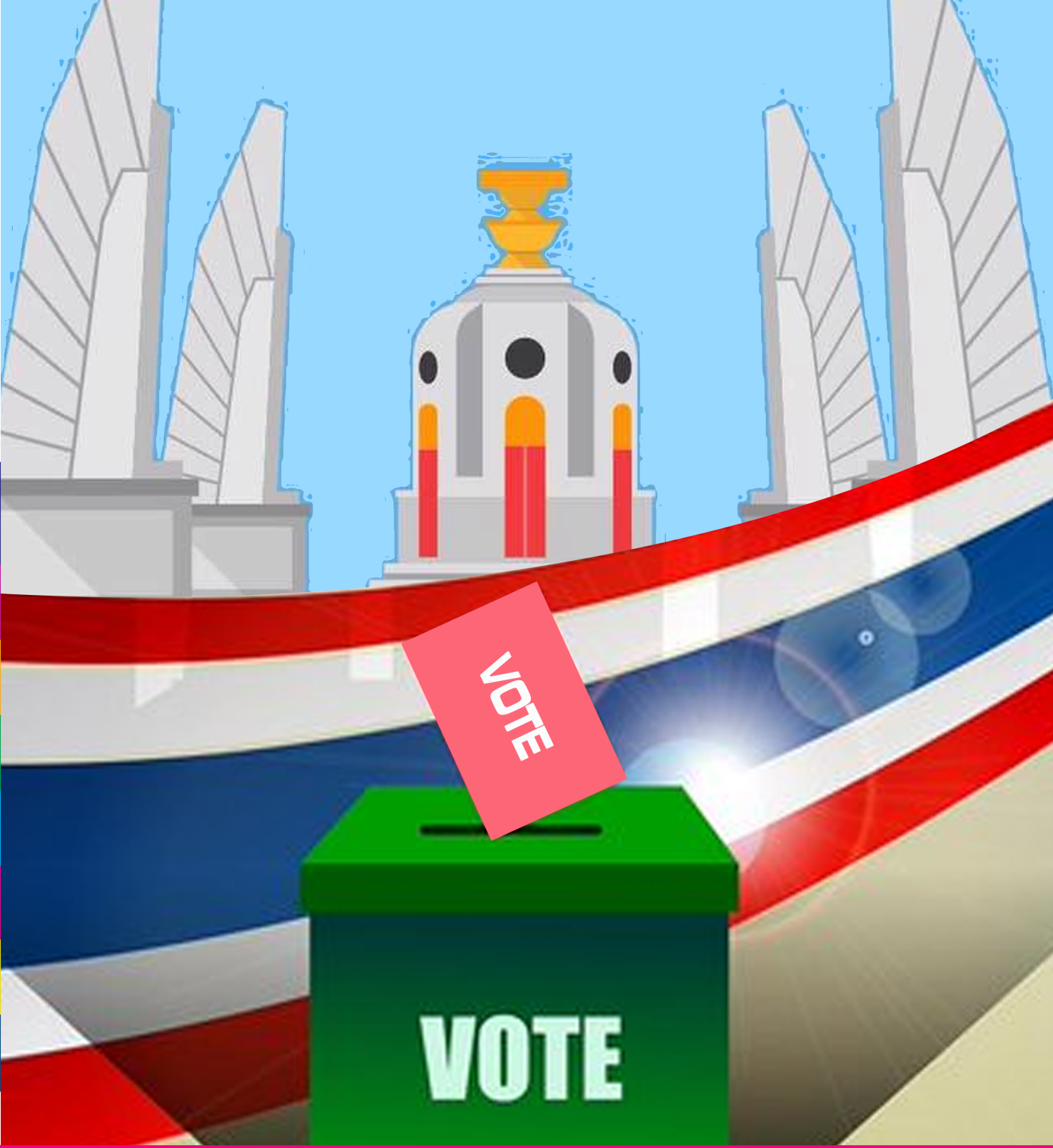


ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๗ ฉบับที่ ๒ เดือนมีนาคม - เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๒

ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา ประจำเดือน เมษายน 2562

ออกอากาศทุกวัน ตั้งแต่เวลา 05.00 – 22.00 นาฬิกา

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์		เสาร์	อาทิตย์	เวลา
05.00	รายการเผยแผ่ความรู้ทางพุทธศาสนา (มูลนิธิศึกษาและเผยแพร่พระพุทธศาสนา)								05.00
06.00	คุยข่าวเช้า						weekend news ข่าวเช้าสุดสัปดาห์	รายการเผยแผ่ความรู้ทางศาสนา (อิสลาม / คริสต์)	06.00
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.								07.00
07.30	Inside รัฐสภา						วิจัยก้าวไกล	ทำดีได้ดี	07.30
08.00	ห้องข่าวรัฐสภาแชนแนล (โทรทัศน์รัฐสภา)						ศาสตร์พระราชาฯ (คสช./rerun)	ขบวนการคนตัวเล็ก	08.00
09.00	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)			มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)		ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00
							บ้านสุขภาพ	มีข่าวดีมาบอก	09.15
10.00	การเมืองเรื่องของประชาชน							ตะลอนทัวร์ทั่วไทย	10.00
11.00	เกาะติดสภานิติบัญญัติแห่งชาติ						บันทึกประชุมสภา		11.00
12.00	รัฐสภาของเรา						*สกู๊ป..ทันข่าวรัฐสภา*	*สกู๊ป..รอบสัปดาห์อาเซียน*	12.00
							แผ่นดินถิ่นไทย		
13.00	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)						เพลินเพลงยามบ่าย		13.00
14.00							สุข..สุดสัปดาห์		14.00
15.00	รักเมืองไทย						สภาสาระ		15.00
							ก้าวทันไอที	เรื่องเล่าจากวันวาน (RERUN)	15.30
16.00	Youngblood นิติบัญญัติฉบับคนรุ่นใหม่						ชีวิตกับการเรียนรู้	สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	16.00
16.30	สภาชาวบ้าน								
17.00	***ข่าวเด่นรอบวัน***						*สกู๊ป..สภากับประชาคมโลก*	*สกู๊ป...เส้นทางกฎหมาย*	17.00
	Gossip การเมือง						ละติจูดรอบโลก	สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	
18.00	เดินหน้าประเทศไทย (รับสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)				เป็นประชารัฐ		เดินหน้าประเทศไทย (รับสัญญาณ ททบ.)		18.00
18.30	รัฐธรรมนูญ ๒๗๙ องศา		เจตนารมณ์กฎหมาย	เรื่องเล่าจากวันวาน			เพลงดีศรีแผ่นดิน		
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.								19.00
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ						เรดิโอ for you		19.30
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)								20.00
	รายการจากสถาบันพระปกเกล้า						คุยกันนอกศาล	สนทนากับคลังสมอง วปอ.ฯ	
21.00	ปปช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	คุยกับคณะกรรมการสิทธิฯ	สตง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน		ปุจฉา - วิสัชนาธรรม (พระอาจารย์อารยวังโส)		21.00
21.30	ธรรมะก่อนนอน								

หมายเหตุ - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท / นำเสนอข่าวต้นชั่วโมง และสปอตต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00–21.00 น.

- หากช่วงเวลาใดมีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ

รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นายสรศักดิ์ เพียรเวช

นางสาวสุภาสินี ขมะสุนทร

บรรณาธิการ

นางจงเดือน สุทธิรัตน์

ผู้จัดการ

นางบุษราคำ เชาวน์ศิริ

กองบรรณาธิการ

นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์

นายพิษณุ จารีย์พันธ์

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางสาวจุฬีวรรณ เติมผล

นายก้องเกียรติ ผือโย

นางสาวสหวรรณ เพ็ชรไทย

นางสาวนิธิมา ประเสริฐภักดี

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ องค์อศิวชัย

นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร

นางสาวดลธี จุลนานนท์

นางสาวจริยาพร ดีกัลลา

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นางสาวสุรดา เซ็นพานิช

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัชต์ ขาวสำอางค์

ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่ บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขที่ ๑๑๐ ถนนประดิพัทธ์ แขวงพญาไท เขตพญาไท
กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒
e-mail: rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๖ เล่ม)
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๑๐๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)
กำหนดออก ๒ เดือน ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออก ๒ เดือน ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจารณ์ หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิง และเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A4

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรมีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A4 หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษด้านละ ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานของผู้เขียนบทความอย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสารจำนวน ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกไฟล์ข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขที่ ๑๑๐ ถนนประดิพัทธ์ แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๑ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒

บทบรรณาธิการ

ห้วงเวลานี้บรรยากาศทางการเมืองของประเทศไทยกลับมาคึกคักและมีชีวิตชีวาอีกครั้ง ภายหลังจากที่มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๒ เมื่อช่วงต้นปีที่ผ่านมา โดยในเวลาต่อมานายอิทธิพร บุญประคอง ประธานกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ได้แถลงกำหนดวันเลือกตั้ง ส.ส. ในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๒ นี้ อาจกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นที่จับตามองจากหลาย ๆ ฝ่ายเป็นอย่างมาก ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ที่เป็นเช่นนี้ไม่ใช่เพียงเพราะว่าเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกของไทยภายหลังการรัฐประหาร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เท่านั้น หากแต่รูปแบบและกติกาการเลือกตั้งแบบใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยังมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก นอกจากนี้แล้วยังพบว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในเรื่องของหนังสือสัญญามีความคลุมเครือ อีกทั้งกระบวนการทำหนังสือสัญญาในปัจจุบันก็ยังไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควร ประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ แต่กลับมีสถานะผูกพันองค์กรต่าง ๆ ของรัฐให้ต้องปฏิบัติตาม ได้สร้างความสับสนในทางปฏิบัติแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและก่อให้เกิดปัญหาทางข้อกฎหมายตามมามากมาย ปัญหาเช่นว่านั้นเป็นเช่นไร สามารถติดตามได้จาก**บทความ เรื่อง ปัญหาการพิจารณาตราสารระหว่างประเทศที่เป็นสนธิสัญญาตามทางปฏิบัติของไทย**

บทความ เรื่อง การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายจากเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมาย กล่าวถึงการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายนับตั้งแต่ขั้นตอนการยกร่างกฎหมาย ทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และภาคประชาชน รวมทั้งขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวในปัจจุบันนี้สามารถทำได้ง่ายและเป็นระบบมากขึ้น เนื่องจากมีกระบวนการที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั่นเอง

สำหรับ**บทความ เรื่อง การสื่อสารเพื่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน** ผู้เขียนได้อธิบายแนวทางการสื่อสารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชนในระดับต่าง ๆ โดยชี้ให้เห็นว่าสื่อมวลชนมีบทบาทหน้าที่ในการเสริมสร้างระบบสังคมการเมืองให้มีความเข้มแข็งและมั่นคง ขณะเดียวกันระดับการศึกษาของประชาชนก็มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการใช้สื่อมวลชน โดยผู้ที่มีการศึกษาสูงส่วนใหญ่จะใช้สื่อมวลชนมากขึ้น ส่งผลให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้เกิดความสนใจทางการเมืองเพิ่มมากขึ้นด้วย

ส่วน**บทความ เรื่อง การตรวจสอบความมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการตามรัฐธรรมนูญ: โดยสังเขป** เนื้อหากล่าวถึงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดี การถอนฟ้อง และการสอบสวนเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยขอบเขตของการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการที่มีความเป็นอิสระจะต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบภายใต้มาตรการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ทั้งจากหน่วยงานภายในองค์กรอัยการและหน่วยงานภายนอก เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ รวมทั้งอำนวยความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน

บทความ เรื่อง สวัสดิการสังคมของเด็กและเยาวชน: ความเหลื่อมล้ำ การเข้าถึงและโอกาส ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กและเยาวชนในประเทศไทย ซึ่งจากการศึกษาพบว่ายังประสบปัญหาด้านกลไกการบริหารจัดการองค์กรและการจัดการกองทุนสำหรับการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กและเยาวชน ในการนี้ได้นำเสนอแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมในอนาคต เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในโอกาสและการเข้าถึงสำหรับเด็กและเยาวชน โดยเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ขององค์กร อีกทั้งควรกำหนดสิทธิและโอกาสในการเข้าถึงการจัดสวัสดิการของรัฐตามแนวคิดความเป็นธรรมที่ให้ความสำคัญกับสิทธิของพลเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน

บทความ เรื่อง เอเชียอาคเนย์: ความท้าทายและโอกาสในกรอบความร่วมมือในภูมิภาค ผู้เขียนได้หยิบยกแนวความคิดทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและแนวความคิดความร่วมมือส่วนภูมิภาคมาวิเคราะห์การรวมกลุ่มของประเทศสมาชิกอาเซียน ตลอดจนสิ่งที่ท้าทายของอาเซียนและโอกาสของเอเชียอาคเนย์ในบริบทของความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก

บทความส่งท้ายเล่มสำหรับรัฐสภาสารฉบับเดือนมีนาคม - เมษายนนี้ ขอนำเสนอ**บทความ เรื่อง การรวมเยอรมนี: สาเหตุของสงครามฝรั่งเศส-ปรัสเซีย** กล่าวถึงประวัติศาสตร์การรวมชาติของเยอรมนี โดยเฉพาะประเด็นความขัดแย้งระหว่างฝรั่งเศสและปรัสเซียจนกลายเป็นสงครามระหว่างกันในช่วงปี ค.ศ. ๑๘๗๐-๑๘๗๑ ซึ่งความพยายามในการเป็นผู้นำรวมชาติเยอรมนีของปรัสเซียในระยะแรก ๆ นั้นทำให้ปรัสเซียจำเป็นต้องทำสงครามกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างเดนมาร์กเป็นชาติแรก โดยในครั้งนั้นได้ขอความร่วมมือกับออสเตรีย แต่ด้วยนโยบายเลือดและเหล็ก ตลอดจนการแสดงท่าทีที่แข็งกร้าวของบิสมาร์ค นายกรัฐมนตรีปรัสเซียในขณะนั้นที่ต้องการแสดงศักยภาพการเป็นรัฐผู้นำในการรวมเยอรมนี ทำให้ปรัสเซียต้องประกาศสงครามกับออสเตรียในปี ค.ศ. ๑๘๖๖ รวมทั้งบีบให้ฝรั่งเศสต้องทำสงครามกับปรัสเซียในที่สุด แล้วกลับมาพบกับบทความที่ทรงคุณค่าและให้มุมมองทางความคิดที่ลุ่มลึกแก่ผู้อ่านได้อีกเช่นเคยในฉบับหน้า

บรรณาธิการ

สารบัญ

ปีที่ ๖๗ ฉบับที่ ๒ เดือนมีนาคม - เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๒
Vol.67 No.2 March - April 2019

ปัญหาการพิจารณาตราสารระหว่างประเทศที่เป็นสนธิสัญญาตามทางปฏิบัติของไทย ๙
เพชรณพัฒน์ ศรีวุทธิยประภา

การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายจากเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมาย ๓๓
ปิยะนาถ รอดมุ้ย

การสื่อสารเพื่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ๔๘
ตรัยรัตน์ ปลื้มปิติชัยกุล

การตรวจสอบความมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการตามรัฐธรรมนูญ: โดยสังเขป ๖๕
ปราณพงษ์ ติลภัทร

สวัสดิการสังคมของเด็กและเยาวชน: ความเหลื่อมล้ำ การเข้าถึงและโอกาส ๙๙
ดร. นิภาพรรณ เจนสันติกุล

เอเชียอาคเนย์: ความท้าทายและโอกาสในกรอบความร่วมมือในภูมิภาค ๑๑๖
ณัฐพัชร์ ศิริวัฒน์

การรวมเยอรมนี: สาเหตุของสงครามฝรั่งเศส-ปรัสเซีย ๑๒๗
อักษราภัค ชัยปะละ

ปัญหาการพิจารณาตราสารระหว่างประเทศที่เป็นสนธิสัญญาตามทางปฏิบัติของไทย

Problems to be considered in determining status of International Instruments which are Treaty in the Practice of Thailand

เพชรณพัฒน์ ศรีวุทธิยประภา*

บทคัดย่อ

ตราสารระหว่างประเทศที่กระทำขึ้นโดยรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศนั้น มีทั้งตราสารระหว่างประเทศที่ก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายที่เรียกว่า “สนธิสัญญา” และตราสารที่ไม่ก่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมาย ซึ่งการพิจารณาว่าตราสารใดมีผลผูกพันทางกฎหมายหรือไม่นั้นไม่มีเกณฑ์การพิจารณาที่กำหนดตายตัว แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณาตราสารระหว่างประเทศที่เป็นสนธิสัญญา อาจพิจารณาได้จากความหมายและ

* อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (School of Law, Mae Fah Luang University, Thailand)

e-mail: Phetnapat.sri@mfu.ac.th

องค์ประกอบของสนธิสัญญาตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาสถานะของตราสารระหว่างประเทศว่าเป็นสนธิสัญญาหรือไม่ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติของศาลไทย โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาตราสารระหว่างประเทศที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศนัก กรณีนี้จึงอาจส่งผลให้การดำเนินนโยบายต่างประเทศของฝ่ายบริหารในการทำหนังสือสัญญาเกิดความติดขัด บทความนี้จึงมุ่งศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาในการพิจารณาตราสารระหว่างประเทศที่เป็นสนธิสัญญา และเสนอแนะแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

คำสำคัญ: สนธิสัญญา, ตราสารระหว่างประเทศ, ความตกลงระหว่างประเทศ, ศาลรัฐธรรมนูญ, แถลงการณ์ร่วม

Abstract

International instruments, made by the states or international organizations, include the ones that give a rise to a legal obligation, called treaties, and the ones that do not entail legal obligation. There are not exact criteria for the consideration of whether a particular instrument evokes legal bond. However, the consideration of the international instruments in a form of treaty can be determined by the meaning and composition of the treaty according to international laws, which are considered the general rules used as a guide to consider whether the international instrument status is treaty. However, in the practice of Thai court. In particular, the Constitutional Court of Thailand applies the criteria for the consideration of international instruments that do not comply with the principles of international law. This may result in a failure of the implementation of foreign policy to conclude a treaty by the government. This article deals with analyzing the problem in consideration of international agreements which are treaty and suggest solutions to address such problems.

Keywords: treaties, international instrument, international agreement, constitutional court, joint comminique

๑. บทนำ

สนธิสัญญาถือเป็นสิ่งหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาเป็นระยะเวลายาวนานก่อนที่นิยามของกฎหมายระหว่างประเทศตามความเข้าใจในปัจจุบันจะปรากฏ (Jennings and Watts, 1992, p. 1197) บทบาทของสนธิสัญญาโดดเด่นมากยิ่งขึ้นสืบเนื่องจากข้อจำกัดบางประการของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (Customary international law) ที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของรัฐได้ในบางประการ สนธิสัญญาถือเป็นแหล่งที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญที่สุดแหล่งหนึ่ง จนมีการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสนธิสัญญาไว้โดยเฉพาะ โดยสนธิสัญญาเป็นหัวข้อกฎหมายระหว่างประเทศเรื่องแรกที่คณะกรรมาธิการกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission: ILC) หยิบยกขึ้นมาในการประชุมครั้งแรกเพื่อประมวลจัดทำเป็นอนุสัญญา ความสำคัญของสนธิสัญญาในปัจจุบันสะท้อนให้เห็นได้จากระบบฐานข้อมูล United Nations Treaty Series ของสหประชาชาติพบว่านับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๔๖ จนถึงปัจจุบัน จำนวนสนธิสัญญาที่รัฐนำมาจดทะเบียนไว้กับสำนักเลขาธิการสหประชาชาติตามข้อ ๑๐๒ ของกฎบัตรสหประชาชาติ มีจำนวนทั้งสิ้นกว่า ๒๐๐,๐๐๐ ฉบับ (เพชรณพัฒน์ ศรีวุทธิยประภา, ๒๕๖๐, หน้า ๑๒) โดยสนธิสัญญาเป็นเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่รัฐนิยมใช้ เพราะเป็นเครื่องผูกพันที่ชัดเจนที่สุดในการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันของคู่ภาคีที่ทำสนธิสัญญา

สำหรับประเทศไทยนั้น สนธิสัญญาฉบับแรกที่ประเทศไทยทำกับต่างประเทศคือ ความตกลงทางพาณิชย์ระหว่างประเทศสยามกับบริษัทอินเดียตะวันออกของประเทศเนเธอร์แลนด์ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ค.ศ. ๑๖๑๗ (สมบูรณ์ เสงี่ยมบุตร, ๒๕๒๔, หน้า ๑๑) ดังที่ปรากฏหลักฐานในหนังสือชุดประมวลสนธิสัญญา เล่ม ๑ ภาคภาษาอังกฤษ หน้า ๑ ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงการต่างประเทศ จึงแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยใช้สนธิสัญญาเป็นเครื่องมือในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมาเป็นระยะเวลายาวนาน และเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญของไทยพบว่า ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกเป็นต้นมาได้มีการบัญญัติถึงการทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศมาโดยตลอด โดยกำหนดไว้ในหมวดคณะรัฐมนตรี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอำนาจในการทำหนังสือสัญญานั้นเป็นของฝ่ายบริหาร แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์บางประการ โดยเพิ่มหนังสือสัญญาบางประเภทที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนที่ฝ่ายบริหารจะแสดงความยินยอมเพื่อผูกพัน ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวยังขาดความชัดเจน ทำให้การตีความระหว่าง

หน่วยงานของรัฐมีความแตกต่างกัน เช่น ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖-๗/๒๕๕๑ กรณีแถลงการณ์ร่วมไทย–กัมพูชา (Joint Communiqué) ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า แถลงการณ์ร่วมดังกล่าวเป็นสนธิสัญญา แต่กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ เห็นว่าแถลงการณ์ดังกล่าวไม่ใช่สนธิสัญญา ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาตราสารระหว่างประเทศที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศนัก ความเห็นที่ขัดแย้งกันของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการในกรณีเช่นนี้ส่งผลกระทบอย่างสำคัญและอาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาได้ เพราะในกรณีที่ฝ่ายบริหารซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้ให้ความยินยอมเข้าผูกพันต่อสนธิสัญญาฉบับใดโดยขัดกับรัฐธรรมนูญ ประเทศนั้นจะอ้างการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายภายในเพื่อให้สนธิสัญญาไม่เป็นผลไม่ได้ ทั้งนี้ตามหลักสัญญาต้องเป็นสัญญา หรือสนธิสัญญาต้องได้รับการปฏิบัติตาม (PACTA SUNT SERVANDA) องค์กรของรัฐทั้งฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ จึงควรที่จะต้องพูดเป็นเสียงเดียวกัน (Speak with one voice) ในทางระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ อาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องการทำหนังสือสัญญานั้นมีความสำคัญเป็นพิเศษ แตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องอื่น ๆ เพราะสนธิสัญญาเป็นสิ่งที่มีความเป็นสากล ต้องสอดคล้องกับนานาอารยประเทศ บทความนี้จึงมุ่งศึกษาถึงหลักกฎหมายไทยในเรื่องการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าตราสารระหว่างประเทศใดมีสถานะเป็นสนธิสัญญาหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อทำความเข้าใจและแยกแยะตราสารระหว่างประเทศที่มีสถานะเป็นสนธิสัญญาที่ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศกับตราสารระหว่างประเทศที่ไม่ใช่สนธิสัญญา แต่เป็นความตกลงระหว่างประเทศรูปแบบหนึ่งที่แสดงจุดยืนหรือข้อผูกพันทางการเมืองที่ไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายเท่านั้น และขณะนี้ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ใช้บังคับแล้ว เพื่อให้การทำหนังสือสัญญาสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การศึกษาถึงปัญหาในเรื่องดังกล่าวจึงอาจจะมีประโยชน์ไม่มากก็น้อยในการสร้างความชัดเจนในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ หรือสนธิสัญญาของประเทศไทย

๒. ที่มาและความหมายของคำว่า “หนังสือสัญญา”

สนธิสัญญาในระบบกฎหมายไทยดูจะเป็นคำใหม่ที่ปรากฏขึ้นในยุคหลัง ๆ เพราะตั้งแต่อดีตจนถึงยุคสมัยที่มีการใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายสูงสุดนั้น พบว่ามีการใช้คำว่า “หนังสือสัญญา” อย่างแพร่หลายทั้งในทางปฏิบัติและในบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ก็เป็นที่เข้าใจกันว่ามีความหมายในลักษณะเดียวกันกับคำว่า “สนธิสัญญา” ดังเอกสารที่ปรากฏในทางประวัติศาสตร์ เช่น หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีประเทศอังกฤษและประเทศสยาม คฤษต์ศักราช ๑๘๒๖ ซึ่งแปลมาจากชื่อภาษาอังกฤษ คือ Treaty between the King of Siam and The Great Britain 1826

คำว่า “หนังสือสัญญา” ดังที่ใช้ในรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบันนั้น ปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕[๑] ความหมายของคำว่า “หนังสือสัญญา” ที่ใช้กันในรัฐธรรมนูญของไทยนี้ พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ทรงอธิบายคำว่า “หนังสือสัญญา” ไว้ว่า หมายถึง “ความตกลงระหว่างประเทศโดยทั่วไป รัฐธรรมนูญของเราใช้คำว่า หนังสือสัญญาตรงกับคำอังกฤษว่า compact ซึ่งเป็นศัพท์วิชาการ ถ้าจะใช้คำที่เข้าใจง่ายขึ้นก็ใช้ว่าคำมั่นสัญญาระหว่างประเทศ international engagements ได้” และได้ทรงอธิบายต่อไปถึงคำว่า “สนธิสัญญา” ว่า “ความตกลงระหว่างประเทศโดยทั่วไป ซึ่งศัพท์วิชาการทางทูตเรียกว่า compact นั้นจะเรียกว่า treaty ตัว t เล็กก็ได้ แต่ Treaty ตัว T ใหญ่ ย่อมมีความหมายแคบเข้า คือหมายถึง หนังสือสัญญาที่สำคัญยิ่งและทำเป็นตราสารสมบูรณ์แบบ formal instrument เช่น หนังสือสัญญาทางไมตรี การพาณิชย์และการเดินเรือ เป็นต้น”

“อันที่จริงแต่ก่อนก็เคยแปล Treaty ว่า หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรี แต่ข้าพเจ้าเคยตั้งข้อสังเกตว่า ที่เราเคยเรียกว่า หนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีกับอังกฤษนั้น ไม่มีข้อความว่าด้วยทางพระราชไมตรีเลย ทั้งนี้ ก็เพราะว่าถ้าจะมีข้อความเช่นนั้น รัฐบาลอังกฤษเองจะทำหนังสือสัญญาเช่นนั้นโดยลำพังไม่ได้ หากจะต้องให้ความเห็นชอบจากภาคีจักรภพเสียก่อน ซึ่งจะต้องกินเวลานานไม่คุ้มกับประโยชน์ที่จะพึงได้รับ เพราะข้อความ

---

[๑] มาตรา ๕๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ บัญญัติว่า *“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงคราม ทำหนังสือสัญญาสันติภาพสงบศึกและทำหนังสือสัญญาอื่น ๆ กับนานาประเทศ*

การประกาศสงครามนั้น จะทรงทำต่อเมื่อไม่ขัดแก่บทบัญญัติแห่งกติกาสันนิบาตชาติ

หนังสือสัญญาใด ๆ มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตต์สยามหรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาไซร้ ท่านว่าต้องได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร”

ที่ว่าจะได้มีสันติภาพเป็นนิตย์และมิตรภาพเป็นนิรันดรนั้น เป็นข้อความตามแบบยิ่งกว่าอื่น และข้อผูกพันเช่นนี้ก็มีอยู่ทางอื่นแล้ว เช่น ทางสหประชาชาติ เป็นต้น เมื่อไม่มีข้อความว่าด้วยทางพระราชไมตรีแล้ว จะเรียกว่าหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีได้อย่างไร ข้าพเจ้าจึงได้เสนอคำว่า สนธิสัญญา สนธิในภาษาบาลีก็แปลว่าความตกลง สนธิสัญญาจึงได้ใช้ให้มีความหมายตรงกับ Treaty, treaty" (วรรณไวทยากร, พระองค์เจ้า, ๒๔๘๖, หน้า ๑๐๑-๑๐๙)

วิเชียร วัฒนคุณ ได้อธิบายว่า "คำว่า หนังสือสัญญาในรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้หมายความถึงสัญญาชนิดต่าง ๆ กับนานาประเทศที่มีลักษณะสมบูรณ์แบบ ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Treaty และคำในภาษาฝรั่งเศสว่า Traité นั่นเอง ในสัญญาต่าง ๆ ที่ประเทศไทยได้จัดทำกับต่างประเทศแต่ก่อนนั้น ก็ได้ใช้คำว่า หนังสือสัญญา เพื่อให้ตรงกับคำว่า Treaty ในภาษาอังกฤษและ Traité ในภาษาฝรั่งเศส ต่อมาในการทำสัญญาใหม่กับนานาประเทศเมื่อปี พุทธศักราช ๒๔๘๐ และ ๒๔๘๑ ประเทศไทยได้เปลี่ยนมาใช้คำว่า สนธิสัญญา สนธิสัญญาจึงเป็นคำใหม่ ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า หนังสือสัญญาที่เคยใช้แต่เดิมมา (วิเชียร วัฒนคุณ, ๒๔๙๘, หน้า ๕๖)

สมบูรณ์ เสงี่ยมบุตร ก็ได้อธิบายความหมายของหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญว่า "หนังสือสัญญาเป็นคำที่เราใช้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทุกฉบับ มักจะมีการสงสัยว่าหมายถึงสิ่งใดและเหมือนกับสนธิสัญญาหรือไม่ ในสมัยโบราณเราได้ใช้คำว่าหนังสือสัญญาในความหมายของคำว่า Treaty ในภาษาอังกฤษ คำว่า สนธิสัญญาได้บัญญัติขึ้นใช้ภายหลังประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว โดยให้ใช้ในความหมายเดียวกันกับคำภาษาอังกฤษ Treaty คำว่า สนธิสัญญา จึงใช้ในทางวิชาการอย่างแพร่หลายมาโดยตลอด และคำว่า หนังสือสัญญา จะพบเฉพาะในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือบทความที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยที่ทั้งคำว่า หนังสือสัญญาและสนธิสัญญาต่างถูกบัญญัติขึ้นมาใช้แทนคำว่า Treaty จึงน่าจะมีความหมายเหมือนกัน แต่ทั้งสองคำนี้ยังมีความหมายที่แตกต่างกันบ้าง ทั้งนี้เพราะคำว่า Treaty หมายความถึงความตกลงระหว่างประเทศทุกประเภท ซึ่งมีทั้งความตกลงที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษรและความตกลงที่ทำด้วยวาจา ฉะนั้น คำว่า หนังสือสัญญาจึงไม่เหมาะที่จะให้หมายถึงความตกลงด้วยวาจา เพราะถ้อยคำเขียนไว้ชัดเจนว่าเป็นสัญญาที่ทำเป็นหนังสือ สำหรับสนธิสัญญาจะหมายรวมทั้งความตกลงที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษรและความตกลงด้วยวาจา ซึ่งครอบคลุมความตกลงที่กว้างขวางกว่าหนังสือสัญญา หนังสือสัญญาในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้นจะใช้บังคับถึงความตกลงระหว่างประเทศที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น หากผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้คลุมถึงความตกลงด้วยวาจา

ก็ควรจะใช้คำว่าสนธิสัญญา หรือหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง สัญญาระหว่างประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น" (สมบูรณ์ เสงี่ยมบุตร, ๒๕๕๔, หน้า ๑๕)

จุมพต สายสุนทร เห็นว่า จากถ้อยคำในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ จนถึงปัจจุบันที่ระบุว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ" ดังนั้นคำว่า "หนังสือสัญญา" ในที่นี้ จึงหมายถึงสนธิสัญญา (Treaties) ตามนัยแห่งกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือ เป็นความตกลงที่ทำขึ้นระหว่างรัฐตามนิยามของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และเป็นความตกลงที่ทำขึ้นระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศตามนัยแห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน ค.ศ. ๑๙๘๖ (จุมพล สายสุนทร, ๒๕๕๓, หน้า ๒๑๒)

จากข้อคิดเห็นของนักวิชาการข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญมีความหมายแคบกว่าสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศโดยทั่วไป คือ จำกัดเฉพาะสนธิสัญญาที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษร แต่มีความหมายกว้างกว่าสนธิสัญญาตามนิยามของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ นั่นหมายความว่า หนังสือสัญญาตามกฎหมายไทย รวมถึงความตกลงที่ทำระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศด้วย

เมื่อหนังสือสัญญาหมายถึงความตกลงระหว่างประเทศที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น จึงทำให้การทำความตกลงด้วยวาจาไม่เข้าข่ายหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดีพบว่าประเทศไทยเคยมีทางปฏิบัติในการทำความตกลงระหว่างประเทศด้วยวาจาเช่นกัน โดยศาสตราจารย์ ดร. สมบูรณ์ เสงี่ยมบุตร เคยเขียนบทความมีข้อความตอนหนึ่งว่า "ประเทศไทยก็มีประสบการณ์ในการทำความตกลงด้วยวาจาเช่นเดียวกัน ดังตัวอย่างเช่น ความตกลงเกี่ยวกับการใช้ไปรษณีย์ทหารกับสหรัฐอเมริกา ความตกลงนี้ได้ทำขึ้นระหว่างนายกรัฐมนตรีจอมพล สฤษดิ์กับเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกา โดยได้ตกลงกันด้วยวาจาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารของสหรัฐฯ ที่ประจำอยู่ในประเทศไทยสามารถนำสิ่งของเข้ามาในประเทศไทยได้ตามระบบไปรษณีย์ทหาร สิ่งของเหล่านี้จะได้รับการยกเว้นจากภาษีศุลกากร ความตกลงนี้ไม่ได้ทำเป็นลายลักษณ์อักษร แต่เจ้าหน้าที่ของแต่ละฝ่ายต่างก็ได้บันทึกไว้เป็นการภายในตรงกัน ความตกลงด้วยวาจาซึ่งใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้ไม่ควรจะถือว่าเป็นเพียงเรื่องนโยบายเท่านั้น เพราะสามารถใช้อ้างเพื่อยกเว้นกฎหมายศุลกากรได้ ซึ่งในแง่วิชาการแล้วย่อมถือได้ว่าเป็นความตกลงด้วยวาจาตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ" (สมบูรณ์ เสงี่ยมบุตร, ๒๕๒๔, หน้า ๑๔๙)

๓. การพิจารณาตราสารระหว่างประเทศที่เป็นสนธิสัญญาตามทางปฏิบัติของไทย

เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่ได้มีการให้นิยามความหมายของคำว่า “หนังสือสัญญา” ไว้ การค้นหานิยามความหมายของคำว่า “หนังสือสัญญา” จึงต้องศึกษาการตีความของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่ผ่านมามีปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของตราสารระหว่างประเทศขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญอยู่หลาย ๆครั้ง และทุกครั้งศาลรัฐธรรมนูญจะเริ่มต้นด้วยการตีความคำว่า “หนังสือสัญญา” ว่ามีความหมายอย่างไร เพื่อเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานที่จะนำไปพิจารณาวินิจฉัยในสถานะทางกฎหมายของตราสารระหว่างประเทศที่มีการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าเข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนที่ฝ่ายบริหารจะแสดงความยินยอมให้มีผลผูกพันหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีการตีความคำว่าหนังสือสัญญาไว้ ๓ กรณี ได้แก่

๑) คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒ เรื่อง หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่

๒) คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๔๓ เรื่อง อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสองหรือไม่

ซึ่งคำวินิจฉัย ๒ กรณีข้างต้นเป็นการตีความนิยามของ “หนังสือสัญญา” ตามมาตรา ๒๒๔ รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ และ

๓) คำวินิจฉัยที่ ๖-๗/๒๕๕๑ เรื่อง แถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่ ซึ่งเป็นการตีความนิยามของ “หนังสือสัญญา” ตามมาตรา ๑๙๐ รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐

๓.๑ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลมีไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา[๒]

[๒] ดูเพิ่มใน, *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๖๓ ก วันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๒, หน้า ๑-๑๔๙.

๓.๑.๑ ข้อเท็จจริงย่อแห่งคดี

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจในสมัยรัฐบาลของพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ทำให้รัฐบาลต้องตัดสินใจขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ด้วยการทำหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงิน ฉบับที่ ๑ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ไปยังกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ต่อมามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านเห็นว่า การทำหนังสือแจ้งความจำนงดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ เพราะหนังสือแจ้งความจำนงเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องออกพระราชบัญญัติ รวมถึงพระราชกำหนดให้เป็นไปตามสัญญา ต่อมารัฐบาลของพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ได้ลาออก เนื่องจากไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้ รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีต่อ และได้มีการทำหนังสือแจ้งความจำนงรวมทั้งสิ้น ๖ ฉบับไปถึงกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ในฐานะผู้นำฝ่ายค้านฯและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๒๖ คน จึงได้มีการเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้มีการถอดถอนนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกจากตำแหน่ง โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๒๔ วรรค ๒ ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อดำเนินการไต่สวน ต่อมาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ส่งเรื่องมายังประธานรัฐสภาเพื่อให้ส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเสียก่อนว่าทำหนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลได้เสนอต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศนั้นเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๒๔ วรรค ๒ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากเอกสารต่าง ๆ และแถลงการณ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องแล้ว ได้วินิจฉัยว่า หนังสือแจ้งความจำนงขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินที่รัฐบาลได้เสนอต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศไม่เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๒๔ จึงไม่เป็นกรณีที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามวรรค ๒ ของมาตราดังกล่าว

๓.๑.๒ คำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับหนังสือสัญญา

ในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คำว่าหนังสือสัญญา แม้มิได้มีการบัญญัติความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๒๔ มีความหมายครอบคลุมไปถึงความตกลงระหว่างประเทศทุกประเภท

ที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาดังกล่าวต้องมีลักษณะทำขึ้นเป็นหนังสือและเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยที่รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๒๔ กล่าวถึง “หนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น” ดังนั้นคำว่า “สัญญาอื่น” ย่อมหมายถึงหนังสือสัญญาที่ทำกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศเช่นเดียวกับหนังสือสัญญาสันติภาพและหนังสือสัญญาสงบศึกจะเป็นหนังสือสัญญาภายใต้บังคับของกฎหมายภายในของประเทศใดประเทศหนึ่งมิได้

๓.๒ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ เรื่อง อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. ๑๙๙๒ เป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสองหรือไม่[๓]

๓.๒.๑ ข้อเท็จจริงย่อแห่งคดี

ประเทศไทยได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๕ ในคราวการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ณ กรุงริโอเดจาเนโร ประเทศบราซิล โดยมีผู้แทนรัฐบาลของประเทศต่าง ๆร่วมลงนามทั้งหมด ๑๕๗ ประเทศ หลังจากที่ลงนามแล้วส่วนราชการของไทยได้แบ่งออกเป็นสองความเห็น โดยความเห็นแรก (กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ) เห็นว่า การให้สัตยาบันสนธิสัญญานี้ไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเพราะการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ไม่ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจรัฐ และไม่จำต้องออกกฎหมายอนุวัติการ ในขณะที่อีกฝ่าย (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงสาธารณสุข) มีความเห็นว่าการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบเพราะกระทบต่อเขตอำนาจแห่งรัฐตามมาตรา ๒๒๔ วรรค ๒[๔] แล้ว เมื่อเกิดประเด็นโต้เถียงกันขึ้นจึงส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ

---

[๓] ดูเพิ่มใน, *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ ๑๑๘ ตอนที่ ๔๖ ก วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔, หน้า ๑-๙๗.

[๔] มาตรา ๒๒๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า *“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ*

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”

มาตรา ๒๒๔ วรรค ๒ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรค ๒

๓.๒.๒ คำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับหนังสือสัญญา

ในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงกระทำทางคณะรัฐมนตรี โดยมีเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในวรรคสองว่า หนังสือสัญญา ๓ ประเภท คือ หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ และหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญานั้น ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา คำว่า “หนังสือสัญญา” แม้จะมิได้บัญญัติความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ มีความหมายครอบคลุมถึงความตกลงทุกประเภทที่ประเทศไทยทำขึ้นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ หนังสือสัญญาดังกล่าวต้องมีลักษณะที่ทำขึ้นเป็นหนังสือ และเป็นสัญญาที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ กล่าวถึง “หนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น” ดังนั้น คำว่า “สัญญาอื่น” ย่อมหมายถึง หนังสือสัญญาที่ทำกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับหนังสือสัญญาสันติภาพและหนังสือสัญญาสงบศึกจะเป็นหนังสือสัญญาภายใต้บังคับของกฎหมายภายในของประเทศใดประเทศหนึ่งมิได้ ดังนั้น อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ จึงเป็นหนังสือสัญญาตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔

๓.๓ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖-๗/๒๕๕๑ เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๐ หรือไม่[๕]

[๕]ดูเพิ่มใน, *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๖๓ ก วันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๒, หน้า ๑-๑๔๙.

๓.๓.๑ ข้อเท็จจริงย่อแห่งคดี

รัฐบาลภายใต้การนำของนายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ความเห็นชอบการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก โดยผลสืบเนื่องต่อมาในวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ นายนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้กระทำการแทนรัฐบาลลงนามในแถลงการณ์ร่วม (Joint Communiqué) ให้ความเห็นชอบกรณีการขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารของประเทศกัมพูชาเป็นมรดกโลก การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยได้ลงนามในแถลงการณ์ร่วมโดยที่มิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา วุฒิสมาชิกจึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าแถลงการณ์ร่วมเข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๐ หรือไม่ โดยประเด็นที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญมีอยู่ ๒ ประเด็นคือ ประเด็นแรก แถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา (Joint Communiqué) วันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ และประเด็นที่สอง หากแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา (Joint Communiqué) วันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๑๙๐ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ แถลงการณ์ร่วมดังกล่าวเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๐ วรรค ๒ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า แถลงการณ์ร่วม (Joint Communiqué) ดังกล่าวเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๙๐ และได้วินิจฉัยต่อไปว่า แถลงการณ์ร่วม (Joint Communiqué) ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๐ วรรค ๒ เนื่องจากแถลงการณ์ร่วม (Joint Communiqué) เป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศและยังมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางอีกด้วย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว ลงมติรวม ๒ ประเด็น ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง คำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา หรือ Joint Communique ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่ ประเด็นที่สอง คำแถลงการณ์ร่วมนี้เป็นหนังสือที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง

๓.๓.๒ คำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับหนังสือสัญญา

ในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศทุกประเภทที่จัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับที่เกี่ยวพันกัน และไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าอย่างไร อันเป็นความหมายที่ตรงกันกับคำว่า “treaty” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และตรงกับที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยให้ความหมายไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๒ และคำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๔๓

๓.๔ สรุปหลักเกณฑ์การพิจารณาตามกฎหมายไทย

จากการศึกษาอาจสรุปได้ว่า คำว่า “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญหมายถึงความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ทำขึ้นเป็นหนังสือ(ลายลักษณ์อักษร) กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างกันตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าความตกลงนั้นจะจัดทำขึ้นในรูปแบบใดและใช้ชื่ออย่างไรและมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “สนธิสัญญา” หรือ “Treaty” ตามกฎหมายระหว่างประเทศ (ประจิตต์ โรจนพฤกษ์, ๒๕๒๓, หน้า ๘๖) โดยมีลักษณะ คือ

๑. เป็นความตกลงระหว่างประเทศ

๒. ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร (การทำความตกลงด้วยวาจาไม่อยู่ภายใต้นิยามของหนังสือสัญญาตามกฎหมายไทย)

๓. ระหว่างรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศ

๔. อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตามยังมีหลักเกณฑ์การพิจารณาบางประการที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งจะได้อธิบายในส่วนต่อไป

๔. ปัญหาการพิจารณาตราสารระหว่างประเทศที่เป็นสนธิสัญญาตามทางปฏิบัติของไทย

๔.๑ ความไม่สอดคล้องของทางปฏิบัติไทยกับกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณาตราสารระหว่างประเทศที่เป็นสนธิสัญญา

เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดนิยามขอบเขตของหนังสือสัญญาและไม่มีกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาตราสารระหว่างประเทศที่เป็นสนธิสัญญาตามทางปฏิบัติ

ของไทยที่ผ่านมา จึงให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ดังคำวินิจฉัยที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญของไทยตีความคำว่า “หนังสือสัญญา” ให้มีความหมายเช่นเดียวกันกับ “สนธิสัญญา” ตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน ค.ศ. ๑๙๘๖ ทั้งนี้ แม้ประเทศไทยจะยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าว แต่อนุสัญญาฯ ทั้งสองฉบับก็ผูกพันประเทศไทยในฐานะที่เป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (Customary international law) (Thirawat, 1996, p. 5) เมื่อเป็นเช่นนั้นการพิจารณาว่าตราสารระหว่างประเทศใดเป็น “หนังสือสัญญา” จึงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ทั่วไปในทางระหว่างประเทศตามนัยของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศหรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศด้วยกัน ค.ศ. ๑๙๘๖

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญพบว่า มีหลักเกณฑ์การพิจารณาตราสารระหว่างประเทศที่เป็นสนธิสัญญา ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศบางประการ ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

๑) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๒/๒๕๔๓ ที่วินิจฉัยว่าอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง

กรณีนี้มีข้อสังเกตถึงความไม่สอดคล้อง คลาดเคลื่อนกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศบางประการ คือ ในคดีนี้ส่วนราชการของไทยมีความเห็นที่แตกต่างกันเป็นสองฝ่าย โดยฝ่ายแรกคือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าข้อ ๑๕ วรรค ๒[๖] ของอนุสัญญาฯ มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง “เขตอำนาจแห่งรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๒๔ วรรค ๒ โดยเห็นว่า “เขตอำนาจแห่งรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญนี้มีความหมายรวมถึง

---

[๖]ข้อ ๑๕ อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. ๑๙๙๒ บัญญัติว่า *“การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม*

๑. โดยเป็นที่ยอมรับว่ารัฐมีสิทธิอธิปไตยเหนือทรัพยากรธรรมชาติของตน อำนาจที่จะกำหนดการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมเป็นของรัฐบาลและอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายของรัฐนั้น

๒. ภาคีคู่สัญญาแต่ละฝ่ายจะพยายามสร้างสภาพการณ์เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมโดยภาคีคู่สัญญาอื่น ๆ เพื่อการใช้ประโยชน์ที่ไม่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อม และจะพยายามไม่กำหนดข้อจำกัดซึ่งขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้”

เขตอำนาจแห่งรัฐในทางนิติบัญญัติ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า “เขตอำนาจแห่งรัฐ” มีความหมายเช่นเดียวกับอำนาจอธิปไตย) กล่าวคือ กฎหมายของไทยกำหนดระบบอนุญาตไว้สำหรับการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรม โดยหลักการของระบบอนุญาตคือผู้อนุญาตมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตามที่เห็นสมควรจะอนุญาตหรือไม่ก็ได้ แต่เมื่อใดที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแล้วเนื้อหาของกฎหมายจะต้องเปลี่ยนไปโดยเป็นการใช้ดุลยพินิจในทางอนุญาตเสมอตามผลของอนุสัญญาฯ หรือพูดง่าย ๆ ก็คือจากเดิมไทยจะอนุญาตให้ใครใช้ทรัพยากรก็ได้แต่หากไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ แล้ว ฝ่ายไทยจะต้องอนุญาตให้ใช้ทรัพยากรพันธุกรรมเสมอ อย่างไรก็ตามความเห็นของฝ่ายที่สองคือ กระทรวงการต่างประเทศมีความเห็นว่า คำว่า “เขตอำนาจแห่งรัฐ” เป็นคำที่มีความหมายเฉพาะเป็นพิเศษ ซึ่งปรากฏเป็นครั้งแรกในการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ หมายถึงเขตหรือพื้นที่ในทะเล ซึ่งอยู่นอกอาณาเขตหรือดินแดนของราชอาณาจักรไทยโดยเป็นเขตหรือพื้นที่ ๆ ที่ประเทศไทยมีเพียงสิทธิอธิปไตย และมีอำนาจบางประการอย่างจำกัดเท่าที่กฎหมายระหว่างประเทศรับรองไว้ในเรื่องเกี่ยวกับการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ การสร้างเกาะเทียม การวิจัยทางทะเลและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม “เขตอำนาจแห่งรัฐ” ดังกล่าวหมายถึง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป ฉะนั้นคำว่า “เปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๒๔ วรรค ๒ จึงหมายถึงการเปลี่ยนแปลงขอบเขตของพื้นที่ในทะเล เช่น ในกรณีที่มีการกำหนดให้กว้างหรือแคบกว่าขอบเขตของพื้นที่ในทะเลที่ประเทศไทยเคยประกาศหรือกำหนดไว้แต่เดิมเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับกรณีข้อ ๑๕ วรรค ๒ ของอนุสัญญาดังที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กล่าวอ้าง จากความเห็นที่ขัดแย้งกันของหน่วยงานราชการของไทยดังกล่าวพบว่ามีประเด็นทางวิชาการที่ต้องพิจารณาคือ ความหมายของคำว่า “เขตอำนาจแห่งรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญนั้นมีความหมายแคบกว้างเพียงใด

จากการศึกษาพบว่า คำว่า “เขตอำนาจแห่งรัฐ” เริ่มใช้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๗๘[๗] ซึ่งมีวิวัฒนาการมาจากแนวคิดเดิมซึ่งใช้ถ้อยคำว่า “เขตอธิปไตย

---

[๗] มาตรา ๑๗๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติว่า *“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ*

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”

แห่งชาติ" ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๙๕[๕] ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันว่าความหมายที่ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญตั้งใจไว้คือ ให้หมายความถึงพื้นที่หรืออาณาบริเวณที่รัฐมีอำนาจอยู่ในลักษณะจำกัดเฉพาะเรื่องตามที่กฎหมายระหว่างประเทศรับรอง ซึ่งได้แก่เขตหรืออาณาบริเวณในทะเล ที่เรียกว่าเขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone) เขตไหล่ทวีป (Continental Shelf) และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone) ซึ่งเป็นหลักการใหม่ที่กฎหมายระหว่างประเทศได้ให้การรับรองในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ครั้งที่ ๓ (Third United Nations Conference on the Law of the Sea, 1973-1982) ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น (ศาสตราจารย์ ดร. อรุณ ภาณุพงศ์) จึงได้เสนอแนวคิดดังกล่าวเข้าไปในรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศใหม่ ไม่ให้ประเทศไทยเสียสิทธิที่พึงมีพึงได้ เนื่องจากเขตทางทะเลใหม่ๆ เหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในเชิงเศรษฐกิจ และความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ด้วยเหตุผลดังที่ได้นำเสนอไปข้างต้น การตีความคำว่า "เขตอธิปไตยแห่งชาติ" จึงต้องจำกัดอยู่ในบริบทของกฎหมายทะเล คำว่า "เขตอธิปไตยแห่งชาติ" จึงหมายความถึง พื้นที่ทางทะเลที่รัฐชายฝั่งไม่มีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) มีแต่เพียงสิทธิอธิปไตย (Sovereign Right) ในการสำรวจและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตในเขตทางทะเลที่เรียกว่า เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone) เขตไหล่ทวีป (Continental Shelf) และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone) ดังนั้นคำว่า "เขตอำนาจแห่งรัฐ" จึงมีความหมายจำกัดแต่เฉพาะในบริบทของกฎหมายทะเลด้วย เช่นเดียวกับคำว่า "เขตอธิปไตยแห่งชาติ" กล่าวคือ "เขตอำนาจแห่งรัฐ" หมายถึง พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ในทางทะเลซึ่งอยู่นอกอาณาเขตไทย โดยเป็นเขตหรือพื้นที่ที่ไทยมีเพียงสิทธิอธิปไตยและมีอำนาจบางประการอย่างจำกัดเท่าที่กฎหมายระหว่างประเทศรับรอง มิใช่มีความหมายอย่างกว้างหมายถึง "อำนาจอธิปไตย" (Sovereignty) ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลรัฐธรรมนูญเข้าใจ ด้วยเหตุนี้เมื่อข้อ ๑๕ วรรค ๒ ของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ. ๑๙๙๒ ไม่ได้ทำให้พื้นที่คือเขตทางทะเลดังกล่าวยืดออกไปหรือหดเข้ามา จึงถือได้ว่าไม่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๒๔ วรรค ๒

---

[๕] มาตรา ๑๙๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติว่า *"พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และทำหนังสือสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ*

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอธิปไตยแห่งชาติ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา หรือสนธิสัญญาพันธมิตรทางทหารต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา"

กรณีนี้หากตีความคำว่า “เขตอำนาจแห่งรัฐ” เท่ากับ “อำนาจอธิปไตย” แล้วก็จะมีผลว่าการทำสนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญาทุกฉบับจะต้องนำเข้าขอความเห็นชอบจากรัฐสภาหมด เนื่องจากการทำสนธิสัญญาทุกฉบับมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐทั้งสิ้น กล่าวคือ การทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศทุกฉบับภาคีย่อมจะต้องมีการลบล้าง เปลี่ยนแปลง หรือจำกัดอำนาจนิติบัญญัติ ไม่มากก็น้อย การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวที่ตีความคำว่า “เปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ” ในความหมายที่กว้างเช่นนั้น ก็จะไม่มีหนังสือสัญญาใดที่ไม่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐในทางใดทางหนึ่งเลย และการตีความเช่นนั้นย่อมส่งผลให้รัฐสภามีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศมากขึ้นโดยไม่จำเป็น

๒) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖-๗/๒๕๕๑ ในคดีแถลงการณ์ร่วมไทย–กัมพูชา ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าแถลงการณ์ร่วมไทย–กัมพูชา ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๐ วรรค ๒ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ศาลรัฐธรรมนูญมีหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาตราสารระหว่างประเทศที่เป็นหนังสือสัญญาหรือสนธิสัญญาแตกต่างจากสองคดีแรกในประเด็นเรื่อง

ก) การใช้การลงนามเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาตราสารระหว่างประเทศว่าเป็นสนธิสัญญา ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีข้อความตอนหนึ่งระบุว่า *“คำแถลงการณ์ร่วมได้ทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรโดยมีการลงนามโดยผู้มีอำนาจทำหนังสือสัญญาของทั้งสองประเทศ ซึ่งโดยปกติแถลงการณ์ร่วมที่ไม่ประสงค์ให้มีผลทางกฎหมายไม่มีความจำเป็นต้องลงลายมือชื่อ”* แสดงให้เห็นว่าศาลฯ ใช้การลงนามเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาตราสารระหว่างประเทศว่าเป็นสนธิสัญญา (ศาลรัฐธรรมนูญเอาการลงนามมาเป็นองค์ประกอบข้อหนึ่งของการเป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งแตกต่างจากนิยามของสนธิสัญญาตามอนุสัญญากรุงเวียนนาฯ ค.ศ. ๑๙๖๙) โดยไม่ปรากฏหลักฐานว่าศาลฯ นำหลักกฎหมายเรื่องนี้มาจากที่ใด และในความเป็นจริงมีแถลงการณ์ร่วมที่ลงนามโดยบุคคลผู้มีอำนาจเต็มในการทำสนธิสัญญา แต่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายในฐานะสนธิสัญญา (ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, ๒๕๕๙, หน้า ๕๙๒-๖๐๔) ดังนั้นการลงนามในตราสารระหว่างประเทศหรือไม่จึงไม่น่าจะเป็นเครื่องชี้วัดว่าตราสารระหว่างประเทศนั้นเป็นสนธิสัญญาได้

ข) การกำหนดว่าถ้าแถลงการณ์ร่วมไม่ตกอยู่ภายใต้กฎหมายภายในก็ต้องตกอยู่ใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีข้อความตอนหนึ่งระบุว่า “แถลงการณ์ร่วมดังกล่าวมิได้กำหนดให้อยู่ภายใต้กฎหมายภายในรัฐใดรัฐหนึ่ง ดังนั้นกรณีนี้จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ” การตีความของศาลรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้ทำให้เข้าใจได้ว่าแถลงการณ์ร่วมจำเป็นต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายเสมอไป ซึ่งถ้าไม่อยู่ภายใต้กฎหมายภายในประเทศ (Domestic Law) ก็ต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ (International Law) ซึ่งไม่ถูกต้องเพราะในทางปฏิบัติพบว่ามีตราสารระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายแต่เป็นเพียงข้อผูกพันทางการเมือง (Political commitment) เท่านั้น

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้เคยกล่าวไว้ในคดีไหล่ทวีปแห่งทะเลเอเจียน ๑๙๗๘ ว่า การจะทราบว่าตราสารระหว่างประเทศนั้นจะมีผลผูกพันทางกฎหมายหรือเป็นเพียงข้อผูกพันทางการเมือง (Political commitment) สามารถพิจารณาได้โดยใช้หลักเกณฑ์ที่เรียกว่า Intention test เพื่อพิจารณาถึงเจตนาของรัฐที่เข้าทำแถลงการณ์ร่วมว่าต้องการให้มีผลผูกพันทางกฎหมายคือมีสถานะเป็นสนธิสัญญา หรือเป็นเพียงข้อผูกพันทางการเมืองเท่านั้น โดยพิจารณาจากถ้อยคำในแถลงการณ์ร่วม (Terms) และบริบทในขณะทำแถลงการณ์ร่วม (Context) นอกจากนั้นทางปฏิบัติต่อกันของรัฐในภายหลังจากการทำแถลงการณ์ร่วม (Subsequent practice) ก็สามารถนำมาพิจารณาเพื่อค้นหาเจตนาที่แท้จริงของรัฐคู่สัญญาได้ว่ามีเจตนาที่จะก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าหลังจากที่มีการทำแถลงการณ์ร่วมแล้ว นายฮอร์ นัมฮง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของกัมพูชา ได้ยืนยันด้วยวาจาระหว่างการพบปะหารือระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทยและกัมพูชา เพื่อแก้ไขปัญหาความตึงเครียดเกี่ยวกับพื้นที่บริเวณปราสาทพระวิหาร ครั้งที่ ๑ ที่เมืองเสียมราฐ เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยนายฮอร์ นัมฮง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของกัมพูชา ได้กล่าวแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทย (นายเตช บุนนาค) และคณะผู้แทนไทยว่า กัมพูชาไม่ถือว่าคำแถลงการณ์ร่วมระหว่างไทย-กัมพูชา (Joint Communiqué) ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยภายหลังจากนั้นได้มีหนังสือโต้ตอบทางการทูตระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ไปยังรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของกัมพูชา ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งว่า

"I have the honour to refer to the remark made by Your Excellency during working lunch at the First Thai-Cambodian Foreign Ministers' Meeting in Siem Reap on 28 July 2008 that the Joint Communiqué between Thailand and Cambodia dated 18 July 2008 is not considered by the Kingdom of Cambodia as a treaty under international law.

I wish to take this opportunity to express my appreciation for your understanding that performance of the terms of the said Joint Communiqué is not required."[๙]

โดยภายหลังจากที่ฝ่ายไทยได้มีหนังสือแจ้งดังกล่าวไปยังกัมพูชา รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของกัมพูชาได้มีหนังสือตอบยืนยันความเข้าใจกลับมา ลงวันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีข้อความตอนหนึ่งว่า

"In this regard, I would like to recall that during our working lunch in Siem Reap on 28 July 2008, talking about the said Joint Communiqué, I said that "in is not an international treaty", thus its value is worth what it is."[๑๐]

ซึ่งจากพฤติการณ์และถ้อยคำที่ปรากฏในหนังสือโต้ตอบทางการทูตทั้งสองฉบับนี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่าทั้งฝ่ายไทยและฝ่ายกัมพูชาไม่มีเจตนาที่จะให้แถลงการณ์ร่วมดังกล่าวมีสถานะเป็นสนธิสัญญาภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ แต่เป็นเพียงข้อผูกพันทางการเมืองเท่านั้น (Political commitment)

จะเห็นได้ว่ากรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้พิจารณาทางปฏิบัติต่อกันของรัฐในภายหลัง (Subsequent practice) ซึ่งต่างจากกรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับหนังสือชี้แจงของฝ่ายกฎหมายกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์) แจ้งให้ทราบถึงมติของคณะกรรมการบริหาร (Executive Board) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

---

[๙]หนังสือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแห่งราชอาณาจักรไทยถึงรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ที่ ๐๘๐๓/๖๓๖ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๑

[๑๐]หนังสือรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาถึงนายเตช บุนนาค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๑

มติที่ ๖๐๕๖-(๗๙/๓๘) ลงวันที่ ๒ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๗๙ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ระบุว่าแผนการให้ความช่วยเหลือ (Stand-by Arrangement) ไม่ใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศ[๑๑] จึงเป็นการแสดงว่าทั้งรัฐบาลไทยและกองทุนฯ ต่างก็ไม่ถือว่าหนังสือแจ้งความจำนงเป็นสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศกับกองทุนฯ ซึ่งเป็นการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้คำนึงถึงทางปฏิบัติต่อกันของรัฐในภายหลังเพื่อประกอบการวินิจฉัยให้หยั่งทราบถึงเจตนาที่แท้จริงของคู่ภาคี ส่วนการวินิจฉัยของศาลในคดีแถลงการณ์ร่วมไทย–กัมพูชา (Joint Communiqué) ศาลรัฐธรรมนูญมิได้คำนึงถึงหนังสือโต้ตอบทางการทูตระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยและกัมพูชาเลย ซึ่งถือว่าเป็นเอกสารที่มีน้ำหนักอย่างยิ่งที่แสดงให้เห็นว่าทั้งสองฝ่ายไม่ถือว่าแถลงการณ์ร่วมมีสถานะเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความไปเอง

ดังนั้นในความเห็นของผู้เขียนแถลงการณ์ร่วมไทย – กัมพูชา (Joint Communiqué) ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงไม่ได้มีสถานะเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ ดังที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้ เมื่อแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวไม่ใช่หนังสือสัญญาตามนัยมาตรา ๑๙๐ ตั้งแต่ต้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่าแถลงการณ์ร่วมไทย–กัมพูชา ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๐ วรรค ๒ หรือไม่

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าวจึงมีความผิดพลาดคลาดเคลื่อน เนื่องจากละเลยบริบทในทางระหว่างประเทศ และใช้เกณฑ์ในการพิจารณาตราสารระหว่างประเทศที่เป็นสนธิสัญญาที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การพิจารณาตราสารระหว่างประเทศที่เป็นสนธิสัญญาตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ

๔.๒ ผลในทางปฏิบัติ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอำนาจในการทำหนังสือสัญญานั้นเป็นของฝ่ายบริหาร ซึ่งสอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ[๑๒] แต่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

---

[๑๑]มติที่ ๖๐๕๖-(๗๙/๓๘) ข้อ ๓ หนังสือขอรับความช่วยเหลือทางการเงินล่วงหน้าไม่ใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศ ฉะนั้นภาษาที่ใช้ในลักษณะของข้อสัญญาจะต้องหลีกเลี่ยงทั้งในหนังสือขอรับความช่วยเหลือทางการเงินล่วงหน้าและในหนังสือแสดงเจตจำนง

[๑๒]Article 7 Full powers, Vienna convention on the law of treaties 1969

"2. In virtue of their functions and without having to produce full powers, the following are considered as representing their State:

(a) Heads of State, Heads of Government and Ministers for Foreign Affairs, for the purpose of performing all acts relating to the conclusion of a treaty;"

ที่ ๖-๗/๒๕๕๑ กลับตัดสินว่าแถลงการณ์ร่วมไทย–กัมพูชา มีสถานะเป็นหนังสือสัญญา จึงขัดแย้งกับท่าทีของประเทศที่แสดงออกโดยฝ่ายบริหารที่ไม่ต้องการให้แถลงการณ์ร่วมดังกล่าวมีสถานะเป็นหนังสือสัญญาหรือสนธิสัญญาแต่อย่างใด และหากฝ่ายกัมพูชายึดถือตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ว่าแถลงการณ์ร่วมไทย–กัมพูชา มีสถานะเป็นหนังสือสัญญา(สนธิสัญญา)ระหว่างไทยกับกัมพูชา ก็จะส่งผลให้ประเทศไทยต้องผูกพันตามแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว ทั้ง ๆ ที่ฝ่ายบริหารของไทยไม่ได้มีเจตนาให้เป็นเช่นนั้นเลย

นอกจากนี้มีข้อสังเกตว่า แนวการตีความในกรณีแถลงการณ์ร่วมไทย–กัมพูชาครั้งนั้น ยังทำให้ขอบเขตนิยามของหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามมาตรา ๑๙๐ กว้างมากขึ้น เนื่องจากเป็นการตีความให้รวมถึงการผูกพันที่ “อาจ” เกิดขึ้นสืบเนื่องจากหนังสือสัญญาดังกล่าวอีกด้วย แม้จะมิได้มีการระบุข้อผูกพันที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศไว้ในหนังสือสัญญาดังกล่าว กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยตอนหนึ่งว่า แถลงการณ์ร่วมไทย–กัมพูชา (Joint Communiqué) *“อาจมีผลเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรืออาจมีผลเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ”* โดยศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่าหากแปลความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๐ วรรค ๒ ที่ว่า *“หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ”* เช่นว่านั้น ก็จะไม่เกิดผลตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่มุ่งจะตรวจสอบควบคุมการทำหนังสือสัญญาก่อนที่ฝ่ายบริหารจะไปลงนามให้มีผลผูกพันประเทศ การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเช่นนี้จึงเป็นการตีความที่เกินจากตัวบทไปมาก เพราะการที่มาตรา ๑๙๐ วรรค ๒ บัญญัติว่า “หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย” ย่อมหมายความว่า หนังสือสัญญานั้นต้องมีบท คือมีข้อความหรือเนื้อหาที่เป็นการเปลี่ยนแปลง ทำให้ดินแดนหรืออาณาเขตของไทยเพิ่มขึ้นหรือลดลง โดยการเปลี่ยนแปลงนั้นต้องเป็นผลที่เกิดขึ้นจริงมิใช่อาจเกิดขึ้นดังที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความ การเพิ่มคำว่า “อาจ” เข้าไปโดยพลการจึงเท่ากับศาลรัฐธรรมนูญได้ก้าวล่วงการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภาแล้ว (เพชรณพัฒน์ ศรีวุทธิยประภา, ๒๕๖๐, หน้า ๗๙)

จากกรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การตีความว่าตราสารระหว่างประเทศใดเป็นหนังสือสัญญาตามกฎหมายนั้นยังไม่มีความชัดเจน ความเห็นที่แตกต่างกันของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการทำให้เกิดความไม่แน่นอนต่อผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ มีผลให้เจ้าหน้าที่ของภาครัฐ

รวมทั้งฝ่ายบริหารเกรงที่จะถูกกล่าวหาในกรณีที่ตีความนิยามของหนังสือสัญญาแบบแคบ จึงมีการส่งหนังสือสัญญาเกือบทุกประเภทเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในภายหลัง เช่น กรณีการถูกฟ้องตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ดังที่ได้เกิดขึ้นกับข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ ๔ ราย รวมถึงอดีตปลัดกระทรวงการต่างประเทศ อดีตอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมายด้วยในกรณีของแถลงการณ์ร่วมไทย–กัมพูชา (Joint Communiqué) ทั้งๆ ที่เอกสารบางฉบับไม่เข้าข่ายที่จะต้องนำมาพิจารณา ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มภาระให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาโดยที่ไม่จำเป็นอีกด้วย เพราะฉะนั้นการที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องของหนังสือสัญญามีความคลุมเครือ ประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศแต่กลับมีสถานะผูกพันองค์กรต่างๆ ของรัฐ[๑๓] ให้ต้องปฏิบัติตาม จึงส่งผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อโครงสร้างรัฐธรรมนูญและอำนาจของฝ่ายบริหารในการทำสนธิสัญญา ซึ่งกระทบต่อการดำเนินกิจการต่างประเทศของไทยเป็นอย่างมาก รัฐอื่นอาจจะถือเอาประโยชน์จากความแตกแยกขององค์กรของรัฐได้จากการที่ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการของไทย มีความเห็นไม่สอดคล้องกันในทางระหว่างประเทศ

๕. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องการทำหนังสือสัญญา นิยามของคำว่า หนังสือสัญญา กระบวนการทำหนังสือสัญญาในปัจจุบันนั้นยังมีความไม่ชัดเจนเท่าที่ควร ประกอบกับการตีความขององค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น ศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยไม่คำนึงถึงบริบทในทางระหว่างประเทศ เช่น ในกรณีที่ฝ่ายบริหารยืนยันว่าแถลงการณ์ร่วมไทย–กัมพูชา (Joint Communiqué) ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ใช่หนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญหรือสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ และฝ่ายกัมพูชาก็เห็นตรงกัน แต่ศาลรัฐธรรมนูญกลับวินิจฉัยว่าแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวมีสถานะเป็นหนังสือสัญญา โดยความไม่สอดคล้องหรือคลาดเคลื่อนบางประการกับหลักการของกฎหมาย

---

[๑๓] มาตรา ๒๑๖ วรรค ๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า *"คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ"*

ระหว่างประเทศ อาจจะก่อให้เกิดปัญหาตามมาในภายหลังได้หากรัฐอื่นมองเห็นและถือเอาประโยชน์จากความแตกแยกระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันเอง นอกจากนี้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าวยังสร้างความสับสนแก่สาธารณชน ส่วนราชการ องค์กรที่เกี่ยวข้อง และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศของไทยมาตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ดังนั้นเพื่อสร้างความชัดเจนแก่ผู้ปฏิบัติงาน สร้างความเข้าใจที่ตรงกันแก่ทุกภาคส่วน ทั้งยังเป็นหลักประกันทางกฎหมายและสร้างความโปร่งใสในการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนขจัดความคลุมเครือในขั้นตอนและกระบวนการจัดทำสนธิสัญญาและเอกสารความร่วมมือระหว่างประเทศ ประเทศจึงมีความจำเป็นในการจัดทำกฎหมายกำหนดขอบเขตขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญา หรือกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติในการพิจารณาสถานะของตราสารระหว่างประเทศที่เป็นสนธิสัญญา นอกจากนี้อาจกำหนดบทบาทหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญใหม่ โดยให้มีอำนาจตรวจสอบก่อนการแสดงความยินยอมเข้าผูกพันเท่านั้น อันส่งผลให้การดำเนินกิจการต่างประเทศของไทยและการทำสนธิสัญญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีเสถียรภาพต่อไป

บรรณานุกรม

จุมพต สายสุนทร. (๒๕๕๓). *หนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๔๒. *ราชกิจจานุเบกษา*. (๒๕๔๒, วันที่ ๑๙ กรกฎาคม). http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2542/A/063/1.PDF

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๒/๒๕๔๓. *ราชกิจจานุเบกษา*. (๒๕๔๓, วันที่ ๒๒ สิงหาคม). http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/00018189.PDF

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖-๗/๒๕๕๑. *ราชกิจจานุเบกษา*. (๒๕๕๑, วันที่ ๑๐ ตุลาคม). http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2551/A/108/1.PDF

ประจิตต์ โรจนพฤกษ์. (๒๕๒๓). สนธิสัญญากับกฎหมายไทย. *วารสารสราญรมย์* เล่มที่ ๓๐.

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. (๒๕๕๙). *คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศ*. (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เพชรณพัฒน์ ศรีวุทธิยประภา. (๒๕๖๐). *ประมวลสนธิสัญญาและเอกสารพื้นฐานในทางกฎหมายระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

_____. (๒๕๖๐). *หลักกฎหมายสนธิสัญญาตามอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

วรรณไวทยากร, พระองค์เจ้า. (๒๔๘๖). *ชุมนุมพระนิพนธ์ ภาค ๑ ว่าด้วย วิชาการเมืองและศัพท์วิชาการต่าง ๆ ของพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ประชาไท.

วิเชียร วัฒนคุณ. (๒๔๙๘). *การเลิกใช้สนธิสัญญา*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

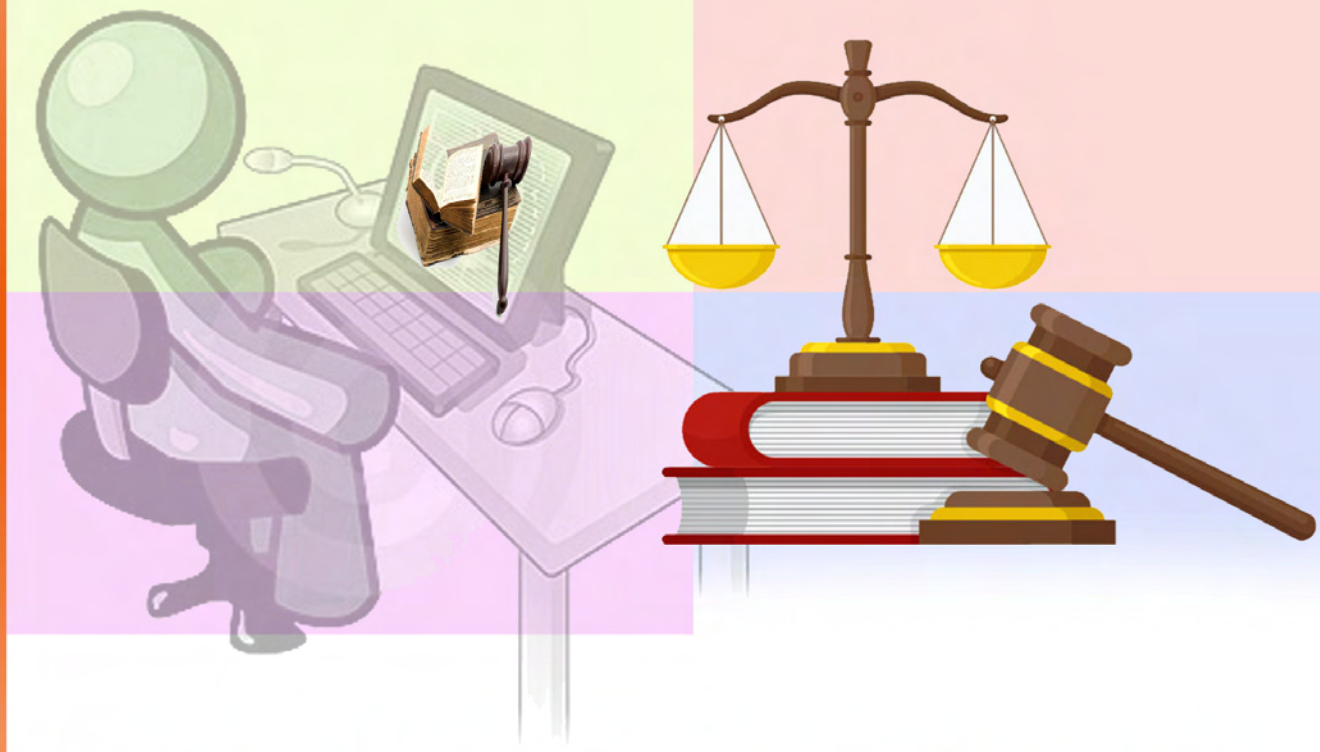
สมบูรณ์ เสงี่ยมบุตร. (๒๕๒๔). กฎหมายสนธิสัญญาไทย. *วารสารสราญรมย์* เล่มที่ ๓๑.

_____. (๒๕๕๔). *กฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้กันในปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ พ.ศ. พัฒนา.

Robert Jennings and Arthur Watts KCMG QC. (1992). *Oppenheim's International Law*. Ninth Edition. UK: Longman.

Thirawat Jaturon. (1996). *Treaty-Making Process and Applications of Treaties in The Practice of Thailand*. Postgraduate Program Faculty of Law Thammasat University.

United Nations. (1987). MULTILATERAL Vienna Convention on the law of treaties (with annex) Concluded at Vienna on 23 May 1969. *Treaty Series* Vol. 1155, I-18232, 331-334.



การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายจากเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมาย

ปิยะนาถ รอดมุ้ย*

บทนำ

เมื่อมีกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมีความเคลือบคลุมไม่ชัดเจน สามารถตีความถ้อยคำได้หลายนัย การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือการค้นหาความมุ่งหมายของบทบัญญัติกฎหมายนั้น ๆ เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น เพื่อขจัดความเคลือบคลุมและความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายที่ผู้ใช้กฎหมายจะต้องตีความบทบัญญัติกฎหมายให้กระจ่างชัด เพื่อประโยชน์ในการปรับใช้กฎหมายและตีความให้ถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายจากเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมายเป็นแนวทางหนึ่งในการแสวงหาเจตนารมณ์ของกฎหมาย

---

*ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ ๑ สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ความหมายของการตีความกฎหมาย (Interpretation of Law)

การตีความกฎหมาย หมายถึง การค้นหาความหมายของกฎหมายที่มีถ้อยคำไม่ชัดเจนแน่นอน คือกำกวมหรือมีความหมายได้หลายทาง เพื่อหยั่งทราบว่าถ้อยคำของบทบัญญัติของกฎหมายว่ามีความหมายอย่างไร การตีความในกฎหมายจะพึงกระทำต่อเมื่อมีข้อสงสัยในความหมายของกฎหมายเกิดขึ้น ถ้ากฎหมายชัดเจนอยู่แล้วก็ไม่ต้องตีความ[๑]

การตีความกฎหมาย หมายถึง การค้นหาหรืออธิบายความหมายของถ้อยคำที่ปรากฏในตัวบทกฎหมาย โดยอาศัยการใช้เหตุผลตามหลักตรรกวิทยาและสามัญสำนึกให้มีความหมายที่ชัดเจนขึ้น เพื่อที่จะนำกฎหมายนั้นไปใช้บังคับแก่กรณีที่มีปัญหาได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม ซึ่งการตีความกฎหมายไม่ใช่การสร้างหรือบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ แต่เป็นเพียงการให้ความหมายที่ชัดแจ้งแก่บทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น[๒]

การตีความกฎหมาย หมายถึง การค้นหาความหมายของกฎหมายที่มีถ้อยคำไม่ชัดเจนแน่นอน เช่น กรณีที่กำกวมหรือมีความหมายได้หลายทาง ทั้งนี้ เพื่อหยั่งทราบถ้อยคำของบทบัญญัติที่กฎหมายว่ามีความหมายอย่างไร[๓]

หลักการตีความในกฎหมายทั่วไป

หลักการตีความในกฎหมายทั่วไปมีอยู่ ๒ ประการ คือ การตีความตามตัวอักษรและการตีความตามเจตนารมณ์ ทั้งนี้ จะเห็นได้จากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔ วรรคแรก บัญญัติไว้ว่า “กฎหมายนั้นต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใด ๆ

---

[๑]หยุด แสงอุทัย. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ ๑๕. (กรุงเทพฯ: ประกายพรึก, ๒๕๔๕), หน้า ๑๑๘.

[๒]ธานินทร์ กรัยวิเชียร. “ความสำคัญของการตีความกฎหมายในวิชาชีพกฎหมาย” *หนังสือพีประจำปีพุทธศักราช ๒๕๕๒ สมัยที่ ๖๑*. (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๑), หน้า ๑.

[๓]บรรเจิด สิงคะเนติ. *การตีความกฎหมายมหาชน*. (เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตรการร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย และการดำเนินคดีปกครอง รุ่นที่ ๑๕ วันจันทร์ที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙ กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๙), หน้า ๒.

แห่งกฎหมายตามตัวอักษรหรือความมุ่งหมาย (คือ Spirit หรือเจตนารมณ์) ของบทบัญญัตินั้น ๆ" ซึ่งแสดงว่าการตีความมีหลักเกณฑ์ ๒ ประการ คือ การตีความตามตัวอักษรและการตีความตามเจตนารมณ์นั่นเอง[๔]

๑. การตีความตามตัวอักษร ตำราบางเล่มเรียกว่า การตีความตามไวยากรณ์ ได้แก่ การตีความตามตัวอักษรที่ปรากฏในตัวบทกฎหมาย โดยพิจารณาถึงความหมายตามธรรมดา ในกรณีที่ถ้อยคำนั้นมีความหมายมากกว่าหนึ่งความหมายจะต้องตีความในทางที่เป็นไปได้ หรือในทางที่มีผลบังคับใช้ ไม่ตีความในทางที่ก่อให้เกิดผลแปลกประหลาด[๕]

หลักเกณฑ์การตีความตามอักษรมีว่าให้หยั่งทราบความหมายจากตัวอักษรของกฎหมายนั้นเอง และยังแยกออกได้เป็น ๓ ประการ คือ

(๑) ในกรณีที่บทกฎหมายใช้ภาษาธรรมดาก็ต้องเข้าใจว่ามีความหมายที่เข้าใจอยู่ตามธรรมดาของถ้อยคำนั้น ๆ

(๒) ในกรณีที่บทกฎหมายใช้ภาษาทางเทคนิคหรือภาษาทางวิชาการ ก็ต้องเข้าใจความหมายตามที่เข้าใจกันในทางเทคนิคหรือในทางวิชาการนั้น ๆ

(๓) ในกรณีที่บทกฎหมายประสงค์จะให้ถ้อยคำบางคำมีความหมายพิเศษไปกว่าที่เข้าใจกันอยู่ในภาษาธรรมดาหรือภาษาเทคนิค หรือในทางวิชาการ กฎหมายจะได้กำหนดบทวิเคราะห์ศัพท์หรือบทนิยาม (Definition)ไว้[๖]

๒. หลักการตีความตามเจตนารมณ์ บางตำราเรียกว่าการตีความตามตรรกวิทยา การตีความตามเจตนารมณ์ หมายถึง การหยั่งทราบความหมายของถ้อยคำในบทกฎหมายจากเจตนารมณ์ หรือความมุ่งหมายของกฎหมายนั้น ๆ เจตนารมณ์ของกฎหมายมีทฤษฎี ๒ ทฤษฎี คือ

---

[๔]หยุด แสงอุทัย. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. หน้า ๑๒๐.

[๕]ปิ่นทิพย์ สุจริตกุล. *กฎหมายกับการตีความ*. [อินเทอร์เน็ต] [สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘] จาก http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3g_A2czQ0cTQ89Ap2AnA89QD99g12ADIwN3I_3gkgz9gmxHRQD4JdOH/?PC_7_N0C61A41IQBSB0IUHMSES020C0_WCM_CONTEXT=/wps/wcm/connect/ksdkwebcontent/internet+site/home/knowledge+about+lawdraft/law+opinion, หน้า ๓๗-๓๘.

[๖]หยุด แสงอุทัย. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. หน้า ๑๒๑.

(๑) ทฤษฎีอำเภอจิต (Subjective Theory) ซึ่งถือว่าจะค้นพบเจตนารมณ์ของกฎหมายจากเจตนาของผู้บัญญัติกฎหมายนั้นเองในทางประวัติศาสตร์ เช่น พิจารณาต้นร่างกฎหมายนั้น รายงานการประชุมพิจารณาร่างกฎหมายนั้นที่คณะกรรมการกฤษฎีกาและในชั้นคณะกรรมาธิการของรัฐสภา ตลอดจนคำอภิปรายในรัฐสภา สิ่งต่างๆ เหล่านี้จะช่วยให้เห็นว่าที่บทกฎหมายใช้ถ้อยคำเช่นนั้น เป็นเพราะผู้บัญญัติกฎหมายมีเจตนารมณ์อย่างไร[๗] การตีความโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายเป็นสิ่งสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้น เพราะตามปกติผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายย่อมมีนโยบายบางสิ่งแฝงอยู่เสมอ การค้นหาเจตนารมณ์ทำได้โดยคำนึงถึงโอกาสและสถานการณ์ในขณะออกกฎหมาย ความจำเป็น สิ่งที่ต้องแก้ไข ประวัติในการออกกฎหมาย การตีความกฎหมายของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ[๘]

(๒) ทฤษฎีอำเภอการณ์ (Objective Theory) เป็นการค้นคว้าว่าบทบัญญัตินั้นมีความมุ่งหมายอย่างไร เป็นการตีความหมายโดยคำนึงถึงคุณค่าแห่งคำพิพากษาโดยบทบัญญัติยังมีถ้อยคำตามเดิม แต่อาจนำบทกฎหมายนั้นมาใช้ให้เหมาะสมกับความก้าวหน้าในการพาณิชย์และในทางวิชาการ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งนี้เท่าที่ถ้อยคำของกฎหมายจะเปิดช่องให้กระทำเช่นนั้นได้ การตีความตามทฤษฎีอำเภอการณ์จึงทำให้กฎหมายไม่อยู่นิ่งอยู่กับที่ แต่ก้าวหน้าต่อๆ ไป และทำให้กฎหมายทันสมัยอยู่เสมอ[๙]

การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายจากเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมาย

การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายจากเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมาย คือ การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายจากเจตนารมณ์ของผู้ที่ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมาย โดยในบทความนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายตั้งแต่ขั้นตอนการยกร่างกฎหมาย และขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา

---

[๗] หยุด แสงอุทัย. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. หน้า ๑๒๒.

[๘] ปิ่นทิพย์ สุจริตกุล. *เรื่องเดียวกัน*. หน้า ๓๗-๓๘.

[๙] หยุด แสงอุทัย. *เรื่องเดียวกัน*. หน้า ๑๒๒-๑๒๓.

การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายในขั้นตอนการยกร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๑๓๑ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร”

มาตรา ๑๓๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(๓) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย”[๑๐]

การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายในขั้นตอนการยกร่างกฎหมาย

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๑ และมาตรา ๑๓๓ จะกล่าวถึงผู้ที่มีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย หรือผู้ที่ริเริ่มให้มีการยกร่างกฎหมายซึ่งมี ๓ กลุ่ม คือ

(๑) คณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร โดยกระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะเป็นผู้ริเริ่มยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นมา แล้วเสนอผ่านกระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องในฐานะเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้เสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรี

[๑๐]รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๑ และมาตรา ๑๓๓

จะเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยข้อเสนอแนะของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน เป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

(๓) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน เป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายในขั้นตอนการยกร่างกฎหมาย จึงสามารถค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ทั้งจากการยกร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และภาคประชาชน ซึ่งการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายในขั้นตอนการยกร่างกฎหมายมีประโยชน์ในแง่ที่สามารถค้นหาเจตนารมณ์ที่ใกล้เคียงและถูกต้องที่สุดของกฎหมายฉบับนั้น ๆ โดยผู้เขียนเห็นว่าในอดีตการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายในขั้นตอนการยกร่างกฎหมายกระทำได้ยาก เนื่องจากข้อมูลกระจัดกระจายไม่เป็นระบบ แต่ผู้เขียนเห็นว่าแนวโน้มในปัจจุบันและในอนาคตการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายในขั้นตอนการยกร่างกฎหมายจะสามารถทำได้ง่ายและเป็นระบบมากขึ้น เนื่องจากมีกระบวนการที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งกำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้อง

และเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป"[๑๑] ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ ตามที่สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ อีกทั้งจะมีการยกร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... ออกมารองรับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าด้วยบทบัญญัติมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายนั้นต่อประชาชน โดยจะมีการเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางหรือผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ อันจะทำให้การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายในขั้นตอนการยกร่างกฎหมายกระทำได้ง่ายขึ้น อีกทั้งร่างกฎหมายทุกฉบับต้องจัดทำตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ หรือที่เรียกว่า Checklist ๑๐ ประการ ได้แก่ (๑) วัตถุประสงค์เป้าหมายของภารกิจ (๒) ผู้ทำภารกิจ (๓) ความจำเป็นในการตรากฎหมาย (๔) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น (๕) ผลกระทบและความคุ้มค่า (๖) ความพร้อมของรัฐ (๗) หน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้รักษาการตามกฎหมาย (๘) วิธีการทำงานและตรวจสอบ (๙) การจัดทำกฎหมายลำดับรอง (๑๐) การรับฟังความคิดเห็น

ดังนั้น การยกร่างกฎหมายทุกฉบับนอกจากจะสามารถค้นหาเจตนารมณ์เบื้องต้นได้จากการร่างหลักการและเหตุผลของกฎหมายฉบับนั้น ๆ แล้ว ยังสามารถค้นหาเจตนารมณ์เบื้องต้นได้จากบทตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายฉบับนั้น ๆ ด้วย

ตัวอย่างเช่น เจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. .... สามารถค้นหาเจตนารมณ์ในขั้นตอนการยกร่างกฎหมายจากการเขียนหลักการและเหตุผลดังนี้

---

[๑๑] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗

"โดยที่มาตรา ๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยในการจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และกฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้"[๑๒]

ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้ว หลักการและเหตุผลดังกล่าวจะไปปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นการแสดงเหตุผลของการมีกฎหมายฉบับนี้

นอกจากนี้ในบทตรวจสอบความจำเป็นของร่างพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. .... ในส่วนของความจำเป็นในการตรากฎหมายจะระบุวัตถุประสงค์และเป้าหมายและความจำเป็นของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. .... ไว้ คือ "เพื่อให้มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ การกำหนดเป้าหมายและระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย สาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ และกลไกการติดตามการตรวจสอบการประเมินผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งกำหนดการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ" โดยความจำเป็นที่ต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. .... กำหนดว่า "เนื่องจากมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่จัดให้มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ"[๑๓]

---

[๑๒]สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *การเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นของร่างพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. .... (เรื่องเสร็จที่ ๔๕๔/๒๕๖๐)* [อินเทอร์เน็ต] [สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๐] จาก http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general

[๑๓]*เรื่องเดียวกัน.*

การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา

๑. การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร

การค้นหาเจตนารมณ์ในวาระที่ ๑ ขั้นรับหลักการของสภาผู้แทนราษฎร สามารถค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายจากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะปรากฏคำอภิปรายของผู้เสนอร่างกฎหมาย และการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้จะปรากฏผลการลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ มติให้ตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ และระยะเวลาการแปรญัตติ

การค้นหาเจตนารมณ์ในวาระที่ ๒ โดยคณะกรรมาธิการ สามารถค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายจากบันทึกการประชุมของคณะกรรมาธิการ และรายงานการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ ซึ่งจะปรากฏรายละเอียดว่ามีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใด และกรรมาธิการแต่ละคนมีเหตุผลหรือข้อสังเกตใดในการแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไร ทั้งนี้ มาตรา ๑๒๙ วรรคหก ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา แล้วแต่กรณี ของคณะกรรมาธิการให้ประชาชนทราบ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี มีมติมิให้เปิดเผย” จากบทบัญญัติดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าจะทำให้การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมาธิการกระทำได้ง่ายขึ้น และในส่วนของการค้นหาเจตนารมณ์ในวาระที่ ๒ โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร สามารถสืบค้นเจตนารมณ์กฎหมายได้จากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยถ้ามีมาตราใดแก้ไขเพิ่มเติม หรือมีผู้สงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมาธิการสงวนความเห็นไว้ก็จะมีคำอภิปรายของสมาชิกผู้นั้น นอกจากนี้จะทราบถึงประเด็นการชี้แจงของคณะกรรมาธิการที่พิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ ด้วย

การค้นหาเจตนารมณ์ในวาระที่ ๓ สามารถค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายได้จากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยจะทราบผลการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ

๒. การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา

การค้นหาเจตนารมณ์ในวาระที่ ๑ ขั้นรับหลักการของวุฒิสภา สามารถค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายจากรายงานการประชุมวุฒิสภา ซึ่งจะมีการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา นอกจากนี้จะปรากฏผลการลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ มติให้ตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ และระยะเวลาการแปรญัตติ

การค้นหาเจตนารมณ์ในวาระที่ ๒ โดยคณะกรรมาธิการสามารถค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายจากบันทึกการประชุมของคณะกรรมาธิการ และรายงานการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ ซึ่งจะปรากฏรายละเอียดว่ามีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดและกรรมาธิการแต่ละคนมีเหตุผลหรือข้อสังเกตใดในการแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไร นอกจากนี้ในกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ดังนั้น จึงสามารถค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายได้จากบันทึกการประชุมของคณะกรรมาธิการร่วมกัน ทั้งนี้ มาตรา ๑๒๙ วรรคหก ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา แล้วแต่กรณีของคณะกรรมาธิการให้ประชาชนทราบ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณีมีมติมิให้เปิดเผย” จากบทบัญญัติดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าจะทำให้การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมาธิการกระทำได้ง่ายขึ้น และในส่วนของการค้นหาเจตนารมณ์ในวาระที่ ๒ โดยที่ประชุมวุฒิสภา สามารถค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายได้จากรายงานการประชุมวุฒิสภา โดยถ้ามีมาตราใดแก้ไขเพิ่มเติมหรือมีผู้สงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมาธิการสงวนความเห็นไว้ ก็จะมีคำอภิปรายของสมาชิกผู้นั้น นอกจากนี้จะทราบถึงประเด็นการชี้แจงของคณะกรรมาธิการที่พิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ ด้วย

นอกจากนี้การค้นหาเจตนารมณ์ในวาระที่ ๓ สามารถค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายได้จากรายงานการประชุมวุฒิสภา โดยจะทราบผลการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ

ดังนั้น การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา ทั้งการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา สามารถค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายได้จากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมวุฒิสภา รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา บันทึกการประชุมของคณะกรรมาธิการ และรายงานการประชุมของคณะกรรมาธิการ แล้วแต่กรณี

รูปแบบในการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา มีการดำเนินการ ดังนี้

๑. **การสืบค้นจากฐานข้อมูลในห้องสมุดรัฐสภา** โดยฐานข้อมูลของห้องสมุดรัฐสภาสามารถค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา โดยการสืบค้นจากฐานข้อมูลรายงานการประชุมสภาต่าง ๆ ประกอบด้วย

(๑) รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

(๒) รายงานการประชุมวุฒิสภา

(๓) รายงานการประชุมพฤฒสภา

(๔) รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา

(๕) รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

(๖) รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ

(๗) รายงานการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

(๘) รายงานการประชุมสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี

ซึ่งฐานข้อมูลดังกล่าวจะให้รายละเอียดเกี่ยวกับประเภทสภา ชุดที่ ปีที่ สมัยที่ประชุม ครั้งที่ประชุม วันที่ประชุม ชื่อเรื่อง ผู้เสนอ ผู้อภิปราย ผู้ถาม ผู้ตอบ ผู้ชี้แจง มติ และคำค้น[๑๔]

---

[๑๔]สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ. *รายงานการประชุมสภา*. [อินเทอร์เน็ต] [สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๐] จาก http://librarymb.parliament.go.th/snacm/minute_simple_search.jsp

๒. การจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ มีตัวอย่างของนักวิชาการที่เสนอให้มีการทำเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ เช่น ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ *"เสนอให้จัดทำ ldquo หนังสือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในแต่ละหมวดแต่ละมาตรา rdquo ; เหตุใดถึงควรจัดทำหนังสือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถูกตั้งข้อสงสัยถึงเจตนารมณ์ในบางหมวดบางมาตรา และส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความและวินิจฉัยในข้อกฎหมายดังกล่าวเป็นจำนวนหลายร้อยคดีในรอบ ๙ ปีเศษ โดยบางเรื่องก็เป็นประเด็นทางการเมืองของนักการเมือง แต่บางเรื่องก็เป็นเรื่องของการไม่เข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือตัวบทกฎหมายที่มีความคลุมเครือไม่ชัดเจน ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องรับภาระอย่างมากมาย และทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศในกรณีที่ทำให้สถาบันทางการเมืองไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามปกติ (ดังกรณีที่เกิดขึ้นกับคุณหญิงจารุวรรณ เมฆกา ในตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้หรือไม่) ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาดังกล่าว คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญควรจัดทำ rdquo ; หนังสือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ rdquo ; ควบคู่ไปกับการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งหนังสือดังกล่าวจะอธิบายถึงที่มาของมาตรา เหตุผลและความจำเป็นในมาตราดังกล่าว เสมือนตำราคู่มือในการศึกษารัฐธรรมนูญให้กับประชาชนเรียนรู้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้ประชาชนทั่วประเทศเกิดความรู้ความเข้าใจในเนื้อหา ที่มาของมาตราต่าง ๆ ว่าเป็นอย่างไร ขณะเดียวกันหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ในการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ตรงกันแก่ผู้นำไปปฏิบัติใช้ ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ฯลฯ ไม่เกิดการใช้หรือตีความรัฐธรรมนูญตามใจปรารถนาของตนเอง และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนทั่วไปในการทำความเข้าใจเจตนารมณ์ในแต่ละเรื่องที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ช่วยให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ตรงกันในมุมมองที่มีต่อรัฐธรรมนูญ"*[๑๕] อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าหน่วยงาน

---

[๑๕]เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. *เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ*. [อินเทอร์เน็ต] [สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๒] จาก http://www.kriengsak.com/node/122

ที่ทำหน้าที่สนับสนุนงานของฝ่ายนิติบัญญัติต่างมีแนวคิดและเห็นความสำคัญและพยายามที่จะจัดทำเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รวมถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ โดยมีการจัดทำบันทึกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อสืบค้นเจตนารมณ์ของกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีกรณีการเลือกพระราชบัญญัติที่น่าสนใจหรืออยู่ในความรับผิดชอบมา ๑ ฉบับ จากนั้นจะดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ โดยนำเสนอให้เห็นถึงความเป็นมาของปัญหาหรือแนวคิดพื้นฐาน ขั้นตอน ประเด็นการอภิปราย แล้วจัดทำเป็นรูปเล่ม เช่น หนังสือความเป็นมา ขั้นตอน ประเด็นการอภิปราย และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ หนังสือเจตนารมณ์พระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสำนักงานผู้แทนธนาคารพัฒนาเอเชียในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้น

บทสรุป

การค้นหาเจตนารมณ์กฎหมายจากเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมายเป็นเพียงแนวทางหนึ่งที่ใช้ประกอบการตีความกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการค้นหาเจตนารมณ์กฎหมายจากผู้ยกร่างกฎหมายทำได้ง่ายและเป็นระบบมากขึ้น ด้วยบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายทุกฉบับต้องจัดทำบทตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายและมีการเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายต่อประชาชนผ่านระบบกลางหรือผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานนั้น ๆ การยกร่างกฎหมายทุกฉบับนอกจากจะสามารถค้นหาเจตนารมณ์เบื้องต้นได้จากการร่างหลักการและเหตุผลของกฎหมายฉบับนั้น ๆ แล้วยังสามารถค้นหาเจตนารมณ์เบื้องต้นได้จากบทตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายฉบับนั้น ๆ ด้วย ส่วนการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา สามารถค้นหาได้จากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมวุฒิสภา รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา บันทึกการประชุมของคณะกรรมาธิการ และรายงานการประชุมของคณะกรรมาธิการ แล้วแต่กรณี โดยสามารถสืบค้นได้จากฐานข้อมูลรายงานการประชุมของห้องสมุดรัฐสภา และแนวโน้ม

ในอนาคตผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือสนับสนุนกระบวนการพิจารณากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติต่างมีแนวคิดและเห็นความสำคัญและพยายามที่จะจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับแต่ละมาตรา ผู้ค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายยังต้องใช้เวลาในการอ่านและพิจารณาเจตนารมณ์ของร่างกฎหมายในแต่ละมาตราด้วยตนเอง ซึ่งนับเป็นเรื่องที่ยากและต้องใช้เวลาในการดำเนินการ เนื่องจากรายงานการประชุมมีลักษณะเฉพาะคือเป็นการถอดถ้อยคำที่มีการอภิปรายในสภาทุกถ้อยคำ และการพิจารณากฎหมายแต่ละฉบับใช้เวลานาน ซึ่งหมายถึงรายงานการประชุมก็จะมีรายละเอียดจำนวนมากเช่นกัน จึงนับว่าเป็นเรื่องยากที่จะสรุปได้ตรงตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ นอกจากนี้ผู้เขียนยังเห็นว่าควรมีการหยิบยกเฉพาะกฎหมายที่มีความสำคัญมาดำเนินการจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นต้น และควรมีการดำเนินการในรูปคณะทำงานจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อให้มีการกลั่นกรองและตรวจสอบเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น ๆ อันจะนำมาซึ่งความน่าเชื่อถือของเจตนารมณ์ของกฎหมายตลอดจนสามารถนำไปใช้ประกอบการตีความของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ได้จริง ทั้งนี้หากองค์กรผู้มีอำนาจตีความกฎหมายนำเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติกฎหมายไปประกอบการตีความกฎหมายก็จะทำให้กฎหมายถูกต้องและเป็นธรรมมากขึ้น

บรรณานุกรม

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. *เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ*. [อินเทอร์เน็ต] [สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๒] จาก http://www.kriengsak.com/node/122

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. "ความสำคัญของการตีความกฎหมายในวิชาชีพกฎหมาย" *หนังสือรพี ประจำปีพุทธศักราช ๒๕๕๒ สมัยที่ ๖๑*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๑.

บรรเจิด สิงคะเนติ. *การตีความกฎหมายมหาชน*. (เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตรการร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย และการดำเนินคดีปกครอง รุ่นที่ ๑๕ วันจันทร์ที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙) กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๙.

ปิ่นทิพย์ สุจริตกุล. *กฎหมายกับการตีความ*. [อินเทอร์เน็ต] [สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘] จาก http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3g_A2czQ0cTQ89Ap2AnA89QD99g12ADlwN3l_3gkgz9gmxHRQD4JdOH/?PC_7_N0C61A41IQBSB0IUHMSES020C0_WCM_CONTEXT=/wps/wcm/connect/ksdkwebcontent/internet+site/home/knowledge+about+lawdraft/law+opinion

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.

วิชา มหาคุณ. *การใช้เหตุผลในทางกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๗.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *การเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นของร่างพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ....* (เรื่องเสร็จที่ ๔๕๔/๒๕๖๐) [อินเทอร์เน็ต] [สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๐] จาก http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ. *รายงานการประชุมสภา*. [อินเทอร์เน็ต] [สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๐] จาก http://librarymb.parliament.go.th/snacm/minute_simple_search.jsp

หยุด แสงอุทัย. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ ๑๕. กรุงเทพฯ: ประกายพรึก, ๒๕๔๕.

การสื่อสารเพื่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ตรัยรัตน์ ปลื้มปิติชัยกุล*

บทนำ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา ประชาชนที่ได้รับการศึกษาจะตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อหน้าที่ในฐานะพลเมืองของประเทศ® เพราะการศึกษาได้เข้ามาสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนทำให้เกิดการเข้ามามีส่วนร่วม

---

*อาจารย์ประจำสาขาวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม ขอนแก่น, ร.บ. (การเมืองการปกครอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ศศ.บ. (สื่อสารมวลชน) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ว.ม. (สื่อสารมวลชน) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปัจจุบันกำลังศึกษาต่อ นศ.ด. (การสื่อสาร) มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

e-mail: Trirath.pl@spu.ac.th

®สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (๒๕๒๗). *พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ทางการเมืองของประชาชนได้อย่างเสรีและยังสนับสนุนการพัฒนาการทางการเมืองของประเทศให้มีเสถียรภาพ ทั้งนี้ประชาชนในฐานะพลเมืองจึงเป็นพลังอันสำคัญในทางการเมือง เหตุเพราะบุคคลเหล่านั้นสามารถรวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมใด ๆ ได้โดยง่าย และมีผลประโยชน์อยู่ภายใต้อิทธิพลสิ่งเร้าและหรือสิ่งแวดล้อมเดียวกัน ทำให้การรวมตัวกันจำนวนมากของประชาชน จึงถือเป็นเรื่องง่ายที่จะเผยแพร่และให้ข่าวสารผ่านผู้นำทางความคิดเพื่อสร้างความเข้าใจอันหนึ่งเดียวในการแสดงบทบาททางการเมือง จะเห็นได้ว่ากลุ่มมวลชนในยุคปัจจุบันมีพลังสร้างสรรค์และไวต่อการรับข่าวสารทางการเมือง และวิเคราะห์อย่างมีวิจารณญาณในการตอบสนองต่อข่าวสารเหล่านั้น และยังเป็นกำลังสำคัญที่มีบทบาทในการพัฒนารูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข[๒]อีกด้วย

ในอีกแง่หนึ่งจะพบว่าแม้สภาพการมีส่วนร่วมทางสังคมการเมืองจะมีพัฒนาการไปในช่วงหลายศตวรรษที่ผ่านมา การสื่อสารยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่ถือเป็นเครื่องมือสำคัญของมนุษย์เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ของตนและเพื่ออยู่ร่วมกับคนในสังคม ซึ่งถือได้ว่าการสื่อสารมวลชนมีบทบาทอย่างสำคัญในการสื่อสารกับมวลชนได้โดยไม่ถูกจำกัดในเรื่องเวลาและสถานที่ ทำให้เห็นว่าการแสดงบทบาทของสื่อมวลชนนั้นก่อให้เกิดผลกระทบแก่สังคมโดยทั่วไป ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดกระบวนการสื่อสารทางการเมืองให้สอดรับกับรูปแบบของกระบวนการสื่อสารพื้นฐาน โดยผู้ส่งสาร ได้แก่ นักวิชาการ นักการเมือง ผู้บริหาร หรือผู้นำทางความคิดทางการเมือง ได้ส่งข่าวสารทางการเมืองผ่านช่องทาง เช่น วิทยุกระจายเสียงโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ สื่ออินเทอร์เน็ตโซเชียลมีเดีย หรือสื่อบุคคล อย่างเช่น เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องไปยังผู้รับสาร อันได้แก่ ประชาชนทั่วไป เพื่อมุ่งให้เกิดผลกระทบ (Effect) แก่ประชาชนที่เปิดรับข่าวสารทางการเมืองให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความคิดและสนใจเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองและการกระทำต่าง ๆ ทางการเมือง และการพัฒนาทางการเมืองที่ให้ความสำคัญในเรื่อง

---

[๒]เสถียร เชยประทับ. (๒๕๒๕). *การสื่อสารงานนวกรรม*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

การสื่อสารการเมือง (Political Communication) พิจารณาการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการสื่อสารกับการเมืองทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาคหรือระดับบุคคล

ซึ่งหากพิจารณาถึงการใช้ประโยชน์จากสื่อจะพบว่า การสื่อสารสามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาทางการเมืองไทย ตามที่นักวิชาการจำนวนมากได้มีความเห็นว่าการสื่อสารมวลชนเป็นการสื่อสารที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาประเทศ เนื่องจากมีความกว้างไกลในการเข้าถึงพื้นที่ทุกแห่งอย่างรวดเร็ว ควบคุมได้โดยผู้กำหนดนโยบายการพัฒนาและยังมีประสิทธิภาพสูงในการสื่อสาร อีกทั้งยังสามารถให้ความรู้อันก่อให้เกิดการพัฒนาแก่คนในชาติ[๓]

ด้วยเหตุนี้เองอิทธิพลทางการสื่อสารจึงส่งผลต่อการเชื่อมั่นของผู้นำทางการเมือง การสื่อสารจึงนับเป็นพื้นฐานของกิจกรรมทางสังคมและการเมืองทุกรูปแบบ[๔] ซึ่งมีผู้สนใจเข้ามาศึกษาถึงบทบาทการสื่อสารในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมทางการเมือง อาทิ พฤติกรรมการเปิดรับข่าวสารทางการเมือง ความแปลกแยกทางการเมือง (Political Alienation) และพฤติกรรมต่าง ๆ ที่การสื่อสารเข้ามาเชื่อมโยงอยู่ตลอดเวลา

แนวทางการสื่อสารเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ในทางการเมืองสื่อมวลชนทำหน้าที่ในการพัฒนาการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน โดยสื่อมวลชนทำให้เกิดความสนใจ ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจ ทำให้เกิดทัศนคติ และทำให้เกิดการปฏิบัติทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นการวิพากษ์วิจารณ์ การแสดงความคิดเห็น การเลือกตั้ง การเป็นสมาชิกพรรค ตลอดจนการมีส่วนร่วมต่าง ๆ รวมถึงการลงประชามติ

---

[๓] Frey, Bruno S. (1996). Why Do High Income People Participate More in Politics?. *Public Choice* Vol. 46 No. 2.

[๔] Fagen, Richard R. (1966). *Politics and Communication*. Boston: Little, Brown.

ทั้งนี้ความสำคัญของการรับรู้ข่าวสารจากสื่อมวลชนส่งผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังที่ พัชนี เชยจรรยา และคณะ[๕] กล่าวว่า เนื่องจากคนเรามีการรับรู้ต่างกัน ความล้มเหลวของการสื่อสารจึงอาจเกิดขึ้นได้ถ้าเราไม่ยอมรับความแตกต่างในเรื่องการรับรู้ของแต่ละบุคคล การรับรู้เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมการสื่อสาร ทัศนคติและความคาดหวังของผู้สื่อสาร กระบวนการรับรู้เป็นกระบวนการทางจิตที่ตอบสนองต่อสิ่งเร้าที่ได้ เป็นกระบวนการเลือกรับสาร การจัดสารเข้าด้วยกัน และการตีความสารที่ได้รับตามความเข้าใจและความรู้สึกของตนเอง โดยทั่วไปการรับรู้เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นโดยไม่รู้ตัวหรือตั้งใจและมักจะเกิดตามประสบการณ์ และการสั่งสมทางสังคม

อีกทั้ง Klapper[๖] อธิบายว่าผู้คนทั่วไปมีการเลือกที่จะเปิดรับ (Expose) ข่าวสารต่าง ๆ และมีแนวโน้มที่จะเปิดรับข่าวสารใด ๆ ที่สอดคล้องกับความเชื่อ (Beliefs) ความคิด (Ideas) และค่านิยม (Values) ที่ตนมีอยู่เดิม

อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเกิดไม่ได้เลย หากเราไม่พิจารณารูปแบบและกรอบคิดพื้นฐานในการเลือกเปิดรับสื่อมวลชน ซึ่งยุพา สุภากุล[๗] (๒๕๓๔, น. ๑๒๔-๑๒๕) ได้อธิบายเกณฑ์ในการเลือกเปิดรับสื่อ ดังนี้

๑. เลือกสื่อที่สามารถจัดหามาได้ (Availability) ผู้รับสารจะเลือกเปิดรับสื่อที่ไม่ต้องใช้ความพยายามมากนัก เช่น ประชาชนในชนบทจะเลือกเปิดรับข้อมูลข่าวสารจากสื่อวิทยุกระจายเสียงเป็นหลักเพราะสามารถจัดหาเครื่องรับวิทยุได้ง่ายกว่าสื่ออื่น ๆ

๒. การเลือกสื่อที่ตนเองสะดวกและนิยม (Convenience Preferences) ผู้รับสารสามารถเลือกสื่อได้ตามที่ตนเองสะดวก ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ นิตยสาร และสื่อบุคคล เป็นต้น

---

[๕] พัชรี เชยจรรยา และคณะ. (๒๕๔๑). *แนวคิดหลักนิเทศศาสตร์*. กรุงเทพฯ: เยลโล่การพิมพ์.

[๖] Klapper, J. T. (1960). *The effects of mass communication*. New York, NY, US: Free Press.

[๗] ยุพา สุภากุล. (๒๕๓๔). *การสื่อสารมวลชน*. เชียงใหม่: คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

๓. การเลือกสื่อตามความเคยชิน (Accustomed) ผู้รับสารบางคนไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงการเปิดรับสื่อที่ตนเองเคยรับ เช่น บุคคลที่อายุมากเคยฟังวิทยุกระจายเสียงเป็นประจำก็มักจะไม่ค่อยสนใจสื่อชนิดอื่น

๔. ลักษณะเฉพาะของสื่อ (Characteristic of Media) คุณลักษณะเฉพาะของสื่อมีผลต่อการเลือกสื่อของผู้รับสาร เช่น ลักษณะเด่นของหนังสือพิมพ์ คือ สามารถให้รายละเอียดของข่าวสารได้ดีกว่าสื่ออื่น หรือโทรทัศน์สามารถให้ข้อมูลได้ทั้งภาพและเสียงสร้างการรับรู้และความน่าสนใจได้ดีกว่าสื่ออื่น เป็นต้น

๕. เลือกสื่อที่สอดคล้องกับตน (Consistency) ผู้รับสารจะเลือกสื่อที่สอดคล้องกับความรู้ ค่านิยม ความเชื่อ และทัศนคติของตนเอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการเปิดรับสื่อของแต่ละบุคคลจะขึ้นอยู่กับการเปิดรับสื่อมวลชนด้วย (Mass Media Exposure)

ในแง่นี้จะพบว่าผู้รับสารในฐานะบุคคลพลเมืองแห่งรัฐจึงเป็นจุดหมายปลายทางในการส่งสารที่สำคัญ เพื่อให้เกิดผลสำเร็จในการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งผู้รับสารอาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลก็ได้ อีกทั้งบทบาทของผู้รับสารมีอยู่ด้วยกัน ๓ ประการ คือ รับสาร ถอดรหัสสารเพื่อให้ความหมาย และโต้ตอบต่อความหมาย บทบาททั้งสามนี้อาจทำโดยบุคคลเพียงคนเดียวหรือหลายคนก็ได้

ในอดีตที่ผ่านมากลุ่มองค์กรทางการเมืองเลือก “ช่องทางในการสื่อสาร” โดยอาศัยผู้นำความคิดเห็น (Openion Leader) ซึ่งเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลต่อคนหมู่มากในพื้นที่ที่เขาเหล่านั้นอาศัยอยู่ โดยมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นของผู้คนในพื้นที่ทั้งทางตรงและทางอ้อม ผู้นำความคิดเห็นเสมือนตัวกลางในการเชื่อมโยงความต้องการของผู้นำทางการเมืองสู่ประชาชนในกลุ่มของตนได้รับรู้ เห็นชอบต้องตรงกันต่อนโยบายหรือผู้นำทางการเมืองคนนั้น ๆ อย่างไรก็ดี ผู้นำความคิดเห็นมักสื่อสารสถานการณ์ต่าง ๆ โดยสอดแทรกความคิดเห็นตน บิดเบือนเนื้อหาข่าวสารเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายการเมืองที่ตนมีส่วนร่วมในประโยชน์อันหนึ่งอันใด ขณะที่สื่อหลัก ดังเช่น สื่อโทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์นั้น มีข้อจำกัดในลักษณะการสื่อสารแบบทางเดียว ผู้รับสารไม่เข้าใจในเนื้อหาสาระก็ไม่อาจซักถามได้ แต่ก็มีจุดแข็งที่คนไม่สามารถบิดเบือนข้อเท็จจริงจากข้อมูลข่าวสารได้ เนื่องจากเป็นสื่อที่เข้าถึงคนจำนวนมากนั่นเอง เราแทบจะแยกกันไม่ออกระหว่างการสื่อสารกับการอำนาจ เพราะเมื่อใดที่ผู้นำกระทำการสื่อสารโดยใช้สื่อสารมวลชนเป็นเครื่องมือ

ในการกระตุ้นเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามที่ตนต้องการ หรือจะเป็นการครอบงำผ่านสื่อมวลชนเพื่อเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชนผู้รับสารให้เป็นไปตามที่ผู้นำทางการเมืองต้องการ ตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา “ประชาชนผู้รับสาร” รับรู้ข้อมูลข่าวสาร บริโภคสื่อเพื่อส่งเสริมความรู้ของตน ซึ่งผู้นำองค์กรทางการเมืองได้อาศัยสื่อหลักในการให้ข้อมูลข่าวสารไปยังประชาชนเป้าหมายเพื่อน้อมนำประชาชนให้เกิดความศรัทธาการบริหารประเทศ ซึ่งประชากรในประเทศไทยส่วนใหญ่มีการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉลี่ยอยู่ในระดับปริญญาตรี ซึ่งจัดว่าเป็นกลุ่มคนที่มีระดับการศึกษาดีและยังคงมีพฤติกรรมบริโภคสื่อโทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ อยู่ในปัจจุบัน[๘] ซึ่งโดยแนวโน้มคนที่มีการศึกษาสูงจะอ่านหนังสือพิมพ์มากกว่าคนมีการศึกษาต่ำ[๙] ในกลุ่มคนที่มีความรู้สูงจะเป็นกลุ่มคนที่มีความรู้ข้อมูลข่าวสารดีและจะเพิ่มพูนความรู้ทางด้านนี้ของตนให้มากขึ้นโดยการใช้สื่อมวลชน[๑๐] การศึกษามีความสัมพันธ์โดยตรงกับการใช้สื่อมวลชน คือผู้มีการศึกษาสูงจะใช้สื่อมวลชนมากขึ้นและจะมีผลให้บุคคลเหล่านี้เกิดความสนใจทางการเมือง

แนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชน

ในส่วนแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง แมคโคลสกี[๑๑] ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง คือกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นไปโดยสมัครใจ ซึ่งสมาชิกในสังคมมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อมในการเลือกผู้ปกครองประเทศ การกำหนดนโยบายสาธารณะ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การติดตามข่าวสาร การอภิปราย การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การเข้าร่วมประชุม การบริจาคเงิน และการติดต่อกับ

---

[๘] Choi, Hyeon Cheol and Samuel L’ Becker. (1987). *Media Use Issue/Image Discriminations and Voting Communication Research*. n.p.

[๙] Milbrath, L. W. and Goel. (1977). *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics*. 2d ed. Chicago: Rand McNally College Publishing Company.

[๑๐] Mullins, L. E. & McCombs. (1989). Agenda setting and the young voter. In *The Emergence of American Political Issues: The Agenda Setting Function of the Press*. New York: West.

[๑๑] McClosky, H. (1968). Political Participation. *International Encyclopedia of the Social Science* Vol 12 New York: McMillan and Free Press.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลักษณะความกระตือรือร้นของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอาจพิจารณาได้จากการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ การเขียนและกล่าวสุนทรพจน์ การรณรงค์หาเสียง การแข่งขันเป็นเจ้าหน้าที่พรรคหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่รวมถึงกิจกรรมที่ไม่สมัครใจ เช่น การเสียภาษี การเป็นทหารและหน้าที่ด้านตุลาการ

ขณะที่วีเนอร์[๑๒]ได้สรุปนิยามของคำว่า การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองไว้ ๙ ความหมายด้วยกัน คือ

ประการแรก หมายถึง การให้การสนับสนุนและการเรียกร้องต่อผู้นำในรัฐบาลเพื่อให้สนองตอบต่อความต้องการใด ๆ

ประการที่สอง หมายถึง ความพยายามที่จะสร้างผลกระทบต่อการดำเนินงานของรัฐบาลที่ได้ผลและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สาม หมายถึง กิจกรรมทางการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น การออกเสียง การยื่นข้อเรียกร้อง การประท้วง การล็อบบี้ เป็นต้น

ประการที่สี่ หมายถึง การใช้สิทธิเลือกตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจแทนตนเอง (Representation)

ประการที่ห้า หมายถึง ความรู้สึกแปลกแยกหรือตีตนออกจากระบบการเมือง อันเนื่องมาจากการถูกกีดกันไม่ให้เขาได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วม พวกนี้มีศักยภาพที่จะกลับเข้ามาแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางที่พวกเขาเห็นว่าเหมาะสมหรือยุติธรรมกว่าเก่า

ประการที่หก หมายถึง กิจกรรมของพวกที่ตื่นตัวในทางการเมือง ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้รวมไปถึงการพูดคุยถกเถียงปัญหาในทางการเมืองก็ได้ ไม่จำเป็นเสมอไปว่าจะต้องอยู่ในรูปของการใช้สิทธิเลือกตั้ง

ประการที่เจ็ด หมายถึง กิจกรรมทางการเมืองทุกรูปแบบ ทั้งในแบบใช้ความรุนแรงและแบบไม่ใช้ความรุนแรง

---

[๑๒]Weiner, M. (1971). Political participation: Crisis of the political process. In B. Leonard, and others (Eds.), *Crisis on sequences in political development*. Princeton: Princeton University Press.

ประการที่แปด หมายถึง กิจกรรมทางการเมืองและกิจกรรมที่ต้องการเข้าไปมีอิทธิพลในการดำเนินการของข้าราชการด้วย

ประการที่เก้า หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการเมืองระดับชาติ แต่บางคนมองว่าจะต้องรวมถึงกิจกรรมที่กระทบต่อองค์กรส่วนท้องถิ่นด้วย

วีเนอร์ (Weiner, 1971, p. 165) ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า หมายถึง การปฏิบัติการโดยสมัครใจใด ๆ (Any Voluntary Actions) ที่ไม่ว่าจะบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ จะมีการจัดองค์การหรือไม่มี จะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่อง และจะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกใช้นโยบายสาธารณะ การบริหารนโยบายสาธารณะ และการเลือกผู้นำทางการเมืองในระดับต่าง ๆ ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น

นี และ เวอร์บา[๑๓]ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองว่า หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่ถูกต้องตามกฎหมายของประชาชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์โดยตรงมากหรือน้อยในการมีอิทธิพลต่อการเลือกของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือการกระทำที่กำลังดำเนินการอยู่ของเจ้าหน้าที่รัฐบาล โดยเน้นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องมีลักษณะ ดังนี้

๑. เป็นเรื่องเกี่ยวกับกิจกรรมของพลเมืองเฉพาะบุคคล รวมทั้งผู้ที่เฉื่อยชาต่อกฎเกณฑ์ การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยอาชีพ ซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐบาล เจ้าหน้าที่พรรคการเมืองและพวกหัวคะแนน

๒. เป็นกิจกรรมซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการเลือกของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล

๓. การมีส่วนร่วมในการปกครองโดยการกระทำกิจกรรม

ขณะที่โกวิท วงศ์สุรวัฒน์[๑๔]ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการที่จะแสดงออกซึ่งอำนาจสูงสุดที่ตนมีอยู่ได้ ๕ ทาง ดังนี้ คือ

---

[๑๓]Nie, N. H. and S. Verba. (1975). Political Participation. In Fred G. and W. N. Polsby (Eds.) *Handbook Political Science: Non Government Politic*. Massachusette: Addison.

[๑๔]โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (๒๕๔๖). *พื้นฐานรัฐศาสตร์กับการเมืองในศตวรรษที่ 21*. นครปฐม: โรงพิมพ์สำนักส่งเสริมและฝึกอบรม กำแพงแสน, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน.

๑. การออกเสียงเลือกตั้ง (Election) เป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจของประชาชนที่สามารถจะเลือกรัฐบาลคือผู้ที่จะดำเนินงานของรัฐ การเลือกตั้งที่ใช้หลักการเสมอภาคให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการเลือกตั้งทั่วไปโดยไม่มีข้อจำกัดทางเพศ ทรัพย์สมบัติ หรือชาติตระกูล โดยเรียกว่า Universal Suffrage จึงจะถือว่าเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง ในอดีตนั้นการต่อสู้เพื่อ Universal Suffrage เป็นไปอย่างดุเดือดและขมขื่นกว่าที่คนจนผู้ไม่มีที่ดินหรือสตรีจะมีสิทธิในการเลือกตั้ง

๒. การออกเสียงประชามติ (Referendum) กล่าวคือ อำนาจที่ประชาชนมีอยู่ในการตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ของรัฐตามเจตจำนงของตน ส่วนใหญ่ในทางปฏิบัติมักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่น การจะยอมรับร่างรัฐธรรมนูญที่ยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ หรือข้อแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญตอนใดตอนหนึ่งหรือไม่ การลงคะแนนเสียงก็ไม่ซับซ้อนแต่อย่างใด คือเพียงแค่โหวตว่า Yes หรือ No เท่านั้นเอง ที่มาของการออกเสียงประชามตินี้มาจากสวิตเซอร์แลนด์ที่เน้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและพบในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย เป็นต้น ให้ประชาชนออกเสียงประชามติรับรองหรือไม่รับรองการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

๓. ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย (Initiative) ตามหลักประชาธิปไตยโดยทั่วไปแล้วประชาชนมักจะใช้อำนาจอธิปไตยในการร่างกฎหมายผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา แต่ประชาชนก็มีสิทธิที่จะแสดงอำนาจอธิปไตยในการเสนอร่างกฎหมายเองได้ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็ได้รับรองสิทธิและอำนาจนี้อย่างแจ้งชัด ทั้งนี้ ในมาตรา ๑๗๐ ได้บัญญัติไว้ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายได้แต่เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น (ทั้งนี้ ต้องมีร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย) เป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากยิ่งขึ้นกว่าการเลือกตั้งทั่วไปแต่เดิม

๔. ประชาชนสามารถตัดสินปัญหาสำคัญเกี่ยวกับนโยบายรัฐ (Plebiscite) ที่มาของ Plebiscite นั้น มีประวัติมาจากสาธารณรัฐโรมัน (ก่อนสมัยที่จะเป็นจักรวรรดิโรมัน) ซึ่งได้มีการแบ่งประชาชนชาวโรมันเป็นสองชั้นคือ พวกพาตริเซียน (Patricians) เป็นพวกผู้ดี

กับพวกพเลเบียน (Plebeians) เป็นพวกไพร่ คล้ายกับการแบ่งชนชั้นของเมืองไทยในสมัยโบราณที่มีสิทธิในสังคมแตกต่างกัน ดังนั้น กรณีการลงคะแนนเสียงที่ให้พวกไพร่ลงคะแนนด้วยจะเป็นเรื่องสำคัญระดับชาติทีเดียวในทางปฏิบัติ เมื่อรัฐบาลมีปัญหาระดับนโยบายที่ไม่สามารถตัดสินใจได้เอง เนื่องจากอาจจะเกิดผลกระทบอย่างใหญ่หลวงในสังคม ดังเช่น การที่จะเลิกจำหน่ายสุราหรือการที่จะเปิดให้มีโสเภณีหรือบ่อนการพนันอย่างเปิดเผยถูกต้องตามกฎหมาย รัฐบาลจำเป็นต้องให้ประชาชนตัดสินใจกันเองโดยตรง ซึ่งการลงคะแนนเสียงก็คือ Yes หรือ No นั่นเอง สำหรับการใช้ศัพท์ระหว่าง Referendum กับ Plebiscite ปัจจุบันมักใช้แทนกันอย่างสับสน เนื่องจากคนทั่วไปไม่ทราบประวัติความเป็นมาของคำศัพท์ทั้งสองดังกล่าว

๕. ประชาชนสามารถจะเปลี่ยนผู้ดำรงตำแหน่งในหน้าที่สำคัญของรัฐบาลได้ (Recall) การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของประชาชนที่สามารถมีสิทธิออกเสียงถอดถอนเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่างๆ ซึ่งได้มาโดยการเลือกตั้ง (ไม่ใช่การแต่งตั้ง) แต่ทั้งนี้เป็นการย้ำเน้นถึงหลักการว่าเมื่อประชาชนเลือกตั้งเข้ามาได้ ประชาชนก็สามารถที่จะปลดหรือถอดถอนได้เช่นกัน

ในแง่นี้แล้วประชาชนชนทุกคนย่อมมีเสรีภาพในการที่จะแสดงความคิดเห็น การเขียน การพูด การโฆษณา การพิมพ์ ซึ่งการแสดงออกเหล่านี้อาจอยู่ในรูปแบบของการวิพากษ์วิจารณ์ตามสื่อต่างๆ รัฐบาลต้องไม่ขัดขวางหรือห้ามปรามการแสดงออกของประชาชน รัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นก่อนลงมือดำเนินการทำกิจการใดที่มีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนและชุมชน รวมทั้งความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ทั้งนี้การมีส่วนร่วมถือเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารประเทศตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประชาชนต้องตระหนักว่าตนเป็นเจ้าของประเทศและต้องเข้าไปรับผิดชอบในกิจการของบ้านเมืองในทุกโอกาสที่สามารถกระทำได้ ต้องไม่ละเลยหรือเพิกเฉยและควรส่งเสริมคนดีให้เข้ามาบริหารบ้านเมือง ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีดังต่อไปนี้

๑. สนใจ ติดตามข่าวสารด้านการเมือง

๒. ติดตามตรวจสอบการทำงานของนักการเมือง

๓. สนับสนุนผู้สมัครและนักการเมืองที่ดี

๔. ต่อต้านนักการเมืองที่ไม่ดี

๕. ให้ความร่วมมือกับทางราชการ ปฏิบัติตนเป็นพลเมืองที่ดี

๖. คัดค้านนโยบายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ส่วนรวม

๗. ศึกษาข้อเท็จจริงให้ถี่ถ้วน

๘. เสนอปัญหาให้หน่วยงานแก้ไข

๙. ชุมนุมคัดค้านโดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น

๑๐. ปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนมิให้ถูกละเมิด

๑๑. เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจทางการเมืองที่ถูกต้อง

ในส่วนระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในฐานะพลเมืองแห่งรัฐนั้น เราอาจจะแบ่งตามลักษณะดังต่อไปนี้

๑. การติดตามข่าวสารบ้านเมือง

๒. การใช้สิทธิเลือกตั้ง

๓. ริเริ่มพูดคุยประเด็นการเมือง

๔. ชักจูง รณรงค์ให้ผู้อื่นสนับสนุนบุคคลและพรรคการเมืองที่ตนสนับสนุน

๕. เสนอแนวคิด นโยบายต่อนักการเมืองและผู้นำทางการเมือง

๖. บริจาคเงินสนับสนุนกิจกรรมทางการเมือง

๗. ร่วมประชุมรณรงค์ในการเคลื่อนไหวทางการเมือง

๘. เป็นสมาชิกระดับแกนนำพรรคการเมือง

๙. ร่วมระดมทุน

๑๐. เสนอตัวเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง

๑๑. ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในขณะที่บันไดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น เราอาจจำแนกตามลักษณะเฉพาะได้ดังต่อไปนี้

บันไดขั้นที่ ๑ สนใจติดตามข่าวสารและกิจกรรมทางการเมือง

บันไดขั้นที่ ๒ เริ่มพูดคุยประเด็นทางการเมือง

บันไดขั้นที่ ๓ ศึกษานโยบายของผู้สมัครและพรรคการเมือง
บันไดขั้นที่ ๔ แลกเปลี่ยนเรียนรู้เรื่องทางการเมืองและการเลือกตั้งร่วมกับผู้อื่น
บันไดขั้นที่ ๕ เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองและการเลือกตั้งในชุมชน
บันไดขั้นที่ ๖ จัดกิจกรรมทางการเมืองและการเลือกตั้งในชุมชน
บันไดขั้นที่ ๗ รณรงค์สนับสนุนบุคคลและพรรคที่ตนนิยม
บันไดขั้นที่ ๘ เป็นอาสาสมัครสอดส่องและช่วยเหลือการเลือกตั้ง
บันไดขั้นที่ ๙ ตัดสินใจเลือกตั้งตัวแทนอย่างรู้เท่าทัน
บันไดขั้นที่ ๑๐ ติดตามตรวจสอบการทำงานของนักการเมือง พรรคการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของนักวิชาการแต่ละท่านนั้น โดยสรุปแล้วความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นคือ การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ตามความสมัครใจของสมาชิกในสังคมการเมืองที่จะเลือกกระทำ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายทั้งทางตรงและทางอ้อมที่ต้องการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่นหรือในระดับชาติก็ตาม ซึ่งการกระทำนั้นอาจผิดกฎหมายหรือถูกต้องตามกฎหมาย อาจใช้ความรุนแรงหรือไม่ใช้ความรุนแรง สำเร็จผลหรือไม่สำเร็จผล หรือการกระทำโดยความสำนึกหรือถูกชักจูงระดมพลังก็ได้

ในอีกด้านหนึ่งเหล่าบรรดานักรัฐศาสตร์ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับปัจจัยอันเป็นสาเหตุของการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการพยายามหาสาเหตุว่าเหตุใดสังคมหนึ่งจึงมีการขยายตัวของการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นอย่างมาก ในขณะที่ในอีกสังคมหนึ่งนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีน้อยหรือแทบจะไม่มีการมีส่วนร่วมทางการเมืองเลย สาเหตุที่มีผลทำให้เกิดความแตกต่างของการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีดังนี้

มิวบราท์[๑๕] ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของปัจเจกบุคคล โดยแบ่งออกเป็น ๒ ประการ ได้แก่

---

[๑๕]Milbrath, L. W. and Goel. (1977). *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics*. 2d ed. Chicago: Rand McNally College Publishing Company.

๑. ปัจจัยด้านสิ่งเร้าจากสภาพแวดล้อม (Environment Stimuli)

หมายถึง ลักษณะของระบบสังคม (Social System) และสภาพการณ์ทางการเมือง (Political Setting) ซึ่งไม่เพียงจะกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลเท่านั้น แต่ยังมีส่วนให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับขอบเขตปทัสถานและทางเลือกต่าง ๆ ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลแต่ละคน แม้จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมเดียวกันก็จะรับสิ่งเร้าจากระบบการเมืองและสังคมได้ไม่เท่ากัน เพราะเขาจะเลือกรับรู้และเลือกสรรเฉพาะสิ่งเร้าที่เหมาะสมและตรงกับความต้องการของตนเท่านั้น

๒. ปัจจัยเกี่ยวกับลักษณะส่วนบุคคล (Personal Factors)

ประกอบด้วยปัจจัย ๕ ประการด้วยกัน คือ พันธุกรรม แรงขับ ความต้องการทางจิตใจ ความต้องการทางร่างกาย และความเชื่อต่าง ๆ รวมทั้งทัศนคติทางการเมืองของแต่ละคน ปัจจัยส่วนบุคคลจึงถือเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยให้บุคคลเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับที่แตกต่างกันออกไป

ด้วยเหตุนี้ปัจจัยดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นพลังสำคัญในการสร้างแรงขับเคลื่อนให้เกิดกระบวนการการมีส่วนร่วมทางการเมือง และยังเป็นตัวชี้วัดแนวโน้มของสัมฤทธิ์ผลทางการเมืองที่สำคัญในอีกนัยหนึ่งด้วย

ในแง่นี้แล้วจะเห็นว่ากระบวนการเกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นจะเกิดไม่ยากหากขาดสถาบันสื่อมวลชนซึ่งเป็นพลังสำคัญของประชาชนในมิติทางด้านการเมืองการปกครอง อีกทั้งยังมีบทบาทในการพัฒนาสถาบันทางการเมืองและการปกครองของประเทศอีกด้วย เนื่องจากสื่อมวลชนนับเป็นกระจกสะท้อนผลงานและพฤติกรรมขององค์กรทางการเมืองนั่นเอง ดังนั้น สื่อมวลชนจึงมีบทบาทหน้าที่ในการเสริมสร้างระบบสังคมการเมือง (Socio-Political Systems) ให้มีความเข้มแข็งและมั่นคง ทั้งนี้ สื่อมวลชนยังมีหน้าที่ดังต่อไปนี้[๑๖]

---

[๑๖]วีระพล วงษ์ประเสริฐ. (๒๕๔๐). *ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมการเปิดรับข่าวสารทางการเมืองจากสื่อสารมวลชนกับบุคลิกภาพทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของข้าราชการกรุงเทพฯ*. (สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

(๑) หน้าที่ในการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร (Information) กล่าวคือเพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจให้กับประชาชน โดยไม่เสนอข่าวที่ทำให้เกิดความเสื่อมเสียต่อกระบวนการทางการเมือง เช่น ข่าวลือความเสื่อมศรัทธาในตัวนักการเมือง ความแตกแยก ความขัดแย้ง การสร้างสมญานามเชิงลบ รวมถึงในการสนับสนุนสถานภาพผิดคน เป็นต้น

(๒) หน้าที่ในการจัดวาระข่าวสาร (Agenda setting) กล่าวคือการจัดลำดับเลือกประเด็นหัวข้อหรือปัญหามานำเสนอต่อประชาชน ทำให้สื่อมวลชนมีอิทธิพลต่อการรับรู้ของประชาชนด้วยว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่ควรรับรู้ เรื่องใดเป็นเรื่องสำคัญ

(๓) การเผยแพร่ปลูกฝังความเชื่อทางการเมือง (Propagation and Cultivation of Political Beliefs) กล่าวคือ การปลูกฝังอุดมการณ์ทางการเมืองต้องอาศัยการสื่อสารที่เข้มข้นเพื่อสร้างเงื่อนไขไม่ให้ผู้รับสารหลบหลีกหรือละเลย เช่น การสื่อสารในโครงการรณรงค์ (Campaign) เพื่อให้ประชาชนมีจิตสำนึกทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และผลของการรณรงค์หรือการสื่อสารที่ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกรับผิดชอบต่อบ้านเมืองมากขึ้น

(๔) การพัฒนาด้านการเมือง การพัฒนาประเทศนั้นจะมีเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพียงด้านเดียวไม่ได้ แต่ต้องมีการพัฒนาทางการเมืองด้วยจึงจะสมบูรณ์แบบ โดยเฉพาะประเทศที่ตั้งเป้าหมายการพัฒนาประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตย อย่างประเทศไทยยิ่งต้องพัฒนาการเมืองอย่างจริงจัง กล่าวคือ ต้องให้ความรู้ความเข้าใจในด้านการเมืองแก่ประชาชน รวมถึงสร้างและกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน

ดังนั้นการใช้สื่อทางการเมือง หรือการเลือกรับข่าวสารจากสื่อของประชาชนยังขึ้นอยู่กับความใส่ใจของบุคคลเหล่านั้นด้วย โดยทั่วไปแล้วประชาชนผู้รับสารจะให้ความสนใจกับสิ่งที่คุ้นเคยและสอดคล้องกับความคิดและทัศนคติเดิมของตนที่มีอยู่และหลีกเลี่ยงสื่อหรือข้อมูลข่าวสารที่เป็นปฏิปักษ์กับความเชื่อของตน จึงอาจคาดคะเนได้ว่า ยิ่งผู้ที่มีการศึกษาน้อยก็จะหลีกเลี่ยงข่าวสารรายการซึ่งยากเกินกว่าความเข้าใจและไม่คุ้นเคย ดังเช่น การแถลงนโยบายของรัฐบาล ประเด็นข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจไทย ผู้ที่มีความรู้น้อยจะเห็นว่าหากเกี่ยวข้องกับการพัฒนารายได้ หรือการประกอบอาชีพของตน

ในปัจจุบันก็จะเปิดรับสาระความรู้ที่สอดคล้องกับอาชีพของตน แต่อาจจะไม่เปิดรับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการใช้เทคโนโลยี เป็นต้น นอกจากนี้ การปฏิบัติทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นการวิพากษ์วิจารณ์ การแสดงความคิดเห็น การเลือกตั้ง การเป็นสมาชิกพรรค ตลอดจนการมีส่วนร่วมต่าง ๆ รวมถึงการลงประชามติได้สะท้อนอำนาจสื่อมวลชนในการทำให้ประชาชนเกิดความสนใจได้รับความรู้ความเข้าใจสู่การสร้างความร่วมมือเพื่อพัฒนาการเมืองการปกครองแก่ประชาชนและช่วยส่งเสริมระบบสังคมการเมือง (Socio-Political Systems) ให้มีความเข้มแข็งอย่างยิ่ง

บทสรุป

ด้วยเหตุนี้สื่อมวลชนจึงถูกกำหนดบทบาทหน้าที่ในการเสริมสร้างระบบสังคมการเมือง (Socio-Political Systems) ให้ดำรงคงอยู่ผ่านการสร้างความรู้ความเข้าใจโดยไม่เสนอข่าวที่ทำให้เกิดความเสื่อมเสียต่อกระบวนการทางการเมืองให้กับประชาชน การให้มีการจัดลำดับเลือกประเด็นหัวข้อ หรือปัญหาที่นำเสนอต่อประชาชนว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่ควรรับรู้ เรื่องใดเป็นเรื่องที่ไม่ควรรับรู้พร้อมกับการปลูกฝังอุดมการณ์ทางการเมืองที่ต้องอาศัยการสื่อสารที่เข้มข้นเพื่อสร้างเงื่อนไขไม่ให้ผู้รับสารหลบหลีกหรือละเลย ดังเช่นการสื่อสารในโครงการรณรงค์ (Campaign) ต่าง ๆ ของรัฐบาล หากผู้ส่งสารในฐานะองค์กรทางการเมืองได้ใช้สื่อมวลชนในปริมาณที่มากพอ และมีวิธีการนำเสนอที่สามารถโน้มน้าวใจผู้รับสาร ประชาชนผู้รับสารมีโอกาสเปิดรับสื่อในปริมาณที่สอดคล้องกัน เป้าหมายการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้การบริการของรัฐบาลชุดนั้น ๆ ก็จะได้รับศรัทธาจากประชาชน สื่อมวลชนก็จะสามารถช่วยให้สังคมนั้น ๆ บรรลุเป้าหมายการพัฒนาทางการเมืองแบบประชาธิปไตยได้[๑๗]

---

[๑๗]กาญจนา แก้วเทพ. (๒๕๔๒). *การวิเคราะห์สื่อแก่นความคิดและเทคนิค*. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: เอดิสัน เพรส โพรดักส์.

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กาญจนา แก้วเทพ. (๒๕๔๒). *การวิเคราะห์สื่อแก่นความคิดและเทคนิค*. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: เอดิสัน เพรส โพรดักส์.

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (๒๕๔๖). *พื้นฐานรัฐศาสตร์กับการเมืองในศตวรรษที่ ๒๑*. นครปฐม: โรงพิมพ์สำนักส่งเสริมและฝึกอบรม กำแพงแสน, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน.

พัชรี เชยจรรยา และคณะ. (๒๕๔๑). *แนวคิดหลักนิเทศศาสตร์*. กรุงเทพฯ: เยลโล่การพิมพ์.

ยุพา สุภากุล. (๒๕๓๔). *การสื่อสารมวลชน*. เชียงใหม่: คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

วีระพล วงษ์ประเสริฐ. (๒๕๔๐). *ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมการเปิดรับข่าวสารทางการเมืองจากสื่อสารมวลชนกับบุคลิกภาพทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของข้าราชการกรุงเทพฯ*. (สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุจิต บุญบงการ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (๒๕๒๗). *พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เสถียร เชยประทับ. (๒๕๒๕). *การสื่อสารงานนวกรรม*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

Choi, Hyeon Cheol and Samuel L' Becker. (1987). *Media Use Issue / Image Discriminations and Voting Communication Research*. n.p.

Fagen, Richard R. (1966). *Politics and Communication*. Boston: Little, Brown.

Frey, Bruno S. (1996). Why Do High Income People Participate More in Politics?. *Public Choice* Vol. 46 No. 2.

Klapper, J. T. (1960). *The effects of mass communication*. New York, NY, US: Free Press.

McClosky, H. (1968). Political Participation. *International Encyclopedia of the Social Science* Vol. 12 New York: McMillan and Free Press.

Milbrath, L. W. and Goel. (1977). *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics*. 2d ed. Chicago: Rand McNally College Publishing Company.

Mullins, L. E. & McCombs. (1989). Agenda setting and the young voter. In *The Emergence of American Political Issues: The Agenda Setting Function of the Press*. New York: West.

Nie, N. H. and S. Verba. (1975). Political Participation. In Fred G. and W. N. Polsby (Eds.) *Handbook Political Science: Non Government Politic*. Massachusette: Addison.

Weiner, M. (1971). Political participation: Crisis of the political process. In B. Leonard and others (Eds.), *Crisis on sequences in political development*. Princeton: Princeton University Press.

การตรวจสอบความมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการตามรัฐธรรมนูญ: โดยสังเขป*

ปราณพงษ์ ติลภัทร**

สภายุโรปได้จัดทำเอกสารมีชื่อเรียกว่า “ข้อแนะนำว่าด้วยบทบาทของอัยการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” (Recommendation on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System) เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๗ ได้กล่าวถึง[๑]

---

*ข้อคิดเห็นในบทความนี้เป็นความเห็นและผลจากการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานอัยการสูงสุดมิจำต้องผูกพันหรือเห็นพ้องด้วย

**อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด น.บ. (เกียรตินิยม), น.บ.ท., พบ.ม. (รป.ม), น.ม.

[๑]รายละเอียดเกี่ยวกับสภายุโรป สามารถศึกษาได้จาก กุลพล พลวัน, *สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก*, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๔๗), หน้า ๑๑๓ - ๑๓๔.

ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการไว้ว่า “ในกรณีที่กฎหมายของประเทศนั้นให้อำนาจแก่อัยการในการสั่งคดีตามดุลพินิจได้ การใช้ดุลพินิจดังกล่าวพึงกระทำโดยอิสระ และโดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง” โดย “อัยการพึงปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างปราศจากความหวั่นกลัว ความลำเอียงหรืออคติ” โดยในกรณีความเป็นอิสระของพนักงานอัยการสหประชาชาติได้จัดทำเอกสารที่เรียกว่า “Guidelines on the Role of Prosecutors 1990”[๒] ได้วางหลักในการใช้ดุลพินิจของอัยการไว้ว่า “ในประเทศที่อัยการมีอำนาจดำเนินคดีโดยใช้ดุลพินิจ จะต้องมีกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับที่เปิดเผย กำหนดแนวทางการปฏิบัติเพื่อส่งเสริมความยุติธรรมและความถูกต้องแน่นอนในการสั่งคดี ซึ่งรวมทั้งการฟ้องและไม่ฟ้องคดีด้วยทางเลือกที่อาจใช้แทนการฟ้องคดี” โดย “หน่วยงานของอัยการจะต้องแยกขาดจากองค์กรศาลโดยเด็ดขาด”

แนวความคิดดังกล่าวของสหประชาชาติและสภายุโรปแสดงให้เห็นถึงการรับรองความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการในระดับนานาชาติ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติให้องค์กรอัยการแยกออกมาต่างหาก โดยบัญญัติเป็นหมวดเฉพาะในหมวด ๑๓ องค์กรอัยการ มาตรา ๒๔๘ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวในมาตรา ๒๔๘ วรรคสอง ที่บัญญัติให้ “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่...” จึงมีประเด็นอันควรศึกษาว่า ดุลพินิจที่เป็นอิสระของพนักงานอัยการที่ใช้ในปัจจุบันอันเป็นที่แจ้งชัด

---

[๒]ดูรายละเอียดได้ใน กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาติ ชัยเดชสุริยะ และ ณัฐวสา ฉัตรไพบูลย์, *ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการในนานาประเทศ*, มูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด, กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑, หน้า ๑๕ - ๑๙.

ประจักษ์ว่าได้รับรองความเป็นอิสระโดยรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว ซึ่งเป็นที่ปราศจากข้อสงสัยในความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ[๓] แต่ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการหาใช่มีความอิสระที่ไร้ขอบเขตแต่อย่างใด ดังนั้น จึงควรจะได้มีการพิจารณาศึกษาถึงการตรวจสอบความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีดังกล่าวนั้น ซึ่งจะได้นำเสนอในบทความนี้เป็นลำดับไป

สังเขปหลักการดำเนินคดีอาญาและระบบการดำเนินคดีอาญา

๑. หลักการดำเนินคดีอาญา

หลักการดำเนินคดีอาญาเกิดขึ้นมาจากแนวคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือรัฐ อันเป็นหน้าที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของสังคมหรือรัฐ โดยที่แต่ละประเทศต่างมีประวัติความเป็นมาของชนชาติที่แตกต่างกัน ซึ่งแนวคิดอาจแยกออกได้เป็น ๒ กรณี คือ แนวคิดที่ว่าประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย และแนวคิดที่ว่ารัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย[๔] ซึ่งสามารถแบ่งหลักการดำเนินคดีอาญาออกเป็น ๓ หลัก คือ หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน และหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ[๕]

๑.๑ หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย (Private Prosecution)

จากการศึกษาประวัติศาสตร์แต่เดิมนานาประเทศในโลก ได้แก่ กลุ่มประเทศทางยุโรป แอฟริกา เอเชีย ตลอดจนประเทศไทย การควบคุมอาชญากรรมเป็นเรื่องของผู้เสียหายกล่าวคือผู้เสียหายหรือเครือญาติของผู้นั้นเป็นผู้นำเรื่องราวมาฟ้องร้องและ

---

[๓] ความเป็นอิสระของพนักงานอัยการ ดูรายละเอียดได้ใน ปราณพงษ์ ติลภัทร, “รัฐธรรมนูญกับความมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ: โดยสังเขป” *รัฐสภาสาร*, ๖๖, ๒ (มีนาคม-เมษายน ๒๕๖๑): ๗๗ - ๑๑๑.

[๔] คณิต ณ นคร, “วิธีพิจารณาความอาญาไทย: หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน” *นิติศาสตร์*, ๑๕, ๓ (กันยายน, ๒๕๒๘): ๒.

[๕] ดูรายละเอียดใน รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การนำระบบไต่สวนมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาศึกษาเปรียบเทียบนานาประเทศ โดยศูนย์บริการทางวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เสนอ สำนักงานอัยการสูงสุด (พฤศจิกายน ๒๕๔๖), หน้า ๗ - ๒๐.

นำพยานหลักฐานที่สามารถพิสูจน์ได้มาเสนอต่อศาลด้วยตนเองเพื่อให้ศาลพิจารณาและพิพากษาคดีลงโทษผู้กระทำความผิด รวมทั้งการบังคับให้ผู้กระทำความผิดรับผิดชอบตามข้อเรียกร้องของผู้เสียหายหรือเครือญาติของผู้นั้นอันเป็นแนวความคิดของระบบปัจเจกชนนิยม (Individualism)[๖]

การดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายจึงเป็นเรื่องของการต่อสู้ระหว่างเอกชนกับเอกชน โดยมีศาลวางตนเป็นกลางชี้ขาดตัดสินคดี เป็นการดำเนินคดีที่มีลักษณะไม่แตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาของประชาชน การดำเนินคดีอาญาดังกล่าวจะคำนึงถึงแต่เฉพาะส่วนได้เสียของผู้เสียหายหรือเครือญาติของผู้นั้น โดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคมหรือรัฐแต่อย่างใด นอกจากผู้เสียหายแล้วบุคคลอื่นจึงไม่มีสิทธิฟ้องร้อง[๗] ดังนั้น จะเห็นว่าหลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายมาจากแนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยประชาชน ซึ่งพิจารณาถึงความรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาอันเป็นหน้าที่ของผู้ได้รับความเสียหาย หลักการดังกล่าวเป็นแนวความคิดให้ผู้เสียหายเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาล โดยมีศาลเป็นผู้ตัดสินและบังคับให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดและให้ชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวข้องกับคดีแต่อย่างใด ทั้งนี้จุดบกพร่องของแนวความคิดดังกล่าวนี้คือ ผู้เสียหายมักจะคำนึงแต่ความเสียหายในส่วนของตนเองเท่านั้น โดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบของสังคม ดังนั้น เมื่อผู้เสียหายได้รับชดใช้ความเสียหายในส่วนของตนเองแล้วย่อมจะไม่ติดใจดำเนินการกับผู้กระทำความผิดอีก ซึ่งเห็นได้ว่า เมื่อรัฐไม่สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ครบถ้วนและเอกชนเป็นผู้เสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำผิดอาญาก็ควรจะได้รับความคุ้มครอง ผู้เสียหายจึงต้องมีอำนาจดำเนินคดีอาญาได้ด้วยตนเองเพื่อเรียกร้องสิทธิที่ตนมีอยู่

---

[๖]อรรถพล ใหญ่สว่าง, "ผู้เสียหายในคดีอาญา", วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๔, หน้า ๖ - ๗.

[๗]อุดม รัฐอมฤต, "การฟ้องคดีอาญา", *นิติศาสตร์*, ๒๒, ๒ (มิถุนายน, ๒๕๓๕): ๒๔๓.

๑.๒ หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution)

หลักการดำเนินคดีนี้ถือว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาโดยไม่ต้องคำนึงว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่ แนวความคิดตามระบบนี้มาจากแนวความคิดที่ว่าการควบคุมอาชญากรรมเป็นหน้าที่ของประชาชน เพราะทุกคนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ส่วนรัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ตลอดจนมีหน้าที่ป้องกันอาชญากรรม นอกจากนี้ประชาชนในสังคมหรือรัฐนั้นให้ความสำคัญกับเรื่องเสรีภาพสูงมาก เนื่องจากมีแนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยประชาชนหรือแนวความคิดของระบบปัจเจกชนนิยม (Individualism) ซึ่งคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพของประชาชนที่รัฐจะละเมิดไม่ได้ เป็นผลให้รัฐต้องบัญญัติกฎหมายรับรองให้ประชาชนมีอำนาจฟ้องร้องคดีอาญาได้เมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้น เพราะประชาชนไม่ไว้วางใจอำนาจรัฐ และต่อต้านอย่างรุนแรงเพื่อให้ได้มาซึ่งเสรีภาพของประชาชนทำให้มีแนวโน้มไปในทางปฏิเสธอำนาจรัฐ[๘] เพราะประชาชนมีความต้องการทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมหรือรัฐด้วยตนเอง ดังนั้นประชาชนจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ในการที่จะร่วมกันรับผิดชอบและดำเนินการแก้ปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุข ผู้ที่สามารถฟ้องคดีจึงได้แก่ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นอัยการ

๑.๓ หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution)

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นใหม่เดิมทีเดียวการดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องของเอกชนที่ตกเป็นผู้เสียหาย การดำเนินคดีอาญาเดิมปะปนกับการดำเนินคดีแพ่ง[๙] ส่วนการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้นถือว่าการคุ้มครองและการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือรัฐนั้น เป็นหน้าที่ของรัฐไม่ใช่ของผู้เสียหาย ดังนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น รัฐจึงมีหน้าที่ต้อง

---

[๘] อัญชัญศิริ บรรณานุรักษ์และศิลปะอรัญ ชูเวช, “ภาระและหน้าที่ของ Director of Public Prosecutions”, *วารสารอัยการ*, ๓, ๒๖ (กุมภาพันธ์, ๒๕๒๓), หน้า ๓๙ - ๔๑.

[๙] คณิต ณ นคร, *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*, พิมพ์ครั้งที่ ๖, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๖, หน้า ๔๖.

ป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดอาญานั้น เพราะว่าความผิดอาญาเป็นความผิดต่อสังคมหรือรัฐ และผู้เสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดนั้นไม่มีอำนาจในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ด้วยตนเอง เนื่องจากในหลักนี้เห็นว่าผู้เสียหายไม่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมหรือรัฐ แต่เป็นหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรม โดยองค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินคดีของรัฐได้แก่ ศาล อัยการและตำรวจก็มีหน้าที่จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องที่กล่าวหาตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ค้นหาความจริงแท้ของเรื่อง ซึ่งเป็นหลักในคดีอาญาที่เรียกว่า “หลักการตรวจสอบ” (Untersuchungsgrundsatz)[๑๐] โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐคือ อัยการทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินคดีในฐานะตัวแทนของรัฐมีอำนาจรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้อง ซึ่งหลักการดำเนินคดีโดยรัฐมีลักษณะเช่นเดียวกับแนวคิดของพวกอรรถประโยชน์ (Utilitarianism)[๑๑]

อย่างไรก็ตาม แม้แต่ในประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างเคร่งครัดก็ยังมีการอนุญาตให้เอกชนผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีอาญาได้บ้างเช่นกัน แต่จะจำกัดไว้เฉพาะความผิดบางประเภทที่กฎหมายบัญญัติให้เอกชนหรือผู้เสียหายฟ้องคดีได้ ทำให้เห็นว่ารัฐก็ไม่ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่ผู้เดียวโดยเด็ดขาด ปัจจุบันประเทศที่นำหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐมาใช้ ได้แก่ กลุ่มประเทศในระบบ Civil law เช่น ประเทศเยอรมัน ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และกลุ่มประเทศ Common law เช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งแต่เดิมสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลของหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนจากอังกฤษ เนื่องจากหลักของคอมมอนลอว์มีความซับซ้อนตลอดจนรูปแบบการปกครองแบบสหรัฐอเมริกาเป็นระบบรัฐบาลคู่ อำนาจปกครองจะถูกแบ่งออกเป็นรัฐบาลกลางหรือชาติกับรัฐบาลท้องถิ่น หรือมลรัฐ (State) ทั้งนี้ในแต่ละมลรัฐมีอำนาจบริหารกิจการภายในมลรัฐมีระบบกฎหมายและระบบศาลของตนเอง อันเป็นผลให้เกิดความแตกต่างกันในแต่ละมลรัฐ[๑๒]

---

[๑๐]อรรถพล ใหญ่สว่าง, “ผู้เสียหายในคดีอาญา”, หน้า ๘.

[๑๑]เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗ - ๘.

[๑๒]วิสาร พันธุนะ, “วิธีพิจารณาความอาญาในศาลสหรัฐอเมริกา”, *ดุลพาห*, ๕, ๒๕ (กันยายน – ตุลาคม ๒๕๒๑): ๓๙.

ปัจจุบันในประเทศอังกฤษได้มีการก่อตั้งองค์กรที่เรียกว่า Crown Prosecution Service (CPS) ขึ้น เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดี

๒. ระบบการดำเนินคดีอาญา

ระบบการดำเนินคดีอาญา เป็นกระบวนการในการค้นหาความจริงของแต่ละองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ เพื่อเป็นการค้นหาความจริงและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ถูกต้องและรวดเร็วมากที่สุดทั้งนี้ระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีวิวัฒนาการคู่กันมามีด้วยกันสองระบบ ได้แก่ ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) และระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ความแตกต่างของระบบวิธีพิจารณาความอาญาทั้งสองระบบจะเห็นได้จากแนวคิดและโครงสร้างขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญา และวิธีการดำเนินคดีอาญาของแต่ละระบบซึ่งแตกต่างกัน นอกจากนั้น ความแตกต่างของทั้งสองระบบยังส่งผลต่อทัศนคติของเจ้าพนักงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาอย่างที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

๒.๑ ระบบกล่าวหา

ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) มีที่มาจากประเทศอังกฤษและกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) เช่น สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ แคนาดา รวมทั้งกลุ่มประเทศอาณานิคมของอังกฤษ ระบบกล่าวหาเกิดขึ้นครั้งแรกในกรีกโบราณและยังปรากฏในโรมันช่วงสาธารณรัฐ นอกจากนี้ ระบบกล่าวหายังถูกนำมาใช้ในช่วงยุคกลางจนกระทั่งปี ค.ศ. ๑๒๐๐[๑๓]

หลักการของระบบกล่าวหามีวิวัฒนาการมาจากการแก้แค้นทดแทนกันระหว่างผู้กระทำผิดกับผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดด้วยตนเอง แล้วรวบรวมพยานหลักฐานมานำสืบความผิดของจำเลยในศาล ส่วนศาลหรือผู้พิพากษาจะวางตัวเป็นกลางโดยเคร่งครัด เหตุผลที่เป็นเช่นนี้เพราะมีแนวความคิด

---

[๑๓]ปกป้อง ศรีสนิท, "ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนในวิธีพิจารณาความอาญา", ใน *ยืนหยัดบนหลักนิติธรรม (ในโอกาสครบรอบ ๗๒ ปี ศาสตราจารย์ ดร. คณิต ณ นคร)*, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๓, หน้า ๑๓๔.

มาจากการพิจารณาคดีในสมัยโบราณ ซึ่งใช้วิธีทรมาน (trial by ordeal) และทำให้ทั้งสองฝ่ายต่อสู้คดีกันเอง (trial by battle) ส่วนศาลจะทำหน้าที่เป็นคนกลางหรือกรรมการ ต่อมาได้วิวัฒนาการมาเป็นการเอาพยานมาพิสูจน์ความผิดของจำเลย โดยฝ่ายโจทก์จะเอาพยานที่เป็นพรรคพวกของตนมาเบิกความกล่าวหาจำเลย ส่วนจำเลยก็เอาพวกของตนมาเบิกความรับรองความบริสุทธิ์ของตนให้ศาลฟังแล้วตัดสินคดีไปตามน้ำหนักพยานของแต่ละฝ่าย จากการที่ใช้วิธีการต่อสู้คดีกันนั้นเอง ระบบกล่าวหาจึงให้ความสำคัญอย่างสูงต่อหลักการสันนิษฐานว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ให้ศาลเชื่อโดยปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยกระทำความผิดจริง โดยถือว่าโจทก์และจำเลยมีฐานะในศาลเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ศาลจะวางตนเป็นกลางโดยเคร่งครัด ทำหน้าที่เหมือนกรรมการตัดสินกีฬาคอยควบคุมให้ทั้งสองฝ่ายปฏิบัติตามกฎหมายลักษณะพยานโดยเคร่งครัด การปฏิบัติผิดหลักเกณฑ์อาจถูกศาลพิพากษายกฟ้องได้ ซึ่งจะเห็นว่าศาลจะมีบทบาทค้นหาความจริงน้อยมาก เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของคู่กรณีหรือคู่ความจะต้องแสวงหาพยานมาแสดงต่อศาลด้วยตนเอง

ระบบกล่าวหาเกิดขึ้นเนื่องมาจากการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีในระบบไต่สวนยังมีข้อขัดข้องในการแสวงหาความยุติธรรมในการดำเนินคดีอยู่บางประการ ได้แก่ การหาความเป็นกลางจากผู้ไต่สวนกระทำได้ยาก จึงทำให้ไม่สามารถให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้อย่างแท้จริง จากอุปสรรคและข้อขัดข้องดังกล่าวก่อให้เกิดแนวคิดของระบบการดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหาขึ้นเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของระบบไต่สวน โดยการแบ่งแยกหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องและหน้าที่ในการพิจารณาคดีออกจากกัน โดยให้องค์กรแต่ละองค์กรมีหน้าที่แยกต่างหากออกจากกัน แต่ละองค์กรมีหน้าที่รับผิดชอบเป็นเรื่อง ๆไปกล่าวคือศาลซึ่งเป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมจะรับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาพิพากษาคดี ส่วนการสอบสวนฟ้องร้อง จะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กร “อัยการ” นอกจากนั้น ในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดี ซึ่งแต่เดิมผู้ต้องหาเปรียบเสมือนวัตถุชิ้นหนึ่งที่มานั่งในศาลเพื่อให้ศาลคอยไต่สวนเท่านั้น แต่กระบวนพิจารณาคดีแบบใหม่นี้ได้ยกฐานะของผู้ต้องหาเป็นประธานในคดี โดยให้สิทธิเสรีภาพแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการที่จะแก้ข้อกล่าวหาและต่อสู้คดีได้ ทั้งนี้ในการต่อสู้คดีระหว่างโจทก์และจำเลยในชั้นศาลคู่ความทั้งสองจะต้องหาทางพิสูจน์ถึงความจริงแห่งคดีให้ศาลเห็นจนกว่าศาลจะหมดข้อสงสัยในประเด็นใดก็ตาม โดยแต่เดิมจะใช้วิธีการในทางความเชื่อ เช่น การดำน้ำ ลุยไฟ

เป็นต้น (Trial by Ordeal) หรือการให้คู่ความเข้ามาต่อสู้กันด้วยอาวุธ ฝ่ายที่ชนะจะเป็นผู้บริสุทธิ์ (Trial by Battle) หรือการพึ่งพาพระเจ้าในการแสวงหาความยุติธรรม (Judgment of God) เมื่อเวลาผ่านไป การค้นหาความจริงแห่งคดีก็ได้รับการพัฒนาตามหลักวิทยาศาสตร์และตรรกศาสตร์ โดยอาศัยความรู้ที่ได้จากการลองผิดลองถูก (Trials and Errors) วิธีการพิจารณาคดีจึงได้กลายมาเป็นการนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

สาระสำคัญของระบบกล่าวหา คือ ศาลมีบทบาทจำกัดเป็นเพียงผู้ตัดสินคดีเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการสืบพยานเพิ่มเติมหรือช่วยคู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแสวงหาพยานหลักฐาน การดำเนินการพิจารณามีหลักเกณฑ์ละเอียดปลีกย่อยมาก ศาลใช้ดุลพินิจได้น้อย คู่ความสองฝ่ายมีบทบาทสำคัญเป็นคู่ต่อสู้ซึ่งกันและกัน เห็นได้ชัดในคดีอาญา ศาลจะไม่ช่วยโจทก์แสวงหาพยานหลักฐาน ดังนั้น บางครั้งศาลอาจยกฟ้องทั้ง ๆ ปรากฏว่าจำเลยกระทำความผิด แต่พยานหลักฐานโจทก์มีข้อน่าสงสัย ต้องยกผลประโยชน์แห่งความสงสัยให้กับจำเลย และในระบบกล่าวหานี้ มีหลักเกณฑ์การสืบพยานที่เคร่งครัดมาก ศาลมีโอกาสใช้ดุลพินิจได้น้อย มีบทตัดพยานเด็ดขาด ไม่ยอมให้ศาลรับฟังพยานนั้นเข้าสู่สำนวนความเลย นอกจากนี้มีการห้ามใช้คำถามนำในการถามพยานตนเอง เป็นระบบที่ให้ศาลเป็นกลางปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่มีอยู่อย่างเคร่งครัดโดยมีคู่ความทั้ง ๒ ฝ่าย คือ ผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหานำพยานหลักฐานเข้าสู่การพิจารณาของศาล ผู้กล่าวหามีหน้าที่นำพยานหลักฐานมาสืบว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิด ส่วนผู้ถูกกล่าวหาต้องนำพยานหลักฐานมาหักล้างข้อกล่าวหา แยกอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องออกจากการพิจารณาพิพากษา ศาลรับหน้าที่เป็นผู้พิพากษาคดี[๑๔]

๒.๒ ระบบไต่สวน

ระบบไต่สวนใช้ในกลุ่มประเทศที่เป็นระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) เป็นระบบที่ถือว่าการดำเนินคดีอาญาเป็นหน้าที่ของรัฐ จึงถือว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด โดยการค้นหาและรวบรวมพยานหลักฐาน

---

[๑๔]คณิต ณ นคร, “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ”, ใน *รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร. คณิต ณ นคร อัยการสูงสุด*, กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร, ๒๕๔๐, หน้า ๓๐.

เพื่อนำมาพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ในการดำเนินคดีอาญาตามระบบนี้จะไม่มีการแยกหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องร้องคดี รวมทั้งหน้าที่ในการพิจารณาคดีออกจากกัน โดยจะมีเฉพาะผู้ไต่สวนซึ่งอาจเป็นผู้พิพากษาเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนเองทั้งสิ้น ตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการจนถึงขั้นตอนการพิพากษาตัดสินคดีอาญานั้น ในที่สุดโดยศาลจะเป็นทั้งโจทก์และผู้ตัดสินในคน ๆ เดียวกัน ผู้ไต่สวนจะมีหน้าที่ทั้งหาความจริงและสิ่งที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกไต่สวนด้วย สภาพของผู้ถูกไต่สวนจึงเป็นกรรมในคดี[๑๕] บางครั้งมีการใช้วิธีทรมานร่างกายของผู้ถูกไต่สวน และผู้ถูกไต่สวนก็จะอยู่ในฐานะที่เป็นเพียงผู้คอยตอบคำซักถามในคดี จึงมีสภาพเป็นเพียง “วัตถุ” (object) แห่งการซักฟอกในคดีเท่านั้น

๒.๓ ระบบผสม (The Mixed System)

จากข้างต้นพบว่า ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนมีวิวัฒนาการมาเป็นเวลานาน ประวัติศาสตร์ได้แสดงให้เห็นว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศภาคพื้นยุโรปมีการใช้วิธีพิจารณาความอาญาในระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนสลับกันไปมา บางช่วงใช้ระบบกล่าวหา บางช่วงใช้ระบบไต่สวน การสลับกันเช่นนี้มีผลมาจากความเข้มแข็งของอำนาจรัฐในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ กล่าวคือ ช่วงใดที่อำนาจรัฐเข้มแข็ง ศาลมีแนวโน้มที่จะใช้ระบบไต่สวน เช่น ในสมัยศาลศาสนา ศาลในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รวมทั้งศาลในยุคนโปเลียน ในทำนองตรงกันข้ามช่วงที่อำนาจรัฐไม่เด็ดขาด อ่อนแอ หรือกระจัดกระจายไม่รวมศูนย์ ศาลจะมีแนวโน้มใช้ระบบกล่าวหา เช่น ในยุคกรีกโบราณและยุคกลาง[๑๖] ทั้งนี้ ระบบกล่าวหาจะเป็นระบบที่สอดคล้องกับการดำเนินคดีในระบบจารีตประเพณี (Common law) และมีลักษณะการดำเนินคดีที่สอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน เป็นระบบที่ใช้อยู่ในกลุ่มประเทศแองโกล-อเมริกัน ส่วนระบบไต่สวนจะเป็นระบบที่สอดคล้องกับการดำเนินคดีในระบบประมวลกฎหมาย (Civil law) และมีลักษณะการดำเนินคดีที่สอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ เป็นระบบที่ใช้อยู่ในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรปและประเทศที่มิได้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของระบบแองโกล-

---

[๑๕] คณิต ณ นคร, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๒.

[๑๖] ปกป้อง ศรีสนิท, “ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนในวิธีพิจารณาความอาญา,” หน้า ๑๓๓ – ๑๓๔.

อเมริกัน แต่ในปัจจุบันแต่ละประเทศต่างนำหลักเกณฑ์ของทั้งสองระบบมาปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับระบบวิธีที่พิจารณาความของประเทศตน เพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายและสอดคล้องกับแนวคิดด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ด้วยเหตุนี้ระบบการดำเนินคดีอาญาของแต่ละประเทศจึงมีลักษณะผสมของระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนที่เป็นหลักทั่วไป ในทางวิชาการจึงได้มีคำอธิบายลักษณะระบบวิธีพิจารณาความอาญาที่มีลักษณะผสมดังกล่าวว่า “ระบบผสม” (Mixed System)[๑๗]

ตัวอย่างของการนำเอาลักษณะของการดำเนินคดีในระบบกล่าวหามาใช้ในระบบไต่สวน เช่น การนำเอามาตรการต่อรองคำรับสารภาพ (Plea bargaining) ในระบบกล่าวหาของสหรัฐอเมริกา มาใช้ในระบบของประเทศฝรั่งเศสและอิตาลี ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเน้นประสิทธิภาพในการดำเนินคดี ลดขั้นตอนยุ่งยากของกระบวนพิจารณาและลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลที่ต้องอาศัยการพิจารณาคดีเต็มรูปแบบ เป็นต้น

ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย

ในทางตำรากฎหมายว่าด้วยลักษณะพยานของนักกฎหมายซึ่งสำเร็จการศึกษากฎหมายจากประเทศอังกฤษหรือรับราชการเป็นผู้พิพากษา จะมีความเห็นส่วนใหญ่ในทำนองเดียวกันว่า ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยเป็นระบบกล่าวหา[๑๘] ในขณะที่นักกฎหมายบางท่านเห็นว่าเป็นระบบไต่สวนเพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยก็ให้อำนาจศาลเกี่ยวกับการสืบพยานไว้มากมาย เช่น มาตรา ๒๒๙ บัญญัติให้ศาลเป็นผู้สืบพยาน มาตรา ๒๒๘ ให้อำนาจศาลที่จะเรียกพยานมาสืบเพิ่มเติมได้ การที่กฎหมายให้อำนาจไว้มากมายเช่นนี้คล้ายกับจะให้ศาลมีบทบาทในการค้นหาความจริงในระบบไต่สวน[๑๙]

---

[๑๗]อุทัย อาทิเวช, “ระบบการดำเนินคดีอาญา: ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน”, หน้า ๑๘, สืบค้นจาก http://www.stou.ac.th/schools/slw/upload/41717-unit%202.pdf

[๑๘]ประมูล สุวรรณศร, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*, กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, (พิมพ์ครั้งที่ ๗), ๒๕๑๗, หน้า ๖.

[๑๙]ชวเลิศ โสภณวัต, “กฎหมายลักษณะพยานของไทยเป็นกฎหมายในระบบกล่าวหาจริงหรือ”, *ดุลพาห*, ๒๘, ๖, (๒๕๒๔): ๓๘ - ๔๑ และ เข็มชัย ชุติวงศ์, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*, กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, (พิมพ์ครั้งที่ ๗), หน้า ๗.

อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังมีผู้เห็นว่ากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายลักษณะพยานของไทยมีลักษณะที่ใกล้เคียงทั้งระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน ในส่วนที่ใกล้เคียงกับระบบกล่าวหาเพราะในคดีอาญาการพิจารณาจะต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย ผู้ที่มีบทบาทในการดำเนินคดีคือคู่ความ ศาลเป็นแต่เพียงผู้คอยควบคุมกติกาให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยเรียบร้อยเท่านั้น สำหรับส่วนที่เห็นว่าใกล้เคียงกับระบบไต่สวน เพราะกฎหมายลักษณะพยานหลักฐานของไทยได้เปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานได้โดยกว้างขวาง ด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้เห็นว่าระบบการพิจารณาคดีและสืบพยานของไทยเป็นระบบผสม เพราะได้นำหลักจากระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนมาใช้ผสมผสานกัน แต่การดำเนินคดีในศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของผู้พิพากษาและการสืบพยานหลักฐานยังยึดหลักของระบบกล่าวหาอยู่เป็นส่วนใหญ่[๒๐]

อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยได้นำระบบกล่าวหามาใช้ในการดำเนินกระบวนยุติธรรมทางแพ่งและกระบวนยุติธรรมทางอาญา เนื่องจากได้รับเอาระบบกฎหมายของอังกฤษมาใช้ในขณะเมื่อใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. ๑๑๕ และได้นำระบบไต่สวนมาใช้ในคดีที่ใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนในศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แนวคิดดังกล่าวมาจากหลักการสำคัญว่า เมื่อใดที่คู่ความหรือคู่กรณีมีสถานะเท่าเทียมกันแล้วการใช้ระบบกล่าวหาจะเกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย เพราะเป็นเรื่องที่ต่างฝ่ายต่างต้องปกป้องรักษาสิทธิของตนเอง แต่ถ้าเมื่อใดที่คู่กรณีหรือคู่ความมีสถานะไม่เท่าเทียมกันแล้วการใช้ระบบไต่สวนย่อมจะเหมาะสมและเป็นธรรมแก่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งอยู่ในสถานะเสียเปรียบเพราะพยานหลักฐานต่าง ๆ มักจะอยู่ในการครอบครองของฝ่ายรัฐเสียเป็นส่วนใหญ่ จึงเป็นการยากที่ฝ่ายราษฎรจะนำสืบหรืออ้างพยานหลักฐานตามระบบกล่าวหาที่มีหลักว่า “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นนำสืบ” โอกาสที่จะชนะคดีสำหรับราษฎรหรือเอกชนจึงเป็นไปได้ยาก

---

[๒๐]โสภณ รัตนากร, *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*, (พิมพ์ครั้งที่ ๔), กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, ๒๕๔๒, หน้า ๖ - ๙.

หลักการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยมิได้บัญญัติห้ามผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาด้วยตนเอง แต่ในทางปฏิบัติโดยส่วนใหญ่แล้ว การสืบสวน จับกุม สอบสวน และรวบรวมพยานหลักฐานยังคงตกแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ หากพนักงานอัยการต้องการให้มีการสอบสวน หรือหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมก็จะสั่งสอบสวนเพิ่มเติมไปยังตำรวจเพื่อดำเนินการ และหากอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา กฎหมายก็ไม่ได้บัญญัติห้ามผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเอง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยได้รับเอาแนวคิดของระบบที่ให้อำนาจทั้งอัยการและผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีได้มาใช้นั่นเอง โดยคู่ความเป็นผู้มีบทบาทหลักในการดำเนินคดีโดยการต่อสู้กันตามหลักความเสมอภาคในการต่อสู้คดี โดยมีศาลเป็นแต่เพียงกรรมการผู้คอยควบคุมกติกาดังเช่นลักษณะของระบบกล่าวหา

สังเขปความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๑. การพิจารณาสั่งคดี

การพิจารณาสั่งคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่...” ดังนั้น จึงเท่ากับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้รับรองความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีไว้อย่างชัดแจ้ง ที่สำคัญในวรรคสองของมาตรา ๒๔๘ ดังกล่าว ยังบัญญัติไว้ในตอนท้ายด้วยว่า “...และไม่ให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง” จึงเป็นการแสดงและกำหนดไว้ชัดแจ้งว่าการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการนอกจากจะมีความเป็นอิสระแล้ว การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการไม่ใช่คำสั่งทางปกครองอีกด้วย

การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังกล่าวควรจะหมายถึงการพิจารณาสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนส่งมา ซึ่งคำว่าพนักงานสอบสวนดังกล่าวย่อมมิได้หมายความเฉพาะสำนวนการสอบสวนที่เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดเท่านั้น แต่ย่อมหมายความรวมถึงสำนวนการสอบสวนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจการสอบสวนได้ทำการสอบสวนหรือได้ทำการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานแล้ว

เสนอส่งมาในรูปของสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนส่งมาให้แก่พนักงานอัยการด้วย เช่น สำนวนที่ส่งมาจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือหน่วยงาน หรือพนักงานสอบสวนต่าง ๆ ที่มีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการยังรวมทั้งการพิจารณาผลการดำเนินคดีในศาลทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วมีการออกคำสั่งซึ่งมีผลอย่างใดอย่างหนึ่งทางคดี เช่น สั่งไม่ฟ้อง หรือสั่งฟ้อง สั่งอุทธรณ์ หรือสั่งไม่อุทธรณ์ รวมทั้งฎีกาและไม่ฎีกา รวมตลอดถึงการพิจารณาสั่งคดีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดีด้วย เช่น การสั่งให้ปล่อยตัวชั่วคราวในสำนวนที่พนักงานสอบสวนส่งมายังพนักงานอัยการซึ่งยังมิได้ฟ้องศาล และการพิจารณาสั่งเรื่องการบังคับคดีอาญาให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลด้วย

สำหรับการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๓ ว่า “ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้องให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง” และ “ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งฟ้องให้ออกคำสั่งฟ้อง” ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งไม่ฟ้องหรือคำสั่งฟ้อง

เรื่องนี้จำต้องพิจารณาหลักการฟ้องคดีอาญาอันเป็นหลักสากลว่า มีอยู่อย่างไร[๒๑]

การฟ้องคดีอาญาตามหลักสากลมีอยู่ ๒ หลักใหญ่ คือ การฟ้องคดีตามหลักดุลพินิจ (Opportunity principle) และการฟ้องคดีตามกฎหมาย (Legality principle)

การฟ้องคดีตามหลักดุลพินิจมีหลักการโดยย่อว่า เมื่ออัยการพิจารณาพยานหลักฐานการสอบสวนแล้ว *มีเหตุควรเชื่อว่า* ผู้ต้องหากระทำผิด เมื่อคำนึงถึงผลได้ผลเสียที่สังคมจะได้รับจากการฟ้องคดี และคำนึงถึงผลร้ายที่เกิดแก่ผู้กระทำผิดเนื่องจากการฟ้องคดีแล้ว ไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำผิดของเขา รวมทั้งเหตุผลอื่น ๆ ที่สมควร อัยการก็อาจใช้*ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง*ผู้ต้องหาได้เสมอ และเมื่อฟ้องคดีไปแล้วหากมีเหตุผลสมควรก็อาจยุติคดี

---

[๒๑]โปรดดูรายละเอียดใน สุจินต์ ทิมสุวรรณ, *กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่รัฐ*, ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กองวิชาการ กรมอัยการ.

ได้ด้วยการถอนฟ้อง ประเทศที่ใช้หลักการฟ้องตามดุลพินิจ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ อิสราเอล มอลตา ไทย ฯลฯ หลักการฟ้องตามดุลพินิจนี้มีผลดีตรงที่ทำให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจอย่างยืดหยุ่น ปรับเข้ากับความเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้เป็นอย่างดี และลดความกระด้างของกฎหมายไปได้ในตัว

มีหลักการฟ้องอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งตรงข้ามกันนั้น ก็คือ หลักการฟ้องตามกฎหมาย ซึ่งมีหลักการโดยย่อว่า เมื่ออัยการพิจารณาพยานหลักฐานการสอบสวนแล้ว *มีเหตุผลเชื่อว่า* ผู้ต้องหากระทำผิด อัยการ*มีหน้าที่ต้องฟ้อง*ผู้ต้องหาต่อศาลเสมอ และเมื่อฟ้องแล้ว จะยุติคดีด้วยการถอนฟ้องไม่ได้ การฟ้องคดีตามกฎหมายนี้มีผลดีตรงที่ว่าทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law Enforcement) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเสมอภาค ประเทศที่ใช้หลักการฟ้องประเภทนี้ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อิตาลี สเปญ กรีซ สหสาธารณรัฐอาหรับ รวมทั้งกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ แต่การฟ้องคดีประเภทนี้มีผลเสียตรงที่ขาดความยืดหยุ่น และทำให้ใช้กฎหมายอย่างกระด้างเกินไป จึงได้มีการลดความเข้มงวดของวิธีการฟ้องตามกฎหมายลงบ้าง เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันก็มีการแก้ไขกฎหมายให้มีการสั่งไม่ฟ้องคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ หลายประเภทบ้างแล้ว

สำหรับประเทศไทยได้ใช้หลักการฟ้องตามดุลพินิจมาช้านานแล้ว ดังปรากฏในพระราชบัญญัติความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. ๑๑๕ ซึ่งนำหลักมาจากอังกฤษ และในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. ๑๒๗ หมวดที่ ๙ ว่าด้วยอัยการ มาตรา ๓๕ ข้อ ๗ บัญญัติว่า “อัยการมีอำนาจที่จะถอนฟ้องคดีที่อัยการเป็นโจทก์หรือจะไม่ฟ้องคดีที่ศาลไต่สวนให้ฟ้องก็ได้ แต่อัยการต้องแจ้งความนั้นไปให้ศาลทราบ”

ต่อมาได้มีหนังสือกรมอัยการ ที่ ๘/๕๔๐ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๐ ตอบอัยการมณฑลนครศรีธรรมราชว่า

“พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการที่จะฟ้องหรือไม่ฟ้อง ตามที่พนักงานอัยการจะเห็นสมควร ไม่เฉพาะแต่ที่เห็นว่าหลักฐานไม่พอฟ้องเท่านั้น แต่รวมถึงคดีที่อัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้องเพราะเหตุอื่นด้วย ทั้งนี้ โดยพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. ๑๒๗ มาตรา ๓๕ ข้อ ๗ ให้อำนาจอัยการที่จะไม่ฟ้องคดีที่ศาลไต่สวนส่งมาให้ฟ้องก็ได้ และกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมที่ ๕๓ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๕ ให้อัยการมีอำนาจ

ไม่ฟ้องรวมถึงคดีที่อัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้องเพราะเหตุอื่นนั้นด้วย แต่อำนาจนี้ควรประหยัดใช้ด้วยความระมัดระวังอย่าให้ฟุ่มเฟือย”

นอกจากนั้น กรมอัยการเคยยืนยันหลักการฟ้องตามดุลพินิจนี้อีกเมื่อมีการประชุมข้าหลวงประจำจังหวัด ปี ๒๔๗๙ เรื่องที่ ๒๙ เมื่อใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว การฟ้องก็ยังใช้หลักการฟ้องตามดุลพินิจเช่นเดิม และในทางปฏิบัติก็ใช้กันอยู่ประจำ เช่น การสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาเพื่อกันไว้เป็นพยาน การสั่งไม่ฟ้องราษฎรที่ยากจนและบุกรุกเข้าไปทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยถือเป็นนโยบายรัฐบาล[๒๒] เป็นต้น

หลักกฎหมายให้มีพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีแทนรัฐ โดยประเทศไทยได้แยกอำนาจการสอบสวนคดีกับอำนาจการฟ้องคดีออกจากกัน พนักงานอัยการของไทยไม่มีอำนาจการสอบสวนคดี คงมีอำนาจกลั่นกรองการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนเสนอขึ้นมา ซึ่งการแบ่งดังกล่าว พระยามานวราชเสวี อดีตอธิบดีกรมอัยการเป็นผู้ยกร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบอกว่าเอาแบบอย่างมาจากประเทศอาฟริกาใต้[๒๓] แต่ไม่ว่าอัยการจะมีอำนาจสอบสวนคดีหรือไม่ก็ตาม ผู้มีอำนาจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องในชั้นสุดท้ายคือพนักงานอัยการนั่นเอง

การสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ มีระบบการถ่วงดุลเช่นกัน โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๕/๑ ให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แล้วแต่กรณีอีกด้วยเพื่อเป็นการดุลและคานอำนาจ แต่ถ้ามีการแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด ซึ่งการพิจารณาสั่งคดีของอัยการสูงสุดย่อมเป็นอิสระเช่นกัน

---

[๒๒]หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร. ๐๒๐๓/๔๓๘๐ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๘ เรื่อง ราษฎรเข้าทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติ และบันทึกกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. ๐๖๐๘/๘๑๖ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๑๘ เรื่อง ราษฎรเข้าทำกินในที่ป่าสงวนแห่งชาติ.

[๒๓]ดูรายละเอียดใน กุลพล พลวัน, “คำถาม คำตอบ เกี่ยวกับงานของอัยการ”, *อัยการ*, ๓, ๒๙ (พฤษภาคม ๒๕๒๓): ๔๒ – ๕๕.

ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ถือว่าการสั่งคดีโดยดุลพินิจของพนักงานอัยการ ศาลจะไม่คัดค้านหรือยับยั้งการกระทำดังกล่าวแต่เห็นชอบ เมื่อมีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ศาลมักจะปฏิเสธ โดยยกเหตุผลว่าเป็นเรื่องของการแบ่งแยกอำนาจของรัฐ (Separation of Power) โดยกล่าวว่า "...การที่อัยการจะดำเนินคดีต่อเอกชนคนใดหรือไม่เพียงใดและอย่างไรนั้น เป็นดุลพินิจที่ใช้โดยอิสระในรูปองค์กรและใช้โดยยุติธรรมในแง่ของเจตจำนงของประชาชน (Public will) ซึ่งศาลไม่อยู่ในวิสัยที่จะก้าวล่วงเข้าไปผลักดันหรือลบล้างขอบเขตดุลพินิจนั้นได้..."[๒๔] ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๘[๒๕] ได้บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ การพิจารณาสั่งคดีจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ การที่จะมีบุคคลใดไปร้องต่อศาลหรือฟ้องต่อศาลขอให้ศาลไต่สวนหรือพิจารณาว่าคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องมีมูลหรือไม่ จึงเป็นการลดรอนความเป็นอิสระของพนักงานอัยการในการสั่งคดีตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กลั่นกรองคดีก่อนขึ้นสู่ศาล เป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quisi - Judical)[๒๖] พนักงานอัยการจึงมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม ปราศจากการแทรกแซงหรือกดดันจากฝ่ายบริหาร สามารถเข้าไปดูแลความยุติธรรมแก่ประชาชนในกระบวนการยุติธรรมได้ โดยไม่ต้องรอให้เรื่องถึงศาล ซึ่งอาจสายเกินไป โดยบทบาทกึ่งตุลาการนี้ อาจจำแนกภารกิจหลักได้ ๓ ประการคือ (๑) ภาระหน้าที่ด้านการอำนวยความยุติธรรมในทางอาญา (๒) ภาระหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ (๓) ภาระหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ[๒๗] ดังนั้น ภารกิจของพนักงาน

---

[๒๔]ปิยะฉัตร ผังสุวรรณดำรง, "ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ," วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔.

[๒๕]นอกจากนี้ยังมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕ ด้วย

[๒๖]วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์, "กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับมาตรฐานสากล" ใน *บนเส้นทางแห่งหลักนิติธรรม*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๐), หน้า. ๒๓.

[๒๗]กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, "อัยการกับกระบวนการยุติธรรม" ใน *กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง*, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๔).

อัยการนั้นจึงเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือ เป็นการฟ้องคดีในนามของรัฐหรือประชาชนซึ่งเป็นมหาชน มิใช่การฟ้องคดีในลักษณะที่เป็นเอกชน[๒๘] และเมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะพบว่า นอกจากจะไม่มีบทบัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีทุกเรื่องแล้ว ในทางตรงกันข้ามกลับให้อิสระในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการอย่างกว้างขวาง และกฎหมายยังอนุญาตให้อัยการถอนฟ้องได้อีกด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการคือหลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ[๒๙] โดยพนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

๒. การถอนฟ้อง

การถอนฟ้องเป็นมาตรการสำคัญอย่างหนึ่งที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้ไว้แก่พนักงานอัยการ โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า

“คำร้องขอถอนฟ้องคดีอาญาจะยื่นเวลาใดก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นก็ได้ ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตหรือมิอนุญาตให้ถอนก็ได้แล้วแต่ศาลจะเห็นสมควรประการใด ถ้าคำร้องนั้นได้ยื่นในภายหลังเมื่อจำเลยให้การแก้คดีแล้ว ให้ถามจำเลยว่าจะคัดค้านหรือไม่ แล้วให้ศาลจดคำแถลงของจำเลย ในกรณีที่จำเลยคัดค้านการถอนฟ้องให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย”

สำหรับพนักงานอัยการ มาตรการให้ถอนฟ้องได้นี้เป็นเครื่องแสดงอย่างชัดแจ้งว่าการฟ้องคดีในประเทศไทยใช้หลักการฟ้อง “ตามดุลพินิจ” (Opportunity Principles)

กล่าวคือ กฎหมายบัญญัติไว้กว้าง ๆ ว่า ให้โจทก์มีอำนาจยื่นคำร้องขอถอนฟ้องได้ก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นได้ ส่วนจะใช้หลักอะไรวินิจฉัยว่าเมื่อใดควรถอนฟ้องนั้นกฎหมายมิได้บัญญัติไว้ คงปล่อยให้อยู่ในดุลพินิจของโจทก์

---

[๒๘]ประพันธ์ นัยโกวิท, “การอำนวยความยุติธรรมในคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ” *บทบัณฑิตย์,* เล่ม ๕๒ ตอน ๔ (ธันวาคม ๒๕๓๙).

[๒๙]คณิต ณ นคร, *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*, พิมพ์ครั้งที่ ๗ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๙) หน้า ๔๑๐.

ทั้งนี้เพราะบทบัญญัตินี้ใช้รวมถึงกรณีที่ราษฎรเป็นโจทก์ กฎหมายย่อมไม่พึงประสงค์จะเข้าก้าวก่ายในเรื่องการตัดสินใจของผู้ที่เป็นโจทก์ว่าควรจะทำอย่างนั้นอย่างนี้ ในทางปฏิบัติการถอนฟ้อง (รวมทั้งถอนอุทธรณ์และถอนฎีกา) ก็ได้ใช้หลักเกณฑ์อย่างเดียวกันเพราะมีผลเป็นการยุติคดีในศาลโดยโจทก์เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี สำหรับพนักงานอัยการ แม้กฎหมายจะไม่ได้บัญญัติรายละเอียดว่าเมื่อใดควรจะถอนฟ้อง ในฐานะที่พนักงานอัยการเป็นผู้คุ้มครองความสงบเรียบร้อยของสังคม การพิจารณาว่าเมื่อใด จึงมีเหตุสมควรถอนฟ้องก็ย่อมต้องมีกฎเกณฑ์บ้างพอสมควร จะถอนฟ้องตามใจต้องการเหมือนกับราษฎรเป็นโจทก์ย่อมเป็นการไม่เหมาะสม

หลวงอรรถโกวิทวที ได้รวบรวมหลักเกณฑ์การถอนฟ้องไว้ สรุปหลักเกณฑ์กว้าง ๆ สำหรับการถอนฟ้องของอัยการได้ว่า มีลักษณะทำนองเดียวกับการสั่งไม่ฟ้องของอัยการ (ซึ่งใช้หลักตามดุลพินิจ) คือ[๓๐]

๑. ถอนฟ้องด้วยเหตุผลเกี่ยวกับข้อเท็จจริง เช่น เมื่อฟ้องศาลและนำพยานหลักฐานมาสืบแล้วปรากฏหลักฐานอย่างชัดแจ้งว่า จำเลยมิใช่ผู้กระทำผิดตามที่ฟ้อง ดังนี้เพื่อความเป็นธรรม พนักงานอัยการก็ควรถอนฟ้องเสีย

๒. ถอนฟ้องด้วยเหตุผลเกี่ยวกับกฎหมาย เช่น เมื่อนำสืบพยานไปแล้วปรากฏว่าการกระทำของจำเลยไม่ผิดกฎหมาย เช่น เป็นการป้องกันตัวพอสมควรแก่เหตุ หรือปรากฏว่าคดีนั้นขาดอายุความฟ้องคดี หรือมีเหตุตามกฎหมายที่จำเลยไม่ควรต้องรับโทษฯลฯ

๓. ถอนฟ้องเกี่ยวกับนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชน (Public Policy) ซึ่งพนักงานอัยการต้องใช้ดุลพินิจว่าถ้าการดำเนินคดีนั้น ๆ ไม่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนหรือเป็นผลร้ายกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองมากกว่า ก็ควรถอนฟ้องเสีย หลักการถอนฟ้องข้อนี้เป็นการชั่งน้ำหนักระหว่างผลดีและผลเสียที่สังคมจะได้รับจากการดำเนินคดี ถ้าเป็นผลเสียมากกว่า พนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมควรจะรับภาระบำบัดผลร้ายที่เกิดขึ้นนั้นเสียด้วยการถอนฟ้อง

---

[๓๐]หลวงอรรถโกวิทวที, “พนักงานอัยการจะถอนฟ้องได้ในกรณีอย่างไร”, *อัยการนิเทศ*, เล่ม ๓๗ ฉบับที่ ๑ – ๔ พ.ศ. ๒๕๑๘, หน้า ๑๒๗ – ๑๔๗.

๓. การสอบสวนเพิ่มเติม

การสอบสวนเพิ่มเติมนี้ จัดเป็น “หัวใจ” ของการทำหน้าที่ผู้กลั่นกรองคดีของพนักงานอัยการ[๓๑] กล่าวคือ

เมื่อพนักงานสอบสวนส่งสำนวนมายังพนักงานอัยการ พนักงานอัยการก็จะพิจารณาว่าคดีมีหลักฐานพอเพียงที่จะสั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง งดการสอบสวน ยุติคดี (กรณีพนักงานสอบสวนเปรียบเทียบมาแล้ว)

แต่หากพนักงานอัยการตรวจสำนวนแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนยังไม่ชัดแจ้ง หรือยังไม่พอเพียง ก็มีอำนาจสั่งสอบสวนเพิ่มเติมได้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๓ บัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อนให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

๑. ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหามาเพื่อฟ้องต่อไป

๒. ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

ก. สั่งตามที่เห็นควรให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป

ข. วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลขังแล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรมซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตายหรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้น มีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง”

---

[๓๑] ดูรายละเอียดใน สุจิน ทิมสุวรรณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๔ – ๙๖.

ดังนั้น อำนาจในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมจึงเป็นอำนาจอิสระของพนักงานอัยการในการสั่งคดี

การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมนี้ มีปัญหาที่เกิดขึ้นเรื่องหนึ่งที่นับว่าน่าสนใจอย่างยิ่ง จึงขอนำเสนอไว้ดังต่อไปนี้*

ข้อเท็จจริงเรื่องนี้ปรากฏว่า อธิบดีกรมตำรวจได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท. ๐๕๐๓/๒๑๘๗ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๒๒ ถึงอธิบดีกรมอัยการ เพื่อหารือขอทราบความเห็น มีใจความโดยสรุปว่า พนักงานอัยการกอง ๑ (กองคดี กรมอัยการ) ได้สั่งให้พนักงานสอบสวน ทำการสอบสวนพยานฝ่ายผู้ต้องหา ซึ่งต้องหาว่ามีอาวุธปืน และจำหน่ายอาวุธปืนโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่ และจำหน่ายอาวุธปืนให้แก่ผู้ที่ไม่ได้รับอนุญาต ให้แก่ผู้ซื้อ ดังปรากฏข้อเท็จจริงอยู่ในสำนวนคดีที่ ๒๘/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๒๒ จากการสอบสวนปรากฏว่า ผู้ต้องหาไม่ยอมให้การใด ๆ ในชั้นสอบสวน โดยอ้างว่า จะไปให้การในชั้นพิจารณา ซึ่งเท่ากับมิได้แสดงถึงหลักฐานที่จะใช้เป็นข้อต่อสู้และข้อหักล้างข้อกล่าวหาไว้ ดังนั้น การที่ผู้ต้องหาไปร้องขอความเป็นธรรมจากอัยการและอ้างพยานฝ่ายผู้ต้องหาในชั้นพิจารณาของพนักงานอัยการ น่าจะเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ส่วนการที่พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวน ทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ตามนัย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๓ วรรคสอง (ก) นั้น กรมตำรวจเห็นว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายน่าจะเป็นการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมเกี่ยวกับพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมไว้เดิม แต่ยังไม่เป็นที่กระจ่างชัดให้ชัดแจ้งยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นการสั่งให้สอบพยานฝ่ายผู้ต้องหาด้วยแล้ว กรณีจึงเป็นที่เชื่อได้ว่าพยานฝ่ายผู้ต้องหาย่อมขัดกับพยานฝ่ายผู้กล่าวหาอย่างแน่นอน จึงเป็นผลให้เกิดความเสียหายต่อคดีของพนักงานสอบสวนที่ได้รวบรวมพยานหลักฐานไว้แล้ว ถ้าผู้ต้องหามีข้อต่อสู้หรือมีพยานหลักฐานใดก็ชอบที่จะใช้ข้อต่อสู้และพยานหลักฐานนั้นในชั้นพิจารณาของศาลได้ ในชั้นสอบสวนนี้กฎหมายมุ่งแต่เพียงว่ามูลคดีที่เป็นเหตุต้องสอบสวนมีมูลพอฟ้องหรือไม่

---

*ขณะที่มีกรณีศึกษานี้ ขณะนั้นสำนักงานอัยการสูงสุด คือ กรมอัยการ และอธิบดีกรมอัยการ คือ อัยการสูงสุดในปัจจุบัน และอธิบดีกรมตำรวจ คือ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในปัจจุบัน

ตามที่ผู้ต้องหาถูกกล่าวหา ถ้าพนักงานอัยการกระทำได้เช่นนั้นแล้วเท่ากับเปิดโอกาสให้ก้าวล่วงเข้าไปเป็นผู้วินิจฉัยคดีเสียเอง จึงเป็นการผิดขั้นตอนของกฎหมายที่ได้มอบหน้าที่ในชั้นนี้ให้เป็นหน้าที่ของศาล พร้อมกับอ้างข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑/๒๔๙๘ ว่าด้วยระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี เล่มที่ ๑ ลักษณะที่ ๘ ข้อ ๒๕๔

กรมอัยการพิจารณาแล้ว แจ้งความเห็นไปยังกรมตำรวจ ตามนัยหนังสือกรมอัยการ ที่ มท. ๑๐๐๑/๓๐๖๘ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๒๒ ซึ่งมีข้อความสรุปได้ว่า “ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๓ วรรคสอง (ก) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับที่ ๖ พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๖ พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งตามที่เห็นสมควรให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม การสอบสวนเพิ่มเติมนี้กฎหมายมิได้จำกัดว่า ให้สอบสวนเพิ่มเติมแต่เฉพาะพยานฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือเฉพาะที่พนักงานสอบสวนได้สอบสวนไว้แล้วเท่านั้น ดังนั้น พนักงานอัยการจึงมีอำนาจที่จะสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมพยานฝ่ายผู้ต้องหาซึ่งพนักงานสอบสวนยังมิได้สอบสวนได้ หาเป็นการนอกความหมายแห่งกฎหมายไม่ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑/๒๔๙๘ ข้อ ๒๕๔ ว่าด้วยระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีที่กรมตำรวจอ้างมานั้น เป็นเพียงหลักปฏิบัติในการสอบสวนทั่วไป และมิใช่ข้อห้ามมิให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนพยานผู้ต้องหาแต่อย่างใด ทั้งระเบียบที่อ้างมาก็เป็นเพียงระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีทั่วไป มิใช่ระเบียบที่พนักงานอัยการจำต้องถือปฏิบัติด้วย การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้นหาเหมือนกันไม่ กล่าวคือ พนักงานสอบสวนจะต้องมีความเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้อง ส่วนพนักงานอัยการจะต้องมีคำสั่งฟ้องหรือคำสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งความเห็นกับคำสั่งย่อมเกิดผลแตกต่างกัน ดังที่ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น การใช้อำนาจของพนักงานอัยการดังกล่าว จึงไม่เป็นการขัดกับข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยแต่อย่างใด

อนึ่ง กรมอัยการได้ตระหนักอยู่เสมอว่า พนักงานอัยการควรจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีโดยชอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และด้วยความเป็นธรรม เพื่อยังให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชน แม้พนักงานอัยการจะมีอำนาจสอบสวนพยานฝ่ายผู้ต้องหาได้ตามนัยที่กล่าวมา พนักงานอัยการก็จะใช้อำนาจทางนี้ด้วยความประหยัดระมัดระวัง

และเป็นไปในทางที่สุจริต ซึ่งกรมอัยการก็เชื่อว่ากรมตำรวจก็คงมีเป้าหมายเช่นเดียวกัน การที่ผู้ต้องหาร้องขอความเป็นธรรมจากอัยการ เพราะอ้างพยานฝ่ายผู้ต้องหาในชั้นพิจารณาของพนักงานอัยการนั้น ก็ย่อมอยู่ในดุลพินิจของพนักงานอัยการที่จะสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมได้ เพื่อพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา อันมิใช่เป็นเรื่องที่มีเจตนาจะให้เกิดความเสียหายแก่คดีของพนักงานสอบสวน เพราะการกระทำเช่นนั้นมิได้หมายความว่า พนักงานอัยการจะต้องถือตามพยานผู้ต้องหาเป็นหลัก พนักงานอัยการอาจจะสั่งสอบสวนเพิ่มเติม เพื่อตัดหรือเพื่อพิสูจน์คำพยานฝ่ายผู้ต้องหาอีกครั้งหนึ่งหรือไม่เชื่อคำพยานฝ่ายผู้ต้องหา แล้วใช้คำพยานฝ่ายผู้ต้องหาเป็นเครื่องมือสำหรับซักค้านพยานจำเลยในชั้นศาลก็ได้ อีกทั้งระบบในการสั่งคดีกฎหมายบัญญัติว่า เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องแล้ว ถ้าอธิบดีกรมตำรวจไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ทำความเห็นแย้งให้ผู้ต้องหาเสร็จแล้วเสนอไปให้อธิบดีกรมอัยการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดขั้นสุดท้าย ทั้งนี้เพื่อให้ขั้นตอนของการสอบสวนและการสั่งคดีได้เป็นไปตามกฎหมายและด้วยความยุติธรรม

นอกจากนี้ กรมอัยการใคร่ขอชี้แจงความจริงเพิ่มเติมด้วยว่า เรื่องเดียวกันนี้ก่อนที่กรมตำรวจจะหารือไปยังกรมอัยการ พนักงานสอบสวนคดีนี้ได้เคยไปพบและร้องเรียนเป็นหนังสือต่ออธิบดีกรมอัยการมาก่อนแล้ว (ตามหนังสือ ที่ มท ๑๕๑๕/๖๓ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒) อธิบดีกรมอัยการได้ชี้แจงด้วยวาจาและมอบหมายให้เลขานุการ ก.อ. มีหนังสือตอบไปครั้งหนึ่งแล้ว ด้วยเหตุผลดังกล่าวไว้ข้างต้น (ตามนัยหนังสือกรมอัยการ ที่ มท ๑๐๐๑/๑๒๔๓ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒) ซึ่งพนักงานสอบสวนในเรื่องนี้น่าจะเข้าใจได้ดีอยู่แล้ว

เมื่อกรมอัยการแจ้งความเห็นไปให้กรมตำรวจแล้ว ต่อมากระทรวงมหาดไทย (โดยกรมตำรวจ) ได้เสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๐๖๐๑/๑๒๒๔ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๒๓ เรื่อง การหารือการตีความตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับความเห็นของกรมอัยการทุกประการ

บันทึก เรื่อง การตีความมาตรา ๑๔๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ มท. ๐๒๑๑/๙๖๑๗ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๒๒ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้พิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนเพิ่มเติมตามมาตรา ๑๔๓ วรรคสอง (ก) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่า

๑. ในกรณีที่พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนถ้อยคำผู้ต้องหา แต่ผู้ต้องหาไม่ยอมให้การ โดยอ้างว่า จะไปให้การในชั้นศาล เมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จสิ้น จึงมีความเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหา และเสนอสำนวนการสอบสวนไปให้พนักงานอัยการพิจารณา ผู้ต้องหาร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อพนักงานอัยการ พร้อมกับอ้างพยานหลักฐานฝ่ายผู้ต้องหา พนักงานอัยการจึงสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนพยานฝ่ายผู้ต้องหาตามที่ผู้ต้องหากล่าวอ้าง มีปัญหาว่า การสั่งของพนักงานอัยการดังกล่าวนั้นเป็นการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๓ วรรคสอง (ก) หรือไม่ กล่าวคือ การสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมมิได้จำกัดเฉพาะให้สอบสวนเพิ่มเติมแต่เฉพาะพยานฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือจะต้องจำกัดเฉพาะแต่ที่พนักงานสอบสวนได้สอบสวนไว้แล้ว แต่มีข้อบกพร่องเท่านั้น

๒. ในกรณีที่พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จแล้ว ส่งสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณา พนักงานอัยการเห็นว่า การกระทำของผู้ต้องหาในสำนวนการสอบสวนอาจเป็นความผิดในข้อหาอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับข้อหาเดิม จึงสั่งฟ้องและยื่นฟ้องคดีในข้อหาที่พนักงานสอบสวนได้สอบสวนไว้แล้วต่อศาล และสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งมิใช่เพื่อประโยชน์ในการสั่งฟ้องคดีที่พนักงานสอบสวนได้สอบสวนไว้แล้ว มีปัญหาว่าการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมของพนักงานอัยการนั้นเป็นการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๓ วรรคสอง (ก) หรือไม่ หากไม่ถือเป็นการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมที่พนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติแล้ว จะต้องสั่งพนักงานสอบสวนดำเนินการอย่างไร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบส่งสำนวนการสอบสวนมายังพนักงานอัยการ และพนักงานอัยการรับสำนวนนั้นไว้แล้ว คดีตามการสอบสวนนั้นย่อมตกอยู่ในหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะพิจารณาสั่งคดีและดำเนินการตามที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดต่อไป สำหรับกรณีตามปัญหาข้อที่หนึ่งนั้น หากพนักงานอัยการเห็นว่าการสอบสวนของพนักงานสอบสวนยังไม่ได้ความชัดในประเด็นเรื่องใดหรือพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ยังไม่ครบถ้วนบริบูรณ์ และมีความจำเป็นที่จะต้องหาพยานหลักฐาน หรือดำเนินการอย่างอื่นใดที่เกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษแล้ว พนักงานอัยการย่อมมีอำนาจที่จะสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นเรื่องนั้นหรือในสิ่งที่ต้องการได้ตามที่พนักงานอัยการเห็นสมควร และโดยที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่อาศัยอำนาจกฎหมายใดห้ามมิให้มีการสอบสวนพยานฝ่ายผู้ต้องหาหรือจำกัดอำนาจในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมของพนักงานอัยการว่า จะกระทำได้เฉพาะพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนได้สอบสวนไว้แล้ว ดังนั้น การที่พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนพยานของฝ่ายผู้ต้องหา จึงเป็นการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมตามมาตรา ๑๔๓ วรรคสอง (ก) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพนักงานอัยการย่อมกระทำได้ โดยไม่จำกัดว่า การสอบสวนเพิ่มเติมนั้นจะต้องกระทำเฉพาะพยานฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือเฉพาะที่พนักงานสอบสวนได้สอบสวนไว้แล้ว แต่มีข้อบกพร่องเท่านั้น

๒. สำหรับในปัญหาข้อที่สองนั้น โดยปกติพนักงานอัยการอาจสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควรเพื่อสั่งการต่อไปตามอำนาจหน้าที่ได้อยู่แล้ว กรณีอาจเป็นไปได้ว่า นอกจากผิดกฎหมายในข้อหาที่พนักงานสอบสวนได้สอบสวนไว้แล้ว การกระทำของผู้ต้องหาในสำนวนการสอบสวนนั้นอาจผิดกฎหมายในเรื่องอื่นอีกด้วยก็ได้ ฉะนั้น นอกจากพนักงานอัยการจะสั่งฟ้องผู้ต้องหาตามสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการย่อมมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมในความผิดอื่นที่หากมีอยู่ในการกระทำของผู้ต้องหา

ในสำนวนการสอบสวนอีกก็ได้ โดยเหตุผลเช่นเดียวกับที่กล่าวใน (๑) เพราะการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมของพนักงานอัยการนั้นมิได้มีข้อจำกัดว่าจะกระทำได้เฉพาะในข้อหาที่พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนไว้แล้วเท่านั้น

การสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลในเรื่องเดียวกันนั้นจะถูกจำกัดมิให้กระทำได้อีกก็แต่เฉพาะเมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๔๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น

ซึ่งจากข้อความในวรรคท้ายของบันทึกดังกล่าวของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่กล่าวว่า การสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลในเรื่องเดียวกันนั้นจะถูกจำกัดมิให้กระทำได้อีก ก็เต่เฉพาะเมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๔๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น แสดงให้เห็นว่า เมื่อพนักงานสอบสวนส่งสำนวนคดีมาให้พนักงานอัยการแล้ว แม้พนักงานอัยการจะได้มีคำสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแล้ว พนักงานอัยการก็ยังมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมได้ ดังนั้น การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมจึงเป็นอำนาจของพนักงานอัยการเพราะเป็นอำนาจอิสระของพนักงานอัยการและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจและพนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองและพนักงานสอบสวนหรือไต่สวนของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในฐานะพนักงานสอบสวนจะไม่มีอำนาจในการสอบสวนเพิ่มเติมภายหลังจากที่ได้ทำความเห็นสรุปสำนวนการสอบสวนส่งพนักงานอัยการแล้ว

สังเขปมาตรการการตรวจสอบดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการในบางประเทศ

๑. มาตรการตรวจสอบตามกระบวนการทางกฎหมาย

กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ประเทศต่าง ๆ มีมาตรการทางกฎหมายให้สามารถตรวจสอบการดำเนินคดีของพนักงานอัยการในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีได้ โดยมีความแตกต่างกันตามระบบการฟ้องคดีที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นโดยสังเขปดังนี้

๑.๑ ประเทศที่ใช้ระบบการฟ้องคดีโดยรัฐ

ประเทศที่ใช้ระบบการฟ้องคดีโดยรัฐ คือ ให้อำนาจการฟ้องคดีตกอยู่กับพนักงานอัยการหรือองค์กรอัยการฝ่ายเดียว เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สเปน ญี่ปุ่น

ฝรั่งเศส โปแลนด์ กรีก สวิตเซอร์แลนด์ อิสราเอล อียิปต์ เป็นต้น โดยประเทศดังกล่าวที่ใช้ระบบการฟ้องคดีโดยรัฐ ประชาชนไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ดังนั้น จึงต้องมีมาตรการควบคุมดุลพินิจของพนักงานอัยการไว้ด้วย เช่น

๑) การฟ้องคดีอาญาของอัยการในประเทศเหล่านี้ ปกติจะใช้หลักการฟ้องตามกฎหมาย (Legality Principle) กล่าวคือ มีหลักบังคับว่า ถ้าหากผลจากการสอบสวนน่าเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำผิด อัยการจะต้องฟ้องต่อศาลเสมอ เว้นแต่มีกฎหมายยกเว้นไว้โดยชัดแจ้งว่าไม่ต้องฟ้อง เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

๒) ควบคุมโดยประชาชน

ประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐนั้น มีวิธีการผ่อนคลายความเคร่งครัดในเรื่องนี้โดยยินยอมให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องได้ในกรณีที่อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง เช่น

- ให้สิทธิประชาชนฟ้องคดีได้เองกรณีที่อัยการไม่ฟ้อง เช่น ยูโกสลาเวีย
- ให้สิทธิประชาชนร้องขอต่อศาลในกรณีที่อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง เช่น อิสราเอล มอลตา สวิตเซอร์แลนด์ โปแลนด์ (สมัยก่อนปี ค.ศ. ๑๙๔๙)
- ให้อำนาจประชาชนในการพิจารณาคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการ ปัจจุบันมีประเทศเดียว คือ ญี่ปุ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการไต่สวนการฟ้องคดีของอัยการ (Committee for the Investigation of Prosecutor) ประกอบด้วยผู้รับเลือกมาโดยการจับฉลาก ๑๑ คน ทั่วประเทศมีทั้งหมด ๒๐๐ คน ผลการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวที่เห็นว่าควรฟ้อง จะส่งไปยังผู้บังคับบัญชาของอัยการผู้นั้นต่อไป ความเห็นของคณะกรรมการเป็นเพียงข้อเสนอแนะเท่านั้น ส่วนจะฟ้องหรือไม่กฎหมายให้เป็นอิสระของอัยการ จากสถิติในปี ค.ศ. ๑๙๔๕ – ๑๙๖๗ คณะกรรมการมีความเห็นว่าอัยการควรฟ้องมีเพียง ๘.๖% อีก ๗๓.๑% เห็นว่าคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการชอบแล้ว และมีเสียงเรียกร้องว่าควรยกเลิกกรรมการชุดนี้เสียเพราะสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายมากเกินไป

๑.๒ ประเทศที่ใช้ระบบการฟ้องคดีโดยประชาชนหรือฟ้องคดีแบบคู่ขนาน

ประเทศที่ใช้ระบบการฟ้องคดีโดยประชาชนหรือฟ้องคดีแบบคู่ขนาน คือฟ้องทั้งคดีโดยรัฐคืออัยการและโดยประชาชนผู้เสียหาย เช่น อังกฤษ หรือประเทศไทยนั้น มาตรการตรวจสอบ

ตามวิธีการของประเทศที่ใช้ระบบการฟ้องคดีโดยรัฐ เช่น การให้สิทธิผู้เสียหายร้องขอให้ศาลเข้ามาตรวจพิจารณาอนุญาตให้ต้องฟ้องคดี จึงไม่จำเป็นต้องใช้ เพราะมีมาตรการอื่น ๆ รองรับไว้แล้วคือการให้สิทธิประชาชนฟ้องคดีเองได้ ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๓๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทย ซึ่งบัญญัติว่า

"คำสั่งไม่ฟ้องคดี หาตัดสิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีโดยตนเองไม่"

อย่างไรก็ดี กรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเองกฎหมายของประเทศไทยยังได้ให้อำนาจอัยการเข้าควบคุมการดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหายได้ตลอดเวลา เพื่อป้องกันมิให้ดำเนินคดีไปในทางก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ดังปรากฏในมาตรา ๓๑ – ๓๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๒. การตรวจสอบโดยองค์กรอื่นในฝ่ายบริหาร

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้จัดสร้างกลไกในการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการไว้ โดยให้องค์กรอื่นในฝ่ายบริหารด้วยกันเองเป็นฝ่ายตรวจสอบ เพราะอำนาจการฟ้องคดีเป็นเรื่องของทางฝ่ายบริหารโดยตรง มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๕/๑ จึงได้บัญญัติวางหลักการไว้ว่า ในกรณีที่อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องไม่ว่ากรณีใด ๆ ในกรุงเทพมหานคร ให้ส่งคำสั่งไปยังอธิบดีกรมตำรวจ (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) ในส่วนภูมิภาค ให้ส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด หากทั้งสองตำแหน่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการให้ส่งความเห็นที่แย้งกันไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาดต่อไป

อย่างไรก็ดี กระบวนการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปัจจุบัน

- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้แบ่งแยก "อำนาจหน้าที่" ในการสอบสวนคดี "ออกจากอำนาจฟ้องคดี" โดยเด็ดขาด การสอบสวนตั้งแต่ต้นจนกระทั่งพนักงานสอบสวนเห็นว่าเสร็จสิ้นแล้วจะอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนแต่ผู้เดียว โดยไม่มีองค์กรภายนอกโดยเฉพาะองค์กรอัยการเข้าไปร่วมการสอบสวนเหมือนต่างประเทศ อาทิ ญี่ปุ่นหรือสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ฯลฯ อัยการจะเข้าเกี่ยวข้องกับการสอบสวนต่อเมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำความเห็นและส่งสำนวนมาให้ตามมาตรา ๑๔๐ – ๑๔๓ แล้วเท่านั้น ดังนั้น อัยการจึงมีอำนาจหน้าที่เพียงตรวจสอบกลั่นกรองสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนทำความเห็นเพื่อพิจารณาว่าสมควรฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

หรือไม่เท่านั้น แม้ว่าอัยการมีอำนาจสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๓ ซึ่งในทางปฏิบัติมีปัญหาข้อขัดข้องหลายประการ การพิจารณากลั่นกรองการสอบสวนของพนักงานสอบสวนก่อนมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องในปัจจุบันจึงมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอ ผลในทางปฏิบัติอัยการก็มักจะมีคำสั่งฟ้องตามสำนวนและความเห็นของพนักงานสอบสวนที่เสนอมาเป็นส่วนใหญ่

- ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๕/๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเสนอสำนวนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้บัญชาการ หรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แล้วแต่กรณี หากบุคคลดังกล่าวแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการต้องส่งสำนวนพร้อมความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด

- ในกรณีที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้ว ผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายอาจขอให้มีการรื้อฟื้นคดีใหม่ได้ และอาจถูกฟ้องคดีได้อีกหากเป็นกรณีที่ได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษผู้ต้องหานั้นได้ ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

- นอกจากนี้ผู้ต้องหาอาจถูกผู้เสียหายใช้สิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๘ ฟ้องคดีอาญาในเรื่องเดียวกันต่อศาลได้ตลอดเวลาภายในกำหนดอายุความ แม้ว่ารัฐโดยพนักงานอัยการจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนั้นแล้วก็ตาม

- สำหรับอัยการสูงสุด อำนาจในการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้อง เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดโดยเฉพาะ ซึ่งอัยการสูงสุดเป็นผู้บริหารงานยุติธรรมทางอาญาสูงสุดของรัฐ และมีตำแหน่งสูงสุดของพนักงานอัยการเป็นทนายแผ่นดิน โดยอัยการสูงสุดเป็นผู้ตรวจสอบการฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการอื่น ๆ ทั้งหมด ซึ่งในทางปฏิบัติงานของพนักงานอัยการก็มีการตรวจสอบเป็นชั้น ๆ หลายขั้นตอนอยู่แล้ว คือ พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนจะต้องเสนอความเห็นให้อัยการจังหวัดแต่ละจังหวัดจนถึงอธิบดีอัยการภาคสำหรับในต่างจังหวัด หรืออัยการพิเศษฝ่ายแต่ละสำนักงานจนถึงอธิบดีอัยการสำหรับในส่วนกลาง จึงส่งสำนวนและความเห็นไปยังอัยการสูงสุด โดยก่อนที่จะถึงอัยการสูงสุดจะต้องผ่านการพิจารณาของพนักงานอัยการสำนักงานคดีอัยการสูงสุดตามลำดับชั้น จากนั้น

ยังต้องผ่านการพิจารณาของรองอัยการสูงสุดก่อนจะนำเสนออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าก่อนที่จะใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการต้องผ่านการกลั่นกรองเป็นลำดับชั้นมาหลายขั้นตอน ย่อมทำให้การออกคำสั่งเป็นไปอย่างรอบคอบและถูกต้อง อย่างไรก็ตามเพื่อตรวจสอบกลั่นกรองและเป็นหลักประกันแก่ผู้ดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด กฎหมายจึงกำหนดให้การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการและต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา โดยประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งอัยการสูงสุด[๓๓]

อย่างไรก็ตาม รูปแบบการตรวจสอบ การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการหลายประเทศจะมีการควบคุมตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาในองค์กรอัยการเอง อันเป็นมาตรฐานของนานาประเทศ และโดยผู้เสียหายที่ฟ้องคดีเองหรือศาลเมื่อพนักงานอัยการได้สั่งฟ้องแล้ว สำหรับองค์กรนอกเหนือจากนั้นถือว่าเป็นความเฉพาะของกระบวนพิจารณาคดีอาญาของประเทศนั้น ๆ เช่น ประเทศญี่ปุ่น จะมีคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องเข้ามาทบทวนคำสั่งของพนักงานอัยการ เพราะตามกฎหมายของญี่ปุ่นไม่เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเอง ทั้งให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ของปัจเจกชน ส่วนประเทศไทยจะมีสำนักงานตำรวจแห่งชาติและฝ่ายปกครองเข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของอัยการ เพราะว่าตามระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยนั้นได้แยกอำนาจสอบสวนกับอำนาจฟ้องร้องคดีอาญาออกจากกัน โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นผู้ถืออำนาจสอบสวน และองค์กรอัยการมีเพียงอำนาจพิจารณาสำนวนการสอบสวนและมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีเท่านั้น ดังนั้นสำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงกลายเป็นองค์กรที่มีบทบาทเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีอาญามากกว่าตำรวจในประเทศอื่น ๆ[๓๔]

---

[๓๓]สุชาติ หล่อโลหการ และ เด่นเดือน กลั่นสอน, “องค์กรอัยการกว่าจะมาถึงวันนี้”, *วารสารอัยการ*, (มกราคม – มีนาคม ๒๕๕๔): ๑๑๔ และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๐.

[๓๔]ดูรายละเอียดใน มรุสันต์ โสรัตน์, “การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๘.

ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้มีการปรับปรุงระบบกฎหมายตราสามดวง โดยนำระบบประมวลกฎหมายของประเทศภาคพื้นยุโรปมาใช้จนถึงปัจจุบัน และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. ๑๑๕ และยกเลิกวิธีพิจารณาโจรผู้ร้ายด้วยวิธีการทรมานร่างกายตามจารีตนครบาล จึงนับได้ว่าประเทศไทยได้ยกเลิกระบบไต่สวนมาเป็นระบบกล่าวหาเพื่อใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. ๒๔๖๗[๓๕] โดยการดำเนินคดีอาญาของไทยในชั้นก่อนฟ้องได้แยกการสอบสวนฟ้องร้อง ออกจากกัน โดยให้อำนาจการสอบสวนแก่ตำรวจเพียงองค์กรเดียว ปราศจากการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่น ซึ่งแต่เดิมพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง จนกระทั่งการบังคับคดีตามความในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษไปพลางก่อน ร.ศ. ๑๑๕ โดยพนักงานอัยการมีอำนาจเพียงตรวจสำนวนการสอบสวนและฟ้องร้องคดีเท่านั้น ไม่มีอำนาจควบคุมการสอบสวนทั้ง ๆ ที่เป็นผู้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล จึงแตกต่างกับการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาในประเทศอื่น ๆ ที่เป็นระบบอัยการสากลที่ไม่แยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องออกจากกัน[๓๖] ซึ่งทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติของไทยกลายเป็นองค์กรที่มีบทบาทเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีอาญามากกว่าตำรวจในประเทศอื่น ๆ ดังกล่าวมาแล้ว โดยการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวน ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ส่วนองค์กรอัยการจะทำหน้าที่ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนได้เสร็จสิ้นแล้ว จึงสรุปสำนวนทำความเห็นเสนอไปยังพนักงานอัยการ โดยพนักงานอัยการจะทำหน้าที่กลั่นกรองสำนวนการสอบสวนโดยไม่มีอำนาจการสอบสวน แต่พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งคดีอันเป็นดุลพินิจอิสระของพนักงานอัยการ โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

---

[๓๕]ชาญชัย แสวงศักดิ์ และ คณะ, “อิทธิพลของฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมายไทย”, *วารสารกฎหมายปกครอง*, (ธันวาคม ๒๕๕๗): ๖๖๔ – ๖๗๓.

[๓๖]ดูรายละเอียดใน นิษฐนารถ คงนวล, “การตรวจสอบอำนาจอิสระของพนักงานอัยการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐: ศึกษากรณีการสั่งคดีตามดุลพินิจ,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, ๒๕๕๕.

ของไทยไม่ได้บังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีทุกเรื่องและยังอนุญาตให้ใช้ดุลพินิจถอนฟ้องได้อีกด้วย ดังนั้น การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศไทยจึงใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ

สรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดแสดงให้เห็นว่า องค์กรอัยการและพนักงานอัยการเป็นองค์กรการดำเนินคดีอาญา โดยในการดำเนินคดีอาญาของรัฐในประเทศไทยนั้น รัฐมีพนักงานอัยการเป็นผู้ทำการแทนรัฐ ซึ่งพนักงานอัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าพยานหลักฐานจากการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเพียงพอที่จะพิสูจน์ให้รับฟังได้โดยปราศจากข้อสงสัยหรือไม่ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา หากเห็นว่าเพียงพอพนักงานอัยการจะสั่งฟ้อง หากเห็นว่าไม่เพียงพอ จะสั่งไม่ฟ้อง หรือหากเห็นว่าการสอบสวนยังไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ ก็จะสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นที่กำหนดจนกว่าจะเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ว่าจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง เมื่อสั่งฟ้องแล้วก็จะดำเนินคดีในชั้นศาลต่อไป และเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วหากเห็นว่าคำพิพากษาไม่ถูกต้องเหมาะสมก็จะอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปจนคดีถึงที่สุด องค์กรอัยการและพนักงานอัยการจึงถือว่าเป็นองค์กรตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจทั้งของพนักงานสอบสวนและศาลเพื่อให้เป็นไปอย่างถูกต้องชอบธรรมตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) ดังนั้น เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๘ วรรคสอง จึงได้บัญญัติรองรับความเป็นอิสระของในการสั่งคดีของพนักงานอัยการไว้ว่า “พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่...” และ “...ไม่ให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง” ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการมีความเป็นอิสระในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ การอำนวยความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง

การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการและพนักงานอัยการในการพิจารณาสั่งคดีกฎหมายกำหนดลักษณะของการดุลและการคานอำนาจของพนักงานอัยการไว้

โดยการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ ปัจจุบันได้มีการตรวจสอบทั้งภายในองค์กรอัยการและโดยหน่วยงานภายนอก ทั้งนี้ การควบคุมโดยหน่วยงานภายนอกไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น ย่อมเป็นหน่วยงานหรือบุคคลที่มีความสำคัญในการดุลและคานอำนาจดุลพินิจในการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการได้อย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม ในการจัดทำระบบการตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานอัยการไม่ว่าจะใช้ระบบใด สิ่งสำคัญที่จะต้องคงอยู่เสมออันเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในระบบอัยการสากล คือ ความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ เนื่องจากการทำงานของพนักงานอัยการเป็นการทำงานในฐานะเป็นเจ้าพนักงานกึ่งตุลาการ จึงต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เพื่อมิให้หน่วยงานภายนอกองค์กรอัยการหรือบุคคลภายนอกองค์กรอัยการสามารถเข้ามาแทรกแซงการใช้ดุลพินิจที่เป็นอิสระของพนักงานอัยการ เพื่อองค์กรอัยการและพนักงานอัยการจะได้ปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

กุลพล พลวัน. *สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๗.

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาติ ชัยเดชสุริยะ และ ณัฐวสา ฉัตรไพบูลย์. *ประมวลจริยธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติงานของอัยการในนานาอารยประเทศ*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด, ๒๕๕๑.

เข็มชัย ชุติวงศ์. *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

คณิต ณ นคร. "วิธีพิจารณาความอาญาไทย: หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน". *นิติศาสตร์*. กันยายน, ๒๕๕๘.

_____. *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๒๖.

_____. "ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ". *รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร. คณิต ณ นคร อัยการสูงสุด*. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร, ๒๕๔๐.

ปกป้อง ศรีสนิท. "ระบบกล่าวหา และระบบไต่สวนในวิธีพิจารณาความอาญา". *ยืนหยัดบนหลักนิติธรรม*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๓๓.

ประมูล สุวรรณศร. *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, ๒๕๑๗.

ปราณพงษ์ ติลภัทร. "รัฐธรรมนูญกับความมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ: โดยสังเขป". *รัฐสภาสาร*. ๖๖, ๒ (มีนาคม – เมษายน), ๒๕๖๑.

วิสาร พันธุนะ. "วิธีพิจารณาความอาญาในศาลสหรัฐอเมริกา". *ดุลพาห*. (กันยายน – ตุลาคม), ๒๕๒๑.

สำนักงานอัยการสูงสุด. *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การนำระบบไต่สวนมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาศึกษาเปรียบเทียบกับนานาประเทศ*. กรุงเทพฯ: ๒๕๔๖.

โสภณ รัตนากร. *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, ๒๕๔๒.

อรรถพล ใหญ่สว่าง. *ผู้เสียหายในคดีอาญา*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๔.

อุดม รัฐอมฤต. "การฟ้องคดีอาญา". *นิติศาสตร์*. มิถุนายน, ๒๕๓๕.

อุทัย อาทิเวช. "ระบบการดำเนินคดีอาญา: ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน" สืบค้นจาก http://www.stou.ac.th/schools/slw/upload/41717-unit%202.pdf.

อัญชัญศิริ บรรณานุรักษ์ และ ศิลปะอรัญ ชูเวช. "ภาระและหน้าที่ของ Director of Public Prosecutions". *วารสารอัยการ*. (กุมภาพันธ์), ๒๕๒๓.

สวัสดิการสังคมของเด็กและเยาวชน: ความเหลื่อมล้ำ การเข้าถึงและโอกาส

Social welfare of children and youth: Inequality, Accessibility and Opportunity

ดร. นิภาพรรณ เจนสันติกุล*

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กและเยาวชนและนำเสนอแนวทางการจัดสวัสดิการสังคม ที่เหมาะสมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในโอกาสและการเข้าถึงสำหรับเด็กและเยาวชน ผลการวิเคราะห์ พบว่า ๑) การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กและเยาวชนยังประสบปัญหาด้านกลไกการบริหารจัดการองค์กรและการจัดการกองทุนสำหรับการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กและเยาวชน

---

* อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

๒) แนวทางการจัดสวัสดิการที่เหมาะสม คือ ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์กร และควรกำหนดสิทธิและโอกาสในการเข้าถึงการจัดสวัสดิการของรัฐตามแนวคิดความเป็นธรรมที่ให้ความสำคัญกับสิทธิของพลเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน

Abstract

This academic article aims to analyze the situation of social welfare for children and youth, and to propose appropriate social welfare approaches to reduce disparities in opportunities and access for children and youth. The results of the analysis were as follows: 1) Social welfare for children and youth also faced organizational management problems and fund management problem. 2) Appropriate welfare guidelines should be amended to include relevant legislation on the role of the organization and determined the rights and opportunity to access public welfare follow the concept of fairness, which attaches importance to the rights of citizens and the participation of the people.

บทนำ

จากการศึกษาการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยที่ผ่านมา พบว่า กระบวนการพัฒนาประเทศก่อให้เกิดผลกระทบและประสบปัญหาด้านต่าง ๆ ดังนี้ ๑) ปัญหาเรื่องการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกันตลอดช่วงเวลาสามสิบปีที่ผ่านมา ๒) ความเหลื่อมล้ำในการถือครองปัจจัยการผลิตทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับช่วงรายได้ต่าง ๆ ของครัวเรือน และนโยบายสนับสนุนการลงทุนที่เน้นการใช้เครื่องจักรและปัจจัยทุนจะสร้างประโยชน์ให้กับผู้เป็นเจ้าของปัจจัยทุนมากกว่าแรงงาน และ ๓) นโยบายสวัสดิการสังคมแบบแรกของประเทศไทยที่ให้บริการแบบถ้วนหน้า (universal coverage) (อารยะ ปรีชาเมตตา, ๒๕๕๘, น. ๕-๖) ส่งผลให้ประเทศมีความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ตลอดระยะเวลา ๔ ทศวรรษ นับตั้งแต่การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ พบว่า รัฐบาลเริ่มตระหนักในความสำคัญของการกระจายรายได้ในช่วงระยะเวลา ๒๕ ปี โดยที่ผ่านมา รัฐได้กำหนดเป้าหมายการกระจายรายได้ การลดช่องว่างฐานะทางเศรษฐกิจ และมาตรการส่งเสริมการกระจายรายได้เป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔) ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ มีการกล่าวถึงเป้าหมายการแก้ไขปัญหาความยากจนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการกระจายรายได้ตลอดจนเป้าหมายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและการพัฒนาชนบท (จิระ บุรีคำ, ม.ป.ป.)

สำหรับสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทย เมื่อพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๑-๒๕๕๗ พบว่า ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในภาพรวมทั่วประเทศลดลงตลอดในช่วงระยะเวลาดังกล่าว จาก ๐.๔๓๙ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ เหลือเพียง ๐.๓๗๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ อย่างไรก็ตาม พบว่ามีบางช่วงเวลาที่สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำแย่ลง เช่น ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๑-๒๕๔๕ ดัชนีดังกล่าวเพิ่มขึ้นจาก ๐.๔๐๙ เป็น ๐.๔๒๕ ซึ่งอาจเป็นผลกระทบจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจทำให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยมีมาตรฐานการครองชีพที่ต่ำลง (วรรณพงษ์ ดุรงคเวโรจน์, ๒๕๖๐, น. ๓๒) และเมื่อทำการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการลดความเหลื่อมล้ำในการ

จัดสวัสดิการสำหรับเด็กและเยาวชน พบว่า ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยยังคงเป็นปัญหาสำคัญที่แม้ว่ารัฐบาลจะดำเนินการมาตรการต่าง ๆ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ แต่ผลการดำเนินงานที่ผ่านมายังพบว่า ความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยมีความรุนแรงกว่าประเทศ Asian NIEs อย่างชัดเจนแสดงว่าโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของไทยมีการกระจุกตัว นอกจากนี้ในขณะที่เศรษฐกิจไทยขยายตัวในอัตราเฉลี่ยต่ำกว่าประเทศ NIEs มีสัดส่วนที่เป็น unproductive rents มากกว่า ซึ่งส่งผลให้การมีส่วนร่วมในการขยายตัวทางเศรษฐกิจ (inclusive growth) หย่อนกว่าประเทศ NIEs (สมชัย จิตสุชน, ๒๕๕๘) ในด้านการจัดสวัสดิการสำหรับเด็กและเยาวชน พบว่า ตั้งแต่ปี ๒๕๕๙ เป็นต้นมา มีการจัดสรรสวัสดิการให้กับเด็กแรกคลอดในครอบครัวที่ยากจนผ่านโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด โดยให้เงินอุดหนุนแก่เด็กแรกเกิดที่อยู่ในครัวเรือนยากจน และครัวเรือนที่เสี่ยงต่อความยากจน ตั้งแต่แรกเกิดถึงอายุ ๓ ปี รายละ ๖๐๐ บาทต่อคนต่อเดือน ทั้งนี้ได้มีการเปิดให้ลงทะเบียนแล้วจำนวน ๒ ครั้ง คือ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ ช่วงเวลาเด็กเกิดระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ – ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕๙ เปิดลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๙ – ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ และครั้งที่ ๒ ปีงบประมาณ ๒๕๖๐ ช่วงเวลาเด็กเกิดระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ – ๓๐ กันยายน ๒๕๖๐ เปิดลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๙ – ๓๐ กันยายน ๒๕๖๐ โดยมียอดผู้มาลงทะเบียนและมีสิทธิได้รับเงินสะสมถึงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๐ จำนวน ๒๒๑,๙๘๑ คน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๖๐, ๒-๔) อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการลงทะเบียนและดำเนินการจัดสวัสดิการให้กับเด็กแรกคลอดในครอบครัวที่ยากจน แต่ลักษณะของการจัดสวัสดิการดังกล่าวเป็นการสงเคราะห์และยังไม่มีการติดตามผลการใช้งบประมาณเพื่อประเมินประสิทธิภาพของการดำเนินโครงการ

นอกจากนี้ หากพิจารณาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ พบว่า มีบทบัญญัติการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มคนไว้หลายมาตรา อาทิ มาตรา ๒๗ ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน มาตรา ๕๔ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และมาตรา ๗๑ รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี

ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด ฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำการดังกล่าว ในการจัดสรรงบประมาณ รัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศ วัย และสภาพของบุคคล ซึ่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เด็กและเยาวชนเข้าถึงสิทธิและมีระบบการจัดสวัสดิการที่เหมาะสม ซึ่งหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมา สถานการณ์การ “เข้าถึง” สิทธิพื้นฐานสำหรับเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ในกลุ่มที่มีรายได้น้อยดีขึ้นมาก

บทความวิชานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กและเยาวชน และนำเสนอแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในโอกาสและการเข้าถึงสำหรับเด็กและเยาวชน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชน

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มีบทบัญญัติการคุ้มครองสิทธิของประชาชนไว้หลายมาตรา ดังนี้

มาตรา ๒๗ ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

มาตรา ๕๔ รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

มาตรา ๗๑ รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด ฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำการดังกล่าว ในการจัดสรรงบประมาณ รัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศ วัย และสภาพของบุคคล

๒. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child) ซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ได้กำหนดสิทธิพื้นฐานของเด็กไว้ ๔ ประการ คือ

(๑) สิทธิที่จะมีชีวิตรอด เป็นสิทธิที่จะได้รับการเลี้ยงดูทั้งทางร่างกาย จิตใจ ตลอดจนที่อยู่อาศัยให้เกิดความปลอดภัย และต้องได้รับการดูแลด้านสุขภาพจากบริการทางการแพทย์

(๒) สิทธิที่จะได้รับการพัฒนา เด็กทุกคนต้องได้รับสิทธิรับการศึกษาที่ดี ได้รับโภชนาการที่เหมาะสม

(๓) สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครอง เป็นสิทธิที่เด็กทุกคนจะได้รับความคุ้มครองให้รอดพ้นจากการทารุณทุกรูปแบบ เช่น การทำร้าย การนำไปขาย ใช้แรงงานเด็ก หรือแสวงหาประโยชน์มิชอบจากเด็ก

(๔) สิทธิที่ในการมีส่วนร่วม มีสิทธิที่จะแสดงออกและแสดงความคิดเห็นต่อสังคมในเรื่องที่มีผลกระทบกับเด็ก กฎหมายสิทธิเด็กดังกล่าวปัจจุบันหลายประเทศได้ยอมรับและนำมาอนุวัติบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของแต่ละประเทศสมาชิกเป็นจำนวนมาก และประเทศไทยก็รับหลักการดังกล่าวมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในชื่อว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการสงเคราะห์คุ้มครองสวัสดิภาพและป้องกันการละเมิดสิทธิเด็กไว้หลายประการ ครอบคลุมสิทธิเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กข้างต้น โดยสรุปประเด็นสำคัญดังนี้

- คณะกรรมการคุ้มครองเด็ก กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่ดำเนินการและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการสงเคราะห์คุ้มครองสวัสดิภาพ และส่งเสริมความประพฤติเด็ก เพื่อดำเนินการให้การคุ้มครองสิทธิเด็กเกิดเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง
- การปกป้องคุ้มครองเด็ก กฎหมายได้กำหนดหน้าที่ของผู้ปกครองและบุคคลผู้เกี่ยวข้องให้ต้องปฏิบัติต่อเด็กที่เหมาะสมไว้อย่างชัดเจน และผู้ฝ่าฝืนย่อมมีโทษทั้งทางปกครองและทางอาญา เช่น ผู้ปกครอง กฎหมายกำหนดหน้าที่ต้องให้การอุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน และพัฒนาเด็กที่อยู่ในความปกครองดูแลของตนตามสมควร

แก่ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น และต้องคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่อยู่ในความปกครองดูแลของตนมิให้ตกอยู่ในภาวะอันน่าจะเกิดอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจ (ณัฏฐ์ ตุ้มภู่, ๒๕๕๓)

๓. พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖

ธนาชัย สุนทรอนันตชัย (๒๕๕๙, น. ๕๓-๕๕) ได้สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมไว้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชนในประเทศไทย มีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคลครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม โดยมุ่งเน้นให้เกิดประโยชน์ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมให้เป็นไปอย่างทั่วถึง เหมาะสม และเป็นธรรม พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้นิยามความหมายของ “สวัสดิการสังคม” ว่าหมายถึง “ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกันการแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งทางด้านการศึกษาสุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ” ภายใต้นิยามความหมายดังกล่าว มีแนวคิดพื้นฐานสำคัญที่อยู่เบื้องหลังนิยามการจัดสวัสดิการสังคมข้างต้น ๔ แนวคิด ดังนี้

๓.๑ แนวคิดความต้องการของมนุษย์ที่เน้นการตอบสนองความต้องการจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ผ่านทางโครงการ/บริการ/รูปแบบการจัดสวัสดิการกับกลุ่มเป้าหมายทางสังคม มีการกำหนดขอบเขตของบริการทางสังคมกับการจัดสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่มุ่งสนองความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการโดยเฉพาะด้านปัจจัยสี่ ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่มยารักษาโรค และที่อยู่อาศัยที่คำนึงถึงความต้องการของแต่ละกลุ่มเป้าหมายด้วย เช่น เด็ก ผู้สูงอายุ คนพิการ เป็นต้น

๓.๒ แนวคิดสิทธิมนุษยชนเป็นการพิจารณาสิทธิตามธรรมชาติที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด มนุษย์ทุกคนมีคุณค่าในฐานะความเป็นมนุษย์ หรือที่เรียกกันว่ามีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แม้มนุษย์จะมีความแตกต่างกันก็ตามแต่ทุกคนมีค่าเหมือนกัน สิทธิมนุษยชนมีลักษณะที่เป็นสากล ไร้พรมแดน และไม่สามารถถ่ายโอนให้แก่กันได้ โดยต้องคำนึงถึงความเสมอภาคและห้ามการเลือกปฏิบัติ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของมนุษย์และการเป็นส่วนหนึ่งของสิทธินั้น ดังนั้นการนำแนวคิดสิทธิมนุษยชนมาใช้ในการจัดสวัสดิการสังคมจึงเป็นการส่งเสริมให้การดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมนั้นต้องคำนึงและไปให้ถึงกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่ม

๓.๓ แนวคิดความเป็นธรรมในสังคมเป็นการพิจารณาความเท่าเทียมและการจัดสรรสวัสดิการสังคมโดยไม่เลือกปฏิบัติ ลดอคติ ทั้งนี้ควรมีการพิจารณาความเสมอภาคและความเป็นธรรมในสังคมควบคู่กัน โดยความเสมอภาค คือ การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยมิได้คำนึงถึงข้อแตกต่างใด ๆ เช่น บุคคลทุกคนจะต้องเสียภาษีอย่างเท่าเทียมกันหมดโดยมิต้องคำนึงถึงรายได้ของบุคคลนั้น หรือว่าทุกคนจะต้องได้รับสิทธิเรียกร้องในการได้รับความสงเคราะห์อย่างเท่าเทียมกัน และพิจารณาความเป็นธรรมในสังคม คือ การพิจารณาถึงความแตกต่างของแต่ละบุคคลก่อน ซึ่งถ้าหากบุคคลแต่ละคนมีความแตกต่างกันแล้วการจัดสรรทรัพยากรหรือการได้รับความช่วยเหลือย่อมแตกต่างกันไปด้วย เพื่อให้ทุกคนได้รับสิทธิเสรีภาพอย่างเสมอภาคกันอย่างทั่วถึง (ธนาชัย สุนทรอนันตชัย, ๒๕๕๙)

๓.๔ แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งได้นิยามความหมายความมั่นคงของมนุษย์ไว้ ๒ มิติ ได้แก่ มิติแรก คือ ความปลอดภัยจากภาวะคุกคาม (Freedom from Fear) ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องยาวนาน เช่น ความหิวโหย โรคภัยไข้เจ็บ และการกดขี่ปราบปราม และมิติที่สอง คือ การได้รับการปกป้องคุ้มครองจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นต่อการดำรงชีวิตไม่ว่าจะเป็นที่บ้าน สถานที่ทำงาน หรือในสังคม ทั้งนี้องค์ประกอบของความมั่นคงของมนุษย์ประกอบด้วย ๗ องค์ประกอบ ได้แก่ ด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ด้านความมั่นคงทางด้านอาหาร ด้านความมั่นคงทางด้านสุขภาพ ด้านความมั่นคงทางด้านสิ่งแวดล้อม ด้านความมั่นคงส่วนบุคคล ด้านความมั่นคงของชุมชน และด้านความมั่นคงทางด้านการเมือง นอกจากนี้ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ หรือ UNDP (United Nations Development

Programmed) ได้กำหนดกรอบแนวคิดการพัฒนามนุษย์โดยกำหนดดัชนี HDI (Human Development Index-HDI) เป็นดัชนีชี้วัดระดับการพัฒนามนุษย์ในแต่ละประเทศซึ่งพิจารณาองค์ประกอบใน ๓ ด้าน ได้แก่ ด้านสุขภาพ ซึ่งชี้วัดจากความยืนยาวของการมีชีวิตอยู่ของคนในประเทศด้วยจำนวนปีของอายุคาดเฉลี่ย (Life expectancy) ด้านศักยภาพ ชี้วัดจากจำนวนปีเฉลี่ยและจำนวนปีคาดหมายของการได้รับการศึกษาของคนในประเทศ และด้านคุณภาพชีวิต ชี้วัดจากมาตรฐานการครองชีพของคนในประเทศ ชี้วัดเฉพาะมิติทางเศรษฐกิจโดยดูจากระดับรายได้ประชาชาติต่อหัว (GNI per capital) จากแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมทั้ง ๔ แนวคิด จะเห็นถึงลักษณะของการจัดสวัสดิการสังคมที่มิได้มุ่งแต่เพียงตอบสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์และความต้องการของกลุ่มเป้าหมายในสังคมเท่านั้น แต่ยังคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนที่สะท้อนถึงสิ่งที่มนุษย์ทุกคนควรจะได้รับในฐานะที่เป็นมนุษย์เฉกเช่นเดียวกัน และก้าวไปสู่แนวคิดที่ต้องสร้างสวัสดิการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คนในสังคม โดยปราศจากอคติ การเลือกปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการพัฒนามนุษย์ทั้งในมิติด้านสุขภาพ ด้านศักยภาพ และด้านคุณภาพชีวิต

๔. เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร: การคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย

การคุ้มครองทางสังคม คือ การคุ้มครองผู้คนจากความเสี่ยงของการที่ไม่สามารถเข้าถึงโอกาสในการพัฒนาด้านต่าง ๆ เพื่อใช้ศักยภาพของตัวเองได้อย่างเต็มที่ อาทิ ความเจ็บป่วย ทุพพลภาพ การอยู่ในช่วงที่ต้องพึ่งพิงเป็นพิเศษ เช่น วัยเด็กเล็ก วัยเรียน วัยชรา จึงจำเป็นที่จะต้องมีระบบคุ้มครองทางสังคมเพื่อทำให้สามารถเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างเท่าเทียม และใช้โอกาสเหล่านั้นอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือ “การคุ้มครองเพื่อการพัฒนา” ตั้งแต่ปี ๒๕๔๓ เป็นต้นมา ประเทศไทยพยายามที่จะสร้างระบบสวัสดิการถ้วนหน้าสำหรับทุกคนและทุกช่วงวัย เพราะสวัสดิการถ้วนหน้า หมายถึง “สิทธิ” ที่เท่าเทียมกันที่ทุกคนจะได้รับการปกป้องคุ้มครองและพัฒนา นโยบายบางส่วนได้ช่วยเพิ่มสวัสดิการให้กับแรงงานในระบบประกันสังคม ทำให้เกิดสวัสดิการที่ครอบคลุมทุกช่วงอายุอย่างแท้จริง ขณะเดียวกันหลายนโยบายก็ขยายการคุ้มครองไปยังแรงงานนอกระบบประกันสังคมที่ยังไม่เคยได้รับความคุ้มครองมาก่อน แต่ยังเหลือช่องว่าง

เพียงหนึ่งเดียวที่ขาดหายไปของระบบสวัสดิการ นั่นคือ บุตรของแรงงานนอกระบบประกันสังคม ช่วงอายุ ๐-๖ ปี โดยมีจำนวนประมาณ ๔ ล้านคน หรือร้อยละ ๗๖ ของเด็กวัยดังกล่าว ที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครอง ดังนั้น เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร คือ สวัสดิการที่ช่วยเติมช่องว่างที่ขาดหายไปของระบบสวัสดิการถ้วนหน้าของไทย เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร คือ รูปแบบสวัสดิการพื้นฐาน เพื่ออุดหนุนค่าใช้จ่ายเพื่อให้เด็กมีความเท่าเทียมในการเข้าถึงโอกาสที่จะพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่ โดยเงินอุดหนุนฯ จะเป็นเงินที่รัฐจ่ายให้กับผู้เลี้ยงดูเด็กอย่างสม่ำเสมอ เช่น รายเดือน โดยผู้รับไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ ปัจจุบันประเทศพัฒนาแล้วทั้งหลายล้วนจัดให้มีเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร รวมถึงประเทศกำลังพัฒนา อาทิ อินโดนีเซีย จีน มองโกเลีย ศรีลังกา บราซิล อาร์เจนตินา เม็กซิโก ชิลี แอฟริกาใต้ เคนยา มาลาวี สรุปดังตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ รูปแบบสวัสดิการในประเทศไทย

กลุ่ม	รูปแบบพื้นฐาน	ประเทศไทย
เด็กเล็ก (๐-๖ ปี)	เงินอุดหนุนเลี้ยงดูบุตร	ไม่มี
เด็กวัยเรียน (๔-๑๘ ปี)	เรียนฟรี	มีแบบถ้วนหน้า
ผู้สูงอายุ (มากกว่า ๖๐ ปี)	บำนาญสังคม	มีแบบถ้วนหน้า
ผู้เจ็บป่วย	รักษาฟรี	มีแบบถ้วนหน้า
ผู้พิการ	เงินอุดหนุน	มีแบบถ้วนหน้า

ที่มา: ราณี หัสสรังสี, (๒๕๕๗).

ประเทศไทย คือ ผู้นำของประเทศกำลังพัฒนาในการมีระบบสวัสดิการถ้วนหน้าเพื่อคุ้มครองกลุ่มอายุและสภาวการณ์ที่มีความเสี่ยง อาทิ รักษาฟรี (สำหรับผู้ป่วย) เบี้ยยังชีพผู้พิการ (สำหรับผู้มีความพิการ) เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (สำหรับผู้สูงอายุ) และเรียนฟรีถ้วนหน้า (สำหรับวัยเรียน) แต่สำหรับเรื่องเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตรแล้ว ประเทศไทยกลับล้าหลังประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ ซึ่งรวมไปถึงประเทศที่มีระดับรายได้ต่ำอย่างประเทศในทวีปแอฟริกา ด้วยเหตุดังกล่าวเครือข่ายองค์การภาคประชาสังคม อาทิ

มูลนิธิเพื่อเด็กพิการ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก มูลนิธิดวงประทีป สหทัยมูลนิธิ มูลนิธิเด็กอ่อนในสลัม มูลนิธิเพื่อการพัฒนาบุคลากร ร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ และองค์การยูนิเซฟ ได้ร่วมกันศึกษาช่องว่างของระบบสวัสดิการไทยในช่วงอายุ ๐-๖ ปี และมีความเห็นร่วมกันที่จะผลักดันข้อเสนอ “เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร” สำหรับเด็กอายุ ๐-๖ ปี ปัจจุบันมีเด็กเล็กในช่วงอายุ ๐-๖ ปี เพียง ๑.๓ ล้านคน (ร้อยละ ๒๔.๓) ที่ได้รับการคุ้มครองในรูปเงินสงเคราะห์บุตรจากระบบประกันสังคม ขณะที่เด็กในช่วงวัยเดียวกันอีกกว่า ๔ ล้านคน ไม่ได้รับการคุ้มครอง โดยเป็นบุตรของแรงงานที่ไม่อยู่ในระบบประกันสังคมซึ่งมีสภาวะที่ไม่มั่นคงทางรายได้ อาทิ เกษตรกร แรงงานรับจ้างชั่วคราว นอกจากนี้ในส่วนของภาคประชาสังคมหารือและเห็นร่วมกันว่าเงินอุดหนุนฯ ควรเท่ากับอัตราการคุ้มครองล่าสุดที่มีการปรับใช้ นั่นคือ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขั้นต่ำที่ ๖๐๐ บาท/คน/เดือน โดยมีการให้เงิน ๒ แนวทาง ๑. ให้ ๖๐๐ บาทแก่เด็ก ๐-๖ ปีทั้งหมด ทั้งบุตรของแรงงานในระบบประกันสังคมและนอกระบบประกันสังคม ๒. ให้ ๖๐๐ บาท สำหรับเด็ก ๐-๖ ปีที่เป็นบุตรของแรงงานนอกระบบประกันสังคม และให้ ๒๐๐ บาท สำหรับบุตรของแรงงานในระบบประกันสังคมที่ได้รับเงินสงเคราะห์บุตรเดือนละ ๔๐๐ บาท (ราณี หัสสรังสี, ๒๕๕๗)

บทวิเคราะห์

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น พบว่า การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กและเยาวชนยังประสบปัญหาด้านกลไกหรือองค์กรบริหารจัดการสิทธิของเด็กและกองทุนสำหรับการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กและเยาวชน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้ให้ความหมายของ “เด็ก” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ แต่ไม่รวมถึงผู้ที่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส ในขณะที่พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ “เด็ก” หมายความว่า บุคคลอายุยังไม่เกินสิบห้าปีบริบูรณ์ และ “เยาวชน” หมายความว่า บุคคลอายุเกินสิบห้าปีบริบูรณ์ แต่ยังไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์ ซึ่งจากการศึกษางานของสุวิชัย โกศัยยะวัฒน์ (๒๕๕๑)

ได้กล่าวถึง การให้ความสำคัญกับเด็กเริ่มต้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๘ เป็นปีที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเริ่มจัดงานเฉลิมฉลองวันเด็กขึ้นในประเทศของตนตามมติขององค์การสหประชาชาติที่นำปัญหาเรื่องเด็กมาอภิปรายและยกร่างเป็นปฏิญญาว่าด้วยสิทธิเด็กขึ้น ทำให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกตื่นตัวให้ความสำคัญกับเด็กและมีมติเห็นชอบตรงกันว่าต้องให้ความสำคัญกับเด็กในประเทศของตนมากขึ้นกว่าเดิม ประเทศที่เป็นสมาชิกและประเทศอื่นจึงได้นำไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางทั่วโลก กว่า ๔๐ ประเทศได้จัดงานฉลองวันเด็กแห่งชาติในประเทศของตนขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยในปีนั้นกำหนดให้วันจันทร์สัปดาห์แรกของเดือนตุลาคมเป็นวันเด็กแห่งชาติ การจัดงานวันเด็กแห่งชาติในแต่ละประเทศขณะนั้นมีรูปแบบคล้ายกันโดยยึดหลักการให้ความสำคัญแก่เด็กเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลมีนโยบายแผนและเป้าหมายที่ชัดเจนในการพัฒนาเด็กและเยาวชนดังกล่าวมาแล้ว แต่ข้อควรพิจารณาอีกประการหนึ่งจากงานวิจัย พบว่า โครงสร้างของเด็กไทยเริ่มเปลี่ยนไป คือ จำนวนเด็กลดลงและมีแนวโน้มลดลงมากขึ้น เพราะอัตราการเพิ่มของประชากรลดลง โดยรวม คนอยู่เป็นโสดหรือแต่งงานแล้วไม่มีบุตรหรืออยู่กินกันโดยไม่แต่งงานจึงไม่มีบุตรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในสังคมไทย ผู้ที่สมรสแล้วส่วนมากมีบุตรเพียง ๑-๒ คน เท่านั้น นอกจากนี้ กลุ่มเด็กและเยาวชนถือว่าเป็นกลุ่มที่ความเปราะบางและอาจถูกคุกคามด้วยวิธีการต่าง ๆ จากสังคม โดยมีสาเหตุของความเปราะบางทางด้านจิตใจ เช่น ถูกทอดทิ้ง พลัดพราก ขาดการเลี้ยงดู ถูกเอารัดเอาเปรียบทางเพศ มีความรู้สึกโดดเดี่ยว ถูกกักขังใช้แรงงาน และเป็นเหยื่อความรุนแรงของครอบครัว เป็นต้น ซึ่งอมรวิชช์ นาครทรรพ (๒๕๕๗) ได้จำแนกเด็กด้อยโอกาสและมีความเปราะบางเป็น ๔ กลุ่ม คือ กลุ่มที่เปราะบางทางเศรษฐกิจ เช่น ประสบปัญหาครอบครัว ครอบครัวยากจน ต้องช่วยพ่อแม่ทำงาน กลุ่มเด็กที่เปราะบางทางสังคม เช่น กลุ่มแม่วัยรุ่น กลุ่มเด็กที่ติดยาเสพติด กลุ่มที่มีความพิเศษในการเรียนรู้ เช่น บกพร่องทางการเรียนรู้ และกลุ่มที่มีปัญหาเฉพาะตัว เช่น ไร้สัญชาติ และนอกจากปัญหาการเข้าไม่ถึงระบบการศึกษาแล้ว ยังมีปัญหาความเสี่ยงสูงที่เด็กจะออกจากการศึกษากลางคัน ด้วยสถานการณ์ต่าง ๆ สะท้อนให้เห็นถึงความเปราะบางและการขาดโอกาสและการเข้าถึงสวัสดิการที่จำเป็นสำหรับเด็กและเยาวชนทั้งในด้านสุขภาพ การดำรงชีวิตและความปลอดภัยในชีวิต

๒. องค์กรบริหารจัดการยังไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากประธานคณะกรรมการคุ้มครองเด็กยังไม่สามารถทราบถึงปัญหาและมีเวลาอย่างเต็มที่ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเด็ก สอดคล้องกับวิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม (๒๕๕๙, น. ๙๐๖) ที่ได้ทำการวิจัยเรื่อง การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็ก พบว่า การจัดสวัสดิการสำหรับเด็กยังขาดการมีส่วนร่วมของเด็กในองค์ประกอบขององค์กร ส่วนเรื่องสิทธิของเด็กยังขาดบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจนในการให้บริการเพื่อให้เด็กเข้าถึงสิทธิได้อย่างแท้จริง รวมทั้งการจัดสรรเงินงบประมาณยังไม่เพียงพอสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็ก

๓. สวัสดิการของไทยมีข้อจำกัดด้านบทบัญญัติเชิงบริหารจัดการ และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศใน ๙ ประเด็น ได้แก่ เจตนารมณ์ของกฎหมายสวัสดิการสังคม โครงสร้างคณะกรรมการสวัสดิการสังคมในระดับชาติและระดับท้องถิ่น อำนาจหน้าที่คณะกรรมการสวัสดิการสังคมในระดับชาติและระดับท้องถิ่น หน่วยงานและอำนาจหน้าที่ด้านการปฏิบัติของรัฐ การกำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้ใช้บริการ การบริหารกองทุนด้านสวัสดิการสังคม การตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการสวัสดิการสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายสวัสดิการสังคม ควรปรับปรุงทั้ง ๙ ประเด็น (มาดี ลิ่มสกุล, ๒๕๕๘, น. ๒๘)

แนวทางการจัดการสวัสดิการสังคมสำหรับเด็กที่เหมาะสมในอนาคต

๑. ควรมีการแก้ไของค์ประกอบและบทบาทของประธานกรรมการและคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลบริหารจัดการโดยให้ความสำคัญกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็ก กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสวัสดิการสังคมดังกล่าวอย่างชัดเจน เพื่อให้เด็กสามารถเข้าถึงสิทธิและใช้สิทธิได้อย่างแท้จริง โดยมีเงินงบประมาณอย่างเพียงพอสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการด้วย เพื่อให้เด็กได้รับการเลี้ยงดูอย่างดีเหมาะสม เจริญเติบโตเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพของสังคม มีสุขภาพอนามัยที่แข็งแรงทั้งทางร่างกายและจิตใจ สามารถดำเนินชีวิตโดยพึ่งพาตนเองได้ ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อบุคคลอื่น เป็นพลังสำคัญของประเทศจากการได้รับการปลูกฝังให้มี

จิตสาธารณะ เพื่อพัฒนาสังคมให้เจริญก้าวหน้าทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับประเทศและในประชาคมอาเซียน โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของเด็ก หน่วยงาน หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการให้บริการสาธารณะแก่เด็กและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเด็กอันจะทำให้รู้และเข้าใจปัญหาของเด็ก ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการและการดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็กเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการของเด็กได้อย่างแท้จริง โดยจะส่งผลให้สามารถทำให้มีการจัดสวัสดิการสังคมด้วยการคุ้มครอง ส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็กได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เด็กได้รับการเลี้ยงดูด้วยความรักและได้รับความอบอุ่น อันจะทำให้เด็กมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเจริญเติบโตเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่าของสังคมไทยต่อไป (วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, ๒๕๕๙, น. ๙๐๖)

๒. ควรตรากฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารสวัสดิการสังคมฉบับใหม่ที่กำหนดให้มีการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมตั้งแต่ระดับชาติสู่ระดับท้องถิ่น โดยจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจแต่อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และควรมีคณะกรรมการระดับท้องถิ่นเพื่อกระจายอำนาจ และลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน รวมทั้งควรกำหนดบทลงโทษสำหรับการกระทำที่ไม่สุจริตในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมด้วย (มาดี ลิ่มสกุล, ๒๕๕๘, น. ๒๘)

๓. ควรกำหนดสิทธิและโอกาสในการเข้าถึงการจัดสวัสดิการของรัฐตามแนวคิดความเป็นธรรมที่ให้ความสำคัญกับสิทธิพลเมือง (Civil Right) การได้รับสิทธิพื้นฐาน (Basic Rights) การคุ้มครอง (Protection) โอกาส (Opportunities) และสิทธิประโยชน์ทางสังคม (Social Benefits) ควรหลีกเลี่ยง ๓.๑) อคติ (Prejudice) คือ ความเชื่อหรือทัศนคติเชิงลบที่ไม่ชอบต่อบุคคล หรือกลุ่มอันเป็นมายาคติ และทำให้เกิดแนวคิดที่ไม่ถูกต้องต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ๓.๒) การเลือกปฏิบัติ (Discrimination) คือ การกระทำที่ปฏิบัติต่อประชาชนอย่างแตกต่างกัน อันเป็นผลมาจากความเชื่อที่มีอคติต่อเรื่องนั้น ๆ หากการเลือกปฏิบัติมีการขยายวงกว้างและพัฒนาไปสู่ระบบการเลือกปฏิบัติจะนำไปสู่ “การกดขี่” ๓.๓) การกดขี่ (Oppression) คือ การบีบบังคับและการใช้อำนาจโดยไม่มีเหตุผล

บทสรุป

จากสถานการณ์และกฎหมายที่เกี่ยวข้องข้างต้น พบว่า ประเทศไทยมีการจัดสวัสดิการสำหรับเด็กและเยาวชนแบบแยกส่วนตามพื้นที่ และลักษณะของสวัสดิการโดยลักษณะของการจัดสวัสดิการสังคมที่ดีมิควรมุ่งเพียงตอบสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์และความต้องการของกลุ่มเป้าหมายในสังคมเท่านั้น แต่ควรคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนที่สะท้อนถึงสิ่งที่มนุษย์ทุกคนควรจะได้รับในฐานะที่เป็นมนุษย์เป็นไปตามแนวคิดที่ต้องสร้างสวัสดิการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คนในสังคม โดยปราศจากอคติ การเลือกปฏิบัติ และการกดขี่ ซึ่งการดำเนินการจัดสวัสดิการต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของประเทศทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในการร่วมกันดำเนินการแก้ไของค์ประกอบและบทบาทของประธานกรรมการและคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลบริหารจัดการสวัสดิการ โดยให้ความสำคัญกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็กและเยาวชน กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสวัสดิการสังคมดังกล่าวอย่างชัดเจน เพื่อให้เด็กและเยาวชนสามารถเข้าถึงสิทธิ มีโอกาสใช้สิทธิได้อย่างแท้จริง โดยมีเงินงบประมาณอย่างเพียงพอ ทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

เอกสารอ้างอิง

จิระ บุรีคำ. (ม.ป.ป.). *ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ของครัวเรือนเกษตรชาวเขาในเขตภาคเหนือตอนบน*. ม.ป.ท.

ณัฏฐ์ ตุ้มภู่. (๒๕๕๓). *กฎหมายสิทธิเด็ก*. ค้นเมื่อมิถุนายน ๒๙, ๒๕๖๑ จาก http://www.thaihealth.or.th/node/18151

ธนาชัย สุนทรอนันตชัย. (๒๕๕๙). ความเท่าเทียม ความเสมอภาค และความเป็นธรรมทางสังคม กับการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย. *วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ*. ๗(๒): ๕๒-๖๕.

ธร ปีติดล. (๒๕๖๐). พัฒนาการของระบบสวัสดิการในประเทศไทยจาก พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง ๒๕๔๓: ข้อสังเกตจากการศึกษาเปรียบเทียบทฤษฎีกับประสบการณ์ของประเทศไทย. *วารสารประวัติศาสตร์ ธรรมศาสตร์*. ๔(๒): ๑๙๔-๒๖๘.

มาดี ลิ่มสกุล. (๒๕๕๘). กฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย. *วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์*. ๒๓(๑): ๒๘-๕๔.

ราณี หัสสรังสี. (๒๕๕๗). เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร: เครื่องมือเพื่อสร้างความเป็นธรรมในระบบสวัสดิการ. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการประจำปี ๒๕๕๗ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วรรณพงษ์ ดุรงคเวโรจน์. (๒๕๖๐). เครื่องมือใหม่ในการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำของรายได้: กรณีศึกษาประเทศไทย. *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์*. ๓๕(๒): ๒๙-๔๘.

วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม. (๒๕๕๙). การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับเด็ก. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*. ๔๕(๔): ๙๐๖-๙๒๗.

สมชัย จิตสุชน. (๒๕๕๔). *สู่ระบบสวัสดิการสังคมถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๐*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

สมชัย จิตสุชน. (๒๕๕๘). *รายงานการวิจัยความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบายและแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

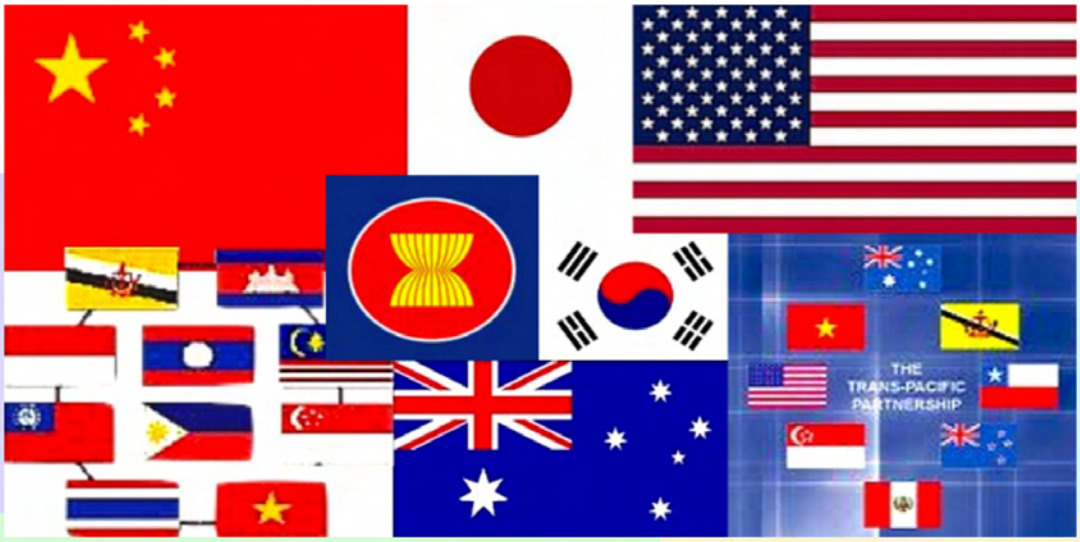
สุวิชัย โกศัยยะวัฒน์. (๒๕๕๑). วันเด็กแห่งชาติ: พัฒนาการและความสำคัญต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์. *วารสารการศึกษาและพัฒนาสังคม*. ๔(๒): ๑-๑๘.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๖๐). *ดัชนีความก้าวหน้าของคนปี ๒๕๖๐*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

_____. (๒๕๖๐). *รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี ๒๕๕๙*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

อมรวิชช์ นาครทรรพ. (๒๕๕๗). *ระบบการดูแลเด็กและเยาวชนขาดโอกาส*. ค้นเมื่อ มิถุนายน ๓, ๒๕๖๑ จาก http://www.thaihealth.or.th/Content/24390-%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%9A%E0%B8%9A%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%94%E0%B8%B9%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B9%80%E0%B8%94%E0%B9%87%E0%B8%81%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%A2%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B8%8A%E0%B8%99%E0%B8%82%E0%B8%B2%E0%B8%94%E0%B9%82%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%AA.html

อารยะ ปรีชาเมตตา. (๒๕๕๘). พลวัตความเหลื่อมล้ำทางรายได้ภายใต้สมมติฐานการเลือกกลุ่มอัตลักษณ์ทางสังคม. *วารสารเศรษฐศาสตร์ประยุกต์*. ๒๒(๒): ๑-๒๔.



เอเชียอาคเนย์: ความท้าทายและโอกาสในกรอบความร่วมมือในภูมิภาค

ณัฐพัชร์ ศิริวัฒน์*

บทนำ

ในยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งเป็นโลกที่ไร้พรมแดน ความเป็นโลกเดียวกันทำให้เกิดกระแสเชื่อมโยงกันทางด้านข้อมูล ข่าวสาร ความคิด ธุรกิจการเงิน การค้า การบริการ การเมืองระบอบประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และจิตสำนึกที่มีต่อสังคมส่วนรวม ซึ่งมีผลทำให้การติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างรัฐมีเพิ่มสูงขึ้นกว่าในอดีต โดยเฉพาะหลังยุคสงครามเย็น (Post-cold war) การพึ่งพาอาศัยกันเป็นไป

---

* นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ในรูปแบบทางการค้าเป็นส่วนใหญ่ (พงษ์ศานต์ พันธุลาภ, ม.ป.ป., หน้า ๑๐) ประกอบกับการก้าวสู่ยุคโลกาภิวัตน์ เป็นผลมาจากความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) ที่ทำให้คนทั่วโลกสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้ทันทีในเวลาที่ใกล้เคียงกัน ทำให้โลกเล็กลงและแคบลงประดุจเป็นหมู่บ้านโลก (Global Village) ประเทศต่างๆ มีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย มีการพึ่งพาอาศัยกันในหลากหลายรูปแบบ เช่น กรณีการรวมกลุ่มประเทศที่อยู่ในทวีปเดียวกัน อย่างกรณีของสหภาพยุโรป (EU) แถบทวีปเอเชียก็มีการรวมกลุ่มประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน เช่น เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือเอเชียอาคเนย์ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเพิ่มศักยภาพทางการค้า เป็นพลังในการต่อรอง และสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน ซึ่งในบทความนี้ก็จะกล่าวถึงการรวมกลุ่มของประเทศในเอเชียอาคเนย์ต่อไป

การนำเสนอบทความในหัวข้อ “เอเชียอาคเนย์: ความท้าทายและโอกาสในกรอบความร่วมมือของประเทศสมาชิกอาเซียน” นี้ ผู้เขียนขอนำเสนอใน ๕ ประเด็น คือ (๑) มารู้จักเอเชียอาคเนย์และประเทศสมาชิก (๒) ความหมายของอาเซียอาคเนย์ (๓) ทบทวนแนวคิดทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (๔) ประเด็นความท้าทายและโอกาสของเอเชียอาคเนย์ (๕) บทสรุป วิเคราะห์และความเห็น ซึ่งในแต่ละประเด็นมีรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้

มารู้จักเอเชียอาคเนย์และประเทศสมาชิก

คำว่าเอเชียอาคเนย์ (Southeast Asia) เป็นคำที่เกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๔๓ ภายหลังจากประเทศอังกฤษหรือสหราชอาณาจักรได้ประชุมร่วมกับสหรัฐอเมริกาที่คิวเบค (QUEBEC) แคนาดา ได้มีการจัดตั้งกองบัญชาการเอเชียอาคเนย์ (Southeast Asia Command: SEAC) ขึ้นที่ซีลอน (CEYLON) (ศรีลังกาปัจจุบัน) ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นกองบัญชาการทหารของอังกฤษในการต่อต้านและปราบปรามการยึดครองเอเชียอาคเนย์ของญี่ปุ่นในช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่ ๒ จีน เรียก เอเชียอาคเนย์ว่า “นันยาง” (nanyang) หมายถึง บริเวณที่อยู่ทางทะเลตอนใต้ของจีน คำว่า “SOUTHEAST ASIA” ในภาษาไทยเรียกว่า “เอเชียอาคเนย์” ต่อมานักวิชาการมีความเห็นว่า น่าจะมีคำภาษาไทยโดยเฉพาะจึงใช้คำว่า “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้” ซึ่งหมายถึง “Southeast Asia” ล่าสุดไมเคิล ไรท์

(MICHAEL WRIGHT) ชาวอังกฤษเห็นว่าคำที่เหมาะสมที่สุดในการเข้าใจเรื่องราวของเอเชียอาคเนย์คือ “อุษาคเนย์” ดังนั้น ในภาษาไทย คำว่า “SOUTHEAST ASIA” ในปัจจุบันมีการใช้ ๓ คำ คือ เอเชียอาคเนย์ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และอุษาคเนย์ (ธนาสฤษฎ์ สตะเวทิน, ๒๕๕๙, หน้า ๓-๔) สำหรับในบทความนี้ผู้เขียนขอใช้คำว่า “เอเชียอาคเนย์”

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๐ มีการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ในช่วงแรกมีประเทศสมาชิกเพียง ๕ ประเทศ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงค์โปร์ และประเทศไทย หลังจากนั้นก็มีบรูไน ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ มีประเทศในภูมิภาคเพิ่มอีก ๔ ประเทศ คือ เวียดนาม เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ทำให้อาเซียนมีสมาชิกทั้งหมด ๑๐ ประเทศ ทั้งนี้ การรวมกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน มีวัตถุประสงค์สำคัญ ๗ ประการคือ (๑) ส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และความก้าวหน้าทางสังคมและวัฒนธรรม (๒) ส่งเสริมความมีเสถียรภาพ สันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค (๓) ส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิชาการ วิทยาศาสตร์ และด้านการบริการ (๔) ส่งเสริมความร่วมมือซึ่งกันและกันในการฝึกอบรมและวิจัย (๕) ส่งเสริมความร่วมมือในด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การค้า การคมนาคม การสื่อสาร และการปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิต (๖) ส่งเสริมการมีหลักสูตรการศึกษาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และ (๗) ร่วมมือกับองค์กรระดับภูมิภาคและองค์กรระหว่างประเทศ จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า อาเซียนมุ่งเน้นด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเป็นหลัก แต่ในความจริงนั้นเป้าหมายหลักที่ไม่ได้ประกาศคือวัตถุประสงค์ทางการเมืองของภูมิภาค ซึ่งได้แก่สงคราม เสถียรภาพ และความมั่นคงของภูมิภาคด้วย ตัวอย่าง ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ เช่น ความร่วมมือด้านโภคภัณฑ์พื้นฐานโดยเฉพาะอาหารและพลังงานความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมความร่วมมือทางการค้า และการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน เป็นต้น ต่อมาจากการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๒๗ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘ ผู้นำประเทศสมาชิกก็ได้ลงนามในปฏิญญาประกาศสถาปนาประชาคมอาเซียน นับว่าเป็นความพยายามด้านบูรณาการที่ดำเนินการมาโดยตลอด อีกทั้งให้ความเห็นชอบกับผังความก้าวหน้าในอนาคตของอาเซียนในช่วง ๑๐ ปีต่อไป เพื่อนำอาเซียนไปสู่ประชาคมที่เป็นปึกแผ่นทางการเมืองที่บูรณาการทางเศรษฐกิจ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

ตามเสาหลักทั้ง ๓ เสา คือ (๑) ประชาคมการเมืองและความมั่นคง (๒) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และ (๓) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ซึ่งปัจจุบันประเทศสมาชิกอาเซียน ๑๐ ประเทศ ก็ได้บูรณาการพัฒนามาสู่การจัดตั้งประชาคมอาเซียนเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๘ (ฐากูร พานิช, ๒๕๖๐, หน้า ๑, ๑๓, ๑๕-๑๖, ๒๒, ๒๖)

ความหมายของเอเชียอาคเนย์

เอเชียอาคเนย์ หมายถึง บริเวณภูมิภาคที่ตั้งอยู่ทางตะวันออกเฉียงใต้ของทวีปเอเชีย ปัจจุบันเอเชียอาคเนย์ประกอบด้วยประเทศเอกราชทั้งหมด ๑๑ ประเทศ คือ พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม ไทย มาเลเซีย สิงค์โปร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ บูรไน และติมอร์ตะวันออก เป็นต้น บริเวณนี้เป็นส่วนต่อเนื่องของแผ่นดินผืนใหญ่แห่งทวีปเอเชีย ๒ แห่ง คือ จีน และอินเดีย เอเชียอาคเนย์เป็นภูมิภาคที่ประกอบด้วยส่วนที่เป็นแผ่นดินใหญ่ (MAINLAND) และส่วนที่เป็นภาคพื้นทะเล (INSULAR) ส่วนที่เป็นแผ่นดินใหญ่เป็นที่ตั้งของประเทศพม่า ลาว กัมพูชา ไทย และเวียดนาม ซึ่งอยู่ติดกันเป็นแผ่นดินใหญ่ ส่วนที่เป็นภาคพื้นทะเลเป็นประเทศที่เป็นหมู่เกาะ หรือมีชายฝั่งติดกับทะเลประกอบด้วย มาเลเซีย สิงค์โปร์ อินโดนีเซีย บูรไน ฟิลิปปินส์ และติมอร์ตะวันออก เป็นต้น ในภูมิภาคนี้จำนวนประชากรไม่หนาแน่น กระจัดกระจายอย่างแผ่ขยาย มีพืชพันธุ์ธัญญาหารอุดมสมบูรณ์ ทำให้ประชากรในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์มีความอยู่ดีกินดี (ธนาสฤษฎ์ สตะเวทิน, ๒๕๕๙, หน้า ๓-๕)

ทบทวนแนวความคิดทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ในส่วนนี้เป็นการทบทวนแนวความคิดทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์การรวมกลุ่มของประเทศสมาชิกอาเซียนดังที่ ทิพรัตน์ บุบผะศิริ (๒๕๕๔, หน้า ๑, ๓-๔, ๘-๑๑) กล่าวว่า ในแนวความคิดทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การปฏิสัมพันธ์ (INTERACTION) ระหว่างประเทศมี ๒ แบบคือ (๑) ความร่วมมือ (COOPERATION) และ (๒) ความขัดแย้ง (CONFLICT) ในยุคสงครามเย็น ความขัดแย้งระหว่างประเทศโดดเด่นมากกว่าความร่วมมือ แต่ต่อมาประเทศต่าง ๆ ได้ใช้นโยบาย

การร่วมมือกัน ซึ่งความร่วมมือระหว่างประเทศที่สำคัญมี ๓ รูปแบบ คือ (๑) ระบบระหว่างประเทศ International Regime (๒) พันธมิตร (Alliance) และ (๓) การบูรณาการ (Integration) ตัวอย่างของระบอบระหว่างประเทศ เช่น ระบอบการค้าระหว่างประเทศ (รับผิดชอบโดย WHO) ระบอบสุขภาพระหว่างประเทศ (รับผิดชอบโดย WHO) ระบอบด้านอาวุธนิวเคลียร์ (อยู่ภายใต้สนธิสัญญาไม่แพร่นิวเคลียร์ (NPT) เป็นต้น สำหรับพันธมิตร (Alliance) หมายถึง กลุ่มผสมผสานของรัฐที่เข้ามาร่วมทำงานประสานกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น กลุ่มพันธมิตรต่อต้านอิรัก ส่วนการบูรณาการ (Integration) เป็นรูปแบบความร่วมมืออย่างเข้มข้นลึกซึ้ง เพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งผลการทำงานวัดได้ด้วยความก้าวหน้า ความแนบแน่นของทั้งนโยบายและผลประโยชน์ที่สอดคล้องกันระหว่างชาติสมาชิก ดังที่ William Wallace กล่าวว่า การบูรณาการเป็นการสร้างและรักษาไว้ซึ่งรูปแบบปฏิสัมพันธ์ที่เข้มข้นลึกซึ้งและหลากหลายระหว่างรัฐ-ชาติ รูปแบบการปฏิสัมพันธ์อาจมีลักษณะเป็นเชิงเศรษฐกิจ เชิงสังคม เชิงการเมืองก็ได้

การบูรณาการที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมักเกิดขึ้นในระดับภูมิภาค คือรัฐในภูมิภาคเดียวกันเข้ามาร่วมบูรณาการกัน โดยเริ่มจากระดับความร่วมมือ การสร้างข้อตกลง และทำงานประสานกันเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกัน ต่อจากนั้นก็อาจพัฒนาไปเป็นบูรณาการทางเศรษฐกิจ การค้า นอกเหนือจากเงื่อนไขพื้นฐานในการสร้างกลุ่มบูรณาการ (ความใกล้ชิดทางภูมิศาสตร์ ความใกล้ชิดกันทางเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา วัฒนธรรม และค่านิยมต่าง ๆ เป็นต้น และหากพิจารณาในบริบทของระบบเศรษฐกิจโลก การสร้างความเป็นภูมิภาค (Regionalization) ด้วยการเพิ่มรูปแบบการติดต่อเชื่อมโยงระหว่างกัน (ทิพรัตน์ บุบผะศิริ, ๒๕๕๔, หน้า ๑, ๓-๔, ๘-๑๒) อีกทั้งการบูรณาการทางเศรษฐกิจ (ECONOMIC INTEGRATION) ตามแนวคิดของ BELA BALASSA โดยสรุปมีดังนี้ (๑) การจัดตั้งเขตการค้าเสรี (FREE TRADE AREA) เพื่อขจัดอุปสรรคทางการค้าภายในกลุ่มอาทิ ภาษี และข้อจำกัดด้านพรมแดน แต่ประเทศสมาชิกยังคงสามารถเก็บภาษีจากสินค้าประเทศนอกกลุ่มได้ (๒) การจัดตั้งสหภาพศุลกากร (CUSTOMS UNION) การประกาศ FIA ทำให้ประเทศสมาชิกมาใช้อัตราภาษีต่อสินค้าภายนอกร่วมกัน (๓) การมีตลาดร่วม (COMMON MARKET) หรือการมีตลาดเดียว (SINGLE MARKET) เช่น ของสหภาพยุโรป (๔) การมีสหภาพทางเศรษฐกิจ

และการเงิน (ECONOMIC AND MONETARY UNION) การที่ประชาชนในประเทศสมาชิกสามารถเดินทางภายในเขต (COMMON MARKET) ได้อย่างเสรีจึงต้องปรับนโยบายด้านสังคมต่าง ๆ ให้ประสานเข้าด้วยกัน เช่น นโยบายด้านการศึกษา สิทธิประโยชน์ การว่างงาน การประกันสุขภาพ เป็นต้น สำหรับนโยบายด้านเศรษฐกิจ เช่น นโยบายด้านเงินเฟ้อ อัตราดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งจะนำไปสู่การใช้เงินตราสกุลเดียวกันต่อไป และ (๕) สหภาพทางการเมือง (POLITICAL UNION) การบูรณาการทางเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลของประเทศสมาชิกต่าง ๆ ต้องทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดกันมากขึ้น การบูรณาการทางการเมืองก็จะเกิดขึ้นตามมาเป็นผลให้มีการสร้างนโยบายร่วมในด้านอื่น ๆ อาทิ นโยบายต่างประเทศและกลาโหม ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างสหภาพทางการเมือง (ทิพรัตน์ บุบผะศิริ, หน้า ๑๒-๑๓) นอกจากนี้ แนวความคิดความร่วมมือส่วนภูมิภาค (REGIONAL COOPERATION) ก็เป็นอีกแนวคิดหนึ่งของนักคิดตะวันตก เช่น เดวิด เอ. มิตรานี (David A. Mitrany) เอินซท์ บี. แฮส (Earn B. Hass) และคาร์ล ดับเบิลยู. ดอยทซ์ (Karl W. Deutsch) กล่าวว่า ประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันจะได้รับประโยชน์ของแต่ละประเทศ และผลประโยชน์ร่วมกันเป็นส่วนรวม ถ้าได้มาร่วมมือกันโดยเฉพาะการร่วมมือทางเศรษฐกิจซึ่งมีระดับของความร่วมมือในระดับต่าง ๆ ที่มากขึ้นเรื่อย ๆ เช่น เขตการค้าเสรี (Free Trade Area) สหภาพศุลกากร (Custom Union) ตลาดร่วม (Common Market) และสหภาพเศรษฐกิจ (Economic Union) นักคิดตะวันตกเชื่อว่า เมื่อมีความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอย่างดีแล้ว ความร่วมมือนั้นจะเพิ่มขึ้น (Spillover) และนำไปสู่ความร่วมมือในด้านอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การเกิดสถาบันเหนือรัฐ (Supranational Organization) และดึงดูดความจงรักภักดีของประชาชนในรัฐสมาชิกต่าง ๆ ไปสู่สถาบันเหนือรัฐนั้น (ธนาสฤษฎ์ สตะเวทิน, ๒๕๕๙, หน้า ๓๐๕) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีเสรีนิยมใหม่ (NEOLIBERALISM) ที่กล่าวว่า ยุคหลังสงครามเย็นประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้หันมาสนใจเรื่องการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศมากขึ้น โดยมองว่าความร่วมมือทางเศรษฐกิจทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลกช่วยนำมาซึ่งความมั่งคั่ง ความเจริญรุ่งเรือง การเติบโตทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพระหว่างประเทศ (เบญจมาส จีนาพันธ์, ๒๕๕๗, หน้า ๑๔๔)

ประเด็นความท้าท้ายและโอกาสของเอเชียอาคเนย์

การที่ประเทศในกลุ่มเอเชียอาคเนย์ ๑๐ ประเทศได้พัฒนาไปสู่การประกาศจัดตั้งประชาคมอาเซียน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๘ สิ่งที่ท้าทายของอาเซียนมีมาจาก ๒ ปัจจัยหลัก คือ (๑) ปัจจัยภายนอก จะยังคงมีความสำคัญต่ออาเซียนอาจทำให้อาเซียนมีความเป็นปึกแผ่นต่อไปได้หรือไม่ และภูมิภาคนี้จะยังคงเป็นเวทีที่ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา จีน และรัสเซีย จะยังคงมีบทบาทสำคัญต่อไป ซึ่งเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ในคาบสมุทรเกาหลี รวมถึงญี่ปุ่นที่เริ่มกลับมามีบทบาททางการทหารเพิ่มมากขึ้น อาเซียนจะวางตัวในดุลอำนาจนี้อย่างไร และจะใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ดังกล่าวให้เป็นผลดีกับประเทศได้เพียงใด นอกจากนี้ประเทศอาเซียนยังต้องร่วมมือและประสานกันใกล้ชิดเพื่อจัดการกับปัญหาข้ามชาติในยุคโลกาภิวัตน์ เช่น การก่อการร้าย อาชญากรรม ยาเสพติด และการค้ามนุษย์ ฯลฯ และปัญหาข้ามชาติ เช่น ภัยพิบัติ ปัญหาสิ่งแวดล้อมในภูมิภาค เป็นต้น และ (๒) ปัจจัยภายในของอาเซียน เช่น ความขัดแย้งทวิภาคีจากปัญหาเขตแดนหรือปัญหาเชื้อชาติที่ยังไม่ได้แก้ไขให้ยุติ เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายอาเซียนยังจะสามารถใช้วิธีเลี่ยงการกล่าวถึงปัญหาโดยเฉพาะจุดร่วมได้อีกนานเพียงใด ดังนั้นผู้นำอาเซียนจึงควรตระหนักว่าปัญหาทวิภาคีในระหว่างสมาชิกยังคงมีอยู่ เช่น ปัญหาเขตแดน หรือประเด็นการเมืองภายในประเทศหนึ่ง อาจนำไปสู่ปัญหาขัดแย้งทวิภาคีได้ เช่น กรณีความขัดแย้งไทย-กัมพูชา บริเวณปราสาทพระวิหาร ปัญหาทวิภาคีที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องละเอียดอ่อน หากผู้นำประเทศอาเซียนไม่หาทางออกที่เหมาะสม และเป็นไปอย่างสันติแล้วอาจจะฉุดหรือหยุดยั้งความร่วมมือและการบูรณาการในอาเซียนได้ (ฐากูร พานิช, ๒๕๖๐, หน้า ๒๓)

สำหรับกรณีของประเทศไทยโอกาสและความท้าทายในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่สำคัญมีดังนี้ (ค้นเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๑ จากเว็บไซต์: www.aecthaibiz.com/easean/03)

ในด้านโอกาส ได้แก่ (๑) ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานทำให้ไทยมีศักยภาพและเป็นแหล่งดึงดูดการค้า การลงทุนและการท่องเที่ยว (๒) พัฒนาเครือข่ายการผลิตในภูมิภาคให้เป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายการผลิตของโลก (๓) การรวมตัวของอาเซียนเป็น AEC ทำให้อาเซียนเป็นฐานการส่งออกและจุดหมายของการลงทุน

(๔) ความรุ่งเรืองของภูมิภาคเอเชียตะวันออกซึ่งกำลังดึงดูดความสนใจของประชาคมโลก เป็นโอกาสให้อาเซียนต้องเร่งปรับปรุงกฎระเบียบ และประสิทธิภาพภายในเพื่อใช้ประโยชน์จากการเจริญเติบโตของภูมิภาคให้ได้โดยเร็ว โดยจากการคาดการณ์ของธนาคาร HSBC พบว่า ประเทศอาเซียนที่จะมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงตามลำดับในปี ค.ศ. ๒๐๕๐ ได้แก่ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย เวียดนาม อินโดนีเซีย และไทย (๕) สามารถแสวงหาปัจจัยการผลิตที่หลากหลายและราคาถูกลง เช่น แรงงาน วัตถุดิบมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการ (๖) อาเซียนเป็นภูมิภาคที่มีศักยภาพและการเจริญเติบโตสูง เป็นโอกาสที่ไทยจะขยายตลาดการค้าและการลงทุน (๗) โอกาสในการถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี และคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ จากความร่วมมือภายใต้อาเซียน (๘) ประชาคมโลกมีความเชื่อมั่นต่อภูมิภาค เป็นผลให้มีการค้าและการลงทุนมากขึ้น

ในด้านความท้าทาย ได้แก่ (๑) การปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายและกฎระเบียบของประเทศเพื่อรองรับการพัฒนาและการแข่งขัน (๒) การพัฒนาแรงงานเพื่อยกระดับคุณภาพและประสิทธิภาพแรงงาน (๓) การปรับปรุงระบบและต้นทุนโลจิสติกส์ (Logistic) ของไทย (๔) การส่งเสริมและพัฒนาผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลาง ให้มีความรู้ความสามารถในการดำเนินธุรกิจ และแข่งขันได้ของประเทศ (๕) การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมให้มีต้นทุนที่มีประสิทธิภาพ (๖) เร่งพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานของสินค้า บริการให้มีมูลค่าเพิ่ม และมีเอกลักษณ์ และ (๗) การส่งเสริมคิดค้นนวัตกรรมและการวิจัยและการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ ๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีประชาคมอาเซียนและประชาคมโลก

บทสรุป วิเคราะห์ และความเห็น

จากกรณีกลุ่มประเทศในเอเชียอาคเนย์ ๑๐ ประเทศได้มีการรวมกลุ่มกันเป็นสมาชิกอาเซียน ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้จัดตั้งประชาคมอาเซียน โดยมีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งด้านการเมืองของภูมิภาค สำหรับความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ เช่น ความร่วมมือทางการค้าอุตสาหกรรม และการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน เป็นต้น ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้มีการประชุมสุดยอดอาเซียน ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์

ประเทศมาเลเซีย ได้จัดตั้งประชาคมอาเซียน ปัจจุบันมีประเทศสมาชิก ๑๐ ประเทศ แสดงให้เห็นว่าเป็นความพยายามของผู้นำประเทศสมาชิกในการสร้างความร่วมมือเชิงบูรณาการ (INTEGRATION) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของประชาคมอาเซียนใน ๓ เสาหลักคือ (๑) ประชาคมการเมืองและความมั่นคง (๒) ประชาคมเศรษฐกิจ และ (๓) ประชาคมสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่กล่าวว่า การปฏิสัมพันธ์ (INTERACTION) ระหว่างประเทศในรูปแบบของการสร้างความร่วมมือ (COOPERATION) ซึ่งความร่วมมือระหว่างประเทศในกรณีของอาเซียนเป็นรูปแบบของการบูรณาการ (INTEGRATION) ในระดับภูมิภาค ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของเดวิด เอ. มิตรานี (DAVID A. MITRANY) เอินซท์ บี. แฮส (EARN B. HASS) และคาร์ล ดับเบิลยู. ดอยทซ์ (KARL W. DEUTSCH) ที่กล่าวว่าประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันจะได้รับประโยชน์ของแต่ละประเทศและผลประโยชน์ร่วมกัน ถ้าได้มาร่วมมือกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือทางเศรษฐกิจซึ่งมีระดับของการร่วมมือต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เช่น เขตการค้าเสรี (FREE TRADE AREA) สหภาพศุลกากร (CUSTOM UNION) ตลาดร่วม (COMMON MARKET) และสหภาพเศรษฐกิจ (ECONOMIC UNION) เมื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคดีแล้ว ความร่วมมือนั้นจะเอื้อล้นและนำไปสู่ความร่วมมือในด้านอื่นๆ อีก โดยเฉพาะด้านการเมือง อีกทั้งสอดคล้องกับแนวความคิดของ WILLIAM WALLACE กล่าวว่า การบูรณาการเป็นการสร้างและรักษาไว้ซึ่งรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ-ชาติ โดยการปฏิสัมพันธ์อาจจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองก็ได้ ดังตัวอย่างการบูรณาการด้านเศรษฐกิจของอาเซียน อาทิ การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน เป็นต้น

ในขณะที่คาร์ล ดับเบิลยู. ดอยทซ์ (KARL W. DEUTSCH) กล่าวถึงอำนาจ (POWER) ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศว่า อำนาจเป็นวิธีการที่ทำให้ได้มาซึ่งสิ่งต่าง ๆ ที่มนุษย์เห็นว่ามีคุณค่า อาทิ ความมั่งคั่ง การกินดีอยู่ดี ความนับถือ ความพอใจ หรือสิ่งใด ๆ ก็ตาม มนุษย์จึงปรารถนาให้ได้มาซึ่งอำนาจ ส่วนเคลาส์ คนอร์ (KLAUS KNOR) กล่าวว่า อำนาจ อิทธิพล และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (INTERDEPENDENCE) มีความสัมพันธ์กันอย่างที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และรัฐต่าง ๆ อาจมีความขัดแย้งกันในบางประเด็นปัญหา ตัวอย่างเช่น กรณีของไทยกับกัมพูชามีความขัดแย้งเรื่องปราสาท

พระวิหาร แต่ในขณะเดียวกันรัฐต่าง ๆ ก็อาจร่วมมือกันได้ในบางประเด็นปัญหา ในกรณีที่มีความร่วมมือระหว่างรัฐ แต่ละรัฐต่างก็ได้รับประโยชน์จากการสร้างสิ่งที่มีคุณค่าใหม่ ๆ ทั้งในแง่ของวัตถุ และที่ไม่ใช่วัตถุ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า แม้รัฐจะอยู่ในสภาวะที่มีความร่วมมือระหว่างกัน หรืออยู่ในสภาวะที่มีความขัดแย้งระหว่างกัน รัฐต่าง ๆ ก็ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันด้วย ในเรื่องของอำนาจยังมีนักวิชาการอื่นอีก เช่น เอฟ. เจ. บราวน์ (F. J. BROWN) คนอร์ (ได้ให้ความสำคัญกับอำนาจชนิดอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจทางเศรษฐกิจ และขณะเดียวกันในการศึกษาปรากฏการณ์ระหว่างประเทศ) มองว่าโลกเป็นระบบระหว่างประเทศ (INTERNATIONAL SYSTEM) ดังนั้นการศึกษาเชิงระบบได้ให้ความสนใจต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในแง่ของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในระดับโลก (GLOBAL INTERDEPENDENCE) ด้วยเช่น ริชาร์ด เอ็น. โรสครานซ์ (RICHARD N. ROSECRANE) กล่าวว่า การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันชี้ให้ถึงสัมพันธภาพของผลประโยชน์

นอกจากนี้ ในแนวคิดทฤษฎีภูมิภาคนิยม (REGIONALISM) ที่กล่าวว่า การปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่าง ๆ ในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งมีระดับการยึดเหนี่ยวอย่างเหนียวแน่นทางองค์การและทางเศรษฐกิจ แนวคิดภูมิภาคนิยมสามารถเป็นพลังสำคัญในการค้าระหว่างประเทศด้วยการจัดตั้งข้อตกลงการรวมตัวระดับภูมิภาคต่าง ๆ รัฐต่าง ๆ และบรรษัทข้ามชาติ เพื่อเป็นพลังสำคัญในการขจัดการกีดกันทางการค้าระดับชาติ และนำไปสู่การค้าเสรีในระดับโลก อีกทั้งแนวคิดภูมิภาคนิยมยังสามารถส่งเสริมพลังการตลาดต่าง ๆ และเพิ่มการแข่งขันของประเทศสมาชิกในเศรษฐกิจระดับโลก เช่น การรวมตัวทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค อย่างกรณีของสหภาพยุโรป (THE EUROPEAN UNION) อีกทั้งแนวคิดทฤษฎีเสรีนิยมใหม่ (NEOLIBERALISM) กล่าวว่า ยุคหลังสงครามเย็นประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้สนใจเรื่องการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศมากขึ้น โดยมองว่าความร่วมมือทางเศรษฐกิจทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก สามารถทำให้เกิดความมั่งคั่ง ความเจริญรุ่งเรือง การเติบโตทางเศรษฐกิจ และเสถียรภาพระหว่างประเทศ ดังนั้นการที่ประเทศในกลุ่มเอเชียอาคเนย์รวมกลุ่มกันพัฒนาไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ซึ่งเป็นทั้งสิ่งท้าท้ายและโอกาสของประเทศสมาชิกทั้ง ๑๐ ประเทศนั่นเอง

เอกสารอ้างอิง

ฐากูร พานิช (๒๕๖๐). *กว่าจะมาเป็นประชาคมอาเซียน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์เอกสารทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ทิพรัตน์ บุบผะศิริ. (๒๕๕๔). *สถานการณ์การเมืองโลกในปัจจุบัน (PS 703)*. กรุงเทพฯ: ศูนย์เอกสารทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ธนาสฤษฎิ์ สตะเวทิน. (๒๕๕๙). *เอเชียอาคเนย์: พัฒนาการทางการเมือง และการต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เบญจมาส จีนาพันธุ์. (๒๕๕๗). *สถานการณ์การเมืองโลกในปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์เอกสารทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

พงษ์ศานต์ พันธุลาภ. (ม.ป.ป.). *โลกาภิวัตน์ศึกษา: สังคมชุมชนระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์เอกสารทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เว็บไซต์

โอกาส ความท้าทาย กลยุทธ์. ค้นเมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๑, จาก www.aecthaibiz.com/easean/03_Way%20to%20go_18-06-57.pdf

การรวมเยอรมนี: สาเหตุของสงครามฝรั่งเศส-ปรัสเซีย

อักษราภัค ชัยปะละ *

บทนำ

หากจะกล่าวถึงความขัดแย้งระหว่างฝรั่งเศสและปรัสเซีย จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องย้อนกลับไปในช่วงริชเชอลิเยอ (Richelieu) เสนาบดีสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๓ ซึ่งได้กำหนดนโยบายสำคัญต่อรัฐปรัสเซียและชาติเยอรมันไว้สองประการสำคัญ ดังนี้

๑. ปราบปรามและควบคุมดินแดนเยอรมันทั้งหมดให้จำกัดอยู่ทางฝั่งซ้ายของแม่น้ำไรน์

๒. พยายามไม่ให้เยอรมันรวมชาติได้ด้วยการที่ฝรั่งเศสจะต้องมีอำนาจเหนือกว่าทุกทาง[๑]

---

* อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

๑ Hermann Oncken, *Napoleon III and the Rhine: the origin of the war of 1870-1871,* (New York: Russell & Russell, 1967), pp.ix.

ใน ค.ศ. ๑๗๙๕ สมัยหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสภายใต้การปกครองของคณะราษฎร์ฝรั่งเศสชนะปรัสเซีย ทำให้ปรัสเซียต้องยอมทำสัญญาสงบศึกกับฝรั่งเศสที่บาเซล ตามสัญญาสงบศึกนี้ ฝ่ายฝรั่งเศสยอมถอนทหารออกจากดินแดนปรัสเซียทางตะวันออกของแม่น้ำไรน์ที่ฝรั่งเศสได้มาแต่ยังคงได้เมืองคลิฟส์และเมืองโอแบร์เคลดอร์น (Obergeldern) ซึ่งตั้งอยู่ฝั่งซ้ายของแม่น้ำไรน์ไว้ในมือ ฝรั่งเศสยอมเลิกรบกับรัฐเยอรมันต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในเขตแซกซอนนี่ ไมนส์ เฮสส์ และบาวาเรีย[๒] การกระทำของชาติฝรั่งเศสต่อปรัสเซียนั้นแสดงถึงการเป็นศัตรูที่ถาวรชัดเจน หากชาติเยอรมันไม่ได้ทำตนให้เป็นศัตรูกับฝรั่งเศสเลย แต่ทว่าความเกลียดชังคนฝรั่งเศสฝังอยู่ในสายเลือดของคนเยอรมัน ดังปรากฏในผลงานของกวีเอกเกอเธ่อ (ค.ศ. ๑๘๓๐) เกี่ยวกับชาติฝรั่งเศสไว้ว่า *"ไม่น่าเชื่อเลยว่าแม้ว่าข้าพเจ้าจะเป็นผู้เห็นความสำคัญของวัฒนธรรมและสิ่งป่าเถื่อนทั้งหลาย แต่ข้าพเจ้าก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่สามารถเกลียดชังชนชาติหนึ่งได้อย่างลึกซึ้ง ทั้ง ๆ ที่ชาตินั้นนับว่าเป็นชาติที่มีวัฒนธรรมที่น่ายกย่องชาติหนึ่งของโลก"*[๓]

ในสมัยพระเจ้านโปเลียนที่ ๑ ได้ทำสงครามกับปรัสเซียโดยในปี ค.ศ. ๑๘๐๖ พระองค์ทรงจัดการกับกองทัพของปรัสเซียซึ่งอยู่ภายใต้การนำของพระเจ้าเฟรเดอริค กิโยมที่สาม (Frederic Guillaume III)[๔] ภายในเวลาเพียงหนึ่งสัปดาห์เท่านั้น[๕] และในปี ค.ศ. ๑๘๐๗ ปรัสเซียต้องยอมเสียดินแดนเวสฟาเลียให้แก่ฝรั่งเศส[๖] พระเจ้านโปเลียนได้เปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างของปรัสเซียขึ้นมา กล่าวคือ ได้จัดตั้งแกรนด์ ดัชชี แห่งเบอร์ก (Berg) โดยมีดุสเซิลดอล์ฟ (Düsseldorf) เป็นเมืองหลวงมอบให้มูราต์ (Murat) น้องเขยเป็นประมุข

---

[๒]พระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าอาทิตย์ทิพอาภา, *ประวัติศาสตร์สมัยการปฏิวัติฝรั่งเศส*, (กรุงเทพฯ: โฆษิต, ๒๕๔๙), หน้า ๒๐๔.

[๓]พรสวรรค์ วัฒนางกูร, *เยอรมนีในศตวรรษที่ ๒๑: อดีตและปัจจุบัน*, (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๔.

[๔]เหรียญ หล่อวิมงคล, *ประวัติศาสตร์ประเทศฝรั่งเศส*, (เชียงใหม่: มิ่งเมือง, ๒๕๔๗), หน้า ๑๗๖.

[๕]เอี่ยม ฉายางาม, *ประวัติศาสตร์ฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๘๙-๑๘๔๘*, (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๓), หน้า ๑๐๘.

[๖]เหรียญ หล่อวิมงคล, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๖.

และรวมรัฐเยอรมัน ๑๖ รัฐ ให้เป็นพันธมิตรกับฝรั่งเศสขึ้นมาเป็นสมาพันธรัฐแห่งแม่น้ำไรน์ อีกทั้งพระเจ้านโปเลียนทรงดำรงตำแหน่งผู้พิทักษ์สมาพันธรัฐนี้ (Protecteur de la Confédération) พร้อมกันนั้น อาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ก็ต้องสลายตัวไปด้วย[๗]

เยอรมนีเกิดปัญหาชดเชยแก่ผู้ปกครองแคว้นที่อยู่ตามชายฝั่งของแม่น้ำไรน์ ซึ่งตกเป็นสมบัติของฝรั่งเศสตามสัญญา แคมโป-ฟอร์มิโอ และนโปเลียนก็ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้ตามอำเภอใจด้วยการประกาศยุบแคว้นบรรพชิตและเมืองอิสระโบราณ ส่วนใหญ่แล้วจะนำดินแดนที่ขึ้นอยู่กับแคว้นอิสระเหล่านั้นไปแบ่งให้แก่รัฐต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้แก่รัฐที่อยู่ทางเยอรมนีตอนใต้ การที่นโปเลียนเข้าไปเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของรัฐต่าง ๆ ในเยอรมนีเช่นนี้ มีผลสืบเนื่องสำคัญหลายประการ ในเมื่อตลอดเวลาที่ผ่านมาออสเตรียได้ใช้กลุ่มแคว้นบรรพชิตเป็นเครื่องมือในการคงอิทธิพลในเยอรมนี การเข้ามาแทรกแซงของนโปเลียนเท่ากับว่าเป็นการขับออสเตรียออกจากเยอรมนีไปโดยปริยาย ทำให้ออสเตรียเป็นปฏิปักษ์ต่อฝรั่งเศสมากขึ้น การที่นโปเลียนเข้ามาแทรกแซงแผนที่เยอรมันและทำให้เป็นสัดส่วนเรียบร้อยยิ่งขึ้น เท่ากับว่านโปเลียนได้ช่วยเตรียมการรวมเยอรมนีที่จะมีขึ้นในศตวรรษที่ ๑๙ ไปด้วยในเวลาเดียวกัน[๘]

จึงอาจกล่าวได้ว่าสาเหตุของสงครามฝรั่งเศสและปรัสเซีย (ค.ศ. ๑๘๗๐-๑๘๗๑) เกิดจากการที่รัฐทั้งหลายในเยอรมนีในอดีตถูกมหาอำนาจ คือฝรั่งเศสทำแตกกระจาย[๙] ต้องการที่จะรวมเป็นเยอรมนีเดียว จึงมีความจำเป็นต้องทำสงครามกับรัฐเพื่อนบ้าน อาทิ เช่น เดนมาร์ก ออสเตรีย และฝรั่งเศส เพื่อไม่ให้ขัดขวางการรวมเยอรมนีและผนวกดินแดนได้อีก และปรัสเซียเป็นรัฐเดียวที่มีศักยภาพจะนำรัฐเยอรมันทั้งหลายมารวมกันได้

---

[๗]เอี่ยม ฉายางาม, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๔.

[๘]เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๘.

[๙]นันทกา โชติกะพุกกณะ, *ประวัติศาสตร์ยุโรปคริสตวรรษที่ ๑๙-๒๐ ค.ศ. ๑๘๑๕-๑๙๑๔*, (กรุงเทพฯ: ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๒๐), หน้า ๑๑๓.

การเตรียมการรวมเยอรมนีของปรัสเซีย

เหตุการณ์ที่กระตุ้นความรู้สึกต้องการรวมชาติเยอรมันมีมากในสมัยปฏิวัติฝรั่งเศส และสงครามนโปเลียน[๑๐] ซึ่งทำให้เกิดการรวมตัวของพลังชาตินิยมขึ้นมาเงียบ ๆ ซึ่งปรัสเซียและออสเตรียจะพยายามเป็นแกนนำในการรวมเยอรมนี แต่ช่วงนั้นก็ประสบความล้มเหลว ต่อมาในศตวรรษที่ ๑๙ ลัทธิโรแมนติกและลัทธิชาตินิยมมีอิทธิพลอย่างมากในการพัฒนาความคิดของคนเยอรมัน นักเขียน กวี ได้สอดใส่ความรู้สึกชาตินิยมไว้ในผลงานของตนอย่างเต็มที่[๑๑] เช่น Gottfried von Herder, Fiché และ Hegel เป็นต้น หลังปี ค.ศ. ๑๘๑๕ ปรัสเซียกลายเป็นรัฐเดียวที่พัฒนาก้าวไปอย่างไม่หยุดยั้ง อาทิ ยกเลิกระบบทาสติดที่ดิน ลดข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมข้อจำกัดทางการค้าเสรีซึ่งทำให้เกิดการแข่งขันและพัฒนาเศรษฐกิจไปในตัว[๑๒] อีกทั้งปรัสเซียได้เป็นหัวหน้าในการจัดตั้งสหภาพศุลกากร (Zollverein) ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๑๘[๑๓] ทำให้มีรัฐเยอรมันต่าง ๆ เข้าเป็นสมาชิกจำนวนมาก โดยเฉพาะรัฐทางภาคเหนือ สหภาพศุลกากรจึงให้ประโยชน์แก่ปรัสเซียอย่างน้อยสองประการ คือ ประโยชน์ทางเศรษฐกิจและประโยชน์ทางการเมือง อย่างแรกประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั้น ทำให้เศรษฐกิจของปรัสเซียก้าวหน้าอย่างมากเพราะสามารถติดต่อค้าขายกับรัฐสมาชิกได้สะดวก ทางด้านการเมือง สหภาพศุลกากรทำให้รัฐเยอรมันใกล้ชิดกับปรัสเซียมากขึ้นเรื่อย ๆ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางเศรษฐกิจทำให้รู้สึกว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับทางการเมืองด้วย[๑๔] และปรัสเซียได้เปรียบออสเตรียอยู่อย่างหนึ่ง คือ ที่ตั้งของปรัสเซียนั้นอยู่ท่ามกลางรัฐเยอรมันทั้งหลายและเป็นเยอรมันแท้ ส่วนออสเตรียนั้นที่ตั้งอยู่ชายแดนของดินแดนเยอรมัน และไปเอาดินแดนของชนชาติอื่นมาปกครองมากมายจนทำให้ออสเตรียกลายเป็นเยอรมันไม่แท้ไป และจะเป็นคนนอกในสายตาชาวเยอรมัน

---

[๑๐]เรื่องเดียวกัน.

[๑๑]น้ำเงิน บุญเปี่ยม, *ยุโรปสมัยใหม่ ค.ศ. ๑๗๘๙-๑๙๑๔*, (กรุงเทพฯ: คณะมนุษศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๓), หน้า ๑๓๗.

[๑๒]น้ำเงิน บุญเปี่ยม, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๘.

[๑๓]นันทกา โชติกะพุกกณะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๘.

[๑๔]ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม, *ประวัติศาสตร์ยุโรปสมัยใหม่ ค.ศ. ๑๘๐๕-๑๙๔๕*, (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๒), หน้า ๑๓๕.

มากขึ้นเรื่อย ๆ ออสเตรียมีอำนาจอยู่ในดินแดนของเยอรมันได้ด้วยการใช้อำนาจมากกว่าอย่างอื่น ซึ่งทำให้เกิดการต่อต้านอยู่เสมอ ผิดกับปรัสเซียที่ได้แทรกซึมอิทธิพลของตนอย่างเงียบ ๆ แต่มั่นคง ดังได้เห็นมาแล้วว่าในปี ค.ศ. ๑๘๔๙[๑๕] เมื่อพวกปฏิวัติได้ร่างรัฐธรรมนูญเยอรมันเสร็จแล้วก็ได้เชิญกษัตริย์ปรัสเซียให้ดำรงตำแหน่งกษัตริย์ของประเทศเยอรมนี แทนที่จะไปเชิญจักรพรรดิออสเตรีย ถ้ากษัตริย์ปรัสเซียยอมรับตำแหน่งครั้งนั้นการรวมเยอรมนีก็สำเร็จไปแล้ว[๑๖]

นโยบายรวมเยอรมนีในสมัยพระเจ้าเฟรเดอริค วิลเลียมที่ ๔

วันที่ ๒๙ มีนาคม ค.ศ. ๑๘๔๙ พระเจ้าเฟรเดอริค วิลเลียมที่ ๔ ทรงได้รับการเลือกตั้งเป็นกษัตริย์ของปรัสเซีย และต้นปีต่อมาพระองค์ทรงประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปรัสเซีย ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะหลายประการว่าเป็นรัฐธรรมนูญของพวกปฏิวัติแต่ก็ยังคงอำนาจของกษัตริย์ไว้อย่างสูงสุด และรัฐธรรมนูญยังเป็นเครื่องมือช่วยให้ความเจริญแก่ระบบนิติบัญญัติที่เป็นประชาธิปไตย[๑๗]นอกจากนั้น พระเจ้าเฟรเดอริคได้ให้ราโดวิตซ์ เสนาบดีเป็นผู้วางแผนในการรวมเยอรมนี ซึ่งราโดวิตซ์ต้องการเพียงให้ออสเตรียเข้ามารวมด้วยเพียงรัฐเดียว เพราะจะกว้างใหญ่เกินไป และประกอบด้วยหลายเชื้อชาติ จะเป็นปัญหาในการปกครองทำให้รัฐอื่น ๆ ไม่เห็นด้วยกับราโดวิตซ์ เช่น แฮนโนเวอร์และเซ็กโซนี ซึ่งต้องการรวมเยอรมนีในลักษณะพันธมิตรสามกษัตริย์ (The Three Kings Alliance) มิฉะนั้นจะไม่ร่วมมือ ดังนั้นแผนของราโดวิตซ์จึงล้มไป[๑๘]

---

[๑๕]พระเจ้าเฟรเดอริค วิลเลียมที่ ๔ ทรงปฏิเสธที่จะเป็นจักรพรรดิของเยอรมนีและทรงประกาศว่าการเลือกตั้งครั้งนี้มีเชื้อของพวกปฏิวัติ

[๑๖]ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๗.

[๑๗]ฮูแบร์ตุส เลอเวนสไตน์, *ประวัติศาสตร์เยอรมัน*, แปลโดย นิธิ เอียวศรีวงศ์, (พระนคร: สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๑), หน้า ๑๖๖.

[๑๘]ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๖.

ต่อมาพระเจ้าเฟรเดอริคทรงวางแผนการรวมเยอรมนีด้วยตัวพระองค์เอง โดยการที่จะให้รัฐต่างๆ รวมกันแบบสหภาพ และไม่นับออสเตรียเข้าร่วมด้วย ทำให้ปรัสเซียและออสเตรียขัดแย้งกันอย่างรุนแรง จนสงครามเกือบจะเกิดขึ้นเมื่อราโดวิตซ์ระดมพลเตรียมรบ พระเจ้าเฟรเดอริค วิลเลียมจึงปลดราโดวิตซ์ออกจากตำแหน่งและแต่งตั้งออตโต ฟอน แมนตุฟเฟล และยุติความขัดแย้งต่างๆ กับออสเตรีย ทั้งสองรัฐได้ลงนามในสัญญาที่เมืองโอลมุตซ์ ต่อมาพระเจ้าเฟรเดอริค วิลเลียมทรงล้มเลิกความคิดในการรวมเยอรมนี ในที่สุดก็มีสติวิปลาสในช่วงปี ค.ศ. ๑๘๕๘-๑๘๖๑ จนสิ้นพระชนม์[๑๙]

นโยบายรวมเยอรมนีในสมัยพระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมที่ ๑

พระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมที่ ๑ ทรงได้ครองราชย์ต่อจากพระเชษฐาในปี ค.ศ. ๑๘๖๑ พระองค์ทรงมุ่งมั่นที่จะสร้างความมั่นคงทางทหารภายใต้ชื่อ Germanic Confederation ซึ่งมีนโยบายที่จะรวมเยอรมนี ทรงแต่งตั้ง Karl Anton of Hohen Zollern เป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งมีแนวคิดอนุรักษ์นิยมเป็นหลัก[๒๐] ในแนวทางการปฏิรูปกองทัพนั้น พระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมที่ ๑ ทรงมีความคิดว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงกองทัพของปรัสเซียให้เข้มแข็งเสียก่อน เพราะในขณะนั้นปรัสเซียเป็นมหาอำนาจอันดับห้าของยุโรปเท่านั้น กองทัพปรัสเซียมีแต่อาวุธที่ล้าสมัยและการเกณฑ์ทหารก็ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่มีอยู่อย่างจริงจัง ซึ่งยากแม้แต่จะเอาชนะกองทัพขนาดกลางของฝรั่งเศสได้ พระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมที่ ๑ จึงให้ฟอน รูน รัฐมนตรีกลาโหมวางแผนปรับปรุงกองทัพบก (Army Reform Bill) เพื่อเตรียมไว้เสนอต่อสภาล่าง (Reichstag) ที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. ๑๘๖๑ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติปฏิรูปกองทัพบกมีว่าจะเพิ่มกำลังทหารประจำการให้เป็นสองเท่าที่มีอยู่เดิม วิธีการเพิ่มนั้นนอกจากจะเกณฑ์ทหารเพิ่มแล้ว

---

[๑๙]ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม, *ประวัติศาสตร์ยุโรปสมัยใหม่ ค.ศ. ๑๘๐๕-๑๙๔๕*, (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๕), หน้า ๑๑๘.

[๒๐]Hajo Holborn, *A history of modern Germany: 1840-1945,* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1969), p.130.

ก็ทำโดยการเพิ่มเวลาประจำการของกองทัพจาก ๒ ปีเป็น ๓ ปี และให้สำรองประจำการอีก ๔ ปี[๒๑] นอกจากทหารประจำการแล้วยังมีการใช้ทหารเกณฑ์ที่จบจากโรงเรียนมัธยมเพื่อบรรจุเสริมกองทัพโดยมีระยะเวลาประจำการ ๑ ปี[๒๒] การปฏิรูปกองทัพครั้งนี้ทหารเยอรมันไม่ได้มีเทคนิคดีกว่าชาติอื่นเลย แต่พวกเขามีจิตใจที่มีความรักชาติ และต้องการรวมชาติอย่างฝังแน่น[๒๓] ซึ่งเท่ากับว่าพระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมทรงเป็นผู้วางโครงสร้างความแข็งแกร่งให้กับกองทัพปรัสเซีย จึงไม่น่าแปลกใจที่สงครามใน ค.ศ. ๑๘๗๐ อันเป็นจุดเริ่มต้นของการเคลื่อนทัพของทั้งสองรัฐ คือ ฝรั่งเศสและปรัสเซีย โดยทหารปรัสเซียมีความกระหายสงครามและต้องการเผด็จศึกฝรั่งเศสอย่างมาก รวมทั้งมีการปลุกใจให้สู้อยู่เสมอ แต่ทหารฝรั่งเศสกลับไม่อยากทำสงครามเนื่องจากทหารที่ถูกเกณฑ์ส่วนใหญ่เป็นชาวนาที่ยากจนและเบื่อการสู้รบ ทำให้ฝรั่งเศสขาดขวัญกำลังใจ ฉะนั้นภายในเวลา ๒๑ วันก่อนสงครามจะเริ่มขึ้น ฝรั่งเศสรวบรวมทหารได้ ๓๐๐,๐๐๐ นาย ในขณะที่ปรัสเซียรวบรวมได้ ๔๗๐,๐๐๐ นาย ภายในระยะเวลาเพียง ๘ วันเท่านั้น[๒๔]

ต่อมาภายใต้รัฐบาลใหม่ของ Prince Hohenlohe Infelfingen ซึ่งสามารถมีอิทธิพลเหนือฟอน รูน ซึ่งทำให้การเลือกตั้งทั่วไปพรรคอนุรักษ์นิยมได้เพียง ๑๐ ที่นั่ง โดยที่พรรคเสรีนิยมได้ ๒๘๕ ที่นั่ง จาก ๓๒๕ ที่นั่ง ในปี ค.ศ. ๑๘๖๒ พระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมทรงเสนอขออนุมัติงบประมาณประจำปีสำหรับกองทัพ ซึ่งพระองค์เห็นว่ากองทัพยังไม่ได้รับเงินอุดหนุนเท่าที่ควร ทั้งสวัสดิการทหาร และการซ่อมบำรุงเครื่องอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ไม่ได้รับการซ่อมแซมมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ในสภาซึ่งมีสมาชิกเสรีนิยมมากว่าอนุรักษ์นิยมได้ออกมาคัดค้านและปฏิเสธที่จะให้งบประมาณโดยให้เหตุผลว่าเป็นการกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจเพราะต้องใช้เงินมาก พวกเสรีนิยมจึงเกรงว่ากษัตริย์อาจจะพยายามนำเอา

---

[๒๑]ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๙.

[๒๒]Hajo Holborn, ibid, p.136.

[๒๓]Ibid., p.137.

[๒๔]Charles Sowerwine, *France since 1870 culture politics and society*, (Basingstoke: Palgrave, 2001), p.13.

กองทัพบกไปไว้ในอำนาจ เพื่อควบคุมนักการเมือง นอกจากนั้นพวกเขายังคัดค้านว่าการปรับปรุงกองทัพจะทำให้เสื่อมเสียความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านได้ และมีการเพิ่มเวลาประจำการของทหารจาก ๒ ปีเป็น ๓ ปี เป็นการผิดประเพณีทหาร ในที่สุดสภาล่างก็ออกเสียงไม่ยอมรับพระราชบัญญัติปฏิรูปกองทัพบก ทำให้พระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมทรงท้อพระทัยเนื่องด้วยการเลือกตั้ง ต่อมาพวกเสรีนิยมก็ได้เสียงข้างมากและปฏิเสธพระราชบัญญัติอีก[๒๕]

การเข้ามาของบิสมาร์ค

ค.ศ. ๑๘๖๒ บิสมาร์คถูกเรียกตัวให้มาเป็นนายกรัฐมนตรีปรัสเซีย ในขณะที่เขาเป็นทูตประจำอยู่ที่กรุงปารีส[๒๖] ฟอน รูนเรียกตัวบิสมาร์คให้กลับประเทศนั้นเพราะพระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมทรงดำริจะสละสมบัติ ในขณะเดียวกันมกุฎราชกุมาร (ซึ่งภายหลังคือ พระเจ้าเฟรเดอริค วิลเลียมที่ ๓) ก็ทรงปฏิเสธไม่ยอมรับตำแหน่งกษัตริย์ บิสมาร์คจึงเข้ามารับตำแหน่งในฐานะเป็น “คนของในหลวง” ในการกล่าวสุนทรพจน์อย่างท้าทายสภาไดเอท ในปี ค.ศ. ๑๘๖๓ เขาท้าทายแก่ศัตรูในสภาให้ขับเขาออกจากตำแหน่ง และต่อมาเขาสามารถยึดสภาได้ ทำให้บิสมาร์คถูกตำหนิต่อมาว่าเป็นปฏิปักษ์กับเสรีนิยม และคิดว่าเขานิยมวิธีการแบบเผด็จการ แต่หน้าที่สำคัญอย่างยิ่งในขณะนั้นคือ การช่วยให้รัฐรอดพ้นจากความเสื่อมสลายภายหลังเมื่อปี ค.ศ. ๑๘๖๖[๒๗] เขากล่าวตำหนิในการเสนอนโยบายต่อสภาว่า “เยอรมนีไม่ได้เฝ้ามองปรัสเซียว่าเป็นมหาอำนาจทางเสรีนิยมหรือไม่ แต่เฝ้ามองในฐานะมหาอำนาจ ซึ่งปรัสเซียก็ต้องรักษาอำนาจของตัวเองไว้ แต่ก็มีหลายครั้งที่รักษาไม่ได้ ซึ่งมันจะเป็นปัญหาในการสร้างความแข็งแกร่งให้แก่รัฐ ปัญหานั้นไม่ได้แก้โดยวิธีทางการทูตหรือเสียงโหวตส่วนใหญ่ในสภา ดังจะเห็นได้จากวิกฤติในปี ค.ศ. ๑๘๔๘-๑๘๔๙ แต่ปัญหาเหล่านั้นจะถูกแก้โดยนโยบายเลือดและเหล็ก”[๒๘]

---

[๒๕]ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม, *ประวัติศาสตร์ยุโรปสมัยใหม่ ค.ศ. ๑๘๐๕ - ๑๙๔๕, (๒๕๔๒)*, หน้า ๑๓๗.

[๒๖]น้ำเงิน บุญเปี่ยม, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๐.

[๒๗]ฮูแบร์ตุส เลอเวนสไตน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๑.

[๒๘]Hajo Holborn, ibid., p.162.

สงครามที่จำเป็นในการรวมเยอรมนี: สงครามกับเดนมาร์ก (ค.ศ. ๑๘๖๔)

ข้อขัดแย้งระหว่างเดนมาร์กและรัฐเยอรมนี (ไม่ใช่ปรัสเซียเพียงรัฐเดียว) เริ่มคุกรุ่นขึ้นในปี ค.ศ. ๑๘๔๘ แต่ก่อนปี ค.ศ. ๑๘๐๖ เจ้าครองแคว้นเยอรมัน คือ ชเลสวิกและโฮลสไตน์ก็ยอมเป็นเจ้าของประเทศของจักรพรรดิเช่นเดียวกับของเดนมาร์กเอง มาภายหลังโฮลสไตน์ก็กลายเป็นสมาชิกแคว้นหนึ่งของสหพันธรัฐเยอรมัน ดังที่การประชุมแห่งเวียนนาได้กำหนดไว้ รัฐทั้งสองนี้ได้รับอภิสิทธิ์ปกครองตนเองหลายประการ และเนื่องจากกษัตริย์เดนมาร์กคือ พระเจ้าคริสเตียนที่ ๑ ได้ทรงสาบานรับตำแหน่งเมื่อทรงได้รับเลือกให้เป็นดยุคแห่งชเลสวิกและเคานต์แห่งโฮลสไตน์เมื่อปี ค.ศ. ๑๔๖๐ รัฐทั้งสองนี้จึงไม่อาจแยกจากกันตลอดไป แคว้นโฮลสไตน์ซึ่งอยู่ค่อนมาทางใต้มีประชากรเป็นคนเยอรมันทั้งหมด แคว้นชเลสวิกก็เช่นกัน ประชากรเกือบไม่ถึงหนึ่งในสามไม่เข้าใจภาษาเดนส์ เดนมาร์กในศตวรรษที่ ๑๙ ถือโอกาสแนวโน้มชาตินิยมในการกำเนิดรัฐที่เป็นชาตินี้ ผูกมัดให้แคว้นทั้งสองเข้าไปอยู่ใกล้ชิดกับระบอบของเดนมาร์กยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันรัฐทั้งสองก็ตอบโต้โดยแสดงให้เห็นประจักษ์ชัดขึ้นว่าโน้มเอียงไปในทางเข้าร่วมกับรัฐของเยอรมัน เมื่อรัฐทั้งสองถูกผนวกเข้ากับเดนมาร์ก ซึ่งจะรวมทุกรัฐเข้ามาภายใต้รัฐธรรมนูญเดียวกัน ในปี ค.ศ. ๑๘๔๘ คนเยอรมันเกิดความรู้สึกชาตินิยมที่จะต่อต้าน “การกลืนชาติให้เป็นเดนส์” โดยแคว้นทั้งสองเรียกร้องเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้ประชาชนติดอาวุธได้และการรวบรวมชเลสวิกให้เข้าไปอยู่ในสหพันธรัฐเยอรมนี แต่กษัตริย์เดนมาร์กทรงปฏิเสธ รัฐบาลชั่วคราวจึงขอความช่วยเหลือไปยังปรัสเซีย กองทหารสหพันธรัฐเยอรมนีเคลื่อนเข้ามาช่วย แต่การรณรงค์ของกองทัพนั้นยุติลงรวดเร็ว เนื่องจากอังกฤษ รัสเซีย และสวีเดนเข้ามาแทรกแซง ในปี ค.ศ. ๑๘๕๒ เกิดพิธีสารลอนดอน ซึ่งเปรียบเหมือนการเหยียดหยามชาวเยอรมันทั้งชาติ กล่าวคือ พิธีสารนี้กำหนดไว้ว่าแคว้นทั้งสองนี้จะถูกแยกออกจากกันไม่ได้ และจะถูกรวมเข้ากับอาณาจักรเดนมาร์กเป็นทางการก็ไม่ได้ ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๘๖๓ เมื่อพระเจ้าคริสเตียนที่ ๙ ทรงประกาศใช้รัฐธรรมนูญสำหรับเดนมาร์ก กำหนดให้ชเลสวิกต้องเข้าร่วมกับอาณาจักรด้วย ออสเตรียและปรัสเซียจึงเป็นพันธมิตรร่วมกันในนามสหพันธรัฐเยอรมัน ซึ่งมีโฮลสไตน์แซกซอนนีและแฮนโนเวอร์ได้รับคำสั่งให้ส่งกองทหารไปสมทบ[๒๙]

[๒๙]ฮูแบร์ตุส เลอเวนสไตน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๒-๑๘๔.

ค.ศ. ๑๘๖๔ กองทัพปรัสเซียเข้ายึดเกาะอัลเสน (Alsen) เดนมาร์กพยายามต่อต้านแต่ไร้ผลและหวังว่าจะได้รับความช่วยเหลือจากอังกฤษ แต่อังกฤษก็ไม่ได้ดำเนินการอย่างไร นอร์เวย์และสวีเดนก็ได้แต่เฝ้ามอง ฝรั่งเศสซึ่งมีความสัมพันธ์ไม่ค่อยดีกับอังกฤษและพระเจ้านโปเลียนที่ ๓ ก็ทรงเชื่อว่าปรัสเซียและออสเตรียคงทะเลาะกันด้วยเรื่องชเลสวิกและโฮลสไตน์ ซึ่งพระองค์ทรงเชื่อต่อไปว่าจะเป็นการป้องกันไม่ให้เยอรมนีรวมกันได้จึงวางเฉย เมื่อไม่เห็นความช่วยเหลือจากภายนอก เดนมาร์กจึงยอมสงบศึกและยอมยกชเลสวิกกับโฮลสไตน์ให้ปรัสเซียและออสเตรียตกลงกันเอง โดยปรัสเซียได้ชเลสวิกและออสเตรียได้โฮลสไตน์ ความสำคัญของสงครามนี้ต่อปรัสเซีย คือ ปรัสเซียได้แสดงให้รัฐเยอรมันต่าง ๆ เห็นว่าปรัสเซียเข้มแข็งพอที่จะช่วยเหลือรัฐเยอรมันด้วยกันให้พ้นจากการรุกรานภายนอกได้ และเป็นการผูกปมปัญหาไว้สำหรับขัดแย้งกับออสเตรียในอนาคตด้วย[๓๐]

สงครามกับออสเตรียหรือสงครามเจ็ดสัปดาห์ (ค.ศ. ๑๘๖๖)

ก่อนที่จะหาสาเหตุทำสงครามกับออสเตรีย บิสมาร์คต้องแน่ใจก่อนว่ามหาอำนาจจะไม่เข้ามาแทรกแซง เช่น อังกฤษมัวแต่สนใจดินแดนทางคอนสแตนติโนเปิล อียิปต์และเบลเยียม รัสเซียมีปัญหากบฏโปแลนด์ ฝรั่งเศสพยายามทำตัวเป็นผู้สนับสนุนการรวมชาติและมัวยุ่งกับ Maximilian Affairs ในอเมริกา แต่บิสมาร์คไม่ไว้ใจจึงไปเจรจาลับกับพระเจ้านโปเลียนที่ ๓ และทำให้ฝรั่งเศสเข้าใจผิดว่าปรัสเซียจะยอมให้ฝรั่งเศสได้เบลเยียมหรือดินแดนลุ่มแม่น้ำไรน์ ส่วนอิตาลีนั้นต้องการเวเนเซีย ฉะนั้นบิสมาร์คไปขอเจรจาขอให้อิตาลีเปิดฉากโจมตีออสเตรียในเวเนเซียพร้อมกับที่เยอรมันโจมตีออสเตรียทางเหนือ[๓๑]

บิสมาร์คยังคงต้องการรวมออสเตรียเข้ากับปรัสเซีย ในปี ค.ศ. ๑๘๖๒ ออสเตรียไม่เห็นด้วยที่ปรัสเซียพยายามจะรวมเยอรมนี และต้องการให้ทุกรัฐมอบอำนาจให้ส่วนกลาง ในการประชุมสภาออสเตรียเสนอให้มีการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการค้าระหว่างรัฐ ซึ่งบิสมาร์คไม่เห็นด้วยเนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจของปรัสเซียสามารถทำการค้ากับประเทศเพื่อนบ้านได้ดีกว่าทุกรัฐ ถ้ามีข้อจำกัดแล้วอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาปรัสเซียได้

---

[๓๐]ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๒-๑๒๓.

[๓๑]นันทกา โชติกะพุกกณะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๒.

เขาจึงขัดขวางมตินี้ในสภาไดเอท ณ นครแฟรงค์เฟิร์ต ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๘๖๓ ปรัสเซียได้ขัดขวางการเสนอการปฏิรูปสมาพันธรัฐเยอรมนีของออสเตรียอีก ซึ่งบิสมาร์คได้เสนอนโยบายตัดหน้าก่อน คือ ชเลสวิกและโฮลสไตน์ในการปฏิรูปสมาพันธรัฐเยอรมัน ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการต่อสู้ทางนโยบายของทั้งสองรัฐ ปรัสเซียจึงหาพันธมิตรจากภายนอกคืออิตาลีที่จะมาสนับสนุนนโยบายของตนอีก ทั้งบิสมาร์คยังให้สภาเป็นผู้ตัดสินนโยบายดังกล่าวโดยการลงมติ ซึ่งเขาก็มีพันธมิตรในสภามากมาย เช่น รัฐบาวาเรีย ซึ่งผู้นำของบาวาเรีย คือ Ludwig von der Pfordten ซึ่งคาดการณ์ถึงความเป็นไปได้ในสภาแล้วเขาต้องสนับสนุนปรัสเซียซึ่งเป็นรัฐเยอรมันทางเหนือดีกว่า สิ่งทำให้บิสมาร์คประสบความสำเร็จในการโดดเดี่ยวออสเตรีย[๓๒] แต่เหตุการณ์ดังกล่าวก็ไม่ได้นำไปสู่สงคราม เพราะสามารถแก้ไขข้อพิพาทได้ทันเวลา

เหตุการณ์ชเลสวิกและโฮลสไตน์จะกลายเป็นชนวนสงคราม เพราะการที่คนปรัสเซียจะไปชเลสวิกต้องผ่านโฮลสไตน์ และการปกครองของปรัสเซียก็เข้มงวด ฉะนั้นโฮลสไตน์เกิดการประท้วงปรัสเซียเสมอ ซึ่งปรัสเซียกล่าวหาว่าเป็นการยุยงของออสเตรีย ส่วนออสเตรียก็คิดว่าจะให้ Augustenburg ปกครองโฮลสไตน์ บิสมาร์คประท้วงว่าผิดสัญญา Gastein ออสเตรียประกาศว่าตนมีสิทธิ์เต็มที่ในโฮลสไตน์ บิสมาร์คไม่ฟังประกาศจะให้ปรัสเซียปกครองสองแคว้นเพียงรัฐเดียวและส่งทหารเข้ายึดโฮลสไตน์[๓๓] ปรัสเซียจึงได้ประกาศสงครามกับออสเตรียในวันที่ ๑๔ มิถุนายน ค.ศ. ๑๘๖๖

มี ๙ รัฐสนับสนุนออสเตรียและ ๕ รัฐค้านฝ่ายสนับสนุนออสเตรียซึ่งมีบาวาเรีย เซ็กซอนนี แฮนโนเวอร์ และบาเดนรวมอยู่ด้วย เมื่อสงครามเกิดขึ้น อิตาลีเข้าโจมตีเวเนเซียด้วยทำให้ออสเตรียเผชิญศึกทั้งสองด้าน ซึ่งลำพังอิตาลีเองถ้าไม่ได้เข้าร่วมกับปรัสเซียก็ไม่สามารถโจมตีออสเตรียได้ ในที่สุดอิตาลีก็ถูกออสเตรียปราบได้ที่เมืองคัสโตซาและลิสซา ส่วนปรัสเซียนั้นในตอนแรกก็ต้องประสบศึกสองด้านเช่นเดียวกัน เพราะเยอรมันบางรัฐ เช่น แฮนโนเวอร์และบาวาเรียได้ช่วยเหลือออสเตรีย ต่อมากองทัพแฮนโนเวอร์ก็เข้ายึดและทำลายแกนซัลซา แต่กองทัพออสเตรียมีปัญหาเกี่ยวกับการขนส่งทหาร ซึ่งไม่ทันสมัย

---

[๓๒]Hajo Holborn, ibid., p.165.

[๓๓]นันทกา โชติกะพุกกณะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๓.

เหมือนปรัสเซียที่มีการขนส่งทางรถไฟอย่างรวดเร็ว จนในที่สุดออสเตรียก็แพ้บนเทือกเขาใกล้เมืองซาโดวา (Sadowa)[๓๔] ผู้ที่มีส่วนสำคัญในการบัญชาการรบของปรัสเซียในครั้งนี้ คือ โมลท์เก (Moltke) ได้ใช้กองทัพโอบล้อมจากแม่น้ำเอลเบไปจนถึงแม่น้ำนิสโค้งยาว ๖๐๐ ไมล์ โจมตีกองทัพแฮนโนเวอร์และออสเตรีย[๓๕]

บิสมาร์คไม่มีนโยบายที่จะทำรุนแรงกับออสเตรีย เขาแค่ต้องการชัยชนะเหนือออสเตรียเท่านั้น และไม่คิดว่าจะเอาดินแดนจากออสเตรียแต่อย่างใด เพราะการกระทำเช่นนี้จะทำให้ออสเตรียเป็นศัตรูกับปรัสเซียได้ จะเป็นอุปสรรคในการทำสงครามรวมเยอรมนีครั้งต่อไป นอกจากนั้นออสเตรียก็เสียค่าปฏิกรรมสงครามไม่มากนัก ซึ่งจะเห็นว่าแม้ออสเตรียจะแพ้สงครามแต่ก็ไม่ได้เสียดินแดน ยกเว้นเวเนเซียไปให้อิตาลีเท่านั้น ทั้งนี้จุดประสงค์ในการทำสงครามของบิสมาร์คก็เพื่อต้องการตัดสินใจให้เด็ดขาดไปเลยว่าปรัสเซียหรือออสเตรียควรจะเป็นผู้นำในการรวมเยอรมนีเพียงผู้เดียว[๓๖]

ฝรั่งเศสเฝ้ามองสงครามนี้มาตั้งแต่ต้น พระเจ้านโปเลียนที่ ๓ คิดว่าสงครามนี้จะยืดเยื้อไปจนถึงฤดูหนาวหรือไม่ก็ต้องจบปีหน้า พระองค์มั่นใจว่าจะใช้สถานการณ์นี้บีบบังคับรัฐเยอรมันทั้งสองในการที่ฝรั่งเศสเป็นกลางในสงคราม และบิสมาร์คก็ไม่ได้ให้คำตอบที่ชัดเจนในการร้องขอดินแดนของฝรั่งเศส คือ เบลเยียมและลักเซมเบิร์ก ในส่วนของออสเตรียนั้นบอกว่าจะยกเวเนเซียให้ฝรั่งเศสหลังจากสงครามสิ้นสุดลง สำหรับพระเจ้านโปเลียนแล้วพระองค์ทรงพอใจในสงครามครั้งนี้ ซึ่งพระองค์ก็คิดว่าออสเตรียจะชนะเพราะจะทำให้ฝรั่งเศสได้เมืองเวเนเซีย จะทำให้สามารถอ้างได้ว่าสามารถรวมอิตาลีจากเทือกเขาแอลป์ถึง Adriatres แต่นโปเลียนก็กลัวว่าถ้าอังกฤษเข้ามาแทรกแซงการเป็นกลางของเบลเยียม ทหารเรือของปรัสเซียจะไปเป็นพันธมิตรกับอังกฤษแน่นอน อย่างไรก็ตามพระเจ้านโปเลียนใช้สงครามระหว่างปรัสเซียและออสเตรียนี้ในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับตนเอง และหวังว่าฝรั่งเศสจะได้ทั้งเบลเยียม ลักเซมเบิร์ก และฝั่งแม่น้ำไรน์[๓๗]

---

[๓๔]ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๕.

[๓๕]Hajo Holborn, ibid., p.185.

[๓๖]ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๔-๑๔๕.

[๓๗]Geoffrey Wawro, *Warfare and society in Europe 1792-1914,* (London: Routledge, 2003), pp.100-101.

ในวันที่ ๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๘๖๖ พระเจ้านโปเลียนที่ ๓ ทรงทำข้อผิดพลาดอย่างร้ายแรงประการหนึ่ง กล่าวคือพระองค์ใช้การแทรกแซงทางการทูตที่จะบีบบังคับปรัสเซีย หลังจากได้รับชัยชนะแล้วบิสมาร์คก็ปฏิเสธข้อเรียกร้อง[๓๘] หลังจากสนธิสัญญานิโกลส์บูรก์ พระเจ้านโปเลียนได้เรียกร้องดินแดนสำหรับ “การชดใช้ค่าตอบแทน” ที่พระองค์ได้รักษาความเป็นกลางไว้ ข้ออ้างของพระองค์นั้นรวมที่ราบลุ่มซาร์ บาวาเรีย เรนนิช เฮส ตลอดถึงเมนซ์ เมืองป้อมลันเดา และเยอรมันไซม์กับบางส่วนของเบลเยียม[๓๙] รัฐต่าง ๆ ในเยอรมันทั้งหมด แม้แต่รัฐที่เพิ่งต่อสู้สงครามกับปรัสเซียก็รู้สึกรำคาญและไม่พอใจที่ถูกเหยียดหยามจากการกระทำของฝรั่งเศส ครั้งนี้ความรู้สึกนี้รุนแรงมากจนกระทั่งว่าบิสมาร์คสามารถทำสนธิสัญญาลับกับรัฐเหล่านี้เพื่อป้องกันการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน[๔๐]ในกรณีที่ปรัสเซียจะทำสงครามกับฝรั่งเศส นอกจากนี้แล้วบิสมาร์คยังจัดตั้งสมาพันธรัฐเยอรมันทางเหนือซึ่งเป็นอาณาจักรเยอรมันเล็ก (kleindeutsch) เพื่อให้เป็นพันธมิตรลับในการบุกโจมตีและป้องกันรัฐเยอรมันทางใต้ เช่น บาวาเรีย วูเต็นเบิร์ก และบาเด็น เพื่อปูทางไปสู่สงครามกับฝรั่งเศส[๔๑]

สงครามกับฝรั่งเศส (ค.ศ. ๑๘๗๐-๑๘๗๑)

นายพลชาวฝรั่งเศสผู้หนึ่งนามว่า Stoffel ได้กล่าวไว้ว่าสาเหตุที่แท้จริงของสงคราม ค.ศ. ๑๘๗๐-๑๘๗๑ เป็นผลมาจากความเหนือกว่าของปรัสเซียตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๖๖ ทำให้ฝรั่งเศสจำเป็นต้องรักษาดินแดนเอาไว้ ความมั่นคงของดินแดนฝรั่งเศสทำให้เยอรมันรู้สึกว่าฝรั่งเศสจะรักษาดินแดนฝั่งตะวันตกของแม่น้ำไรน์ และการที่ฝรั่งเศสครอบครองไว้เพียงผู้เดียวจะสามารถมั่นใจได้ว่าความสงบจะเกิดขึ้นระหว่างสองรัฐ[๔๒]

---

[๓๘]ฮูแบร์ตุส เลอเวนสไตน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๘.

[๓๙]Hajo Holborn, ibid., p.188.

[๔๐]ฮูแบร์ตุส เลอเวนสไตน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๙.

[๔๑]Imanuel Geiss, translated by Fred Bridgham, *The question of German unification: 1806-1996,* (London: Routledge, 1997), p.47.

[๔๒]Hermann Oncken, ibid,. pp.183-184.

เช่นเดียวกับ Robert H. Lord ได้กล่าวว่า ชนวนเริ่มแรกของสงครามระหว่างฝรั่งเศสและปรัสเซียต้องย้อนกลับไปในปี ค.ศ. ๑๘๖๖ ความสัมพันธ์ทั้งสองรัฐเริ่มเป็นอันตรายเมื่อฝรั่งเศสกลัวอำนาจของตนเองจะตกต่ำในสงครามระหว่างปรัสเซียและออสเตรีย ถ้าปรัสเซียสามารถรวมชาติเยอรมันได้สถานะของฝรั่งเศสก็จะเป็นรอง[๔๓] นักคิดส่วนใหญ่ของเยอรมันกล่าวถึงสงครามในครั้งนี้ว่า สงคราม ค.ศ. ๑๘๗๐ เป็นผลมาจากจักรวรรดิฝรั่งเศสและการที่ฝรั่งเศสไม่ยอมให้เยอรมนีปกครองตนเอง สงครามนี้ก็สอนให้เรารู้ว่าผลลัพธ์ คือ การสร้างกับดักไว้อย่างรอบคอบและบิสมาร์คระเบิดมันเพื่อใช้ลูบคมฝรั่งเศส[๔๔]

สถานการณ์ลักเซมเบิร์กที่ฝรั่งเศสต้องการครอบครองดินแดน ทำให้เกิดความตึงเครียดไปทั่วยุโรปและไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้ จนเป็นเหตุให้ความสัมพันธ์ของฝรั่งเศสและปรัสเซียหมางเมินกันมากยิ่งขึ้น และไม่ใช่เฉพาะเงื่อนไขทางภูมิศาสตร์เท่านั้น แต่มีรัฐชาติที่เป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญ นั่นคือ สเปน[๔๕] ประเทศสเปนภายใต้บัลลังก์พระนางอิสเบลที่ ๒ (Isabel II) เป็นทั้งพันธมิตรและคู่ค้าของฝรั่งเศสมายาวนาน แต่ถ้าเกิดสงครามขึ้นหากสเปนเป็นพันธมิตรกับปรัสเซีย ฝรั่งเศสจะต้องพะวงกับปัญหารัฐหลังบ้านที่จะมาสั่นคลอนอำนาจทางตะวันออก ยิ่งไปกว่านั้นนโปเลียนก็เกรงกองกำลังรักษาการของโรมที่จะพิทักษ์สันตะปาปาในกรณีรัฐคาทอลิค เช่น รัฐบาลสมัยพระนางอิสเบลที่ ๒ ในเดือนกันยายน ค.ศ. ๑๘๖๘ เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในสเปนมีการจัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวโดย Serrano และ Prim รัฐบาลชั่วคราวประกาศไปทั่วยุโรปถึงการหาตำแหน่งประมุขคนใหม่หลังจากการสิ้นราชวงศ์บูร์บง (Bourbons) ตัวเลือกแรกที่แน่นอนคือ กษัตริย์เฟอร์ดินานของโปรตุเกส หรือไม่ก็พระโอรสของพระองค์ คือ เจ้าชายหลุยส์ แต่กษัตริย์ทั้งสองพระองค์ยังไม่แน่ใจว่า

---

[๔๓] Robert H. Lord, *The Origins of the War of 1870: new documents from the German archives,* (Cambridge: Harvard University Press, 1924), p.10.

[๔๔] Otto Pflanje, *Bismarck and the development of Germany: the period of unification, 1815-1871*, (Princeton: Princeton University Press, 1963), p.433.

[๔๕] Robert H. Lord, ibid., p.12.

จะรับตำแหน่งนี้ ดังนั้นรัฐบาลสเปนจึงหาตัวเลือกอื่นโดยมุ่งไปที่เจ้าชายเลโอโปลด์ โฮเฮนซอลเลิร์น ซึ่งเป็นโอรสของเจ้าชาย Anton of Hohenzollern Sigmaringen พระอนุชาพระเจ้าชาร์ลแห่งราชบัลลังก์โรมาเนียซึ่งเป็นราชวงศ์คาทอลิค อีกทั้งยังเป็นต้นราชวงศ์ของเยอรมันตอนใต้ด้วย ซึ่งพระองค์เกือบจะได้ครองราชย์เป็นกษัตริย์ปรัสเซียหากไม่เพราะความแตกแยกของสายราชวงศ์ ฉะนั้นเท่ากับว่าเจ้าชายเลโอโปลด์จึงเป็นเจ้าชายแห่งปรัสเซียอย่างแท้จริง[๔๖] กล่าวโดยสรุปคือ เจ้าชายเลโอโปลด์เป็นพระญาติของพระเจ้าไกเซอร์วิลเลียมที่ ๑ แห่งปรัสเซียนั่นเอง[๔๗]

พระเจ้านโปเลียนนั้นต้องการให้เจ้าชายชาร์ลแห่งโรมาเนียได้ตำแหน่งนี้มากกว่า ส่วนเจ้าชายเลโอโปลด์นั้นพระองค์ทรงเห็นว่าควรจะเป็นกษัตริย์ที่กรีซ แต่บิสมาร์คก็กล่าวดักทางพระเจ้านโปเลียนไว้ว่า “เขาไม่เคยสงสัยเลยว่าราชวงศ์โฮเฮนซอลเลิร์นมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพระเจ้านโปเลียน ซึ่งเท่ากับว่าฝรั่งเศสจะต้องสนับสนุนให้เจ้าชายได้ครองบัลลังก์สเปนแน่นอน”[๔๘]

ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. ๑๘๖๖ มีการพบปะพูดคุยกันระหว่างกลุ่มปฏิวัติของสเปนและ Werthern ทูตปรัสเซีย ซึ่งปรัสเซียยืนยันชัดเจนว่าตำแหน่งกษัตริย์สเปนจะต้องเป็นเจ้าชายเลโอโปลด์เท่านั้น อีกทั้งประเทศต่าง ๆ ก็เริ่มเห็นด้วยกับความคิดของปรัสเซีย ค.ศ. ๑๘๖๘ ชื่อของเจ้าชายเลโอโปลด์กลายเป็นเรื่องพาดหัวข่าวหนังสือพิมพ์ต่างชาติทุกฉบับว่าน่าจะเป็นผู้ได้ครองบัลลังก์นี้ แต่อีกด้านหนึ่งเจ้าชายเลโอโปลด์ได้อภิเษกสมรสกับเจ้าหญิง Donha Antonia ราชธิดากษัตริย์องค์ก่อนของโปรตุเกส หากเจ้าชายเฟอร์ดินานและเจ้าชายหลุยส์ปฏิเสธบัลลังก์โปรตุเกสแล้ว เจ้าชายเลโอโปลด์คือตัวเลือกที่ดีที่สุดของราชวงศ์ไอบีเรียน[๔๙] เดือนธันวาคม ปีเดียวกัน บิสมาร์คได้ให้ Theodore von Bernhardi อดีตทูตปรัสเซียประจำอิตาลีไปปฏิบัติราชการลับในสเปน เพื่อกล่อมความคิดผู้นำสเปนให้เห็นด้วยกับการขึ้นเป็นกษัตริย์องค์ใหม่ของเจ้าชายเลโอโปลด์ โดยชี้ว่าไม่มีใครเหมาะสมเท่า

---

[๔๖] Robert H. Lord, ibid., pp.13-14.

[๔๗] Charles Sowerwine, ibid., p.12.

[๔๘] Robert H. Lord, ibid., p.15.

[๔๙] Ibid., pp.16-17.

และด้วยเหตุนี้ชาวสเปนก็เริ่มพิจารณาเจ้าชายมากขึ้น นอกจากนั้นบิสมาร์คยังใช้ช่องทางเสนอข่าวผ่านสื่อเพื่อสร้างภาพของเจ้าชาย (ซึ่งได้รับการยืนยันจากทูตออสเตรียประจำสเปนว่าปรัสเซียอยู่เบื้องหลังการใช้ช่องทางของรัฐบาลสเปนในการโฆษณาตัวเจ้าชายเลโอโปลด์) ผลประโยชน์ที่แท้จริงของการสนับสนุนเจ้าชายเลโอโปลด์ให้เป็นกษัตริย์ให้ได้คือ การที่ปรัสเซียจะได้กองทัพสนับสนุนจากสเปนเป็นสองต่อหนึ่ง เมื่อต้องรบกับฝรั่งเศส[๕๐]

วันที่ ๑๕ มีนาคม ค.ศ. ๑๘๗๐ มีการจัดเลี้ยงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลปรัสเซียและสเปน รวมทั้งราชวงศ์โฮเฮนซอลเลิร์น และไม่กี่วันหลังจากงานเลี้ยงเจ้าชายเลโอโปลด์ได้ประกาศสละสิทธิ์ในบัลลังก์นี้ ซึ่งได้สร้างความตกใจทั้งรัฐบาลปรัสเซียและสเปนเป็นอย่างมาก ส่วนบิสมาร์คก็คิดว่าไม่ได้ล้มเหลวมากนักหากเจ้าชายเลโอโปลด์ทรงไม่รับตำแหน่งนี้ แล้วสิทธิก็จะตกไปเป็นของเจ้าชายเฟรเดอริคพระอนุชา[๕๑]

เดือนเมษายน เจ้าชายเลโอโปลด์รู้สึกตะขิดตะขวงใจในการที่พระองค์ปฏิเสธตำแหน่ง แต่หลังจากที่ถูกบิสมาร์คสร้างความสนิทชิดเชื้อและกระตุ้นความคิดทำให้เจ้าชายทรงพิจารณาที่จะรับตำแหน่งอีกครั้ง บิสมาร์คจึงเร่งให้จัดการส่งข่าวไปยังสเปนทันทีที่ปฏิบัติการลับใกล้สำเร็จ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน เจ้าชายเลโอโปลด์เรียกร้องพระอำนาจภายหลังที่ได้ยอมรับว่าจะทรงเป็นกษัตริย์ ซึ่งพระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมที่ ๑ ก็ทรงเห็นด้วย เจ้าชายจึงส่งจดหมายไปยังรัฐบาลสเปนในชัยชนะครั้งนี้ ในส่วนของฝรั่งเศสพระเจ้านโปเลียนจำต้องเผชิญกับความจริงที่เกิดขึ้น และพระองค์จะต้องป้องกันไม่ให้เกิดการเลือกตั้งขึ้น Prim เสนาบดีชาวสเปน จึงขอเข้าเฝ้าพระเจ้านโปเลียนและพยายามทำให้เหตุการณ์สงบลง (สเปนไม่ได้มีความตั้งใจที่จะเป็นปฏิปักษ์กับฝรั่งเศส) ซึ่งตรงข้ามกับบิสมาร์คเพราะเขาต้องการเปิดฉากการรบเพียงอย่างเดียวเท่านั้น[๕๒]

ในการปฏิบัติการลับของรัฐบาลปรัสเซียกับราชวงศ์โฮเฮนซอลเลิร์นนั้น ไม่ได้มีแต่เฉพาะบิสมาร์คเท่านั้นที่เป็นส่วนสำคัญในการผลักดันแผนการต่าง ๆ แต่ยังมี Prim

---

[๕๐] Ibid., pp.17-20.

[๕๑] Ibid., p.20.

[๕๒] Robert H. Lord, ibid., pp.22-23.

และ Salarza เสนาบดีรัฐบาลสเปนอีกด้วย ซึ่งคิดว่าการเกลี้ยกล่อมให้เจ้าชายยอมตกลงพระทัย เพราะถ้าไม่รีบทำก็อาจจะยุ่งยากและใช้เวลามากซึ่งจะไม่ทันการ Salarza นั้นกลับไปสเปนโดยไม่ได้นำเรื่องนี้ไปบอกกับใคร แต่ความลับนั้นกลับแพร่กระจายไปทั่วมาดริด ส่วน Prim ซึ่งกำลังเปิดประชุมสภาก็เลี่ยงที่จะเปิดเผยต่อแผนการที่เขาทำ และไม่ยอมรับต่อเอกอัครราชทูตฝรั่งเศส เมื่อฝรั่งเศสทราบข่าวว่าเจ้าชายเลโอโปลด์ต้องการที่จะเป็นตัวเลือกของตำแหน่งกษัตริย์สเปนอีกครั้งก็เกิดการประท้วงขึ้นในสภา ซึ่งฝรั่งเศสต้องพยายามทำความเข้าใจในแผนการของบิสมาร์คอย่างลึกซึ้ง และการเป็นศัตรูกับปรัสเซียแบบโกรธกริ้วนั้น จะทำให้ฝรั่งเศสตกอยู่ในกับดักง่ายขึ้น[๕๓]

ฝรั่งเศสเปิดการตอบโต้ด้วยวิธีทางการทูตแบบโจมตีในวันที่ ๔ กรกฎาคม โดยการดำเนินการเจรจาให้พระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมที่ ๑ ยกเลิกการสนับสนุนเจ้าชายเลโอโปลด์ ซึ่งทำให้บิสมาร์คโกรธมาก และกล่าวว่าฝรั่งเศสใช้วิธีการหยาบคาย Werther ทูตปรัสเซียประจำฝรั่งเศสได้นำจดหมายจากกรามงต์และโอลิวิเยร์ไปทูลพระเจ้าไกเซอร์วิลเลียม ซึ่งตัวเขาเองไม่ได้ล่วงรู้แผนการของบิสมาร์คเลย อีกทั้งยังไม่พอใจในแผนการของนายกรัฐมนตรีคนนี้ เนื่องจากทำให้ฝรั่งเศสต้องขัดแย้งกับปรัสเซียอยู่เสมอ ๆ[๕๔] บิสมาร์คเองก็คิดว่าตัวเองทำเรื่องผิดพลาดที่ส่ง Werther ไปเป็นทูตที่ปารีส[๕๕]

กรามงต์ (Duke de Gramont) ตัวละครสำคัญในแผนของบิสมาร์ค เนื่องจากอุปนิสัยของเขาไม่เหมือนนักการทูตที่สุขุมนุ่มลึก เขาเติบโตมาในช่วงที่ฝรั่งเศสเป็นผู้ปกครองยุโรป ทำให้มีความภาคภูมิใจในมาตุภูมิอย่างรุนแรง และไม่สนใจว่าเกียรติของฝรั่งเศสจะไปกระทบและเป็นปัญหากับรัฐใดบ้าง อีกทั้งเขายังไม่มีประสบการณ์ในการเจรจานโยบายใหญ่ ๆ เมื่อเขาได้รับข่าวจากมาดริด จึงรีบดำเนินการส่งโทรเลขไปเบอร์ลินถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสเปน เขาได้รับคำตอบจากบิสมาร์คว่า *"รัฐบาลปรัสเซียไม่ได้ล่วงรู้ถึงภารกิจนี้และไม่ได้คิดว่าเรื่องนี้จะเกิดขึ้น"*[๕๖]

---

[๕๓] Ibid., p.29.

[๕๔] Ibid., p.36.

[๕๕] Otto Pflanje, ibid., p.449.

[๕๖] Otto Pflanje, ibid., p.450.

Werther กลับมาปารีสพร้อมกับนำเอาพระดำรัสของพระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมที่ ๑ ว่าตัวพระองค์เองก็เข้าใจเจตนารมณ์ของรัฐบาลสเปนเกี่ยวกับเรื่องเจ้าชายเลโอโปลด์ ซึ่งพระองค์ปฏิเสธว่าไม่มีใครมามีอิทธิพลเหนือเรื่องราวทั้งหมด และพระองค์ก็ไม่ได้สนับสนุนใครเป็นพิเศษ ถึงแม้ว่าทั้งรัฐบาลปรัสเซียและสเปนจะเปลี่ยนใจอย่างไรนั้น ตัวพระองค์เองก็ไม่ได้รู้ และไม่มีความคิดเห็นใด ๆ ต่อการตัดสินใจดังกล่าว[๕๗]

เหตุการณ์น่าจะจบลงด้วยดีแต่รัฐบาลฝรั่งเศสก็ดำเนินการกระชั้นเข้ามาอีก ที่จริงแล้วพระเจ้านโปเลียนที่ ๓ ซึ่งตอนนี้ก็ชราภาพมากแล้วและประชวรอยู่เสมอ ไม่ค่อยจะรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมากนัก ซึ่งเรื่องทั้งหมดนั้นก็เป็นเพราะพระราชินีเออเชนี (Eugénie) ซึ่งทรงชิงชังโปรเตสแตนท์บวกกับความรู้สึกเกลียดชาวปรัสเซีย[๕๘] ซึ่งก็สอดรับกับหลักการของกรามงต์พอดี ทั้งสองจึงเตรียมเจรจากับพระเจ้าไกเซอร์วิลเลียมที่ ๑ ซึ่งในขณะนั้นพักอยู่ที่เมืองเอมส์ (Ems) และอยู่ห่างไกลจากบิสมาร์คที่พักรักษาอาการป่วยที่เมืองวาร์แซง (Varzin) กรามงต์ใช้โอกาสที่สภาฝรั่งเศสมีความยุ่งเหยิงเกี่ยวกับปัญหาเจ้าชายเลโอโปลด์ เขาจึงปลุกระดมสภาว่าเรื่องนี้เป็นอันตรายและเป็นภัยคุกคามของยุโรปและของ *“ผลประโยชน์แห่งชาติและเกียรติยศ”* ของฝรั่งเศส เขาจึงสั่งให้เบเนเดตตี (Benedetti) ทูตฝรั่งเศสประจำปรัสเซียเดินทางไปเมืองเอมส์เพื่อโน้มน้าวให้พระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมทรงสั่งการ *“ถ้าไม่สั่งการก็แนะนำให้เจ้าชายเลโอโปลด์สละสิทธิ์”*[๕๙]

ส่วนตัวพระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมเอง ก่อนหน้านี้โดนบิสมาร์คพยายามกล่อมความคิดให้เชื่อว่าตอนนี้ฝรั่งเศสกำลังเตรียมทำสงครามกับปรัสเซีย ทำให้พระองค์ไม่พอพระทัยอย่างมากและควรจะต้องมีท่าทีแข็งกร้าวบ้าง แต่อย่างไรก็ตามพระประสงค์หลักของพระองค์ คือ สันติภาพสำหรับราชบัลลังก์สเปน ซึ่งพวกเขาเหล่านี้จะตัดสินใจด้วยตัวเอง พระองค์ไม่ได้สั่งการอะไรเลย ปรัสเซียไม่มีผลประโยชน์ในเรื่องนี้ ฝรั่งเศสต่างหากปรารถนาที่จะแทรกแซงให้เรื่องนี้พังพินาศมากกว่า[๖๐]

---

[๕๗] Robert H. Lord, op.cit., p.36.

[๕๘] Geoffrey Wawro, op.cit., p.106.

[๕๙] Otto Pflanje, op.cit., p.452.

[๖๐] Robert H. Lord, op.cit., p.40-41.

เมื่อบิสมาร์คได้รับข้อความจากกรามงต์แล้ว ก็ประหลาดใจในเนื้อหาที่มีนัยซวนทะเลาะ เขาเอ่ยขึ้นมาว่า *"กรามงต์ไม่น่าพูดอย่างประมาทแบบนี้เลย"* ที่เมืองเอมส์ พระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมที่ ๑ ทรงตระหนักถึงถ้อยคำของกรามงต์ ซึ่งแสดงว่าตัวเขาไม่ได้ต้องการสันติภาพเลยแม้แต่น้อย และพระองค์ได้สัญญากับบิสมาร์คแล้วว่าจะตรัสแบบรุนแรงบ้าง ดังนั้นเมื่อโปรดเกล้าฯ ให้เบเนเดตตีเข้าเฝ้า พระองค์ทรงตรัสว่า *"พระองค์ไม่มีอำนาจใด ๆ ที่จะให้เจ้าชายเลโอโปลด์สละสิทธิ์"*[๖๑]

วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ชาร์ล แอนโทนี ผู้แทนเจรจาของเจ้าชายเลโอโปลด์ถูกโจมตีทั้งปารีสและเอมส์ถึงความคลุมเครือของเรื่องดังกล่าว เขาจึงตัดสินใจใช้อำนาจของตนเป็นผู้สละสิทธิ์ตำแหน่งกษัตริย์สเปนแทนเจ้าชายเลโอโปลด์ ข่าวนี้ทำให้พระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมรู้สึกเหมือนยกภูเขาออกจากอก ทางด้านฝรั่งเศสรับรู้ถึงชัยชนะและแพร่ข้อความเยาะเย้ยปรัสเซียผ่านสื่อ ส่วนบิสมาร์คนั้นเตรียมแผนการอื่นคอยไว้แล้ว จึงส่งโทรเลขให้ทูตทั้งหลายทั่วยุโรปเข้าใจว่าเจ้าชายเลโอโปลด์ได้สละสิทธิ์ในบัลลังก์สเปนแล้ว ส่วน Werther นั้นได้ส่งโทรเลขไปยังฝรั่งเศสว่า *"คำประกาศอย่างเป็นทางการนี้สร้างความพอใจให้แก่ฝรั่งเศสอย่างแน่นอน"*[๖๒]

กรามงต์ทำผิดพลาดทางการทูตมาครั้งหนึ่งแล้วที่ใช้วาจาเชิงบังคับกับพระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียม ต่อมาเขาก็ขอให้ Werther ทูลพระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมให้พระองค์ส่งจดหมายมาขอโทษพระเจ้านโปเลียน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสงบแก่ฝรั่งเศส อีกทั้งกรามงต์ยังส่งโทรเลขบอกให้เบเนเดตตีทูลพระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมให้ทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับเรื่องคำประกาศของชาร์ล แอนโทนี ในการสละสิทธิ์ครั้งนี้ของเจ้าชายเลโอโปลด์ เพื่อที่ว่า *"จะทำให้ฝรั่งเศสมั่นใจได้ว่าพระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมที่ ๑ จะไม่มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงว่าที่กษัตริย์ของสเปนอีก"*[๖๓] เบเนเดตตีจึงเข้าเฝ้าพระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมที่ Kurgarten

---

[๖๑] Otto Pflanje, op. cit., p.452.

[๖๒] Ibid., p.454.

[๖๓] Ibid., p.455.

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ระหว่างที่รับประทานอาหารกับโมลท์เกและฟอน รูน บิสมาร์คย้ำถามโมลท์เกอีกครั้งว่ากำลังทหารพร้อมหรือยัง เมื่อได้รับคำตอบที่น่าพอใจแล้วเขาจึงจรดปากกา ซึ่งก็คือการลบบางคำในโทรเลขเพื่อให้กะทัดรัดขึ้น รวมทั้งเปลี่ยนความหมายในเชิงที่หยิ่งทะนงว่า *"พระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมที่ ๑ ทรงไม่ต้อนรับเบเนเดตตีและการเจรจาทั้งหมด"* เข้าต่อมากรามงต์หน้าเขียวทันทีเมื่อได้รับโทรเลขจากเอมส์ เขารู้สึกเหมือนถูกตบหน้า ข่าวจากเบอร์ลินแพร่สะพัดไปทั่วจนในปารีสเกิดผู้ชุมนุมตามท้องถนนมากมายต่างร้องตะโกนว่า *"ไปเบอร์ลิน"* *"ทำให้ปรัสเซียแพ้ราบคาบ"* และร้องเพลงชาติฝรั่งเศส (Marseillaise) เพื่อปลุกระดม[๖๔]

ในโทรเลขจากเอมส์ ดูเหมือนข้อความของพระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมยังคงสุภาพจนจบประโยค อีกทั้งการเข้าเฝ้าของเบเนเดตตีครั้งนั้น พระองค์ยังส่งสัญญาณเป็นนัยว่าจะยอมรับที่เจ้าชายทรงสละสิทธิ์ ทางพระเจ้านโปเลียนเองก็ทรงเริ่มกลัวแต่ทำอะไรไม่ได้แล้วเมื่อถูกเหล่าประชาชนชาตินิยมเข้าบีบบังคับให้จำเป็นต้องประกาศสงครามกับปรัสเซีย บิสมาร์คเชื่อว่าความจำเป็นนี้ในสภาฝรั่งเศสไม่มีทั้งสติปัญญาและความเฉียบขาดที่จะหลีกเลี่ยงมันได้[๖๕]

ทางด้านประเทศต่าง ๆ นั้นไม่กล้าเข้ามายุ่งเกี่ยวเพราะคิดว่าฝรั่งเศสจะชนะสงคราม อังกฤษนั้นได้ประกาศความเป็นกลางอย่างแน่นอน เช่นเดียวกับรัสเซียที่บิสมาร์คไปทำสัญญาไว้ในปี ค.ศ. ๑๘๖๘ ออสเตรียกำลังคอยทีท่าอยู่ว่าฝรั่งเศสจะรบชนะหรือไม่อีกทั้งออสเตรียเพิ่งบอบช้ำมาจากสงครามกับปรัสเซียก่อนหน้านี้ ส่วนอิตาลีนั้นยังมีความเป็นไปได้ที่จะแทรกแซงแต่กำลังพิจารณาดูทีท่าของฝรั่งเศสว่าจะรักษาดินแดนฝั่งแม่น้ำไรน์และเกียรติยศอันสูงส่งได้หรือไม่[๖๖] ซึ่งเท่ากับว่าไม่มีประเทศไหนจะเข้ามายุ่งเกี่ยวกับสงครามครั้งนี้เลย ฝรั่งเศสจำต้องประกาศสงครามกับปรัสเซียในวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๗๐

---

[๖๔] Ibid., p.456.

[๖๕] Ibid., p.457.

[๖๖] René Albrecht-Carrie, *A diplomatic history of Europe since the congress of Vienna* (New York: Harper & Row, Publishers, 1973), p.136.

สรุป

ผลของสงครามระหว่างฝรั่งเศสและปรัสเซียครั้งนี้มีผู้เปรียบเปรยไว้ว่า *"ยุโรปสูญเสียนายหญิงและได้นายผู้ชายมาแทน (Europe has lost the Mistress and won the Master)"* เท่ากับว่าชัยชนะของปรัสเซียเป็นการปิดฉากยุคหนึ่งและเปิดฉากอีกยุคหนึ่ง เป็นการย้ายศูนย์กลางทางการเมืองของยุโรปจากปารีสไปเบอร์ลิน ยุคเก่าซึ่งเคยถือว่าฝรั่งเศสเป็นผู้นำด้านต่าง ๆ เปลี่ยนไปเป็นยุคที่ถือเยอรมันเป็นผู้นำด้านทหาร เศรษฐกิจ การเมือง และด้านอื่น ๆ[๖๗] ทั้งหมดนี้เกิดจากการทำสงครามเพื่อรวมชาติเยอรมนีของปรัสเซีย ซึ่งนับตั้งแต่อดีตเป็นต้นมาชาติเยอรมันถูกมหาอำนาจเช่นฝรั่งเศสแทรกแซงไม่ให้มีการรวมประเทศกันได้ เยอรมันจึงต้องแบ่งเป็นรัฐน้อยใหญ่ตามนโยบายของรัฐมหาอำนาจ ซึ่งพยายามยึดเอาดินแดนไปเป็นของตนอยู่เสมอ ๆ โดยเฉพาะในสมัยพระเจ้านโปเลียนที่ ๑ ต่อมาในศตวรรษที่ ๑๙ ได้เกิดแนวคิดชาตินิยมขึ้นมา ทำให้คนเยอรมันตระหนักถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ ปรัสเซียในขณะนั้นภายใต้การนำของพระเจ้าเฟรเดอริค วิลเลียมที่ ๔ ได้เริ่มการรวมเยอรมนีขึ้น โดยพยายามจะรวมภายใต้ระบบสามกษัตริย์ และไม่ต้องการให้ออสเตรียรวมอยู่ด้วย จึงทำให้ปรัสเซียเกิดความขัดแย้งกับออสเตรียในการที่จะเป็นผู้นำในการรวมเยอรมนีครั้งนี้ ต่อมาในสมัยพระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมที่ ๑ ฐานะของปรัสเซียได้พัฒนาทางเศรษฐกิจไปไกลกว่ารัฐเยอรมันอื่น ๆ ทำให้ปรัสเซียกลายเป็นมหาอำนาจทั้งการขนส่งและระบบเศรษฐกิจ และมีแนวโน้มที่จะเป็นผู้นำในการรวมเยอรมนี นอกจากนี้พระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมที่ ๑ ได้เสริมสร้างกองทัพบกให้มีศักยภาพ แต่ก็เกิดอุปสรรคขึ้นเมื่อสภาที่มีกลุ่มเสรีนิยมได้ที่นั่งมากกว่าไม่อนุมัติงบประมาณค่าใช้จ่ายทางทหาร ทำให้มติของพระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมที่ ๑ ไม่ผ่านถึงสองครั้ง พระองค์จึงจะสละราชสมบัติ แต่จังหวะเดียวกันนั้นบิสมาร์คก็เข้ามาช่วยแก้ไขสถานการณ์ให้ดีขึ้น กล่าวคือเขาได้ใช้หลักการเลือดและเหล็กเสนอต่อสภาในการรวมเยอรมนี ซึ่งด้วยอุปนิสัยแข็งกร้าวและฉลาดหลักแหลมของบิสมาร์ค ช่วยให้ปรัสเซียดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ต่อมาปรัสเซียจำเป็นต้องทำสงครามเพื่อไม่ให้ประเทศเพื่อนบ้าน

---

[๖๗]นันทกา โชติกะพุกกณะ, อ้างแล้ว, หน้า ๑๓๑.

เป็นอุปสรรคในการรวมเยอรมนี ชาติแรกคือเดนมาร์ก โดยปรัสเซียหยิบยกเอาปัญหาแคว้นชเลสวิกและโฮลสไตน์ ที่เดนมาร์กพยายามผนวกไปเป็นของตน ทำให้ปรัสเซียและออสเตรียร่วมกันทำสงครามจนสามารถเอาชนะเดนมาร์กได้ และต่อมาปรัสเซียและออสเตรียก็ทำสงครามกันเองเพื่อแสดงศักยภาพให้ชัดเจนว่ารัฐใดควรจะเป็นผู้นำในการรวมเยอรมนี ปรัสเซียซึ่งมีความก้าวหน้าทางการทหาร เศรษฐกิจ และระบบขนส่งรถไฟดีกว่าออสเตรีย สามารถใช้เวลาเพียงเจ็ดสัปดาห์เท่านั้นในการเอาชนะออสเตรีย สงครามสุดท้ายซึ่งถือว่าเป็นสงครามครั้งสำคัญของปรัสเซีย เพราะฝรั่งเศสนับตั้งแต่สมัยพระเจ้านโปเลียนที่ ๑ เป็นต้นมาเป็นประเทศที่มีความแข็งแกร่งมากที่สุดในยุโรป นอกจากมีกองกำลังทหารที่เตรียมพร้อมแล้ว บิสมาร์คยังต้องดำเนินวิธีการทูตอย่างชาญฉลาด ซึ่งหมากตัวหนึ่งในแผนการนี้คือ เจ้าชายเลโอโปลด์ โฮเฮน ซอลเลิร์น ว่าที่กษัตริย์ของสเปน ซึ่งเป็นพระญาติของพระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียมที่ ๑ ฝรั่งเศสไม่เห็นด้วยกับตำแหน่งนี้และคัดค้านมาโดยตลอด จนกระทั่งการทำสงครามทางการทูตอย่างก้าวร้าวต่อพระเจ้าไกเซอร์ วิลเลียม จนถึงเหตุการณ์โทรเลขจากเอมส์ที่บิสมาร์คทำการตัดข้อความบางอย่างและแปลงความหมายไปในเชิงที่ทั้งสองฝ่ายเข้าใจผิดซึ่งกันและกัน จนบีบให้ฝรั่งเศสต้องทำสงครามกับปรัสเซียในที่สุด

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ทวีศักดิ์ ล้อมลิ้ม. *ประวัติศาสตร์ยุโรปสมัยใหม่ ค.ศ. ๑๘๐๕-๑๙๔๕*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๕.

_____. *ประวัติศาสตร์ยุโรปสมัยใหม่ ค.ศ. ๑๘๐๕-๑๙๔๕*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๒.

นันทกา โชติพุกกณะ. *ประวัติศาสตร์ยุโรปคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙-๒๐ ค.ศ. ๑๘๑๕-๑๙๑๔*. กรุงเทพฯ: ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ๒๕๒๐.

น้ำเงิน บุญเปี่ยม. *ยุโรปสมัยใหม่ ค.ศ. ๑๗๘๙-๑๙๑๔: อดีตและปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๓.

พรสวรรค์ วัฒนางกูร. *เยอรมนีในศตวรรษที่ ๒๑: อดีตและปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔.

เหรียญ หล่อวิมงคล. *ประวัติศาสตร์ประเทศฝรั่งเศส*. เชียงใหม่: มิ่งเมือง, ๒๕๔๗.

อาทิตย์ทิพอาภา, พระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้า. *ประวัติศาสตร์สมัยการปฏิวัติฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: โฆษิต, ๒๕๔๙.

เอี่ยม ฉายางาม. *ประวัติศาสตร์ฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๘๙-๑๘๔๘*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๓.

เลอเวนสไตน์ฮุแบร์ตูส. *ประวัติศาสตร์เยอรมัน*. แปลโดย นิธิ เอียวศรีวงศ์. พระนคร: สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๑.

ภาษาอังกฤษ

Albrecht, C. R. *A diplomatic history of European since the congress of Vienna*. New York: Harper & Row, Publisher, 1973.

Geiss, I. *The question of German unification: 1806-1996*. translated by Fred Bridgham. London: Routledge, 1997.

Holborn, H. *A history of modern Germany: 1840-1945*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1969.

Lord, H. R. *The Origins of the War of 1870: new documents from the German archives*. Cambridge: Harvard University Press, 1924.

Oncken, H. *Napoleon III and the Rhine: the origin of the war of 1870-1871*. New York: Russell&Russell, 1967.

Pflanje, O. *Bismarck and the development of Germany: the period of unification, 1815-1871*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

Aowerwine, C. *France since 1780: culture politics and society*. Basingstoke: Palgrave, 2001.

Wawro, G. *Warfare and society in Europe 1972-1914*. London: Routledge, 2003.

วารสาร

รัฐสภาสาร

ขอเชิญชวน ส่งบทความวิชาการ

ด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ
ที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจารณ์ หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ
จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการ
ของตนหรือของผู้อื่น มีความยาวไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A ๔
และไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน ค่าตอบแทนหน้าละ ๓๐๐ บาท

การส่งบทความ ส่งได้ ๒ วิธี

๑. ส่งต้นฉบับในรูปเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล มาที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐

๒. ส่งไฟล์ข้อมูลมาที่ rattasapasarn@yahoo.com

สอบถามรายละเอียดได้ที่ กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๑ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒

ช่องทางติดตามข่าวสาร
ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
The Secretariat of The House of Representatives

www.parliament.go.th

สถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา
THE NATIONAL ASSEMBLY RADIO AND TELEVISION BROADCASTING STATION

www.radioparliament.net

Call Center
1743

Call Center

e-book
หนังสือและสื่อเผยแพร่

e-book

PR parliament

กลุ่มงานสื่อมวลชน
สำนักประชาสัมพันธ์

เยี่ยมชมรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ยุวชนประชาธิปไตย
รัฐสภา

รางวัลพานแว่นฟ้า

โครงการประกวด
นวัตกรรมประชาธิปไตย

เครือข่ายพลเมืองรัฐสภา

กิจกรรมกลุ่มงานเผยแพร่ฯ

วารสารรัฐสภาสาร

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขที่ ๑๑๐ ถนนประดิพัทธ์ แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒ e-mail: rattasapasarn@yahoo.com