



วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ 19 ฉบับที่ 3 (กันยายน - ธันวาคม 2564)

ฉบับที่ 3
(กันยายน - ธันวาคม 2564)



วารสาร สถาบัน พระปกเกล้า

KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE JOURNAL

ISSN 1685 9855 | ISSN 2730-3896 (Online)

https://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/index

บรรณาธิการ

รศ. ดร.อรรถ กักพล

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กองบรรณาธิการ

ศ. ดร.จรัส สุวรรณมาลา

สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ

มหาวิทยาลัยรังสิต

ศ. ดร.ไชยวัฒน์ คำชู

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศ. ดร.ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์

สาขาวิชารัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

ศ. วุฒิสาร ต้นไชย

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ศ. ดร.สกนธ์ วรรณวิวัฒนา

ประธานกรรมการการแข่งขันทางการค้า

(อดีตคณบดีคณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ศ. ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศ. ดร.สมบุญ สุขสำราญ

อุปนายกราชบัณฑิตยสภา คนที่ 1

รศ. ดร.นิยม รัฐอมฤต

ที่ปรึกษาด้านการต่างประเทศ สถาบันพระปกเกล้า

รศ. ดร.สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พลเอก เอกชัย ศรีวิลาศ

ผอ.สำนักงานกึ่งนิติและธรรมาภิบาล

สถาบันพระปกเกล้า

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล

ผอ.สำนักวิจัยและพัฒนา

สถาบันพระปกเกล้า

ผู้จัดการ

นายวิวัฒน์ ชัยภาคภูมิ

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายภควัต อัจฉริยปัญญา

นักฝึกอบรมชำนาญการพิเศษ

สถาบันพระปกเกล้า



วารสารสถาบันพระปกเกล้า

ปีที่ 19 ฉบับที่ 3 กันยายน-ธันวาคม 2564 ISSN 1685-9855

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0-2141-9570 โทรสาร 0-2143-8175

วารสารสถาบันพระปกเกล้า เป็นวารสารทางวิชาการที่สถาบันพระปกเกล้าจัดทำขึ้น โดยรวบรวมงานเขียนทางวิชาการและงานศึกษาวิจัย ที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ สังเคราะห์ และติดตามประเมินผล ในมิติทางการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีมิติการบริหารราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งในบริบทประเทศไทยหรือในเชิงเปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมผลงานทางวิชาการที่สำคัญในประเด็นที่เกี่ยวข้อง นำไปสู่การต่อยอดพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพในเชิงวิชาการแก่นักศึกษาและประชาชนผู้ให้ความสนใจต่อไป

ขอบเขตเนื้อหาของบทความในวารสารฯ ได้แก่ประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. ประชาธิปไตย และกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย
2. ธรรมาภิบาล
3. แนวทางการบริหารงานพัฒนาประเทศ
4. นโยบายสาธารณะและองค์กรทางการบริหารราชการแผ่นดิน
5. การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
6. การเมืองภาคพลเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน
7. สันติวิธีและการจัดการกับความขัดแย้ง
8. การสร้างเครือข่ายการพัฒนา
9. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

วารสารสถาบันพระปกเกล้า ดำเนินการจัดพิมพ์ปีละ 3 เล่ม ดังนี้

ฉบับที่ 1 ประจำเดือนมกราคม – เมษายน

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนพฤษภาคม

ฉบับที่ 2 ประจำเดือนพฤษภาคม – สิงหาคม

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนกันยายน

ฉบับที่ 3 ประจำเดือนกันยายน – ธันวาคม

ออกเผยแพร่แก่สาธารณชนในเดือนมกราคมของปีถัดไป

อนึ่ง บทความที่จะได้รับการตีพิมพ์ลงในวารสาร จะต้องผ่านการพิจารณาบทความโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) ในรูปแบบผู้พิจารณาไม่ทราบชื่อผู้แต่งและผู้แต่งไม่ทราบชื่อผู้พิจารณา (Double-blind peer review) ตามกระบวนการที่กำหนดไว้ และมีการพิจารณาบทความโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) จำนวน 2 ท่านต่อ 1 บทความ เป็นอย่างน้อย

ผู้สนใจส่งบทความเพื่อให้สถาบันพระปกเกล้าพิจารณา สามารถส่งบทความของท่านผ่านระบบ Submit Online ได้ที่เว็บไซต์ http://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/ โดยขอความกรุณาจัดเตรียมต้นฉบับและดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

ราคาต่อฉบับ: 120 บาท

กองบรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารปี ชั้น 5 เลขที่ 120 หมู่ 3
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 02-141-9570 E-mail : packawat@kpi.ac.th

ส.า.ร.บ.ญ

เรื่อง	หน้า
การจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดและความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ มีชัย ออสุวรรณ อุมพร บึงมู และ ภูเบศ เสนิบัต	5
การศึกษาบทบาทและแนวทางการส่งเสริมประสิทธิภาพการดำเนินงาน ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เลิศพร อุดมพงษ์	29
กระบวนการจัดการเรียนรู้ประชาธิปไตยให้แก่เยาวชนผ่านเพลงฉ่อย ณัฐกิตติ์ เขียวทอง	48
ปัญหาความเหมาะสมในการใช้มาตรการทางอาญา: ศึกษาพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 สุชาภักดิ์ โคภิตเวศย์มนตรี	77
หลักเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะในบริบทประเทศไทย เศรษฐวัฒน์ โชควรรกุล และ วิภาดา ชัยรัตน์	95
เหลียวหลัง มองข้างหน้าการกระจายอำนาจของประเทศไทย: แสงริบทรีปลายอุโมงค์ ปธาน สุวรรณมงคล	119
เครื่องมือทางนโยบายสำหรับส่งเสริมการเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัย ประจำเดือนของเด็กผู้หญิงและสตรี ปิติเทพ อยู่ยืนยง	137
แนวทางการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมกับสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้าน ในพื้นที่โครงการระบายเชิงเศรษฐกิจภาคตะวันออก กรณีศึกษา จังหวัดชลบุรี บุษิตา สังข์แก้ว ดนุสรณ์ กาญจนวงศ์ และ จตุพล ดวงจิตร	154

ทางคณะผู้จัดทำยินดีที่จะเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลที่มีประโยชน์หรือน่าสนใจต่อ
สาธารณชนและขอสงวนสิทธิ์ในการสรุปย่อ ตัดทอนหรือเพิ่มเติมตามความเหมาะสม
ความเห็นและทัศนะในแต่ละเรื่องเป็นของผู้เขียน ซึ่งทางคณะผู้จัดทำและสถาบันพระปกเกล้าไม่จำเป็นต้อง
เห็นด้วยเสมอไป

พิมพ์ที่

บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด

745 ถนนนครไชยศรี แขวงนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300 โทรศัพท์ 02-243-9040-4 โทรสาร 02-243-3225



บรรณาธิการแถลง

หากทบทวนช่วงปี 2021 ที่จะผ่านพ้น คงเป็นเรื่องของการยืดหยุ่นปรับตัว เพราะชัดเจนว่าประเทศ ชุมชน และตัวเรา อยู่ในบริบทภูมิทัศน์ใหม่ ซึ่งเป็นผลมาจากสิ่งที่เราคาดหวังอยู่แล้ว อาทิ เช่น อิทธิพลของเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงเชิงประชากร ช่องว่างทางคิดระหว่างวัย และตัวแปรที่ไม่คาดหวังเลย นั่นคือ วิกฤตโรคระบาดที่เปลี่ยนให้เราทุกคนต้องปรับตัว คำว่า “วิกฤต” “หายนะ” ซึ่งนานๆ ได้ฟังสักครั้ง กลายเป็นคำที่ได้ยินได้ฟังทุกวัน สภาพปัญหาช่วงเปลี่ยนแปลงนี้ มีทั้งอันตรายและกว้างขวางมาก หากมีคำถามว่าจะอยู่อย่างไร ? ขอให้นึกถึงคำกล่าวของนักธรรมชาติวิทยา ชาร์ลส์ ดาร์วิน (Charles Darwin) ที่กล่าวว่า “ไม่ใช่ผู้ที่แข็งแรงที่สุดหรือฉลาดที่สุดหรือที่อยูรอด แต่เป็นผู้ที่ปรับตัวเข้ากับความเสี่ยงเปลี่ยนแปลงได้ดีที่สุดต่างหาก” (It is not the strongest of the species that survives, nor the most intelligent that survives. It is the one that is the most adaptable to change.) ดังนั้น พวกเราอยู่เฉย คิดแบบเดิมและทำแบบเดิมกันไม่ได้ ทุกคนต้องเป็นผู้ที่ปรับตัวให้เข้ากับบริบทใหม่ๆ ถึงจะอยู่รอดค่ะ

วารสารสถาบันพระปกเกล้าฉบับนี้ คัดสรรบทความและเรื่องราวที่มีความหลากหลายอีกเช่นเคย ขอเริ่มต้นด้วยบทความแรก เรื่อง “การจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดและความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์” โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มิชัย ออสุวรรณ จากคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ อุมพร บึงมูม นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ และ ภูเบศ เส้นบัตร นักวิเคราะห์งบประมาณปฏิบัติการ จากสำนักงบประมาณ รัฐสภา บทความนี้น่าสนใจมาก โดยหยิบยกเรื่องความเหลื่อมล้ำซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญมากมานำเสนอผ่านการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการกระจายงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ หากแต่ยังไม่เพียงพอโดยเฉพาะในมิติที่เชื่อมโยงกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งมีข้อเสนอ

หลายประการ ซึ่งสามารถนำไปปรับใช้ได้ ท่านผู้อ่านไม่ควรพลาดบทความนี้

บทความที่สอง เรื่อง “การศึกษาบทบาทและแนวทางการส่งเสริมประสิทธิภาพการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560” โดย ดร.เลิศพร อุดมพงษ์ นักวิชาการผู้ชำนาญการ สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า งานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับองค์กรอิสระของสถาบันพระปกเกล้า วิธีการศึกษาวิเคราะห์ทั้งการศึกษาเอกสาร รวมทั้งสนทนากลุ่มจากหลากหลายจังหวัด ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรสามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งได้ระดับหนึ่ง หากยังมีประเด็นความเชื่อมั่นและความร่วมมือจากหน่วยที่เกี่ยวข้อง นักวิจัยตั้งข้อสังเกตถึงที่มาของคณะกรรมการฯ รวมทั้งการยึดโยงกับประชาชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อเสนอไปปรับใช้ได้ และผู้สนใจเรื่ององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เชิญติดตามค่ะ

อีกสองบทความต่อจากนี้ เป็นบทความจากวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโท โดยบทความแรก เรื่อง “กระบวนการจัดการเรียนรู้ประชาธิปไตยให้แก่เยาวชนผ่านเพลงฉ่อย” เป็นงานศึกษาทดลองกระบวนการเรียนรู้ของ ฌรัฐกิตติ์ เขียวทอง จากคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร นำเสนอปัญหาการเรียนการสอนประชาธิปไตย อาทิ เช่น การบรรยายทางเดียว เนื้อหามากเกินไป ไม่มีส่วนร่วมของผู้เรียน บทความนี้ แสดงผลการทดลองรูปแบบการเรียนการสอนอย่างสร้างสรรค์ผ่านเพลงฉ่อย ซึ่งมีผลการเรียนรู้ดีขึ้น ไม่ว่าจะเป็นความรู้ความเข้าใจเพิ่มขึ้น การมีส่วนร่วมของผู้เรียน นำไปปรับใช้ในการเรียนสอนประชาธิปไตยได้เลย บทความต่อมา “ปัญหาความเหมาะสมในการใช้มาตรการทางอาญา: ศึกษาพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558” โดย สุชาภักดิ์ โสภิตเวศย์มนตรี จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ บทความนี้ตระหนักดีว่า ถึงแม้เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและ

ปราศจากอาวุธถือว่าเป็นเสรีภาพพื้นฐานในระบบประชาธิปไตย หากแต่รัฐสามารถตรากฎหมายเพื่อจำกัดการใช้เสรีภาพดังกล่าว ดังเห็นได้จากพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดความผิด และมาตรการทางอาญาบางประการยังมีความไม่ได้สัดส่วนกับความเป็นอันตรายของความผิด และไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญเพื่อหาคำตอบ ผู้ศึกษาศึกษาได้เปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมในต่างประเทศ และเสนอเป็นแนวทางในการแก้กฎหมายด้วย

เชื่อมโยงกัน ในบทความต่อมายังอยู่ในบรรยากาศของการชุมนุมสาธารณะ คือเรื่อง **“หลักเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะในบริบทประเทศไทย”** โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เศรษฐวัฒน์ โชควรรกุล คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ และ ดร.วิภาดา ชัยรัตน์ คณะครุศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา บทความนี้ พาเรากลับไปดูพัฒนาการของการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย และวิเคราะห์ให้เห็นหลักเสรีภาพว่าถูกตีความอย่างไร ? ภายใต้ของบริบทของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 โดยเฉพาะการวิเคราะห์จากคำพิพากษาที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ท่านที่ติดตามการเมืองยุคนี้ ไม่ควรพลาดจริง ๆ

บทความถัดมาเข้ากับสถานการณ์การเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่เลือกตั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเมื่อปลายปี 2020 มาถึงเทศบาลในเดือนมีนาคม 2021 และ องค์การบริหารส่วนตำบลในเดือนพฤศจิกายน 2021 กับบทความการกระจายอำนาจ เรื่อง **“เหลียวหลังมองข้างหน้าการกระจายอำนาจของไทย: แสงริบทลึกลับอายุโมฆะ”** โดย รองศาสตราจารย์ปธาน สุวรรณมงคล จาก สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยรังสิต บทความนี้พาเราย้อนไปดูเส้นทางเดินของการกระจายอำนาจไทย อะไรที่ทำแล้ว ? อะไรที่ยังขาด ? และยังสามารถเสนอเส้นทางเดินต่อไปของการกระจายอำนาจที่เกิดประโยชน์กับประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น จะเป็นเช่นไร ? เชิญติดตามได้ในบทความนี้

สองบทความสุดท้ายเกี่ยวกับนโยบายและการจัดการภาครัฐ บทความแรกเรื่อง **“เครื่องมือทางนโยบายสำหรับส่งเสริมการเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนของเด็กผู้หญิงและสตรี”** โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ปิติเทพ อยู่เย็น จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ผ่านมามีการถกเถียงว่าผลิตภัณฑ์สุขอนามัยของเด็กผู้หญิงและสตรีควรเป็นเรื่องสิทธิของประชาชนหรือไม่ ? ปัญหาของการเข้าถึงรวมถึงประเด็นนี้ เป็นการสะท้อนความเหลื่อมล้ำในนโยบายสาธารณะระหว่างเพศและรายได้หรือไม่ ? บทความนี้ตระหนักถึงปัญหาการขาดแคลนผลิตภัณฑ์สุขอนามัยในกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่มีฐานะยากจน โดยสำรวจกลไกนโยบายสาธารณะจากต่างประเทศ เพื่อเป็นข้อเสนอทางนโยบายของประเทศไทย สำหรับบทความสุดท้ายมีความสำคัญเช่นกัน **“แนวทางการจัดการทำเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมกับสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้านในพื้นที่โครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก กรณีศึกษา จังหวัดชลบุรี”** โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุษิตา สังข์แก้ว ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดนุสรณ์ ดร.กาญจนาวงศ์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์จตุพล ดวงจิตร์ จากโรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต ในยุคที่โครงการรัฐขนาดใหญ่ ดังเช่นโครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก ที่ดำเนินอยู่ในพื้นที่ประเด็นการดำรงอยู่หรือการปรับของตัวของคนตัวเล็กตัวน้อย อาทิเช่น กลุ่มประมงพื้นบ้าน จึงน่าสนใจยิ่ง ดังนั้น บทความนี้ ได้สะท้อนสภาพปัญหาและโอกาสของความขัดแย้งของการจัดการทรัพยากรผ่านการจัดการทำเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและความสัมพันธ์ของผู้เกี่ยวข้อง หลักการของการพัฒนาที่ยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเล สิทธิของชุมชนประมงพื้นบ้าน และ โครงการรัฐขนาดใหญ่ว่าสามารถอยู่ร่วมกันอย่างไร ? เชิญติดตามจากบทความนี้

สุดท้ายนี้ หวังว่าผู้อ่านจะได้ความรู้ใหม่ สนุกสนานเพลิดเพลินกับบทความทั้ง 8 เรื่อง ที่วารสารฯ ของเราได้คัดสรรมา รวมทั้งมีความสุข สุขภาพดีถ้วนหน้ารับปีใหม่ 2022 ไปด้วยกัน

ด้วยรักและปรารถนาดี

รองศาสตราจารย์ ดร.อรรถ กักพล
บรรณาธิการวารสารสถาบันพระปกเกล้า

การจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดและความเหลื่อมล้ำ ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

Provincial Budgetary Allocation and Inequality in Human Development

มีชัย ออสุวรรณ*

Meechai Orsuwan**

อุมพร บึงมูม***

Umaporn Buengmum****

ภูเบศร์ เสนิบัต*****

Phubet Senbut*****

บทความนี้

Received

7 กรกฎาคม 2564

Revised

2 สิงหาคม 2564

Accepted

5 สิงหาคม 2564

บทคัดย่อ

แม้ว่าในปัจจุบันรัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์ประเทศที่ต้องการสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาค โดยมุ่งเป้าเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ต่างๆ แต่เมื่อพิจารณาการจัดสรรงบประมาณประเทศยังคงพบว่ามีข้อด้อยกับนโยบายดังกล่าว โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไปสู่จังหวัดโดยตรงที่ยังไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสที่อยู่ในระดับสูง ในระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศดีขึ้นบ้าง แต่สถานการณ์ความยากจน การขาดโอกาสในการสร้างอาชีพ และการเข้าถึงการศึกษาและบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพของประชาชนในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดกับ

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (ดร.)

** Assistant Professor of College of Education, Kasetsart University (Ph.D.)

*** นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล

**** Senior Budget Analyst, Parliamentary Budget Office

***** นักวิเคราะห์งบประมาณปฏิบัติการ สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล

***** Budget Analyst, Parliamentary Budget Office

ความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาคน โดยใช้ “จังหวัด” เป็นหน่วยวิเคราะห์ และเสนอแนวทางการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดที่อาจจะลดความเหลื่อมล้ำได้ในระยะยาว ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ ซึ่งประกอบด้วย 2 ขั้นตอนคือ ขั้นตอนแรกนักวิจัยใช้ข้อมูลหลักจากสำนักงานงบประมาณ สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการวิเคราะห์โครงสร้างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด เพื่อศึกษาการกระจายของงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดในช่วงปี 2558-2562 ทั้งนี้พบว่า สัดส่วนและการกระจายของงบประมาณที่ลงไปสู่พื้นที่จังหวัดในปัจจุบันมีการกระจายตัวทั่วถึงมากขึ้นกว่าในอดีต แม้ว่างบประมาณส่วนใหญ่ยังคงอยู่ที่กรุงเทพมหานครและส่วนกลางก็ตาม ซึ่งชี้ให้เห็นว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำในมิติพื้นที่ยังอยู่ในระดับที่รุนแรงและจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขต่อไป ขั้นตอนที่สองนักวิจัยใช้โมเดลการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณในการหาความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดกับความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาคน งานวิจัยนี้พบว่างบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (ส่วนใหญ่จ่ายผ่านกระทรวง/กรม/หน่วยงาน/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับดัชนีการพัฒนาคนโดยรวม และดัชนีย่อยด้านการศึกษาและด้านรายได้ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ อย่างไรก็ตาม งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดซึ่งเป็นงบพัฒนาจังหวัดที่จังหวัดขอตรงจากสำนักงานงบประมาณกลับไม่มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาคน งานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะหลัก 3 ประการ คือ 1) จัดสรรงบประมาณให้กับจังหวัดที่มีการพัฒนาคนต่ำเพื่อส่งเสริมให้จังหวัดเหล่านี้สามารถไล่กวดจังหวัดอื่นได้ในระยะยาว 2) ปรับปรุงกระบวนการวางแผนและจัดทำงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด เพื่อให้จังหวัดเกิดการพัฒนาแบบ “พุ่งเป้า” และ 3) ทบทวนหลักเกณฑ์และกลไกการจัดสรรงบประมาณจังหวัดให้ผกผันกับระดับความก้าวหน้าการพัฒนาคน

คำสำคัญ: งบประมาณจังหวัด, ความเสมอภาค, บูรณาการภาครัฐ, ความเหลื่อมล้ำมิติพื้นที่, การพัฒนาอย่างทั่วถึง, ความเหลื่อมล้ำ

Abstract

Promoting equity and justice is one of the national strategies set out by the government to reduce inequality in the country. However, the way the central government allocates the budgets to the provinces may make it difficult for the government to reach the goals of equity. Inequality of opportunity is a serious social issue existing everywhere in Thailand, even though it may seem to get better slowly. Over the years, we still see spatial inequality of access to high-quality public goods and services. This research aims to analyze the relationship between provincial budgetary allocation and inequality in human development and proposes guidelines for using fiscal policy to

promote equality among provinces in Thailand. Using provinces as the unit of analysis, this quantitative research is divided into two parts. First, the researchers utilize several datasets from the Budget Bureau, the National Statistical Office and the Office of the National Economic and Social Development Council to examine the structures and trends of provincial budgetary allocation during the years 2558 to 2562. The results depict that the provincial budget has become more dispersed than it was before, but it is still heavily centralized. Second, employing multiple regression analysis, the researchers find a positive relationship between provincial budgetary and inequality in overall human development (including education and income development). This research provides three main policy recommendations. First, the government should adopt equity-based budgeting. That is, provinces with greater inequality should be given a larger provincial budget to reach the same level of development as others. Second, both local government units and central offices at the sub-national level should develop a budget strategy management framework that will bring all priorities together in one cohesive format that yields much more impactful results. Finally, the provincial budget model should be redesigned to use the Human Achievement Index (HAI) as one of the criteria for the annual budget allocation.

Keywords: Area-based budgeting, Equity, Integrated government, Spatial inequality, Inclusive growth, Inequality

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศถูกใช้เป็นดัชนีชี้วัดความก้าวหน้าของประเทศ รัฐบาลจึงได้กำหนดแนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีมุ่งเน้นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างมีเสถียรภาพ พร้อมกับให้ความสำคัญกับตัวเลขด้านรายได้ประชาชาติและผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้หลายประเทศทั่วโลกไม่ได้มุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวแล้ว แต่ยังมุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาให้เป็นธรรมมากขึ้น ลดความเหลื่อมล้ำด้วยการกระจายรายได้ การเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและบริการทางสังคมที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (พิรญาณ์ รัตนภาพ, 2564, ออนไลน์) ภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง (Inclusive growth) ที่ต้องการให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกันจากขยายตัวของเศรษฐกิจและเกิดการสร้างโอกาสอย่างเสมอภาคที่จะรับประกันจุดเริ่มต้นที่เท่าเทียมกันเพื่อให้การพัฒนาประเทศมีความสมดุลและยั่งยืน (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, 2564, น. 3; พรชนก เทพขาม, 2562, ออนไลน์)

งานวิจัยชิ้นนี้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาถึงพัฒนาการของการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) และวิเคราะห์ให้เห็นถึงความสำคัญของนโยบายการกระจายอำนาจด้านการคลังและงบประมาณจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค โดยจะวิเคราะห์ให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณมีความสอดคล้องกับความเหลื่อมล้ำระหว่าง “จังหวัดรวย” และ “จังหวัดจน” หรือไม่ เนื่องจากการพัฒนาประเทศภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดทำให้การจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดมีลักษณะคล้ายกับเกมผลรวมศูนย์ (Zero Sum Game) คือ เกมที่จะมีผู้ชนะและผู้แพ้ เนื่องจากแต่ละฝ่ายจะได้ผลประโยชน์ไม่เท่ากัน ย่อมทำให้เกิดภาวะความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่

ซึ่งอาจเป็นผลข้างเคียงที่ภาครัฐไม่ได้เจตนาให้เกิดขึ้น งานวิจัยชิ้นนี้ยังได้ศึกษาถึงความเหลื่อมล้ำด้านความสามารถในการพัฒนาคนของแต่ละจังหวัด โดยพิจารณาจากความแตกต่างของดัชนีความก้าวหน้าของแต่ละจังหวัดในปี 2562 พร้อมทั้งศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดกับดัชนีดังกล่าว

งานวิจัยเล่มนี้มีความสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน เนื่องจากรัฐบาลได้พยายามใช้เครื่องมือทางการเงินและการคลังในการออกนโยบายและส่งเสริมโครงการภาครัฐเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในช่วงเวลาที่ผ่านมา และมีความสำคัญประการที่สอง คือ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ (2564, น. 1) ได้เขียนไว้ในหนังสือเรื่อง “อัตราค่าเจริญเติบโตของจังหวัดและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย” ว่าการศึกษาวิจัยเรื่องงบประมาณเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำในระดับจังหวัดยังมีอยู่น้อยมากในประเทศไทย งานวิจัยในหัวข้อดังกล่าวจะทำให้เกิดองค์ความรู้ที่ทำให้เกิดข้อเสนอแนะในการจัดสรรงบประมาณของประเทศที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างจังหวัดรวย/จนในระยะยาว

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาลักษณะการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่
- 2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการจัดสรรงบประมาณภาครัฐลงพื้นที่จังหวัดกับดัชนีการพัฒนาคคน
- 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด เพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในสังคมไทย

การทบทวนแนวคิดและวรรณกรรม

แนวคิดการเติบโตแบบมีส่วนร่วม (Inclusive growth)

ในปี 2554 ธนาคารโลก (World Bank) ได้นำเสนอแนวคิด Inclusive growth ที่แปลเป็นไทยว่า “การเติบโตแบบทั่วถึง” หรือ “การเติบโตอย่างมีส่วนร่วม” หรือ “การเติบโตที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” ในรายงานเรื่อง “Promoting Inclusive Growth : Challenges and Policies” เขียนโดย Luiz de Mello และ Mark A. Dutz (2012, p. 10) ซึ่งมีใจความว่า การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนไม่ใช่การดูที่การเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ต้องเป็นการเติบโตอย่างมีส่วนร่วมของคนทุกกลุ่มในสังคม ดังนั้นผลรวมของทุกอย่างที่ประเทศผลิตได้ในช่วงขณะหนึ่งต้องก่อให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน คนทุกกลุ่มในสังคมต้องมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้การลดความเหลื่อมล้ำให้เกิดความเท่าเทียมในสังคมนั้นทำได้ยากมาก แต่การสร้างโอกาสที่เท่าเทียมและเป็นธรรมให้คนในสังคมได้เข้าถึงผลลัพธ์ของการพัฒนาประเทศ เช่น การสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา เป็นจุดเริ่มต้นของการลดความเหลื่อมล้ำและเป็นสิ่งที่ประเทศทำได้ง่ายกว่า (ธานี ชัยวัฒน์ และคณะ, 2559, ออนไลน์)

ประเทศไทยได้นำเอาหลักแนวคิดนี้มาใช้ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ การกระจายรายได้ที่ทำให้ทุกคนในสังคมได้รับประโยชน์สูงสุดจากการที่เศรษฐกิจของประเทศมีการขยายตัว นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายในการลดการกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย โดยการกระจายรายได้และความมั่งคั่งให้กว้างขวางและเท่าเทียมกว่าที่เป็นอยู่ในสังคมปัจจุบันนี้ เช่น นโยบายและมาตรการต่างๆ ของภาครัฐในช่วงสิบปี

ที่ผ่านมาที่มุ่งเน้นการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมที่มีคุณภาพเพื่อสร้างหลักประกันทางสังคม (Safety Net) และสร้างความมั่นคงทางสังคม (Social Stability) ในเวลาเดียวกัน แนวคิด Inclusive growth จึงกลายเป็นวาระสำคัญและกำลังได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก ในแวดวงการพัฒนาระหว่างประเทศ ภายใต้กรอบแนวคิดที่ว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่แท้จริง คือ การที่คนในประเทศสามารถสัมผัสผลของความมั่งคั่งร่วมกันได้ มนุษย์ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ จนเศรษฐกิจเกิดกระบวนการเติบโตจากภายใน (endogenous growth) อันจะส่งผลต่อเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถเติบโตอย่างมั่งคั่งยั่งยืน ในระยะยาว (พลภัทร บุราคม, 2006, p. 21)

การขับเคลื่อนเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติให้บรรลุผลสำเร็จ จำเป็นต้องใช้นโยบายการคลังด้านรายจ่ายเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมอย่างเป็นรูปธรรม โดยวัตถุประสงค์ที่สำคัญอย่างหนึ่งของนโยบายการคลังก็คือ ส่งเสริมการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐบาลให้มีประสิทธิภาพ ภายใต้ข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ มีการจัดสินค้าและบริการสาธารณะ (Public goods and service) อันมีหลักการสำคัญว่าด้วยความเสมอภาค (Principle of Equality) ที่ตอบสนองความจำเป็นในการดำรงชีวิตของคนในประเทศอย่างเป็นธรรม รวมไปถึงการสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในด้านต่างๆ

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ในสมัยอดีตจนถึงปัจจุบัน เห็นได้จากเนื้อหาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฉบับแรกๆ ที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในประเทศไว้อย่างกว้างๆ เช่น ในฉบับที่ 4 (ปี 2520–2524) มีคำว่า “กระจายบริการทางสังคมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

ด้านสวัสดิการสงเคราะห์ และมุ่งพัฒนาชนบทที่ยากจน” ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (ปี 2525-2529) มีเนื้อหาเกี่ยวกับ “กระจายรายได้และการกระจายการพัฒนาสู่ภูมิภาคและชนบท” ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (ปี 2535-2539) มีเนื้อหาเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำของกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนขึ้น เช่น “ช่วยเหลือกลุ่มคนยากจน คนด้อยโอกาส แรงงานนอกระบบ แรงงานต่างด้าว ชนกลุ่มน้อย ให้ได้รับบริการต่างๆ ของสังคมอย่างเท่าเทียมกับคนกลุ่มอื่นๆ สนับสนุนให้ทุกภาคส่วนร่วมกันแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งในสังคมไทย” ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (ปี 2555-2559) มีการใช้คำว่า “ความเสมอภาค” ควบคู่ไปกับคำว่า “ความเหลื่อมล้ำ” เช่น “สร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม เพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ” และล่าสุดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 (ปี 2560-2564) ที่มีเนื้อหาในการขับเคลื่อนแก้ไขปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำของ “ทุกคน” ให้ได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมโดย “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562ก, น. 3)

อย่างไรก็ดีจะเห็นได้ว่า ถึงแม้รัฐบาลจะมีเป้าหมายในการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมอย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่ใช่เป้าหมายที่สำคัญอันดับแรกเหมือนดังเช่นเป้าหมายในการรักษาการเติบโตทางเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากแนวทางการจัดสรรงบประมาณของประเทศทุกปีที่มุ่งเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การลงทุน การส่งออกและการท่องเที่ยว ซึ่งการดำเนินนโยบายดังกล่าวส่งผลทำให้ภาพรวมของสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในระดับประเทศดีขึ้น เช่น สัดส่วนคนยากจนมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 17.88 ในปี 2552 เหลือเพียงร้อยละ 6.24 ในปี 2562 และจำนวนคนจนลดลงจากจำนวน 11.62 ล้านคนในปี 2552 เหลือจำนวน 4.33 ล้านคนในปี 2562 ซึ่งเป็น

ผลมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยในช่วงเวลาที่ผ่านมามีการดำเนินนโยบายที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว อาจทำให้เกิดละเลยการพัฒนาสังคมจนกลายเป็นปัญหาเรื้อรังที่สะสมในสังคม ซึ่งสอดคล้องกับบทความวิชาการของ เนื้อแพร่ เล็กเฟื่องฟู สุภณิก ปิยะพรหมดี และ พรพจ ปรปักษ์ขาม (2563, น. 1) ที่ระบุว่า ความเหลื่อมล้ำมีหลากหลายมิติ เช่น ด้านสังคม รายได้ และการบริโภค ความเหลื่อมล้ำในหลากหลายมิตินี้มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ถ้าไม่ได้รับการแก้ไขแล้วเศรษฐกิจประเทศจะไม่สามารถเติบโตอย่างเต็มศักยภาพได้ (พิรญาณ ธรณภาพ, 2564, ออนไลน์)

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ (2564, น. 4-5) ได้วิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำในระดับจังหวัดและพบช่องว่างระหว่าง “จังหวัดรวย” และ “จังหวัดจน” ในหลากหลายมิติที่น่าสนใจ เช่น ความเหลื่อมล้ำของกำลังคนภาครัฐต่อประชากร ความเหลื่อมล้ำด้านความปลอดภัยจากการจัดสรรทรัพยากรเพื่อบริการการแพทย์ฉุกเฉิน เป็นต้น เนื่องจากการเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมา มีลักษณะการเติบโตแบบกระจุกตัวในบางจังหวัด และบางพื้นที่ จนทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ (Spatial inequality) ตามมาปัญหาดังกล่าวเป็นอุปสรรคที่ทำให้ “จังหวัดจน” ไม่สามารถสามารถพัฒนาและเติบโตได้ใกล้เคียงกับ “จังหวัดรวย” และอุปสรรคที่ทำให้จังหวัดเหล่านี้ไม่สามารถก้าวไปสู่การเป็นเครื่องยนต์ตัวใหม่สำหรับการขับเคลื่อนการเติบโต ที่จะทำให้ประเทศก้าวข้ามกับดักรายได้ปานกลางได้

งานวิจัยเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำมิติพื้นที่ (Spatial inequality)

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ (2564, น. 1) ได้ทำการศึกษาถึงการเจริญเติบโตของจังหวัดและ

ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย เพื่อตรวจสอบสมมติฐานเรื่อง “การไล่กวตทางเศรษฐกิจ” โดยได้ใช้จังหวัดเป็นหน่วยวิเคราะห์และพบการกระจุกตัวของความเจริญในบางจังหวัด โดยให้เหตุผลว่างานวิจัยที่ประมวลผลการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณภาครัฐไปในระดับจังหวัดยังมีน้อย ทั้งที่การศึกษาเรื่องงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) เป็นเรื่องที่น่าสนใจเนื่องจากจังหวัดเป็นเขตปกครองที่มีผู้รับผิดชอบอยู่หลายคน ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด และผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในระดับจังหวัดเป็นจำนวนมาก ที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการคลัง/งบประมาณที่ส่งผลต่อเศรษฐกิจจังหวัด และความเหลื่อมล้ำมิติพื้นที่ (จังหวัด)

ในบทความของดิเรก และคณะ (2563, ออนไลน์) ได้สรุปไว้ว่าความเหลื่อมล้ำของโอกาสการศึกษาเป็นต้นเหตุที่สำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้ประมวลผลจากข้อมูลครัวเรือนทั่วประเทศของสำนักงานสถิติแห่งชาติและค้นพบความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษามิติพื้นที่ที่น่าสนใจ เช่น ครอบครัวในเมืองลงทุนด้านการศึกษาให้บุตร/ธิดา (คิดจากผลรวมของค่าเล่าเรียน ค่าเสื้อผ้า ค่าหนังสือและอุปกรณ์และค่าเดินทาง) เฉลี่ย 8,104 บาทต่อคนต่อปี ในขณะที่ครอบครัวในชนบทลงทุนด้านการศึกษาให้กับลูกตัวเองเพียง 5,596 บาท ความแตกต่างน่าจะสืบเนื่องจากฐานะเศรษฐกิจของผู้ปกครอง สภาวะแวดล้อม และค่านิยมต่างกัน ถือว่าเป็นความแตกต่างที่มีนัยสำคัญ

วัชรพล ว่องนิยมเกษตร (2557, น. 40) ได้ศึกษาความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่กับนโยบายการพัฒนาของประเทศไทย (ปี 2545-2554) ผลการศึกษาพบว่าการจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดเป็น 1 ใน 3 ปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ ทั้งนี้ผู้วิจัย

ยังพบว่าการจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ที่จะส่งผลต่อการเพิ่มหรือความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ได้โดยตรงเช่นกัน โดยนักวิจัยได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระดับการพัฒนารายจังหวัดกับการจัดสรรงบประมาณ พบว่ามีความสัมพันธ์อย่างชัดเจน โดยจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูงมักมีร้อยละการจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดสูงเช่นกัน นอกจากนี้ยังพบว่ามี การจัดสรรที่ทำให้เกิดการกระจุกตัวของการจัดสรรงบประมาณอยู่ในระดับที่สูงอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะพื้นที่กรุงเทพมหานครได้รับงบประมาณเป็นสัดส่วนที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอันดับสองและอันดับสุดท้ายของประเทศ ซึ่งรูปแบบการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวจึงตอกย้ำสภาวะความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ที่มีระดับการพัฒนาที่ต่างกันอย่างชัดเจน และรูปแบบดังกล่าวทำให้เห็นถึงจัดสรรงบประมาณของไทยที่มีลักษณะรวมศูนย์อยู่ในพื้นที่ส่วนกลางเป็นหลัก อันทำให้การแบ่งทรัพยากรเพื่อไปพัฒนาพื้นที่ต่างๆ มีการกระจุกตัวอยู่เฉพาะบางพื้นที่เท่านั้น

พรชนก เทพขาม (2562, ออนไลน์) ได้ทำการศึกษาเรื่องความเหลื่อมล้ำด้านรายได้เชิงพื้นที่ พบบทสรุปที่น่าสนใจ 2 ประการ คือ 1) พื้นที่ในหลายภูมิภาคมีรายได้ต่อหัวที่ต่ำกว่ากรุงเทพฯ มาก โดยเฉพาะภาคตะวันออก เชียงเหนือที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่ากรุงเทพฯ ถึง 9 เท่า และ 2) ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้เชิงพื้นที่มีความเชื่อมโยงกับงบประมาณ โครงสร้างการบริหารราชการ และการเมือง ไทยมีการเติบโตอย่างกระจุกตัวในกรุงเทพฯ และเขตปริมณฑล ส่งผลให้เกิดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำในการสร้างรายได้ระหว่างประชาชนที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ และภูมิภาค นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำในมิติด้านสังคม ที่แต่ละพื้นที่มีระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันอย่างมาก โดยเฉพาะพื้นที่ใน/นอกเขตเมืองหรือเขตเทศบาล

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (2559, ออนไลน์) ได้ทำการศึกษาบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาไทย พบว่ารายจ่ายด้านการศึกษาของประเทศไทยปี 2559 คิดเป็นร้อยละ 6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ของประเทศ ทำให้ประเทศไทยมีรายจ่ายทางการศึกษาที่สูงกว่าของประเทศในกลุ่ม OECD ที่มีรายจ่ายทางการศึกษาอยู่ที่ร้อยละ 5.2 ทั้งนี้งานวิจัยยังพบว่า กระบวนการวางแผนและจัดสรรงบประมาณของประเทศจัดทำขึ้นภายใต้ข้อสมมุติฐานที่ว่านักเรียนและโรงเรียนทุกพื้นที่/จังหวัดมีระดับความจำเป็นที่เท่ากันหมด ทั้งที่ระบบการศึกษาไทยยังมีความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ที่สูงมาก ดังนั้นผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้มีการจัดสรรงบประมาณที่มุ่งเน้นความเสมอภาคเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาโดยพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณให้เหมาะสมกับระดับความจำเป็นของเด็กและโรงเรียนในแต่ละพื้นที่/จังหวัด

นลิตรา ไทยประเสริฐ (2554, น. 1) ได้เสนอว่า นโยบายของรัฐเป็นสาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากการออกแบบนโยบายของรัฐจะก่อให้เกิดการได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์ และเกิดผลกระทบต่อกันซึ่งกันและกันที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมอยู่แล้ว หากรัฐจัดสรรทรัพยากรได้ไม่ดี จะส่งผลเสียต่อกันซึ่งกันและกันบางกลุ่มหรือบางพื้นที่อย่างมหาศาล นโยบายของรัฐจึงเปรียบเสมือนดาบสองคมที่มีทั้งคุณและโทษ ทั้งสร้างและทำลายความเหลื่อมล้ำ กล่าวคือแม้ว่านโยบายของรัฐจะเป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม แต่นโยบายของรัฐก็เป็นเครื่องมืออันทรงพลังที่สามารถกำจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้หากมีการคิดอย่างรอบคอบและนำมาใช้อย่างถูกวิธี หนึ่งในนโยบายของรัฐที่ได้ผลดีที่สุดคือ มาตรการทางการคลัง นั่นคือการที่รัฐทำหน้าที่เก็บภาษีแล้วนำมาใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันมากที่สุดกับประชาชนทุกคน

สุพิชชา สุขพวง (2559, น. 49) ได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ของการให้บริการสาธารณะกับงบประมาณจังหวัด โดยการศึกษาความเหลื่อมล้ำของการให้บริการสาธารณะระดับจังหวัดมาวิเคราะห์เปรียบเทียบงบประมาณจังหวัดต่อหัวประชากรเพื่อสังเกตการเปลี่ยนแปลงในปี 2552-2556 พบว่า ความเหลื่อมล้ำของบริการสาธารณะไม่เปลี่ยนแปลง โดยจังหวัดที่มีระดับการบริการสาธารณะสูงเป็นจังหวัดที่รวยหรือมีรายได้ต่อหัวในอัตราสูง ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี ภูเก็ต ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร เป็นต้น ในขณะที่จังหวัดที่มีระดับการบริการต่ำกลับเป็นจังหวัดที่จนหรือมีรายได้ต่อหัวต่ำ เช่น แม่ฮ่องสอน ศรีสะเกษ กาฬสินธุ์ ยโสธร ร้อยเอ็ด เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่านโยบายการจัดสรรงบประมาณไม่ได้ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของสำนักงานงบประมาณของรัฐบาล (2560, น. 14) ที่ทำการวิเคราะห์งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และพบว่า จังหวัดที่มีระดับความก้าวหน้าในระดับปานกลางกลับได้รับงบประมาณมากกว่าจังหวัดที่มีระดับความก้าวหน้าต่ำ ส่งผลให้งบประมาณถูกจัดสรรไปพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับจังหวัดที่มีการพัฒนาสูงอยู่แล้ว บางจังหวัดที่ประชากรมีรายได้สูงอยู่แล้วกลับได้รับการจัดสรรงบประมาณมากกว่าจังหวัดที่ประชากรมีรายได้ต่ำ การจัดสรรงบประมาณในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำของ “จังหวัดจน” และ “จังหวัดรวย” เพิ่มมากขึ้นไปอีก

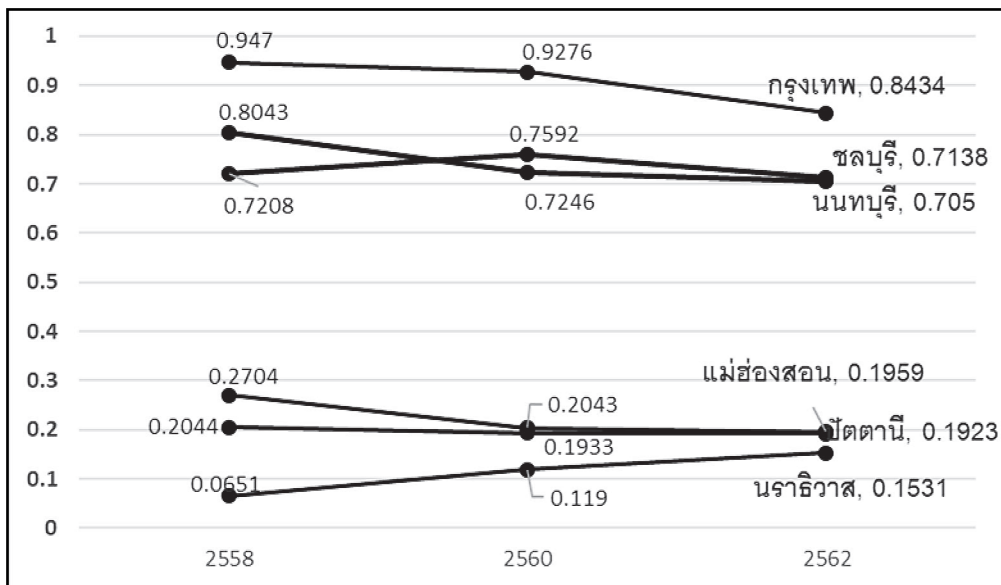
ความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาการศึกษาของคนในระดับจังหวัด

ในงานวิจัยชิ้นนี้ คณะผู้วิจัยจะใช้ระดับการพัฒนาคนรายจังหวัดเพื่อแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ โดยจะใช้ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Achievement Index: HAI) ซึ่งเป็น ดัชนีรวม และดัชนีย่อย 3 ด้าน คือ ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพและด้านรายได้ ที่จัดทำขึ้นครั้งล่าสุด ในปี พ.ศ. 2562 มาใช้ในการศึกษา (ดัชนีย่อย

อีก 5 ด้านที่ไม่ได้นำมาวิเคราะห์ ได้แก่ ด้านชีวิตการทำงาน ด้านที่อยู่อาศัย ด้านชีวิตครอบครัวและชุมชน ด้านคมนาคมและการสื่อสาร และด้านการมีส่วนร่วม) (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562ข, น. 3) จากแผนภาพที่ 1 เป็นตัวอย่างของความเหลื่อมล้ำมิติพื้นที่ แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของ 3 จังหวัดที่มีการพัฒนาด้าน

การศึกษาสูงสุดและ 3 จังหวัดที่มีการพัฒนาด้านการศึกษาต่ำสุด จะเห็นได้ถึงความแตกต่างกันมาก (ค่าดัชนีอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 ยิ่งค่าใกล้ 1 ยิ่งมีระดับการพัฒนาสูง) เช่น ในปี 2562 กรุงเทพฯ (อันดับแรก) มีค่าดัชนีด้านการศึกษาอยู่ที่ 0.8434 ในขณะที่นราธิวาส (อันดับสุดท้าย) มีค่าดัชนีอยู่ที่ 0.1531 ต่างกันอยู่ถึง 0.6903

แผนภาพที่ 1 ความก้าวหน้าคนด้านการศึกษาระหว่าง 3 อันดับแรกและ 3 อันดับสุดท้าย



ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูลสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2562ข, น. 110, 117, 132, 133, 140, 153)

UNESCAP (2018, ออนไลน์) ระบุว่าความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาถือว่าเป็นความเหลื่อมล้ำด้านโอกาส (Opportunity) กล่าวคือ ความแตกต่างของคนที่มีโอกาสในพื้นที่ที่แตกต่างกันส่งผลให้โอกาสในการเข้าถึงสิทธิและบริการขั้นพื้นฐานที่แตกต่างกัน ในระยะยาวคนที่มีโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการศึกษาที่มากกว่าและมีคุณภาพสูงกว่าย่อมมี “แต้มต่อชีวิต” ที่สูงกว่าผู้ที่ขาดโอกาสดังกล่าว ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสจึงเป็นต้นตอของปัญหาความเหลื่อมล้ำในด้านอื่นๆ ตามมา ข้อสรุปดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของทิพย์พพร ต้นติสุนทร (2562, ออนไลน์) ที่ระบุว่า

การศึกษาเป็น “ยานานวิเศษ” ที่ช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำได้ในระยะยาว การขาดโอกาสทางการศึกษาจึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำของคนในสังคมเนื่องจากระดับการศึกษาเป็นตัวกำหนดโอกาสในการเข้าถึงตลาดแรงงาน ช่วยลดช่องว่าง ระดับชั้นของคนในสังคม และส่งเสริมโอกาสในทางเศรษฐกิจ ดังนั้นภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการให้ความสำคัญกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขยายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึง และเร่งปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาให้มีมาตรฐานที่ดีขึ้นครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายและทุกระดับการศึกษา

ความแตกต่างของระดับการพัฒนาคนในแต่ละจังหวัดอาจเกิดจากหลายปัจจัยปัจจัยด้วยกัน 1 ในปัจจัยที่สำคัญก็คือการจัดสรรงบประมาณให้กับแต่ละจังหวัด งานวิจัยในอดีตยังไม่เคยมีงานวิจัยขึ้นใดศึกษาถึงความสัมพันธ์ของงบประมาณจังหวัดกับการพัฒนาคน ด้านการศึกษาในระดับจังหวัด คณะนักวิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะเติมเต็มช่องว่างของพื้นที่ทางวิชาการ (Literature gap) ที่จะนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่อาจจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาประเทศไม่ให้เกิดช่องว่างทางนโยบาย (Policy gaps) อันจะนำไปสู่แนวทางการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินที่สามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำมิติพื้นที่ (Spatial inequality) ได้ในระยะยาว

ข้อสันนิษฐานการวิจัย

H1: งบประมาณลงพื้นที่ในแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกัน

H2: งบประมาณลงพื้นที่จังหวัดมีความสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาคนของแต่ละพื้นที่

ผลการศึกษา

การกระจุกตัวของงบประมาณตามภารกิจพื้นที่: จุดเริ่มต้นของความเหลื่อมล้ำมิติพื้นที่

โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีสามารถจำแนกออกได้หลากหลายมิติ เช่น จำแนกตามกลุ่มงบประมาณ จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ จำแนกตามงบรายจ่าย จำแนกตามลักษณะงาน และจำแนกตามกระทรวงและหน่วยรับงบประมาณ เป็นต้น ทั้งนี้ไม่ว่างบประมาณจะถูกจำแนกในมิติไหนก็ตาม จำนวนงบประมาณจะต้องเท่ากับวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพียงแต่แตกต่างกันตรงมิติมุมมองเท่านั้น ในงานวิจัยนี้คณะผู้วิจัยได้นำข้อมูลจากเว็บไซต์สำนักงบประมาณที่จำแนกงบประมาณออกเป็น 79 ส่วน

ที่ลงไปยัง 79 พื้นที่ (พื้นที่ต่างประเทศ 1 ส่วน ภารกิจ ส่วนกลาง 1 ส่วน และจังหวัดในประเทศอีก 77 ส่วน) มาจัดใหม่เป็น 4 ส่วน ได้แก่ 1) งบลงพื้นที่ต่างประเทศ 2) งบตามภารกิจส่วนกลาง 3) งบลงพื้นที่กรุงเทพมหานคร และ 4) งบลงภารกิจในพื้นที่จังหวัด (เฉพาะ 76 จังหวัดไม่รวมกรุงเทพมหานคร) การจัดโครงสร้างงบประมาณในลักษณะนี้เป็นการจัดตามภารกิจพื้นที่ดำเนินการ ทั้งนี้การโครงสร้างงบประมาณในรูปแบบนี้เป็นประโยชน์สำหรับการวิเคราะห์ว่า งบประมาณแผ่นดินถูกจัดสรรและกระจายไปอยู่ตรงพื้นที่ใดบ้าง งบประมาณตามพื้นที่ดำเนินการที่คณะนักวิจัยจัดเป็น 4 กลุ่มมีดังนี้

1. งบประมาณภารกิจในพื้นที่ต่างประเทศ คือ งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานตามภารกิจในพื้นที่ต่างประเทศ

2. งบประมาณตามภารกิจส่วนกลาง คือ งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ตามภารกิจของส่วนกลาง เช่น งบประมาณของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม งบกลาง ฯลฯ

3. งบประมาณตามภารกิจในพื้นที่กรุงเทพมหานคร คือ งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานตามภารกิจในพื้นที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร

4. งบประมาณตามภารกิจในพื้นที่จังหวัด (งบประมาณส่วนที่คณะนักวิจัยใช้ในการศึกษารั้งนี้) คือ งบประมาณตามมิติยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) ซึ่งประกอบด้วย งบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด งบประมาณองค์กรส่วนท้องถิ่น และงบประมาณมิติยุทธศาสตร์กระทรวงและกรม (Function) และมิติตามยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐบาล (Agenda) ที่มีการดำเนินงานตามภารกิจในพื้นที่จังหวัด ทั้งหมด 76 จังหวัด (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร)

ตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่าจะเห็นว่างบประมาณ จำแนกตามภารกิจพื้นที่ดำเนินการในช่วงระยะเวลา 13 ปี (ปี 2552-2564) มีลักษณะการกระจุกตัวอยู่ใน ภารกิจส่วนกลางสูงมาก คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 50.20 รองลงมาคือ งบภารกิจในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ที่คิดเป็นร้อยละ 31.04 คงเหลืองบประมาณของภารกิจ ลงพื้นที่จังหวัดในสัดส่วนเพียงร้อยละ 18.58 จาก โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณที่มีความกระจุกตัว อยู่ในส่วนพื้นที่กรุงเทพมหานคร และส่วนกลางดังกล่าว

ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่อีกหลายด้านตามมา เนื่องจากงบประมาณของรัฐเป็นส่วนสำคัญในการช่วย ยกระดับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ ของประชาชนในพื้นที่จังหวัดในการจัดบริการสาธารณะ ด้านต่างๆ ซึ่งรูปแบบการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวจึง ตอกย้ำสถานะความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ที่มีระดับ การพัฒนาที่ต่างกันอย่างชัดเจน และลักษณะการจัดสรร งบประมาณแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ในพื้นที่ส่วนกลาง เป็นหลัก

ตารางที่ 1 ภาพรวมงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามภารกิจพื้นที่ดำเนินการ ปี 2552-2564

หน่วย : ล้านบาท

ปี	ส่วนกลาง		ต่างประเทศ		กรุงเทพ		งบลงพื้นที่จังหวัด		รวมงบประมาณ
	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	
2552	1,542,881	84.08	6,563	0.36	105,653	5.76	179,903	9.8	1,835,000
2553	1,484,289	87.31	2,572	0.15	29,716	1.75	183,423	10.79	1,700,000
2554	1,780,346	86.01	7,145	0.35	46,278	2.24	236,231	11.41	2,070,000
2555	2,079,104	87.36	6,976	0.29	110,741	4.65	183,180	7.7	2,380,000
2556	1,979,045	82.46	6,720	0.28	106,883	4.45	307,352	12.81	2,400,000
2557	2,037,243	80.68	7,563	0.30	126,039	4.99	354,155	14.03	2,525,000
2558	1,473,990	57.24	8,588	0.33	566,045	21.98	526,378	20.44	2,575,000
2559	223,366	8.21	1,502	0.06	1,724,845	63.41	770,287	28.32	2,720,000
2560	425,959	14.96	1,530	0.05	1,718,930	60.36	701,581	24.63	2,848,000
2561	417,683	13.69	1,372	0.04	1,878,037	61.57	752,908	24.69	3,050,000
2562	469,032	15.63	1,832	0.06	1,764,075	58.8	765,061	25.5	3,000,000
2563	518,771	16.21	1,976	0.06	1,880,258	58.76	798,995	24.97	3,200,000
2564	614,616	18.70	1,620	0.05	1,801,777	54.83	867,950	26.41	3,285,962
เฉลี่ย 13 ปี	1,157,410	50.20	4,304	0.18	912,252	31.04	509,800	18.58	2,583,766

ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูลบนเว็บไซต์สำนักงบประมาณ (2564ก, ออนไลน์) (งบประมาณลงพื้นที่จังหวัด-Area)

หมายเหตุ : 1) งบประมาณไม่รวม พรบ. เพิ่มเติมในปีงบประมาณปี 2552 (116,700 ล้านบาท), ปี 2554 (99,967.5 ล้านบาท) ปี 2559 (56,000 ล้านบาท) และปี 2560 (75,000 ล้านบาท)

งบประมาณลงพื้นที่ต่อหัวประชากร

ในส่วนนี้เป็นการเปรียบเทียบงบลงพื้นที่จังหวัดต่อหัวประชากร (Area) ของแต่ละจังหวัด โดยภาพรวมแล้ว การจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดมีลักษณะคล้ายกับ เกมผลรวมศูนย์ (Zero Sum Game) คือ เกมที่จะมีผู้ชนะและแพ้ เนื่องจากแต่ละฝ่ายจะได้ผลประโยชน์ไม่เท่ากัน ถ้าเปรียบเทียบเป็นพิชชา 1 ถาด ที่ตัดแบ่งเป็น 76 ชิ้น ให้กับลูก 76 คน (ไม่นับ กรุงเทพมหานคร) ขนาดของพิชชาที่ลูกคนหนึ่งได้รับ จะส่งผลกระทบต่อขนาดของพิชชา (จำนวนเงิน งบประมาณลงพื้นที่จังหวัด) ที่ลูกคนอื่น (จังหวัดอื่น) ได้รับไปพร้อมกัน เช่น หากจังหวัดใดได้รับงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) สูงย่อมทำให้จังหวัดอื่นได้รับ งบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) น้อยลงไปด้วย ลักษณะการจัดสรรงบประมาณของไทยในปี 2562 และ 2564 ตามตารางที่ 2 แสดงข้อมูลเปรียบเทียบ โดยพิจารณาจังหวัดที่แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรก “จังหวัดงบมาก” (10 อันดับแรก) กลุ่มที่สอง “จังหวัด งบน้อย” (10 อันดับแรก)

กลุ่มแรก “จังหวัดงบมาก” (10 อันดับแรก): ในปี 2562 จังหวัดได้รับงบประมาณต่อหัวมากเป็นจังหวัด

ที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ (5 จังหวัด) ได้แก่ นนทบุรี นครปฐม เชียงใหม่ อุดรธานีและสงขลา ในขณะที่ปี 2564 ส่วนใหญ่ยังคงเป็นจังหวัดเดิมที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณต่อหัวมาก (8 จังหวัด) ได้แก่ นนทบุรี นครปฐม ชลบุรี ปทุมธานี อุดรธานี ระยอง ฉะเชิงเทรา และสงขลา

กลุ่มที่สอง “จังหวัดงบน้อย” (10 อันดับสุดท้าย): โดย 4 ใน 10 จังหวัดที่ได้รับงบประมาณต่อหัวต่ำสุด ในปี 2564 เป็นจังหวัดเดิมได้รับงบประมาณต่อหัวน้อย ในปี 2562 เป็นที่น่าสังเกตว่าในปี 2564 มีจังหวัดในภาคอีสานจำนวน 6 จังหวัดที่ได้รับงบประมาณต่อหัวรั้งท้าย ได้แก่ อำนาจเจริญ สกลนคร สุรินทร์ อุตรธานี หนองบัวลำภู และศรีสะเกษ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นจากการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด นอกจากนี้การจัดสรรงบประมาณ ในลักษณะดังกล่าวยังทำให้ระยะห่างของความเหลื่อมล้ำระหว่างจังหวัดที่เจริญแล้วหรือเรียกว่า “จังหวัดรวย” มีความกว้างและห่างกันขึ้นเรื่อยๆ เมื่อเปรียบเทียบกับ จังหวัดที่อยู่ห่างไกลความเจริญหรือเรียกว่า “จังหวัดจน” ซึ่งในระยะยาวโอกาสที่จังหวัดเหล่านี้จะสามารถไล่กวาด จังหวัดอื่นตามแนวทางการเติบโตที่ยั่งยืนแบบไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังตามที่รัฐบาลตั้งใจไว้คงเป็นไปได้ยาก

ตารางที่ 2 ความเหลื่อมล้ำด้านงบลงพื้นที่จังหวัดต่อหัวประชากร (Area)

10 อันดับแรกปี 2562			10 อันดับแรกปี 2564		
1	นนทบุรี	116,675.09	1	นนทบุรี	116,675.09
2	ยะลา	31,019.57	2	นครปฐม	22,985.97
3	นครปฐม	22,985.97	3	ยะลา	31,019.57
4	นครนายก	16,991.25	4	ชลบุรี	12,919.98
5	สระบุรี	15,334.41	5	สิงห์บุรี	14,626.18
6	สิงห์บุรี	14,626.18	6	ปทุมธานี	12,455.68
7	เชียงใหม่	14,279.17	7	อยุธยา	14,126.81
8	อยุธยา	14,126.81	8	ระยอง	7,972.12
9	สงขลา	13,799.58	9	ฉะเชิงเทรา	12,080.15
10	นครพนม	13,421.35	10	สงขลา	13,799.58
10 อันดับสุดท้ายปี 2562			10 อันดับสุดท้ายปี 2564		
67	อุดรธานี	6,507.43	67	ยโสธร	7,328.36
68	สุพรรณบุรี	6,388.26	68	อำนาจเจริญ	7,281.57
69	สุโขทัย	6,148.67	69	เพชรบูรณ์	7,230.77
70	ภูเก็ต	6,105.86	70	สกลนคร	7,123.82
71	พิจิตร	5,950.75	71	สมุทรสาคร	7,068.60
72	ราชบุรี	5,914.01	72	สุรินทร์	6,672.71
73	หนองบัวลำภู	5,467.09	73	อุดรธานี	6,384.43
74	กำแพงเพชร	5,282.61	74	หนองบัวลำภู	6,313.51
75	สมุทรสาคร	3,007.16	75	สมุทรปราการ	5,995.46
76	สมุทรปราการ	2,557.44	76	ศรีสะเกษ	5,845.49

ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูลบนเว็บไซต์สำนักงานงบประมาณ (2564ก, ออนไลน์) (งบประมาณลงพื้นที่จังหวัด-Area)

งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด: จัดสรรตรงให้จังหวัดน้อยกว่าจัดสรรผ่านหน่วยงาน

งบประมาณลงพื้นที่จังหวัดที่กล่าวมาในตอนที่แล้วยังสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนหลัก คือ ส่วนแรกเป็นงบประมาณที่จังหวัดได้รับการจัดสรรตรงจาก

สำนักงานงบประมาณ ที่เรียกว่า “งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด” และ ส่วนที่สองที่เป็นการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัด หรือที่เราอาจจะเรียกว่า “งบลงพื้นที่จังหวัดที่จัดสรรผ่านหน่วยงาน” แผนภาพที่ 2 แสดงให้เห็นว่าในช่วง

ปี 2552 ถึง 2564 งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด คิดเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับงบลงพื้นที่ จังหวัดที่จัดสรรผ่านหน่วยงาน ทั้งทั้งงบประมาณจังหวัด และกลุ่มจังหวัดเป็นงบที่มีเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด โดยตรง และจังหวัดขอรับจัดสรรตรงจากสำนัก งบประมาณ เพื่อใช้ในการแก้ปัญหาความเดือดร้อน ของของประชาชนในพื้นที่จังหวัด เช่น ในปี พ.ศ. 2564 งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีจำนวน 23,110 ล้านบาท คิดเป็นเพียงร้อยละ 2.66 ของงบประมาณ ลงพื้นที่ทั้งหมด ในขณะที่อีกกว่า 844,840 ล้านบาท หรือร้อยละ 97.34 เป็นงบประมาณมิตติยุทธศาสตร์ กระทรวงและหน่วยงาน (Function) มิตติตามยุทธศาสตร์ เฉพาะของรัฐบาล (Agenda) และตามมิตติยุทธศาสตร์ พื้นที่ (Area) ซึ่งเป็นงบประมาณที่จ่ายผ่านกระทรวง/ กรม/หน่วยงาน/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการในส่วนภูมิภาคและ ส่วนท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงานของรัฐ (ยกเว้น อปท.) แต่ละ แห่งจะเป็นผู้กำหนดและกระจายไปยังพื้นที่ต่างๆ ตามหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่ตั้งอยู่ในจังหวัดต่างๆ ตามภารกิจในพื้นที่ ทั้งหมด 76 จังหวัด นอกจากนี้ แผนภาพที่ 2 ยังแสดงให้เห็นว่าสัดส่วนของงบประมาณ จังหวัดและกลุ่มจังหวัดยังมีแนวโน้มที่น้อยลงอย่าง ต่อเนื่องช่วงระยะเวลา 13 ปีที่ผ่านมา เช่น ในปี 2552 งบจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีสัดส่วนถึงร้อยละ 10.16 ของงบลงพื้นที่จังหวัด แต่ในปีงบประมาณปี 2564 งบประมาณในส่วนนี้กลับลดเหลือเพียงร้อยละ 2.66 ของงบประมาณลงพื้นที่ทั้งหมด

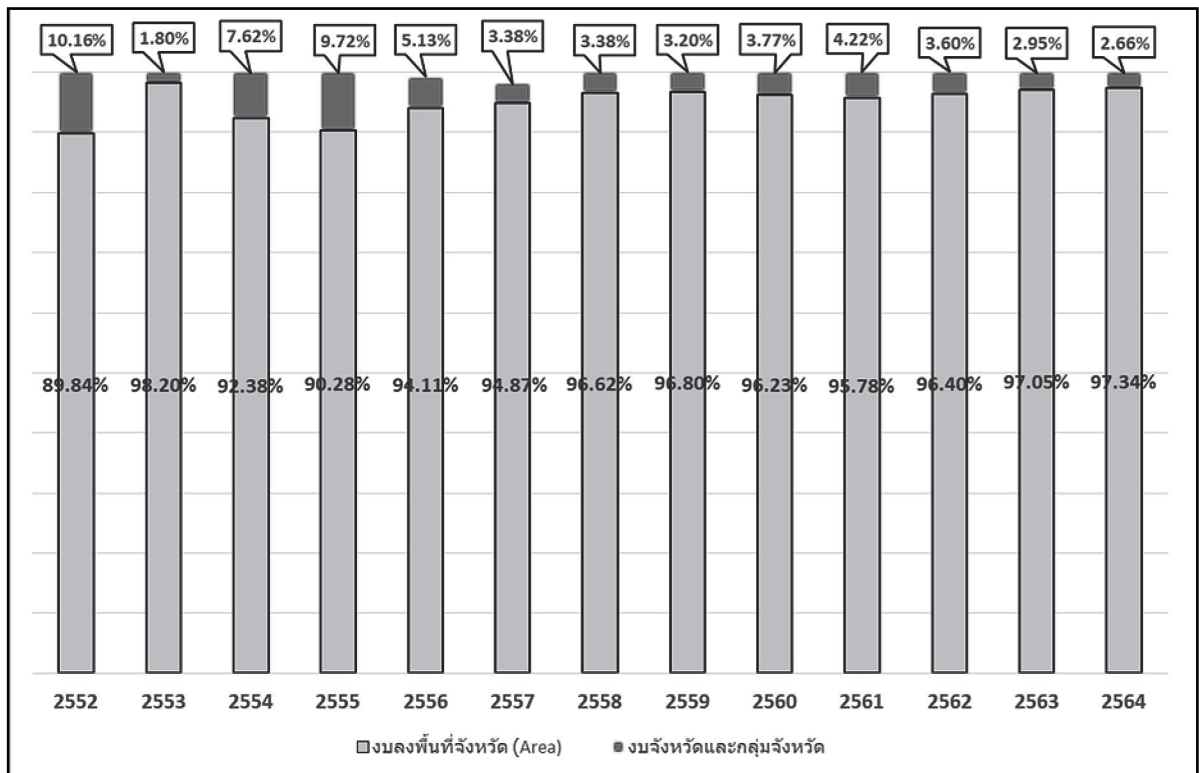
การจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดในลักษณะ ดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับแนวคิดของนักวิชาการ หลายท่าน เช่น Charles Tiebout (1956, p. 424) Wallace Oates (2008, p. 313) และดิเรก ปัทมสิริ วัฒน์ และคณะ (2564, น. 150) ที่ส่งเสริมแนวคิด การกระจายอำนาจและงบประมาณให้กับหน่วยงาน ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นพร้อมทั้งลดบทบาทของ

หน่วยงานกลางเนื่องจากหน่วยงานส่วนภูมิภาคและ ท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับปัญหาความเดือดร้อนของ ประชาชนในพื้นที่มากกว่า ดังนั้นกลไกการทำงานและ การผลิตบริการสาธารณะโดยหน่วยงานภูมิภาคและ ท้องถิ่นจึงมีแนวโน้มที่จะมีประสิทธิภาพสูงกว่าราชการ ส่วนกลาง

จากแผนภูมิที่ 2 จะเห็นได้ว่างบประมาณจังหวัดและ กลุ่มจังหวัด น้อยกว่า “งบลงพื้นที่จังหวัดที่จัดสรรผ่าน หน่วยงาน” มาก ทั้งนี้งบประมาณทั้ง 2 ส่วนนี้มีความแตกต่างกันอยู่ทั้งฐานวิธีการจัดสรรงบประมาณ และเป้าหมายของการจัดสรรงบประมาณ โดย “งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด” เป็นงบประมาณ ที่จัดทำขึ้นตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของ ประชาชนในพื้นที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตามบริบทของพื้นที่ซึ่งต้องสอดคล้องและบูรณาการ กับยุทธศาสตร์ชาติและความต้องการของประชาชน ทุกภาคส่วน และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงมีลักษณะของงบประมาณแบบจากล่างสู่บน (bottom-up approach) ในขณะที่ “งบลงพื้นที่จังหวัด ที่จัดสรรผ่านหน่วยงาน” เป็นงบประมาณแบบจากบน สู่ล่าง (top-down approach) กล่าวคือ กระทรวงและ หน่วยงานราชการส่วนกลางเป็นผู้ของงบประมาณเพื่อใช้ ในทำภารกิจที่มีเป้าหมายและแนวทางที่ชัดเจน ที่ต้อง เชื่อมโยงและสอดคล้องกับเป้าหมาย/ยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี “งบลงพื้นที่จังหวัดที่จัดสรรผ่านหน่วยงาน” จึงเป็น งบประมาณที่ใช้ทำภารกิจประจำและภารกิจตาม ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยกตัวอย่างเช่น กรมทางหลวงที่มีหน่วยงานตามภูมิภาค (เช่น ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคใต้) และสำนักงานที่ตั้งอยู่ตามจังหวัด (เช่น เชียงใหม่ สุพรรณ ชลบุรี นครศรีธรรมราช นครราชสีมา) ดังนั้นเป้าหมายของ “งบลงพื้นที่จังหวัดที่จัดสรรผ่าน

หน่วยงาน”จึงไม่ได้มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือแก้ไข “ งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ” และ ปัญหาสังคมตามบริบทของพื้นที่เหมือนดังเช่น “งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

แผนภาพที่ 2 สัดส่วนงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (จ่ายตรง) ต่องบลงทุนที่จังหวัด (จ่ายผ่านหน่วยงาน)



ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูลบนเว็บไซต์สำนักงานงบประมาณ (2564ข, ออนไลน์) (งบประมาณสังเขป ฉบับปรับปรุง)

งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (จัดสรรตรง): เพิ่ม “แต้มต่อ” ผลักดันความเท่าเทียม

การจัดสรรงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จะมีการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณในแต่ละปีอย่างชัดเจน จากนั้นจึงจะมีการจัดสรรให้แต่ละจังหวัดโดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) กำหนด โดยองค์ประกอบของงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดต่อหัวประชากรแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ งบประมาณให้จังหวัด (ร้อยละ 70) และงบประมาณให้กลุ่มจังหวัด (30%)

นอกจากนี้องค์ประกอบทั้งสองส่วนยังแบ่งออกเป็นเกณฑ์ย่อยๆ ตามตารางที่ 4 ทั้งนี้มีข้อสังเกตอยู่ 4 ประการ คือ 1) เกณฑ์เหล่านี้มีการปรับเปลี่ยนสัดส่วนเกือบทุกปี 2) เกณฑ์บางข้อ เช่น จัดสรรตามผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดและตามจำนวนประชากร ค่อนข้างจะเอื้อให้กับจังหวัดที่มีขนาดพื้นที่/ระดับเศรษฐกิจใหญ่ 3) สัดส่วนของงบประมาณจังหวัดไม่ได้ผูกผันกับระดับความจำเป็นในการพัฒนาจังหวัด หรือ ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Achievement Index: HAI) ซึ่งถ้าดัชนีดังกล่าวถูกนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาต่ำ

ควรจะได้รับการจัดสรรงบประมาณมากกว่าจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูง 4) มีเกณฑ์ที่กำหนดการจัดสรรให้เท่ากันทุกจังหวัดทั้งในส่วนของงบประมาณให้จังหวัดและงบประมาณให้กลุ่มจังหวัด และ 5) เกณฑ์บางข้อขาดความชัดเจน มีลักษณะที่เป็นนามธรรมซึ่งวัดโดยตรงได้ยาก เช่น ประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ และ คุณภาพแผนพัฒนาจังหวัด โดยภาพรวมแล้วถ้าจะให้ “จังหวัดจน” หรือ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาต่ำสามารถไล่กวต “จังหวัดรวย” ได้ จะต้องมีการปรับเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัดในบางข้อ เช่น 1) ลด/ยกเลิกเกณฑ์ในส่วนที่ให้น้ำหนักการจัดสรรเฉลี่ยเท่ากันทุกจังหวัด 2) ปรับเกณฑ์ในส่วนที่จัดสรรงบประมาณตามผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดและผลิตภัณฑ์มวลรวมกลุ่มจังหวัด ให้เป็นจัดสรรผกผันแทนที่ ซึ่งจะทำให้ “จังหวัดจน” หรือ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาต่ำได้ “แต้มต่อ” สูงกว่า “จังหวัดรวย” และ 3) ใช้ดัชนีความก้าวหน้าของคนในระดับจังหวัดที่จัดทำโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาเป็น 1 ในเกณฑ์การพิจารณาสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณจังหวัด โดยควรให้สัดส่วนของงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดผกผันตามระดับความก้าวหน้าของคนในจังหวัด (จังหวัดที่มีความก้าวหน้าต่ำควรได้รับการจัดสรรงบประมาณสูง) ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่เสมอภาคตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนของรัฐบาลอย่างแท้จริง

งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด: ความพยายามในการลดความเหลื่อมล้ำเชิงมิติ

จากลักษณะการจัดสรรงบประมาณที่มีกรอบวงเงินจำกัด ทำให้การจัดสรรงบประมาณแต่ละจังหวัดส่งผลซึ่งกันและกัน เช่น หากจังหวัดใดได้รับงบประมาณสูงขึ้นย่อมส่งผลให้อีกจังหวัดได้งบประมาณลดลง ตารางที่ 4 แสดงการเปรียบเทียบงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ต่อหัวประชากร) ที่ได้รับจัดสรรปี 2562 และ 2564 เป็นที่น่าสังเกตว่าจังหวัดที่ได้รับงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด 10 อันดับสูงสุดเป็นจังหวัดที่มีขนาดเศรษฐกิจเล็กเป็นอันดับท้ายๆ ของประเทศ ในปี 2562 และ 2564 เช่น แม่ฮ่องสอน อำนาจเจริญ สมุทรสงคราม ระนอง สิงห์บุรี และอุทัยธานี ในขณะที่จังหวัดที่ได้รับงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดต่ำสุดเป็นจังหวัดที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับต้นๆ ของประเทศ เช่น นครราชสีมา นนทบุรี สงขลา เชียงใหม่ และขอนแก่น

จากการพิจารณาลักษณะการจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในปี 2562 และ 2564 สรุปได้ว่าสะท้อนให้เห็นว่าภาครัฐมีความพยายามที่จะใช้งบประมาณในส่วนนี้เป็นเครื่องมือทางการคลังในการออกนโยบายและส่งเสริมโครงการภาครัฐเพื่อลดความเหลื่อมระหว่าง “จังหวัดจน” และ “จังหวัดรวย” ตามกรอบแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง (Inclusive growth)

ตารางที่ 3 หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ปี 2560-2564

องค์ประกอบการจัดสรรงบประมาณให้จังหวัด (70%)	2560	2561	2562	2563	2564
งบพัฒนาจังหวัด (ประมาณ 96%)					
1. จัดสรรตามจำนวนประชากรของแต่ละจังหวัด	25%	25%	25%	25%	20%
2. จัดสรรเฉลี่ยเท่ากันทุกจังหวัด	20%	20%	25%	20%	20%
3. จัดสรรตามสัดส่วนคนจนในแต่ละจังหวัด	-	-	5%	10%	10%
4. จัดสรรผูกพันตามรายได้ต่อครัวเรือน	40%	40%	30%	25%	25%
5. จัดสรรตามผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP)	5%	5%	10%	10%	10%
6. ประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ	5%	5%	5%	5%	10%
7. คุณภาพแผนพัฒนาจังหวัด	5%	5%	-	-	-
8. ประสิทธิภาพการดำเนินงานตามแผนปีที่ผ่านมา	-	-	-	5%	
9. จัดสรรตามขนาดพื้นที่					5%
งบบริหารจังหวัด (ประมาณ 4%)					
1. จังหวัดขนาดใหญ่ได้รับงบบริหาร 10 ลบ.	-	23 จังหวัด	24 จังหวัด	24 จังหวัด	24 จังหวัด
2. จังหวัดขนาดกลางได้รับงบบริหาร 9 ลบ.	-	41 จังหวัด	39 จังหวัด	39 จังหวัด	39 จังหวัด
3. จังหวัดขนาดเล็กได้รับงบบริหาร 8 ลบ.	-	12 จังหวัด	13 จังหวัด	13 จังหวัด	13 จังหวัด
องค์ประกอบการจัดสรรงบประมาณให้กลุ่มจังหวัด (30%)	2560	2561	2562	2563	2564
งบพัฒนากลุ่มจังหวัด (ประมาณ 99%)					
1. เฉลี่ยเท่ากันทุกจังหวัด	50%	50%	50%	-	-
2. ขนาดกลุ่มจังหวัด	-	-	-	50%	50%
3. ผลิตภัณฑ์มวลรวมกลุ่มจังหวัด (GPP)	-	-	25%	25%	25%
4. ผูกพันกับผลิตภัณฑ์ต่อหัว	-	-	25%	25%	25%
5. คุณภาพแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด	40%	40%	-	-	-
6. ประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณกลุ่มจังหวัด	10%	10%	-	-	-
งบบริหารจัดการกลุ่มจังหวัด (ประมาณ 1%)					
1. กลุ่มจังหวัด ที่ได้รับงบบริหาร 4 ลบ.	-	-	3 กลุ่ม	3 กลุ่ม	3 กลุ่ม
2. กลุ่มจังหวัด ที่ได้รับงบบริหาร 5 ลบ.	-	ทุกกลุ่ม	4-5 กลุ่ม	4-5 กลุ่ม	4-5 กลุ่ม
3. กลุ่มจังหวัด ที่ได้รับงบบริหาร 6 ลบ.	-	-	6 กลุ่ม	6 กลุ่ม	6 กลุ่ม

ที่มา: คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) การประชุมร่วม ก.บ.ภ.- ก.น.จ. ครั้งที่ 1/2563 22 พฤษภาคม 2563

ตารางที่ 4 ความเหลื่อมล้ำด้านงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

10 อันดับแรก ปี 2562			10 อันดับแรก ปี 2564		
1	สมุทรสงคราม	1,530.47	1	สิงห์บุรี	1,360.00
2	แม่ฮ่องสอน	1,427.94	2	สมุทรสงคราม	1,234.58
3	สิงห์บุรี	1,421.94	3	ตราด	1,169.80
4	อำนาจเจริญ	1,193.45	4	แม่ฮ่องสอน	1,095.03
5	อ่างทอง	1,153.53	5	ระนอง	1,054.35
6	อุทัยธานี	1,087.97	6	นครนายก	1,006.21
7	ชัยนาท	1,068.74	7	ชัยนาท	945.58
8	นครนายก	1,045.21	8	อุทัยธานี	831.17
9	พังงา	1,018.49	9	พังงา	822.36
10	ตราด	1,007.86	10	มุกดาหาร	785.31
10 อันดับสุดท้าย ปี 2562			10 อันดับสุดท้าย ปี 2564		
67	สุราษฎร์ธานี	309.47	67	กาฬสินธุ์	242.69
68	นครศรีธรรมราช	271.47	68	สงขลา	235.72
69	ขอนแก่น	271.18	69	นครศรีธรรมราช	232.93
70	อุบลธานี	267.88	70	ปทุมธานี	230.96
71	เชียงใหม่	261.12	71	เชียงใหม่	225.12
72	นนทบุรี	247.91	72	ขอนแก่น	214.35
73	สมุทรปราการ	246.25	73	อุบลธานี	200.77
74	สงขลา	244.7	74	นนทบุรี	200.71
75	ปทุมธานี	243.84	75	นครราชสีมา	186.99
76	นครราชสีมา	212.74	76	ศรีสะเกษ	182.35

ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูลสำนักงานงบประมาณ (งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง) (2562, น. 87-89; 2564, น. 91-93)

ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดกับการพัฒนาคน

ในส่วนนี้เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) กับความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาคนในจังหวัดในปี 2562 มีสมการ

พยากรณ์ทั้งหมด 4 สมการ โดยสมการที่ 1, 2, 3, และ 4 ใช้ตัวแปรตาม (dependent variable) คือ ค่าดัชนีการพัฒนาคนโดยรวม ดัชนีย่อยด้านการศึกษา ดัชนีย่อยด้านด้านสาธารณสุข และดัชนีย่อยด้านรายได้ ในปี 2562 ตามลำดับ (เนื่องจากข้อมูลดัชนีความก้าวหน้า

ของคนในปี 2562 เป็นข้อมูลปีล่าสุดและเป็นปีที่มีสถานการณ์ปกติก่อนเกิดโควิด-19) โดยมีตัวแปรต้นจำนวน 4 ตัวด้วยกัน ประกอบด้วย 1) งบประมาณลงพื้นที่จังหวัด 2) งบจังหวัดและกลุ่มจังหวัด 3) ขนาดเศรษฐกิจจังหวัด และ 4) สัดส่วนคนจน จากตารางที่ 6 จะเห็นได้ว่า งบประมาณลงพื้นที่จังหวัดมีผลกระทบเชิงบวกต่อการพัฒนาคนโดยรวม และงบประมาณในส่วนนี้ยังมีผลกระทบเชิงบวกต่อการพัฒนาคนด้านการศึกษาและด้านรายได้ ปัจจัยอื่น เช่น ขนาดเศรษฐกิจของจังหวัดมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับระดับการพัฒนา

คนโดยรวม และด้านรายได้หรืออีกนัยหนึ่งชี้ให้เห็นว่าจังหวัดที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่และได้รับการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่มากจะมีระดับการพัฒนามนุษย์ที่สูงตามไปด้วย ในขณะที่สัดส่วนคนจนมีความสัมพันธ์เชิงลบกับดัชนีการพัฒนามนุษย์ของจังหวัดโดยรวม และดัชนีย่อยทุกด้าน (การศึกษา สาธารณสุข รายได้) แปลความได้ว่าจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูง จะมีระดับการพัฒนามนุษย์ต่ำ ทั้งนี้ทั้งจังหวัดและกลุ่มจังหวัดกลับไม่มีความสัมพันธ์กับระดับการพัฒนามนุษย์

ตารางที่ 5 ผลการประมาณการความสัมพันธ์

	สมการที่ 1 ความก้าวหน้า (โดยรวม)	สมการที่ 2 ความก้าวหน้า ด้านการศึกษา	สมการที่ 3 ความก้าวหน้า ด้านสาธารณสุข	สมการที่ 4 ความก้าวหน้า ด้านรายได้
งบลงพื้นที่จังหวัด (ต่อหัว)	.223**	.241**	.190	.174*
งบจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ต่อหัว)	.097	.080	-.396	-.119
เศรษฐกิจจังหวัด (ต่อหัว)	.335**	.345**	.388	.472**
สัดส่วนคนจนของจังหวัด	-.536**	-.425**	-.051**	-.357**
R-Square	.602	.488	.224	.605
N = 76 จังหวัด				

หมายเหตุ: * = มีค่านัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05; ** = มีค่านัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) กับงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด: ขาดการบูรณาการ

แผนภาพที่ 3 แสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) กับงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในปี 2562 และ ปี 2564 อยู่ในระดับต่ำทั้ง 2 ช่วงปี อย่างไรก็ตามในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ในส่วนที่จังหวัดขอตรง) ยังคิดเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับงบประมาณตามภารกิจในพื้นที่จังหวัดทั้งก่อน

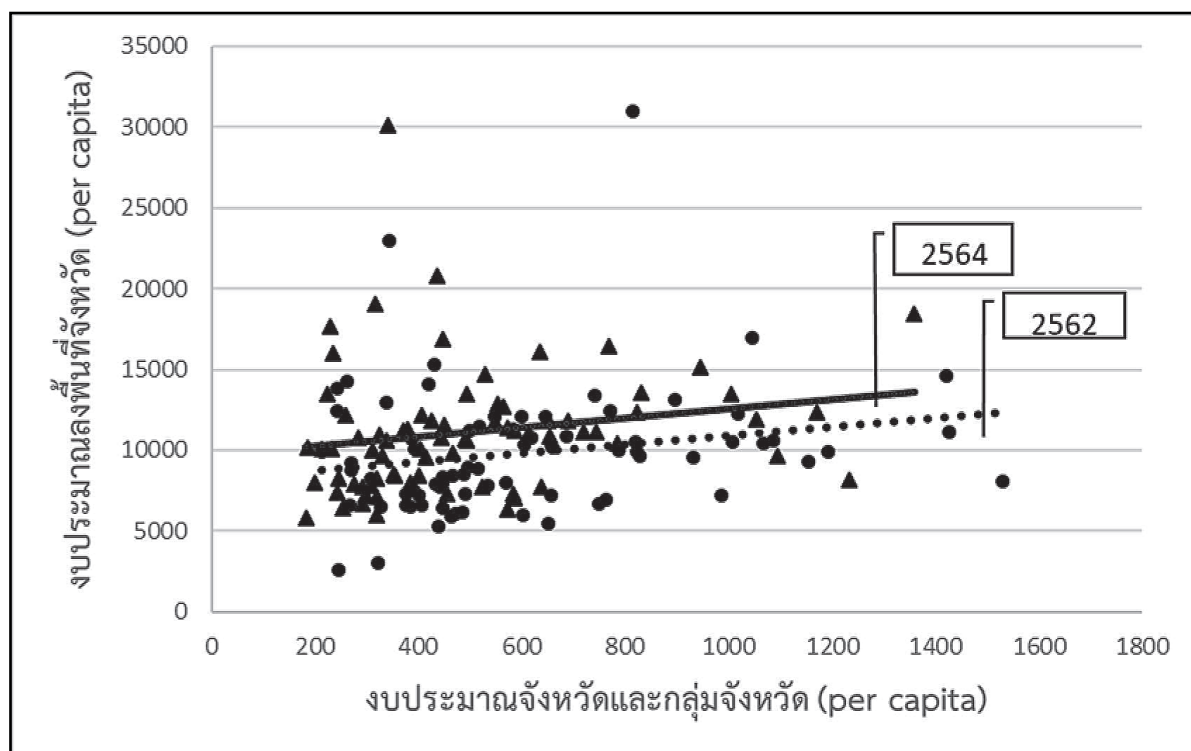
ยกตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณปี 2564 มีงบประมาณที่ลงพื้นที่จังหวัดจำนวน 867,950 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 26.41 ของงบประมาณประเทศทั้งหมด โดยงบประมาณที่ลงพื้นที่จังหวัดในส่วนนี้คิดเป็นงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพียงแค่ 23,110 ล้านบาท หรือร้อยละ 2.66 เท่านั้น ที่เหลือเป็นเป็นงบประมาณมติดูแลสุขภาพกระทรวงและหน่วยงาน (Function) มติดูแลสุขภาพเฉพาะของรัฐบาล (Agenda) และตามมติดูแลสุขภาพพื้นที่ (Area) ซึ่งเป็นงบประมาณที่จ่ายผ่านกระทรวง/กรม/หน่วยงาน/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

ในความเป็นจริงแล้ว งบประมาณทั้ง 2 ส่วนนี้ควรจะมีคุณสมบัติสอดคล้องตามหลักการสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดให้การดำเนินงานของหน่วยงานต้องบูรณาการทั้ง 3 มิติเข้าด้วยกันคือ มิติรายจ่ายภารกิจพื้นฐาน (Function) มิติรายจ่ายภารกิจ ยุทธศาสตร์ (Agenda) และมิติ

รายจ่ายภารกิจพื้นที่ (Area) โดยการดำเนินงานต้องมีความสอดคล้องเชื่อมโยงแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมอย่างบูรณาการระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยยึดพื้นที่จังหวัดเป็นหลักและส่งเสริมการกระจายอำนาจทางงบประมาณอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เพื่อให้กิจการพัฒนาจังหวัด เช่น การพัฒนาคน ด้านการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในพื้นที่

แผนภาพที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดกับงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด



ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูลบนเว็บไซต์สำนักงบประมาณ (2564ก, ออนไลน์) (งบประมาณลงพื้นที่จังหวัด-Area) และสำนักงบประมาณ (2564ข, ออนไลน์) (งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในงบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง)

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. จากผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณจะเห็นได้ว่า ดัชนีการพัฒนามนุษย์ทั้งดัชนีรวม และดัชนีย่อย

รายด้าน (เช่น ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านรายได้) สามารถนำมาใช้ในการกำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด ยกตัวอย่างเช่น ดัชนีการพัฒนามนุษย์ด้านการศึกษาของจังหวัดนราธิวาส ปีตตานีและแม่ฮ่องสอนที่อยู่ในระดับต่ำมากก็ควรมี

การกำหนดให้งบประมาณลงพื้นที่จังหวัดของ 3 จังหวัดนี้ถูกนำไปใช้ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการศึกษาของคนมากกว่าด้านอื่นๆ

2. จากผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณพบว่า เศรษฐกิจจังหวัดมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการพัฒนาคนในระดับจังหวัด จึงเห็นควรให้ภาครัฐออกเครื่องมือที่ช่วยเร่งการเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัดเพื่อให้ก้าวขึ้นเป็นพลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ แต่ในขณะเดียวกันเครื่องมือดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากยิ่งขึ้นในระยะยาว จึงต้องมีการสร้างสมดุลทางนโยบาย เช่น การจัดเก็บภาษีที่ดิน เพื่อนำภาษีที่จัดเก็บไปใช้ในการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพการศึกษาและการบริการสาธารณสุขที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำมิติพื้นที่ได้ในระยะยาว

3. จากผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณพบว่า “งบจังหวัดและกลุ่มจังหวัด” ซึ่งเป็นงบประมาณที่จังหวัดได้รับการจัดสรรตรงจากสำนักงานงบประมาณ ไม่มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาคนในระดับจังหวัด ด้วยเหตุผลบางประการ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากงบประมาณในส่วนนี้มีจำนวนน้อยเกินไปที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ จึงเห็นควรให้มีการทบทวนฐานวิธีการจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดรวมถึงการจัดทำแผนงานโครงการที่ดีมีคุณภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

4. ทบทวนโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณในภาพรวม โดยเน้นการกระจายงบประมาณจากภารกิจพื้นที่ส่วนกลาง และกรุงเทพมหานครไปยังภารกิจในพื้นที่จังหวัดให้มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางการจัดสรรงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมถึงการส่งเสริม

การกระจายอำนาจสู่จังหวัดและท้องถิ่น ซึ่งนำไปสู่การกระจายอำนาจด้านการคลังและงบประมาณให้กับหน่วยงานในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด ส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการงบประมาณระหว่างกระทรวง/กรม (Function) กับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (Area) โดยการกำหนดระเบียบ/แนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน รวมถึงกำหนดให้มีคณะกรรมการที่ขับเคลื่อนการบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันของกระทรวง/หน่วยงาน (Function) กับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และท้องถิ่น (Area) โดยควรมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ หรือแผนปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน มีเป้าหมายในการดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จในทิศทางเดียวกัน

2. การกำหนดตัวชี้วัดร่วม (Joint KPIs) เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐเป็นการพัฒนาพื้นที่จังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งกระทรวง/กรม (Function) และจังหวัด/กลุ่มจังหวัดควรมีการกำหนดตัวชี้วัดการดำเนินงานร่วมกันเพื่อให้แผนและแนวทางรวมถึงเป้าหมายในการดำเนินงานสอดคล้องเชื่อมโยงกันอย่างเป็นรูปธรรม

3. การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ควรเน้นให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทั้งในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

4. ยกเลิกหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในส่วนที่ให้น้ำหนักการจัดสรรเฉลี่ย

เท่ากันทุกจังหวัด โดยปรับให้สัดส่วนของงบประมาณ
ผูกผันตามขนาดผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด และระดับ
การพัฒนาของคนในจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อให้จังหวัดเกิด
การพัฒนาที่เสมอภาคตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน
ของรัฐบาลอย่างแท้จริง

5. ควรมีการติดตามประเมินผลกระทบของนโยบาย
มาตรการและโครงการภาครัฐที่ใช้ในการแก้ไขปัญหา
ความยากจนและความเหลื่อมล้ำ เพื่อให้ทราบว่าแต่ละ
นโยบาย มาตรการและโครงการเมื่อใช้จ่ายงบประมาณ
ไปแล้วมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ ทั้งนี้
เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนที่เดือดร้อนและ
ต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐอย่างแท้จริง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2559). *เจาะลึกบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาไทยและข้อเสนอเชิงนโยบาย*. สืบค้นจาก https://www.eef.or.th/wpcontent/uploads/2018/10/PB_EEF.pdf
- คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) และคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.). (2563). *หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ปี 2560-2564*. การประชุมร่วม ก.บ.ภ.- ก.น.จ. ครั้งที่ 1/2563 (22 พฤษภาคม 2563).
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, ชัยยุทธ ปัญญสวัสดิ์สุทธิ์ และพุดตาน พันธุนธร. (2563). *ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา*. สืบค้นจาก https://www.matichon.co.th/columnists/news_2232086
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ. (2564). *อัตราการเจริญเติบโตของจังหวัดและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอ. ลีฟวิ่ง จำกัด.
- ทิพย์พาพร ตันติสุนทร. (2562). *การลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา*. สืบค้นจาก <http://www.fpps.or.th/news-printversion.php?detail=n1606779289.news>
- ธานี ชัยวัฒน์, พลอยไพลิน ถิ่นกาญจน์ และก้องภพ วงศ์แก้ว. (2559). *Inclusive Growth ทางลดความเหลื่อมล้ำที่เป็นไปได้*. สืบค้นจาก <https://tdri.or.th/2016/01/inclusive-growth-new-development-model/>
- นิติตรา ไทยประเสริฐ. (2554). *การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจโดยมาตรการทางการคลัง*. ใน *โครงการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- เนื้อแพรว เล็กเฟื่องฟู, ศุภนิช ปิยะพรมดี, และพรพจ ปรปักษ์ขาม. (2563). *สามทศวรรษของปัญหาความเหลื่อมล้ำไทยและความท้าทายใหม่*. สืบค้นจาก https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib/_Symposium_21Sep2020.pdf
- พรชนก เทพขาม. (2562). *ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่และนัยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย*. สืบค้นจาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AAA/Inequality_3GiniCoefficient.PDF
- พลภัทร บุราคม. (2006). กระบวนทัศน์ใหม่ของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับปัญหาด้านประสิทธิภาพ ในการจัดสรรและการกระจายผลประโยชน์ของรายจ่ายสาธารณะของประเทศไทย. *วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์*, 46(2), 19-57.
- พิรญาณ์ วัฒนภาพ. (2564). *ลดความเหลื่อมล้ำนำไทยสู่การเติบโตอย่างยั่งยืน*. สืบค้นจาก https://www.pier.or.th/wpcontent/uploads/2021/03/aBRIDGED_2021_006.pdf
- สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). *รายงานสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในระดับภาคของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ บี.ซี.เพลส (บุญชิน).
- สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562ก). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560-2564*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ บี.ซี.เพลส (บุญชิน).

สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562ข). *ดัชนีความก้าวหน้าของคนประจำปี 2562*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ พี.ซี.เพลส (บุญชิน).

สำนักงบประมาณ. (2564ก). *งบประมาณแผ่นดิน ถูกจัดสรรไปที่ไหนบ้าง?*. สืบค้นจาก https://www.bb.go.th/web/budget/province/province_bud64/index2.html

สำนักงบประมาณ. (2564ข). *งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564*. สืบค้นจาก <https://www.bb.go.th/topic2.php?gid=548&mid=311>

สำนักงบประมาณของรัฐสภา. (2560). *รายงานการวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

วัชรพล ว่องนิยมเกษตร. (2557). การกำหนดนโยบายการพัฒนาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ของประเทศไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*. 12(2), 31-51.

สุพิชชา สุขพวง. (2559). *ความสัมพันธ์ของการให้บริการสาธารณะกับงบประมาณจังหวัด*. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ.

ภาษาอังกฤษ

De Mello, L., & Dutz, M. A., (Eds.). (2012). *Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies*. Paris: OECD Publishing. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168305-en>

Oates, W. E. (2008). On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions *National Tax Journal*, 61(2), 313-334.

Tiebout, C. A. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.

United Nations ESCAP. (2018). *Inequality in Asia and the Pacific in the Era of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Retrieved from <https://www.unescap.org/sites/default/files/publications/ThemeStudyOnlinequality.pdf>

การศึกษาบทบาทและแนวทางการส่งเสริมประสิทธิภาพ
การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

A Study of Roles and Guidelines for Enhancement of Performance
of the National Human Rights Commission of Thailand
According to the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560

เลิศพร อุดมพงษ์*

Lertporn Udompong**

บทความนี้

Received

14 มิถุนายน 2564

Revised

27 กรกฎาคม 2564

Accepted

15 กันยายน 2564

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทและสภาพการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เพื่อนำเสนอแนวทางการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ กสม. ที่เหมาะสม ใช้การเก็บข้อมูลโดยวิธีการเชิงคุณภาพ โดยการสนทนากลุ่มกับ ประชากรเป้าหมาย คือ ผู้ที่เป็นตัวแทนภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการด้าน สิทธิมนุษยชน ที่อยู่ในพื้นที่ของศูนย์ศึกษาและประสานงานด้านสิทธิมนุษยชนของ กสม. 5 จังหวัด จำนวน 58 คน และ การศึกษาวิเคราะห์เอกสารต่างๆ และกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ข้อมูลด้วยการตีความเชิงพรรณนาข้อมูล การวิเคราะห์เนื้อหา และการวิเคราะห์แบบอุปนัย ผลการศึกษา พบว่า กสม. ยังสามารถดำเนินงานตาม หน้าที่และอำนาจได้ตามตัวชี้วัดต่างๆ แต่ประสบปัญหาและข้อจำกัดด้านการ ท้องจากความผันผวนจากปัจจัยภายใน รวมถึง การไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงาน ต่างๆ ผลการวิเคราะห์บทบาทและการดำเนินงานของ กสม. พบว่า การรับรู้ใน บทบาทและการดำเนินงานของ กสม. ทั้งในส่วนกลางและระดับพื้นที่ มีค่อนข้างน้อย ประชาชนและภาคประชาสังคมไม่ค่อยเชื่อมั่นในการทำงาน และขาดความไว้วางใจ สำหรับประเด็นความเหมาะสมของกระบวนการสรรหาและคุณสมบัติของ กสม. นั้น ส่วนใหญ่ยังเห็นว่า มีความเหมาะสม แต่มีข้อสังเกตว่า ที่มาของ กสม. ยังยึดโยงกับ

* นักวิชาการผู้ชำนาญการ สถาบันพระปกเกล้า (ดร.)

** Senior Academics, King Prajadhipok's Institute. (Ph.D.)

ประชาชนน้อย รวมทั้ง กระบวนการสรรหาที่กำหนดเป็นอุปสรรคปิดกั้นมิให้ผู้แทนภาคประชาชน ได้มีโอกาสในการรับเลือก แนวทางการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ กสม. ที่เหมาะสม ประกอบด้วย การแก้ไขกฎหมายที่เอื้อให้ กสม. ทำงานในฐานะองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนได้มากขึ้น แก้ไขเรื่องการระบุงำนวนและคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่ง กสม. ควรมีการกำหนดกลไกการทำงานในระดับย่อยจากส่วนกลาง ควรมีการกำหนดให้มีสำนักงาน กสม. ระดับจังหวัดหรือภูมิภาคเป็นหน่วยงานของตนเอง ควรจัดสรรทรัพยากรต่างๆ อย่างเพียงพอ ต้องมีการคัดเลือกและพัฒนาบุคลากรในการทำงานระดับพื้นที่อย่างเข้าถึงและเข้าใจประชาชน ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน เพื่อให้ประชาชนรู้สึกเข้าถึงได้ง่าย ต้องมีการปรับปรุงภาพลักษณ์ของ กสม. ในการทำงาน ต้องทำงานร่วมกับสื่อมวลชน สื่อสังคมออนไลน์ เพื่อเป็นช่องทางในการให้ความรู้และสร้างความตระหนักรู้ด้านการปกป้องสิทธิมนุษยชน ต้องมีการนำเสนอผลงานการทำหน้าที่ของ กสม. ต่อสาธารณะในรอบปี มีการให้ข้อมูลป้อนกลับกับประชาชน เพื่อช่วยให้ประชาชนเข้าใจกระบวนการทำงาน ตลอดจนเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับ กสม. ต่อสาธารณะมากขึ้น

คำสำคัญ: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ; องค์กรอิสระ; ประชาธิปไตย

Abstract

This research aims to study the role and operation of The National Human Rights Commission of Thailand (NHRCT), in accordance with the constitution of the kingdom of Thailand to present guidelines for promoting the efficiency of NHRCT operations appropriately. The qualitative research was used in group discussions with 58 persons, located in 5 areas where the coordination center of NHRCT. Analyze data with documentation, content analysis and analytic induction. The result showed that NHRCT was able to perform duties according to various indicators, but faced various problems and limitations from internal factors and they did not cooperate with other agencies. An analysis of the roles and operations of NHRCT revealed that the perception of the roles and operations of NHRCT was relatively low both at the central and local level. People and civil society have little confidence in their work and lack of trust. As for the appropriateness of the NHRCT recruitment process and qualifications, most still agree. However, it should be noted that the origin of the NHRCT is still linked to the people and the stipulated nomination process hinders the people's sector representatives from

having the opportunity to be elected. Appropriate approaches to promoting the NHRCT's operational efficiency include amendments to legislation enabling the NHRCT to work more on protecting people's human rights and amend the number and eligibility of NHRCT tenants. A provincial or regional NHRCT office should be established as its own agency and resources should be allocated sufficiently. There must be a selection and development of personnel to work at the local level with access and understanding of the people. Modify the way it works to make people feel easily accessible. The image of the NHRCT has to be improved in its work and NHRCT must work with the media and social media to be a channel to educate and raise awareness of human rights protection. NHRCT's performance must be presented to the public during the year and feedback is provided to the public to help people understand the work process as well as to build more confidence in the NHRCT to the public.

Keywords: The National Human Rights Commission of Thailand, Independent organizations, Democracy

บทนำ

การออกแบบกลไกเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่การปกครองประเทศ ด้วยการให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อันประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยให้องค์กรผู้ใช้อำนาจ โดยเฉพาะในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และ ฝ่ายตุลาการ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้ง สามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยได้อย่างความกว้างขวางและครอบคลุมนั้น ถือเป็นเจตนารมณ์สำคัญที่มีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงหน้าที่และอำนาจ ทั้งในแง่โครงสร้าง กระบวนการ และกลไกต่างๆ โดยมุ่งหวังในการสร้างประชาธิปไตยที่ตรวจสอบได้ ผ่านการทำงานขององค์กรอิสระต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อาทิ การปรับปรุงกระบวนการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ การกำหนดมาตรการให้องค์กรอิสระร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กร ตลอดจนการออกแบบกลไกการตรวจสอบการทำงานขององค์กรอิสระโดยประชาชนมีส่วนร่วมได้มากขึ้น สำหรับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรหนึ่งที่มีการปรับปรุงในประเด็นต่างๆ หลายประการดังที่กล่าวมา

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แม้ว่าตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติจะบอกว่าสิทธิเสรีภาพเป็นสิ่งที่มิอยู่ตามธรรมชาติ แต่เหตุที่ต้องนำมาบัญญัติไว้ก็เพื่อให้เกิดความเป็น

รูปธรรม การที่จะนำมาบัญญัติเป็นตัวบทกฎหมายนั้นต้องผ่านกลไกทางรัฐธรรมนูญและเรื่องสิทธิเสรีภาพก็เป็นหนึ่งในหลักสำคัญของรัฐธรรมนูญ โดยสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ทุกคนพึงมีโดยเสมอภาคกันเพื่อการดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี มีโอกาสเท่าเทียมกันในการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพของตนอย่างเต็มที่ และสร้างสรรค์ ดังนั้น จึงเป็นสิทธิที่ได้มาพร้อมกับ การเกิดและเป็นสิทธิติดตัวบุคคลนั้นตลอดไป ไม่ว่าจะอยู่ในเขตการปกครองใด หรือเชื้อชาติ ภาษา ศาสนาใดๆ สิทธิมนุษยชนจึงเป็นแนวคิดเกี่ยวกับมนุษย์ที่ว่ามนุษย์นั้นมีสิทธิหรือสถานะสากล ซึ่งไม่ขึ้นอยู่กับขอบเขตของกฎหมาย หรือปัจจัยอื่นใด (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2563, น. 189-190) หากกล่าวย้อนไปในอดีตถึงประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย จะพบว่า ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2517 นั้น ยังไม่ได้รับความสนใจในสังคมมากเท่าใดนัก เนื่องจากเป็นสิทธิเสรีภาพของกฎหมาย ไม่ค่อยมีความสำคัญในชีวิตจริงของประชาชน แต่หลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ประเด็นสิทธิมนุษยชนได้รับความสนใจมากขึ้น กระทั่งถึง พ.ศ. 2540 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ ดังปรากฏในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ในรัฐธรรมนูญร่างแรกที่ผ่านคณะกรรมการยกร่างฯ ที่ใช้คำว่า “สิทธิเสรีภาพของบุคคล” ไม่ใช่ของชนชาวไทย หมวดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพนั้นชื่อว่าหมวดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ซึ่งอนุกรรมการที่ยกร่างนั้นต้องการที่จะให้เป็นสิทธิมนุษยชน ที่เรียกว่า “human rights” ไม่ใช่สิทธิพลเมืองที่เรียกว่า “civil rights” แต่สังคมไทยยังรับไม่ได้ เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติบางท่านในอดีตร่วมเป็นคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญอยู่ด้วย ทั้งที่หลายท่านเห็นด้วย แต่ก็แพ้เสียงข้างมาก ชื่อหมวดจึงถูกปรับเป็นสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย สถานะของสิทธิมนุษยชนซึ่งผู้ร่างชุดแรกต้องการที่จะให้เป็น

สิทธิมนุษยชน (human rights) ของมนุษย์ทุกคน ไม่จำกัดเชื้อชาติ เรื่องสัญญาที่ถูกลดระดับ ลงมาเป็น สิทธิพลเมือง คือ เฉพาะคนที่มิสัญชาติไทยเท่านั้น แต่กระนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางหลักอะไรไว้มากมาย โดยเฉพาะหลักการพื้นฐานที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนนั้นผูกพันโดยตรงต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ให้เคารพทั้งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และ สิทธิเสรีภาพของประชาชน ต่อมา มีการยกเลิก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ยังเป็นมาเรื่อยๆ จนกระทั่งมาออกรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งยังคง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ แต่เปลี่ยน สถานะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจากที่เคย สังกัดรัฐสภา เหมือนกับผู้ตรวจการแผ่นดินใน พ.ศ. 2540 เป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ อยู่ในหมวด ว่าด้วยองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วลด จำนวนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเหลือ 7 คน จากเดิม 11 คน ส่วนสถานะกฎหมายจัดตั้งนั้น ยังคงเป็น พระราชบัญญัติตามเดิม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2560, น. 140) กระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ถูกยกระดับให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายจัดตั้งเพื่อระบุที่มาและอำนาจหน้าที่ และได้มีการยกเลิกเครื่องกลไกต่างๆ ของคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนเสียใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มเติมคุณสมบัติ ของกรรมการสิทธิ แก้ไขเรื่องผู้ทำหน้าที่เป็น คณะกรรมการสรรหา และเพิ่มหน้าที่ชี้แจงเพื่อแก้ต่าง สถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย (โครงการ อินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน, 2559, ออนไลน์) โดยมุ่งหวังเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบ การทำงานของรัฐบาล ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และ การออกกฎหมายที่ละเมิดสิทธิของประชาชน อันเป็น

กระบวนการตามวิถีประชาธิปไตย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่ และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 26 และ 27 และแผนยุทธศาสตร์คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2565 โดยแบ่ง การดำเนินงานออกเป็น 8 ด้าน ประกอบด้วย (1) การตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการ ละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอแนะมาตรการ หรือแนวทางในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิด สิทธิมนุษยชน (2) การจัดทำรายงานผลการประเมิน สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ (3) การเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (4) การชี้แจงและรายงาน ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องในกรณีที่มีรายงานสถานการณ์ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่เป็นธรรม (5) การสร้างเสริมทุกภาคส่วนของ สังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน (6) การศึกษาวิจัยด้านสิทธิมนุษยชน (7) การส่งเสริม ความร่วมมือและการประสานงานด้านสิทธิมนุษยชน ระหว่างประเทศ และ (8) การบริหารจัดการและ การพัฒนาองค์กร ซึ่งในภาพรวมตามรายงานประจำปี พ.ศ. 2563 การดำเนินงานในเรื่องต่างๆ จะบรรลุตาม เป้าหมายที่กำหนด (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ, 2563, ออนไลน์) แต่หากพิจารณาย้อนไป ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้น ยังคงพบว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติชุดปัจจุบันยังคงต้องเผชิญหน้ากับความยากลำบาก ในการทำงานจากสถานะต่างๆ ทั้งจากการทำงาน ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลด้านสิทธิมนุษยชน และ ปัจจัยภายในประเทศจากความรู้สึกไม่พึงพอใจของ คณะกรรมการฯ และแรงกดดันจากความขัดแย้งทาง

การเมือง ส่งผลให้ผลงานที่เกิดขึ้นจากการทำหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิโดยรัฐไม่เข้าตาประชาชน จนสูญเสียความเชื่อถือจากสังคม สะท้อนได้จากผลสำรวจความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในช่วงสามปีย้อนหลัง คือ พ.ศ. 2561-2563 พบว่า ความเชื่อมั่นของประชาชนมีแนวโน้มถดถอยลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2561 ประชาชนให้คะแนนความเชื่อมั่นในระดับค่อนข้างเชื่อมั่นถึงเชื่อมั่นมากอยู่ที่ร้อยละ 60.6 ถัดมาในปี พ.ศ. 2562 ลดลงเหลือ ร้อยละ 57.7 และ ในปี พ.ศ. 2563 ลดลงเหลือเพียง ร้อยละ 53.9 ในขณะที่ค่าเฉลี่ยสามปี ยังมีประชาชนราวร้อยละ 28 ที่ไม่มีความคิดเห็นต่อการทำงานหรือไม่รู้จักคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (สถาบันพระปกเกล้า, 2562, น. 9; 2563, น. 10; 2564, น. 8) จึงทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติถูกสังคมตั้งคำถามอย่างหนักต่อการทำหน้าที่ในฐานะองค์กรอิสระกับการสร้างประชาธิปไตยที่ตรวจสอบได้ว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่ รวมทั้ง กลไกใหม่ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญออกแบบให้ นั้นมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร เพื่อนำเสนอแนวทางการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เหมาะสมต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาบทบาทและสภาพการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
2. เพื่อนำเสนอแนวทางการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้การเก็บข้อมูลโดยวิธีการเชิงคุณภาพ แบ่งชุดข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)

ประชากรเป้าหมาย คือ ผู้ที่เป็นตัวแทนภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการด้านสิทธิมนุษยชนประกอบด้วย (1) ภาควิชาการ ได้แก่ ผู้แทนจากมหาวิทยาลัย นักวิชาการที่สนใจในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน (2) ภาคราชการด้านกระบวนการยุติธรรมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานอัยการจังหวัด สำนักงานศาล สำนักงานตำรวจภูธร สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด สำนักงานแรงงานจังหวัด (3) ภาคประชาสังคม ได้แก่ ผู้แทนเครือข่ายภาคประชาชน เครือข่ายองค์กรผู้บริโภค ศูนย์การเมืองภาคพลเมืองสถาบันพระปกเกล้า สื่อมวลชนในพื้นที่ และ (4) ภาคประชาชนที่มีประสบการณ์ในการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของศูนย์ศึกษาและประสานงานด้านสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 5 จังหวัด ประจําภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่) จังหวัดขอนแก่น (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น) จังหวัดชลบุรี (คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา) จังหวัดเพชรบุรี (คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี) และ จังหวัดสุราษฎร์ธานี (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี) รวมผู้ให้ข้อมูลทั้งสิ้น 58 คน โดยใช้การสนทนากลุ่ม เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมมีโอกาสพูดคุยนและแสดงความเห็นได้อย่างอิสระระหว่างผู้วิจัยและผู้เข้าร่วมด้วยกันเอง ซึ่งการเสนอแนวคิดของผู้หนึ่งจะช่วยไปกระตุ้นแนวคิด ความจำ หรือประสบการณ์ให้แก่ผู้ที่อยู่ในวงสนทนา ทำให้เกิดแนวคิดที่หลากหลายขึ้นระหว่างการสนทนาในลักษณะเป็นลูกโซ่ ซึ่งได้ปรับรูปแบบคำถามจากแบบสอบถามมาอยู่ในรูปแบบของการสนทนา ในขณะเดียวกันผู้ทำวิจัยทำการบันทึกระหว่างการสนทนาที่เกิดขึ้น แบ่งวิธีการ

สนทนากลุ่มเป็น 2 รูปแบบ คือ การลงพื้นที่จัดสนทนากลุ่มใน 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชลบุรี จังหวัดเชียงใหม่ และ จังหวัดเพชรบุรี และ การประชุมออนไลน์ จำนวน 2 ครั้ง ได้แก่ จังหวัดขอนแก่น และ จังหวัดสุราษฎร์ธานี (จัดประชุมในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19)

2. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

ดำเนินการเก็บข้อมูล โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารวิชาการต่างๆ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 รายงานประจำปี พ.ศ. 2561-2563 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และ งานวิชาการที่เกี่ยวข้อง

เครื่องมือวิจัย

ในการดำเนินการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ ผู้วิจัยกำหนดประเด็นคำถามไว้เป็นลักษณะกึ่งโครงสร้างที่มีทั้งประเด็นหลักและประเด็นย่อยเพื่อให้มีความยืดหยุ่นและให้ได้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์การวิจัย โดยประเด็นคำถามประกอบด้วย

(1) จากประสบการณ์ที่ทำงานหรือได้เคยไปร้องเรียน หรือว่าเคยพบเห็นปัญหาสิทธิมนุษยชนในพื้นที่นั้น มีเรื่องใดบ้าง

(2) การวางหลักการใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่อำนาจ โครงสร้าง การปฏิบัติหน้าที่ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

(3) กลไกการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

และผลกระทบของบทบัญญัติต่างๆ เกี่ยวกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

(4) สภาพการดำเนินงานปัจจุบันในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 เป็นอย่างไร

(5) ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการทำงานโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้มีประสิทธิภาพในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนควรเป็นอย่างไร

วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย 1) ข้อมูลเอกสารใช้การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการตีความเชิงพรรณนาข้อมูล เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการนำมาวิเคราะห์เชื่อมโยงประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการวิจัยภาคสนาม และ 2) ข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยถอดเทปบันทึกการประชุมกลุ่มย่อยจากพื้นที่กรณีศึกษาต่างๆ ตามที่กล่าวไว้ในข้อ 3.1 จากนั้นนำข้อมูลจากการถอดเทปมาวิเคราะห์เนื้อหา ด้วยวิธีการของ Glaser และ Strauss (1967 อ้างถึงใน ขจรศักดิ์ บัวระพันธ์, 2554, น. 135) ที่เรียกว่า “Constant Comparative Method” ซึ่งเป็นวิธีวิเคราะห์ข้อมูลที่กระทำพร้อมๆ กับขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล สรุปเป็น 3 กระบวนการย่อย คือ 1) เปรียบเทียบข้อมูลที่ได้ โดยใช้หลักความเหมือนหรือความคล้าย แล้วจัดเป็นหมวดหมู่ต่างๆ 2) เมื่อได้รับข้อมูลใหม่ ข้อมูลดังกล่าวจะถูกเปรียบเทียบกับข้อมูลที่มีอยู่ในหมวดหมู่เดิม แล้วจัดลงในหมวดหมู่ต่างๆ หากมีข้อมูลส่วนที่ไม่สามารถจัดเข้ากับหมวดหมู่

ได้ ได้ก็จะสร้างหมวดหมู่ขึ้นใหม่ เพื่อรองรับข้อมูลนั้นๆ และ 3) พิจารณารูปแบบความสัมพันธ์ของข้อมูล ในหมวดหมู่ต่างๆ เพื่อสร้างเป็นคำอธิบายปรากฏการณ์ ที่ศึกษา สำหรับวิธีการสร้างข้อสรุป ใช้วิธีการแบบอุปนัย (Analytic induction) โดยเป็นการนำข้อมูลเชิงรูปธรรม ย่อยตั้งแต่ 2 ชุดขึ้นไป มาพิจารณาและวิเคราะห์ลักษณะ ร่วมกันของข้อมูล เพื่อสร้างข้อสรุปเป็นเชิงนามธรรม ซึ่งครอบคลุมข้อเท็จจริงส่วนน้อยมากขึ้น (สุภาวดี จันทวานิช, 2542, น. 100; รัตนะ บัวสนธิ์, 2556, น. 206)

ผลการศึกษา

1. ผลการวิเคราะห์บทบาทและการดำเนินงานของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรายงาน ประจำปี พ.ศ. 2561-2563

จากการวิเคราะห์เอกสารรายงานประจำปีของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) นับแต่ที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกาศใช้ในช่วง สามปีย้อนหลัง คือ พ.ศ.2561-2563 พบว่า ในภาพรวม กสม. ได้ดำเนินการภารกิจต่างๆ ให้เป็นไปตามหน้าที่ และอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 26 และ 27 รวมถึง แผนยุทธศาสตร์คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560-2565 โดยในปี พ.ศ. 2561 นั้น กสม. ได้นำเสนอรายงานแบ่งเป็น 6 เรื่อง ประกอบด้วย

1) การตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอแนะมาตรการ หรือแนวทางในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิด สิทธิมนุษยชน

2) การจัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้าน สิทธิมนุษยชนของประเทศ

3) การเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการ ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

4) การชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องในกรณี ที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

5) การสร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนัก ถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน และ

6) การบริหารจัดการและการพัฒนาองค์กร

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับ ปี พ.ศ. 2562 และ พ.ศ. 2563 พบว่า กสม. ได้มีการเพิ่มหัวข้อใหม่ใน รายงาน 2 เรื่อง คือ “การส่งเสริมการศึกษาการวิจัยและ การเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน และการส่งเสริม ความร่วมมือและการประสานงานด้านสิทธิมนุษยชน ระหว่างประเทศ” ทำให้การนำเสนอผลการดำเนินงาน ในปี พ.ศ. 2562 และ พ.ศ. 2563 มี 8 เรื่อง ซึ่งทำให้มี ความครอบคลุมหน้าที่และอำนาจที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้น โดยมีข้อสังเกตว่า การนำเสนอ ข้อมูลในรายงานประจำปีซึ่งเป็นการเผยแพร่ต่อ สาธารณะบางปีมีความลักลั่นในการเสนอข้อมูลอันอาจ ทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนต่อสังคมและการทำ ตามหน้าที่และอำนาจของ กสม. เช่น รายงานประจำปี พ.ศ. 2562 ในส่วนบทสรุปผู้บริหารซึ่งอยู่ในส่วนต้นและ เป็นส่วนที่จะถูกอ่านมากที่สุดในรายงาน ได้เขียนว่า ในรายงานจะมีการนำเสนอผลการปฏิบัติงาน 7 เรื่อง โดยไม่ปรากฏเรื่อง การชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริง ที่ถูกต้องในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับ สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ เป็นธรรม ซึ่งเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของ กสม. แต่ในเนื้อหาของรายงานได้มีการดำเนินการแล้ว หรือ เป็นกรณีที่มีอาจเกิดจากข้อผิดพลาดทางธุรการในการ พิมพ์ตัวเลขที่มีนัยสำคัญต่อการสะท้อนผลการปฏิบัติงาน ของ กสม. เช่น จำนวนเรื่องร้องเรียนที่เข้ามายัง กสม.

ในรายงานประจำปี พ.ศ.2561 ระบุว่า มีจำนวน 232 เรื่อง แต่ในรายงานประจำปี พ.ศ. 2562 มีการเสนอข้อมูลเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2561 แต่ระบุว่า มีจำนวนเรื่องร้องเรียน 623 เรื่อง เป็นต้น

ด้านบุคลากรของ กสม. พบว่า บุคลากรของ กสม. มี 4 กลุ่มประเภท ประกอบด้วย ข้าราชการ พนักงานราชการ พนักงานจ้างเหมาบริการ และผู้ชำนาญการประจำ กสม. และผู้ช่วยปฏิบัติงาน กสม. ซึ่งกลุ่มข้าราชการเป็นกลุ่มที่มีจำนวนบุคลากรมากที่สุดในช่วงระยะเวลา 3 ปี งบประมาณ จำนวนบุคลากรของ กสม. ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก โดยในปี พ.ศ. 2561 กสม. มีบุคลากร รวม 272 คน ปี พ.ศ. 2562 กสม. มีบุคลากร รวม 263 คน และ พ.ศ. 2563 กสม.

มีบุคลากร รวม 276 คน ซึ่งมีจำนวนใกล้เคียงกับจำนวนบุคลากรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระเหมือนกันที่มีจำนวนบุคลากร 256 คน (สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2561) แต่ถือว่ามีจำนวนค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนบุคลากรขององค์กรอิสระอื่น เช่น กกต. ป.ป.ช. และ สตง. โดยในปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีโครงสร้างสำคัญ ประกอบด้วย เลขาธิการ กสม. รองเลขาธิการ กสม. ที่ปรึกษากำนัน กสม. ผู้ช่วยเลขาธิการ กสม. หน่วยตรวจสอบภายใน และ สำนักงานต่าง ๆ ภายใน รวม 9 สำนัก สรุปจำนวนบุคลากรของ กสม. จำแนกตามกลุ่มประเภท และโครงสร้างสำนักงาน กสม. ดังตาราง 1

ตาราง 1 จำนวนบุคลากรของ กสม. จำแนกตามกลุ่มประเภท ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2563

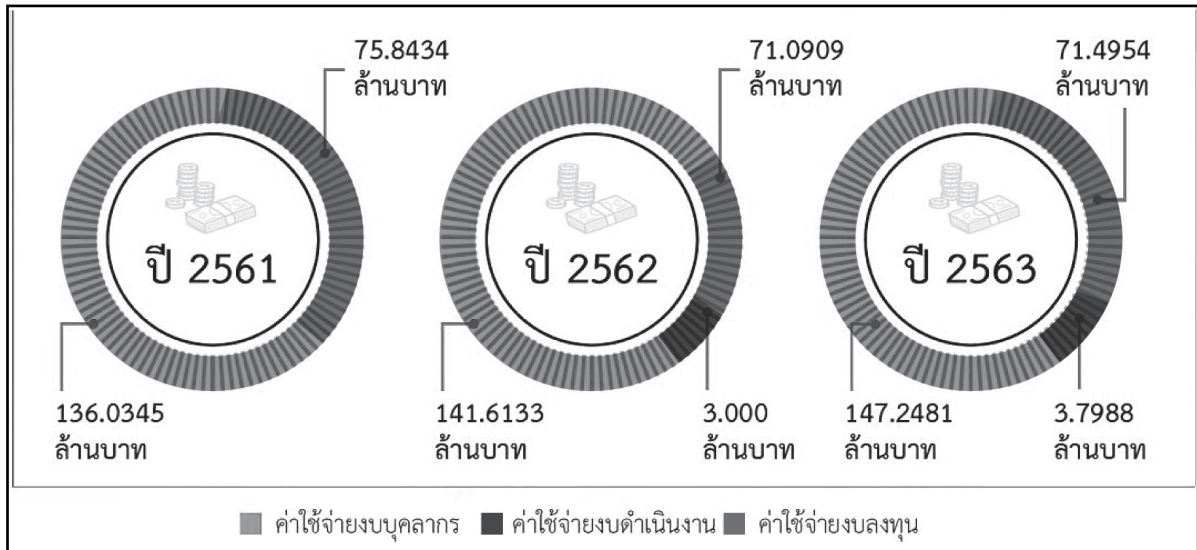
ปีงบประมาณ	จำนวนบุคลากรของ กสม. จำแนกตามกลุ่มประเภท				รวม
	ข้าราชการ	พนักงานราชการ	พนักงานจ้างเหมาบริการ	ผู้ชำนาญการและผู้ช่วยปฏิบัติงานประจำ กสม.	
2561	153	53	49	17	272
2562	154	48	50	11	263
2563	150	58	56	12	276

ที่มา: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2562, น. 31; 2563, น. 34; 2564, น. 45

ด้านงบประมาณที่ กสม. ได้รับในการดำเนินงานพบว่า กสม. ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่เป็นการเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย และเมื่อพิจารณาในรายละเอียด พบว่า เป็นการเพิ่มขึ้นในด้านแผนงานบุคลากรภาครัฐ หรือ งบประมาณในส่วนของเงินเดือน/ค่าตอบแทน แต่ในส่วนของงบประมาณในการทำงาน มีการปรับขึ้นลงแตกต่างกันในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งขึ้นกับลักษณะของแผนงานที่ทาง กสม. เสนอขอรับ

งบประมาณ โดยในปี พ.ศ. 2561 กสม. ได้รับงบประมาณ 211.88 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2562 ได้รับงบประมาณ 215.70 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นจาก ปี พ.ศ. 2561 จำนวน 3.82 ล้านบาท) และ ปี พ.ศ. 2563 ได้รับงบประมาณ 222.54 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นจาก ปี พ.ศ. 2562 จำนวน 6.84 ล้านบาท) สรุปงบประมาณที่ กสม. ได้รับในการดำเนินงาน จำแนกตามแผนงาน ดังภาพ 1

ภาพ 1: งบประมาณที่ กสม. ได้รับในการดำเนินงาน จำแนกตามแผนงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2563



ที่มา: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2564, น. 50

สำหรับผลการดำเนินงาน ในส่วนของการตรวจสอบ และรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือเป็นหน้าที่หลักของ กสม. ในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย อันเป็นการสร้างประชาธิปไตยที่ตรวจสอบได้นั้น พบว่า สถิติของการร้องเรียนของประชาชน มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้ร้องที่เป็น ผู้ได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือ เป็นผู้พบเห็นว่ามีกรกระทำหรือละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน จำนวน 232 เรื่อง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องการร้องเรียนเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล จำนวน 80 เรื่อง และ รองลงมาคือ เรื่องเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม 46 เรื่อง ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียนทั้งสิ้น 551 เรื่อง ส่วนใหญ่เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรมจำนวน 147 เรื่อง รองลงมา คือ เรื่อง การปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จำนวน 103 เรื่อง และ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 กสม. ได้รับเรื่องร้องเรียน จำนวน 465 เรื่อง ส่วนใหญ่เป็นเรื่อง

สิทธิในกระบวนการยุติธรรมมากที่สุด เช่นเดียวกับในปี พ.ศ. 2562 แต่จำนวนเรื่องร้องเรียนเพิ่มสูงขึ้นเป็น 170 เรื่อง รองลงมา คือ เรื่องสิทธิพลเมือง จำนวน 74 เรื่อง ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่ กสม. พิจารณา รับไว้แล้วดำเนินการ โดยเป็นไปในลักษณะที่ กสม. ดำเนินการประสานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาที่มากที่สุด รองลงมา คือ กสม. รับเรื่องไว้เป็นคำร้องและดำเนินการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ในส่วนของปัญหา อุปสรรค และ ข้อเสนอแนะ ที่ กสม. ได้เสนอไว้ในรายงานประจำปีทั้งสามฉบับนั้น พบว่า ในปีแรก คือ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 กสม. ยังอยู่ในช่วงที่เพิ่งประกาศใช้กฎหมายใหม่ ดังนั้น ในการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมาย กำหนดจึงยังติดขัดในเรื่องของกลไกการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายใหม่ จึงเกิดการไม่ได้ ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ กสม. หรือ การส่งข้อมูลต่างๆ ที่ทาง กสม. ร้องขอ เป็นไปด้วย ความล่าช้า หรือการให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติงาน

ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของหน่วยงานของตนเอง มากกว่า นอกจากนี้ เมื่อ กสม. ได้มีการเสนอแนะ มาตรการ/แนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนไปยังคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาแล้ว กสม. ได้รับเพียงมติรับทราบและการแจ้งว่าได้ประสานไปยัง หน่วยงาน/กรมการที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่ทราบว่า คณะรัฐมนตรีและรัฐสภา มีความคิดเห็นต่อสาระใน ข้อเสนอต่างๆ ของ กสม. อย่างไรบ้าง รวมถึง ต้องใช้ ระยะเวลาเท่าใดในการดำเนินการและแจ้งเหตุผลให้ทาง กสม. รับทราบ และ ยังมีประเด็นด้านอัตราค่าจ้างและ ข้อจำกัดด้านงบประมาณสำหรับการพัฒนาบุคลากรด้วย

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 กสม. ยังคงมีอุปสรรค ในข้อจำกัดด้านงบประมาณสำหรับใช้ในการทำตาม หน้าที่และอำนาจต่อเนื่องมาจากปี พ.ศ. 2561 โดยเฉพาะในเรื่อง การสร้างเสริมให้ทุกภาคส่วนของ สังคมตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน ที่ถูก นำไปรวมกับส่วนของงบประมาณด้านการฝึกอบรมและ ประชาสัมพันธ์ ซึ่งเป็นส่วนที่ได้รับประมาณจำกัดอยู่แล้ว ทำให้ กสม. ขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานเรื่อง ดังกล่าว นอกจากนี้ การได้รับความร่วมมือจาก หน่วยงานต่างๆ ในการสนับสนุนข้อมูลให้กับ กสม. เพื่อ ใช้ประกอบการจัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ ยังคงประสบปัญหา โดยเฉพาะกรณีที่บางหน่วยงานไม่จัดส่งข้อมูล ภายในกำหนดระยะเวลา หรือ การไม่ได้รับการตอบกลับ ในการขอข้อมูล หรือ การไม่ส่งผู้แทนของหน่วยงาน มาเข้าร่วมการสัมมนารับฟังความคิดเห็นต่อร่างรายงาน ผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของ ประเทศ รวมทั้ง ปัญหาเชิงเทคนิคในแง่ของช่วงเวลา การจัดเก็บข้อมูลของหน่วยงานส่วนใหญ่จะจัดเก็บข้อมูล ตามปีงบประมาณ แต่การรายงานผลการประเมิน สถานการณ์ฯ เป็นการรายงานตามปีปฏิทิน ซึ่งส่งผลให้ กสม. ไม่สามารถทำรายงานดังกล่าวให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ได้ นอกจากนี้ กสม. ยังพบกับอุปสรรคในด้าน

กฎหมาย โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิได้บัญญัติให้ กสม. มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการ โกล่เกลี่ยบุคคลหรือหน่วยงานไว้ ซึ่งไม่สอดคล้องตาม หลักการปารีสว่าด้วยสถานะและหน้าที่ของสถาบัน สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (The Paris Principles Relating to National Human Rights Institutions: The Paris Principles) ในประเด็นบทบาทใน การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Protecting Function) ที่รวมถึงการทำหน้าที่กึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial Function) ได้แก่ การทบทวนกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ขึ้นพิจารณาได้เองและการรับเรื่องร้องเรียนจากบุคคล เพื่อทำการตรวจสอบและวินิจฉัย และเสนอมาตรการ แก้ไขปัญหาไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต่าง ไปจากพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. 2542 นอกเหนือจากประเด็นดังกล่าวแล้ว ยังมีเรื่องของหน้าที่และอำนาจที่บัญญัติไว้ในเรื่อง การชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องในกรณีที่มี การรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมนั้น ยังไม่สอดคล้องกับหลักการปารีสในประเด็นหลักความเป็น อิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยการดำเนินงานจะต้องเน้น ความเป็นกลางพร้อมทั้งนำเสนอจุดยืนที่อยู่บนพื้นฐาน ของสิทธิมนุษยชนอย่างเคร่งครัดด้วย รวมทั้ง กสม. ยังประสบปัญหาความไม่มีเสถียรภาพในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ ในช่วงไตรมาสที่ 3 ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มี กสม. ลาออกจากการปฏิบัติหน้าที่ จนเหลือ 3 คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวน คณะกรรมการทั้งหมดที่กฎหมายกำหนดว่าให้มี กสม. จำนวน 7 คน ดังนั้น ผลที่ตามมาคือ การไม่สามารถ ดำเนินการประชุมและลงมติเกี่ยวกับการดำเนินงาน ตามหน้าที่และอำนาจของ กสม. ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยได้เกิดสุญญากาศในการทำงาน ของ กสม. จนทำให้มีเรื่องค้างการพิจารณาเป็นจำนวนมาก ตลอดจน การถูกถอดสถานะของ กสม. จากเอ (A)

เป็นปี (B) โดยการประเมินของเครือข่ายพันธมิตรสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติระดับโลก (Global Alliance of National Human Rights Institutions: GANHRI) โดยเป็นผลจากการที่ กสม. ถูกมองว่า ยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เคยเสนอแนะอย่างเพียงพอและเป็นรูปธรรมในประเด็นการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ความคุ้มกันและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงการตอบสนองต่อประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนอย่างทันท่วงที

สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 นั้น การทำหน้าที่ของ กสม. ยังคงประสบปัญหาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในกรณีการถูกลดสถานะของ กสม. ซึ่งได้มีความพยายามประสานความร่วมมือในระดับต่างๆ ทั้งกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเกี่ยวกับประเด็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 (4) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 26 (4) และมาตรา 44 บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม เพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป รวมทั้ง เรื่องอำนาจในการดำเนินการไต่สวนบุคคลหรือหน่วยงาน และการได้รับการตอบสนองและความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ กสม. ซึ่งปัญหาอุปสรรคดังกล่าว ยังถูกซ้ำเติมจากผลกระทบของการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (Covid-19) ซึ่งแพร่ระบาดไปทั่วโลก ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการสร้างความร่วมมือกับพันธมิตรในเวทีระหว่างประเทศและการขับเคลื่อนผลจากการเข้าร่วมประชุมตามกรอบความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากการประชุมถูกเลื่อนออกไป และการลงพื้นที่ทำงานของ กสม. ก็มีอุปสรรคจากการต้องปฏิบัติตาม

มาตรการทางสาธารณสุขอย่างเคร่งครัด ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินงานของ กสม. ประสบกับปัญหาทั้งจากตัวบทกฎหมายใหม่และปัจจัยจากฝ่ายบริหารที่เป็นผลพวงจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อกลางปี พ.ศ. 2557 และอุปสรรคหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อทำหน้าที่ของการเป็นองค์กรอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างมีนัยสำคัญ

2. ผลการวิเคราะห์บทบาทและการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ผลการวิเคราะห์ พบว่า การรับรู้ในบทบาทและการดำเนินงานของ กสม. ทั้งในส่วนกลางและระดับพื้นที่มีค่อนข้างน้อย ประชาชนและภาคประชาสังคมไม่ค่อยเชื่อมั่นในการทำงาน และขาดความไว้วางใจในการทำหน้าที่ของ กสม. โดยสภาพดังกล่าวเกิดจากปัญหาสำคัญอย่างน้อย 4 ข้อ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสาร คือ (1) กสม. ยังมีการทำงานที่อยู่แต่ส่วนกลาง ยึดตามระบบราชการ ไม่กระจายการทำงานลงในระดับพื้นที่ จึงทำให้ไม่ได้สัมผัสประชาชน (2) ขาดการประชาสัมพันธ์ผลการทำงานขององค์กร จึงไม่เป็นที่รู้จักของประชาชน ทำให้ไม่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชนได้ตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดได้มากเท่าที่ควร (3) ข้อจำกัดในการทำหน้าที่ตามกฎหมาย คือ ทำได้เพียงตรวจสอบและเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่มีอำนาจในการจัดการปัญหาที่ประชาชนมาร้องด้วยตนเอง จึงมีลักษณะเป็น “เสือกระดาษ” ในมุมมองของประชาชน และ (4) ปัญหาด้านภาวะผู้นำของ กสม. โดยเฉพาะผู้ที่เป็นประธาน กสม. สำหรับประเด็นความเหมาะสมของกระบวนการสรรหาและคุณสมบัติของ กสม. นั้น ส่วนใหญ่ยังเห็นว่า กระบวนการสรรหา กสม. ที่มีผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากภาคส่วนที่หลากหลายยังมีความเหมาะสม แต่มีข้อสังเกตว่า ที่มาของ กสม. ยังยึดโยงกับประชาชนน้อย รวมทั้ง กระบวนการสรรหาที่กำหนดเป็นอุปสรรค ปิดกั้นมิให้ผู้แทนภาคประชาชน

ได้มีโอกาสในการรับเลือกเข้ามาเป็น กสม. และควรที่จะมีช่องทางให้ประชาชน หรือผู้แทนจากภาคประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเลือกบุคคลที่จะมาเป็น กสม. ด้วย นอกจากนี้ ยังเห็นว่า จำนวน กสม. อาจจะไม่เพียงพอต่อการทำหน้าที่ โดยต้องการให้พิจารณาจำนวน กสม. เป็นกลุ่มประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของปัญหามากขึ้น รวมทั้งไม่ควรมีการกำหนดคุณสมบัติทางการศึกษา ในการเป็นเงื่อนไขของผู้มีสิทธิเป็น กสม.

3. ข้อเสนอแนะทางการส่งเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

3.1 แนวทางการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างและกฎหมาย

(1) ต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เอื้อให้ กสม. ทำงานในฐานะองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนได้มากขึ้น หรือเป็นไปในลักษณะของการทำให้ข้อเสนอแนะของ กสม. มีผลบังคับในทางปฏิบัติต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเด็นการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น เช่น หากเกิดกรณีที่ กสม. ตรวจสอบและมีข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานแล้ว แต่หน่วยงานนั้นไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร กฎหมายอาจมีข้อกำหนดให้ กสม. สามารถยื่นเรื่องเสนอต่อหน่วยงานนั้นให้มีการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องได้ รวมไปถึงการแก้ไขกฎหมายในประเด็นที่มีนัยสำคัญต่อการทำงานของ กสม. ให้เป็นไปตามหลักการสากล เช่น การเพิ่มหน้าที่และอำนาจให้ กสม. มีอำนาจหน้าที่กึ่งตุลาการที่สามารถดำเนินการไต่สวนและประณิษณอมข้อพิพาทในด้านสิทธิมนุษยชนได้ ซึ่งข้อเสนอนี้สอดคล้องกับกรณีศึกษาผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสเปน ซึ่งกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน

แห่งราชอาณาจักรสเปนมีอำนาจหน้าที่ทั้งในฐานะองค์กรที่ปรึกษาและในฐานะองค์กรที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ โดยนอกจากจะสามารถให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำแก่ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนได้แล้ว ยังสามารถรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชนหรือเรื่องราวร้องเรียนในการขอคำปรึกษาจากองค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ เพื่อพิจารณาและดำเนินการช่วยเหลือส่งเรื่องต่อ หรือให้คำแนะนำแจ้งเตือนไปยังผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องราวร้องเรียนได้ อันทำให้สามารถคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลให้เกิดผลจริงได้ในทางปฏิบัติ อีกทั้ง สอดคล้องกับผลการศึกษาเชิงลึกของคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา ที่ได้เชิญผู้แทนหน่วยงานต่างๆ มาให้ข้อมูล และโดยเฉพาะข้อมูลจากเอกอัครราชทูตออสเตรเลียประจำประเทศไทย ที่ให้ข้อมูลในส่วนหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติออสเตรเลีย ประกอบกับได้รับทราบจาก กสม. เกี่ยวกับข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการประเมินสถานะ (Sub-Committee on Accreditation: SCA) ภายใต้กรอบความร่วมมือเครือข่ายพันธมิตรระดับโลกว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Global Alliance of National Human Rights Institutions: GANHRI) ในรายงานการพิจารณาประเมินสถานะของ กสม. เมื่อเดือนธันวาคม 2563 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กึ่งตุลาการ ซึ่ง SCA ได้อ้างอิงหลักการปารีสและให้ข้อมูลว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถมีหน้าที่และอำนาจครอบคลุมไปถึงการแสวงหาข้อยุติที่น่าเชื่อถือและปรองดอง ผ่านกระบวนการแก้ไขทางเลือก คือ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ ทำให้ข้อพิพาทสามารถยุติลงได้ในเวลาอันรวดเร็วโดยไม่จำเป็นต้องมีการฟ้องร้อง อันเป็นการส่งเสริมให้มีการระงับข้อพิพาทอย่างเป็นระบบ มีมาตรฐาน ตลอดจน เป็นการลดภาระของประชาชน และลดจำนวนคดีที่เข้าสู่ศาล ซึ่งเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ

ในการทำงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และ
ควรพิจารณายกเลิกบทบัญญัติตามมาตรา 247 (4) ของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
และมาตรา 26(4) ของพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
พ.ศ.2560 ที่กำหนดให้ กสม. ต้องชี้แจงและรายงาน
ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงาน
สถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย
โดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม เพื่อให้ กสม. ทำงาน
ด้วยความเป็นอิสระ เป็นต้น

(2) ควรมีการเสนอต่อรัฐสภาให้มีการแก้ไข
เรื่อง การระบุจำนวนและคุณสมบัติของผู้ที่จะ
ดำรงตำแหน่ง กสม. ตามความของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และตามมาตรา 8
ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2560
เพราะสร้างปัญหาต่อคุณสมบัติและโครงสร้าง ของ กสม.
ที่ไปจำกัดว่า ต้องประกอบด้วย 5 ด้านใน 7 คน
จากกฎหมายเดิมของปี พ.ศ.2542 เน้นคุณสมบัติหลักที่
“ผู้มีประสบการณ์ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
เป็นที่ประจักษ์” แต่กลับมากำหนดแยกแบบบังคับ
ตายตัว ส่งผลต่อผู้สมัครและการสรรหา ที่ควรเน้น
ประสบการณ์คุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นที่ประจักษ์
โดยเสนอว่า ควรพิจารณากำหนดจำนวนและคุณสมบัติ
โดยอิงตามประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากลและ
สอดคล้องกับบริบทและสภาพปัญหาของประเทศไทย
เช่น สิทธิชุมชน สิทธิด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิเด็ก
สิทธิทางการเมือง สิทธิผู้พิการ สิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์
 เป็นต้น ซึ่งเมื่อได้ภาพรวมที่ครอบคลุมประเด็นด้านสิทธิ
แล้ว อาจนำมาจัดกลุ่มเพื่อกำหนดจำนวนของ กสม.
ตามกลุ่มประเด็นให้เกิดความเหมาะสม

(3) ควรมีการกำหนดกลไกการทำงานใน
ระดับย่อยจากส่วนกลาง เช่น ระบบอนุกรรมการ/

คณะทำงานสิทธิมนุษยชนระดับจังหวัด/ภาค
ในการพิจารณาประเด็นปัญหาการถูกละเมิดสิทธิของ
ประชาชนในระดับพื้นที่ เพื่อให้กลไกการแก้ไขปัญหา
มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดย กสม. จะต้องดูแลรับผิดชอบ
งบประมาณและจัดสรรบุคลากรลงไปร่วมทำงานในพื้นที่
ด้วย

3.2 แนวทางการส่งเสริมบทบาทและ ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

(1) ควรมีการกำหนดให้มีสำนักงาน กสม.
ระดับจังหวัดหรือภูมิภาคเป็นหน่วยงานของตนเอง
มีการจัดสรรงบประมาณและเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงาน
อย่างเพียงพอ เพื่อเป็นหน่วยย่อยที่จะทำหน้าที่ประสาน
ความร่วมมือกับภาคีต่างๆ ทั้งในภาควิชาการ และ
ภาคประชาสังคมในระดับจังหวัดหรือภูมิภาคในการ
ทำงานร่วมกันกับ กสม. (ยกเว้นจากศูนย์ศึกษาและ
ประสานงานด้านสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) โดยเฉพาะ การขับเคลื่อนตาม
หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
มาตรา 247 ข้อ 5 ในเรื่องการสร้างเสริมทุกภาคส่วน
ให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

(2) ต้องมีการคัดเลือกและพัฒนาบุคลากร
ในการทำงานระดับพื้นที่อย่างเข้าถึงและเข้าใจประชาชน
ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานแบบข้าราชการ เพื่อให้
ประชาชนรู้สึกเข้าถึงได้ง่าย และสามารถเป็นที่พึ่งของ
ประชาชนได้อย่างแท้จริง

(3) ต้องมีการปรับปรุงภาพลักษณ์ของ กสม.
ในการทำงาน ที่สะท้อนให้ประชาชนได้เห็นว่า กสม.
มีบทบาทสำคัญในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
อย่างไร และสามารถเป็นที่พึ่งพาของประชาชนได้
โดยต้องกำหนดกลยุทธ์ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์
ผลงานของ กสม. และช่องทางการติดต่อกับ กสม. อย่าง
ต่อเนื่องเพื่อสร้างการรับรู้และสร้างความเชื่อมั่นใน

การทำงานของ กสม. โดยประสานความร่วมมือกับ สื่อมวลชนแขนงต่างๆ ที่ปัจจุบันมีการสื่อสารผ่านทาง สื่อสังคมออนไลน์ ที่เป็นสื่อกระแสหลักในสังคมไทย

(4) นอกจากข้อ (3) แล้ว กสม. ต้องทำงาน ร่วมกับสื่อมวลชน สื่อสังคมออนไลน์ เพื่อเข้ามาช่วยเป็น ช่องทางในการให้ความรู้และสร้างความตระหนักรู้ด้าน การปกป้องสิทธิมนุษยชน และการติดตามหรือ เป็นกระบอกเสียงให้กับประชาชนในกรณีที่ถูกละเมิด สิทธิมนุษยชน ดังจะเห็นได้จากหลายกรณีที่ประสบ ความสำเร็จในการติดตามตรวจสอบ เมื่อเป็นกรณีที่สื่อ นำเสนอและประชาชนจำนวนมากให้ความสนใจ เรื่องนั้นๆ ก็จะได้รับ การแก้ไขอย่างรวดเร็ว

(5) นอกจากการรายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีต่อรัฐสภาตามกฎหมายแล้ว กสม. ต้องมีการ นำเสนอผลงานการทำหน้าที่ของตนเองต่อสาธารณะ ในรอบปีว่า มีการดำเนินการในเรื่องใดไปอย่างไรบ้าง ต้องมีการแถลงข่าวเป็นระยะๆ เมื่อมีกรณีร้ายแรงด้าน สิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น รวมถึง ต้องมีการให้ข้อมูลป้อน กลับแก่สาธารณะว่า ในเรื่องที่กำลังไปดำเนินการติดตาม อยู่ ดำเนินการไปได้ถึงขั้นตอนใด อย่างไร ติดขัดอุปสรรค ปัญหาในเรื่องใด อันเป็นการให้ข้อมูลป้อนกลับ กับ ประชาชน โดยเฉพาะในส่วนของสำนักงานเลขาธิการ กสม. ต้องเป็นฝ่ายสนับสนุนส่วนนี้อย่างเข้มแข็ง ทำงาน อย่างมีอาชีพ และจริงจัง เพื่อช่วยทำให้ประชาชนเข้าใจ กระบวนการทำงานของ กสม. มากขึ้น ตลอดจนเป็น การสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจให้กับ กสม. ต่อสาธารณะ

อภิปรายผลการศึกษา

1. การที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือ กสม. ยังคงต้องประสบกับมรสุมที่พัดพายุในการทำงาน ด้วยข้อจำกัดต่างๆ ซึ่งเห็นได้จากการประเมินตนเองของ กสม. ในรายงานประจำปี และมุมมองของบุคคล

ภายนอก นับว่าเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริง ซึ่ง หลายเรื่องยังคงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาก่อนที่จะประกาศ ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เช่น ในเรื่องปัญหาการขาดบุคลากรในเชิงคุณภาพ ที่งานวิจัย ของ นพนิติ สุริยะ (2550, น. 12) และ นิยม รัฐอมฤต และคณะ (2555, น. 23) ได้เคยเสนอไว้ว่า กสม. และเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน กสม. ขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญที่เพียงพอในเรื่องสิทธิมนุษยชน จนส่ง ผลให้ กสม. ต้องดำเนินการสรรหาคณะอนุกรรมการ ที่มีความเชี่ยวชาญในการทำงานด้านสิทธิมนุษยชน มาเป็นผู้ช่วยเหลือหรือเป็นที่ปรึกษา สะท้อนให้เห็นว่า การแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ไม่ได้ถูกให้ความสำคัญ อย่างจริงจัง และยังคงเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข อย่างเร่งด่วน เพื่อให้ กสม. สามารถทำหน้าที่ของตนได้ อย่างมีประสิทธิภาพ และการขาดบุคลากรในเชิงปริมาณ ก็เป็นอุปสรรคที่ส่งผลกระทบให้การแก้ไขปัญหาเกิด ความล่าช้า ดังกรณีตัวอย่างของการจัดการความขัดแย้ง ระหว่างชาวบ้านกับโรงงานผลิตแอมโมเนียปัสปะหลังที่ ปล่องน้ำเสียลงสู่คลองพระปรัง โดย กสม. จากการศึกษา ของ ศิริลดา ผิวหอม และ พันธุ์ทิพย์ จงไกรย (2562, น.99) ที่พบว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากทุกฝ่าย และ จัดทำข้อเสนอแนะหรือมาตรการแนวทางการแก้ไข ปัญหา โดยการเสนอต่อหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ ในการรับผิดชอบประเด็นนั้น เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตาม หน้าที่ของตนเองแล้ว เพียงแต่มีการดำเนินงานที่ล่าช้า เนื่องจากมีข้อจำกัดของจำนวนบุคลากร เช่นเดียวกับ ข้อสังเกตที่พบจากงานวิจัยนี้ ในเรื่อง ที่มาของ กสม. ที่ยังยึดโยงกับประชาชนน้อย รวมทั้ง กระบวนการ สรรหาที่กำหนดเป็นอุปสรรคที่จะปิดกั้นมิให้ผู้แทน ภาคประชาชนได้มีโอกาสในการรับเลือกเข้ามาเป็น กสม. นั้น ก็นับว่าเป็นปัญหาที่เรื้อรังและเกิดขึ้นมาแล้วตั้งใน กสม. ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ซึ่งงานของ ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ (2556, น. 94-95) ได้เคยเสนอไว้ว่า

กระบวนการสรรหาและการคัดเลือก กสม. ในขณะนั้น จะก่อให้เกิดปัญหาการขาดบุคคลที่มีประสิทธิภาพ ในการต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนจากภาคประชาชนและ ตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งสะท้อนให้เห็น มุมมองและแนวคิดของผู้ร่างกฎหมายที่ไม่แตกต่าง ไปจากเดิม และในข้อเท็จจริงอาจเป็นเพราะผู้ที่ร่าง รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 และผู้ที่ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน ก็มีส่วนที่เป็นบุคคลกลุ่มเดียวกันอยู่ด้วย จึงอาจส่งผลต่อการวางหลักคิดในเรื่องนี้ไว้บนฐาน เดียวกัน และหากพิจารณากรณีที่เกิดขึ้น เมื่อครั้ง การสรรหา กสม. ชุดที่สี่ ที่มีการกล่าวหาว่ามีการล้ม กระดานจากความขัดแย้งทางการเมือง ตามข้อมูลของ โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (2562, ออนไลน์) ซึ่งมีการวิเคราะห์กันว่าอาจเป็นผลจากอำนาจ เห็นชอบของวุฒิสภาที่มีที่มาจาก การแต่งตั้งของ คสช. พิสูจน์ได้ชัดจากมติของวุฒิสภา ที่ไม่ยอมรับการสรรหา ชุดแรกที่มีคุณสมบัติชัดเจนในฐานะผู้มีประสิทธิภาพ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นที่ประจักษ์ ไม่น้อยกว่าสิบปี และไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของ กสม. จึงเกิดความเคลือบแคลงว่า กระบวนการสรรหาที่เป็นอยู่ ในปัจจุบันจะทำให้ภาคประชาชนเข้ามาเป็น กสม. ได้น้อย ซึ่งมีแนวโน้มที่ใกล้เคียงความเป็นจริงที่อาจเกิด ขึ้นได้อีกในอนาคต

2. ผลการวิเคราะห์บทบาทและการดำเนินงานของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่พบว่า การรับรู้ ในบทบาทและการดำเนินงานของ กสม. ทั้งในส่วนกลาง และระดับพื้นที่ มีค่อนข้างน้อย ประชาชนและ ภาคประชาสังคมไม่ค่อยเชื่อมั่นในการทำงาน และ ขาดความไว้วางใจในการทำหน้าที่ของ กสม. ซึ่งเป็นการเก็บข้อมูลโดยการสนทนากลุ่มนั้น ให้ผลที่สอดคล้อง กับผลการสำรวจในระดับมหภาคของ สถาบัน พระปกเกล้า (2562, น. 9; 2563, น. 10; 2564, น. 8) ที่ดำเนินโครงการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะและ

การทำงานของหน่วยงานต่างๆ อย่างต่อเนื่องเป็นประจำ ทุกปี ซึ่งสำรวจความคิดเห็นของประชาชนกว่า สามหมื่นคน และจากผลการสำรวจ พ.ศ. 2561-2563 สรุปได้ว่า ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการทำงานของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีแนวโน้มถดถอย ลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2561 ประชาชน ให้คะแนนความเชื่อมั่นในระดับค่อนข้างเชื่อมั่นถึงเชื่อมั่น มากอยู่ที่ร้อยละ 60.6 ถัดมาในปี พ.ศ. 2562 ลดลงเหลือ ร้อยละ 57.7 และ ในปี พ.ศ. 2563 ลดลงเหลือเพียง ร้อยละ 53.9 ในขณะที่ค่าเฉลี่ยสามปี ยังมีประชาชนราว ร้อยละ 28 ที่ไม่มีความคิดเห็นต่อการทำงานหรือไม่รู้จัก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สะท้อนให้เห็นถึง ความเป็นจริงจากผลการศึกษาคนละช่วงเวลา แต่ยังคง ให้ผลการศึกษาที่คงเส้นคงวาที่สะท้อนว่า กสม. จำเป็น ต้องแก้ไขเรื่องความเชื่อมั่นและไว้วางใจของสาธารณะชน เป็นการเร่งด่วน

3. ข้อเสนอที่ให้ กสม. ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานแบบ ข้าราชการ และเน้นการสร้างเครือข่ายการทำงาน ถือเป็นทางออกที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาการทำหน้าที่ ของ กสม. ให้มีประสิทธิภาพ ภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ กล่าวคือ เมื่อ กสม. ยังไม่สามารถเพิ่มอัตรากำลังได้ และ ยังไม่สามารถเพิ่มงบประมาณในการทำงานได้ การสร้าง ความร่วมมือจึงเป็นกลไกที่สำคัญที่สุด ซึ่งนอกจาก จะช่วยให้การแก้ปัญหาเกิดประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว ยังทำให้เกิดการแก้ปัญหาในเรื่องอื่นๆ ตามมา เช่น การประชาสัมพันธ์องค์การต่อประชาชนก็จะมี ความชัดเจนมากขึ้น คนจะรู้จักมากขึ้น และหาก การประสานความร่วมมือนั้น ทำให้เกิดการแก้ปัญหา ที่เป็นรูปธรรม ประชาชนที่รับรู้และติดตามก็จะมี ความเชื่อมั่นไว้วางใจต่อ กสม. มากขึ้น ซึ่งข้อเสนอนี้ สอดคล้องกับงานวิจัยของนิยม รัฐมฤต และ อุดม รัฐมฤต (2562, น. 29) ที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบาท ขององค์กรอิสระกับการสร้างความสมดุลในระบบ การเมือง โดยได้ศึกษาสภาพและพัฒนาการขององค์กร

อิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 2550 และ 2560 โดยพบว่า การดำเนินงานของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) โดยลำพัง นั้น ผลักดันให้เห็นผลงานได้ยาก ไม่มีพลังทางสังคม ในตัวเองมาก จึงต้องอาศัยการสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะกลไกจากภาครัฐค่อนข้างมากเพื่อให้เกิด การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนในสังคม และงานของ ศิริลดา ศิวหอม และ พันธิพิทย์ จงไกรย (2562, น. 101) ที่เสนอว่า กสม. ควรปรับบทบาทหรือการวางตัวเพื่อให้ ผู้ที่มาร่วมดำเนินการตรวจสอบมีความเชื่อมั่นว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีความเป็นกลาง และพร้อมจะรับฟังข้อมูลจากทุกฝ่ายและดำเนินงาน ด้วยท่าทีที่เป็นมิตรเน้นการขอความร่วมมือมากกว่า การสั่งการ

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

(1) ควรมีการศึกษาวิจัยติดตามผลการดำเนินงานของ กสม. เมื่อสิ้นสุดแผนการดำเนินงานตามระยะเวลา 5 ปี ของแผนยุทธศาสตร์ กสม. โดยเพิ่มเติมการประเมิน ผลสำเร็จตามตัวชี้วัดต่างๆ โดยใช้องค์ประกอบ

การประเมินหลากหลายมิติ และ มีการสุ่มตัวอย่าง ที่เป็นไปตามหลักสถิติให้มีจำนวนตัวอย่างที่มากขึ้น เพื่อ ประเมินผลการทำหน้าที่ของ กสม. แบบเป็นภาพใหญ่

(2) ควรขยายการวิจัยเพื่อศึกษาบทบาทและสภาพ การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในกรณีอื่นๆ เพื่อนำผลที่ได้มาเปรียบเทียบกับ ผลการศึกษาครั้งนี้ เช่น ศึกษาในพื้นที่ที่มีปัญหาการถูกละเมิดสิทธิของประชาชนจำนวนมาก หรือ ศึกษาพื้นที่ ที่มีการติดต่อ กสม. ให้ลงไปตรวจสอบข้อเท็จจริงมากๆ เป็นต้น

(3) ควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอใน การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการสรรหากรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

(4) ควรมีการศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบในประเด็น การวิเคราะห์งบประมาณและอัตรากำลังที่เหมาะสม สำหรับสถาบันด้านสิทธิมนุษยชน เพื่อจัดทำข้อเสนอ แนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

รายการอ้างอิง

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2563). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย*. (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ขจรศักดิ์ บั้วระพันธ์. (2554). *วิจัยเชิงคุณภาพไม่ยากอย่างที่คิด*. นครปฐม: สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2562). *รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- _____. (2563). *รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- _____. (2564). *รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน. (2559). “ยกเรื่องใหม่” คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ. สืบค้นจาก <https://ilaw.or.th/node/4358>
- _____. (2562). *การเมืองบนความขัดแย้ง กรรมการสิทธิมนุษยชนบนทางตัน*. สืบค้นจาก <https://ilaw.or.th/node/4358>
- นพนิธิ สุริยะ. (2550). คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. ใน *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- นิยม รัฐอมฤต และคณะ. (2555). *การติดตามประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- นิยม รัฐอมฤต และอุดม รัฐอมฤต. (2562). องค์กรอิสระกับการสร้างความสมดุลในระบบการเมือง. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 17(2), 30-36.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2560). กสม. ในความคาดหวัง. *วารสารวิชาการสิทธิมนุษยชน*, 2(1), 129-152.
- ภาควิชา กฎหมาย. (2556). ปัญหาความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่และที่มาของผู้บริหารในองค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550: กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 11(1), 92-115.
- รัตนะ บัวสนธ์. (2556). *วิจัยเชิงคุณภาพทางการศึกษา*. (พิมพ์ครั้งที่ 4.). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศิริลดา ผิวหอม และ พันธุ์ทิพย์ จงไกรย. (2562). บทบาทคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการจัดการความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับโรงงานผลิตแอมโมเนียปัสปะหลังที่ปล่อยน้ำเสียลงสู่คลองพระปรัง. *วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยขอนแก่น (ฉบับบัณฑิตศึกษา) สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 7(3), 91-102.

- สถาบันพระปกเกล้า. (2562). *ความเชื่อมั่นต่อสถาบันต่างๆ และความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะ พ.ศ. 2561 และสรุปผลการสำรวจ พ.ศ. 2545-2561*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2563). *ความเชื่อมั่นต่อสถาบันต่างๆ และความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะ พ.ศ. 2562 และ สรุปผลการสำรวจ พ.ศ. 2545-2562*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2564). *ความเชื่อมั่นต่อสถาบันต่างๆ และความพึงพอใจต่อการบริการสาธารณะ พ.ศ. 2563 และสรุปผลการสำรวจ พ.ศ. 2545-2563*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2563). *คำอธิบายสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560*. สืบค้นจาก <http://www.nhrc.or.th/getattachment/6d6c1adb-4e38-43cf-bd27-d2793d4f0072/.aspx>
- สุภางค์ จันทวานิช. (2542). *วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กระบวนการจัดการเรียนรู้ประชาธิปไตยให้แก่เยาวชนผ่านเพลงฉ่อย*

Democracy Learning Management Process for Youth, Using Choi

ณัฐกิตติ์ เขียวทอง**

Nattakit Keawthong***

บทความนี้

Received

13 กันยายน 2564

Revised

28 ตุลาคม 2564

Accepted

3 พฤศจิกายน 2564

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์คือ 1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัจจุบันของกระบวนการจัดการเรียนรู้ เรื่องประชาธิปไตย และ 2) เพื่อสร้างกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์โดยบูรณาการการเรียนรู้ศิลปวัฒนธรรมเพลงพื้นบ้าน (เพลงฉ่อย) ในเรื่องประชาธิปไตย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยแบ่งการศึกษาข้อมูลเป็น 2 ระยะ ดังนี้ ระยะที่ 1 ศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัจจุบันของกระบวนการจัดการเรียนรู้ เรื่อง ประชาธิปไตย กลุ่มผู้ให้ข้อมูล คือ 1) ครูผู้สอนสังคมศึกษา 2) นักเรียนมัธยมศึกษาชั้นปีที่ 3 และระยะที่ 2 การ สร้างและทดลองใช้กระบวนการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ กลุ่มผู้ให้ข้อมูลคือ 1) ครูผู้สอนเพลงพื้นบ้านใน สถานศึกษา 2) ศิลปินเพลงพื้นบ้าน 3) ผู้เชี่ยวชาญด้านเพลงพื้นบ้าน 4) ผู้เชี่ยวชาญด้านหลักสูตรและการสอนสังคมศึกษา 5) ผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชารัฐศาสตร์ 6) นักจัดกิจกรรมทางการเมือง ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์และสังเกต ตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลแบบสามเส้า และนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์แบบสร้างข้อสรุป โดยนำกระบวนการจัดการเรียนรู้ที่สร้างขึ้นไปทดลองใช้กับกลุ่มเป้าหมายคือนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 โรงเรียนเทศบาลวัดไทยชุมพล (ดำรงประชาสรรค์) จำนวน 42 คน และเก็บข้อมูลหลังการทดลองใช้ด้วยการประเมินผลการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตย

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “กระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ โดยบูรณาการการเรียนรู้ศิลปวัฒนธรรมเพลงพื้นบ้าน (เพลงฉ่อย) ในวิชาสังคมศึกษา เรื่อง ประชาธิปไตย” คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

** นิสิตปริญญาโท หลักสูตรการศึกษามหาบัณฑิต สาขาสังคมศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร

*** Graduate student of Master of Education Program in Social Studies, Faculty of Education, Naresuan University.

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ 1) แนวคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนากลุ่ม 2) แบบสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม 3) แบบสังเกตแบบมีส่วนร่วม 4) ร่างกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ 5) แผนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ 6) แบบประเมินผลการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตย

ผลการวิจัยพบว่า

1. ผลการศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัจจุบันของกระบวนการจัดการเรียนรู้ เรื่อง ประชาธิปไตย พบว่ามีประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญที่ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น ดังนี้ 1) ครูเน้นสอนแบบบรรยายและเป็นผู้นำในการสอน 2) ผู้เรียนเป็นผู้ตามเสมอไม่ได้แสดงความคิดเห็น 3) เนื้อหามากและไม่จำเป็น 4) ขาดการจัด กิจกรรมที่ผู้เรียนมีส่วนร่วม 5) สื่อการเรียนรู้ที่ไม่หลากหลายเน้นใบงานเป็นหลัก

2. ผลการสร้างและทดลองใช้กระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์โดยบูรณาการการเรียนรู้ ศิลปวัฒนธรรมเพลงพื้นบ้าน (เพลงฉ่อย) ในเรื่อง ประชาธิปไตย พบว่า จากสภาพปัญหาปัจจุบันของการสอน เรื่องประชาธิปไตยและข้อเสนอแนะจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องนำมาสร้างเป็นร่างกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ และนำไปทดลองใช้กับกลุ่มเป้าหมาย พบว่า ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถ ดังนี้ 1) ผู้เรียนได้มีส่วนร่วมในการทำงานและแสดงความคิดเห็น 2) ผู้เรียนรู้และเข้าใจความหมายของหลักการประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน 3) ผู้เรียนสามารถสร้างชิ้นงานในการนำเสนอโดยใช้ความรู้เรื่องประชาธิปไตยผ่าน เพลงฉ่อยได้อย่างเป็นรูปธรรมและสร้างสรรค์ 4) ผู้เรียนมีความสนใจในการเรียนเรื่องประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น

คำสำคัญ : กระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์, การบูรณาการการเรียนรู้, ประชาธิปไตย, ศิลปวัฒนธรรมเพลงพื้นบ้าน (เพลงฉ่อย)

Abstract

The research aimed to 1) study and analyze the current situation of learning management about democracy and 2) create creative learning management by integrating arts and culture of folk songs (Choi) that are about democracy. It is qualitative research, and it was divided into 2 phases. The first phase was to study and analyze the current situation of learning management about democracy, gather information from interviews. The key informants were 1) social studies teachers 2) ninth grade students. The second phase was to create and do the experiment of creating creative learning management,

gather information from interviews. The key informants were 1) folk song teachers 2) folk song artists 3) experts in folk song 4) experts in social science teaching 5) experts in study fields related to politics 6) political activists. The data was analyzed using qualitative analysis with analytic induction and divided the result accordingly to topics then validated by triangulation method. The creative learning management was used in a target group which were 42 ninth-grade students from Watthaichumpol municipality school. The information after the experiment was collected using

The research instruments were 1) in-depth interview and focus group 2) non-Participant Observation 3) participant observation 4) draft of creative learning management 5) plans for creative learning 6) democracy learning assessment.

The result were found that

1) The results of the current situation of learning management about democracy were found that 1) teachers focused on teaching in a narrative style and being a guiding force in teaching. 2. The students were listeners and followed only the instructions.. 3. There were a lot of unnecessary contents. 4) There were no activities in which students participated. 5. Teachers' teaching media were not varied.

2) The result of creating and doing experiment of creative learning management by integrating arts and culture of folk songs (Choi) that are about democracy was found that, after facing problems of current teaching methods and interviewed experts to make a draft of the learning management and use it on target group, students had gained many as follow 1) students participated in working process and gave opinions 2) they understood the basic concept of democracy 3) they created presentation using knowledge about democracy learned from Choi with creativity and tangibility 4) student seemed interested in learning more about democracy.

Keywords: creative learning management process, learning integration, democracy, art and culture of folk songs (Choi)

บทนำ

ประเทศไทยมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่เด็กและเยาวชนไทยต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจในหลักการของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง หัวใจของประชาธิปไตยเป็นแบบการปกครองที่ถ่อมตีปวงชนเป็นใหญ่ ส่วนคำว่าระบอบหมายถึง แบบอย่าง ธรรมเนียมระเบียบการปกครอง ดังนั้น คำว่าระบอบประชาธิปไตย จึงหมายความว่า แบบอย่างหรือธรรมเนียมการปกครองที่ถ่อมตีปวงชนเป็นใหญ่ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546, น. 656) ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Democracy ซึ่งมาจากศัพท์ภาษากรีกว่า Demos หมายถึงประชาชน กับ Kratien หมายถึง การปกครอง ดังนั้นประชาธิปไตย หรือ Democracy จึงหมายถึงการปกครองโดยประชาชน อำนาจอสูดสุดในการปกครองจะมาจากประชาชน และรัฐบาลจะคงอยู่ในอำนาจต่อไปได้ ก็ต่อเมื่อประชาชนผู้เลือกตั้งเห็นว่ารัฐบาลสามารถสนองตอบต่อเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองตามอุดมการณ์สากล ที่ผู้นำประเทศได้รับอำนาจและความชอบธรรมในการบริหารประเทศจากประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรง บนพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และการเคารพศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ โดยมีการแบ่งอำนาจในการปกครองประเทศอย่างชัดเจน ผ่านการกระจายอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจระหว่าง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของผู้ปกครองประเทศ (รณชัย โตสมภาค, 2560, ออนไลน์)

สถานศึกษาชั้นพื้นฐานนับได้ว่าเป็นหน่วยเล็กๆ ของสังคมที่มีความสำคัญในการนํานโยบายต่างๆ ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จอย่างแท้จริง โดยครูเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษา

ที่จะผลักดัน สนับสนุน และส่งเสริมในการวางรากฐานวิถีชีวิตประชาธิปไตยให้กับนักเรียน ตามจุดมุ่งหมายของการศึกษา ซึ่งการที่ครูมีความตระหนักและเห็นความสำคัญ ความจำเป็นเรื่องประชาธิปไตยและมีการจัดสภาพแวดล้อม บรรยากาศ และการเรียนการสอน ที่เอื้ออำนวยต่อการเกิดพฤติกรรมประชาธิปไตย ก็จะทำให้นักเรียนเกิดมีพฤติกรรมประชาธิปไตยได้ (ไยอนงค์ ทิมสุวรรณ, 2558, น. 3) ในวิชาสังคมศึกษาสาระหน้าที่พลเมืองนั้นให้ความสำคัญกับการเรียนการสอนในเรื่องประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก เนื่องจากหลักการของประชาธิปไตยเป็นหลักการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตที่จะช่วยส่งเสริมให้เยาวชนสามารถมีความรู้และเข้าใจในเรื่องของสิทธิและหน้าที่ของตนเองเพื่อนำไปปรับใช้ในชีวิตรประจำวันได้ โดยระบุว่าผู้เรียนต้องเข้าใจระบบการเมืองการปกครองในสังคมปัจจุบัน ยึดมั่น ศรัทธา และธำรงรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กระทรวงศึกษาธิการ, 2551, น. 132) แต่ปัจจุบันการเรียนการสอนวิชาสังคมศึกษาเรื่องประชาธิปไตย ผู้สอนส่วนใหญ่มักสอนแบบบรรยายเนื้อหาตามหนังสือ ขาดเทคนิคและวิธีการสอนแบบใหม่ๆ คุณภาพการสอนและการวัดผลประเมินผลก็ไม่สอดคล้องกับความสามารถของผู้เรียนเน้นแต่การสอบวัดแค่ความรู้ความจำเท่านั้น เพราะการเรียนการสอนที่ล้าหลัง การสอนแบบเล่าเนื้อหา ไม่อาจพัฒนาผู้เรียนให้มีความสามารถได้อย่างเต็มศักยภาพได้ (วิริยะ ฤชชัยพาณิชย์ และ วรวรรณ นิमितพงษ์กุล, 2562, น. 16-28) เพราะฉะนั้นการสอนจึงต้องอาศัยการบูรณาการกับสาระอื่นๆ หรือศาสตร์อื่น ที่เชื่อมโยงความรู้ความคิดรวบยอดหรือทักษะเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และจดจำเนื้อหาที่เรียนให้ได้ และทำให้บรรยากาศในการเรียนสนุกสนานยิ่งขึ้นจะช่วยให้ผู้เรียนสนใจเรียน อยากที่จะเรียนรู้ในวิชาดังกล่าว การเรียนรู้แบบบูรณาการเป็นการจัดการเรียนการสอนที่เน้นผู้เรียน

เป็นสำคัญเป็นการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงเนื้อหาสาระทั้งหลายเข้าด้วยกันอย่างมีความหมาย และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในชีวิตจริงได้ การจัดการเรียนรู้แบบบูรณาการทำให้นักเรียนมีประสบการณ์ที่สัมพันธ์กันและต่อเนื่องกับประสบการณ์ตรง สามารถนำความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับไปใช้ในชีวิตจริงได้อย่างเหมาะสม เปิดโอกาสให้นักเรียนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรม และช่วยส่งเสริมให้นักเรียนมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์อีกด้วย (สิริพัชร เจริญวโรจน์, 2546, น. 25)

รูปแบบของการบูรณาการเพื่อการเรียนรู้ในการวิจัยครั้งนี้เน้นไปที่การสอนแบบเชื่อมโยงข้ามวิชา (Trans Disciplinary) คือ การสอนที่ผู้สอนต่างกลุ่มสาระการเรียนรู้โดยพิจารณากำหนดหัวข้อที่เป็นปัญหาสำคัญในชีวิตและสังคมที่ผู้เรียนควรศึกษาและจำเป็นต้องช่วยกันแก้ไข ผู้เรียนและผู้สอนกำหนดจุดประสงค์การเรียนรู้ร่วมกันโดยมีเป้าหมายให้ผู้เรียนรู้จักการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง ผู้สอนสอนทักษะที่จำเป็น ชี้แนะประเด็นปัญหาแนวทางการศึกษาค้นคว้า การนำเสนอในรูปแบบต่างๆ จัดบรรยากาศ หนังสือ เอกสารประกอบการศึกษา สื่อ และให้คำแนะนำปรึกษาหารือ ให้อิสระในการวางแผนงานการศึกษาค้นคว้าของผู้เรียน ให้ผู้เรียนคิดและทำกิจกรรมต่างๆ ด้วยตนเอง แต่อยู่ในขอบข่ายที่กำหนด การสอนบูรณาการแบบนี้ ผู้เรียนจะพบความรู้หรือสร้างองค์ความรู้ด้วยตนเอง (สุคนธ์ สินธพานนท์, 2560, น. 155) ผู้วิจัยจึงนำเอาแนวคิดการจัดการเรียนรู้โดยใช้เพลงและสื่อพื้นบ้านมาบูรณาการการสอนกับเรื่องประชาธิปไตย ที่จะช่วยส่งเสริมการเรียนรู้ได้ดีขึ้น การใช้เพลงประกอบการสอนเป็นวิธีสอนที่ทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในวิชานั้นๆ เป็นสื่อที่สอดคล้องกับความสนใจสร้างบรรยากาศในการเรียน ช่วยให้นักเรียนเกิดการเรียนรู้ได้อย่างรวดเร็ว จดจำเนื้อหาได้แม่นยำ สนุกสนานเพลิดเพลินไม่เบื่อหน่าย (ศรีอัมพร ประทุมพันธ์, 2549, น. 11) ซึ่งเพลงฉ่อยถือเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญและควรค่าต่อการอนุรักษ์และ

สืบสานให้กับเยาวชนผ่านการบูรณาการกับกิจกรรมการเรียนรู้ เพลงฉ่อยเป็นเพลงพื้นบ้านที่นิยมมากที่สุด ในบรรดาเพลงพื้นบ้านภาคกลางทั้งหลายและมีผู้นำมาใช้เป็นสื่อการนำเสนอมาจนถึงปัจจุบันและเป็นที่รู้จักของคนจำนวนมาก เช่น รายการคุณพระช่วย รายการจำเริญหน้าจ่อ รายการมาสเตอร์คีย์เวทีแจ้งเกิด รายการ JOOX THAILAND MUSIC AWARDS 2018 เป็นต้น ก็เพราะเพลงฉ่อยมีโครงสร้างที่ไม่สลับซับซ้อนอีกทั้งยังสามารถปรับเปลี่ยนเนื้อร้องตามบริบทที่เกิดขึ้นได้ เพลงฉ่อยไม่มีเนื้อร้องที่ตายตัว อาจขยายหรือตัดทอนลงได้ การใช้ถ้อยคำสำนวนเปรียบเทียบง่ายๆ เสริมในคำร้องอีกทั้งคำร้องทำนองดั้งเดิมก็ยังสนุกสนาน ทำให้ง่ายและสะดวกต่อการจดจำ (เอนก นาวิกมูล, 2550, น. 538) ด้วยคุณสมบัตินี้เองผู้วิจัยจึงนำเพลงฉ่อยมาเป็นเครื่องมือบูรณาการการเรียนรู้ในวิชาสังคมเรื่องประชาธิปไตย สร้างเป็นกระบวนการจัดการเรียนรู้ประชาธิปไตยให้แก่เยาวชนผ่านเพลงฉ่อย เพื่อให้บทเรียนน่าสนใจทำให้ผู้เรียนมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรม ทั้งได้ร่วมคิดวิเคราะห์ แลกเปลี่ยนความรู้ นำเสนอข้อคิดเห็น และออกแบบผลผลิตจากความคิดสร้างสรรค์ด้วยตนเอง สามารถสรุปบทเรียนเรื่องประชาธิปไตยผ่านเพลงฉ่อยได้อย่างสร้างสรรค์ เป็นกระบวนการที่เน้นการมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นที่ผู้เรียนจะได้เรียนรู้ความเป็นประชาธิปไตยผ่านกระบวนการนี้ด้วย และสามารถแก้ปัญหาการเรียนการสอนในวิชาสังคมเรื่องประชาธิปไตยในปัจจุบันได้ โดยครูจะต้องสอนเนื้อหาในเรื่องประชาธิปไตยด้วยกระบวนการจัดการเรียนรู้ที่หลากหลายก่อน และใช้ทำนองเพลงฉ่อยเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการเรียนรู้การแต่งเพลง ซึ่งนักเรียนสามารถนำไปประยุกต์ตามความคิดสร้างสรรค์ของนักเรียนที่จะสามารถต่อยอดออกไปได้ โดยกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์นี้จะเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยให้ผู้เรียนสามารถสรุปบทเรียนในหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยผ่านเพลงฉ่อยได้ ช่วยให้ผู้เรียนมีความรู้

ความจำ ความเข้าใจ ในเรื่องประชาธิปไตยมากขึ้น สามารถประยุกต์ใช้เนื้อหาประชาธิปไตยผ่านเพลงน้อยได้อย่างสร้างสรรค์ ส่งผลให้ผู้เรียนมีความสุขกับการเรียน และที่สำคัญผู้เรียนจะเข้าใจหลักการการมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นบนพื้นฐานประชาธิปไตยและสามารถนำไปปรับใช้ในชีวิตประจำวันได้

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัจจุบันของกระบวนการจัดการเรียนรู้ เรื่องประชาธิปไตย
2. เพื่อสร้างกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ โดยบูรณาการการเรียนรู้ศิลปวัฒนธรรมเพลงพื้นบ้าน (เพลงน้อย) ในเรื่องประชาธิปไตย

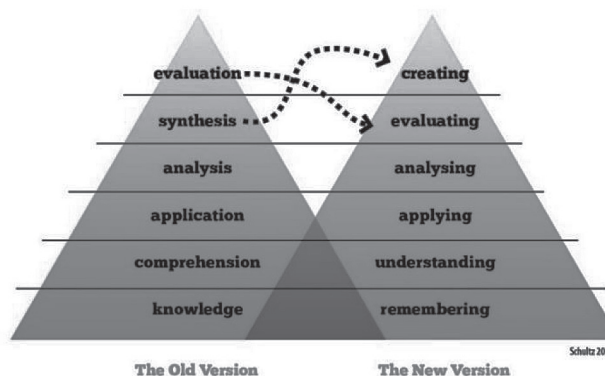
ทบทวนวรรณกรรม

1. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์

แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการจัดระดับขั้นของเป้าหมายการเรียนรู้ของ เบนจามิน บลูม (Bloom, 1994, pp. 1-8) การจัดระดับขั้นของเป้าหมายการเรียนรู้ที่ได้รับการยอมรับในกลุ่มนักวิชาการด้านการศึกษามากที่สุดคือแนวคิดของ เบนจามิน บลูม และคณะ ที่ตีพิมพ์และ

เผยแพร่แนวคิดนี้ในหนังสือ “Taxonomy of Educational objective” (Bloom, Engelhart, Furst, Hill, & Krathwohl, 1956, p. 15) โดยมุ่งเน้นพัฒนาผู้เรียน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการรู้คิด ด้านเจตพิสัย และด้านทักษะพิสัย ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 1995 - 2000 นักวิชาการหลายท่านได้ศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาแนวคิด Taxonomy of Educational objective (Krathwohl, 2002, pp. 212-218) ให้เหมาะสมกับการนำไปประยุกต์ใช้จริงมากขึ้น โดยเปลี่ยนแปลงขั้นตอนลำดับขั้นในด้านการรู้คิด (Cognitive Domain) ที่เน้นการพัฒนาสมองและสติปัญญาของผู้เรียน สำคัญในขั้นสูงสุดที่มุ่งเน้นให้ผู้เรียนได้ใช้ความรู้ทั้งหมดไปบูรณาการให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ คือเปลี่ยนขั้นประเมินค่า เปลี่ยนเป็น ขั้นริเริ่มสร้างสรรค์ (Create) (Anderson, et al., 2001, p. 16) หมายถึง การนำสิ่งต่างๆ มาประกอบขึ้นใหม่ ทำให้รูปแบบเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยบูรณาการสิ่งต่างๆ เช่น โครงสร้าง แบบแผนพฤติกรรม กระบวนการทำงาน นำมารวมกันตามลักษณะความสอดคล้องของความรู้ นำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นำความรู้เดิมมาจัดระบบความคิดเกิดเป็นองค์ความรู้ใหม่ ในด้านแบบแผนหรือโครงสร้างของชุดความรู้ ทำให้ได้ชุดความรู้ใหม่ได้แผนงานที่แตกต่างไปจากเดิม หรืออาจจะได้ผลผลิตใหม่ (ประจักษ์ ปฏิทัศน์, 2562, น. 85-90)

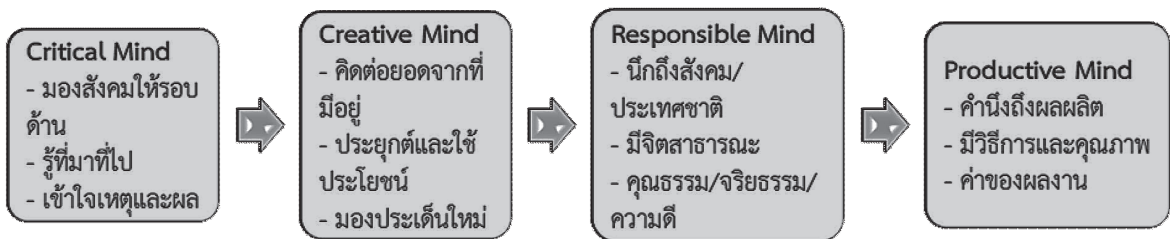
ภาพที่ 1 การปรับปรุงแนวคิดของ Benjamin Bloom ด้านการรู้คิด (Cognitive Domain)



แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์และผลิตภาพ การศึกษาเชิงผลิตภาพและสร้างสรรค์ประกอบไปด้วยแนวคิด Critical, Creative, Product และ Responsible สร้างเป็น CCPR Model ในความหมายของการศึกษาเชิงสร้างสรรค์และผลิตภาพ (ไพฑูรย์ สีนลารัตน์, 2560, น. 11) การส่งเสริมการคิดสร้างสรรค์และการคิดผลิตภาพในสถานศึกษาถือเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง ที่จะช่วยสร้างรากฐาน

จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา ส่งผลให้ผู้เรียนสามารถมีความคิดสร้างสรรค์และผลิตผลงานเป็นของตัวเองได้ การวิจัยเรื่องกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์โดยบูรณาการการเรียนรู้ศิลปวัฒนธรรมเพลงพื้นบ้าน (เพลงฉ่อย) ในเรื่อง ประชาธิปไตย ถือเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมการคิดสร้างสรรค์ให้นักเรียนได้พัฒนาความรู้เรื่องประชาธิปไตยให้มากยิ่งขึ้น

ภาพที่ 2 คุณลักษณะผู้เรียนแบบ CCPR Model



ที่มา : ไพฑูรย์ สีนลารัตน์, 2560, น. 13

2. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการบูรณาการการเรียนรู้เรื่อง ประชาธิปไตย

เนื้อหาสาระของวิชาสังคมมีความเด่นชัดในเรื่องการบูรณาการและเชื่อมโยงสัมพันธ์กับหลายองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ศาสนา หน้าที่พลเมือง ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ เป็นต้น โดยการเรียนรู้วิชาสังคมศึกษาโดยมีเป้าหมายเพื่อให้ผู้เรียนเป็นพลเมืองที่ดี คิดเป็นแก้ปัญหาได้ (ชรินทร์ มั่งคั่ง, 2561, น. 67) โดยเฉพาะในเรื่องของประชาธิปไตยซึ่งเป็นเรื่องพื้นฐานที่นักเรียนควรรู้และนำไปปฏิบัติใช้ในชีวิตประจำวัน เป็นเรื่องที่จำเป็นที่ครูผู้สอนจะหากระบวนการบางอย่างที่สามารถบูรณาการการเรียนรู้ได้อย่างสร้างสรรค์และเป็นรูปธรรม เพื่อมาพัฒนาความรู้เรื่องประชาธิปไตยให้นักเรียนเกิดความเข้าใจในเรื่องประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น โดยรูปแบบของการบูรณาการเพื่อการเรียนรู้ในการวิจัยครั้งนี้เน้นไปที่การสอนแบบเชื่อมโยงข้ามวิชา (Trans Disciplinary) คือ การสอนที่นำเพลงฉ่อยมาบูรณาการ

กับเรื่อง ประชาธิปไตย โดยครูเป็นผู้สร้างแนวทางและขอบเขตของการเรียนการสอนไว้คร่าวๆ และเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้มีส่วนร่วมในการคิดและออกแบบกิจกรรมการเรียนรู้ร่วมกัน ครูมีหน้าที่คอยให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำเพื่อให้ได้ผลตามเป้าหมาย คือ ผู้เรียนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น สนใจในการเรียนเพิ่มมากขึ้น โดยกระบวนการจัดการเรียนรู้นี้จะเน้นให้ผู้เรียนได้ทักษะการทำงานร่วมกับผู้อื่นได้แสดงความคิดเห็น และสร้างสรรค์ผลงานที่เป็นองค์ความรู้เรื่องประชาธิปไตยผ่านเพลงฉ่อยร่วมกัน ผู้เรียนจะได้เรียนรู้เรื่องการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยในกระบวนการนี้

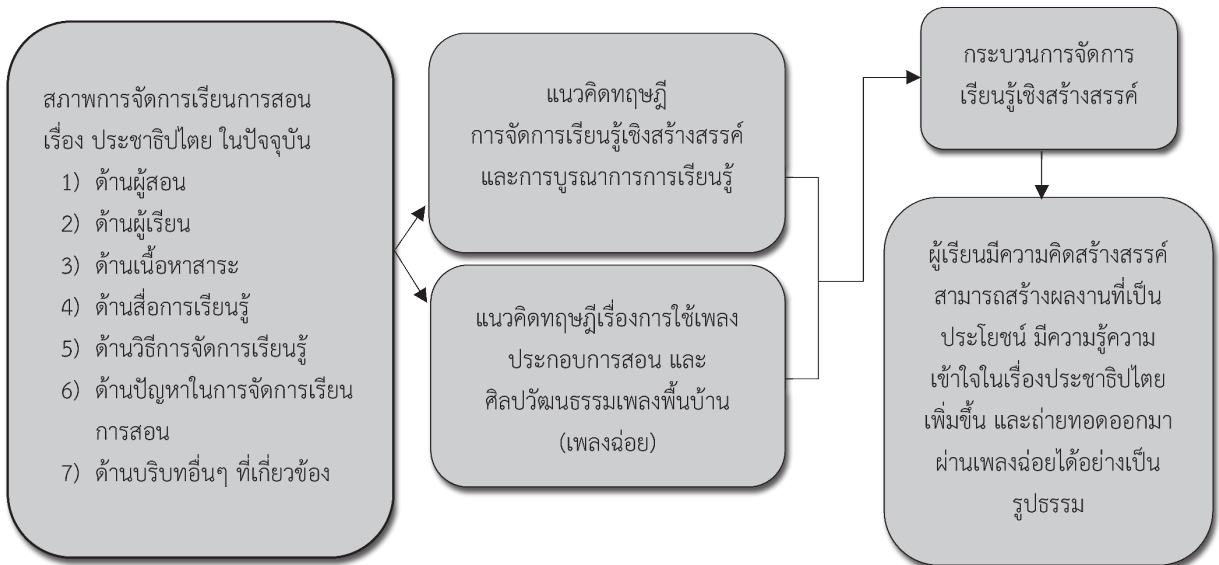
3. แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการจัดการเรียนรู้โดยใช้เพลง และศิลปวัฒนธรรมเพลงพื้นบ้าน (เพลงฉ่อย)

สิริพัชร เจษฎาวิโรจน์ (2550, น. 29) ได้กล่าวว่า การนำเพลงมา ใช้ทำกิจกรรมในการจัดการเรียนรู้ ทำให้

บทเรียนน่าสนใจ สนุกสนานเพลิดเพลิน ช่วยสร้างแรงจูงใจในการเรียน และเพื่อสรุปบทเรียนให้นักเรียนได้จดจำเนื้อหา ช่วยทำให้บทเรียนที่ยากดูง่ายขึ้น ดังนั้นจึงควรส่งเสริมการนำเพลง และดนตรีมาสู่วงการศึกษาให้มากขึ้น เพื่อเป็นการส่งเสริมการเรียนการสอน ให้มีประสิทธิภาพ เป็นวิธีการอย่างหนึ่ง ที่จะทำให้นักเรียนชอบ สนุกสนาน ได้รับความรู้ และมีความสนใจที่จะเรียนมากยิ่งขึ้น และพัฒนาด้านความคิดสร้างสรรค์ การนำเพลงมาประกอบการสอนนั้น ครูจะต้องคำนึงถึงจุดประสงค์ของหลักสูตร จุดประสงค์การเรียนรู้ เนื้อหาวิชา และคำนึงถึงความต้องการ ความสนใจ และวัยของนักเรียน ก็จะทำให้บรรยากาศในการเรียน สนุกสนาน และได้รับความรู้ไปพร้อมกันด้วย (สังเวียน สฤณีกุล,

2525, น. 384) ซึ่งเพลงที่ผู้วิจัยเลือก “เพลงฉ่อย” มาเป็นเครื่องมือในการบูรณาการ เนื่องจากเป็นเพลงที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญ ควรค่าแก่การอนุรักษ์ และสืบสาน อีกทั้งยังเป็นที่ยอมรับกว่าเพลงพื้นบ้านชนิดอื่น เป็นเพลงที่ทันสมัยทันเหตุการณ์ สามารถแปลงเนื้อร้องได้หลายบริบท มีความยืดหยุ่นสูง ในปัจจุบันยังมีความนำมาใช้เป็นสื่อบูรณาการกับเรื่องการเมืองเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตยโดยการแปลงเนื้อหาผ่านเพลงฉ่อยและสื่อสารไปยังคนดูได้อย่างเข้าใจและสนุกสนาน ด้วยคุณสมบัตินี้เองจึงเหมาะสมที่จะนำมาเป็นเครื่องมือในการบูรณาการเพื่อให้ผู้เรียนเกิดความสนใจในการเรียน ช่วยให้ผู้เรียนได้รู้และเข้าใจในเรื่องประชาธิปไตย ได้ใช้ความคิดสร้างสรรค์ผ่านเพลงฉ่อยอย่างเป็นรูปธรรม

กรอบแนวคิดในการวิจัย



วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบ่งเป็น 2 ระยะดังนี้

ระยะที่ 1 ศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัจจุบันของกระบวนการจัดการเรียนรู้ เรื่อง ประชาธิปไตย

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก

ครูผู้สอนวิชาสังคมศึกษา มัธยมศึกษาชั้นปีที่ 3 จาก 3 โรงเรียน โรงเรียนละ 1 คน รวม 3 คน โดยใช้เกณฑ์ในการเลือกจากผู้ที่มีประสบการณ์การสอนเรื่องประชาธิปไตย 2 ปีขึ้นไป และนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 จำนวน 3 โรงเรียน โรงเรียนละ 10 คน รวม

30 คน โดยใช้เกณฑ์ในการเลือกจากนักเรียนที่ได้เรียนเรื่องประชาธิปไตย จากพื้นที่ของ 3 โรงเรียน คือ 1) โรงเรียนในจังหวัดพิษณุโลก 2) โรงเรียนในกรุงเทพมหานคร 3) โรงเรียนในจังหวัดสุโขทัย โดยใช้เกณฑ์ในการเลือกจากโรงเรียนมัธยมศึกษาใหญ่ในพื้นที่ที่ต่างกันเพื่อเปรียบเทียบสภาพปัจจุบันของการเรียนรู้เรื่อง ประชาธิปไตย ว่ามีความเหมือนหรือต่างกันอย่างไร และนำประเด็นปัญหาที่พบไปหาแนวทางหรือวิธีการในการแก้ปัญหาต่อไป

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1. แนวทางการศึกษาเอกสาร (Documentary study) หลักสูตรวิชาสังคมศึกษา
2. แนวคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึกและสนทนากลุ่มเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันการจัดการเรียนรู้ประชาธิปไตย
3. แบบสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม โดยสังเกตพฤติกรรมของครูและนักเรียน และเหตุการณ์ต่างๆ ขณะทำกิจกรรมการเรียนการสอน
4. แบบสังเกตแบบมีส่วนร่วม โดยผู้วิจัยได้เข้าไปให้ข้อมูลความรู้กับผู้ให้ข้อมูลหลัก ตลอดจนสังเกตพฤติกรรมและเหตุการณ์ต่างๆ โดยเข้าไปมีส่วนในการทำกิจกรรม

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ติดต่อนักเรียน ตามที่เลือกไว้จำนวน 30 คน และครูผู้สอนวิชาสังคมศึกษาเรื่อง ประชาธิปไตย 3 ท่าน จาก 3 โรงเรียน โดยแบ่งสัมภาษณ์วันละ 1 โรงเรียน โดยแจ้งนัดหมายล่วงหน้า
2. ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In – depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลเป็นรายบุคคลกับครูผู้สอนสังคม และสนทนากลุ่มกับนักเรียนแต่ละโรงเรียน ในประเด็นคำถามที่เตรียมไว้

ล่วงหน้าครอบคลุม 7 ประเด็น ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ได้แก่ 1) ด้านครูผู้สอน 2) ด้านผู้เรียน 3) ด้านเนื้อหาสาระ 4) ด้านสื่อการเรียนรู้ 5) ด้านวิธีการจัดการเรียนรู้ 6) ด้านปัญหาในการจัดการเรียนการสอน 7) ด้านบริบทอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ในระหว่างการสัมภาษณ์ผู้วิจัยจะทำการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วมในการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วย

3. นำข้อมูลจากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์สภาพการณ์ปัจจุบันของกระบวนการจัดการเรียนรู้วิชาสังคมศึกษา เรื่องประชาธิปไตย เพื่อวิเคราะห์ และนำมาเสริมสร้างเครื่องมือเพื่อใช้พัฒนากระบวนการจัดการเรียนการสอน ในงานวิจัยนี้เพิ่มเติมต่อไป

การวิเคราะห์ข้อมูล

ทำการวิเคราะห์ข้อมูลแบบสร้างข้อสรุป ซึ่งส่วนใหญ่ข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์ จะเป็นข้อความบรรยายซึ่งได้จากการสังเกต สัมภาษณ์ สนทนากลุ่ม และจดบันทึก เพื่อสรุปข้อเท็จจริงและนำเสนอต่อไปสามารถวิเคราะห์ข้อมูลตามลำดับขั้นตอนได้ดังนี้ 1) ถอดเทปข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์อย่างละเอียด 2) ทำข้อสรุปชั่วคราว และการตัดทอนข้อมูล 3) เสนอข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ 4) สรุปข้อเท็จจริงและนำเสนอเชิงพรรณนา

ระยะที่ 2 การสร้างและทดลองใช้กระบวนการจัดเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์

2.1 การสร้างกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก

ครูผู้สอนเพลงพื้นบ้านในสถานศึกษา 2 ท่าน, ศิลปินเพลงพื้นบ้าน 2 ท่าน, ผู้เชี่ยวชาญด้านเพลงพื้นบ้าน 1 ท่าน, ผู้เชี่ยวชาญด้านหลักสูตรและการสอนสังคมศึกษา 1 ท่าน, ผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชารัฐศาสตร์การเมืองการปกครอง 3 ท่าน, นักจัดกิจกรรมทาง

การเมือง 1 ท่าน โดยใช้เกณฑ์ในการเลือกแบบเจาะจง จากคุณสมบัติที่กำหนดไว้

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1. แนวทางการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ การบูรณาการการเรียนรู้ การจัดการเรียนรู้โดยใช้เพลง และศิลปวัฒนธรรมเพลงพื้นบ้าน (เพลงฉ่อย)

2. แนวคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์

3. แบบสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม

การสร้างและหาคุณภาพเครื่องมือ

1. กำหนดข้อคำถามที่สอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2. กำหนดกรอบคำถามในประเด็นที่ครอบคลุม 7 ประเด็น ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ได้แก่ 1) ด้านครูผู้สอน 2) ด้านผู้เรียน 3) ด้านเนื้อหาสาระ 4) ด้านสื่อการเรียนรู้ 5) ด้านวิธีการจัดการเรียนรู้ 6) ด้านปัญหาในการจัดการเรียนการสอน 7) ด้านบริบทอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. กำหนดกรอบการสังเกตให้สอดคล้องกับประเด็นคำถามที่กำหนด

4. เสนอต่ออาจารย์ที่ปรึกษาให้ตรวจสอบแก้ไขให้เหมาะสมและนำไปใช้ต่อไป

การรวบรวมข้อมูล

1. ติดต่อผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยทำเป็นหนังสือขอความอนุเคราะห์ แนะนำตนเอง แจ้งถึงวัตถุประสงค์ถึงเรื่องที่ศึกษา และกระบวนการดำเนินการวิจัย

2. สัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) กับผู้ให้ข้อมูลหลักเป็นรายบุคคล ในประเด็น

คำถามที่เตรียมไว้ล่วงหน้าครอบคลุม 7 ประเด็น ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยซึ่งจะเน้นเป็นกระบวนการสอนแบบบูรณาการ ได้แก่ 1) ด้านครูผู้สอน 2) ด้านผู้เรียน 3) ด้านเนื้อหาสาระ 4) ด้านสื่อการเรียนรู้ 5) ด้านวิธีการจัดการเรียนรู้ 6) ด้านปัญหาในการจัดการเรียนการสอน 7) ด้านบริบทอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ในข้างต้น และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ในระยะที่ 1 มาทำการพิจารณาและดำเนินการออกแบบกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์โดยบูรณาการการเรียนรู้ศิลปวัฒนธรรมเพลงพื้นบ้าน (เพลงฉ่อย) ในวิชาสังคมศึกษา เรื่อง ประชาธิปไตย

4. ผู้วิจัยนำกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ ให้อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 คน ตรวจสอบความถูกต้องและเหมาะสม และปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำ

5. นำกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ ไปทดลองใช้กับกลุ่มเป้าหมาย

การวิเคราะห์ข้อมูล

ทำการวิเคราะห์ข้อมูลแบบสร้างข้อสรุป ซึ่งส่วนใหญ่ข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์ จะเป็นข้อความบรรยายซึ่งได้จากการสังเกต สัมภาษณ์ และจดบันทึก เพื่อสรุปข้อเท็จจริงและนำเสนอ

2.2 ทดลองใช้กระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์

กลุ่มเป้าหมาย

นักเรียนมัธยมศึกษาชั้นปีที่ 3 โรงเรียนเทศบาลวัดไทยชุมพล (ดำรงประชาสรรค์) จำนวน 42 คน ภาคเรียนที่ 2 ปีการศึกษา 2563

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก

นักเรียนที่ผ่านกระบวนการจัดการเรียนรู้
เชิงสร้างสรรค์ 15 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1. ร่างกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์
โดยบูรณาการการเรียนรู้ศิลปวัฒนธรรมเพลงพื้นบ้าน
(เพลงฉ่อย) ในเรื่อง ประชาธิปไตย

2. แผนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์โดย
บูรณาการการเรียนรู้ศิลปวัฒนธรรมเพลงพื้นบ้าน
(เพลงฉ่อย) ในเรื่อง ประชาธิปไตย

3. แนวคำถามในการสนทนากลุ่มกับนักเรียน
ที่ผ่านกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์

4. แบบประเมินผลการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตย

การสร้างและหาคุณภาพเครื่องมือ

1. แผนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์

1.1. ศึกษาหลักสูตรและแผนการจัดการเรียนรู้
กลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษาหลักสูตรแกนกลางการ
ศึกษาขั้นพื้นฐานปี 2551 เพื่อเป็นแนวทางในการสร้าง
แผนการสอน และนำผลของการศึกษาและวิเคราะห์
สภาพปัจจุบันของกระบวนการจัดการเรียนรู้ เรื่อง
ประชาธิปไตย ในปัจจุบัน มาร่วมใช้ในการออกแบบ
แผนการจัดการเรียนรู้ด้วย

1.2. ศึกษาหลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับการ
จัดการเรียนรู้อย่างสร้างสรรค์ การบูรณาการ
การเรียนรู้ และการจัดการเรียนการสอนโดยใช้เพลง
ประกอบการสอน

1.3. ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับเพลงเพลง
พื้นบ้าน ทั้งการร้อง การเล่น การแต่งเพลง จากหนังสือ
และสัมภาษณ์จากผู้เชี่ยวชาญ เพื่อนำมาสร้างเนื้อหา

ในกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ให้
สมบูรณ์

1.4. เลือกเนื้อหาจากการองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ในหัวข้อการอบรมเพื่อส่งเสริม
ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อนำ
มาปรับใช้ในการสร้างแผนการจัดการเรียนรู้ มัธยมศึกษา
ปีที่ 3

1.5. สร้างกระบวนการบูรณาการการเรียนรู้
เชิงสร้างสรรค์โดยใช้ศิลปวัฒนธรรมเพลงพื้นบ้าน (เพลง
ฉ่อย) กับ เรื่อง ประชาธิปไตย

1.6. นำข้อมูลที่ศึกษาจากทั้ง 2 ส่วนคือ
ประชาธิปไตย และศิลปวัฒนธรรมเพลงพื้นบ้าน
(เพลงฉ่อย) นำมาสร้างแผนการจัดการเรียนรู้ โดย
แผนการจัดการเรียนรู้ สังคมศึกษาเรื่อง ประชาธิปไตย
10 คาบ และแผนการจัดการเรียนรู้เรื่อง ศิลปวัฒนธรรม
เพลงพื้นบ้าน (เพลงฉ่อย) และการบูรณาการ 8 คาบ
รวม 18 คาบ 6 สัปดาห์

1.7. นำแผนการจัดการเรียนรู้ไปให้ผู้เชี่ยวชาญ
ตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหา จุดประสงค์การเรียนรู้
กิจกรรม แล้วนำมาปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำของ
ผู้เชี่ยวชาญให้เหมาะสม

2. ร่างกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์
โดยมีขั้นตอนดังนี้

2.1 กำหนดมาตรฐานการเรียนรู้ ตัวชี้วัด และ
จุดประสงค์การเรียนรู้

2.2 ออกแบบกระบวนการเรียนรู้เชิง
สร้างสรรค์ ซึ่งผู้วิจัยพิจารณาเนื้อหาเรื่องประชาธิปไตย
โดยการบูรณาการกับศิลปะเพลงพื้นบ้าน (เพลงฉ่อย)
และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์จากผู้เชี่ยวชาญ
ที่เกี่ยวข้อง

2.3 กำหนดสื่อการเรียนรู้ที่จำเป็นต่อการจัดการเรียนรู้

2.4 กำหนดสภาพแวดล้อมในการจัดการเรียนรู้

2.5 กำหนดบทบาทของครูและนักเรียน

2.6 กำหนดเกณฑ์การวัดและการประเมินผลการจัดการเรียนรู้

3. แบบประเมินผลการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตย

3.1 สร้างแบบประเมินผลการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตย เพื่อประเมินผลการเรียนรู้หลังจากเรียนรู้ผ่านกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์จากนั้นนำไปให้ผู้เชี่ยวชาญ 3 คนตรวจสอบ และทำการปรับปรุงตามคำแนะนำ

3.2 จากนั้นนำแบบประเมินผลการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตยฉบับสมบูรณ์ไปใช้เก็บรวบรวมข้อมูลกับกลุ่มเป้าหมาย

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. สันทนากลุ่มกับนักเรียนผู้ผ่านกระบวนการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ โดยถามตามแนวข้อคำถามที่เตรียมไว้เพื่อสะท้อนผลจากการเรียนรู้ผ่านกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์

2. ประเมินผลการเรียนรู้ด้วยแบบประเมินผลการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตยโดยใช้การประเมินตามสภาพจริง (Authentic Assessment) จากการทำงานเป็นกลุ่มและการนำเสนอชิ้นงานเพลงฉ่อยประชาธิปไตย และรวบรวมผลการเรียนรู้ทั้งหมดเพื่อนำมาวิเคราะห์

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลจะทำภายหลังการสัมภาษณ์ทุกครั้ง โดยผู้วิจัยจะถอดเทปบทสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลทั้งหมด ของผู้ให้ข้อมูลเป็นประเด็นตามข้อมูล

ที่ปรากฏเพื่อให้ได้ประเด็นหลักจากการสัมภาษณ์ โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์สองรอบ คือ

1) สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปเป็นแนวทางในการสร้างร่างกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ 2) สัมภาษณ์ผู้เรียนหลังจากทดลองสอนในกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์

ผลการวิจัย

1. ผลการศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัจจุบันของกระบวนการจัดการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตย

พบว่า ครูผู้สอนส่วนมากยังเน้นไปที่การบรรยายเป็นหลัก เน้นไปที่การสอนบรรยายตามหนังสือและให้นักเรียนทำแบบฝึกหัดไม่ค่อยมีการสอนให้ผู้เรียนได้ลงมือปฏิบัติ บรรยายภาคในชั้นเรียนก็ไม่เป็นประชาธิปไตย เด็กไม่ค่อยโอกาสให้แสดงความคิดเห็น ครูทำตัวเป็นผู้นำทางการสอนเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ ต้องเชื่อ ต้องฟัง ทำให้บทบาทของผู้เรียนเป็นผู้ตามเสมอไม่เอื้อให้นักเรียนได้คิด ได้ทำตามแนวทางของผู้เรียน อีกทั้งวิชาสังคม เรื่อง ประชาธิปไตยนั้นมีเนื้อหาที่มากสอนให้จำมากเกินไป ทำให้ผู้เรียนเกิดความเบื่อหน่ายในการเรียน ขาดการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่หลากหลายหรือเหมาะสมกับบทเรียนเน้นให้ทำใบงาน ผู้วิจัยสามารถสรุปประเด็นสำคัญที่สอดคล้องและนำไปใช้ในการสร้างกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ คือ ครูต้องลดการสอนแบบบรรยายลง ไม่ยึดตนเองเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ แล้วเน้นการสอนให้ผู้เรียนได้คิดลงมือปฏิบัติ ให้เขาได้มีส่วนร่วมในการออกแบบกิจกรรมการเรียนรู้ ผู้สอนมีฐานะเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำแนะแนวทางที่เหมาะสม เพื่อให้เขาได้ใช้ความคิดสร้างสรรค์ที่มีอยู่ในตัวผ่านเพลงฉ่อย เพื่อผลิตชิ้นงานที่ต่อยอดองค์ความรู้ที่สอดคล้องกับเนื้อหาประชาธิปไตยที่ได้เรียนรู้ออกมานำเสนอได้อย่างสร้างสรรค์ ซึ่งครูเปิดโอกาสให้นำเสนอได้อย่างอิสระ โดยเป้าหมาย

ที่ผู้วิจัยคาดหวังคือ 1) นักเรียนรู้และเข้าใจเนื้อหาสาระ เรื่องประชาธิปไตย 2) นักเรียนได้ทักษะการบูรณาการ และตกตะกอนความรู้เรื่องประชาธิปไตย 3) นักเรียนได้ แสดงความคิดเห็นร่วมกันและออกแบบชิ้นงานอย่าง สร้างสรรค์ผ่านเพลงฉ่อย 4) นักเรียนมีความสนใจในการเรียนเรื่องประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น

ตารางที่ 1 แนวทางการแก้ปัญหาการจัดการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตยจากสภาพปัจจุบันของการจัดการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตย

สภาพปัจจุบันของการจัดการเรียนรู้เรื่อง ประชาธิปไตย	แนวทางการแก้ปัญหาการจัดการเรียนรู้เรื่อง ประชาธิปไตย	ผลการจัดการเรียนรู้ที่คาดหวัง
1. ครูเน้นสอนแบบบรรยาย เป็นผู้ชี้แนะในการสอน	1. ครูต้องออกแบบกิจกรรมการสอนที่หลากหลายให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ตามแนวคิดลำดับขั้นของการเรียนรู้ของบลูม	1) นักเรียนรู้และเข้าใจเนื้อหาสาระเรื่องประชาธิปไตย 2) นักเรียนได้ทักษะการบูรณาการและตกตะกอนความรู้เรื่องประชาธิปไตย 3) นักเรียนได้แสดงความคิดเห็นร่วมกันและออกแบบชิ้นงานอย่างสร้างสรรค์ผ่านเพลงฉ่อย 4) นักเรียนมีความสนใจในการเรียนเรื่องประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น
2. ผู้เรียนเป็นผู้ตามเสมอ ไม่ได้แสดงความคิดเห็น	2. ต้องเปิดโอกาสให้ผู้เรียนได้แสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเรียนรู้	
3. เนื้อหามากและไม่จำเป็น	3. คัดเลือกเนื้อหาที่เหมาะสมและจำเป็นต่อผู้เรียนให้สามารถนำไปปรับใช้ในชีวิตประจำวันได้	
4. ขาดการจัดกิจกรรมที่ผู้เรียนมีส่วนร่วม	4. ออกแบบกระบวนการจัดการเรียนรู้ที่เน้นให้ผู้เรียนได้มีส่วนร่วม และได้ลงมือปฏิบัติและใช้ความคิดสร้างสรรค์	
5. สื่อการเรียนรู้ที่ไม่หลากหลาย เน้นใบงานเป็นหลัก	5. ใช้เพลงฉ่อยเป็นเครื่องมือสื่อในการช่วยบูรณาการจัดการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตยเพื่อให้นักเรียนได้ใช้ทักษะการคิดสร้างสรรค์และสร้างชิ้นงาน	

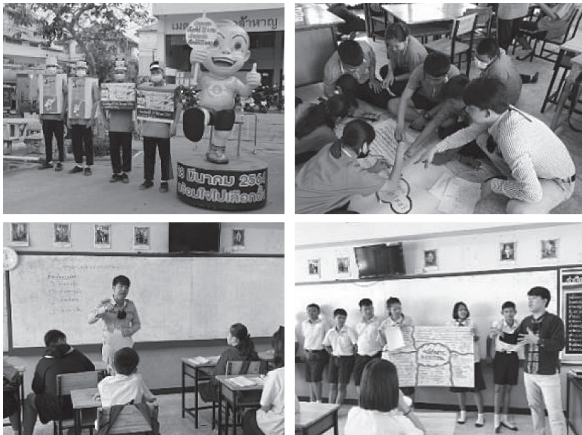
2. ผลการสร้างและทดลองใช้กระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์

โดยบูรณาการการเรียนรู้ศิลปวัฒนธรรมเพลงพื้นบ้าน (เพลงฉ่อย) ในเรื่อง ประชาธิปไตย สามารถแบ่งได้ 2 ประเด็น คือ

2.1 ผลจากการสร้างกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ ได้เป็นร่างกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ ซึ่งได้แนวทางมาจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แล้วนำมาวิเคราะห์ ให้ผู้เชี่ยวชาญทั้ง 3 คน ตรวจสอบความถูกต้อง แล้วนำไปทดลองใช้กับกลุ่มเป้าหมาย ดังนี้

• **ขั้นที่ 1 เรียนวิชาการ** จัดการเรียนการสอนในเรื่อง ประชาธิปไตย เน้นกิจกรรมให้ผู้เรียนได้แสดงความคิดเห็น ได้ลงมือปฏิบัติ ด้วยกระบวนการจัดการเรียนรู้ที่หลากหลาย เช่น แสดงบทบาทสมมติในกิจกรรมการเลือกตั้ง ร่วมกิจกรรมรณรงค์การเลือกตั้งท้องถิ่น เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นในประเด็นทางการเมืองอย่างอิสระ เป็นต้น

ภาพที่ 3 กิจกรรมการเรียนการสอนเรื่องประชาธิปไตย



• **ขั้นที่ 2 เรียนศิลปวัฒนธรรมเพลงพื้นบ้าน (เพลงฉ่อย)** สอนการแต่งเพลงฉ่อยเพื่อให้นักเรียนได้ใช้เป็นเครื่องมือในการสรุปบทเรียนและต่อยอดความคิดสร้างสรรค์

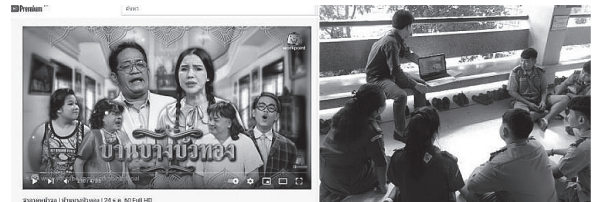
ภาพที่ 4 กิจกรรมการเรียนการสอนเพลงฉ่อย



• **ขั้นที่ 3 บูรณาการการเรียนรู้** โดยบูรณาการระหว่างการจัดกิจกรรมการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตย และศิลปวัฒนธรรมเพลงพื้นบ้าน (เพลงฉ่อย) เน้นยกตัวอย่างการใช้เพลงฉ่อยจากสื่อออนไลน์ที่มีการบูรณาการกับเนื้อหาต่างๆ ที่หลากหลาย เช่น ฉ่อยการละคร ฉ่อยถามตอบ ฉ่อยนักการเมืองหาเสียง ฉ่อยกับเพลงแร็ป เป็นต้น เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้เรียน

ได้นำเอาไปประยุกต์ใช้กับการสรุปบทเรียนเรื่อง ประชาธิปไตย

ภาพที่ 5 สอนบูรณาการเนื้อหาประชาธิปไตยผ่านเพลงฉ่อย



• **ขั้นที่ 4 การประยุกต์ใช้ความรู้อย่างสร้างสรรค์** นักเรียนใช้ความรู้และประสบการณ์ได้เรียนมาตกผลึกความรู้เรื่องประชาธิปไตยแล้วนำมาประยุกต์และสร้างสรรค์แต่งเป็นเพลงฉ่อยที่สอดแทรกเนื้อหาประชาธิปไตย ขั้นตอนนี้ผู้เรียนจะได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ เกิดทักษะการคิด การวิเคราะห์ เพื่อนำความคิดสร้างสรรค์มาต่อยอดเพื่อสร้างผลงานที่เป็นรูปธรรม

ภาพที่ 6 ให้นักเรียนสรุปเนื้อหาประชาธิปไตยผ่านเพลงฉ่อย



• **ขั้นที่ 5 นำเสนอและแลกเปลี่ยนเรียนรู้** จัดเป็นกิจกรรม “ฉ่อยประชันทันโลก” โดยใช้เพลงฉ่อยเป็นพื้นฐานของการนำเสนอ แต่ละกลุ่มนำเสนอผลงานที่ถ่ายทอดเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยตามหัวข้อที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งการแสดงผลงานนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการคิดสร้างสรรค์ที่ถ่ายทอดผ่านเพลงฉ่อย ความรู้ความเข้าใจในเนื้อหา

สาระประชาธิปไตยของผู้เรียน ความสุขสนุกสนาน และ รอยยิ้มที่แสดงออกระหว่างการนำเสนอ

ภาพที่ 7 แต่ละกลุ่มนำเสนอตามหัวข้อต่างๆ ที่ได้รับมอบหมาย



• **ขั้นที่ 6 วัดผลและประเมินผลการเรียนรู้**
โดยใช้การประเมินตามสภาพจริง (Authentic Assessment) ด้วยแบบประเมินผลการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตย ที่จะช่วยวัดทั้ง ความรู้ ทักษะ คุณลักษณะของผู้เรียนอย่างรอบด้าน เช่น วัดจาก การสังเกตพฤติกรรม วัดจากการทำงานเป็นทีม วัดจาก ผลงานที่นำเสนอผลงาน วัดจากการตอบคำถาม เป็นต้น

ตารางที่ 2 แบบประเมินผลการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตย

แบบประเมินผลการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตย				
ด้าน	รายการประเมิน	ระดับคะแนน		
		3	2	1
ความรู้	เข้าใจและนำเสนอเนื้อหาในผลงานได้อย่างถูกต้อง			
	สอดแทรกเนื้อหาสาระผ่านเพลงฉ่อยได้อย่างเข้าใจ			
	เข้าใจและสรุปทเรียนตามหลักฉันท์ลักษณะของเพลงฉ่อยได้อย่างถูกต้อง			
	เข้าใจเนื้อหาตามที่กลุ่มได้รับมอบหมาย			
รวม				
ทักษะ	มีส่วนร่วมกับสมาชิกในกลุ่ม			
	สามารถสรุปเนื้อหาผ่านเพลงฉ่อยได้อย่างสร้างสรรค์			
	นำเสนอผลงานผ่านเพลงฉ่อยได้อย่างสร้างสรรค์			
	ใช้ภาษาในการแต่งเพลงฉ่อยได้อย่างสร้างสรรค์			
รวม				
คุณลักษณะ	มีความกระตือรือร้นในการทำกิจกรรมในห้องเรียน			
	มีความสุขสนุกสนานระหว่างทำกิจกรรมในห้องเรียน			
	มีความสนใจในการเรียนเพิ่มมากขึ้น			
	มีความจดจ่อกับสิ่งที่ผู้สอนนำเสนอ			
รวม				

2.2 ผลจากการทดลองใช้กระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ จากการประเมินด้วยแบบประเมินผลการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตย พบว่า นักเรียนมีความรู้ความสามารถเป็นไปตามเกณฑ์การประเมินผลการเรียนรู้ทั้ง 3 ด้าน ดังนี้

1) **ด้านความรู้ (Knowledge)** จากผลงานเพลงน้อยประชาธิปไตยที่นักเรียนได้แต่งเพื่อสรุปบทเรียนและนำเสนอ นั้น สะท้อนให้เห็นว่านักเรียนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยมากขึ้น เนื่องจากการที่จะสรุปบทเรียนได้นั้นผู้เรียนต้องมีความรู้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งกับเรื่องที่ได้เรียนมา และยังคงถ่ายทอดมาในรูปแบบของเพลงน้อยที่ต้องอาศัยความคิดสร้างสรรค์เป็นอย่างมาก ต้องเข้าใจในพื้นฐานการแต่งเพลงน้อย และสามารถนำทั้งสองส่วนมาบูรณาการกันได้อย่างเป็นรูปธรรมทำให้ผู้เรียนมีความรู้เรื่องประชาธิปไตยมากขึ้น

2) **ด้านทักษะและการปฏิบัติ (Practice)** ได้ทักษะการทำงานกลุ่ม แสดงความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์สรุปเนื้อหาสาระผ่านเพลงน้อยในหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยได้อย่างเป็นรูปธรรม ถ่ายทอดผ่านการนำเสนอหน้าชั้นเรียน พร้อมทั้งได้เรียนรู้ร่วมกันกับกลุ่มอื่นๆ ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ ในเรื่องประชาธิปไตยให้กับเยาวชนได้เป็นอย่างดี อีกทั้งผู้เรียนยังได้ลงมือปฏิบัติ ได้ลองฝึกทดลองถูกร่วมกันกับเพื่อนๆ ในกลุ่มอีกด้วย

3) **ด้านเจตคติหรือคุณลักษณะ (Attitude)** จากการสังเกตพฤติกรรมและสัมภาษณ์ผู้เรียนในกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์นี้ ผู้เรียนมีความสนุกสนาน ผ่อนคลาย กล้าแสดงออก ทำให้การรับรู้ทางวิชาการในเรื่องประชาธิปไตยดีขึ้น เป็นส่วนช่วยเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องประชาธิปไตยให้กับผู้เรียนสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวันได้

ตารางที่ 3 ความสอดคล้องของแนวคิดการจัดการเรียนรู้กับกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์

แนวคิดการจัดการเรียนรู้ของบลูม	ร่างกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์	ผลการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์
ขั้นที่ 1 ความรู้ความจำ จะสอนในลักษณะของการบรรยายเนื้อหาให้เห็นภาพรวมของเนื้อเรื่องที่สอนวลีหรือประโยคไหนมีความสำคัญก็จะให้ขีดเส้นใต้และจดจำอยู่กับสิ่งนั้น มีการอธิบายขยายความให้ความสำคัญกับสิ่งที่พูดเพื่อให้ผู้เรียนจดจำได้ดีและนาน เนื้อหาที่เกี่ยวกับความรู้ความจำ เช่น ความหมาย ความสำคัญของประชาธิปไตย จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โครงสร้างของเพลงน้อย	ขั้นที่ 1 เรียนวิชาการ ในขั้นนี้สอดคล้องกับแนวคิดของบลูมในขั้นที่ 1-5 เรียนเนื้อหาประชาธิปไตย 5 เรื่อง 1. การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย 2. กฎหมายรัฐธรรมนูญเบื้องต้น 3. การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย 4. บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 5. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน	1) ผู้เรียนได้มีส่วนร่วมในการทำงานและแสดงความคิดเห็นซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย

แนวคิดการจัดการเรียนรู้ ของบลูม	ร่างกระบวนการจัดการเรียนรู้ เชิงสร้างสรรค์	ผลการจัดการเรียนรู้ เชิงสร้างสรรค์
ขั้นที่ 2 ความเข้าใจ จะสอนโดยให้ผู้เรียนสรุปความรู้ลงฝั่งความคิดตามหัวข้อที่แต่ละกลุ่มนั้นได้รับ โดยให้นักเรียนนั้นสรุปประเด็นสำคัญของหัวข้อแล้วแบ่งออกเป็นกลุ่ม ๆ เพื่อทำความเข้าใจและเชื่อมโยงประเด็นต่างๆ ให้ได้ เนื้อหาที่ต้องอาศัยความเข้าใจ เช่น สิทธิ หน้าที่ เสรีภาพของประชาชนชาวไทย เนื้อหาสาระในบทเพลงฉ่อย ความหมายของเพลงที่จะสื่อสารออกมา	ขั้นที่ 2 เรียนศิลปวัฒนธรรมเพลงพื้นบ้าน (เพลงฉ่อย) ในขั้นนี้สอดคล้องกับแนวคิดของบลูมในขั้นที่ 1-5 เรียนเนื้อหา 4 เรื่อง ดังนี้ 1. ประวัติความเป็นมาของเพลงฉ่อย 2. ลักษณะของเพลงฉ่อย 3. องค์ประกอบของการแต่งเพลง 4. องค์ประกอบของการเล่นเพลง	2) ผู้เรียนรู้และเข้าใจความหมายของหลักการประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน
ขั้นที่ 3 ประยุกต์ใช้ จะสอนโดยยกตัวอย่างเหตุการณ์บ้านเมืองในปัจจุบันเชื่อมโยงให้เข้ากับเนื้อหาประชาธิปไตย และ ตั้งคำถามเพื่อให้นักเรียนลองแก้สถานการณ์ ฝึกให้นักเรียนได้ประยุกต์ใช้ความรู้ที่ได้ไปแก้ปัญหา หรือยกตัวอย่างสถานการณ์ผ่านการแต่งเพลงฉ่อยเพื่อสะท้อนประสบการณ์และความรู้ของนักเรียน เนื้อหาที่ต้องนำไปประยุกต์ใช้ เช่น การดำรงตนในสังคมประชาธิปไตยสามารถนำเนื้อหาจากบทเรียนมาสรุปและแต่งเป็นเพลงฉ่อยเพื่อสื่อสารออกไปให้คนฟังเข้าใจได้	ขั้นที่ 3 บูรณาการการเรียนรู้ ในขั้นนี้สอดคล้องกับแนวคิดของบลูมในขั้นที่ 1-6 เน้นให้ผู้เรียนได้เชื่อมโยงความรู้เรื่องประชาธิปไตยผ่านเพลงฉ่อยให้สร้างสรรค์ โดยยกตัวอย่างการบูรณาการเพลงฉ่อยกับเนื้อหาเรื่องต่างๆ ให้ผู้เรียนดูจากยูทูบและเป็นแนวทางให้กับผู้เรียนไปสร้างชิ้นงาน เช่น ฉ่อยเป็นละคร ฉ่อยพลเมืองดี ฉ่อยถามตอบ ฉ่อยกับเพลงแร็ป เป็นต้น	3) ผู้เรียนสามารถสร้างชิ้นงานในการนำเสนอโดยใช้ความรู้เรื่องประชาธิปไตยผ่านเพลงฉ่อยได้อย่างเป็นรูปธรรมและสร้างสรรค์
ขั้นที่ 4 วิเคราะห์ ใช้กรณีศึกษาที่เกี่ยวกับเรื่องประชาธิปไตย นำมาให้นักเรียนฝึกคิดวิเคราะห์ แยกแยะประเด็นสำคัญของเนื้อหา สรุปออกมาว่ามีประเด็นที่น่าสนใจและเกี่ยวข้อง ในส่วนของเพลงฉ่อยก็ให้วิเคราะห์เนื้อหา ประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อที่ต้องนำเสนอ เพื่อกลั่นกรองเอาเฉพาะใจความสำคัญมาแต่งเป็นเพลงฉ่อยเพื่อถ่ายทอดในการนำเสนอหน้าชั้นเรียน	ขั้นที่ 4 การประยุกต์ใช้ความรู้อย่างสร้างสรรค์ ในขั้นนี้สอดคล้องกับแนวคิดของบลูมในขั้นที่ 1-6 นักเรียนใช้ความรู้และประสบการณ์ได้เรียนมาตกลึกความรู้เรื่องประชาธิปไตยแล้วนำมาประยุกต์และสร้างสรรค์แต่งเป็นเพลงฉ่อยที่สอดแทรกเนื้อหาประชาธิปไตย	4) ผู้เรียนมีความสนใจในการเรียนเรื่องประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น

แนวคิดการจัดการเรียนรู้ ของบลูม	ร่างกระบวนการจัดการเรียนรู้ เชิงสร้างสรรค์	ผลการจัดการเรียนรู้ เชิงสร้างสรรค์
ขั้นที่ 5 ประเมินค่า สอนโดยตั้งคำถามเชิงสร้างสถานการณ์เพื่อให้ผู้เรียนในแต่ละกลุ่มได้เผชิญ และร่วมกันคิดแก้ปัญหาจะช่วยให้คิดและตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม เช่น เรื่องการใช้ดุลยพินิจในการเลือกตั้ง ทำไมต้องเลือกตั้ง ถ้าไม่เลือกตั้งจะเกิดอะไรขึ้น ควรมีการเลือกตั้งหรือไม่ และในส่วนของเพลงฉ่อย ผู้เรียนต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขการแต่งเพลงได้ มีการประเมินค่าของเนื้อหาว่าเหมาะสมหรือเกี่ยวข้องกับหัวข้อหรือไม่อย่างไรแล้วนำมาปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นได้	ขั้นที่ 5 นำเสนอและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ในขั้นนี้สอดคล้องกับแนวคิดของบลูมในขั้นที่ 1-6 จัดเป็นกิจกรรม “ฉ่อยประชันทันโลก” โดยใช้เพลงฉ่อยเป็นพื้นฐานของการนำเสนอ แต่ละกลุ่มนำเสนอผลงานที่ถ่ายทอดเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยตามหัวข้อที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งการแสดงผลงานนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการคิดสร้างสรรค์ที่ถ่ายทอดผ่านเพลงฉ่อย ความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาสาระประชาธิปไตยของผู้เรียน ความสุข สนุกสนาน และรอยยิ้มที่แสดงออกระหว่างการนำเสนอ	
ขั้นที่ 6 คิดสร้างสรรค์ คือการที่ผู้เรียนสามารถนำองค์ความรู้เรื่องเพลงฉ่อยและประชาธิปไตยมาบูรณาการและสร้างสรรค์ผลงานของตัวเองออกมาได้เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชนเป็นประโยชน์ต่อผู้ชมผู้ฟัง เป็นการใช้ความรู้และประสบการณ์ที่ผ่านมามาประยุกต์ใช้ในการสร้างชิ้นงานช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาเรื่องประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น	ขั้นที่ 6 วัดผลและประเมินผลการเรียนรู้ โดยใช้การประเมินตามสภาพจริง ด้วยแบบประเมินผลการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตย เป็นเครื่องมือการวัดผลที่หลากหลายและรอบด้าน เช่น วัดจากการสังเกตพฤติกรรม วัดจากการทำงานเป็นทีม วัดจากผลงานที่นำเสนอ วัดจากการตอบคำถาม เป็นต้น	

สรุปผลการวิจัย

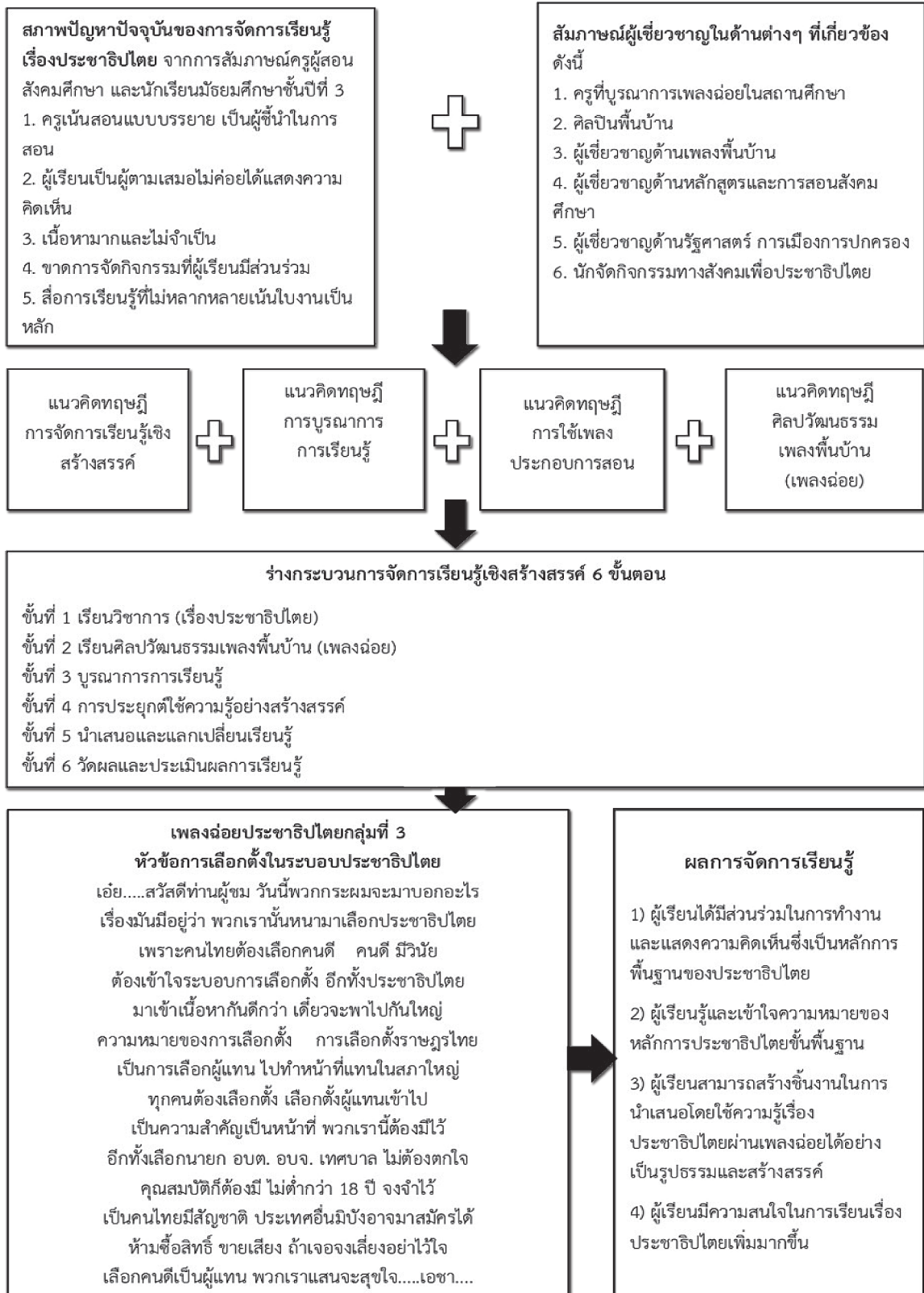
ผลการศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัจจุบันของกระบวนการจัดการเรียนรู้ในวิชาสังคมศึกษา เรื่องประชาธิปไตย พบว่า จากการเปรียบเทียบของทั้ง 3 โรงเรียนถึงแม้จะอยู่ต่างพื้นที่ต่างบริบท แต่ก็มีปัญหาและผลกระทบในด้านต่างๆ ที่สอดคล้องและคล้ายคลึงกัน โดยสามารถสรุปได้ดังนี้ 1. ครูเน้นสอนแบบบรรยายเป็นผู้ชี้แนะในการสอน 2. ผู้เรียนเป็นผู้ตามเสมอไม่ค่อยได้แสดงความคิดเห็น 3. เนื้อหามากและไม่จำเป็น 4. ขาดการจัดกิจกรรมที่ผู้เรียนมีส่วนร่วม 5. สื่อ

การเรียนรู้ที่ไม่หลากหลายเน้นใบงานเป็นหลัก ซึ่งทั้ง 5 ข้อนี้ เป็นการสรุปประเด็นปัญหาสำคัญจากสภาพปัจจุบันของการจัดการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตย ซึ่งผู้วิจัยได้คิดหาแนวทางแก้ปัญหาการจัดการเรียนการสอนให้ดีขึ้น โดยสร้างเป็นกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์โดยบูรณาการการเรียนรู้เพลงฉ่อยในเรื่องประชาธิปไตย เพื่อให้ผู้เรียนได้ใช้ความคิดสร้างสรรค์ในการนำเสนอสรุปบทเรียนผ่านเพลงฉ่อย โดยผู้เรียนจะต้องใช้ฉันทลักษณ์ของเพลงฉ่อยเพื่อมาแต่งเพลงที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยในการนำเสนอ

ซึ่งกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์นี้จะช่วยให้ผู้เรียนได้มีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมและแสดงความคิดเห็นซึ่งเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการประชาธิปไตยที่ถูกแทรกซึมอยู่ในการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์นี้ อีกทั้งยังช่วยสร้างบรรยากาศในห้องเรียนให้สนุกสนานและน่าเรียนมากยิ่งขึ้น ช่วยให้เกิดความเข้าใจในเรื่องประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากเพลงน้อยจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้เรียนสามารถสรุปบทเรียน และเนื้อเพลงที่คล้องจองกัน ทำให้เกิดความจำความเข้าใจในเรื่องประชาธิปไตยได้ง่ายขึ้น ซึ่งผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ครูที่บูรณาการเพลงน้อยในสถานศึกษา ศิลปินพื้นบ้าน ผู้เชี่ยวชาญด้านเพลงพื้นบ้าน ผู้เชี่ยวชาญด้านหลักสูตรและการสอนสังคมศึกษา ผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์ การเมืองการปกครอง นักจัดกิจกรรมทางการเมือง เพื่อนำข้อเสนอแนะมาสร้างเป็นร่างกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์เป็นขั้นตอนต่างๆ 6 ขั้นตอน ดังนี้ ขั้นที่ 1 เรียนวิชาการ (เรื่องประชาธิปไตย) ขั้นที่ 2 เรียนศิลปวัฒนธรรมเพลงพื้นบ้าน (เพลงน้อย) ขั้นที่ 3 บูรณาการการเรียนรู้ ขั้นที่ 4 การประยุกต์ใช้ความรู้อย่างสร้างสรรค์ ขั้นที่ 5 นำเสนอและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ขั้นที่ 6 วัดผลและประเมินผลการเรียนรู้ โดยอาศัยแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ ดังนี้ 1) แนวคิดทฤษฎีการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ 2) แนวคิดทฤษฎีการบูรณาการการเรียนรู้ 3) แนวคิดทฤษฎีการใช้เพลงประกอบการสอน 4) แนวคิดทฤษฎีศิลปวัฒนธรรมเพลงพื้นบ้าน (เพลงน้อย) มาเป็นกรอบ

ในการสร้างกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์และนำไปทดลองใช้กับกลุ่มเป้าหมายคือ นักเรียนมัธยมศึกษาชั้นปีที่ 3 โรงเรียนเทศบาลวัดไทยชุมพล (ดำรงประชาสรรค์) จำนวน 42 คน ซึ่งผลการทดลองใช้กระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์โดยบูรณาการการเรียนรู้ศิลปวัฒนธรรมเพลงพื้นบ้าน (เพลงน้อย) ในวิชาสังคมศึกษา เรื่อง ประชาธิปไตย พบว่ากระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์นี้ช่วยให้ผู้เรียนได้ทักษะการมีส่วนร่วมในการทำงาน ได้แสดงความคิดเห็น ระดมความคิดของแต่ละคน เพื่อร่วมกันสรุปบทเรียนเรื่องประชาธิปไตยตามหัวข้อที่แต่ละกลุ่มได้รับมอบหมายผ่านเพลงน้อยได้อย่างสร้างสรรค์และเป็นรูปธรรม ซึ่งถือเป็นการเรียนรู้หลักการประชาธิปไตยผ่านกระบวนการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์นี้ สะท้อนถึงความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะของผู้เรียน ที่มีความเปลี่ยนแปลงไปจากสภาพปัญหาปัจจุบันในการจัดการเรียนการสอนเรื่องประชาธิปไตยที่ได้เก็บรวบรวมและวิเคราะห์มา ซึ่งผู้วิจัยได้นำไปเปรียบเทียบกับผู้เรียนที่ผ่านการเรียนในกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ ทำให้เห็นว่าผู้เรียนมีทักษะที่พัฒนาขึ้นในทุกด้าน โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้ 1) ผู้เรียนได้มีส่วนร่วมในการทำงานและแสดงความคิดเห็นซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย 2) ผู้เรียนรู้และเข้าใจความหมายของหลักการประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน 3) ผู้เรียนสามารถสร้างชิ้นงานในการนำเสนอโดยใช้ความรู้เรื่องประชาธิปไตยผ่านเพลงน้อยได้อย่างเป็นรูปธรรมและสร้างสรรค์ 4) ผู้เรียนมีความสนใจในการเรียนเรื่องประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น

ภาพที่ 8 แผนภาพสรุปผลการวิจัย



อภิปรายผล

ผลการศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัจจุบันของกระบวนการจัดการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตย พบว่ายังมีการจัดการเรียนการสอนที่เน้นไปที่การบรรยายมากกว่าการจัดกิจกรรมอื่นๆ เพื่อเสริมสร้างการเรียนรู้ให้แก่ผู้เรียน ไม่ค่อยมีการบูรณาการกับสาระอื่นๆ มากนัก การใช้สื่อการสอนยังไม่หลากหลายและเน้นให้นักเรียนทำใบงาน ผู้เรียนยังไม่ค่อยมีส่วนร่วมในการจัดการเรียนรู้ ส่วนใหญ่ผู้เรียนมีบทบาทเป็นผู้ฟังและทำตามที่ผู้สอนบอกเท่านั้น การวัดผลประเมินผลก็ไม่มีประสิทธิภาพเพราะเน้นการวัดผลจากแบบทดสอบเพียงอย่างเดียว ไม่วัดโดยรอบด้านและหลากหลาย เอกสารงานของครูเองที่ต้องรับผิดชอบนอกเหนือจากการสอนก็มีจำนวนมากอีกด้วย ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ดร.ณิ จำปาทอง (2560, น. 6) เรื่อง สภาพการจัดการเรียนการสอนกลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนา และ วัฒนธรรมตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ในระดับการศึกษาภาคบังคับ กล่าวว่า ครูมักจัดการเรียนการสอนสังคมศึกษาตามหนังสือของสำนักพิมพ์เป็นหลัก โดยเน้นวิธีสอนแบบบรรยาย และการจัดการเรียนการสอนแบบบูรณาการยังทำได้น้อย และมักวัดและประเมินผลด้านองค์ความรู้มากกว่าทักษะการคิด อีกทั้งครูมีภาระงานอื่นๆ ที่นอกเหนือจากการจัดการเรียนการสอนจำนวนมากเกินไป จนทำให้ครูจัดการเรียนการสอนได้ไม่เต็มที่ และจัดการเรียนการสอนสังคมศึกษาได้ไม่ครบถ้วนทั่วถึง รวมทั้งไม่มีเวลาเพียงพอในการเตรียมการเรียนการสอนจึงเน้นการใช้วิธีสอนแบบบรรยายเป็นหลัก และสอดคล้องกับ สิริวรรณ ศรีพหล (2560, น. 8-9) ที่ระบุว่าจัดการเรียนการสอนวิชาสังคมศึกษานั้นมักจะใช้วิธีการบรรยายความรู้ที่เป็นข้อเท็จจริงของสาระการเรียนรู้ ทั้ง 5 สาระมากกว่าการให้นักเรียนได้สรุปองค์ความรู้เชิงมโนทัศน์และหลักการของแต่ละสาระการเรียนรู้ด้วยตนเอง และใน

การบรรยายเนื้อหาของผู้สอนส่วนใหญ่มักใช้แบบเรียนหรือหนังสือเรียนเป็นสื่อการสอน ซึ่งแบบเรียนก็มักจะเสนอความรู้ที่เป็นเนื้อหาเช่นกัน การจัดการเรียนการสอนโดยเน้นการบรรยายเนื้อหาสาระดังกล่าวจึงไม่ช่วยให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้อย่างแท้จริง หลักสูตรของสังคมศึกษาในปัจจุบันมีตัวชี้วัดที่มากมาย ซึ่งบางอย่างก็ไม่จำเป็นมากนัก ซึ่งกระทรวงควรทบทวนและปรับหลักสูตรสังคมโดยเฉพาะในเรื่องของประชาธิปไตยซึ่งเน้นให้จำเนื้อหาต่างๆ มากจนเกินไป ควรเน้นในเรื่องการนำไปปฏิบัติในชีวิตจริงให้ได้มากกว่าสอดคล้องกับ ดร.ณิ จำปาทอง (2560, น. 7) ที่พบว่าหลักสูตรยังมีจุดอ่อน โดยครูและศึกษานิเทศก์เห็นว่าหลักสูตรกลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา มีตัวชี้วัดจำนวนมาก และเนื้อหากว้างและแน่น ทั้งยังซ้ำซ้อน โดยเฉพาะสาระศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จริยธรรม ประวัติศาสตร์ และหน้าที่พลเมือง ครูส่วนใหญ่ยังสอนที่เน้นการบรรยายเนื้อหามากกว่ากระบวนการ ซึ่งอาจไม่บรรลุตัวชี้วัดที่กำหนดว่าผู้เรียนต้องรู้อะไรและทำอะไรได้

ผลการสร้างและทดลองใช้กระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์โดยบูรณาการการเรียนรู้ศิลปวัฒนธรรมเพลงพื้นบ้าน (เพลงฉ่อย) ในเรื่องประชาธิปไตย พบว่าจากการศึกษาการสร้างกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์โดยบูรณาการการเรียนรู้ศิลปวัฒนธรรมเพลงพื้นบ้าน (เพลงฉ่อย) ในเรื่อง ประชาธิปไตย จนได้ร่างกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ 6 ขั้นตอนนั้นสอดคล้องกับแนวคิดของ Anderson, et al. (2001, p. 16) และ Krathwont (2002, pp. 212-218) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ปรับปรุงใหม่ตามทฤษฎีการเรียนรู้ของบลูม ในด้านการพัฒนาการรู้คิดหรือพุทธิสัย (Cognitive Domain) โดยมุ่งเน้นให้ผู้เรียนมีความรู้ความสามารถจากขั้นความรู้ความจำ ความเข้าใจ การประยุกต์ใช้ การวิเคราะห์ การประเมินค่า ไปจนถึงจุดสูงสุดคือการสร้างสรรค์ ซึ่งในกระบวนการจัดการเรียนรู้

เชิงสร้างสรรค์นี้ ผู้สอนใช้แผนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์เป็นเครื่องมือในกระบวนการจัดการเรียนรู้ เป็นขั้นเป็นตอนในการจัดการเรียนการสอนเพื่อให้ผู้เรียนได้นำองค์ความรู้เรื่องประชาธิปไตยและเพลงน้อยมาบูรณาการเชื่อมโยงความรู้ความจำไปจนถึงคิดสร้างสรรค์ผ่านเพลงน้อยจนเป็นผลงานได้ สอดคล้องกับแนวคิดการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์และผลิตภาพ (ไพฑูรย์ สินลารัตน์, 2560, น. 11) ที่ส่งเสริมให้ผู้เรียนมีความคิดสร้างสรรค์และและผลิตผลงานเป็นของตนเองได้ ซึ่งจำเป็นและสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะจะช่วยสร้างรากฐานจนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการศึกษา

ผลจากการทดลองใช้กระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์ โดยบูรณาการการเรียนรู้ศิลปวัฒนธรรมเพลงพื้นบ้าน (เพลงน้อย) ในเรื่องประชาธิปไตยนั้นทำให้ผู้เรียนเกิดความรู้ความเข้าใจเรื่องประชาธิปไตย รู้และเข้าใจสิทธิบทบาทหน้าที่ของตนเองที่ต้องปฏิบัติต่อสังคม ผู้เรียนได้มีส่วนร่วมในการทำงานและแสดงความคิดเห็น นักเรียนมีความรู้ความเข้าใจในหัวข้อต่างๆ ที่เรียน คือ

1. การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
2. กฎหมายรัฐธรรมนูญเบื้องต้น
3. การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย
4. บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)
5. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยผู้เรียนสามารถแสดงความรู้สึกรู้สึกคิดประสบการณ์ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องประชาธิปไตยผ่านเพลงน้อยได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งครูผู้สอนช่วยควบคุมดูแล ให้คำแนะนำอย่างเหมาะสมในกิจกรรมการเรียนรู้ ถือว่าเป็นการใช้เพลงน้อยเป็นเครื่องมือในการบูรณาการเรียนรู้อย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างเหมาะสมและสร้างสรรค์ ผู้เรียนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น ปรัชญาหรืออากัปกิริยา ได้เรียนรู้ทักษะการทำงานเป็นทีม ได้มีส่วนร่วมในการออกแบบกิจกรรมการเรียนรู้ สรุปเนื้อหาที่เรียน ได้ร่วมกันผลิตชิ้นงานออกมานำเสนอได้อย่างถูกต้องและตรงประเด็นตามหัวข้อของแต่ละกลุ่มที่ได้รับมอบหมาย เมื่อผู้เรียนแต่ละกลุ่มได้ออกมานำเสนอ

การสรุปบทเรียนผ่านเพลงน้อยในแนวทางการคิดสร้างสรรค์หน้าชั้นเรียนแล้ว ผู้เรียนคนอื่นๆ ในชั้นเรียนก็จะได้เรียนรู้เรื่องประชาธิปไตยในแต่ละประเด็นร่วมกัน กระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์นี้ทำให้บรรยากาศในชั้นเรียนเอื้อต่อการเรียนรู้ มีความสนุกสนานไม่น่าเบื่อ และที่สำคัญคือผู้เรียนได้เรียนรู้การทำงานเป็นทีม การมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเรียนรู้ ร่วมกันแสดงความคิดเห็น ระดมความคิดเพื่อช่วยกันสร้างชิ้นงานผ่านเพลงน้อยได้อย่างสร้างสรรค์ เป็นการเรียนรู้หลักการประชาธิปไตยผ่านกระบวนการนี้ได้เป็นอย่างดี ซึ่งหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นต้องอาศัยกลุ่มคนในการช่วยกันคิด ช่วยกันทำ ช่วยกันเสนอข้อคิดเห็นต่างๆ เพื่อให้ได้สิ่งที่ดีที่สุดกับส่วนรวม สอดคล้องกับ พิทยา โพธิ์ทอง (2549, น. 62) ในงานวิจัยเรื่อง การศึกษาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและความพึงพอใจในการเรียน เรื่องมาสร้างโลกสีเขียวกันเถอะ ของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ที่เรียนโดยใช้เกมและเพลงประกอบการสอน ที่กล่าวว่า การใช้เกมและเพลงประกอบการสอนเป็นรูปแบบการสอนที่มีจุดมุ่งหมายเน้นผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ให้โอกาสผู้เรียนปฏิบัติกิจกรรมด้วยตนเอง เพื่อให้สามารถคิดเป็น ทำเป็น และแก้ปัญหาเป็น ซึ่งนักเรียนในวัยนี้มีความพร้อมทางด้านสติปัญญาอยู่แล้ว เมื่อได้รับการกระตุ้นในสิ่งที่ชอบและพอใจ ก็สามารถตอบสนองได้เป็นอย่างดี กระบวนการทำงานเป็นกลุ่ม ก็มีส่วนช่วยเหลือส่งเสริมความคิดของผู้เรียนให้เกิดมากขึ้น และผู้เรียนรู้สึกว่าได้ทำอะไรใหม่ๆ ที่ไม่เคยทำ ทำทลายความสามารถ และครูมีส่วนช่วยกระตุ้นอยู่เสมอว่านักเรียนทำได้ไม่ยาก จึงช่วยให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ในเรื่องสาระและหลักการของประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี ทำให้เกิดความคงทนถาวรของความรู้ ตกตะกอนทางความรู้ ที่จะติดตัวผู้เรียนไปได้อย่างยาวนาน และสอดคล้องกับ ทิศนา ขัมมณี (2562, น. 282) รูปแบบการเรียนการสอนโดยยึดผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง (CIPPA Model) ซึ่งเน้นให้ผู้เรียนเรียนรู้

โดยการลงมือปฏิบัติ ผู้สอนเป็นผู้จัดประสบการณ์ การเรียนรู้ให้แก่ผู้เรียน เน้นการมีส่วนร่วมอย่าง กระตือรือร้นมีใจจดจ่อผูกพันกับสิ่งที่ทำ ศึกษา ค้นคว้า รวบรวมข้อมูล แลกเปลี่ยนความคิดและประสบการณ์ ระหว่างกัน ผู้เรียนรู้จักสร้างองค์ความรู้ด้วยตนเอง ได้เรียนรู้กระบวนการคู่กับการปฏิบัติ และสามารถนำไป ประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีหลักการสำคัญ ได้แก่ (1) หลักการสร้างความรู้ด้วยตนเอง (Construct) (2) หลักกระบวนการกลุ่มและการเรียนรู้แบบร่วมมือ (Interaction) (3) หลักความพร้อมในการเรียนรู้ (Participation) (4) หลักการการเรียนรู้กระบวนการ และสร้างผลงาน (Process and Product) และ (5) หลักการถ่ายโอนการเรียนรู้ นำความรู้ไปใช้ให้เกิด ประโยชน์ (Application) เป็นการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ เพื่อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้สูงสุด โดยยึดผู้เรียนเป็น ศูนย์กลางให้มีคุณภาพมากที่สุด

ซึ่งผลการประเมินผู้เรียนด้วยแบบวัดผลการเรียนรู้ เรื่องประชาธิปไตยของผู้เรียน แบ่งตามเกณฑ์ การประเมิน 3 ด้านคือ การประเมินด้านความรู้ (Knowledge) ด้านทักษะและการปฏิบัติ (Practice) และด้านเจตคติหรือคุณลักษณะ (Attitude) ดังนี้

1. ด้านความรู้ (K) เพลงช่วยให้การเรียนรู้ของผู้เรียนมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ทำให้การเรียนรู้ ไม่เครียดและสนุกสนาน ผู้เรียนเกิดความรู้ ความเข้าใจ ในเนื้อหาได้ดีขึ้น เนื่องจากจังหวะ และ ฉันทลักษณ์ของเพลงฉ่อย เป็นเครื่องมือช่วยให้ผู้เรียน สามารถตกตะกอนทางความรู้แล้วนำมาสรุปเป็นเพลง เพื่อสร้างความเข้าใจได้อย่างลึกซึ้ง ซึ่งสอดคล้องกับ งานวิจัยของ ศรีบังอร จุ้ยศิริ (2550, น. 68) เรื่อง การเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและความสนใจ ในวิชาภาษาไทยของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาชั้นปีที่ 3 ที่เรียนวรรณคดีไทยโดยใช้เพลงประกอบการสอนกับ การสอนแบบปกติ ที่พบว่า การสอนโดยใช้เพลงประกอบ

การสอนนั้นส่งผลให้นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน วิชาภาษาไทย สูงกว่านักเรียนที่เรียนแบบปกติ เนื่องจาก การเรียนโดยใช้เพลงประกอบการสอนนั้น บรรยากาศ ในการเรียนเป็นกันเอง สนุกสนานนักเรียนมีความสุข ผ่อนคลายอารมณ์ ไม่เครียดต่อการคิด และการจดจำ เนื้อหา กล้าแสดงออก กล้าคิด กล้าพูด และให้ความร่วมมือ ในการทำกิจกรรมกลุ่ม เกิดทักษะกระบวนการกลุ่ม นักเรียนกระตือรือร้น และสนใจที่จะเข้าเรียนและมี ทศนคติที่ดี ต่อการเรียนวิชาภาษาไทย นักเรียนเป็น ศูนย์กลางในการเรียน ครูเป็นที่ปรึกษา ให้แนวคิด ข้อเสนอแนะโดยใช้หลักจิตวิทยาในเรื่องการเสริมแรงทาง บวกเป็นตัวกระตุ้น ด้วยการกล่าวชมเชยและให้รางวัล ดังนั้นจึงส่งผลให้นักเรียนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูงขึ้น ด้วย

ในบทเพลงฉ่อยจะมีบังคับสัมผัสระหว่างวรรคของ เพลงทำช่วยจดจำเนื้อหาสาระที่แต่งผ่านเพลงได้ หรือใน แต่ละวรรคของเพลงจะช่วยอธิบายความหมายโดยสรุป ของการบรรยายที่เยาะๆ ได้ ตัวอย่างจากส่วนหนึ่งของ บทเพลงฉ่อยเรื่อง “กฎหมายรัฐธรรมนูญเบื้องต้น” ที่ผู้เรียนแต่งขึ้นเพื่อสรุปเนื้อหาและนำเสนอหน้าชั้นเรียน ดังนี้

“.....เรื่องกฎหมายรัฐธรรมนูญ
พวกคุณคงจะเข้าใจ
สิทธิมีหลายมาตรา
พวกเราทำความเข้าใจ
ประเทศไทยเป็นหนึ่งเดียว
ใครจะมาเบียดแบ่งแยกไม่ได้
ประชาธิปไตยของไทยนั้น
พวกท่านจงร่วมมือ
มีกษัตริย์ทรงเป็นประมุข
อยู่อย่างเป็นสุขและปลอดภัย
มีสิทธิ เสรี ในร่างกาย
ใครจะทำร้ายกันก็ไม่ได้

มีเสรีภาพนับถือศาสนา
พุทธ คริสต์ หรือว่า อิสลาม พราหมณ์ก็ได้
รัฐธรรมนูญมีบทกำหนด
กำหนดหน้าที่ชาวไทย
ทำตามกันเกิดพี่น้อง
เพื่อนพ้องคนไทย.....”

จากตัวอย่างข้างต้น จะเห็นได้ว่าเพลงฉ่อยเรื่อง
กฎหมายรัฐธรรมนูญเบื้องต้น สามารถอธิบาย
ความหมาย หลักการ เนื้อหาสาระ ของเรื่องกฎหมาย
รัฐธรรมนูญเบื้องต้นที่มีเนื้อหาเยาะให้ดูกระซิบและ
เข้าใจง่ายขึ้น ทำให้ผู้เรียนมีความรู้ความเข้าใจในหลักการ
ของประชาธิปไตยได้อย่างมาก ถือเป็นการบูรณาการ
อย่างสร้างสรรค์ ทำให้ผู้เรียนรู้และเข้าใจในเรื่องนั้นๆ
เป็นอย่างดี

2. ด้านทักษะ (P) กระบวนการจัดการเรียนรู้เชิง
สร้างสรรค์นี้ช่วยให้นักเรียนสนใจและกระตือรือร้นใน
การเรียนรู้ จดจ่ออยู่กับสิ่งที่ตนเองทำ ทุกคนในกลุ่ม
ได้แสดงความคิดเห็นแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน
มีส่วนร่วมในการทำงาน ผลผลิตชิ้นงาน บรรยายภาคในห้อง
ผ่อนคลายเพราะครูไม่ได้มีบทบาทเป็นผู้ชี้แนะหรือ
ศูนย์กลางการเรียนรู้ แต่เป็นผู้ให้คำแนะนำในแนวทาง
ที่เหมาะสม ทำให้ผู้เรียนมีอิสระทางความคิดสามารถ
นำเนื้อหาที่เรียนไปแต่งเป็นเพลงได้ นักเรียนสามารถ
นำเสนอโดยร้องเป็นจังหวะทำนองได้ และเพลงฉ่อย
ก็ช่วยให้เข้าใจและจดจำเนื้อหาสาระได้ดี ดูได้จาก
ความสามารถในการถ่ายทอดเนื้อหาผ่านเพลงฉ่อยของ
ผู้เรียน ตัวอย่างจากส่วนหนึ่งของเพลงฉ่อยเรื่อง
“การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”
ที่ผู้เรียนแต่งขึ้นเพื่อสรุปเนื้อหาและนำเสนอหน้าชั้นเรียน
ดังนี้

“...เป็นอำนาจสูงสุดในการปกครอง
จะคอยปกป้องพี่น้องชาวไทย (1)

ประชาชนก็จะมีสิทธิ
ช่วยกันคิดออกเสียงได้ (2)
รัฐบาลก็คอยดู
ไม่มีสิทธิลบล้างละเมิดใคร (3)
ศึกษาฟรี 12 ปี
เป็นเรื่องที่ดีเงินไม่ต้องจ่าย (4)
ถือกฎหมายเป็นมาตรฐาน
ดำเนินการกับทุกคนได้ (5)
จนเคารพสิทธิไว้ให้มัน
แล้วพวกเรานั้นจะสุขใจ.....” (6)

สามารถอธิบายได้ว่า สัมผัสของกลอนบทที่ 1
วรรคหน้าคือคำว่า “ครอง” จะสัมผัสกับวรรคถัดไปคือ
คำว่า “ปอง” ซึ่งเป็นการสัมผัสกันด้วยตัวสะกด แม่กง
ผสมกับ สระออ นั่นเอง เมื่อวรรคแรกสะกดด้วยสระ
อะไรและตามด้วยตัวกดอะไร วรรคถัดไปก็ใช้หลักการ
เดียวกัน เป็นอย่างนี้ไปทุกบท และเพลงฉ่อยส่วนใหญ่
จะบังคับคำลงกลอนไฉนเป็นคำที่ลงเสียง ไอ ออ อัย อาย
จากตัวอย่างคือคำว่า “ไทย” “ได้” “ใคร” “จ่าย” “ได้”
“ใจ” ลงท้ายแบบนี้จนจบเพลง จะเห็นได้ว่าจากตัวอย่าง
ข้างต้นนักเรียนมีความเข้าใจในเนื้อหาประชาธิปไตยจาก
ที่ได้เรียนมาจนตกตะกอนความรู้และนำมาแต่งเพลงฉ่อย
สามารถบูรณาการออกมาผ่านเพลงได้อย่างเป็นรูปธรรม
และสร้างสรรค์ ซึ่งสอดคล้องกับ ทิศนา ขัมมณี (2562,
น. 96) ทฤษฎีการสร้างความรู้ด้วยตนเองโดยการ
สร้างสรรค์ชิ้นงาน (Constructionism) เป็นการสร้าง
พลังความรู้ด้วยตัวของผู้เรียนเอง โดยสร้างสรรค์ชิ้นงาน
โดยอาศัยสื่อและเทคโนโลยีที่เหมาะสม จะทำให้
ความคิดนั้นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ความรู้ที่ผู้เรียน
สร้างขึ้นมาจะมีความหมายต่อตัวผู้เรียน จะอยู่คงทน
ผู้เรียนจะไม่ลืมง่าย และจะสามารถถ่ายทอดให้ผู้อื่น
เข้าใจความคิดของตนได้ตืนอกจากนั้นความรู้ที่สร้างขึ้น
เองนี้จะเป็นฐานให้ผู้เรียนสร้างความรู้ใหม่และนำไป
สร้างสรรค์ผลงานได้อย่างไม่สิ้นสุด เป็นแนวคิดที่สอดคล้อง
กับแนวทางจัดการเรียนรู้ในศตวรรษที่ 21 ที่จะปลูกฝัง

วัฒนธรรมการสร้างในตัวเด็กไทยให้รู้จักคิดวิเคราะห์ มีความคิดสร้างสรรค์ มีความมั่นใจในตัวเอง สามารถแสวงหาความรู้และสร้างองค์ความรู้ด้วยตนเองได้ (ไพฑูรย์ สินลารัตน์, 2560, น. 2) และสอดคล้องกับงานวิจัยของ ปิยะศักดิ์ สนิททรัพย์ (2530, น. 55) เรื่อง การศึกษาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และความสนใจในวิชาภาษาไทยของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 ที่เรียนด้วยการใช้เกมและเพลงประกอบการสอนที่กล่าวว่า นักเรียนทุกคนให้ความร่วมมือกันแสดงความคิดเห็น ช่วยกันคิดช่วยกันทำงานซึ่งเป็นกระบวนการกลุ่ม ครูคอยชี้แนะ ให้คำแนะนำ และอีกประการหนึ่งที่ทำให้นักเรียนสนใจก็คือ การนำเนื้อหาวิชาในบางส่วนไปแต่งเป็นเพลงใส่ทำนอง และได้ฝึกการร้องเพลงร่วมกันทำให้นักเรียนมีความสนใจในวิชาภาษาไทยมากขึ้น

3. ด้านคุณลักษณะ (A) จากการสังเกตและสัมภาษณ์ ผู้เรียนมีความสนใจในการเรียนเพิ่มมากขึ้น นักเรียนทุกคนตั้งใจจดจ่อกับสิ่งที่ผู้สอนนำเสนอ เมื่อถามคำถามก็มีการยกมือเพื่อตอบคำถาม ทำให้บรรยากาศในการเรียนมีความตื่นตัวเป็นอย่างมาก มีความสนุกสนานในการเรียนเนื่องจากมีเพลงฉ่อยมาเป็นเครื่องมือในการบูรณาการกับเรื่องประชาธิปไตย อีกทั้งนักเรียนยังมีความภูมิใจในชิ้นงานของตนที่ได้นำเสนอเพราะนักเรียนและเพื่อในกลุ่มช่วยกันแต่งและสร้างขึ้นมาด้วยความสามารถของพวกเขาเอง สอดคล้องกับ พิทยา โพธิ์ทอง (2549, น. 63) ที่กล่าวว่า เมื่อนำวิธีการสอนโดยใช้เกมและเพลงประกอบการสอนมาใช้กับนักเรียนแล้ว เสียงเพลงจะกระตุ้นความสนใจของนักเรียน ทำให้นักเรียนมีใจจดจ่อในเรื่องที่เรียน นักเรียนมีความสุขกับการได้ฝึกทักษะโดยมีกิจกรรมต่างๆ ที่ใช้เสียงเพลง ผู้เรียนกล้าแสดงออก มีไหวพริบ และในขณะเดียวกันการได้ฝึกแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระในบรรยากาศที่น่าเรียนแล้ว นักเรียนได้แสดงออกอย่างพึงพอใจเกิดความสนุกสนาน และการสรุปบทเรียนด้วยทำนองเพลงที่นักเรียนรู้จักก็สร้างความตื่นตันทื่นเต้นน่าสนใจได้

เป็นอย่างดี และนอกเหนือจากความสนุกสนานที่ผู้เรียนได้รับจากการเรียนในกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์นั้น สิ่งที่สำคัญที่เป็นเป้าหมายของการจัดการเรียนรู้ที่ผู้เรียนจะได้รับในครั้งนี้คือ ผู้เรียนจะเป็นผู้มีคุณลักษณะเป็นพลเมืองในวิถีประชาธิปไตยติดตัวไปด้วย เพราะการใช้เพลงฉ่อยมาเป็นเครื่องมือในการบูรณาการกับเรื่องประชาธิปไตยนั้นถือเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมในการทำงานของกลุ่มที่ต้องช่วยกันแต่งเพลงเพื่อนำเสนอ ทั้งแสดงความคิดเห็น ระดมความคิด ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับเรื่องประชาธิปไตย การใช้คำ การสอดแทรกเรื่องราวที่เป็นตัวอย่าง หรือมุขตลกขบขัน เพื่อการสร้างผลงานหรือองค์ความรู้ในรูปแบบของกลุ่มตนผ่านเพลงฉ่อยอย่างเป็นรูปธรรมและสร้างสรรค์ ซึ่งสอดคล้องกับทักษะที่จำเป็นของผู้เรียนในศตวรรษที่ 21 ข้อหนึ่งของทักษะการเรียนรู้และนวัตกรรมก็คือ “คิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม” นั่นเอง (วิจารณ์ พานิช, 2555, น. 28) เพลงฉ่อยก็คือ Content ที่จะสื่อสารข้อมูลหรือประสบการณ์ไปยังผู้ฟังได้อย่างน่าสนใจและเข้าใจถึงเนื้อหาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตย ซึ่งผู้เรียนก็จะได้เรียนรู้หลักการทำงานแบบมีส่วนร่วมซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างหนึ่งของระบอบการปกครองประชาธิปไตย สอดคล้องกับทิพย์พาพร ดันติสุนทร (2554, น. 49) ที่กล่าวว่า การจัดการเรียนรู้เพื่อสร้างความเป็นพลเมืองในวิถีประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในตัวผู้เรียนได้นั้นต้องอาศัยการจัดการเรียนการสอนที่ปลูกฝังค่านิยมผ่านการฝึกฝนปฏิบัติ กิจกรรมต่างๆ และผ่านกรอบการใช้ชีวิตร่วมกันอย่างสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้สอดคล้องกับคุณลักษณะของผู้เรียนในศตวรรษที่ 21 ที่มีสาระสำคัญคือ พลเมืองในสังคมประชาธิปไตยที่เป็นสากลจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ มีการศึกษา และความสามารถที่จะมองเห็นและเข้าใจในสังคมของตนและสังคมโลก มีความสามารถที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่น และรับผิดชอบทั้งต่อตนเองและผู้อื่น (ทิพย์พาพร

ตันติสุนทร, 2554, น. 13) การศึกษาเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความเป็นพลเมืองในวิถีประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นได้ เพราะการศึกษาสามารถสร้างเสริมลักษณะนิสัยคุณลักษณะของพลเมืองในวิถีประชาธิปไตย ผ่านการจัดการเรียนรู้และการลงมือปฏิบัติกิจกรรมทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา (ภาสสุตา ภาคาผล และมนังค์ อังควาณิช, 2560, น. 6)

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1.1. ควรวางแผนก่อนการทำกิจกรรมเสมอ โดยเฉพาะในเรื่องของเวลาในการจัดกิจกรรม จัดวางให้เหมาะสมไม่มากเกินไปหรือไม่น้อยเกินไป

1.2. ควรนำขั้นตอนของกระบวนการจัดการเรียนรู้เชิงสร้างสรรค์นี้ไปสอนในเรื่องประชาธิปไตยเพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องประชาธิปไตย และสนใจเรียนเพิ่มมากขึ้น

1.3. ควรคัดเลือกเนื้อหาประชาธิปไตยที่เหมาะสมกับช่วงวัยของผู้เรียน เน้นเลือกเหตุการณ์ปัจจุบันที่อยู่รอบตัวของผู้เรียนมาเป็นกรณีศึกษา

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยต่อไป

2.1. ควรสร้างและพัฒนากระบวนการจัดการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในโรงเรียนอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับบรรยากาศการเรียนรู้เรื่องประชาธิปไตยในโรงเรียนของนักเรียน จะช่วยปลูกฝังความเป็นพลเมืองในวิถีประชาธิปไตยได้

2.2. ควรมีการวิจัยและพัฒนาการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ที่เน้นการสอนให้นักเรียนเป็นผู้มีความสามารถในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์บนพื้นฐานพลเมืองดีในวิถีประชาธิปไตยสากล

2.3. ควรมีการศึกษาและพัฒนารูปแบบการเรียนการสอนเรื่องประชาธิปไตยที่เน้นการลงมือปฏิบัติให้ผู้เรียนได้ลงพื้นที่ พบปะผู้คนในชุมชน ให้ได้สัมผัสถึงปัญหาต่างๆ ในพื้นที่แวดล้อมใกล้ตัว

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2551). *หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551*. กรุงเทพฯ: ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- ชรินทร์ มั่งคั่ง. (2561). *องค์ความรู้และการสอนสังคมศึกษา*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดรณี จำปาทอง. (2560). สภาพการจัดการเรียนการสอนกลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ตามหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 ในระดับการศึกษาภาคบังคับ. *วารสารศึกษาศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา*, 10(2), 121.
- ทิพย์พพร ตันติสุนทร. (2554). *การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายการศึกษา.
- ทศนา แคมมณี. (2562). *ศาสตร์การสอน: องค์ความรู้เพื่อการจัดกระบวนการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพ*. (พิมพ์ครั้งที่ 23). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประจักษ์ ปฏิทัศน์. (2562). *การคิดเชิงระบบและความคิดสร้างสรรค์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปิยะศักดิ์ สิมทรัพย์. (2530). *การศึกษาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียน และความสนใจในวิชาภาษาไทย ของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 ที่เรียนด้วยการใช้เกมและเพลงประกอบการสอน*. (ปริญญาานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต (การสอนมัธยม)) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ศึกษาศาสตร์, สาขาวิชาการมัธยมศึกษา. กรุงเทพฯ.
- พิทยา โพธิ์ทอง. (2549). *การศึกษาผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและความพึงพอใจทางการเรียน เรื่องมาสร้างโลกสีเขียวกันเถอะ ของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ที่เรียนโดยการใช้เกมและเพลงประกอบการสอน*. (สารนิพนธ์ปริญาการศึกษามหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ศึกษาศาสตร์, สาขาวิชาการมัธยมศึกษา (การสอนสิ่งแวดล้อม). กรุงเทพฯ.
- ไพฑูรย์ สีนลารัตน์. (2560). *การศึกษาไทย 4.0 : ปรัชญาการศึกษาเชิงสร้างสรรค์และผลผลิตภาพ*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภาสตา ภาคาผล และมนังค์ อังควาณิช. (2560). การจัดการเรียนรู้แบบโครงงานโดยใช้กิจกรรมบริการสังคมเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองในวิถีประชาธิปไตย. *วารสารวิชาการ Veridian E-Journal สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศิลปะ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร*, 10(3), 975.
- ไยอนงค์ ทิมสุวรรณ. (2558, กรกฎาคม). *ประชาธิปไตยกับบทบาทสถานศึกษาและชุมชนในการพัฒนาส่งเสริมอัตลักษณ์วิถีไทย* (เอกสารในการฝึกอบรมหลักสูตรหลักนิตติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

- รณชัย โตสมภาค. (2560). *ประชาธิปไตย*. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%9B%E0%B9%84%E0%B8%95%E0%B8%A2>
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). *พจนานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542*. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์.
- วิจารณ์ พานิช. (2555). *วิธีสร้างการเรียนรู้เพื่อศิษย์ในศตวรรษที่ 21*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์.
- วิริยะ ฤาชัยพาณิชย์ และวรวรรณ นิมิตรพงษ์กุล. (2562). *สอนสร้างสรรค์ เรียนสนุกยุค 4.0+*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น.
- ศรีบงอร จุ้ยศิริ. (2550). *การเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนและความสนใจในวิชา ภาษาไทย ของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ที่เรียนวรรณคดีไทยโดยใช้เพลง ประกอบการสอนกับการสอนแบบปกติ*. (สารนิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิตสารนิพนธ์) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ศึกษาศาสตร์, สาขาวิชาการมัธยมศึกษาบัณฑิตวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.
- ศรีอัมพร ประทุมรัตน์. (2549). *เพลงพื้นบ้านกับการสอนภาษาไทย*. กรุงเทพฯ: ศรีเมืองการพิมพ์.
- สังเวียน สฤณดิกุล. (2525). *พฤติกรรมการสอนภาษาอังกฤษ 2*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สำนักวิชาการและมาตรฐานการศึกษา. (2559). *คู่มือบริหารจัดการเวลาเรียนตามนโยบาย ลดเวลาเรียน เพิ่มเวลารู้*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- สิริพัชร เจษฎาวิโรจน์. (2546). *การจัดการเรียนการสอนแบบบูรณาการ*. กรุงเทพฯ: บุ๊ค พอยท์.
- _____. (2550). *การสอนระดับประถมศึกษา 2*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- สิริวรรณ ศรีพล. (2560). *การพัฒนาชุดฝึกอบรมทางไกลสำหรับครูสังคมศึกษา เรื่อง การพัฒนาการเรียนรู้โมเดลในกลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม. วารสารศึกษาศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 10(1), 75.*
- สุคนธ์ สินธพานนท์. (2560). *ครูยุคใหม่กับการจัดการเรียนรู้สู่การศึกษา 4.0*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด 9119 เทคนิควรรณศิลป์.
- เอนก นาวิกมูล. (2550). *เพลงนอกศตวรรษ*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: มติชน.

ภาษาอังกฤษ

- Anderson, L., et al. (2001). *A Taxonomy for Learning, Teaching, and Assessing : A Revision of Bloom's Taxonomy of Educational Objectives*. New York: Longman.
- Bloom, B. (1994). Reflection on the Development and Use of the Taxonomy. In Anderson, L. Sosniak, L (Eds.), *Bloom's Taxonomy : A Forty-Year Retrospective* (pp. 1-8). Chicago: The National Society for the Study of Education.

- Bloom, B., Engelhart, M., Furst, E., Hill, W., & Krathwohl, D. (Eds.) (1956). *Taxonomy of Educational Objectives: The Classification of Educational Goals, Handbook I : Cognitive Domain*. New York: David McKay.
- Krathwohl, D. R. (2002). A Revision of Bloom's Taxonomy : An Overview. *Theory into Practice*, 41(4), 212-218.

ปัญหาความเหมาะสมในการใช้มาตรการทางอาญา: ศึกษาพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558*

Problems on Appropriateness of Criminal Measures Enforcement:
A Study of the Public Assembly Act B.E. 2558

สุชาภัคร โสภิตเวศย์มนตรี**
Suchapak Sophitwesmontri***

บทความนี้

Received

12 ตุลาคม 2564

Revised

6 พฤศจิกายน 2564

Accepted

12 พฤศจิกายน 2564

บทคัดย่อ

เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นเสรีภาพที่สำคัญยิ่งในรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นวิธีที่ประชาชนใช้เพื่อแสดงความคิดเห็น หรือเสนอข้อเรียกร้องของตน ให้รัฐหรือฝ่ายปกครองรับทราบ และแก้ไขปัญหาของตน เสรีภาพดังกล่าวจึงควรได้รับการรับรองและคุ้มครองทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับในทางสากลว่า เสรีภาพดังกล่าวเป็นเสรีภาพสัมพัทธ์ รัฐจึงสามารถที่จะตรากฎหมายเพื่อจำกัดการใช้เสรีภาพนั้นได้ ซึ่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ โดยมุ่งหวังให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ทว่า บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกำหนดความผิดและมาตรการทางอาญาบางประการยังมีความไม่ได้สัดส่วนกับความเป็นอันตราย (Harm) ของการกระทำความผิด และไม่สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นเหตุให้เสรีภาพการชุมนุมถูกระทบกระเทือนในสาระสำคัญ ผู้เขียนจึงได้ศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “ปัญหาความเหมาะสมในการใช้มาตรการทางอาญา: ศึกษาพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

*** Graduate student of Master of Laws Program in Criminal Law, Faculty of Law, Thammasat University.

ผลการศึกษาพบว่า สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐประชาชนจีน และประเทศฝรั่งเศสต่างก็กำหนดมาตรการทางอาญามาใช้บังคับกับการชุมนุมที่จะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อบุคคล สังคม รวมไปถึงรัฐ โดยระดับความรุนแรงของมาตรการทางอาญาจะแปรผันตามความเป็นอันตรายของการกระทำความผิด

ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ให้มีความเหมาะสม ได้สัดส่วนกับความเป็นอันตรายของการกระทำความผิด สอดคล้องกับการเมือง การปกครอง และหลักการที่ปรากฏในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ต่อไป

คำสำคัญ: การชุมนุมสาธารณะ, มาตรการทางอาญา, เสรีภาพในการชุมนุม, กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ

Abstract

Freedom of peaceful assembly and without weapons is a crucial liberty in democratic states, as it is a means that people use for expressing their opinions or proposing their requests to the state or its administration to acknowledge and solve their problems. Therefore, such liberty is acknowledged and protected in both international and domestic laws. However, it is universally acknowledged that such liberty is a relative liberty. Hence, the state may enact laws to restrict such liberty. The Public Assembly Act B.E. 2558 has formed the rules and regulations regarding public assembly, hoping that public assemblies are in order and peaceful. However, some provisions relating to determination of offenses and criminal measures are disproportionate to the harm of the offenses and not inconsistent to the provision of Article 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560. As a result, the freedom of assembly is significantly affected. The author therefore conducts a comparative study of the laws related to public assembly of other countries to use as a guideline for the amendments of the current governing laws.

The study has found that the United States of America, the People's Republic of China, and the French Republic have imposed criminal measures on gatherings that may cause serious consequences to individuals, society, and the states. Degrees of severity of criminal measures vary to the harm of committed offenses.

Therefore, it is important to amend the Public Assembly Act B.E. 2558 to be appropriate, proportionate with the harm of offenses, in line with the politics and governance, and the principle of Article 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560.

Keywords: Public assembly, Criminal measures, Freedom of assembly, laws on public assembly

บทนำ

เมื่อพิจารณากฎหมายของประเทศไทยจะเห็นได้ว่ากฎหมายหลายฉบับล้วนมีการกำหนดโทษหรือมาตรการทางอาญาเป็นหลัก เพื่อใช้เป็นมาตรการบังคับสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ทว่ากลับไม่สามารถทำให้รัฐบรรลุวัตถุประสงค์ของการลงโทษได้ เนื่องจากการกระทำ ความผิดอาจเกิดขึ้นได้ด้วยปัจจัยหลายประการ มิใช่เพียงแต่มาตรการทางอาญาที่จะทำให้อาชญากรรมที่เกิดขึ้นในสังคมลดลงได้ ซึ่งการกำหนดมาตรการทางอาญาไว้ในกฎหมายหลายฉบับส่งผลให้ประเทศไทยเกิดภาวะกฎหมายอาญาเฟ้อ (Over - Criminalization) และมีผลเสียต่อประเทศไทยหลายประการ เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาแต่ละครั้งแต่ละคดีจำเป็นที่จะต้องใช้บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางเป็นจำนวนมาก การสืบสวน สอบสวน และพิจารณาคดีจึงเป็นไปด้วยความล่าช้า และรัฐจำต้องรับภาระค่าใช้จ่ายของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงกว่ากระบวนการทางแพ่งหรือทางปกครองอีกด้วย นอกจากนี้ การกำหนดมาตรการทางอาญายังทำให้ผู้กระทำความผิดบางคนที่ไม่ได้กระทำความผิดร้ายแรงถูกบันทึกประวัติอาชญากร ถูกจำคุก ส่งผลให้นักโทษล้นเรือนจำ ภายหลังจากที่พ้นโทษ สังคมก็ไม่ยอมรับ จนบุคคลดังกล่าวจึงกลายเป็นภาระสังคมในที่สุด

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสาม ได้บัญญัติว่า “กำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง” ทำให้เกิดความตื่นตัวในวงการกฎหมายไทยว่า มีกฎหมายฉบับใดบ้างที่กำหนดโทษทางอาญาไม่เหมาะสมกับความผิด และสมควรที่จะแก้ไขปรับปรุง เพื่อให้กฎหมายฉบับนั้นสอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญ และลดภาวะกฎหมายอาญาเฟ้อ (Over - Criminalization)

ในที่นี้ผู้เขียนจึงได้ศึกษาพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้

ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะไว้โดยมุ่งหวังให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปโดยสงบเรียบร้อย ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ รวมถึงได้กำหนดให้การกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นความผิด และมีโทษทางอาญา ประกอบกับมีผู้ชุมนุมโต้แย้งไปยังศาลรัฐธรรมนูญว่า โทษทางอาญาที่ปรากฏในกฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 34 และมาตรา 44 แม้ภายหลังศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าการกำหนดโทษในพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 มาตรา 34 และมาตรา 44 ก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ยังมิได้วินิจฉัยว่า การกำหนดโทษทางอาญาตามกฎหมายฉบับนี้ขัดหรือแย้งกับมาตรา 77 แต่อย่างใด

ประกอบกับเสรีภาพการชุมนุมเป็นเสรีภาพที่สำคัญยิ่งของประชาชนที่อาศัยอยู่ในรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นสิ่งที่ควรได้รับการรับรอง และคุ้มครอง แม้จะเป็นที่ยอมรับในทางสากลว่า เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นเสรีภาพสัมพัทธ์ที่อาจถูกจำกัดได้ด้วยเหตุผลบางประการก็ตาม ทว่า การวางหลักกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะในรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยควรจะต้องมีการพิจารณาอย่างรอบด้าน เพื่อมิให้กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมมีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่เดิม และเพื่อมิให้กฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมมีผลเป็นการจำกัดหรือขัดขวางการใช้เสรีภาพการชุมนุมเกินกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น การกำหนดความผิดและบทลงโทษสำหรับการกระทำอันเนื่องมาจากการใช้เสรีภาพการชุมนุมสาธารณะจึงควรที่จะต้องได้สัดส่วนกับความเป็นอันตราย (Harm) ของการกระทำความผิดด้วย เพราะมีเช่นนั้นแล้ว หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะก็จะไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ และไม่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่า การกำหนดความผิดและโทษทางอาญาตาม พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีความได้สัดส่วนกับความเป็นอันตราย ของการกระทำ ความผิดหรือไม่ ควรที่จะต้องยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุง อย่างไร เพื่อให้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 สามารถรักษาดุลยภาพระหว่างสิทธิเสรีภาพ ของผู้ชุมนุม และประชาชนที่ไม่ได้เข้าร่วมชุมนุม บรรลุ วัตถุประสงค์ของการลงโทษ ลดภาวะกฎหมายอาญาเพื่อ สอดคล้องกับมาตรฐานของนานาชาติประเทศ ตลอดจน สอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญ

วิธีการและขอบเขตของศึกษาค้นคว้า

บทความนี้มุ่งศึกษาโดยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยเน้นศึกษา และวิเคราะห์ตำรา ตำบทยกกฎหมาย บทความ วารสาร ทางกฎหมาย รายงานวิชาการ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย ที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเกี่ยวกับ แนวคิด ทฤษฎีการกำหนดความผิดและโทษทางอาญา วัตถุประสงค์การลงโทษ รวมถึงศึกษากฎหมายและ แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะของ ต่างประเทศ ทั้งประเทศที่ไม่ได้มีการตรากฎหมาย สำหรับการชุมนุมสาธารณะไว้โดยเฉพาะ ได้แก่ ประเทศ สหรัฐอเมริกา และประเทศที่มีการตรากฎหมายสำหรับ การชุมนุมสาธารณะไว้โดยเฉพาะ คือ สาธารณรัฐ ประชาชนจีน ประเทศฝรั่งเศส และนำมาศึกษา เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ของประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางใน การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ให้มีความเหมาะสมกับรูปแบบการเมือง การปกครอง สภาพสังคม และสอดคล้องกับบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญต่อไป

ผลการศึกษาค้นคว้า

ในที่นี้ผู้เขียนได้แบ่งผลการศึกษาดังออกเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ การกำหนดความผิดทางอาญา, การกำหนดโทษ ทางอาญา และกฎหมายที่เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ ของต่างประเทศ ดังนี้

1. การกำหนดความผิดทางอาญาตามแนวคิด ความเป็นอันตราย (Harm)

แนวคิดความเป็นอันตราย (Harm) อธิบายว่า รัฐมีความชอบธรรมในการกำหนดความผิดอาญา ได้เฉพาะการกระทำใดๆ ที่จะเป็นอันตรายต่อผู้อื่น หรือ การกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อภัยอันตราย อันไม่พึงปรารถนา (Unacceptable Risk of Harm) ตามแนวคิดของจอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mill) ที่ได้กล่าวว่า “การใช้อำนาจรัฐที่มีเหนือกว่าจะชอบธรรม ก็ต่อเมื่อเป็นไปเพื่อป้องกันอันตรายที่มีต่อผู้อื่นเท่านั้น” (แวกส์, 2555, น. 152-154)

อย่างไรก็ดี การจะพิจารณาการกำหนดความผิดทาง อาญาโดยใช้แนวคิดความเป็นอันตรายเพียงอย่างเดียว อาจจะไม่เหมาะสม เนื่องจากเป็นการปฏิเสธหลัก “ความยินยอมไม่ยกเว้นความผิด” กล่าวคือ ถ้าผู้ถูก กระทำยินยอมก็ย่อมไม่เกิดความเสียหายต่อบุคคลนั้น อีกต่อไป แต่จะถือว่ากระทำความผิดนั้นไม่มีความผิดนา จะไม่ถูกต้อง (เกียรตินิจกร วังนะสวัสดิ์, 2551, น. 4) จึงจำต้องพิจารณาเพิ่มเติมว่า การกระทำความผิดนั้นได้รุกราน หรือข่มเหงสิทธิของปัจเจกชนผู้ถูกกระทำ และเป็น การลดทอนการแสดงเจตจำนงโดยเสรีของผู้อื่นหรือไม่ นั่นเอง

นอกจากนี้ ว่า การกำหนดให้การกระทำหรือไม่ กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นความผิดอาญาจะต้อง เป็นแนวทางสุดท้าย (Minimal Approach) กล่าวอีก นัยหนึ่งคือ กฎหมายอาญาควรนำมาใช้กับการกระทำ ที่น่าตำหนิมากที่สุด (Ashworth, 2006, p. 25)

เนื่องจากมาตรการบังคับทางอาญาไม่ว่าจะเป็นโทษ หรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยล้วนส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลอย่างร้ายแรงทั้งสิ้น

2. การกำหนดโทษทางอาญา

ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้วางหลักว่า การกระทำใดที่กระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม และใช้มาตรการอื่นใดนอกเหนือจากมาตรการทางอาญาไม่ได้ผล และมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะกำหนดโทษทางอาญาแก่กรณีนั้นได้ แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้อธิบายคำว่า การกระทำในลักษณะใดที่จะกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ, กระทบความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือกระทบต่อส่วนรวมว่าหมายถึงอย่างไร คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงมีคำแนะนำเรื่อง การกำหนดโทษทางอาญาดังนี้

๑ การกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความปลอดภัยของประเทศ หมายถึง การกระทำที่อาจก่อให้เกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง หรือก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อประเทศ หรือต่อประชาชน กรณีนี้สามารถกำหนดให้มีโทษทางอาญาได้ตามความร้ายแรงของการทำความผิดนั้นๆ

๑ การกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หมายถึง การกระทำที่กระทบต่อกฎเกณฑ์ที่มีไว้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย มุ่งคุ้มครองการอยู่ร่วมกันของประชาชนในประเทศ เพื่อให้เกิดความมั่นคง ความสงบสุข สันติภาพ สุขภาวะร่วมกันของคนในสังคม กรณีนี้สามารถกำหนดโทษทางอาญาได้ตามความร้ายแรง และเจตนาของผู้กระทำความผิด

๑ ส่วนการกระทำที่กระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน หมายถึง การกระทำที่กระทบต่อกฎเกณฑ์ที่คนส่วนใหญ่ปฏิบัติตามความเชื่อ ประเพณี หรือศาสนา และกระทบต่อการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม อันอาจทำให้เกิดความไม่สงบสุขได้ ซึ่งการความผิดทางอาญาในกรณีนี้ย่อมเปลี่ยนแปลงได้ตามยุคสมัย และพัฒนาการของสังคม

๑ การกระทำที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม หมายถึง การกระทำที่เป็นผลร้ายต่อประชาชนในวงกว้าง ไม่ว่าจะเป็นในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง

ทั้งนี้ เนื่องจากโทษทางอาญาเป็นโทษที่กระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอย่างยิ่งยวด ฉะนั้นถ้าองค์ประกอบของฐานความผิดที่มีโทษทางอาญาในพระราชบัญญัติใดมีความคล้ายคลึงกับฐานความผิดที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ห้ามมิให้กำหนดโทษทางอาญาในพระราชบัญญัตินั้นอีก เว้นแต่พระราชบัญญัตินั้นจะมีความจำเป็นพิเศษที่จะต้องมีโทษที่สูงกว่าหรือแตกต่างจากที่ประมวลกฎหมายอาญากำหนดไว้ หรือจำเป็นจะต้องมีโทษอุปการณ ซึ่งประมวลกฎหมายอาญามีได้กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยสังคมมีความเป็นพลวัตไปตามกาลเวลา รัฐจึงต้องกำหนดโทษให้มีความเหมาะสมกับยุคสมัย สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง ตลอดจนปัจจัยอื่นๆ ในสังคมด้วย

3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะของต่างประเทศ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมของต่างประเทศสามารถที่จะสรุปหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขในการชุมนุมสาธารณะ ฐานความผิด และมาตรการที่นำมาใช้กับการกระทำความผิดได้ ดังนี้

3.1 กฎหมายของสหรัฐอเมริกา: มลรัฐแคลิฟอร์เนีย

ด้วยมลรัฐแคลิฟอร์เนียเป็นมลรัฐที่มีประชากรอาศัยอยู่มากที่สุดของสหรัฐอเมริกา ประชากรที่อาศัยภายในมลรัฐจึงมีความแตกต่างกันหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม ภาษา รวมไปถึงความคิดเห็นของประชาชน ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย มาตรา 1 (Justia US Law, 2020, online) จึงได้บัญญัติรับรองว่า “ประชาชนมีสิทธิที่จะชี้แนะ (Instruct) ผู้แทนราษฎร มีสิทธิร้องทุกข์เพื่อให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาใดๆ รวมไปถึงมีสิทธิที่จะชุมนุมอย่างเสรีเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของตน”

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายอาญาของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย หัวข้อ 11 ว่าด้วยเรื่องของอาชญากรรมต่อความสงบสุขของประชาชน (Title 11 Crime Against The Public Peace) (Justia US Law, 2020, online) ก็ได้รับรองและคุ้มครองการชุมนุมสาธารณะที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสามารถสังเกตได้จากการห้ามมิให้บุคคลที่ไม่มีอำนาจตามกฎหมายเข้าไปรบกวนหรือสลายการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมาย มิเช่นนั้นจะมีความผิดอาญาไม่ร้ายแรง (Misdemeanor) (มาตรา 403) ซึ่งเป็นการผิดที่มีโทษจำคุกในเรือนจำของมณฑล (County Jail) ไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่กฎหมายจะไว้กำหนดเป็นอย่างอื่น (มาตรา 19)

แม้ประมวลกฎหมายอาญาจะไม่ได้ให้คำนิยามของการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมายไว้ว่าหมายถึงอย่างไร แต่เมื่อพิจารณานิยามของการชุมนุมรูปแบบอื่นๆ เช่น

๑ การชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หมายถึง การที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปรวมตัวกันเพื่อกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความรุนแรง (Violent) ความโกลาหล (Boisterous) หรือความไม่สงบเรียบร้อย (Tumultuous) (มาตรา 407)

๑ การชุมนุมเพื่อก่อความวุ่นวาย (Rout) หมายถึง การที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมารวมตัวกันเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าหากการกระทำการนั้นสำเร็จจะทำให้เกิดการจลาจล (มาตรา 406)

๑ การก่อการจลาจล (Riot) หมายถึง การที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปรวมกันใช้กำลังหรือความรุนแรงเป็นเหตุให้กระทบกระเทือนต่อความสงบสุขของประชาชน โดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย (มาตรา 404)

จึงอาจสรุปได้ว่า การชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมาย หมายถึง การที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมารวมกันชุมนุม ณ สถานที่ใดสถานที่หนึ่ง เพื่อแสดงออกในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยสงบเรียบร้อย ดังนั้น トラบใดที่การชุมนุมนั้นเป็นการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถที่จะกระทำได้ โดยมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ดูแลสถานการณ์การชุมนุม และมีอำนาจใช้เชือกปิดกั้นบริเวณดังกล่าวเพื่อควบคุมสถานการณ์การชุมนุมด้วย (มาตรา 409.5)

ผู้ที่เข้าร่วมหรืออยู่ในบริเวณที่มีการชุมนุมที่ไม่ชอบกฎหมาย หรือการชุมนุมเพื่อก่อความวุ่นวายหรือเข้าไปในสถานที่ที่เจ้าหน้าที่ได้ใช้เชือกปิดกั้นตาม มาตรา 409.5 หรือเกิดการจลาจล และเจ้าหน้าที่ได้แจ้งให้ออกไปจากสถานที่ดังกล่าว แต่ยังคงฝ่าฝืน ย่อมมีความผิดทางอาญาไม่ร้ายแรง (มาตรา 408 และมาตรา 409.5)

ผู้ที่ยั่วเย้าให้เกิดการจลาจล หรือยุยงให้ผู้อื่นใช้ความรุนแรง เผาหรือทำลายทรัพย์สิน หรือผู้ที่เข้าร่วมก่อการจลาจล ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือจำคุกในเรือนจำของมณฑลไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 404.6 และมาตรา 405) ส่วนผู้ที่เข้าร่วมก่อการจลาจลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ที่มีความผิดอาญา (Felony) ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ถึง 4 ปี (มาตรา 405a)

ผู้ใดแสดงหรือใช้อาวุธอื่นใด นอกเหนือจากอาวุธปืนต้องระวางโทษจำคุกในเรือนจำของมณฑลไม่น้อยกว่า 30 วัน หากอาวุธดังกล่าวเป็นอาวุธปืน และมีการใช้ในที่สาธารณะหรือถนนสาธารณะต้องระวางโทษจำคุกในเรือนจำของมณฑลไม่น้อยกว่า 3 เดือน แต่ไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับแจ้งว่า มีการชุมนุมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุจลาจล แต่ละเลยไม่ไปสถานที่ดังกล่าวเพื่อควบคุมสถานการณ์ และจับกุมผู้กระทำความผิด เจ้าหน้าที่ตำรวจมีความผิดทางอาญาไม่ร้ายแรง (มาตรา 410)

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมของสาธารณรัฐประชาชนจีน

ในการศึกษากฎหมายการชุมนุมสาธารณะของสาธารณรัฐประชาชนจีน ผู้เขียนได้ศึกษาจาก Law of the People's Republic of China on Assemblies, Processions and Demonstrations (ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะเรียกโดยย่อว่า “กฎหมาย”) ที่ได้มีการแปลเป็นภาษาอังกฤษ ซึ่งสามารถค้นได้จากเว็บไซต์ <http://www.npc.gov.cn> (The National People's Congress of the People's Republic of China, 2021, online) โดยสามารถสรุปหลักเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะฐานความผิด และมาตรการที่นำมาใช้กับการกระทำความผิดได้ ดังนี้

กฎหมายฉบับนี้แบ่งการชุมนุมออกแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

๑ “การชุมนุม” (Assembly) หมายถึง การที่ประชาชนมารวมตัวกันในสถานที่สาธารณะที่โล่งแจ้ง เพื่อแสดงความคิดเห็นหรือเจตจำนงของตน

๒ “การเดินขบวน” (Procession) หมายถึง การที่ประชาชนมาร่วมเดินขบวนไปตามถนนสาธารณะ

หรือผ่านสถานที่สาธารณะที่โล่งแจ้ง เพื่อแสดงเจตจำนงของตน

๓ “การประท้วง” (Demonstration) หมายถึง การที่ประชาชนมารวมตัวกัน เพื่อแสดงเจตจำนงร่วมกัน รวมถึงข้อเรียกร้อง และการสนับสนุนหรือการประท้วงเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ไม่ว่าจะกระทำในลักษณะของการชุมนุม, การเดินขบวน, การนั่งฟิงในสถานที่สาธารณะที่โล่งแจ้ง หรือตามถนนสาธารณะก็ตาม

ตราบไต่ที่การชุมนุม, การเดินขบวน และการประท้วงเป็นไปโดยสงบเรียบร้อย ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่ขัดต่อหลักการสำคัญที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองจากรัฐทั้งสิ้น

การจัดให้มีการชุมนุม การเดินขบวน หรือการประท้วงจะต้องมีผู้รับผิดชอบ (“ผู้รับผิดชอบ”) และผู้รับผิดชอบต้องยื่นคำขออนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษร โดยระบุวัตถุประสงค์ของการชุมนุม, วิธีการดำเนินการ, แผ่นป้ายหรือคำขวัญ (Slogan) ที่จะใช้, จำนวนผู้เข้าร่วมชุมนุม, จำนวนยานพาหนะที่เข้าร่วมชุมนุม, รายละเอียดเกี่ยวกับเครื่องเสียงและจำนวนเครื่องเสียงที่จะต้องใช้, กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด, สถานที่และเส้นทางที่จะใช้ รวมไปถึงข้อมูลส่วนตัวของผู้รับผิดชอบ ได้แก่ ชื่อ, อาชีพ และที่อยู่ พร้อมแสดงบัตรประจำตัวประชาชนไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 วัน

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำขออนุญาตแล้วจะต้องพิจารณาแล้วแจ้งให้ผู้รับผิดชอบตราบเป็นลายลักษณ์อักษรไม่น้อยกว่า 2 วัน ก่อนที่จะมีการชุมนุมว่า จะอนุญาตตามคำขอหรือไม่ หากไม่อนุญาต ให้แจ้งเหตุผลที่ไม่อนุญาตประกอบ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นว่าการชุมนุม การเดินขบวน หรือการประท้วงตามที่ระบุไว้ในคำขอจะส่งผลกระทบต่อการจราจร และความสงบเรียบร้อยของประชาชนอย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ

สั่งให้เปลี่ยนแปลงวัน เวลา สถานที่ หรือเส้นทางในการชุมนุม การเดินขบวน หรือการประท้วงได้ แต่ต้องแจ้งให้ผู้รับผิดชอบทราบถึงการเปลี่ยนแปลงโดยเร็ว อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้แจ้งให้ผู้รับผิดชอบทราบภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ให้ถือว่า เจ้าหน้าที่มีคำสั่งอนุญาต

การชุมนุม การเดินขบวน หรือการประท้วงที่จัดขึ้นตามกฎหมายจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปตามที่ผู้รับผิดชอบได้ขออนุญาตเอาไว้ ไม่ขัดต่อการบริหารความมั่นคงสาธารณะ และจะต้องไม่มีการยุยงให้อาชญากรรมอีกด้วย ผู้รับผิดชอบจึงมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ทั้งนี้ ผู้รับผิดชอบอาจแต่งตั้งบุคคลเพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยได้ โดยการชุมนุม การเดินขบวน หรือการประท้วงสามารถจัดขึ้นได้ตั้งแต่เวลา 06.00 น. ถึงเวลา 22.00 น.

อย่างไรก็ดี ห้ามมิให้มีการชุมนุม การเดินขบวน หรือการประท้วงในระยะรัศมี 10 เมตร ถึง 300 เมตร จากสถานที่ต่อไปนี้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาแห่งรัฐหรือรัฐบาลของประชาชนในจังหวัดเขตปกครองตนเอง

- (1) สถานที่คณะกรรมการบริหารกลาง, ศาลประชาชนสูงสุด และเขตการปกครองของประชาชนสูงสุด
- (2) สถานที่ซึ่งแขกของรัฐพักอยู่
- (3) สถานที่ของทหารที่สำคัญ และ
- (4) ท่าเรือ ท่าอากาศยาน และสถานีรถไฟ

ในกรณีที่ไม่มีกรณียินคำขออนุญาตตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้ หรือได้ยื่นคำขอแล้ว แต่ไม่ได้รับอนุญาต หรือการชุมนุม การเดินขบวน หรือการประท้วงไม่เป็นไปตามที่ได้ขออนุญาตกับเจ้าหน้าที่ และทำลายความสงบ

เรียบร้อยของประชาชนอย่างร้ายแรง ผู้รับผิดชอบและผู้กระทำความผิดจะถูกตักเตือน หรือคุมขังทางอาญาไม่เกิน 15 วัน รวมถึงจะถูกสอบสวนความรับผิดชอบตามกฎหมายอาญา มาตรา 158 ที่มีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี (มาตรา 28 - 29) ทั้งนี้ หากผู้ใดกระทำความผิดตามที่กฎหมายอาญากำหนดจะต้องถูกสอบสวน และมีความรับผิดชอบตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป (มาตรา 29)

ผู้ใดพกพาอาวุธหรือวัตถุระเบิดเข้าไปในการชุมนุม การเดินขบวน หรือการประท้วงจะถูกสอบสวนความรับผิดชอบทางอาญา และให้นำความในกฎหมายอาญา มาตรา 163 มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยมาตรา 163 ของประมวลกฎหมายอาญากำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี และหากการกระทำความผิดก่อให้เกิดความเสียหายเป็นจำนวนร้ายแรงจะต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป และศาลสามารถริบอาวุธหรือสิ่งที่มีไว้เพื่อกระทำความผิดได้ (มาตรา 29)

ในกรณีที่การชุมนุม การเดินขบวน หรือการประท้วงนำไปสู่การปิดล้อมองค์กรรัฐ หรือเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถทำการต่อไปได้ ผู้รับผิดชอบและผู้กระทำความผิดจะถูกสอบสวนความรับผิดชอบทางอาญาตามกฎหมายอาญา มาตรา 158 ซึ่งมีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี แต่หากนำไปสู่การยึดสถานที่สาธารณะ การสกัดกั้นยานพาหนะ หรือปิดกั้นการจราจร ผู้รับผิดชอบและผู้กระทำความผิดจะถูกสอบสวนความรับผิดชอบทางอาญาตามกฎหมายอาญา มาตรา 159 คือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี (มาตรา 29)

ผู้ใดก่อวินาศกรรมการชุมนุม การเดินขบวน หรือการประท้วงที่จัดขึ้นตามกฎหมายจะถูกตักเตือน หรือกักขังทางอาญาไม่เกิน 15 วัน หากการกระทำความผิดก่อให้เกิดอาชญากรรม ผู้นั้นจะต้องถูกสอบสวนความรับผิดชอบทางอาญาตามกฎหมายอาญา และมี

ความรับผิดชอบตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป (มาตรา 30)

นอกจากนี้ ถ้าในระหว่างการชุมนุม การเดิน ขบวน หรือการประท้วง มีผู้ใดทำให้ทรัพย์สินของรัฐ หรือเอกชนเสียหาย หรือทำให้ผู้อื่นได้รับบาดเจ็บ หรือ เสียชีวิตก็ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามกฎหมายด้วย (มาตรา 32)

3.3 กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมของประเทศ ฝรั่งเศส

รัฐบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพการชุมนุม ลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1881 (Loi du 30 juin 1881 sur la liberté de reunion) (Legifrance, 2021c, online) กำหนดหลักเกณฑ์ในการชุมนุมสาธารณะ ฐานความผิด และมาตรการที่นำมาใช้กับการกระทำความผิดไว้ ดังนี้

ประชาชนสามารถชุมนุมในที่สาธารณะที่ไม่ใช่ ถนนสาธารณะได้ เพียงแต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และการชุมนุมสาธารณะจะต้องยุติภายในเวลา 23.00 น. เว้นแต่สถานที่ที่ใช้ในการชุมนุมสาธารณะจะมีกำหนด ปิดภายหลังจากเวลา 23.00 น. ในกรณีนี้ผู้ชุมนุม สามารถที่จะชุมนุมต่อไปจนถึงระยะเวลาปิดสถานที่นั้น ได้ โดยในการชุมนุมสาธารณะครั้งหนึ่งจะต้องมี ผู้รับผิดชอบการชุมนุมอย่างน้อย 3 คน ซึ่งมีหน้าที่ รับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันมิให้มี การละเมิดกฎหมาย ห้ามกระทำการใดๆ ที่ขัดต่อ ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน ถ้าหากการชุมนุมละเมิดกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบ เรียบร้อย ผู้รับผิดชอบจะต้องรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ทั้งหมด เกี่ยวกับการชุมนุมนั้น และให้ถือว่าการชุมนุมเป็นอันยุติ ทันที

หากการชุมนุมนั้นจะต้องใช้หรือเดินขบวนบน ถนนสาธารณะ กรณีเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพของผู้อื่นที่สัญจรได้ ประมวลกฎหมาย

ความมั่นคงภายใน (Code de la sécurité intérieure) (Legifrance, 2021b, online) จึงกำหนดให้ ผู้รับผิดชอบต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ หน้าที่ในท้องที่ที่มีการชุมนุมทราบเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ของการชุมนุม, วัน เวลา และสถานที่ที่จะใช้, เส้นทาง ที่จะใช้ในการเดินขบวน, จำนวนผู้เข้าร่วมชุมนุม โดยประมาณ พร้อมระบุชื่อและที่อยู่ของผู้รับผิดชอบ ก่อนที่จะมีการใช้หรือเดินขบวนบนถนนสาธารณะ ไม่น้อยกว่า 3 วัน หากเจ้าหน้าที่เห็นว่า การแจ้งนั้น มีรายละเอียดที่ครบถ้วนถูกต้อง เจ้าหน้าที่จะต้องออก ใบรับแจ้งเพื่อเป็นหลักฐานให้แก่ผู้รับผิดชอบ ในทางกลับ กัน ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนบน ถนนสาธารณะอาจทำให้สังคมเกิดความไม่สงบเรียบร้อย เจ้าหน้าที่สามารถที่จะห้ามมิให้มีการชุมนุมบนถนน สาธารณะได้ โดยต้องแจ้งแก่ผู้รับผิดชอบเป็นระยะเวลา ไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง ก่อนที่จะมีการชุมนุมเช่นกัน (วารุณี วัฒนประดิษฐ์, 2551, น. 36)

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉิน รัฐบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน ลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1955 (Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence) (Legifrance, 2021d, online) ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยสามารถห้ามการชุมนุมเป็นการเฉพาะ หรือเป็นการทั่วไป เพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของชาวฝรั่งเศสได้ (สมชาย ปรีชาศิลปกุล, 2558, น. 104 - 105) หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุก 6 เดือน และปรับ 7,500 ยูโร หรือกรณีที่มีการประกาศ ใช้กฎอัยการศึก (Code de la défense) (Legifrance, 2021a, online) ให้โอนอำนาจจากฝ่ายพลเมืองให้ฝ่าย ทหาร และทหารสามารถห้ามการชุมนุมสาธารณะได้

โดยความผิดและโทษที่เกิดขึ้นจากการชุมนุม เป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญากล่าวคือ การไม่แจ้ง การชุมนุม แจ้งรายละเอียดไม่ครบถ้วน หรือแจ้ง

ไม่ถูกต้อง ต้องระวางโทษจำคุก 6 เดือน และปรับ 7,500 ยูโร หากผู้ชุมนุมจงใจปิดหน้าโดยไม่มีเหตุผล ในระหว่างหรือภายหลังการชุมนุม ต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และปรับ 15,000 ยูโร (มาตรา 431-9)

ผู้ใดขัดขวางเสรีภาพในการแสดงออก การแสดงความคิดเห็น การชุมนุมสาธารณะ เดินขบวน ต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และปรับ 15,000 ยูโร หากมีการใช้ความรุนแรง หรือทำลายทรัพย์สิน ต้องระวางโทษจำคุก 3 ปี และปรับ 45,000 ยูโร (มาตรา 431-1 ถึง 431 - 2)

ในกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะก่อให้เกิดความไม่สงบ และเจ้าหน้าที่ได้สั่งให้ยุติการชุมนุมแล้ว 2 ครั้ง แต่ผู้ชุมนุมยังคงฝ่าฝืน ต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และปรับ 15,000 ยูโร หากผู้ชุมนุมพกอาวุธต้องระวางโทษจำคุก 3 ปี และปรับ 45,000 ยูโร หากผู้ชุมนุมพกพาอาวุธภายหลังได้รับคำสั่ง ต้องระวางโทษจำคุก 5 ปี และปรับ 75,000 ยูโร หากผู้ชุมนุมพกพาอาวุธและจงใจปิดบังหน้าตา เพื่อไม่ให้ระบุตัวตนได้ ต้องระวางโทษจำคุก 5 ปี และปรับ 75,000 ยูโร (มาตรา 431-3 ถึง 431-5)

การปลุกกระดมให้ผู้ชุมนุมก่อความไม่สงบไม่ว่าโดยวิธีใดๆ ต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และปรับ 15,000 ยูโร และหากการปลุกกระดมนั้นได้ผล ต้องระวางโทษจำคุก 7 ปี และปรับ 100,000 ยูโร (มาตรา 431-6)

บุคคลธรรมดาที่ต้องระวางโทษตามมาตรา 431-5 และมาตรา 431-6 อาจถูกเพิกถอนสิทธิทางพลเมืองและสิทธิทางแพ่ง สั่งห้ามมิให้พกอาวุธเป็นระยะเวลา 5 ปี หรือถูกริบอาวุธ หากเป็นชาวต่างชาติจะถูกเนรเทศเป็นการถาวรหรือไม่น้อยกว่า 10 ปี แต่เมื่อศาลได้คำนึงลักษณะการกระทำความผิด และลักษณะนิสัยของผู้กระทำความผิด ศาลอาจไม่ออกคำสั่งดังข้างต้นได้ (มาตรา 431-7 ถึงมาตรา 431-8)

บทวิเคราะห์

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมของต่างประเทศกับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 สามารถที่จะวิเคราะห์ได้ ดังต่อไปนี้

1. การฝ่าฝืนข้อจำกัดด้านสถานที่

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 27 กำหนดว่า ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 7 หรือมาตรา 8 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ซึ่งมาตรา 7 กำหนดว่า การชุมนุมสาธารณะที่อยู่ภายในรัศมี 150 เมตร จากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วังของพระราชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชินี เวศน์ พระตำหนัก หรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะจะกระทำมิได้

การชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาลจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีการจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น อย่างไรก็ตาม ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจประกาศห้ามชุมนุมในรัศมีไม่เกิน 50 เมตร จากสถานที่ดังกล่าวได้ โดยต้องคำนึงถึงจำนวนของผู้เข้าร่วมชุมนุม พฤติการณ์ในการชุมนุม และความปลอดภัยหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนด้วย

ส่วนมาตรา 8 กำหนดว่า การชุมนุมจะต้องไม่กีดขวางทางเข้า ออก หรือรบกวนการปฏิบัติงาน หรือรบกวนการใช้บริการสถานที่ที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ทำอากาศยาน ท่าเรือ สถานีรถไฟ หรือสถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา ศาสนสถาน

สถานทูต สถานกงสุลของรัฐต่างประเทศ สถานที่ทำการองค์การระหว่างประเทศ หรือสถานที่อื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

โดยบทบัญญัติในมาตรา 7 และมาตรา 8 มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม รวมถึงเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่พื้นฐานของรัฐเป็นไปอย่างราบรื่นอีกด้วย

1.1 ความเหมาะสมของการกำหนดความผิด

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา 27 จะเห็นได้ว่า หากมีการชุมนุมสาธารณะภายในสถานที่ที่กำหนดไว้ตามมาตรา 7 ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมภายในสถานที่ประทับของบุคคลสำคัญของรัฐอันเป็นเหตุรบกวนบุคคลที่ประทับภายในสถานที่ดังกล่าวให้ได้รับความเดือดร้อนรำคาญแล้ว ยังทำให้ประชาชนชาวไทยเกิดความไม่พอใจต่อผู้ชุมนุม เนื่องจากบุคคลที่ประทับอยู่ภายในสถานที่ดังกล่าวล้วนเป็นบุคคลที่ประชาชนชาวไทยให้ความเคารพและเทิดทูน ฉะนั้น การชุมนุมภายในสถานที่ประทับของบุคคลสำคัญของรัฐจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และก่อให้เกิดผลเสียต่อภาพลักษณ์ของประเทศอีกด้วย หรือในกรณีที่มีการชุมนุมภายในรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล หรือศาล ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ นอกจากจะส่งผลกระทบต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในสถานที่ดังกล่าวไม่มากนักอยู่แล้ว การชุมนุมภายในสถานที่ข้างต้น โดยเฉพาะการชุมนุมภายในรัฐสภา และทำเนียบรัฐบาลที่ผู้ชุมนุมนิยมจัดให้มีการชุมนุมในสถานที่ดังกล่าว เพื่อเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจในการบริหาร และกำหนดนโยบายของประเทศรับทราบและแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้ชุมนุม ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่รัฐก็มักจะขัดขวางมิให้มีการชุมนุม เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดจนรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยของบ้านเมือง ทำให้เกิดการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ชุมนุมได้โดยง่าย ซึ่งจะส่ง

ผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ และสังคมส่วนรวมของประเทศในที่สุด

ส่วนกรณีที่ชุมนุมแล้วกีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนผู้ปฏิบัติหน้าที่หรือประชาชนที่เข้ามาใช้สถานที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 8 ย่อมก่อให้เกิดความไม่อันตรายต่อบุคลากรที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ภายในสถานที่นั้นเป็นประจำ และยังส่งผลกระทบต่อประชาชนที่มาใช้บริการสถานที่ดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบในด้านการคมนาคม ด้านการปฏิบัติหน้าที่ด้านเสียงรบกวน ภาพลักษณ์ของประเทศ รวมถึงระบบเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

การฝ่าฝืนมาตรา 7 และมาตรา 8 จึงมีความน่าตำหนิโดยสภาพของการกระทำ และเมื่อกฎหมายอื่น ๆ มิได้กำหนดข้อห้ามหรือข้อจำกัดในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ ประกอบกับมาตรการทางแพ่งหรือมาตรการทางปกครองไม่สามารถที่จะจัดการกับการฝ่าฝืนมาตราดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การกำหนดความผิดทางอาญาตามมาตรา 27 จึงเป็นแนวทางสุดท้าย (Minimal Approach) ที่จะนำมาใช้กับกรณีแล้ว

กล่าวโดยสรุป การกำหนดให้การฝ่าฝืนมาตรา 7 หรือมาตรา 8 และมีความผิดทางอาญาตามมาตรา 27 เป็นการกำหนดความผิดทางอาญาที่เหมาะสมตามแนวคิดความเป็นอันตรายแล้ว

1.2 ความเหมาะสมของมาตรการทางอาญา

การฝ่าฝืนมาตรา 27 อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนได้ และเมื่อเปรียบเทียบมาตรการทางอาญาที่กำหนดไว้ในมาตรา 27 กับมาตรการทางอาญาตามกฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีน มาตรา 29 จะเห็นได้ว่า มาตรการทางอาญาตามมาตรา 27 มีความหลากหลายกว่ามาตรการทางอาญาตามกฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีน

อิกทง เพตณโทษของกฎหมายไทยก็มีความต่ำกว่ เพตณโทษที่ก้หนดไว้ในกฎหมายของสาธารณรัฐ ประชณนินอิกด้วย ท้ให้ศลไทยซึ่งเป็นผู้พิจารณา และพิพกษาคติมีดุลพินิจในการก้หนดโทษให้ เหมาะสมผู้กระทำความผิด และได้สัดส่วนกับลักษณะ การกระทำความผิดในแต่ละกรณีได้

ดงนั้น มาตรการทางอาญาที่ปรากฏในมาตรา 27 จึงเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และหลักการ ในมาตรา 77 วรรคท้ายของรัฐธรรมนูญแล้ว

2. การไม่แจ้งการชุมนุม

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 28 ก้หนดว่า ผู้ฝ่าฝืนมาตรา 10 มาตรา 12 มาตรา 17 หรือมาตรา 18 ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท

ซึ่งมาตรา 10 ได้ก้หนดว่า ผู้ประสงค์จะจัดการ ชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่ม การชุมนุมเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง

ส่วนมาตรา 12 ก้หนดว่า ในกรณีที่ผู้ประสงค์ จะจัดการชุมนุมสาธารณะไม่สามารถแจ้งการชุมนุม ภายในก้หนดเวลาตามมาตรา 10 ได้ ให้ผู้ประสงค์ จะจัดการชุมนุมสาธารณะแจ้งการชุมนุม พร้อมคำขอ ผ่อนผันก้หนดเวลาดังกล่าวต่อผู้รับแจ้งท้องที่ที่จะมี การชุมนุมก่อนเริ่มการชุมนุม

วัตถุประสงค์ของการแจ้งการชุมนุมตามมาตรา 10 และมาตรา 12 ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐทราบรายละเอียด เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ จะได้บริหารจัดการ การชุมนุมสาธารณะมิให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อน เกินสมควร การให้ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะ แจ้งเจ้าหน้าที่ล่วงหน้าจึงเป็นเพียงระเบียบอย่างหนึ่ง ที่รัฐกำหนดขึ้น

2.1 ความเหมาะสมของการกำหนดความผิด

การก้หนดความผิดทางอาญามาตรา 10 หรือ มาตรา 12 มีความเหมาะสมหรือไม่จะต้องพิจารณาว่า หากไม่แจ้งการชุมนุมแล้วจะมีความเป็นอันตรายต่อ สังคมหรือไม่

ผลการศึกษาพบว่า การไม่แจ้งการชุมนุมจะมี ผลกระทบต่อประชาชน สังคมก็ต่อเมื่อการชุมนุม สาธารณะนั้นมีการใช้ถนนสาธารณะ หรือมีการชุมนุม สาธารณะในวันและเวลาสำคัญของประเทศ หรือมี การค้างคินของผู้ชุมนุมเท่านั้น เนื่องจากการชุมนุม สาธารณะบนถนนสาธารณะ หรือในวันและเวลาสำคัญ ของชาติจะมีผลกระทบต่อประชาชนที่จะต้องสัญจร หรือใช้บริการสถานที่ที่มีการชุมนุม เช่น การจราจรเกิด ความติดขัดอย่างร้ายแรง เป็นต้น ในกรณีที่ผู้ชุมนุม ประสงค์จะค้างคินบริเวณสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ ย่อมก่อให้เกิดความไม่สะดวกต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ บริเวณใกล้เคียง เจ้าหน้าที่รัฐสามารถที่จะดูแลการชุมนุม ได้ยากลำบาก รวมถึงอาจมีบุคคลแฝงตัวมาก่อ ความไม่สงบในยามค้คินได้ง่าย ซึ่งจะเป็นอันตรายแก่ ผู้ชุมนุม และประชาชนที่พักอาศัยโดยรอบ ดงนั้น การก้หนดความผิดทางอาญาในกรณีข้างต้น ย่อมสอดคล้องกับหลักการก้หนดความผิดทางอาญา ตามแนวคิดความเป็นอันตรายแล้ว

อย่างไรก็ดี เมื่อปรากฏว่า มาตรา 10 และ มาตรา 12 มิได้มีการจำแนกกรณีการไม่แจ้งการชุมนุม ที่จะส่งผลกระทบต่อสังคม ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่ การก้หนดความผิดทางอาญาตามมาตรา 10 และ มาตรา 12 ยังมีความไม่เหมาะสมเท่าที่ควร และควร ได้รับการแก้ไขปรับปรุงต่อไป

2.2 ความเหมาะสมของมาตรการทางอาญา

เมื่อมาตรา 10 และมาตรา 12 มีวัตถุประสงค์ เพื่อจัดระเบียบการชุมนุมและเพื่อให้รัฐสามารถที่จะ

บริหารจัดการการชุมนุมสาธารณะได้ ด้วยเหตุนี้ การไม่แจ้งการชุมนุมจึงมิใช่การกระทำความผิดที่ร้ายแรง อันจะทำให้มีผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนรวมทุกกรณี แต่อย่างใด

อนึ่ง ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากมีการแก้ไข ปรับปรุงเรื่องการไม่แจ้งการชุมนุมสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อสังคมแล้ว สามารถที่จะใช้มาตรการทางอาญาที่ระบุไว้ในมาตรา 28 ได้ เพราะมาตรการที่กำหนดไว้มิได้กระทบต่อเสรีภาพของบุคคลที่ฝ่าฝืนระเบียบที่รัฐกำหนด ก่อปรกัมีรุนแรงน้อยกว่าโทษที่ปรากฏในมาตรา 431-9 ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศฝรั่งเศส อีกทั้ง การกำหนดเพดานโทษปรับขั้นสูงยังทำให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดโทษให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดแต่ละคนได้อีกด้วย

กล่าวโดยสรุป มาตรการทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28 ยังไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และหลักการในมาตรา 77 วรรคท้ายของรัฐธรรมนูญเท่าที่ควร สมควรที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับผลของการกระทำความผิดต่อไป

3. การไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้ชุมนุม

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 30 ได้กำหนดให้ผู้ชุมนุมที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 16 (1) หรือ (2) ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท และมาตรา 31 วรรคแรก ได้กำหนดให้ผู้ชุมนุมที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 16 (3) – (8) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ซึ่งหน้าที่ของผู้ชุมนุมตามมาตรา 16 มีดังต่อไปนี้

(1) ไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นที่ชุมนุมหรือทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามเหตุอันควร

(2) ไม่ปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มีการระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง เว้นแต่เป็นการแต่งกายตามปกติประเพณี

(3) ไม่พกพาอาวุธ ดอกไม้เพลิง สิ่งเทียมอาวุธปืน หรือสิ่งที่อาจนำมาใช้ได้อย่างอาวุธ เข้าไปในที่ชุมนุมไม่ว่าจะได้รับอนุญาตให้มีสิ่งนั้นติดตัวหรือไม่

(4) ไม่บุกรุกหรือทำให้เสียหาย ทำลาย หรือทำด้วยประการใดๆ ให้ใช้การไม่ได้ตามปกติซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น

(5) ไม่ทำให้ผู้อื่นกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือเสรีภาพ

(6) ไม่ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่น

(7) ไม่ขัดขวางหรือกระทำการใดๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะในการคุ้มครองความสะดวกของประชาชนในการใช้ที่สาธารณะ และการดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น

(8) ไม่เดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมระหว่างเวลา 18.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้น เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ

เหตุที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ของผู้ชุมนุมตามมาตรา 16 ก็เพื่อให้การชุมนุมเป็นไปด้วยความสงบ ปราศจากอาวุธและไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นเกินสมควร

3.1 ความเหมาะสมของการกำหนดความผิดทางอาญา

หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน มาตรา 16 (1) - (7) อาจก่อให้เกิดความเป็นอันตรายต่อบุคคลอื่นได้ นอกจากนี้ การที่ผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามอนุมาตรา 16 (1) - (7) ยังแสดงให้เห็นเจตนาของผู้ชุมนุมว่ามีได้ประสงค์ที่จะมาชุมนุมเพื่อเรียกร้องหรือแสดงความคิดเห็นโดยสงบ หากแต่ประสงค์ที่จะก่อให้เกิดเหตุชุมนุมวุ่นวายขึ้นในสังคม และไม่สามารถใช้มาตรการอื่นนอกเหนือจากมาตรการทางอาญาได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ประกอบกับการฝ่าฝืนหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดในตัวเอง (Mala In Se) อย่างหนึ่งด้วย การกำหนดความผิดทางอาญาสำหรับการฝ่าฝืนมาตรา 16 (1) - (7) จึงเป็นไปตามหลักการกำหนดความผิดทางอาญาตามแนวคิดความเป็นอันตรายแล้ว

ส่วนการฝ่าฝืนมาตรา 16 (8) ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่รัฐกำหนดขึ้นมา เพื่อให้ผู้ใช้ถนนสาธารณะได้รับความเดือดร้อนในการสัญจรเกินควร และเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถที่จะดูแลให้เกิดอันตรายต่อตัวผู้ชุมนุมเอง อีกทั้ง มาตรา 16 (8) ยังได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ด้วย เพราะฉะนั้นการที่กฎหมายกำหนดให้การฝ่าฝืนมาตรา 16 (8) เป็นการกระทำความผิดทางอาญา นอกจากจะไม่สอดคล้องกับการกำหนดความผิดทางอาญาตามแนวคิดความเป็นอันตราย เพราะการฝ่าฝืนมาตรา 16 (8) มิใช่กรณีที่จะก่อให้เกิดความเป็นอันตรายต่อบุคคลอื่นแล้ว ยังสามารถใช้มาตรการทางปกครองแทนมาตรการทางอาญาบังคับแก่กรณีดังกล่าวได้อีกด้วย

เพราะฉะนั้นการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ชุมนุมที่ฝ่าฝืนหน้าที่ตามมาตรา 16 เป็นการกระทำความผิดทางอาญาตามมาตรา 30 และมาตรา 31 บางกรณียังมีความไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับการกำหนด

ความผิดทางอาญาตามแนวคิดความเป็นอันตรายสมควรที่จะปรับปรุงให้สอดคล้องกับหลักการกำหนดความผิดทางอาญาตามแนวคิดความเป็นอันตรายต่อไป

3.2 ความเหมาะสมของมาตรการทางอาญา

หน้าที่ของผู้ชุมนุมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 16 (1) - (7) เป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญ หากมีการฝ่าฝืนหน้าที่ดังกล่าวย่อมจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม ส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมอย่างร้ายแรง และอาจนำไปสู่การกระทำความผิดตามกฎหมายอื่นๆ ได้ ทั้งนี้ เมื่อนำมาตรการทางอาญาตามมาตรา 30 และมาตรา 31 ไปเปรียบเทียบกับมาตรการทางอาญาของประเทศฝรั่งเศสในเรื่องเดียวกัน จะเห็นได้ว่า ประเทศฝรั่งเศสกำหนดทั้งโทษปรับและโทษจำคุก ในขณะที่มาตรา 30 กำหนดเพียงแต่โทษปรับทางอาญาเท่านั้น อีกทั้ง เพดานโทษของประเทศฝรั่งเศสก็สูงกว่าเพดานโทษที่มาตรา 30 และมาตรา 31 กำหนดไว้อีกด้วย ฉะนั้น มาตรการทางอาญาที่ปรากฏในมาตรา 30 และมาตรา 31 ของประเทศไทยจึงมีความยืดหยุ่น และเหมาะสมแก่กรณีมากกว่า เพราะทำให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจเลือกวิธีการลงโทษผู้กระทำความผิดให้มีความเหมาะสม และได้สัดส่วนกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคมได้

ส่วนการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 16 (8) แม้จะทำให้เกิดความไม่สะดวกในการสัญจรก็ตาม แต่เมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นเพียงระเบียบอย่างหนึ่งที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อบริหารจัดการการชุมนุม ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรที่จะยกเลิกมาตรการทางอาญา และนำมาตรการทางปกครองมาบังคับใช้กับกรณีดังกล่าว เช่น สั่งห้ามมิให้เดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุม การจำกัดพื้นที่การชุมนุม หรือการสั่งให้ยุติการชุมนุม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการกำหนดความผิดและโทษทางอาญาสำหรับกรณีที่ฝ่าฝืนหน้าที่ตามมาตรา 16 (4) - (7) จะมีความเหมาะสมแล้วก็ตาม ทว่า เรื่องดังกล่าวประมวลกฎหมายอาญาก็ได้กำหนดความผิดและโทษทางอาญาไว้แล้ว ตัวอย่างเช่น ความผิดต่อเสรีภาพตามมาตรา 309 หรือความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ตามมาตรา 358 เป็นต้น กอปรกับคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายที่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า เมื่อความผิดที่มีโทษทางอาญาในพระราชบัญญัติใดมีองค์ประกอบความผิดที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกับความผิดที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ห้ามมิให้กำหนดโทษทางอาญาในพระราชบัญญัตินั้นอีก เว้นแต่พระราชบัญญัตินั้นจะมีเหตุผลจำเป็นพิเศษที่จะต้องมีโทษที่สูงกว่าประมวลกฎหมายอาญา หรือจำเป็นจะต้องมีโทษอุปกรณ์ ด้วยเหตุนี้ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้มีเหตุผลหรือความจำเป็นพิเศษที่จะต้องมีโทษแตกต่างจากประมวลกฎหมายอาญาแต่อย่างใด อีกทั้ง ประเทศที่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมไว้โดยเฉพาะก็สืบเนื่องมาจากฐานความผิดและโทษที่มีอยู่เดิมไม่ครอบคลุมกับกรณีที่จะเกิดขึ้นระหว่างการชุมนุมสาธารณะได้ ฉะนั้น เมื่อกฎหมายที่มีอยู่เดิมอย่างประมวลกฎหมายอาญาครอบคลุมกับกรณีที่จะเกิดขึ้นแล้วก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องไปกำหนดความผิดและโทษในกฎหมายเฉพาะฉบับใดฉบับหนึ่งอีก การกำหนดโทษทางอาญาในมาตรา 16 (4) - (7) จึงมีความซ้ำซ้อนกับประมวลกฎหมายอาญา ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรที่จะยกเลิกการกำหนดความผิดและโทษทางอาญาตามมาตรา 16 (4) - (7) เพื่อมิให้กฎหมายเกิดความซ้ำซ้อน โทษมีความลักลั่น และเพื่อมิให้เกิดภาวะกฎหมายอาญาเพื่อ ซึ่งจะส่งผลดีต่อเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป มาตรการทางอาญาตามมาตรา 30

พ.ศ. 2562 และหลักการในมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแล้ว แต่มาตรการทางอาญาที่กำหนดไว้ในมาตรา 31 บางอนุมาตรายังมีความไม่เหมาะสมกับลักษณะการกระทำความผิด และมีความซ้ำซ้อนกับประมวลกฎหมายอาญา จึงควรที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงให้มีความเหมาะสมต่อไป

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะจะต้องอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่า การชุมนุมสาธารณะเป็นเสรีภาพอย่างหนึ่ง และรัฐจะจำกัดเสรีภาพได้ก็ต่อเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ความสงบสุขของสังคม และความมั่นคงปลอดภัยของรัฐเท่านั้น ดังนั้น กฎหมายที่จะมาจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะจะต้องไม่เป็นกฎหมายที่สร้างภาระให้แก่ผู้ชุมนุมเกินสมควร

จากผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีบางบทบัญญัติที่กำหนดความผิด และมาตรการทางอาญาที่ไม่สอดคล้องกับแนวคิดการกำหนดความผิด แนวคิดการกำหนดโทษทางอาญา ตลอดจนหลักการที่ปรากฏในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งสมควรที่จะได้รับการแก้ไขปรับปรุง ดังนี้

1. แก้ไขปรับปรุงเรื่องการแจ้งการชุมนุมสาธารณะ กล่าวคือ กำหนดให้แจ้งเฉพาะการชุมนุมสาธารณะที่หากไม่แจ้งแล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือเกิดผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมอย่างร้ายแรงเท่านั้น

2. บทบัญญัติใดที่มีความซ้ำซ้อนกับประมวลกฎหมายอาญา และทำให้เกิดปัญหาในการใช้การตีความกฎหมาย ควรที่จะต้องพิจารณาว่า ยังมีความจำเป็นพิเศษที่จะต้องมีบทบัญญัติดังกล่าวอยู่หรือไม่ หากไม่มีความจำเป็นก็ควรยกเลิกความผิด

และโทษนั้นเสีย

3. การบังคับใช้มาตรการทางอาญาควรนำมาใช้กับการกระทำความผิดที่ร้ายแรงเท่านั้น เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเพื่อมิให้เกิดภาวะกฎหมายอาญาเพื่อ ซึ่งจะส่งผลเสียต่อประเทศ

ไทยอย่างมาก ฉะนั้น หากการกระทำความผิดเป็นเพียงการก่อความรำคาญ หรือมิใช่การกระทำความผิดอย่างร้ายแรง และสามารถที่จะนำมาตรการอื่นๆ มาปรับใช้กับกรณีดังกล่าวได้ก็ควรนำมาตรการอื่นๆ มาใช้บังคับแทนมาตรการทางอาญา

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2551). *คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1*. (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินต์ติ้ง (ประเทศไทย).
- วารุณี วัฒนประดิษฐ์. (2551). *เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ*. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, สาขากฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ.
- แวกส์, เรย์มอนด์. (2555). *กฎหมาย: ความรู้ฉบับพกพา [Law : a very short introduction]* (ฐาปนันท์ นิพิฏฐกุล, ผู้แปล). กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.
- สมชาย ปรีชาศิลปกุล. (2558). *เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย*. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

ภาษาต่างประเทศ

- Ashworth, Andrew. (2006). *Principle of Criminal Law*. (5th edition). Oxford: Oxford University Press.
- Justia US Law. (2020). *2020 California Code Penal Code*. Retrieved from <https://law.justia.com/codes/california/2020/code-pen/part-1/title-11/>
- Legifrance. (2021a). *Code de la defense*. Retrieved from https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071307/LEGISCTA000006151486/#LEGISCTA000006151486
- _____. (2021b). *Code de la sécurité intérieure*. Retrieved from <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000025508382/>
- _____. (2021c). *Loi du 30 juin 1881 sur la liberté de reunion*. Retrieved from <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000025148185/>
- _____. (2021d). *Loi n 55-385 du 3 avril 1995 relative a l'etat d'urgence*. Retrieved from <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000025508382/>
- The National People's Congress of the People's Republic of China. (2021). *Law of the People's Republic of China on Assemblies, Processions and Demonstrations*. Retrieved from http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2007-12/12/content_1383911.htm

หลักเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะในบริบทประเทศไทย

Principles of freedom of public assembly in the Thai context

เศรษฐวัฒน์ โชควรรกุล*

Settawat Chokwarakul**

วิกานดา ชัยรัตน์***

Wikanda Chairat****

บทความนี้

Received

11 สิงหาคม 2564

Revised

2 กันยายน 2564

Accepted

14 ตุลาคม 2564

บทคัดย่อ

เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย มีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ด้วยกัน 3 ระดับ คือกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐธรรมนูญ และกฎหมายการชุมนุมสาธารณะ โดยในส่วนกฎหมายระหว่างประเทศได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ซึ่งประเทศไทยรับเป็นภาคีและผูกพันเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2539 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 มกราคม 2540 เป็นต้นมา สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญไทย ฉบับปี 2560 มาตรา 44 วรรคแรกระบุว่า เสรีภาพในการชุมนุม จะได้รับการรับรอง หากเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) พัฒนาการการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย และ 2) วิเคราะห์หลักเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะในบริบทประเทศไทย ภายใต้บริบทรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 และพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 บังคับใช้ โดยบทความนี้เน้นการศึกษาจากเอกสาร และคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ พบว่า คำว่า “ชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” คือ การชุมนุมที่มุ่งแสดงพลังแห่งการเรียกร้องที่บริสุทธิ์ เป็นการแสดงพลังอันเริ่มต้นจากความต้องการภายในจิตใจ มิใช่พลังที่แสดงออกมาจากอาวุธใดๆ และคำว่า

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา (ดร.)

** Assistant Professor of Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Ratchasima Rajabhat University (Ph.D)

*** อาจารย์หลักสูตรจิตวิทยาการปรึกษาและการแนะแนว คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา (ดร.)

**** Lecturer of Counseling and Guidance Psychology Program, Faculty of Education, Nakhon Ratchasima Rajabhat University (Ph.D)

“ปราศจากอาวุธ” คือ การชุมนุมมุ่งที่จะใช้พลังแห่งเจตจำนงอันแน่วแน่ในการเรียกร้องสิ่งที่ประสงค์แทนการใช้อาวุธหรือระดมมวลชนเพื่อสร้างความเสียหาย ดังนั้นหลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการพิจารณาว่าการชุมนุมที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งในประเทศไทยจะเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธหรือไม่ ควรพิจารณาว่าการชุมนุมดังกล่าวเป็นไปโดยมีการกระทบบสิทธิของสาธารณชนหรือไม่ ถ้าหากมีการกระทบบสิทธิของสาธารณชนแล้ว ก็ไม่ถือว่าเป็นการชุมนุมโดยสงบหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

คำสำคัญ: การชุมนุมทางการเมือง, การชุมนุมสาธารณะ, การชุมนุมประท้วง, เสรีภาพในการชุมนุม--ไทย

Abstract

Freedom of Public Assembly in Thailand There are three levels of applicable law: international law, constitutional law, and public assembly law. In terms of international law, including The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), which Thailand is a party to and is bound by on 27 October 1996, has come into force on 30 January 1997. Consistent with the 2017 Thai Constitution, Article 44, first paragraph. Indicate that Freedom of assembly will be guaranteed. If it is a peaceful and unarmed assembly the objectives of this article were to study 1) the development of public assembly in Thailand and 2) analyze the principle of freedom of public assembly in the Thai context. Under the context of the Constitution B.E. 2560 and the Public Assembly Act B.E. 2558, this article focuses on the study of documents. And the verdict concerning public gatherings found that the term “peaceful and unarmed assembly” was a demonstration aimed at expressing the power of pure calling. It is an expression of power that begins with the inner desires of the mind. It is not the power expressed by any weapon, and the term “unarmed” is that the assembly aims to use the power of firm will to demand its will instead of using weapons or mobilizing the masses for damage. Therefore, the criterion to be used to determine whether each rally in Thailand will be a peaceful and unarmed rally or not. Should we consider whether the assembly is going to affect the rights of the public or not? If there is an impact on the rights of the public it is not considered a peaceful or unconstitutional assembly.

Keywords: Political rallies, Public rallies, Protests, Freedom of assembly--Thailand.

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้บัญญัติถึงเรื่องเสรีภาพในการชุมนุม มาตรา 44 วรรคแรก บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ วรรคสอง บัญญัติว่า การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น มีข้อน่าสังเกตว่า มาตรา 44 มิได้ใช้คำว่าสิทธิ แต่ใช้คำว่าเสรีภาพ คำว่า สิทธิ และเสรีภาพ มีความแตกต่างกันอย่างไร หยุด แสงอุทัย (2535, น. 224) ได้ให้คำนิยามของ “สิทธิ” ว่าประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ ซึ่งหมายความว่า เป็นประโยชน์ที่กฎหมาย “รับรอง” ว่ามีอยู่และเป็นประโยชน์ที่กฎหมาย “คุ้มครอง” คือ คุ้มครองไม่ให้มีการละเมิดสิทธิ รวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย ในขณะที่เสรีภาพ ขอกกล่าวโดยสรุปว่า คือ สภาวะของบุคคลที่มีได้อยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลหนึ่งบุคคลใด เป็นอำนาจของบุคคลในการกำหนดการกระทำของตนเองได้

ความหมายของ “สิทธิ” และ “เสรีภาพ”

“สิทธิและเสรีภาพ” เป็นคำที่เราคุ้นเคยกันเป็นอย่างดีเพราะมักจะถูกนำมาอ้างในการกระทำการ หรือห้ามมิให้กระทำการ รวมทั้งเรียกร้องให้รัฐกระทำการ หรือโต้แย้งการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของรัฐ และยังถือว่าเป็นคำที่มีความสำคัญต่อพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย โดยมีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้ (พงษ์พิสัย วรรณราช, 2563, ออนไลน์)

คำว่า “สิทธิ” (Right) ในทางกฎหมายนั้น ได้มีนักกฎหมายหลายท่านได้ให้คำนิยามไว้ เช่น

ขุนประเสริฐศุภมาตรา (2477, น. 1) ได้อธิบายว่า สิทธิ หมายถึง อำนาจหรือความสามารถซึ่งกฎหมายรับรองป้องกันให้บุคคลผู้หนึ่งมีอำนาจร้องขอให้ผู้อื่นมีหน้าที่ต้องเคารพ

หยุด แสงอุทัย (2535, น. 224) ได้อธิบายว่า สิทธิ เป็นการก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นในอันที่จะต้องปฏิบัติตามประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ รวมถึงมีหน้าที่ที่จะไม่รบกวนต่อสิทธิหรือหน้าที่ที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นไปตามสิทธิ ทั้งนี้ แล้วแต่ประเภทของสิทธินั้นๆ ด้วย

คณิน บุญสุวรรณ (2547, น. 20-21) ให้ความหมายไว้ว่า สิทธิ หมายถึง อำนาจอันชอบธรรมที่บุคคลสามารถที่จะมีหรือกระทำการใดก็ได้ที่มีกฎหมายรองรับ แต่คำว่าจะทำอะไรก็ได้ในที่นี้ มิได้หมายความว่าทำอะไรได้ตามใจ เพราะหากทำอะไรลงไปแล้วเกิดไปกระทบสิทธิของคนอื่นหรือทำให้คนอื่นต้องเดือดร้อนเสียหาย หรือสูญเสียอะไรบางอย่าง การกระทำได้กล่าวก็เป็นสิ่งที่ต้องห้าม เช่น สิทธิในการมีทรัพย์สินส่วนตัว สิทธิในที่ดิน สิทธิในการป้องกันตัวเอง หรือสิทธิในการใช้รถใช้ถนน สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เป็นต้น

วรพจน์ วิสรุทธิพิชญ์ (2543, น. 21) อธิบายว่า สิทธิ คืออำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น (เช่น สิทธิทางหนี้ กรรมสิทธิ์ ฯลฯ) เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน หรือให้ละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

อุดม รัฐอมฤต และคณะ (2544, น. 86) มีความเห็นเรื่อง “สิทธิ” นี้ว่า หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน

และบุคคลอื่นหรือเรียกร้องให้บุคคลอื่นหรือหลายคน กระทำการหรืองดเว้นกระทำการบางอย่างเพื่อให้เกิด ประโยชน์แก่ตน

บรรเจิด สิงคะเนติ (2547, น. 58) ได้แบ่งแยก “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” ออกจากความหมายของคำว่า “สิทธิตามความหมายทั่วไป” โดยสิทธิตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุด ได้บัญญัติให้การรับรอง ค้ำครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด ซึ่งการให้อำนาจ แก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะ ไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้ แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรอง ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการ อย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิตามรัฐธรรมนูญยังหมายรวมถึง การให้หลักประกันในทางหลักการซึ่งหมายถึง การมุ่งคุ้มครองต่อสถาบันในทางกฎหมายในเรื่องใด เรื่องหนึ่ง ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็น ความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ และสิทธิตาม รัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ ทั้งหลายต้องให้ความเคารพ ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิ ตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทาง ปฏิบัติ

หากนำหลักการและความคิดเกี่ยวกับสิทธิ มาประมวลแล้ว ก็จะได้เห็นว่าสิทธิมีลักษณะสำคัญ ที่ตรงกันอยู่หลายประการ ได้แก่

(1) สิทธินั้นจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าของสิทธิที่จะ เลือกใช้สิทธิ สิทธิจะเป็นการรับรองให้เจ้าของสิทธิมี “อำนาจ” สามารถ “ใช้” สิทธินั้นได้ หรืออาจจะไม่ใช่ สิทธินั้นได้ตามเจตจำนงของเจ้าของสิทธิ ในบางกรณี ก็อาจจะให้ผู้อื่นใช้สิทธิของตนแทนได้ ซึ่งการให้ผู้อื่น ใช้สิทธิแทนนี้มีกฎเกณฑ์ในกฎหมายแพ่ง

(2) สิทธินั้นเรียกร้องให้ผู้อื่นมีหน้าที่ต้องเคารพ สิทธิของตนนั้น กล่าวคือ ถ้าเป็นสิทธิในทางแพ่ง จะสามารถเรียกร้องต่อทรัพย์สิน (ทรัพย์สินสิทธิ) บุคคลอื่น มีหน้าที่ต้องยอมรับและไม่ละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สิน อันผู้อื่นมีสิทธิอยู่นั้น หรือเรียกร้องให้บุคคลดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการ (บุคคลสิทธิ) หรือในทางกฎหมาย มหาชน สิทธินั้นจะเรียกร้องให้รัฐโดยหน่วยงานของรัฐ กระทำการ หรือไม่กระทำการใดๆ เพื่อตนได้ ทุกกรณี นั้นแสดงถึง “หน้าที่” ที่ผู้อื่นจะกระทำต่อสิทธินั้น กล่าวคือในทุกสิทธิจะมีหน้าที่ต่อผู้อื่นเสมอ

(3) สิทธิจะเกิดขึ้นก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น เนื่องจาก สิทธิเป็นเรื่องของอำนาจและหน้าที่ที่จะบังคับต่อบุคคล อื่นหรือรัฐ ปัจเจกชนทั่วไปจะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายรับรองสิทธิของตน และกำหนด หน้าที่ต่อบุคคลอื่นเท่านั้น จริยอยู่แม้ในทางแพ่งบุคคล มีสิทธิจะทำนิติกรรมผูกพันได้โดยเสรี และนิติกรรมนั้น ก็อาจจะเกิดสิทธิทางแพ่งขึ้นก็ได้ แต่การที่บุคคลสามารถ ทำนิติกรรมกันได้นั้นก็ต้องชอบด้วยเงื่อนไขที่กฎหมาย ได้กำหนดไว้ด้วย ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่าสิทธิจะเกิด ขึ้นได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น โดยกฎหมายอาจจะ กำหนดสิทธิไว้โดยชัดเจนหรือให้อำนาจแก่ปัจเจกชนไป กำหนดก่อตั้งสิทธิระหว่างกันและกันได้โดยเสรี ครอบคลุม ที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดีของประชาชน ส่วนสิทธิต่อรัฐนั้นก็ชัดเจนว่าต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ และกฎหมายบัญญัติเท่านั้น

ส่วนคำว่า “เสรีภาพ” (Liberty) นั้น แปลว่า “ความมีเสรีหรือสภาพที่ทำได้โดยปลอดอุปสรรค สภาพที่มีสิทธิที่จะทำ จะพูดได้โดยไม่ละเมิดสิทธิของ ผู้อื่น” กล่าวขยายความได้ว่า เสรีภาพเป็นอำนาจ อันชอบธรรมที่กฎหมายรับรอง และคุ้มครองแก่บุคคล ที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใดๆ ตามที่เขาต้องการ ได้โดยอิสระ หรือโดยปลอดจากอุปสรรคหรือการบังคับ ขัดขวาง เสรีภาพจึงก่อหน้าที่ตามกฎหมายให้รัฐและ

บุคคลอื่นที่จะต้องเคารพและไม่ไปรบกวน ขัดขวาง การใช้เสรีภาพของเขา

วรพจน์ วิชาพิชญ์ (2543, น. 22) อธิบายว่า เสรีภาพ คือ ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น เป็นภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยว ขัดขวาง บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบนานเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำและไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะกระทำ โดยสรุปแล้ว เสรีภาพ คือ อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง โดยอำนาจนี้ บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนเองได้ด้วยตนเองตามใจปรารถนา เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง

อุดม รัฐอมฤต และคณะ (2544, น. 87) มีความเห็นเรื่อง “เสรีภาพ” นี้ว่า หมายถึง สภาวะการณ์ของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลอื่น หรือปราศจากการหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่เท่าที่บุคคลนั้นไม่ถูกบังคับให้ต้องกระทำในสิ่งที่ไม่ประสงค์จะกระทำ หรือไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่บุคคลนั้นประสงค์ที่จะกระทำ

อย่างไรก็ดี อาจมีกรณีที่ก่อให้เกิดความสับสนได้ คือ กรณีของ “สิทธิในเสรีภาพ” (Freiheitsrecht) กล่าวคือ โดยลำพังของเสรีภาพนั้น ไม่ก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่น เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา ซึ่งบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการที่จะนับถือศาสนาหรือไม่นับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ในแง่นี้มิได้ก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นแต่อย่างใด แต่หากกล่าวว่า “สิทธิในเสรีภาพ” นั้น หมายความว่าบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองในความหมายนี้ ย่อมก่อให้เกิดความผูกพันต่อบุคคลอื่น กล่าวคือ บุคคลย่อมมีหน้าที่ที่จะไม่ละเมิดการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลนั้น ตัวอย่างสำคัญ คือ รัฐธรรมนูญของเยอรมันได้บัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพไว้ในมาตรา 2 โดยใน

วรรคหนึ่งเป็น “เสรีภาพทั่วไปในการกระทำการ” โดยถือว่าเป็น “สิทธิขั้นพื้นฐานหลัก”(Muttergrundrecht) ซึ่งจากสิทธิและเสรีภาพหลักดังกล่าวได้ก่อให้เกิดเสรีภาพเฉพาะเรื่องอื่นๆ อีกมากมาย ในกรณีที่มีการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพโดยอำนาจรัฐในกรณีนี้ ย่อมถือว่าสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวมีสถานะเป็น “สิทธิในการป้องกันตามกฎหมายมหาชน” อันเป็นสิทธิที่อาจเรียกร้องให้รัฐดำเนินการเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองได้อย่างสมบูรณ์

เสรีภาพการแสดงออก (Freedom of Expression)

เสรีภาพการแสดงออก (Freedom of Expression) หรือเสรีภาพในการพูด (Freedom of Speech) โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw) (2563, ออนไลน์) นิยามไว้ว่าเป็นสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หมายถึง สิทธิที่เราสามารถที่จะแสดงออกหรือสื่อสารความรู้สึกนึกคิดหรือความเห็น ทั้งด้วยการพูด การแสดงท่าทาง หรือการสื่อสารด้วยตัวหนังสือ ไม่ว่าจะบนหน้ากระดาษหรือในโลกออนไลน์ ตลอดจนในรูปแบบอื่นๆ เช่น เสียงเพลง ภาพถ่าย ภาพกราฟิกหรือภาพเคลื่อนไหว ฯลฯ นอกจากนี้ยังรวมถึงสิทธิในการค้นคว้า หา เข้าถึงหรือได้รับข้อมูล ความรู้สึกนึกคิดความเห็นที่มีการสื่อสารและเผยแพร่ด้วยในระดับปัจเจกบุคคล เสรีภาพในการพูดและการแสดงออกทำให้คนแต่ละคนสามารถแสดงตัวตนออกมาได้ แม้เป็นไปด้วยความแตกต่างจากคนอื่นและเงื่อนไขของสังคมนั้น ไม่ว่าจะผ่านการแต่งตัว การเขียน สเตตัสบนเฟซบุ๊ก หรือการแสดงออกในรูปแบบอื่นๆ

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อเผชิญความไม่เป็นธรรม และ/หรือ กระบวนการยุติธรรมในประเทศไม่สามารถนำผู้กระทำผิดมารับผิดชอบได้ เช่น เมื่อถูกเจ้าหน้าที่รัฐในท้องถิ่น

เรียกรับสินบนหรือข่มขู่ เสรีภาพการแสดงออกที่จะโพสต์เรื่องราวบนสื่อสังคมออนไลน์เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมย่อมเป็นสิ่งจำเป็นและควรได้รับความคุ้มครอง เช่นเดียวกัน ในระดับชุมชนหรือสังคมระดับประเทศ เสรีภาพในการแสดงออกคือเครื่องมือสำคัญที่คนในชุมชนใช้ในการสื่อสารกับรัฐเพื่อสะท้อนปัญหาต่างๆ เพื่อให้เกิดการปรับปรุงหรือป้องกันมิให้เกิดเหตุซ้ำ

นอกจากนี้เสรีภาพการแสดงออกยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้โลกเกิดการพัฒนาในทุกมิติ ทั้งในทางวิชาการและผลประโยชน์สาธารณะโดยทั่วไป เพราะการที่มีคนหลายฝ่ายนำความคิดหรือข้อเสนอที่แตกต่างกันมาอภิปรายอย่างเสรีและกว้างขวาง ย่อมชี้นำไปสู่ทางเลือกในการแก้ปัญหาหรือการพัฒนาที่กว้างไกลและมีประสิทธิภาพมากกว่า

ประวัติศาสตร์ของเสรีภาพการแสดงออก

การออกบัญญัติแห่งสิทธิ (Bill of Rights) ในอังกฤษเมื่อปี ค.ศ. 1689 (พ.ศ. 2232) น่าจะเป็นครั้งแรกที่เสรีภาพในการพูดและการแสดงออกได้รับการรับรองในฐานะสิทธิตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามเสรีภาพในการพูดและการแสดงออกที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายนี้จำกัดอยู่ในสภาพเท่านั้นไม่ได้เป็นการรับรองสิทธิของพลเมืองโดยทั่วไป โดยมีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้ (โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายมหาชน, 2563, ออนไลน์)

เอกสารทางการขั้นแรกๆ ที่ได้รับการรับรองเสรีในการพูดและการแสดงออกในฐานะสิทธิพลเมืองของประชาชนทั่วไป น่าจะเป็นในบทบัญญัติเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสหรัฐฉบับที่ 1 (the first amendment) และในคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส (Declaration of the Rights of Man and of the Citizen) มีข้อนាំสังเกตว่าการรับรองเสรีภาพในการแสดงออกทั้งในกรณีของสหรัฐอเมริกาและ

ในฝรั่งเศส ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของการต่อสู้ทางการเมืองครั้งใหญ่ กรณีของสหรัฐคือการสู้เพื่อเป็นอิสระจากการปกครองของอังกฤษ ส่วนกรณีของฝรั่งเศสคือการต่อสู้เพื่อเพิ่มอำนาจและสิทธิของชนชั้นล่าง อย่างไรก็ตามด้วยพัฒนาการทางการเมืองในสมัยนั้น เสรีภาพในการแสดงออกทั้งในกรณีของสหรัฐและฝรั่งเศสก็ยังคงไม่ได้ครอบคลุมประชาชนโดยทั่วไป เช่น ทาสในสหรัฐอเมริกาหรือประชาชนชาวอาณานิคมของฝรั่งเศสก็ยังไม่น่าจะได้รับการคุ้มครองเสรีภาพนี้ในขณะนั้น

เสรีภาพในการพูดและการแสดงออก ถูกทำให้กลายเป็นคุณค่าในระดับสากลในปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนสากล และในกติกาสากลว่าสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สำหรับกรณีไทย ได้เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิทางการเมืองในปี 2539 ซึ่งในการเข้าเป็นภาคีรัฐบาลไทยจะต้องเสนอรายงานสถานการณ์ด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งรวมถึงเสรีภาพในการพูดและการแสดงออกของประเทศต่อชาติสมาชิกอื่นๆ ซึ่งรายงานดังกล่าวก็จะถูกพิจารณา (review) และหากชาติสมาชิกอื่นพบว่ารัฐบาลไทยไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงในการเคารพ ปกป้องและคุ้มครองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เช่น มีการดำเนินคดีผู้ที่ชุมนุมอย่างสันติ หรือมีการออกกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการพูดหรือการแสดงออกของประชาชน รัฐบาลไทยก็จะต้องถูกดำเนินในเวทีโลก

ว่าด้วยเรื่องเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประเทศไทย มีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ด้วยกัน 2 ระดับคือกฎหมายระหว่างประเทศ และรัฐธรรมนูญ กฎหมายระหว่างประเทศได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ซึ่งประเทศไทยรับเป็นภาคีและผูกพันเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2539 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 มกราคม 2540 เป็นต้นมา

ทั้งนี้ข้อ 21 ของ ICCPR บัญญัติว่ากำหนดว่า “สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง” และในวรรคสอง กำหนดไว้ว่า “การจำกัดใช้สิทธินี้จะกระทำไม่ได้นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของบุคคลอื่น” สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญไทยฉบับปี 2560 มาตรา 44 วรรคแรกระบุว่า เสรีภาพในการชุมนุมจะได้รับการรับรอง หากเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับ มาตรา 25 วรรคแรก ที่บัญญัติว่า สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่นบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้น ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

กฎหมายไทยที่ใช้จำกัดเสรีภาพการแสดงออก

เสรีภาพการแสดงออก ถูกรับรองและถูกจำกัดโดยกฎหมายไปพร้อมๆ กัน รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2560 รับรองเสรีภาพการแสดงออกไว้ในมาตรา 34 วรรคแรก บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าว จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ

เพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน วรรคสอง บัญญัติว่า เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น นอกจากนี้แล้วยังมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ใช้จำกัดเสรีภาพการแสดงออก ดังนี้ (โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน, 2563, ออนไลน์)

กฎหมายอาญา ที่ใช้จำกัดเสรีภาพการแสดงออกโดยทั่วไป

โดยทั่วไป ทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยต้องอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งกำหนดฐานความผิดที่เกี่ยวกับการแสดงออกไว้หลายฐาน ได้แก่ มาตรา 112 ความผิดฐานดูหมิ่น หมิ่นประมาท แสดงความอาฆาตมาดร้าย พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ มีโทษจำคุก 3-15 ปี, มาตรา 116 ความผิดฐานสร้างความปั่นป่วนหรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชนถึงขนาดที่จะก่อความไม่สงบขึ้นในราชอาณาจักร หรือเพื่อให้ประชาชนล่วงละเมิดกฎหมายแผ่นดิน มีโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี

ความผิดฐานดูหมิ่นเจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติตามหน้าที่ตามมาตรา 136 มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี ปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ความผิดฐานดูหมิ่นศาลหรือผู้พิพากษาในการพิจารณาคดี ตามมาตรา 198 มีโทษคุก 1-7 ปี ปรับ 2,000-14,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ความผิดฐานดูหมิ่นวัดหรือสถานที่เคารพทางศาสนา ตามมาตรา 206 มีโทษจำคุก 1-7 ปี ปรับ 2,000-14,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ความผิดฐานมั่วสุมก่อความวุ่นวาย ตามมาตรา 215, 216 มีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หากเจ้าหน้าที่สั่งให้เลิกแล้วไม่เลิก

จะมีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ปรับไม่เกิน 6,000 บาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งความผิดฐานนี้มีมักถูกใช้กับการจัดการชุมนุมสาธารณะ

ความผิดฐานหมิ่นประมาท ตามมาตรา 326 มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี ปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ

ความผิดฐานหมิ่นประมาทโดยการโฆษณา หรือ การหมิ่นประมาทผ่านสื่อต่างๆ เพื่อให้ปรากฏแก่ประชาชนโดยทั่วไป ตามมาตรา 328 มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่เกิน 200,000 บาท

ความผิดฐานดูหมิ่น ทั้งดูหมิ่นซึ่งหน้าหรือโดยการโฆษณา ตามมาตรา 393 มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน ปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กฎหมายที่ใช้จำกัดเนื้อหาในสื่อวิทยุและโทรทัศน์

พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับสื่อวิทยุและโทรทัศน์ โดยมีมาตรา 37 กำหนดไว้ว่า ห้ามออกอากาศรายการที่มีเนื้อหาก่อให้เกิดการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเข้าลักษณะลามกอนาจาร หรือก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง หากฝ่าฝืนให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) มีอำนาจสั่งระงับการออกอากาศรายการ หรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต เจ้าของสถานวิทยุหรือโทรทัศน์นั้นๆ หรือสั่งปรับ 50,000-500,000 บาท

นอกจากนี้ยังมี พ.ร.บ. วิทยุคมนาคม พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นกฎหมายเก่าที่ยังมีผลบังคับใช้อยู่เกี่ยวข้องกับ

ใช้คลื่นวิทยุ บางครั้งกฎหมายนี้ก็ถูกนำมาใช้เอาผิดกับผู้ที่ใช้สื่อวิทยุส่งข้อมูลข่าวสารโดยไม่ได้รับใบอนุญาต มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ

กฎหมายที่ใช้จำกัดเนื้อหาในสื่อออนไลน์

พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มาตรา 14 กำหนดห้ามนำเข้าข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศหรือก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ประชาชน หรือข้อมูลที่เป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร มีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี ปรับไม่เกิน 100,000 บาท

พ.ร.บ. คอมพิวเตอร์ฯ มาตรา 20 ยังให้อำนาจเจ้าพนักงานร้องขอต่อศาล เพื่อปิดกั้นเนื้อหาที่อาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย

กฎหมายที่ใช้จำกัดเนื้อหาในสื่อสิ่งพิมพ์

พ.ร.บ. จดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. 2551 ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาควบคุมเนื้อหาในสื่อสิ่งพิมพ์ที่ผลิตในประเทศโดยตรง มีเพียงอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามมาตรา 10 ที่จะสั่งห้ามนำสิ่งพิมพ์ที่มีเนื้อหาหมิ่นประมาท ดูหมิ่นหรือแสดงอาชญากรรมร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ หรือจะกระทบต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเข้ามาในราชอาณาจักร ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี ปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กฎหมายที่ใช้จำกัดเนื้อหาในสื่อภาพยนตร์

พ.ร.บ.ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ภาพยนตร์ทุกประเภทต้องส่งให้คณะกรรมการตรวจพิจารณา ก่อนเผยแพร่ ซึ่งคณะกรรมการมีอำนาจตาม มาตรา 26 ที่จะกำหนดอายุผู้ชม หรือจะสั่งห้ามฉาย หรือสั่งให้แก้ไขตัดทอนเนื้อหา ก่อนได้ เงื่อนไขของ ภาพยนตร์ที่จะถูกสั่งห้ามฉาย เป็นไปตามกฎกระทรวง วัฒนธรรม พ.ศ. 2552 ได้แก่ ภาพยนตร์ที่ (1) เนื้อหา กระบกระเทือนต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ หรือ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข (2) สารสำคัญของเรื่องเป็น การเหยียดหยามหรือนำความเสื่อมเสียมาสู่ศาสนา หรือ ไม่เคารพต่อปูชนียบุคคล ปูชนียสถาน หรือปูชนียวัตถุ (3) เนื้อหาที่ก่อให้เกิดการแตกความสามัคคีระหว่าง คนในชาติ (4) เนื้อหาที่กระทบกระเทือนต่อสัมพันธ์ไมตรี ระหว่างประเทศ (5) สารสำคัญของเรื่องเกี่ยวกับการมีเพศสัมพันธ์ (6) เนื้อหาที่แสดงการมีเพศสัมพันธ์ ที่เห็นอวัยวะเพศ ตามมาตรา 77 ผู้ใดนำภาพยนตร์ ที่สั่งห้ามฉายออกเผยแพร่ มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี ปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

กฎหมายที่ใช้จำกัดการชุมนุมสาธารณะ

พ.ร.บ.การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กำหนดว่า ก่อนการจัดการชุมนุมสาธารณะ ผู้จัดต้องแจ้งให้ตำรวจ ในท้องที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง ผู้จัดการ ชุมนุมต้องควบคุมดูแลให้การชุมนุมเป็นไปโดยสงบ ปราศจากอาวุธ และผู้เข้าร่วมการชุมนุมก็ต้องปฏิบัติ เช่นกัน หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ตำรวจอาจร้องขอต่อศาลแพ่งเพื่อขออำนาจเข้าสลาย การชุมนุมได้

กฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์พิเศษด้านความมั่นคง

พ.ร.บ.กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 มาตรา 11 กำหนดว่า ในช่วงเวลาและพื้นที่ที่ประกาศกฎอัยการศึก ให้ทหาร

มีอำนาจสั่งห้ามมั่วสุมประชุมกัน ห้ามจำหน่าย หรือ แจกสิ่งพิมพ์ หรือห้ามโฆษณา แสดงมหรสพ ห้ามรับหรือ ส่งซึ่งวิทยุ หรือวิทยุโทรทัศน์ได้

พ.ร.ก.การบริหารราชการณ์ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 9 กำหนดว่า เมื่อประกาศสถานการณ์ ฉุกเฉิน ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งสิ่งพิมพ์ หรือสื่อ อื่นใดที่มีข้อความอันอาจทำให้ประชาชนเกิดความ หวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิด ความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อ ความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม อันดีของประชาชน กรณีที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ร้ายแรง มาตรา 11 ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจตรวจสอบ การสื่อสารและระงับการติดต่อสื่อสารได้

กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปิดกั้นเสรีภาพ การแสดงออก

นอกจากกฎหมายที่กล่าวมาแล้ว ยังมีกฎหมาย อีกหลายฉบับที่มีบทบัญญัติปิดกั้นการใช้เสรีภาพ การแสดงออก กฎหมายที่ถูกนำมาใช้ให้เห็นอยู่หลายครั้ง เช่น

พ.ร.บ.ว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 มาตรา 61 วรรคสอง กำหนดให้การเผยแพร่ ข้อมูลที่ผิดไปจากข้อเท็จจริงหรือมีลักษณะรุนแรง ก้าวร้าว หยาดคาย ปลุกกระตม หรือข่มขู่โดยมุ่งหวังเพื่อ ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียง อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่ออกเสียง มีโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี ปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 10 กำหนด ว่า การโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศ หรือใบปลิวในที่สาธารณะ ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือ จากเจ้าหน้าที่ หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท

พ.ร.บ. ควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 มาตรา 4 กำหนดว่า การใช้เครื่องขยายเสียง ด้วยกำลังไฟฟ้าต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ก่อน หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 200 บาท

เส้นแบ่งเสรีภาพในการชุมนุมกับ อำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย ของบ้านเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบไว้ในมาตรา 44 วรรคแรกบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพ ในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” ในด้าน เศรษฐกิจ สังคม การชุมนุมและการเดินขบวนเป็น เครื่องมือ ที่สำคัญสำหรับประชาชนของสังคมไทย ในการสะท้อนความเดือดร้อนปัญหาปากท้องและ ข้อเรียกร้องของตนไปถึงรัฐบาลในทางการเมือง การปกครอง การชุมนุมและการเดินขบวนถูกใช้เป็น เครื่องมือสำคัญในการสื่อสารความคิดเห็น ทางการเมือง ของกลุ่มการเมืองต่างๆ ต่อสังคมและเป็นเครื่องมือ ในการกดดันรัฐบาล เสรีภาพในการชุมนุมจึงนับว่าเป็น เสรีภาพที่สำคัญของประชาชนไทยต่อการแสดงออก ซึ่งความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและ วัฒนธรรม อันจะนำไปสู่การสร้างรากฐานที่สำคัญของ สังคมประชาธิปไตยและนิติรัฐในที่สุด โดยมีรายละเอียด ที่สำคัญ ดังนี้ (วินิจ ผาเจริญ และสุพล พรหมกุล, 2563, น. 237-238)

การที่รัฐยอมรับและให้มีการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้ หมายความว่ารัฐจะยอมให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพของ ตนกระทำการต่างๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซง ใดๆ จากรัฐ ในบางกรณีหากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ ผลประโยชน์ส่วนร่วมหรือประโยชน์สาธารณะที่รัฐ จะต้องรักษาไว้ รัฐสามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนในการกระทำ หรือละเว้นไม่กระทำการ

บางอย่างได้ แต่การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในการกระทำหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่างได้ แต่การจำกัดสิทธิเสรีภาพของรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อ มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน แต่ก็มักจะมีกฎหมาย ออกมากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดและ ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้มากมาย ทำให้ ประชาชนไม่สามารถอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาโต้แย้งบทกฎหมายที่ออกมาจำกัดและลิดรอน สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในมาตรา 44 ในวรรคสองบัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือ ศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือ เสรีภาพของบุคคลอื่น” ดังนั้น การจำกัดสิทธิและ เสรีภาพนั้นจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ และเสรีภาพมิได้ แต่ต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพให้ น้อยที่สุดหรือเท่าที่จำเป็น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนตามหลักการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย และขณะเดียวกันก็ตอบสนองความต้องการ ของส่วนรวมด้วย

การชุมนุมสาธารณะ หรือเสรีภาพในการชุมนุม (Freedom of Assembly) ถือว่าเป็นสิทธิดั้งเดิม ทางการเมือง เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่ง ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีได้แสดง ให้เห็นถึงเฉพาะแต่เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งเป็น เสรีภาพส่วนบุคคลเท่านั้น แต่ยังหมายรวมไปถึง การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของประชาชน และ สิทธิพลเมืองในทางประชาธิปไตยในการเข้าไปมีส่วนร่วม ในกระบวนการทางการเมืองอีกด้วย หากพิจารณาถึง เรื่องเสรีภาพในการชุมนุมของต่างประเทศแล้ว จะเห็น ได้ว่า มีการบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพในเรื่องดังกล่าว

ไว้ในสนธิสัญญาหลายฉบับ ซึ่งนานาชาติอารยประเทศที่เป็นภาคีสันติต้องปฏิบัติตาม เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ค.ศ. 1948 (The Universal Declaration of Human Right 1948) (UDHR) มาตรา 20 (1) ได้บัญญัติว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการชุมนุมและการสมาคมโดยสงบ หรือกติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on civil and Political Right 1966) (ICCPR) ข้อ 21 ได้บัญญัติว่า สิทธิในการชุมนุมโดยสงบย่อมได้รับการรับรอง เป็นต้น สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีการยอมรับหลักการในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ โดยพิจารณาได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมา ซึ่งเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญอันจะขาดเสียมิได้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามในการใช้เสรีภาพในการชุมนุมตามระบอบประชาธิปไตยนั้น ควรที่จะต้องมิชอบเขตที่เหมาะสม มิใช่เพียงแต่การยกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญขึ้นมากล่าวอ้างกันลอยๆ เท่านั้น โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้ (กองบรรณาธิการ จุลนิติ, 2552, น. 3-26)

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2552, อ้างถึงในกองบรรณาธิการ จุลนิติ, 2552, น. 6) ได้อธิบายความหมายของการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือ คำว่า “ชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” หมายความว่า การชุมนุมที่มุ่งแสดงพลังแห่งการเรียกร้องที่บริสุทธิ์ นั้นหมายถึงเป็นการแสดงพลังอันเริ่มต้นจากความต้องการภายในจิตใจ มิใช่พลังที่แสดงออกมาจากอาวุธใดๆ และนอกจากนี้คำว่า “โดยสงบ” บางคนก็ตีความไปว่าต้องถึงขนาดใช้วิธีการแบบอหิงสาของ “ท่านมหาตมะ คานธี”

ซึ่งแท้จริงแล้วไม่ได้เป็นเช่นนั้น และคำว่า “ปราศจากอาวุธ” ก็น่าจะหมายถึงการชุมนุมที่จะใช้พลังแห่งเจตจำนงอันแน่วแน่ในการเรียกร้องสิ่งที่ประสงค์แทนการใช้อาวุธหรือระดมมวลชนเพื่อสร้างความเสียหาย ดังนั้นหลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการพิจารณาว่าการชุมนุมที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งในประเทศไทยจะเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธหรือไม่ ก็ควรพิจารณาว่าการชุมนุมดังกล่าวเป็นไปโดยมีการกระทบบสิทธิของสาธารณชนหรือไม่ ถ้าหากมีการกระทบบสิทธิของสาธารณชนแล้ว ก็ไม่ถือว่าเป็นการชุมนุมโดยสงบหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา (2552, อ้างถึงในกองบรรณาธิการ จุลนิติ, 2552, น. 19) ได้อธิบายหลักเกณฑ์ในการพิจารณาระหว่างการชุมนุมโดยใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและการชุมนุมที่มุ่งประสงค์ให้เกิดความไม่สงบขึ้นในบ้านเมือง การชุมนุมทางการเมืองของประชาชนครั้งสำคัญๆ มีมาโดยตลอดตั้งแต่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 หรือ 6 ตุลาคม 2519 เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 และแม้แต่การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) ก่อนการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ก็ยังเห็นว่าเป็นการใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะตามรัฐธรรมนูญมาตลอดและอยู่ภายใต้ขอบเขตของรัฐธรรมนูญ ก่อนหน้ารัฐประหาร ไม่เคยพบว่ากลุ่มผู้ชุมนุมประท้วงแล้วปิดถนนนานเป็นเดือนๆ ปิดสนามบินลากเอาเก้าอี้ ออกมาวางถนน ฯลฯ สร้างความเดือดร้อนแก่คนอื่น ก่อนหน้านี้นี้มีการใช้พื้นที่ถนนจริง แต่เฉพาะตอนเดินขบวนช่วงเวลาสั้นๆ หากมีการปักหลักยึดเอื้อก็มักใช้สนามหลวงซึ่งไม่กระทบสิทธิของผู้อื่นมากนัก และในช่วงเวลานั้นสังคมเหมือนจะเข้าใจการชุมนุมในตอนนั้นว่ามีเหตุผลผลยอมรับได้ และประชาชนสนับสนุนด้วย ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 หรือพฤษภาทมิฬ 2535 โดยเฉพาะการชุมนุมในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 เป็นการชุมนุมในพื้นที่ปิด

คือ ชุมนุมภายในบริเวณสนามฟุตบอลมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่มีรั้วรอบขอบชิด การชุมนุมที่อยู่ในพื้นที่ที่มีกำแพงล้อมลักษณะอย่างนั้นเรียกว่าเป็น “การชุมนุมสาธารณะในพื้นที่ปิด” แต่การชุมนุมตอน 14 ตุลาคม 2516 หรือพฤษภาทมิฬ 2535 หรือพันธมิตรฯ 2549 ถือว่าเป็น “การชุมนุมสาธารณะในพื้นที่เปิด” การชุมนุมในพื้นที่เปิดหรือพื้นที่ปิดมีความสำคัญแตกต่างกันในแง่ของการรักษาความสงบเรียบร้อยของการชุมนุม ความมั่นคงปลอดภัยของสาธารณชน การชุมนุมหรือการเดินทางทางการเมืองในที่สาธารณะมีลักษณะเป็นการล่วงละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน เพราะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลที่สาม มีการก่อความวุ่นวาย มีการชุมนุมประท้วงในเขตหวงห้าม แล้วในที่สุดได้พัฒนาไปสู่ความรุนแรง วุ่นวาย การชุมนุมในลักษณะดังกล่าวนี้ ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จะไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญอีกต่อไป ถือเป็นการกระทำที่ก้าวพ้นจากแดนการใช้สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง

บทวิเคราะห์หลักเกณฑ์การใช้เสรีภาพการชุมนุมสาธารณะในบริบทประเทศไทย: ศึกษาแนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาล

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4946/2555 : คดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ แต่จำกัดการใช้สิทธิต้องไม่ละเมิดสิทธิประชาชนคนอื่น หรือทำผิดต่อกฎหมายบ้านเมือง

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง ซึ่งใช้บังคับขณะเกิดเหตุจะบัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธก็ตาม แต่ก็มีได้หมายความว่าประชาชนจะสามารถใช้เสรีภาพของตนโดยปราศจากขอบเขตหรือไปละเมิดต่อสิทธิของประชาชนผู้อื่นด้วย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องไม่ใช่เสรีภาพดังกล่าวถึงขั้นเป็นการละเมิดหรือกระทำความผิดต่อกฎหมายบ้านเมือง เพราะกฎหมาย

ที่ตราออกมาใช้บังคับต่อประชาชนทุกคนย่อมมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจัดระเบียบและรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้นหากมีการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ก็จะเป็นการการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยถือเป็นการชุมนุมโดยสงบหาได้ไม่ การที่จำเลยที่ 1 ที่ 2 และที่ 4 กับพวกใช้ไหล่ทางของถนนเพชรเกษมอันเป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงเป็นที่ตั้งเต็นท์รวมทั้งวางสิ่งของต่างๆ จึงเป็นการกีดขวางและอาจเป็นอันตรายแก่บุคคลหรือยานพาหนะที่สัญจรไปมาในทางหลวงแล้ว จำเลยที่ 1 ที่ 2 และที่ 4 จะอ้างว่าไม่มีเจตนาเนื่องจากถูกเจ้าพนักงานตำรวจขัดขวางมิให้เดินต่อไปหาได้ไม่ เพราะจำเลยที่ 1 ที่ 2 และที่ 4 ย่อมเห็นผลจากการกระทำของตนว่าการตั้งสิ่งของเหล่านั้นกีดขวางและอาจเกิดอันตรายแก่บุคคลและยานพาหนะที่สัญจรไปมาบนทางหลวงได้ เมื่อจำเลยที่ 1 ที่ 2 และที่ 4 กระทำไปโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการทางหลวง การกระทำของจำเลยที่ 1 ที่ 2 และที่ 4 จึงเป็นความผิดตามฟ้อง แม้ไหล่ทางถนนเพชรเกษมจะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ก็ตาม แต่การใช้ประโยชน์ของประชาชนย่อมต้องกระทำไปตามปกติวิสัย เช่น การใช้สัญจรไปมาอย่างบุคคลทั่วไป แต่การที่จำเลยที่ 1 ที่ 2 และที่ 4 กับพวกกางเต็นท์และวางสิ่งของไว้บริเวณไหล่ทางของถนนตั้งแต่วันที่ 15 มีนาคม ถึงวันที่ 6 มิถุนายน 2547 เป็นเวลาเกือบสามเดือน จึงไม่ใช่เป็นการใช้ประโยชน์จากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยชอบ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.711/2555 : คดีสลายการชุมนุมผู้คัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย

การที่เจ้าพนักงานตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ดำเนินการสลายการชุมนุมของผู้ฟ้องคดีที่ 1-24 และ

กลุ่มผู้ชุมนุมคัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย ที่ชุมนุมกันบนถนนจตุรนต์รณศิริ บริเวณเชิงสะพานจตุรนต์รณศิริ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2545 เป็นการกระทำละเมิดผู้ฟ้องคดีที่ 1-24 หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดเหตุ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยปราศจากอาวุธ การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ทางสาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหาย ถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

เสรีภาพในการชุมนุม เป็นเสรีภาพที่มีความสำคัญ เพราะมีที่มาจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้ในสังคมที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย การชุมนุมเป็นกลไกในการเปิดโอกาสให้มีการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและการวิพากษ์วิจารณ์อย่างเปิดเผย แสดงออกซึ่งปัญหาและข้อเรียกร้องของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม ทั้งยังช่วยให้รัฐมองเห็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมได้ชัดเจน ทั้งนี้การชุมนุมดังกล่าวต้องเป็นการชุมนุมที่สงบและปราศจากอาวุธ

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2545 ผู้ฟ้องคดีและกลุ่มประชาชนผู้คัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย ได้รวมตัวกันเพื่อเดินทางไปยื่นหนังสือ เสนอข้อเรียกร้องให้มีการทบทวนโครงการดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีที่จะเดินทางมาประชุมคณะรัฐมนตรี (นอกสถานที่) ณ โรงแรม เจ.บี. อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา ในวันที่ 21 ธันวาคม 2545 ผู้ฟ้องคดีและกลุ่มผู้ชุมนุมเดินทางมาถึง อ.หาดใหญ่ ในเวลา 20 นาฬิกา โดยมีรถยนต์ของเจ้าหน้าที่ตำรวจนำขบวนมาตามถนนเพชรเกษม กระทั่งถึงทางเข้าถนนจตุรนต์รณศิริ บริเวณวงเวียนน้ำพุ แต่ไม่สามารถเดินทางต่อไปได้ เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจจัดวางกำลังและแผงเหล็กตั้งขวางขวางกัน ขบวนกลุ่มผู้ชุมนุมจึงหยุดอยู่บนถนนจตุรนต์รณศิริ บริเวณเชิงสะพานจตุรนต์รณศิริ และมีการเจรจากันระหว่างเจ้าพนักงานตำรวจกับผู้ชุมนุม โดยเจ้าพนักงานตำรวจต้องการให้กลุ่มผู้ชุมนุมเปลี่ยนสถานที่ชุมนุมจากที่เคยตกลงกันไว้เดิม แต่การเจรจาไม่เป็นผล โดยในระหว่างนั้นกลุ่มผู้ชุมนุมบางส่วนนั่งล้อมวงอยู่ใกล้แผงเหล็ก และบางส่วนที่นับถือศาสนาอิสลาม ก็ประกอบพิธีกรรมทางศาสนา โดยไม่ปรากฏว่ากลุ่มผู้ชุมนุมได้กระทำการใดๆ ที่แสดงให้เห็นว่าจะใช้ความรุนแรงหรือมีการฝ่าแนวแผงเหล็กของเจ้าพนักงานตำรวจแต่อย่างใด อีกทั้งยังไม่ปรากฏว่ากลุ่มผู้ชุมนุมได้ดำเนินการชุมนุมในลักษณะยั่วยุหรือส่งเสริมให้เกิดความรุนแรงหรือก่อให้เกิดการจลาจล รวมถึงก่ออันตรายโดยตรงต่อชีวิตร่างกายของประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้น การชุมนุมดังกล่าวจึงเป็นการชุมนุมโดยสงบ แต่ภายหลังจากนั้นเจ้าพนักงานตำรวจได้ตั้งแถวเพื่อผลักดันกลุ่มผู้ชุมนุมจนเกิดความวุ่นวายขึ้น และดำเนินการสลายการชุมนุมจนกลุ่มผู้ชุมนุมต้องสลายตัวไปในที่สุด

การที่เจ้าพนักงานตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการสลายการชุมนุมดังกล่าวเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การที่กลุ่มผู้ชุมนุมต้องชุมนุมกันอยู่บนถนนจุดอันตราย เป็นเพราะไม่สามารถเดินทางต่อไปได้ เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจได้ตั้งจุดสกัดไว้ กลุ่มผู้ชุมนุมจึงไม่มีเจตนาที่จะปิดกั้นการจราจร และการที่เจ้าพนักงานตำรวจดำเนินการสลายการชุมนุมดังกล่าว เพียงเพื่อเปิดเส้นทางเข้าออกโรงแรม เจ.บี. ให้แก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งไม่อาจถือได้ว่าการสลายการชุมนุมนั้น เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ทางสาธารณะ ตามมาตรา 44 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อีกทั้งยังมีเส้นทางเข้าออกโรงแรม เจ.บี. ได้อีกหลายทาง การที่เจ้าพนักงานตำรวจเลือกที่จะใช้มาตรการสลายการชุมนุมจึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เกินแก่ความจำเป็น

นอกจากนี้ การเข้าสลายการชุมนุมของเจ้าพนักงานตำรวจไม่ปรากฏว่าได้ดำเนินการตามลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชน หรือมีลำดับขั้นตอนจากเบาไปหาหนักตามที่ระบุในแผนรักษาความสงบในการชุมนุมครั้งนี้แต่อย่างใด ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการสลายการชุมนุมดังกล่าว จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย โดยไม่สามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมต่อไปได้ อันถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่ 1-24

เมื่อการกระทำของเจ้าพนักงานตำรวจเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานตำรวจอยู่ในสังกัด จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 1-24 ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 1-24 ไม่อาจใช้เสรีภาพในการชุมนุมตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 44 เพียงใด

เมื่อพิจารณาลักษณะเสรีภาพในการชุมนุมแล้ว เห็นว่าบุคคลเพียงคนเดียวไม่อาจก่อให้เกิดการชุมนุมสาธารณะได้ แต่จะต้องเกิดจากการที่บุคคลหลายๆ คน มารวมตัวกัน การกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับการกระทำละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุม จึงเป็นคุณสมบัติที่แตกต่างจากการกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ซึ่งถูกกระทำละเมิดเป็นรายบุคคลได้ ดังนั้นการกำหนดค่าสินไหมทดแทนสำหรับการกระทำละเมิดต่อเสรีภาพในการชุมนุมในครั้งนี้ จึงเป็นการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีและบุคคลอื่นๆ ไม่สามารถใช้เสรีภาพในการชุมนุมได้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าควรกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 1-24 เป็นเงินรวมกัน จำนวนรวมทั้งสิ้น 100,000 บาท และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนแห่งการชนะคดี

คำสั่ง ศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 59/2556 : ชี้ กปปส. ชุมนุมไม่ผิดเป็นเสรีภาพ ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 68

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาคำร้องที่ นายกิตติ อธินันท์ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 ว่า นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เลขาธิการ คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) และ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ และ พรรคประชาธิปัตย์ กระทำการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่

จากกรณีที่ถูกร้องได้กระทำการชุมนุมบริเวณ ถนนราชดำเนิน มีการชุมนุมปิดเส้นทางการจราจร อีกทั้งยังได้ดำเนินการเคลื่อนขบวนไปปิดล้อมและบุกยึด สถานที่ราชการ สถานที่เอกชน และรัฐวิสาหกิจต่างๆ จนทำให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ รวมทั้งการที่ นายสุเทพ ประกาศจะจัดตั้งสภาประชาชน เพื่อใช้อำนาจอธิปไตยสร้างกฎเกณฑ์และกติกากในการปกครองประเทศใหม่ จึงเห็นว่าการกระทำของ นายสุเทพ ได้รับการสนับสนุนจากนายอภิสิทธิ์และ พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดแย้งต่อ รัฐธรรมนูญมาตรา 3 และ มาตรา 68 วรรคหนึ่ง

ทั้งนี้ศาลรัฐธรรมนูญ มีมติเสียงข้างมาก 6 ต่อ 3 เห็นว่า การชุมนุมของประชาชนตามคำร้อง เป็นการใช้ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพื่อแสดงเจตนารมณ์ทางการเมือง โดยมีเหตุผลมาจาก ความไม่ไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินของ รัฐบาล อันถือเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และ เป็นการเรียกร้องและแสดงพลังด้วยการสนับสนุนของ ประชาชนจำนวนมาก ประกอบกับสถานการณ์ตาม คำร้องได้พัฒนาไปสู่การยุบสภาและเข้าสู่กระบวนการ เลือกตั้งแล้ว จึงยังไม่มีมูลกรณีตามคำร้องดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้วินิจฉัย

คำพิพากษาศาลแพ่ง คดีหมายเลขดำ 275/2557: ไม่ถอน พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ แต่ห้ามออกคำสั่งบังคับใช้ กับการชุมนุมโดยสงบ

ศาลพิเคราะห์คำฟ้อง คำให้การและพยานหลักฐาน ของทั้งสองฝ่ายแล้วเห็นว่า คดีนี้โจทก์มีอำนาจฟ้องได้ เพราะการออกข้อกำหนดบางส่วนได้กระทบต่อสิทธิของ โจทก์ที่ได้มีการรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่จำเลย ที่ 2 และ 3 อ้างว่าคดีไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของ ศาลแพ่งนั้นเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 9/2553 ไว้ว่าการใช้อำนาจออกประกาศและข้อกำหนด ตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉิน มิได้เป็นไปตามวิธีปฏิบัติราชการ

ทางปกครอง ดังนั้นศาลแพ่งซึ่งเป็นศาลยุติธรรมมีอำนาจ พิจารณาได้ ส่วนที่จำเลยที่ 2 และ 3 ขอให้ยกฟ้อง โดยอ้างว่าไม่ได้เป็นผู้ออกประกาศและข้อกำหนด โดยเป็นเพียงเจ้าหน้าที่ปฏิบัติเท่านั้น เห็นว่า เมื่อนายกฯ ได้ประกาศ พ.ร.ก. ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงแล้วก็ได้มี การจัดตั้งศูนย์รักษาความสงบขึ้นมาโดยให้ จำเลยที่ 2 เป็นผู้อำนวยการและเป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ โดยมีจำเลยที่ 3 เป็นรอง ผอ.ครส. ดังนั้นหากการออก ประกาศและข้อกำหนดเป็นการละเมิดสิทธิของโจทก์ จำเลยที่ 2 และ 3 ย่อมจะไม่พ้นความรับผิดชอบด้วย

การชุมนุมของโจทก์และประชาชน เป็นไปโดยสงบ ปราศจากอาวุธ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีคำวินิจฉัย กรณี ที่นายพร้อมพงศ์ นพฤทธิ์ ผู้สมัคร ส.ส. พรรคเพื่อไทย ได้ยื่นคำร้องว่าการชุมนุมของนายสุเทพ เพื่อทวงถาม เลขาฯ กบปส. กับพวกตั้งแต่วันที่ 31 ตุลาคม 2556 เป็นการล้มล้างการปกครองที่ไม่ได้เป็นไปตามวิถีแห่ง รัฐธรรมนูญมาตรา 68 นั้น ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มี คำวินิจฉัยแล้วว่า การชุมนุมเป็นไปโดยสงบ ซึ่งได้รับ สิทธิตามรัฐธรรมนูญและไม่ได้เป็นการกระทำที่ขัดต่อ มาตรา 68

ขณะที่ยังได้ความจากนายอภิสิทธิ์ด้วยว่า ช่วง การชุมนุมของคนเสื้อแดงได้มีเหตุเกิดความรุนแรง ที่บริเวณมหาวิทยาลัยรามคำแหง แต่ฝ่ายบริหาร ได้เพิกเฉยและไม่ได้มีการติดตามหาผู้กระทำความผิด โดย โฆษก ครส. ได้ออกมาแถลงว่าน่าจะเป็นการก่อเหตุของ มือที่ 3 หรือฝ่ายตรงข้าม โดยการออกประกาศและ ข้อกำหนดตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินนั้นไม่ได้เป็นเพื่อก การควบคุมและแก้ปัญหาสถานการณ์ แต่ใช้เป็น เครื่องมือกีดกันเสรีภาพการชุมนุมของโจทก์ใน การเคลื่อนไหวทางการเมือง

การออกประกาศและข้อกำหนดตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉิน นั้นแม้ว่าฝ่ายบริหารจะมีอำนาจดำเนินการได้แต่ตาม เจตนารมณ์ของกฎหมายก็ต้องดำเนินการไปด้วย

ความเป็นธรรม เสมอภาครวมทั้งการดำเนินการใดๆ ของฝ่ายบริหารจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 3 วรรคสอง ที่บัญญัติว่าการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาและ คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้อง เป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งหลักดังกล่าวมีความสำคัญ ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์โดยเท่าเทียมกันตาม รัฐธรรมนูญมาตรา 4 ที่สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

เมื่อข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนพยานหลักฐาน ปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วว่าการชุมนุมของโจทก์และผู้ชุมนุมเป็นไปโดยสงบ ปราศจากอาวุธแล้ว โจทก์และผู้ชุมนุมก็ย่อมได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ขณะที่ ประกาศและข้อกำหนดที่ออกมา เช่น การห้ามเข้าอาคาร สถานที่ การใช้ยานพาหนะและเส้นทางจราจร รวมทั้ง การอพยพจากพื้นที่การชุมนุม ย่อมเป็นการละเมิดและ กระหน่ำต่อสิทธิของโจทก์และผู้ชุมนุมตามรัฐธรรมนูญ ที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ดังนั้นประกาศและ ข้อกำหนดดังกล่าวจึงไม่มีผลบังคับต่อโจทก์และผู้ชุมนุม

โดยเมื่อโจทก์และประชาชนได้ชุมนุมโดยสงบ ปราศจากอาวุธซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้แล้ว จำเลย ที่ 1 จึงไม่อาจใช้กำลังหรืออาวุธสลายการชุมนุมได้ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงในขณะนี้ว่า มีการสั่งให้เจ้าหน้าที่ ตำรวจจำนวนมากเข้ามาใน กทม. เพื่อเข้าสลายการชุมนุม ของโจทก์และประชาชน ศาลจึงเห็นควรมีคำพิพากษา เพื่อคุ้มครองสิทธิในการชุมนุมโดยสงบและปราศจาก อาวุธ

พิพากษาว่า ห้ามจำเลยทั้งสามนำประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงมาใช้บังคับ เพื่อจะออกประกาศ และข้อกำหนดตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉินฯ โดยให้ข้อบังคับ ตามประกาศและข้อกำหนดดังกล่าวไม่มีผลบังคับต่อ โจทก์และประชาชนนับแต่วันที่ 21 ม.ค. 2557 รวมทั้ง ไม่ให้จำเลยทั้งสามกระทำการดังต่อไปนี้ รวม 9 ข้อ

1. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามใช้หรือสั่งพนักงาน เจ้าหน้าที่ให้ใช้กำลังและหรืออาวุธเข้าสลายการชุมนุม ของโจทก์และประชาชน ที่ชุมนุมโดยสงบและปราศจาก อาวุธ ตามรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ม.63 วรรคหนึ่ง

2. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามมีคำสั่งยึดหรืออายัดสินค้า เครื่องอุปโภคบริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัตถุอันตรายใดๆ ได้ใช้ หรือจะใช้สิ่งนั้น เพื่อการกระทำการหรือสนับสนุนของ โจทก์และประชาชน

3. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามออกคำสั่งตรวจค้น รื้อ ถอน หรือทำลายสิ่งอาคารสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งกีดขวางของ โจทก์และประชาชน

4. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งการ ให้การซื้อขาย ใช้ หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งสินค้าเวชภัณฑ์ เครื่องอุปโภค บริโภค เคมีภัณฑ์ หรือวัสดุอุปกรณ์อย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งอาจใช้ในการชุมนุมของโจทก์และประชาชน

5. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งการ ห้ามกระทำการ ใดๆ ที่เป็นการปิดการจราจร ปิดเส้นทางคมนาคม หรือกระทำการอื่นใดที่ทำให้ไม่อาจใช้เส้นทางคมนาคม ได้ตามปกติในทุกเขตพื้นที่ที่โจทก์และประชาชนใช้ในการชุมนุม

6. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามประกาศกำหนดพื้นที่ที่ห้าม มีการชุมนุมของโจทก์และประชาชนตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป

7. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งการห้ามการใช้เส้นทาง คมนาคมหรือการใช้ยานพาหนะ หรือกำหนดเงื่อนไขใน การใช้เส้นทางคมนาคม หรือการใช้ยานพาหนะของโจทก์ และประชาชนในการชุมนุม

8. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งห้ามโจทก์และประชาชน ใช้อาคาร หรือเข้าไป หรืออยู่ในสถานที่ หรือห้ามเข้าไป ในพื้นที่ใดๆ

9. ห้ามมิให้จำเลยทั้งสามสั่งห้ามให้อพยพโจทก์และประชาชนออกจากพื้นที่การชุมนุม และห้ามมิให้ออกคำสั่งห้ามโจทก์และประชาชนเข้าไปในพื้นที่ชุมนุม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 1442/2560: ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการชุมนุม บริเวณหน้ารัฐสภา เมื่อปี พ.ศ. 2551 และยกฟ้องสำนักงานกฤษฎีกา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีอำนาจหน้าที่ยับยั้งการชุมนุมที่เป็นไปโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายโดยปิดล้อมบริเวณรัฐสภาเพื่อไม่ให้รัฐบาลแถลงนโยบายได้ แต่ไม่ว่าการชุมนุมจะเป็นไปโดยสงบที่จะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อผู้ชุมนุมตามขั้นตอนและวิธีการที่เหมาะสม แต่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีข้อบกพร่องในขั้นตอนการเตรียมการหารถดับเพลิงมาใช้ในการสลายการชุมนุมและวิธีการยิงแก๊สน้ำตาประกอบกับแก๊สน้ำตาที่นำมาใช้ได้ชื่อมาเป็นเวลานานจึงมีประสิทธิภาพต่ำ ทำให้ต้องใช้แก๊สน้ำตาจำนวนมากเกินกว่าที่จะใช้โดยปกติทั่วไป ทำให้เกิดการปั่นป่วนชุมนุมและผู้ชุมนุมได้รับอันตรายเกิดความเสียหายแก่ชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของผู้ชุมนุมจึงเป็นการกระทำละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว

คำสั่ง ศาลปกครองสูงสุด ที่ คร. 33/2561: กำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยให้ผู้ถูกฟ้องมิให้กระทำการใดๆ ที่มีลักษณะเป็นการปิดกั้น ขัดขวาง ในการใช้เสรีภาพการชุมนุมของผู้ฟ้องคดีและผู้ชุมนุมภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย จนถึงวันที่ 17 ก.พ. 2561 อันเป็นวันสิ้นสุดการชุมนุม

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิและเสรีภาพที่สำคัญประการหนึ่งของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่จะถูกจำกัดได้เฉพาะแต่กรณีเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะไว้ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มีหนังสือแจ้งการชุมนุมต่อผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรคลองหลวงแล้ว ซึ่งผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรคลองหลวงไม่ได้มีคำสั่งให้แก้ไขหรือคำสั่งห้ามการชุมนุมแต่อย่างใด และจากพยานหลักฐานมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีการปิดกั้น ขัดขวาง และทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้เข้าร่วมชุมนุมรู้สึกหวาดกลัว ซึ่งอาจมีการกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปในเหตุที่ถูกฟ้องร้อง อันกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม การมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของศาลไม่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคแก่การบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่อย่างใด แต่ระหว่างที่มีการชุมนุม หากเจ้าพนักงานตำรวจเห็นว่ามีการกระทำใดๆ อันนำไปสู่การชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าพนักงานตำรวจก็ชอบที่จะพิจารณากำหนดเงื่อนไข หรือมีคำสั่งหรือประกาศให้มีการแก้ไขหรือร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งเลิกชุมนุมหรือสั่งให้ยุติการกระทำนั้น หรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะหรือกฎหมายอื่นได้

คำสั่งศาลแพ่ง ที่ พ. 3683/2564 : สั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ “ใช้ความระมัดระวัง-ให้รายงานวิธีควบคุมการชุมนุม” ไม่ได้ห้ามยิงกระสุนยาง

ศาลแพ่งได้มีคำสั่งดังนี้ ในคำขอข้อที่ 1 ศาลเห็นว่าพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กำหนด

มิให้ใช้ พ.ร.บ. ดังกล่าวขณะมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจพิเศษบางประการในการออกประกาศและข้อกำหนดเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินให้ยุติโดยเร็ว ซึ่งในวันที่ 25 ธันวาคม 2563 นายกรัฐมนตรีออกข้อกำหนดซึ่งออกตามความมาตรา 9 แห่ง พ.ร.ก.ฉุกเฉินฯ (ฉบับที่ 15) ข้อ 3 ห้ามชุมนุมทำกิจกรรมหรือมั่วสุม ณ ที่ใดๆ ในสถานที่แออัดหรือกระทำการดังกล่าวอันเป็นการยุยงให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เช่นนี้ หากมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว จำเลยที่ 1 และเจ้าพนักงานตำรวจย่อมมีอำนาจในการสลายการชุมนุมด้วยวิธีการที่เหมาะสมตามสถานการณ์ที่แตกต่างกันในแต่ละครั้ง รวมถึงความจำเป็นในการใช้กระสุนยางขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ความรุนแรงของผู้ชุมนุมในแต่ละครั้ง อีกทั้ง ได้สอบสวนแล้ว ไม่ปรากฏว่าเจ้าพนักงานตำรวจจงใจหรือมุ่งกระทำต่อบุคคลที่ทำหน้าที่สื่อมวลชนโดยเฉพาะ และหากโจทก์ทั้งสอง สื่อมวลชนและประชาชนมิได้ฝ่าฝืนกฎหมาย ถูกเจ้าพนักงานตำรวจยิงด้วยกระสุนยาง ย่อมได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญาโดยที่ศาลไม่ต้องสั่งคุ้มครองชั่วคราวอยู่แล้ว

ในคำขอข้อที่ 4 ศาลเห็นว่า เป็นคำขอให้คุ้มครองผู้เข้าร่วมชุมนุม เมื่อโจทก์ฟ้องคดีในฐานะสื่อมวลชน มิได้เป็นผู้ร่วมชุมนุม จึงไม่อาจร้องขอในส่วนนี้ได้

คำขอข้อที่ 2 และข้อที่ 3 ศาลเห็นว่า เมื่อได้สอบสวนแล้ว ยังไม่มีความว่าเจ้าพนักงานตำรวจจำกัดพื้นที่ในการปฏิบัติหน้าที่ของโจทก์ทั้งสองและสื่อมวลชนอื่น อีกทั้งโจทก์ทั้งสองก็ได้มีคำขอท้ายฟ้องขอให้ศาลห้ามจำเลยที่ 1 จำกัดพื้นที่การปฏิบัติงานของโจทก์ทั้งสองและสื่อมวลชน โจทก์ทั้งสองจึงไม่อาจขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาในกรณีดังกล่าวได้

แต่อย่างไรก็ตาม ศาลเห็นว่า จำเลยที่ 1 โดยเจ้าพนักงานตำรวจใช้อาวุธปืนยิงกระสุนยางในการสลายการชุมนุม เป็นเหตุให้สื่อมวลชนหลายรายซึ่งมิใช่ผู้ร่วมชุมนุมถูกยิงด้วยกระสุนยาง ก่อให้เกิดความหวาดกลัวและไม่ปลอดภัยในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งอาจทำให้ได้รับอันตรายแก่กายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจได้

กรณีจึงมีเหตุที่จะคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษา แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายนั้น โจทก์ทั้งสองและสื่อมวลชนต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติงานของสื่อมวลชนด้วย จึงมีคำสั่งให้จำเลยที่ 1 ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการชุมนุมและสลายการชุมนุมโดยคำนึงถึงความปลอดภัยของโจทก์ทั้งสองและสื่อมวลชน ภายใต้หลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติงานของสื่อมวลชน

บทวิเคราะห์หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการชุมนุมสาธารณะในบริบทประเทศไทย: ศึกษาพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2558 ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญ ดังนี้ (พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558, 2563, ออนไลน์)

1. การชุมนุมสาธารณะ หมายถึง การชุมนุมของบุคคลในที่สาธารณะเพื่อเรียกร้อง สนับสนุน คัดค้าน หรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยแสดงออกต่อประชาชนโดยทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่

2. การชุมนุมสาธารณะที่ไม่อยู่ในบังคับของ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ 2558 ได้แก่ การชุมนุมเนื่องในงานพระราชพิธี งานรัฐพิธี เช่น งานเฉลิมพระชนมพรรษา งานฉลองรัฐธรรมนูญ ฯลฯ การชุมนุมเพื่อประกอบพิธีกรรมทางศาสนาหรือกิจกรรมตามประเพณีหรือตามวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น เช่น งานกฐิน งานแต่งงาน งานบวช ฯลฯ การชุมนุมเพื่อจัดแสดงมหรสพ เช่น กีฬา หรือส่งเสริมการท่องเที่ยวและการชุมนุมภายใต้สถานศึกษา โดยในกรณีนี้มิได้มีการจำกัดวัตถุประสงค์ของการชุมนุม ดังนั้น การชุมนุมใดๆ ก็ตามในสถานศึกษาแม้จะมีใช้เรื่องทางวิชาการหรือการศึกษา จึงได้รับความคุ้มครองโดยไม่ถูกจำกัดให้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตลอดจนการชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกและการชุมนุมสาธารณะที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งแต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

3. พื้นที่ห้ามจัดการชุมนุม กฎหมายได้กำหนดห้ามจัดการชุมนุมสาธารณะในรัศมี 150 เมตร จากพระบรมมหาราชวัง วังของพระราชทายาทหรือของพระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป พระราชินี พระตำหนัก หรือจากที่ซึ่งพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ประทับหรือพำนักหรือสถานที่พำนักของพระราชอาคันตุกะ รวมทั้งห้ามจัดการชุมนุมภายในพื้นที่ของรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล เว้นแต่มีการจัดให้มีสถานที่เพื่อใช้สำหรับการชุมนุมสาธารณะภายในพื้นที่นั้น ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งการรักษาความปลอดภัยสาธารณะและความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจประกาศห้ามชุมนุมในรัศมีไม่เกิน 50 เมตรรอบรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาลและศาลก็ได้ แต่ให้คำนึงถึงจำนวนของผู้เข้าร่วม

ชุมนุมและพฤติการณ์ในการชุมนุมด้วย

4. พื้นที่ควบคุมการชุมนุมสาธารณะ กฎหมายกำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกหรือรบกวนการปฏิบัติหรือการใช้บริการสถานที่ดังต่อไปนี้ คือ สถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ เช่น ที่ว่าการอำเภอ ศาลากลางจังหวัด สำนักงานของส่วนราชการ ท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีขนส่งสาธารณะ โรงพยาบาล สถานศึกษา และศาสนสถาน สถานทูตหรือสถานกงสุลของรัฐต่างประเทศและสถานที่อื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

5. การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ หลักเกณฑ์ในการแจ้งการชุมนุมสาธารณะมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมสาธารณะต้องแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง โดยการแจ้งการชุมนุมสาธารณะนั้นต้องระบุวัตถุประสงค์ วัน ระยะเวลา และสถานที่ชุมนุมสาธารณะ ตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งต้องเป็นวิธีที่สะดวกแก่ผู้แจ้ง และต้องให้แจ้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศได้ ซึ่งตามประกาศ สำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดวิธีการแจ้งการชุมนุมสาธารณะนั้น ได้กำหนดให้การแจ้งสามารถดำเนินการโดยวิธีแจ้งโดยตรงต่อผู้รับแจ้ง แจ้งทางโทรสารหรือแจ้งทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์

2) หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้เข้าร่วมการชุมนุม หลักเกณฑ์เกี่ยวกับหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้เข้าร่วมการชุมนุมในประการนี้มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) หน้าที่ของผู้ชุมนุม กฎหมายกำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมมีหน้าที่ความรับผิดชอบในประการที่สำคัญ ได้แก่ การแจ้งการชุมนุม ดูแลและรับผิดชอบต่อชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตาม

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดูแลและรับผิดชอบ การชุมนุมสาธารณะไม่ให้เกิดการขัดขวางเกินสมควรต่อ ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ แจ้งให้ผู้ชุมนุมทราบถึง หน้าที่ของผู้ชุมนุมและเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงาน ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ และไม่ยุยงส่งเสริมหรือ ชักจูงผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้ชุมนุม รวมทั้ง ไม่ปราศรัยหรือจัดกิจกรรมในการชุมนุมโดยใช้ เครื่องขยายเสียงในระหว่างเวลา 24.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา ของวันพรุ่งวันรุ่งขึ้น ตลอดจนไม่ใช้ เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าที่มีขนาดหรือระดับเสียง ตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประกาศกำหนด

(2) หน้าที่ของผู้ชุมนุม กฎหมายได้กำหนด หน้าที่ของผู้ชุมนุมไว้หลายประการ โดยในประการ ที่สำคัญ ได้แก่ การไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะอันเป็นที่ชุมนุมหรือทำให้ ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไป ตามเหตุอันควรไม่ปิดบังหรืออำพรางตนโดยจงใจมิให้มี การระบุตัวบุคคลได้ถูกต้อง เว้นแต่เป็นการแต่งกาย ตามปกติประเพณี ไม่พกพาอาวุธ สิ่งเทียมอาวุธปืน หรือ สิ่งที่อาจนำมาใช้ได้อย่างอาวุธ เข้าไปในที่ชุมนุมไม่ว่าจะ ได้รับอนุญาตให้มีสิ่งนั้นติดตัวหรือไม่ ไม่บุกรุกหรือทำให้ เสียหาย ทำลายหรือทำด้วยประการใดๆ ให้ใช้การไม่ได้ ตามปกติซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น ไม่ทำให้ผู้อื่นกลัวว่า จะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินหรือเสรีภาพ ไม่ใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่ขู่ว่าจะใช้กำลัง ประทุษร้ายผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือผู้อื่นไม่ขัดขวางหรือ กระทำการใดๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะนั้น ไม่เดินขบวน หรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมระหว่างเวลา 18.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้น ยกเว้นแต่ได้รับ อนุญาตจากเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ รวมทั้งต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งของเจ้าพนักงาน ดูแลการชุมนุมสาธารณะ

(3) การดำเนินการในกรณีมีการชุมนุม สาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่มีการชุมนุม สาธารณะโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ การชุมนุม ไม่ได้อยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือไม่เลิก การชุมนุมภายในระยะเวลาที่ได้แจ้งไว้ต่อผู้รับแจ้ง กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ดำเนินการประกาศให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมภายในระยะ เวลาที่กำหนด ส่วนในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุม ผ่าฝืนจัดการชุมนุมในสถานที่ต้องห้ามจัดการชุมนุม สาธารณะหรือการชุมนุมเป็นการกีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงาน หรือการใช้บริการสถานที่ หรือผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือ ไม่แจ้งขอขยายระยะเวลาการชุมนุม กฎหมายกำหนด เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะประกาศให้ผู้ชุมนุม แก่ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ชุมนุมไม่ปฏิบัติ ตามประกาศดังกล่าว ให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุม สาธารณะร้องขอต่อศาลแพ่งหรือศาลจังหวัดที่มี เขตอำนาจเหนือสถานที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะ เพื่อมี คำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุมสาธารณะนั้น โดยใน ระหว่างรอคำสั่งศาลให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุม สาธารณะมีอำนาจกระทำการที่จำเป็นตามแผนหรือ แนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจ แห่งชาติ เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและ คุ้มครองการชุมนุมสาธารณะ ทั้งนี้ แผนหรือแนวทาง การดูแลการชุมนุมสาธารณะดังกล่าวต้องกำหนดให้ เจ้าพนักงานหลีกเลี่ยงการใช้กำลังในกรณีที่ไม้อาจ หลีกเลี่ยงการใช้กำลังได้ให้ใช้กำลังและเครื่องมือควบคุม ผูกพันเพียงเท่าที่จำเป็น

6. คำสั่งห้ามการชุมนุม การสลายการชุมนุมและ การอุทธรณ์ ในประเทศไทย พระราชบัญญัติการชุมนุม สาธารณะ พ.ศ. 2558 สำหรับความเห็นของฝ่ายต่างๆ ในสังคมไทย เห็นว่าการให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ออก

คำบังคับให้เลิกการชุมนุม อาจทำให้ศาลกลายเป็นคู่กรณีกับประชาชนในการชุมนุม ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและหากประชาชนต้องการฟ้องว่าการสั่งให้เลิกการชุมนุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นอาจทำให้เป็นปัญหาในภายหลัง จึงเสนอให้ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ออกคำสั่งให้เลิกชุมนุม แล้วให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ตรวจสอบจะดีกว่า ในประเด็นนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าเพื่อไม่ให้ศาลยุติธรรมกลายเป็นคู่กรณีกับประชาชน และเพื่อให้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร จึงควรให้ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ออกคำสั่งให้เลิกชุมนุมแล้วให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ตรวจสอบโดยมีสาระสำคัญดังนี้ (ชลัท ประเทืองรัตนา, 2559, น. 142)

1) อำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองในการพิจารณา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เห็นว่าควรเป็นอำนาจพิจารณาของศาลปกครองด้วย เหตุผลว่า ศาลปกครองมีหลักการพิจารณาคดีต่างจากศาลแพ่ง หรือศาลจังหวัดที่มีฐานคิดว่าคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นเอกชนกับเอกชนที่มีความเท่าเทียมกัน แต่ศาลปกครองจะใช้กระบวนการไต่สวนที่เอื้ออำนวยให้คู่กรณีที่มีอำนาจไม่เท่ากันได้รับความเสมอภาคกันในกระบวนการ สำหรับความเห็นของฝ่ายต่างๆ ในสังคมไทย แบ่งได้เป็น

(1) ฝ่ายที่เห็นว่าควรเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ถ้าให้ศาลปกครองพิจารณาอาจใช้เวลานาน และศาลยุติธรรมในปัจจุบันได้พิจารณาคดีการชุมนุมสาธารณะเป็นจำนวนมาก

(2) ฝ่ายที่เห็นว่าควรเป็นอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายกว่า อีกทั้งศาลปกครองมีความถนัดมากกว่าศาลแพ่ง หรือศาลจังหวัดในข้อพิพาทในเชิงมหาชน ศาลแพ่งจะใช้วิธีการพิจารณาดำเนินการ “กล่าวหา” ซึ่งคู่กรณีจะต้องมีสถานะที่ใกล้เคียงกัน แต่กรณีการชุมนุมสาธารณะ

อำนาจของรัฐกับผู้ชุมนุมมีความไม่เท่าเทียมกัน แต่ถ้าเป็นศาลปกครองการพิจารณาคดีจะใช้ระบบ “ไต่สวน” ทำให้ได้รับข้อมูลจากทุกฝ่ายได้ แม้ว่าอำนาจของคู่กรณีจะไม่เท่าเทียมกัน

(3) ฝ่ายที่เห็นว่าไม่ควรบัญญัติให้อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลใดศาลหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ควรบัญญัติให้ข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลตามลักษณะแห่งคดีนั้นๆ เพราะลักษณะของคดีมีความแตกต่างกัน

ผู้เขียนเห็นว่าในประเด็นการพิจารณาคดีโดยศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองขึ้นอยู่กับลักษณะแห่งคดี อย่างไรก็ตาม ศาลยุติธรรมกับศาลปกครองจะมีกระบวนการพิจารณาคดีที่แตกต่างกัน ศาลยุติธรรมจะใช้ระบบ “กล่าวหา” ศาลปกครองจะใช้ระบบ “ไต่สวน” ซึ่งระบบไต่สวนจะเป็นประโยชน์ทำให้ฝ่ายที่มีอำนาจน้อยกว่าหรือยากจนมีโอกาสให้ข้อมูลได้มากยิ่งขึ้น ข้อสังเกต คือ ถ้าสามารถทำให้ประชาชนโดยเฉพาะผู้มาชุมนุมที่ขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมและได้รับการช่วยเหลือจนกระทั่งสามารถทำให้ข้อมูลของคู่กรณีระหว่างภาครัฐกับผู้มาชุมนุมมีความใกล้เคียงกันได้ จะเป็นการส่งเสริมให้กระบวนการยุติธรรมได้รับการยอมรับมากยิ่งขึ้นในด้านการสร้างความเป็นธรรม

บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้บัญญัติถึงเรื่องเสรีภาพในการชุมนุม ดังความว่า มาตรา 44 วรรคแรก บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ วรรคสอง บัญญัติว่าการจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ

ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับ มาตรา 25 วรวรรคแรกที่บัญญัติว่า สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น คำว่า “ชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” หมายความว่า การชุมนุมที่มุ่งแสดงพลังแห่งการเรียกร้องที่บริสุทธิ์ นั้นหมายถึงเป็นการแสดงพลังอันเริ่มต้นจากความต้องการภายในจิตใจมิใช่พลังที่แสดงออกมาจากอาวุธใดๆ และนอกจากนี้คำว่า “โดยสงบ” บางคนก็ตีความไปว่าต้องถึงขนาดใช้วิธีการแบบบอห์สซาของ “ท่านมหาตมะ คานธี” ซึ่งแท้จริงแล้วไม่ได้เป็นเช่นนั้น และคำว่า “ปราศจากอาวุธ” ก็น่าจะหมายถึงการชุมนุมมุ่งที่จะใช้พลังแห่งเจตจำนงอันแน่วแน่ในการเรียกร้องสิ่งที่ประสงค์แทนการใช้อาวุธหรือระดมมวลชนเพื่อสร้างความเสียหาย ดังนั้นหลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการพิจารณาว่าการชุมนุมที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งในประเทศไทยจะเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธหรือไม่ ก็ควรพิจารณาว่า การชุมนุมดังกล่าวเป็นไปโดยมีการกระทบสิทธิของสาธารณชน

หรือไม่ ถ้าหากมีการกระทบสิทธิของสาธารณชนแล้ว ก็ไม่ถือว่าเป็นการชุมนุมโดยสงบหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังเช่น คำพิพากษาของศาลแพ่ง (คดีหมายเลขดำ 275/2557) การออกประกาศและข้อกำหนดตาม พ.ร.ก. ฉุกเฉิน นั้นแม้ว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจดำเนินการได้แต่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายก็ต้องดำเนินการไปด้วยความเป็นธรรม เสมอภาค รวมทั้งการดำเนินการใดๆ ของฝ่ายบริหารจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 3 วรวรรคสอง ที่บัญญัติว่าการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งหลักดังกล่าวมีความสำคัญศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์โดยเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 ที่สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง เมื่อข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนพยานหลักฐานปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วว่าการชุมนุมของโจทก์และผู้ชุมนุมเป็นไปโดยสงบ ปราศจากอาวุธแล้ว โจทก์และผู้ชุมนุมก็ย่อมได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ขณะที่ประกาศและข้อกำหนดที่ออกมา เช่น การห้ามเข้าอาคารสถานที่ การใช้ยานพาหนะและเส้นทางจราจร รวมทั้งการอพยพจากพื้นที่การชุมนุม ย่อมเป็นการละเมิดและกระทบต่อสิทธิของโจทก์และผู้ชุมนุมตามรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ดังนั้นประกาศและข้อกำหนดดังกล่าวจึงไม่มีผลบังคับต่อโจทก์และผู้ชุมนุม

รายการอ้างอิง

- กองบรรณาธิการ จุฬินิติ. (2552). เส้นแบ่งเสรีภาพในการชุมนุม กับอำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง. *วารสารจุฬินิติ*, 6(4), 3-26.
- ข่าวแจกสื่อมวลชน ศาลแพ่ง. (2564). คำสั่งศาลแพ่ง ที่ พ.3683/2564. สืบค้นจาก <https://civil.coj.go.th/th/content/category/detail/id/22/iid/258246>.
- ขุนประเสริฐสุภมาตรา. (2477). *หนังสือว่าด้วยกฎหมายอาชญากรรม*. (ม.ป.พ.).
- คณิน บุญสุวรรณ. (2547). *คู่มือการใช้สิทธิของประชาชน*. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ.
- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4946/2555. (2563). สืบค้นจาก <https://deka.in.th/view-525525.html>.
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.711/2555. สืบค้นจาก <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/05SearchSuit.html>.
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.1442/2560. สืบค้นจาก <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/05SearchSuit.html>.
- คำพิพากษาศาลแพ่ง คดีหมายเลขดำที่ 275/2557. (2563). สืบค้นจาก <https://www.krisdika.go.th/th/diagnosis-sentence>.
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำสั่งที่ 59/2556. (2563). สืบค้นจาก <https://www.krisdika.go.th/th/diagnosis-sentence>.
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ คร.33/2561. (2563). สืบค้นจาก <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/05SearchSuit.html>.
- โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายมหาชน (iLaw). (2563). *กฎหมายไทยที่ใช้จำกัดเสรีภาพและการแสดงออก*. สืบค้นจาก <https://freedom.ilaw.or.th/freedom-of-expression-101/limit-expression>.
- ชลัท ประเทืองรัตน. (2559). กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ : ดุลยภาพระหว่างเสรีภาพของผู้ชุมนุมกับเสรีภาพของประชาชน. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร*, 9(1), 125-153.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พงษ์พิลัย วรรณราช. (2563). *สิทธิและเสรีภาพ แท้จริงแล้วเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร*. สืบค้นจาก <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act83.htm>.
- พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558. (2558, 14 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 132 ตอน 63ก. น. 19-23. สืบค้นจาก <http://demonstration.police.go.th/law140758.pdf>
- วินิจ ฝาเจริญ และสุรพล พรหมกุล. (2563). สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558. *วารสารวิชาการ มจร.บุรีรัมย์*, 8(1), 232-247.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

หยุด แสงอุทัย. (2535). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพฯ: ประกายพริก.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2544). การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคล ตามมาตรา 28. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

เหลียวหลัง มองข้างหน้าการกระจายอำนาจของรัฐไทย: แสงริบหรี่ปลายอุโมงค์

Turning Back, Looking Forward at Decentralization of the Thai State:
A Dim Light at the End of the Tunnel

ปธาน สุวรรณมงคล*
Pathan Suvanamongkol**

บทความนี้

Received

19 กรกฎาคม 2564

Revised

19 สิงหาคม 2564

Accepted

9 กันยายน 2564

บทคัดย่อ

การกระจายอำนาจเป็นประเด็นหนึ่งที่มีการศึกษาอย่างกว้างขวาง และมีการให้ความสำคัญในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญกลไกหนึ่งของการพัฒนาระบบประชาธิปไตยที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองโดยที่ผ่านมานแนวคิดการกระจายอำนาจเป็นแนวทางจากบนลงล่าง (Top down) แต่หากพิจารณาในอีกด้านหนึ่ง การกระจายอำนาจก็ยังสามารถมีแนวทางแบบประสานความร่วมมือกันและปรึกษาหารือ (collaborative and deliberative) ได้โดยที่ภาครัฐและภาคประชาชนร่วมมือกันในการจัดการภารกิจโดยการปรึกษาหารืออย่างเป็นหุ้นส่วนกัน บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การกระจายอำนาจของรัฐไทยที่ผ่านมาและเสนอมุมมองการกระจายอำนาจที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้พบว่า ระบบการเมืองไทยตกอยู่ในบริบทอำนาจของระบบราชการมาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน แม้ในบางช่วงบางขณะจะมีระบอบประชาธิปไตยเกิดขึ้นแต่ก็เป็นช่วงสั้นๆ สลับกับการรัฐประหารจนทำให้สถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจไม่อาจพัฒนาเป็นสถาบันได้โดยเฉพาะการกระจายอำนาจแบบบนลงล่างที่อยู่ภายใต้การควบคุมของระบบราชการอย่างใกล้ชิด การกระจายอำนาจในอนาคตจึงต้องพลิกกลับจากบนลงล่างมาเป็นแบบประสานความร่วมมือและปรึกษาหารือกันและเพิ่มอำนาจให้แก่ภาคพลเมืองและชุมชนมากขึ้น

คำสำคัญ การกระจายอำนาจ, รัฐไทย

* รองศาสตราจารย์ สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยรังสิต

** Associate Professor, Institute of Public Administration and Public Policy, Rangsit University

Abstract

Decentralization is an issue that has been widely studied and is considered important because it is a key mechanism for developing a democratic system that promotes public participation in governance. In the past, the main concept of decentralization has been a top-down model, but if you consider it from a different perspective, decentralization can be a collaborative and deliberative process in which the government and the people cooperate in the management of the mission like equal shareholders. The objective of this article is to analyze decentralization of the Thai state up to the present and to suggest another paradigm of decentralization that would benefit the people and local communities. In the Thai political system, the bureaucracy has wielded the most power ever since the change from absolute monarchy in 1932 up until the present. There have been brief periods when democracy has prevailed, but they have always ended in another coup d'état, so that the political institutions of a democratic system and true decentralization have never been institutionalized. Movements towards decentralization have followed the top-down model and have been tightly controlled by the bureaucracy. In the future, the decentralization process should change from the top-down model to a model of collaboration and deliberation in which civil society and people in communities have more power.

Keywords: Decentralization, Thai state

ความนำ

นับเป็นเวลาเกือบเก้าทศวรรษหรือเก้าสิบปีแล้ว ที่ประเทศไทยผ่านประสบการณ์ของประชาธิปไตยมาอย่างลุ่มๆ ดอนๆ นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 เป็นต้นมา ประสบการณ์ของความเป็นประชาธิปไตยของไทยได้ทำให้เรามีความเข้าใจบริบทของสังคมการเมืองไทยมากขึ้น และตระหนักดีว่า ยังมีปัญหาอุปสรรคอีกมากบนเส้นทางประชาธิปไตยของไทย ในอนาคตรวมถึงการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยด้วย

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การกระจายอำนาจของรัฐไทยที่ผ่านมาและมองไปข้างหน้า ของทิศทางการกระจายอำนาจโดยเสนอแนวทางการกระจายอำนาจแบบประสานความร่วมมือและการปรึกษาหารือกันระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุด

มุมมองการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นกระบวนการของความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐและภาคประชาชนในระบอบประชาธิปไตยในทิศทางที่ทำให้อำนาจการตัดสินใจลงไปยังใกล้ชิดกับประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด เพื่อให้ประชาชนสามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนเป็นไปอย่างตรงความต้องการของประชาชนและรวดเร็ว

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมานั้น แนวคิดการกระจายอำนาจเป็นแบบแนวดิ่งจากรัฐลงสู่พื้นที่ท้องถิ่น และการกระจายอำนาจถูกทำให้เข้าใจว่า เป็นการทำให้รัฐในส่วนกลางต้องแบ่งภารกิจและอำนาจที่มีอยู่ไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดการต่อต้านจากผู้สูญเสียอำนาจที่มีอยู่ทั้งในฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ แต่หากมองการกระจายอำนาจในอีกด้านหนึ่งว่า เป็นการ

กระจายอำนาจแบบประสานความร่วมมือและปรึกษาหารือ (collaborative and deliberative decentralization) อันหมายถึง การกระจายอำนาจที่มีการประสานความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกระจายอำนาจตั้งแต่เชิงนโยบายจนถึงการบริหารจัดการการกระจายอำนาจผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกันระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างเสมอภาคกัน โดยการประสานความร่วมมือมีลักษณะสำคัญคือ 1) มีเป้าหมายร่วมกันในการประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง 2) ภาคส่วนที่มาประสานความร่วมมือกันมีความเข้าใจปัญหาร่วมกันผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ 3) มีการตัดสินใจร่วมกัน โดยภาคส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมปรึกษาหารือเพื่อหาฉันทมติและตัดสินใจไปสู่เป้าหมายร่วมที่กำหนดไว้ 4) มีการประสานความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูล ทรัพยากรและความรับผิดชอบในการวางแผน การปฏิบัติตามแผนและการประเมินผลการดำเนินการไปสู่เป้าหมายร่วม (Camarihna-Matos & Afsarmanesh, 2008, p. 3) และการปรึกษาหารือ นับเป็นส่วนสำคัญในการกระจายอำนาจแบบประสานความร่วมมือเนื่องจากการปรึกษาหารือเป็นรูปแบบหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) ซึ่งเชื่อมั่นในพลังอำนาจของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งกระบวนการปรึกษาหารือของประชาชนสามารถทำได้หลายรูปแบบ อาทิ การจัดเวทีเสวนาแบบเปิด (open forum) หรือเสวนาหาฉันทมติ (deliberation) หรือการร่วมเป็นส่วนหนึ่งในองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจในประเด็นสาธารณะ เป็นต้น

ดังนั้น การกระจายอำนาจแบบประสานความร่วมมือและปรึกษาหารือจึงมีลักษณะสำคัญดังนี้

- ๑ ประการแรก มีเป้าหมายร่วมกันในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน

ได้มีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

- ๑ ประการที่สอง ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (ภาครัฐ ภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม) ควรมีการปรึกษาหารือกันเพื่อให้เกิดความเข้าใจในปัญหาอุปสรรค และแนวทางการกระจายอำนาจที่เหมาะสม
- ๒ ประการที่สาม หลังจากที่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้ปรึกษาหารือและมีความเข้าใจร่วมกันแล้ว ก็ต้องตัดสินใจร่วมกันในการเลือกแนวทางที่ดีที่สุดในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งการตัดสินใจร่วมกันเป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจแบบประสานความร่วมมือและปรึกษาหารือ
- ๓ ประการที่สี่ หลังจากร่วมกันตัดสินใจแล้ว ก็ต้องมีการวางแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ (ภารกิจ การตัดสินใจ ทรัพยากรการบริหาร) และการปฏิบัติตามแผนตลอดจนการติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานในลักษณะของการประสานความร่วมมือและปรึกษาหารือกันในขั้นตอนของการดำเนินการ

การกระจายอำนาจแบบประสานความร่วมมือจึงมาจากหลักที่ว่า อำนาจอธิปไตยในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) เป็นอำนาจของประชาชนที่มอบให้แก่ตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแทนประชาชนทั้งประเทศ แต่ก็ยังมีเงื่อนไขว่า การมอบอำนาจนี้มีเงื่อนไขของเวลา และการเปลี่ยนแปลงตัวแทนได้ กล่าวคือ ผู้เป็นตัวแทนประชาชนมีวาระในการดำรงตำแหน่งและเมื่อครบวาระแล้วก็ต้องคืนอำนาจกลับมาให้ประชาชนเลือกตัวแทนกันใหม่ ในขณะเดียวกันประชาชนก็สามารถยื่นถอดถอนผู้แทนประชาชนที่ดำรงตำแหน่งได้หากมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมต่อการดำรง

ตำแหน่ง เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว อำนาจที่ถูกกระจายมาให้ประชาชนจึงเป็นอำนาจของประชาชนที่มอบไปให้แก่ตัวแทนประชาชนนั่นเอง

แต่ในทางพฤตินัยแล้ว อำนาจที่ประชาชนมอบให้แก่ตัวแทนประชาชนผ่านกระบวนการเลือกตั้ง กลับกลายเป็นอำนาจของตัวแทนและข้าราชการที่ทำหน้าที่เป็นผู้แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติและผู้รักษากฎหมายมิใช่ของประชาชนอีกแล้ว จึงต้องมีการเรียกร้องให้รัฐกระจายอำนาจที่ไปบางส่วนกลับคืนมาให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจการที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับชุมชน เช่น การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น และสามารถจัดการชุมชนของตนเองโดยตนเองได้ และเป็นการร่วมมือกัน (collaborative) ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนในการบริหารกิจการบ้านเมืองด้วยกันในฐานะที่เป็นหุ้นส่วนกันโดยมีการปรึกษาหารือกัน (deliberative) อย่างเสมอภาคกัน

การกระจายอำนาจจึงเป็นมิติที่ซับซ้อนกว่าเพียงการถ่ายโอนภารกิจ การตัดสินใจ และการคลังท้องถิ่นไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างที่เราเข้าใจกัน แต่สิ่งสำคัญก็คือ การที่ภาคพลเมืองมีบทบาทร่วมในการริเริ่มนโยบาย และร่วมตัดสินใจและกำกับ ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นนั้นด้วย โดยประชาชนมิใช่เพียงเป็นผู้รับสิ่งที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะยื่นให้เท่านั้น ในมิตินี้กล่าวนี้จึงเป็นการใช้อำนาจของประชาชนโดยประชาชนเพื่อประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง

เมื่อเรากลับมาพิจารณาว่า โลกเราได้ก้าวเข้าสู่ยุคของดิจิทัล มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ การสื่อสารโทรคมนาคมอย่างมาก ทำให้การบริหารภาครัฐต้องปรับตัวเองให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของ

เทคโนโลยี โดยโครงการสหประชาชาติ (UNDP) ได้ให้ความเห็นว่า อนาคตคือการกระจายอำนาจ (The future is decentralized) (UNDP, 2018, online) โดยมีเครื่องมือสำคัญในการบริหารแบบกระจายอำนาจหลายประการ อาทิ Block chain ซึ่งเป็นเทคโนโลยีการเก็บข้อมูลแบบเป็นส่วนๆ และนำมาร้อยต่อกันเรื่อยๆ เหมือนโซ่คล้องกัน (Chain) โดยมีวิธีเข้ารหัสทางคอมพิวเตอร์เพื่อความปลอดภัย ที่ทำให้รู้ว่าข้อมูลถูกเก็บ ณ เวลาใด มีการแก้ไขหรือไม่ โดยข้อมูลทั้งหมดจะถูกส่งและกระจายเก็บไว้ในคอมพิวเตอร์ทุกเครื่องที่อยู่ในเครือข่าย (วรพจน์ ธาราศิริสกุล, 2563, ออนไลน์) ทั้งนี้ Block chain จะทำให้การเข้าถึงข้อมูลเป็นไปอย่างรวดเร็ว และขยายตัวอย่างเป็นเครือข่ายห่วงโซ่กัน และการจัดเก็บข้อมูลก็มีความโปร่งใส ปลอดภัยมากขึ้น ซึ่งหลายประเทศทั่วโลกต่างก็นำเทคโนโลยี Block chain มาใช้ในการบริหารภาครัฐมากขึ้นเรื่อยๆ เช่น การเลือกตั้ง การจดทะเบียนฮาร์ดแวร์ เป็นต้น (ประชาชาติธุรกิจ, 2561, ออนไลน์) อันจะทำให้บริการสาธารณะของรัฐเป็นไปอย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ต้องมีการกระจายอำนาจทั้งในแนวนอนและแนวตั้งมากขึ้น เพื่อให้เกิดการทำงานอย่างเป็นเครือข่ายระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกัน

แต่ถึงแม้จะมีเทคโนโลยีใหม่ๆ การเมืองการบริหารภาครัฐของประเทศกำลังพัฒนาจำนวนไม่น้อยที่ยังวนเวียนอยู่กับการรวมศูนย์อำนาจมากกว่าการให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในการบริหารกิจการบ้านเมือง ทั้งนี้ แม้จะมีการพัฒนาการบริหารภาครัฐให้ทันสมัยมากขึ้นก็ตาม แต่หากผู้นำทางการเมืองการบริหารยังตกอยู่ในวงจรอำนาจแบบรวมศูนย์อย่างเช่นที่เป็นอยู่ย่อมทำให้การบริหารกิจการบ้านเมืองอยู่ในภาวะล้าหลังต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมากในโลกยุคปัจจุบันซึ่งเป็นยุคแห่งเทคโนโลยีดิจิทัลที่ส่งผลให้โลกผันผวน (disrupted world) ไปจากเดิมอย่างมาก และจาก

ที่กล่าวมาตอนต้นว่า อนาคตคือการกระจายอำนาจ จึงขึ้นอยู่กับว่า ใครจะปรับตัวได้เร็วกว่ากันเท่านั้น เพราะแม้แต่สาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งมีระบบการเมืองการบริหารแบบรวมศูนย์ก็ก็ต้องกระจายอำนาจการบริหารให้รัฐบาลระดับมณฑลได้มีอิสระในการบริหารงานที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละมณฑล จึงมีคำถามว่าการกระจายอำนาจที่ดีที่ส่งผลดีต่อประโยชน์ประชาชนในท้องถิ่น ควรมีลักษณะอย่างไร

ลักษณะของการกระจายอำนาจที่ดี

กล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจที่ดีมีลักษณะสำคัญดังนี้

1. เป็นการกระจายอำนาจที่ยึดประโยชน์สุขของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญ
2. เป็นการกระจายอำนาจที่เปิดกว้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจของตนเองในการจัดการตนเองและชุมชนได้มากขึ้นในระบบประชาธิปไตย
3. เป็นการกระจายอำนาจที่เพิ่มอำนาจการตัดสินใจแก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ให้สามารถตัดสินใจในกิจการที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของประชาชนได้มากขึ้น
4. เป็นการกระจายอำนาจที่มีการกำกับดูแลจากรัฐเท่าที่จำเป็น โดยไม่กระทบต่อหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน
5. เป็นการกระจายอำนาจที่เปิดกว้างให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมาร่วมปรึกษาหารือและดำเนินการในกระบวนการกระจายอำนาจร่วมกันอย่างเป็นหุ้นส่วน
6. เป็นการกระจายอำนาจที่มีลักษณะของการทำงานแบบแนวนอนโดยร่วมมือกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนมากกว่าการสั่งการและควบคุมจากรัฐ
7. เป็นการกระจายอำนาจที่มีการแบ่งภารกิจรับผิดชอบชัดเจน แต่ร่วมมือกันในการขับเคลื่อนภารกิจ

8. เป็นการกระจายอำนาจที่มีการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนให้สามารถใช้อำนาจที่มีให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและชุมชนอย่างแท้จริง

การกระจายอำนาจยังเป็นกระบวนการที่หลากมิติ (multi-dimensions) กล่าวคือ การกระจายอำนาจมีทั้งมิติทางการเมือง (political dimension) มิติทางการบริหาร (administrative dimension) มิติทางการเงิน (fiscal decentralization) มิติทางสังคม (social dimension) (World Bank, 2013, online) ที่ต้องดำเนินการควบคู่กันไป โดยเฉพาะการกระจายอำนาจทางการเมืองซึ่งมิใช่เพียงการมอบภารกิจบางอย่างของหน่วยงานและงบประมาณจากส่วนกลางไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งสมาคมนานาชาติเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน (International Association for Public Participation, IAP) ได้เสนอระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน เริ่มจากการได้รับการบอกกล่าว (Inform) การปรึกษาหารือ (Consult) การเข้าร่วม (Involve) ความร่วมมือ (Collaborate) และการเพิ่มอำนาจ (Empower) (IAP, 2018, online)

ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมดังกล่าวควรอยู่บนหลักค่านิยมสำคัญ 7 ประการดังต่อไปนี้ (IAP, 2018, online)

1) การมีส่วนร่วมของประชาชน อยู่บนพื้นฐานของความเชื่อว่า กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจนั้น ย่อมมีสิทธิในการเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้วย

2) การมีส่วนร่วมของประชาชน ยังรวมถึงสัญญาว่าการเข้าร่วมของประชาชนจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจด้วย

3) การมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมการตัดสินใจที่ยั่งยืน โดยการยอมรับและการสื่อสารความต้องการและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนร่วมทุกฝ่าย รวมถึงผู้ตัดสินใจ (decision makers) ด้วย

4) การมีส่วนร่วมของประชาชน ส่งเสริมและเอื้ออำนวยต่อการเข้ามาเกี่ยวข้องของเหล่าคนทั้งหลายที่อาจได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจด้วย

5) การมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องอาศัยการรับฟังจากผู้มีส่วนร่วมในการออกแบบการมีส่วนร่วม ว่าพวกเขาควรจะมีส่วนร่วมอย่างไร

6) การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่ผู้เข้าร่วม เพื่อให้การเข้าร่วมเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

7) การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการสื่อสารถึงผู้เข้าร่วมว่า การเข้ามามีส่วนร่วมมีผลต่อการตัดสินใจอย่างไร

ค่านิยมทั้ง 7 ประการดังกล่าวของ IAP มีนัยสำคัญที่น่าสนใจตรงที่ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมิใช่เป็นเพียงการที่ประชาชนเข้าไปร่วมตามเงื่อนไขและกระบวนการที่ภาครัฐกำหนดเท่านั้น แต่ยังคงเป็น**การมีส่วนร่วมที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจอีกด้วย** ทั้งนี้เราจะพบเห็นได้เสมอว่า การที่หน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากแถลงว่า ได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว แต่เมื่อไปพิจารณาอย่างใกล้ชิดก็ปรากฏว่า เป็นเพียงการไปรับฟังการชี้แจงมากกว่าที่จะได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง และความคิดเห็นเหล่านั้นก็มิได้มีผลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจมากนัก ดังนั้น เมื่อกล่าวถึง**การมีส่วนร่วมของประชาชนแล้วควรคำนึงถึงค่านิยมดังกล่าวด้วย** เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น**การมีส่วนร่วมที่มีความหมาย**มิใช่เป็นเพียงพิธีกรรม

เท่านั้น เช่นเดียวกับการกระจายอำนาจที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการกระจายอำนาจตั้งแต่ต้นด้วย มิใช่เป็นเพียงผู้รับอำนาจที่รัฐจะจัดสรรมาให้เท่านั้น

ดังนั้น การกระจายอำนาจแบบร่วมมือและปรึกษาหารือจึงเป็นการกระจายอำนาจทางเลือกใหม่ในการทำให้อำนาจรัฐที่เป็นของประชาชนแต่ได้มอบไปให้ตัวแทนไปทำหน้าที่แทนนั้น ได้กลับคืนมาบางส่วนให้ประชาชนได้ร่วมบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นโดยภาคพลเมืองที่เป็นประชาชนที่มีความตระหนักรู้และตื่นรู้ในสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยและได้เข้าร่วมในการจัดการชุมชนของตนเองโดยตนเองและเพื่อตนเอง โดยเครื่องมือสำคัญของการกระจายอำนาจแบบร่วมมือและปรึกษาหารืออาทิ การจัดประชาคมพลเมืองเพื่อเป็นเวทีสาธารณะในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่เป็นวาระ (agenda) ของชุมชนท้องถิ่นเช่น การเสนอแนะโครงการที่ชุมชนเห็นว่ามีความจำเป็นต้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร่วมตัดสินใจจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการที่ชุมชนเสนอต่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาบรรจุในร่างข้อบัญญัติงบประมาณเสนอต่อสภาท้องถิ่น การมีสภาพลเมืองอันเป็นองค์กรของภาคพลเมืองที่มีบทบาทในการเสนอแนะและร่วมตัดสินใจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหรือหน่วยงานภาครัฐเช่น ในกรณีที่มีโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น อาทิ การจัดสร้างบ่อกำจัดขยะ บ่อบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น โดยอาจอาศัยแพลตฟอร์มที่มีอยู่ในการสื่อสารกับผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกเหนือไปจากช่องทางปกติที่มีอยู่ เช่น เฟซบุ๊ก อินสตาแกรม ไลน์ เป็นต้น

รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540: แสงเทียน ในความมืดมิดของการเมืองไทย

การเมืองไทยได้พบกับแสงสว่างแห่งประชาธิปไตยในช่วงสั้น หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ก่อนที่จะพบจุดจบเมื่อมีการรัฐประหารเกิดขึ้นอีกครั้งในปี 2519 และมีระบอบประชาธิปไตยแบบครึ่งใบมายาวนานกว่าสิบปี จนในปี 2534 ได้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นแต่ก็เกิดการรัฐประหารรัฐบาลพลเรือนอีกครั้ง ด้วยข้อหาว่า เป็นรัฐบาลแบบ “บุฟเฟต์คาปิเนต” ที่มีการทุจริตในรัฐบาลอย่างกว้างขวาง และในที่สุดก็มีการเลือกตั้งใหม่ในปีถัดมา และมีเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ปี 2535 เกิดขึ้น เพื่อประท้วงการเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของอดีตผู้ก่อการรัฐประหารในปี 2534 (พลเอกสุจินดา คราประยูร) ที่กล่าวว่า “จำเป็นต้องเสียสละที่เคยกล่าวไว้ว่า จะไม่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี” จนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยนายอานันท์ ปันยารชุน ต้องกลับมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นครั้งที่สอง และมีกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองอย่างจริงจังจนนำมาสู่การมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นความหวังว่า จะทำให้การเมืองไทยมีเสถียรภาพ มีความเข้มแข็ง และประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพ และมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีบทบัญญัติมาตรา 78 ในหมวดนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุข และสาธารณสุข การ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น...” มาตรานี้

เป็นเสมือนการกำหนดทิศทางของรัฐให้ต้องกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นได้จัดการในกิจการที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นได้เอง จึงเป็นเสมือนแสงเทียนที่ส่องสว่างในความมืดของการกระจายอำนาจในการเมืองไทยมาช้านานหลายทศวรรษ และได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดสรรรายได้ของรัฐให้แก่ท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในปี 2544 และมีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงในปี 2546

แต่แสงสว่างดังกล่าวนี้ก็เปรียบเสมือนแสงผีพุ่งไต้ที่สว่างเพียงช่วงเวลาสั้นๆ กล่าวคือ ตั้งแต่ปี 2542 - 2549 แม้จะมีการดำเนินการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลับพบว่า มีปัญหาอุปสรรคอยู่มาก ดังปรากฏว่าการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ภารกิจด้านการศึกษา ก็พบการต่อต้านอย่างต่อเนื่องจากส่วนราชการที่รับผิดชอบโดยตรงในภารกิจนี้ คือ กระทรวงศึกษาธิการ โดยอาศัยเหตุผลหลายประการมาอ้าง ได้แก่ ความไม่พร้อมและไม่สามารถบริหารจัดการการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนการศึกษาไปยังท้องถิ่นจะทำให้เอกภาพและประสิทธิภาพของระบบการศึกษาได้รับความกระทบกระเทือน และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจะได้รับผลกระทบในเรื่องความก้าวหน้าและความมั่นคงในการทำงาน ตลอดทั้งในเรื่องเกี่ยวกับเกียรติและศักดิ์ศรีจากระบบบริหารงานบุคคลที่ต้องเปลี่ยนแปลงไป (สุรพล นิธิไกรพล, 2546, น. 29)

แต่เนื่องจากเหตุผลทางกฎหมายคือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระหลักประการหนึ่งว่า “...การกระจายอำนาจการจัดการศึกษาไปยัง

เขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษา บนพื้นฐานของความร่วมมือและมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน...” ทำให้ต้องมีการถ่ายโอนสถานศึกษาไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีกระบวนการหารือต่อรองกันระหว่างคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีความเคลื่อนไหวต่อต้านจากองค์กรกลุ่มครูต่างๆ อย่างต่อเนื่อง และในที่สุดก็มีข้อตกลงร่วมกันในการถ่ายโอนสถานศึกษาไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การจำกัดขอบเขตสถานศึกษาที่ต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจำกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอน การยืนยันหลักเกณฑ์การประเมินความพร้อมตามกฎหมายการศึกษาแห่งชาติ การจะโอนต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อข้าราชการครู (สุรพล นิธิไกรพล, 2546, น. 35-38)

จะเห็นได้ว่า ข้อตกลงดังกล่าวเป็นมุมมองจากประโยชน์ของผู้ที่ต้องถ่ายโอนสถานศึกษาเป็นส่วนใหญ่ มากกว่าการมองที่ประโยชน์ของนักเรียนและชุมชนที่จะได้รับจากการถ่ายโอนการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้จึงไม่น่าแปลกใจที่จำนวนสถานศึกษาที่ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2549 - 2556 มีเพียงร้อยละ 1.54 ของจำนวนโรงเรียนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรบริหารท้องถิ่น, 2564, ไม่ปรากฏเลขหน้า) ในขณะที่กระทรวง ศึกษาธิการก็ยังเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาและปัญหาคุณภาพการศึกษาอยู่อย่างต่อเนื่องจนถึงทุกวันนี้ คำถามของสังคมก็คือ กระทรวงศึกษาธิการยังควรรวมอำนาจการจัดการศึกษาไว้เช่นเดิมหรือควรถ่ายโอนสถานศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนในการจัดการศึกษาของชุมชนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในขณะที่มีการต่อต้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากระบบราชการทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม รัฐบาลกลับไม่มีความชัดเจนหรือแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองให้ชัดเจนว่า สนับสนุนการกระจายอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในทางตรงกันข้าม บางรัฐบาล เช่น รัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร กลับขับเคลื่อนนโยบายโดยอาศัยกลไกราชการและมุ่งตรงไปที่ชุมชน โดยไม่ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด และในสมัยรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตรมีการแก้ไขกฎหมายที่ให้รัฐจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี 2549 โดยการแก้ไขก็ไม่มีกำหนดชัดเจนว่า รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวเลขร้อยละเท่าใด และในที่สุดก็เกิดการรัฐประหารขึ้นอีกครั้งในปี 2549 เป็นการสิ้นสุดของรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการกลับมาของวงจรอุบาทว์ในการเมืองไทยที่ทำให้ระบบราชการมีอำนาจเพิ่มมากยิ่งขึ้น

กล่าวได้ว่า การมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจในช่วงเกือบหนึ่งทศวรรษได้ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของบางภารกิจบางกิจกรรมของส่วนราชการ และรายได้จากส่วนกลางลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเกิดการเปลี่ยนแปลงในการเมืองท้องถิ่นจากการให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง แต่อำนาจของรัฐส่วนกลางยังคงมีเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงการควบคุมดูแลเช่นเดิม แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะกำหนดให้มีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นโดยไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองก็ตาม จึงกล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานับแต่ปี 2542 - 2549 จึงเป็นเพียงแสงเทียนที่ส่องสว่างในเวลาสั้นๆ แล้วก็ดับไปอีกครั้ง

วิบากกรรมของการกระจายอำนาจในช่วงปี 2550 - 2561

นับจากปี 2549 การกระจายอำนาจได้หยุดชะงักไปเป็นเวลาปีกว่าภายใต้รัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร และเมื่อมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งอีกครั้งก็ประสบกับวิกฤตการณ์ทางการเมืองจากความขัดแย้งของกลุ่มการเมืองที่เกิดขึ้นมาก่อนหน้านี้และรุนแรงมากขึ้นระหว่างกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติกับกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ทำให้รัฐบาลในช่วงปี 2550 - 2557 มีการเปลี่ยนกันบ่อยครั้ง และต้องเผชิญกับปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองอันเป็นปัญหาเฉพาะหน้าของรัฐบาล จึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในสถานการณ์ทางการเมืองเช่นนี้

กล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจจากรัฐในส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทบหยุดชะงักไปในช่วงเวลานี้ แม้จะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่มีบทบัญญัติที่ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คล้ายกับรัฐธรรมนูญปี 2540 ก็ตาม แต่เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองดังกล่าวข้างต้นส่งผลให้การกระจายอำนาจแทบไม่ถูกขับเคลื่อนใดๆ แต่ความเคลื่อนไหวของภาคพลเมืองเกี่ยวกับการกระจายอำนาจกลับมีความตื่นตัวมาก โดยการพลิกกลับการกระจายอำนาจมาเป็นการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนได้จัดการตนเองแทน เช่น มีข้อเสนอจากภาคพลเมืองเกี่ยวกับการจัดการตนเอง โดยมีข้อเสนอให้ท้องถิ่นจัดการปกครองตนเองในรูปของจังหวัดจัดการตนเอง เช่น กรณีของจังหวัดเชียงใหม่ จนถึงขั้นมีการยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ มหานคร พ.ศ.... ขึ้นในปี 2555 โดยมีสาระสำคัญที่ให้มีการเปลี่ยนฐานะของจังหวัดจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ทั้งจังหวัดและมีการเลือกตั้งผู้บริหารจังหวัดโดยตรง

ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะที่ได้รับความสนใจจากคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ที่มี นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน แต่ในที่สุดข้อเสนอดังกล่าวนี้ก็ไม่ได้ได้รับความสนใจจากรัฐบาลอีกเช่นเคย จนกระทั่งมีการรัฐประหารในปี 2557

ในช่วงของรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร (รัฐบาล คสช.) เป็นช่วงที่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหยุดชะงักอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากเป็นรัฐบาลที่ใช้กำลังยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเรือนจึงไม่สนใจส่งเสริมแนวทางการกระจายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย แต่กลับทำให้ระบบราชการมีความแข็งแกร่งและมีบทบาททางการเมืองการบริหารมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงแรกหลังการรัฐประหาร รัฐบาล คสช. ได้ออกประกาศฉบับที่ 85/2557 ให้งดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและใช้วิธีสรรหาบุคคลแทนโดยบุคคลที่ได้รับการสรรหาต้องเป็นข้าราชการหรือเคยเป็นข้าราชการ ตั้งแต่ระดับชำนาญการพิเศษหรือซี 8 หรือเทียบเท่า ในประกาศ คสช. ดังกล่าวยังได้กำหนดข้อยกเว้นสำหรับข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่งราชการและไม่ให้ถือว่าการเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นของข้าราชการเป็นการดำเนินกิจการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม หรือเป็นการกระทำอันอาจถูกกล่าวหาได้ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำหรับผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดวาระก็ให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่นานก็มีคำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 1/2557 กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากครบวาระ ยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

จึงกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นในยุค คสช. เป็นยุคมืดของการปกครองตนเองของประชาชน

เพราะอำนาจรัฐของ คสช. ที่กดทับสิทธิ เสรีภาพในการแสดงออกและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย ในขณะเดียวกันระบบราชการไทยกลับได้รับการพัฒนาให้มีความทันสมัยมากขึ้น เช่น การที่รัฐบาลมีนโยบายพัฒนาระบบราชการให้ทันกับยุคไทยแลนด์ 4.0 และการเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์โดยจัดตั้งสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ในปี 2561 เพื่อขับเคลื่อนรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐไปสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัลให้ได้โดยเร็ว นอกจากนี้ในช่วงของรัฐบาล คสช. ได้มีการผลักดันกฎหมายขึ้นเงินเดือน ค่าตอบแทนข้าราชการ พนักงานของรัฐไป 10 ฉบับ ครอบคลุมข้าราชการประเภทต่างๆ รวมถึงการขึ้นเงินเดือนให้กับข้าราชการที่ไปช่วยงาน คสช. (โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน, 2561, ออนไลน์)

การกระจายอำนาจ ในยุคประชาธิปไตยจำบัง

นับแต่การรัฐประหารในเดือนพฤษภาคม 2557 เป็นต้นมา รัฐบาล คสช. ทำการบริหารประเทศมาระยะหนึ่งก็ได้จัดตั้งคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา โดยมี ศาสตราจารย์ ดร.วรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน คณะกรรมการฯ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ให้ภาคส่วนต่างๆ ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ทำให้เป็นร่างรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่มีจิตวิญญาณของประชาธิปไตยสอดแทรกอยู่มาก โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับการเมืองภาคพลเมืองให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรมมาก เช่น หมวด 2 ส่วนที่ 2 ความเป็นพลเมืองและหน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 27 “บัญญัติว่ารัฐมีหน้าที่ต้องปลูกฝังให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข มีวัฒนธรรมประชาธิปไตย ตลอดจนจัดให้มีการศึกษาอบรมในทุกระดับ ทุกประเภท และทุกกลุ่มอายุ เพื่อ

สร้างความเป็นพลเมืองตามมาตรา 29 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการสร้างและส่งเสริมความเป็นพลเมือง ให้มีกระบวนการที่ประชาชนมาร่วมกันเป็นสมัชชาพลเมืองระดับพื้นที่และระดับอื่น เพื่อมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ในการจัดการชุมชน การบริหารท้องถิ่น ท้องที่ และการอื่น...” แสดงให้เห็นว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้พิจารณาเห็นถึงความสำคัญของการเมืองภาคพลเมืองที่เป็นพื้นฐานสำคัญของการเมืองประชาธิปไตยแทนที่จะมีเฉพาะการเมืองภาคตัวแทนซึ่งกลายเป็นส่วนหนึ่งของวิกฤติการเมืองไทยที่ผ่านมา รวมถึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่คณะรัฐประหารนำมากล่าวอ้างเป็นเหตุผลหนึ่งในการรัฐประหาร

ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ มีมาตรา 263 (3) บัญญัติว่า “ให้มีกลไกที่มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพเพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ การจัดสรรรายได้ และการปรับบทบาทของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และให้มีกฎหมายและกลไกสำหรับการจัดตั้งองค์การบริหารท้องถิ่นรูปแบบที่เหมาะสมกับการพัฒนาพื้นที่โดยเร็ว” ซึ่งกลไกในที่นี้ก็น่าจะหมายถึง “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” อันเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาในปี 2542 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นองค์กรไตรภาคี ประกอบด้วยภาคราชการ ภาคท้องถิ่น และภาคผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 36 คน โดยมีนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน การเป็นองค์กรไตรภาคีดูเหมือนจะเป็นการทำให้เกิดความสมดุลระหว่างภาคส่วนสำคัญคือ ภาคราชการกับภาคท้องถิ่น โดยมีภาคผู้ทรงคุณวุฒิเป็นส่วนที่อยู่ตรงกลาง แต่ในความเป็นจริงแล้วกลับปรากฏว่า ในกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิมีอดีตข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการเกือบครึ่งหนึ่ง (ข้อมูลปี 2563) จึงมีคำถามว่า มีความสมดุลในคณะกรรมการฯ หรือไม่ และอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การขับเคลื่อน

การกระจายอำนาจไม่เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจ ที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ดี ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน ก็ไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่า สภานี้มีที่มาจาก คสช.) เนื่องจากมีบางมาตราที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้ามาดำรงตำแหน่งของบุคคลภายนอก เช่นมาตรา 165 เกี่ยวกับการเสนอชื่อบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในกรณีที่มีการเสนอชื่อบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งหลายฝ่ายก็ตีความจากคำพูดของศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ที่ว่า “อ้อเพราะอยากอยู่ยาว” (โพสต์ ทูเดย์, 2559, ออนไลน์) ทำให้ต้องมีการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ โดยมี นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ที่ปรึกษาของ คสช. เป็นประธาน คณะกรรมาธิการฯ และในที่สุดก็ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยมีบทบัญญัติที่เปิดทางให้สมาชิกวุฒิสภา ร่วมในการลงคะแนนเสียงเลือกบุคคลดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ไม่ปรากฏคำว่ากระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการปกครองตนเองของท้องถิ่นแต่อย่างใดซึ่งแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 และปี 2550 ที่มีบัญญัติในแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แกท้องถิ่นไว้ชัดเจน

รัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยฉบับปี 2560 จึงไม่ต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 ที่ถูกเรียกว่ารัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยครึ่งใบเท่าใดนักแม้เวลาจะผ่านมาเกือบสี่สิบปีก็ตาม แต่ประเด็นสำคัญในที่นี้ก็คือ

การกระจายอำนาจที่จะเกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็นอย่างไร จะส่งเสริมการกระจายอำนาจได้หรือไม่

ต่อคำถามดังกล่าว เราได้มีบทเรียนจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และฉบับปี 2550 แล้วว่า ลำพังการมีรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียวไม่ใช่คำตอบของการกระจายอำนาจในการเมืองไทยเพราะแม้ว่า จะมีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเองหรือให้รัฐส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่ในความเป็นจริงก็ยังไม่สามารถฝากำแพงอำนาจอันแข็งแกร่งของระบบราชการได้ โดยเฉพาะในบริบทที่สถาบันทางการเมืองยังอ่อนแอไม่สามารถต่อกรกับระบบราชการได้ และยิ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ไม่มีการบัญญัติแนวนโยบายส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นก็ยิ่งทำให้เห็นชัดเจนว่าการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นมีความเป็นไปได้น้อยมาก และก็ไม่น่าแปลกใจที่สมาชิกรัฐสภาจะลงมติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2564 ไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองที่เสนอจำนวน 13 ฉบับ (โดยมีมติรับเพียง 1 ฉบับ) รวมถึงฉบับที่เสนอให้บัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการปกครองตนเองของประชาชนในจังหวัดที่มีความพร้อมเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่ถูกปฏิเสธเช่นกันจนมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกมาตั้งคำถามว่า รัฐธรรมนูญจะแก้ไขเพื่อใครกัน (ไทยโพสต์, 2564, ออนไลน์) ทำให้เห็นได้ว่าอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจนอกเหนือจากระบบราชการแล้วก็อยู่ที่สถาบันรัฐสภาอันเป็นสถาบันตัวแทนประชาชนนั่นเอง

คำถามต่อมาก็คือ ถ้าอย่างนั้น จะขับเคลื่อนอำนาจจากรัฐ (รัฐบาลและรัฐสภา) และระบบราชการในส่วนกลางลงไปสู่ท้องถิ่นได้อย่างไร

คำตอบต่อคำถามข้างต้นก็คือ การกระจายอำนาจจากบนลงล่างและการเพิ่มอำนาจจากล่างสู่บน

แนวทางการกระจายอำนาจจากบนลงล่าง

หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ประกาศใช้ ก็มีการผ่านพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ออกมาบังคับใช้รวมถึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายกิจกรรมจำนวนมากจากส่วนราชการไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ภารกิจสำคัญที่มีการโอนย้ายไปมีสองภารกิจได้แก่ภารกิจด้านการศึกษา และภารกิจด้านสาธารณสุข แต่ก็ประสบปัญหาอุปสรรคมาดั่งได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว

ดังนั้น แนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตจำเป็นต้องอาศัยการกระจายอำนาจแบบประสานความร่วมมือและปรึกษาหารือมากขึ้นโดยมีภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้แก่ รัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคพลเมืองมาร่วมประสานความร่วมมือและปรึกษาหารือกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจและตัดสินใจร่วมกันโดยควรมีการปรับปรุงคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความหลากหลายมากขึ้นโดยในส่วนผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่ควรแต่งตั้งผู้ที่เคยอยู่ในระบบราชการอยู่แล้ว (เว้นแต่ผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันการศึกษา) มาเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพราะมีตัวแทนภาคราชการอยู่ในกรรมการโดยตำแหน่งอยู่แล้ว 9 คน และให้มีตัวแทนจากสถาบันการศึกษา องค์กรอิสระ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ปปช. และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ในฐานะที่เป็นคลังสมองหนึ่งของประเทศร่วมเป็นกรรมการ

ผู้ทรงคุณวุฒิ และปรับปรุงสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และมีสมรรถนะมากกว่าเป็นเพียงหน่วยเลขานุการคณะกรรมการฯ โดยจัดตั้งสถาบันวิจัยนโยบายและยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจในสำนักงานคณะกรรมการฯ เพื่อเสริมการทำงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้เข้มแข็งมากขึ้น

แต่ทั้งนี้ก็ต้องอาศัยปัจจัยสำคัญได้แก่ **การสนับสนุนเชิงนโยบายจากรัฐบาลที่มีเจตจำนงทางการเมือง (political will)** จริงจังในกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหากขาดปัจจัยนี้แล้ว โอกาสที่การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จมีน้อยมาก รัฐบาลจึงต้องมีทั้งนโยบายชัดเจนและเจตจำนงทางการเมืองในการกระจายภารกิจสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประชาชนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนร่วมดำเนินการกับส่วนราชการ อาทิ ภารกิจด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านสวัสดิการสังคม ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยการดำเนินการตามภารกิจดังกล่าวเป็นการประสานความร่วมมือรับผิดชอบภารกิจดังกล่าวร่วมกันระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนผ่านกระบวนการปรึกษาหารือระหว่างคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดแนวทางการกระจายภารกิจดังกล่าวในกรอบเวลาที่กำหนด

แนวทางการเพิ่มอำนาจจากล่างสู่บน

นับแต่ปี 2516 หลังเหตุการณ์ 14 ตุลา เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน การเมืองภาคพลเมืองมีบทบาททางการเมืองไทยอย่างลุ่มๆ ดอนๆ เนื่องจากระบบการเมือง

ไทยในระบอบประชาธิปไตยขาดพัฒนาการที่ต่อเนื่อง มีการรัฐประหารเกิดขึ้นหลายครั้งและแต่ละครั้งก็ทำให้ระบบการเมืองไทยหยุดชะงักและหรือถดถอยลงไปกว่าจะเดินหน้าต่อไปได้ใช้เวลาระยะหนึ่งแต่ก็หยุดชะงักอีก ในขณะที่การเมืองภาคตัวแทนก็มีปัญหาในตัวเอง จากพฤติกรรมของนักการเมืองบางส่วนที่มุ่งแสวงผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง ทำให้เกิดความเสื่อมศรัทธาเกิดขึ้นกับการเมืองภาคตัวแทน

หากนับเวลาตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 จนถึงปัจจุบัน (ปี 2564) ก็เป็นเวลา 89 ปีแล้ว แต่ระบบทางการเมืองแบบประชาธิปไตยกลับยังเป็นเพียงระบบการเมืองที่ทันสมัยแต่ไม่พัฒนา (Modernization without development) กล่าวให้ชัดก็คือ ระบบการเมืองไทยมีสถาบันทางการเมืองสำคัญในระบอบประชาธิปไตยครบถ้วน ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ระบบเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา รัฐบาล สถาบันตุลาการ องค์กรอิสระต่างๆ กลุ่มผลประโยชน์ แต่กลับพบว่า ในสถาบันทางการเมืองบางสถาบันกลับไม่พัฒนาให้มีความเป็นประชาธิปไตย และขาดความเข้มแข็งและมีเสถียรภาพได้เมื่อเปรียบเทียบกับระบบราชการที่มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องมานับร้อยปีก่อนหน้า การเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียอีก แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า เราจะต้องทำให้ระบบราชการอ่อนแอลงเพื่อให้สถาบันทางการเมืองพัฒนาความแข็งแกร่งขึ้นมาได้ ในทางกลับกัน เราอาจต้องมีแนวทางใหม่ในการพัฒนาการเมืองในระดับล่างมากขึ้น โดยการทำให้การเมืองระดับล่างมีบทบาทสำคัญในการเมืองไทยเพิ่มมากขึ้น

แนวทางที่ว่านี้ ได้แก่ การเพิ่มอำนาจ (empowerment) โดยการสร้างความเข้มแข็งให้กับ **การเมืองภาคพลเมือง** ซึ่งถือเป็นรากฐานหนึ่งที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยนอกเหนือไปจากการเมืองภาคตัวแทนแล้ว ทั้งนี้ หากพิจารณากันดีๆ รากฐานของ

ระบอบประชาธิปไตยของไทยประกอบด้วย 3 ฐานใหญ่ๆ การเมืองภาคพลเมือง โดยกล่าวได้ว่า ภาคที่อ่อนแอ ได้แก่ การเมืองระบบตัวแทน ระบบราชการ และ มากที่สุดก็คือ ภาคพลเมือง

ภาพที่ 1 รากฐานของระบอบประชาธิปไตยไทย



ที่มา: ผู้เขียน

การเมืองภาคพลเมืองเป็นการเมืองของประชาชนที่มีความตระหนักรู้ถึงสิทธิ หน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยและมีความตื่นรู้ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม อาทิ การร่วมแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจในโครงการก่อสร้างของรัฐ ในท้องถิ่นที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนท้องถิ่นได้ หรือการเรียกร้องและร่วมตัดสินใจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน หรือการยื่นคำร้องขอให้ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่ง เป็นต้น

ความเข้มแข็งของการเมืองภาคพลเมืองพิจารณาได้จากลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. การที่พลเมืองมีความตระหนักรู้เกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย
2. การที่พลเมืองมีความตื่นรู้และสนใจเข้าร่วมในกิจการสาธารณะประโยชน์โดยปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อนใดๆ
3. การที่พลเมืองมีทักษะการสื่อสารเพื่อให้เกิดผลทางการเมืองผ่านช่องทางการสื่อสารที่ทันสมัยต่างๆ

4. การที่พลเมืองมีเครือข่ายที่ถักทอกันด้วยสายใยแห่งความยึดมั่นในสิทธิ เสรีภาพของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยทั้งภายในชุมชนท้องถิ่นและภายนอกท้องถิ่น

5. การที่พลเมืองมีการรวมกลุ่มกันอย่างสมัครใจ โดยมีเป้าหมายเดียวกันในการใช้สิทธิของพลเมืองเพื่อประโยชน์ของสังคม

6. การมีวัฒนธรรมการเมืองแบบพลเมือง (Civic culture) เกิดขึ้นในประชาชนในสังคม ซึ่งเป็นวัฒนธรรมที่ส่งเสริมให้คนมีความตระหนักรู้ถึงสิทธิ หน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยและมีความตื่นรู้เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

การทำให้ประชาชนมีลักษณะของความเป็นพลเมืองดังกล่าวข้างต้นเป็นเรื่องที่ต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มจากการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวกและเสรี และมีหน่วยงานหรือองค์กรในการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนอย่างถูกต้องเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตย สิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในระบอบประชาธิปไตยและไม่ใช่การยึดเยียดความคิดทางการเมืองจากมุมมองของรัฐ

ในกรณีของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถือว่า เป็นภารกิจหน้าที่สำคัญของพรรคการเมืองและองค์กรการเมืองต่างๆ ในการให้การศึกษาด้านการเมืองแก่ประชาชนในทุกเพศวัยเพื่อให้เกิดความตระหนักรู้ในสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของพลเมือง และมีความตื่นรู้ทางการเมืองโดยเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างสมัครใจและมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในทิศทางที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

สำหรับประเทศไทย ประเวศ วะสี เห็นว่า ระบอบประชาธิปไตยไทยจะมั่นคงได้ต้องมีระบอบประชาธิปไตยชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็งก่อนเปรียบเสมือนพระเจดีย์ที่ต้องสร้างจากฐานก่อน (ประเวศ วะสี, 2551, ออนไลน์) ในขณะที่เดียวกันก็ต้องเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชนซึ่งอำนาจในที่นี้คือ อำนาจทางความรู้เพื่อให้เกิดความตระหนักรู้และตื่นรู้โดยการที่หน่วยงานหรือองค์กรทั้งภาครัฐและนอกภาครัฐต้องร่วมกันเปิดช่องทางเข้าถึงความรู้และสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคเช่น อาศัยสื่อสังคมออนไลน์ที่มีอยู่ในปัจจุบันในการที่ประชาชนจะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารทางการเมืองอย่างถูกต้อง รวดเร็วและกว้างขวาง

ในสถานศึกษาของรัฐก็มีหลักสูตรหรือวิชาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองระบอบประชาธิปไตยแต่ก็ยังไม่เพียงพอเพราะต้องทำให้นักเรียนนักศึกษาจับต้องความเป็นประชาธิปไตยได้ผ่านทางการปฏิบัติเช่น การมีสถานักเรียน การที่บุคลากรทางการศึกษาปรับทัศนคติเปิดกว้างให้ผู้เรียนได้แสดงความคิดเห็นที่อาจแตกต่างไปจากครูอาจารย์ผู้สอนได้แทนการให้ความรู้แบบทางเดียวเช่นที่ผ่านมาหรือเป็นอยู่ในปัจจุบันและต้องไม่เป็นการยึดเยียดให้แก่ผู้เรียน เป็นต้น ในระดับสังคมก็เช่นกัน การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นจากผู้มีอำนาจรัฐก็เป็นสิ่งที่จำเป็นเพราะหากผู้มีอำนาจรัฐไม่ยอมรับความเห็นต่างจากคนในสังคมก็เท่ากับว่า เป็นระบอบประชาธิปไตยแบบเผด็จการ

การยอมรับความเห็นต่างต้องเป็นวัฒนธรรมที่ได้รับการปลูกฝังให้เกิดขึ้นในสังคมในทุกระดับตั้งแต่ประชาชนไปจนถึงผู้บริหารประเทศ

นอกจากการให้ประชาชนมีความรู้และมีช่องทางการเข้าถึงแหล่งความรู้และการมีประชาธิปไตยในทางปฏิบัติแล้ว ประชาชนยังต้องมีความสามารถในการสื่อสารกับสาธารณะด้วย ดังที่เราได้เห็นในช่วงหลายปีที่ผ่านมาพบว่า ประชาชนคนไทยจำนวนมากได้ใช้สื่อสังคมออนไลน์เช่น ไลน์ เฟซบุ๊ก อินสตาแกรม เป็นต้น แทนสื่อกระแสหลักในการแสดงออกถึงปัญหาความเดือดร้อนและหรือการได้รับความไม่เป็นธรรมจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเพิ่มมากขึ้น และก็เริ่มมีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลและหน่วยงานราชการในกิจการที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากขึ้น เช่น กรณีการที่ประชาชนร้องเรียนเกี่ยวกับการได้รับการฉีดยาวัคซีนที่ล่าช้า ไม่เป็นธรรมทำให้รัฐบาลต้องเร่งจัดหาวัคซีนเพิ่มมากขึ้นและปรับวิธีการฉีดยาวัคซีนให้เป็นธรรมมากขึ้น เป็นต้น

แน่นอนว่า การมีบทบาทเพิ่มขึ้นของภาคพลเมืองอาจนำไปสู่การปะทะกันกับการเมืองภาคตัวแทนและระบบราชการที่มีความหวาดระแวงว่า จะส่งผลกระทบต่อสถานภาพเดิม (status quo) ที่ตนเองมีอำนาจอยู่ แต่หากการเมืองภาคพลเมืองใช้แนวทางแบบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ในการปรึกษาหารือทำความเข้าใจร่วมกันกับการเมืองภาคตัวแทนและระบบราชการให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการเมืองภาคพลเมืองในการร่วมมือกับภาคตัวแทนและระบบราชการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและไม่มีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปแย่งชิงอำนาจจากการเมืองแบบตัวแทนและระบบราชการ ก็จะทำให้ทั้งสามฝ่ายมีความไว้วางใจกันมากขึ้น ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องทำให้เกิดขึ้นเพราะความไว้วางใจซึ่งกันและกันนับเป็นสิ่งสำคัญของการปรึกษาหารือ และเมื่อฝ่ายการเมืองภาคตัวแทนและ

ระบบราชการต่างมีความไว้วางใจกันและยึดประโยชน์ส่วนรวมประเทศชาติเป็นสำคัญแล้ว ก็จะทำให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นแบบประสานความร่วมมือกันและปรึกษาหารือเกิดขึ้นได้ในที่สุดแม้ว่าอาจจะใช้เวลานานก็ตาม ในขณะที่เดียวกันกับการเมืองภาคพลเมืองก็ต้องมีบทบาททางการเมืองที่สร้างสรรค์และก่อประโยชน์ให้เกิดขึ้นต่อส่วนรวมอย่างแท้จริงโดยไม่มีผลประโยชน์แอบแฝงหรือเป็นเครื่องมือทางการเมืองให้กลับกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองใดๆ

ความดังกล่าวก้าวข้ามต้นดูเหมือนอาจเป็นความฝันในอุดมคติที่ห่างไกลความเป็นจริงในบริบททางการเมืองปัจจุบันไปมาก แต่ผู้เขียนก็ยังเชื่อว่า วันหนึ่งการเมืองภาคพลเมืองสามารถมีจุดยืนที่ชัดเจนว่า ยึดมั่นอยู่บนหลักความเป็นประชาธิปไตยและยึดประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญแล้ว และร่วมสร้างการเมืองแบบสร้างสรรค์ให้เกิดขึ้นได้ย่อมได้รับการสนับสนุนจากสังคมและกดดันให้การเมืองภาคตัวแทนและระบบราชการต้องหันมาร่วมมือและปรึกษาหารือกับการเมืองภาคพลเมืองในที่สุด ความฝันที่จะมีการกระจายอำนาจแบบร่วมมือและปรึกษาหารือก็มีโอกาสเป็นจริงขึ้นได้ เพียงแต่ว่าเมื่อใดเท่านั้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ. (2558). ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติ). สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/more_news.php?cid=67
- โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw). (2561, 27 กันยายน). สืบค้นจาก <https://ilaw.or.th/node/4961>
- ไทยโพสต์. (2564, 25 มิถุนายน). “โกวิท” ชวนนัก! การกระจายอำนาจถูกตีตก ตอบกลับแก้ รธน. เพื่อใคร. ไทยโพสต์. สืบค้นจาก <https://www.thaipost.net/main/detail/107603>
- ประชาชาติธุรกิจ. (2561, 25 พฤษภาคม). บล็อกเชน (Blockchain) การขับเคลื่อนการทำงานภาครัฐ. ประชาชาติธุรกิจ. สืบค้นจาก <https://www.prachachat.net/columns/news-164619>
- ประเวศ วะสี. (2551). การเมืองภาคพลเมือง การพัฒนาการเมืองไปสู่ประชาธิปไตย. สืบค้นจาก https://kpi.ac.th/media/pdf/M7_130.pdf
- โพสต์ทูเดย์. (2559, 20 กุมภาพันธ์). บวรศักดิ์ เปิดใจ ไบสิ่ง คสช. ตั้ง ปปค. โพสต์ทูเดย์. สืบค้นจาก <https://www.posttoday.com/politic/report/417272>
- วรพจน์ ธาราศิริสกุล. (2563, 7 มกราคม). บล็อกเชน (Blockchain) เกี่ยวข้องอะไรกับชีวิตเรา. สำนักข่าวอีไฟแนนซ์ไทย. สืบค้นจาก <https://www.efinancethai.com/MoneyStrategist/MoneyStrategistMain.aspx?id=ZHNzbVhubGcyeU09>
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรบริหารท้องถิ่น สรุปการถ่ายโอนสถานศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ อบท. ปีการศึกษา 2549 – 2556. สืบค้นจาก <https://odloc.go.th/transfer/สรุปการถ่ายโอนสถานศึกษา/>
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2546). ปัญหาและข้อเท็จจริงในการถ่ายโอนอำนาจจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารวิธีวิทยาการวิจัย, 16(1), หน้า 25-39.

ภาษาอังกฤษ

- Camarihna-Mato, Luis M. s & Afsarmanesh, Hamideh. (2008). Concept of Collaboration. In Goran D. Putnik & Maria Manuela Cunha (Eds), *Encyclopedia of networked and virtual organizations* (pp. 311-315). Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/256082228_Concept_of_collaboration/link/0c9605217ccd9aedd4000000/download
- International Association for Public Participation IPA2. (2017). *Core Values*. Retrieved from <https://www.iap2.org/page/corevalues>

- UNDP. (2018). *The Future is Decentralized : Block Chains, Distributed Ledgers, & The Future of Sustainable Development*. Retrieved from [https://www.undp.org?undp?library? innovation](https://www.undp.org?undp?library?innovation)
- World Bank. (2013). *Decentralization*. Retrieved from [https://www. worldbank.org/en/topic/ communitydrivendevelopment/brief/Decentralization](https://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/Decentralization)

เครื่องมือทางนโยบายสำหรับส่งเสริมการเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนของเด็กผู้หญิงและสตรี

Policy Instruments for Promoting Access of Women and Girls to Menstrual Hygiene Products

ปีติเทพ อยู่ยืนยง*

Pedithep Youyuenyong**

บทความนี้

Received

20 สิงหาคม 2564

Revised

29 กันยายน 2564

Accepted

3 พฤศจิกายน 2564

บทคัดย่อ

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาได้มีความพยายามในการสร้างความตระหนักเกี่ยวกับปัญหาการขาดแคลนผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนในกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่มีฐานะยากจนทั่วทุกมุมโลก ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาเครื่องมือทางนโยบายเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนในกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่มีฐานะยากจนในหลายประเทศ ปัญหาการขาดแคลนผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนในลักษณะนี้เองได้นำไปสู่การนำเครื่องมือทางนโยบายมาปรับใช้กับปัญหาดังกล่าวเพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีมีโอกาสเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนได้อย่างเพียงพอต่อความต้องการ เครื่องมือทางนโยบายเช่นนี้ได้แก่เครื่องมือทางกฎหมายและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ บางประเทศได้ดำเนินนโยบายกำหนดอัตราภาษีร้อยละศูนย์ในการคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนและนโยบายส่งเสริมสนับสนุนให้มีการแจกผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนแบบให้เปล่า นโยบายของประเทศเหล่านี้อาจเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับประเทศไทย ซึ่งประเทศไทยอาจปรับ ยอมรับหรือประยุกต์แนวคิดของนโยบายเหล่านี้มาปรับเป็นนโยบายเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนในกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่มีฐานะยากจนในประเทศไทย

คำสำคัญ: การขาดแคลนผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือน, การจัดการสุขอนามัยประจำเดือน, ผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือน, เครื่องมือทางนโยบาย, สตรี--สุขภาพและอนามัย

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

** Assistant Professor, Faculty of Law, Chiang Mai University

Abstract

In recent years, increasing public awareness of the issue of period poverty has globally led to the development of numerous policy instruments for tackling period poverty in many countries. The lack of access to menstrual hygiene products calls for the application of policy instruments to address the support of enhancing opportunities for women and girls to access adequate menstrual hygienic products, including regulatory instruments and economic instruments. Some countries provide policy examples of such a zero-rating of women's menstrual hygiene products and the range of actions put in place to support free period products. These in turn are intended to aid reflection on how these approaches might best be adopted, adapted, or applied to achieve the purposes of tackling the lack of access to sanitary products due to financial constraints in Thailand.

Keywords: Period Poverty, Menstrual Hygiene Management, Menstrual Hygiene Products, Policy Instruments, Women--Health and Hygiene

บทนำ

ประจำเดือน (menstruation หรือ period) ได้แก่งการที่เลือดและเนื้อเยื่อบุโพรงมดลูกที่หลุดออกมาทางช่องคลอดของเด็กผู้หญิงและสตรีตามปกติ (normal vaginal bleeding) ในทุกช่วงรอบเดือน (monthly cycle) โดยการที่มีเลือดออกมาทางช่องคลอดในทุกช่วงรอบเดือนเช่นนี้เป็นกลไกที่เกิดขึ้นเองทางธรรมชาติที่สะท้อนให้เห็นว่าเด็กผู้หญิงเริ่มเข้าสู่วัยเจริญพันธุ์ หรือสตรีสามารถวางแผนการตั้งครรภ์ได้ (Mahon & Cavill, 2012, p. 15) กลไกการทำงานของร่างกายที่ก่อให้เกิดประจำเดือนตามธรรมชาติเกิดขึ้นในกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่มีเพศที่กำเนิดตามธรรมชาติเป็นเพศหญิง (female sex) ซึ่งกลไกเช่นนี้ถูกกำหนดขึ้นมาจากชีววิทยา จากการที่ผู้หญิงมีลักษณะทางกายภาพที่ถูกกำหนดจากชีววิทยา เช่น ผู้หญิงมีอวัยวะเพศหญิง ช่องคลอด มดลูก รังไข่ วงจรการเปลี่ยนแปลงของฮอร์โมนในร่างกาย ในขณะที่การมีประจำเดือนเป็นสิ่งบ่งชี้อย่างหนึ่งว่ากลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่อยู่ในสังคมมีความสามารถตั้งครรภ์ได้ (เพื่อเลือกวางแผนรับมือกับการตั้งครรภ์แบบไม่พึงประสงค์ (unintended pregnancy) ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต) หรืออาจเลือกตัดสินใจที่จะวางแผนครอบครัวเพื่อตั้งครรภ์ในอนาคตแล้ว (เพื่อเลือกกำหนดบทบาทเพศ (sex roles) ของตนเองในอนาคต) การมีประจำเดือนก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่มีประจำเดือนต้องใส่ใจดูแลสุขภาพอนามัยของตนเองในขณะที่มีประจำเดือน การที่กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่มีประจำเดือนตามธรรมชาติอาจเป็นเงื่อนไขในทางชีววิทยาที่ทำให้ตนเองต้องเรียนรู้และรู้จักวิธีการรับมือกับสุขภาวะของการมีประจำเดือนในแต่ละเดือน พร้อมกับมีเงื่อนไขในทางสังคมและวัฒนธรรมตามเพศที่กำเนิดตามธรรมชาติที่เป็นเพศหญิงที่ทำให้กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่อยู่ในวัยที่มีประจำเดือนต้องเรียนรู้และรู้จักจัดการตนเองเพื่อป้องกันไม่ให้ตนเองมีรอยเปื้อนประจำเดือน (period

stigma) ในช่วงเวลาที่มีประจำเดือน เพราะหากตนเองมีรอยเปื้อนประจำเดือนหรือมีคราบประจำเดือนเปื้อนบริเวณเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มที่สวมใส่อยู่นั้น ก็อาจบังเกิดความละอายในการมีประจำเดือน (period shame) เมื่อตนเองต้องเผชิญการดูหมิ่นหรือล้อเลียนเสียดสีจากบุคคลที่มีเพศตรงข้าม (เพศชาย) (Water, Sanitation & Education Centre, 2019, p. 9) สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยที่ทำให้กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีต้องแสดงลักษณะของความเป็นหญิงบางประการอันเนื่องมาจากเงื่อนไขทางสังคมวัฒนธรรมในทำนองที่ผู้คนในสังคมบางส่วนเห็นว่าการที่กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีมีรอยเปื้อนประจำเดือนเป็นเรื่องที่น่ารังเกียจและขยี้แหยง ทั้งที่การมีประจำเดือนถือเป็นธรรมชาติของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีเมื่อเข้าสู่วัยเจริญพันธุ์ก็ตาม เหตุนี้ลักษณะความเป็นเพศหญิงตามธรรมชาติที่ถูกกำหนดขึ้นและตีตราภายใต้เงื่อนไขของสังคมวัฒนธรรมตามเพศตามธรรมชาติ (บางตำราเรียกว่า เพศสรีระ) ให้กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีต้องแสดงลักษณะความเป็นหญิงในขณะที่ตนกำลังมีประจำเดือน (Peterson, 1990, p. 303) เช่น เพศหญิงต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อไม่ให้เลือดประจำเดือนเล็ดลอดมาซึมเปื้อนเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มที่สวมใส่ เป็นต้น

เมื่อกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่มีเพศที่กำเนิดตามธรรมชาติเป็นเพศหญิงมีกลไกของร่างกายเพศที่มีประจำเดือนตามปกติในแต่ละรอบเดือน (ในกรณีที่ตกไข่ (Ovulation) ไปแล้ว แต่ไม่มีอสุจิของเพศชายเข้าผสมกับไข่ของเพศหญิงในช่วงวันตกไข่ ผนังมดลูกที่รอรับการฝังตัวก็จะสลายตัวแล้วไหลออกทางช่องคลอดกลายเป็นประจำเดือนในแต่ละรอบเดือน) เรียนรู้ที่จะดูแลสุขภาพอนามัยของตนเองในช่วงเวลาที่มีประจำเดือน รู้จักรักษาความสะอาดของร่างกายขณะมีประจำเดือน รวมไปถึงการรู้จักแสวงหาแนวทางป้องกันไม่ให้ประจำเดือนซึมเปื้อนเสื้อผ้าหรือเครื่องนุ่งห่มออกมาได้ (United Nations Population Fund,

2020, p. 2) เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยด้านชีวภาพ และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมที่ส่งอิทธิพลต่อความคาดหวังในพฤติกรรมของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่อยู่ในวัยเจริญพันธุ์อันเป็นวัยที่สามารถมีบุตรได้และยังมีประจำเดือนอยู่ ให้รู้จักวิธีการและกระบวนการจัดการร่างกายของตนเองในช่วงเวลาที่มีประจำเดือนอย่างมีรูปแบบและต่อเนื่อง เพื่อช่วยให้ตนเองลดโอกาสที่จะเกิดผลกระทบในด้านลบต่อสุขภาพและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม โดยคำนึงถึงสุขอนามัยของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีในช่วงเวลาที่มีประจำเดือนเป็นสิ่งสำคัญ การจัดการสุขอนามัยประจำเดือน (Menstrual hygiene management หรือ MHM) ได้แก่ การจัดการสุขอนามัยของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่อยู่ในวัยเจริญพันธุ์ในระหว่างที่มีประจำเดือน ซึ่งอาจเป็นการดูแลสุขภาพอนามัยในระหว่างที่มีประจำเดือนด้วยตัวของเด็กผู้หญิงและสตรีเองและการดูแลสุขภาพอนามัยของเด็กผู้หญิงและสตรีในระหว่างมีประจำเดือนด้วยรัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการดำเนินชีวิตของเด็กผู้หญิงและสตรี ซึ่งองค์การอนามัยโลก (World Health Organization หรือ WHO) และองค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (United Nations Children's Fund หรือ UNICEF) ได้ร่วมกันพัฒนาโครงการร่วมติดตามตรวจสอบการจัดการสุขอนามัย ซึ่งโครงการนี้ได้กำหนดนิยามความหมายของการจัดการสุขอนามัยประจำเดือน หมายถึง การจัดการตนเองของเด็กผู้หญิงและสตรีด้วยการใช้ผลิตภัณฑ์สำหรับจัดการสุขอนามัยประจำเดือนเพื่อดูดซับหรือซึมซับเลือดประจำเดือนที่ไหลออกมา โดยผลิตภัณฑ์เช่นว่านี้ต้องสามารถเอื้อต่อเปลี่ยนแปลงได้อย่างเป็นส่วนตัว การจัดการในลักษณะนี้ยังการจัดการตนเองด้วยการใช้ผลิตภัณฑ์อื่นๆ เพื่อให้กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีสามารถทำความสะอาดหรือชำระร่างกายในขณะที่มีประจำเดือนได้ เช่น สบู่ น้ำสะอาด รวมถึงสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอื่นๆ ที่ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการสุขอนามัยประจำเดือน

และเกื้อหนุนต่อการใช้หรือผลิตเปลี่ยนผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนอย่างถูกสุขลักษณะ (United Nations Children's Fund, 2019, p. 13) โดยการจัดการสุขอนามัยประจำเดือนต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่มีสิทธิเสรีภาพในการจัดการสุขอนามัยประจำเดือนโดยปราศจากความกลัวหรืออุปสรรค (Hennegan, 2017, p. 212)

ไม่ว่าจะด้วยความเป็นหญิงที่ถูกกำหนดโดยสรีระของเจ้าของสรีระตามธรรมชาติก็ดีหรือภาวะความเป็นหญิงตามธรรมชาติที่โดยสภาวะแวดล้อม ความคาดหวังของสังคมและการปฏิบัติที่ต่อเนื่องกันมาจนเป็นวัฒนธรรมย่อมส่งอิทธิพลให้กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีต้องหันมาดูแลใส่ใจกับความสมบูรณ์แข็งแรงของร่างกายในขณะที่ตนมีประจำเดือน รวมทั้งปัจจัยที่กล่าวมาในข้างต้นก็ทำสถาบันที่เป็นทางการด้านสาธารณสุขสร้างกระบวนการเรียนรู้และถ่ายทอดองค์ความรู้ที่ให้กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่มีประจำเดือนเกี่ยวกับเจตคติ ความรู้และการแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสมในขณะที่ตนนั้นมีประจำเดือน อันมุ่งหมายให้กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่มีประจำเดือนที่มีประจำเดือนหันมาใส่ใจรู้จักรักษาความสะอาดป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพที่อาจจะเกิดขึ้นกับอวัยวะต่างๆ ของร่างกายในขณะที่มีประจำเดือนพร้อมกับเรียนรู้ที่จะใช้วัสดุ อุปกรณ์หรือผลิตภัณฑ์สำหรับดูแลรักษาสุขอนามัยประจำเดือน ซึ่งบริบทเช่นว่านี้ได้รับการนิยามจากองค์การ UNESCO ว่าหมายถึงสุขภาพและสุขอนามัยประจำเดือน (menstrual health and hygiene หรือ MHH) (United Nations Children's Fund, 2019, p. 8)

เหตุนี้เองผลิตภัณฑ์ที่ถูกออกแบบมาให้ดูดซับหรือซึมซับเลือดประจำเดือนที่ไหลออกมาจากช่องคลอดจึงได้ถูกออกแบบ ผลิตและวางจำหน่ายในท้องตลาดอย่างแพร่หลาย เพื่อตอบสนองความต้องการของ

กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีในทุกมุมโลกสำหรับจัดการจัดการสุขอนามัยประจำเดือนในระหว่างที่มีประจำเดือน ผลิตภัณฑ์เช่นวอนี่เป็นเครื่องมือสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการดูแลและจัดการสุขอนามัยประจำเดือนของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีโดยอิงตามความต้องการพื้นฐานด้านสุขภาพของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่มีประจำเดือนแล้วยังอิงกับศักยภาพทางเศรษฐกิจส่วนบุคคลและรายได้ในครัวเรือนของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีด้วย (Tull, 2019, p. 8) เพราะหากกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีต้องการใช้สอยผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนในชีวิตประจำวันแล้ว กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีก็ต้องชำระราคาราคาของผลิตภัณฑ์ดังกล่าวนี้ให้กับผู้ชาย เพื่อแลกกับการได้มาซึ่งผลิตภัณฑ์ดังกล่าวเพื่อนำมาใช้สอยในชีวิตประจำวัน นั่นหมายความว่าผลิตภัณฑ์เช่นวอนี่มีมูลค่าของผลิตภัณฑ์ในฐานะที่เป็นสินค้าที่ผู้ผลิตได้ทำการผลิตและนำมาวางจำหน่ายในท้องตลาดให้แก่กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่อยู่ในวัยเจริญพันธุ์ แล้วกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีก็ต้องมีเงินเพียงพอที่จะชำระราคาเพื่อแลกกับการได้มาซึ่งการครอบครองผลิตภัณฑ์สำหรับนำมาใช้ดูแลรักษาสุขอนามัยประจำเดือน อันนำไปสู่สภาพของการมีชีวิตทางกายภาพ ทางจิตใจและทางสังคมที่สมบูรณ์ โดยปราศจากโรคภัยหรือผลกระทบในด้านลบอื่นๆ ที่อาจเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการมีประจำเดือน

ความสามารถทางเศรษฐกิจส่วนตัวและรายได้ในครัวเรือนของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อการเข้าถึงผลิตภัณฑ์ที่เป็นเครื่องมือสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการดูแลและจัดการสุขอนามัยประจำเดือน แต่ความยากจน (poverty) หรือสภาพที่เด็กผู้หญิงและสตรีบางกลุ่มในสังคมที่มีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายก็อาจเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เด็กผู้หญิงและสตรีในกลุ่มที่ขาดแคลนทุนทรัพย์นี้ไม่อาจเข้าถึงผลิตภัณฑ์สำหรับจัดการสุขอนามัยประจำเดือนหรือป้องกันไม่ให้ประจำ

เดือนซึมเปื้อนมายังเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มในช่วงเวลาที่ตนเองมีประจำเดือนได้

ความขาดแคลนทุนทรัพย์ของครัวเรือนอันทำให้โอกาสในการเข้าถึงผลิตภัณฑ์ดูแลรักษาสุขอนามัยประจำเดือนของเด็กผู้หญิงลดลงหรือความขัดสนในด้านรายได้ส่วนบุคคลของผู้หญิงทำให้โอกาสในการเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ดูแลรักษาสุขอนามัยประจำเดือนลดลงย่อมไม่ทำให้กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่มีฐานะยากจนมีมาตรฐานในการดูแลสุขอนามัยประจำเดือนในชีวิตประจำวันอย่างเหมาะสม ความขัดสนขาดแคลนในลักษณะเช่นนี้ถูกเรียกว่าความขาดแคลนฝ่อาอนามัย (period poverty) (Schwaiger, 2021, p. 4) หากกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีในประเทศใดต้องประสบพบเจอกับความขาดแคลนเช่นนี้ ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เพียงพอในทรัพยากรที่ใช้ดูแลสุขอนามัยประจำเดือน พร้อมกับสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำในด้านสาธารณสุขและศักยภาพของรัฐในการสร้างกลไกหรือกำหนดมาตรการปกป้องสิทธิเสรีภาพด้านสุขอนามัยขั้นพื้นฐานเพื่อเสริมสร้างมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีที่เหมาะสมสอดคล้องกับอนามัยการเจริญพันธุ์ สอดรับกับความเป็นหญิงที่ถูกกำหนดโดยสรีระการดูแลสุขอนามัยประจำเดือนที่ถูกกำหนดด้วยปัจจัยแวดล้อมสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนถึงเป็นไปตามค่านิยมบรรทัดฐาน วิธีคิดและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวกับการดูแลสุขอนามัยประจำเดือนที่ถูกตีกรอบเอาไว้ตามปทัสถานของสังคม

ในขณะที่ด้วยความขาดแคลนฝ่อาอนามัยที่ดำรงอยู่ในสังคมสะท้อนให้เห็นว่ายังคงมีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (discrimination) ด้วยเหตุแห่งความแตกต่างระหว่างความเป็นหญิงและความเป็นชายตามธรรมชาติที่ถูกกำหนดโดยสรีระ (Keatman, Cavill & Mahon, 2021, p. 7) กล่าวอีกนัยหนึ่งการที่รัฐไม่ได้สร้างกลไกหรือกำหนดมาตรการที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริม

โอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรที่ใช้ดูแลสุขอนามัยประจำเดือนถือเป็นการงดเว้นไม่กระทำในสิ่งที่รัฐมีหน้าที่ต้องกระทำ (ซึ่งอาจเป็นหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรกำหนดเอาไว้) ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลร้ายต่อกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีอยู่ในวัยเจริญพันธุ์ เช่นว่านี่กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีอาจเสียสิทธิประโยชน์ใดๆ ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมด้วยเหตุแห่งตนนั้นมีเพศหญิงโดยกำเนิด และเพศหญิงตามธรรมชาติดำเนินกลไกของร่างกายให้มีประจำเดือนในวัยเจริญพันธุ์

รัฐบาลของหลายประเทศตระหนักดีว่าสถานการณ์ความขาดแคลนผ้าอนามัย (period poverty) ย่อมเป็นสิ่งที่สามารถสะท้อนสถานการณ์ความขาดแคลนในเชิงเศรษฐกิจซึ่งพิจารณาได้จากการที่กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่อยู่ในวัยเจริญพันธุ์ไม่อาจเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจที่ยากจนของเด็กผู้หญิงบางครอบครัวหรือรายได้ของผู้หญิงบางคนที่ไม่เพียงพอต่อการเลือกซื้อผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนมาใช้สอยในขณะที่มีประจำเดือน นั้นหมายความว่าเด็กผู้หญิงและสตรีบางกลุ่มมีรายได้ไม่เพียงพอกับการดูแลสุขอนามัยประจำเดือนและความเป็นอยู่ที่ดีตามมาตรฐานสากลที่ยอมรับกันโดยทั่วไป อีกทั้งการขาดโอกาสในการเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนก็เป็นตัวชี้วัดสถานการณ์ความยากจนในด้านมิติที่ว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรที่นำมาใช้ดูแลสุขภาพอนามัยของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรี อันเป็นประเด็นที่สะท้อนการเข้าถึงโอกาสทางสังคมในการเข้าถึงสิ่งจำเป็นในการรักษาสุขอนามัยที่ช่วยให้อายุขัยชีวิตของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีรวมถึงครอบครัวดีขึ้น เหตุนี้เองรัฐ หน่วยงานของรัฐหรือท้องถิ่นได้กำหนดเครื่องมือทางกฎหมาย (regulatory instruments) ให้กิจการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรืออยู่ในการควบคุมของรัฐ หน่วยงาน

ของรัฐหรือท้องถิ่น ต้องจัดให้มีผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือน (menstrual hygiene products) (World Bank Group, 2021, p. 52) เช่น ผ้าอนามัย (sanitary pads) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรี ทำให้กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่เข้ามารับบริการหรือเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับสถานที่ที่เป็นกิจการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรืออยู่ในการควบคุมของรัฐ หน่วยงานของรัฐหรือท้องถิ่น ให้สามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนแบบให้เปล่า (free of charge) โดยต้องเสียไม่เสียมูลค่าหรือไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทนใดๆ ในทำนองเดียวกันสถานที่ (places) เช่น โรงเรียน สถาบันการศึกษาและสถานที่ทำงาน อันเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรืออยู่ในการควบคุมของรัฐ หน่วยงานของรัฐหรือท้องถิ่น ต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานที่จัดให้มีไว้เพื่ออำนวยความสะดวกแก่กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่อยู่ในวัยเจริญพันธุ์ที่จำเป็นต้องการดูแลสุขภาพอนามัยประจำเดือนและสร้างความเป็นส่วนที่เอื้อต่อการผลิตเปลี่ยนผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนแบบใช้ครั้งเดียวทิ้ง

ในขณะเดียวกันบางรัฐและท้องถิ่นยังได้เลือกใช้เครื่องมือทางนโยบาย ในการส่งเสริมสนับสนุนให้กลุ่มเด็กและผู้หญิงและสตรีสามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนในชีวิตประจำวันได้ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาเครื่องมือทางนโยบายเพื่อให้กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีสามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนได้ โดยปราศจากต้นทุนที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการสุขอนามัยประจำเดือน ผ่านการผลักดันโดยกลุ่มสิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ด้านสาธารณสุขที่ชี้ให้เห็นและตระหนักว่าการเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนย่อมแลกมาด้วยรายจ่ายเพื่อแลกมาซึ่งทรัพยากร ผนวกกับต้นทุนบางอย่างกลับสร้างอุปสรรคต่อการครอบครองผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนมาเพื่อใช้สอยในชีวิตประจำวัน

เครื่องมือทางนโยบายในรูปแบบนี้ย่อมเปิดโอกาสให้กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีมีโอกาสเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนเพื่อใช้สอยโดยปราศจากอุปสรรคด้านราคาเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันยังไม่ได้มีการคิดค้นและนำเอาเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์หลากหลายประเภท (all aspects of economic instruments) มาประยุกต์ใช้เพื่อกำหนดเป้าหมายส่งเสริมสนับสนุนให้กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีสามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์ประจำเดือนได้อย่างสะดวก ตัวอย่างเช่น เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีในฐานะที่เป็นผู้บริโภค (consumers) ให้หันมาใช้ผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนที่สามารถนำมาใช้ซ้ำได้ (reusable menstrual hygiene products) เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ผลิต (producers) ให้หันมาผลิตผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนที่มีราคาถูก (affordable hygiene products) และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น (environmentally friendly menstrual hygiene products) (Hait & Powers, 2019, p. 104851) เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเจ้าของสถานที่ (place owners) ให้หันมาให้บริการผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนแบบให้เปล่าแก่กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่เข้ามาพักอาศัยหรือใช้ประโยชน์ในสถานที่ดังกล่าว เป็นต้น

บทความฉบับนี้นำเสนอประสบการณ์การขับเคลื่อนนโยบายที่มาจากฐานล่าง (bottom up policy) ในลักษณะที่เอาปัญหาความขาดแคลนผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนและความเดือดร้อนของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่เผชิญกับความขาดแคลนดังกล่าวเป็นตัวตั้ง รวมทั้งมุ่งทบทวนเครื่องมือทางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสนับสนุนการเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือน โดยชี้ให้เห็นว่าหลายประเทศได้พัฒนาและนำเอาเครื่องมือทางนโยบายทั้งที่เป็นเครื่องมือ

ทางกฎหมายและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้เพื่อแก้ปัญหาความขาดแคลนผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนในกลุ่มเด็กผู้หญิงที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะยากจนหรือกลุ่มสตรีที่ขาดแคลนทุนทรัพย์พร้อมกับให้ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาเครื่องมือทางนโยบายอื่นๆ ทั้งที่เป็นเครื่องมือที่ใช้กลไกตลาด (market mechanisms) และไม่ใช่กลไกตลาด (non-market mechanism) ทั้งที่เป็นเครื่องมือที่ใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษี (tax incentives) และการอุดหนุน (funding instruments) โดยการวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาและปรับใช้เครื่องมือต่างๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่อาจเป็นทางเลือกของการกำหนดนโยบายสาธารณะ (public choice) ที่ผู้กำหนดนโยบาย (policy makers) อาจใช้มาเป็นทางเลือกมาวางมาตรการทางเศรษฐศาสตร์หรือตัดสินใจใช้กลไกตลาดมาส่งเสริมสนับสนุนการเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยพร้อมเสนอแนะแนวคิดใหม่เกี่ยวกับการจัดการภาครัฐและเอกชนเพื่อเปิดโอกาสหรือเพิ่มโอกาสให้เด็กผู้หญิงและสตรีทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนพื้นฐาน เช่น ผ้าอนามัย (ใช้ครั้งเดียวทิ้ง) ได้อย่างสะดวกและทั่วถึง การพัฒนาเครื่องมือใหม่ๆ ย่อมเป็นหลักประกันว่า กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่เผชิญกับความขาดแคลนผ้าอนามัยในชีวิตประจำวันย่อมได้รับการบรรเทาผลกระทบ

เครื่องมือทางนโยบายเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือน

ในหลายประเทศเครื่องมือทางนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความขาดแคลนผ้าอนามัย (period poverty) เป็นเครื่องมือที่ถูกพัฒนามาจากความต้องการของฐานล่าง (bottom up approaches) โดยกลุ่มผู้มีอิทธิพลที่เป็นตัวแทนสนับสนุนความเท่าเทียมในสังคมหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับเด็กผู้หญิงและสตรีที่เป็นประชาชนฐานล่าง ได้แสวงหาแนวทางและ

นำเสนอแนวทางสร้างเครื่องมือนโยบายดังกล่าว รวมไปถึงสถาบันที่เป็นทางการของรัฐยังได้รับฟังความต้องการของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่เป็นประชาชนฐานล่าง (Bressers & O'toole, 1998, p. 213) เพราะต้องการเปิดโอกาสให้กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่เป็นประชาชนฐานล่างมีส่วนในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนให้ดียิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันเมื่อความขาดแคลนผ้าอนามัยเป็นประเด็นที่ได้รับการถกเถียงอภิปรายกันในวงกว้างและความขาดแคลนผ้าอนามัยก็เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความต้องการของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่เป็นประชาชนฐานล่าง ผู้จัดทำนโยบาย (policy makers) และผู้จัดทำกฎหมาย (legislators) (เช่น ผู้จัดทำกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้จัดทำกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารหรือผู้จัดทำกฎหมายที่ออกโดยท้องถิ่น) ได้สำรวจว่าบางประเทศมีข้อเสนอเฉพาะ (specific proposals) ที่มาจากกลุ่มผู้มีอิทธิพลที่เป็นตัวแทนสนับสนุนความเท่าเทียมในสังคมหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับเด็กผู้หญิงและสตรีที่เป็นประชาชนฐานล่างที่ประสงค์จะให้รัฐเลือกตั้งตัดสินใจ (making decisions) (Sommer, Zulaika, Schmitt & Gruer, 2019, p. 31) เลือกที่จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อสอดคล้องกับปัญหาการขาดโอกาสในการเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนและประเด็นความขาดแคลนผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนในชีวิตประจำวัน ซึ่งปัญหาและประเด็นเช่นนี้มีมักอยู่ในกระแสความสนใจของสังคม เมื่อรัฐ หน่วยงานของรัฐหรือท้องถิ่นเลือกตั้งตัดสินใจที่จะดำเนินกิจกรรมบางอย่างเพื่อให้กระทำการบางอย่างหรืองดเว้นกระทำการบางอย่างในการส่งเสริมสนับสนุนการเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีแล้ว รัฐอาจใช้อำนาจกำหนดนโยบายควบคุมไปกับให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองหรือท้องถิ่น (authorization) จัดทำบริการ

บางอย่างเพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนอย่างเหมาะสมและถูกสุขลักษณะ ตลอดจนถึงฝ่ายปกครองหรือท้องถิ่นที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐอาจกำกับให้ภาครัฐหรือภาคเอกชนซึ่งมีสถานที่ที่เด็กผู้หญิงและสตรีใช้ทำกิจกรรมหรือทำงาน ต้องกระทำการบางอย่างหรืองดเว้นกระทำการบางอย่างเพื่อสนับสนุนให้เกิดการเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนได้อย่างเหมาะสมและถูกสุขลักษณะ นอกจากนี้รัฐอาจกำหนดโครงการแก้ปัญหาความขาดแคลนผ้าอนามัยในชีวิตประจำวัน (period product scheme) เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้เกี่ยวข้องกับกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีต้องดำเนินกิจกรรมที่เอื้อประโยชน์ต่อการเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนในชีวิตประจำวัน ดังนั้นการจะให้นโยบาย โครงการหรือกิจกรรมที่รัฐได้วางเอาไว้บรรลุเป้าหมายที่มุ่งแก้ไขปัญหาคขาดแคลนผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนในชีวิตประจำวันนั้น รัฐเองก็ต้องเลือกใช้เครื่องมือทางนโยบายที่เหมาะสม ซึ่งหลายประเทศได้มีประสบการณ์ในการบรรจุเครื่องมือเอาไว้ในนโยบายและกฎหมาย รวมทั้งเลือกใช้เครื่องมือ เช่นว่านี้มาแล้ว ได้แก่

1. เครื่องมือทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือน

เครื่องมือทางกฎหมายหรือ regulatory instruments ได้แก่ การระบุการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดหรือการงดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ที่รัฐ หน่วยงานของรัฐหรือท้องถิ่นกำหนดขึ้นมาสรางกิจกรรมเพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเด็กผู้หญิงที่มาจากครอบครัวที่ยากจนหรือกลุ่มสตรีที่มีฐานะยากจนให้ได้รับโอกาสในการเข้าถึงผลิตภัณฑ์ที่ใช้สำหรับการจัดการสุขอนามัยประจำเดือนขั้นพื้นฐาน เช่น ผ้าอนามัย ทั้งนี้

รัฐ หน่วยงานของรัฐหรือท้องถิ่นต้องระบุเครื่องมือทางกฎหมายเอาไว้ในกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมสนับสนุนให้กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีสามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนได้ในชีวิตประจำวัน พร้อมกับกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและกลไก ตลอดจนถึงวางหลักเกณฑ์กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือท้องถิ่นที่ใช้บังคับความประพฤติหรือกำหนดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกระทำหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยทั่วไปมักเป็นการห้ามไม่ให้เอกชนกระทำการบางอย่าง (prohibition of particular actions) หรือการกำหนดให้เอกชนต้องกระทำการบางอย่าง (regulatory requirements) เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีสามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนในชีวิตประจำวันได้

บางประเทศได้เล็งเห็นความสำคัญของสิทธิสตรีกับการจัดการสุขอนามัยประจำเดือน ตลอดจนถึงตระหนักถึงปัญหาด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการขาดแคลนผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนของกลุ่มเด็กผู้หญิงที่มาจากครอบครัวที่ยากจนหรือกลุ่มสตรีที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ เหตุนี้เองรัฐจึงได้นำนโยบายของรัฐในการเข้าแทรกแซงตลาด (policy interventions) เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่มีศักยภาพทางการเงินและขาดแคลนทุนทรัพย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความขาดแคลนขาดแคลนทรัพยากรดูแลสุขภาพส่วนบุคคลและการกระจายทรัพยากรด้านสาธารณสุขให้ผู้ที่มีความต้องการสามารถที่จะเข้าถึงได้ หลายประเทศจึงได้ดำเนินการผ่านเครื่องมือทางกฎหมาย (หรือบางตำราเรียก regulatory tools) ในลักษณะที่เป็นเครื่องมือที่เป็นข้อบังคับออกมาในรูปของกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับของรัฐ โดยมุ่งหมายให้เกิดการกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่รัฐได้คาดหวังเอาไว้ให้มีการจัดการสุขอนามัยประจำเดือนของปัจเจกชนอย่างเหมาะสมหรือสอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ

ด้านสาธารณสุข ในการดำเนินนโยบายส่งเสริมการเข้าถึงผลิตภัณฑ์ดูแลสุขภาพอนามัยประจำเดือนขั้นพื้นฐาน อาทิ ผ้าอนามัย โดยมีเครื่องมือที่สำคัญที่รัฐบาลหลายประเทศได้นำมาใช้ ได้แก่ การส่งเสริมให้กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนแบบให้เปล่า (access to free period products) และการส่งเสริมให้กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีเข้าถึงสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เอื้อประโยชน์ต่อการจัดการสุขอนามัยประจำเดือน (access to facilities to dispose of used menstrual management materials) เหตุนี้เองรัฐบาลหลายประเทศจึงได้ใช้เครื่องมือทางกฎหมายเพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับอาคารสถานที่ (places) ที่มีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรี ซึ่งกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีต้องมาทำกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือใช้ประโยชน์ในอาคารสถานที่ดังกล่าว เช่น สถาบันการศึกษา (educational institutes) หรือสถานที่ทำงาน (workplaces) ต้องจัดหาผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนแบบให้เปล่าเพื่อให้กลุ่มเด็กผู้หญิงที่มีฐานะยากจนหรือกลุ่มสตรีที่ขาดแคลนทุนทรัพย์สามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์ดังกล่าวได้เมื่ออยู่ในช่วงเวลาที่มิประจำเดือน แต่เครื่องมือทางกฎหมายในทำนองนี้อาจไม่มีบทลงโทษนั้นหมายความว่าหากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอาจมีบทลงโทษอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่มีบทลงโทษอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้

ตัวอย่างของประเทศที่ใช้เครื่องมือทางกฎหมายเพื่อสร้างกฎเกณฑ์ ระเบียบหรือข้อบังคับบางอย่างที่ใช้กำหนดความประพฤติหรือสร้างวิธีการอันเป็นมาตรฐานของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎเกณฑ์ ระเบียบหรือข้อบังคับที่กำหนดเอาไว้ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับสถานที่ที่กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีเข้าไปอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ต้องจัดให้มีผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนแบบให้เปล่า เช่น ประเทศสกอตแลนด์ (Scotland)

(ส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร) หลายมลรัฐในสหรัฐอเมริกา (U.S. States) และประเทศแคนาดา (Canada) ในทำนองเดียวกันเครื่องมือทางกฎหมายย่อมเป็นหลักประกันว่ากลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีย่อมมีสิทธิตามกฎหมายในการเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือน (legal right to free access to sanitary products) (Youyuenyong, 2020, p. 435) สิทธิเช่นนี้เป็นประโยชน์หรืออำนาจของเด็กผู้หญิงและสตรีทุกคนที่รัฐได้รับรองหรือคุ้มครองเอาไว้ไม่ให้มีการละเมิดสิทธิดังกล่าว โดยมีการใช้เครื่องมือทางกฎหมายบังคับให้เป็นไปตามสิทธิตามกฎหมายในการเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือน ในขณะเดียวกันเครื่องมือทางกฎหมายก็กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ (duties and responsibilities) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดังกล่าว นับแต่กำหนดวันที่กฎเกณฑ์ ระเบียบหรือข้อบังคับนั้นจะมีผลใช้บังคับเอาไว้ พร้อมกับระบุกิจกรรม (activities) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับสถานที่ที่กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีเข้าไปอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์เอาไว้ เช่น หน้าที่รับผิดชอบในการจัดหาและวางผ้าอนามัยเอาไว้บริเวณอ่างน้ำ (sinks) หรือกล่องแจกผ้าอนามัย (honesty box) เพื่อให้เด็กผู้หญิงและสตรีสามารถหยิบผ้าอนามัยไปใช้ได้เมื่อต้องการใช้งาน เป็นต้น

2. เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อส่งเสริมการเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือน

เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์หรือ economic instruments ได้แก่ เครื่องมือที่ถูกนำมาใช้เพื่อสะท้อนต้นทุนในการสนับสนุนหรือเอื้อประโยชน์ให้เกิดการจัดการสุขอนามัยประจำเดือนของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรี ซึ่งต้นทุนเช่นนี้อาจถูกแบบรับด้วยผู้ที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการจัดหาทรัพยากรสำหรับการจัดการสุขอนามัยประจำเดือนตามที่รัฐได้กำหนดเอาไว้ โดยรัฐเองอาจเสริมแรงจูงใจให้เกิดการจัดหาทรัพยากร

สำหรับการจัดการสุขอนามัยประจำเดือนขั้นพื้นฐาน ในบรรดาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการดำเนินชีวิตหรือการทำงานของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรี เช่น โรงเรียน สถานที่ทำงานของนายจ้าง กล่าวอีกนัยหนึ่งรัฐต้องการใช้เครื่องมือเช่นนี้มาเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีให้หันมาปรับพฤติกรรมหรือดำเนินกิจกรรมที่อำนวยความสะดวกต่อการจัดการสุขอนามัยประจำเดือนของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น การใช้เครื่องมือเสริมสร้างแรงจูงใจ (subsidy tools) เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนให้ภาคเอกชนดำเนินโครงการบางอย่างที่จำเป็นต่อการรักษาสุขอนามัยประจำเดือนของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีในสังคมและชุมชน อาทิ การให้เงินสนับสนุนแบบให้เปล่าเพื่อดำเนินโครงการ (grant) เป็นต้น

หลายประเทศต่างได้ใช้เลือกใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาสร้างมาตรการที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ (economic incentives) เพื่อมุ่งให้ราคาสินค้าจำเป็นพวกผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนในท้องตลาดมีราคาถูกลง ด้วยการกำหนดมาตรการยกเลิกการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม (removal of Value Added Tax หรือ VAT) จากการขายผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนและจำหน่ายผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือน ทั้งที่ผลิตภายในประเทศและนำเข้าจากต่างประเทศ (Welham, 2020, p. 6) เพราะการยกเลิกการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจะส่งผลในด้านบวกต่อการใช้จ่ายในชีวิตประจำวันของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรี เนื่องจากกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีในฐานะผู้บริโภคไม่ต้องเป็นผู้รับภาระภาษีมูลค่าเพิ่มโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้อีกต่อไป กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีย่อมสามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนที่วางจำหน่ายในท้องตลาดได้ในราคาที่มีแนวโน้มจะถูกลงและเพิ่มโอกาสให้กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีสามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนได้ แม้ว่า

กลุ่มเด็กผู้หญิงจะมาจากรอบครัวที่ยากจนหรือกลุ่มสตรีจะขาดแคลนทุนทรัพย์ ก็อาจเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการขั้นพื้นฐานในการจัดการสุขอนามัยประจำเดือน ซึ่งภาษีมูลค่าเพิ่มหรือภาษีจากการจัดเก็บจากการขายหรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนทั้งที่ผลิตภายในประเทศและนำเข้าจากต่างประเทศมักถูกเรียกว่าภาษีผ้าอนามัย (tampon tax)

ตัวอย่างเช่นหลายประเทศในทวีปแอฟริกา (Africa) ได้ใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่รัฐได้กำหนดขึ้นโดยมีเป้าหมายเพื่อให้พฤติกรรมของผู้ผลิตเปลี่ยนแปลงอันจะเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมการเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนมากยิ่งขึ้น ทำให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนไม่สามารถผลักภาระภาษีมูลค่าเพิ่มไปให้กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีในฐานะผู้บริโภคได้ แต่เดิมหลายประเทศในทวีปแอฟริกาได้จัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มหรือ VAT จากการขายผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนในการจำหน่าย ทั้งจัดเก็บจากผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนที่ผลิตภายในประเทศและ/หรือจัดเก็บจากผลิตภัณฑ์สุขอนามัยที่นำเข้าจากต่างประเทศ การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากผู้ผลิตหรือผู้ขายเพิ่มเช่นนี้ ผู้ผลิตหรือผู้ขายที่ผู้หญิงที่เสียภาษีสามารถผลักภาระภาษีไปยังกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีในฐานะที่เป็นผู้บริโภคได้ โดยผู้ผลิตหรือผู้ขายผลิตภัณฑ์มักบวกไว้ในราคาผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนที่วางจำหน่ายในท้องตลาด) เท่ากับว่ากลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีในฐานะที่เป็นผู้บริโภคที่มีความจำเป็นต้องใช้สอยผลิตภัณฑ์สุขอนามัยเป็นประจำเดือนในทุกเดือน ต้องรับภาระภาษีดังกล่าว การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในทำนองนี้ย่อมเพิ่มต้นทุนในการดำรงชีวิตประจำวันของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีในฐานะผู้บริโภคในท้องตลาด แต่ในปัจจุบันหลายประเทศในทวีปแอฟริกาได้พยายามขจัดต้นทุนในการดำรงชีวิตประจำวันของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีลง ด้วยการยกเลิกการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม

(removing VAT on MHM products) หรือลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม (reducing VAT on MHM products) สำหรับผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนที่วางจำหน่ายในท้องตลาด โดยประเทศแรกในทวีปแอฟริกาที่ดำเนินการที่กล่าวมานี้ได้แก่ประเทศเคนยา (Kenya) ซึ่งได้ยกเลิกการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในผลิตภัณฑ์ผ้าอนามัยที่วางจำหน่ายในท้องตลาดภายในประเทศ (ในปี 2004) และต่อมา ก็ได้ยกเลิกการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในผลิตภัณฑ์ผ้าอนามัยที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ (ในปี 2011) ในเวลาต่อมาหลายประเทศก็ได้ยกเลิกการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในผลิตภัณฑ์ผ้าอนามัย (Welham, 2020, p. 5) อาทิ ประเทศแอฟริกาใต้ (South Africa) (ในปี 2018) ประเทศแทนซาเนีย (Tanzania) (ในปี 2018) ประเทศรวันดา (Rwanda) (ในปี 2018) และประเทศไนจีเรีย (Nigeria) (ในปี 2019) อย่างไรก็ตามเพียงบางประเทศเท่านั้น เช่น ประเทศแทนซาเนีย ได้ทบทวนมาตรการยกเลิกการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในผลิตภัณฑ์ผ้าอนามัยและหันกลับมาจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในผลิตภัณฑ์ผ้าอนามัยอีกครั้ง (ในปี 2019) เพราะรัฐบาลอ้างว่าการยกเลิกภาษีในทำนองนี้ดูเหมือนว่าจะเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อตัวผู้ผลิตหรือผู้ขายผลิตภัณฑ์มากกว่าที่ผู้บริโภคในท้องตลาดจะได้ประโยชน์และดูเหมือนว่าผู้ผลิตภายในประเทศมีแนวโน้มที่จะปรับลดการผลิตผลิตภัณฑ์ดังกล่าวในท้องตลาดภายในประเทศ

ในขณะที่บางประเทศในทวีปยุโรปและทวีปอเมริกาเหนือได้ยกเลิกการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในผลิตภัณฑ์ผ้าอนามัย เช่น สหราชอาณาจักร (United Kingdom) ได้กำหนดให้จัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ (zero rate of VAT) ในผลิตภัณฑ์ผ้าอนามัยที่วางจำหน่ายในท้องตลาดภายในประเทศ (ในปี 2016) (Her Majesty's Treasury, 2021, online) เช่นเดียวกันสหรัฐอเมริกา (United States) ซึ่งประกอบด้วยหลายมลรัฐ (States) แล้วในบางมลรัฐ อาทิ

มลรัฐแคลิฟอร์เนีย (California State) ได้ยกเลิกการจัดเก็บภาษีการขาย (sales tax) (ภาษีที่จัดเก็บจากสินค้าจัดการสุขอนามัยประจำเดือนที่ซื้อขายกัน เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม) ผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนที่วางจำหน่ายในมลรัฐ (ในปี 2019) (California Legislative Women's Caucus, 2019, online) และมลรัฐนิวยอร์ก (New York State) ได้ยกเลิกทั้งการจัดเก็บภาษีการขายและภาษีการใช้ (use tax) (ภาษีที่จัดเก็บจากการใช้หรือมีเอาไว้ใช้ผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือน) ผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือน (ในปี 2016) (New York State Senate, 2016, online) อีกทั้งประเทศแคนาดา (Canada) ได้ยกเลิกการจัดเก็บภาษีสำหรับสินค้าและบริการ (Goods and Services Tax หรือ GST) (ในปี 2015) (Government of Canada, 2020, online) เป็นต้น ในทางตรงกันข้ามบางภูมิภาค เช่น ยุโรป (Europe) ที่มีสหภาพยุโรป (European Union หรือ EU) เป็นองค์กรเหนือชาติ (supranational organisation) ดำเนินการควบคุมกำกับรัฐสมาชิกสหภาพยุโรป (EU Member States) และเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลประเทศสมาชิก (intergovernmental organisation) โดยสหภาพยุโรป กลับวางมาตรการทางภาษีกำหนดให้รัฐสมาชิกภายใต้ระบบตลาดเดียวสหภาพยุโรป (EU single market) ต้องจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนในอัตราร้อยละ 5 (5 percent value-added rate on sanitary products) รวมทั้งให้ถือว่า ผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนเป็นสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่สินค้าไม่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต (non-essential products) (Crawford & Spivack, 2017, p. 499) ด้วยแนวคิดการบูรณาการความร่วมมือของสหภาพยุโรป (integration) กับเป้าหมายของสหภาพยุโรปทำกฎหมายภาษีของรัฐสมาชิกต้องมีมาตรการทางภาษีที่สอดคล้องประสานกัน (harmonisation) เหตุนี้เองรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปจึงต้องจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม

สำหรับผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือน ด้วยเหตุว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายของรัฐสมาชิกใดจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายสหภาพยุโรปมิได้ รวมไปถึงทุกประเทศก็ต้องดำเนินกิจกรรมและมาตรการให้ไปตามนโยบายของสหภาพยุโรป การวางมาตรการทางภาษีเช่นนี้ย่อมเท่ากับว่ากลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีที่อาศัยหรือใช้ชีวิตอยู่ในสหภาพยุโรปจะต้องจ่ายภาษีมูลค่าเพิ่มไปทุกครั้งที่ซื้อสินค้าจำพวกผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนที่วางจำหน่ายในท้องตลาดสหภาพยุโรป

อีกทั้งในบางประเทศยังได้พัฒนาเครื่องมือทางนโยบายอื่นๆ ที่ส่งเสริมสนับสนุนการเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรี ทั้งที่เป็นเครื่องมือทางนโยบายแบบสมัครใจ (voluntary) แบบบังคับ (compulsory) หรือแบบผสมผสาน (mixed) อาทิ (ก) เครื่องมือด้านความร่วมมือ (cooperative Instruments) เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local authorities) สถาบันการศึกษา (education providers) หรือหน่วยงานจัดทำบริการสาธารณะ (public service bodies) พัฒนาความร่วมมือในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดหาผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนและการเสริมสร้างความเข้าใจให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดการสุขอนามัยประจำเดือนต่อกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีอย่างเหมาะสม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในลดความขาดแคลนผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนในชุมชนท้องถิ่นหรือในประเทศ และ (ข) เครื่องมือทางกระบวนการ (procedural instruments) อันเป็นเครื่องมือที่นำมาใช้ในการประเมิน การประเมินก่อนนำเครื่องมือทางนโยบายไปใช้และการประเมินระหว่างใช้เครื่องมือทางนโยบาย เพื่อให้ทราบถึงจุดแข็ง จุดอ่อน ข้อดี ข้อด้อย ตลอดจนถึงความก้าวหน้าในการดำเนินนโยบายส่งเสริมสนับสนุนการเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือน เพราะหากไม่มีเครื่องมือในทำนองนี้แล้วก็ไม่อาจทราบ

ว่าการนำเครื่องมือไปดำเนินการประสบผลสำเร็จหรือความล้มเหลวหรือไม่ เป็นต้น

นอกจากนี้บางประเทศยังได้ผสมผสานนำเครื่องมือทางนโยบายทั้งที่เป็นเครื่องมือทางกฎหมายและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (combination of

regulatory and economic instruments) นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนในชีวิตประจำวันหรือ period poverty เช่น ประเทศแคนาดาได้ใช้ทั้งเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ ศาสตร์และเครื่องมือทางกฎหมายควบคู่กันไป เป็นต้น

ตารางที่ 1 เครื่องมือทางนโยบาย (Policy Instruments) ในการส่งเสริมสนับสนุนให้กลุ่มเด็กและผู้หญิงและสตรีสามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนในชีวิตประจำวัน

เครื่องมือทางนโยบาย (Policy Instruments)	เทคนิคและวิธีการ (Techniques & Methodologies)	ลักษณะเฉพาะ (Features)
1. เครื่องมือทางกฎหมาย (Regulatory Instruments)	การจัดให้เด็กผู้หญิงและสตรีเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งและสาธารณูปโภคสำหรับการจัดการสุขอนามัยประจำเดือน (Providing access to disposal sanitary products and facilities for women and girls' menstrual hygiene management)	การแจกผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนแบบให้เปล่า (free period products) เพื่ออำนวยความสะดวกในการดูแลสุขอนามัยประจำเดือนและเพื่อต่อการเปลี่ยนพร้อมกับจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เอื้อประโยชน์ต่อการจัดการสุขอนามัยประจำเดือน (facilities to dispose of used menstrual management materials) เช่น ห้องน้ำสะอาด (clean toilets) และถังขยะรองรับผ้าอนามัยที่ใช้ครั้งเดียวทิ้ง (tampon disposal bin) เป็นต้น
2. เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Instruments)	การยกเว้นภาษี (tax exemption) หรือการกำหนดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละศูนย์ (zero tax rate)	การเสริมแรงจูงใจทางเศรษฐศาสตร์ผ่านการดำเนินมาตรการยกเว้นด้านภาษีสินค้าและบริการ (goods and services tax (GST) exemptions) หรือกำหนดให้จัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ (zero rate of VAT) ในผลิตภัณฑ์ผ้าอนามัยที่วางจำหน่ายในท้องตลาดภายในประเทศ

ความท้าทายเกี่ยวกับเครื่องมือทางนโยบายเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือน

จากที่กล่าวมาในข้างต้นการใช้เครื่องมือทางนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนผลิตภัณฑ์สุขอนามัย

ประจำเดือน ถือเป็นวิธีการหนึ่งที่เปิดโอกาสให้กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนในชีวิตประจำวันได้ พร้อมกับยังลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจทำให้กลุ่มเด็กผู้หญิงที่มาจากครอบครัวที่ยากจนและกลุ่มสตรีที่ขาดแคลนทุน

ทรัพยากรสามารถดูแลจัดการสุขอนามัยประจำเดือนส่วนบุคคลได้อย่างเหมาะสม ถูกสุขลักษณะ เฉกเช่นเดียวกันกับกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีอื่นในสังคม ในขณะเดียวกันการใช้เครื่องมือดังกล่าวย่อมตอบสนองต่อความต้องการของเด็กผู้หญิงหรือสตรีเป็นปัจเจกบุคคลเพื่อให้ได้รับโอกาสที่จะมีผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนในชีวิตประจำวันโดยไม่ต้องกังวลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเลือกซื้อผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือน ในทำนองเดียวกันเครื่องมือทางนโยบายทั้งที่เป็นเครื่องมือทางกฎหมายและเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ย่อมถูกนำมาส่งเสริมสิทธิเกี่ยวกับการจัดการสุขอนามัยประจำเดือนของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรี เพราะไม่ว่าจะเป็นเด็กผู้หญิงที่มาจากครอบครัวที่ร่ำรวยหรือยากจน สตรีที่ขาดแคลนทุนทรัพย์หรือมีรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิต มีความแตกต่างกันทางฐานะ เศรษฐกิจและสังคมก็ย่อมมีสิทธิในการจัดการสุขอนามัยประจำเดือนขั้นพื้นฐานในชีวิตประจำวันสำหรับเพื่อให้ตนเองมีสุขอนามัยตามสมควร อย่างไรก็ตามความท้าทายด้านนโยบาย (policy challenges) ให้เกิดทดลองพัฒนาเครื่องมือทางนโยบายใหม่ๆ แล้วเลือกนำเอาเครื่องมือทางนโยบายใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นมาใช้เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนในชีวิตประจำวัน ผ่านการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติหรือนำเอากฎหมายมาบังคับใช้ในสังคม การใช้เครื่องมือทางนโยบายที่มีอยู่แล้วมาปรับใช้กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการจัดการสุขอนามัยประจำเดือนอย่างเหมาะสมและถูกสุขลักษณะก็อาจเป็นการตอบสนองต่อความท้าทายใหม่ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดจัดการสุขอนามัยประจำเดือนของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐอาจเครื่องมือทางนโยบายเพื่อจูงใจให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีเข้ามามีส่วนร่วมหรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

บางอย่าง เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีในการเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนขั้นพื้นฐาน ซึ่งที่กล่าวมานี้ถือเป็นความท้าทายด้านการมีส่วนร่วม (participation challenges) อีกประการหนึ่งการจัดการสุขอนามัยประจำเดือนของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีอาจเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับปัญหาอื่นๆ ในสังคม โดยเฉพาะความท้าทายด้านสิ่งแวดล้อม (environmental challenges) เพราะเหตุที่ผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนแบบใช้ครั้งเดียวทิ้ง เป็นผลิตภัณฑ์จัดการสุขอนามัยประจำเดือนที่ถูกออกแบบและผลิตมาให้ใช้งานในลักษณะที่อำนวยความสะดวกต่อการจัดการสุขอนามัยประจำเดือนในช่วงเวลาสั้นๆ เท่านั้น แต่ปัญหาขยะจากผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนแบบใช้ครั้งเดียวทิ้ง

บทสรุป

กล่าวโดยสรุป การสร้างกลไกหรือกำหนดมาตรการส่งเสริมสนับสนุนให้กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีสามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนขั้นพื้นฐาน อาทิ ผ้าอนามัย เป็นสิ่งที่จำเป็นต่อการจัดการสุขอนามัยประจำเดือนทั้งในแง่มิติการสาธารณสุขและมิติสิทธิมนุษยชน ในขณะเดียวกันรัฐไม่อาจตอบสนองความต้องการที่ขั้นพื้นฐานดังกล่าวได้เพียงฝ่ายเดียว หากแต่ต้องใช้เครื่องมือทางนโยบายและมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องมาสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีให้เข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมสนับสนุนให้กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีสามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับอนามัยขั้นพื้นฐาน ในทำนองเดียวกันการที่รัฐเลือกใช้เครื่องมือทางนโยบายที่เหมาะสมหรือพัฒนาเครื่องมือทางนโยบายใหม่ๆ ขึ้นมาก็อาจเป็นผลดีต่อการตอบสนองความต้องการร่วมกันของเด็กผู้หญิงและสตรีที่เป็นปัจเจกบุคคลในด้านความต้องการจัดการสุขอนามัยประจำเดือนของตนเอง

อย่างสะดวกและถูกสุขลักษณะ สอดคล้องกับการดำเนินวิถีชีวิตของตนเองที่ต้องดำเนินกิจกรรมในสถานที่ทำงานหรือสถานศึกษา แล้วอาจมีประจำเดือนในขณะที่ใช้ชีวิตหรือดำเนินกิจกรรมในสถานที่ดังกล่าว อนึ่งการตัดสินใจเลือกใช้เครื่องมือทางนโยบายของรัฐย่อมเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐหน่วยงานของรัฐหรือท้องถิ่นในการลงทุนจัดซื้อจัดหาผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนขั้นพื้นฐานเพื่อแจกจ่ายให้เด็กผู้หญิงและสตรีที่มีประจำเดือนทุกคน เพราะรัฐเองอาจเลือกใช้เครื่องมือทางนโยบายเพื่อกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับเจ้าของสถานที่ ไม่ว่าจะเป็นสถาบันการศึกษาหรือสถานที่ทำงานที่กลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีได้เข้าไปใช้ประโยชน์ ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการให้บริการจัดสรรทรัพยากรจำพวกผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนแบบให้เปล่า เช่น ผ้าอนามัย และจัดสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน

ที่เอื้อประโยชน์ต่อการจัดการสุขอนามัยประจำเดือนอย่างเป็นส่วนตัว พร้อมกับอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ อันสามารถตอบสนองต่อการจัดการสุขอนามัยประจำเดือนขั้นพื้นฐานตามความต้องการของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรีอย่างทั่วถึง แท้จริงและเหมาะสม อันถือเป็นการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการจัดการสุขอนามัยประจำเดือนขั้นพื้นฐานให้บังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้การเลือกใช้หรือพัฒนาเครื่องมือทางนโยบายที่เหมาะสม ตลอดจนความตระหนักและเข้าใจของรัฐที่มีต่อการมีประจำเดือนของกลุ่มเด็กผู้หญิงและสตรี ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะทำให้สิทธิขั้นพื้นฐานที่จะเข้าถึงผลิตภัณฑ์สุขอนามัยประจำเดือนได้รับการรับรองหรือคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรม ท่ามกลางความต้องการด้านสาธารณสุขที่หลากหลายในสังคม

รายการอ้างอิง

ภาษาอังกฤษ

- Bressers, H. T. A. & O'toole, L. J. Jr. (1998). The Selection of Policy Instruments: A Network-Based Perspective. *Journal of Public Policy*, 18(3), 213-239.
- California Legislative Women's Caucus. (2019). *Assembly Bill 31 No Tax on Tampons Assemblymember Cristina Garcia (D – 58)*. Retrieved from <https://womenscaucus.legislature.ca.gov/sites/womenscaucus.legislature.ca.gov/files/PDF/AB%2031%20GARCIA%20-%20No%20Tax%20on%20Tampons.pdf>
- Crawford, B.J. & Spivack, C. (2017). Tampon Taxes, Discrimination, and Human Rights. *Wisconsin Law Review*, 3, 491-549.
- Government of Canada. (2020). *Excise Tax Act* (R.S.C., 1985, c. E-15). Retrieved from <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/e-15/page-179.html>
- Hait, A., & Powers, S. E. (2019). *Dataset: Feminine Hygiene Product Lifecycle Inventory and Impact Assessment*. Data in brief, 28, 104851.
- Hennegan, J. M. (2017). Menstrual Hygiene Management and Human Rights: The Case for an Evidence-Based Approach. *Women's Reproductive Health*, 3(4), 212-231.
- Her Majesty's Treasury. (2021). *Tampon Tax Abolished from Today*. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/news/tampon-tax-abolished-from-today>
- Keatman, T. Cavill, S. & Mahon, T. (2021). *Menstrual Hygiene Management in Schools in South Asia: Synthesis report*. Bath, UK: UK Aid Direct.
- Mahon, T. & Cavill, S. (2012). *Menstrual Hygiene Matters: Training Guide for Practitioners*. London, UK: WaterAid UK.
- New York State Senate. (2016). *'Tampon Tax' Officially Repealed*. Retrieved from <https://www.nysenate.gov/newsroom/press-releases/sue-serino/tampon-tax-officially-repealed>
- Peterson, V.S. (1990). Whose Rights? A Critique of 'Givens' in Human Rights Discourse. *Alternatives*, 15(3), 303-344.
- Schwaiger, B. (2021). *Menstrual Health and Menstrual Hygiene Management: A Contribution of Sanitation for Millions to Improved Gender Equality and Safer Hygiene*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.
- Sommer, M., Zulaika, G., Schmitt, M. & Gruer, C. (2019). *Monitoring Menstrual Health and Hygiene: Measuring Progress for Girls on Menstruation; Meeting Report*. New York, NY: Columbia University.

- Tull, K. (2019). *Period Poverty Impact on the Economic Empowerment of Women*. K4D helpdesk Report 536. Brighton, UK: Institute of Development Studies.
- United Nations Children’s Fund. (2019). *Guidance on Menstrual Health and Hygiene*. New York, NY: United Nations Children’s Fund.
- United Nations Population Fund. (2020). *Technical Guidance on the Integration of MH in SRHR Policies and Programmes*. Johannesburg: United Nations Population Fund, East and Southern Africa.
- Water, Sanitation & Education Centre. (2019). *Guide to Menstrual Hygiene Materials*. New York, NY: United Nations Children’s Fund.
- Welham, B. (2020). *Taxes and Duties for Sanitary Products in Africa WOW Helpdesk Query 50*. London: Work and Opportunities for Women & UK Aid Direct.
- World Bank Group. (2021). *Menstrual Health and Hygiene Resource Package: Tools and Resources for Task Teams*. Washington, DC: World Bank Group.
- Youyuenyong, P. (2020). The Women and Girls’ Right of Access Menstrual Hygiene Products. *Public Health Policy and Laws Journal*, 6(2), 435-451.

แนวทางการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมกับสิทธิชุมชน ประมงพื้นบ้าน ในพื้นที่โครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก กรณีศึกษา จังหวัดชลบุรี

A Guideline for The Environmentally Friendly Port Management
and The Artisanal Fisheries Community Rights in the Eastern
Economic Corridor Project: A Case Study of Chonburi Province

บุชิตา สังข์แก้ว*

Buchita Sungkaew**

دنุสรณ์ กาญจนวงศ์***

Danusorn Kanjanawong****

จตุพล ดวงจิต*****

Jatupon Dongjit*****

บทความนี้

Received

20 สิงหาคม 2564

Revised

21 กันยายน 2564

Accepted

1 พฤศจิกายน 2564

บทคัดย่อ

การจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเลยังเป็นทั้งแนวคิดและแนวทางที่สำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และการส่งเสริมสิทธิของชุมชนประมงพื้นบ้านต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลในพื้นที่โครงการระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก จังหวัดชลบุรี เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคม โดยมุ่งเน้นอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้าน และการพัฒนาที่ยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเล รวมถึงชี้ให้เห็นประเด็นปัญหาในเชิงพื้นที่ ข้อเสนอ

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต (ดร.)

** Assistant Professor (Ph.D.), School of Law and Politics, Suan Dusit University

*** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต (ดร.)

**** Assistant Professor (Ph.D.), School of Law and Politics, Suan Dusit University

***** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

***** Assistant Professor, School of Law and Politics, Suan Dusit University

ต่อแนวทางส่งเสริมสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้านเพื่อให้การจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามหลักการพัฒนาตามมาตรฐานท่าเรือสากล ทั้งนี้ บทความนี้ได้นำเสนอกรณีศึกษาจังหวัดชลบุรีเป็นภาพสะท้อนปัญหาเชิงพื้นที่จากกิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจของท่าเรือที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสิทธิของชุมชนประมงพื้นบ้าน ซึ่งท่าเรือควรมีแนวทางส่งเสริมสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้านเพื่อนำไปสู่การบรรลุผลกรเป็นท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการพัฒนานโยบายและกฎหมาย การพัฒนารูปแบบเครือข่ายการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลร่วมกันระหว่างท่าเรือกับชุมชน และการสนับสนุนจัดตั้งกองทุนชุมชนประมงพื้นบ้านเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: ท่าเรือ--ไทย--การจัดการ, สิทธิชุมชนประมงพื้นบ้าน, การพัฒนาที่ยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเล, โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก

Abstract

The environmentally friendly port management and the promotion of artisanal-fishery community rights to participate in marine environmental management are both a significant concept and guideline for sustainable development. This article aims to disseminate knowledge about environmental-friendly port management and the promotion of artisanal-fishery community rights towards marine environmental management which will lead to sustainable development in terms of economy, environment and society in the Eastern Economic Corridor Project, Chonburi Province. It focuses on explaining the relationships among environmental-friendly port management, the promotion of artisanal-fishery community rights, and sustainable development in marine environment. Moreover, it would point out the spatial-problem issue, and the proposal for the promotion of artisanal-fishery community rights in order to make environmental-friendly port management consistent with the development principles of international port standards. Thus, a case study of Chonburi province was presented in this article as a reflection of the spatial problem from the economic-development activities in the port which had an impact on environment and artisanal-fishery community rights, so port authority should be promotion of artisanal-fishery community rights guideline established in order to reach an environmental-friendly port and sustainable development. It should be done through the development of policy and

law, the cooperation of marine-environmental-network models between the port and the community, as well as an encouragement to establish artisanal-fishery community funds for sustainable marine-environmental management.

Keywords: Environmentally friendly port, Artisanal community rights, Sustainable development for marine environment, The Eastern Economic Corridor Project

ส่วนที่ 1 บทนำ

จังหวัดชลบุรีเป็นเมืองชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกของประเทศไทย และเป็นพื้นที่เป้าหมายของนโยบายการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ต่อเนื่องจนถึงโครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก โดยมุ่งเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การเป็นฐานผลิตอุตสาหกรรมหลักของประเทศ การเป็นพื้นที่แห่งนวัตกรรมการพัฒนาและศูนย์กลางขนส่งทางทะเล โดยเป็นที่ตั้งของท่าเรือทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เปรียบเสมือนเป็นเมืองศูนย์กลางท่าเรือขนส่งทางทะเลของประเทศไทย ท่าเรือสำคัญๆ ได้แก่ ท่าเรือแหลมฉบัง ท่าเรือสัตหีบ ท่าเรือปตท. ท่าเรือไทยออยล์ ท่าเรือเอสโซ่ (ประเทศไทย) ท่าเรือศรีราชาฮาร์เบอร์ และท่าเรือเคอริสยามซีพอร์ต เป็นต้น ผลลัพธ์การพัฒนาทำให้จังหวัดชลบุรีมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่ต้องประสบปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางทะเลในระดับที่สูงกว่าจังหวัดอื่นๆ ในภูมิภาคเดียวกัน การจัดการผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางทะเลจึงกลายเป็นประเด็นปัญหาท้าทายของจังหวัดชลบุรีทั้งในปัจจุบันและอนาคต โดยเฉพาะผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางทะเลอันเกิดจากโครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก ซึ่งจะมีการขยายพื้นที่ท่าเรือและสร้างท่าเรือใหม่ๆ เพิ่มขึ้นในทะเลชายฝั่งของจังหวัดชลบุรี

สาเหตุสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลเกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ หนึ่งในนั้นคือกิจกรรมของท่าเรือที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก และจำเป็นต้องการจัดการปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ การจัดการท่าเรือสมัยใหม่ในศตวรรษที่ 21 ในบริบทสากลได้ตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลมากขึ้น ทั้งยังได้รับการคาดหวังให้มีบทบาทต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยดำเนินการตามแนวทางการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมถูกกำหนด

เป็นองค์ประกอบหนึ่งของหลักการจัดการท่าเรือตามมาตรฐานสากล ดังนั้น ท่าเรือขนส่งทางทะเลในจังหวัดชลบุรีจึงมีการดำเนินนโยบายการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ภายใต้เงื่อนไขของบริบทปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางทะเลและหลักการสากลของการจัดการท่าเรือ

แนวทางหนึ่งของการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม คือ การส่งเสริมให้ชุมชนในพื้นที่ท่าเรือและพื้นที่โดยรอบท่าเรือได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเล รวมถึงการส่งเสริมสิทธิของชุมชนประมงพื้นบ้านให้สามารถดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น การจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมนอกจากเป็นแนวทางสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนแล้ว ยังมีความสัมพันธ์กับการส่งเสริมของชุมชนประมงพื้นบ้านอีกด้วย

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมในพื้นที่พัฒนาพิเศษด้านเศรษฐกิจ และการส่งเสริมสิทธิของชุมชนประมงพื้นบ้านต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลร่วมกับท่าเรือ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคม โดยมุ่งเน้นอธิบายให้เห็นว่าทั้งการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และการส่งเสริมสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้านต่างเป็นประเด็นสำคัญระดับสากล ที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาที่ยั่งยืน รวมถึงอธิบายให้เห็นประเด็นปัญหาในภาคปฏิบัติการของการจัดการท่าเรือและสิทธิของชุมชนประมงพื้นบ้าน และข้อเสนอต่อการส่งเสริมสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้านในพื้นที่ท่าเรือ เพื่อให้การจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมีความสมบูรณ์มากขึ้น บทความนี้แบ่งเนื้อหาเป็น 5 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 บทนำ ส่วนที่ 2 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้านในพื้นที่ท่าเรือ ประกอบด้วย สิทธิชุมชนประมง

พื้นบ้าน การจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาที่ยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเล ส่วนที่ 3 ความเป็นมาของปัญหา โดยอธิบายถึงบริบทการพัฒนาเชิงพื้นที่และการจัดการท่าเรือสมัยใหม่ และบริบทชุมชนประมงพื้นบ้านในพื้นที่ท่าเรือของจังหวัดชลบุรี ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้านในพื้นที่ท่าเรือ ทั้งนี้ เนื้อหาโดยรวมเพื่อประโยชน์ต่อการขยายความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมกับสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้าน และเพื่อประโยชน์ต่อการเป็นฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเล และส่วนที่ 5 บทสรุป

ส่วนที่ 2 แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้านในพื้นที่ท่าเรือ

1. สิทธิชุมชนประมงพื้นบ้าน

ประมงพื้นบ้าน ตามความหมายตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561) หมายถึง การทำประมงในเขตทะเลชายฝั่งไม่ว่าจะใช้เรือประมง หรือใช้เครื่องมือโดยไม่ใช้เรือประมง ทั้งนี้ มิใช่เป็นประมงพาณิชย์ และ ชุมชนประมงพื้นบ้าน หมายถึง ชุมชนฐานรากที่มีการตั้งบ้านเรือนใกล้ชายฝั่งทะเลและมีการทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่งไม่ว่าจะใช้เรือประมงขนาดเล็กมีขนาดไม่เกิน 10 ตันกรอสส์ หรือใช้เครื่องยนต์นอกเรือ หรือใช้เครื่องมือประมงโดยไม่ใช้เรือประมง ทำการประมงเพื่อยังชีพ หรือเพื่อจำหน่ายในตลาดท้องถิ่นหรือผู้รับซื้อทั่วไป และเป็นฐานเศรษฐกิจของชุมชนในท้องถิ่น นอกเหนือจากนี้ถือเป็นประมงพาณิชย์ อนึ่งชุมชนประมงพื้นบ้านเป็นกลุ่มอาชีพที่มีบทบาทต่อการจัดการทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน การสร้างความมั่นคงทางอาหาร และจำเป็นต่อการพัฒนาความยั่งยืนของอาชีพประมงพื้นบ้าน (บุชิตา สังข์แก้ว และดนุสรณ์ กาญจนวงศ์, 2564, น. 4)

กิตติศักดิ์ ปรกติ (2550, น. 6, 54, 96) ให้ความหมายสิทธิชุมชนในมุกกฎหมาย คือ สิทธิรวมหมู่ หรือสิทธิส่วนรวมของชุมชน เป็นสิทธิของประชาชนที่รวมกันเป็นกลุ่มก้อนและดำเนินชีวิตร่วมกัน ภายใต้แบบแผนการปกครองที่แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิชุมชนในความหมายกว้างครอบคลุมทั้งชุมชนทั่วไป ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในฐานะที่เป็นหมู่คณะที่ดำเนินวิถีชีวิตร่วมกันและเป็นที่รับรู้แก่สาธารณชนในลักษณะที่ได้รับการยอมรับว่ามีตัวตนและมีความสามารถมีสิทธิในทางใดทางหนึ่ง สิทธิชุมชนมีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ สิทธิในการกำหนดชะตากรรมของตนเอง และสิทธิที่จะได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และอาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานในการดำรงชีวิต โดยถือเป็นสิทธิสากลประเภทหนึ่งภายใต้ปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา ค.ศ. 1986 (Declaration on the Rights to Development 1986) สิทธิชุมชนสามารถจำแนกตามลักษณะชุมชน 4 ประเภท คือ (1) ชุมชนกลุ่มชาติพันธุ์ (2) ชุมชนกลุ่มนิเวศน์ (3) ชุมชนตามกลุ่มศาสนา ความเชื่อหรืออุดมการณ์ และ (4) ชุมชนกลุ่มอาชีพ ซึ่งชุมชนประมงพื้นบ้านเป็นชุมชนตามลักษณะกลุ่มอาชีพและอาศัยในระบบนิเวศธรรมชาติอันเป็นฐานดำรงชีวิต

นุสจี ทวีวงศ์ (2552, น. 12-15, 44-45) รวบรวมสิทธิชุมชนในมิติประมงพื้นบ้านว่าชุมชนมีสิทธิในการพัฒนา การมีส่วนร่วมทางการเมือง การตั้งถิ่นฐาน (เสาเรือน) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การกำหนดอนาคตตนเอง การทำประมงอย่างยั่งยืน การกำหนดราคาผลผลิต บทความนี้เน้นอธิบายสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้านด้านการพัฒนา และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ดังนี้

(1) สิทธิในการพัฒนา (Right to Development) เกิดจากแนวคิดว่าการพัฒนาบ้านเมืองในอดีตนั้นประชาชนไม่เคยได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ

ทำให้เกิดปัญหาที่มีผลกระทบในทางเสียหายแก่ประชาชน ด้วยเหตุนี้องค์การสหประชาชาติจึงกำหนดปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนาขึ้นในปี ค.ศ. 1986 มีเนื้อหาสาระสำคัญ คือ ข้อ 1 สิทธิในการพัฒนาเป็นสิทธิมนุษยชน ประชาชนจึงมีสิทธิโดยชอบที่จะเข้าร่วมและมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง อันทำให้สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานเกิดการบังคับใช้และเกิดผล ข้อ 2 คน คือ ศูนย์กลางของการพัฒนา จึงควรได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองระเบียบที่เหมาะสมทางการเมืองและเศรษฐกิจ เป็นต้น และ ข้อ 3 รัฐทั้งหมด มีความรับผิดชอบขั้นต้นในการสร้างเงื่อนไขแห่งชาติและสากลที่เอื้ออำนวยให้สิทธิในการพัฒนาเกิดสัมฤทธิ์ผล สิทธิในการพัฒนาดังกล่าวจะบรรลุผลได้ก็ต่อเมื่อชุมชนตระหนักถึงสิทธิของตนเองเพื่อจัดการปัญหาที่เผชิญในพื้นที่ของชุมชน และมีส่วนร่วมในการพัฒนาผ่านกิจกรรมต่างๆ ให้มากที่สุด โดยการส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐ หรือเอื้ออำนวยให้ชุมชนได้ปฏิบัติการ ดังนั้น สิทธิในการพัฒนาของชุมชนจะเกิดขึ้นได้จริงก็ต่อเมื่อมีการสนับสนุนให้ชุมชนฐานราก คือ เกษตรกร ชาวประมงพื้นบ้าน และกลุ่มคนชายขอบต่างๆ มีจิตสำนึกตระหนักในสิทธิ มีโอกาสและเข้าถึงกระบวนการมีส่วนร่วมในการพัฒนา สิทธิในการพัฒนามีความเกี่ยวข้องกับสิทธิการกำหนดอนาคตตนเองของชุมชนประมงพื้นบ้าน ซึ่งเกิดจากแนวคิดที่ว่าฐานทรัพยากรประมงถูกทำลายโดยอุตสาหกรรมประมง ระบบตลาดทุนนิยม การจับสัตว์น้ำและการบริโภคอย่างขาดความรับผิดชอบ รวมทั้งความต้องการการบริโภคอาหารทะเลที่มีมากขึ้นทั่วโลก

(2) สิทธิการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีพื้นฐานมาจากแนวคิดที่ว่าชุมชนหมู่บ้านอาศัยอยู่กับฐานทรัพยากรธรรมชาติ โดยจัดความสัมพันธ์ในลักษณะที่ถือว่าเป็นสิทธิชุมชนที่ได้ปฏิบัติสืบทอดกันมาแต่โบราณ เป็นกระบวนการที่สัมพันธ์กันขององค์ประกอบ

ด้านภูมิปัญญาในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนรวมไปถึงองค์ประกอบด้านอำนาจของชุมชนในการจัดการดูแลทรัพยากรธรรมชาติ สิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เป็นการจัดระเบียบความสัมพันธ์ในการเข้าถึงและใช้ทรัพยากรในลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ ประการแรก ให้ความสำคัญกับสิทธิของผู้มาก่อน ประการที่สอง ให้ความสำคัญกับการครอบครองเพื่อการใช้ประโยชน์ ประการที่สาม ให้ความสำคัญกับการครอบครองทรัพยากรในจำนวนจำกัดเฉพาะที่ใช้ประโยชน์ และ ประการที่สี่ ให้ความสำคัญกับสิทธิ โดยไม่สร้างความเดือดร้อนหรือละเมิดสิทธิผู้อื่น ทั้งนี้ หลักสิทธิการจัดการทรัพยากรธรรมชาติมีความสลับซับซ้อนและยืดหยุ่น เช่น สิทธิบางอย่างผู้ใช้ประโยชน์จะใช้ได้เพียงสั้นๆ ในขณะที่สิทธิบางอย่างผู้ใช้ประโยชน์สามารถครอบครองได้นานและค่อนข้างถาวร สามารถสืบทอดสิทธิโดยลูกหลาน สิทธิบางอย่างคนอื่นสามารถร่วมใช้ได้ เป็นต้น ทั้งนี้ สิทธิชุมชนประมงพื้นบ้านในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติยังเกี่ยวข้องกับสิทธิการครอบครองหรือการเป็นเจ้าของพื้นที่ทำการประมงในทะเล เช่น สิทธิทำการประมงในอาณาเขตหรือสิทธิหน้าบ้าน (Territorial Use Rights in Fisheries: TURFs) ซึ่งเป็นสิทธิครอบครอง เป็นต้น โดยที่ทรัพยากรประมงได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักประกันความมั่นคงทางอาหารของโลก และชาวประมงพื้นบ้านควรได้รับหลักประกันในสิทธิการจัดการทรัพยากรนั้นด้วย

โดยสรุป สิทธิชุมชนประมงพื้นบ้านเป็นสิทธิรวมหมู่ของชาวประมงพื้นบ้านที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนและดำเนินชีวิตร่วมกัน โดยได้รับการรับรองการมีตัวตนและมีสิทธิของชุมชน สิทธิชุมชนประมงพื้นบ้านเป็นสิทธิตามลักษณะกลุ่มอาชีพและกลุ่มนิเวศที่ใกล้ชิดกับทะเลชายฝั่ง พื้นฐานของสิทธิมาจากการเป็นชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม และการรับรองเป็นสิทธิสากลภายใต้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948

ซึ่งมีหลักการสำคัญในการให้การเคารพสิทธิ ปกป้องสิทธิ และสนับสนุนให้เข้าถึงสิทธิอย่างชอบธรรม สิทธิชุมชน ประมงพื้นบ้านยังเกี่ยวข้องกับผู้ทรงสิทธิ ผู้พิทักษ์สิทธิ และผู้รับผิดชอบในการส่งเสริมสิทธิ รวมถึงการสนับสนุนให้ชุมชนเข้าถึงสิทธิอย่างชอบธรรม เพื่อการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างยั่งยืน

2. การจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ท่าเรือ (Port or Seaport) คือ อาณาบริเวณพื้นที่สำหรับให้เรือเข้าจอดเทียบท่า มีการทอดสมอเรือ อุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ในการดำเนินกิจกรรมระหว่างเรือกับชายฝั่ง เช่น การขนถ่ายสินค้าจากเรือขึ้นสู่ฝั่ง หรือจากเรือลงเรือ หรือท่าเรือคือ อาณาบริเวณพื้นที่ที่มีการติดต่อกันระหว่างเรือกับชายฝั่ง (กรมเจ้าท่า, 2559, ออนไลน์) ส่วนท่าเรือน้ำลึก (Deep seaport) เป็นท่าเรือขนาดใหญ่ หมายถึง สถานที่สำหรับให้บริการแก่เรือเดินทะเลที่มีขนาดตั้งแต่ 500 ตันกรอสส์ขึ้นไป ในการจอด เทียบ บรรทุก หรือ ขนถ่ายของ และหมายความรวมถึงสิ่งล่อยน้ำอื่นใดไม่ว่าจะมีเครื่องจักรสำหรับขับเคลื่อนหรือไม่ก็ตาม โดยท่าเรือมีองค์ประกอบสำคัญ คือ ท่าเทียบเรือ เชื้อเพลิงคลีน และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ (มารีนเนอร์ไทย, 2559, ออนไลน์)

ปัจจุบันการจัดการท่าเรือทั่วโลกมีการปฏิรูปตนเองให้สอดคล้องกับยุคสมัยศตวรรษที่ 21 เนื่องจากปัจจัยการแข่งขันในตลาดการค้าโลกและการขยายตัวของภาคบริการการขนส่งทางทะเล การค้าเสรีและโลกาภิวัตน์ และสถานการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลที่กลายเป็นปัญหาระดับโลก ที่สำคัญการปฏิรูปการจัดการท่าเรือมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มความยั่งยืนด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาเมืองท่าเรือที่เน้นความสัมพันธ์ระหว่างท่าเรือกับชุมชนและรัฐบาลท้องถิ่น และการตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง การปฏิรูปการจัดการท่าเรือในศตวรรษที่ 21 ประกอบด้วย 3 แนวทางหลัก ได้แก่ **แนวทางแรก**

การบริหารจัดการท่าเรือและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง คือ ปรับปรุงประสิทธิภาพท่าเรือ คุณภาพการบริการ เพิ่มอำนาจการแข่งขัน การกระจายอำนาจการบริหารจัดการ ลดความเป็นราชการ หลีกเลี่ยงความเป็นศูนย์กลางของรัฐบาล การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารจัดการในลักษณะการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐ-ภาคเอกชน-รัฐบาลท้องถิ่นหรือตัวแทนเมือง **แนวทางที่สอง** การจัดการเมืองท่าเรือ เป็นการปรับบทบาทและความสัมพันธ์ท่าเรือกับเมืองให้บูรณาการเข้าหากันในลักษณะการพัฒนาความเป็นเมืองท่าเรือเพื่อตอบสนองการพัฒนาในทุกมิติทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสร้างความสามัคคีหรือหลอมรวมเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของชุมชนในพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของท่าเรือ และ **แนวทางที่สาม** การจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลอันเนื่องมาจากกิจกรรมของท่าเรือ รวมทั้งป้องกันการรบกวนชุมชนจากกิจกรรมของท่าเรือ และส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีของชุมชนในพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของท่าเรือ นอกจากนี้ การจัดการท่าเรือในศตวรรษที่ 21 ยังถูกคาดหวังให้มีบทบาทต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและสมดุลระหว่างมิติด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคม ทำให้ท่าเรือมีประเด็นความท้าทายต่อการพัฒนานั้นคือ การเพิ่มผลกระทบทางบวกจากท่าเรือ และลดผลกระทบทางลบด้านสิ่งแวดล้อม การดำเนินนโยบายการพัฒนาท่าเรือต้องกำหนดให้ท่าเรือ ชุมชน และเมืองอันเป็นที่ตั้งของท่าเรือมีการพัฒนาไปพร้อมกัน และมีส่วนร่วมเติมเต็มกันและกัน (World Bank, 2007, pp. 70, 99; Jovanovic, 2011, p. 24; OECD, 2013, p. 6; Fagerberg, 2018, pp. 1568-1569; Inter-American Committee on Ports, 2020, pp. 8-10; บุษิตา สังข์แก้ว, ชญาน์ทัต ศุภชลาศัย และศรัณยู หมั่นทรัพย์, 2562, น. 17)

การจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมหรือท่าเรือสีเขียว (Environmentally friendly port/Green port) เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการจัดการท่าเรือสากล

ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้ริเริ่มเสนอไว้เมื่อปี ค.ศ. 1996 เนื่องจากตระหนักเห็นผลกระทบทางลบที่เกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อมทางทะเล ชายฝั่ง และชุมชนจากการดำเนินกิจกรรมของท่าเรือ โดยเฉพาะผลกระทบด้านมลพิษและเสียงรบกวน ท่าเรือจึงต้องแสดงความรับผิดชอบต่อดำเนินนโยบายและแผนการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่งให้มีความยั่งยืน หรือเรียกสั้นๆ ว่า “สิ่งแวดล้อมยั่งยืน” แนวคิดดังกล่าวได้รับการขยายต่อในต้นศตวรรษที่ 21 การจัดการสิ่งแวดล้อมยั่งยืนกลายเป็นมิติหนึ่งในองค์ประกอบการจัดการท่าเรือตามมาตรฐานสากล เพื่อปกป้อง/คุ้มครองความหลากหลายชีวภาพของทะเลและชายฝั่ง เพิ่มความปลอดภัยของสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง ลดการรบกวนสิ่งมีชีวิตในทะเลและชายฝั่ง ป้องกันการลดจำนวนสิ่งมีชีวิตทางทะเลและชายฝั่งและลดการรบกวนชุมชนในพื้นที่ตั้งของท่าเรือ (Ghiar & Marini, 2015, p. 235)

OECD (2013, p. 7) เสนอแนวทางการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการออกแบบนโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมยั่งยืนของท่าเรือ เพื่อลดปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากกิจกรรมของท่าเรือ เช่น คุณภาพอากาศ น้ำ ขยะ มลพิษทางเสียง/เสียงรบกวน กลิ่น และการจราจร เป็นต้น นโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมของเมืองท่าเรือครอบคลุมนโยบายที่เกี่ยวข้อง เช่น นโยบายท่าเรือสีเขียวหรือท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การจัดการสิ่งแวดล้อม พลังงานหมุนเวียน การลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม การปรับตัวกับภาวะโลกร้อนและพลังงาน นอกจากนี้ บุชิตา สังข์แก้ว, ชญาน์ทัต ศุภชลาศัย และศรัณยู หมั่นทรัพย์ (2562, น. 22) ได้สังเคราะห์แนวทางที่เป็นกลไกขับเคลื่อนการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างความยั่งยืนแก่สิ่งแวดล้อมทางทะเล 3 ระดับ ดังนี้

(1) **กลไก/มาตรฐานระดับสากล** การจัดการท่าเรือในมิติด้านต่างๆ รวมถึงด้านสิ่งแวดล้อมยั่งยืนอยู่ภายใต้

ความรับผิดชอบขององค์การระหว่างประเทศที่สำคัญคือ IAPH (International Association of Ports and Harbours) และ IACP (International Association of Cities and Ports) กฎหมายระหว่างประเทศหรืออนุสัญญาสากล 3 ฉบับ คือ International Convention of Safety for Life a Sea-SOLAS , Convention on the Law of the Sea และ the International Convention for the Prevention of Pollution-MARPOL ทั้งนี้ IACP เป็นองค์กรแรกของโลกที่พยายามรวม “เมือง “กับ “ท่าเรือ” เป็น “เมืองท่าเรือ” และเสนอให้จัดการท่าเรือเป็นหน้าที่ของหลายฝ่ายร่วม โดยเฉพาะตัวแทนสำคัญ คือผู้ประกอบการ รัฐบาลท้องถิ่น/เทศบาล ชุมชน นักวางแผนเมืองและพื้นที่กายภาพ องค์กรภาคเอกชน และองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันจัดการท่าเรือให้มีความยั่งยืนทุกมิติ (UN, 1996, p. v; World Bank, 2007, p. 76)

(2) **กลไกระดับประเทศ** รัฐบาลกลางและกระทรวงคมนาคมทำหน้าที่กำหนดนโยบายความปลอดภัยของสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมทางทะเลและการปกป้องชายฝั่งให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสากล เอื้ออำนวยให้นโยบายมีการปฏิบัติตามอย่างมีประสิทธิภาพ และกำกับดูแล (World Bank, 2007, pp. 77-78)

(3) **กลไกระดับภูมิภาคและเมืองพื้นที่ตั้งของท่าเรือ** กลไกระดับนี้ประกอบด้วยโครงสร้าง 3 รูปแบบ กล่าวคือ

รูปแบบแรก โครงสร้างขององค์การท่าเรือและคณะกรรมการบริหารจัดการท่าเรือ ซึ่งผู้บริหารขององค์การท่าเรือมีอำนาจตัดสินใจสูงสุด ส่วนกรรมการมาจากตัวแทนผู้บริหารและพนักงานขององค์การท่าเรือและผู้เชี่ยวชาญภายนอก/ผู้เกี่ยวข้องภายนอกที่ได้รับการเลือกสรรจากองค์การท่าเรือ โครงสร้างนี้มีหน้าที่วาง

กฎระเบียบเกี่ยวความปลอดภัยของสิ่งมีชีวิตในทะเล ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมทางทะเล (World Bank, 2007, p. 80)

รูปแบบที่สอง คณะกรรมการบริหารจัดการเมืองท่าเรือในรูปแบบเครือข่ายความร่วมมือของพันธมิตร รูปแบบนี้ประกอบด้วย ก. ผู้รับผิดชอบหลัก ได้แก่ องค์การท่าเรือและรัฐบาลท้องถิ่น ข. ผู้รับผิดชอบร่วม ได้แก่ ตัวแทนภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน ภาคประชาสังคม ตัวแทนที่สำคัญ คือ หน่วยงานด้านการวางแผนพัฒนาเมือง นักธุรกิจ/ผู้ประกอบการ ผู้ใช้บริการท่าเรือ ผู้นำกลุ่มชุมชน/ท้องถิ่น ค. มีการตัดสินใจร่วมกันในการกำหนดนโยบาย/แผน การนำไปปฏิบัติ ติดตามและประเมินผล ง. มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของกรรมการและผู้ประสานงานที่ชัดเจน รวมทั้งมีการประสานกับหน่วยงาน/ผู้บริหารส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ฉ. โครงสร้างกรรมการบริหารจัดการสามารถมีได้ทั้งรูปแบบทางการและไม่ทางการ ขึ้นอยู่กับเป้าหมาย กิจกรรม และสถานการณ์ ข. องค์การท่าเรือและรัฐบาลท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเมืองท่าเรือให้มีความยั่งยืน ด้านสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ร่วมกันในการวางแผนป้องกัน-ลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม ควบคุมความปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน บำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานและคิดกิจกรรมใหม่ๆ ร่วมกันที่จะมีผลต่อการรักษาสิ่งแวดล้อม (UN, 1996, p. v; Nas, 2005, p. 32; World Bank, 2007, p. 80-81; Hanson et al., 2011, p. 107; City of Greater Geelong, 2013, p. 51; Ghia & Marini, 2015, p. 235)

รูปแบบที่สาม การพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างท่าเรือกับรัฐบาลท้องถิ่น และชุมชน อันเป็นที่ตั้งของท่าเรือ เพื่อพัฒนาในลักษณะเมืองท่าเรือ โดยทำให้รัฐบาลท้องถิ่นและชุมชนรู้สึกร่วมต่อการวางแผนจัดการท่าเรือ รู้สึกเป็นเจ้าของท่าเรือร่วมกัน รู้สึกใกล้ชิด และมีความผูกพัน เพื่อนำไปสู่การวางแผนนโยบาย แผน โครงการ กิจกรรมต่างๆ ที่จะส่งผลต่อการพัฒนา

ความยั่งยืนให้กับท่าเรือ ทั้งมิติเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคม ซึ่งท่าเรือสามารถพัฒนาความสัมพันธ์กับท้องถิ่นและชุมชนด้วยกิจกรรมและวิธีการที่หลากหลาย ขึ้นอยู่กับบริบท เช่น 1) พัฒนาโครงสร้างและรูปแบบการบริหารจัดการท่าเรือที่มีตัวแทนท้องถิ่นและชุมชน เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการของท่าเรือ 2) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการขนส่ง เชื่อมโยงการขนส่งระหว่างท่าเรือกับชุมชนให้เข้าถึงอย่างสะดวกและปลอดภัย และเชื่อมโยงกับกิจกรรมในวิถีชีวิตประจำวันของชุมชน 3) สื่อสารข้อมูลความรู้เกี่ยวกับท่าเรือให้แก่ชุมชนอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะผลกระทบทางบวกและลบต่อชุมชน และการแสดงพันธสัญญาของท่าเรือต่อการรับผิดชอบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม 4) จัดหลักสูตรการศึกษาเกี่ยวกับท่าเรือและบูรณาการสู่โรงเรียนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของเยาวชนให้มีส่วนร่วมพัฒนาท่าเรือ 5) จัดกิจกรรมเชิงศิลปะ วัฒนธรรม และนันทนาการ เกี่ยวกับท่าเรือและทะเล 6) จัดโครงการเยี่ยมชมท่าเรือและการปฏิบัติงานของท่าเรือ เป็นต้น (World Bank, 2007, p. 70; City of Greater Geelong, 2013, p. 18; Ghia & Marini, 2015, p. 236)

โดยสรุป การจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เป็นองค์ประกอบสำคัญของการปฏิรูปการจัดการท่าเรือ ในศตวรรษที่ 21 ทั้งเพื่อการแสดงความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม และเพื่อยกระดับมาตรฐานการจัดการท่าเรือสู่ระดับสากลหรือท่าเรือระดับโลก การจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาที่ยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลต้องมีแนวทางพัฒนาควบคู่กับการพัฒนาเมืองท่าเรือ การพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างท่าเรือกับชุมชนและรัฐบาลท้องถิ่น ตลอดจนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนให้เข้ามาจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลผ่านกลไกต่างๆ ที่พัฒนาขึ้น รวมทั้งการพัฒนาหรือออกแบบนโยบายการจัดการท่าเรือสีเขียวเพื่อใช้เป็นเครื่องมือพัฒนาสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างยั่งยืน

ตลอดจนส่งเสริมสิทธิของชุมชนประมงพื้นบ้านต่อการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

3. การพัฒนาที่ยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเล

แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนริเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1972 ซึ่งองค์การสหประชาชาติจัดประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ (United Nations Conference on Human and Environment) ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน การประชุมครั้งนี้ประเทศต่างๆ ได้ตระหนักถึงวิกฤตการณ์ปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนาแบบมุ่งเน้นด้านเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว นานาประเทศจึงหันมาสนใจการพัฒนาแบบใหม่ที่เน้นความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคม แนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืนมีความชัดเจนขึ้นในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development: UNCED) หรือการประชุม Earth Summit ณ กรุงริโอเดจาเนโร ประเทศบราซิล ค.ศ. 1992 การประชุมครั้งนี้คณะกรรมการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development) ได้เสนอยุทธศาสตร์ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับประชาคมโลกในอนาคต หรือ “อนาคตของเรา” (Our Common Future) การประชุมริโอได้นำไปสู่การลงนามร่วมกันของประชาคมโลก เรียกว่า ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development) ซึ่งวางหลักการเกี่ยวกับสิทธิและความรับผิดชอบของประชาชาติในการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งได้กำหนดแผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) เป็นแผนแม่บทของโลกสำหรับการดำเนินงานพัฒนาที่ยั่งยืน หลังจากนั้นจึงมีการประชุมอีกหลายครั้ง เพื่อติดตามความก้าวหน้าของ

ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการดังกล่าว (สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2556, น. 10)

การประชุมครั้งล่าสุด ผู้นำทั่วโลกได้ร่วมกันรับรองทางการเมืองต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และรับรองการส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ SDGs 2030 (Sustainable Development Goals: SDGs) เป็นวาระการพัฒนาที่ยั่งยืนภายหลัง ค.ศ. 2015 (Post – 2015 Development Agenda) เริ่มประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2016 จนถึงปี ค.ศ. 2030 ส่วนการพัฒนาที่ยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมถือเป็นประเด็นท้าทายสำหรับศตวรรษที่ 21 เนื่องจากการขยายตัวของเศรษฐกิจการค้าโลก การขยายตัวของกระบวนการพัฒนาเมือง จำนวนประชากรและที่อยู่อาศัย ระบบการขนส่งและเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลก การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้มีผลต่อแนวทางการพัฒนาความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ทั่วไปและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่เฉพาะ เช่น พื้นที่ท่าเรือขนาดใหญ่ริมฝั่งทะเล พื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่เศรษฐกิจชายแดน เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต้องมีแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมและมีการกำหนดกรอบการปฏิบัติและตัวชี้วัดที่เหมาะสมกับพื้นที่หรือบริบท (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย, 2559, น. 7; บุชิตา สังข์แก้ว, ชญาน์ทัต ศุภชลาศัย และศรัณยู หมั่นทรัพย์, 2562, น. 25-26)

สำหรับ การพัฒนาที่ยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง ตามกรอบการพัฒนาที่ยั่งยืน SDGs 2030 ถูกกำหนดในเป้าหมายที่ 14 (Goal 14: Life Below Water) อนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทร ทะเล และทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Conserve and sustainably use

the oceans, seas and marine resources for sustainable development) มีเป้าประสงค์ครอบคลุมหลายประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทะเลและมหาสมุทร ทั้งด้านมลพิษ การบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรประมง ความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงทรัพยากรประมง และผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ เป้าประสงค์ภายในเป้าหมายนี้ให้ความสำคัญกับการป้องกันและลดมลพิษทางทะเลโดยเฉพาะที่เกิดจากกิจกรรมบนแผ่นดิน (14.1) การลดและติดตามภาวะความเป็นกรดในมหาสมุทร (14.3) การบริหารจัดการอนุรักษ์ และฟื้นฟูระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง (14.2) และเพิ่มพื้นที่อนุรักษ์ทางทะเลและชายฝั่งให้ได้ร้อยละ 10 (14.5) และท้ายที่สุดคือ การเพิ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่รัฐที่เป็นเกาะขนาดเล็กจากทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ (14.7) ในเชิงนโยบาย เป้าหมายนี้ให้ความสำคัญกับการเพิ่มพูน พัฒนาขีดความสามารถและถ่ายทอดเทคโนโลยีและองค์ความรู้ด้านการวิจัยทางทะเล (14.a), การจัดให้มีการเข้าถึงทรัพยากรและตลาดสำหรับประมงพื้นบ้าน (14.b) และการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับทะเล (14.c)

โดยสรุป การพัฒนาที่ยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมเป็นแนวปฏิบัติสำหรับประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติ ส่วนการพัฒนาที่ยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลภายใต้กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืน SDGs 2030 อยู่ในเป้าหมายที่ 14 การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทร ทะเล และทรัพยากรทางทะเลเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยมีการส่งเสริมประมงพื้นบ้านให้มีบทบาทด้านการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทะเลอย่างยั่งยืน

ส่วนที่ 3 ความเป็นมาของปัญหา

1. บริบทการพัฒนาเชิงพื้นที่และการจัดการท่าเรือสมัยใหม่

จังหวัดชลบุรีเป็นเมืองชายฝั่งทะเลด้านตะวันออกของอ่าวไทยซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ที่สลับซับซ้อนตัว ก.ไก่ ทั้งยังเป็นจังหวัดชายฝั่งทะเลโบราณและเป็นพื้นที่อ่าวประวัติศาสตร์ในน่านน้ำทะเลอ่าวไทย ตามพระราชบัญญัติกำหนดเขตจังหวัดในอ่าวไทยตอนใน พ.ศ. 2502 การเป็นทะเลโบราณปรากฏตามสันฐานที่พบ ได้แก่ ที่ราบน้ำเค็มขึ้นถึง ลากูนเก่า สันทราย ลานตะพักเนินทราย และหาดทรายเก่า ปรากฏให้เห็นเป็นแนวแคบบริเวณชายฝั่งด้านตะวันตกในเขตจังหวัดชลบุรี ซึ่งมีชายฝั่งยาวประมาณ 157 กิโลเมตร ต่อเนื่องไปจนถึงจังหวัดระยอง โดยมีชุมชนชายฝั่งทะเลตั้งบ้านเรือนอาศัยติดกับทะเลอ่าวไทย ตั้งแต่อำเภอเมือง ศรีราชา บางละมุง และสัตหีบ ชายฝั่งทะเลบางแห่งมีลักษณะเว้าแหว่งและเป็นที่ราบลุ่มต่า น้ำทะเลท่วมถึง มีป่าชายเลนหรือโกงกาง และมีหาดทรายสวยงาม โดยมีทรัพยากรทางทะเลเป็นฐานความมั่นคงทางอาหารที่สำคัญ อาทิ ปลาทุ ปลากระบอก ปลาเก๋า ปลาสิ่เสียด ปลาข้างเหลือง ปลาสลิด ปลาผีเสื้อ ปลากระเบน ปลาหมึก กุ้ง ปูม้า ปูแสม ปูทะเล หอยนางรม หอยแมลงภู่ เป็นต้น (ธนิตย์ อินทรัตน์, 2553, น. 59; สำนักงานจังหวัดชลบุรี, 2555, น. 1-2; กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2561, น. 5) ความเป็นเมืองชายฝั่งทะเลดังกล่าวทำให้ จังหวัดชลบุรีมีกิจกรรมใช้ประโยชน์จากทะเลจากการเป็นพื้นที่เป้าหมายของ “*นโยบายการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (Eastern Seaboard: ESB)*” มาตั้งแต่ พ.ศ. 2524 โดยมุ่งเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การเป็นฐานการผลิตอุตสาหกรรมหลักของประเทศ และศูนย์กลางขนส่งทางทะเลโดยเป็นที่ตั้งของท่าเรือทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่สำคัญ ได้แก่ ท่าเรือแหลมฉบัง ท่าเรือพาณิชย์สัตหีบ

ท่าเรือ ปตท. ท่าเรือเคอริสยามซีพอร์ต ท่าเรือไทยออยล์ ท่าเรือเอสโซ่ (ประเทศไทย) และท่าเรือศรีราชาฮาร์เบอร์ เป็นต้น

ผลลัพธ์การพัฒนาในช่วงที่ผ่านมา แม้ว่าทำให้ จังหวัดชลบุรีมีอัตราการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจ แต่ผลกระทบที่ตามมาคือการแบกรับปัญหาด้าน ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเลในอันดับที่สูงกว่า จังหวัดอื่น ๆ ในภูมิภาคเดียวกัน โดยเฉพาะปัญหา สิ่งแวดล้อมทางทะเลที่สำคัญของจังหวัดชลบุรี ได้แก่ (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง, 2561, น. 108-109; สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด ภาคตะวันออก, 2561, น. 9, 21; คณะกรรมการ บูรณาการนโยบายพัฒนาภาค, 2561, น. 7, 13) 1) ปัญหาความเสื่อมโทรมของหญ้าทะเล คือ หญ้าเงาใส่ หญ้าเงาใบเล็ก และหญ้ากุยช่ายทะเล หญ้าเหล่านี้อยู่ใน ภาวะเสื่อมโทรม ลดจำนวนลง ส่งผลกระทบต่อการลด ลงของพื้นที่อนุบาลสัตว์น้ำ แหล่งอาศัย/แหล่งอาหาร ของสัตว์ทะเล ปัญหาความเสื่อมโทรมของหญ้าทะเลจัด เป็นปัญหาสำคัญที่มีความจำเป็นเร่งด่วนต่อการแก้ไข มากที่สุดควบคู่กับปัญหาขยะทะเล 2) ปัญหาขยะทะเล ขยะส่วนใหญ่ที่พบในพื้นที่ท่าเรือ ได้แก่ ถุงพลาสติก ฝาจาก เชือก หลอดพลาสติก ฟันลอย ลอบปู/ปลา/กุ้ง ขวดเครื่องดื่ม ก้นบุหรี่ ถ้วยโฟม เป็นต้น ปัญหาขยะ ทะเลส่งผลกระทบในวงกว้างทั้งด้านความเสียหาย ต่อระบบนิเวศทะเล ระบบเศรษฐกิจเพราะส่งผลต่อ การลดลงของสัตว์น้ำ การประมง สัตว์ทะเลหายาก และ ทำลายทัศนียภาพการท่องเที่ยว 3) ปัญหามลพิษ น้ำทะเล โดยเฉพาะในพื้นที่ท่าเรือเป็นปัญหาคราบน้ำมัน ก้นดินน้ำมัน สารเคมีรั่วไหล และสารปนเปื้อน พิโตรเลียม การปล่อยน้ำเสียลงทะเล ซึ่งทำลายระบบ นิเวศทะเล แหล่งอาหารและแหล่งเพาะเลี้ยงสัตว์ทะเล ส่งผลต่อการลดลงของสัตว์น้ำ สัตว์ทะเลหายาก และ ทรัพยากรทางทะเลอื่นๆ และ 4) ปัญหาการลดลงของ สัตว์น้ำและสัตว์ทะเลหายาก สัตว์น้ำเศรษฐกิจที่ลด

จำนวนและหายไปจากทะเลอ่าวไทยชลบุรี คือ ปลาทุไทย และปลาทะเลอื่นๆ ส่วนสัตว์ทะเลหายาก แทบไม่มีปรากฏให้เห็นในพื้นที่ทะเลชลบุรี แต่เมื่อพบ ก็เป็นสัตว์ที่ขึ้นมาเกยตื้นและมีแนวโน้มเพิ่มจำนวน สูญหายมากขึ้น โดยเฉพาะปลาโลมาอิรวดี ปลาโลมา หัวบาตร เต่าตนุ และเต่ากระ

ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลดังกล่าว มีสาเหตุ เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ ทั้งกิจกรรมด้านท่าเทียบเรือ การขนส่ง อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การขยายตัวของ เมือง ชุมชน สิ่งก่อสร้าง และการประมง ปัญหาเหล่านี้ ถูกบรรจุเป็นปัญหาท้าทายของจังหวัดชลบุรี และยังเป็น ปัญหาที่เผชิญอยู่ในปัจจุบันในท่ามกลางความท้าทาย ใหม่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตจากเป็นพื้นที่เป้าหมายของ “โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC)” ซึ่งเป็น โครงการต่อยอดจากนโยบายพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเล ภาคตะวันออก เพื่อขยายฐานอุตสาหกรรมและพัฒนา ให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจชั้นนำของเอเชีย ด้วยการพัฒนา อุตสาหกรรมเป้าหมายของประเทศ ซึ่งต้องมีการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานและท่าเรือขนส่งทางทะเลเพื่อรองรับ โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก การดำเนินกิจกรรมของโครงการย่อมส่งผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมทางทะเลทั้งโดยตรงและโดยอ้อม โดยเฉพาะ การถมทะเลเพื่อก่อสร้างท่าเรือน้ำลึก การกำหนดเขต พื้นที่ชายฝั่ง ทะเล และเกาะ ให้เป็นเขตอุตสาหกรรม

การดำเนินกิจกรรมของท่าเรือในพื้นที่โครงการ พัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก ย่อมส่ง ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก ผลกระทบโดยรวม เช่น การถมทะเลเพื่อก่อสร้างท่าเรือ การกำหนดเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลให้เป็นเขตอุตสาหกรรม ทำให้พื้นที่ชายฝั่งทะเลและพื้นที่ทะเลหายไปจำนวนหนึ่ง นั่นคือการหายไปของแหล่งวางไข่ แหล่งอนุบาล แหล่งอาหารและที่อาศัยของสัตว์น้ำ การหายไปของ

หญ้าทะเลและปะการัง การเดินเรือขนส่งน้ำมันซึ่งปัญหาการเปลี่ยนแปลงของกระแสน้ำ คราบน้ำมันหรือสารเคมีรั่วไหล ตะกอนเลน การก่อสร้างระบบขนส่งทางราง ย่อมนำมาซึ่งมลพิษทางเสียงและฝุ่น มลพิษน้ำทะเล ขยะทะเล ปัญหาการจราจรระหว่างเรือขนส่งทางทะเลกับเรือประมงพื้นบ้านในพื้นที่ท่าเรือ ตลอดจนผลกระทบอื่นๆ ที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมการใช้ประโยชน์จากทะเลในพื้นที่ท่าเรือ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก, 2561, น. 52-54) ทั้งนี้ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากกิจกรรมของท่าเรือจังหวัดชลบุรี ตัวอย่างสำคัญ ได้แก่

ท่าเรื่อน้ำลึกแหลมฉบัง สังกัดการทำเรือแห่งประเทศไทย เป็นท่าเรือที่เกิดขึ้นภายใต้นโยบายพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลให้เป็นที่ท่าเรือหลักของประเทศในการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศ ท่าเรือแหลมฉบังดำเนินการแล้วเสร็จในระยะที่ 1-2 และกำลังดำเนินโครงการก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 ภายใต้โครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก ซึ่งในทุกระยะของโครงการได้มีการขุดลอกและถมทะเล ขุดร่องน้ำเดินเรือ สร้างเขื่อนล้อมพื้นที่ถมทะเล เชื่อมกันคลื่นและป้องกันการกัดเซาะตลิ่ง จัดการทำเทียบเรือขนส่งสินค้า ท่าเรือบริการ และกิจกรรมอื่นๆ ซึ่งผลกระทบจากการพัฒนาของกิจกรรมท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 1-2 ประสบปัญหาการหายไปของพื้นที่ทะเล การเปลี่ยนแปลงทิศทางการไหลเวียนของน้ำทะเล การกัดเซาะชายฝั่ง การรั่วไหลของน้ำมันและสารเคมี การสะสมของตะกอนเลนปนเปื้อนโลหะหนัก การเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศทางทะเล การลดลงชนิดและปริมาณสัตว์น้ำ และขยะทะเล ส่วนผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 จะก่อให้เกิดการสูญเสียพื้นที่ทางทะเลเพิ่มขึ้น การเปลี่ยนแปลงกระแสน้ำทะเลและระบบนิเวศทางทะเล รวมทั้งผลกระทบต่ออาชีพประมงพื้นบ้าน การจัดผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าว ท่าเรือแหลมฉบัง

ดำเนินการภายใต้แผนวิสาหกิจและนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งมุ่งเน้นการเป็นท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ควบคู่กับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน และการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมของท่าเรือ (โอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2560, น. 3; บุญจิตา สังข์แก้ว, ชญาน์ทัต ศุภผลาศัย และศรัณยู หมั่นทรัพย์, 2562, น. 2-3)

ท่าเรือ ปตท. (ศรีราชา) สังกัดบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) เป็นท่าเรือขนส่งน้ำมันและท่าเรือขนส่งก๊าซ ภายใต้การดูแลของกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม มีพื้นที่เชื่อมโยงกับคลังน้ำมันและคลังก๊าซปิโตรเลียม มีท่าเรือรวมกันหลายท่า ซึ่งท่าเรือ ปตท. ต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) และหน่วยงานเกี่ยวข้องกำกับติดตามผล นอกจากนี้ การดำเนินการท่าเรือดังกล่าว มีกิจกรรมประกอบที่สำคัญ คือ การวางท่อน้ำมันใต้ทะเล การสร้างแนวสะพานรับท่อ การปรับเปลี่ยนทิศทางการทำเรือและการเทียบเรือ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สำคัญของกิจกรรมท่าเรือ ได้แก่ การรั่วไหลของคราบน้ำมัน กากของเสีย ขยะและของเสียจากเรือ การก่อมลพิษทางอากาศ ท่าเรือกลางทะเลและท่อส่งผลิตภัณฑ์ใต้ทะเลส่งผลกระทบต่อกระแสน้ำทะเล (บริษัท ยูนิเท็ดแอนนาลิสต์ แอนด์ เอ็นจิเนียริง คอนซัลแตนท์ จำกัด, 2561, น. 17, 47)

ท่าเรือโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์ เป็นท่าเรือขนส่งน้ำมันของบริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) ภายใต้การกำกับดูแลของกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม ปัจจุบันได้ก่อสร้างท่าเทียบเรือเพิ่มขึ้นเพื่อรองรับโครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ได้แก่ ปัญหาสารปนเปื้อน น้ำมันและไขมันปนเปื้อน คราบน้ำมัน น้ำมันรั่วไหลบริเวณท่ารับน้ำมันดิบกลางทะเล น้ำทิ้งลงทะเล ผลกระทบต่อ

คุณภาพน้ำทะเล สิ่งมีชีวิตในทะเล สิ่งมีชีวิตตามชายหาด และสัตว์ปีก ความสกปรกของชายฝั่งทะเล ฝุ่นละออง หรือมลพิษทางอากาศ การเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศ ทะเลจากการวางท่อขนส่งน้ำมันบริเวณท่าเทียบเรือ ทั้งนี้ บริษัท ไทยออยล์ฯ ได้ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่นเดียวกับท่าเรืออื่นๆ รวมถึงนโยบายของบริษัทด้านการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ควบคู่กับการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของบริษัทไทยออยล์ฯ ยังมีข้อกังขาจากชุมชนที่อาศัยในพื้นที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อผลกระทบสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิตของชุมชน และการไม่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะผลกระทบรุนแรงที่ส่งผลต่อสิ่งมีชีวิตในทะเลและชายหาด และชุมชน (บริษัท เอ็นไอ-รอนเมนทอล แคร้ เซ็นเตอร์ จำกัด, 2538, น. 153, 164; ผู้จัดการออนไลน์, 2549, ออนไลน์; คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา, 2557, น. 3; ผู้จัดการออนไลน์, 2560, ออนไลน์; บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน), 2562, น. 38)

ท่าเรือศรีราชาฮาร์เบอร์ เป็นท่าเรือพาณิชย์ขนส่งสินค้าและบริการขนส่งอื่นๆ ของบริษัท ศรีราชาฮาร์เบอร์ จำกัด (มหาชน) จัดเป็นท่าเรือน้ำลึกเอกชนแห่งแรกและใหญ่ที่สุดในประเทศไทย เกิดขึ้นภายใต้ นโยบายการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น ได้แก่ การแพร่กระจายของตะกอนในทะเล การฟุ้งกระจายของฝุ่นละออง การฟุ้งกระจายของถ่านหิน การเปลี่ยนแปลงของกระแสน้ำทะเล ขยะทะเล น้ำเสีย ผลกระทบต่อระบบนิเวศทะเลและสัตว์น้ำ ขยะทะเล ทั้งนี้ บริษัท ศรีราชาฯ ได้ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบ

สิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงนโยบายของบริษัทด้านการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาการจัดการท่าเรือให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล อย่างไรก็ตาม การจัดการท่าเรือของบริษัทศรีราชาฯ ยังขาดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการจัดการผลกระทบสิ่งแวดล้อมและชุมชนเท่าที่ควร (บริษัท เอ็นไอ เอ็กซ์เพิร์ท จำกัด, 2550, น.26-32; คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา, 2557, น. 3; สำนักงานท่าเรือศรีราชาฮาร์เบอร์, 2564, ออนไลน์)

ท่าเรือเอสโซ่ (ประเทศไทย) ท่าเรือขนส่งน้ำมัน-เคมีจากประเทศสหรัฐอเมริกา ของ บริษัท เอสโซ่ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) เป็นบริษัทในเครือเอ็กซอนโมบิล คอร์ปอเรชั่น (บริษัทข้ามชาติด้านธุรกิจน้ำมัน) ภายใต้การกำกับดูแลของการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ บริษัท เอสโซ่ฯ ได้ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมถึงนโยบายการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการปฏิบัติตามองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization : IMO) ซึ่งออกกฎระเบียบควบคุมการปล่อยมลพิษและสิ่งปนเปื้อนของเรือเดินสมุทร โดยมีนโยบายสำคัญ คือ การปล่อยมลภาวะของเสียจากเรือ (Emission Control) หรือ มาตรการ IMO2020 กำหนดให้เรือทุกลำในโลกนี้ต้องควบคุมการปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ที่ไม่เกิน 0.5% จากในอดีตที่ 3.5% เพื่อเป้าหมายการลดผลกระทบการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกและการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ท่าเรือเอสโซ่ได้รับการร้องเรียนจากชุมชนเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศจากกิจกรรมท่าเรือและโรงกลั่นน้ำมันเอสโซ่ การไม่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการผลกระทบสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของชุมชน รวมทั้งข้อกังขาเกี่ยวกับผลกระทบสิ่งแวดล้อม

ที่จะมีเพิ่มขึ้นจากแผนการถมทะเลในบริเวณท่าเรือเอสโซ่ เพื่อขยายธุรกิจน้ำมันและสร้างโรงงานปิโตรเคมี แม้ว่าการดำเนินการของบริษัท เอสโซ่ฯ จะปฏิบัติตามแนวทางการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม มาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่นเดียวกับท่าเรืออื่นๆ ก็ตาม (คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา, 2557, น. 4; สถาบันพลังงานเพื่ออุตสาหกรรม, 2564, ออนไลน์; กรุงเทพมหานคร, 2564, ออนไลน์)

ทั้งนี้ การจัดการผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางทะเลอันเกิดจากกิจกรรมการใช้ประโยชน์ทางทะเลในพื้นที่ท่าเรือดังกล่าว เป็นแนวทางหนึ่งของการปฏิรูปการจัดการท่าเรือสมัยใหม่ซึ่งต้องดำเนินการตามมาตรฐานสากลการจัดการท่าเรือในศตวรรษที่ 21 โดยเฉพาะข้อกำหนดจากองค์การระหว่างประเทศด้านท่าเรือที่สำคัญ คือ IAPH (International Association of Ports and Harbours) และ IACP (International Association Cities and Ports) และอนุสัญญาสากลที่สำคัญ คือ International Convention of Safety for Life a Sea-SOLAS, Convention on the Law of the Sea และ International Convention for the Prevention of Pollution-MARPOL ซึ่งล้วนกำหนดให้ท่าเรือทั่วโลกมีการจัดการเพื่อมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกมิติทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยที่การพัฒนาความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลก็เป็นมิติหรือองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของการจัดการท่าเรือสมัยใหม่ (World Bank, 2007, pp. 69-70; OECD, 2013, pp. 6-8)

การจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลของท่าเรือเป็นแนวทางการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อปกป้องคุ้มครองและสร้างความปลอดภัยแก่

สิ่งแวดล้อมทางทะเล มีแนวทางการจัดการโดยส่งเสริมความเป็นเมืองท่าเรือที่มีปฏิสัมพันธ์กับชุมชนและรัฐบาลท้องถิ่น โดยเฉพาะการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนที่อาศัยในพื้นที่ตั้งหรือพื้นที่โดยรอบท่าเรือเพื่อให้เกิดความร่วมมือในการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลร่วมกัน โดยเฉพาะชุมชนประมงพื้นบ้านซึ่งมีวิถีชีวิตใกล้ชิดกับทะเลชายฝั่งและเป็นกลุ่มอาชีพที่มีกิจกรรมการใช้ประโยชน์จากทะเลในพื้นที่ท่าเรือ (Ghiar & Marini, 2015, p. 235)

การส่งเสริมชุมชนประมงพื้นบ้านให้มีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลชายฝั่งในพื้นที่ท่าเรือเป็นการทำให้ชุมชนประมงพื้นบ้านซึ่งมีวิถีชีวิตใกล้ชิดกับทะเลให้มีบทบาทในการอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน บนฐานของสิทธิชุมชนซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการรับรองสิทธิชุมชนต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. 2540 จนถึงฉบับ พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติให้ชุมชนมีสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ขณะเดียวกันรัฐก็มีหน้าที่จัดให้ชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมดำเนินการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร รวมทั้งต้องให้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลต่อชุมชนในประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตชุมชนหรือทรัพยากรนั้นๆ นอกจากนี้แนวนโยบายจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) และนโยบายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างมีแนวทางส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ ในพื้นที่จังหวัดชลบุรีมีสถานการณ์ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมทางทะเลและความคาดหวังต่อบทบาทชุมชนประมงพื้นบ้านโดยรวมดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเลและความคาดหวังต่อชุมชนประมงพื้นบ้าน จังหวัดชลบุรี

ทรัพยากรทางทะเล	ปัญหาหลักของสิ่งแวดล้อมทางทะเล	สาเหตุของปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเล	ความคาดหวังต่อชุมชนประมงพื้นบ้าน
ปลาทุ ปลากระบอก ปลาเก๋า ปลาเสียด ปลาข้างเหลือง ปลาสลิด ปลาผีเสื้อ ปลาเห็ด ปลาบู ปลากระเบน ปลาหมึก กุ้ง ปูม้า ปูแสม ปูทะเล หอยนางรม หอยแมลงภู่ หอยแครง หอยเชลล์ ปาชายเลน ปะการัง หญ้าทะเล ฯลฯ	1. การลดลงของชนิดและจำนวนสัตว์น้ำและสัตว์ทะเลหายาก 2. ความเสื่อมโทรมของแหล่งหญ้าทะเล 3. ขยะทะเล 4. มลพิษน้ำทะเล 5. ปัญหาอื่นๆ เช่น ปะการังเสื่อมโทรม ตะกอนเลน การกัดเซาะชายฝั่ง การบุกรุกป่าชายเลน ฯลฯ	1. ภาครัฐ/ราชการ 2. ภาคบริการ ท่าเรือ การขนส่ง และการท่องเที่ยว 3. ภาคเกษตรกรรม/ประมงทะเล 4. การขยายตัวของเมือง 5. การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศโลก 6. ผลกระทบจากโครงการ EEC 7. สาเหตุอื่นๆ	1. ตระหนักในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน 2. ตั้งกลุ่มอาสาสมัคร/กลุ่มอนุรักษ์ เฝ้าระวัง สอดส่องดูแล และแจ้งเหตุแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3. ร่วมกำหนดเขตอนุรักษ์และเขตการใช้ประโยชน์ 4. ร่วมกับภาครัฐและภาคีการพัฒนาในกิจกรรมอื่นๆ โดยเฉพาะร่วมกับท่าเรือภาครัฐ-ท่าเรือภาคเอกชนต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน

ที่มา: สังเคราะห์โดยคณะผู้เขียนจากกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (2561)

2. บริบทชุมชนประมงพื้นบ้านในพื้นที่ท่าเรือ จังหวัดชลบุรี

ชุมชนประมงพื้นบ้านในพื้นที่จังหวัดชลบุรี ตั้งบ้านเรือนอาศัยกระจายตัวตามแนวชายฝั่งทะเลในพื้นที่ 4 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมือง ศรีราชา บางละมุง และสัตหีบ รวมถึงพื้นที่เกาะ 1 อำเภอ คือ อำเภอเกาะสีชัง โดยที่อำเภอศรีราชาถือว่าเป็นศูนย์กลางเมืองท่าเรือของจังหวัดชลบุรี ส่วนอำเภอบางละมุงจัดว่าเป็นพื้นที่ใกล้เคียงกับจุดที่ตั้งของท่าเรือ นอกจากนี้ ชุมชนประมงพื้นบ้านส่วนใหญ่ก็อาศัยในเขตพื้นที่และพื้นที่โดยรอบของท่าเรือในอำเภอศรีราชาและบางละมุง บทความนี้จึงขอกล่าวถึงเฉพาะชุมชนประมงพื้นบ้านที่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าว ประกอบด้วย ชุมชนแหลมฉบัง ชุมชนอ่าวอุดม และชุมชนอ่าวบางละมุง ซึ่งแต่ละชุมชนมีประวัติที่น่าสนใจ ดังนี้

ชุมชนบ้านแหลมฉบัง อำเภอศรีราชา เป็นชุมชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการท่าเรือน้ำลึก

แหลมฉบัง เนื่องจากถูกเวนคืนที่ดิน การปรับเปลี่ยนอาชีพ และวิถีชีวิตของชุมชน โดยรัฐบาลได้เวนคืนที่ดินหมู่บ้านแหลมฉบังทั้งหมด แต่ยกเว้นพื้นที่วัดและบริเวณที่อยู่อาศัยของคนในหมู่บ้านให้จัดเป็นพื้นที่สีเขียวของท่าเรือและไม่ต้องถูกเวนคืน แต่ต่อมาพื้นที่ชุมชนแหลมฉบังต้องถูกเวนคืนทั้งหมดตามที่รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2521 ในท้องที่ตำบลทุ่งสขลา อำเภอศรีราชา และตำบลบางละมุง อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เพื่อมาเป็นทรัพย์สินของท่าเรือแหลมฉบัง ซึ่งชาวบ้านบางส่วนไม่ยินยอมอพยพออกจากพื้นที่และยังคงอาศัยอยู่ในชุมชนแหลมฉบัง ชาวบ้านกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพประมงพื้นบ้านและค้าขายผลผลิตจากประมงพื้นบ้าน ทั้งนี้ ชุมชนแหลมฉบังเป็นชุมชนติดชายฝั่งทะเลเป็นแนวยาว 6.4 กิโลเมตร เป็นเส้นทางระบายน้ำตามธรรมชาติจากพื้นที่ส่วนบนฝั่งลงสู่ทะเล และเป็นชุมชนโบราณริมทะเลแห่งหนึ่งของจังหวัดชลบุรี อาชีพดั้งเดิมของชุมชนคือเกษตรกรรม ประมงพื้นบ้าน

และขนส่งสินค้า (ไม้พิน) พื้นที่ชุมชนแหลมฉะแต่เดิมหรือก่อนก่อสร้างท่าเรือแหลมฉะแต่เดิมเป็นพื้นที่ป่าลาดลงทะเลและทุ่งลุ่มดอน มีภูเขาแหลมฉะแต่เดิมที่มาจากฝั่งทะเล และคำว่า “แหลมฉะแต่เดิม” มีที่มาจากชื่อเรียกทางสภาพภูมิศาสตร์ของพื้นที่หมู่บ้านที่เป็นแหลมยื่นออกไปในทะเล ทั้งยังมีภูเขาบังพื้นที่ในหมู่บ้านเมื่อเกิดพายุทำให้หมู่บ้านไม่ได้รับอันตรายจากพายุ ชาวบ้านจึงเรียกพื้นที่นี้ว่าแหลมฉะแต่เดิม (บุษิตา สังข์แก้ว, ชญาณัท ศุภชลาศัย และศรีณัฐ หมั่นทรัพย์, 2562, น. 61-62)

ชุมชนอ่าวอุดม อำเภอสรรคบุรี เป็นชุมชนหนึ่งที่รับผลกระทบจากท่าเรือภาคีรัฐและภาคเอกชน ในอดีตชุมชนนี้มีชายหาดที่สวยงาม มีสัตว์น้ำอุดมสมบูรณ์ แต่ปัจจุบันบ้านอ่าวอุดมกลายเป็นชุมชนที่ล้อมรอบไปด้วยท่าเรือโรงงานและนิคมอุตสาหกรรม เรือประมงขนาดเล็กของชาวประมงพื้นบ้านถูกแทนที่ด้วยท่าเทียบเรือและเรือขนส่งสินค้าขนาดใหญ่ ทั้งนี้ ชุมชนอ่าวอุดมเป็นชุมชนริมทะเลที่เก่าแก่อีกแห่งหนึ่งของจังหวัดชลบุรี ชาวบ้านได้เข้ามาอาศัยยาวนานกว่าร้อยปี หรือราวสมัยรัชกาลที่ 5 บรรพบุรุษของชุมชนบ้านอ่าวอุดมเป็นครอบครัวชาวจีนโพ้นทะเลที่ไล่ล่าเข้ามาตั้งรกรากปักฐานเป็นกงสี หมอยา และชาวประมง รวมทั้งบรรพบุรุษที่อพยพมาจากเมืองระยอง นอกจากนี้ ยังมีหลักฐานเชื่อว่ารัชกาลที่ 5 มีพระราชกระแสดำรัสให้ชุมชนริมทะเลและเกาะแก่งแถบชุมชนฝั่งอ่าวไทยภาคตะวันออกช่วยเป็นหูตาเฝ้าระวังเรือของชาติตะวันตก (รัฐกร จินตนิติ, 2560, น. 24; สมนึก จงมีวสิน, 2559, น. 1) “อ่าวอุดม” ชื่อนี้มีที่มาจากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรทางทะเล ระบบนิเวศแบบหาดโคลนอุดมสมบูรณ์น้ำที่เหมาะสมแก่การเติบโตของสิ่งมีชีวิตสัตว์น้ำ สัตว์ทะเล และแพลงตอน ความอุดมสมบูรณ์ของอาหารทะเล ความอุดมของภูมิปัญญาในอาชีพประมงพื้นบ้านที่เหมาะสมสอดคล้องกับพันธุ์สัตว์น้ำ กระแสน้ำ กระแสน้ำ ความลึกของน้ำ และวิธีการดำรงชีวิตของสัตว์แห่งท้องทะเล และความอุดมสมบูรณ์ของหาดทรายและ

ทัศนียภาพที่สวยงาม ปัจจุบันพื้นที่กว่าครึ่งหนึ่งของอ่าวอุดมเป็นที่ตั้งของบริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) และรายล้อมด้วยนิคมอุตสาหกรรม ตลอดทั้งเป็นพื้นที่โดยรอบของท่าเรือแหลมฉะแต่เดิม อย่างไรก็ตาม ชุมชนบ้านอ่าวอุดมก็ยังคงยึดอาชีพประมงพื้นบ้านควบคู่กับการประกอบอาชีพอื่นเพื่อดำรงชีพให้อยู่รอดท่ามกลางนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเชิงอุตสาหกรรมและการขนส่งทางทะเล (รัฐกร จินตนิติ, 2560, น. 24; โรงเรียนรุ่งอรุณ, 2556, น. คำนำ)

ชุมชนอ่าวบางละมุง อำเภอบางละมุง เป็นชุมชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการท่าเรือน้ำลึกแหลมฉะแต่เดิม เนื่องจากถูกเวนคืนที่ดิน การปรับเปลี่ยนอาชีพ และวิถีชีวิตของชุมชน เช่นเดียวกับชุมชนแหลมฉะแต่เดิม โดยเป็นชุมชนที่มีอาชีพประมงพื้นบ้านมาแต่อดีตและเป็นชุมชนริมทะเลเก่าแก่ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ทำการสร้างหมู่บ้านกระจายในบริเวณอ่าวบางละมุง ซึ่งชาวเลหรือชาวประมงพื้นบ้านอ่าวบางละมุงทำการแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้าจากทะเลกับสินค้าจากเกษตรกรรมของชาวกบ ในอดีตก่อนก่อสร้างท่าเรือแหลมฉะแต่เดิม ชาวชุมชนอ่าวบางละมุงยังอยู่กับทะเลที่อุดมสมบูรณ์ โดยมีชนิดพันธุ์และจำนวนสัตว์น้ำที่พบเห็นเป็นเครื่องวัดความสมบูรณ์ของทะเล โดยเฉพาะปลาโลมาอิระวดี ปลาโลมาหัวขวด ปลาโลมาเผือก ปลาพะยูน พืชสัตว์น้ำ แต่สัตว์น้ำเหล่านี้ รวมถึงระบบนิเวศทางทะเลของอ่าวบางละมุง ตลอดจนวิถีชีวิตของชุมชนประมงพื้นบ้านได้เปลี่ยนแปลงไปภายหลังการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกแหลมฉะแต่เดิม (สมนึก จงมีวสิน, 2558, น. 1-2)

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีแนวทางปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างท่าเรือกับชุมชนให้มีความใกล้ชิดกันมากขึ้น และมีการจัดการผลกระทบสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของชุมชนร่วมกัน ขณะเดียวกันชุมชนประมงพื้นบ้านก็ได้รับ

การคาดหวังในฐานะชุมชนฐานรากที่มีความใกล้ชิดกับทรัพยากรทางทะเลชายฝั่ง ที่ควรมีบทบาทในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน โดยภาครัฐและภาคเอกชนมีหน้าที่ส่งเสริมชุมชนประมงพื้นบ้านให้มีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะการส่งเสริมสิทธิของชุมชนประมงพื้นบ้านภายใต้กฎหมายที่บัญญัติไว้ แต่ทั้งนี้ ชุมชนประมงพื้นบ้านแม้ได้รับสิทธิตามที่กฎหมายและนโยบายกำหนดไว้ แต่ในภาคปฏิบัติกลับยังประสบปัญหาเกี่ยวกับสิทธิชุมชนพื้นบ้านในการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลร่วมกับภาครัฐและภาคเอกชน กล่าวคือ

1) ปัญหาด้านสิทธิในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและสิ่งแวดล้อม ชุมชนประมงพื้นบ้านที่รับรู้และตระหนักสิทธิการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลได้ร่วมตัวจัดตั้งกลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล ดำเนินกิจกรรมอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทะเลหน้าบ้านจนพื้นดินความอุดมสมบูรณ์ และทำหน้าที่เฝ้าระวังภัยคุกคามต่างๆ ที่จะเกิดกับทรัพยากรทางทะเล แต่ชุมชนยังขาดการส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิและปกป้องสิทธิการอนุรักษ์ขาดการรับรู้เท่าที่ควรเกี่ยวกับหน่วยงานภาครัฐและกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของชุมชน ขาดการส่งเสริมให้ร่วมมือกับท่าเรือต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลหรือร่วมแก้ไขปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ เช่น กรณีไฟไหม้ตู้คอนเทนเนอร์เรือบรรทุกสินค้าอันตราย ท่าเรือแหลมฉบัง ซึ่งเป็นจุดบริเวณใกล้ชุมชนบ้านแหลมฉบัง แม้ภาครัฐได้เยียวยาผลกระทบด้านสุขภาพแก่ชาวชุมชนที่ได้รับอันตรายจากสารเคมีที่ไฟไหม้ แต่ก็ไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรทางทะเลร่วมกับท่าเรือ ทั้งๆ ที่เป็นเหตุการณ์เกิดขึ้นกับทะเลหน้าบ้านของชุมชน รวมถึงกรณีมลพิษทางอากาศมลพิษทางน้ำที่เกิดจากท่าเรือไทยออยล์และท่าเรือเอสโซ่เป็นต้น นอกจากนี้ การส่งเสริมการอนุรักษ์ของท่าเรือ

เช่น การจัดตั้งเขตพิทักษ์ทรัพยากรทางทะเล การจัดตั้งธนาคารปูม้า การปลูกป่าชายเลน การมอบอุปกรณ์การอนุรักษ์ มีข้อจำกัดต่างๆ ทำให้ขาดความต่อเนื่องในการติดตามดูแล และกระจายไม่ทั่วถึงทุกชุมชนทุกพื้นที่

2) ปัญหาด้านสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนในพื้นที่ท่าเรือ โดยหลักการแล้วพื้นที่ทะเลและชายฝั่งทะเลเป็นพื้นที่ประโยชน์สาธารณะซึ่งมีการเปิดให้กิจกรรมการทำเรือ การขนส่งทางเรือ การท่องเที่ยว และการประมงมีสิทธิเข้าถึงการใช้อย่างยุติธรรม แต่ในความเป็นจริงจากเสียงสะท้อนของชาวประมงพื้นบ้านพวกเขา คือ กลุ่มผู้เสียเปรียบหรือไม่ได้รับความยุติธรรมทั้งกรณีปัญหาการจราจรทางน้ำ ซึ่งประมงเรือเล็กต้องหลีกเลี่ยงให้เรือขนส่งสินค้าขนาดใหญ่และเรือท่องเที่ยวที่ใช้ความเร็วสูง การถูกห้ามเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทะเลจากหน่วยงานภาครัฐ การมีปัญหาคับข้องระหว่างพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลเพื่อการวางไข่และอนุบาลสัตว์น้ำวัยอ่อนซึ่งจัดการโดยชุมชนกับพื้นที่ใช้ประโยชน์สำหรับการขนส่งทางทะเลและการท่องเที่ยว

ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญของสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้านต่อการมีส่วนร่วมกับการท่าเรือในการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลนั้น ส่วนใหญ่มาจากชุมชนประมงพื้นบ้านยังขาดการส่งเสริมที่เพียงพอและต่อเนื่อง การส่งเสริมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีแบบจำกัดวง เป็นครั้งคราว และกระจายไม่ทั่วถึง ขณะเดียวกันสิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนของชุมชนประมงพื้นบ้านก็เป็นประเด็นที่มีความทับซ้อนและซับซ้อนเพราะมีความเกี่ยวพันในหลายมิติ ทั้งในด้านการจัดการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ทะเล ความทับซ้อนระหว่างพื้นที่อนุรักษ์กับพื้นที่ใช้ประโยชน์ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องและนโยบายและกฎหมายต่างๆ นอกจากนี้ ชุมชน

ประมงพื้นบ้านแม้จะเป็นอาชีพเก่าแก่คู่กับจังหวัดชลบุรี มาเนิ่นนานแล้ว แต่การส่งเสริมสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้านในแง่การดำเนินนโยบายและกฎหมายระดับพื้นที่จังหวัดเริ่มเกิดขึ้นมาไม่นานนัก และมักเป็นไปในแนวทางโดยรวมตามนโยบายและกฎหมายที่กำหนดจากภาครัฐส่วนกลาง ทั้งยังขาดนโยบายและกฎหมายที่มีความชัดเจนต่อการส่งเสริมสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้านต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทางทะเลร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ โดยเฉพาะหน่วยงานทำเรือในพื้นที่จังหวัดชลบุรี

สาเหตุของปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นและดำรงอยู่ไปพร้อมกับปัญหาใหม่ที่กำลังจะเกิดขึ้นอนาคต เช่น การถมทะเลเพื่อรองรับโครงการระเบียบเศรษฐกิจภาคตะวันออก การก่อสร้างต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อทะเล การปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตชุมชนประมงพื้นบ้านเป็นประมงเพาะเลี้ยงและการท่องเที่ยวเชิงนิเวศก็เป็นประเด็นสำคัญสำหรับการจัดการเพื่อให้เกิดความยั่งยืนและยุติธรรม ขณะเดียวกัน การจัดการพื้นที่ทะเลชายฝั่งในระยะ 3 ไมล์จากฝั่งทะเล เป็นเขตอำนาจที่ทับซ้อนกันของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ กรมประมง กรมเจ้าท่า กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการท่าเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งมีความจำเป็นต่อการบูรณาการความร่วมมือและกำหนดเขตอำนาจการจัดการในประเด็นที่เกี่ยวกับชุมชนประมงพื้นบ้านและการจัดการทรัพยากรทางทะเล

3. ประเด็นสำคัญของการส่งเสริมสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้านในพื้นที่ทำเรือ

จากปรากฏการณ์บริบทการพัฒนาเชิงพื้นที่ การจัดการทำเรือสมัยใหม่ และบริบทชุมชนประมงพื้นบ้านในพื้นที่ทำเรือจังหวัดชลบุรี ผู้เขียนต้องการชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก “สิทธิชุมชนและการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเลเป็นประเด็นสากล” กล่าวคือ

สิทธิชุมชนเป็นสิทธิสากลใช้กับทุกสังคม ภายใต้ปฏิญญาสากลที่สำคัญ 3 ฉบับ ได้แก่ (1) ปฏิญญาแห่งองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (Declaration on the Rights to Development 1986) (2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR 1966 และ (3) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR 1966) การพัฒนาใด ๆ ก็ตาม ชุมชนควรได้รับการส่งเสริมสิทธิอันชอบธรรม ซึ่งกระบวนทัศน์ใหม่ในการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนเน้นการจัดความสัมพันธ์ระหว่าง “ภาครัฐกับภาคประชาชน และภาคพัฒนาจากภาคเอกชนและภาคประชาสังคม” กล่าวคือ ภาครัฐและภาคเอกชนร่วมกันรับผิดชอบในการส่งเสริมสิทธิ โดยที่ “ภาครัฐ” มีหน้าที่รับผิดชอบด้านนโยบาย กฎหมาย และกฎระเบียบต่างๆ หรือเอื้ออำนวยส่งเสริมให้ชุมชนเข้าถึงสิทธิอันชอบธรรม ส่วน “ภาคเอกชน” มีหน้าที่รับผิดชอบการทำธุรกิจโดยไม่เอาเปรียบชุมชน การเยี่ยวยาผู้รับผลกระทบ และการเคารพสิทธิชุมชน สำหรับ “ภาคประชาชนหรือชุมชน” มีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิและผู้พิทักษ์สิทธิบนหลักของการพัฒนาที่ยั่งยืนและยุติธรรม และ “ภาคประชาสังคม” มีบทบาทเสริมในการพิทักษ์สิทธิชุมชน ส่วนการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลเป็นประเด็นการพัฒนาของสากล ภายใต้กรอบการพัฒนาที่ยั่งยืนโดยสหประชาชาติ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (อมรา พงศาพิชญ์, 2557, น. 14-15; นิตยา โพธิ์นอก, 2557, น. 18-19)

ประการที่สอง “ระเบียบเศรษฐกิจภาคตะวันออกกับการเป็นพื้นที่แห่งนวัตกรรม” มีแนวทางการพัฒนานวัตกรรมเชิงพื้นที่และการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและสิทธิชุมชน โดยมีแผนแม่บทการพัฒนาเขตนวัตกรรมระเบียบ

เศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก และ “พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561” สาระบัญญัติมาตรา 29 วรรค 2 การพัฒนาเศรษฐกิจโดยยึดหลักการส่งเสริม เศรษฐกิจ และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน มาตรา 6 การพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และมาตรา 7(1) การส่งเสริมนวัตกรรมและการดำเนินการใดๆ ในพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการพัฒนายั่งยืน ซึ่งการพัฒนาพื้นที่แห่งนวัตกรรมของระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกควรมีการส่งเสริมสิทธิชุมชน ประมงพื้นบ้านเพื่อการพัฒนาของการพัฒนานวัตกรรม นโยบายเชิงพื้นที่ในมิติด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม บนหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน

ประการที่สาม ชุมชนประมงพื้นบ้านมีฐานะผู้ทรงสิทธิของกลุ่มอาชีพและกลุ่มนิเวศทางทะเล ทั้งยังเป็นกลุ่มเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนตามกรอบสหประชาชาติ ซึ่งชุมชนประมงพื้นบ้านมีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของท่าเรือจังหวัดชลบุรีอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ต้นนโยบายการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก จนถึงโครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก โดยเฉพาะ ชุมชนแหลมฉบัง ชุมชนอ่าวอุดม และชุมชนอ่าวบางละมุง โดยที่ (1) ชุมชนอ่าวอุดมและชุมชนแหลมฉบังถือว่าเป็นชุมชนเข้มแข็งและเป็นต้นแบบของชุมชนอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล การพยายามพัฒนาเครือข่ายประมงพื้นบ้านเพื่ออนุรักษ์ทะเล และการเข้าร่วมกิจกรรมการอนุรักษ์ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน แต่ชุมชนยังประสบปัญหาการเข้าถึงสิทธิชุมชนอยู่มาก และ (2) ชุมชนอ่าวบางละมุง เป็นชุมชนที่ทำการประมงพื้นบ้านและเพาะเลี้ยงชายฝั่ง ผู้นำชุมชนมีความเข้มแข็งและพยายามมีบทบาทการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ แต่พื้นที่นี้จะได้รับผลกระทบด้านการเปลี่ยนแปลงวิถีชาวประมงพื้นบ้านมากที่สุดจากโครงการระเบียงเศรษฐกิจ และอาจนำไปสู่การสูญเสียอาชีพในอนาคต ทั้งนี้ ชุมชนประมงพื้นบ้านทั้งหมด

มีลักษณะร่วมกันในด้านการเป็นชุมชนชายฝั่งที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมายาวนานแต่โบราณ การเป็นชุมชนฐานรากของการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การเป็นฐานความมั่นคงทางอาหารทะเล การพยายามมีบทบาทด้านการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเล ทั้งยังขาดการส่งเสริมสิทธิชุมชน ประมงพื้นบ้านในระดับที่สูงขึ้น ทั้งการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนและยุติธรรม

ประการสุดท้าย การจัดการท่าเรือสมัยใหม่ปรับตัวสู่การเป็นท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและปรับความสัมพันธ์ให้ใกล้ชิดกับชุมชนมากขึ้นในลักษณะการเป็นเมืองท่าเรือ ซึ่งเป็นไปตามทิศทางการจัดการท่าเรือสากล การปฏิบัติตามกฎหมายสากลด้านท่าเรือและทะเล และการปฏิบัติตามนโยบายและกฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงระเบียบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยที่ท่าเรือในจังหวัดชลบุรีเริ่มมีแนวทางการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมหรือท่าเรือสีเขียวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 ผ่านนโยบายของหน่วยงานหลักจากส่วนกลาง และนโยบายหรือมาตรการของท่าเรือนั้นๆ ในระดับพื้นที่ เช่น ท่าเรือแหลมฉบังดำเนินการตามแผนวิสาหกิจของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ขณะเดียวกันก็มีการปรับความสัมพันธ์กับชุมชนในทิศทางดีขึ้น ท่าเรือไทยออยล์ดำเนินการตามนโยบายท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมของบริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) โดยมีทิศทางการพัฒนาที่ยั่งยืน ท่าเรือเอสโซ่ดำเนินการตามนโยบายเครือข่ายเอ็กโซลโมบิล คอร์ปอเรชั่น โดยมุ่งเน้นเป้าหมายลดผลกระทบการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศโลกและการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนภายใต้กรอบกติกาสากล เป็นต้น ทั้งนี้ แนวทางการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

มีความจำเป็นต่อการปรับความสัมพันธ์ระหว่างท่าเรือกับชุมชน โดยเฉพาะการส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลร่วมกับท่าเรือผ่านช่องทางหรือกลไกรูปแบบต่างๆ นอกจากนี้ การส่งเสริมสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้านในพื้นที่ท่าเรือภายใต้โครงการระเบียบเศรษฐกิจภาคตะวันออก ยังเป็นการตอบสนองการพัฒนาที่ยั่งยืนตามกติกาสากล นโยบาย/กฎหมายหลักของประเทศ และนโยบาย/กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเชิงพื้นที่ ดังนั้น การทำความเข้าใจในองค์ความรู้ด้านสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้านกับการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม จึงเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับอนาคต

ส่วนที่ 4 ข้อเสนอแนะ: แนวทางส่งเสริมสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้านในพื้นที่ท่าเรือ

การจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเป็นทิศทางการจัดการท่าเรือสมัยใหม่ตามหลักการสากล และเพื่อบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน แนวทางหนึ่งของการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม คือ การปรับความสัมพันธ์ระหว่างท่าเรือกับชุมชนให้มีความใกล้ชิดกันมากขึ้น การปรับทิศทางการพัฒนาที่การเป็นเมืองท่าเรือซึ่งจะทำให้ท่าเรือไม่แยกตัวห่างจากชุมชน แต่ท่าเรือจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชุมชนและเมือง และการส่งเสริมให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน แต่ปัญหา คือ การจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมยังไม่ได้บรรลุผลตามหลักการการจัดการท่าเรือสากลและการพัฒนาที่ยั่งยืน สิ่งแวดล้อมทางทะเลยังประสบปัญหาอยู่เนืองๆ โดยเฉพาะปัญหาการลดลงของชนิด/ปริมาณสัตว์น้ำและขยะทะเล ชุมชนยังขาดการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมร่วมกับท่าเรืออย่างแท้จริง ในขณะเดียวกันปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับท่าเรือยังปรากฏให้เห็น ผ่านการร้องเรียนของชุมชนต่อปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากกิจกรรม

ของท่าเรือ อย่างไรก็ตาม ทั้งการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล ก็ยังเป็นแนวทางที่สำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยที่หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับท่าเรือ ควรส่งเสริมสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้านเพื่อนำไปสู่การบรรลุผลการเป็นท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนี้ (บุชิตา สังข์แก้ว, ชญานัท ศุภชาติ และศรีณยุ หมันทรัพย์, 2562, น. 91-95; บุชิตา สังข์แก้ว และณัฐรณ กาญจนวงศ์, 2564, น. 83-85)

1) การพัฒนานโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(1) การพัฒนาการมีส่วนร่วมในนโยบายท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2550 กล่าวได้ว่าท่าเรือขนส่งขนาดใหญ่มีการดำเนินนโยบายท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมหรือท่าเรือสีเขียว แต่่นโยบายที่กำหนดมาปฏิบัตินั้นมาจากการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูงหรือมาจากหน่วยงานส่วนกลาง ขาดการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกันนโยบายอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมจากชุมชน ขณะเดียวกัน เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติก็มักไม่ได้มีการประเมินผล เพื่อนำข้อมูลป้อนกลับมาปรับปรุงหรือพัฒนานโยบาย ดังนั้น การดำเนินนโยบายการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมจึงควรเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้ที่ส่วนเกี่ยวข้องกันท่าเรืออย่างทั่วถึงทุกกลุ่ม ทั้งพนักงานทุกระดับขององค์กรท่าเรือ และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของท่าเรือ โดยเฉพาะชุมชนประมงพื้นบ้านและชุมชนอื่นๆ ที่อาศัยในเขตและพื้นที่โดยรอบท่าเรือ โดยสร้างกลไกการมีส่วนร่วมในนโยบายทั้งขั้นตอนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย นอกจากนี้ ผู้รับผิดชอบนโยบาย ควรมีการจัดทำศึกษาประเมินผลนโยบายการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อทราบถึงระดับ

ความสำเร็จและปัญหาอุปสรรคของนโยบาย สำหรับการนำไปสู่การปรับปรุงหรือพัฒนานโยบายต่อไป ทั้งนี้ ผู้รับผิดชอบนโยบายควรมีการสื่อสารสาธารณะกับชุมชน และสังคมเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายทำเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างการรับรู้/ตระหนักความสำคัญของสิ่งแวดล้อมทางทะเลแก่ชุมชน/สังคม และสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างทำเรือกับชุมชน/สังคม ต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างยั่งยืน

(2) การบูรณาการและเผยแพร่กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งการจัดการทำเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และการส่งเสริมสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้านเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ทั้งระดับสากลและประเทศ กฎหมายทั้งหลายมีอยู่อย่างกระจาย ขาดการจัดทำเป็นฐานความรู้ด้านกฎหมายอย่างเป็นระบบ รวมถึงการแปลภาษากฎหมายสู่การเป็นภาษาที่เข้าใจ โดยสำหรับผู้เกี่ยวข้องกับการทำเรือกลุ่มต่างๆ บ่อยครั้งจึงมีเสียงสะท้อนทั้งจากพนักงานของทำเรือและชุมชนว่า กฎหมายคือสิ่งไกลตัว เข้าใจยาก และสับสนในทางปฏิบัติ ทั้งที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นมีหลักการให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลและคุ้มครองสิทธิของชุมชน ดังนั้น ทำเรือจึงควรมีระบบฐานข้อมูลกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทำเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ สังเคราะห์ข้อบัญญัติกฎหมายของการจัดการทำเรือที่สัมพันธ์กับการส่งเสริมสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้าน และจัดทำคู่มือเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ทั้งในฉบับสำหรับพนักงานทำเรือและฉบับสำหรับชุมชน ทั้งนี้ เพื่อสร้างการตระหนักถึงกฎหมายที่ให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล และการแสดงออกของทำเรือต่อให้ความสำคัญในการส่งเสริมสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้านต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเล

2) การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการทำเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนประมงพื้นบ้าน

ปัจจุบันทำเรือในจังหวัดชลบุรียังไม่ปรากฏรูปแบบการบริหารจัดการทำเรือที่เปิดโอกาสให้ชุมชนประมงพื้นบ้านเข้ามีส่วนร่วมกลไกการจัดการสิ่งแวดล้อมของทำเรืออย่างเพียงพอและจริงจัง ทั้งนี้ มีเพียงทำเรือแหลมฉบังที่มีการจัดตั้งกลไกเฉพาะด้านการจัดการผลกระทบสิ่งแวดล้อมและชุมชนในกรณีโครงการก่อสร้างท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 ในรูปแบบคณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการ/คณะทำงานระดับจังหวัดชลบุรี โดยมีตัวแทนจากภาคประชาชน/ชุมชนประมงพื้นบ้านผู้รับผลกระทบ ภาครัฐ และภาคประชาสังคม เข้าร่วมในกลไกดังกล่าว แต่ก็ยังมิได้ยกระดับการมีส่วนร่วมของชุมชนสู่การเป็นส่วนหนึ่งในกลไกของการจัดการทำเรือที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ขณะที่บริบทสากลกลับพบว่าท่าเรือขนส่งทางทะเลมีรูปแบบการบริหารจัดการทำเรือที่เปิดโอกาสให้ตัวแทนชุมชนและกลุ่มมีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ ในรูปแบบ (1) เครือข่ายการจัดการทำเรือ โดยมีตัวแทนที่เกี่ยวข้องจากภาคชุมชน ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เข้าร่วมในกลไกคณะกรรมการจัดการทำเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ตัดสินใจร่วมกันในกระบวนการนโยบายด้านสิ่งแวดล้อม การวางแผนป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตชุมชน การร่วมคิดกิจกรรมสร้างสรรค์เพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล และ (2) คณะกรรมการจัดการเมืองท่าเรือ โดยมีตัวแทน 3 ฝ่ายหลัก ที่มาจากชุมชน รัฐบาลท้องถิ่น และท่าเรือ ทำหน้าที่พัฒนาเมืองท่าเรือทั้งมิติด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคม โดยร่วมกันกำหนดนโยบาย วางแผนโครงการ และกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อการพัฒนาเมืองท่าเรืออย่างยั่งยืน ทั้งนี้ รูปแบบบริหารจัดการทำเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าวควรมีการนำไปปรับใช้

การส่งเสริมให้ผู้นำ/ตัวแทนองค์กรชุมชนประมงพื้นบ้าน เข้าร่วมอยู่ในกลไกการจัดการของท่าเรือในพื้นที่จังหวัดชลบุรี

3) การส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนประมงพื้นบ้าน ในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน

ท่าเรือควรดำเนินการส่งเสริมสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้านในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลอย่างต่อเนื่องและเพียงพอ โดยเฉพาะกิจกรรมการอนุรักษ์สัตว์น้ำในพื้นที่ชายฝั่ง การจัดทำธนาคารสัตว์น้ำ การปล่อยสัตว์น้ำ การอนุรักษ์ป่าชายเลน โดยสนับสนุนทั้งด้านงบประมาณ อุปกรณ์ และ ค่าปรึกษา รวมทั้งสนับสนุนการสร้างขวัญกำลังใจและสวัสดิการแก่ผู้นำชุมชนประมงพื้นบ้านที่เสียสละเวลาอุทิศตนในการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล นอกจากนี้ท่าเรือควรร่วมมือกับชุมชนประมงพื้นบ้านผลักดันให้ภาครัฐประกาศเขตอนุรักษ์สัตว์น้ำในพื้นที่ทะเลชายฝั่งเพื่อให้เป็นพื้นที่คุ้มครองสำหรับการอนุรักษ์สัตว์น้ำอย่างยั่งยืน รวมถึงการวางแผนร่วมกับชุมชนประมงพื้นบ้าน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ในการกำหนดกติกาการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ทะเลชายฝั่งร่วมกัน เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในการเข้าถึงทรัพยากร โดยเฉพาะความยุติธรรมที่มีต่อชุมชนประมงพื้นบ้านในฐานะของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของจังหวัดชลบุรี

4) การสนับสนุนจัดตั้งกองทุนชุมชนประมงพื้นบ้าน เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างยั่งยืน

ท่าเรือควรส่งเสริมสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้าน ในลักษณะการพัฒนาขีดความสามารถ หรือเสริมสร้างพลังอำนาจของชุมชนต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลในขอบเขตที่ชุมชนมีบทบาทรับผิดชอบ ทั้งนี้ท่าเรือควรให้การสนับสนุนงบประมาณหรือจัดตั้งกองทุน

การจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยมีชุมชนเป็นผู้บริหารจัดการกองทุนนั้น โดยจัดรูปแบบการบริหารจัดการที่มีโครงสร้างชัดเจน มีคณะกรรมการบริหารกองทุนที่มาจากตัวแทนชุมชน เน้นดำเนินการในระยะยาวอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การช่วยเหลือ ส่งเสริม พัฒนาอาชีพประมงพื้นบ้าน สงเคราะห์ และจัดหาสวัสดิการสำหรับชาวประมงพื้นบ้าน นอกจากนี้ ท่าเรือควรจัดตั้งกองทุนเยียวยาผู้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคมจากกิจกรรมของท่าเรือ โดยเฉพาะผลกระทบที่เกิดจากอุบัติเหตุร้ายแรงของท่าเรือ ซึ่งท่าเรือควรเยียวยาและฟื้นฟูผลกระทบนั้นอย่างรับผิดชอบ ภายใต้หลักการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและชุมชน

ส่วนที่ 5 บทสรุป

การส่งเสริมสิทธิชุมชนและการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเป็นประเด็นสำคัญระดับสากล ทั้งยังเป็นแนวทางการจัดการท่าเรือสมัยใหม่ในศตวรรษที่ 21 และเป็นแนวทางสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ท่าเรือขนส่งทางทะเลในพื้นที่จังหวัดชลบุรีเกิดขึ้นภายใต้นโยบายการพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก ต่อเนื่องจนถึงโครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก จนกล่าวได้ว่าจังหวัดชลบุรีเป็นศูนย์กลางท่าเรือขนส่งทางทะเลของประเทศไทย ทั้งนี้ ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2550 ท่าเรือต่างดำเนินนโยบายการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งแนวทางหนึ่งของการจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมคือการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนประมงพื้นบ้านที่อยู่ในเขตและพื้นที่โดยรอบของท่าเรือ ขณะเดียวกัน บริบทปัญหาด้านทรัพยากรทางทะเลและสิ่งแวดล้อมของจังหวัดชลบุรีก็มีความคาดหวังให้ชุมชนประมงพื้นบ้านมีบทบาทในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเล นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการพัฒนายังได้รับการรับรองสิทธิจากกฎหมายทั้งระดับสากลและประเทศ อย่างไรก็ตามปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางทะเล

ยังเป็นปัญหาสำคัญของจังหวัดชลบุรีและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคต อันเนื่องจากผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากโครงการระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก ขณะที่ชุมชนประมงพื้นบ้านก็ยังคงประสบปัญหาด้านสิทธิในการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล

อย่างไรก็ดี การจัดการท่าเรือที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และการส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเลยังเป็นแนวทางที่สำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยที่ท่าเรือควรส่งเสริมสิทธิชุมชนประมงพื้นบ้านเพื่อนำไปสู่

การบรรลุผลการทำงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งท่าเรือควรมีการพัฒนานโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พัฒนารูปแบบการบริหารจัดการท่าเรือโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนประมงพื้นบ้าน ทั้งรูปแบบของเครือข่ายการจัดการท่าเรือและรูปแบบการพัฒนาเมืองท่าเรือ ส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน และสนับสนุนจัดตั้งกองทุนชุมชนประมงพื้นบ้านเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมทางทะเลอย่างยั่งยืน

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมเจ้าท่า. (2559). *ความรู้เรื่องท่าเรือและเรือ*. สืบค้นจาก http://oldweb.md.go.th/marine_knowledge/e-harbour.php
- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง. (2561). *ข้อมูลทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดชลบุรี*. กรุงเทพฯ: กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย. (2559). *คู่มือประเมินเทศบาลน่าอยู่อย่างยั่งยืน ประจำปี 2559*. กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์สื่อตะวัน จำกัด.
- กรุงเทพธุรกิจ. (2564, 17 กรกฎาคม). *เอ็กซ์ชอนล้นถมทะเล 2 ปี*. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/842310>
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2550). *สิทธิชุมชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค. (2561). *แผนพัฒนาภาคตะวันออกในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา. (2557). *สรุปผลการประชุมคณะอนุกรรมการสิ่งแวดล้อมและภัยธรรมชาติ. ครั้งที่ 6/2557 วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2557. ณ ห้องประชุมหมายเลข 2302 อาคารสุขประพฤติ. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา.*
- ธนิตย์ อินทร์ตัน. (2553). *แนวชายฝั่งทะเลโบราณ จังหวัดชลบุรี. วารสารวิทยาศาสตร์ มศว., 26(1), 58-73.*
- นิตยา โพธิ์นอก. (2557). *ชุมชนกับสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.*
- นุสจี้ ทวีวงศ์, (บรรณาธิการ.). (2552). *สิทธิชุมชน มิติประมงพื้นบ้าน*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน.
- ผู้จัดการออนไลน์. (2549, 13 กรกฎาคม). *ชาวบ้านหวั่นผลกระทบมลพิษจากโรงกลั่นไทยออยล์ แม้จะเข้ามาช่วยเหลือ แต่ไม่จริงจัง เตรียมตรวจสอบหลังปิดข้อมูล*. สืบค้นจาก <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9490000089704>
- _____. (2560, 3 ตุลาคม). *ไทยออยล์สร้างท่าเรือ 7 และ 8 เสริมความมั่นคงด้านพลังงาน*. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/local/detail/9600000101166>
- บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน). (2562). *รายงานความยั่งยืนแบบบูรณาการ ประจำปี 2561*. ชลบุรี: บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน).
- บริษัท ยูโนเด็ค แอนนาลิสต์ แอนด์ เอ็นจิเนียริง คอนซัลแตนท์ จำกัด. (2561). *รายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรการติดตามตรวจสอบผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการขยายท่าเทียบเรือและก่อสร้างถังเก็บผลิตภัณฑ์เพิ่มเติมของคลังก๊าซเขาบ่อยาและโครงการปรับปรุงท่าเทียบเรือพร้อมวางท่อน้ำมันใต้ทะเลและก่อสร้างถังเก็บผลิตภัณฑ์เพิ่มเติมของคลังน้ำมันศรีราชา*. กรุงเทพฯ: บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน).

- บริษัท เอ็นไวรอนเมนทอล แคร้ เซ็นเตอร์ จำกัด. (2538). รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการปรับปรุงท่าเทียบเรือโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์เพื่อรองรับระบบท่อขนส่งน้ำมันหล่อลื่นพื้นฐาน. ชลบุรี: บริษัท ไทยลูบเบส จำกัด.
- บริษัท เอนไว เอ็กซ์เพิร์ท จำกัด. (2550). รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับสมบูรณ์โครงการขยายท่าเทียบเรือของบริษัท ศรีราชา ฮาร์เบอร์ จำกัด (มหาชน). ชลบุรี: บริษัท ศรีราชา ฮาร์เบอร์ จำกัด (มหาชน).
- บุษิตา สังข์แก้ว, ชญานัท ศุภชลาศัย และศรัณยู หมั่นทรัพย์. (2562). รายงานการวิจัยตัวแบบการพัฒนานโยบายการจัดการท่าเรือน้ำลึกเพื่อการสร้างความยั่งยืนแก่สิ่งแวดล้อมทางทะเลและชายฝั่ง กรณีศึกษา ท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสวนดุสิต.
- บุษิตา สังข์แก้ว และตนุสรณ์ กาญจนวงศ์. (2564). รายงานการวิจัยเรื่องการพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือภาคประชาสังคมเพื่อจัดการชุมชนประมงพื้นบ้านอย่างยั่งยืน กรณีศึกษา ชุมชนประมงพื้นบ้านอ่าวอุดม อำเภอสัตร์ราชา จังหวัดชลบุรี. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสวนดุสิต.
- มารีนเนอร์ไทย. (2559). การขนส่งทางเรือ. สืบค้นจาก <http://www.marinerthai.net/sara/viewsara1006.php>
- รัฐกร จินตนิติ. (2560). การศึกษาผลกระทบทางสังคมของท่าเรือแหลมฉบังที่มีต่อประชาชนในพื้นที่ชุมชนบ้านอ่าวอุดม. (งานนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยบูรพา, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ, สาขาวิชาการบริหารทั่วไป. ชลบุรี.
- โรงเรียนรุ่งอรุณ. (2556). อ่าวอุดมอันอุดม. ชลบุรี: โรงเรียนรุ่งอรุณ.
- สถาบันพลังงานเพื่ออุตสาหกรรม. (2564). อีกหนึ่งความท้าทายของเอสโซ่และบริษัทในเครือเอ็กซอนโมบิลในธุรกิจด้าน Marine Sales เพื่อขับเคลื่อนธุรกิจภาคขนส่งทางทะเลไทยและทั่วโลก. สืบค้นจาก <https://iie.fti.or.th/?p=8272>
- สมนึก จงมีวสิน. (2558). ถอดบทเรียน พัฒนาการของชุมชนในพื้นที่อ่าวบางละมุง ชุมชนที่อยู่มาก่อนท่าเรือน้ำลึกแหลมฉบังและนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังจากอดีตจนถึงปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: สมัชชาองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ.
- _____. (2559). ถอดบทเรียน ชุมชนบ้านอ่าวอุดม ตำบลทุ่งสุขลา อำเภอสัตร์ราชา จังหวัดชลบุรี. กรุงเทพฯ: สมัชชาองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ.
- สำนักงานจังหวัดชลบุรี. (2555). ข้อมูลพื้นฐาน แผนการพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด และการดำเนินงานตามนโยบายสำคัญ. ชลบุรี: สำนักงานจังหวัดชลบุรี.
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก. (2561). แผนภาพรวมเพื่อการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2560-2565. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก.
- สำนักงานท่าเรือศรีราชาฮาร์เบอร์. (2564). ศรีราชาฮาร์เบอร์. สืบค้นจาก <https://www.srirachaport.com/services>
- สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2556). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืน. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).

- สำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก. (2561). *แผนพัฒนากลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก (ราชบุรี ระยอง จันทบุรี ชลบุรี) พ.ศ. 2561-2564*. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย.
- อมรา พงศาพิชญ์. (2557). กระบวนทัศน์สิทธิมนุษยชนและความยุติธรรมสำหรับสังคมเปลี่ยนผ่าน. *วารสาร สังคมศาสตร์*, 44(2), 7-20.
- โอฬาร ถิ่นบางเตียว. (2560). รายงานการวิจัยเรื่องการพัฒนาและปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาของโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกสู่การเป็นประเทศอาเซียนในจังหวัดชลบุรี: กรณีบทบาทท่าเรือแหลมฉบัง. *ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา*.

ภาษาอังกฤษ

- City of Greater Geelong. (2013). *Geelong Port-City 2050: Final Report of the Geelong Port and Land Infrastructure Plan*. Geelong: Australia.
- Fagerberg, J. (2018). Mobilizing Innovation for Sustainability Transitions: A Comment on Transformative Innovation Policy. *Research Policy*, 47(1), 1568-1579.
- Ghiar, H., Demoulin, P. & Marini, G. (2015). Port Center : to Development A Renewed Port-City Relationship by Improving A Shared Port Culture. *Smart Port-City*, 1(5), 233-246.
- Hanson, S., Nicholls R., Ranger, N., Hallegatte, S., Corfee-Morlot, J., Herweijer, C. & Chateau, J. (2011). A Global Ranking of Port Cities with High Exposure to Climate Extremes. *Springer*, 104, 89-111.
- Inter-American Committee on Ports. (2020). *Guide to Environmental Certification and Sustainability Reporting for Ports of the Americas*. New York: Inter-American Committee on Ports.
- Jovanovic, S. (2011). Sustainable Development Strategies for Cities and Ports. Belgrade: Workshop on Ports as Engines of Economic Development and Strategic Management of Port Areas. Belgrade: European Commission.
- Nas, P.J.M. (2005). Port Cities. *AS Newsletter*, 33(1), 32.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (OECD). (2013). *The Effectiveness of Port-City Policies: A Comparative Approach*. Paris: OECD Publishing.
- United Nations (UN). (1996). *Port Management: Sustainable Development Strategies for Cities and Ports*. New York and Geneva: United Nations.
- World Bank. (2007). *Port Reform Toolkit: Module 3 Alternative Port Management Structures and Ownership Models*. Washington DC: World Bank.



ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมปิโตรเลียมและปิโตรเคมีครบวงจร
พร้อมด้วยสาธารณูปโภคพื้นฐาน ท่าเรือ คลังน้ำมัน และโรงไฟฟ้า

บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท ล็อกซเลีย์ จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท นามยง เทอร์มินัล จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า

GUNKUL
not only the energy, we care

บริษัท กันกุลเอ็นจิเนียริ่ง จำกัด (มหาชน)

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท เทพผดุงพรมะพร้าว จำกัด
THEPPADUNGORN COCONUT CO., LTD.

บริษัท เทพผดุงพรมะพร้าว จำกัด

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า

HUA HIN GRAND HILLS

บริษัท ประจวบอินเตอร์เทรด จำกัด

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



บริษัท รักษาความปลอดภัย ที เอส จี อินเทอร์เน็ต จำกัด

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า



เด่นชัย - ปากน้ำ

หอจ. เด่นชัยปากน้ำ

ร่วมสนับสนุนการจัดพิมพ์วารสารสถาบันพระปกเกล้า

จริยธรรมในการเผยแพร่บทความของวารสารสถาบันพระปกเกล้า

วารสารสถาบันพระปกเกล้าให้ความสำคัญกับจริยธรรมในการเผยแพร่บทความ ดังนั้น บุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเผยแพร่บทความ จึงถือปฏิบัติตามหลักการและข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมในการเผยแพร่บทความของวารสารสถาบันพระปกเกล้าอย่างเคร่งครัด

● จริยธรรมของบรรณาธิการ ●

1. ยอมรับหรือปฏิเสธบทความเพื่อการตีพิมพ์ตามหลักเกณฑ์ของวารสาร โดยปราศจากอคติที่มีต่อตัวเนื้อหาบทความ หรือต่อตัวผู้แต่ง
2. ดำเนินการพิจารณาและตรวจสอบเนื้อหาของบทความ ว่ามีความเหมาะสมสอดคล้องกับกรอบเนื้อหาของบทความที่วารสารกำหนดไว้
3. ให้เสรีภาพแก่ผู้แต่ง ในการแสดงความคิดเห็นตามหลักวิชา และคงไว้ซึ่งความถูกต้องของผลงานทางวิชาการ
4. ปราศจากการมีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้แต่ง และผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ ซึ่งนำไปสู่การนำบทความไปใช้ประโยชน์ในเชิงธุรกิจหรือผลประโยชน์ส่วนตัว
5. ไม่ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาบทความและผลประโยชน์ของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ
6. ปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนของวารสารอย่างเคร่งครัด ตรงไปตรงมา และปกป้องความเป็นอิสระของกองบรรณาธิการในการเสนอความเห็นต่างๆ
7. รักษามาตรฐานของวารสารและพัฒนาวารสารให้มีคุณภาพและทันสมัยเป็นที่ยอมรับอยู่เสมอ

● จริยธรรมของผู้แต่ง ●

1. ชื่อผู้แต่งที่ปรากฏในบทความจะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนในงานเขียนขึ้นดังกล่าวจริง
2. บทความที่ผู้แต่งส่งเพื่อพิจารณาเผยแพร่นั้น ต้องเป็นงานเขียนที่ไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารเล่มใดมาก่อน และไม่อยู่ในระหว่างการเสนอ เพื่อขอรับพิจารณาตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารฉบับอื่น
3. บทความที่ผู้แต่งส่งเพื่อพิจารณาเผยแพร่นั้น ต้องถือปฏิบัติตามกรอบเนื้อหา และข้อกำหนดต่างๆ ที่วารสารได้กำหนดไว้โดยเคร่งครัด
4. ไม่นำงานเขียนของผู้อื่นมาเป็นของตน และไม่ลอกเลียนงานเขียนของผู้อื่น รวมถึงต้องให้เกียรติและอ้างถึงบุคคลหรือแหล่งที่มาของข้อมูลที่นำมาใช้ในงานเขียนของตน
5. เคารพความคิดเห็นทางวิชาการและพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขบทความ ตามคำแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ
6. บทความที่ผู้แต่งส่งเพื่อพิจารณาเผยแพร่นั้น หากเป็นบทความที่ได้รับทุนจะต้องเปิดเผยแหล่งทุนที่สนับสนุนในงานเขียนดังกล่าว และถ้าบทความเป็นส่วนหนึ่งของผลการศึกษาวิจัย บทความจะต้องมีการระบุถึงการศึกษาวิจัยนั้นๆ ด้วย
7. ยินยอมโอนลิขสิทธิ์งานเขียนให้แก่วารสาร หลังได้รับการพิจารณาตอบรับการตีพิมพ์เพื่อเผยแพร่จากวารสารแล้ว

● จริยธรรมของผู้ทรงคุณวุฒิที่พิจารณาบทความ (Reviewers) ●

1. มีความรู้ หรือความชำนาญ หรือประสบการณ์ ตามกรอบเนื้อหาของงานเขียนที่ต้องพิจารณา ซึ่งนำไปสู่การยอมรับ หรือให้แก้ไข หรือปฏิเสธบทความ ด้วยความเป็นธรรมและถูกต้องตามหลักวิชาการ
2. ยอมรับ หรือให้แก้ไข หรือปฏิเสธบทความ เพื่อการตีพิมพ์ตามหลักเกณฑ์ของวารสาร โดยปราศจากอคติที่มีต่อตัวเนื้อหาบทความ หรือ ต่อตัวผู้แต่ง
3. มีความตรงต่อเวลาในการพิจารณางานเขียน ตามกรอบเวลาที่วารสารกำหนด
4. ไม่ดำเนินการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว จากงานเขียนที่รับไว้เพื่อพิจารณา
5. ช่วยให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของบรรณาธิการและกองบรรณาธิการในการพิจารณาบทความที่จะตีพิมพ์เผยแพร่ลงในวารสาร