปรับปรุง. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๕.

วารสาร

รัฐสภาสาร ปีที่ ๕๗ ฉบับที่ ๓ (มีนาคม ๒๕๕๒)

_____ ปีที่ ๕๗ ฉบับที่ ๒ (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒)





พระราชบัญญัติความมั่นคงภายใน

ปฎิเวทย์ ยาวงษ์*

ในปัจจุบันปัญหาความมั่นคงดูจะเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อเป็นบริเวณกว้าง วิธีการนำมาซึ่งความสงบเรียบร้อยให้กับบ้านเมืองมีหลายวิธี บางวิธีก็เป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญและเคารพในสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน แต่บางวิธีเป็นการกระทำที่ไม่เคารพในสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยอ้างความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นสำคัญ ในอดีตที่ผ่านมาเรามีกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยอยู่หลายฉบับ แต่ฉบับที่จะนำมาศึกษามีด้วยกัน ๔ ฉบับคือ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ยกเลิก) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยจะนำมาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ กฎหมายดังกล่าวมีความใกล้เคียงกันและมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

* อาจารย์ประจำสาขานิติศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม



LIIRT

๑) **การบังคับใช้กฎหมาย** พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗ พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๔๙๕ และ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นกฎหมาย เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ส่วนใหญ่จะนำมาใช้เมื่อมีสถานการณ์ บ้านเมืองไม่ปกติ กฎหมายจึงให้อำนาจรัฐเพื่อที่จะนำพาบ้านเมืองให้เข้าสู่ภาวะปกติ โดยเร็ว จะเห็นได้จากเนื้อหาของกฎหมายให้อำนาจรัฐเหนือประชาชนอันมีลักษณะ กระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเสรีภาพในการแสดง ความคิดเห็น เสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เสรีภาพในการเคลื่อนไหวร่างกาย เมื่อ การบังคับใช้กฎหมายมีผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานเช่นนี้ กฎหมายจึงกำหนดเงื่อนไขให้รัฐ ใช้กฎหมายอย่างมีข้อจำกัด โดยต้องมีประกาศการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งกำหนดพื้นที่ ในการบังคับใช้ให้ประชาชนโดยทั่วไปได้ทราบ เช่น มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ กฏอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๗๕ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้น

สำหรับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ (๑) บัญญัติให้ กอ.รมน. มีอำนาจหลักคือ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมิน แนวโน้มของสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคามด้านความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป และปรากฏเหตุการณ์อันกระทบ ต่อความมั่นคงแต่ยังไม่มีคามจำเป็นต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และเหตุการณ์นั้น มีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานทั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการ แก้ไขปัญหาของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วย เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. จึงมีหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทา เหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นภายในพื้นที่ และระยะเวลาที่ กำหนดได้ ทั้งนี้ให้ประกาศให้ทราบโดยทั่วไป จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของ กอ.รมน. ใน การเข้าป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง อันมีผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน นั้นยังอยู่ในสถานการณ์บ้านเมืองในภาวะปกติ แม้กฎหมายจะกำหนดเงื่อนไขเมื่อ

คณะรัฐมนตรีมีมติให้ กอ.รমন. เข้าดำเนินการและประกาศให้ประชาชนได้ทราบก็ตาม แต่เป็นเงื่อนไขที่แตกต่างกับพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่รัฐจำเป็นต้องเข้าดำเนินการเพราะบ้านเมืองตกอยู่ในภาวะไม่ปกติ

อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรบางเหตุการณ์อาจพัฒนาไปสู่สภาวะบ้านเมืองที่ไม่ปกติได้ก็ตาม แต่การแก้ปัญหาในขณะที่บ้านเมืองยังอยู่ในภาวะปกติ หากใช้การออกกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานรัฐกระทำการอันมีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน แต่การแก้ปัญหาควรอยู่ในกรอบรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิแก่ประชาชน หากรัฐเห็นว่าการออกมาชุมนุมเพื่อแสดงความคิดเห็นอาจนำไปสู่เหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคง รัฐก็ควรออกกฎหมายกำหนดขั้นตอน ระยะเวลา และวิธีการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเท่าที่จะทำให้รัฐได้เข้าใจและกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนในส่วนอื่นน้อยที่สุด ในกรณีมีปัญหาเกิดขึ้นก็บังคับใช้กฎหมายที่รับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจรัฐที่บังคับใช้ในสถานการณ์บ้านเมืองอยู่ในภาวะปกติ

๒) ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในภาวะการณ์บ้านเมืองไม่ปกติตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อผู้บังคับบัญชาทหาร ณ ที่มีสงครามหรือจลาจลเกิดขึ้น ซึ่งมีกำลังอยู่ใต้บังคับไม่น้อยกว่าหนึ่งกองพัน หรือเป็นผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่นอย่างใด ๆ ของทหารประกาศกฎอัยการศึก และฝ่ายทหารได้กระทำการตรวจค้น เกณฑ์ ห้าม ยึด เข้าอาศัย ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่และขับไล่อันก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ผู้เสียหายไม่อาจร้องขอค่าเสียหายหรือค่าปรับจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ ตามมาตรา ๑๖ ส่วนพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ

พนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับความคุ้มครองทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจาก การปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๑๗ จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๗๕ ผู้เสียหายไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายจากการตรวจค้น เกณฑ์ ห้าม ยึด เข้าอาศัย ทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่และขั้วไล่ของฝ่ายทหารได้ แต่ตามพระราช กำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ยังเปิดโอกาสให้ผู้เสียหาย เรียกร้องค่าเสียหายได้ เฉพาะกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยไม่สุจริต เลือกปฏิบัติ และเกินสมควรแก่เหตุหรือเกินกว่ากรณีจำเป็น ทั้งยังมีสิทธิฟ้องร้องในทางแพ่งกับ หน่วยงานราชการหากพนักงานเจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อ ซึ่งเป็นไปตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙^๑

สำหรับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบังคับใช้กฎหมายในภาวะการณ์บ้านเมืองปกติ กลับมีการบังคับใช้กฎหมายเช่นเดียวกับ ในภาวะการณ์บ้านเมืองไม่ปกติ กล่าวคือ หากการกระทำของ กอ.รมน. ในการป้องกัน ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ประชาชนผู้สุจริต ให้ กอ.รมน. จัดให้ผู้นั้นได้รับการชดเชยค่าเสียหาย ตามควรแก่กรณีตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนดซึ่งเป็นสิทธิที่ประชาชน สมควรจะได้รับตามสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีอยู่แล้วในสถานการณ์บ้านเมืองปกติ การบัญญัติ

^๑ พนักงานเจ้าหน้าที่จงใจให้เกิดความเสียหายโดยไม่สุจริต เลือกปฏิบัติ และเกินสมควรแก่เหตุหรือ เกินกว่ากรณีจำเป็น (พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้กระทำต้องรับผิด) พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง (หน่วยงานของรัฐต้องรับผิด) พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ (พนักงาน เจ้าหน้าที่ผู้กระทำไม่ต้องรับผิด)



กฎหมายเช่นนี้ที่ไม่สามารถให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในทางอาญาได้ เท่ากับเป็นการให้สิทธิพิเศษที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและขัดต่อหลักนิติรัฐ ทั้งยังส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่พึงจะได้รับ แม้รัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติรับรองสิทธิไว้แล้วก็ตามก็ทำให้เกิดผลแท้จริงไม่

๓) การตรวจสอบถ่วงดุลการกระทำทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๗ ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก ศาลพลเรือนคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างปกติ เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาศึกและถ้าคดีอาญาใดที่เกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกมีเหตุพิเศษเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการทหารสูงสุดจะสั่งให้พิจารณาพิพากษาคดีอาญานั้นในศาลทหารก็ได้ ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้บัญญัติเรื่องเขตอำนาจศาลไว้ ดังนั้นจึงอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม จะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับการกระทำทางปกครองยังถูกตรวจสอบและถ่วงดุลโดยศาลยุติธรรมและศาลอาญาศึก

สำหรับพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง กล่าวคือ การกระทำตามพระราชกำหนดนี้ไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลปกครอง แต่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลยุติธรรม

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้การกระทำตามพระราชบัญญัติไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลปกครอง แต่อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลยุติธรรม ดังได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓ ว่า บรรดาข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง วรรค ๒ การดำเนินคดีใด ๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามหมวดนี้ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลจะต้องพิจารณาเพื่อใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ

แพ่งหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วแต่กรณี ให้ศาลเรียกเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งออกข้อกำหนด ประกาศหรือคำสั่ง หรือกระทำการนั้น มาเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง รายงาน หรือแสดงเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งใช้มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวดังกล่าวด้วย

เห็นได้ว่าพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ไม่ถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง ตามมาตรา ๑๖ กรณีเป็นที่เข้าใจได้ว่ารัฐมีความจำเป็นต้องทำให้บ้านเมืองเข้าสู่ความสงบเรียบร้อยโดยเร็ว หากจะถูกรตรวจสอบในสถานการณ์ปกติ เช่น ศาลปกครองมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมืองได้มากกว่าและไม่สามารถเข้าสู่ภาวะปกติได้อย่างรวดเร็ว แต่สำหรับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ กลับมีลักษณะตรงข้าม กล่าวคือในสถานการณ์บ้านเมืองปกติ กฎหมายกลับไม่ให้อำนาจศาลปกครองเข้ามาตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง ดังปรากฏตามมาตรา ๒๓ วรรคแรก ในขณะที่เดียวกันกฎหมายกลับให้อำนาจศาลยุติธรรมเข้ามาตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง ตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง

การที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองบัญญัติให้ศาลปกครองเข้ามาตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองโดยใช้ระบบไต่สวนนั้นศาลปกครองไม่ได้ทำหน้าที่วางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัดเหมือนระบบกล่าวหาในศาลยุติธรรม แต่ศาลปกครองจะทำหน้าที่ค้นหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง เช่น การหาพยานหลักฐาน การสอบข้อเท็จจริงจากพยาน ศาลจึงมีบทบาทในการดำเนินคดี ซึ่งแตกต่างจากระบบกล่าวหาที่ศาลยุติธรรมต้องวางตัวเป็นกลางและให้คู่ความนำพยานหลักฐานเข้าสืบให้ศาลเห็นเพื่อปกป้องสิทธิของตนเอง และศาลยุติธรรมจึงมีคำพิพากษารูปคดี ดังนั้น ในคดีปกครองเมื่อเป็นการกระทำทางปกครอง พยานหลักฐานต่าง ๆ ย่อมตกอยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครองและเป็นเรื่องยากที่ผู้เสียหายจะนำพยานหลักฐานที่อยู่กับฝ่ายปกครองมาสืบในศาลได้ ระบบไต่สวนจึงให้อำนาจศาลปกครองหมายเรียกพยานหลักฐานมาตรวจสอบข้อเท็จจริง เมื่อพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้นำระบบกล่าวหาในศาลยุติธรรมมาใช้บังคับโดยที่พยานหลักฐานอยู่กับฝ่ายปกครองจึงเป็นเรื่องยากที่ผู้เสียหายจะหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ได้ เมื่อผู้เสียหายไม่สามารถนำ



พยานหลักฐานเข้าสืบได้ แม้กฎหมายจะบัญญัติให้ กอ.รมน. ชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนผู้สุจริต ตามมาตรา ๒๐ ก็ตาม แต่เป็นเรื่องอยากที่ผู้เสียหายจะหาพยานหลักฐานมานำสืบ ความยุติธรรมตามกฎหมายก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ แม้กฎหมายจะหาทางออกโดยบัญญัติให้การชดเชยค่าเสียหายตามควรแก่กรณีตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ก็เป็นเรื่องเฉพาะกรณี ๆ ไป

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้พยายามนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในเรื่องมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษามาใช้บังคับแทนกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ย่อมเกิดปัญหาตามมา เช่น การขอคุ้มครองชั่วคราวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บุคคลจะขอต้องเป็นคู่ความในคดีหรือเป็นผู้เสียหายหรือร้องสอดเข้ามาในคดี แต่ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำการไปกับผู้เสียหายนับตั้งแต่ที่พนักงานเจ้าหน้าที่เริ่มดำเนินการคงไม่มีการฟ้องร้องเป็นคดีกันมาก่อน กระบวนการดังกล่าวจึงไม่อาจใช้บังคับได้ ในขณะเดียวกัน เมื่อไม่อาจนำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งมีบทบัญญัติในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองมาใช้ได้ ก็เท่ากับการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้ไม่สามารถถูกตรวจสอบได้ ทั้งที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจป้องกัน ปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยตรง

๔) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๒ ได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่หากเจ็บป่วย เสียชีวิต ทุพพลภาพ พิกัด หรือสูญเสียอวัยวะอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ อาจได้รับค่าตอบแทนพิเศษและรวมถึงได้รับสิทธิประโยชน์อื่นนอกเหนือจากที่มีกฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ได้รับสิทธิพิเศษ ซึ่งจากกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยที่มีอยู่เดิมไม่มีบทบัญญัติเรื่องนี้ ในขณะที่ประชาชนผู้สุจริตซึ่งเป็นผู้ได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ มีสิทธิเพียงได้รับการ

ชดเชยค่าเสียหายตามสมควรแก่กรณีตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งเป็นสิทธิที่ควรจะได้รับขั้นพื้นฐานอยู่แล้ว

๕) ในกรณีที่ปรากฏ “เหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร” ที่ทำให้ กอ.รมน. เข้ามามีบทบาทตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มีความหมายกว้าง กอ.รมน. เองเป็นทั้งผู้ใช้กฎหมายและผู้ตีความกฎหมายเองว่า เหตุการณ์ใดเป็นเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เมื่อกฎหมายไม่ได้ให้คำนิยามไว้ จึงอาจเกิดปัญหาว่าสถานการณ์ใดบ้างเป็นเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรที่ กอ.รมน. จะเข้ามามีบทบาทได้ ตามปกติแล้วผู้ร่างกฎหมายน่าจะมีความประสงค์นำกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาคัดได้ ซึ่งพิจารณาได้จากมาตรา ๒๖ โดยบัญญัติให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) และกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร (พตท.) ที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๐๗/๒๕๔๙ เรื่องการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นศูนย์อำนวยการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นอยู่ภายใต้ กอ.รมน. ตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งหากพิจารณาว่าในสถานการณ์ภาคใต้เป็นสถานการณ์ไม่อยู่ในภาวะปกติ การนำกฎหมายฉบับนี้มาบังคับใช้ก็ดูเหมือนเป็นการแก้ไขปัญหาคัดในอีกทางหนึ่ง แต่การนำกฎหมายไปใช้บังคับในส่วนอื่นของประเทศคงไม่ใช่การนำมาใช้ที่ถูกต้องนัก



LI RT

๖) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑-๑๒ บัญญัติให้อำนาจจัดตั้ง กอ.รมน.ภาค และ กอ.รมน.จังหวัดก็ได้ โดย กอ.รมน.ภาค มีแม่ทัพภาคเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค เรียกโดยย่อว่า “ผอ.รมน.ภาค” ส่วน กอ.รมน.จังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “ผอ.รมน.จังหวัด” และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐจัดส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไปปฏิบัติหน้าที่ใน กอ.รมน. กอ.รมน.ภาค และ กอ.รมน.จังหวัด ตามที่ร้องขอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา ๑๘ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันปราบปราม ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ภายในพื้นที่ตามมาตรา ๑๕ ให้ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกข้อกำหนด ดังต่อไปนี้ (๑) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการหรืองดเว้นการปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ด้วยเหตุนี้จึงทำให้จังหวัดเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับแม่ทัพภาค^๒

จากที่กล่าวมาข้างต้นการนำพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีเนื้อหากระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนมาบังคับใช้ในสถานการณ์บ้านเมืองในภาวะปกติย่อมไม่เป็นการสมควรอันขัดต่อหลักนิติธรรม ในขณะที่เดียวกันเมื่อบ้านเมืองอยู่ในสถานการณ์ที่ไม่ปกติเราก็มีกฎหมายที่จะนำมาบังคับใช้อยู่แล้ว เช่น พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๕๕๗ ในปัจจุบันรัฐบาลเองมีความพยายามที่จะนำพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาใช้กับการประชุมอาเซียนเพื่อป้องกันมิให้มีการชุมนุมประท้วง และเพื่อให้ความปลอดภัยแก่ผู้นำประเทศต่าง ๆ ซึ่งการนำพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาใช้ส่วนหนึ่งก็เพื่อทำให้การใช้กำลังเข้าปราบปรามเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ความจริง

^๒ สุรชาติ บำรุงสุข, กฎหมายความมั่นคงภายใน: สาระปัญหาและผลกระทบ, <http://www.biola.com.de/article/251>



แล้วรัฐสามารถใช้มาตรการในหลายรูปแบบเพื่อให้ความปลอดภัยแก่ผู้นำประเทศต่าง ๆ และมีกฎหมายเพียงพอที่จะทำให้การประชุมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย แม้ปัจจุบันประเทศไทยจะยังไม่มีกฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์ เงื่อนไข และระยะเวลาในการชุมนุมดังเช่นประเทศอื่น ๆ ก็ตาม แต่การที่รัฐให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน ดูจะเป็นวิธีที่ดีกว่าการออกกฎหมายเพื่อให้เกิดความชอบธรรมแก่ตนเองในการใช้กำลังกับประชาชน





ปัญหาการใช้ดุลพินิจ

ในทางปกครองของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค
ที่มีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*

โซคมี่ แสงสุรินทร์^๑

บทคัดย่อ

หลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย คือ การกระจายอำนาจการปกครอง
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ
และมีความเป็นอิสระทางด้านการคลัง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
และได้บัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการทำวิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมาย
มหาชน วิทยาลัยตาปี จ.สุราษฎร์ธานี ปีการศึกษา ๒๕๕๑

^๑ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยตาปี จ.สุราษฎร์ธานี



LIIRT

การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง กับราชการส่วนภูมิภาค ในลักษณะของการรวมอำนาจที่เรียกว่า การบังคับบัญชา โดยราชการส่วนกลางเป็นผู้บังคับบัญชา และราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กับราชการส่วนท้องถิ่น มีลักษณะของการกระจายอำนาจที่เรียกว่า การกำกับดูแล โดยราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้กำกับดูแล ส่วนราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้อยู่ใต้การกำกับดูแล

การใช้ดุลพินิจในทางปกครอง เป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐ ฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ ๒ ลักษณะ คือ

๑. อำนาจผูกพัน หมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองต้องออกคำสั่งและต้องมีเนื้อหาตามที่กำหนดไว้

๒. อำนาจดุลพินิจ หมายถึง อำนาจที่ตรงกันข้ามกับอำนาจผูกพัน สามารถที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้สั่งได้ เพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์ หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ว่าสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่สมควรจะออกคำสั่งโดยมีเนื้อความอย่างไร

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับการกระจายอำนาจทางการปกครอง ตามหลักการปกครองตนเอง และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งบัญญัติอยู่ในกฎหมายจัดตั้งจำนวน ๓ ฉบับ คือ

๑. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

๒. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

๓. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

กฎหมายทั้ง ๓ ฉบับ ได้ให้อำนาจแก่ราชการส่วนกลางในกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎกระทรวง ประกาศและระเบียบ การยุบสภาท้องถิ่น การสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง การวินิจฉัยสั่งการกรณีระงับยับยั้งการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้อำนาจกำกับดูแลแก่ราชการส่วนภูมิภาคในการรับหนังสือลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่น ประธานสภาและรองประธานสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น การเรียกประชุม เปิดและปิดการประชุมสภาท้องถิ่น การสอบสวนและวินิจฉัยเพราะมีส่วนได้เสียในสัญญา การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมทั้งการให้ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจเสนอหรือรายงานต่อราชการส่วนกลางในการวินิจฉัยสั่งการกรณีระงับยับยั้งการปฏิบัติคำสั่งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง และการยุบสภาท้องถิ่น หากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคใช้ดุลพินิจในทางปกครองที่มากเกินไป จะเป็นการควบคุมบังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิใช่การกำกับดูแล

จากปัญหาที่เกิดขึ้น จึงสมควรแก้ไขบทบัญญัติในกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับ เพื่อลดปัญหาการใช้ดุลพินิจในทางปกครองของราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องต่อหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น จัดให้มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยใช้หลักเกณฑ์และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำหรับเป็นมาตรฐานกลาง เพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง และเพื่อรับประกันในความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลัง สมควรบัญญัติให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคโดยศาลปกครอง เพื่อให้สอดคล้องตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐



LIERT

ABSTRACT

The principal of Democracy is to empower the administration to the local administrative organizations that are independent to manage public service and have independent financial to response the people's need in their areas. These are written in the Constitution of Thailand Rule.

The arrangements of administrative government are composed of central, regional and local administration. Which the relationship between the central and local administration are designed to in cooperate power called hierarchy. The central administration is commanders and the local administration in under commanders. However, the relationship of the central, local region and local administrative organization are empowerment called monitoring. The central and regional government are monitors, the local administrative organizations are under monitors.

The usage of discretion towards administration is the power given to the administrative government organization to issue orders which there are two kinds as followings:

1. Binding power means the power that the law gives to administrative government officials of any organizations by being written in advance. When there are any matters of fact, according to the provision, are happened, the administrative government organization must issue the order and have the content related to the designated provision.

2. Discretion power means the power which is opposite of binding power and has ability to decide any orders of all many kinds of orders which the law gives opportunities to order in order to succeed according to the spirit or the purpose of law. When any facts, according to the law requirement, are

appropriate to issue the orders or it's unsuitable to issue orders and what contests are.

Provincial administrative organization, municipalities, and sub-district administrative organization are empowered decentralization in compliance with self-administration, and under both the monitoring of the central government and local government. These were prescribed in 3 election laws as the followings:

1. Act of Provincial Administrative Organization's 1991.
2. Act of Municipality's 1953.
3. Act of Sub-District Council and Local Administrative Organization's 1994.

The three laws empower the central administration to monitor the local administration, whether formulate ministry regulation, announcement and rules, dissolve the local parliament, order from the positions, adjudicate in case of abatement of the local administration performance or give authority to regulate in the area for government resignation of a local congressman, council president and council vice president of the local government, local administrators, summon a meeting, open and close of the local congress, investigate and diagnosis because of the vested interest in the contract and consider the local draft canon. In addition, the local government has the power to propose and report to the authority or central government in order to diagnose in case of the suspension compliance. The central administration order the local congressman or local administrators from positions dissolve the parliament and local .if the central government and public area use discretion in the administration too much, supervisors will control administrative organization; not monitor.



LIART

All three laws are used for reducing discretion in the administration of central government and provincial government. The provision should be changed into the content of monitoring related to the criteria, methods and conditions. These have to be changed clearly and suitably and related to the model of local administrative organization related to self government principles towards the intention of the people in the local area. Providing the law with Act level by using the good governance for the neutral standard is to guide for the local administrative organization to choose for their own operation, including to guarantee the freedom of local administrative organization to designate policy, administration, public management service, personal administration, budget and financial. These are suitable to prescribe for monitoring about using power of the local administrative organization of central government and local government are checked by Administration Court. To meet the principles of administrative decentralization and meets the intention of The Constitution of the Kingdom of Thailand in 2550.

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งบัญญัติให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การจัดระเบียบบริหารราชการบริหารส่วนกลางมีดังนี้ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ทั้งหมดมีฐานะเป็นนิติบุคคล การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีจังหวัดและอำเภอ ส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีอยู่

๒ ระบบ คือ ระบบทั่วไปมีอยู่ ๔ รูปแบบ คือ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับระบบพิเศษ มี ๒ รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา^๒

ระบบความสัมพันธ์ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จึงมีความแตกต่างกัน หากเป็นการบริหารราชการในส่วนกลางของบรรดากระทรวง ทบวง กรม จะเป็นลักษณะของการรวมอำนาจ (Centralization) ถ้าเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคถือหลักการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางมา (Deconcentration) สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยึดถือหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยมีพื้นฐานที่สำคัญอยู่ที่ความไม่เท่าเทียมกันในสถานะและอำนาจหน้าที่ ซึ่งราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีสถานะทางกฎหมายและอำนาจหน้าที่ที่เหนือกว่าราชการส่วนท้องถิ่น แม้จะใช้หลักการกระจายอำนาจก็ตาม แต่ก็มีหลักการรวมอำนาจแฝงอยู่โดยผ่านราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ทั้งที่ความเป็นจริงความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มิใช่เป็นการควบคุมบังคับบัญชา แต่เป็นการกำกับส่งเสริมดูแล โดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะไม่เข้าไปก้าวล่วงในเนื้อหาสาระของการกระทำทางปกครอง เพียงแต่ตรวจสอบดูเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองมากกว่า โดยพิจารณาถึงความถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการกำกับดูแล แต่มักเกิดปัญหาขึ้นเสมอในทางปฏิบัติ^๓ ขอบเขตสำคัญของการควบคุมกำกับก็คือ จะต้องไม่แทรกแซงองค์การกระจายอำนาจจนองค์การนั้นขาดความเป็นอิสระไป การมีขอบเขตจำกัดทำให้อำนาจควบคุมกำกับต่างกับอำนาจบังคับบัญชา อำนาจบังคับ

^๒ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๒), หน้า ๑๐๖-๑๒๗.

^๓ พัฒนะ เรือนใจดี, ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้และมีผลกระทบต่อราชการส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณีดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่มีผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลา ปิตตานี พัทลุง ตรัง ภูเก็ต, (วิจัยทุนงบประมาณแผ่นดิน, ๒๕๔๕), หน้า ๒๐-๒๑.



บัญชาเป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัด แม้ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้อำนาจบังคับบัญชาก็สามารถมีได้ ในขณะที่อำนาจควบคุมกำกับจะมีได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง^๔

ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้แทนของส่วนกลางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมิใช่ผู้บังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถที่จะสั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ตามที่ตนต้องการได้ หลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือ การให้คนในท้องถิ่นตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเองภายในกรอบของกฎหมาย เมื่อใดก็แล้วแต่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัดสินใจถูกต้องตามกฎหมาย แม้ว่าการตัดสินใจนั้นจะไม่ตรงกับความต้องการของส่วนกลาง ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคก็ไม่ควรเข้าไปแทรกแซง จะเข้าไปแทรกแซงได้เฉพาะกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย^๕ เช่น กรุงเทพมหานครอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของกระทรวงมหาดไทย การกำกับดูแลตรงนี้ก็มิแต่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้นเอง แต่ดุลพินิจต่าง ๆ ในการออกคำสั่งของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะก้าวล่วงมิได้ เพราะมีอำนาจเพียงแค่ควบคุมกำกับ มิให้ผิดกฎหมาย ถ้าผิดกฎหมายก็เพิกถอนได้ เช่น ย้ายตลาดนัดจากสนามหลวงไปจตุจักร ดังนี้ทำได้ แต่กรุงเทพมหานครจะจัดให้มีการคมนาคมทางอากาศเช่นนี้ทำไม่ได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยย่อมเพิกถอนได้

^๔ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง*, ในรวมบทความโอกาสครบรอบ ๖๐ ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๑), หน้า ๒๑๒.

^๕ สมาน รังสิโยภุชฎี, *การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยต่าง ๆ*, (กรุงเทพฯ : บรรณกิจ ๑๙๙๑, ๒๕๔๓), หน้า ๑๐๖-๑๐๗.

^๖ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, *กฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ ๕ (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๔๕), หน้า ๕๔-๕๕.

เมื่อสามารถระบุได้ถึงความสัมพันธ์ของแต่ละส่วนราชการตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ก็ย่อมเข้าใจถึงขอบเขตการใช้ดุลพินิจที่แต่ละส่วนราชการมีต่อกัน ภายใต้กรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ เพื่อป้องกันมิให้การใช้ดุลพินิจเหล่านี้เป็นดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประเด็นจึงอยู่ที่ความเหมาะสมในการใช้อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) ที่เป็นเสรีภาพทางกฎหมายให้แก่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในการที่จะตัดสินใจว่าในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่ง สมควรเลือกคำสั่งใด ในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ อย่างที่แตกต่างกันออกไป และออกคำสั่งภายใต้ดุลพินิจที่ตัดสินใจเลือกไป และการใช้ดุลพินิจที่เป็นอำนาจผูกพัน (Mandatory Power) ที่จะตัดสินใจในทางกฎหมายต้องมีข้อเท็จจริงปรากฏขึ้นมาก่อน ถ้าเป็นข้อเท็จจริงอย่างนั้นเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค ก็ต้องผูกพันที่จะต้องตัดสินใจไปในทางนั้นเท่านั้น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด โดยจะใช้ดุลพินิจประกอบการตัดสินใจมิได้^๓

การเพิ่มอำนาจในการบริหารจัดการ แบบที่เรียกว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ” หรือ เรียกเป็นชื่อย่อว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด C.E.O. (Chief Executive Officer) น่าจะมีใช้ทิศทางที่ถูกต้องและสวนทางกับแนวทางที่ต้องการให้ท้องถิ่นได้มีความเข้มแข็งและสามารถปกครองตนเองได้ แต่กลับเป็นการเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในเชิงรวมศูนย์อำนาจการสั่งการที่มากขึ้น แม้จะเป็นลักษณะเบ็ดเสร็จแต่ก็ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอันเป็นราชการส่วนกลาง ถือเป็นการดึงอำนาจไปจากราชการส่วนท้องถิ่น ที่มุ่งจะให้ประชาชนได้มีโอกาสในการปกครองตนเอง^๔ ซึ่งการแทรกแซงในด้านกิจกรรมต่าง ๆ ในการของบ C.E.O นั้นอยู่ในดุลพินิจของผู้ว่าราชการ

^๓ พัฒนะ เรือนใจดี, ปัญหาการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคใช้และส่งผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในภาคใต้ตอนล่าง, (วิจัยทุนงบประมาณแผ่นดิน, ๒๕๔๖), หน้า ๒-๓.

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๓.



จังหวัดจะอนุมัติให้หรือไม่ กลายเป็นดุลพินิจที่ไม่มีกรอบ ขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือแม้กระทั่งปัญหาในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถครอบงำการบริหารงานบุคคลได้^๙ ต่อมาการบริหารจัดการแบบนี้ได้ถูกยกเลิกไป เนื่องจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙

ต่อมามีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐^{๑๐} ก็มีบทบัญญัติหลายมาตราที่ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น เช่น ที่บัญญัติไว้ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๓ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๗๘ และหมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๔๑ - ๒๙๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา ๒๔๑ และมาตรา ๒๔๒ โดยมาตรา ๒๔๑ ได้บัญญัติให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมาตรา ๒๔๒ ได้บัญญัติให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ ซึ่งการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลาง

^๙ สิทธิกร คักดีแสง, ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีผลกระทบต่อเทศบาล : กรณีศึกษาเทศบาลในจังหวัดชุมพร, (วิจัยทุนวิทยาลัยตาปี, ๒๕๔๘), หน้า ๙๘.

^{๑๐} ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ก ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐.

เพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้พยายามแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจในทางปกครองของรัฐในการกำกับดูแล และความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยพิจารณาถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุด รองลงมาก็เป็นเทศบาล ซึ่งยังแบ่งออกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ตามลำดับ ถัดมาก็คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด อาจได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจดุลพินิจ และอำนาจผูกพันของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการศึกษาข้อบัญญัติท้องถิ่น ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่าย การสั่งยุบสภาท้องถิ่น หรือการสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง เป็นต้น

จากปัญหาดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาวิจัยถึงปัญหาในการใช้อำนาจดุลพินิจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นอำนาจที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ว่ามีการใช้อำนาจดุลพินิจ และอำนาจผูกพันใดบ้างที่มีผลกระทบและเกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ เพื่อที่จะหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา และประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้การกำกับดูแลมีความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่ขัดต่อหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐



LI RT

สมมติฐาน

การใช้ดุลพินิจในทางปกครองของราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ที่มีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจในทางปกครองของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการออกกฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบ การยุบสภาท้องถิ่น การสั่งให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง หรือการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการ การใช้ดุลพินิจในทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ไม่ว่าจะเป็นการรับหนังสือลาออก การสอบสวนและวินิจฉัย การทำหน้าที่ ประธานในการประชุมสภาท้องถิ่น การพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น การสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งการยุบสภาท้องถิ่น ที่ปรากฏอยู่ใน พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นอำนาจที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อาจได้รับผลกระทบการใช้ดุลพินิจในทางปกครอง และขัดต่อหลักการกระจายอำนาจ ทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

วิเคราะห์ปัญหาการใช้ดุลพินิจในทางปกครองของราชการส่วนกลางและราชการ ส่วนภูมิภาคที่มีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การที่รัฐมอบอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำกิจกรรม บางอย่างโดยอิสระเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเองเป็นวิธีการหนึ่ง ในการที่รัฐดำเนินการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งรัฐยังคงมีหน้าที่ต้อง ตรวจสอบการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ที่เรียกว่า การกำกับดูแล เพื่อคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและ ของประเทศเป็นส่วนรวม ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้

วางหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลของรัฐ^{๑๑} ซึ่งหมายถึงราชการส่วนกลางจะต้องทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้และต้องทำเท่าที่จำเป็น และต้องมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนด้วย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นหรือผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ และหลักการที่สำคัญของการกำกับดูแลก็คือ รัฐที่เป็นราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค จะตรวจสอบการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นว่า ได้กระทำถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่เท่านั้น จะไปตรวจสอบถึงความเหมาะสมในการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจจากรัฐในการปกครองตนเอง มิใช่ผู้ใต้บังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

ราชการส่วนกลาง หมายถึง การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารในส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการอื่น ๆ ของส่วนกลาง และมีอำนาจหน้าที่ริเริ่มกำหนดนโยบาย วิจัยสั่งการ จัดทำงบประมาณ และควบคุมดูแลให้ราชการบริหารส่วนอื่น ๆ ปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน และโครงสร้างทั้งหลายเหล่านั้น^{๑๒} ระเบียบบริหารราชการส่วนกลางให้จัดเป็นสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวงและกรม สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง มีนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการในฐานะเจ้ากระทรวง มีรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย นายกรัฐมนตรียังมีฐานะเป็นหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับการบริหารราชการของทุกกระทรวง และเป็นผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการ สำหรับกระทรวงมีรัฐมนตรี

^{๑๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๒ วรรคแรก

^{๑๒} พัฒนะ เรือนใจดี, เรื่องเดิม, หน้า ๒๕.



ว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นข้าราชการประจำสูงสุดรับผิดชอบในราชการประจำ ส่วนกรมมีอธิบดีเป็นผู้รับผิดชอบในราชการ^{๑๓}

ราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง การบริหารราชการรูปแบบหนึ่งที่ราชการบริหารส่วนกลางไปจัดตั้งหน่วยงานของตนขึ้นในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ และแบ่งอำนาจบางอย่างไปให้ปฏิบัติและรับผิดชอบแทนส่วนกลาง โดยราชการบริหารส่วนกลางยังคงมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาการปฏิบัติงานอยู่^{๑๔} การปกครองส่วนภูมิภาคหรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ จังหวัด และอำเภอ

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หมายถึง การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยองค์การดังกล่าวมีหน้าที่และรับผิดชอบในการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นหรือเฉพาะในเขตชุมชนนั้น โดยมีผู้บริหารหรือองค์การบริหารที่เป็นบุคคลในท้องถิ่นนั่นเอง^{๑๕} ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง ในที่นี้คือ กระทรวงมหาดไทย โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งในระดับจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลองค์การบริหาร

^{๑๓} วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ, สุขุม นวลสกุล, วิทยา จิตนุพงศ์, การเมืองและการปกครองไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง พิมพ์ครั้งที่ ๑๗, ๒๕๕๐), หน้า ๓๔๕.

^{๑๔} พัฒนะ เรือนใจดี, เรื่องเดิม, หน้า ๒๕.

^{๑๕} พัฒนะ เรือนใจดี, เรื่องเดิม, หน้า ๒๕.



LIRT

ส่วนจังหวัด เทศบาลนครกับเทศบาลเมือง และในระดับอำเภอมีนายอำเภอเป็นผู้ช่วยของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลเทศบาลตำบล กับองค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของราชการส่วนภูมิภาค แบ่งเป็น การใช้ดุลพินิจในทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบล กับการใช้ดุลพินิจในทางปกครองของนายอำเภอในการกำกับดูแลเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ดังนั้น การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป หากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทในการกำกับดูแลไม่เหมาะสมกับราชการส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบแล้ว ก็อาจจะทำให้เกิดปัญหาในการใช้ดุลพินิจในทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้ามชั้นตอน เกินอำนาจหน้าที่ ปราศจากอำนาจ และนำไปสู่ดุลพินิจที่อำเภอใจ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อในทางตรงและทางอ้อมไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้ปัญหาการใช้ดุลพินิจในทางปกครองนั้น มีทั้งที่เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่กฎหมายบัญญัติเปิดโอกาสให้ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค สามารถเลือกที่จะตัดสินใจออกคำสั่งในทางปกครอง หรือคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ คำสั่งหรือหลาย ๆ อย่าง เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น และการใช้ดุลพินิจที่เป็นอำนาจผูกพัน ซึ่งกฎหมายบัญญัติบังคับไว้เป็นการล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดเกิดขึ้นแล้ว ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคก็ต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อหาตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้แล้ว ซึ่งปัญหาการใช้ดุลพินิจในทางปกครองของราชการส่วนกลาง และปัญหาการใช้ดุลพินิจในทางปกครองของราชการส่วนภูมิภาคมีดังนี้



๑. การออกกฎหมายกระทรวง ประกาศ ระเบียบ หนังสือสั่งการ และหนังสือเวียน

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๗ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕ ได้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อควบคุมการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมดทุกชั้นตอน ตั้งแต่การประชุมสภาท้องถิ่น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น การวางแผนงาน การจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนการเงินการคลัง ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น มีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดขั้นตอนการดำเนินการ หรือวิธีการต่าง ๆ เป็นแบบเดียวกัน โดยมีได้คำนึงถึงความแตกต่างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ในการออกหนังสือสั่งการ หรือหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทย ในบางเรื่องเป็นอำนาจของอธิบดี และแม้ปลัดกระทรวงมหาดไทยจะเป็นข้าราชการประจำระดับสูง แต่ก็เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อำนาจในการออกหนังสือสั่งการ หรือหนังสือเวียนโดยมากเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ ระเบียบส่วนใหญ่มีลักษณะของการควบคุมบังคับบัญชามากกว่าการกำกับดูแล เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ รองลงมาคือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น^{๖๖} ซึ่งการใช้อำนาจของกระทรวงมหาดไทยในการออกกฎหมายกระทรวง ประกาศ ระเบียบ หนังสือสั่งการ หรือหนังสือเวียนต่าง ๆ เหล่านี้ หากใช้โดยไม่ระมัดระวังก็จะเกิดปัญหาเป็นการควบคุมบังคับบัญชา มิใช่การกำกับดูแลท้องถิ่นขึ้นได้^{๖๗}

^{๖๖} สิทธีกร ศักดิ์แสง, เรื่องเดิม, หน้า ๙๑.

^{๖๗} พัฒนะ เรือนใจดี, เรื่องเดิม, หน้า ๑๗๖.



๒. การยุบสภาท้องถิ่น

ในประเทศฝรั่งเศส การควบคุมสภาท้องถิ่นมีฐานแนวคิดจากหลักการว่าด้วยความต่อเนื่อง ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งมีคุณค่าเป็นรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐสามารถเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของสภาท้องถิ่นได้หากมีการดำเนินการอย่างไม่เป็นปกติ การเข้าไปแทรกแซงดังกล่าวได้แก่อำนาจในการยุบสภาท้องถิ่น ซึ่งการใช้ อำนาจดังกล่าวจะเป็นไปภายใต้เงื่อนไขเดียวเท่านั้น นั่นคือ สภาท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติเพื่อบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ จะต้องประกอบไปด้วยคำอธิบายเหตุผลที่ต้องมีการยุบสภา และรัฐบาลต้องรับรายงานต่อรัฐสภาทันที^{๑๘} การยุบสภาท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส มีเพียงเรื่องเดียวคือ สภาท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินงานหรือจัดทำบริการสาธารณะได้เท่านั้น แต่ในประเทศไทย ระบุไปถึงเรื่องภายในสภาท้องถิ่น ตั้งแต่การประชุม การพิจารณางบประมาณ และข้ออ้างที่ว่าเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือของประเทศเป็นส่วนรวม เป็นการเขียนเหตุผลที่กว้างเกินไป และอาจนำไปสู่การใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้^{๑๙}

ที่ประเทศญี่ปุ่นนั้น ในกรณีที่พบว่าการดำเนินการของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นผิดกฎหมาย ละเลยการเก็บรายได้อย่างมาก ใช้เงินรายได้ของท้องถิ่นอย่างไม่เหมาะสม บกพร่องในการให้บริการ นายกรัฐมนตรีอาจเรียกร้องให้แก้ไขความบกพร่องผิดพลาด และหากผู้บริหารของท้องถิ่นยังไม่สามารถที่จะแก้ไขการกระทำที่ถูกต้องเหมาะสมแล้ว นายกรัฐมนตรีโดยการรับรองของศาลสูงสามารถถอดถอนฝ่ายบริหารได้ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีอาจจะมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทน^{๒๐}

^{๑๘} นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๐๐.

^{๑๙} พัฒนะ เรือนใจดี, เรื่องเดิม, หน้า ๒๖๑.

^{๒๐} นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๗๙.



พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๒ มาตรา ๕๕/๑ มาตรา ๘๐ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๒๔ มาตรา ๖๒ จัตวา มาตรา ๗๔ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๓ มาตรา ๘๗/๒ มาตรา ๙๑ กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง มีอำนาจในการออกคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยุบสภาเทศบาลนคร และยุบสภาเทศบาลเมือง โดยการเสนอของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็มีอำนาจยุบสภาเทศบาลตำบล และยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายอำเภอเสนอ ซึ่งเป็นบทบาทที่เห็นว่าใช้ดุลพินิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะควบคุมบังคับบัญชามากกว่ากำกับดูแลส่งเสริม^{๒๐} ซึ่งในความเป็นจริงสมาชิกสภาท้องถิ่นทุกคน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง เพื่อเป็นตัวแทนเข้าไปดูแลผลประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ๆ และเป็นการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มิใช่มาจากการคัดเลือกของรัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด นอกจากนี้ เหตุผลในการยุบสภาท้องถิ่น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมนั้น การให้อำนาจดุลพินิจแก่รัฐมนตรีได้อย่างกว้างขวางเช่นนี้แล้ว ก็น่าจะขัดต่อหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง และไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓. การสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

ในประเทศฝรั่งเศส นายกเทศมนตรี และคณะเทศมนตรี จะถูกควบคุมโดยสภาท้องถิ่นอยู่แล้ว แต่เนื่องจากนายกเทศมนตรีของเทศบาลมีสถานะเป็นตัวแทนของรัฐ นอกเหนือจากการเป็นผู้บริหารของท้องถิ่น ดังนั้น กฎหมายจึงได้ให้อำนาจรัฐบาลในการ

^{๒๐} สิทธิกร ศักดิ์แสง, เรื่องเดิม, หน้า ๙๐.



พักงานและสั่งปลดออกจากตำแหน่งได้ กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีรวมถึงเทศมนตรี อาจถูกสั่งพักงานได้ในระยะเวลาไม่เกิน ๑ เดือนโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ ต้องแสดงเหตุผลของการสั่งพักงานไว้ด้วย ส่วนการปลดนายเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่งสามารถกระทำได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องแสดงเหตุในการปลดด้วยเช่นกัน^{๒๒}

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๕ มาตรา ๗๙ และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๖๒ ตริ มาตรา ๗๓ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗/๑ มาตรา ๙๒ เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งยุบสภาท้องถิ่นตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอ และผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาท้องถิ่นตามที่นายอำเภอเสนอ ซึ่งการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส จะมีได้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพียงผู้เดียว จะต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาและต้องทำเป็นกฎหมายจึงจะปลดผู้บริหารท้องถิ่นได้ เมื่อเปรียบเทียบในประเทศ จากทั้งสองกรณีจะเห็นว่า การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ถูกกระทำโดยองค์กรของรัฐส่วนกลาง และมีได้มีองค์กรตรวจสอบการใช้ดุลพินิจหากใช้มากเกินไปก็จะเป็นการบังคับบัญชามิใช่การกำกับดูแลประเทศญี่ปุ่นการถอดถอนจะต้องผ่านศาลสูง ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ แต่ของประเทศไทยทุกขั้นตอนจบที่ฝ่ายบริหาร และในปัจจุบันนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง เพื่อให้เข้ามาปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนในท้องถิ่น และอยู่ภายใต้การกำกับดูแล มิใช่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ก็ควรที่จะถูกถอดถอนโดยศาลปกครอง เพื่อเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง

^{๒๒} นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๐๑.



๔. การวินิจฉัยสั่งการกรณียับยั้งการปฏิบัติ

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗๗ และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๒ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๙ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดรายงาน ว่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการเมื่อนายอำเภอ แล้วแต่กรณี เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นปฏิบัติราชการไปในทางที่เสียหาย หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย และผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอได้ใช้อำนาจในการระงับยับยั้งการปฏิบัตินั้นไว้เป็นการชั่วคราวแล้ว หรือสามารถสั่งเพิกถอนการปฏิบัตินั้น

เมื่อพิจารณาวิธีการควบคุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส จะเห็นว่า การควบคุมในที่นี้มีได้หมายถึงอำนาจในการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตการตัดสินใจก่อนการกระทำการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีลักษณะเป็นการตรวจสอบภายหลังจากที่ได้มีการตัดสินใจไปแล้ว โดยภายหลังจากที่ท้องถิ่นมีมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งใด ๆ แล้วก็ต้องส่งให้ตัวแทนของรัฐที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณา แต่ทั้งนี้ตัวแทนของรัฐไม่มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการตัดสินใจดังกล่าว โดยหากพิจารณาแล้วเห็นว่า การตัดสินใจของท้องถิ่นไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ กระทำการโดยผิดวิธี หรือขัดต่อกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับ ก็สามารถนำเรื่องส่งฟ้องร้องศาลปกครอง^{๒๓} ในขณะที่การควบคุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย อำนาจอยู่ที่ราชการส่วนกลาง มิใช่ศาลปกครอง

นอกจากปัญหาการใช้ดุลพินิจในทางปกครองของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคดังกล่าวข้างต้น ยังมีปัญหาการใช้ดุลพินิจของราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ดังนี้

^{๒๓} นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, เรื่องเดิม, หน้า ๑๐๑.



๑. การรับหนังสือลาออก

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑ (๓) มาตรา ๑๘ (๑) มาตรา ๓๖ (๓) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ (๓) มาตรา ๒๐ ทวิ (๑) มาตรา ๔๔ ปัญจทศ (๓) และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตรี (๓) มาตรา ๕๐ (๑) มาตรา ๖๔ (๓) ได้บัญญัติการลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่น ประธานสภาและรองประธานสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ต้องยื่นหนังสือต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี ซึ่งที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัด คือ ได้รับการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางให้มาปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เป็นลักษณะของการบังคับบัญชา หมายความว่า กระทรวงมหาดไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้ว่าราชการจังหวัด หากผู้ว่าราชการจังหวัดมีความประสงค์จะลาออกจากราชการก็ต้องยื่นหนังสือลาออกต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา แต่สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นนั้นได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ก็จะถูกเลือกให้ดำรงตำแหน่งประธานหรือรองประธานสภาท้องถิ่นก็เปรียบเสมือนประชาชนเป็นผู้เลือกประธานสภาและรองประธานสภาท้องถิ่นโดยอ้อม ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น เป็นการกำกับดูแลตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง ฉะนั้นการลาออกของสมาชิกสภา ประธานสภา รองประธานสภา และผู้บริหารท้องถิ่นนั้น น่าจะไม่ถูกต้องและขัดต่อหลักการกระจายอำนาจที่ท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา เป็นเพียงผู้กำกับดูแลเท่านั้น

๒. การสอบสวนและวินิจฉัยเพราะมีส่วนได้เสียในสัญญา

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑ วรรคสอง มาตรา ๓๖ วรรคสอง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๑๙ วรรคสอง มาตรา ๔๔ ปัญจทศ วรรคสอง และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล



LIART

พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๗ ตีรี้ วรรคสอง มาตรา ๖๔ วรรคสอง ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจในการสอบสวนสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อมีข้อสงสัยว่า ความ เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นจะสิ้นสุดหรือไม่ หากปรากฏว่า มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นคู่สัญญา หรือมีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือว่ามีกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำ ผลการ สอบสวนเป็นเช่นใด ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดจะวินิจฉัยอย่างไร และคำ วินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์ต่อไปได้ แม้ในทางปฏิบัติถือว่า คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นที่สุดในทางบริหาร แต่ไม่สิ้นสุดในทางตุลาการ และ สามารถที่จะอุทธรณ์ต่อศาลปกครองได้ก็ตาม ปัญหาการแทรกแซงองค์กรกระจายอำนาจ ก็ยังคงมีอยู่ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจในการสอบสวนและวินิจฉัยดังกล่าว หาก ใช้มากเกินไปก็จะเป็นการควบคุมบังคับบัญชา มิใช่การกำกับดูแล ความเป็นอิสระของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะถูกจำกัด หากการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มี การกลั่นกรองตรวจสอบ หรือถ่วงดุล อำนาจนี้เองที่อาจนำไปสู่ปัญหาการใช้ดุลพินิจและ อำนาจผูกพันที่มีใช้เป็นไปตามกฎหมายขึ้นได้^{๒๔} และการใช้อำนาจในการสอบและวินิจฉัย ในกรณีแม้จะมีความเห็นว่า ควรคงให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ก็ยังมีความ เห็นในทางตรงข้ามว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ควรจะมีอำนาจในการวินิจฉัย แต่ควรจะเป็น อำนาจของศาลมากกว่า^{๒๕} ซึ่งปัจจุบันศาลปกครองในประเทศไทย มีบทบาทในการดูแล และให้ความคุ้มครองประชาชนและองค์กรของรัฐ โดยเฉพาะองค์กรกระจายอำนาจที่อยู่ ภายใต้อำนาจกำกับดูแล แต่กฎหมายที่ใช้มิได้มีเนื้อหาของกำกับดูแล เพื่อประกันความเป็น อิสระของท้องถิ่น ก็ควรให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยกรณีดังกล่าว

^{๒๔} พัฒนะ เรือนใจดี, เรื่องเดิม, หน้า ๑๙๐.

^{๒๕} สิทธิกร ศักดิ์แสง, เรื่องเดิม, หน้า ๘๖.



๓. การเรียกประชุม เปิดและปิดการประชุมสภาท้องถิ่น

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๔ วรรคสอง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๔ วรรคสอง ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีบทบาทสำคัญที่จะกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นทุกคนที่ได้รับเลือกตั้งจะต้องมาประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกตามเวลาที่กฎหมายกำหนด เมื่อประชุมสภาได้ตามกำหนด ก็ต้องทำการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภาท้องถิ่น และยังมีบทบาทในการเรียกสมาชิกสภาท้องถิ่นเข้าประชุมสภาท้องถิ่นได้ใน ๒ กรณี คือ กรณีแรกนั้นยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาท้องถิ่น กับอีกกรณีหนึ่งคือ มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาท้องถิ่นแล้ว แต่ประธานสภาท้องถิ่นไม่ดำเนินการเรียกประชุมสภาท้องถิ่น รวมทั้งยังทำหน้าที่แทนประธานสภาท้องถิ่น ด้วยการเป็นผู้เปิดและปิดการประชุมสภาท้องถิ่นด้วย บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว ถ้าใช้มากเกินไปก็จะเป็นบทบาทของผู้บังคับบัญชาสมาชิกสภาท้องถิ่นมากกว่า มิใช่บทบาทของผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลสมาชิกสภาท้องถิ่น การทำหน้าที่ประธานสภาท้องถิ่นควรเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่จะคัดเลือกกันเองเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว การทำหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงขัดต่อหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น

๔. พิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๓ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๖๒ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น หากไม่เห็นชอบก็ให้สภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนำกลับไปพิจารณาใหม่ หากสภาท้องถิ่นยืนยันจะใช้ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ก็ต้องมีมติยืนยันไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ หรือหากไม่ยืนยันภายใน ๓๐ วัน ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป ทั้งที่การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นเป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น เมื่อประชาชนเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรง เพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะตอบสนอง

ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น หากผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจที่มากเกินไปหรือใช้โดยไม่ระมัดระวังก็อาจส่งผลกระทบต่อการออกกฎหมายท้องถิ่น และขัดต่อหลักกระจายอำนาจได้

จากผลการวิจัยในเรื่องปัญหาการใช้ดุลพินิจในทางปกครองของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคที่มีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับมีประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่เหมือนกันดังนี้

๑. ปัญหาในการออกกฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ หนังสือสั่งการและหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทย ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องปฏิบัติตาม ดังนี้ ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖ ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๗๗ และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕ ควรจัดทำเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยนำหลักเกณฑ์และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมากำหนดไว้เป็นมาตรฐานกลาง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เลือกปฏิบัติได้เองโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๒๖}

๒. ปัญหาในการยื่นหนังสือลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ในมาตรา ๑๑ (๓) มาตรา ๑๔ (๑) และมาตรา ๓๖ (๓) ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ในมาตรา ๑๙ (๓) มาตรา ๒๐ ทวิ (๑) และมาตรา ๔๘ ปัญจทศ (๓) ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และในมาตรา ๔๗ ตรี (๓) มาตรา ๕๐ (๑) และมาตรา ๖๔ (๓) ของพระราชบัญญัติสภา

^{๒๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๒



ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่ควรเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอการลาออกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นเรื่องภายในของท้องถิ่นเอง ซึ่งอาจจะทำหนังสือลาออกเพื่อยื่นในการประชุมสภาท้องถิ่นจะดูเหมาะสมกว่า

๓. ปัญหาในการทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมสภาท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ ตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕ วรรคสองของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๕๔ วรรค ๒ ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยการแก้บทบัญญัติที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอทำหน้าที่ดังกล่าว ควรให้เป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นคัดเลือกกันเองเพื่อทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมสภาท้องถิ่น เพื่อลดปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าว

๔. ปัญหาในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในมาตรา ๕๓ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๒ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๗๑ ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยการแก้บทบัญญัติที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอให้ความเห็นหรือร่วมอนุมัติข้อบัญญัติท้องถิ่น การอนุมัติหรือตราเทศบัญญัติควรเป็นหน้าที่สภาท้องถิ่นเท่านั้น แต่ถ้าหากว่าราชการส่วนภูมิภาคเห็นว่าไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ควรบัญญัติให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยและเพิกถอนข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ผิดกฎหมายได้

๕. ปัญหาในการใช้วินิจฉัยสั่งการเมื่อมีการระงับยับยั้งการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา ๗๗ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ วรรคสอง มาตรา ๗๒ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๙๐ วรรคสามของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ อำนาจในการวินิจฉัยควรแก้ไขบทบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของศาลปกครองที่จะวินิจฉัยสั่งการ เพื่อลดการใช้ดุลพินิจของราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลาง และยังเป็นการสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง

๖. ปัญหาในการสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาและรองประธานสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๕๕ มาตรา ๗๙ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๒ ตี มาตรา ๗๓ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๔๗/๑ มาตรา ๙๒ ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน รวมทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานสภาหรือรองประธานสภาท้องถิ่น การใช้อำนาจในการถอดถอนควรแก่บทบัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัย และเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลที่ถูกถอดถอนได้พิสูจน์ตนเองและเกิดความเป็นธรรมต่อคู่กรณี

๗. ปัญหาในการยุบสภาท้องถิ่น ในมาตรา ๒๒ มาตรา ๕๕/๑ และมาตรา ๘๐ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ในมาตรา ๒๔ มาตรา ๖๒ จัตวา มาตรา ๗๔ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และในมาตรา ๕๓ มาตรา ๘๗/๒ และมาตรา ๙๑ ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ การยุบสภาท้องถิ่นควรเป็นคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลปกครอง มิใช่เป็นคำสั่งของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค เนื่องจากหลักการกระจายอำนาจก็คือการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น การให้อำนาจยุบสภาท้องถิ่น อาจนำไปสู่ปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ จึงสมควรแก้ไขบทบัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลปกครอง เพื่อประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐



การฟ้องคดี

โดยปัจเจกบุคคลต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป

นายเกรียงศักดิ์ แจ้งสว่าง^๑



บทนำ

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Court of Human Rights) เป็นองค์กรหนึ่งที่ตั้งขึ้นภายใต้กรอบการดำเนินงานของคณะมนตรีแห่งยุโรป (Council of

^๑ นบ. ศศ. บ. (รัฐศาสตร์) นบท. นม. (กฎหมายระหว่างประเทศ) ป. บัณฑิตทางกฎหมายมหาชน
ปัจจุบันดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วย สำนักงานอัยการสูงสุด



Europe) และถือเป็นกลไกสำคัญในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค (Regional human rights protection mechanism) ที่มีความก้าวหน้าในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปเป็นองค์กรตุลาการในระดับระหว่างประเทศองค์กรแรกที่เปิดโอกาสให้ปัจเจกบุคคลสามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาได้โดยตรง และตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้มีการพัฒนาแนวคำพิพากษาของศาลให้มีความก้าวหน้ามาโดยลำดับ โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดีโดยตรงของปัจเจกบุคคลตามมาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕ ของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. ๑๙๕๐ (The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

คณะมนตรีแห่งยุโรป



LIIRT

การฟ้องคดีโดยปัจเจกบุคคลต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป

Legislative Institutional Repository of Thailand



ดังนั้น การศึกษาถึงสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเสนอคำร้องต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปจึงเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาเกี่ยวกับสถานะของปัจเจกบุคคลในทางกฎหมายระหว่างประเทศว่ามีอยู่ในขอบเขตเพียงใด และสามารถได้รับการคุ้มครองและบังคับตามสิทธิของตนได้อย่างไร อีกทั้งการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ รูปแบบ และเงื่อนไขในการรับคำร้องของปัจเจกบุคคลไว้พิจารณาพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ยังมีความสำคัญและจะเป็นประโยชน์ต่อการแสวงหาแนวทางในการสร้างและการพัฒนากลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียนภายใต้กรอบของกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ที่จะมีขึ้นในอนาคตอีกด้วย^๖

^๖ โดยที่กฎบัตรอาเซียน หรือ *Charter of the Association of Southeast Asian Nations* ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๗ ข้อ ๑๔ ว่าด้วยองค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียน ได้กำหนดว่า เพื่อให้สอดคล้องกับความมุ่งประสงค์และหลักการของกฎบัตรอาเซียนเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ให้อาเซียนจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียนขึ้น และองค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียนนี้ต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งจะกำหนดโดยที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ซึ่งจากผลการประชุม ASEAN Summit ครั้งที่ ๑๔ ณ ประเทศไทย ระหว่างวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๒ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีของประเทศไทย ในฐานะประธานอาเซียน พร้อมกับนายสุรินทร์ พิศสุวรรณ เลขาธิการอาเซียน ร่วมกันแถลงผลการประชุมเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ว่า ผู้นำอาเซียนเห็นถึงความสำคัญของการผลักดันประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม รวมทั้งให้มีการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียนให้แล้วเสร็จภายในปี ๒๕๕๒

๑. ระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. ๑๙๕๐

อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. ๑๙๕๐ ได้จัดทำขึ้นโดยคณะมนตรีแห่งยุโรป และได้เปิดให้มีการลงนาม ณ กรุงโรม เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๕๐ และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓ กันยายน ค.ศ. ๑๙๕๓ โดยได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง และเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ประกอบด้วย สิทธิในชีวิต (มาตรา ๒) การห้ามทรมาน (มาตรา ๓) การห้ามนำบุคคลมาเป็นทาส และการบังคับแรงงาน (มาตรา ๔) สิทธิในเสรีภาพและความมั่นคง (มาตรา ๕) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม (มาตรา ๖) การไม่ลงโทษโดยปราศจากกฎหมาย (มาตรา ๗) สิทธิที่จะได้รับการเคารพในความเป็นส่วนตัวและชีวิตครอบครัว (มาตรา ๘) เสรีภาพทางความคิด มโนธรรมสำนึก และการนับถือศาสนา (มาตรา ๙) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (มาตรา ๑๐) เสรีภาพในการรวมกลุ่มและการสมาคม (มาตรา ๑๑) สิทธิในการแต่งงาน (มาตรา ๑๒) สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ (มาตรา ๑๓) และการห้ามเลือกปฏิบัติ (มาตรา ๑๔)

นอกจากนี้ ยังมีสิทธิและเสรีภาพอีกหลายประการที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองเพิ่มเติมโดยพิธีสารฉบับต่าง ๆ ได้แก่^๓ การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในการศึกษา สิทธิในการเลือกตั้งโดยอิสระ^๔ การห้ามมิให้รับโทษจำคุกเนื่องจากการไม่ชำระหนี้ เสรีภาพในการย้ายถิ่นฐาน การห้ามเนรเทศ^๕ การยกเลิกโทษประหารชีวิต โทษประหาร

^๓ Maxime Tardu, *The European System for the Protection of Human Rights*, **Human Rights : International Protection, Monitoring, Enforcement**, edited by Janusz Symonides, Great Britain : MPG Books Ltd, 2003, p. 149

^๔ *Protocol No. I*. (Paris, 20. III. 1952)

^๕ *Protocol No. IV*. (Strasbourg, 16. IX. 1963)



LIART

ชีวิตในภาวะสงคราม^๖ กระบวนการคุ้มครองเกี่ยวกับการขับไล่บุคคลต่างด้าว สิทธิในการอุทธรณ์ในคดีอาญา สิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายจากการลงโทษโดยมิชอบด้วยกฎหมาย สิทธิที่จะไม่ถูกดำเนินคดีหรือลงโทษสองครั้งในความผิดเดียวกัน และความเสมอภาคระหว่างสามีภรรยา^๗

โดยได้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อเป็นกลไกในการบังคับการให้เป็นไปตามพันธกรณีในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่มีผลบังคับโดยตรงต่อรัฐภาคี (High Contracting Parties) ชั้น ๓ สถาบัน ได้แก่ คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Commission of Human Rights, 1954) ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Court of Human Rights, 1959) และคณะกรรมการรัฐมนตรีของคณะมนตรีแห่งยุโรป (Committee of Ministers of the Council of Europe)^๘ ปัจจุบันศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ตั้งอยู่ ณ เมือง Strasbourg ประเทศฝรั่งเศส

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ประกอบด้วยผู้พิพากษาเท่ากับจำนวนของรัฐภาคี^๙ แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน^{๑๐} โดยผู้พิพากษา

^๖ *Protocol No. VI.* (Strasbourg, 28.IV.1983)

^๗ *Protocol No. VII.* (Strasbourg, 22.XI.1984)

^๘ *Registry of the European Court of Human Rights, European Court of Human Rights, History and Development of the Convention System, Annual Report 2007, Strasbourg, 2008, p. 11, (online) Available <http://www.echr.coe.int/>*

^๙ ปัจจุบัน ประเทศที่เป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นรัฐสมาชิกของคณะมนตรีแห่งยุโรปด้วยนั้น มีจำนวนทั้งสิ้น ๔๗ ประเทศ โดยประเทศล่าสุดที่เข้าเป็นสมาชิกคือประเทศมอนเตเนโกร (Montenegro) เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๐๐๗, (online) Available <http://conventions.coe.int/>

^{๑๐} *The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms Article*



จะได้รับการคัดเลือกจาก Parliamentary Assembly ของคณะมนตรีแห่งยุโรปด้วยคะแนนเสียงข้างมากของรัฐภาคีจากบุคคลจำนวน ๓ รายชื่อที่รัฐภาคีเสนอมา^{๑๑} ผู้พิพากษามีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี และอาจได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งอีกครั้งหนึ่งได้^{๑๒}

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป มีอำนาจหน้าที่ในการตีความและใช้บังคับอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานและพิธีสารฉบับต่าง ๆ ตามที่บัญญัติในมาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๗ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปจึงสรุปได้ ๒ ประการ คือ อำนาจหน้าที่ในการตัดสินคดีที่มีข้อพิพาท (Contentious case) และอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นแนะนำ (Advisory opinions)

๑) อำนาจหน้าที่ในการตัดสินคดีที่มีข้อพิพาท (Contentious case)

ได้แก่ กรณีที่รัฐภาคีอาจเสนอเรื่องต่อศาลว่ามีการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิดบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานหรือพิธีสารฉบับต่าง ๆ ที่กระทำโดยรัฐภาคีอื่น ๆ (มาตรา ๓๓)^{๑๓} และกรณีบุคคลใดก็ตามหรือองค์การที่ไม่ใช่รัฐบาล (non-governmental organization) หรือคณะบุคคล ได้เสนอเรื่องต่อศาลโดยอ้างว่าเป็นผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วย

^{๑๑} The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms Article 22

^{๑๒} The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms Article 23

^{๑๓} The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms Article 33 (Inter-State cases)

“Any High Contracting Party may refer to the Court any alleged breach of the provisions of the Convention and the protocols thereto by another High Contracting Party.”

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานหรือพิธีสารฉบับต่าง ๆ โดยรัฐภาคี (มาตรา ๓๔)^{๑๔}

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าคดีที่สามารถยื่นคำร้องเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือคดีพิพาทระหว่างรัฐ (Inter - States cases) และการยื่นคำร้องโดยปัจเจกบุคคล (Individual applications) ซึ่งการยื่นคำร้องที่เป็นคดีพิพาทระหว่างรัฐนั้นเกิดขึ้นค่อนข้างยาก ตัวอย่างที่มีปรากฏคือคดีที่เสนอโดยไอร์แลนด์กล่าวหาอังกฤษในปี ค.ศ. ๑๙๗๐ เกี่ยวกับมาตรการความมั่นคงในไอร์แลนด์เหนือ และอีกหลาย ๆ คดีที่ยื่นโดยไซปรัสกล่าวหาตุรกีเกี่ยวกับสถานการณ์ตอนเหนือของไซปรัส เป็นต้น^{๑๕}

สำหรับในกรณีการยื่นคำร้องโดยปัจเจกบุคคลนั้น กระบวนการพิจารณาในอดีตของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปมิได้เปิดโอกาสให้ปัจเจกบุคคลสามารถยื่นคำร้องต่อศาลได้โดยตรง แต่จะต้องได้รับการพิจารณาในเบื้องต้นโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปเสียก่อน ซึ่งคณะกรรมการฯ จะพิจารณาว่าจะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาหรือไม่ และเมื่อได้มีการพิจารณาให้รับคำร้องแล้ว คณะกรรมการฯ ก็จะต้องแสวงหาวิธีที่จะดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีก่อน (friendly settlement) หากไม่ประสบผลสำเร็จ ก็จะรายงานข้อเท็จจริงและแสดงความเห็นในเนื้อหาแห่งคดีไปยังศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการฯ หรือโดยความเห็นชอบของรัฐคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้ หากคำร้องดังกล่าวมิได้ถูกส่งไปพิจารณายังศาลสิทธิมนุษยชน

^{๑๔} The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms Article 34 (Individual applications)

^{๑๕} "The Court may receive applications from any person, non-governmental organization or group of individuals claiming to be the victim of a violation by one of the High Contracting Parties of the rights set forth in the Convention or the protocols thereto. The High Contracting Parties undertake not to hinder in any way the effective exercise of this right."

^{๑๖} Annual Report 2007, Supra note 9, p. 11



แห่งยุโรปภายใน ๓ เดือน คณะกรรมการรัฐมนตรีของคณะมนตรีแห่งยุโรปจะทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาเรื่องดังกล่าวเองโดยคะแนนเสียง ๒ ใน ๓ ของจำนวนรัฐสมาชิก^{๑๖} ซึ่งจะพิจารณาเห็นได้ว่าการทำงานของคณะกรรมการฯ มีความซับซ้อนกับการทำงานของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปและมีความโน้มเอียงไปในลักษณะขององค์กรทางการเมือง จึงได้มีแนวความคิดที่จะกำหนดให้มีการจัดตั้งระบบศาลเดี่ยวขึ้น ซึ่งเชื่อว่ากระบวนการพิจารณาในระบบศาลเดี่ยวนั้น จะดำเนินกระบวนการพิจารณาได้สะดวก รวดเร็ว และประหยัดกว่าระบบสองชั้น (two-tier system) ดังเช่นระบบดั้งเดิม จึงได้มีการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนที่มีลักษณะเป็นศาลถาวรขึ้นตามพิธีสาร ฉบับที่ ๑๑^{๑๗}

พิธีสาร ฉบับที่ ๑๑^{๑๘} มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๑๙๙๔ ซึ่งถือเป็นการรับรองการใช้สิทธิของปัจเจกบุคคลในทางระหว่างประเทศที่มีสภาพบังคับมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ปัจเจกบุคคลสามารถมีสิทธิในระดับระหว่างประเทศได้โดยตรง^{๑๙} และสามารถ

^{๑๖} ไปรอดดู รายละเอียดเกี่ยวกับระบบการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปและศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมในพิธีสาร ฉบับที่ ๑๑ ใน กุลพล พลวัน. สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, พ.ศ. ๒๕๔๗, หน้า ๑๑๒ - ๑๓๐

^{๑๗} Clayton Richard, Tomlinson Hugh, *The Law of Human Rights*. New York : Oxford University Press, 2000, pp. 1532 - 1533

^{๑๘} Protocol No. 11 (Strasbourg, 11.V.1994). ปัจจุบันได้มีการลงนามและให้สัตยาบันโดยรัฐสมาชิกของคณะมนตรีแห่งยุโรปแล้ว ยกเว้นประเทศรัสเซียที่ลงนามแล้วแต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน โดยพิธีสารฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับเมื่อรัฐสมาชิกของคณะมนตรีแห่งยุโรปทุกรัฐให้สัตยาบันแล้ว (online) Available <http://conventions.coe.int/> (Status as of : 3/9/2007)

^{๑๙} ในทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ได้ยอมรับสถานะของบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ (Subject of International Law) เพียงสองกรณี คือ รัฐ (State) และองค์การระหว่างประเทศ (International Organization) ส่วนปัจเจกบุคคล (Individual) นั้น นักวิชาการมองว่า สิทธิของปัจเจกบุคคลยังคงตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ ถ้าสนธิสัญญาใดกล่าวถึงสิทธิ เสรีภาพ หรือหน้าที่ต่าง ๆ ของปัจเจกบุคคล การที่จะทำให้อบรมผลตามวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญาดังกล่าวได้จะต้องเกิดจากการที่รัฐทำความตกลงและยอมรับที่จะผูกพันตามสนธิสัญญานั้นเสียก่อน See Antonio Cassese, *International Law*. Second edition, Great Britain : Oxford University Press, 2005, pp. 142 - 150



LIART

ใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้โดยตรงภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Mamatkulov and Askarov v. Turkey, 2005) ขณะเดียวกันก็ให้ยกเลิกระบบคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป และไม่ให้คณะกรรมการรัฐมนตรีของคณะมนตรีแห่งยุโรปเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปอีกต่อไป^{๒๐}

๒) อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นแนะนำ (Advisory opinions)^{๒๑}

ได้แก่ กรณีที่มีคำร้องจากคณะกรรมการรัฐมนตรีของคณะมนตรีแห่งยุโรปเพื่อขอให้ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปพิจารณาให้ความเห็นแนะนำในปัญหาข้อกฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับการตีความอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน หรือพิธีสารฉบับต่าง ๆ แต่การให้ความเห็นแนะนำดังกล่าว จะต้องไม่สัมพันธ์กับปัญหาใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาหรือขอบเขตแห่งสิทธิหรือเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๑ ของอนุสัญญาหรือพิธีสารฉบับต่าง ๆ หรือปัญหาอื่นใดซึ่งศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปหรือคณะกรรมการรัฐมนตรีของคณะมนตรีแห่งยุโรปจะต้องพิจารณาในผลของกระบวนการพิจารณานั้น ๆ ซึ่งเกิดขึ้นตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้น

^{๒๐} Drzemczewski Andrew and Ladewig Meyer, *Principal Characteristics of the New ECHR Control Mechanism, As Established by Protocol No. 11*, 15 *Human Rights Law Journal* 81 1994. See Steiner J. Henry and Alston Philip, *International Human Rights In Context Law, Politics, Morals (Text and Materials)*, Oxford : Clarendon Press, 1996, p. 591-592

^{๒๑} Shabtai Rosenne (ed), *Document on the International Court of Justice*, Oceana Publications Inc. : New York, 1979, pp. 449-428 ; Hugh Thirlway, *The Law and Procedure of the International Court of Justice*, *British Yearbook of International Law*, 2000, pp. 102-118. ; Dharma Pratap, *The Advisory Jurisdiction of International Court*, Oxford : Clarendon Press, 1972, pp. 124-126



พื้นฐาน (มาตรา ๔๗)^{๒๒} อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นแนะนำของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปมีลักษณะเช่นเดียวกับการให้ความเห็นแนะนำของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) ซึ่งผลในทางกฎหมายของการให้ความเห็นแนะนำดังกล่าวจะไม่ผูกพัน (non - binding) รัฐภาคีแต่อย่างใด แต่จะมีผลผูกพันในทางจิตวิทยาให้รัฐภาคีต้องปฏิบัติตามเพราะถือเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องและได้รับการยอมรับในผลทางกฎหมายว่าถูกต้องแล้ว

อย่างไรก็ตาม คำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปจะไม่มีผลเป็นการลบล้างคำพิพากษาของศาลภายในของรัฐภาคี กล่าวคือ ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปมีอำนาจในการประกาศถึงความไม่ชอบด้วยอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของการกระทำของรัฐภาคีเพราะเหตุที่ได้กระทำการขัดต่ออนุสัญญาฯ แต่คำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปจะไม่มีผลเป็นการก้าวล่วงเข้าไปแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาของศาลภายในของรัฐภาคี ซึ่งรัฐภาคีมีหน้าที่ในการนำคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปไปพิจารณาเพื่อการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลภายในรัฐของตนที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ให้มีผลในการคุ้มครองได้ในระดับเทียบเท่ากับการรับรองและ

^{๒๒} *The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms Article 47 (Advisory opinions)*

"1. The Court may, at the request of the Committee of Ministers, give advisory opinions on legal questions concerning the interpretation of the Convention and the protocols thereto.

2. Such opinions shall not deal with any question relating to the content or scope of the rights or freedoms defined in Section I of the Convention and the protocols thereto, or with any other question which the Court or the Committee of Ministers might have to consider in consequence of any such proceedings as could be instituted in accordance with the Convention.

3. Decisions of the Committee of Ministers to request an advisory opinion of the Court shall require a majority vote of the representatives entitled to sit on the Committee."

คุ้มครองตามอนุสัญญาฯ และสอดคล้องกับคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปต่อไป^{๒๓}

ทั้งนี้ แม้ว่าคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปจะมีผลผูกพันเพียงในระดับระหว่างประเทศและไม่มีผลผูกพันโดยตรงต่อระบบกฎหมายภายในของรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่ถ้าศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปพิพากษาว่า รัฐภาคีฝ่าฝืนพันธกรณีใด ๆ ของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานหรือพิธีสารฉบับใด ๆ รัฐภาคีดังกล่าวย่อมตกอยู่ภายใต้พันธกรณีที่จะต้องชดใช้ความเสียหายตามระบบกฎหมายภายในของตน อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีระบบกฎหมายภายในของรัฐภาคีอาจไม่สามารถที่จะดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้ อาทิเช่น ศาลภายในของรัฐภาคีได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว และไม่สามารถเพิกถอนคำพิพากษาดังกล่าวได้ ในกรณีนี้ ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปก็ต้องพยายามทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างพึงพอใจ ซึ่งโดยปรกติแล้วศาลจะกำหนดให้รัฐภาคีที่ตกเป็นจำเลยต้องชดใช้ค่าเสียหายเป็นตัวเงินตามจำนวนที่ศาลกำหนด ถ้ารัฐภาคีที่ตกเป็นจำเลยไม่ดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป รัฐภาคีดังกล่าวก็จะต้องถูกดำเนินมาตรการบังคับ (sanction) ตามมาตรา ๘^{๒๔} ของธรรมนูญก่อตั้งคณะมนตรี

^{๒๓} Matthias Hartwig, "Much Ado About Human Rights : The Federal Constitutional Court Confronts the European Court of Human Rights - Part I/III" 6 German Law Journal No. 5 (1 May 2005) อ้างใน บรรณเจติ ลิงคะเนติ, การใช้สิทธิทางศาลของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๔ ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว, รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร : บริษัทมิสเตอร์ก็อบบี (ประเทศไทย) จำกัด, พ.ศ. ๒๕๕๑, หน้า ๑๑๔

^{๒๔} Statute of the Council of Europe (London, 5.V.1949) Article 8

"Any member of the Council of Europe which has seriously violated Article 3 may be suspended from its rights of representation and requested by the Committee of Ministers to withdraw under Article 7. If such member does not comply with this request, the Committee may decide that it has ceased to be a member of the Council as from such date as the Committee may determine."

แห่งยุโรป (Statute of the Council of Europe) กล่าวคือ รัฐภาคีดังกล่าวถือว่าได้กระทำละเมิดบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งธรรมนูญฯ อย่างร้ายแรง และอาจถูกระงับการใช้สิทธิของผู้แทนของรัฐ และคณะกรรมการรัฐมนตรีของคณะมนตรีแห่งยุโรปอาจร้องขอให้ยุติการดำเนินการอันเป็นการกระทำละเมิดนั้นตามมาตรา ๗ และถ้ารัฐภาคีดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำร้องขอนั้น คณะกรรมการรัฐมนตรีฯ อาจตัดสินใจให้รัฐภาคีดังกล่าวสิ้นสุดการเป็นสมาชิกของคณะมนตรีแห่งยุโรปนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการฯ กำหนดได้^{๒๕}

สำหรับกระบวนการพิจารณาโดยพื้นฐานส่วนใหญ่ของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ตั้งแต่กระบวนการรับคำร้องจนถึงกระบวนการพิจารณาพิพากษาในเนื้อหาแห่งคดี มีดังนี้^{๒๖}

๑. การยื่นคำร้องต่อศาล
๒. การติดต่อในเบื้องต้นกับฝ่ายทะเบียนของศาล (Court Registry)
๓. การลงทะเบียนคำร้อง
๔. การเสนอคำร้องสู่ Chamber

Chamber ได้รับการแต่งตั้งโดยศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปตามกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน ประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวน ๗ คน Chamber จะมีอำนาจในการพิจารณาสั่งรับคำร้องและพิจารณาเนื้อหาแห่งคดีได้ทุก ๆ คดี^{๒๗}

๕. การแต่งตั้งตุลาการผู้แถลงคดี (Judge Rapporteur) โดย Chamber
- ตุลาการผู้แถลงคดี หรือ Judge Rapporteur ได้รับการแต่งตั้งโดย Chamber^{๒๘} ทำหน้าที่ในการพิจารณาคำร้องและชี้ขาดว่าคำร้องใดจะเสนอให้คณะกรรมการ

^{๒๕} Antonio Cassese, *Supra* note 20, p 389 - 390

^{๒๖} Council of Europe, **Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental freedoms, restructuring the control machinery established thereby.** (ETS No. 155). (online) Available <http://www.echr.coe.int/>

^{๒๗} Rules of Court ; Rule 29 (1)

^{๒๘} Rules of Court ; Rule 49 (1)



LIIRT

(Committee) หรือ Chamber พิจารณาพิพากษา^{๒๙} ซึ่งโดยปกติแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดี จะร้องขอให้คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาในส่วนขอคำร้องที่เสนอโดยปัจเจกบุคคล แต่ในกรณีที่เป็นการคัดระหว่างรัฐ จะต้องเสนอให้กับ Chamber เป็นผู้พิจารณาเสมอ นอกจากนี้ ตุลาการผู้แถลงคดียังมีหน้าที่ในการเตรียมคดีโดยจะได้รับความช่วยเหลือจาก ฝ่ายทะเบียนของศาลและมีหน้าที่ติดต่อกับคู่กรณี ในกรณีที่คณะกรรมการหรือ Chamber มีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาพิพากษาแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ระงับ ข้อพิพาทโดยสันติวิธีด้วย^{๓๐}

๖. การพิจารณาโดยคณะกรรมการ (Committee)

คณะกรรมการประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวน ๓ คน ซึ่งแต่งตั้งโดย Chamber ตามกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน การแต่งตั้งผู้พิพากษาให้ทำหน้าที่คณะกรรมการ ซึ่งโดยปกติจะรวมถึงตุลาการผู้แถลงคดีด้วยนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้กระบวนการ พิจารณาคดีของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปมีความรวดเร็วในการมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้ พิจารณาพิพากษา^{๓๑} โดยคณะกรรมการมีอำนาจในการมีคำสั่งไม่รับคำร้องของ ปัจเจกบุคคลหรือจำหน่ายคำร้องออกจากสารบบคดีได้ ซึ่งจะต้องทำโดยมติเอกฉันท์^{๓๒}

๗. การส่งคำร้องไปยังรัฐบาลของรัฐที่เกี่ยวข้อง
๘. การตั้งประเด็นเพื่อพิจารณาและการกำหนดข้อเท็จจริง
๙. การรับฟังคู่ความด้วยวาจา (oral hearing)
๑๐. การมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาพิพากษาโดย Chamber
๑๑. ความเป็นไปได้ในการดำเนินการเจรจาเพื่อระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี
๑๒. การมีคำตัดสินโดย Chamber

^{๒๙} Rules of Court ; Rule 49 (2) (b)

^{๓๐} Clayton Richard, Tomlinson Hugh, Supra note 18, p. 1538

^{๓๑} Clayton Richard, Tomlinson Hugh, Supra note 18, p. 1538

^{๓๒} The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms Article



ในกรณีช้อยกเว้น อาจมีการเสนอคำร้องให้เข้าสู่การพิจารณาของ Grand Chamber ได้ โดย Grand Chamber จะประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวน ๑๗ คน และแบ่งออกเป็น ๓ ส่วนย่อย^{๓๓} ประกอบด้วยประธานศาลและรองประธานศาล และประธานของทุก ๆ Chamber^{๓๔} และให้ผู้พิพากษาที่เป็นตัวแทนของรัฐที่ตกเป็นจำเลยเป็นผู้พิพากษาโดยตำแหน่ง (ex officio)^{๓๕}

Grand Chamber มีหน้าที่สำคัญในการกำหนดความยุ่งยากของคดี (complex cases)^{๓๖} กล่าวคือ ในกรณีคดีที่เสนอต่อศาลเป็นปัญหาสำคัญและส่งผลกระทบต่อการศึกษาความบงกชบัญญัติแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานหรือพิธีสารฉบับต่าง ๆ หรือในกรณีที่การมีคำพิพากษาอาจไม่สอดคล้องกับแนวคำพิพากษาของ Chamber ที่มีมาแต่เดิม Chamber ก็อาจเสนอเรื่องดังกล่าวต่อ Grand Chamber ได้ไม่ว่าเวลาใด ๆ เว้นแต่คู่ความจะมีคำคัดค้าน^{๓๗} และนอกจากนี้ Grand Chamber ยังมีหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำตัดสินของ Chamber คณะต่าง ๆ อีกด้วย^{๓๘}

๒. รูปแบบ เนื้อหา และข้อแนะนำในการยื่นคำร้อง

การยื่นคำร้องโดยตรงของปัจเจกบุคคลต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปอาจกระทำโดยบุคคล หรือองค์การที่ไม่ใช่รัฐบาล (non-governmental organization) หรือ

^{๓๓} Rules of Court ; Rule 24 (1)

^{๓๔} Rules of Court ; Rule 24 (2) (a)

^{๓๕} Rules of Court ; Rule 24 (2) (b)

^{๓๖} Clayton Richard, Tomlinson Hugh, Supra note 18, p. 1537

^{๓๗} Rules of Court ; Rule 72 (1)

^{๓๘} The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms Article



คณะบุคคล^{๓๙} โดยการยื่นคำร้องนั้น อาจกระทำได้โดยผู้ร้องยื่นคำร้องด้วยตนเองหรือโดยการแต่งตั้งผู้แทน (representative)^{๔๐} ให้ดำเนินการยื่นคำร้องแทนก็ได้ ภายหลังจากศาลได้มีคำสั่งรับคำร้องนั้นแล้ว ผู้ยื่นคำร้องจะต้องปรากฏตัวต่อศาลในช่วงเวลาใด ๆ ของการพิจารณาคดีตามที่ศาลกำหนด เว้นแต่ประธานของ Chamber จะชี้ขาดเป็นอย่างอื่น^{๔๑}

การยื่นคำร้องต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้ยื่นคำร้องหรือผู้แทนของผู้ยื่นคำร้อง^{๔๒} ในกรณีที่เป็นกรณียื่นคำร้องโดยองค์การที่ไม่ใช่รัฐบาล (non-governmental organization) หรือคณะบุคคล ผู้ลงลายมือชื่อในคำร้องจะต้องเป็นบุคคลที่มีความสามารถหรือเป็นตัวแทนขององค์การหรือคณะบุคคลนั้น ๆ^{๔๓} สำหรับวันที่ที่ติดต่อกับศาลเป็นครั้งแรกคือวันที่ที่ปรากฏในจดหมาย อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีเหตุผลอันสมควร ศาลอาจตัดสินว่าวันอื่นเป็นวันที่ที่ยื่นคำร้องต่อศาลเป็นครั้งแรกก็ได้^{๔๔} เมื่อมีการยื่นคำร้องต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปแล้ว การนับกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้องภายใน ๖ เดือนนับแต่วันที่ได้ดำเนินการเยียวยาความเสียหายตามขั้นตอนของกฎหมายภายในของรัฐจนครบถ้วนแล้ว (exhaustion of domestic remedies) จะสะดุดหยุดลง

การยื่นคำร้องจะต้องทำตามรูปแบบที่ระเบียบศาล (Rules of Court) กำหนดไว้ เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น โดยรูปแบบดังกล่าวจะต้องมีรายการดังต่อไปนี้^{๔๕}

^{๓๙} Clayton Richard, Tomlinson Hugh, *Supra* note 18, p. 1538

^{๔๐} Rules of Court ; Rule 36 (1)

^{๔๑} Rules of Court ; Rule 36 (3)

^{๔๒} Rules of Court ; Rule 45

^{๔๓} Rules of Court ; Rule 45 (2)

^{๔๔} Rules of Court ; Rule 47 (5) หากไม่มีวันที่ที่ปรากฏในจดหมาย คือวันที่ที่ลงทะเบียนไปรษณีย์ หากไม่มีวันที่ที่ลงทะเบียนไปรษณีย์อีก คือวันที่ที่คำร้องดังกล่าวมาถึงศาลเป็นครั้งแรก See Clayton Richard, Tomlinson Hugh, *Supra* note 18, p. 1539

^{๔๕} Rules of Court ; Rule 47



LI RT

- ชื่อ วันเกิด สัญชาติ เพศ อาชีพ และที่อยู่ของผู้ยื่นคำร้อง
- ชื่อ อาชีพ และที่อยู่ของผู้แทน (ถ้ามี)
- ชื่อของรัฐสภาซึ่งเป็นเหตุแห่งการยื่นคำร้อง
- การกล่าวถึงข้อเท็จจริงโดยสรุป
- การกล่าวถึงการกระทำละเมิดอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และข้อโต้แย้งที่เกี่ยวข้องโดยสรุป
- การกล่าวถึงเงื่อนไขในการรับคำร้อง (ได้แก่ การดำเนินการเยียวยาความเสียหายตามขั้นตอนของกฎหมายภายในของรัฐจนครบถ้วนแล้วและต้องยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลา ๖ เดือนนับแต่วันที่ได้ดำเนินการดังกล่าว) ตามมาตรา ๓๕ ข้อ ๑ ของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน
 - วัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้อง
 - สำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ในการยื่นคำร้อง โดยเฉพาะคำตัดสิน ไม่ว่าจะ เป็นขององค์กรตุลาการหรือไม่ก็ตาม

นอกจากนี้ ผู้ยื่นคำร้องจะต้องให้ข้อมูลที่เพียงพอต่อการพิจารณาของศาล ได้แก่ เอกสารต่าง ๆ และคำตัดสินที่ยกขึ้นกล่าวอ้าง แล้วแนบเอกสารดังกล่าวเพื่อแสดงให้เห็นปรากฏว่าเป็นเงื่อนไขในการรับคำร้อง (ได้แก่ การดำเนินการเยียวยาความเสียหายตามขั้นตอนของกฎหมายภายในของรัฐจนครบถ้วนแล้วและต้องยื่นคำร้องภายในกำหนดเวลา ๖ เดือนนับแต่วันที่ได้ดำเนินการดังกล่าว) ตามมาตรา ๓๕ ข้อ ๑ ของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้เป็นที่พอใจแก่ศาล และแสดงให้เห็นว่าผู้ยื่นคำร้องได้ส่งคำร้องไปยังกระบวนการพิจารณาการสืบสวนระหว่างประเทศหรือการระงับข้อพิพาทใด ๆ บ้างแล้ว หรือไม่

ผู้ยื่นคำร้องที่ไม่ต้องการให้ข้อมูลที่เกี่ยวกับตนต้องถูกเปิดเผยสู่สาธารณะ จะต้องแถลงต่อศาลและส่งคำแถลงแสดงเหตุผลดังกล่าวแยกต่างหากจากคำร้อง ซึ่งเป็นการแตกต่างจากกรณีทั่วไปที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของศาลได้ โดยประธานของ Chamber อาจอนุญาตให้ปิดบังข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนั้นเป็นข้อยกเว้น นอกจากนี้ ผู้ยื่นคำร้องจะต้องแจ้งข้อมูลต่าง ๆ ต่อศาลเมื่อ



LI RT

มีการเปลี่ยนแปลงที่อยู่ หรือมีการเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ สถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับคำร้องที่ยื่นต่อศาล

นอกจากนี้ ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้กำหนดข้อแนะนำในการปฏิบัติ (Practice Direction)^{๔๖} เกี่ยวกับการยื่นคำร้องของปัจเจกบุคคลตามมาตรา ๓๔ ของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้ดังนี้

๑. การยื่นคำร้องตามมาตรา ๓๔ ของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน จะต้องทำเป็นหนังสือ และไม่สามารถเสนอคำร้องทางโทรศัพท์ได้

๒. คำร้องดังกล่าวจะต้องส่งมาตามที่อยู่ดังต่อไปนี้

The Registrar

European Court of Human Rights

Council of Europe

F - 67075 STRASBOURG CEDEX.

๓. คำร้องโดยทั่วไปให้ทำตามรูปแบบที่ศาลกำหนด (ซึ่งสามารถ download แบบฟอร์มได้จากเว็บไซต์ของศาล (www.echr.coe.int)) ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบศาล อย่างไรก็ตาม ผู้ยื่นคำร้องอาจยื่นคำร้องด้วยจดหมายก็ได้

๔. ถ้าผู้ยื่นคำร้องไม่เสนอคำร้องมาตามรูปแบบที่ศาลกำหนด หรือผู้ยื่นคำร้องเสนอคำร้องมาด้วยจดหมายแต่ไม่มีข้อมูลครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔๗ ของระเบียบศาล ฝ่ายทะเบียนของศาลอาจแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องให้สมบูรณ์ตามรูปแบบที่ศาลกำหนด และผู้ร้องจะต้องส่งคำร้องดังกล่าวกลับคืนมายังฝ่ายทะเบียนของศาลภายใน ๖ สัปดาห์ นับแต่วันที่ฝ่ายทะเบียนของศาลได้แจ้งไป

^{๔๖} ข้อแนะนำในการปฏิบัติ (Practice Direction) ตราขึ้นโดยประธมนศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปตามข้อ ๓๒ ของระเบียบศาล เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๐๐๓ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบข้อ ๔๕ และข้อ ๔๗

๕. ผู้ยื่นคำร้องอาจส่งคำร้องทางโทรสารก็ได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ยื่นคำร้องจะต้องส่งเอกสารที่เป็นต้นฉบับโดยไปรษณีย์ต่อศาลภายใน ๕ วัน นับแต่วันที่ได้ส่งคำร้องทางโทรสาร

๖. วันที่ฝ่ายทะเบียนของศาลได้รับคำร้อง ให้ฝ่ายทะเบียนของศาลบันทึกไว้โดยตราประทับ

๗. ผู้ยื่นคำร้องจะต้องทราบวันที่ที่ได้ติดต่อกับศาลเป็นครั้งแรกตามคำร้องจะเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีภายใน ๖ เดือนนับแต่ได้มีการดำเนินการเยียวยาความเสียหายตามขั้นตอนของกฎหมายภายในของรัฐจนครบถ้วนแล้วตามมาตรา ๓๕ ข้อ ๑ ของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

๘. เมื่อได้รับการติดต่อครั้งแรกเพื่อก่อตั้งคดี ศาลจะเปิดสำนวนคดีนั้นขึ้น ซึ่งหมายเลขของสำนวนคดีจะเรียงตามลำดับกัน ผู้ยื่นคำร้องจะได้รับแจ้งโดยจดหมาย และอาจต้องได้รับการสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลและเอกสารต่าง ๆ เพิ่มเติมด้วย

๙. ผู้ยื่นคำร้องจะต้องเร่งดำเนินการตามที่ฝ่ายทะเบียนของศาลแจ้ง หากเกิดความล่าช้าหรือไม่มีการดำเนินการอาจถือว่าผู้ยื่นคำร้องไม่มีความสนใจในคำร้องนั้นอีกต่อไป

๑๐. การไม่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องตามข้อ ๔๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ที่จะต้องนำมาซึ่งข้อมูลต่าง ๆ ตามที่ฝ่ายทะเบียนของศาลร้องขอ ศาลอาจไม่พิจารณาคำร้องนั้นก็ได้

๑๑. หากผู้ยื่นคำร้องไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมคำร้องต่อศาลตามรูปแบบที่ศาลกำหนด หรือไม่ตอบจดหมายที่ส่งโดยฝ่ายทะเบียนของศาลภายในหนึ่งปี สำนวนคดีนั้นจะถูกทำลาย

๑๒. คำร้องจะต้องประกอบด้วยข้อมูลทั้งหมดที่เรียกร้องตามข้อ ๔๗ ประกอบกับเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

๑๓. เอกสารต่าง ๆ อาจเขียนด้วยลายมือ หรือพิมพ์ก็ได้

๑๔. ในกรณีที่เอกสารมีจำนวนเกิน ๑๐ หน้า (รวมทั้งภาคผนวกเกี่ยวกับรายการเอกสารต่าง ๆ) ผู้ยื่นคำร้องจะต้องจัดทำสรุปข้อมูลดังกล่าวเพื่อเสนอต่อศาลด้วย



LIART

๑๕. ในกรณีที่ผู้ยื่นคำร้องแสดงเอกสารเพื่อสนับสนุนคำร้อง ผู้ยื่นคำร้องไม่จำเป็นต้องส่งต้นฉบับเอกสารดังกล่าวต่อศาล เอกสารดังกล่าวจะต้องทำเป็นรายการเรียงตามลำดับวันที่ หมายเลข และให้มีการบรรยายโดยสรุปด้วย (ตัวอย่างเอกสาร เช่น จดหมายคำสั่ง คำตัดสิน คำฟ้องอุทธรณ์ เป็นต้น)

๑๖. ผู้ยื่นคำร้องที่คำร้องอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล จะต้องแจ้งให้ฝ่ายทะเบียนของศาลทราบ เพื่อเริ่มนับหมายเลขคำร้อง

๑๗. ในกรณีที่ผู้ยื่นคำร้องไม่ต้องการให้ข้อมูลเกี่ยวกับตนต้องถูกเปิดเผย จะต้องแสดงเหตุผลในคำร้องตามข้อ ๔๗ วรรคสาม และเมื่อประธานของ Chamber ได้อนุญาตให้ปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับผู้ยื่นคำร้องเป็นความลับแล้ว ผู้ยื่นคำร้องจะให้ระบุชื่อของตนหรือใช้ตัวอักษรย่อแทนการระบุชื่อก็ได้ เช่น “X” “Y” หรือ “Z” เป็นต้น

๓. หลักเกณฑ์การรับคำร้องไว้พิจารณาพิพากษา (Admissibility criteria)^{๔๗}

การพิจารณาหลักเกณฑ์การรับคำร้องไว้พิจารณาพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป สามารถพิจารณาได้จากแนวคำพิพากษาที่ผ่านมาของศาล ซึ่งแม้ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปและศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปจะไม่นำหลักการของสกุลกฎหมายจารีตธรรม (Common law) เกี่ยวกับหลักการเรื่องผลผูกพันของคำพิพากษาในคดีก่อน (doctrine of stare decisis) มาใช้ในการตีความบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ผลของการตีความอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของศาลในคดีก่อน ๆ (precedent) จะได้รับการยอมรับและปฏิบัติตามในคดีต่อ ๆ มา ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการรับรองความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย (Legal Security) และเพื่อ

^{๔๗} Clayton Richard, Tomlinson Hugh, *Supra* note 18, p. 1535



เป็นการประกันเสถียรภาพในการตีความบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้มีความแน่นอนและสอดคล้องต้องกันด้วย (Cossey v United Kingdom, 1990)^{๔๔}

ในกรณีที่ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปมีคำสั่งรับคำร้องที่ยื่นโดยปัจเจกบุคคลไว้พิจารณาพิพากษา คำร้องดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ๗ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. ปัจจัยด้านตัวบุคคล (ratione personae)

ปัจจัยด้านตัวบุคคล หมายความว่า ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษากรณีที่มูลเหตุแห่งคำร้องเกิดขึ้นจากการกระทำของรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานและผู้ร้องต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดดังกล่าวด้วย

ตัวอย่างคำร้องที่ไม่สอดคล้องกับปัจจัยด้านตัวบุคคล ได้แก่^{๔๕} ผู้ยื่นคำร้องขาดการแสดงผลตามมาตรา ๓๔ ของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Municipal Section of Antilly v. France, 1999) ผู้ยื่นคำร้องไม่สามารถแสดงได้ว่าตนเป็นผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดดังกล่าว (Lindsay v. the United Kingdom, 1997 ; Agrotexim and Others v Greece, 1995 ; Terem Ltd, Chechetkin and Olius v. Ukraine, 2005 ; Vesel? and Loyka v. Slovakia, 2005) คำร้องนั้นเป็นการร้องเรียนปัจเจกบุคคลไม่ใช่การร้องเรียนรัฐ (X v. the United Kingdom, no. 6956/75, 1976 ; Durini v. Italy, 1944) คำร้องนั้นเป็นการร้องเรียนรัฐที่ไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (X v. Czechoslovakia, no. 262/57, 1957) หรือกรณีคำร้องนั้นเกี่ยวข้องกับพิธีสารฉบับต่าง ๆ ของอนุสัญญาที่รัฐจำเลยไม่ได้ให้สัตยาบัน (Horsham v. the United Kingdom, 1995) เป็นต้น

^{๔๔} Clayton Richard, Tomlinson Hugh, *Supra* note 18, p. 1535

^{๔๕} Key case-law issues, **COMPATIBILITY RATIONE LOCI AND RATIONE PERSONAE**, *Infra* note 64, p. 1



LIART

การยื่นคำร้องตามมาตรา ๓๔ อาจกระทำโดยบุคคล องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (non-governmental organization)^{๕๐} หรือคณะบุคคลที่อ้างว่าเป็นผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของรัฐภาคี ซึ่งความหมายของผู้เสียหาย (victim)^{๕๑} ตามมาตรา ๓๔ แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานนั้น ผู้ยื่นคำร้องจะต้องเป็นผู้เสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน จึงจะสามารถมีสิทธิยื่นคำร้องได้ ทั้งนี้ การตีความความหมายของคำว่า “ผู้เสียหาย” ของศาลนั้น ศาลสามารถตีความได้อย่างเป็นอิสระจากหลักกฎหมายภายในของรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แห่งคดีนั้น ๆ (Gorraiz Lizarraga and others v. Spain, 2004) และการตีความของศาลจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของสภาวะสังคมในปัจจุบันเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้แบ่งความหมายของผู้เสียหายออกเป็น ๒ กรณี ดังนี้^{๕๒}

^{๕๐} องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (non-governmental organization) ในทางกฎหมายระหว่างประเทศจะมีความหมายที่แตกต่างจากความเข้าใจโดยทั่วไปของสังคมไทยในคำว่า “องค์กรพัฒนาเอกชน” โดยกฎหมายระหว่างประเทศได้แบ่งองค์กรระหว่างประเทศออกเป็นสองประเภท ได้แก่ องค์กรระหว่างประเทศที่มีรัฐเป็นสมาชิก เรียกว่า Intergovernmental Organizations (IGOs) และองค์กรระหว่างประเทศที่มีคณะบุคคลหรือบุคคลธรรมดาเป็นสมาชิก เรียกว่า Non-Governmental Organizations (NGOs) โดย NGOs นี้ มิได้เกิดจากสนธิสัญญาก่อตั้งองค์กร แต่สถานะทางกฎหมายขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของรัฐใดรัฐหนึ่ง ซึ่งมีการจัดตั้งองค์กรที่มีลักษณะเป็นการถาวร มีสมาชิก วาระการประชุม ตลอดจนวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ชัดเจน อาทิ คณะกรรมการกาชาดสากล (International Committee of the Red Cross : ICRC) องค์กรนิรโทษกรรมสากล (Amnesty International) หรือสมาพันธ์ฟุตบอลนานาชาติ (Federation Internationale de Football Association : FIFA) เป็นต้น โปรดดู ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนาพานิช, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๔๖, หน้า ๒๙๒ - ๒๙๓

^{๕๑} Key case-law issues **THE CONCEPT OF THE VICTIM**, Updated: 31/12/2007, (online) Available <http://www.echr.coe.int/>

^{๕๒} Key case-law issues **THE CONCEPT OF THE VICTIM**, Ibid, p. 1



๑) ผู้เสียหายโดยตรง (Direct victim)

เกิดจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของรัฐภาคีซึ่งจะต้องส่งผลกระทบต่อผู้ยื่นคำร้อง (Amuur v. France, 1996 ; Klass and others v. Germany, 1978) แต่ผู้ยื่นคำร้องไม่สามารถกล่าวอ้างได้ว่าตนเป็นผู้เสียหายในคดีได้ หากเป็นกรณีที่ต้องตกเป็นผู้รับผิดชอบในการกระทำละเมิดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Paşa and Erkan Erol v. Turkey, 2006)^{๕๓} นอกจากนี้ ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปยังได้วางแนวคำพิพากษามาโดยตลอดว่าศาลจะไม่รับฟ้องคดีที่มีลักษณะเป็นการฟ้องคดีโดยประชาชน (actio popularis) ที่ไม่ได้เป็นผู้เสียหายโดยตรงหรือไม่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับเหตุแห่งคำร้องนั้น (Greenpeace Schweiz v. Switzerland)^{๕๔}

๒) ผู้เสียหายโดยอ้อม (Indirect victim)

กรณีที่ผู้ร้องมีความสัมพันธ์ส่วนบุคคลและเป็นความสัมพันธ์พิเศษระหว่างผู้เสียหายโดยตรงกับผู้ยื่นคำร้อง ศาลก็ยอมรับคำร้องของปัจเจกบุคคลนั้นซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นผู้เสียหายโดยอ้อมได้ เช่น คำร้องที่ยื่นโดยภรรยาของผู้เสียหาย (McCann and Others v. the United Kingdom, 1995) หรือคำร้องจากหลานของผู้เสียชีวิต (Yaşa v. Turkey, 1998) คำร้องที่ยื่นจากมารดาของบุคคลซึ่งหายสาบสูญไปในขณะที่อยู่ในความปกครอง (Kurt v. Turkey, 1998) ในขณะที่พี่ชาย (หรือน้องชาย) ของผู้สาบสูญ ศาลพิพากษาว่าไม่ใช่ผู้เสียหาย (Çakici v. Turkey, 1999) หรือในกรณีผู้ยื่นคำร้องเป็นภรรยาของจำเลยผู้ซึ่งเป็นผู้เสียหายในกรณีที่มีการละเมิดข้อสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ก็ถือเป็นผู้เสียหายโดยอ้อมเช่นเดียวกัน (Dalban v. Romania, 1999) อย่างไรก็ตาม ผู้ถือหุ้นในบริษัทไม่สามารถอ้างว่าตนเป็นผู้เสียหายจากการละเมิดสิทธิของบริษัทภายใต้มาตรา ๑ ข้อ ๑ ของพิธีสาร ฉบับที่ ๑ ได้ (Agrotexim and others v. Greece, 1995) เป็นต้น

^{๕๓} Key case-law issues **THE CONCEPT OF THE VICTIM**, *ibid* p. 1

^{๕๔} Maxime Tardu, *Supra* note 4, p.150



LI RT

นอกจากนี้ ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติของรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน แต่มูลเหตุที่ร้องเรียนอันเป็นการละเมิดดังกล่าวจะต้องเกิดขึ้นภายในเขตอำนาจแห่งรัฐ (Jurisdiction) ของรัฐภาคีรัฐใดรัฐหนึ่งตามอนุสัญญาฯ ซึ่งโดยปรกติแล้วก็คือภายในดินแดนของรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานนั่นเอง (Lighgow v. the United Kingdom, 1986)^{๕๔}

ในกรณีที่ผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องแล้วต่อมาภายหลังได้เสียชีวิตนั้น มิได้หมายความว่าศาลจะต้องจำหน่ายคดีนั้นออกจากสารบบความโดยอัตโนมัติ แต่ให้บุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ตายหรือเป็นผู้รับมรดกของผู้ตายเข้ามาดำเนินคดีแทน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณาความเหมาะสมในการดำเนินคดีต่อไปเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ยื่นคำร้องหรือไม่ (Karner v. Austria, 2003)^{๕๕}

ผู้ยื่นคำร้องจะต้องสามารถแสดงหลักฐานได้ว่าตนเป็นผู้ที่มีสถานะเป็นผู้เสียหายได้ตลอดกระบวนการพิจารณา (Bourdov v. Russia, 2002) มีหลายคดีที่ศาลได้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความเนื่องจากผู้ยื่นคำร้องได้สิ้นสุดสถานะความเป็นผู้เสียหาย เนื่องจากได้มีการระงับข้อพิพาทแห่งคดีดังกล่าวด้วยกลไกของระบบกฎหมายภายในของรัฐภายหลังจากที่ศาลได้มีคำสั่งรับคำร้องแล้ว (Ohlen v. Denmark, 2005) ในกรณีที่มีการตัดสินบรรเทาโทษหรือมีการใช้มาตรการที่เป็นคุณต่อผู้ยื่นคำร้อง ถ้ากรณีดังกล่าวได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริงและเป็นการรับรองในสาระสำคัญของ การละเมิดด้วยค่าเสียหายอย่างเพียงพอก็ถือว่าสถานะของการเป็นผู้เสียหายในคดีได้สิ้นสุดลงแล้วเช่นเดียวกัน (Eckle v. Germany, 1982) ทั้งนี้ สถานะของผู้เสียหายอาจขึ้นอยู่กับจำนวนของค่าสินไหม

^{๕๔} Dutertre Gilles, *Key Case-law Extracts : European Court of Human Rights, Council of Europe* Published by Council of Europe, 2003, p. 21 ; Frequently Asked Questions, *What conditions do I have to satisfy to lodge an application?*, (online) Available <http://www.echr.coe.int/>

^{๕๕} Key case-law issues *THE CONCEPT OF THE VICTIM*, *Supra* note 52, p. 2

ทดแทนที่ได้รับจากศาลภายในประเทศ และควมมีประสิทธิภาพ ตลอดจนความร่วมมือของการเยียวยาตามคำพิพากษาของศาลภายในของรัฐด้วย (Scordino v. Italy, 2006)^{๕๗}

๒. ปัจจัยด้านเนื้อหาแห่งคดี (ratione materiae)^{๕๘}

ปัจจัยด้านเนื้อหาแห่งคดี หมายความว่า มูลเหตุแห่งการยื่นคำร้องต้องเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานหรือพิธีสารฉบับต่าง ๆ ศาลไม่อาจรับคำร้องไว้พิจารณาพิพากษาได้ หากปรากฏว่า การใช้สิทธิดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามอนุสัญญาฯ หรือพิธีสารฉบับต่าง ๆ ซึ่งได้มีการให้สัตยาบันโดยรัฐภาคีที่ตกเป็นจำเลยแล้ว นอกจากนี้ ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปยังไม่สามารถที่จะพิจารณาคดีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ไม่ปรากฏในอนุสัญญาฯ หรือพิธีสารฉบับต่าง ๆ ด้วย อาทิ สิทธิในการได้รับเงินเลี้ยงชีพ (X v. Sweden, no. 253/86, 1986) สิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอ (X v. Germany, no. 202/56, 1956) สิทธิในการทำงานหรืออัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (X v. Denmark, no. 153/75, 1975) สิทธิในการเข้าถึงการจ้างงานในการบริการสาธารณะ (Kosiek v. Germany, 1986) และสิทธิในการได้รับใบอนุญาตขับชั้รถยนต์ (X v. Germany, no. 112/77, 1977) เป็นต้น

๓. ปัจจัยด้านระยะเวลา (ratione temporis)^{๕๙}

ปัจจัยด้านระยะเวลา หมายถึง มูลเหตุแห่งคำร้องนั้นต้องเกิดการกระทำละเมิดภายในระยะเวลาที่รัฐภาคีผูกพันตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

^{๕๗} Key case-law issues **THE CONCEPT OF THE VICTIM**, Supra note 52, pp. 2-3

^{๕๘} Clayton Richard, Tomlinson Hugh, Supra note 18, p. 1545

^{๕๙} Key case-law issues **COMPATIBILITY RATIONE TEMPORIS**, Updated : 31/12/2006, (online) Available <http://www.echr.coe.int/>



LIIRT

และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ บทบัญญัติแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานจะไม่มีผลผูกพันรัฐภาคีในกรณีที่มีการกระทำละเมิดหรือข้อเท็จจริงใด ๆ ได้เกิดขึ้นหรือสถานการณ์ใด ๆ ได้คงอยู่ก่อนวันที่อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานจะมีผลใช้บังคับกับรัฐภาคีแต่ละรัฐ ทั้งนี้ ตามหลักการไม่มีผลย้อนหลังของสนธิสัญญา (Principle of non - retroactivity of treaties) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ (general rules of international law)^{๖๐} ในกรณีนี้ ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปมีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาเขตอำนาจของตนเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาที่รัฐภาคีผูกพันตามอนุสัญญาฯ ไม่ว่าจะในขั้นตอนใด ๆ ของกระบวนการพิจารณาด้วย^{๖๑}

อย่างไรก็ตาม ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปมีอำนาจที่จะพิจารณาคดีในกรณีที่มีการละเมิดเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง (Continuing violation) ก่อนที่อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานจะมีผลใช้บังคับกับรัฐภาคีได้ หากการละเมิดดังกล่าวยังคงมีอยู่ต่อมาภายหลังจากที่อนุสัญญาฯ มีผลผูกพันรัฐภาคีนั้น ๆ (De Becker v. Belgium, 1958)^{๖๒}

๔. ปัจจัยด้านดินแดน (ratione loci)^{๖๓}

ปัจจัยด้านดินแดน หมายความว่า การกระทำละเมิดโดยไม่ชอบด้วยอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน จะต้องเกิดขึ้นภายในเขตอำนาจ (Jurisdiction) ของรัฐที่ตกเป็นจำเลย (respondent State) หรือในดินแดนที่อยู่ในความ

^{๖๐} โปรดดู Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969, Article 4

^{๖๑} Key case-law issues **COMPATIBILITY RATIONE TEMPORIS**, Supra note 60, p. 1

^{๖๒} Key case-law issues **COMPATIBILITY RATIONE TEMPORIS**, Supra note 60, p. 3

^{๖๓} Key case-law issues, **COMPATIBILITY RATIONE LOCI AND RATIONE PERSONAE**,

Updated 30/07/2006. (online) Available <http://www.echr.coe.int/>



LI RT

ควบคุมของรัฐดังกล่าว (Cyprus v. Turkey, 2001 ; Drozd and Janousek v. France and Spain, 1992)^{๖๔}

ตัวอย่างกรณีที่ไม่สอดคล้องกับปัจจัยด้านดินแดน ได้แก่ กรณีที่คำร้องได้กล่าวถึงมูลเหตุที่เกิดขึ้นในดินแดนนอกรัฐภาคี และไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างเหตุการณ์นั้น ๆ กับเขตอำนาจของรัฐภาคี ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปจะไม่รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษา เนื่องจากไม่เป็นไปตามปัจจัยด้านดินแดน หรือในกรณีที่เกี่ยวข้องกับรัฐในอารักขา (Dependent Territories) ถ้ารัฐภาคีมีได้ทำคำประกาศให้อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานมีผลผูกพันไปถึงดินแดนทั้งหมดหรือบางส่วนที่อยู่ในความปกครองของรัฐภาคีไว้ตามมาตรา ๕๖ ของอนุสัญญาฯ ศาลจะไม่สามารถรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาได้ เนื่องจากไม่เป็นไปตามปัจจัยด้านดินแดน ตัวอย่างเช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้เคยประกาศว่าให้การปฏิบัติการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปมีอำนาจครอบคลุมไปถึงดินแดน Surinam และ Ten Natherlands Antiller หรือประเทศอังกฤษที่ได้เคยประกาศว่า อำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปครอบคลุมไปถึงดินแดนที่อยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษทั้ง ๔๒ แห่งด้วย^{๖๕} (Gillow v. the United Kingdom, 1986 ; Bui Van Thanh and Others v. the United Kingdom, 1990 ; Yonghong v. Portugal, 1999 ; Quark Fishing Limited v. the United Kingdom, 2006 ; Tyrer v. the United Kingdom, 1978) ทั้งนี้ เมื่อรัฐในอารักขาได้รับเอกราชแล้ว คำประกาศนั้นก็สิ้นผลไป ดังนั้น ผลของการยื่นคำร้องดังกล่าวต่อรัฐอารักขา ก็จะไม่เป็นไปตามปัจจัยเหนือตัวบุคคล (ratione persone) ทันที (Church of X v. the United Kingdom) แต่ในกรณีที่รัฐในอารักขานั้นกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐอารักขาซึ่งเป็นรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้น

^{๖๔} Key case-law issues, **COMPATIBILITY RATIONE LOCI AND RATIONE PERSONAE**, *Ibid.*, p. 1

^{๖๕} กุลพล พลวัน, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ ๑๗, หน้า ๑๑๘



พื้นฐานให้อนุสัญญาฯ นี้มีผลใช้บังคับกับรัฐที่เป็นหลักโดยอัตโนมัติ (Hingitaq 53 and Others v. Denmark, 2006)^{๖๖}

๕. ต้องได้ดำเนินการเยียวยาความเสียหายตามขั้นตอนของกฎหมายภายในของรัฐจนครบถ้วนแล้ว^{๖๗}

ในบทบัญญัติมาตรา ๓๕^{๖๘} ได้แสดงให้เห็นว่า เงื่อนไขในการฟ้องคดีของปัจเจกบุคคลต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปที่ให้ผู้ร้องต้องดำเนินการเยียวยาความเสียหายตามขั้นตอนของกฎหมายภายในของรัฐจนครบถ้วนแล้ว (exhaustion of domestic

^{๖๖} Key case-law issues, **COMPATIBILITY RATIONE LOCI AND RATIONE PERSONAE**, *Supra* note 64, pp. 1-2

^{๖๗} Key case-law issues **EXHAUSTION OF DOMESTIC REMEDIES**, Updated 28/24/2006, (online) Available <http://www.echr.coe.int/>

^{๖๘} The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms Article 35 (Admissibility criteria)

"1. The Court may only deal with the matter after all domestic remedies have been exhausted, according to the generally recognised rules of international law, and within a period of six months from the date on which the final decision was taken.

2. The Court shall not deal with any application submitted under Article 34 that a. is anonymous; or b. is substantially the same as a matter that has already been examined by the Court or has already been submitted to another procedure of international investigation or settlement and contains no relevant new information.

3. The Court shall declare inadmissible any individual application submitted under Article 34 which it considers incompatible with the provisions of the Convention or the protocols thereto, manifestly illfounded, or an abuse of the right of application.

4. The Court shall reject any application which it considers inadmissible under this Article. It may do so at any stage of the proceedings."

remedies) ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ^{๖๙} ซึ่งพันธกรณีในการดำเนินการเยียวยาความเสียหายตามขั้นตอนของกฎหมายภายในของรัฐจนครบถ้วนแล้วนั้น เป็นรูปแบบหนึ่งของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (Customary International Law) ซึ่งได้รับการยอมรับในคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) แล้ว ในคดี The Interhandel case^{๗๐} นอกจากนี้ ยังปรากฏในสนธิสัญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอีกหลายฉบับ อาทิ พิธีสารเลือกรับของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๗๖ มาตรา ๒ (Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights) อนุสัญญาอเมริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๗๘ มาตรา ๘๖ (American Convention on Human Rights) และกฎบัตรแอฟริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง ค.ศ. ๑๙๘๖ มาตรา ๕๐ (African Charter on Human and People' Rights) เป็นต้น

วัตถุประสงค์หรือเหตุผลในการกำหนดให้มีกระบวนการดำเนินการเยียวยาความเสียหายตามขั้นตอนของกฎหมายภายในของรัฐจนครบถ้วนแล้วก่อนการฟ้องคดีต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปนั้น เพื่อที่จะให้องค์กรของรัฐภายในประเทศได้มีโอกาสที่จะป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานได้ นอกจากนี้ ในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน มาตรา ๑๓ ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอย่างมี

^{๖๙} Ian Brownlie, *Public International Law*, fifth edit, New York : Oxford University Press, 1998, p. 496 - 506

^{๗๐} The Interhandel case (Switzerland v. United State), Judgment of 21 March 1959, โปรดดูรายละเอียดใน จุมพต สายสุนทร, *กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม ๒*, พิมพ์ครั้งที่ ๖, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. ๒๕๕๐, หน้า ๒๕๓ - ๒๕๗



LIRT

ประสิทธิภาพอีกด้วย^{๗๑} กล่าวคือ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลทุกคนที่ได้รับการรับรองตามอนุสัญญาฯ เมื่อถูกล่วงละเมิดก็จะต้องได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างมีประสิทธิภาพโดยองค์กรต่าง ๆ ของรัฐที่ใช้อำนาจ ดังนั้น ระบบกฎหมายภายในของรัฐต่าง ๆ จะต้องบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการเยียวยาความเสียหายอย่างมีประสิทธิภาพเมื่อเกิดการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามอนุสัญญาฯ (Selmouni v. France, 1999 ; Kudla v. Poland, 2000)^{๗๒} ทั้งนี้ ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปจะต้องใช้และตีความหลักการนี้ด้วยความยืดหยุ่น (Flexibility) และไม่เป็นทางการหรือมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนจนเกินไป ทั้งนี้ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานที่จะต้องให้ความสำคัญว่าหลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นสำคัญ (Ringelsen v. Austria, 1971)

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการเยียวยาความเสียหายตามขั้นตอนของกฎหมายภายในของรัฐหลายรูปแบบที่สามารถดำเนินการได้ ผู้ยื่นคำร้องเพียงแต่ใช้ช่องทางการเยียวยาความเสียหายเพียงกรณีใดกรณีหนึ่งก็ได้ (Moreira Barbosa v. Portugal, 2004) โดยผู้ยื่นคำร้องจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ในการเยียวยาความเสียหายตามขั้นตอนของกฎหมายภายในของรัฐให้ถูกต้องด้วย เนื่องจากการดำเนินการเยียวยาความเสียหายตามขั้นตอนของกฎหมายภายในของรัฐที่ไม่ถูกต้อง ย่อมถือว่าไม่ได้มีการเยียวยานั้นเอง (Ben Salah, Adraqui and Dhaima v. Spain, 2000)^{๗๓} ทั้งนี้ ไม่จำเป็นที่สิทธิตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานจะต้องมีการยกขึ้นว่ากล่าวกันอย่างชัดเจนในกระบวนการพิจารณาภายในของรัฐต่าง ๆ ประเด็นดังกล่าวอาจเกิดขึ้นโดยปริยาย (Implicit reliance) หรือในสาระสำคัญแห่งคดีก็ได้ ย่อมถือว่าได้มีการดำเนินการเยียวยาความเสียหายตามขั้นตอนของกฎหมายภายในของรัฐแล้ว (Castells v. Spain, 1992

^{๗๑} Key case-law issues **EXHAUSTION OF DOMESTIC REMEDIES**, Supra note 66, p. 2

^{๗๒} Key case-law issues **EXHAUSTION OF DOMESTIC REMEDIES**, Supra note 66, p. 2

^{๗๓} Key case-law issues **EXHAUSTION OF DOMESTIC REMEDIES**, Supra note 66, p. 2

; Ahmet Sadik v. Greece, 1996 ; Fressoz and Roire v. France, 1999 ; Azinas v. Cyprus, 2004 ; Cardot v. France, 1991)^{๗๔}

๖. ต้องกระทำภายในระยะเวลา ๖ เดือนภายหลังจากที่ได้ดำเนินการเยียวยาความเสียหายตามขั้นตอนของกฎหมายภายในของรัฐจนครบถ้วนแล้ว^{๗๕}

มาตรา ๓๕ ของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานกำหนดให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อศาลภายใน ๖ เดือน นับแต่วันที่ได้ดำเนินการเยียวยาความเสียหายตามขั้นตอนของกฎหมายภายในของรัฐจนครบถ้วนแล้ว วัตถุประสงค์ของการกำหนดหลักการนี้ขึ้นมาก็เพื่อที่จะสนับสนุนหลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย (Legal Security) และเป็นหลักประกันว่าการฟ้องคดีที่เกิดขึ้นตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานนี้ได้เกิดขึ้นภายในกำหนดระยะเวลาที่มีเหตุผล และคุ้มครองผู้ถืออำนาจรัฐและบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจากความไม่แน่นอนของกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดี (P. M. v. the United Kingdom, 2004)^{๗๖} นอกจากนี้ การกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดียังทำให้ผู้ยื่นคำร้องมีกรอบระยะเวลาในการตัดสินใจว่าจะยื่นคำร้องต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปหรือไม่ (O'Loughlin and Others v. the United Kingdom, 2005) และจะทำให้เกิดความสะดวกต่อการค้นหาข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีของศาลด้วย การปล่อยให้ระยะเวลาล่วงพ้นเนิ่นนานไปอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมได้ (Nee v. Ireland, 2003)^{๗๗}

^{๗๔} Key case-law issues **EXHAUSTION OF DOMESTIC REMEDIES**, *Supra* note 66, p. 2

^{๗๕} Key case-law issues **SIX-MONTH-RULE**, Updated 13/03/2006,

(online) Available <http://www.echr.coe.int/>

^{๗๖} Key case-law issues **SIX-MONTH-RULE**, *Ibid*, p. 1

^{๗๗} Key case-law issues **SIX-MONTH-RULE**, *Ibid*, p. 1



LIART

สำหรับวันเริ่มต้นของการนับกำหนดระยะเวลา ๖ เดือนนั้น จะต้องพิจารณาจากคำตัดสินสุดท้าย (last decision) ของกระบวนการเยียวยาความเสียหายตามขั้นตอนของกฎหมายภายในของรัฐที่ผู้ร้องได้ดำเนินการตามช่องทางต่าง ๆ จนครบถ้วนแล้ว (Paul and Audrey Edwards v. the United Kingdom, 2001) ซึ่งการเยียวยาความเสียหายตามขั้นตอนของกฎหมายภายในของรัฐนั้น จะต้องเป็นการเยียวยาตามช่องทางที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ไม่ใช่กรณีที่ผู้ยื่นคำร้องได้ดำเนินการตามช่องทางที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมหรือได้ยื่นคำร้องต่อองค์กรหรือสถาบันที่ไม่เกี่ยวข้องหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเยียวยาความเสียหายได้ (Fernie v. the United Kingdom, 2006)

ในกรณีที่ไม่มีกระบวนการเยียวยาความเสียหายตามขั้นตอนของกฎหมายภายในของรัฐ การเริ่มนับกำหนดระยะเวลา ๖ เดือนจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้ยื่นคำร้องได้ทราบถึงการกระทำที่เป็นเหตุแห่งร้องเรียนได้เกิดขึ้น หรือวันที่ผู้ยื่นคำร้องได้ทราบถึงผลกระทบโดยตรงของการกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี (Gongadze v. Ukraine, 2005 ; Bayram and Yildirim v. Turkey, 2002)^{๗๘}

นอกจากนี้ ในกรณีที่การกระทำละเมิดยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องอยู่จนถึงปัจจุบัน (Continuing situation) ซึ่งไม่มีวิธีการเยียวยาความเสียหายตามขั้นตอนของกฎหมายภายในของรัฐด้วยแล้วนั้น ให้นับระยะเวลา ๖ เดือนนับแต่วันที่สถานการณ์นั้นได้สิ้นสุดลง (Ulke v. Turkey, 2004)^{๗๙}

๗. ต้องไม่เป็นเรื่องที่ได้มีการพิจารณาไปแล้ว^{๘๐}

ในมาตรา ๓๕ ข้อ ๒ (b) ได้กำหนดว่า ศาลจะไม่รับคำร้องที่เสนอมาตามมาตรา ๓๔ หากสาระสำคัญของคดีเป็นเรื่องราวเดียวกันกับคดีที่ได้มีการพิจารณาไปแล้ว (matter

^{๗๘} Key case-law issues **SIX-MONTH-RULE**, *Ibid.*, p. 2

^{๗๙} Clayton Richard, Tomlinson Hugh, *Supra* note 18, p. 1548

^{๘๐} Key case-law issues, **MATTER ALREADY EXAMINED**, Updated 31/12/2006, (online)

Available <http://www.echr.coe.int/>



LIIRT

already examined) โดยศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป หรือได้มีการเสนอเรื่องไปสู่กระบวนการพิจารณาของการสืบสวนระหว่างประเทศหรือการระงับข้อพิพาทอื่น ๆ และยังไม่มีการฟ้องคดีใหม่เกิดขึ้น^{๔๐}

๑) เรื่องที่พิจารณาไปแล้วโดยศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้พิพากษาไว้ในหลายกรณีว่า ภายใต้มาตรา ๓๕ ข้อ ๒ (b) ของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ศาลไม่สามารถรับคำร้องของปัจเจกบุคคลใด ๆ ซึ่งเป็นคำร้องที่มีเนื้อหาระเดียวกันกับเรื่อง que ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้พิจารณาเสร็จสิ้นไปแล้ว และยังคงไม่มีข้อมูลใหม่ที่เกี่ยวข้อเกิดขึ้น (Manuel v. Portugal, 2003) หากคำร้องใดมีเนื้อหาระเดียวกันกับเรื่อง que ศาลได้พิจารณาไปแล้วในคดีอื่น ศาลต้องมีคำสั่งไม่รับคำร้องตามมาตรา ๓๕ ข้อ ๒ (b) และข้อ ๔ ของอนุสัญญา ฯ (Dinc v. Turkey, 2003 ; Sürmeli v. Germany, 2004)

๒) เรื่องที่เสนอไปสู่กระบวนการพิจารณาของการสืบสวนระหว่างประเทศหรือการระงับข้อพิพาทอื่น ๆ

กรณีที่เป็นเรื่อง que เสนอไปสู่กระบวนการพิจารณาของการสืบสวนระหว่างประเทศหรือการระงับข้อพิพาทอื่น ๆ (Matter already submitted to another procedure of international investigation or settlement) นั้น มีข้อพิจารณาดังนี้

๒.๑) ต้องมีเนื้อหาระเป็นเรื่องเดียวกัน

แนวคำพิพากษาของศาลได้ตัดสินว่า ถือเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน หากในเรื่องราวเดียวกันได้มีการเสนอต่อสถาบันระหว่างประเทศตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปเพื่อพิจารณา ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๓๕ ข้อ ๒ (b) จึงได้พยายามที่จะหลีกเลี่ยงการพิจารณาในทางระหว่างประเทศในหลายองค์การที่เป็นเรื่องราวเดียวกัน (Smirnova

^{๔๐} Key case-law issues, *MATTER ALREADY EXAMINED*, *Ibid.*, p. 1

and Smirnova v. Russia, 2002) และในการพิจารณาคำร้องนั้น หากศาลพบว่า เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับบุคคลเดียวกัน หรือข้อเท็จจริงเดียวกัน หรือเป็นการร้องเรียนในเรื่องเดียวกัน ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปต้องพิจารณาด้วยว่ามีสาระสำคัญเป็นเรื่องเดียวกันหรือไม่ (Pauger v. Austria, 1995)^{๔๒}

๒.๒) กระบวนพิจารณาสืบสวนระหว่างประเทศหรือการระงับข้อพิพาทอื่น ๆ

กระบวนพิจารณาสืบสวนระหว่างประเทศหรือการระงับข้อพิพาทอื่น ๆ หมายถึง การพิจารณาโดยองค์กรตุลาการ (judicial organ) หรือองค์กรกึ่งตุลาการ (quasi-judicial organ) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามอนุสัญญา หรือสถาบันต่าง ๆ หรือกระบวนพิจารณาที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐ ดังนั้น จึงไม่รวมถึงองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์การที่ไม่ใช่รัฐบาล (non-governmental bodies) (Lukanov v. Bulgaria, 1995) ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้เคยพิพากษาไว้แล้วว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Human Rights Committee) (Calcerrada Fornieles and Cabeza Mato v. Spain, 1992 ; Pauger v. Austria, 1995 ; C. W. v. Finland 1991) และคณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization' Committee on Freedom of Association) เป็นกระบวนพิจารณาสืบสวนระหว่างประเทศหรือการระงับข้อพิพาทอื่น ๆ^{๔๓} แต่คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ (The Committee on Human Rights of the Inter-Parliamentary Union) (Lukanov v. Bulgaria, 1995) คณะกรรมการแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการหายตัวไปของบุคคลในไซปรัส (United Nations Committee on Missing Persons in Cyprus) (Varnava et autres c. Turquie, 1998) และคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Committee on

^{๔๒} Key case-law issues, **MATTER ALREADY EXAMINED**, *Ibid.*, p. 2

^{๔๓} Key case-law issues, **MATTER ALREADY EXAMINED**, *Ibid.*, p. 2

Human Rights) (Mikolenko v. Estonia, 2006) ไม่ใช่กระบวนการพิจารณาสืบสวนระหว่างประเทศหรือการระงับข้อพิพาทอื่น ๆ เนื่องจากคณะกรรมการเหล่านี้มีหน้าที่นำมาซึ่งข้อเท็จจริงและมีข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจในการสืบสวน และไม่สามารถก่อให้เกิดความรับผิดชอบใด ๆ หากพบว่าเป็นกรณีที่เกิดการเสียชีวิตของบุคคลที่หายสาบสูญ และปัจเจกบุคคลไม่สามารถใช้สิทธิในการยื่นคำร้องได้โดยตรงในลักษณะเดียวกันกับอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่อคณะกรรมการเหล่านี้ได้^{๕๔}

นอกจากนี้ ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปยังได้ตัดสินว่า คณะสิทธิมนุษยชนแห่งบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา (Human Rights Chamber of Bosnia and Herzegovina) ไม่ใช่กระบวนการพิจารณาระหว่างประเทศ (International procedure) แม้ว่าจะได้จัดตั้งขึ้นโดยสนธิสัญญาระหว่างประเทศก็ตาม ในทางตรงกันข้ามศาลได้พิจารณาว่ากระบวนการพิจารณาของคณะดังกล่าวเป็นการเยียวยาตามกฎหมายภายในประเทศ ภายใต้ความหมายของมาตรา ๓๕ ข้อ ๑ ของอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Jelicic v. Bosnia and Herzegovina, 2005)^{๕๕}

๓) กรณีที่มีข้อมูลใหม่ที่เกี่ยวข้อง

ตัวอย่างกรณีที่มีข้อมูลใหม่ที่เกี่ยวข้อง (relevant new information) อาทิ เช่น การยื่นคำร้องในคดีนี้มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันกับเรื่องที่ศาลได้เคยพิจารณาพิพากษาไปแล้วว่าผู้ร้องมิได้ดำเนินการเยียวยาความเสียหายตามขั้นตอนของกฎหมายภายในของรัฐให้ครบถ้วนเสียก่อน ต่อมาผู้ยื่นคำร้องได้ดำเนินการเยียวยาความเสียหายตามขั้นตอนของกฎหมายภายในของรัฐจนครบถ้วนแล้วย่อมทำให้เกิดข้อมูลใหม่ที่เกี่ยวข้องและสามารถยื่นคำร้องเข้ามาใหม่ได้ ศาลยอมรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา ๓๕ ข้อ ๒ (b) (A. D. v. Netherlands, 1994) เป็นต้น^{๕๖}

^{๕๔} Key case-law issues, **MATTER ALREADY EXAMINED**, *Ibid.*, p. 2

^{๕๕} Key case-law issues, **MATTER ALREADY EXAMINED**, *Ibid.*, p. 2

^{๕๖} Key case-law issues, **MATTER ALREADY EXAMINED**, *Ibid.*, p. 3

๔. ปัญหาเกี่ยวกับปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป และแนวทางในการแก้ไขตามพิธีสาร ฉบับที่ ๑๔

สิทธิในการยื่นคำร้องโดยตรงของปัจเจกบุคคลต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปนั้น ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาความรวดเร็วและควมมีประสิทธิภาพของการพิจารณาคดีของศาล โดยเฉพาะปัญหาสำคัญเกี่ยวกับปริมาณคดีที่เข้ามาสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมากในแต่ละปี แต่มีคดีเพียงจำนวนน้อยเท่านั้นที่ศาลรับไว้พิจารณาและพิพากษา จึงได้มีแนวความคิดในการปฏิรูปกระบวนการพิจารณาคดีของศาลขึ้น ทั้งนี้ เพื่อที่จะแก้ไขปัญห ปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมากและคดีเหล่านั้นก็ยังคงค้างการพิจารณาอยู่ในศาล จึงมีแนวความคิดที่จะมีการวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณารับคำร้อง ขึ้นใหม่ เรียกว่าเป็น “new admissibility ground” ที่ทำให้ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป สามารถมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาพิพากษาในขั้นตอนเริ่มแรกของกระบวนการพิจารณาได้ อันจะส่งผลให้การพิจารณาของศาลเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น^{๔๗}

จากปริมาณของคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปที่เพิ่มขึ้นจำนวนมากในแต่ละปี โดยเฉพาะในปี ค.ศ. ๒๐๐๔ ได้มีการยื่นคำร้องต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปทั้งสิ้นจำนวน ๔๙,๔๕๐ คดี ศาลมีคำสั่งไม่รับคำร้องจำนวน ๓๐,๑๖๔ คดี และ

^{๔๗} Lemmens P., Vandenhoele Wouter (editor), *Protocol No. 14 and the Reform of the European Court of Human Rights*, New York : Intersentia, 2005, p. 45

ตารางแสดงสถิติคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (๑๙๕๕ - ๒๐๐๗)^{๔๔}

ปี	๑๙๕๕	๑๙๕๘	๑๙๕๙	๒๐๐๐	๒๐๐๑	๒๐๐๒	๒๐๐๓	๒๐๐๔	๒๐๐๕	๒๐๐๖	๒๐๐๗	Total
การดำเนิน งานของศาล	-๑๙๕๗											
คำร้องที่ยื่นต่อศาล	๓๙,๐๘๗	๕,๙๘๑	๘,๕๐๐	๑๐,๕๘๒	๑๓,๕๕๕	๒๔,๒๑๘	๒๗,๑๘๙	๓๒,๕๑๒	๓๕,๕๐๒	๓๙,๓๗๓	๔๑,๗๐๐	๒๘๒,๑๔๕
คำร้องที่ศาลมี คำสั่งไม่รับคำร้อง หรือจำหน่ายคดี	๒๘,๙๕๙	๓,๖๕๘	๓,๕๒๐	๖,๗๗๖	๘,๙๘๙	๑๗,๘๖๘	๑๗,๒๗๒	๒๐,๓๕๐	๒๗,๖๑๒	๒๘,๑๖๐	๒๘,๐๖๗	๑๘๗,๒๓๑
คำร้องที่ศาลมี คำสั่งรับคำร้อง	๕,๑๖๑	๗๖๒	๗๓๑	๑,๐๘๖	๗๓๙	๕๗๘	๗๕๓	๘๓๐	๑,๐๓๖	๑,๖๓๔	๑,๖๒๓	๑๓,๙๓๑
คำร้องที่ศาลมี คำพิพากษา	๗๓๒	๑๐๕	๑๗๗	๖๙๕	๘๘๙	๘๕๔	๗๐๓	๗๑๘	๑,๑๐๕	๑,๕๖๐	๑,๕๐๓	๙,๐๓๑

มีคำพิพากษาจำนวน ๑,๕๔๓ คดี^{๔๕} จึงส่งผลให้มีคดีค้างการพิจารณาอยู่ในศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปมากขึ้นตามลำดับในแต่ละปี ทำให้รัฐภาคีต้องพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้กระบวนการพิจารณาของศาลเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการจัดทำพิธีสาร ฉบับที่ ๑๔ ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดองค์กรและกระบวนการพิจารณาของศาลที่มีอยู่ในขณะนี้ กล่าวคือ เมื่อพิธีสาร ฉบับที่ ๑๔ มีผลใช้บังคับ ผู้พิพากษาจะสามารถอยู่ในตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวและมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๙ ปี รูปแบบกระบวนการพิจารณาคดีในปัจจุบันก็จะถูกปรับปรุงใหม่ โดยให้อำนาจของคณะกรรมการ (Committee) ในปัจจุบันเป็นของผู้พิพากษาคนเดียว แต่ผู้พิพากษาดังกล่าวไม่สามารถตัดสินในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐที่ตนมีสัญชาติได้ และผู้พิพากษาจะได้

^{๔๔} Annual Report 2007, Supra note 9, p. 149

^{๔๕} Registry of the European Court of Human Rights, Annual Report 2008, Strasbourg, 2009, (online) Available <http://www.echr.coe.int/>, pp. 125 - 139

รับการสนับสนุนและได้รับความช่วยเหลือจากฝ่ายทะเบียนของศาลที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ เรียกว่า “ผู้แถลงคดี” (Rapporteurs) นอกจากนี้ คณะกรรมการจะมีอำนาจในการตัดสินคดีซึ่งใช้ระบบ case law ที่ศาลได้วางบรรทัดฐานไว้ในคดีก่อน ๆ แล้ว เป็นต้น นอกจากนี้ พิธีสารฉบับที่ ๑๔ ยังได้สร้างรูปแบบกระบวนการพิจารณาคดีขึ้นใหม่ ได้แก่ การกำหนดให้คณะกรรมการรัฐมนตรีของคณะมนตรีแห่งยุโรปสามารถร้องขอให้มีการตีความคำพิพากษาของศาลได้ และคณะกรรมการรัฐมนตรีของคณะมนตรีแห่งยุโรปยังสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีได้ หากเห็นว่ารัฐที่ตกเป็นจำเลยปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล เป็นต้น^{๙๐}

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดในการปฏิรูประบบการพิจารณาคดีของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ตามพิธีสาร ฉบับที่ ๑๔ นั้น ก็มีผู้โต้แย้งว่า การกำหนดให้มีเงื่อนไขในการพิจารณารับคำร้องขึ้นใหม่ อาจนำไปสู่การพิจารณาพิพากษาคดีอย่างไม่เป็นธรรมแก่ปัจเจกบุคคลผู้เสนอคำร้องได้ โดยได้เสนอว่า การแก้ไขปัญหเกี่ยวกับปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมากนั้น หากรัฐภาคีได้มีการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานแล้ว ย่อมจะส่งผลให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยลง และควรสร้างหรือปรับปรุงกลไกในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในระดับภายในรัฐภาคีให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลเอง ก็ควรปรับปรุงในแง่ของระยะเวลาและการถ่วงดุลคดี ตลอดจนกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งควรสร้างความเข้มแข็งในระบบการตรวจสอบการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปของรัฐภาคีโดยคณะกรรมการรัฐมนตรีของคณะมนตรีแห่งยุโรปด้วย^{๙๑}

^{๙๐} Annual Report 2007, Supra note 9, pp. 16 - 17

^{๙๑} Amnesty International, **European Court of Human Rights : Imminent reforms must not obstruct individuals' redress for human rights violations**, Press Release IOR 30/013/2004 (Public) News Service No. 120, 11 May 2004, (online) Available <http://www.amnesty.org/>

บทสรุป

บทสรุปที่ได้จากการศึกษาเรื่องนี้คือการแสดงถึงระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปที่ได้มีดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๕๐ จนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะการรับฟ้องคดีโดยตรงของปัจเจกบุคคลของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ที่ได้เข้ามา มีบทบาทเป็นอย่างมากในการทำให้กลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของปัจเจกบุคคลตามหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศสามารถบรรลุผลได้อย่างแท้จริงในทางปฏิบัติ ซึ่งหากพิจารณาจากประสบการณ์ในการสร้างกลไกในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของสหภาพยุโรปแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าการพัฒนาการมาโดยลำดับ ตั้งแต่การกำหนดให้ องค์กรที่มีลักษณะทางการเมืองทำหน้าที่ในการตรวจสอบกลั่นกรองเพื่อนำเสนอต่อศาล โดยปัจเจกบุคคลไม่สามารถเสนอคำร้องต่อศาลได้โดยตรง และต่อมาก็ได้มีการพัฒนาให้สิทธิแก่ปัจเจกบุคคลสามารถฟ้องต่อศาลด้วยตนเองได้ ซึ่งแม้ว่าปัญหาปริมาณอัตราคดีที่เข้าสู่ การพิจารณาของศาลจะมีอยู่เป็นจำนวนมากในปัจจุบัน แต่ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ก็ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการพิจารณาคดีให้มีความสะดวกและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น จึงเห็นได้ว่าการแสวงหาแนวทางในการจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียนที่จะมีขึ้นในอนาคต อาจต้องอาศัยระยะเวลาอยู่พอสมควร หากพิจารณาเปรียบเทียบกับพัฒนาการของ สหภาพยุโรปที่ดำเนินการมากกว่าครึ่งศตวรรษ การศึกษาถึงแนวทางในการสร้างกลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ประสบผลสัมฤทธิ์ในระดับภูมิภาคดังเช่นสหภาพยุโรปแล้ว ก็จะทำให้การจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนของอาเซียนประสบผลสำเร็จได้ในที่สุด



LIERT



กลยุทธ์การรณรงค์ให้ผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานคร ออกกำลังกาย

Strategic Campaign for Older Person Exercise within Bangkok Metropolitan

สิริภิญญ์ อินทรประเสริฐ*

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วยการศึกษาเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพฤติกรรมและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการออกกำลังกายของผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานคร และนำเสนอรูปแบบกลยุทธ์ในการรณรงค์ให้ผู้สูงอายุออกกำลังกาย โดยใช้แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างจำนวน ๓๘๑ คน ใช้คำถามปลายเปิดกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน ๓๖ คน ในการสัมภาษณ์ และสนทนากลุ่ม ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลใช้ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการพรรณนาเนื้อหา

* ปรินญาตชนกบัณฑิต สาขาการจัดการการสื่อสาร มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต



LIIRT

กลยุทธ์การรณรงค์ให้ผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานครออกกำลังกาย Legislative Institutional Repository of Thailand

Strategic Campaign for Older Person Exercise within Bangkok Metropolitan



ผลการวิจัยด้านพฤติกรรมการออกกำลังกายของผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ออกกำลังกายเพียงบางวัน มีลักษณะการออกกำลังกายคนเดียว เป็นส่วนใหญ่ รองลงมา คือ ออกกำลังกายกับเพื่อน และคนในครอบครัว ตามลำดับ ส่วนสถานที่ที่ใช้ในการออกกำลังกายนั้นส่วนใหญ่เป็นสถานที่ที่หน่วยงานของรัฐจัดให้ รองลงมาออกกำลังกายที่สวนสาธารณะ และภายในบ้านตนเอง ตามลำดับ ด้านสื่อที่จูงใจให้ผู้สูงอายุออกกำลังกายนั้น พบว่า โทรทัศน์เป็นสื่อที่จูงใจผู้สูงอายุมากที่สุด รองลงมาได้แก่ หนังสือพิมพ์ สื่อบุคคล ตามลำดับ นอกจากนั้นเป็นสื่อผสมอื่น ๆ

ด้านระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการออกกำลังกายของผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการออกกำลังกายของผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานครมากที่สุด คือ การออกกำลังกายทำให้ร่างกายแข็งแรง รองลงมา ได้แก่ การออกกำลังกายทำให้จิตใจแจ่มใส มีชีวิตชีวา และการออกกำลังกายทำให้คลายเครียด ตามลำดับ นอกจากนี้ พบว่า ปัจจัยอื่น ๆ ที่มีความสำคัญ ได้แก่ สถานที่ สิ่งแวดล้อม บุคลากร สื่อมวลชน ลูกหลาน การประชาสัมพันธ์ องค์กรที่รับผิดชอบ และการบริการ

จากผลการวิจัยข้างต้นสามารถนำเสนอรูปแบบกลยุทธ์ (Strategic Model) การรณรงค์ให้ผู้สูงอายุออกกำลังกายโดยใช้คำว่า PRESTIGE ซึ่งหมายถึง การยกย่องให้เกียรติ และยอมรับผู้สูงอายุประดุจผู้ทรงคุณค่าของสังคม ส่วนมาตรการที่จะช่วยผลักดันให้รูปแบบกลยุทธ์ขับเคลื่อนไปได้ คือ POP CORN ซึ่งหมายถึง การแตกกระจายความคิดสู่ การปฏิบัติ เช่นเดียวกับข้าวโพดคั่วแตกกระจายออกไป



LI RT

Abstract

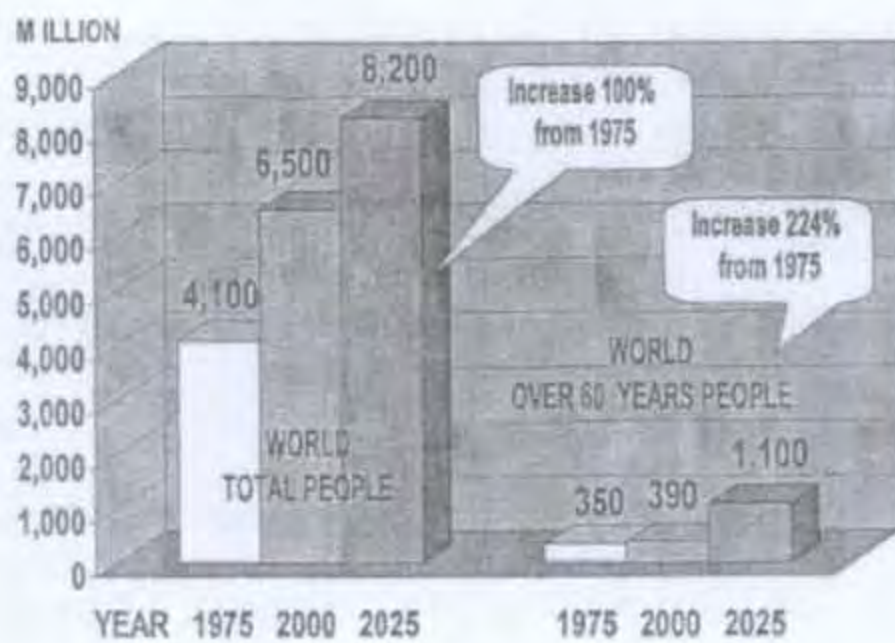
The research included both quantitative and qualitative approach the objectives were to study behaviors and influential factors affecting exercises for elderly people within Bangkok Metropolitan. It also examines strategic model for elderly exercises campaign. Data collection involved using questionnaire, in-depth interview, and focus-group interview. The sample group consisted of 381 participants for answering questionnaire, and 36 informants for the interviews. Data analysis is based on percentage, mean, standard deviation, and content description.

Results of the research on behaviors reveal the major aspects of elderly exercises. Firstly, the participants mostly spent only one day exercising and most of them exercised alone. Some did their exercises with friends and family members. They mostly preferred to exercise at exercising places and public parks. In addition, the results show that television was the most attractive media that motivated them to do the exercises, including newspaper, individuals and mixed medias respectively. The other findings on major influential factors that affected elderly exercises. Physical fitness was found the most having pleasant life and reducing stress respectively were followed. Moreover, places, environments, individuals, mass medias, family members, public relations, relating organizations and services also counted for the factors influencing elderly exercises.

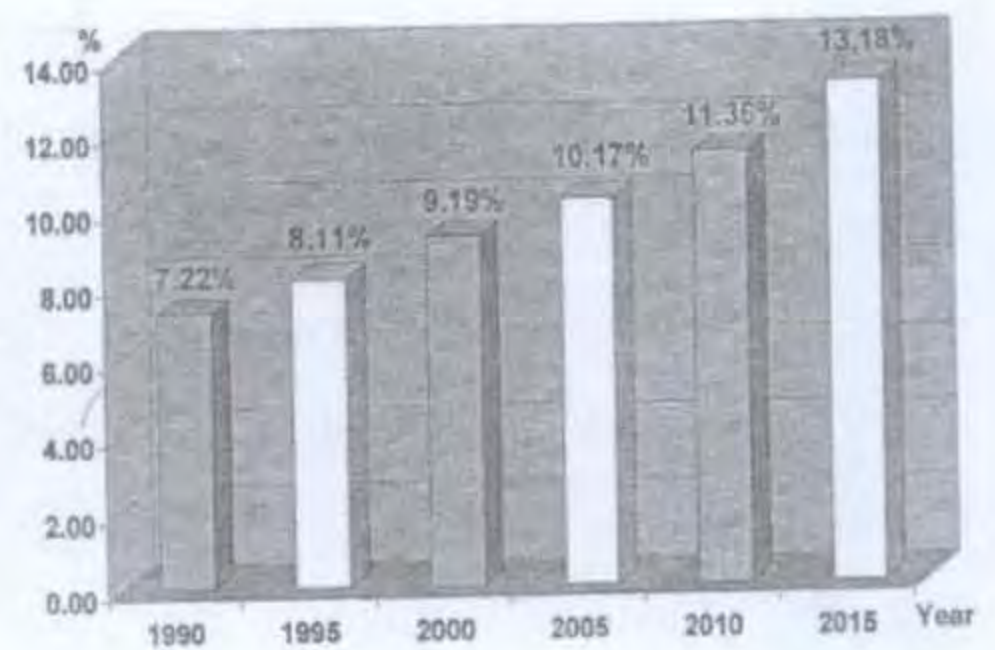
The results of the study are significant in that it presented a strategic model named “PRESTIGE” for elderly exercises campaign. This could be explained as treating and accepting the elderly as honorable and valuable citizens. In order to put this model into practice, an approach of POP CORN could be carried out. In other words, spreading ideas from one to another could be one mean for elderly exercises campaign.

ความเป็นมาและความสำคัญ

จากสถานการณ์ปัจจุบัน โครงสร้างประชากรกำลังเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ทั้งในระดับโลกและระดับประเทศ ดังเช่นที่องค์การสหประชาชาติ (United Nation Organization) ได้คาดการณ์ในรอบ ๕๐ ปี ประชากรโลกจะเพิ่มขึ้นจาก ๔,๑๐๐ ล้านคน เป็น ๘,๒๐๐ ล้านคน หรือคิดเป็น ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ (ดังแผนภูมิที่ ๑) ขณะเดียวกัน ประชากรที่มีอายุ ๖๐ ปี เพิ่มขึ้นจาก ๓๕๐ ล้านคน เป็น ๑,๑๐๐ ล้านคน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒๒๔ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรดังกล่าวส่งผลกระทบต่อโครงสร้างประชากรของประเทศไทยด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากสถิติของสถาบันวิจัยประชากรและสังคมของมหาวิทยาลัยมหิดล (ดังแผนภูมิที่ ๒) คาดว่าปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ประชากรผู้สูงอายุมีจำนวน ๖.๖๙ ล้านคน หรือร้อยละ ๑๐.๑๗ ของประชากร ๖๓ ล้านคน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๑๓.๑๘ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔



แผนภูมิที่ ๑



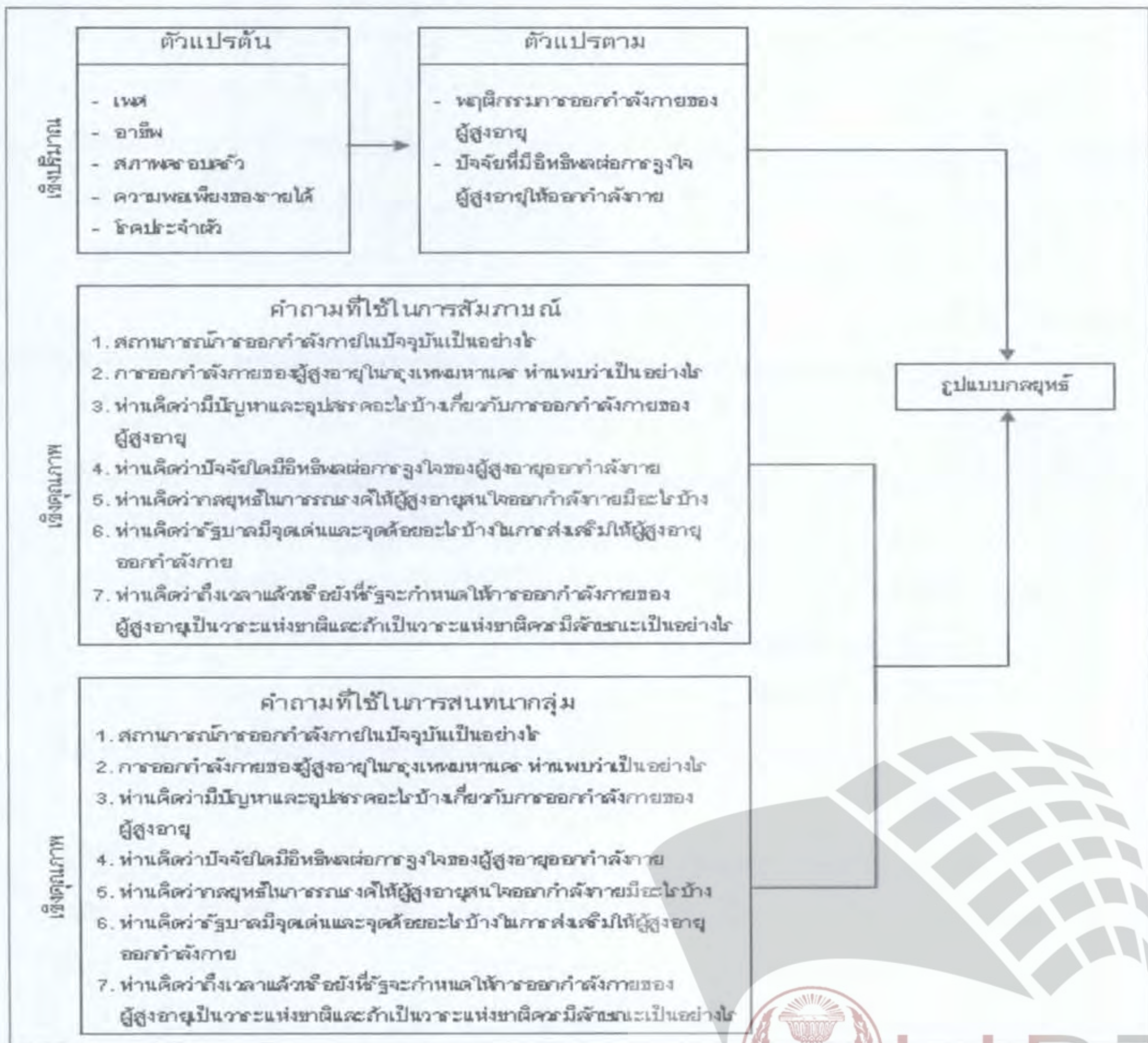
แผนภูมิที่ ๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็บัญญัติถึงความสำคัญของผู้สูงอายุ ในมาตรา ๘๐ ไว้ว่า “สงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ” ซึ่งการดำเนินการด้านการออกกำลังกายเป็นสวัสดิการที่จำเป็นประการหนึ่ง

นอกจากนี้ สถิติของสถาบันวิจัยประชากรและสังคมของมหาวิทยาลัยมหิดล ปี ๒๕๔๗ พบว่า ผู้สูงอายุมีสุขภาพดีเพียงร้อยละ ๑๔ เสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลปีละ ๒๕๐,๐๐๐ ล้านบาท และผู้สูงอายุเสียชีวิตก่อนอายุ ๗๐ ปี อย่างไม่รู้ตัว เมื่อหันมา

พิจารณาอายุคาดเฉลี่ยของคนไทย พบว่า ผู้สูงอายุจะมีอายุยืนยาวขึ้นโดยผู้หญิงมีอายุคาดเฉลี่ยที่ ๗๔.๙ ปี และผู้ชายมีอายุคาดเฉลี่ยที่ ๖๙.๙ ปี ทั้งนี้เนื่องมาจากความเจริญทางการแพทย์และสาธารณสุข แต่การมีอายุยืนยาวมิใช่ความสุขเสมอไป ดังนั้นจะอย่างไร จึงจะทำให้ผู้สูงอายุ “อยู่อย่างมีค่า และชราอย่างมีความสุข”

กรอบแนวคิดการวิจัย



ผลการวิจัย

ผลการวิจัยเชิงปริมาณ

ด้านข้อมูลส่วนบุคคล พบว่า ผู้สูงอายุเพศหญิงตอบแบบสอบถามมากที่สุด มีอายุ ๖๐ - ๖๕ ปี มากที่สุด เป็นข้าราชการบำนาญมากที่สุด และอาศัยอยู่กับคู่ครองและบุตรหลานมากที่สุด ส่วนความพอเพียงของรายได้นั้น พบว่า ผู้สูงอายุมีรายได้พอเพียง และเหลือเก็บมากที่สุด และมีโรคประจำตัว คือ เบาหวานมากที่สุด

ด้านพฤติกรรมการออกกำลังกาย ผู้สูงอายุออกกำลังกายเป็นบางวันและ ออกกำลังกายคนเดียวมากที่สุดโดยใช้สถานที่ออกกำลังกายที่หน่วยงานของรัฐจัดให้มากที่สุด ส่วนสื่อที่จูงใจให้เกิดพฤติกรรมการออกกำลังกายมากที่สุด ได้แก่ โทรทัศน์ สำหรับกิจกรรมการออกกำลังกายที่มีระดับการปฏิบัติเป็นประจำมากที่สุด คือ การเดินเร็ว กิจกรรมการออกกำลังกายที่ปฏิบัติเป็นบางครั้งมากที่สุด คือ กายบริหาร และกิจกรรมที่ปฏิบัตินาน ๆ ครั้งมากที่สุด คือ โยคะ

ด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการออกกำลังกาย พบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจูงใจให้ผู้สูงอายุออกกำลังกาย อันดับแรก ได้แก่ การออกกำลังกายทำให้สุขภาพแข็งแรง (X = ๔.๖๗) รองลงมา ได้แก่ การออกกำลังกายทำให้จิตใจแจ่มใสมีชีวิตชีวา (X = ๔.๓๑) และการออกกำลังกายทำให้คลายเครียด (X = ๔.๒๔) ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจูงใจน้อยที่สุด ได้แก่ สถานที่ออกกำลังกายมีอุปกรณ์ไม่เพียงพอ (X = ๓.๐๖)

ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ

ส่วนผลการวิจัยเชิงคุณภาพที่พบ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนากลุ่ม จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวนทั้งหมด ๓๖ ท่าน สรุปผลเป็นข้อ ๆ โดยเลือกเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องได้ ดังนี้

ข้อ ๑. ด้านสถานการณ์การออกกำลังกายในปัจจุบัน พบว่า คนสนใจออกกำลังกายมากขึ้นกว่าเดิม เพราะสื่อต่าง ๆ และสำนักงานเสริมสร้างสุขภาพแห่งชาติ (สสส.) ทำงานเชิงรุก โดยชี้ให้เห็นประโยชน์ของการออกกำลังกายของคนทุกวัย และคนในยุคปัจจุบันห่วงใยสุขภาพมากขึ้น เพราะอยากให้ร่างกายแข็งแรง มีอายุยืน ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ

ข้อ ๒. ด้านการออกกำลังกายของผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน พบว่า ผู้สูงอายุสนใจออกกำลังกายมากขึ้น เพราะอิทธิพลของสื่อต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทีวี แต่ยังคงอยู่ในวงจำกัด ส่วนใหญ่ไม่ได้ออกกำลังกายเป็นวิถีชีวิต กล่าวคือ มีผู้สูงอายุบางกลุ่มเท่านั้นที่ออกกำลังกายเป็นประจำ ส่วนประเภทของการออกกำลังกายส่วนใหญ่ของผู้สูงอายุคือ เดินเล่น เดินแอโรบิก โทเทก ซึ่งเป็นลักษณะการออกกำลังกายที่ไม่ใช้แรงมากนักสำหรับผู้สูงอายุที่อยู่คนเดียว ถ้าจะออกกำลังกายมักทำภายในบริเวณบ้าน

ข้อ ๓. ด้านปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการออกกำลังกายของผู้สูงอายุ พบว่า มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ดังนี้

๑) ด้านสถานที่ สถานที่ออกกำลังกายมีไม่เพียงพอบางแห่งอยู่ไกลบ้าน มีไม่เพียงพอ ควรจัดสถานที่สำหรับออกกำลังกายของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น หรือจัดให้มีขึ้น โดยเฉพาะ

๒) ด้านความคิดความเข้าใจของผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุบางส่วนคิดว่าตนเองแข็งแรงดียังไม่จำเป็นต้องออกกำลังกายก็ได้

๓) ด้านสถาบันในสังคมไม่ได้บ่มเพาะนิสัยการออกกำลังกายมาตั้งแต่วัยเด็ก ทำให้ไม่ตระหนักในความสำคัญและประโยชน์ของการออกกำลังกายเท่าที่ควร

๔) ด้านการประชาสัมพันธ์ รัฐประชาสัมพันธ์การออกกำลังกายของผู้สูงอายุน้อยมากและไม่ได้ทำอย่างต่อเนื่อง

ข้อ ๔. ด้านปัจจัยใดที่มีอิทธิพลต่อการจูงใจให้ผู้สูงอายุออกกำลังกาย พบว่า

๑) ข้อมูลเป็นปัจจัยสำคัญที่รัฐควรประชาสัมพันธ์ประโยชน์ของการออกกำลังกายให้ผู้สูงอายุตระหนักถึงความสำคัญรวมทั้งแนะนำประเภทและวิธีการออกกำลังกายที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุ

๒) ด้านสถานที่ ควรมีสถานที่ออกกำลังกายใกล้บ้าน มีสวนสาธารณะมาก ๆ มีลานกีฬาทุกชุมชน โดยจัดให้ครอบคลุมทุกมุมเมือง

๓) ด้านการบริการ ควรมีวิทยากรหรือผู้ให้คำแนะนำด้านการออกกำลังกายที่เหมาะสมกับวัย



LIRT

๔) ด้านสื่อ ควรใช้สื่อในการประชาสัมพันธ์หลายประเภท ได้แก่

- สื่อบุคคล เช่น ลูกหลาน คนในครอบครัว หรือเพื่อน แพทย์เป็นสื่อบุคคลที่สำคัญอีกกลุ่มหนึ่ง เพราะผู้สูงอายุส่วนใหญ่เริ่มมีโรคประจำตัวและพร้อมจะเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำแนะนำของแพทย์ นอกจากนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้เสนอคนมีชื่อเสียงที่สังคมศรัทธาและยอมรับ เช่น นายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีของไทย พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ อดีตนายกรัฐมนตรีและรัฐบุรุษอาวุโส หรือดาราที่มีชื่อเสียงก็สามารถนำมาเป็นแบบ (Model) ในการออกกำลังกายของผู้สูงอายุได้

๕) ด้านหน่วยงาน หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการออกกำลังกายของผู้สูงอายุ ควรเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับผู้สูงอายุโดยตรง และควรมีแกนนำจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความสัมพันธ์ของกลุ่มผู้สูงอายุ เช่น จัดกิจกรรมต่าง ๆ เล่นเกมส์ นำเที่ยว ฯลฯ โดยแทรกกิจกรรมการออกกำลังกายที่เหมาะสมกับกายภาพและทัศนคติของกลุ่มผู้สูงอายุ

ข้อ ๕. ด้านกลยุทธ์ในการรณรงค์ให้ผู้สูงอายุออกกำลังกาย พบว่า ควรกำหนดเป็นแผนทุกระดับโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่นควรร่วมมือกับชุมชน และกลุ่มต่าง ๆ จัดกิจกรรมรณรงค์ให้ผู้สูงอายุออกกำลังกายและกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ระดับชาติสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งควรเป็นแผนระยะยาว ๑๐ - ๒๐ ปี เพื่อรณรงค์อย่างจริงจังและต่อเนื่อง พร้อมทั้งเน้นในเรื่องการบริการเพื่ออำนวยความสะดวกสบายแก่ผู้อายุ และควรกำหนด **“วันออกกำลังกายประจำปีของผู้สูงอายุ”**

ข้อ ๖. ด้านจุดเด่นและจุดด้อยของรัฐบาลในการส่งเสริมผู้สูงอายุออกกำลังกาย พบว่า รัฐบาลมีจุดเด่นบางประการ ได้แก่

- ๑) มีนโยบายส่งเสริมสุขภาพ
- ๒) มีการปรับปรุงสถานที่ออกกำลังกาย
- ๓) จัดสรรงบประมาณรณรงค์ด้านการออกกำลังกายเป็นครั้งคราว
- ๔) มีช่องทางการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ
- ๕) สามารถขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมกิจกรรมออกกำลังกายให้ผู้สูงอายุได้



LIART

๖) สามารถกำหนดเป็นแผนแม่บทด้านการออกกำลังกายเพื่อให้หน่วยงานอื่น ๆ นำไปใช้ได้

ส่วน จุดด้อยนั้น พบว่า

๑) รัฐให้ความสำคัญด้านการออกกำลังกายน้อย เพียงทำตามกระแสเป็นบางครั้งเท่านั้น ไม่ทำอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

๒) รัฐบาลความเอาใจใส่และสนับสนุนหัวหน้าส่วนราชการของรัฐให้ออกกำลังกาย

๓) รัฐไม่เคยจัดสถานที่ และกิจกรรมที่เหมาะสมเพื่อรณรงค์ให้ผู้สูงอายุออกกำลังกายโดยเฉพาะ

๔) รัฐบาลการประชาสัมพันธ์ให้ผู้สูงอายุออกกำลังกาย

๕) รัฐบาลแคลนบุคลากรที่ทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนผู้สูงอายุให้ออกกำลังกายอย่างทั่วถึง

ข้อ ๗. ด้านการกำหนดให้การออกกำลังกายของผู้สูงอายุเป็นวาระแห่งชาติ
พบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่าถึงเวลาแล้วที่รัฐจะกำหนดให้การออกกำลังกายของผู้สูงอายุเป็น “วาระแห่งชาติ” เพราะสังคมไทยต้องเตรียมพร้อมรับสังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) ในอนาคตอันใกล้

อภิปรายผล

จากผลการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้ดำเนินการ ดังนี้

๑. ประมวลผลการวิจัยเชิงปริมาณและคุณภาพอย่างละเอียดรอบคอบทุกด้าน เพื่อสกัดสาระสำคัญที่จะนำเสนอรูปแบบกลยุทธ์การรณรงค์ให้ผู้สูงอายุออกกำลังกาย

๒. ยกวางรูปแบบกลยุทธ์จากข้อ ๑

๓. นำเสนอรูปแบบกลยุทธ์โดยใช้คำ “PRESTIGE” ซึ่งให้ความหมายในเชิงให้เกียรติ ยกย่อง เห็นคุณค่าและความสำคัญของผู้สูงอายุในฐานะผู้เปี่ยมล้นไปด้วยความรู้ และประสบการณ์มายาวนาน โดยให้ตัวอักษรแต่ละตัวแทนความหมาย ดังต่อไปนี้

P = Place, Peaceful, Paradise หมายถึง ผู้สูงอายุควรมีสถานที่ออกกำลังกายเพิ่มขึ้นและแยกจากสถานที่ออกกำลังกายทั่วไปและสถานที่นั้นต้องอยู่ไม่ไกลบ้าน มีลักษณะสงบให้ความรู้สึกสบายกายและใจรวมทั้งรู้สึกผ่อนคลาย ซึ่งบรรยากาศเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความเบิกบาน และมีชีวิตชีวาเมื่อไปออกกำลังกาย

R = Response, Relax, Refresh, Revenue หมายถึง การดำเนินการด้านการออกกำลังกายต้องตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุโดยให้ผู้สูงอายุรู้สึกผ่อนคลาย เกิดความสดชื่น การออกกำลังกายช่วยชะลอความแก่

E = Environment, Empathy, Elite หมายถึง สภาพแวดล้อมในการออกกำลังกายควรปลอดภัย ทำให้ผู้สูงอายุอารมณ์ดี ทั้งนี้ควรมีความเอื้ออาทรและไมตรีจิตเป็นสำคัญและดูแลผู้สูงอายุที่มาออกกำลังกายประดุจแขกผู้มีเกียรติ

S = Staffing, Smart, Sources, Service, Strong, Social หมายถึง บุคลากรที่ดูแลรับผิดชอบผู้สูงอายุต้องมีเพียงพอ โดยมีบุคลิกภาพที่ดี มีความสุภาพและอ่อนโยน ข้อมูลและสื่อด้านการออกกำลังกายควรมีอย่างหลากหลาย นอกจากนี้ การดูแลเอาใจใส่และให้บริการควรอบอุ่นและเป็นกันเอง บุคลากรที่ดูแลผู้สูงอายุควรเข้มแข็ง เสียสละ ทุ่มเทเพื่อจูงใจผู้สูงอายุให้ออกกำลังกายให้มากที่สุด และสร้างสัมพันธภาพระหว่างทีมงานกับผู้สูงอายุ และระหว่างผู้สูงอายุด้วยกันเอง

T = Trainer, Team Work, Techniques, Tools หมายถึง วิทยากรหรือผู้นำการออกกำลังกายต้องมีความละเอียดอ่อนโดยคำนึงถึงเพศ วัย และความต้องการของผู้สูงอายุ โดยทีมงานต้องรู้จักใช้เทคนิคและเครื่องมือที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ

I = Information, Instruction, Inspiration หมายถึง ข้อมูลเกี่ยวกับการออกกำลังกายควรโดนใจโดยใช้ภาษาที่ง่าย สั้นแต่เข้าใจ นอกจากนี้ ควรมีคู่มือสำหรับออกกำลังกาย และสร้างแรงจูงใจให้ผู้สูงอายุก้าวออกจากบ้านไปออกกำลังกายด้วยวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรม หรือสิ่งจูงใจต่าง ๆ

G = Goals, Games, Gain หมายถึง เป้าหมายต้องชัดเจน คือ กลุ่มผู้สูงอายุต้องออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ โดยหาทางแทรกกิจกรรมหรือเกมส์ระหว่างการออกกำลังกาย เพื่อให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพแข็งแรง และมีสุขภาพที่ดี



LIART

E = Evaluation, Enhancement, Enjoyment, Enlightenment หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวกับการออกกำลังกายของผู้สูงอายุต้องมีการประเมินผลเพื่อการปรับปรุงและพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น และขยายผลทั้งแนวดิ่งและแนวนอนอย่างกว้างขวางตั้งแต่ระดับชาติถึงชุมชน และทุกสถาบันในสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการศึกษาต้องบ่มเพาะตั้งแต่วัยเด็กอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม กิจกรรมการออกกำลังกายควรคำนึงถึงความเพลิดเพลินสนุกสนานควบคู่กันไปเสมอ เพื่อให้ผู้สูงอายุเต็มใจไปออกกำลังกายและเกิดจิตสำนึก รวมทั้งเห็นคุณค่าของการออกกำลังกายอย่างแท้จริง

รูปแบบกลยุทธ์ **PRESTIGE** ให้ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น ต้องมีพลัง ดังนั้นผู้วิจัยได้ประมวลความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญบางส่วนและสามารถนำเสนอมาตรการหรือแนวทาง เพื่อผลักดันรูปแบบกลยุทธ์ให้ดำเนินต่อไปได้ โดยใช้ **“POP CORN”** ซึ่งหมายถึง การแตกกระจายความคิดสู่การปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินงานรณรงค์ให้ผู้สูงอายุออกกำลังกายแพร่กระจายตั้งแต่ระดับบนลงสู่ระดับล่าง และระดับล่างขึ้นสู่ระดับบน ทั้งภาครัฐและเอกชนและทุกภาคส่วนของสังคม

P = Planning, Persuade, Participation หมายถึง การดำเนินการให้ผู้สูงอายุออกกำลังกายต้องมีการระดมสมองเพื่อการวางแผนการดำเนินงาน โดยโน้มน้าวทุกหน่วยงานและกลุ่มเป้าหมายให้เห็นความสำคัญและเต็มใจให้ความร่วมมือ ซึ่งการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน คือ แนวทางแห่งความสำเร็จ

O = Organization, Objectives, Orientation หมายถึง การรณรงค์ให้ผู้สูงอายุออกกำลังกายต้องมีองค์การรับผิดชอบเป็นหลักเพื่อกำหนดนโยบาย วางเป้าหมาย จัดบุคลากร ฯลฯ ในการดำเนินงาน โดยกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและได้ประสิทธิผล ทั้งนี้ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรได้รับการปฐมนิเทศ เพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจ และเกิดทักษะในการปฏิบัติงานอย่างมีคุณภาพ

P = Professional Persons, Promotion หมายถึง การรณรงค์ให้ผู้สูงอายุออกกำลังกายต้องใช้มืออาชีพ ควรสอดแทรกกิจกรรมที่เพลิดเพลิน และส่งเสริมให้มีการบริการที่ดีในรูปแบบต่าง ๆ และดูแลเอาใจใส่ผู้สูงอายุให้เกิดความสุขใจด้วย

C = Communication, Coach, Connection, Continuous หมายถึง การรณรงค์ให้ผู้สูงอายุออกกำลังกายควรใช้สื่อหลากหลาย ส่วนผู้แนะนำหรือช่วยเหลือผู้สูงอายุในการออกกำลังกายควรมีความชำนาญ และปฏิบัติด้วยความละมุนละม่อม เพื่อให้การบริการผู้สูงอายุเป็นไปอย่างอบอุ่นและมีไมตรีจิต เกิดสัมพันธภาพที่ดี และสนใจออกกำลังกายอย่างต่อเนื่อง

O = Opportunity, Obvious, Options หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้สูงอายุเลือกวิธีการออกกำลังกายและแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือซักถามได้ โดยการรณรงค์ให้ผู้สูงอายุออกกำลังกายควรมีข้อเสนออย่างชัดเจน ง่าย สั้น กระชับแต่สะดุดตา และจัดทำเป็นกรณีพิเศษ โดยได้รับการส่งเสริมสนับสนุนมากกว่าวัยอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านสถานที่ บุคลากร งบประมาณ และบริการเสริมอื่น ๆ

R = Relations, Revise, Remind, Report หมายถึง ลูกหลาน เพื่อนหรือบุคคลใกล้ชิดที่มีบทบาทสำคัญต่อการรณรงค์ให้ผู้สูงอายุออกกำลังกาย นอกจากนี้การดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุควรมีการทบทวน เพื่อหาจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาสและอุปสรรค และนำมาพัฒนางานให้ยั่งยืนต่อไป และย้ำเตือนผู้สูงอายุให้เห็นประโยชน์ของการออกกำลังกายอยู่เสมอในรูปแบบต่าง ๆ ส่วนผลการรณรงค์ให้ผู้สูงอายุออกกำลังกายจะเป็นอย่างไรนั้นควรจัดทำเป็นรายงานเพื่อประชาสัมพันธ์และเป็นหลักฐานในการดำเนินงานเพื่อจัดสรรงบประมาณหรือค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ต่อไป

N = Net - work, National Agenda หมายถึง การรณรงค์ให้ผู้สูงอายุออกกำลังกายต้องกระทำในรูปเครือข่าย เชื่อมโยงและประสานกันอย่างทั่วถึง ทั้งระดับชาติ ภูมิภาค ท้องถิ่นและชุมชนทั้งแนวตั้งและแนวนอน และจะสัมฤทธิ์ผลได้ต้องกำหนดเป็น “วาระแห่งชาติ”



สรุปรูปแบบกลยุทธ์การรณรงค์ให้ผู้สูงอายุออกกำลังกาย



“สุขภาพดีมีค่ามากกว่าทรัพย์”

A sound mind is in a sound body

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้ประชากรไทยมีสุขภาพแข็งแรง รักการออกกำลังกายและออกกำลังกายเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง ผู้วิจัยขอเสนอแนะประเด็นที่ควรทำวิจัยเพิ่มเติมดังนี้

๑. จากรูปแบบ PRESTIGE ควรมีการวิจัยเชิงทดลองโดยนำรูปแบบดังกล่าวไปใช้เพื่อหาประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

๒. จากผลการวิจัยที่พบว่า ผู้สูงอายุในปี ๒๕๕๑ เป็นโรคเบาหวานมากที่สุด ดังนั้นควรมีการทำวิจัยเพื่อหาวิธีการและรูปแบบการออกกำลังกายที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุที่เป็นโรคเบาหวาน

๓. ควรวิจัยเกี่ยวกับกลยุทธ์การรณรงค์ให้เด็กและเยาวชนออกกำลังกายอย่างยั่งยืน เพื่อให้ประชากรของประเทศไทยมีสุขภาพแข็งแรง

๔. ควรวิจัยเพื่อสร้างหลักสูตรบ่มเพาะด้านการออกกำลังกายสำหรับการศึกษาในระบบ นอกกระบบ ตามอัธยาศัย และประชาชนทั่วไปเพื่อให้ครบวงจรทั้งประเทศ



LIERT

บรรณานุกรม

กนกรัตน์ วงศ์ลักษณพันธ์. (๒๕๔๒). กลยุทธ์การสื่อสารของเจ้าหน้าที่บำบัดฟื้นฟูยาเสพติด.

กรุงเทพมหานคร : กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข.

กองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ, สถาบัน. (๒๕๔๙). แผนหลักกองทุนสนับสนุน

การเสริมสร้างสุขภาพ ปีงบประมาณ ๒๕๔๙ - ๒๕๕๗. กรุงเทพฯ : สำนักงาน

กองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ.

การกีฬาและท่องเที่ยว,กระทรวง. (๒๕๔๒) ผู้สูงอายุไทย. กรุงเทพฯ : หมอชาวบ้าน

_____ . (๒๕๔๗). พระราชบัญญัติการพลศึกษา พ.ศ ๒๕๔๖. กรุงเทพฯ : กระทรวง

การกีฬาและท่องเที่ยว.

การพลศึกษา, สถาบัน. (๒๕๕๑). การพลศึกษาเพื่อการเสริมสร้างสุขภาพและสมรรถภาพ

ผู้สูงอายุ. กรุงเทพฯ : สถาบันที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

กิตติ กันภัยและคณะ. (๒๕๔๓). มองสื่อใหม่ มองสังคมใหม่. กรุงเทพฯ : เอ็ดดิสัน

เพรส โปรดักส์.

เกียรติชัย วีระภูณนนท์. (๒๕๔๙). การวิจัยเรื่อง กลยุทธ์การพัฒนานวัตกรรมธุรกิจ

บริการสำหรับผู้สูงอายุ. ดุษฎีนิพนธ์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏ

สวนดุสิต.

ชนิษฐา ปาลโมกษ์. (๒๕๕๐). การสื่อสารเชิงกิจกรรมในแผนรณรงค์การสื่อสารทาง

การตลาดเพื่อการรณรงค์ทางสังคมระดับชาติ กรณีรณรงค์ลดการบริโภค

เครื่องดื่มแอลกอฮอล์และรณรงค์ป้องกันอุบัติเหตุจราจร. ดุษฎีนิพนธ์ สาขา

การจัดการการสื่อสาร บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. (๒๕๕๑). รายงาน

การประชุมประจำปีของ สคช : วิสัยทัศน์ประเทศไทย...สู่ปี ๒๕๗๐.

กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.



LI RT

- จันทร์ฉาย ฉายากุล. (๒๕๓๘). ประสิทธิผลของการให้ความรู้เรื่องการฝึกออกกำลังกาย และการสนับสนุนจากสมาชิกในครอบครัวในการส่งเสริมการออกกำลังกาย เพื่อสุขภาพของผู้สูงอายุ ชุมชนวัดมะกอก เขตพญาไทและเคหะชุมชน หุ่นสองห้อง เขตดอนเมือง. วิทยานิพนธ์ วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหิดล.
- จารุณี พัทธพิมานสกุล. (๒๕๔๒). การศึกษาเครือข่ายการสื่อสารของกลุ่มชีวิต. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จุฬาลงกรณ์, มหาวิทยาลัย. (๒๕๔๔). รายงานการวิจัยเกี่ยวกับการรณรงค์เพื่อสร้าง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชนาพร หทัยวิม. (๒๕๓๘). ผลของการดูแลตนเองด้วยการออกกำลังกายเพื่อลดระดับ ความดันโลหิตและระดับไขมันเลวเตอรอลของหญิงสูงอายุ. กรุงเทพฯ : กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข.
- ดวงเดือน พันธุโยธี. (๒๕๓๙). ความสัมพันธ์ระหว่างความสำคัญของสุขภาพ การรับรู้ ประโยชน์ของการออกกำลังกายและพฤติกรรมการออกกำลังกายของผู้สูง อายุในจังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์พยาบาลศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย เชียงใหม่.
- ไตรรัตน์ จารุทัศน์. (๒๕๔๗). รายงานการวิจัยมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับที่พักอาศัยและ สภาพแวดล้อมของผู้สูงอายุ. [http : //www.hsro.on.th/index 1.php 'Show = view doe= 350.](http://www.hsro.on.th/index_1.php?Show=view_doe=350)
- ทิพารัตน์ เด่นชัยประดิษฐ์. (๒๕๔๙). การศึกษากลยุทธ์และประสิทธิผลของโครงการ ประชาสัมพันธ์เพื่อลดอุบัติเหตุจากรถจักรยานยนต์. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.
- นรินทร์ชัย พัฒนพงศา. (๒๕๔๒). การสื่อสารการรณรงค์เชิงยุทธศาสตร์เพื่อเปลี่ยน พฤติกรรมมนุษย์. กรุงเทพฯ : ไร่เขียว.



LIART

นันทนา เดชกำธร. (๒๕๔๙). ยุทธศาสตร์การสื่อสารเพื่อสร้างจิตสำนึกให้กับเยาวชนไทย

ในการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นิภาวัลย์ สุวรรณสุรงค์. (๒๕๔๑). การเปรียบเทียบพฤติกรรมสุขภาพ ความรู้เจตคติและ

การปฏิบัติเกี่ยวกับกิจกรรมการออกกำลังกายของผู้สูงอายุในชมรมผู้สูงอายุ

โรงพยาบาลตำรวจ. ปรินญาณิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย

ศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.

บรรลุ คิริพานิช. (๒๕๔๑). การออกกำลังกายเพื่อสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุ. พิมพ์ครั้งที่ ๒.

กรุงเทพฯ : หมอชาวบ้าน, (๒๕๔๑). คู่มือผู้สูงอายุฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ :

หมอชาวบ้าน

บริหารทะเบียน, สำนัก. (๒๕๕๐). จำนวนประชากรผู้สูงอายุไทย พ.ศ. ๒๕๕๐. กรุงเทพฯ

: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

ปาริชาติ สถาปิตานนท์, กิตติ กัญภัย, พัฒนพงษ์ จาติเกตุ และปิยะนารถ จาติเกตุ.

(๒๕๔๖). รายงานการวิจัยเรื่องศักยภาพของสื่อมวลชนในการส่งเสริมสุขภาพ.

กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.

ปิ่นนเรศ กาศอุดม, คณิสสร แก้วแดง และชีสมน นามวงษ์. (๒๕๕๐). รายงานวิจัย

พฤติกรรมสุขภาพผู้สูงอายุในเขตภาคตะวันออก. จันทบุรี : วิทยาลัยพยาบาล

พระปกเกล้า.

เปรมศิริ นิमितมงคล. (๒๕๓๖). กลยุทธ์การใช้สื่อแบบผสมผสานเพื่อการสร้างเอกลักษณ์

ของอินซ์เคป ประเทศไทย. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พวงพะยอม ปัญญา. (๒๕๔๙). “การนอนหลับและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนอนหลับใน

ผู้สูงอายุ “พยาบาลสาร. ๓๓,๒ (เมษายน-มิถุนายน ๒๕๔๙) : ๕๑-๖๒.

พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กระทรวง. (๒๕๔๗). พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ

พ.ศ. ๒๕๔๖. กรุงเทพฯ : กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

พิณธร ปรัชญานุสรณ์. (๒๕๔๔). ผลของบุญกรรมทำผิดต่อสุขภาพการนอนหลับของผู้สูง

อายุในชมรมผู้สูงอายุ. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย.



LIART

- แพรวพรรณ อัครประสา. (๒๕๔๙). **ประสิทธิผลของการสื่อสารเกี่ยวกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต่อนิสิตนักศึกษาหญิงในกรุงเทพมหานคร**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มนตรี สุดสม. (๒๕๔๑). **กลยุทธ์การสื่อสารเพื่อส่งเสริมความปลอดภัยทางการจราจรในจังหวัดภูเก็ต**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการประชาสัมพันธ์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รายงานสถานการณ์และแนวโน้มประเทศไทย. (๒๕๔๘). **Column/สิ่งประดิษฐ์/งานวิจัย**. [Online]. Available:<http://www.technologymedia.co.th/colum/colum/columnview.asp?id=193>. [๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๙].
- รุ่งโรจน์ พุ่มริ้ว. (๒๕๔๕). **สวัสดิการผู้สูงอายุและบทบาทของสุขศึกษาในการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ**. กรุงเทพฯ : เจริญดีการพิมพ์.
- รัตนา ทิมเมือง. (๒๕๕๑). **กว่าจะเป็นหลักสูตรการสื่อสารสุขภาพ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวฯ**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.
- เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สำนักงาน. (๒๕๕๑). **คำสั่งนโยบายบาลของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑**. กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. (๒๕๕๐). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- วรางคณา รัตนรักษ์. (๒๕๔๐). **กระบวนการสื่อสารผ่านสื่อมวลชนเพื่อการรณรงค์ โครงการไทยเที่ยวไทย**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิจัยประชากรและสังคม, สำนักงาน. (๒๕๔๗). “การเปลี่ยนแปลงประชากรไทย (๒๕๓๓ - ๒๕๔๓)”. **สารประชากรศาสตร์**. มหาวิทยาลัยมหิดล. ๑๓ (๑ มกราคม ๒๕๔๗).
- วัฒนธรรมการกีฬาและการท่องเที่ยว, สำนัก. (๒๕๕๐). **สถานที่ออกกำลังกายของกรุงเทพมหานคร**. กรุงเทพฯ : สำนักวัฒนธรรม การกีฬาและท่องเที่ยว.
- เวชศาสตร์ผู้สูงอายุ, สถาบัน. (๒๕๔๗). **ผลการสำรวจภาวะสุขภาพและการออกกำลังกายของผู้สูงอายุ**. กรุงเทพฯ : ชุมนุมเกษตรกรแห่งประเทศไทย.



LIART

- ศรีเรือน แก้วกังวาน. (๒๕๔๙) จิตวิทยาพัฒนาการทุกช่วงวัย วัยรุ่น-วัยสูงอายุ. พิมพ์ครั้งที่ ๙. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศศิวิมล วรรณทองและคณะ. (๒๕๔๙). รายงานการวิจัยผลของโปรแกรมส่งเสริมการนอนต่อสุขภาพการนอนหลับของผู้สูงอายุ. นครปฐม : สถาบันกัลยาณ์ราชนครินทร์.
- ศิริพร วุฒิกุล. (๒๕๔๙). กลยุทธ์การสื่อสารอัตลักษณ์ของชาติในโครงการรณรงค์ทางการท่องเที่ยวของประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถิติแห่งชาติ, สำนักงาน. (๒๕๔๗). รายงานการสำรวจการออกกำลังกายของผู้สูงอายุ. กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- สถิติแห่งชาติ, สำนักงาน. (๒๕๔๘). สถิติประชากรและการเคหะ. (On-line) Available : <http://www.anamai.maph.go.th> ๒๐๐๕, January ๒๖.
- สมพร เทพสิทธา. (๒๕๕๐). แก่อย่างมีค่า ชราอย่างมีความสุข. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสมพรเทพสิทธา เพื่อศาสนาและพัฒนาสังคม.
- สุชาดา ภัณฑรักษ์สกุล. (๒๕๔๖). ผลของโปรแกรมการออกกำลังกายแบบซิงกโดยประยุกต์ทฤษฎีความสามารถตนเองในผู้สูงอายุที่มีภาวะซึมเศร้า. วิทยานิพนธ์พยาบาลศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา.
- สุทธิชัย จิตะพันธ์กุล. (๒๕๔๓) สถานะของประชากรสูงอายุในปัจจุบันและการดำเนินการต่าง ๆ ของประเทศ. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภาณี แก้วพินิจ ลินดา สิริภูบาล และบุญสนอง ภิญโญ. (๒๕๔๗). รายงานการวิจัยรูปแบบการส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุแบบบูรณาการ. พิษณุโลก : ศูนย์อนามัยที่ ๙.
- สุมาลี จาติกวนิช และธงชัย พรรณสวัสดิ์. “อายุเป็นเพียงตัวเลข” แก่อย่างมีคุณค่า. ไทยรัฐ. ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๑ หน้า ๒๓.
- สุวสิริ ยลอารีย์. (๒๕๔๙). กระบวนการและกลยุทธ์การสื่อสารเพื่อการรณรงค์การใช้แก๊สโซฮอลล์ในเขตกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- สุวิทย์ เกียรติเสวี. (๒๕๕๑). “มองคุณภาพชีวิต”. **ยึดชีวิตผู้สูงอายุด้วยออกกำลังกายเดินเร็ว**. เดลินิวส์. ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑. หน้า ๕.
- เสรี วงษ์มณฑา. (๒๕๔๗). **ครบเครื่องเรื่องการสื่อสารการตลาด**. กรุงเทพฯ : ธรรมสาร.
- _____. (๒๕๔๘). **เอกสารประกอบการบรรยายวิชาการจัดการสื่อสาร เพื่อการรณรงค์ทางธุรกิจสื่อสาร**. โครงการปริญญาเอกดุษฎีบัณฑิต สาขาการจัดการสื่อสาร บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.
- อัจฉรา เอ็นซ์ และปรียา รุ่งโสภาสกุล. (๒๕๔๑). **การศึกษาบทบาทของผู้ดูแลผู้สูงอายุกับการดูแลรักษาสุขภาพของผู้สูงอายุไทย**. กรุงเทพฯ : สถาบันประชากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- อุบลรัตน์ เพ็งสถิต. (๒๕๔๐). **จิตวิทยาผู้สูงอายุ**. กรุงเทพฯ : คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- Argenti, Paul A. (1998). **Corporate Communication**. Boston, Mass Irwin.
- Bee, H. (1994). **Lifespan Development**. New York : Harper Collins.
- Daniel Tessier, et.al. (2000). “Effects of aerobic physical exercise in the elderly with type 2 diabetes mellitus” **Archives of Gerontology and geriatrics**. 31(2) : 121-132.
- Donna Jean Plonczynski. (2003). **The determinants of physical activity in older, rural, Midwestern women**. Ph.D. dissertation. United States : University of Illinois at Chicago.
- Douglas, B.H. et al. (1970). **An Information Campaign that Change Attitudes**. Journalism Quarterly, 47 (3), pp.479-492.
- Guerline Jean. (2003). **Effectiveness of an Exercise Program on Fall Prevention**. Master thesis (M.S.) United States : Touro college at New York.



LI RT

- Harrison, T. (1987). **A handbook of advertising techniques**. London : Kogan page.
- Kotler, P. and Roberto E.L. (1989). **Social marketing : Strategies for changing public behavior**. New York : The Free Press.
- Kotler, P., Roberto, N. and Lee, N. (2002). **Social Marketing : Improving the Quality of Life**. Tousand Oaks : Sage.
- Mario Bo and et. al. (2006). "Positive effects of aerobic physical activity in institutionalized older subjects complaining of dyspnea" **Archives of Gerontology and Geriatrics**. 4. (1) : 139 - 145.
- Maslow, Abraham H. (1970). Metivation and Personality. New York : Harper and Row.
- McGregor, doulas M. (1960). **The Human Side of Enterprise**. New York : McGraw-Hill.
- Paisley, W.J. (1990). **Communication Campaigns**. New Jersey : Prentice-Hall.
- Paterson, C. (1996). **Looking Forward Through the Lifespan**. 3rd ed. Sydney : Prentice Hall
- Pelsmacker, P.D., Geuens, M., and Bergh, V. (2001). **Marketing communica tions**. London : Pearson education.
- Peterson, K.I., and Crayton, C. (1995). The Effect of an Economic Impact Study on Sponsorship Development for a Festival : A case Study. **Festival Management and Event Tourism**. 2 (2/3)., pp. 185-190
- Roge, E.M. (1976). **Communication and development : The passing of a dominant paradigm, Communication Research**. New York : Sage Publication.
- _____ . (1981). **Communication Campaigns**. New York : Sage Publication.
- _____ . (1986). **Communication Technology**. New York : The Free Press.

Schultz, D.E. (2001, July 2). Campaign approach shouldn't exist in IMC.

Marketing News. 35 (14), p.8.

Schultz, D.E., Tannenbaum S.I., and. Lauterborn, R.F. (1994). **The New Marketing Paradigm : Integrated Marketing Communications.**

Illinois : NTC Publishing Group.

Woods. J.A. et.al. (1999). "Effect of 6 months of moderate aerobic exercise training on immune function in the elderly" **Mechanisms of Aging and Development.** 109 (1) : 1-19. <http://www.thailabonline.com/food-eldes.htm>, 2008. 17 เมษายน 2551.

<http://www.jobpub.com/articles/showarticle.asp?id=2326>.



ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาขายปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า มีความประสงค์จะสมัคร / ต่ออายุสมาชิกรัฐสภาสาร 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 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ตัวแลกเงิน หรือ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕ ในนาม **ผู้จัดการรัฐสภาสาร** กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๓๔ อาคารธนาคารทหารไทย ชั้น ๕ C แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

จำนวนเงิน.....บาท



LI RT

Legislative Institutional Repository of Thailand



ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา
(ผังเปิดสมัยประชุม)

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา	
05.00	รายการเผยแพร่ศาสนาพุทธ				รายการเผยแพร่ศาสนาอิสลาม		รายการเผยแพร่ศาสนาคริสต์	05.00	
06.00	สนง.ศาลรธน.	กก.สิทธิฯ	ปปช.	สตง.	ผู้ตรวจการฯ	เข้านี้ที่สภา		06.00	
06.30	เก็บข่าวเล่าขาน								
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.								
07.30	การเมืองเรื่องของประชาชน					วิจัยก้าวไกล	สภาที่ปรึกษา ศก.ฯ		
08.30						บันทึกประชุมสภา			
09.00	มองรัฐสภา (ถ่ายทอดสัญญาณจาก NBT / NBT 15)				สภาสนทนา	ร้อยเรื่องเมืองไทย/ ชีวิตกับการเรียนรู้	ร้อยเรื่องเมืองไทย/ บ้านสุขภาพ		
10.00	สภาสู่ประชาชน			สภาสู่ประชาชน	ประชุมวุฒิสภา	สภาน่ารู้	สังคมประชาธิปไตย		
11.00	ชั่วโมงประชาธิปไตย			สภาสนทนา		เที่ยวทั่วไทย ไปกับรัฐสภา	คุยกันนอกศาล		
12.00	เพลงยามเที่ยง	เปิดประตู สู่ กกต.				เพลงเก่าวันก่อน			
13.00	สภาปริทัศน์	สภาสนทนา				ท้องถิ่นบ้านเรา			
13.30	ได้ร่วมพระบารมี			ประชุมสภา ผู้แทนราษฎร					
14.00	สภาชาวบ้าน					นานาสาระ			
15.00	บ้ายสามตามประเด็น			ประชุมสภา ผู้แทนราษฎร		รอบรู้กฎหมายไทย			
16.00	เสียงจากสภา					สภาสุดสัปดาห์			
17.00	รายการห้องข่าวห้าโมงเย็น					สืบสายลายไทย	สบาย สบาย		
17.30	รายการแฉ้มสี่เดิมนัก					เพื่อนใจเยาวชน	ยามเย็น		
18.00	คุยกับ วิปรัฐบาล	คุยกับ วิปฝ่ายค้าน	รธน.กับชีวิต	ตามรอยรัฐสภา	เกาะติดวุฒิสภา	เพลงไทย จากรัฐสภา	เพลงดีศรีแผ่นดิน		
18.30	ถ่ายทอดข่าว สวท.								
19.00									
19.30	ภาษาพาสาร์	ข่าวสารจากสำนักประชาสัมพันธ์				กระทู้สภา	ศาสนากับประชาธิปไตย		
20.00	มุ่งสู่ประชาธิปไตยไปกับสถาบันพระปกเกล้า					ก้าวไปกับการเมืองไทย			
21.00	กาแฟก่อนนอน								
22.00									

- หมายเหตุ**
- สถานีฯ เริ่มส่งกระจายเสียงตั้งแต่เวลา 05.00-22.00 น. ทุกวันไม่เว้นวันหยุด โดยไม่มีการโฆษณาทางธุรกิจพาณิชย์ใดๆ
 - ในวันประชุมสภา สถานีฯ จะจัดให้มีรายการพิเศษ "สภาสนทนา" ก่อนการประชุม และจะถ่ายทอดเสียงการประชุมจนเสร็จสิ้นการประชุม เมื่อเสร็จการประชุมหรือหากวันใดไม่มีการประชุมสภา สถานีฯ จะมีรายการอื่นๆ ตามปกติ
 - มีการถ่ายทอดเสียงการประชุม / สัมมนาของกรรมาธิการคณะต่างๆ เป็นกรณีพิเศษในบางเวลา
 - เสนอข่าวต้นชั่วโมงตั้งแต่เวลา 08.00-17.00 น. รวม 10 ช่วง กรณีมีข่าวด่วน ข่าวสำคัญ สามารถนำเสนอแทรกได้
 - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เทียบเวลาเคารพธงชาติ



จัดทำโดย
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
<http://www.parliament.go.th>

