วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์
สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

The Journal of Law, Public Administration and Social Science

School of Law Chiang Rai Rajabhat University.

ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2563)

Vol.4 No.1 (January – June 2020)

ISSN 2539-7222

วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์
ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2563)
The Journal of Law, Public Administration and Social Secience.
School of Law Chiang Rai Rajabhat University
Vol.4 No.1 (January – June 2020)
ISSN 2539-7222

นโยบาย

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ได้จัดทำวารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ขึ้น เปิดโอกาสให้อาจารย์ นิสิต นักศึกษา ตลอดจนนักวิชาการ นักวิจัย และผู้สนใจทั่วไปทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยมีโอกาสได้เผยแพร่ผลงานวิชาการในรูปของบทความวิชาการและบทความวิจัย เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ความรู้ในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ ให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยตีพิมพ์เผยแพร่สู่สาธารณชนผู้สนใจทั่วไป พร้อมทั้งการพัฒนายกระดับให้เป็นวารสารระดับชาติและนานาชาติต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อส่งเสริมและเผยแพร่ผลงานและทรรศนะทางวิชาการสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ให้แก่บุคคลทั่วไป
2. เพื่อเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนทัศนะและแนวคิดด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์
3. เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการเสนอผลงาน บทความ ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงานวิจัย

ขอบเขต

วารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ รับพิจารณาบทความวิชาการ บทความวิจัย ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยขอบเขตเนื้อหาของวารสารจะครอบคลุมเนื้อหา เกี่ยวกับกฎหมาย การเมืองการปกครอง และสังคมทั่วไป

กำหนดการตีพิมพ์

วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ จัดพิมพ์ ปีละ 2 ฉบับ

ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม - มิถุนายน

ฉบับที่ 2 เดือน กรกฎาคม - ธันวาคม

เจ้าของ

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
เลขที่ 80 หมู่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100
โทรศัพท์ : 053-776137
โทรสาร : 053-776137
Website : https://www.tci-thaijo.org/index.php/lawcrru

บทความหรือข้อความคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ คณะผู้จัดทำวารสารไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย และไม่ใช่ความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัยและคณะผู้จัดทำ

บรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ดิเรก ควรสมาคม	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

อาจารย์วรณัฐ บุญเจริญ	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

กองบรรณาธิการผู้ทรงคุณวุฒิ

1. ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร. มนัส สุวรรณ	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
2. ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ	มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร
3. รองศาสตราจารย์ ดร.โยธิน แสวงดี	มหาวิทยาลัยมหิดล
4. รองศาสตราจารย์ ดร.ประธาน วัฒนวาณิชย์	ข้าราชการบำนาญ
5. รองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงศักดิ์ จันโททัย	มหาวิทยาลัยรามคำแหง
6. รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมินทร์ บุตรอินทร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ศูนย์ลำปาง
7. รองศาสตราจารย์สมพงษ์ บุญเลิศ	ข้าราชการบำนาญ
8. รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลปกุล	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
9. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษณ์ รักชาติเจริญ	มหาวิทยาลัยมหิดล
10. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพรัช ธีระชัยมหิทธิ์	มหาวิทยาลัยพะเยา
11. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ น้อยฉิม	มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
12. นายเกรียงไกร เจียมบุญศรี	ทนายความบริษัท อีเอส เคาน์เซล จำกัด

กองบรรณาธิการ

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทศพร มูลรัตน์	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิทักษ์ ศศิสุวรรณ	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรพี โพธิสาราช	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
4. ผู้ช่วยศาสตราจารย์พชรวรรณ ขำตุ้ม	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
5. อาจารย์สุรชัย อุฬารวงศ์	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
6. อาจารย์ยิ่งศักดิ์ เพชรนิล	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ฝ่ายจัดการและธุรการ

1. นางสาวอนงค์ โถยะโล	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
2. นายปฐมพงษ์ เมืองขาว	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
3. นางสาววิภารัตน์ หวลคำ	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
4. นางสาวสุดารัตน์ ยาวิเลิง	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความ

1. รองศาสตราจารย์ ดร.โยธิน แสวงดี	มหาวิทยาลัยมหิดล
2. รองศาสตราจารย์ ดร.ประธาน วัฒนวาณิชย์	ข้าราชการบำนาญ
3. รองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงศักดิ์ จันโททัย	มหาวิทยาลัยรามคำแหง
4. รองศาสตราจารย์ ดร.จักรพันธุ์ วงษ์บูรณาวาทย์	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
5. รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมินทร์ บุตรอินทร์	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ลำปาง
6. รองศาสตราจารย์ดิเรก ควรสมาคม	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
7. รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลปกุล	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
8. รองศาสตราจารย์สมพงษ์ บุญเลิศ	ข้าราชการบำนาญ
9. รองศาสตราจารย์ประกายศรี ศรีรุ่งเรือง	ข้าราชการบำนาญ
10. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษณ์ รักชาติเจริญ	มหาวิทยาลัยมหิดล
11. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพรัช ธีระชัยมหิทธิ์	มหาวิทยาลัยพะเยา
12. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เลหล้า ตรีเอกานุกูล	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
13. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รณิดา ปิงเมือง	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
14. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ น้อยฉิม	มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
15. ผู้ช่วยศาสตราจารย์อุดม งามเมืองสกุล	มหาวิทยาลัยพะเยา
16. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทศพร มูลรัตน์	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
17. ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิทักษ์ ศศิสุวรรณ	มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

บทบรรณาธิการ

วารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ฯ ฉบับนี้ ได้เข้าสู่ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2563 แล้ว นับว่าเป็นนิมิตหมายที่ดี ที่ได้รับการตอบรับจากผู้เขียนและผู้อ่าน ตลอดจนนักวิชาการ นักศึกษาผู้สนใจในการเขียนบทความเพื่อเผยแพร่ผลงานทางวิชาการ ในเล่มประกอบไปด้วยบทความที่น่าสนใจ โดยเฉพาะประเด็นทางสังคมไทยกับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดย รศ.ดร.ดำรงศักดิ์ จันโททัย ได้นำเสนอจากงานวิจัยที่ได้ไปเก็บข้อมูลที่ญี่ปุ่นว่าเพราะเหตุใด สังคมผู้สูงอายุในญี่ปุ่นจึงประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการผู้สูงอายุ มีประเด็นใดที่ควรนำมาปรับใช้กับไทยได้บ้าง, ประเด็นทางการเมืองมีบทความเกี่ยวกับนโยบายประชานิยมมาสู่ประชารัฐ และการวิพากษ์เรื่องสืบทอดอำนาจของ คสช. นอกจากนี้ยังมีการวิเคราะห์สถานะของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดย รศ.สิทธิกร ศักดิ์แสง ตลอดจนบทความการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุอื่นใดนั้นในกฎหมายไทยจะเห็นอย่างไร และการแก้ไขผู้เสพยาเสพติดโดยการบำบัดรักษา โดย ดร.วัฒนพงศ์ วงศ์ใหญ่ อัยการจังหวัดพะเยา ได้นำเสนอปัญหาทางปฏิบัติและบทความอื่นที่น่าสนใจ เช่นเดิม

หวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผู้อ่านจะได้รับความรู้ในงานเขียนของบทความเล่มนี้ไม่มากก็น้อย และวารสารฯยินดีรับบทความทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และทางสังคมศาสตร์ จากคณาจารย์ นักศึกษา นักวิจัย ผู้สนใจจะตีพิมพ์เผยแพร่บทความสู่ภายนอก ในฉบับหน้าจะมีการเปลี่ยนแปลงรูปเล่มให้ทันสมัยมากยิ่งขึ้น

ท้ายนี้ วารสารฯขอบขอบคุณมหาวิทยาลัยราชัฏเชียงราย สำนักวิชานิติศาสตร์ ผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ได้ให้ความเห็นและประเมินบทความทุกบทความก่อนตีพิมพ์เผยแพร่ เช่นเดิม หากสนใจส่งบทความมาเผยแพร่สามารถติดต่อสอบถาม เพื่อส่งบทความมาให้พิจารณาได้ ในระบบวารสารออนไลน์ https://www.tci-thaijo.org/index.php/lawcrru ด้วยความเชื่อมั่น

รองศาสตราจารย์ดิเรก ควรสมาคม
บรรณาธิการ

สารบัญ

บทความวิชาการ

ปัญหาสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 1
สิทธิกร ศักดิ์แสง และอภิรดี กิตติสิทโธ

การเลือกปฏิบัติเพราะ "เหตุอื่นใด" ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 35
อธิป จันทนโรจน์

รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนกับการผลักดันแนวทางประชานิยมภายใต้การสนับสนุนรัฐบาลของชนชั้นรากหญ้าในสังคมไทย 57
ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว

มาตรการทางกฎหมายกับผู้เสพยาเสพติดของไทย 93
วัฒนพงศ์ วงศ์ใหญ่

สัญญูะเชิงนโยบายภายใต้แนวความคิดสู่การปฏิบัติในการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.): การบูรณาการรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ยุทธศาสตร์ชาติ พรรคพลังประชารัฐ และนโยบายเชิงประชานิยม 109
พิกุล สุพนาม, เนติมา ใคร้มุกข์ และยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว

สารบัญ (ต่อ)

บทความวิชาการ

ปัญหาเกี่ยวกับหนี้ซึ่งอาจกำหนดจำนวนได้แน่นอนตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 : ศึกษาเฉพาะกรณีหนี้ตามคำพิพากษาของศาลซึ่งยังไม่ถึงที่สุด 131
ยิ่งศักดิ์ เพชรนิล

การประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา 143
ทศพร มูลรัตน์

บทความวิจัย

บทเรียนการจัดการสังคมผู้สูงอายุจากประเทศญี่ปุ่น 159
ดำรงศักดิ์ จันโททัย

ปัญหาสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

Problems of Status and Hierarchy of Organic Laws under the Constitution of The Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017)

สิทธิกร ศักดิ์แสง*
อภิรดี กิตติสิทโธ**

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
เลขที่ 272 หมู่ 9 ถ.สุราษฎร์-นาสาร ต.ขุนทะเล อ.เมือง จ.สุราษฎร์ธานี 84100
Sittikorn Saksang
Abhiradi Kittisiddho
Faculty of Law Suratthani Rajabhat University 272 Moo 9
Surat-Nasan Road, Khun Taleay, Muang Surat Thani, 84100
เมล์ติดต่อ: ssaksang@gmail.com, abhiradi@gmail.com

บทคัดย่อ

จากการศึกษาถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า มีบัญญัติที่เกี่ยวกับกระบวนการเสนอร่างกฎหมาย กระบวนการพิจารณาและกระบวนการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นพิเศษและให้ความสำคัญถึงนิติสถานะทางกฎหมายแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ว่า มี “สถานะทางทาง

---

* รองศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
** อาจารย์ประจำ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

ลำดับชั้นเท่ากับพระราชบัญญัติ” และที่สำคัญ มาตรา 211 แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระและหน่วยงานของรัฐ” ดังนั้นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญยังคงผูกพันอยู่เสมอ ปัญหาในเรื่องสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ยังมีคงมีอยู่จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญใหม่หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการกำหนดสถานะของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีความชัดเจนหมดปัญหาเกี่ยวกับสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

คำสำคัญ: สถานะทางกฎหมาย, ลำดับชั้นทางกฎหมาย, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

Abstract

According to the study on the organic laws under the Constitution of The Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), it was found that there were regulations governing the bill introduction, consideration and controlling procedures to ensure that the organic laws conform to the constitution, the supreme law, and differ from the acts with regard to the legal status hierarchy. Nevertheless, the constitutional court gave the judgement that the organic laws' “status hierarchy is equal to the acts”. Furthermore, according to Section 211, the Constitution, 2017, it reads “the ultimate decision has influenced parliament, cabinet, court, independent entities and government agencies”. Consequently, the constitutional court's judgment is always legally binding. The problems of status and hierarchy of organic laws under the Constitution remains unsolved until a new constitutional court's judgment is made or the

constitutional parts concerning the organic laws' status hierarchy is amended in order to ensure the problems of status and hierarchy of organic laws are solved clearly.

Keywords: Status of law, Hierarchy of law ,Organic law

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักคิดเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกันในสังคมมนุษย์เกิดขึ้นเมื่อมีมนุษย์ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปรวมตัวกันในสังคม โดยในแต่ละสังคมนั้นต้องมี "กติกา" เพื่ออยู่ร่วมกันให้มีความสุข มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและอยู่ดีกินดีมีชีวิตที่ดีขึ้น แต่กติกาที่สำคัญและมีความแน่นอนเหล่านั้นก็คือ "กฎหมาย" โดยเฉพาะในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซิวิลลอว์ (Civil Law System) ได้กำหนดลำดับชั้นทางกฎหมายอยู่ 3 ระดับ คือ ระดับกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เป็นกฎหมายสูงสุดปกครองประเทศ ซึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญ (Constitution) ระดับกฎหมายบัญญัติ (Law) และระดับกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) ในระดับชั้นกฎหมายบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Act) ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักการเสนอร่างและขั้นตอนกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีความยุ่งยากซับซ้อนกว่าพระราชบัญญัติ (Act) ธรรมดา แต่เมื่อพิจารณาศึกษาตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญซึ่งผูกพันทุกองค์กร ได้มีคำวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายลำดับชั้นทางกฎหมายระดับเดียวกันกับพระราชบัญญัติ จึงทำให้มีความสับสนในสถานะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศสให้มีลำดับชั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติแต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ[1] เป็นต้น ดังนั้น บทความนี้

---

[1] รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้กำหนดองค์กรที่ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ องค์กรเดียวกัน คือ รัฐสภา แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะมี

ผู้เขียนมุ่งที่จะศึกษาถึงปัญหาสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.1 ที่มาของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรระดับกฎหมายบัญญัติ : กรณีศึกษาประเทศฝรั่งเศส

เมื่อพิจารณาศึกษาถึงที่มาของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรระดับกฎหมายบัญญัติตามวิถีทางรัฐธรรมนูญภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 คือ กฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจองค์กรต่าง ๆ ออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับประชาชน โดยพิจารณาจากองค์กรที่ตราขึ้นโดย "องค์กรนิติบัญญัติ" (Legislative) กับ "องค์กรบริหารบัญญัติ" (Governing Law) ดังนี้

1.1.1 ที่มาของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรระดับกฎหมายบัญญัติตราขึ้นโดย "องค์กรนิติบัญญัติ"

ที่มาของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรระดับกฎหมายบัญญัติตราขึ้นโดย "องค์กรนิติบัญญัติ" (Legislative) หรือ "ฝ่ายนิติบัญญัติ"

1) ที่มาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Act) คือ บรรดากฎเกณฑ์ที่ออกมาขยายรายละเอียดของรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ทางการเมืองการปกครอง เป็นกฎหมายที่สำคัญรองจากรัฐธรรมนูญ เป็น

ได้เฉพาะเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้นและกระบวนการตราที่ยุ่งยากกว่าพระราชบัญญัติ กล่าวคือ เมื่อสภารับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้แล้ว จะพิจารณาโดยทันทีไม่ต้องทิ้งระยะเวลาไว้ 15 วันก่อนจึงจะพิจารณาดังเช่นพระราชบัญญัติ หรือเมื่อมีข้อขัดแย้งกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะได้รับอนุมัติก็ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร (เสียงข้างมากแบบเด็ดขาด) และก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องส่งให้ตุลาการรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบ (อ้างใน สราวุธ ปิตุเตชะ **"พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540"** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2545 หน้า 54-55)

กฎหมายที่มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญอย่างใกล้ชิด[2] และเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีจำนวนกี่ฉบับได้กำหนดไว้ชัดเจน ดังเช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ภายใต้รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958[3] ได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยมีกระบวนการตรา กระบวนการตรวจสอบและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นพิเศษแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติธรรมดา มีอยู่ 14 เรื่อง ดังนี้[4] 1) มาตรา 13 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี 2) มาตรา 23 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและทหารระดับสูง 3) มาตรา 25 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างเป็นสมาชิกสภากับการเป็นรัฐมนตรี 4) มาตรา 25 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับองค์ประกอบและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 5) มาตรา 25 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับองค์ประกอบและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา 6) มาตรา 25 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับค่าตอบแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา 7) มาตรา 27 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการที่สมาชิกรัฐสภามอบอำนาจให้ผู้อื่นลงแทนในกรณีพิเศษ 8) มาตรา 34และมาตรา 47 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกฎหมายวิธีการงบประมาณ 9) มาตรา 34 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับขอบเขตของพระราชบัญญัติ 10) มาตรา 57 มาตรา 63พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ ตุลาการรัฐธรรมนูญ 11) มาตรา 64 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสถานะของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม 12) มาตรา 65 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับองค์ประกอบและการดำเนินการของ ก.ต. และการอภัยโทษ 13)มาตรา 67 พระราชบัญญัติ

---

[2] นรนิติ เศรษฐบุตร บรรณาธิการ, **“สารานุกรมการเมืองไทย”**, กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2547 ,หน้า 146.

[3] ประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา ฉบับลงวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 1958

[4] สมคิด เลิศไพฑูรย์ ,**“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”**, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนกองทุนวิจัย, 2538 ,หน้า 18-21.

ประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับศาลอาญาสูงสุดสำหรับนักการเมืองระดับสูง และ 14) มาตรา 71 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น

2) ที่มาของพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติ (Act) รวมไปถึง กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่น ประมวลกฎหมาย เป็นต้น คือ บรรดากฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกตามเนื้อความตามรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญสูญสิ้นไป กฎหมายเหล่านี้ก็ยังคงบังคับใช้อยู่ต่อไป โดยหลักการแล้วทุกประเทศจะมอบให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติแต่จะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน ดังเช่นในกรณีของประเทศฝรั่งเศสตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 34 ให้รัฐสภาตราพระราชบัญญัติ เรียกว่า **"รัฐบัญญัติ"** ซึ่งแบ่งออกได้ 2 ประเภท ดังนี้[5]

ประเภทที่ 1 รัฐบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่องที่รัฐสภามีอำนาจตรารัฐบัญญัติโดยไม่มีข้อจำกัด ซึ่งหมายความว่า รัฐสภาจะตรารัฐบัญญัติ เพื่อกำหนดหลักการหรือรายละเอียดในเรื่องนั้นก็ได้ เช่น สิทธิพลเมือง สัญชาติ เป็นต้น

ประเภทที่ 2 รัฐบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆที่รัฐสภามีอำนาจตรารัฐบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เพื่อกำหนดหลักการใหญ่ๆ เช่น การจัดระเบียบทั่วไปในการป้องกันประเทศและการจัดการศึกษา เป็นต้น

1.1.2 ที่มาของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหาร

ที่มาของกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของรัฐควบคุมคนในสังคมออกโดยฝ่ายบริหาร (Executive) ที่มาของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหาร หรือเรียกว่า "องค์กรบริหารบัญญัติ" ในกรณีต่างประเทศ ดังเช่นในกรณีของประเทศฝรั่งเศสรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 37 ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายในเรื่องที่ไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจรัฐบัญญัติ

---

[5] รดาวรรณ เกื้อกูลเกรียติ์, **"การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย",** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2533 ,หน้า 33.

(รัฐสภา) ให้ถือว่ามีลักษณะเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร พบว่า มี 3 ประเภท ดังนี้[6]

1) ประเภทที่ 1 ข้อบังคับเอกเทศ อาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญ มาตรา 37 ซึ่งเป็นข้อบังคับที่รัฐบาลมีอำนาจตราขึ้นโดยอิสระจากรัฐบัญญัติ เพื่อใช้บังคับในเรื่องต่าง ๆ ยกเว้นรัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราเป็นรัฐบัญญัติ มีสถานะเป็น **“กฎหมาย”** เทียบเท่ากับพระราชบัญญัติ ข้อบังคับนี้เรียกว่า **“รัฐกฤษฎีกา”**

2) ประเภทที่ 2 ข้อบังคับซึ่งไม่เป็นเอกเทศ เป็นข้อบังคับซึ่งตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในเรื่องที่รัฐสภาได้ตรารัฐบัญญัติกำหนดหลักการพื้นฐานไว้ หรือวางหลักการทั่วไปของกฎหมายเท่านั้นตามมาตรา 34 วรรค 3 แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐบัญญัติ ข้อบังคับประเภทนี้จะขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานที่รัฐสภากำหนดไว้ไม่ได้ ซึ่งมีฐานะเป็น **“กฎ”** หรือ **“กฎหมายลำดับรอง”**

3)ประเภทที่ 3 ข้อบังคับซึ่งไม่เป็นเอกเทศอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามรัฐบัญญัติได้แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐบัญญัติ ซึ่งมีฐานะเป็น **“กฎ”** หรือ **“กฎหมายลำดับรอง”**

เมื่อพิจารณาศึกษาสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 เป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เฉพาะจำนวนกี่ฉบับโดยได้ระบุไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แต่พระราชบัญญัติที่รัฐสภาจะตราขึ้นมาได้ภายใต้รัฐธรรมนูญ มาตรา 34 เท่านั้น ส่วนกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารที่มีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติที่ออกมาบังคับใช้กับประชาชนกี่เรื่องกี่ฉบับก็ได้ตามสถานการณ์ของบ้านเมือง โดยได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายอยู่สูงกว่าพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภาและข้อบังคับที่ออกโดยฝ่ายบริหารที่มีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ ดังนั้นจะตราพระราชบัญญัติหรือออกข้อบังคับจะขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้

---

[6] รดาวรรณ เกื้อกูลเกรียติ์ ,**เพิ่งอ้าง,** หน้า 38-39.

1.2 ที่มาของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรระดับกฎหมายบัญญัติภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เมื่อพิจารณาศึกษาถึงที่มาของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรระดับกฎหมายบัญญัติตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจองค์กรต่าง ๆ ออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับประชาชนภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยพิจารณาจากองค์กรที่ตราขึ้นโดย “องค์กรนิติบัญญัติ” (Legislative) “องค์กรบริหารบัญญัติ” (Governing Law) และ “องค์กรพิเศษ” (Special organization) ซึ่งบทความนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงที่มาของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรระดับกฎหมายบัญญัติตราขึ้นโดย “องค์กรนิติบัญญัติ” (Legislative) หรือ “ฝ่ายนิติบัญญัติ”[7] ในส่วนที่มาของ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ เท่านั้น ดังนี้

1.2.1 ที่มาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 130 กำหนดให้มี “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” (Organic Law) เรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” (Organic Act) ซึ่งเป็น “กฎหมายที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญ” เป็นอย่างมากเป็น “กฎหมายที่ขยายเนื้อหารายละเอียดของรัฐธรรมนูญ” ฉบับดังกล่าว และรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้เกิดขึ้นอยู่ด้วยกัน 10 ฉบับดังนี้ 1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง 2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง 3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร 4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งวุฒิสภา 5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

---

[7] เมื่อพิจารณาศึกษาที่มาของการตรากฎหมายระดับกฎหมายบัญญัติภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบด้วย พระมหากษัตริย์และรัฐสภารวมกัน ซึ่งหมายความว่า พระมหากษัตริย์และรัฐสภาจะต้องเห็นพ้องต้องกันให้ร่างกฎหมายออกมาใช้บังคับ ประเภทของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมายและกฎมณเฑียรบาล

6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 7) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ 8) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 9) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 10) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มีกระบวนการเสนอ กระบวนการพิจารณาและการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 131[8] การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่ามีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง

2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 132 [9]การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบ

---

[8] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“มาตรา 131 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย

(1) คณะรัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร”

[9] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“มาตรา 132 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นอกจากที่บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้ ให้กระทำเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ

(1) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลา 180 วัน โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ 3 ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ถ้าที่ประชุมร่วมกันของ

รัฐธรรมนูญให้เสนอต่อรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน โดยการออกเสียงลงคะแนน 3 วาระ คือ วาระที่ 1 ขั้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ วาระที่ 2 ขั้นพิจารณาเรียงมาตรา วาระที่ 3 ขั้นลงมติต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ถ้าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในเวลากำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่เสนอและให้เป็นไปตามข้อบังคับประชุมรัฐสภา

3) การประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 132 ได้กำหนดการประกาศใช้ให้ดำเนินกระทำเช่นเดียวกันกับการประกาศใช้เช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ

1.2.2 ที่มาของพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติ (Act) คือ บรรดากฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงอาศัยอำนาจที่รัฐธรรมนูญถวายให้แก่พระองค์ ตราขึ้นใช้บังคับตามคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ซึ่งเป็น “กฎหมาย

รัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอตามมาตรา 131

(2) ภายใน 15 วันนับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปยังศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความเห็น ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ไม่มีข้อทักท้วงภายใน 10 นับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป

(3) ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบมีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ให้เสนอความเห็นไปยังรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในการนี้ ให้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระ ตามที่เห็นสมควรได้ และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป”

ที่ออกตามเนื้อความตามรัฐธรรมนูญ” เมื่อรัฐธรรมนูญสูญสิ้นไปกฎหมายเหล่านี้ก็ยังคงบังคับใช้อยู่ต่อไป มีข้อพิจารณา ดังนี้

1) การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 133[10] กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ส่วนวุฒิสภากฎหมายไม่ได้ให้อำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งการเสนอร่างพระราชบัญญัติกระทำได้ คือ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน ประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ 10,000 ชื่อขึ้นไป เสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณา สำหรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน[11] สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีเสียก่อน จึงจะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้

---

[10] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 133 บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 133 ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ก็แต่โดย

(1) คณะรัฐมนตรี

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน

(3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (2) หรือ (3) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี”

เมื่อพิจารณาศึกษาถึง **“ความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน”** ตามมาตรา 134 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. การตั้ง ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อนหรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

2. การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

3. การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้

4. เงินตรา

2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 136[12] การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมีขั้นตอนการพิจารณา คือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร (Representative) ก่อนและให้วุฒิสภา (Senate) พิจารณาให้กระทำเป็น 3 วาระตามลำดับ ดังนี้[13]

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินที่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย

[12] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“มาตรา 136 เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา

ระยะเวลาในวรรค 1 ไม่ให้นับรวมระยะเวลาที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 139

ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรค 1 ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินไปยังวุฒิสภาให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้วุฒิสภาทราบและให้ถือเป็นเด็ดขาด หากมิได้แจ้งให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน”

[13] กลุ่มงานเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ,**“อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา”** ,กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2547 ,หน้า 11 – 19.

2.1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562[14] ประกอบด้วย 3 วาระ ดังนี้[15]

วาระที่ 1 ขั้นรับหลักการ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 ให้สภาพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นและเพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัยดังกล่าวจะให้คณะกรรมาธิการพิจารณาก่อนการรับหลักการก็ได้

ถ้าสภาไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป แต่ถ้าหากสภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติให้สภาพิจารณาตามลำดับต่อไปเป็นวาระที่ 2

วาระที่ 2 ขั้นพิจารณาเรียงมาตรา การพิจารณาในวาระที่ 2 ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการ ที่สภาตั้งหรือกรรมาธิการเต็มสภา แต่โดยปกติ จะเป็นการพิจารณาโดยกรรมาธิการที่สภาตั้ง ส่วนการพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาจะกระทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติ[16] โดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คนและที่

---

[14] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนพิเศษ 216 ง ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2562 หน้า 46

[15] สิทธิกร ศักดิ์แสง ,**"กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง"** ,นนทบุรี: ภีมปริ้นติ้ง เฮ้าส์ แอนดี ไซน์,2561 ,หน้า 353-354.

[16] เมื่อพิจารณาศึกษาถึง **"ญัตติ"** คือ ข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี ที่เสนอต่อสภาโดยมีความมุ่งหมายให้สภาโดยมีความมุ่งหมายให้สภาลงมติหรือวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะให้ปฏิบัติอย่างไร ญัตติอาจเสนอด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้ ดังนี้

1. ญัตติที่เสนอด้วยวาจา นั้นจะต้องเป็นญัตติซึ่งข้อบังคับการประชุมสภากำหนดให้เสนอวาจาได้ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นญัตติที่เกี่ยวกับระเบียบวิธีปฏิบัติในการประชุมสภา เพื่อช่วยให้การพิจารณาญัตติหลักสำเร็จลง เช่น ญัตติขอให้เปลี่ยนระเบียบวาระการประชุม ญัตติขอให้งดใช้ข้อบังคับข้อใดข้อหนึ่งหรือทั้งหมด ญัตติขอให้เปิดอภิปราย เป็นต้น

2. ญัตติที่เสนอเป็นหนังสือนั้น จะเป็นญัตติหลักที่สำคัญที่สมาชิกสภาจะต้องมีโอกาสนำไปศึกษาล่วงหน้า เช่น ญัตติร่างพระราชบัญญัติ ญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เป็นต้น (อ้างใน

ประชุมอนุมัติ ซึ่งจะเป็นการพิจารณารายมาตราในร่างพระราชบัญญัติที่ได้มีมติรับหลักการในวาระที่ 1

วาระที่ 3 ขั้นการลงมติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 3 ไม่มีการอภิปรายและให้ที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ในกรณีที่สภาลงมติในวาระที่ 3 ไม่เห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป แต่ในกรณีที่สภามีมติในวาระที่ 3 เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติให้ประธานสภาดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา

2.2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภา

ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 136 กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภานั้นกระทำเป็น 3 วาระตามลำดับ[17]เป็นไปจามข้อบังคับประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562[18] เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้[19]

วาระที่ 1 ให้วุฒิสภาพิจารณาและลงมติว่าจะเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าววุฒิสภาจะให้คณะกรรมาธิการพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือปัญหาใดก่อนก็ได้ ในกรณีที่วุฒิสภามีมติในวาระที่ 1 เห็นชอบด้วยหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปในวาระที่ 2

วาระที่ 2 การพิจารณาในวาระที่ 2 โดยปกติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมาธิการที่สภาตั้งและที่ประชุมวุฒิสภา

สมคิด เลิศไพฑูรย์ **“ญัตติ”** ใน **“สารานุกรมการเมืองไทย”** นรนิติ เศรษฐบุตร บรรณาธิการ กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สถาบันพระปกเกล้า สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2547 หน้า 80)

[17] กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **เพิ่งอ้าง** หน้า 16

[18] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนพิเศษ 219 ง ลงวันที่ 2 กันยายน 2562 หน้า 17

[19] สิทธิกร ศักดิ์แสง ,**อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 15** ,หน้า 355.

ตามลำดับ หรืออาจพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการเต็มสภาก็ได้ ซึ่งขั้นตอนการพิจารณา การแปรญัตติ (ซึ่งเป็นการพิจารณารายมาตรา) ตลอดจนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว จะมีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาผู้แทนราษฎร

วาระที่ 3 ให้ที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรหรือถ้าในการพิจารณาวาระที่ 2 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีเช่นนี้มติแก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมตามที่ได้พิจารณาไว้ในวาระที่ 2 และมติไม่แก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่า วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมการพิจารณาในวาระที่ 3 ไม่มีการอภิปราย

ข้อสังเกต ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 137[20] ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่าน

---

[20] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

"มาตรา 137 เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว

(1) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81

(2) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(3) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81 ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมาธิการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้ง 2 ถ้าสภาทั้ง 2 ต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81 ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ไม่ว่าอีกสภาหนึ่งจะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วหรือไม่ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

การประชุมคณะกรรมาธิการร่วมกันต้องมีกรรมาธิการของสภาทั้ง 2 มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม และให้นำความในมาตรา 157 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ส่งให้วุฒิสภาพิจารณานั้นอาจมีได้หลายกรณี ดังนี้[21]

กรณีที่ 1 กรณีที่วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ถ้าวุฒิสภาลงมติในวาระที่ 3 เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีการแก้ไขก็ถือร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกทูลเกล้าฯถวายภายใน 20 วัน เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

กรณีที่ 2 กรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติไว้ก่อนแล้วส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อ เวลา 180 วันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร (แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินให้ยกขึ้นพิจารณาได้ทันที) ในกรณีนี้ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดเท่ามีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯถวายภายใน 20 วัน เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

กรณีที่ 3 กรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมถ้าในการพิจารณาในวาระที่ 2 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติก็ให้วุฒิสภาลงมติในวาระที่ 2 ว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้แก้ไขเพิ่มเติม (ในกรณีมีมติแก้ไขเพิ่มเติม ให้หมายความว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมตามที่พิจารณาไว้ในวาระที่ 2 ดังนี้[22]

ถ้าวุฒิสภาไม่ส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 136 ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้ดำเนินการตามมาตรา 81 ต่อไป”

[21] กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร **อ้างแล้ว** ,หน้า 17 – 18.

[22] กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **อ้างแล้ว** ,หน้า 18.

1) ถ้าวุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายใน 20 วันเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

2) แต่ถ้าเป็นกรณีอื่นให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และให้คณะกรรมาธิการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้ง 2 ถ้าสภาทั้ง 2 ต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯถวายใน 20 วันเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

กรณีที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบ ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้ก่อน สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ก็ต่อเมื่อ เวลา 180 วัน ได้ล่วงพ้นไปนับแต่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบ ในกรณีนี้ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาหรือร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดเท่ามีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯถวายภายใน 20 วัน เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมาย

2.2) การประกาศใช้พระราชบัญญัติ

ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 81[23] ประกอบ มาตรา 145[24] มาตรา 146[25] การประกาศใช้พระราชบัญญัติ เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา ให้ดำเนินการส่งให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการนำเสนอทูลเกล้าฯเพื่อทรงลงปรมาภิไธย ภายใน 20 วัน โดยให้นายกรัฐมนตรี รอไว้ 5 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายมาจากรัฐสภา ภายใต้มาตรา 148[26] หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก

---

[23] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

"มาตรา 81 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

ภายใต้บังคับมาตรา 145 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้"

[24] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

"มาตรา 145 ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรี รอไว้ 5 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา ถ้าไม่มีกรณีต้องดำเนินการตามมาตรา 148 ให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วันนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว"

[25] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

"มาตรา 146 ร่างพระราชบัญญัติใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทาน คืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของทั้ง 2 สภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน 30 วัน ให้นายกรัฐมนตรี นำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว"

[26] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

"มาตรา 148 ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติใดขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 81

วุฒิสภา หรือ สมาชิกของทั้ง 2 สภา รวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง 2 สภา หรือนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างกฎหมายดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือตราไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญก็ให้นายกรัฐมนตรีส่งทูลเกล้าฯให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ภายใน 90 วัน

การโปรดเกล้าฯเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยของร่างกฎหมายนั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชวินิจฉัยได้ 3 กรณี ดังนี้[27]

---

(1) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา รวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง 2 สภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(2) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่มิใช่กรณีตามวรรค 3 ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81”

[27] สิทธิกร ศักดิ์แสง, **อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 15**, หน้า 357-358.

กรณีที่ 1 พระมหากษัตริย์ทรงผ่านพระราชทานร่างกฎหมาย ที่ นายกรัฐมนตรีนำร่างกฎหมายฉบับนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน 20 วัน ก่อนนับแต่วันที่ได้รับร่างฯ ภายใน 90 วัน และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กรณีที่ 2 ทรงไม่เห็นชอบด้วยในร่างกฎหมายฉบับนั้นและพระราชทานคืนมายังรัฐสภาภายใน 90 วันนับตั้งแต่วันที่นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าถวาย อันถือว่าทรง ยับยั้ง (veto) โดยชัดแจ้ง และสภาปล่อยให้กฎหมายตกไป

กรณีที่ 3 พระมหากษัตริย์ไม่ทรงผ่านพระราชทานร่างกฎหมายที่นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ และส่งมายังรัฐสภาภายใน 90 วันซึ่งเมื่อเวลา 90 วันล่วงพ้นไปก็ถือว่าพระมหากษัตริย์ทรง ยับยั้ง (veto) ร่างกฎหมายนั้นโดยปริยาย ซึ่งเมื่อพระมหากษัตริย์จะทรง ยับยั้ง (veto) ร่างกฎหมายโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายก็ตาม รัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) จะต้องพิจารณาทบทวนร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นอีกครั้งหนึ่ง และหากรัฐสภาลงมติร่างกฎหมายนั้นด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง 2 สภา นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างกฎหมายฉบับนั้นทูลเกล้าถวายฯอีกครั้งหนึ่ง และหากพระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 30 วัน นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างกฎหมายฉบับนั้นไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ทรงได้ลงพระปรมาภิไธย

แต่ถ้ารัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) มีมติยืนยันร่างกฎหมาย ที่พระมหากษัตริย์ทรงยับยั้ง (veto) โดยชัดแจ้งหรือปริยายด้วยคะแนนเสียงไม่ถึง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ 2 สภา ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็ตกไปนำไปประกาศใช้ไม่ได้

2. วิเคราะห์เกี่ยวกับสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของรัฐควบคุมคนในสังคมระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากที่ได้ศึกษาที่มาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะพบว่า มีคล้ายคลึงกันและมีความแตกต่างกันอยู่หลายประเด็น ดังนี้

2.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ที่มาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในเรื่องของความคล้ายคลึงและความแตกต่างกันระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (กฎหมายที่มาขยายเนื้อหาตามรัฐธรรมนูญ) กับพระราชบัญญัติ (กฎหมายที่ออกตามเนื้อความตามรัฐธรรมนูญ) เพื่อที่จะเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ถึงปัญหาสถานะและการจัดลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้เข้าใจยิ่งขึ้น ดังนี้[28]

2.1.1 ความคล้ายคลึงระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ มีความคล้ายคลึงตามที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ ต่างก็เป็นกฎหมายในระดับกฎหมายบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ เป็นกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญด้วยกัน ซึ่ง

---

[28] สิทธิกร ศักดิ์แสง, **อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 15,** หน้า 25-33.

สรุปได้ว่ากฎหมายทั้ง 2 เป็น “กฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญ” ตาม “วิถีทางรัฐธรรมนูญ”

2.1.2 ความแตกต่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เมื่อพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบความแตกระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ข้อพิจารณาดังนี้

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น จะมีความสำคัญกว่าพระราชบัญญัติเพราะมีความใกล้ชิดผูกอิงอยู่กับรัฐธรรมนูญและมีความจำเป็นต้องตราใช้บังคับตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ได้กำหนดไว้เฉพาะเรื่องไว้ในรัฐธรรมนูญว่า เรื่องใดบ้างจำนวนกี่เรื่องที่ต้องตรา แต่พระราชบัญญัตินั้นไม่ได้จำกัดว่าจำนวนกี่เรื่องแล้วสถานการณ์ของบ้านเมืองตามความต้องการของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีขั้นตอนกระบวนการตรากฎหมายพิเศษกว่าพระราชบัญญัติ เช่น การให้สิทธิและจำนวนผู้เสนอร่างกฎหมายและการให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1) การให้สิทธิเสนอร่างกฎหมาย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การให้สิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 131 กับร่างพะราชบัญญัติตามมาตรา 133 จะมีความแตกต่าง ดังนี้

(1) การให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างกฎหมาย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แต่กำหนดให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 10,000 ขึ้นไปเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ

(2) การให้สิทธิคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ การให้สิทธิคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้นั้นจะต้องมาจากการเสนอแนะของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ส่วนการให้สิทธิคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติเสนอได้โดยไม่ต้องมีการเสนอแนะจากองค์กรใด ๆ

(3) การให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ การให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนการให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 จำนวนสมาชิกที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนการให้สิทธิสมาชิกภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน

2) การพิจารณาร่างกฎหมาย กล่าวคือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะพิจารณาโดยรัฐสภาตามมาตรา 132 วรรค 2 (1) คือ สภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภารวมกันมี 3 วาระ เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ส่วนพระราชบัญญัติจะพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน 3 วาระ เป็นไปตามข้อบังคับประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 แล้วเสนอให้วุฒิสภาพิจารณา 3 วาระ เป็นไปตามข้อบังคับวุฒิสภา พ.ศ. 2562

4. การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เมื่อร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะมีการควบคุม 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 ตามมาตรา 132 วรรค 2 (2) (3) ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปยังศาลฎีกา (Court of Justice) ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitution Court) หรือองค์กรอิสระ (Independent Organization) ที่เกี่ยวข้องตีความว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ระยะที่ 2 ซึ่งเป็นการควบคุมมิให้หรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติ มาตรา 148 หากสมาชิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้ง 2 สภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง 2 สภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ส่วนร่างพระราชบัญญัติหากสมาชิกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้ง 2 สภา

รวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง 2 สภา เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ตารางเปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560[29]

ประเด็นเปรียบเทียบ	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	พระราชบัญญัติ
ความหมาย	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หมายถึง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) เป็นกฎหมายที่ออกมาขยายเนื้อหารายละเอียดของรัฐธรรมนูญผูกอิงอยู่กับรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นแตกต่างจากกฎหมายชนิดอื่น ๆ เพราะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น เป็นกฎหมายที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญ	พระราชบัญญัติ คือ กฎหมายที่ออกตามเนื้อความของรัฐธรรมนูญตราโดยรัฐสภาอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญ
ความคล้ายคลึง 1. ระดับชั้นของกฎหมาย 2. อาศัยอำนาจในการตรากฎหมาย	- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายระดับกฎหมายบัญญัติ	- พระราชบัญญัติเป็นกฎหมายระดับกฎหมายบัญญัติ - พระราชบัญญัติออกโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญ

[29] ที่มาของตารางเปรียบเทียบ ใน สิทธิกร ศักดิ์แสง, **“รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”** ,นนทบุรี : ภีมปริ้นติ้งเฮ้าส์ แอนด์ ดีไซน์,2561 ,หน้า 14-15.

ประเด็นเปรียบเทียบ	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	พระราชบัญญัติ
	- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ออกโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญ	
ความแตกต่าง 1. ความจำเป็นที่ตราเป็นกฎหมาย	- พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องตราใช้บังคับตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด	- พระราชบัญญัติไม่ได้บังคับ
2. จำนวนเรื่องที่ตราเป็นกฎหมาย	- พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้นได้กำหนดไว้เฉพาะเรื่องไว้ในรัฐธรรมนูญว่าเรื่องใดบ้างจำนวนกี่เรื่องที่ต้องตรา	- พระราชบัญญัตินั้นไม่ได้จำกัดว่าจำนวนกี่เรื่องแล้วแต่สถานการณ์ของบ้านเมือง
3. การเสนอร่างกฎหมาย	- ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (1) คณะรัฐมนตรีโดยการเสนอแนะของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ (2) ส.ส. 1 ใน 10 หรือ ส.ส.กับ ส.ว. 1 ใน 10	- ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ (1) คณะรัฐมนตรี (2) ส.ส.ไม่น้อยกว่า 20 คน (3) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,000 คนขึ้นไป
4. การพิจารณาร่างกฎหมาย	- ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะพิจารณาทั้ง 2 สภา ในเวลาเดียวกันมี 3 วาระตามข้อบังคับประชุมรัฐสภา	- ร่างพระราชบัญญัติจะพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรก่อน 3 วาระ ตามข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรและเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณา 3 วาระ ตามข้อบังคับวุฒิสภา

ประเด็นเปรียบเทียบ	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	พระราชบัญญัติ
5. การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ	- เมื่อรัฐสภาพิจารณาลงมติแล้วเสร็จ มีการควบคุม 2 ระยะ คือ (1) ระยะที่ 1 ต้องส่งร่างกฎหมายนั้นให้ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องตีความว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าขัดรัฐสภาดำเนินแก้ไขภายใน 30 วัน (2) ระยะที่ 2 เมื่อรัฐสภาดำเนินการแก้ไข เมื่อรัฐสภาพิจารณาลงมติเสร็จก่อนทูลเกล้าฯ ต้องมีผู้ยื่นคำร้องว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่	เมื่อรัฐสภาพิจารณาลงมติเสร็จก่อนทูลเกล้าฯต้องมีผู้ยื่นคำร้องว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

2.2 วิเคราะห์สถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากตารางข้างต้น ที่อธิบายถึงสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า ได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความเป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัติ คือ การกำหนดจำนวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไว้ในมาตรา 130 การกำหนดบุคคลและจำนวนผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 131 รวมไปถึงกระบวนการพิจารณาระหว่างพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะกระบวนการพิจารณาโดยรัฐสภาซึ่งมีลักษณะพิเศษเช่นเดียวกันกับการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญภายใต้มาตรา 256 ซึ่งประกอบด้วย 3 วาระเช่นกัน แสดงให้เห็นว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความยากและมีความเข้มข้นกว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เพราะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เริ่มต้นด้วยการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 แล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ซึ่งถือว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมีความง่ายกว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และการควบคุมตรวจความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ในมาตรา มาตรา 132 ที่แตกต่างไปจากการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมี **“สถานะลำดับชั้นทางกฎหมาย”** หรือ มี **“นิติสถานะ”** สูงกว่าพระราชบัญญัติและ จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคดีที่ 1-2/2550 และ คดีที่ 3-5/2550 ได้วินิจฉัย “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะทางกฎหมายเท่าเทียมกับพระราชบัญญัติ” ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นผูกพันทุกองค์กร จึงเกิดปัญหา ดังนี้

2.2.1 ปัญหาหลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่ากรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมี “สถานะลำดับชั้นทางกฎหมาย” หรือมี “นิติฐานะ” เท่ากับพระราชบัญญัติ

เมื่อพิจารณาศึกษาถึงปัญหาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมี “สถานะลำดับชั้นทางกฎหมาย” หรือ มี “นิติฐานะ” เท่ากับพระราชบัญญัตินั้นจะทำให้เกิดปัญหา คือ หลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดวิธีการเสนอ กระบวนการตราและการควบคุมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญพิเศษไปจากพระราชบัญญัติก็เพียงให้ปรากฏเด่นชัดถึงความแตกต่างของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับเท่านั้นหรือไม่ เพราะการที่ทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมี “สถานะลำดับชั้นทาง

กฎหมาย” หรือ มี “นิติฐานะ” เท่ากับพระราชบัญญัตินั้นจะทำให้เกิดปัญหา คือ หลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า กล่าวคือ เมื่อพระราชบัญญัติที่ได้ออกมาภายหลังซึ่งเป็นพระราชบัญญัติในเรื่องอื่นที่ไม่ได้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบัญญัติรายละเอียดของหลักการใหญ่หรือแนวสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้ยกเลิกหรือมีข้อความขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ อาจทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่มีความเป็นพิเศษตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2.2.2 ปัญหาการโต้แย้งทางความคิดการจัดลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นทางกฎหมายอยู่สูงกว่าหรือเท่ากับพระราชบัญญัติ

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีวิธีการเสนอ กระบวนการตราและการควบคุมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติ ทำให้เกิดปัญหาการจัดลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นทางกฎหมายอยู่สูงกว่าพระราชบัญญัติหรือไม่ มีแนวคิดที่ปรากฏอยู่ 2 แนวคิด ดังนี้

แนวคิดที่ 1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสิ้นผลไปกับรัฐธรรมนูญ เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญวางกรอบเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้และมีการะบวนเสนอ กระบวนการตราและการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหริแย้งกับรัฐธรรมนูญด้วยวิธีพิเศษกว่าพระราชบัญญัติ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสเปน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมที่ยากกว่าพระราชบัญญัติ แต่ง่ายกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐรัฐธรรมนูญ ทำให้ลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรม นูญสูงกว่าพระราชบัญญัติ แต่มีลำดับชั้นทางกฎหมายต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ส่วนในประเทศอิตาลีมีกระบวนการตราและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีลักษณะเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแต่ก็ออกโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญต้องมีลำดับชั้นทางกฎหมายต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ และมีลำดับชั้นทางกฎหมายสูงกว่าพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส ประเทศสเปน ซึ่งเหตุที่ประเทศ ฝรั่งเศส ประเทศ

สเปน และประเทศอิตาลี กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นทางกฎหมายสุงกว่าพระราชบัญญัติ เพราะถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสำคัญที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับองค์กรหรือการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญหรือขยายรายละเอียดของรัฐธรรมนูญผูกอิงใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญ และเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงต้องกระทำได้ยากกว่าพระราชบัญญัติ ทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นทางกฎหมายสูงกว่าพระราชบัญญัติ

ซึ่งในกรณีนี้เกิดขึ้นเมื่อมีการรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับได้ถูกประกาศรับรองให้ใช้บังคับอยู่ต่อไป และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีการประกาศยกเลิกไม่ให้ใช้บังคับ แต่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2542 ไม่ได้มีการประกาศรับรองหรือยกเลิกใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ดังนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2542 จึงสิ้นผลไปกับรัฐธรรมนูญโดยปริยาย

แนวคิดที่ 2 ถึงแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ถือเป็นกฎหมายพิเศษ แต่มีลำดับชั้นทางกฎหมายลำดับชั้นเดียวกับพระราชบัญญัติ เพียงแต่มีเงื่อนไขในการตราที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติ คือ มีกรอบเนื้อหาที่กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้วโดยรัฐธรรมนูญมีไว้เพื่อขยายความรัฐธรรมนูญ และเป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญนั้นเองจะเป็นผู้กำหนดว่าให้มีกฎหมายใดบ้างที่ถือเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกำหนดกรอบว่ากฎหมายนั้นจะมีเนื้อหาอย่างไร โดยจะมีกระบวนการตรา คือ การออกกฎหมายที่พิเศษเฉพาะกว่ากฎหมายทั่วไป แต่ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ก็ไม่น่าจะสูงกว่าพระราชบัญญัติ ด้วยเหตุผล 2 ประการที่สำคัญ ดังนี้

ประการที่ 1 ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคดีที่ 1-2/2550 และ คดีที่ 3-5/2550 ได้วินิจฉัย **“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะทางเท่าเทียมกับพระราชบัญญัติ”** ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องสถานะทางกฎหมายและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ประการที่ 2 คือ ไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดให้อำนาจตรา **“กฎหมาย”** (ในความหมายของพระราชบัญญัติ) ขึ้นมาเพื่อขยายความพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งการ “ออก (กฎหมาย) ลูก” ได้นี้ คือ ข้อบ่งชี้ประการหนึ่งของความเป็นกฎหมายที่ลำดับศักดิ์สูงกว่า ตามทฤษฎีกฎหมายบริสุทธิ์ของเคลเซ่น[30] ดังนั้นหากมีกรณีขัดแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติทั่วไป กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ต้องกลับไปสู่หลักการตีความกฎหมายทั่วไป คือ กฎหมายเฉพาะยกเว้นกฎหมายทั่วไป เช่นนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ถือ เป็นกฎหมายเฉพาะ (คือเฉพาะเรื่องที่กำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญ) จึงอาจยกเว้นกฎหมายทั่วไปได้ กฎหมายอื่นจึงขัดกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้ แต่ไม่ใช่เพราะมันลำดับศักดิ์สูงกว่า แต่เป็นไปตามหลักทั่วไปในการตีความกฎหมายนั่นเอง เพื่อแก้ปัญหาในเรื่องหลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า กล่าวคือ เมื่อพระราชบัญญัติที่ได้ออกมาภายหลังซึ่งเป็นพระราชบัญญัติในเรื่องอื่นที่ไม่ได้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบัญญัติรายละเอียดของหลักการใหญ่หรือแนวสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้ยกเลิกหรือมีข้อความขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้หรือไม่ เมื่อถือว่าเป็นกฎหมายในลำดับชั้นทางกฎหมายเดียวกัน

จากแนวคิดทั้ง 2 แนวคิด หลักการต้องยอมรับตามแนวคิดที่ 2 คือ ต้องยอมรับตามคำวินิจฉัยรัฐธรรมนูญ เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันทุกองค์กร ตามมาตรา 211[31] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

---

[30] Hans kelsen **“Gerneral Theory of Law and State”**New York,Russel,1973 p.111 อ้างในจรัญ โฆษณานันท์ ,**“นิติปรัชญา”** ,กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง,พิมพ์ครั้งที่ 16 ,2552 ,หน้า 64-65.

[31] มาตรา 211 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พุทธศักราช 2560 ดังนั้น ปัญหาในเรื่องสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ยังมีคงมีอยู่ จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญใหม่หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการกำหนดสถานะของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีความชัดเจนหมดปัญหาเกี่ยวกับสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

3.สรุป

ผู้เขียนเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายระดับเดียวกันกับพระราชบัญญัติ ผู้เขียนไม่เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เพราะมีบัญญัติที่เกี่ยวกับการเสนอ การพิจารณาและการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญพิเศษที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติก็ตามแต่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ว่า มี **“สถานะทางทางลำดับชั้นเท่ากับพระราชบัญญัติ”** และที่สำคัญคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติว่า **“คำวินิจฉัยให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระและหน่วยงานของรัฐ”** แต่อย่างไรก็ตามยังคงต้องรอคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดสถานะของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อไป เพื่อให้มีความชัดเจนหมดปัญหาเกี่ยวกับสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

“องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัยต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 7 คน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องใดไว้พิจารณาแล้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ใดจะปฏิเสธไม่วินิจฉัยโดยอ้างว่าเรื่องนั้นไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญมิได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ”

บรรณานุกรม

กลุ่มงานเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2547). **“อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา”**. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 .ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนพิเศษ 216 ง ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2562 ,หน้า 46.

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 .ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนพิเศษ 219 ง ลงวันที่ 2 กันยายน 2562 ,หน้า 17.

จรัญ โฆษณานันท์. (2552). **นิติปรัชญา** (พิมพ์ครั้งที่ 16). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

นรนิติ เศรษฐบุตร บรรณาธิการ. (2547). **สารานุกรมการเมืองไทย.** กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

รดาวรรณ เกื้อกูลเกียรติ์. (2533). **การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 .ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก ลงวันที่ 6 เมษายน 2560 ,หน้า 1.

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 รัฐกิจจานุเบกษา ฉบับลงวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 1958

สมคิด เลิศไพทูรย์. (2538). **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนกองทุนวิจัย.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). **“ญัตติ” ใน “สารานุกรมการเมืองไทย” นรนิติ เศรษฐบุตร บรรณาธิการ.** กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สถาบันพระปกเกล้า สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สราวุธ ปิตุเตชะ. (2545). **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สิทธิกร ศักดิ์แสง. (2561). **รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.** นนทบุรี: ภีมปริ้นติ้งเฮ้าส์ แอนดีไซน์.

สิทธิกร ศักดิ์แสง. (2561). **กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง.** นนทบุรี: ภีมปริ้นติ้งเฮ้าส์ แอนดีไซน์.

การเลือกปฏิบัติเพราะ "เหตุอื่นใด" ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

Discrimination on the ground of "any other grounds" according to The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560

อธิป จันทนโรจน์*
มหาวิทยาลัยพายัพ ถนนซุปเปอร์ไฮเวย์เชียงใหม่-ลำปาง อำเภอเมือง
จังหวัดเชียงใหม่ 50000
Mr.Athip Chanthanarot
มหาวิทยาลัยพายัพ ถนนซุปเปอร์ไฮเวย์เชียงใหม่-ลำปาง อำเภอเมือง
จังหวัดเชียงใหม่ 50000
เมล์ติดต่อ: ajatippop@gmail.com

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดหลักการห้ามเลือกปฏิบัติไว้โดยชัดแจ้งตั้งแต่ฉบับ พ.ศ.2540 โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการได้แก่ ประการแรกเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล และประการที่สองต้องอาศัยเหตุที่กฎหมายกำหนดเป็นเหตุแห่งการเลือกปฏิบัตินั้น เมื่อครบองค์ประกอบทั้งสองประการแล้วก็พิจารณาได้ว่า มีการเลือกปฏิบัติอันขัดต่อกฎหมายเกิดขึ้นหรือไม่

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาก็ยังคงหลักการห้ามเลือกปฏิบัติไว้อย่างต่อเนื่อง และยังได้เพิ่มเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติมากขึ้นในแต่ละฉบับด้วย จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2560) ก็ได้เพิ่มเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติที่สำคัญขึ้นมาอีกหนึ่งเหตุนั่นก็คือ "เหตุอื่นใด"

---

* อาจารย์ประจำ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ

ในบทความนี้ เป็นการนำเสนอการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับการกำหนด "เหตุอื่นใด" ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2560) นี้ว่าจะนำมาใช้กับกรณีใดได้บ้าง ใครควรจะเป็นผู้ตีความว่า "เหตุอื่นใด" นั้นหมายความถึงเหตุใดบ้าง และมีการวางหลักเกณฑ์ในการตีความไว้อย่างไรบ้างหรือไม่ โดยได้ศึกษาจากกฎหมายระหว่างประเทศบางฉบับที่ประเทศไทยมีพันธกรณี รวมถึงคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปซึ่งแม้จะไม่มีพันธกรณีกับประเทศไทยโดยตรง แต่ก็สามารถศึกษาเป็นแนวทางประกอบได้

คำสำคัญ: การเลือกปฏิบัติ, เหตุอื่นใด, รัฐธรรมนูญ

Abstract

The Constitution of the Kingdom of Thailand has clearly set out the prohibitions of discrimination since the 1997 issue, which consists of two important components: the first is the unjust discrimination against persons and secondly, it must be based on the grounds of the law as the cause of discrimination. Having completed both of these elements, we can determine whether discrimination is illegal or not.

In the following constitutions, discrimination principles have been kept and employed as well. In fact, more forms of discrimination in each issue have been increased. Until the current constitution (2017) added another important cause of discrimination, which is "any other grounds."

In this article, it is a preliminary presentation on the determination of "any other grounds" in the current constitution (2017), which can be used in any cases. Who should interpret it? What is included? And what criteria have been laid down in the interpretation? By studying some international law that Thailand

has obligations including the decision of the European Court of Human Rights, which has no direct obligation to Thailand but can be studied as an accompanying guide.

Keywords: Discrimination, any other grounds, Constitution

1. บทนำ

หลักความเสมอภาค เป็นหลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยมีมาตรการที่สำคัญ เพื่อเป็นหลักประกันว่าบุคคลมีความเสมอภาคกันคือ การเลือกปฏิบัติ หรือจะเรียกว่าการไม่เลือกปฏิบัติ หรือการห้ามการเลือกปฏิบัติก็แล้วแต่กรณี กฎหมายในหลายประเทศจึงกำหนดข้อห้ามการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลไว้ทั้งในระดับของกฎหมายสูงสุดคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายลำดับรองลงมา เช่น พระราชบัญญัติต่างๆ

ประเทศไทยก็ได้แสดงถึงการเคารพในความเสมอภาคของบุคคลโดยมีกฎหมายที่กำหนดเรื่องความเสมอภาคและการเลือกปฏิบัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติหลักความเสมอภาคและการห้ามการเลือกปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2540[1] จนถึงรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน โดยมีแนวทางการเขียนเนื้อหาของบทบัญญัติไว้เป็นแนวทางเดียวกัน จนสามารถพิจารณาได้ว่าการเลือกปฏิบัติอันถือว่าขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นมีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 2 ประการ ได้แก่ 1. มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล และ2. อาศัยเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ องค์ประกอบทั้งสองประการนี้เป็นองค์ประกอบที่ศาลใช้ในการพิจารณาคดีว่ามีการเลือกปฏิบัติอันขัดต่อกฎหมายหรือไม่ ดังเช่นตัวอย่างในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญต่อไปนี้

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2546 มีประเด็นหนึ่งจะต้องวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติชื่อบุคคล ฉบับ2505 มาตรา 12 มีลักษณะเป็นการเลือก

---

[1] หมายถึง รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช...

ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ2540 หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ.2505 มีลักษณะเป็นการบังคับให้หญิงมีสามีใช้ชื่อสกุลของสามีเพียงฝ่ายเดียวจากการมีสถานะการสมรสซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องเพศและสถานะของบุคคล เพราะไม่ได้ใช้ความแตกต่างระหว่างเพศในเรื่องทางกายภาพ หรือภาระหน้าที่ระหว่างชายและหญิงที่มีผลมาจากความแตกต่างทางเพศ พระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ.2505 มาตรา 12 จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2555 มีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ.2543 มาตรา 26 (10) ซึ่งในขณะนั้นบัญญัติว่า[2] “ผู้สมัครสอบคัดเลือก ผู้สมัครทดสอบความรู้ หรือผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษ เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้...(10) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือมีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการหรือเป็นโรคที่ระบุไว้ในระเบียบของ ก.ต. และ...” ซึ่งคำว่า “กายหรือจิตใจไม่เหมาะสม” นั้นอยู่ในกรอบความหมายของคำว่า “คนพิการ” ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550 มีลักษณะเป็นการกำหนดลักษณะทางกายและจิตใจที่ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการไว้อย่างกว้างขวางไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจได้กว้างขวางเกินความจำเป็นอันอาจส่งผลให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการได้ และเป็นการตัดสิทธิคนพิการโดยไม่เปิดโอกาสให้ได้สอบคัดเลือกอย่างเท่าเทียมกับคนทั่วไป ไม่มีโอกาสได้แสดงความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งงานนั้นเสียก่อน จึงเป็นการขัดต่อสิทธิของคนพิการในการเข้าทำงานบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปและ

---

[2] ปัจจุบันได้แก้ไขเป็น “ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคที่ระบุไว้ในระเบียบของ ก.ต. และ”

เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความพิการตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ2550 มาตรา 30 วรรคสาม

ทั้งสองคำวินิจฉัยนั้น ต่างก็ต้องพิจารณาประการแรกว่า มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่ และประการที่สองว่า การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมนั้นได้อาศัยเหตุตามที่กฎหมาย (ในที่นี้คือกฎหมายรัฐธรรมนูญ) กำหนดไว้หรือไม่ จนได้คำวินิจฉัยว่ากฎหมายนั้นๆ มีการเลือกปฏิบัติอันขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือไม่

ในบทความนี้จะนำเสนอเกณฑ์การพิจารณาการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุอื่นใด ซึ่งประเด็นว่าการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเป็นอย่างไรนั้นได้มีการพิจารณากันอย่างกว้างขวางว่าควรจะมีเกณฑ์อะไรในการพิจารณาบ้าง เช่น สิ่งที่เหมือนกันควรจะได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน เป็นต้น แต่ที่สำคัญประเด็นว่าเหตุแห่งการเลือกปฏิบัตินั้นควรจะมีอะไรบ้างกลับไม่ค่อยได้พิจารณากันสักเท่าไรนัก ซึ่งในรัฐธรรมนูญฯ เองได้บัญญัติเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติไว้หลายกรณี เช่น เพศ ภาษา อายุ ความพิการ เป็นต้น และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ2560 ได้มีเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติเพิ่มขึ้นมาอีกหนึ่งเหตุคือ “เหตุอื่นใด”

2. การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

การพิจารณาว่า การกระทำใดเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่นั้น มีเกณฑ์ที่ควรจะต้องพิจารณาอยู่ 3 ประการ ดังนี้

1. มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันหรือไม่ การปฏิบัติที่แตกต่างนั้นหมายความรวมถึงการกระทำในลักษณะของการกีดกัน การแบ่งแยก การจำกัด หรือการให้ประโยชน์ที่มากกว่า ระหว่างบุคคลสองคน หรือสองกลุ่ม หรือหลายกลุ่ม

2. มีสถานการณ์ที่เหมือนหรือคล้ายกัน กล่าวคือต้องเป็นการปฏิบัติที่แตกต่างกันบนสถานการณ์ที่เหมือนหรือคล้ายกันจึงจะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หากเป็นการปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อบุคคลที่มีสถานการณ์ที่แตกต่างกันย่อมไม่ใช่การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

อย่างไรก็ดี การปฏิบัติที่เหมือนกันต่อบุคคลที่มีสถานการณ์แตกต่างกันก็อาจถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้ โดยอาจเรียกว่าเป็นการเลือกปฏิบัติทางอ้อม (Indirect Discrimination) เช่น การนัดสัมภาษณ์งานผู้สมัครงานทุกคนโดยกำหนดให้ทำการสัมภาษณ์บนอาคารชั้นสามในอาคารซึ่งไม่มีลิฟต์หรือทางขึ้นสำหรับผู้พิการ ทำให้ผู้พิการไม่สามารถเข้าสัมภาษณ์งานได้ แม้ว่าจะมีการปฏิบัติที่ไม่แตกต่างกัน แต่เมื่อการปฏิบัตินั้นส่งผลกระทบต่อบุคคลที่มีลักษณะเฉพาะกลุ่ม (ในตัวอย่างนี้คือคนพิการ) ให้เสียเปรียบโดยไม่เป็นธรรม ก็ถือเป็นการเลือกปฏิบัติได้

3. การปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อบุคคลที่มีสถานการณ์เหมือนหรือคล้ายกันจะถูกพิจารณาว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมก็ต่อเมื่อมีการพิสูจน์ว่าการเลือกปฏิบัตินั้นไม่มีความเป็นกลาง (objective) ไม่มีเหตุผลที่เหมาะสม (reasonable justification) ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายนั้นๆ (legitimate aim) และไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน (proportionality) ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณากันเป็นกรณีๆ ไป

3. พัฒนาการของการกำหนดเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดข้อห้ามการเลือกปฏิบัติไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฯ ฉบับ2540 เป็นต้นมา ซึ่งสอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ ในส่วนนี้จึงขอยกกฎหมายที่กำหนดข้อห้ามการเลือกปฏิบัติโดยเริ่มที่กฎหมายระหว่างประเทศ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับ พ.ศ.2540 ถึง พ.ศ.2560 โดยจะขอข้ามรัฐธรรมนูญฯ ฉบับชั่วคราว พ.ศ.2549 และฉบับชั่วคราว พ.ศ.2557 ไปเนื่องจากไม่ได้มีบทบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้โดยตรง นอกจากนี้จะขอยกกฎหมายของสหภาพยุโรปซึ่งไม่ได้ส่งผลในแง่ของการบังคับใช้กับประเทศไทย แต่เพื่อใช้ในการเปรียบเทียบ ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการในการกำหนดเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติว่าเพิ่มขึ้นหรือลดลง และสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ หรือกฎหมายต่างประเทศหรือไม่ อย่างไร

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง(International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR)

Article 2 “1. Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status”

มาตรา 2(1) “รัฐภาคีแต่ละรัฐแห่งกติกานี้รับที่จะเคารพและประกันแก่ปัจเจกบุคคลทั้งปวงภายในดินแดนของตนและภายใต้เขตอำนาจของตนในสิทธิทั้งหลายที่รับรองไว้ในกติกานี้โดยปราศจากการแบ่งแยกใดๆ อาทิ เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นๆ”

Article 26 “All persons are equal before the law and are entitled without any discrimination to the equal protection of the law. In this respect, the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status”

มาตรา 26 “บุคคลทั้งปวงย่อมเสมอกันตามกฎหมาย และมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกัน ตามกฎหมาย โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ ในกรณีนี้ กฎหมายจะต้องห้ามการเลือกปฏิบัติใดๆ และต้องประกันการคุ้มครองบุคคลทุกคนอย่างเสมอภาคและเป็นผลจริงจังจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลใด เช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นๆ”

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights, ICESCR)

Article 2 “2. The States Parties to the present Covenant undertake to guarantee that the rights enunciated in the present Covenant will be exercised without discrimination of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.”

มาตรา 2 วรรคสอง “รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับที่จะประกันว่าสิทธิทั้งหลายที่ระบุไว้ในกติกานี้จะใช้ได้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ ในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด ชาติหรือสังคมดั้งเดิม ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่น”

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (European Convention on Human Rights)

Article 14 “The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.”

มาตรา 14 “การเข้าร่วมสิทธิและเสรีภาพที่ปรากฏในอนุสัญญานี้จะได้รับการประกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่าเหตุใดๆ เช่น เพศ เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความเห็นอื่น ชาถิ่นกำเนิดทางชาติหรือสังคม การมีส่วนร่วมของกลุ่มชาติพันธุ์ ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่น”

<u>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ2540</u>

มาตรา 30 วรรคสาม “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้”

<u>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ2550</u>

มาตรา 30 วรรคสาม “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้”

<u>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ2560</u>

มาตรา 27 วรรคสาม “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ ฉบับ 2540 จนถึงปัจจุบัน ได้กำหนดเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติไว้สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศฯ หลายเหตุได้แก่ ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม นอกจากนี้ยังมีเหตุอื่นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดไว้มากกว่า เช่น อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ การศึกษาอบรม เป็นต้น ที่กติการะหว่างประเทศฯ กำหนดไว้แต่ไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเลยก็คือ สีผิว (colour) อย่างไรก็ดี คำว่า เชื้อชาติ สามารถ

ตีความหมายถึงสีผิวได้ด้วย อย่างที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, CERD) ก็ได้ให้ความหมายของคำว่า การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ หมายถึงการจำแนก การกีดกัน การจำกัด หรือการให้สิทธิพิเศษบนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เชื้อสาย หรือชาติกำเนิด หรือเผ่าพันธุ์กำเนิด[3]

เหตุแห่งการเลือกปฏิบัติอีกประการหนึ่งซึ่งปรากฏในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองคือ สถานะอื่นๆ (other status) ซึ่งเป็นพัฒนาการที่น่าสนใจสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ2560 เนื่องจากได้เพิ่มเหตุความแตกต่างในเรื่อง “เหตุอื่นใด” ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า มีลักษณะเดียวกับคำว่า “สถานะอื่นๆ” (other status) ไว้สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศฯ ทั้งสองฉบับ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปด้วย ในส่วนต่อไปผู้เขียนจะได้กล่าวถึงแนวทางในการกำหนดเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติว่ามีอย่างไรบ้าง เพื่อนำไปสู่การพิจารณาว่า “เหตุอื่นใด” ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฯ จะมีความหมายอย่างไร

4. การกำหนดเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติ

การเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อกฎหมาย ไม่ได้หมายถึงการเลือกปฏิบัติทุกๆ กรณีนั้นจะขัดต่อกฎหมายทั้งหมด แต่การเลือกปฏิบัติที่อาศัยเหตุซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ เช่น เพศ ศาสนา ความพิการ ฯลฯ จึงจะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อกฎหมายได้ การกำหนดเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติมีประเด็นที่ควรพิจารณาอย่างน้อย 2 ประเด็นคือ 1.ควรจะกำหนดให้มีเหตุใดบ้างที่ต้องได้รับความคุ้มครอง

---

[3] ข้อบทที่ 1(1) “In this Convention, the term "racial discrimination" shall mean any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life.”

และ 2.หน่วยงานที่จะกำหนดเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติได้นั้นควรจะเป็นหน่วยงานใด

ในประเด็นแรกว่า ควรจะมีเหตุใดบ้างที่ต้องได้รับความคุ้มครองไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบันแล้วพบว่า เราได้เพิ่มเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติจากเดิม 13 เหตุในปี พ.ศ.2540 เป็น 14 เหตุ ในปีพ.ศ.2550 โดยเพิ่มเหตุ "ความพิการ" เข้ามา และเพิ่มเป็น 15 เหตุ ในปีพ.ศ.2560 โดยเพิ่ม "เหตุอื่นใด" ซึ่งจำนวนเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้ความคุ้มครองนั้นก็ครอบคลุมเหตุต่างๆ ที่กำหนดไว้ โดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่กล่าวมาแล้ว ประเด็นที่น่าจะพิจารณากันต่อไปก็คือเหตุที่กำหนดไว้ต่างๆ นั้นมีความหมายแค่ไหนเพียงไรเช่น เหตุความเชื่อทางศาสนาจะหมายความถึงความเชื่อของกลุ่มลัทธิต่างๆ ด้วยหรือไม่ หรือเหตุเรื่องเพศจะมีความหมายรวมถึงกลุ่มเพศที่สามหรือกลุ่มที่มีการแปลงเพศด้วยหรือไม่ เป็นต้น

ในประเด็นที่สอง ว่าหน่วยงานใดควรเป็นหน่วยงานที่จะกำหนดเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติได้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็คงมีเพียง 2 หน่วยงานคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ กับฝ่ายตุลาการ เท่านั้น ซึ่งการกำหนดเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติมีลักษณะในการกำหนดได้ 3 ลักษณะ[4] ดังนี้

1. การกำหนดแบบ open-textured กล่าวคือ ทุกคนมีความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมายโดยไม่มีการกำหนดเหตุพื้นฐานใดๆ ไว้เป็นการเฉพาะแต่จะอาศัยคำวินิจฉัยของศาลเป็นเครื่องมือในการกำหนดเหตุต่างๆ เหล่านั้น ยกตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา

2. การกำหนดแบบระบุเหตุทั้งหมดที่ไม่สามารถเลือกปฏิบัติได้ โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะกำหนดเหตุทั้งหมดเอาไว้ในกฎหมายและไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายตุลาการสามารถใช้ดุลพินิจเพิ่มเติมเหตุอื่นเข้าไปในการพิจารณาคดีได้

3. การกำหนดแบบระบุเหตุพื้นฐานของการเลือกปฏิบัติไว้แต่ไม่ทั้งหมด มีข้อสังเกตของการกำหนดเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติแบบนี้ว่าจะกำหนด

---

[4] อธิป จันทนโรจน์, **การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุความพิการกับกฎหมายระหว่างประเทศ : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทย**, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549, น.62.

เหตุ “สถานะอื่นๆ” ไว้ตอนท้ายโดยจะปล่อยให้เป็นดุลพินิจของศาลหรือฝ่ายตุลาการว่าควรจะมีเหตุอื่นใดที่จะถือเป็นการเลือกปฏิบัติอันขัดต่อกฎหมายได้อีกหรือไม่ ซึ่งศาลหรือฝ่ายตุลาการจะมีโอกาสใช้ดุลพินิจเหล่านั้นเมื่อมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลแล้วเท่านั้น

ดังนั้น เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติไว้บางประการ และเปิดโอกาสให้เพิ่มเติมเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติได้ จึงเป็นบทบาทของฝ่ายตุลาการที่จะพิจารณาว่า “เหตุอื่นใด” ที่ไม่ควรถูกนำมาใช้เป็นเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติ ซึ่งฝ่ายตุลาการที่มีโอกาสใช้ดุลพินิจในกรณีนี้น่าจะเป็นไปได้ทั้งศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง รวมถึงศาลยุติธรรมด้วย ในหัวข้อต่อไปเราจะศึกษาแนวทางในการพิจารณา “เหตุอื่นใด” ว่าหมายถึงเหตุใดได้บ้าง และเหตุนั้นๆ ควรมีลักษณะอย่างไร

5. การใช้ “เหตุอื่นใด” เป็นเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ 2560 เพิ่งจะได้กำหนด “เหตุอื่นใด” เป็นเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติไว้เป็นครั้งแรก จึงควรศึกษาแนวทางในการพิจารณาว่า “เหตุอื่นใด” เช่นว่านั้น ควรมีลักษณะอย่างไร ซึ่งในบทความนี้จะนำเสนอผ่านการให้ความหมายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และการตีความของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ได้มีคำแนะนำทั่วไป (General comment) ที่ 18[5] ว่าคณะกรรมการฯ เห็นว่าในมาตรา 26 แห่งกติกาฯ ได้วางหลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมายและการให้ความคุ้มครองที่เท่ากัน โดยกฎหมายโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติซึ่งกฎหมายของรัฐควรที่จะให้หลักประกันว่าบุคคลทุกคนจะได้รับความเท่าเทียมและได้รับความคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่าบนพื้นฐานแห่งเหตุใดๆก็ตาม

[5] General comment No.18 : Non-discrimination, Thirty-seventh session, 1989

จึงจะสอดคล้องกับกติกาฯ อย่างไรก็ดี ในความหมายของการเลือกปฏิบัตินั้น ไม่ใช่ว่าการปฏิบัติที่แตกต่างในทุกกรณีจะเป็นการเลือกปฏิบัติ ถ้าในการปฏิบัติที่แตกต่างนั้นมีเหตุผลและไม่ลำเอียง และมีจุดมมุ่งหมายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ซึ่งกำหนดไว้ตามกติกานี้ย่อมไม่ใช่การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม ละวัฒนธรรม (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) ได้มีคำแนะนำทั่วไป (General comment) ที่ 29[6] ว่าด้วยการห้ามเลือกปฏิบัติในสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามมาตรา 2 วรรคสอง แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ว่าคำว่า “สถานะอื่นๆ” (other status) แสดงให้เห็นว่าเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติตามที่กติกาฯ กำหนดไว้นั้นสามารถเพิ่มเติมได้อีก เนื่องจากธรรมชาติของการเลือกปฏิบัตินั้นมีความหลากหลายสอดคล้องกับบริบทและการพัฒนาตามกาลเวลา ดังนั้นการปฏิบัติที่แตกต่างเพราะเหตุอื่นใดซึ่งไม่สามารถหาเหตุผลและวัตถุประสงค์ที่ยุติธรรมได้ก็สามารถพิจารณาเหตุนั้นเป็นเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปและตัวแทนของสหภาพยุโรปได้จัดทำคู่มือเกี่ยวกับหลักการห้ามเลือกปฏิบัติและได้อธิบายเหตุ “สถานะอื่นๆ” (other status) ว่าหมายถึงความแตกต่างที่อยู่บนพื้นฐานการพิสูจน์รูปพรรณ (Identifiable) ความไม่ลำเอียง (Objective) หรือลักษณะส่วนบุคคล (Personal characteristic) หรือสถานะ (Status) ซึ่งบางคนหรือบางกลุ่มคนมีความแตกต่างอย่างชัดเจนจากบุคคลอื่น ซึ่งคดีที่ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้ตัดสินไว้เกี่ยวกับเหตุอื่นที่พิจารณาว่าเป็น “สถานะอื่นๆ” เช่น ความเป็นพ่อ (fatherhood) สถานภาพโสดหรือสมรส(marital status) การเป็นสมาชิกขององค์กร(membership of an organization) เป็นต้น โดยเหตุที่ว่านี้ไม่จำกัดเฉพาะบุคลิกภาพที่ติดตัวมาแต่กำเนิด ในที่นี้จะขอนำคดีที่ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้พิพากษาโดยมีประเด็นเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุสถานะ

[6] General Comment No.20, Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art.2, para.2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), Forty-second session Geneva, 4-22 May 2009, p.8

อื่นๆ มาเพื่อศึกษาแนวทางที่ศาลฯ ได้ใช้กำหนดว่าเหตุใดบ้างที่ถือเป็นสถานะอื่นๆ ที่ห้ามเลือกปฏิบัติ

คดี VARNAS v. LITHUANIA [7]

สรุปข้อเท็จจริงแห่งคดีและคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุสถานะอื่น

นายโตมัส วาร์นาส (Mr.Tomas Varnas) ถูกต้องขังที่วิลนีอุส (Vilnius) ประเทศลิธัวเนีย ในระหว่างการพิจารณาคดีในข้อหาคดีขโมยรถราคาแพง 3 คัน ภายหลังจากที่ถูกต้องขังในระหว่างการพิจารณาคดีเป็นเวลาถึง 2 ปี นายโตมัสจึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปในหลายประเด็น หนึ่งในนั้นคือข้อเท็จจริงที่ว่าในระหว่างที่นายโตมัสถูกต้องขังอยู่นั้น นายโตมัสไม่ได้รับอนุญาตให้ได้รับการเยี่ยมแบบสามีภรรยา (Conjugal visit) เนื่องจากกฎหมายของประเทศลิธัวเนียอนุญาตให้เฉพาะนักโทษที่ได้รับคำตัดสินแล้ว (Conviction) เท่านั้นที่จะมีสิทธิได้รับการเยี่ยมแบบสามีภรรยาแต่นายโตมัสยังเป็นเพียงผู้ต้องขังในระหว่างการพิจารณาคดีเท่านั้น

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป มีประเด็นต้องพิจารณาว่า สถานการณ์ของผู้ร้องอยู่ในความหมายของ “สถานอื่น” หรือไม่ และสถานการณ์ของผู้ร้องนั้นคล้ายคลึงกับสถานการณ์ของนักโทษที่ได้รับคำตัดสินแล้วหรือไม่ โดยศาลฯ วินิจฉัยว่าภายใต้มาตรา 14 แห่งอนุสัญญาฯ จะต้องเป็นการปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อบุคคลที่มีสถานการณ์คล้ายคลึงกัน (analogous) หรือเหมือนกันในสาระสำคัญ (relevantly similar) แต่ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันทุกอย่าง ซึ่งข้อเท็จจริงในสถานการณ์ของผู้ร้อง (นายโตมัส วาร์นาส) แม้ว่าจะมีสถานะทางกฎหมายแตกต่างกันและอยู่ในระหว่างถูกลงโทษเพียงชั่วคราวซึ่งไม่ได้มีสถานการณ์เหมือนกันในทุกอย่างกับนักโทษที่ได้รับคำตัดสินแล้ว แต่การปฏิบัติที่แตกต่างกันในแง่ของการลิดรอนเสรีภาพย่อมไม่ใช่จุดมุ่งหมายของการใช้มาตรา 14 ซึ่งตามคำร้องของผู้ร้องได้แสดงให้เห็นว่า มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันในสถานการณ์ที่เหมือนกันแล้ว ดังนั้น สถานะความเป็น “ผู้ต้องขังในระหว่าง

---

[7] ECtHR, Varnas V. Lithuania, No. 42615/06, 9 july 2013.

พิจารณาคดี (detainees pending trial)” อยู่ในความหมายของคำว่า “สถานะอื่น (other status)” ตามมาตรา 14 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ข้อเรียกร้องของผู้ร้องเกี่ยวพันกับสิทธิในการได้รับการเยี่ยมซึ่งถูกจำกัดความเป็นส่วนตัวและชีวิตครอบครัวอันเป็นสิทธิที่มีมาแต่กำเนิดของบุคคลโดยไม่จำต้องพิจารณาองค์ประกอบอื่นอีก ซึ่งประเด็นนี้ยังเกี่ยวพันถึงผู้ต้องขังคนอื่นๆที่ถูกกักขังด้วย ศาลจึงวินิจฉัยว่าผู้ร้องสามารถอ้างสิทธิในการได้รับการเยี่ยมเช่นเดียวกับนักโทษที่ได้รับตัดสินแล้วได้

<u>บทวิเคราะห์</u>

คดีนี้ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้วินิจฉัยว่าสถานะความเป็นผู้ต้องขังในระหว่างพิจารณาคดี (detainees pending trial) อยู่ในความหมายของสถานะอื่นๆ (other status) และเป็นเหตุที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง รัฐจะใช้เป็นเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติไม่ได้

คดี WELLER v. HUNGARY[8]

<u>สรุปข้อเท็จจริงแห่งคดีและคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุสถานะอื่น</u>

นายลาจอส เวลเลอ (Mr.Lajos Weller) เป็นชายสัญชาติฮังการีได้สมรสกับหญิงสัญชาติโรมาเนียโดยทั้งคู่ได้อาศัยอยู่ที่ประเทศฮังการี โดยภรรยาได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยในประเทศได้ ต่อมาภรรยาได้คลอดบุตรแฝดถือสัญชาติฮังการีตามบิดาซึ่งเป็นผู้ร้องคดีนี้ นายเวลเลอจึงได้ร้องขอสิทธิประโยชน์จากความเป็นแม่ (maternity benefit) ซึ่งจะได้รับเงินประมาณ 148,000 โฟรินต์ฮังการี แต่ถูกรัฐบาลปฏิเสธโดยให้เหตุผลว่าผู้ที่จะมีสิทธิขอได้ต้องเป็นมารดาสัญชาติฮังการี หรือบิดาเฉพาะกรณีที่มารดาเสียชีวิตแล้ว หรือมารดาสัญชาติอื่นที่ได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยได้ถาวร หรือเป็นกลุ่มผู้ลี้ภัย และวัตถุประสงค์ของการให้สิทธิประโยชน์จากความเป็นแม่ (maternity benefit) นั้นเพื่อสนับสนุนแม่เท่านั้นไม่ใช่สิทธิประโยชน์ของทั้งครอบครัวหรือของเด็กๆ

[8] ECtHR, Weller V. Hungary, No. 44399/05, 31 March 2009

เรื่องขึ้นสู่ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปในประเด็นหนึ่งที่นายเวลเลอร้องว่าเขาถูกเลือกปฏิบัติเพราะเหตุของสถานะของความเป็นบิดามารดา (parental status) และสัญชาติของมารดาของลูกทั้งสองคนตามมาตรา 14 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปวางหลักว่า การเลือกปฏิบัตินั้นต้องมีการปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อบุคคลที่มีความเหมือนหรือคล้ายกันในสถานการณ์เดียวกัน และการปฏิบัติที่แตกต่างนั้นไม่มีวัตถุประสงค์หรือเหตุผลอันสมควรที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในกรณีนี้ศาลเห็นว่าสถานะความเป็นบิดาหรือมารดาในความสัมพันธ์ที่มีต่อบุตรถือว่าอยู่ในสถานะเดียวกัน จึงเป็นกรณีที่มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อบุคคลที่มีสถานการณ์เหมือนหรือคล้ายกันนั่นคือบนพื้นฐานของความเป็นบิดามารดา (parental status) โดยอยู่บนสถานการณ์การมีหน้าที่อบรมเลี้ยงดูบุตรเหมือนกัน นอกจากนี้ศาลเห็นว่าการปฏิบัติที่แตกต่างนี้ ไม่ใช่เรื่องที่อยู่บนพื้นฐานของความแตกต่างทางเพศ ในเรื่องเหตุความแตกต่างนั้นเป็นเรื่องที่รัฐสามารถกำหนดขอบเขตประการอื่นภายใต้กฎหมายได้

<u>บทวิเคราะห์</u>

คดีนี้ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้วินิจฉัยว่ามีการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของความเป็นบิดามารดา (parental status) ซึ่งเป็นเหตุที่ไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 14 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป แต่ถือเป็นเหตุหนึ่งที่รัฐต้องเคารพและไม่สามารถใช้เป็นเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติได้

คดี CASON AND OTHERS v. THE UNITED KINGDOM[9]

<u>สรุปข้อเท็จจริงแห่งคดีและคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุสถานะอื่น</u>

คดีนี้มีผู้ร้องจำนวน 13 ราย รวมทั้งนางสาวแอนเน็ท คาร์สัน (Annette Carson) โดยมีข้อเท็จจริงร่วมกันคือ ผู้ร้องทุกคนได้จ่ายเงิน National Insurance contributions (NICs) ช่วงระยะเวลาหนึ่งและได้ย้ายถิ่น

---

[9] ECtHR, CASON AND OTHERS v. THE UNITED KINGDOM , No. 42184/05, 16 March 2010

ฐานไปต่างประเทศ เมื่อถึงคราวได้รับเงินบำนาญแล้วปรากฏว่าผู้ร้องแต่ละคนไม่ได้รับการปรับอัตราเงินบำนาญที่ได้รับตามอัตราเงินเฟ้อที่สูงขึ้นเนื่องจากได้ย้ายถิ่นฐานออกจากสหราชอาณาจักร (United Kingdom) ในขณะที่บุคคลอื่นซึ่งมีถิ่นอาศัยอยู่ในสหราชอาณาจักรจะได้รับการปรับอัตราเงินบำนาญตามอัตราเงินเฟ้อ

ศาลวางหลักว่าการพิจารณาว่ามีการเลือกปฏิบัติตามมาตรา 14 แห่งอนุสัญญาฯ หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาว่ามีการปฏิบัติที่แตกต่างกันโดยอาศัยเหตุพื้นฐานตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 14 และจะต้องแสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ของบุคคลที่ถูกเลือกปฏิบัตินั้นว่าเหมือนกันกับบุคคลที่มีสถานการณ์เหมือนหรือคล้ายกันแต่ได้รับการปฏิบัติอีกอย่างหนึ่งหรือไม่

คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเห็นตรงกันว่า การปฏิบัติที่แตกต่างกันนี้อยู่บนพื้นฐานของถิ่นที่อยู่อาศัย (place of residence) ซึ่งไม่ใช่เหตุที่กำหนดไว้อย่างชัดแจ้งในมาตรา 14 แห่งอนุสัญญาฯ แต่ศาลก็ได้วางหลักในการพิจารณาว่าเหตุพื้นฐานแห่งการเลือกปฏิบัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 14 แห่งอนุสัญญาฯ นั้นเป็นเพียงตัวอย่างเท่านั้นและสามารถขยายความถึงเหตุอื่นได้โดยพิจารณาว่าเป็น “สถานะอื่นๆ (other status)” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้างเล็งถึงคุณลักษณะเฉพาะส่วนบุคคล (personal characteristic) ที่มีความแตกต่างอย่างเด่นชัดจากบุคคลอื่น ซึ่งในที่สุดแล้วศาลพิจารณาว่าถิ่นที่อยู่อาศัยเป็นลักษณะหนึ่งของสถานะของบุคคลตามความมุ่งหมายในมาตรา 14 แห่งอนุสัญญาฯ

<u>บทวิเคราะห์</u>

คดีนี้ในที่สุดแล้ว ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปตัดสินว่าไม่มีการละเมิดมาตรา 14 แห่งอนุสัญญาฯ อย่างไรก็ดี ศาลได้วินิจฉัยว่าเหตุความแตกต่างเรื่องถิ่นที่อยู่อาศัย (place of residence) อยู่ในความหมายของ “สถานะอื่นๆ (other status)” แต่เหตุผลที่ศาลตัดสินว่าไม่มีการละเมิดนั้นเป็นเพราะไม่สามารถหาตัวเปรียบเทียบที่มีสถานการณ์ที่เหมือนหรือคล้ายกันได้ การปฏิบัติที่แตกต่างกันนั้นจึงอยู่บนสถานการณ์ที่แตกต่างกัน

คดี PETROVv. BULGARIA[10]

<u>สรุปข้อเท็จจริงแห่งคดีและคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุสถานะอื่น</u>

ผู้ร้องคือนาย Ivan Iovchev Petrov สัญชาติบัลแกเรีย ซึ่งถูกจับกุมและคุมขังในข้อหาขโมยรถยนต์ ในระหว่างถูกคุมขังนั้นทางเรือนจำได้ติดตั้งตู้โทรศัพท์และอนุญาตให้ผู้ถูกคุมขังสามารถใช้โทรศัพท์เพื่อโทรหาพ่อแม่ พี่น้อง ลูก และคู่สมรสได้ แต่ปรากฏว่านาย Petrov ยังไม่ได้แต่งงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายกับภรรยาของเขา และแม้ว่าพวกเขาจะมีลูกด้วยกันแล้วก็ตาม พัศดีเรือนจำก็ปฏิเสธที่จะให้สิทธินาย Petrov โทรศัพท์หาลูกหรือภรรยาของเขาด้วยเหตุที่ไม่ใช่คู่สมรสที่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปในประเด็นหนึ่งว่าการไม่อนุญาตให้ใช้โทรศัพท์เป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ถูกคุมขังที่ไม่ได้สมรส(ตามกฎหมาย)

ศาลวินิจฉัยว่า การปฏิบัติที่แตกต่างอันเป็นการเลือกปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปนี้มุ่งคุ้มครองบุคคลที่มีสถานการณ์ที่เหมือนหรือคล้ายกันแต่ได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันบนพื้นฐานของสถานะ (status) ซึ่งบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นแตกต่างจากบุคคลอื่น[11] ในคดีนี้ศาลได้วินิจฉัยว่าบุคคลที่อาศัยอยู่ด้วยกันฉันสามีภรรยาเป็นระยะเวลานานย่อมมีสถานะเป็นครอบครัวเช่นเดียวกับบุคคลที่สมรสกันโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าการสมรสที่ชอบด้วยกฎหมายจะส่งผลในทางกฎหมายประการอื่นที่แตกต่างกันก็ตาม แต่สำหรับการใช้สิทธิโทรศัพท์หาบุคคลในครอบครัวซึ่งเป็น “สิทธิในครอบครัว” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งอนุสัญญาฯ[12] ต้องพิจารณาว่า

[10] ECtHR, PETROV v. BULGARIA, No. 15197/02, 22 May 2008

[11] ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป มาตรา 14 ไม่ได้กำหนดเหตุสถานะของบุคคล (ว่าสมรสหรือโสด) เป็นเหตุพื้นฐานแห่งการเลือกปฏิบัติ จึงต้องพิจารณาว่าสถานะสมรสหรือโสดเป็นเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติด้วยหรือไม่ โดยใช้ “สถานะอื่นๆ (other status) เป็นฐานในการพิจารณา

[12] อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป มาตรา 8

“1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

บุคคลที่มีคู่สมรสที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็มีสถานการณ์แห่งการเป็นครอบครัวเหมือนกัน การปฏิบัติต่อบุคคลสองกลุ่มนี้แตกต่างกันย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติที่ฝ่าฝืนมาตรา 14 แห่งอนุสัญญาฯ

บทวิเคราะห์

คดีนี้ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปวินิจฉัยว่า สถานะบุคคลที่สมรสตามกฎหมายกับบุคคลที่อยู่กินกันฉันสามีภรรยาเป็นเวลานานย่อมมีสถานะความเป็นครอบครัวเหมือนกัน และแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดสิ่งต่างๆ ให้แตกต่างกันระหว่าง คู่สมรสที่ชอบด้วยกฎหมายกับไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่สำหรับการใช้สิทธิโทรศัพท์หาบุคคลในครอบครัวย่อมไม่ใช่จุดมุ่งหมายสำคัญที่กฎหมายประสงค์จะให้เกิดความแตกต่างกันระหว่างบุคคลสองกลุ่มนี้ จึงต้องพิจารณาว่าบุคคลสองกลุ่มนี้มีสถานการณ์ที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน และนำไปสู่การเลือกปฏิบัติที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป ซึ่งในคดีนี้ศาลไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นว่าสถานะคู่สมรสจะสามารถเป็นเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติโดยอยู่ในความหมายของ “สถานะอื่นๆ” ได้หรือไม่ แต่ก็สามารถอนุมานได้ว่ากฎหมายคุ้มครองการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุความแตกต่างในสถานะการสมรสด้วย

---

2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.”

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เป็นที่แน่ชัดว่าการคุ้มครองความเสมอภาคของบุคคลผ่านหลักการห้ามเลือกปฏิบัตินั้นได้กำหนดเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติไว้มากมาย และยังเปิดโอกาสให้มีการขยายความคุ้มครองโดยการกำหนดเหตุ "สถานะอื่นๆ" หรือ "เหตุอื่นใด" ไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งเปิดโอกาสให้ฝ่ายตุลาการสามารถใช้ดุลพินิจในการคุ้มครองบุคคลให้มีความเสมอภาคได้อย่างกว้างขวางมากขึ้นด้วย โดยที่คณะกรรมการสิทธิฯ แห่งกติการะหว่างประเทศทั้งสองฉบับต่างก็ไม่ได้อธิบายแนวทางในการกำหนดเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติสำหรับ "สถานะอื่นๆ" ไว้ แต่ได้ย้ำถึงแนวทางในการพิจารณาการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมว่าสามารถอยู่บนเหตุพื้นฐานความแตกต่างได้อย่างกว้างขวางไม่ได้ถูกจำกัดไว้เพียงเหตุที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

จากการพิจารณาคดีของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปเกี่ยวกับการตีความหรือการให้ความหมายของคำว่า "สถานะอื่นๆ (other status)" เห็นว่าศาลไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการพิจารณาว่าเหตุใดบ้างที่จะนำมาพิจารณาเป็นสถานะอื่นๆ ที่เป็นเหตุแห่งการห้ามเลือกปฏิบัติ แต่สิ่งที่ศาลให้ความสำคัญเกี่ยวกับการพิจารณาคดีคือ ศาลมุ่งพิจารณาข้อเท็จจริงว่ามีการปฏิบัติที่แตกต่างกันโดยปราศจากความยุติธรรม (objective) หรือการให้เหตุผลที่ชอบด้วยกฎหมาย (reasonable justification) โดยศาลพยายามหาตัวเปรียบเทียบเพื่อพิจารณาจากบุคคลที่อยู่ในสถานการณ์เหมือนหรือคล้ายคลึงกันว่ามีการปฏิบัติที่แตกต่างกันจนเข้าลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่ ที่สำคัญคือ ศาลจะพิจารณาวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายที่เป็นที่มาของข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติว่าการปฏิบัติที่แตกต่างกันนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายหรือไม่ หากว่าการปฏิบัติที่แตกต่างนั้นสอดคล้องวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายแล้วย่อมพิจารณาได้ว่าการปฏิบัติที่แตกต่างนั้นไม่ใช่การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม โดยศาลไม่ได้ให้ความสำคัญว่าเหตุพื้นฐานแห่งการเลือกปฏิบัตินั้นคือเหตุใดหรือเป็นเหตุที่กฎหมายได้กำหนดไว้หรือไม่

สรุปว่า เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ 2560 กำหนดให้ "เหตุอื่นใด" เป็นเหตุพื้นฐานแห่งการเลือกปฏิบัติแล้ว การพิจารณาหลักเกณฑ์

การเลือกปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญน่าจะเน้นไปที่ การพิจารณาว่ามีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่ โดยไม่ต้องพิจารณาเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติมากนักว่าจะมีลักษณะเป็นเหตุที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วยหรือไม่ ดังนั้น เมื่อพิจารณาได้ความว่า มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นบนพื้นฐานของความแตกต่างในเรื่องใดๆ ก็ตาม ศาลก็สามารถวินิจฉัยว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อกฎหมายได้ โดยศาลอาจกำหนดเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติอย่างอื่นที่ไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญขึ้นมาปรับใช้แก่กรณีได้ เช่น เหตุสัญชาติ เป็นต้น โดยถือเป็น “เหตุอื่นใด” ตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2560 มาตรา 27 วรรคสาม

บรรณานุกรม

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2551).**การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน**. เอกสารเสนอในงานรำลึก 100 ปีชาตกาล ศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์

อธิป จันทนโรจน์. (2549). **การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุความพิการกับกฎหมายระหว่างประเทศ : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทย.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Sandra Fredman. (2002). **Discrimination Law**. New York : Oxford University Press.

Handbook on European non-discrimination law – 2018 edition from https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-handbook-non-discrimination-law-2018_en.pdf

General comment No.18 : **Non-discrimination, Thirty-seventh session**, 1989 from https://www.refworld.org/docid/453883fa8.html

General Comment No.20. **Non-discrimination in economic, social and cultural rights**, 2009 from https://www.refworld.org/docid/4a60961f2.html

ECtHR, Varnas V. Lithuania, No. 42615/06, 9 july 2013.

ECtHR, Weller V. Hungary, No. 44399/05, 31 March 2009

ECtHR, CASON AND OTHERS v. THE UNITED KINGDOM , No. 42184/05, 16 March 2010

ECtHR, PETROV v. BULGARIA, No. 15197/02, 22 May 2008

รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนกับการผลักดันแนวทางประชานิยมภายใต้การสนับสนุนรัฐบาลของชนชั้นรากหญ้าในสังคมไทย
The Constitution of the People and Pushes on Popularist Model Supported for Grass Root-Classed Citizens in Thai Society

ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว*
สำนักวิชาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
เลขที่ 80 หมู่ที่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย 57100
Yutthasart Norkaew
School of Public Administration Chiang Rai Rajabhat University,
80 Moo 9 Bandoo Muang District Chiang Rai Province 57100
เมล์ติดต่อ: yutthasart.nk@hotmail.com

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้รับการยกย่องและถูกขนานนามว่า "รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน" เกิดขึ้นมาจากกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองภายหลัง "พฤษภาทมิฬ" และบริบทความเชื่อมโยงของปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสังคมที่มีความแปลกแยกทางชนชั้น ปัญหาสภาพเศรษฐกิจที่มุ่งพัฒนาจนขาดวินัยทางการเงิน การบริหารงานของรัฐบาลที่ไร้เสถียรภาพ การแก้ไขวิกฤตทางการเมืองของทหารโดยการยึดอำนาจรัฐประหารบ่อยครั้ง และระดับการศึกษาของประชาชนในประเทศที่แตกต่างกันจนเกิดช่องว่างทางอุดมการณ์ ฯลฯ ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากสังคมไทยปรากฏความเหลื่อมล้ำทางชนชั้นในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรของประเทศเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว

---

* อาจารย์ประจำ, โปรแกรมวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สำนักวิชาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

กอปรกับ “วิกฤตต้มยำกุ้ง” ที่เข้ามาถาโถมระบบเศรษฐกิจไทยจนพังพินาศในช่วงรอยต่อก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนอย่างเป็นทางการ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพความสิ้นหวังในการดำเนินชีวิตของปัจเจกบุคคลทุกกลุ่มชนชั้นในสังคมเป็นอย่างมาก

ทั้งนี้ “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2540 จึงมีส่วนสำคัญที่เอื้อต่อการผลักดันแนวทางประชานิยมของ “พรรคไทยรักไทย” ซึ่งได้เริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ในปี พ.ศ. 2544 ถือเป็นการจุดประกายความหวังของประชาชนผ่านมุมมอง “ประชาธิปไตยที่สัมผัสได้” ขึ้นมา นำไปสู่การสนับสนุนรัฐบาลจาก “พรรคไทยรักไทย” อย่างท่วมท้น โดยประชาชนได้รับผลตอบแทนและความช่วยเหลือเชิงนโยบายจากรัฐบาลที่มอบให้ผ่านการจัดทำโครงการประชานิยมต่างๆ อันเป็นการสนองความพึงพอใจให้แก่กลุ่มชนชั้นรากหญ้าอย่างเป็นรูปธรรมและยังเป็นการการันตีได้ว่าโอกาสที่ “พรรคไทยรักไทย” จะเข้ามาเป็นรัฐบาลอีกคำรบตามกระบวนการเลือกตั้งครั้งหน้ามีความเป็นไปได้สูงภายใต้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างกันของพรรคการเมืองกับประชาชนผ่านช่องว่างตามรัฐธรรมนูญจนนำไปสู่การเป็นเผด็จการทางรัฐสภาในท้ายที่สุด ดังนั้น การเยียวยาความบอบช้ำทางเศรษฐกิจและการลดความเหลื่อมล้ำจากการกระจายรายได้ของกลุ่มชนชั้นในช่วงเวลาดังกล่าว จึงสอดคล้องกับทิศทางการขับเคลื่อนนโยบายประชานิยมให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในสังคมไทย โดยสามารถวิเคราะห์สถานการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวออกมาเป็นประเด็นสำคัญได้ 5 ประการ ดังนี้ 1) การเกิดวิกฤตทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐบาล เป็นเหตุให้นำไปสู่การเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองภายหลัง “พฤษภาทมิฬ” 2) ผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจและรอยต่อของการปฏิรูปการเมืองเอื้อต่อการผลักดันแนวทางประชานิยม ซึ่งเกิดจากการบริหารประเทศที่ไร้เสถียรภาพส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนนำไปสู่การยอมรับนโยบายประชานิยมของชนชั้นรากหญ้า 3) กลไกตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเปิดช่องว่างให้พรรคการเมืองสืบทอดอำนาจสู่การเป็นเผด็จการรัฐสภา ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มต่างๆ ที่ไม่สามารถต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองและการบริหารได้ 4) การสร้างฐานเสียง

สนับสนุนของพรรคการเมืองผ่านฐานนโยบายที่เป็นรูปธรรม ถือเป็นการลดทอนอิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่น (ตัวกลางหาฐานเสียงในอดีต) และสร้างฐานเสียงผ่านฐานนโยบายที่เป็นรูปธรรมของพรรคการเมืองทดแทน 5) ความย้อนแย้งของฐานเสียงและฐานนโยบายภายใต้มุมมองประชาธิปไตยที่แตกต่างกันในสังคมไทย โดยชนชั้นกลางจะเลือกรัฐบาลผ่านฐานนโยบายที่มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ชนชั้นรากหญ้าจะเลือกรัฐบาลที่สามารถจัดทำโครงการช่วยเหลือประชาชนได้โดยตรง

คำสำคัญ: รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, แนวทางประชานิยม, ประชาธิปไตยที่สัมผัสได้, ชนชั้นรากหญ้า

Abstract

The1997's constitution of Thailand was called " The Constitution of the people" originated from the demand of political reform after "The Black May". The context of various surrounding condition which happen before and after the declaration of this constitution such as social gaps, economic conditions, the instability of government administration, political crisis with many coups, differences in citizen's education etc. These factors directly affect every classes in Thailand society that was already in inequitable as it is. "Tom-yam-kung crisis" which devastated Thailand economic also play a part in the turmoil in the fringe before the official declaration of people's constitution. The certain occurrences displayed the desperation of every individuals within Thai society.

The Constitution of the people was officially declared in the period of 1997's Tom-yam-kung Crisis and help “ThaiRakThai party” pushed their own populism through "Edible Democracy" slogan. This populism policy helped tremendously increase people's support for “ThairakThai” with the exchange of government aids and the support of grass root class for the party's political stand. This was the opportunity that guaranteed the second terms election of Thairakthai Political Party and created the phenomenon called “parliamentary dictatorship”. The attempt to relief the damages from the time of thairakthai regime was in conform with the realistic approach to populism policy in Thai society. The occurrence analysis could be separated into 5 points, 1) the political crisis which affect the government administration that leads to “black may” political reform 2) The affect of economic crisis in fringe of the declaration of the

constitution because of the failure of governance that affects the sustainability of economic that leads to the acceptance of populism policy in grass roots citizens. 3) The transferring of political power through the mechanism of the constitution created "authoritarian parliament" fuels the discontent between the parties without bargaining power in politics and governance. 4) The raised of people's support from practical policy is the reduction of influence of local politicians (as election campaigners in the past) then establish the voting base by the practical policy of the party as a replacement. 5) The different viewpoints of democracy in Thai society. The middle class will vote on the economic development policy but the grassroots will vote for the government that could directly help their citizens.

Keywords: The Constitution of the people, Popularist Model, Edible Democracy, Grass Root-Classed Citizen

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้รับการยกย่องและถูกขนานนามว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เกิดจากการยกร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) มีกระบวนการจัดทำที่ให้ประชาชนเลือกสมาชิกร่างรัฐธรรมนูญจากแต่ละจังหวัดเข้ามาด้วยตนเอง รวมถึงมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทุกภาคส่วนอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน[1] โดยก่อนหน้าที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประเทศไทยได้ใช้รัฐธรรมนูญที่มาจากการรัฐประหารของ “คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ” (รสช.) ภายใต้การนำของพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ซึ่งได้กระทำการยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 โดยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ขึ้นมาทดแทน จากนั้นทหารได้มีความพยายามในการสืบทอดอำนาจผ่านรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยการเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) หรือมาจากการเลือกตั้ง ทำให้เกิดกระแสลุกฮือจากประชาชนจนนำไปสู่การต่อต้านรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร และกลายเป็นเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองครั้งหนึ่งของประวัติศาสตร์ไทยเมื่อเดือนพฤษภาคม ในปี พ.ศ. 2535 หรือที่เรียกกันว่า “พฤษภาทมิฬ” หลังจากเหตุการณ์นั้นยุติลง ได้มีกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองและการสร้างประชาธิปไตยที่เข้มแข็งให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีกลุ่มบุคคลออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นของประชาชนผ่านกระบวนการที่เป็นรูปธรรม[2] ถือเป็นบทบาทครั้งสำคัญของประชาชนที่มีอิทธิพลต่อการเมือง

---

[1] นรนิติ เศรษฐบุตร, 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540. สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2562, จาก wiki.kpi.ac.th/index.php?title=11_ตุลาคม_พ.ศ._2540, ม.ป.ป..

[2] ศาสตรินทร์ ตันสุน, ในความเหมือนและความต่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, **วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศ** มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 1 (1), 2557, หน้า 37–38.

อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงอุดมการณ์อันแรงกล้าและความคาดหวังของสังคมไทยที่มีต่อรัฐธรรมนูญได้เป็นอย่างดี[3]

ทั้งนี้ ที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาจากข้อเรียกร้องในการปฏิรูปการเมืองของภาคประชาชน ซึ่งหลังจากที่มีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 หลายฝ่ายกลับมองว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มาจากการยึดอำนาจของทหาร แม้ว่าจะมีข้อดีในการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แบบชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรม แต่ก็มีข้อด้อยเป็นจำนวนมาก แม้จะดำเนินการแก้ไข ในปี พ.ศ. 2535 แล้วก็ตาม แต่ประชาชนก็ยังมองว่า ถึงแม้จะขับไล่ทหารออกไปจากการสืบทอดอำนาจได้และนักการเมืองได้หวนกลับเข้ามามีอำนาจอย่างเต็มที่ในสภาดังเดิม แต่สภาพการเมืองก็ไม่อาจจะดีขึ้นมาได้[4] จนนำไปสู่กระแสเรียกร้องและกระบวนการเริ่มต้นของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้มีการเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” (คพป.) ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ศึกษาแนวทางการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในเบื้องต้น หลังจากการดำเนินการศึกษาแล้วเสร็จได้มีข้อเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเด็น คือ (1) ควรมีองค์กรทำหน้าที่พัฒนาการเมืองอย่างต่อเนื่อง (2) ควรมีการปฏิรูปการเมืองโดยการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นทั้งฉบับ[5] ถือเป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์อย่างชัดเจน อันมีเป้าหมายหลัก 3 ประการ คือ (1) การขยายสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมืองในทางการเมือง (2) การเพิ่มการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน เพื่อให้เกิดความสุจริตและโปร่งใสในระบอบการเมือง (3) การทำให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ รวมทั้งมีสาระสำคัญเป็นการเปิดโอกาสให้

---

[3] สมชาย ปรีชาศิลปกุล, **20 ปี รัฐธรรมนูญ 2540 : การปฏิรูปการเมืองไทยในอุ้งมือนักกฎหมายมหาชน**, สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2562, จาก https://www.the101.world/20-year-constitution-2540/

[4] นรนิติ เศรษฐบุตร, 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540.

[5] ศาสตรินทร์ ตันสุน, ในความเหมือนและความต่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 39.

ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญและแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง นำมาซึ่งบทบัญญัติด้านสิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ การเข้าถึง และการรักษาทรัพยากรที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ตลอดจนนำไปสู่การเกิดองค์กรใหม่ๆ ที่เอื้อต่อการจรรโลงคุณค่าของสิทธิมนุษยชนในหลายๆ ด้าน[6]

ต่อมาการเลือกตั้งทั่วไป ในปี พ.ศ. 2538 พรรคชาติไทยของนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้ชูนโยบายที่สำคัญคือ "การปฏิรูปการเมือง" โดยต้องมีกระบวนการอย่างชัดเจนและไม่ให้นักการเมืองมีส่วนในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อให้เกิดความชอบธรรมและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ภายหลังจากพรรคชาติไทยชนะการเลือกตั้งและได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล การปฏิรูปการเมืองตามนโยบายหาเสียงจึงเริ่มต้นขึ้นโดยมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในขณะนั้นให้สามารถมีสภาร่างรัฐธรรมนูญและยังระบุให้รัฐสภามีหน้าที่เพียงรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพียงเท่านั้น[7] โดยรัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภาให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) ในมาตรา 211 ได้นำไปสู่การจัดตั้ง "คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง" (คปก.) เพื่อศึกษาระบบการเมืองและนำเสนอแนวทางที่ชัดเจนในการปฏิรูป และ (ฉบับที่ 6) ได้มีการกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญในที่สุด[8]

ดังนั้น ความน่าสนใจของเหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นเป็นผลสะท้อนจากปัจจัยต่างๆ ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และระดับการศึกษาของประชาชน อันนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองผ่านกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญอย่างจริงจัง ซึ่งหลายฝ่ายเชื่อว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะกลายเป็นกุญแจสำคัญที่ไขปลดล็อคเสถียรภาพทางการเมืองในสังคมไทยได้ อย่างไรก็ดี ประเด็นข้อน่าสังเกตในเรื่องของการคัดเลือกผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งส่วนใหญ่เป็น "กลุ่มเทคโนแครต" (Technocrats) ที่มี

---

[6] เรื่องเดียวกัน, หน้า 38-39.

[7] นรนิติ เศรษฐบุตร, 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540.

[8] ศาสตรินทร์ ตันสุน, ในความเหมือนและความต่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 40.

ความเชี่ยวชาญจากหลากหลายสาขาอาชีพในสังคม ทำให้เมื่อพิจารณาอีกแง่มุมหนึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้อาจจะไม่ใช่ประชาชนที่อยู่ในชนบทอย่างแท้จริงก็เป็นไปได้ แต่กลับกลายเป็นผู้ที่มีชื่อเสียง กลุ่มชนชั้นกลาง หรือนักวิชาการ ที่ได้รับการยอมรับจากสังคมเสียมากกว่าที่เข้าไปทำหน้าที่ในสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ผู้เขียนจึงมีความประสงค์ที่จะวิเคราะห์บริบทของสังคมที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้นผ่านมุมมองทางประวัติศาสตร์และแนวคิดหลักการของนักวิชาการนามอุโฆษ เพื่อนำมาสังเคราะห์เป็นบทสรุปทางวิชาการ โดยได้มีการวิเคราะห์ประเด็นสำคัญต่างๆ อย่างครอบคลุม อาทิ แนวทางประชาธิปไตยภายใต้การปฏิรูปการเมือง, อิทธิพลของ “วิกฤตต้มยำกุ้ง” กับรอยต่อการปฏิรูปการเมือง, มุมมองประชาธิปไตยที่แตกต่างระหว่างชนชั้นในสังคม, การผลักดันนโยบายประชานิยมภายหลังความบอบช้ำของสังคมจากวิกฤตเศรษฐกิจ เป็นต้น

2. ประชาธิปไตยของประชาชนกับการปฏิรูปการเมือง โดยกลุ่มเสรีชน

เสรีชนแห่งประชาธิปไตยภายใต้รุ่งอรุณของการปฏิรูปการเมืองใหม่ ซึ่งส่วนใหญ่เป็น“กลุ่มเทคโนแครต” (Technocrats) จากหลากหลายสาขาอาชีพของสังคมได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในกระบวนการต่างๆ ตามระบอบประชาธิปไตยผ่านสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีท่าทีการแสดงออกตามวิถีทางของตนในเรื่องของสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามบทบาทของพลเมืองโดยไม่ละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นที่มีวิถีชีวิตแตกต่างกันในสังคม รวมถึงยังเข้ามาปรับกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของภาครัฐเพิ่มมากขึ้น โดยเสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ทำให้ประชาชนสามารถเข้ามาสอดส่องเฝ้ามองการทำหน้าที่ของรัฐบาลและภาครัฐได้ หากพบเห็นการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตหรือมิควรปฏิบัติก็สามารถยื่นเรื่องไปที่องค์กรอิสระ เพื่อถอดถอนผู้กระทำความผิดออกจากตำแหน่งและดำเนินคดีตามกฎหมายได้โดยตรง เห็นได้ว่ากระบวนการต่างๆ ที่เกิดขึ้นถือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนหารือและแสดงความคิดเห็นของตนอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ กลุ่มเสรีชนที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามา

เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ จึงเปรียบเสมือนตัวแทนของปวงชนชาวไทยที่มีความแตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นประเด็นทางความคิดเห็นทางการเมือง สถานะทางสังคม กลุ่มอาชีพ ความเชื่อทางศาสนา และวัฒนธรรมพื้นถิ่น แต่ทุกคนต่างก็ยอมรับและให้ความเคารพสิทธิซึ่งกันและกัน แนวคิดสำคัญที่นำมาสู่การบังเกิด "รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน" นั่นคือ แนวคิดการปฏิรูปแบบเสรีนิยมและการปฏิรูปแบบประชาธิปไตย[9] โดยกรอบแนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองมาจากความไม่ไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อทหาร เนื่องจากสภาพการณ์ทางการเมืองที่ผ่านมาในอดีตยังวนเวียนอยู่กับการแทรกแซงของทหารผ่านการกระทำรัฐประหารอยู่เรื่อยมาจนอาจกล่าวได้ว่ากลายเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองไทยที่เป็นบทเรียนสำคัญนำไปสู่ความต้องการปลดแอกการขาดเสถียรภาพทางการเมืองของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล[10]

การจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงเป็นแนวทางที่ส่งเสริมให้กลุ่มคนที่มีความหลากหลายในสังคมได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยมีการกำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกจำนวน 99 คน โดยมีรายละเอียด ดังนี้[11]

1) กำหนดให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) (กระบวนการเลือกตั้งโดยทางอ้อม) ในแต่ละจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติอย่างถูกต้อง หากปรากฏว่าจังหวัดใดมีผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่เกิน 10 คน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการจัดส่งรายชื่อให้ประธานรัฐสภา เพื่อที่จะได้คัดเลือกให้เหลือจังหวัดละ 1 คน รวม 76 คน[12]

---

[9] เกษียร เตชะพีระ, จากระบอบทักษิณสู่รัฐประหาร 19 กันยายน 2549: วิกฤตประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิ 14 ตุลา, 2550, หน้า 53–56.

[10] สุชาติ บำรุงสุข, เสนาธิปไตย : รัฐประหารกับการเมืองไทย, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2559, หน้า 21.

[11] ศาสตรินทร์ ตันสุน, ในความเหมือนและความต่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 40-43.

[12] นรนิติ เศรษฐบุตร, 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540.

2) หากจังหวัดที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเกิน 10 คน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการจัดประชุมระหว่างผู้สมัครด้วยกันเอง เพื่อเลือกสมาชิกด้วยกันเอง โดยเป็นการลงคะแนนแบบลับ ซึ่งผู้สมัครแต่ละคนสามารถใช้สิทธิของตนเลือกผู้สมัครด้วยกันเองได้ไม่เกินคนละ 3 รายชื่อ เพื่อให้ได้ผู้สมัครที่มีคะแนนสูงสุดจำนวน 10 คน เมื่อได้รายชื่อตามที่ได้เลือกแล้วจึงดำเนินการจัดส่งรายชื่อดังกล่าวให้ประธานรัฐสภาดำเนินการต่อไป

3) สมาชิกที่มาจากการเสนอบัญชีรายชื่อโดยสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 30 แห่ง ที่มีการให้ปริญญาสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และผู้มีประสบการณ์ทางด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้นจัดทำบัญชีรายชื่อของแต่ละประเภทๆ ละไม่เกิน จำนวน 5 คน เสนอต่อประธานรัฐสภาโดยสมาชิกรัฐสภาจะเลือกตั้งจากสาขาต่างๆ ดังนี้

- ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน จำนวน 8 คน
- ผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 8 คน
- ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ ตามหลักเกณฑ์ที่ประธานรัฐสภากำหนด จำนวน 7 คน นักวิชาการทั้ง 3 กลุ่ม จำนวนรวม 23 คน

4) ในแต่ละจังหวัดมีคณะอนุกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ทั้งนี้ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญได้มีการยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) ในมาตรา 211 และ (ฉบับที่ 6) ได้มีการกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเมื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จให้เสนอต่อรัฐสภา โดยให้มีการประชุมของรัฐสภาและให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) เข้าชี้แจงประกอบร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ โดยไม่สามารถขอแก้ไขเพิ่มเติมประการใดๆ ได้ ทำได้เพียงแค่ให้รัฐสภามีการลงมติโดยเป็นการลงคะแนนแบบเปิดเผยและให้

กระบวนการต่างๆ แล้วเสร็จภายใน 240 วัน[13] กระบวนการทำงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) สามารถสรุปออกมาได้ 7 ขั้นตอน คือ[14]

ขั้นตอนที่หนึ่ง สภาร่างรัฐธรรมนูญตั้งคณะกรรมาธิการชุดต่างๆ ขึ้นเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 5 คณะ และคณะกรรมาธิการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำจังหวัด โดยคณะกรรมาธิการ จำนวน 5 คณะ ประกอบด้วย (1) คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ (2) คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ (3) คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ (4) คณะกรรมาธิการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (5) คณะกรรมาธิการจดหมายเหตุ ตรวจรายงานการประชุมและกิจการสภา[15]

ขั้นตอนที่สอง คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้วางกรอบไว้ 54 มาตรา ตามการแสดงความคิดเห็นของประชาชนอย่างต่อเนื่อง 3 เดือน (ตั้งแต่เดือนมกราคม-มีนาคม) จึงนำมาสู่การแต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการ เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญภายใต้กรอบใหญ่ 3 กรอบ ได้แก่ (1) กรอบเรื่องสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนของพลเมือง (2) กรอบเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (3) กรอบเรื่องสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง[16]

ขั้นตอนที่สาม คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และได้นำร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของสภาร่าง

---

[13] ศาสตรินทร์ ตันสุน, ในความเหมือนและความต่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 44.

[14] เรื่องเดียวกัน, หน้า 44–45.

[15] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนญ ครั้งที่ 1**, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540, หน้า 13-123.

[16] แถมสุข นุ่มนนท์, สภาร่างรัฐธรรมนูญ : **เส้นทางการปฏิรูปการเมืองไทย**, กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2550, หน้า 40–43.

รัฐธรรมนูญ การพิจารณาแบ่งออกเป็น 3 วาระ ได้แก่ วาระรับร่างไว้พิจารณา การแปรญัตติ และการลงมติให้ความเห็นชอบ[17]

ขั้นตอนที่สี่ สภาร่างรัฐธรรมนูญ ประชาสัมพันธ์และระดมความคิดเห็นเบื้องต้นจากประชาชน เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครบในทุกองค์ประกอบ[18]

ขั้นตอนที่ห้า คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญนำร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ลงมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการไว้พิจารณาแล้วได้จัดพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญพร้อมกับเอกสารของศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เรื่อง “รัฐธรรมนูญใหม่ให้อะไรกับประชาชนบ้าง” เพื่อแจกจ่ายดำเนินกรรมวิธีประชาพิจารณ์ทั่วประเทศโดยเป็นการให้ประชาชนได้ทำความเข้าใจและหารือในประเด็นต่างๆ อย่างกว้างขวางทั้งในระดับจังหวัดและระดับภูมิภาคก่อนที่จะนำไปทำประชาพิจารณ์ในช่วง 1 เดือนก่อนการแปรญัตติในวาระที่ 2 ต่อไป[19]

ขั้นตอนที่หก สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการพิจารณาในวาระที่สอง แบ่งออกเป็น 2 ตอน คือ ตอนที่ 1 การพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และตอนที่ 2 การพิจารณาโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อแล้วเสร็จจึงให้มีการแปรญัตติ[20]

ขั้นตอนที่เจ็ด สภาร่างรัฐธรรมนูญ ให้ลงมติในวาระที่สามเพียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น ผลปรากฏว่าลงมติให้ความเห็นชอบ 92 เสียง ไม่เห็นชอบ 0 เสียง งดออกเสียง 4 เสียง มีผู้ไม่มาประชุม 3 คน ถือว่าภารกิจในการร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันเสร็จสิ้น นับรวมระยะเวลาของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ 232 วัน[21]

---

[17] อนุชา ดีสวัสดิ์, **สภาร่างรัฐธรรมนูญไทย**, กรุงเทพมหานคร: กลุ่มงานห้องสมุด สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป, หน้า 54.

[18] ศาสตรินทร์ ตันสุน, ในความเหมือนและความต่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, 44.

[19] แถมสุข นุ่มนนท์, **สภาร่างรัฐธรรมนูญ : เส้นทางการปฏิรูปการเมืองไทย**, หน้า 52.

[20] อนุชา ดีสวัสดิ์, **สภาร่างรัฐธรรมนูญไทย**, หน้า 55.

[21] เรื่องเดียวกัน, หน้า 55-56.

สภาร่างรัฐธรรมนูญ หลังจากได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ขั้นตอนต่อมาคือ การนำไปเสนอต่อรัฐสภา หากรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบเพื่อรับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาก็ให้ประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ถ้าหากพระองค์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานกลับคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนด 90 วันแล้วมิได้พระราชทานกลับคืนมาถือว่ารัฐธรรมนูญนั้นก็เป็นอันตกไป แต่ถ้าทรงลงพระปรมาภิไธยร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มีผลใช้บังคับได้ อย่างไรก็ดี หากรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบเพื่อรับร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของทั้งสองสภาก็ให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวส่งต่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินผ่านการลงประชามติเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีสิทธิ์ออกเสียงลงคะแนนต่อไป

ทั้งนี้ ผลปรากฏว่าการลงมติของสมาชิกรัฐสภา เห็นชอบ 578 เสียง ไม่เห็นชอบ 16 เสียง งดออกเสียง 17 เสียง จากจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด 651 คน[22] ถือว่า เป็นการให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เมื่อสมาชิกรัฐสภาให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว จึงไม่มีการลงประชามติโดยประชาชน ส่งผลทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540[23] ประกอบด้วย 12 หมวด 336 มาตรา และบทเฉพาะกาล

---

[22] กองการประชุม สำนักรายงานการประชุมและชวเลข, **บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 7/2540** (สมัยสามัญ ครั้งที่ 2), 27 กันยายน 2540, หน้า 1.

[23] ศาสตรินทร์ ตันสุน, ในความเหมือนและความต่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 40-51.

3. อิทธิพลของวิกฤตเศรษฐกิจกับรอยต่อการปฏิรูปการเมืองไทย

"วิกฤตต้มยำกุ้ง" เป็นสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2540 ถือเป็นวิกฤตการณ์ทางการเงินที่ร้ายแรงของทวีปเอเชียและส่งผลสะท้านสะเทือนต่อสภาวะทางการเงินของระบบเศรษฐกิจทั่วโลก โดยจุดเริ่มต้นของวิกฤตที่เกิดขึ้นดังกล่าวต้องย้อนหลังกลับไปอย่างน้อยที่สุด ในปี พ.ศ. 2532 ซึ่งในห้วงเวลานั้นธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เริ่มกำหนดนโยบายเปิดเสรีทางการเงินเป็นฉบับแรกของประเทศในช่วงสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ภายใต้การดำเนินนโยบาย "เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า" ยิ่งเป็นการตอกย้ำถึงศักยภาพและความพร้อมของไทยที่เศรษฐกิจกำลังเติบโตแบบก้าวกระโดดจนถูกมองว่าเป็นเสือตัวที่ 5 แห่งทวีปเอเชีย (เสือสี่ตัวแรก คือ ฮ่องกง สิงคโปร์ เกาหลีใต้ และไต้หวัน) ด้วยสภาพคล่องทางเศรษฐกิจจากการที่ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ตัดสินใจเปิดเสรีทางการเงินส่งผลให้ได้รับเงินทุนไหลเวียนเข้ามาภายในประเทศจำนวนมหาศาล แต่ในทางวิชาการถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการก่อตัวภาวะทางเศรษฐกิจฟองสบู่[24] อย่างไรก็ดี ความน่าสนใจทางเศรษฐกิจจะอยู่ในช่วงปี พ.ศ. 2534-2537 ซึ่งการเติบโตของผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ หรือ GDP (Gross Domestic Product) ที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องมากกว่า 8% ติดต่อกันถึง 5 ปี จึงถูกเฝ้ามองจากนานาชาติว่าไทยจะกลายเป็นหนึ่งในประเทศที่มีศักยภาพทางการเงินที่เติบโตอย่างต่อเนื่องและมีความสามารถในการเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของภูมิภาคได้[25]

อย่างไรก็ตาม ความชื่นมื่นทางเศรษฐกิจตลอดระยะเวลาเกือบ 10 ปีที่ผ่านมากลายเป็นภาพลวงตา สถานการณ์ต่างๆ เริ่มพลิกผันจนในที่สุด เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ภายใต้การตัดสินใจของบุคคลสำคัญ 3 ท่าน ในขณะนั้น คือ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (นายกรัฐมนตรี) นายทนง พิทยะ (รัฐมนตรีว่าการ

---

[24] ชลิตา สุนันทาภรณ์, **20 ปีวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง: จากต้มยำกุ้งสู่ต้มกบ, 2560**, สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2562, จาก https://waymagazine.org/20-yrs-tyk-crisis_1/

[25] Salaryinvestor, **"ต้มยำกุ้ง" คืออะไร? ถอดบทเรียนวิกฤติเศรษฐกิจครั้งใหญ่ของไทย**, 2561, สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2562, จาก http://salaryinvestor.com/inspire/case-study/tom-yum-kung-lesson/

กระทรวงการคลัง) และนายเริงชัย มะระกานนท์ (ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย)[26] ได้ประกาศ "ลอยตัวค่าเงินบาท" ทำให้เกิดสภาวะทางเศรษฐกิจที่เรียกว่าฟองสบู่แตก เนื่องจากไม่สามารถต่อสู้กับการโจมตีค่าเงินของกองทุนเก็งกำไรจากทั่วโลกได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโจมตีของจอร์จ โซรอส (George Soros) เจ้าของกองทุนป้องกันความเสี่ยง (Hedge Fund) ที่เข้ามากระตุ้นฟองสบู่ให้แตกเร็วยิ่งขึ้น[27] ทำให้ประเทศไทยต้องขอรับความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) หรือ IMF อย่างเร่งด่วน พร้อมกับยอมรับเงื่อนไขทุกอย่างตามที่หยิบยื่นให้ โดยวิกฤตครั้งนี้สร้างความบอบช้ำให้กับธุรกิจเอกชนทั้งระบบ ธนาคารและสถาบันการเงินมากกว่า 60 แห่ง ต้องปิดตัวลงอย่างกะทันหันส่งผลกระทบต่อผู้คนเป็นจำนวนมาก ซึ่งต้องตกอยู่ในภาวะสิ้นเนื้อประดาตัวโดยเฉพาะบรรดาเศรษฐี นักธุรกิจ นักลงทุน กลายเป็นคนเพียงชั่วข้ามคืนและยังส่งผลกระทบโดยตรงต่อชนชั้นแรงงานนำไปสู่การตกงานอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ทำให้ต้องระหกระเหินเดินทางกลับสู่ชนบทเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจของไทยติดลบได้เพียงแค่ 2 ปี (พ.ศ. 2540–2541) ต่อมา ในปี พ.ศ. 2542 เศรษฐกิจก็เริ่มฟื้นสภาพสามารถพลิกกลับมาเป็นบวกได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากเงินบาทที่อ่อนค่าลงส่งผลดีต่อการส่งออก การท่องเที่ยวก็เริ่มเติบโตขึ้น สินค้าอุตสาหกรรมต้นทุนถูกลงจนเริ่มกลับมาแข่งขันได้อีกครั้งและสามารถใช้หนี้คืน IMF ได้หมดภายใน 6 ปี ซึ่งหากเทียบกับประเทศอื่นๆ ต้องใช้เวลามากกว่า 10 ปี จึงจะสามารถปลดหนี้ได้บ่งบอกถึงความสามารถของรัฐบาลที่บริหารการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ[28]

---

[26] ฐานเศรษฐกิจ, **ที่นี่ไม่มีความลับ : 20 ปี "ต้มยำกุ้ง" อดีตสู่อนาคตเศรษฐกิจไทย, 2560**, สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2562, จาก http://www.thansettakij.com/content/172992

[27] ชลิตา สุนันทาภรณ์, **20 ปีวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง: จากต้มยำกุ้งสู่ต้มกบ**.

[28] ไทยรัฐฉบับพิมพ์, **ถอดบทเรียนวิกฤติต้มยำกุ้ง 20 ปี แห่งการสร้างภูมิคุ้มกันให้เศรษฐกิจไทย**, 2560, สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2562, จาก https://www.thairath.co.th/newspaper/columns/990730

นอกจากปัญหาสภาพเศรษฐกิจ “วิกฤตต้มยำกุ้ง” ที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยจนนำไปสู่การพังพินาศทางเศรษฐกิจแล้ว ในช่วงเวลาดังกล่าว หลังจากรัฐบาลและธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้ประกาศลอยตัวค่าเงินบาท นับจากนั้นไม่นานผ่านมาได้เพียง 3 เดือนเศษ ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นช่วงเวลาคาบเกี่ยวกันพอดีกับวิกฤตที่เกิดขึ้น โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีจุดประสงค์หลักในการปฏิรูปการเมืองอันมีสาเหตุมาจากปัญหาที่สังคมในขณะนั้นต้องเผชิญอยู่ 5 ประการ คือ[29]

ประการแรก ปัญหาระบบการเมืองภายใต้รัฐบาลผสม การเมืองของไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐบาลส่วนใหญ่มักจะเป็นรัฐบาลผสมที่มาจากหลากหลายพรรคการเมือง ทำให้เกิดการต่อรองทางการเมืองที่ค่อนข้างสูง จนรัฐบาลขาดเสถียรภาพในการทำงาน แต่ก็มีกระบวนการออมชอมในหลายๆ ส่วนเช่นเดียวกัน ถึงกระนั้น ก็ยังส่งผลทางลบในทางการเมืองอยู่ดี เนื่องจากนายกรัฐมนตรีไม่สามารถควบคุมพรรคร่วมรัฐบาลและแสดงความเป็นผู้นำได้อย่างชัดเจน ซึ่งเกิดจากอำนาจต่อรองและแรงกดดันจากภายในพรรคของตนเองและพรรคร่วมรัฐบาลที่ถาโถมเข้ามาอย่างหนัก ทำให้นายกรัฐมนตรีจึงทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ประสานผลประโยชน์ของฝ่ายต่างๆ ให้ลงตัวได้เพียงเท่านั้น[30] เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) กล่าวคือ พรรคการเมืองใดหากได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) มากที่สุดก็จะมีโอกาสในการจัดตั้งรัฐบาล นำไปสู่การซื้อตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) มาก่อนเข้าสังกัดพรรคการเมืองของตน จึงเกิดการต่อรองค่าตอบแทนและผลประโยชน์กันอย่างมหาศาล[31] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงมีจุดประสงค์หลักที่จะทำให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีลักษณะเป็น

---

[29] ลิขิต ธีรเวคิน, **ปัญหาทางการเมืองที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยา**, 2552, สืบค้นเมื่อ 22 สิงหาคม 2562, จาก https://mgronline.com/daily/detail/9520000071306

[30] เรื่องเดียวกัน.

[31] กิจบดี ก้องเบญจภุช, การสืบทอดอำนาจทางการเมืองโดยมิชอบ, **วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น** คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี, 2 (2), 2560, หน้า 1–2.

ฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง โดยสามารถบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด[32]

ประการที่สอง ปัญหาการทุจริตการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มุ่งแก้ไขปัญหาหลักในประเด็นเรื่องของการทุจริตการเลือกตั้งอันเป็นการทำลายระบอบประชาธิปไตยและลดความชอบธรรมของการบริหารประเทศ กล่าวคือ การเลือกตั้งแทบทุกครั้งมีการใช้เงินซื้อสิทธิ์ขายเสียงกันอย่างเอิกเกริก จนกลายเป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นกันได้ชินตาเป็นเรื่องปกติ ทำให้ความเชื่อมั่นในความศักดิ์สิทธิ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยถูกลดทอนลงเหลือเพียงภาพลักษณ์ของการประกอบพิธีกรรมทางการเมือง เพื่อให้ครบถ้วนสมบูรณ์ตามกระบวนวิธีเพียงเท่านั้น[33] ทั้งนี้มูลเหตุสำคัญที่นำไปสู่การทุจริตการเลือกตั้งก็เกิดขึ้นจากหลายปัจจัย อาทิ (1) วัฒนธรรมการเมืองแบบอำนาจนิยมภายใต้ระบบอุปถัมภ์ที่อิงประชานิยม (2) การปรับเปลี่ยนบทบาททางการเมืองของกลุ่มทุน (3) ความอ่อนแอของกระบวนการตรวจสอบ เป็นต้น[34]

ประการที่สาม ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือคอร์รัปชั่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีจุดประสงค์หลักในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชั่นที่เคยเกิดขึ้นในหลายรัฐบาลที่ผ่านมา อันมีสาเหตุมาจากการขาดองค์กรอิสระที่สามารถเข้ามาป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง รวมถึงสามารถเข้ามาตรวจสอบการทำงานของภาครัฐที่เป็นรูปธรรมได้ ด้วยเหตุนี้ จึงนำไปสู่การรั่วไหลของทรัพยากรจากภาครัฐไปยังนักการเมืองและข้าราชการที่ทุจริต รวมถึงการใช้งบประมาณแผ่นดินโดยมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนจากการจัดซื้อจัดจ้างและการก่อสร้างโครงการต่างๆ โดยมีการแบ่งค่าตอบแทนเป็นจำนวนเศษส่วนร้อยละของโครงการที่ปรากฏ[35] มันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการขาดหลักธรรมาภิบาลและไม่มีกระบวนการตรวจสอบการใช้

---

[32] ลิขิต ธีรเวคิน, ปัญหาทางการเมืองที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยา.

[33] เรื่องเดียวกัน.

[34] ชาญชัย จิตรเหล่าอาพร, การทุจริตการเลือกตั้ง: อุปสรรคการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย, **วารสารรัฐศาสตร์สุโขทัยธรรมาธิราช**, 2 (2), 2561, หน้า 6–8.

[35] ลิขิต ธีรเวคิน. ปัญหาทางการเมืองที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยา.

อำนาจรัฐโดยประชาชน ทำให้ต้องมีการปฏิรูปธรรมาภิบาลในสังคมไทยทั้งระบบอย่างสมดุล ไม่ว่าจะเป็นภาคการเมืองหรือภาคประชาชน ตลอดจนนักการเมืองทั้งระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น[36]

ประการที่สี่ ปัญหาการแทรกการทำงานของข้าราชการประจำ การละเมิดข้อกฎหมายของข้าราชการทางการเมืองและการกระทำที่ขัดต่อหลักนิติธรรมภายในองค์กรภาครัฐ ด้วยการเข้าแทรกแซงการบริหารงานและการทำงานของข้าราชการประจำโดยการโยกย้ายตำแหน่ง แต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสมตามคุณสมบัติ การเล่นพรรคเล่นพวกมุ่งระบบอุปถัมภ์จนสร้างความหวาดกลัวและเสียขวัญ รวมถึงการขาดกำลังใจในการทำงานของข้าราชการประจำ[37] ซึ่งต่อมาภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีปรับกระบวนทัศน์การบริหารงานของหน่วยงานราชการ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ขึ้นมาทำหน้าที่เสนอแนะให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ โครงสร้างระบบราชการ การปรับงบประมาณ ระบบการโยกย้ายบุคลากรตามมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรม รวมถึงค่าตอบแทนและวิธีการปฏิบัติราชการอื่นๆ[38]

ประการที่ห้า ปัญหาการต่อรองตำแหน่งบริหารในคณะรัฐมนตรี การประสานผลประโยชน์ของรัฐบาลผ่านมุมมองความขัดแย้งของพรรคการเมืองต่างๆ ที่มุ่งหวังผลประโยชน์สูงสุดทางการเมืองให้แก่พรรคของตน ทำให้เกิดกระบวนการต่อรอง การออมชอม และนำไปสู่การแบ่งผลประโยชน์ผ่านตำแหน่งรัฐมนตรีสำคัญในกระทรวงต่างๆ เช่น กระทรวงคมนาคม กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ เป็นต้น รวมถึงยังมีการแบ่งกระทรวงออกเป็นระดับ

---

[36] ตรีเพชร จินต์นุพงศ์, เรื่องน่ารู้ผู้ตรวจการแผ่น ผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อธรรมาภิบาล OMBUDSMAN FOR GOOD GOVERNANCE, **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน**, 24 (2), 2561, หน้า 171.

[37] ลิขิต ธีรเวคิน, ปัญหาทางการเมืองที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยา.

[38] อนันยา พลจันทร์, ธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ, **วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร**, 8 (1), 2560, หน้า 2–3.

ต่างๆ เสมือนหนึ่งการแบ่งแยกคุณภาพของสินค้า[39] ทั้งนี้ ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่พรรคการเมืองขาดเสถียรภาพในการบริหารนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลพรรคผสม ซึ่งการแบ่งกระทรวงต่างๆ ให้พรรคร่วมรัฐบาลได้มีส่วนในการบริหารนั้น ทำให้อำนาจที่แท้จริงของรัฐบาลไม่ได้อยู่ที่นายกรัฐมนตรี แต่กลับอยู่ภายใต้การดำเนินงานของพรรคการเมืองที่ได้รับตำแหน่งในกระทรวงนั้นๆ และในท้ายที่สุดรัฐบาลก็ไม่สามารถบริหารได้นำไปสู่การยุบสภาการเลือกตั้งใหม่

ดังนั้น ความเชื่อมโยงของวิกฤตเศรษฐกิจกับการปฏิรูปทางการเมืองของไทยจึงอยู่ในช่วงเวลาที่สอดคล้องกันอย่างมีนัยสำคัญประหนึ่งเป็นผลสะท้อนของการบริหารประเทศที่ไร้เสถียรภาพภายใต้กลไกระบบการเมืองที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยสามารถวิเคราะห์ได้ว่า “วิกฤตต้มยำกุ้ง” ที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการขาดวินัยการเงินของรัฐบาลที่มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจแต่ไม่ได้มีมาตรการควบคุมเสถียรภาพทางการเงินที่ดีพอจนทำให้จอร์จ โซรอส (George Soros) เจ้าของกองทุนป้องกันความเสี่ยง (Hedge Fund) เข้ามาโจมตีเศรษฐกิจไทยจนพังพินาศย่อยยับ กอปรกับความวุ่นวายทางการเมืองในช่วงเวลาที่ผ่านมาไม่ว่าจะเป็นการรัฐประหารของ “คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ” (รสช.) ในปี พ.ศ. 2534 และการพยายามสืบทอดอำนาจของทหาร การแก้ไขกฎหมายบางมาตราเพื่อให้เอื้อต่อการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การเปลี่ยนผ่านรัฐบาลจากการเลือกตั้งบ่อยครั้ง ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินขาดความต่อเนื่องนำไปสู่ความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลในยุคนั้นที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาบริหารประเทศ แต่ขาดประสิทธิภาพทางการบริหารและขาดประสิทธิผลจากการทำงาน เนื่องจากการจัดตั้งรัฐบาลมีที่มาจากหลากหลายพรรคการเมืองจนทำให้กลายเป็นรัฐบาลพรรคผสมที่ต้องมีการต่อรองผลประโยชน์ค่อนข้างสูงอยู่ตลอดเวลา หากผลประโยชน์ไม่ลงตัวก็ยุบสภาเลือกตั้งใหม่เป็นเหตุให้ต้องเริ่มดำเนินนโยบายใหม่อยู่ร่ำไป สิ่งเหล่านี้เป็นผลสะท้อนที่เด่นชัดว่าการเมืองที่ไร้เสถียรภาพย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและถ้ารัฐบาลมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจในยุคสมัยรัฐบาลของตนมากเกินไป แต่ขาดวินัยทางการเงินและขาด

---

[39] ลิขิต ธีรเวคิน, ปัญหาทางการเมืองที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยา.

ความต่อเนื่องทางการบริหารก็ส่งผลย้อนกลับมากระทบกับการเมืองที่ไร้เสถียรภาพด้วยเช่นเดียวกัน

4. ประชาธิปไตยฉบับประชาชนสู่เผด็จการทางรัฐสภา: ความย้อนแย้งผ่านมุมมอง “ประชาธิปไตย” ของชนชั้นกลางและชนชั้นรากหญ้าในสังคมไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้เปิดโอกาสให้นักการเมืองสามารถใช้ช่องว่างทางกฎหมายในการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของตนได้จนกลายเป็นที่มาของการเกิดเผด็จการทางรัฐสภาในยุครัฐบาลทักษิณ[40] ประเด็นดังกล่าวต้องย้อนกลับไปพิจารณาถึงที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า มาจากความมุ่งหวังใด โดยแท้จริงแล้วนั้นปัจจัยต่างๆ มันเกิดมาจากกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองและการสร้างประชาธิปไตยที่เข้มแข็งภายหลังเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2534-2535 โดยมีความมุ่งหมายให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญทุกกระบวนการ เพื่อให้ได้กฎหมายสูงสุดของประเทศที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริงและเป็นรูปธรรมมากที่สุด[41] กระแสเรียกร้องดังกล่าวเริ่มต้นมาจากการที่กลุ่มชนชั้นกลางได้กลายเป็นผู้ที่เข้ามามีบทบาทและอิทธิพลสำคัญในการขับไล่รัฐบาลที่มาจากการสืบทอดอำนาจของทหารในช่วง “พฤษภาทมิฬ” และภายหลังจากเหตุการณ์ความวุ่นวายยุติลง ก็ได้เข้ามาดำเนินการผลักดันแนวทางประชาธิปไตยที่มีความสมบูรณ์อย่างเป็นรูปธรรมและมีความพยายามในการเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองให้มีเสถียรภาพ โดยสาระสำคัญมีความต้องการให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีลักษณะเป็นฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งสามารถบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดปราศจากการแทรกแซงของผู้มีอำนาจทางชนชั้น ทำให้ไม่ต้องเสียเวลากับปัญหาวุ่นวายจากการเล่นพรรคเล่นพวกทางการเมืองภายในสภาผู้แทนราษฎรอันเกิดมาจากการ

---

[40] กิจบดี ก้องเบญจภุช, การสืบทอดอำนาจทางการเมืองโดยมิชอบ, 1-2.

[41] ศาสตรินทร์ ตันสุน, ในความเหมือนและความต่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, หน้า 37–38.

ประสานผลประโยชน์ไม่ลงตัวของรัฐบาลผ่านมุมมองความขัดแย้งภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมืองต่างๆ ที่มุ่งหวังผลประโยชน์สูงสุดทางการเมืองให้แก่พรรคของตนด้วยวิธีกระบวนการต่อรอง การออมชอม และนำไปสู่การแบ่งปันผลประโยชน์ผ่านการเข้ารับตำแหน่งตำแหน่งรัฐมนตรีสำคัญในกระทรวงต่างๆ รวมถึงการเข้าแทรกแซงของทหารผ่านการรัฐประหารที่เกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง[42]

นอกจากกลุ่มชนชั้นกลางที่มีอิทธิพลในการผลักดันการปฏิรูปการเมืองแล้ว ยังมีกลุ่มคนในชนบท (ชนชั้นล่าง) หรือที่เรียกว่า “ชนชั้นรากหญ้า” ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นผู้คอยเฝ้ามองประชาธิปไตยตามกระแสการเรียกร้องของชนชั้นกลางผ่านปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจมาโดยตลอดและยังเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายทางการเมืองที่มาจากนโยบายการบริหารประเทศของชนชั้นนำอีกด้วย ทั้งนี้ กลุ่มชนชั้นรากหญ้ามีมุมมอง “ประชาธิปไตย” ที่แตกต่างจากชนชั้นกลางอย่างเด่นชัด เนื่องจากบริบทสภาพแวดล้อมและวิถีการดำเนินชีวิตที่แตกต่างกัน เช่น ระดับการศึกษา สภาพเศรษฐกิจ ความใกล้ชิดกับศูนย์กลางอำนาจรัฐ และการเข้าถึงสื่อกระแสหลัก เป็นต้น[43] ทำให้แง่มุมของคนกลุ่มนี้จะมอง “ประชาธิปไตย” เป็นลักษณะการให้คำมั่นสัญญาต่างตอบแทนกันในเชิงนโยบายที่รัฐบาลต้องจัดทำโครงการที่มอบความช่วยเหลือในด้านต่างๆ รวมถึงของให้เปล่า (ของฟรี) แก่ประชาชนโดยตรง และหลังจากนั้นประชาชนจะลงคะแนนเสียงกลับคืนไปให้แก่พรรคการเมือง กอปรกับปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมที่มาจากการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนกระจุกตัวอยู่ในเมืองหลักเสียเป็นส่วนใหญ่ ทำให้กลุ่มชนชั้นรากหญ้าเกิดความน้อยเนื้อต่ำใจกับชะตากรรมของตนเป็นอย่างมาก จึงมีความคาดหวังถึง “ประชาธิปไตยที่สัมผัสได้” มิใช่สัญญาลมปากเพียงเท่านั้น แต่ผลประโยชน์เชิงนโยบายต้องกลับคืนสู่ประชาชนได้อย่างแท้จริง เพราะฉะนั้น ชนชั้นรากหญ้าจึงมองประชาธิปไตยผ่านระบบการเมืองเป็นเรื่องของสัญญาต่างตอบแทนกัน ถ้านโยบายของพรรคการเมืองเอื้อต่อกลุ่มชนชั้นของตน ประชาชนก็พร้อมที่จะให้การสนับสนุนเป็นฐานเสียงจนนำไปสู่การเป็นรัฐบาลที่ประชาชนส่วนใหญ่

---

[42] ลิขิต ธีรเวคิน, ปัญหาทางการเมืองที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยา.

[43] เอนก เหล่าธรรมทัศน์, **การวิจัยชนบทสู่การพัฒนานโยบายสาธารณะท้องถิ่น**, กรุงเทพมหานคร: บริษัท ที คิว พี จำกัด, 2552, หน้า 20.

ยอมรับได้ ซึ่งต่างจากชนชั้นกลางที่มีมุมมอง "ประชาธิปไตย" เป็นเรื่องของการเมืองการปกครองและเสถียรภาพทางการบริหารของรัฐบาล โดยมุ่งวางโครงสร้างทางการเมืองผ่านกระบวนการต่างๆ ภายใต้กลไกการควบคุมตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน

ความแตกต่างทางมุมมองของชนชั้นในสังคมที่เฝ้ามอง "ประชาธิปไตย" ส่งผลต่อการกำหนดชนชั้นนำที่จะเข้ามามีอำนาจทางการเมืองและเป็นรัฐบาลในการบริหารประเทศ สอดคล้องกับแนวคิด "ทฤษฎีสองนคราประชาธิปไตย" ของศาสตราจารย์ ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์[44] ซึ่งได้อธิบายปรากฏการณ์ทางการเมืองของไทยระหว่างปี พ.ศ. 2533-2536 ไว้อย่างน่าสนใจ โดยระบุว่ากลุ่มคนในชนบทหรือชนชั้นล่าง (ต่อมาสมัยรัฐบาลทักษิณได้เปรียบเปรยและเรียกกลุ่มคนเหล่านี้ว่า "ชนชั้นรากหญ้า") เป็นผู้ตั้งรัฐบาลขึ้นมาบริหารเพราะเป็นฐานเสียงของพรรคการเมือง แต่ชนชั้นกลางเป็นผู้ล้มรัฐบาลอันเกิดการมุ่งพิจารณาฐานนโยบายของรัฐบาล ถ้าหากการบริหารประเทศไม่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนก็จะนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลผ่านสื่อมวลชน การชุมนุมเรียกร้องกดดัน รวมถึงการเชื้อเชิญทหารให้เข้ามาแทรกแซงการเมืองโดยกระทำการรัฐประหาร[45] ทั้งนี้ การจะก้าวพ้นจากมุมมองโลกทัศน์ "ประชาธิปไตย" ที่มีความแตกต่างกันของสองนคราได้นั้น มีความจำเป็นต้องแสวงหามาตรการให้ชนชั้นกลางซึ่งเป็นฐานนโยบายอยู่แล้วให้กลายมาเป็นฐานเสียงของรัฐบาล และในทางกลับกันก็ต้องมีมาตรการให้กลุ่มคนในชนบทไม่เพียงเป็นแค่ฐานเสียงเพียงอย่างเดียวแต่ต้องสามารถพัฒนามาเป็นฐานนโยบายให้ได้เช่นเดียวกัน จึงจะทำให้มุมมอง "ประชาธิปไตย" ปรับสมดุลกันทางอุดมการณ์จนเกิดความเข้าใจในโลกทัศน์ที่ตรงกันได้[46]

ดังนั้น ปรากฏการณ์ความย้อนแย้งภายใต้ชุดความคิดมุมมองประชาธิปไตยของชนชั้นที่แตกต่างกันส่งผลโดยตรงต่ออุดมการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น โดย

---

[44] เอนก เหล่าธรรมทัศน์, **สองนคราประชาธิปไตย: แนวทางการปฏิรูปการเมืองเศรษฐกิจเพื่อประชาธิปไตย**, พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คบไฟ, 2556, หน้า 7-11.

[45] เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-11.

[46] เรื่องเดียวกัน, หน้า 70.

สามารถวิเคราะห์ภาพรวมได้จากบริบทที่หลากหลายทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และระดับการศึกษา ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อมุมมองประชาธิปไตยของชนชั้นที่แปลกแยกตามการรับรู้และความเข้าใจของชนชั้นในสังคม กล่าวคือ กลุ่มชนชั้นรากหญ้าซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ที่มีฐานะค่อนข้างยากจนภายในประเทศ แต่กลับกลายเป็นกลุ่มชนชั้นที่มีอิทธิพลและมีความสามารถในการกำหนดตัวผู้นำของประเทศผ่านกระบวนการเลือกตั้งอย่างเสรีตามหลักการประชาธิปไตย แต่ภายหลังจากที่ได้ผู้นำจากการกำหนดชะตากรรมของคนกลุ่มชนชั้นรากหญ้าเข้ามาบริหารประเทศแล้ว ซึ่งตรงตามความมุ่งหมายและความประสงค์ของชนชั้นกลางที่ปรารถนาให้การเมืองเกิดเสถียรภาพผ่านแนวทางประชาธิปไตย แต่หลักการดังกล่าวกลับผิดเพี้ยนไปจากความคาดหวังของคนชั้นกลาง เนื่องจากการเข้ามามีอำนาจล้นมือของนักการเมืองที่ได้กลายเป็นผู้นำรัฐบาลที่มีความสามารถกระทำการต่างๆ จนลุแก่อำนาจของตนนั้น ได้สร้างความไม่พึงพอใจพุ่งทวีคูณต่อผู้สร้างกฎเกณฑ์ (ชนชั้นกลาง) จึงนำไปสู่การชุมนุมประท้วงขับไล่รัฐบาลโดยให้เหตุผลว่านักการเมืองเหล่านี้มุ่งเข้ามากอบโกยผลประโยชน์ผ่านช่องว่างตามรัฐธรรมนูญและยังสามารถสืบทอดอำนาจของตนได้อย่างต่อเนื่องผ่านการเลือกตั้งโดยใช้นโยบายประชานิยมเป็นเครื่องมือในการมอมเมาประชาชนจนนำไปสู่การเป็นเผด็จการรัฐสภาอย่างสมบูรณ์ เห็นได้ชัดว่า ชนชั้นกลางเป็นผู้สร้างเครื่องมือและวางเงื่อนไขกฎเกณฑ์ผ่านกระบวนการต่างๆ ขึ้นมา โดยมุ่งปฏิรูปการเมืองให้มีเสถียรภาพเพื่อให้กลุ่มชนชั้นรากหญ้าได้เป็นผู้ใช้งานผ่านกระบวนการประชาธิปไตย แต่ความย้อนแย้งกลับเกิดขึ้นเมื่อชนชั้นกลางเกิดความไม่พอใจต่อแนวทางการบริหารของรัฐบาลและทำการขับไล่ไสส่งอย่างไม่แยแสต่อประชาธิปไตยภายใต้แนวทางตามรัฐธรรมนูญที่ตนสร้างขึ้นมาและมุ่งสร้างความเกลียดชังผ่านวาทกรรมทางการเมืองต่างๆ อาทิ รัฐบาลขี้โกง รัฐบาลคอร์รัปชั่น รัฐบาลเผด็จการรัฐสภาเป็นต้น นำไปสู่การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของทหารผ่านวังวนการยึดอำนาจกระทำการรัฐประหารอย่างไม่รู้จักจบสิ้นและมุ่งสืบทอดอำนาจของตนโดยอ้างเรื่องความชอบธรรมตามกระบวนการประชาธิปไตยภายหลังการเลือกตั้งอีกด้วย ทำให้กลายเป็นพิธีกรรมส่วนหนึ่งในวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยจนถูกมองว่าเป็นเครื่องมือของการแก้ปัญหาทางการเมืองที่ดีที่สุด

5. การเยียวยาความบอบช้ำทางเศรษฐกิจกับการผลักดัน นโยบายประชานิยมในสังคมไทย

การพังทลายของระบบเศรษฐกิจไทยจาก "วิกฤตต้มยำกุ้ง" และการปฏิรูปการเมืองผ่านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นำไปสู่การเข้ามามีบทบาทและอำนาจครั้งสำคัญของนักการเมืองที่มีผลงานทางการเมืองไม่นานมากนักอย่างพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งได้ใช้นโยบายการรณรงค์หาเสียงที่แปลกใหม่กว่าพรรคการเมืองอื่นๆ เพื่อมุ่งหวังการเข้ามามีอำนาจบริหารประเทศผ่านการเลือกตั้งในวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 โดยชูนโยบายที่เอื้อต่อการการเยียวยาความบอบช้ำทางเศรษฐกิจแก่สังคมในห้วงเวลานั้นคือ "นโยบายประชานิยม" ภายใต้การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของ "พรรคไทยรักไทย" ผลปรากฏว่าได้รับชัยชนะไปอย่างท่วมท้น อย่างที่ไม่เคยคาดว่าจะเกิดขึ้นได้สำหรับพรรคการเมืองที่เพิ่งก่อร่างสร้างตัวขึ้นมาใหม่ ทำให้ "พรรคไทยรักไทย" ได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ระบบแบ่งเขต จำนวน 208 คน และระบบบัญชีรายชื่อ (Party List) จำนวน 48 คน รวมทั้งสองระบบได้ ส.ส. จำนวน 256 ที่นั่ง จากจำนวน ส.ส. ทั้งหมดในสภา จำนวน 500 ที่นั่ง อีกทั้งคะแนนในส่วนของ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อยังสูงถึง 11,634,495 เสียง จากจำนวนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งทั้งประเทศ (ร้อยละ 40.64 ของคะแนนจากผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งทั้งหมด)[47]

ปัจจัยสำคัญของการชนะการเลือกตั้งของ "พรรคไทยรักไทย" เกิดจากความบอบช้ำทางเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาที่ล่าช้าของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2540 ทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายและมองหาหนทางหลุดพ้นจากสภาวะเช่นว่านั้น กอปรกับในช่วงเวลาดังกล่าวพรรคไทยรักไทยค่อนข้างมีความพร้อมทั้งด้านเงินทุนและการดึงตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นที่นิยมในเขตเลือกตั้งต่างๆ เข้ามาลงสมัคร ส.ส. ในนามของพรรคตนได้เป็นจำนวนมาก แต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งลงคะแนนให้กับพรรคคือ "นโยบายประชานิยม" ถือเป็นการสร้างความ

---

[47] นันทวุฒิ พิพัฒน์เสรีธรรม, ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเกิดขึ้นของประชานิยมในประเทศไทย, **วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์**, 26 (3), 2551, หน้า 120.

พึงพอใจเชิงนโยบายผ่านการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งที่มีนัยสอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนกลุ่มชนชั้นรากหญ้าและเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ของประเทศที่มีฐานะค่อนข้างยากจน (กลุ่มเกษตรกร กลุ่มคนจนในเขตเมืองและชนบทหรือกลุ่มผู้ใช้แรงงาน) รวมถึงสภาพเศรษฐกิจที่ย่ำแย่นำไปสู่ความต้องการในเชิงนโยบายที่ต้องการหลุดพ้นจากการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งประจวบเหมาะกับพรรคไทยรักไทยได้นำเสนอวิถี "ประชาธิปไตยที่สัมผัสได้" เข้ามาใช้ผ่านแนวทางประชานิยม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมและสร้างค่านิยมการเลือกพรรคการเมืองผ่านฐานนโยบายไม่ใช่เลือกพรรคการเมืองผ่านผู้มีอำนาจบารมีหรือนักการเมืองที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นอย่างเช่นในอดีตที่ผ่านมา โดยนโยบายที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงและได้ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมภายหลังการเลือกตั้ง ได้แก่ โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย, โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง, โครงการธนาคารประชาชน, โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค ฯลฯ เป็นต้น[48] สะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยความสำเร็จของรัฐบาลทักษิณ ไม่ว่าจะเป็นการที่หยั่งรู้ความต้องการอันแท้จริงของชนชั้นรากหญ้า การใช้นโยบายหาเสียงแทนการใช้เงินทองหรือระบบอุปถัมภ์ที่เคยเกิดขึ้นในอดีต การช่วยเหลือสงเคราะห์กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมอย่างเป็นรูปธรรม การลดความสำคัญของตัวแทนหรือตัวกลาง (หัวคะแนน) และผู้มีอิทธิพลทางการเมืองในพื้นที่ต่างๆ แต่มุ่งติดต่อปฏิสัมพันธ์ผ่านการสื่อสารกับประชาชนโดยตรง การมุ่งจุดเน้นเชิงนโยบายของพรรคการเมืองมากกว่าการเน้นอิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่น การเน้นคุณค่าของประชาชนมากกว่าพรรคการเมือง ตลอดจนนโยบายที่นำเสนอไม่ใช่สังคมนิยมหรือทุนนิยมเต็มรูปแบบ หากแต่เป็นลูกผสมระหว่างสังคมนิยมและทุนนิยมโดยไม่ได้มุ่งนำเงินจากคนรวยมาแจกจ่ายหรือให้คนจน[49]

นอกเหนือจากนโยบายประชานิยมของรัฐบาลทักษิณที่ประสบความสำเร็จแล้ว ท่าทางบุคลิกภาพและคุณลักษณะความเป็นผู้นำของพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ไม่ว่าจะเป็นการสื่อสารและการเข้าถึงประชาชน การบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจและเด็ดเดี่ยว การกล้าท้าทายกลุ่มการเมืองและ

---

[48] เรื่องเดียวกัน, หน้า 120-121.

[49] เอนก เหล่าธรรมทัศน์, **ทักษินา-ประชานิยม**, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2549.

อำนาจเก่าอย่างไม่เกรงกลัว[50] รวมถึงการพยายามสร้างภาพลักษณ์ของการเป็นผู้นำที่โดดเด่นมากล้นไปด้วยบารมีผ่านวิสัยทัศน์อันชาญฉลาดและความสามารถในการเข้าถึงประชาชนได้โดยตรง[51] สิ่งเหล่านี้ล้วนมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการสร้างฐานเสียงสนับสนุนจากมวลชนจนกลายเป็นภาพจำติดตาและที่ชื่นชอบของประชาชนเป็นอย่างมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชนชั้นรากหญ้า ส่งผลให้ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อมา ในปี พ.ศ. 2548 “พรรคไทยรักไทย” ก็ยังสามารถได้รับชัยชนะอย่างถล่มทลายอีกครั้ง แต่ในครั้งนี้ค่อนข้างประสบความสำเร็จมากกว่าการเลือกตั้งครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2544 กล่าวคือ “พรรคไทยรักไทย” ได้จำนวน ส.ส. มากถึง 377 ที่นั่ง และคะแนนในส่วนของ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อมากถึง 18,993,073 เสียง (ร้อยละ 61.17 ของคะแนนจากผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งทั้งหมด) ทำให้รัฐบาลทักษิณ ในช่วงนี้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนและยังสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อีกด้วย ทำให้รัฐบาลใช้เป็นข้ออ้างเรื่องของความชอบธรรมในการบริหารประเทศและท้าทายอำนาจของสถาบันการเมืองต่างๆ ผ่านการใช้วาทกรรมเรื่องของการได้มาซึ่งเสียงสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศให้เข้ามามีอำนาจในการบริหารจนกลายเป็นข้ออ้างสำคัญในการดำรงตำแหน่ง[52]

ดังนั้น สภาพเศรษฐกิจที่ย่ำแย่จาก “วิกฤตต้มยำกุ้ง” นำไปสู่ปัญหาสังคมในหลากหลายมิติ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองต่างๆ พยายามนำเสนออุดมการณ์ทางการเมืองที่คาดว่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาของสังคมโดยเฉพาะในประเด็นเรื่องความเหลื่อมล้ำจากการกระจายรายได้ และกำหนดเป็นนโยบายเพื่อใช้ในการรณรงค์หาเสียงโดยยึดโยงแนวทางที่เป็นรูปธรรมให้สอดคล้องต่อบริบทสังคมและความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด นำไปสู่การเข้ามามีบทบาทของ “พรรคไทยรักไทย” ภายใต้การนำของพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร

---

[50] นันทวุฒิ พิพัฒน์เสรีธรรม, ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเกิดขึ้นของประชานิยมในประเทศไทย, หน้า 121.

[51] เอนก เหล่าธรรมทัศน์, **ทักษินา-ประชานิยม**, หน้า 120-121.

[52] นันทวุฒิ พิพัฒน์เสรีธรรม, ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเกิดขึ้นของประชานิยมในประเทศไทย, หน้า 121.

ซึ่งได้หยิบยกนโยบาย “ประชานิยม” มาใช้ในการนำเสนออุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคตน โดยผลปรากฏว่านโยบายดังกล่าวได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มชนชั้นรากหญ้าของสังคมในเขตพื้นที่ภาคเหนือและภาคอีสานของประเทศที่ได้รับผลกระทบจากสภาพเศรษฐกิจที่พังทลาย ทั้งนี้ ประชาชนในพื้นที่แห่งนี้ส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มคนยากจนและรอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ทำให้ “พรรคไทยรักไทย” ได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้นในการเลือกตั้งครั้งต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2544 นำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลและได้นำนโยบายที่ได้ให้คำมั่นสัญญาไว้กับประชาชนในช่วงของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งมาดำเนินการจัดทำเป็นโครงการต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรม อาทิ โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย, โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง, โครงการธนาคารประชาชน, โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค ฯลฯ เป็นต้น ต่อมาเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป ในปี พ.ศ. 2548 “พรรคไทยรักไทย” ก็ยังสามารถได้รับชัยชนะอย่างถล่มทลายอีกครั้ง และประสบความสำเร็จมากกว่าการเลือกตั้งครั้งแรก เนื่องจากสามารถกุมเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในสภาได้มากถึง 377 ที่นั่ง นำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้สำเร็จ เห็นได้ว่าความสำเร็จที่เกิดขึ้นมาจากนโยบายทางการเมืองที่เหมาะสมและเอื้อต่อบริบทของสังคม ณ ขณะนั้น ที่เพิ่งผ่านพ้นวิกฤตเศรษฐกิจมาไม่นาน กอปรกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังเอื้อต่อการสร้างความเข้มแข็งของนักการเมืองผ่านการปฏิรูปอย่างเป็นรูปธรรม

ดังนั้น จากความสำเร็จที่เกิดขึ้นทำให้หลายโครงการของ “พรรคไทยรักไทย” กลายเป็นมรดกตกทอดของรัฐบาลทักษิณที่แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารประเทศมากี่ยุคกี่สมัย รัฐบาลใหม่ที่เข้ามาบริหารประเทศก็ยังมีความจำเป็นต้องคงนโยบายประชานิยมเดิมเอาไว้ผ่านกระบวนการแปลงนโยบายให้เด่นชัดมากขึ้น เพื่อสร้างอัตลักษณ์เชิงนโยบายและกล่าวอ้างความสำเร็จว่าเป็นผลงานที่เกิดขึ้นมาจากการบริหารภายใต้แนวทางอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคตน แม้กระทั่งรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร ในปี พ.ศ. 2557 ของพลเอกประยุทธ์ จันโอชา ก็ได้หยิบยืมแนวทางประชานิยมของรัฐบาลในอดีตมาผ่านกระบวนการการแปลงนโยบายให้กลายเป็นนโยบายที่เรียกว่า “โครงการ

ประชารัฐ” เพื่อสร้างความชอบธรรมเชิงนโยบายในการบริหารประเทศให้กับตนเองและพวกพ้อง รวมถึงผนวกเข้ากับแผนยุทธศาสตร์ชาติและสืบทอดอำนาจอย่างต่อเนื่องภายหลังการเลือกตั้ง ในปี พ.ศ. 2562

6. บทสรุป

“รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เกิดขึ้นมาจากกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมืองภายหลัง “พฤษภาทมิฬ” ซึ่งส่วนใหญ่เป็น “กลุ่มเทคโนแครต” (Technocrats) ที่มาจากหลากหลายสาขาอาชีพในสังคมไทย ภายหลังจากนั้นจึงมีการยกร่างรัฐธรรมนูญและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการในช่วงเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2540 โดยมีส่วนสำคัญที่เอื้อต่อการผลักดันแนวทางประชานิยมของ “พรรคไทยรักไทย” ในปี พ.ศ. 2544 ซึ่งถือเป็นการจุดประกายความหวังของประชาชนผ่านมุมมอง “ประชาธิปไตยที่สัมผัสได้” นำไปสู่การสนับสนุนรัฐบาลทักษิณอย่างท่วมท้นผ่านสัญญาต่างตอบแทนระหว่างความช่วยเหลือเชิงนโยบายของรัฐบาลที่มอบให้แก่ประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมแลกกับฐานเสียงการสนับสนุนของชนชั้นรากหญ้า เพื่อเป็นการการันตีต่อพรรคการเมืองในการเข้ามาเป็นรัฐบาลผ่านกระบวนการเลือกตั้ง โดยสามารถวิเคราะห์สถานการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวออกมาเป็นประเด็นสำคัญได้ 5 ประการ ดังนี้

1) การเกิดวิกฤตทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐบาล การรัฐประหารของ “คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ” (รสช.) ในปี พ.ศ. 2534 และการสืบทอดอำนาจของรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร จนเกิดความวุ่นวายบานปลายกลายเป็นเหตุสลดทางการเมืองครั้งสำคัญของสายธารประวัติศาสตร์ไทย นั่นก็คือ “พฤษภาทมิฬ” ในปี พ.ศ. 2535 เป็นผลพวงมาจากการบริหารงานของรัฐบาลที่ไร้เสถียรภาพ สืบเนื่องมาจากรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นมาโดยส่วนใหญ่ในอดีตเป็นรัฐบาลผสมที่มาจากหลากหลายพรรคการเมือง ทำให้เกิดการต่อรองทางการเมืองที่ค่อนข้างสูงและยังรวมถึงการต่อรองทางการเมืองกับกลุ่มทหารด้วยเช่นเดียวกัน วิกฤตทางการเมืองที่เกิดจากการขาดเสถียรภาพของรัฐบาลในทางการบริหารและการแทรกแซงของ

ทหารผ่านการรัฐประหารบ่อยครั้งได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่กำลังเฟื่องฟูในยุคนั้นและยังมีผลต่อการก้าวเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในอนาคตอีกด้วย ดังนั้น ภายหลังจากเหตุการณ์ความวุ่นวายในช่วงปี พ.ศ. 2534-2535 ได้นำไปสู่การเข้ามามีบทบาทครั้งสำคัญของเสรีชน โดยส่วนใหญ่จะเป็น “กลุ่มเทคโนแครต” (Technocrats) จากหลากหลายสาขาอาชีพในสังคมที่เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องของสิทธิ เสรีภาพ และการเมืองภาคพลเมืองเพิ่มมากขึ้นภายใต้การสนับสนุนของชนชั้นกลาง โดยท่าทีดังกล่าวของกลุ่มชนชั้นกลางที่เกิดขึ้นมาจากความไม่ไว้วางใจที่มีต่อบทบาทของทหารจนนำไปสู่ความมุ่งหวังในการปฏิรูปการเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายสูงสุดในการเข้ามาจัดระเบียบและสร้างกลไกประชาธิปไตยให้เป็นระบอบการปกครองที่สมบูรณ์ที่สุดภายใต้จุดมุ่งเน้นในเรื่องของการสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหารที่เป็นรัฐบาลนั่นเอง

2) ผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจและรอยต่อของการปฏิรูปการเมืองเอื้อต่อการผลักดันแนวทางประชานิยม สภาพเศรษฐกิจที่ย่ำแย่จาก “วิกฤตต้มยำกุ้ง” เปิดโอกาสให้ “พรรคไทยรักไทย” ภายใต้การนำของพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร เข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยได้หยิบยกนโยบาย “ประชานิยม” เข้ามาเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองและเป็นเครื่องมือที่ใช้ขับเคลื่อนผ่านการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นแนวนโยบายใหม่ที่มีการนำเข้ามาปรับใช้ในประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม ผลปรากฏว่านโยบายดังกล่าวได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นรากหญ้าของสังคมทั้งในเขตพื้นที่ภาคเหนือและภาคอีสานของประเทศที่ให้ความนิยมกับนโยบายเป็นอย่างมาก เนื่องจากประชาชนโดยส่วนใหญ่ของภูมิภาคได้ผลกระทบจากสภาพเศรษฐกิจที่พังทลายอังเป็นผลพวงของ “วิกฤตต้มยำกุ้ง” โดยมีการดำเนินนโยบายที่กลายเป็นโครงการต่างๆ อย่างมากมาย อาทิ โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย, โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง, โครงการธนาคารประชาชน, โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค ฯลฯ เป็นต้น ต่อมาเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป ในปี พ.ศ. 2548 พรรคไทยรักไทยก็ยังสามารถครองใจประชาชนจนได้รับชัยชนะอย่างถล่มทลายอีกครั้งและประสบความสำเร็จมากกว่าการเลือกตั้งครั้งแรกอีกด้วย ดังนั้น ความเชื่อมโยงจากผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจและรอยต่อของการปฏิรูปทาง

การเมืองของไทย จึงอยู่ในช่วงเวลาที่สอดคล้องกันอย่างมีนัยสำคัญประหนึ่งเป็นผลสะท้อนของการบริหารประเทศที่ไร้เสถียรภาพภายใต้กลไกระบบการเมืองที่ไม่เอื้ออำนวยต่อระบบการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและนำไปสู่การผลักดันแนวทางประชานิยมจนกลายเป็นมาตรฐานเชิงนโยบายที่ต้องมีการดำเนินงานทุกรัฐบาลจวบจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

3) กลไกตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเปิดช่องว่างให้พรรคการเมืองสืบทอดอำนาจสู่การเป็นเผด็จการรัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เอื้อต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้พรรคการเมืองที่มีจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) มากที่สุด สามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้จนนำไปสู่การกลายเป็น “เผด็จการรัฐสภา” ในท้ายที่สุด ดังเช่นในการเลือกตั้งทั่วไป ในปี พ.ศ. 2548 “พรรคไทยรักไทย” สามารถได้รับชัยชนะอย่างถล่มทลายมากกว่าการเลือกตั้งครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2544 กล่าวคือ “พรรคไทยรักไทย” ได้จำนวน ส.ส. มากถึง 377 ที่นั่ง และคะแนนในส่วนของ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อมีมากถึง 18,993,073 เสียง (ร้อยละ 61.17 ของคะแนนจากผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งทั้งหมด) ทำให้รัฐบาลทักษิณสมัยที่ 2 เกิดเสถียรภาพทางการเมืองการบริหารอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนและยังสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่มีจุดมุ่งเน้นในการสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ทำให้รัฐบาลดังกล่าวใช้เป็นข้ออ้างสำคัญในประเด็นความชอบธรรมของการเข้ามาบริหารประเทศผ่านฐานเสียงของประชาชนที่ได้มอบความไว้วางใจและการยอมรับผ่านการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ยังมีการท้าทายอำนาจของสถาบันการเมืองและได้สร้างความไม่พอใจต่อกลุ่มต่างๆ จนนำไปสู่การเฝ้ามองของทหารอย่างขุ่นเคืองภายใต้การต่อรองผลประโยชน์ที่เอื้อต่อกัน รวมถึงพรรคการเมืองอื่นๆ ก็มีความไม่พึงพอใจด้วยเช่นเดียวกัน เนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงแหล่งผลประโยชน์จากการต่อรองตำแหน่งทางการบริหาร (รัฐมนตรี) ในการเข้าร่วมเป็นรัฐบาลผสมได้

4) การสร้างฐานเสียงสนับสนุนของพรรคการเมืองผ่านฐานนโยบายที่เป็นรูปธรรม การปฏิรูปการเมืองภายใต้การเผชิญกับความบอบช้ำทางเศรษฐกิจ ทำให้ “พรรคไทยรักไทย” ได้นำเสนอวิถี “ประชาธิปไตยที่สัมผัสได้”

เข้ามาปรับใช้เป็นอุดมการณ์หลักของพรรค โดยชูเป็นนโยบายผ่านการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เพื่อมุ่งเอาใจกลุ่มชนชั้นรากหญ้าด้วย “นโยบายประชานิยม” อันเป็นแนวทางที่สามารถลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ ซึ่งภายหลังการเลือกตั้งถือว่าเป็นแนวทางที่โดนใจประชาชนและประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ “พรรคไทยรักไทย” ยังสร้างค่านิยมทางการเมืองใหม่ขึ้นมาโดยเป็นการปรับโลกทัศน์ของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมือง กล่าวคือ ประชาชนจะเลือกพรรคการเมืองผ่านฐานนโยบายของพรรคเป็นหลักไม่ใช่เลือกพรรคการเมืองผ่านฐานเสียงของผู้มีอำนาจบารมีที่มีอิทธิพลในชุมชนหรือนักการเมืองท้องถิ่น (ตัวกลางหาฐานเสียง) อย่างเช่นในอดีตที่ผ่านมา อันเป็นการลดอิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่นและสร้างฐานนโยบายของพรรคการเมืองอย่างเป็นรูปธรรมขึ้นมาทดแทน ทำให้ค่านิยมของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ส่งผลให้การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในครั้งต่อมาประชาชนได้พิจารณาเพียงแค่ชื่อพรรคการเมืองเท่านั้นและลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้อย่างไม่ลังเลใจจนกลายเป็นฐานเสียงสำคัญของพรรคการเมืองในที่สุด ทั้งนี้ นโยบายที่ประสบความสำเร็จและมีการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมของ “พรรคไทยรักไทย” ได้แก่ โครงการพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย, โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง, โครงการธนาคารประชาชน, โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค ฯลฯ เป็นต้น

5) ความย้อนแย้งของฐานเสียงและฐานนโยบายภายใต้มุมมองประชาธิปไตยที่แตกต่างกันในสังคมไทย ปรากฏการณ์ความย้อนแย้งภายใต้ชุดความคิดมุมมองประชาธิปไตยของชนชั้นที่แตกต่างกันส่งผลโดยตรงต่ออุดมการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น โดยพิจารณาได้จากมุมมองทางด้านสังคมเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และระดับการศึกษา ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อมุมมองประชาธิปไตยของชนชั้นในสังคมผ่านการรับรู้และความเข้าใจที่ไม่เหมือนกัน ดังเช่น กลุ่มชนชั้นรากหญ้าซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ที่มีฐานะค่อนข้างยากจนภายในประเทศ จะมีมุมมอง “ประชาธิปไตย” เป็นเรื่องของการรอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลและยังมีอิทธิพลในการกำหนดตัวผู้นำของประเทศผ่านกระบวนการเลือกตั้งอย่างเสรี ทำให้กลุ่มชนชั้นรากหญ้ากลายเป็นฐานเสียงสำคัญของพรรคการเมืองในที่สุด แตกต่างจากชนชั้นกลางที่มีมุมมอง

“ประชาธิปไตย” เป็นเรื่องของการได้ผู้นำที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลผ่านฐานนโยบายของพรรคการเมืองที่ดีและมีความเหมาะสม โดยมุ่งสร้างกลไกทางการเมืองที่มีเสถียรภาพขึ้นมารองรับ นำไปสู่การปฏิรูปการเมืองและได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หรือ “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” แต่หลักการดังกล่าวกลับผิดเพี้ยนไปจากความคาดหวังของชนชั้นกลาง เนื่องจากการเข้ามามีอำนาจล้นมือของนักการเมืองที่กลายเป็นผู้นำรัฐบาลและมีความสามารถกระทำการต่างๆ จนลุแก่อำนาจของตน กลับกลายเป็นความย้อนแย้งที่เกิดขึ้นของชนชั้นกลาง เพราะเมื่อเกิดความไม่พอใจต่อแนวทางการบริหารของรัฐบาลก็จะทำการขับไล่ไสส่งโดยไม่แยแสต่อประชาธิปไตยหรือแนวทางตามรัฐธรรมนูญที่ตนได้สร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมา รวมถึงยังมีการเชื้อเชิญทหารให้เข้ามากระทำการยึดอำนาจจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งอีกด้วย

บรรณานุกรม

กองการประชุม สำนักรายงานการประชุมและชวเลข. (2540). **บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 7/2540 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 2),** 27 กันยายน 2540.

กิจบดี ก้องเบญจภุช . (2560). การสืบทอดอำนาจทางการเมืองโดยมิชอบ. **วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี.** 2 (2), 1–2.

เกษียร เตชะพีระ. (2550). **จากระบอบทักษิณสู่รัฐประหาร 19 กันยายน 2549: วิกฤตประชาธิปไตยไทย.** กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิ 14 ตุลา.

ชลิตา สุนันทาภรณ์. (2560). **20 ปีวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง: จากต้มยำกุ้งสู่ต้มกบ.** สืบค้นวันที่ 22 สิงหาคม 2562, จาก https://waymagazine.org/20-yrs-tyk-crisis_1/

ชาญชัย จิตรเหล่าอาพร. (2561). การทุจริตการเลือกตั้ง: อุปสรรคการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย. **วารสารรัฐศาสตร์สุโขทัยธรรมาธิราช.** 2 (2), 6–8.

ฐานเศรษฐกิจ. (2560). **ที่นี่ไม่มีความลับ : 20 ปี “ต้มยำกุ้ง” อดีตสู่อนาคตเศรษฐกิจไทย.** สืบค้นวันที่ 22 สิงหาคม 2562, จาก http://www.thansettakij.com/content/172992

ตรีเพชร จินต์นุพงศ์. (2561). เรื่องน่ารู้ผู้ตรวจการแผ่น ผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อธรรมาภิบาล OMBUDSMAN FOR GOOD GOVERNANCE. **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน,** 24 (2), 171.

แถมสุข นุ่มนนท์. (2550). **สภาร่างรัฐธรรมนูญ : เส้นทางการปฏิรูปการเมืองไทย.** กรุงเทพมหานคร: สถาบัน พระปกเกล้า.

ไทยรัฐฉบับพิมพ์. (2560). **ถอดบทเรียนวิกฤติต้มยำกุ้ง 20 ปี แห่งการสร้างภูมิคุ้นกันให้เศรษฐกิจไทย.** สืบค้นวันที่ 22 สิงหาคม 2562, จาก https://www.thairath.co.th/newspaper/columns/990730

นรนิติ เศรษฐบุตร. (ม.ป.ป.). **11 ตุลาคม พ.ศ. 2540.** สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2562, จาก wiki.kpi.ac.th/index.php?title=11_ตุลาคม_พ.ศ._2540

นันทวุฒิ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2551). ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเกิดขึ้นของประชานิยมในประเทศไทย. **วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ .** 26 (3), 120-121.

ลิขิต ธีรเวคิน. (2552). **ปัญหาทางการเมืองที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยา.** สืบค้นวันที่ 22 สิงหาคม 2562, จาก https://mgronline.com/daily/detail/9520000071306

ศาสตรินทร์ ตันสุน. (2557). ในความเหมือนและความต่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. **วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ .** 1 (1), 37–38.

สมชาย ปรีชาศิลปกุล. (2560). **20 ปี รัฐธรรมนูญ 2540 : การปฏิรูปการเมืองไทยในอุ้งมือนักกฎหมายมหาชน.** สืบค้นวันที่ 20 สิงหาคม 2562, จาก https://www.the101.world/20-year-constitution-2540/

สุชาติ บำรุงสุข. (2559). **เสนาธิปไตย : รัฐประหารกับการเมืองไทย.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2540). **รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 1.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

อนุชา ดีสวัสดิ์. (ม.ป.ป.). **สภาร่างรัฐธรรมนูญไทย.** กรุงเทพมหานคร: กลุ่มงานห้องสมุด สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

อนันยา พลจันทร์. (2560). ธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ. **วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร .** 8 (1), 2–3.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2549). **ทักษิณา-ประชานิยม.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). **การวิจัยชนบทสู่การพัฒนานโยบายสาธารณะท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: บริษัท ที คิว พี จำกัด.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2556). **สองนคราประชาธิปไตย: แนวทางการปฏิรูปการเมืองเศรษฐกิจ เพื่อประชาธิปไตย.** พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คบไฟ.

Salaryinvestor. (2561). **“ต้มยำกุ้ง” คืออะไร? ถอดบทเรียนวิกฤติเศรษฐกิจครั้งใหญ่ของไทย.** สืบค้นวันที่ 22 สิงหาคม 2562, จาก http://salaryinvestor.com/inspire/case-study/tom-yum-kung-lesson/

มาตรการทางกฎหมายกับผู้เสพยาเสพติดของไทย

Thai Legal Measures against Drug Addiction

ดร.วัฒนพงศ์ วงศ์ใหญ่*
สำนักงานอัยการจังหวัดพะเยา อำเภอเมืองพะเยา
จังหวัดพะเยา 56000
Dr.Watthanapong Wongyai
Phayao province Attorney Office,Mung District
Phayao province 56000
เมล์ติดต่อ: wwongyai@hotmail.com

บทคัดย่อ

การลดจำนวนผู้เสพยาเสพติดเป็นปัจจัยสำคัญในการป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดของรัฐ การแก้ไขปัญหาผู้เสพยาเสพติดของไทย ตามกฎหมายยาเสพติดให้โทษยังคงกำหนดให้ผู้เสพยาเสพติดเป็นผู้กระทำความผิดที่มีโทษทางอาญา แต่มีมาตรการในการบำบัด รักษาตามหลักที่ว่าผู้เสพยาเสพติดเป็นผู้ป่วย ในสามลักษณะคือ การบำบัดรักษาภาคบังคับตามกฎหมายฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด,การบำบัดรักษาภาคสมัครใจและการบำบัดรักษาในระบบต้องโทษ ซึ่งพบว่า ยังคงมีอุปสรรคปัญหาไม่สามารถบำบัดรักษาผู้เสพยาเสพติดได้ ทำให้เกิดการทำผิดซ้ำและผู้เสพยาเสพติดจะถูกส่งเข้าสู่การบังคับโทษทางอาญาในที่สุด แนวทางการแก้ไขปัญหาผู้เสพยาเสพติดในต่างประเทศ เป็นไปภายใต้หลักความคิดว่าผู้เสพยาเสพติดไม่ใช่อาชญากรแต่เป็นผู้ป่วยที่ต้องได้รับการรักษา บำบัด ฟื้นฟูสมรรถภาพเช่นเดียวกัน แต่ได้แยกผู้ติดยาเสพติดที่ไม่ร้ายแรงหรือมีสภาพเป็นอันตรายแก่สังคมออกจากการเป็นผู้กระทำความผิดอาญาอย่างเด็ดขาด เพื่อทำการบำบัด รักษา ฟื้นฟู

---

* อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด ปฏิบัติราชการในหน้าที่ผู้กลั่นกรองงาน สำนักงานอัยการจังหวัดพะเยา

สมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดนั้น จนกว่าจะพ้นจากการเป็นผู้เสพยาเสพติด โดยไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลา มีการปรับเปลี่ยนวิธี แผนการรักษา บำบัด ฟื้นฟูให้เหมาะสมตามพฤติการณ์ ไม่มีการนำตัวกลับมาดำเนินคดีอาญา ซึ่งแนวทางนี้ควรได้รับการศึกษาและนำมาแก้ไขมาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดของไทย เพื่อแก้ไขปัญหาผู้เสพยาเสพติดได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

คำสำคัญ: ยาเสพติด, ผู้เสพ, ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

Abstract

Reducing the number of drug users is an important factor in the prevention and suppression of drug-related offenses by the state. Solving the problems of drug users in Thailand According to the narcotics law, drug addicts are still offenders with criminal penalties. But there are treatment, measures, Treatment according to the principle that drug users are patients In three characteristics. 1.compulsory treatment according to the law for drug addicts rehabilitation, 2.voluntary therapy and 3.convict treatment Found that there are still obstacles, problems and unable to treat drug addicts Causing repeated offenses and drug users are eventually sent to criminal penalties. Guidelines for solving drug problems in foreign countries. It is based on the idea that drug users are not criminals, but are patients that require treatment, rehabilitation as well. But has separated the addicts that are not serious or that are dangerous to society from being a criminal offender absolutely. To rehabilitate the addicts until they have ceased being addicted to drugs. Without time limits. There is a change in the method of treatment and rehabilitation plan according to the circumstances.

No criminal charges were brought back. This approach should be studied and adopted to resolve legal measures for rehabilitation of drug addicts in Thailand. In order to solve the problems of drug users effectively.

Keywords: Drugs, Addicts, Rehabilitation addicts

1. บทนำ

จากสถิติคดีอาญาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พบว่าในปี 2561 มีการจับกุมการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษทั้งสิ้น 434,886 คดี มีผู้ต้องหาในคดียาเสพติดให้โทษจำนวน 449,254 คน ในจำนวนนี้เป็นการกระทำความผิดฐานเสพยาเสพติดให้โทษจำนวน 225,905 คดี ผู้ต้องหา 226,750 คน เห็นได้ว่า การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นคดีอาญาที่สูงสุดและในจำนวนนี้ผู้กระทำความผิดฐานเสพยาเสพติดมีจำนวนมากที่สุด ข้อมูลเชิงสถิตินี้เป็นไปในลักษณะเดียวกันกับข้อมูลสถิติคดีอาญาของประเทศไทยตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา[1] ยาเสพติดจึงเป็นปัญหาอาชญากรรมใหญ่ของไทย จำนวนผู้เสพยาเสพติดในฐานะที่เป็นผู้ใช้ยาเสพติดหรือกลุ่มลูกค้าที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในทุกปี ส่งผลถึงการเพิ่มขึ้นของการผลิต นำเข้า หรือจำหน่ายยาเสพติดเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของผู้เสพยาเสพติดที่เพิ่มมากขึ้นดังกล่าว การลดจำนวนผู้เสพยาเสพติด จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดของไทย

ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522 ถือว่าผู้เสพยาเสพติดให้โทษเป็นผู้กระทำความผิดที่ต้องรับโทษทางอาญา รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการบังคับใช้กฎหมายในการปราบปรามทั้งผู้เสพและผู้ค้ายาเสพติดอย่างจริงจังมาตลอดระยะเวลากว่า 40 ปี แต่จากข้อมูลทางสถิติคดีอาญาดังกล่าว แสดงให้

---

[1] สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, (2562), **ระบบสารสนเทศสถานีตำรวจ,**ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. สืบค้นเมื่อ 9 กันยายน 2561. จาก http://pitc.police.go.th/2014

เห็นว่า การปราบปรามผู้เสพยาเสพติดอย่างเด็ดขาดไม่สามารถแก้ไขปัญหายับยั้งการแพร่ระบาดและลดจำนวนผู้เสพยาเสพติดลงได้ การดำเนินคดีอาญาแก่ผู้เสพยาเสพติดยังส่งผลให้เรือนจำเต็มไปด้วยผู้ต้องขังที่เป็นผู้เสพยาเสพติดเกิดภาวะที่เรียกว่า "คนล้นคุก" รัฐบาลต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมากในการขังคนเหล่านี้ไว้ตามคำพิพากษา[2] ซึ่งในขณะต้องขังอยู่ในเรือนจำหรือหลังถูกปล่อยตัวไปแล้วก็พบว่า ผู้เสพยาเสพติดที่ต้องขังเหล่านี้ไม่ได้รับการบำบัด รักษาแก้ไขให้พ้นจากการติดยาจึงกลับมากระทำความผิดซ้ำอีก จากข้อมูลของกรมราชทัณฑ์พบว่า ในปี 2561 ผู้ต้องขังในคดีความผิดยาเสพติดให้โทษที่ถูกปล่อยตัวกระทำความผิดซ้ำมากถึง 11,022 ราย ในระยะเวลา 1 ปี นับแต่ถูกปล่อยตัว [3] ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงสุดตามประเภทความผิด นอกจากนี้ยังพบว่า ผู้เสพยาเสพติดมักกระทำความผิดซ้ำในความผิดฐานอื่นที่มีโทษรุนแรงสูงขึ้นจากการเป็นเพียงผู้เสพยาเสพติด เช่น ครอบครองเพื่อจำหน่าย จำหน่าย เป็นต้น

ในส่วนผู้เสพยาเสพติดที่ไม่ถูกจำคุกโดยได้รับการรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษ จะถูกส่งเข้าสู่กระบวนการควบคุมความประพฤติตามเงื่อนไขและระยะเวลาที่ศาลกำหนดในคำพิพากษา พบว่า ระบบการติดตามและคุมประพฤติไม่สามารถรองรับต่อจำนวนผู้เสพยาเสพติดเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยสาเหตุจากการขาดแคลนงบประมาณ บุคลากร เครื่องมือในการสอดส่อง ติดตามและคุมประพฤติของรัฐ การคุมประพฤติส่วนใหญ่จึงเป็นเพียงการให้มารายงานตัวเพื่อตรวจสอบว่ามีการเสพยาเสพติดซ้ำในระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่เท่านั้น[4] จึงมิได้เป็นสิ่งยืนยันว่าผู้เสพยาเสพติดที่ถูกคุมประพฤตินั้นได้รับการบำบัดรักษาจนพ้นการเสพยาเสพติดแล้ว

---

[2] กระทรวงยุติธรรม , (2543), **เอกสารประกอบการสัมมนา** โครงการเวทีความคิดเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย เรื่อง วิกฤตยุติธรรมที่ต้องแก้ไข ,หน้า 2-3.

[3] กรมราชทัณฑ์,(2562), **ฐานข้อมูลผู้ต้องขังกระทำผิดซ้ำ**.ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศกรมราชทัณฑ์ ,สืบค้นเมื่อ 4 พฤศจิกายน 2562 ,จาก
http://www.correct.go.th/recstats/index.php/th/searchGroup.

[4] ประสาร มหาลี้ตระกูล, (2561), **บทสัมภาษณ์อธิบดีกรมคุมประพฤติ. ในประเด็น "กฎหมายคุมประพฤติ แก้ปัญหานักโทษล้นคุก,** สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2561, จาก https://www.moj.go.th/view/133831.

บทเรียนที่ผ่านมาในการแก้ไขปัญหาผู้เสพยาเสพติดที่เคยประสบผลสำเร็จในอดีตของไทยคือ การแก้ไขปัญหาการเพาะปลูกและการเสพฝิ่น ซึ่งประเทศไทยได้รับการยอมรับว่า ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการใช้หลักการพัฒนาเพื่อลดพื้นที่การเพาะปลูก อันเป็นการลดปริมาณฝิ่นควบคู่ไปกับการลดอุปสงค์ของผู้เสพฝิ่น ด้วยการบำบัด รักษา ฟื้นฟูสมรรถภาพ ยกคุณภาพชีวิต สร้างอาชีพ รายได้ ควบคู่ไปกับการบังคับใช้กฎหมายตามแนวทางพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ซึ่งทรงริเริ่มจัดตั้งโครงการหลวงขึ้นในปี 2512 ส่งเสริมการปลูกพืชทดแทนฝิ่น พัฒนาพื้นที่เป้าหมายทางด้านเกษตรกรรม สาธารณสุข การศึกษา จนความรุนแรงของปัญหาฝิ่นในประเทศไทยลดลงอย่างน่าพึงพอใจ แนวทางดังกล่าวถูกนำมาศึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาผู้เสพยาเสพติดจนในปี 2545 รัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบายสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด ด้วยการใช้หลักป้องกันนำหน้าการปราบปราม ถือเป็นหลักว่า ผู้เสพยาเสพติดไม่ใช่อาชญากร แต่เป็นผู้ป่วยที่ต้องได้รับการรักษา บำบัด ฟื้นฟูสมรรถภาพ ส่วนผู้ค้าต้องถูกปราบปรามลงโทษอย่างเด็ดขาด

การรักษา บำบัด ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพยาเสพติด ถูกนำมาใช้ในสามลักษณะคือ 1. การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดภาคบังคับตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ด้วยการจัดทำแผนการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้ผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดแต่ละรายไปฝึกอาชีพ ทำงานบริการสังคม หรือให้ดำเนินการอื่นใดตามความ เหมาะสมเพื่อให้มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต ห่างไกลจากยาเสพติด 2. การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดภาคความสมัครใจ ซึ่งเป็นกรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ฝ่ายปกครอง กระทรวงสาธารณะสุข ฝ่ายความมั่นคง เปิดโอกาสให้ผู้เสพยาเสพติดหรือครอบครัว สมัครใจเข้ารับการรักษาก่อนจะตกเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เป็นช่องทางให้ครอบครัวนำผู้เสพยาเสพติดออกมาบำบัด รักษาโดยไม่กังวลว่าจะมีผลกระทบต่ออนาคต หน้าที่ การงาน ประวัติการกระทำความผิดอาชญากรรมของผู้เสพยาเสพติดเหมือนกับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดในฐานะผู้ต้องหาตามกฎหมายและ 3. การฟื้นฟู

สมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดของผู้ต้องโทษ ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยกรมราชทัณฑ์ในระหว่างที่ผู้เสพยาเสพติดนั้นรับโทษตามคำพิพากษาในเรือนจำ

การรักษา บำบัด ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพยาเสพติดทั้งสามลักษณะดังกล่าวถูกใช้มาเป็นระยะเวลา 17 ปี มีเพียงผลดำเนินการในข้อมูลจำนวนผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดที่เพิ่มขึ้นทุกปี ไม่มีข้อบ่งชี้ความสำเร็จว่าผู้เข้ารับการฟื้นฟูนั้นพ้นสภาพการเป็นผู้เสพยาเสพติด และยังปรากฏข้อมูลว่าผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพยาเสพติดนั้น กลับมากระทำความผิดซ้ำอีก ในบางรายวนเวียนเข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดทั้งสามกรณีดังกล่าวไม่จบสิ้น อันเป็นอุปสรรค ปัญหาในการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดของไทยที่ต้องได้รับการแก้ไขเพื่อให้การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดของไทยให้สัมฤทธิ์ผล

2. การบำบัด ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพยาเสพติดในประเทศไทย

2.1 การบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดภาคบังคับ ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ.2545 กำหนดให้ผู้เสพยาเสพติดที่ตกเป็นผู้ต้องหาในความผิดฐานะเสพและมีไว้ในครอบครอง เสพและมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายและเสพและจำหน่ายยาเสพติดในจำนวนเล็กน้อยตามที่กฎหมายกำหนด ถ้าไม่ถูกกล่าวหาในข้อหาอื่นหรือถูกดำเนินคดีในความผิดฐานอื่นซึ่งมีโทษจำคุกหรืออยู่ในระหว่างรับโทษจำคุกตามคำพิพากษาของศาล พนักงานสอบสวนต้องนำตัวผู้ต้องหาไปศาลภายใน 48 ชั่วโมง หรือ 24 ชั่วโมงในกรณีที่ผู้ต้องหามีอายุไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์ เพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ตรวจพิสูจน์การเสพหรือการติดยาเสพติด ทั้งนี้พนักงานสอบสวนยังต้องดำเนินกระบวนการสอบสวนคดีนั้นต่อไปและเมื่อสอบสวนเสร็จให้ส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการโดยแจ้งให้ทราบว่าผู้ต้องหาถูกส่งตัวไปฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด คณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดจะพิจารณาเงื่อนไขตามกฎหมายว่าผู้ต้องหานั้นมีสิทธิได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดหรือไม่ หากไม่มีจะแจ้งให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการแล้วแต่กรณี มารับตัวผู้นั้นไปเพื่อดำเนินคดีต่อไปตามกฎหมาย การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด เป็นไปโดยจัดทำแผนฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

ให้เหมาะสมกับสภาพของผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดแต่ละราย โดยมีกำหนดเวลาไม่เกินหกเดือนนับแต่วันถูกส่งตัวเข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดซึ่งอาจขยายระยะเวลาการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดออกไปอีกได้ รูปแบบการบำบัดในระบบบำบัดแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบหลัก ๆ คือ 1) แบบควบคุมตัว ผู้รับการบำบัดจะถูกควบคุมตัวอยู่ในศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดทั่วประเทศกว่า 90 แห่ง และเข้าโปรแกรมบำบัดเป็นระยะเวลา 4-6 เดือน เป้าหมายของการควบคุมตัวก็เพื่อกันผู้นั้นออกจากยาเสพติดให้ได้มากที่สุด 2) ระบบไม่ควบคุมตัว ผู้รับการบำบัดจะต้องเข้าโปรแกรมเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมตามศูนย์ฟื้นฟูฯ เป็นเวลา 12 วัน หลังจากเสร็จโปรแกรมแล้วต้องเข้ารายงานตัวทุกเดือนและรับการสุ่มตรวจปัสสาวะเป็นเวลา 1 ปี หากหลบหนี หรือพบสารเสพติดระหว่างกระบวนการดังกล่าว ผู้รับการบำบัดจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ในระหว่างนี้พนักงานอัยการจะมีคำสั่งชะลอการฟ้องในคดีไว้ เมื่อปรากฏว่าผู้ติดยาเสพติดได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดครบถ้วนและเป็นที่พอใจ ให้ถือว่าผู้นั้นพ้นจากความผิดที่ถูกกล่าวหา หากไม่เป็นที่พอใจพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการจะดำเนินคดีผู้นั้นต่อไป

2.2 การบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดภาคสมัครใจ ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 108/2557 ให้ผู้เสพยาเสพติดสามารถเข้ารับการบำบัดฟื้นฟูตามความสมัครใจ โดยมอบหมายให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ การบำบัดรักษาจะดำเนินการควบคู่ไปกับการทำความเข้าใจต่อสาธารณชน ผู้เสพยาเสพติดที่สมัครใจเข้ารับการบำบัดรักษาหรือผู้ปกครองหรือครอบครัว สามารถเข้ารับการบำบัดรักษาได้ที่โรงพยาบาลรัฐทุกแห่ง ซึ่งอาจจะเป็น โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล หรือโรงพยาบาลชุมชนที่เป็นโรงพยาบาลระดับอำเภอ สำหรับการบำบัดรักษา เป็นไปตาม 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1. ขั้นเตรียมการ (Pre-Admission) ได้แก่ ขั้นตอนของการสอบถามอาการ การตรวจร่างกาย การประเมินคัดกรองและการนัดหมายให้เข้ารับการบำบัด 2. ขั้นถอนพิษยา (Detoxification) เป็นการบำบัดอาการทางกาย ที่เกิดจากการใช้ยาเสพติด มีทั้งแบบผู้ป่วยในและผู้ป่วยนอกขึ้นอยู่กับสภาพการเสพการติด 3. ขั้นตอนการฟื้นฟูสมรรถภาพ (Rehabilitations) เป็นการปรับสภาพ

ร่างกายจิตใจและสังคมของผู้เลิกยาให้มีความเข้มแข็ง ปรับเปลี่ยนบุคลิกภาพและพฤติกรรม ให้สามารถกลับคืนสู่สังคมได้อย่างปกติสุข 4. การติดตามดูแล (After-Care) เป็นการติดตามดูแลผู้เลิกยาเสพติดที่ผ่านการบำบัดรักษา ทั้ง 3 ขั้นตอนแล้ว

2.3 การบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดภาคต้องโทษ ของผู้ต้องขังตามคำพิพากษา จากสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ ณ วันที่ 1 สิงหาคม 2560 ของศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ กองแผนงาน กรมราชทัณฑ์ พบว่าจำนวนผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ มีทั้งสิ้น 307,500 คน ส่วนใหญ่เป็นคดี ยาเสพติดจำนวน 218,122 คน คิดเป็นร้อยละ 70.93 กรมราชทัณฑ์ซึ่งมีภารกิจควบคุมและแก้ไขผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นพลเมืองดี ไม่กระทำผิดซ้ำในขณะต้องขังหรือพ้นโทษไปแล้ว ได้จัดทำแผนการดำเนินงานด้านการบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ต้องขังติดยาเสพติดในระบบต้องโทษ ในปีงบประมาณ 2561 มีเป้าหมายการบำบัดในระบบต้องโทษของผู้ต้องขังร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข จำนวน 17,700 คน สำหรับการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพยาเสพติดที่เป็นผู้ต้องขังในเรือนจำจะเริ่มต้นจากการการจำแนก คัดกรองผู้ต้องขังว่ามีพฤติกรรมเสพยาเสพติด จำเป็นต้องได้รับการบำบัดฟื้นฟูฯในระดับใด เริ่มต้นตั้งแต่กลุ่มผู้ต้องขังที่มีพฤติกรรมเสี่ยงต่อการเสพยาเสพติดด้วยการอบรมให้ความรู้และส่งเสริมสุขภาพ (Health Education & Promotion) การให้คำแนะนำแบบสั้น (Brief Advice : BA) และหรือการบำบัดแบบสั้น (Brief Intervention : BI) สำหรับผู้ต้องขังที่เป็นกลุ่มผู้เสพ ใช้การบำบัดฟื้นฟูในหลักสูตรการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสำหรับกลุ่มผู้เสพยาเสพติดในเรือนจำระยะเวลา 12 วัน กลุ่มผู้ต้องขังที่เป็นผู้ติดยาเสพติดใช้การบำบัดฯในรูปแบบชุมชนบำบัด (CARE Model 4 เดือน) หรือ โปรแกรมทางเลือกอื่นๆ ของกรมราชทัณฑ์ เช่น โรงเรียนวิวัฒน์พลเมืองราชทัณฑ์ด้วยกระบวนการ ลูกเสือ เป็นต้น ในระหว่างการดำเนินการตามแผนจะมีการประเมินผลการบำบัดฟื้นฟูทั้งก่อนและหลังการบำบัด ด้วยการติดตามสอดส่องการเปลี่ยนแปลงด้านความรู้ ทัศนคติ ความคิด และพฤติกรรมให้สามารถเลิกใช้ยาเสพติดได้ เป็นจำนวน 4 ครั้ง ใน 1 ปี เมื่อผู้ต้องขังจะพ้นโทษจะเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังที่เสพติดยาเสพติด ด้วยหลักสูตรการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ต้องขังติดยาเสพติดก่อนพ้นโทษในเรือนจำ โดยเตรียมความพร้อม

และส่งเสริมองค์ความรู้ด้านทักษะชีวิต ทักษะสังคม และทักษะการป้องกันการเสพยาติดหลังพ้นโทษ ตลอดจนประสานกับองค์กรภายนอก เช่น หน่วยงานปกครอง ศูนย์อำนวยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจังหวัด สำนักงานคุมประพฤติ เพื่อรับช่วงต่อในการสอดส่อง ติดตาม แนะนำ ให้ความช่วยเหลือหลังปล่อยตัว

3. มาตรการทางกฎหมายในการบำบัดฟื้นฟูผู้เสพยาเสพติดของต่างประเทศ

การแก้ไขปัญหาผู้เสพยาเสพติดในต่างประเทศ ที่ใช้หลักการผู้เสพยาเสพติดคือผู้ป่วยที่ต้องได้รับการบำบัด รักษา ไม่ใช่อาชญากรที่ต้องรับโทษทางอาญา เช่นเดียวกับประเทศไทยมีหลายประเทศ โดยประเทศโปตุเกสและประเทศเนเธอร์แลนด์ ถือเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นต้นแบบของความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาผู้เสพยาเสพติด จากมาตรการยกเลิกโทษทางอาญาแก่ผู้เสพยาเสพติดเปลี่ยนไปใช้มาตรการทางปกครองแทนของประเทศโปตุเกสและมาตรการสาธารณสุขควบคู่กับการลดทอนความผิดทางอาญาของผู้เสพยาเสพติดของประเทศเนเธอร์แลนด์ สองมาตรการนี้ถือเป็นกลไกที่สามารถแก้ไขปัญหาผู้เสพยาเสพติดได้จนเป็นต้นแบบในกฎหมายฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดในประเทศอื่น ๆ กล่าวคือ

ประเทศโปรตุเกส มีการออกกฎหมายยาเสพติดให้โทษในปี ค.ศ.1920 และตามกฎหมายยาเสพติดสมัยใหม่ (George et al, 2007) กำหนดบทลงโทษและความผิดในฐานเสพยาเสพติดแล้ว ก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้อื่นด้วยการจำคุก 6 เดือนถึง 2 ปี ในระหว่างปี ค.ศ.1976 – ค.ศ.1990 ปัญหายาเสพติดมีความรุนแรงมากขึ้น จึงมีข้อถกเถียงระหว่างฝ่ายที่เห็นว่าควรลงโทษผู้ต้องหาในคดียาเสพติดในระดับความรุนแรงเพิ่มขึ้นรวมถึงผู้เสพยาเสพติดด้วย หรือกับฝ่ายที่เห็นว่าต้องมีการบำบัดผู้เสพยาให้เลิกเสพยาให้ได้ ในที่สุดได้ออกนโยบาย “decriminalization” ซึ่งหมายถึง “การยกเว้นโทษทางอาญาให้กับผู้เสพและ

ใช้มาตรการทางปกครองทดแทน โดยใช้มาตรการทางสาธารณสุข”[5] เริ่มจากหลักการว่าผู้เสพเป็นผู้ป่วย ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องสภาพความเป็นจริง การเปิดโอกาสให้ผู้ที่เสพยาเสพติดได้รับการบำบัดและการรักษาที่ถูกต้อง โดยไม่ต้องใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญามาลงโทษอย่างเข้มงวด และได้ออกข้อกำหนดเป็นแนวทางดำเนินการของรัฐตามนโยบายดังกล่าว จำนวน 13 ข้อ ประการสำคัญคือการรับรองสิทธิในการเข้าถึงการรักษาพยาบาลสำหรับผู้ติดยาเสพติด,การส่งเสริมการกลับคืนสู่สังคมของผู้ติดยาเสพติด,การพัฒนาแนวทางการฟื้นฟูและรักษาผู้ติดสารเสพติด,การลดจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำในกรณีที่ผู้เสพมิใช่ผู้ค้า การดำเนินการตามนโยบาย Decriminalization เป็นไปโดยใช้มาตรการทางการปกครองและสาธารณสุข เนื่องจากกฎหมายยาเสพติดปี ค.ศ.2001 กำหนดความผิดฐานเสพยาเสพติดและการครอบครองโดยมิชอบแต่ไม่ได้กำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษทางอาญา โดยกำหนดให้เป็นโทษและใช้มาตรการบังคับทางปกครองแทน เช่น การเตือน (warning) การห้ามเข้าออกสถานที่ (banning from paces) การห้ามพบบุคคลนอกสถานที่ (banning from people) การรายงานตัวแก่เจ้าหน้าที่เป็นระยะ (obligation of periodic visits) หรือการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพหรือใบอนุญาต (removal of professional license or others)

ประเทศเนเธอร์แลนด์ เป็นหนึ่งของทวีปยุโรปที่มีนโยบายให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและเสพยาเสพติดที่ไม่มีโทษรุนแรงได้อย่างเสรี โดยเริ่มมีกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดมาตั้งแต่ ค.ศ.1970 จำแนกยาเสพติดออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 ยาเสพติดร้ายแรง (hard drugs or unacceptable risks) เช่น เฮโรอีน โคเคน ยาอี เป็นต้น และประเภทที่ 2 ยาเสพติดที่ไม่ร้ายแรง (soft drugs) เช่น ผลิตภัณฑ์กัญชา การเสพยาเสพติดในประเภทที่ 1 เป็นความผิดร้ายแรงมีโทษทางอาญา ส่วนการเสพยาเสพติด ประเภทที่ 2 จะไม่มีโทษทางอาญา อันเป็นไปตาม “นโยบายลดทอนความผิดทางอาญา” ควบคู่ไปกับการลดอุปทานของตลาดยาเสพติด ด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขของ

---

[5] กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์ ,(2559), **โปรตุเกสโมเดล: กรณีศึกษาสำหรับนโยบายยาเสพติดไทย** ,สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2562, จาก https://bit.ly/2Hc4zF7.

ผู้จำหน่ายยาเสพติดอย่างเข้มงวด ลดความต้องการของผู้เสพยาเสพติดและอันตรายจากการเสพด้วยวิธีการสาธารณะสุข ตามโปรแกรมเพื่อลดอันตราย (The Harm-reduction programs) ซึ่งเป็นการหาวิธีการบำบัดสำหรับผู้ติดยาเสพติด มีการจัดตั้งเป็นคลินิกผู้ป่วยนอก ศูนย์บำบัดหรือศูนย์รักษาผู้ติดยาเสพติด และใช้วิธีการควบคุมให้อยู่ในสถานที่จัดเตรียมไว้สาหรับผู้ติดยาเสพติดในประเภทที่รุนแรงไม่เกิน 2 ปี พร้อมการฝึกอาชีพ ซึ่งเป็นการนำวิธีการเปลี่ยนโทษจำคุกมาเป็นการคุมประพฤติแทน

4. ปัญหาในการบำบัด ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพยาเสพติดของไทย

ในการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพยาเสพติดทั้งสามระบบของไทย พบว่า ในระบบการบำบัดภาคสมัครใจ ปีงบประมาณ 2560 มีจำนวนผู้เข้ารับการบำบัดภาคสมัครใจ จำนวน 193,842 คน โดยมีผู้เข้ารับการบำบัดรักษาซ้ำในรอบ 2 ปี (ผู้เสพซ้ำ) จำนวน 4,453 คน คิดเป็น ร้อยละ 2.30 และในรอบปีงบประมาณ 2558- 2560 พบว่า มีผู้เข้ารับการบำบัดเฉลี่ย จำนวน 586,567คน มีผู้เข้ารับการบำบัดรักษาซ้ำในรอบ 2 ปี เฉลี่ย จำนวน 37,913 คน คิดเป็น ร้อยละ 6.66[6] ส่วนการบำบัดภาคบังคับ ในปี 2562 มีจำนวนผู้ต้องหาที่ส่งตัวเข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามกฎหมายจำนวน 146,482 ราย ผลการฟื้นฟูเป็นที่พอใจจำนวน 77,814 ราย (ร้อยละ65) ไม่เป็นที่พอใจ 33,072 ราย (ร้อยละ 27.63) [7] ในระบบการบำบัดภาคต้องโทษมีผู้ต้องขังที่ต้องเข้ารับการบำบัดการใช้สารเสพติดประมาณหนึ่งแสนคนต่อปี ในขณะที่กรมราชทัณฑ์มีบุคลากรผู้ทำหน้าที่ในการบำบัดภายในเรือนจำที่เป็นผู้มีความเชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์สุขภาพกับนักจิตวิทยาของกรมราชทัณฑ์ มีนักจิตวิทยาเพียง 29 คน จากเรือนจำ

---

[6] นิยม เติมศรีสุข, (2561), **บทสัมภาษณ์เลขาธิการ ป.ป.ส. เรื่อง การบำบัดรักษายาเสพติดตามนโยบาย "ผู้เสพ คือ ผู้ป่วย"**, สืบค้นเมื่อ 4 กันยายน 2561 , จาก https://www.moj.go.th/view/ 17646.

[7] กรมคุมประพฤติ ,(2562),**รายงานผลการฟื้นฟูฯที่เสนอต่อคณะอนุกรรมการฟื้นฟูฯของสำนักงานคุมประพฤติทั่วประเทศ ปีงบประมาณ พ.ศ.2546-2562** , สืบค้นเมื่อ 6 พฤศจิกายน 2562 ,จาก http://164.115.41.115/doc_dop/.

142 แห่งทั่วประเทศ ในจำนวนนี้มีเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอยู่ในเรือนจำจริงๆ เพียง 22 คนเท่านั้น ส่วนอีก 7 คนจะประจำอยู่ที่กองบริการทางการแพทย์ กรมราชทัณฑ์จึงมีศักยภาพรองรับได้เพียงประมาณ 20,000 คนต่อปี กระบวนการบำบัดส่วนใหญ่เป็นเพียงการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและแนวคิดของผู้ใช้ยา ผ่านการฝึกสมาธิ ฝึกควบคุมอารมณ์และเรียนรู้โทษของยาเสพติด เท่านั้น[8] ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ผู้ต้องขังของ กรกริช สมจิตรานุกิจ ว่าผู้ต้องขังที่เป็นผู้เสพยาเสพติดให้สัมภาษณ์ว่าไม่เคยได้รับการบำบัดรักษาการติดยาเสพติดทางการแพทย์ในเรือนจำ[9]

ข้อมูลดังกล่าว แสดงถึงสัมฤทธิผลในการบำบัด รักษาผู้เสพยาเสพติดของไทย โดยการบำบัดรักษาในระบบบังคับผู้เสพยาเสพติดยังคงอยู่ในฐานะผู้ต้องหา หากไม่สามารถปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพยาเสพติดได้จะกลับเข้าสู่การดำเนินคดีอาญาปกติเพื่อบังคับโทษ ซึ่งความผิดฐานเสพยาเสพติดให้โทษมีอัตราโทษน้อย อยู่ในข่ายที่อาจได้รับการรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษและส่งผู้เสพยาเสพติดกลุ่มนี้ไปเข้ากระบวนการคุมประพฤติซึ่งมีปัญหาด้านขีดความสามารถในการสอดส่อง ติดตาม จึงไม่ได้รับการบำบัดรักษาให้พ้นการเสพยาอย่างแท้จริง เมื่อตรวจพบว่ากระทำผิดเสพยาเสพติดอีกก็จะส่งตัวเข้ามาในระบบบังคับบำบัดซ้ำ ส่วนผู้เสพยาเสพติดที่ถูกพิพากษาให้จำคุกก็จะเข้าสู่การบำบัดภาคต้องโทษ ซึ่งมีปัญหาในขีดความสามารถดำเนินการบำบัดรักษาให้พ้นสภาพการเสพยาของกรมราชทัณฑ์ เมื่อพ้นโทษออกไปโดยไม่ได้รับการบำบัดรักษาก็จะไปกระทำผิดซ้ำเข้ามาในระบบบังคับบำบัดอีกเช่นกัน ในระบบสมัครใจ การขาดสภาพบังคับและการติดตามผล ผู้เข้ารับการฟื้นฟูมักเลิกหรือยุติการบำบัด รักษา กลับไปเสพยาเสพติดและถูกจับเป็นผู้ต้องหานำไปเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูในระบบบังคับหรือระบบต้องโทษซ้ำอีกใน

---

[8] จิรภัทร ลิ้มอักษร, (2562), **โปรตุเกสแก้ปัญหายาเสพติดในมุมมองใหม่จบวิกฤตยาเสพติด 40ปี** ,สืบค้นเมื่อ 9 กันยายน 2561 ,จาก https://highlandnetwork.asia.

[9] กรกฤช สมจิตรานุกิจ , **รายงานพิเศษ เรื่อง ผู้เสพคือผู้ป่วย: ระบบบังคับบำบัด เมื่อยังไปไม่ถึงจึงเป็นได้แค่อาชญากร** , สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2562,จากhttps://prachatai.com/journal/ 2018/07/77853.

ที่สุด ส่วนการบำบัดในระบบต้องโทษมีปัญหาด้านการคัดกรองผู้ต้องขัง การจัดทำแผนฟื้นฟู การตรวจสอบ สอดส่อง ติดตามผลทั้งในระหว่างต้องโทษหรือหลังปล่อยตัว อันเนื่องมาจากจำนวนผู้ต้องโทษในเรือนจำมีมาก ขาดแคลนบุคลากรโดยเฉพาะในส่วนแพทย์ วิทยาศาสตร์การแพทย์ นักสังคมวิทยา นักจิตวิทยา หรือระยะเวลาที่ผู้เสพยาเสพติดรับโทษขังอยู่ในเรือนจำไม่เหมาะสมกับการดำเนินการบำบัดรักษาตามแผน[10]

จึงเห็นได้ว่า การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดของไทยใช้ระบบบังคับฟื้นฟูตามกฎหมายเป็นหลัก แม้มีระบบการฟื้นฟูในภาคสมัครใจหรือในภาคต้องโทษเพื่อลดจำนวนผู้เสพในฐานะผู้ต้องหาในคดีอาญา แต่มีปัญหาการขาดสภาพบังคับต่อตัวผู้เข้ารับการฟื้นฟู การขาดแคลนงบประมาณ บุคลากร อันเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการ ท้ายที่สุดแล้วผู้เสพยาเสพติดซึ่งไม่ได้รับการเยียวยาบำบัดให้พ้นจากการเป็นผู้เสพยาเสพติด ก็จะเข้าสู่การบังคับบำบัดฟื้นฟูตามกฎหมายในฐานะผู้ต้องหา ซึ่งมิได้การแยกผู้เสพยาเสพติดเพื่อบำบัด รักษาให้พ้นสภาพการติดยาในฐานะผู้ป่วยอย่างแท้จริง ผู้เสพยาเสพติดที่ไม่ผ่านการฟื้นฟูหรือมีผลการฟื้นฟูที่ไม่น่าพอใจ จะถูกส่งกลับมาดำเนินคดีอาญาและวนเข้าสู่ระบบการฟื้นฟูในภาคต้องโทษต่อไป ดังนั้น ผู้เสพยาเสพติดที่ไม่ผ่านการบำบัดรักษาของทุกระบบจะวนกลับมาเป็นผู้กระทำความผิดในคดีอาญาเช่นเดิม การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดของไทยจึงยังคงมีเป้าหมายที่การลงโทษทางอาญาแก่ผู้เสพมากกว่าการมุ่งมั่นบำบัด รักษาผู้เสพยาให้พ้นสภาพการติดยาเสพติดอย่างแท้จริง

---

[10] เฮเลน เรดมอนด์ ,(2555), **การทำให้ยาเสพติดไม่ผิดกฎหมายเป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จในโปรตุเกส** แต่มาตรการรัดเข็มขัดอาจเป็นอุปสรรคต่อการรักษาผู้ติดยา, สำนักงานส่งเสริมสังคม แห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน ,สืบค้นเมื่อ 30 ตุลาคม 2562, จาก http://www.qlf.or.th/Home/Details?contentId =255.

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เพื่อแก้ไขปัญหาผู้เสพยาเสพติดได้อย่างสัมฤทธิ์ผล จากแนวทางในการแก้ไขปัญหาผู้เสพยาเสพติดในประเทศโปตุเกสและเนเธอร์แลนด์ ประเทศไทยควรทบทวนมาตรการในการบำบัด รักษา ผู้เสพยาเสพ ด้วยการลดทอนความผิดทางอาญา โดยแบ่งแยกประเภทการเสพยาเสพติดและปริมาณยาเสพติดที่ไม่มีความรุนแรงไม่มีลักษณะเป็นภัยต่อส่วนรวมออกมาเป็นผู้ป่วยที่ต้องบำบัดรักษา ควบคุมการเข้าถึงและใช้ยาเสพติดเพื่อการรักษาอย่างเข้มงวด ลดความต้องการของผู้เสพยาเสพติดและอันตรายจากการเสพด้วยวิธีการสาธารณะสุข ควบคู่กับมาตรการทางกฎหมายในการเปลี่ยนโทษอาญาในความผิดฐานเสพยาเสพติดมาเป็นโทษทางปกครองและใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยแทนการฟ้องและลงโทษทางอาญา ทั้งนี้ โดยหน่วยงานของฝ่ายบริหารซึ่งไม่ใช่ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาปกติเช่น การพักใช้ใบอนุญาตการประกอบวิชาชีพ,การห้ามเข้าสถานที่ที่กำหนด, การห้ามคบหาหรือให้ที่พักกับบุคคลที่กำหนด, การห้ามเดินทางไปต่างประเทศเว้นแต่ได้รับอนุญาต, การกำหนดให้ไปรายงานตัวหรือเข้ารับการฝึก อบรม ตามสถานที่และเวลาที่กำหนด,การตัดสิทธิบางประการตามกฎหมาย เช่น การต่ออายุใบอนุญาตขับขี่ ใบอนุญาตครอบครอง ใช้ พกพาอาวุธปืน ฯลฯ การยึดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดที่มีไว้จะเป็นความเสี่ยงในการก่อให้เกิดการกระทำความผิดอาญา,การถอนสิทธิการได้รับเงินช่วยเหลือหรือสิทธิประโยชน์จากรัฐ เป็นต้น เพื่อแยกผู้เสพยาเสพติดที่เป็นผู้ป่วยออกจากเป็นผู้กระทำความผิดอาญาอย่างเด็ดขาด ทำการรักษา บำบัด ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดไปจนเสร็จสิ้นจนกว่าผู้นั้นจะพ้นสภาพการเสพยาเสพติด โดยไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลา มีการปรับเปลี่ยนวิธี แผนการรักษา บำบัด ฟื้นฟูให้เหมาะสมตามพฤติการณ์ ไม่มีการนำผู้เสพยาเสพติดที่เป็นผู้ป่วยนั้นกลับมาเป็นอาชญากรในคดีอาญาอีก

บรรณานุกรม

กรกฤช สมจิตรานุกิจ. (2562). **รายงานพิเศษ เรื่อง ผู้เสพคือผู้ป่วย: ระบบบังคับบำบัด เมื่อยังไปไม่ถึงจึงเป็นได้แค่อาชญากร.** สืบค้นวันที่ 30 ตุลาคม 2562, จาก https://prachatai.com/journal/2018/07/77853

กรมคุมประพฤติ. (2562). **รายงานผลการฟื้นฟูฯที่เสนอต่อคณะอนุกรรมการฟื้นฟูฯ ของสำนักงานคุมประพฤติทั่วประเทศ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 – 2562.** สืบค้นวันที่ 6 พฤศจิกายน 2562, จาก http://164.115.41.115/doc_dop/

กรมราชทัณฑ์. (2561). **สถิติผู้ต้องขังที่กระทำผิดต่อพระราชบัญญัติยาเสพติด.** ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศกรมราชทัณฑ์. สืบค้นวันที่ 4 พฤศจิกายน 2562, จาก http://www.correct.go.th/stat102/display/drug_select_date_user.php

กรมราชทัณฑ์. (2562). **อัตราการกระทำผิดซ้ำแยกตามกลุ่ม.** สืบค้นวันที่ 4 พฤศจิกายน 2562, จาก http://www.correct.go.th/recstats/index.php/th/searchGroup

กระทรวงยุติธรรม. (2543). **เอกสารประกอบการสัมมนา โครงการเวทีความคิดเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย เรื่อง วิกฤตยุติธรรมที่ต้องแก้ไข.**

กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์. (2559). **โปรตุเกสโมเดล: กรณีศึกษาสำหรับนโยบายยาเสพติดไทย.** สืบค้นวันที่ 10 ตุลาคม 2562, จาก https://bit.ly/2Hc4zF7

คณะกรรมาธิการสากลว่าด้วยนโยบายยาเสพติด. (2016). **รายงานการขับเคลื่อนการปฏิรูปนโยบายยาเสพติด: แนวทางใหม่สู่การลดทอนความเป็นอาชญากรรมทางคดีอาญา.** สืบค้นวันที่ 12 ตุลาคม 2562, จาก https://bit.ly/2nvun5m

จิรภัทร ลิ้มอักษร. (2562). **โปรตุเกสแก้ปัญหายาเสพติดในมุมมองใหม่จบวิกฤตยาเสพติด 40ปี.** สืบค้นวันที่ 9 กันยายน 2561, จาก https://highlandnetwork.asia

นิยม เติมศรีสุข. (2561). บทสัมภาษณ์เลขาธิการ ป.ป.ส. **เรื่อง การบำบัดรักษายาเสพติดตามนโยบาย “ผู้เสพ คือ ผู้ป่วย”**. สืบค้นวันที่ 4 กันยายน 2561, จาก https://www.moj.go.th/view/17646

ประสาร มหาลี้ตระกูล. (2561). บทสัมภาษณ์อธิบดีกรมคุมประพฤติ. **ในประเด็น “กฎหมายคุมประพฤติ แก้ปัญหานักโทษล้นคุก.** สืบค้นวันที่ 1 กันยายน 2561, จาก https://www.moj.go.th/view/133831.

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2562). **ระบบสารสนเทศสถานีตำรวจ. ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.** สืบค้นวันที่ 9 กันยายน 2561, จาก http://pitc.police.go.th/2014

เฮเลน เรดมอนด์ .(2555). **การทำให้ยาเสพติดไม่ผิดกฎหมายเป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จในโปรตุเกส แต่มาตรการรัดเข็มขัดอาจเป็นอุปสรรคต่อการรักษาผู้ติดยา.** สำนักงานส่งเสริมสังคม แห่งการเรียนรู้และคุณภาพเยาวชน. สืบค้นวันที่ 30 ตุลาคม 2562, จาก http://www.qlf.or.th/Home/Details?contentId=255

สัญญะเชิงนโยบายภายใต้แนวความคิดสู่การปฏิบัติในการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.): การบูรณาการรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ยุทธศาสตร์ชาติ พรรคพลังประชารัฐ และนโยบายเชิงประชานิยม

Signs Policy under the Concept of Implementation of the Inheritance of the National Council for Peace and Order (NCPO): Integration of the New Constitution, National Strategies, Palang-Pracharat Party and Populalist Policies

พิกุล สุพนาม*
เนติมา ใคร้มุกข์*
ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว**
สำนักวิชาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
เลขที่ 80 หมู่ที่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย 57100
Pikun Supanam
Nethima Kaimook
Yutthasart Norkaew
School of Public Administration Chiang Rai Rajabhat University,
80 Moo 9 Bandoo Muang District Chiang Rai Province 57100
เมล์ติดต่อ: pikunsupah@gmail.com, nethima.kai@crru.ac.th,
yutthasart.nk@hotmail.com

---

* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต, โปรแกรมวิชาการปกครองท้องถิ่น สำนักวิชาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

** อาจารย์ประจำ, โปรแกรมวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สำนักวิชาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

บทคัดย่อ

การยึดครองอำนาจทางการเมืองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ผ่านการทำรัฐประหารและจัดตั้งรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา ได้มีความพยายามในการสร้างระบบกลไกต่างๆ ขึ้นมามากมาย ภายใต้แผนการดำเนินงานที่สอดคล้องกันอย่างแนบเนียน โดยการบูรณาการนโยบายประชารัฐผนวกเข้ากับแผนยุทธศาสตร์ชาติตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เอื้อต่อการสืบทอดอำนาจของตนภายหลังการเลือกตั้ง ในปี พ.ศ. 2562 โดยสามารถสรุปประเด็นสำคัญของการดำเนินสัญญะเชิงนโยบายประชานิยมของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ผ่านการบูรณาการออกมาได้ 3 ประการ ดังนี้ 1) การสืบทอดอำนาจผ่านกระบวนการเชิงนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) 2) การดำเนินนโยบายประชานิยมภายโครงการประชารัฐ 3) การวางนโยบายมุ่งเศรษฐกิจฐานรากภายใต้แนวทางประเทศไทย 4.0
คำสำคัญ: สัญญะเชิงนโยบาย, การบูรณาการ, ยุทธศาสตร์ชาติ, นโยบายเชิงประชานิยม, คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

Abstract

The Coup d'état and establishment of millitary junta by NCPO with the lead of General Prayuth Chan-o-cha attempted to construct new political mechanism harmoniously in conform with Thailand National Strategy by the constitution and also support the political power transfer of the NCPO, which can be conclude into 3 clauses 1) The power transfer through NCPO policy 2) The populism policy of Palang-Pracharat Party 3) The base of income pyramid economic emphasis policy within Thailand 4.0 guideline.
Keywords: Signs Policy, Integration, National Strategies, Pracharat policy, National Council for Peace and Order (NCPO)

1. บทนำ

การดำเนินนโยบายประชานิยมของประเทศไทย เริ่มปรากฏในช่วงสมัยรัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมทย์ ซึ่งนโยบายดังกล่าวคือ “นโยบายเงินผัน” เป็นการวางแผนการใช้งบประมาณ 2,500 ล้านบาท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปเงินแจกจ่ายให้แก่สภาตำบลต่างๆ ได้นำไปพัฒนาภายในพื้นที่ของตนเอง แต่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องยุบสภาไปเสียก่อน ทำให้ยังไม่มีการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม จนกระทั่งในช่วงปี พ.ศ. 2540 เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินและระบบเศรษฐกิจ หรือที่เรียกว่า “วิกฤตต้มยำกุ้ง” ทำให้ส่งผลกระทบไปทั่วโลกโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงมากเป็นพิเศษ เนื่องจากเป็นปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นภายในประเทศจนนำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำและปัญหาความยากจนกระจายตัวไปทั่วประเทศ ทำให้ประชาชนต้องการความช่วยเหลือและแบกรับความคาดหวังจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่จะส่งผลต่อการแก้ไขสถานการณ์ให้ดีขึ้น อีกทั้ง ในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ฉบับที่ 16) ซึ่งเน้นการปฏิรูปการเมืองโดยกำหนดให้มีการใช้ระบบพรรคการเมืองเด่นสองพรรคใหญ่หรือการใช้ระบบที่เรียกว่า “กลไกตัวเลข” (The Game of Numbers) ที่ให้สิทธิพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดจากประชาชนได้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล จากเหตุการณ์วิกฤตเศรษฐกิจผนวกกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในครั้งนั้นได้ส่งผลให้ “พรรคไทยรักไทย” นำความต้องการของประชาชนมาวิเคราะห์ความน่าจะเป็นและดัดแปลงกลายเป็นกลยุทธ์เชิงนโยบายในการหาเสียงเลือกตั้งจนเกิดเป็น “นโยบายประชานิยม” ขึ้นมา ทั้งนี้ “พรรคไทยรักไทย” ภายใต้การนำของพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้รับการเลือกตั้ง ในปี พ.ศ. 2544 โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนคนชั้นรากหญ้าอย่างล้นหลาม นำไปสู่การดำเนินนโยบายประชานิยม ซึ่งมีโครงการสำคัญๆ ที่ประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมมากมาย อาทิ นโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรค, นโยบายรับจำนำข้าว, นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง, โครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย, โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) และโครงการบ้านเอื้อ

อาทร เป็นต้น ในเวลาต่อมานโยบายประชานิยมได้สร้างการเสพติดให้แก่ประชาชนที่จะรอคอยการรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลเป็นหลัก ส่งผลทำให้นโยบายประชานิยมเป็นมรดกตกทอดไปสู่รัฐบาลในยุคต่อมา ที่มีความจำเป็นต้องนำไปปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพรรคการเมืองของตนและดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อมุ่งหวังฐานเสียงจากประชาชนเป็นหลัก ทำให้กลายเป็นส่วนหนึ่งทางวัฒนธรรมของการดำเนินนโยบายในประเทศไทยจนกระทั่งถึงปัจจุบัน[1]

อย่างไรก็ดี นโยบายประชานิยมกลายเป็นนโยบายที่แม้กระทั่งรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหารของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ยังต้องนำมาแปลงนโยบายและดำเนินนโยบายภายใต้ชื่อ “โครงการประชารัฐ” เป็นหลัก เพื่อมุ่งขับเคลื่อนการพัฒนาไปสู่นวัตกรรมภายใต้กรอบ “ประเทศไทย 4.0” โดยคำว่า “ประชารัฐ” หมายถึง การที่ภาคประชาชนและภาครัฐร่วมมือกันพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้สอดคล้องกับการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ภายใต้แนวทาง “สานพลังประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก” ซึ่งเป็นกลไกที่สร้างความแตกต่างจากนโยบายประชานิยมในยุครัฐบาลทักษิณ อีกนัยหนึ่งคำว่า “ประชารัฐ” มาจากเพลงชาติไทยว่า “ประเทศไทยรวมเลือดเนื้อชาติเชื้อไทย เป็นประชารัฐ ไผทของไทย ทุกส่วน...” หากพิจารณาหลักการของนโยบายประชารัฐจะพบว่า เป็นแนวคิดการจัดบริการสาธารณะที่มุ่งเน้นการลดบทบาทภาครัฐ มุ่งส่งเสริมการมีส่วนของภาคประชาชนและภาคเอกชนในการเข้ามาบริหารจัดการงานสาธารณะควบคู่กับ “หลักธรรมาภิบาล” (Good Governance) เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจยึดโยงกับการพัฒนาสังคมให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (ฉบับที่ 20) และ

---

[1] ภัทร หวังกิตติกุล, ผลกระทบของนโยบายประชานิยมแบบทักษิณต่อการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย, **วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต**, จุฬาลงกรณ์. 2554, หน้า 10-11, สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2562 จาก http://cuir.car.chula.ac.th/dspace/bitstream/123456789/60016/1/5781044024.pdf

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564)[2] แต่มีนักวิชาการหลายท่านมองว่า นโยบายประชารัฐ คือ รูปแบบหนึ่งของนโยบายประชานิยมที่ช่วยการกระตุ้นเศรษฐกิจได้ในระยะสั้นและไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมได้อย่างยั่งยืน[3]

ทั้งนี้ แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เป็นการวางรากฐานเป้าหมายในการพัฒนาประเทศในระยะยาว เพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ตามแนวทาง “ประเทศไทย 4.0” โดยการปฏิรูปและปรับเปลี่ยนโครงสร้างด้านต่างๆ ด้วยการสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในรูปแบบประชารัฐ เพื่อยกระดับคุณภาพของประเทศให้หลุดพ้นจากความยากจนหรือบรรเทาจากความรุนแรงของสภาพปัญหาเดิมๆ ทำให้เกิดความยืดหยุ่นสามารถปรับตัวให้เหมาะกับสภาพแวดล้อมใหม่ของบริบทสังคมและสามารถแข่งขันในเวทีโลกได้ อนึ่ง การขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ (1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง (2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน (3) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ (4) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม (5) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ (6) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ[4] ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการควบคู่ไปกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564), นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ, แผนบริหารราชการแผ่นดิน และนโยบายของรัฐบาล

---

[2] ธันภัทร โคตรสิงห์, ประชารัฐ: จากแนวคิดการบริหารสู่การปฏิบัติในประเทศไทย. **วารสารพัฒนาสังคม**, 19(1), 2560, หน้า 173-196.

[3] รติมา คชนันทน์,**วิเคราะห์ จุดต่าง ประชารัฐ-ประชานิยม**2558, สืบค้นเมื่อ 26 มิถุนายน 2562 จาก http://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/lirt/520919/hi2558-098.pdf?sequence=1

[4] สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **(ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี** (พ.ศ. 2560-2579), 2560, สืบค้นเมื่อ 17 สิงหาคม 2562 จาก https://www.nesdb.go.th/download/document/ร่างยุทธศาสตร์ชาติ%20ระยะ%2020%20ปี%20(พ.ศ2560%20-%202579).pdf

ดังนั้น บทความวิชาการนี้จึงมุ่งศึกษาแนวทางประชานิยมที่เกิดขึ้นในโลก และปรากฏการณ์ประชานิยมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนกระทั่งถึง "นโยบายประชารัฐ" ของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่มีการสานต่อนโยบายดังกล่าวโดยการสืบทอดอำนาจภายหลังการเลือกตั้ง ในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งได้มีการบูรณาการแนวทางและแผนการดำเนินงานต่างๆ เข้ากับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างแนบเนียน อาทิ แผนยุทธศาสตร์ชาติ แนวนโยบายประชารัฐ และแนวทางประเทศไทย 4.0 เป็นต้น ตลอดจนมุ่งพิจารณาถึงข้อจำกัดการสืบทอดอำนาจของทหารตามแนวทางในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

2. ประชานิยมกับประชารัฐ: ความเหมือนที่แตกต่าง ในอัตลักษณ์เชิงนโยบาย

"นโยบายประชานิยม" เกิดขึ้นครั้งแรกในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ในประเทศรัสเซียและสหรัฐอเมริกา เรียกว่า ขบวนการนารอดนิก (Narodichestvo) ถือว่าเป็นอุดมการณ์แนวคิดทางการเมืองที่มีการเผยแพร่ในยุคนั้น แนวคิดดังกล่าวเอื้อต่อการสนับสนุนเกื้อกูลผลประโยชน์แก่ประชาชนคนยากจน เพื่อมุ่งหวังความนิยมและฐานเสียงทางการเมืองเป็นหลัก โดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นในความสมเหตุสมผลทางเศรษฐศาสตร์รองรับ ทำให้แนวทางประชานิยมมีรูปแบบที่หลากหลาย แต่มีจุดมุ่งหมายปลายทางเดียวกัน คือ ความนิยมของประชาชน ด้วยเหตุนี้ "แนวคิดประชานิยม" จึงมีความคล้ายคลึงกับ "แนวคิดรัฐสวัสดิการ" (Welfare State) ซึ่งเป็นระบบทางสังคมที่รัฐมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนส่งเสริมและจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนในประเทศ ภายใต้ปัจจัยพื้นฐานสำหรับการมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเท่าเทียมกัน[5] อย่างไรก็ตาม ประชานิยมในประเทศไทยก็เป็นนโยบายที่มุ่งเอาใจคนยากจน ซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศโดยการนำเอาเงินของภาครัฐ (ภาษีประชาชน) มาจัดทำโครงการต่างๆ เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ยากจน

---

[5] สมพงษ์ เกษานุช และคณะ, บทวิเคราะห์นโยบายแห่งรัฐ จาก "ประชานิยม" สู่ "ประชารัฐ": ความเหมือนและข้อแตกต่าง จากการกำหนดทิศทางของรัฐบาลไทย, **วารสารวิชาการธรรมทรรศน์**, 7(3), 2560, หน้า 361-375.

โดยตรง แต่เป็นการช่วยเหลือในระยะสั้นเพียงเท่านั้น ถือเป็นการสร้างฐานความนิยมทางการเมือง มุ่งคะแนนเสียง และความพึงพอใจของประชาชนเป็นหลัก ส่งผลต่อทัศนคติของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไปกลายเป็นการเฝ้ารอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐเป็นหลัก[6]

ทั้งนี้ "ประชานิยม" ตามที่ อเนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้ทำการทบทวนแนวคิดสามารถจำแนกความหมายได้เป็น 5 ลักษณะ คือ[7]

1) ประชานิยมในรัสเซียและอเมริกา เป็นประชานิยมในความหมายดั้งเดิมที่เกิดขึ้นในปลายศตวรรษที่ 19 เป็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมของกลุ่มชาวนาซึ่งเป็นกลุ่มประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศที่ต้องการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

2) ประชานิยมในละตินอเมริกา เป็นขบวนการประชานิยมที่เริ่มต้นขึ้นในอาร์เจนตินาตั้งแต่ทศวรรษ 1920 ภายใต้การนำของนายพลฮวน เปรอง โดยสร้างนโยบายสงเคราะห์คนยากจน เพื่อมุ่งฐานเสียงและฐานนโยบายจากประชาชน ทำให้ผู้นำกับประชาชนมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น[8]

3) ประชานิยมในประเทศตะวันตก เป็นลักษณะการเมืองที่มีพรรคการเมืองบางพรรคได้รับความสนับสนุนจากประชาชนที่ให้ความชื่นชอบหรืออาจมีทัศนคติทางการเมืองที่ตรงกัน

4) ประชานิยมในฐานะแนวทางการพัฒนาหรือแนวคิดการพัฒนาที่เน้นชนบท เน้นการเกษตรกรรมเป็นทางเลือกของการพัฒนาที่ไม่เน้นการพัฒนาให้เกิดความเป็นเมืองแบบประเทศตะวันตก

5) ประชานิยมกับการให้ความสำคัญหรือให้คุณค่าของประชาชน เป็นลักษณะการเมืองที่เห็นความสำคัญของประชาชนทั่วไป จึงต้องดำเนินนโยบายให้เป็นประชานิยมอยู่เสมอ เพื่อสนองความพึงพอใจของประชาชนอย่างต่อเนื่อง

สำหรับ "นโยบายประชารัฐ" เป็นนโยบายในสมัยรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ใช้เป็น

---

[6] อนุสรณ์ ธรรมใจ, **ประชารัฐ ประชานิยม และรัฐสวัสดิการ**, 2561, สืบค้น เมื่อ 19 สิงหาคม 2562 จาก https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/635795

[7] ชาติชาย มุกสง, **นโยบายประชานิยม**, ม.ป.ป., สืบค้น เมื่อ 19 สิงหาคม 2562 จาก http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=นโยบายประชานิยม

[8] รติมา คชนันทน์, วิเคราะห์ จุดต่าง ประชารัฐ-ประชานิยม.

แนวทางในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศภายหลังการรัฐประหาร ในปี พ.ศ. 2557 โดยเป็นการบูรณาการตั้งแต่ระดับฐานรากด้วยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทำให้เกิดความสงบเรียบร้อย ความสามัคคี และสร้างความเข้มแข็งแก่ทุกภาคส่วน ทำให้ "นโยบายประชารัฐ" เป็นแนวทางหลักในการสานพลังความร่วมมือของภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชน ในการร่วมแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจฐานราก เสริมคุณภาพชีวิต สร้างอาชีพลดความเหลื่อมล้ำ มุ่งขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้ทันสมัยต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงตามกรอบแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) และมีการดำเนินการควบคู่ไปกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) โดยที่ภาครัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวกต่อการเปิดช่องทางให้แก่ภาคประชาชนกับภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วยกระบวนการประชาธิปไตยผ่านโครงการต่างๆ อาทิ กองทุนประชารัฐ มารดาประชารัฐ และบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นต้น[9]

ทั้งนี้ นโยบายประชารัฐได้ใช้ "โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ" เป็นตัวกลางในการเข้าถึงความช่วยเหลือจากภาครัฐ ซึ่งการมีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐหรือบัตรคนจน สามารถนำไปต่อยอดรับความช่วยเหลือต่างๆ จากภาครัฐในโครงการอื่นๆ ได้อีกด้วย เช่น (1) มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจรอบใหม่ โดยมาตรการแรกเป็นมาตรการส่งเสริมการท่องเที่ยวตามโครงการ "ยิ่งเที่ยว ยิ่งเท่ ช่วยเปย์ เมืองรอง" (2) นโยบายแจกของขวัญปีใหม่แก่ประชาชน[10] (3) โครงการเครื่องหยอดเหรียญบนรถเมล์[11] (4) มาตรการช่วยเหลือค่าไฟฟ้าฟรีไม่เกิน 50 หน่วยและใช้ไฟฟ้าไม่เกิน 230 บาท[12] เป็นต้น

---

[9] เรื่องเดียวกัน.

[10] ชลลดา อิงศรีสว่าง,**ของขวัญปีใหม่จากรัฐบาล เดิมพันปลุกเศรษฐกิจไทย**, 2559, สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2562 จาก https://www.posttoday.com/politic/report/470837

[11] วรรณโชค ไชยสะอาด, **เครื่องหยอดเหรียญบนรถเมล์**"ประชาชนรับกรรม เมื่อขสมก.คือจุดอ่อน,2560, สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2562 จาก
https://www.posttoday.com/politic/report/530566

[12] Workpoint News, **ย้ำสิทธิ์ค่าไฟฟรี "บัตรคนจน" ต้องใช้ไม่เกิน 230 บาท**, 2561, สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2562 จาก https://workpointnews.com/2018/12/14/ย้ำสิทธิ์ค่าไฟฟรี-บัตร/

ดังนั้น “นโยบายประชารัฐ” จึงมีลักษณะที่แตกต่างไปจากประชานิยมตรงที่มีกระบวนการและกลไกที่ให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม เป็นการสร้างกระบวนทัศน์ความเป็นเจ้าของเชิงนโยบายร่วมกัน แต่ “นโยบายประชารัฐ” นั้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ปัญหาความยากจน ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ปัญหาการกระจายรายได้ หรือปัญหาการว่างงานของประชาชนได้ในระยะยาวแบบยั่งยืน แต่เป็นเพียงการกระตุ้นเศรษฐกิจในระยะสั้นหรือเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเหมือนกับนโยบายประชานิยมในสมัยรัฐบาลที่ผ่านมาเพียงเท่านั้น ซึ่งมุ่งใช้วิธีการแจกเงินผ่านโครงการต่างๆ ให้กับประชาชนเป็นสำคัญ ทำให้ประชาชนซึมซับพฤติกรรมทางการเมืองจนกลายเป็นการเสพติด ถ้ารัฐบาลยังคงฝืนดำเนินนโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่องอาจจะนำพาประเทศไปสู่ความหายนะในอนาคตได้ และทำให้ประเทศกลายสภาพเป็นรัฐล่มสลายทางเศรษฐกิจ เหมือนดังเช่น ประเทศที่ใช้นโยบายประชานิยมอย่างบ้าคลั่ง อันได้แก่ ประเทศอาร์เจนตินา ประเทศเวเนซุเอลา ประเทศกรีซ เป็นต้น โดยเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้สร้างความบอบช้ำทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม ต่อประเทศดังกล่าวเป็นอย่างมาก ซึ่งไม่สามารถฟื้นสภาพได้ภายในเร็ววัน จนนำไปสู่การเสียโอกาสในการพัฒนาประเทศไปสู่ความยั่งยืนนั่นเอง

3. การบูรณาการแผนยุทธศาสตร์ชาติผนวกกับแนวนโยบายประชารัฐสู่การดำเนินแนวทางประเทศไทย 4.0

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) เป็นการกำหนดแนวทางและเป้าหมายของการพัฒนาประเทศในระยะยาว โดยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งมีการน้อมนำหลักการปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของในหลวงรัชกาลที่ 9 มายึดถือเป็นแนวทางในการพัฒนาทั้งภาคเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมร่วมกันอย่างบูรณาการ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ รักษาฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยทุกภาคส่วนจะได้นำความรู้จากสาขาวิชาและศาสตร์แขนงต่างๆ เข้ามาประยุกต์สู่การพัฒนาที่มั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน จนกลายเป็น

แนวทาง “ประเทศไทย 4.0” ในที่สุด นำไปสู่การพัฒนาที่มีพลังในการขับเคลื่อนได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังต้องมีการดำเนินงานควบคู่ไปกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) นโยบายของรัฐบาล นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ แผนบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติการของหน่วยงานต่างๆ รวมถึงแผนยุทธศาสตร์ชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 6 มาตรา 65[13] ที่ระบุว่า

“รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย

ยุทธศาสตร์ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้” และมาตรา 162[14] ที่ระบุว่า

“คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่งหากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้”

ทั้งนี้ แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ดังนี้[15]

---

[13] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, 2560, สืบค้นเมื่อ 28 กรกฎาคม 2562 จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF

[14] เรื่องเดียวกัน.

1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง เป็นการสร้างความมั่นจากภัยคุกคามต่างๆ เช่น ภัยคุกคามจากการโจมตีทางไซเบอร์ อาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการราย ภัยพิบัติ และโรคภัยใหม่ๆ รวมทั้งการสร้างความมั่นคงด้านอาหาร น้ำ และพลังงาน ให้แก่ชาติ สังคม และประชาชนในประเทศ ซึ่งมีความสอดคล้องกับนโยบายด้านสังคมประชารัฐ คือ นโยบายสังคมประชารัฐสีขาว สังคมจะสงบสุข เข้มแข็ง แบ่งปันได้ ปลอดภัย ปลอดโรค ปลอดยา

2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ (Efficiency) ยกระดับศักยภาพทั้งภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมในด้านการผลิต (Productivity) เพื่อเพิ่มมูลค่าด้วยความคิดที่สร้างสรรค์ (Value creation) โดยใช้กระบวนการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย ในการพัฒนาและสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ในสินค้าและบริการให้สามารถแข่งขัน สร้างรายได้ที่สูงขึ้นและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ซึ่งมีความสอดคล้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจประชารัฐ ประกอบด้วยนโยบาย (1) ยกระดับความสามารถผู้ผลิต นโยบายสร้าง 5 ล้าน Smart SMEs 1 ล้าน Smart Farmers 1 ล้าน Startups 1 ล้าน Makers และ 1 ล้านค้าปลีกชุมชน (2) ก้าวสู่เกษตรประชารัฐ 4.0 ปรับโครงสร้างภาคเกษตร ด้วยนโยบาย 3 เพิ่ม 3 ลด นั้นคือ “เพิ่มรายได้ เพิ่มนวัตกรรม เพิ่มทางเลือก” และ “ลดภาระหนี้ ลดความเสี่ยง ลดต้นทุน” (3) กระจายรายได้ กระจายโอกาสด้วยการท่องเที่ยวชุมชน เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่มีรายได้ สร้างเส้นทางเชื่อมโยงชุมชนสู่ (4) ชูเศรษฐกิจสร้างสรรค์ เศรษฐกิจแบ่งปัน เพราะจุดแข็งของประเทศไทยประการหนึ่ง คือ ความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรมของความเกื้อกูลแบ่งปันกัน (5) สร้างเศรษฐกิจชีวภาพอุตสาหกรรมหมุนเวียนนวัตกรรมสีเขียว (BCG) ซึ่งเป็นเศรษฐกิจสำคัญที่ประเทศไทยมีโอกาสแข่งขันในเวทีโลกและตอบโจทย์ “การพัฒนาอย่างยั่งยืน” ครอบคลุมถึงการเกษตรและอาหาร การแพทย์และสุขภาพ พลังงานและการท่องเที่ยว (6) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของอนาคต การที่จะปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจในครั้งนี้ จำเป็นต้องมีการลงทุนขนาดใหญ่ เน้นโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล โดยเฉพาะ 5G

---

[15] สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, (ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579).

3) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ เป็นการพัฒนาคนให้มีความพร้อมทั้งกาย ใจ สติปัญญา สามารถเรียนรู้ได้ และมีทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ 21 ตลอดจนมีคุณธรรมจริยธรรมและมีความรับผิดชอบต่อสังคมและมีสุขภาวะที่ดี เป็นกำลังทรัพยากรมนุษย์ที่สมบูรณ์ พร้อมจะนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาจนเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในอนาคต ซึ่งมีความสอดคล้องกับนโยบายด้านสังคมประชารัฐ ประกอบด้วยนโยบาย (1) การศึกษา 4.0 มีโอกาส มีอนาคต ให้ความสำคัญกับการพัฒนาคน เพื่อเตรียมความพร้อมคนไทยสู่ศตวรรษที่ 21 (2) กระจายศูนย์กลางความเจริญสู่ภูมิภาค เป็นการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ซึ่งรัฐบาลชุดปัจจุบันได้ดำเนินการไปแล้วบางส่วน (3) สร้างเมืองน่าอยู่ใกล้บ้าน มีงานทำ (4) เมืองอัจฉริยะสีเขียว เพื่อความสุขของทุกคน (5) ชุมชนประชารัฐร่วมพัฒนาบ้านเกิด เพื่อทำให้ทุกคนอยากกลับไปพัฒนาบ้านเกิดโดยจะมีกองทุนพัฒนาชุมชนประชารัฐ เช่น แหล่งน้ำชุมชน โครงการป่าไม้มีค่า และสร้างวิสาหกิจชุมชน (6) Bangkok 5.0 สร้างย่านนวัตกรรม ย่านการค้า คืนคลองสวยน้ำใส สร้างเครือข่ายการคมนาคมผ่านเทคโนโลยี และด้านนโยบายสวัสดิการประชารัฐ (1) บ้านสุขใจวัยเกษียณ ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงวัย จึงต้องทำให้คนสูงวัยมีที่พักพิงยามชราภาพด้วยโครงการบ้านสุขใจวัย (2) สิทธิ์ที่ดินทำการ เมื่อมีบ้านแล้ว ก็ต้องมีที่ดินทำกิน โดยเฉพาะพ่อแม่พี่น้องเกษตรกร เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

4) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม เป็นการสร้างความเสมอภาคและโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม กระบวนการยุติธรรม การศึกษา รวมไปถึงการบริการสาธารณะต่างๆ ของประชาชนทุกคนให้เท่าเทียมกัน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำภายในสังคมให้ลดน้อยลง ซึ่งมีความสอดคล้องกับนโยบายด้านสวัสดิการประชารัฐ ประกอบด้วยนโยบาย (1) บัตรประชารัฐ เป็นบัตรต่อยอดมาจากบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อสร้างหลักประกันทางสังคมให้กับผู้มีรายได้น้อย (2) สวัสดิการรายกลุ่ม สวัสดิการของแต่ละกลุ่มมีความต้องการหรือความจำเป็นพื้นฐานที่แตกต่างกัน ได้แก่ กลุ่มผู้สูงวัย กลุ่มผู้พิการ กลุ่มสตรี กลุ่มผู้ใช้แรงงาน และกลุ่มอาชีพรับจ้าง (3) สวัสดิการคนเมือง เป็นอีกความต้องการขั้นพื้นฐานเพราะคนเมืองผู้มีรายได้น้อยแต่ต้องเผชิญกับการแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูง ไม่ว่าจะเป็น ค่า

เดินทาง ค่าที่พัก ค่าเล่าเรียนบุตร เป็นต้น (4) หมดหนี้ มีเงินออมช่วยลดภาระหนี้ให้กับ 6 กลุ่มสำคัญ ได้แก่ ผู้ใช้แรงงาน ชาวนา ข้าราชการ SMEs ครู และนักศึกษา (5) โครงการบ้านล้านหลัง ให้ประชาชนมีบ้านเป็นของตัวเอง จึงมีโครงการบ้านล้านหลังประชารัฐ สานต่อสิ่งที่รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ดำเนินการไว้ก่อนหน้านี้

5) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เป็นการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้มีความยั่งยืนขึ้น โดยการพัฒนาเมืองเชิงนิเวศและเป็นเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ด้วยการจัดการขยะ สารพิษ ของเสีย และควบคุมการปล่อยคาร์บอนให้ต่ำลงในภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนการเข้มงวดด้านการรักษาทรัพยากรป่า น้ำ และอากาศ ซึ่งมีความสอดคล้องกับนโยบายด้านสังคมประชารัฐ คือ เมืองอัจฉริยะสีเขียว เพื่อความสุขของทุกคน เพราะสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องสำคัญ คนจะต้องอยู่กับสิ่งแวดล้อมอย่างมีความสุข

6) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ เป็นการปรับเปลี่ยนการทำงานของภาครัฐ ตามหลัก “ภาครัฐของประชาชน เพื่อประชาชน และประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมตามบทบาทและภารกิจ ยึดหลักธรรมาภิบาล รวมถึงปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต อีกทั้งยังต้องมีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ และมีความพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการบริหารการเปลี่ยนแปลง โดยการนำเอานวัตกรรม เทคโนโลยี ระบบดิจิทัลเข้ามาประยุกต์ใช้อย่างคุ้มค่าและมีการเชื่อมโยงเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใส ซึ่งมีความสอดคล้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจประชารัฐ คือ การลดอุปสรรค เพิ่มโอกาสการดำเนินธุรกิจ เน้นการปฏิรูประบบราชการ ทำให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีความสอดคล้อง ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

อนึ่ง แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เชื่อมโยงกับ “นโยบายประชารัฐ” ของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และยังสอดคล้องกับนโยบาย “ประเทศไทย 4.0” ซึ่งเป็นวิสัยทัศน์เชิงนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจของ

ประเทศไทย โดยเป็นการปฏิรูปทุกด้านทั้งมิติทางเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กันไป เพื่อปรับแก้ จัดระบบ ปรับทิศทางใหม่ และสร้างแนวทางการพัฒนาให้ประเทศเจริญด้วยการขับเคลื่อนจากสินค้าโภคภัณฑ์ ซึ่งเป็นความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม ภาคอุตสาหกรรมแทนด้วยเทคโนโลยี เน้นการบริการเพิ่มมากขึ้น พร้อมที่จะรับมือกับการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ทำให้แนวทาง “ประเทศไทย 4.0” กลายเป็นการเปลี่ยนแปลงวิถีการทำเกษตรแบบดั้งเดิมให้เป็นแบบสมัยใหม่ที่มีการบริหารจัดการด้วยนวัตกรรมและเทคโนโลยี (Smart Farming) โดยเกษตรกรต้องมีรายได้เพิ่มขึ้นและต้องกลายเป็นเกษตรกรแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneur) โดยเปลี่ยนจาก Traditional SMEs หรือ SMEs ที่มีอยู่แล้วและรัฐต้องให้ความช่วยเหลืออยู่ตลอดเวลาไปสู่การเป็น Smart Enterprises และ Startups กลายเป็นบริษัทเกิดใหม่ที่มีศักยภาพสูง และเปลี่ยนจากแรงงานทักษะต่ำไปสู่แรงงานที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และทักษะสูง

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาตามแนวทาง “ประเทศไทย 4.0” ต้องมีการสานพลังประชารัฐในการขับเคลื่อนโดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ซึ่งจะเกิดผลได้นั้น ต้องมีการพัฒนาวิทยาการ ความคิดสร้างสรรค์ นวัตกรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการวิจัย โดยการบูรณาการร่วมกันไป นอกจากนี้ยังต้องมีการต่อยอดในกลุ่มเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมเป้าหมาย ดังนี้ (1) กลุ่มอาหาร เกษตร และเทคโนโลยีชีวภาพ (2) กลุ่มสาธารณสุข สุขภาพ และเทคโนโลยีทางการแพทย์ (3) กลุ่มเครื่องมือ อุปกรณ์อัจฉริยะ หุ่นยนต์ และระบบเครื่องกลที่ใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ควบคุม (4) กลุ่มดิจิตอล เทคโนโลยีอินเตอร์เน็ตที่เชื่อมต่อและบังคับอุปกรณ์ต่างๆ ปัญญาประดิษฐ์และเทคโนโลยีสมองกลฝังตัว (5) กลุ่มอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ วัฒนธรรม และบริการที่มีมูลค่าสูง[16]

---

[16] สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, **Thailand 4.0 คืออะไร นโยบายนี้จะช่วยพัฒนาประเทศของเราได้อย่างไร**, ม.ป.ป., สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2562 จาก http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER3/DRAWER035/GENERAL/DATA0000/00000124.PDF

ดังนั้น รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้วางกรอบการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ชาติระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) เพื่อเป็นการกำหนดเป้าหมายและแนวทางในการพัฒนาประเทศไทยสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน โดยยึดโยงแนวทางผ่านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (ฉบับที่ 20) เพื่อเอื้อต่อการเข้ามาดำรงตำแหน่งการบริหารและสืบทอดอำนาจภายหลังการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งถือว่าเป็นการสานผลประโยชน์ของตนและกลุ่มพวกพ้องโดยอิงกับนโยบายประชารัฐและยึดโยงแนวทางการบริหารตามกรอบการบริหารตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในการออกนโยบายต่างๆ ผ่านโครงการประชารัฐ และสร้างวิสัยทัศน์ “ประเทศไทย 4.0” อันเป็นนโยบายที่วางรากฐานการพัฒนาในระยะยาว เพื่อการขับเคลื่อนประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน โดยการปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจ การปฏิรูปการวิจัยและการพัฒนา รวมถึงการปฏิรูปการศึกษาด้วยการนำเอาเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาปรับใช้ในการพัฒนาประเทศ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากประเทศกำลังพัฒนาไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้วในอนาคต ด้วยการสานพลังความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคม เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างถ่องแท้และหลุดพ้นจากความยากจนภายใต้การใช้นวัตกรรมอย่างต่อเนื่อง โดยเป็นการบูรณาการวิทยาการสมัยใหม่ ความคิดสร้างสรรค์ นวัตกรรม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการวิจัย ไปพร้อมๆ กันกับการบริหารประเทศของรัฐบาล

4. การสืบทอดอำนาจของทหารกับข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

การรัฐประหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เป็นการสิ้นสุดสภาพบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เนื่องจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (ขณะนั้น นายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล ปฏิบัติหน้าที่รักษาการแทนนายกรัฐมนตรี) โดยเข้ามาเป็นรัฏฐาธิปัตย์แทน พร้อมทั้งให้คำมั่นสัญญาผ่านวาทกรรมที่มอบให้กับประชาชนว่า “ขอเวลาอีกไม่นาน” โดยอ้างว่าภายหลังการเลือกตั้งเสร็จสิ้นจะคืนความสงบสุขและอำนาจให้แก่

ประชาชน แต่ต้องรอกระบวนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสียก่อน อย่างไรก็ตาม แผนตามกรอบที่วางเอาไว้เกิดเหตุขัดข้องขึ้นมาหลายประการ โดยเหตุการณ์สำคัญและถือว่าสร้างความเศร้าโศกอย่างหาที่สุดมิได้ให้แก่ปวงชนชาวไทย นั่นคือ เมื่อพระบาทสมเด็จพระมหาปรมินทรภูมิพลอดุลยเดช (รัชกาลที่ 9) เสด็จสวรรคต ในวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2559 และนับว่าเป็นการผลัดแผ่นดินใหม่ในรัชสมัยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณบดินทรเทพยวรางกูร จนทำให้ต้องเลื่อนการเลือกตั้งออกไป ทำให้กระบวนการต่างๆ ไม่เป็นไปตามแผนที่วางเอาไว้[17]

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ทำการวางระบบที่เอื้อต่อการกลับมาสานต่อและสืบอำนาจของตนภายหลังการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 โดยการแต่งตั้งพวกพ้องของตน เพื่อเข้ามาทำหน้าที่ออกแบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ตามระบบที่เรียกว่า "ระบบจัดสรรปันส่วนผสม MMA" ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) มาจากการเลือกตั้ง จำนวน 500 คน แบ่งเป็น ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 350 คน และ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ จำนวน 150 คน โดยผู้ใช้สิทธิ์เลือกตั้งจะได้รับบัตรเลือกตั้งใบเดียวกากบาทเลือกทั้ง ส.ส. แบบแบ่งเขต และจะนำคะแนนดังกล่าวที่ได้ไปคำนวณเป็นที่นั่งของ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อด้วยการใช้สูตรคณิตศาสตร์ที่ซับซ้อน

นอกจากนี้ ยังมีการสร้างพรรคการเมืองนอมินีขึ้นมา ชื่อว่า “พรรคพลังประชารัฐ” เพื่อเสนอพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรีต่อไป รวมถึงการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) เพื่อให้เข้ามาเลือกตัวแทนจากพรรคการเมืองดังกล่าวเป็นนายกรัฐมนตรี โดยการหย่อนคำถามพ่วงท้ายในการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ ในปี พ.ศ. 2559 ที่ระบุว่า 5 ปีแรกของการมีรัฐบาลในรัฐสภาจะต้องให้ ส.ว. จำนวน 250 คน ที่มาจากการคัดเลือกของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) สามารถลงมติเลือกนายกรัฐมนตรีร่วมกับ ส.ส. จำนวน 500 คน ที่มาจากการเลือกตั้งได้ด้วย และยังเข้าแทรกแซงองค์กรอิสระ โดยใช้อำนาจพิเศษตาม มาตรา 44 สรรหากรรมการในองค์กรอิสระเข้ามาทำ

---

[17] บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ, **การเมืองไทยร่วมสมัย**, กรุงเทพมหานคร: บริษัท ซัน แพคเกจจิ้ง (2014) จำกัด, 2560.

หน้าที่วินิจฉัยคุ้มครองรัฐบาล ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) วินิจฉัยกรณีการครอบครองนาฬิกาหรูของพลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี ว่าไม่พบการกระทำความผิด เพียงแต่ขอยืมนาฬิกาของเพื่อนมาสวมใส่และเป็นเรื่องส่วนตัว หรือกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) วินิจฉัยว่า “พรรคพลังประชารัฐ” ไม่ได้รับเงินต่างชาติกรณีจัดโต๊ะจีนและไม่มีความผิดใดๆ รวมถึงกรณีการวินิจฉัยคุณสมบัติผู้สมัคร ส.ส. ของนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคอนาคตใหม่ ส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ ส.ส. หรือกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยว่า พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ไม่ใช่ "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" จึงไม่ขาดคุณสมบัติการสมัครเป็นนายกรัฐมนตรี เป็นต้น พร้อมทั้งกำหนดแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการยึดโยงนโยบายประชารัฐผนวกให้สอดคล้องกันตามข้อบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการสร้างข้อกำหนดตามมาตรา 256 ที่ระบุว่า มติเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจาก ส.ว. ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวน ส.ว. ทั้งหมด คือจำนวน 84 เสียง จากจำนวนทั้งหมด 250 เสียง และระหว่าง 5 ปีแรก ส.ว. ทั้งหมดมาจากการแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)[18]

ดังนั้น สรุปได้ว่าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) กระทำการใช้อำนาจของตนในระหว่างเป็นรัฏฐาธิปัตย์รวบอำนาจตัดสินใจกระบวนการทุกอย่างให้เป็นไปตามแนวทางที่ตนต้องการโดยไม่แยแสต่อคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน ที่ระบุว่า “ขอเวลาอีกไม่นาน” และภายหลังการเลือกตั้งเสร็จสิ้นอ้างว่าจะคืนอำนาจให้แก่ประชาชน เห็นได้ชัดว่า กระบวนการต่างๆ ที่เกิดขึ้นไม่ได้เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่กลับกลายเป็นชนชั้นนำหรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาทั้งสิ้น รวมถึงยังปิดกั้นความเห็นต่างของประชาชนและยังสร้างระบบกลไกการวางแผนในการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของตนไว้ภายหลังการเลือกตั้ง ในปี พ.ศ. 2562 เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกและเอื้อผลประโยชน์แก่พวกพ้องของตนภายใต้ความมุ่งหวังในการกลับเข้ามาสู่การบริหารประเทศอย่างต่อเนื่อง

---

[18] iLaw, **วิวาทะจากสภา: "คสช. สืบทอดอำนาจ" ไม่ใช่วาทกรรม แต่เป็นรูปธรรม**, 2562, สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2562 จาก https://ilaw.or.th/node/5287

5. บทสรุป

การทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี พ.ศ. 2557 และเข้าควบคุมการเมืองการปกครองภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา ได้มีความพยายามในการสร้างระบบกลไกต่างๆ ขึ้นมามากมายภายใต้แผนการดำเนินงานที่สอดคล้องกันอย่างแนบเนียน เพื่อให้เอื้อต่อการสืบทอดอำนาจของตนภายหลังการเลือกตั้ง ในปี พ.ศ. 2562 โดยสามารถสรุปประเด็นสำคัญของการดำเนินนโยบายของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ออกมาได้ 3 ประการ ดังนี้

1) การสืบทอดอำนาจผ่านกระบวนการเชิงนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีการวางกรอบการพัฒนาแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) เพื่อเป็นการกำหนดเป้าหมายและแนวทางในการพัฒนาประเทศไทยสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน โดยยึดโยงเข้ากับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (ฉบับที่ 20) เพื่อเอื้อต่อการเข้ามาดำรงตำแหน่งการบริหารและสืบทอดอำนาจภายหลังการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 รวมถึงยังสานต่อนโยบายประชารัฐยึดโยงเข้ากับแผนยุทธศาสตร์ชาติ โดยการออกนโยบายให้มีความสอดคล้องกับนโยบายเดิมของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ซึ่งได้ดำเนินไว้ภายใต้ “โครงการประชารัฐ” และสร้างวิสัยทัศน์ “ประเทศไทย 4.0” อันเป็นนโยบายที่วางรากฐานการพัฒนาในระยะยาว เพื่อมุ่งปฏิรูปโครงสร้างเศรษฐกิจ การปฏิรูปการวิจัยและการพัฒนา รวมถึงการปฏิรูปการศึกษา อันจะนำประเทศไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดีในอนาคตผ่านกระบวนการสานพลังความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคม

2) การดำเนินนโยบายประชานิยมภายใต้การสานต่อโครงการประชารัฐ “นโยบายประชารัฐเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยได้ใช้ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” เป็นตัวกลางในการเข้าถึงความช่วยเหลือจากภาครัฐของประชาชน ซึ่งการมี “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” หรือบัตรคนจน สามารถนำไปต่อยอดรับความช่วยเหลือต่างๆ จากภาครัฐในโครงการอื่นๆ ได้ อาทิ (1) มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจรอบใหม่ โดยเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวตามโครงการ “ยิ่งเที่ยว ยิ่งเท่ ช่วยเปย์

เมืองรอง” (2) นโยบายแจกของขวัญปีใหม่แก่ประชาชน (3) โครงการเครื่องหยอดเหรียญบนรถเมล์ (4) มาตรการช่วยเหลือค่าไฟฟ้าฟรีไม่เกิน 50 หน่วยและใช้ไฟฟ้าไม่เกิน 230 บาท ทำให้ “โครงการประชารัฐ” ที่ปรากฏมีความไม่แตกต่างไปจากนโยบายการแจกเงินให้กับประชาชนเหมือนสมัยรัฐบาลที่ผ่านมาก่อนหน้านี้ เพื่อมุ่งหวังฐานคะแนนความนิยมและฐานเสียงจากประชาชน

3) การวางนโยบายมุ่งเศรษฐกิจฐานรากภายใต้แนวทางประเทศไทย 4.0 แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี สอดคล้องกับนโยบาย “ประเทศไทย 4.0” ซึ่งเป็นวิสัยทัศน์เชิงนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ทั้งมิติทางเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กันไป เพื่อสร้างแนวทางการพัฒนาประเทศให้เจริญด้วยการขับเคลื่อนจากสินค้าโภคภัณฑ์เป็นความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม โดยภาคอุตสาหกรรมจะต้องถูกแทนที่ด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ พร้อมที่จะรับมือกับการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ซึ่งตองมีการพัฒนาตามแนวทาง “ประเทศไทย 4.0” และการสานพลังประชารัฐในการขับเคลื่อน เพื่อมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม

บรรณานุกรม

ชลลดา อิงศรีสว่าง. (2559). **ของขวัญปีใหม่จากรัฐบาล เดิมพันปลุกเศรษฐกิจไทย.** สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2562 จาก https://www.posttoday .com/politic/report/470837

ชาติชาย มุกสง. (ม.ป.ป.). **นโยบายประชานิยม.** สืบค้นเมื่อ 19 สิงหาคม 2562 จาก http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=นโยบายประชานิยม

ธันภัทร โคตรสิงห์. (2560). **ประชารัฐ: จากแนวคิดการบริหารสู่การปฏิบัติในประเทศไทย.** วารสารพัฒนาสังคม, 19(1), 173-196.

บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ. (2560). **การเมืองไทยร่วมสมัย.** กรุงเทพมหานคร: บริษัท ซัน แพคเกจจิ้ง (2014) จำกัด.

ภัทร หวังกิตติกุล. (2554). **ผลกระทบของนโยบายประชานิยมแบบทักษิณต่อการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย.** วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์. สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2562 จาก http://cuir.car.chula.ac.th/dspace/bitstream/123456789/60016/1/5781044024.pdf

รติมา คชนันทน์.(2558).**วิเคราะห์ จุดต่าง ประชารัฐ-ประชานิยม.** สืบค้นเมื่อ 26 มิถุนายน 2562 จาก http://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/lirt/520919/hi2558-098.pdf?sequence=1

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560. (2560). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560.** สืบค้นเมื่อ 28 กรกฎาคม 2562 จาก http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/ PDF/2560/A/040/1.PDF

วรรณโชค ไชยสะอาด. (2560). **เครื่องหยอดเหรียญบนรถเมล์"ประชาชนรับกรรม เมื่อขสมก.คือจุดอ่อน.** สืบค้นเมื่อ 12 สิงหาคม 2562 จาก https://www.posttoday.com/politic/report/530566

สมพงษ์ เกษานุช และคณะ. (2560). บทวิเคราะห์นโยบายแห่งรัฐ จาก “ประชานิยม” สู่ “ประชารัฐ”: ความเหมือนและข้อแตกต่าง จากการกำหนดทิศทางของรัฐบาลไทย. **วารสารวิชาการธรรมทรรศน์**, 7(3), 361-375.

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (ม.ป.ป.). **Thailand 4.0 คืออะไร นโยบายนี้จะช่วยพัฒนาประเทศของเราได้อย่างไร.** สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2562 จาก http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER3/DRAWER035/GENERAL/DATA0000/00000124.PDF

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). **(ร่าง) ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579).** สืบค้นเมื่อ 17 สิงหาคม 2562 จาก https://www.nesdb.go.th/download/document/ร่างยุทธศาสตร์ชาติ%20ระยะ%2020%20ปี%20(พ.ศ2560%20-%202579).pdf

อนุสรณ์ ธรรมใจ. (2561). **ประชารัฐ ประชานิยม และรัฐสวัสดิการ.** สืบค้นเมื่อ 19 สิงหาคม 2562 จาก https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/635795

iLaw. (2562). **วิวาทะจากสภา: "คสช. สืบทอดอำนาจ" ไม่ใช่วาทกรรม แต่เป็นรูปธรรม.** สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2562 จาก https://ilaw.or.th/node/5287

Workpoint News. (2561). **ย้ำสิทธิ์ค่าไฟฟรี “บัตรคนจน” ต้องใช้ไม่เกิน 230 บาท.** สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2562, จาก https://workpointnews.com/2018/12/14/ย้ำสิทธิ์ค่าไฟฟรี-บัตร/

ปัญหาเกี่ยวกับหนี้ซึ่งอาจกำหนดจำนวนได้แน่นอนตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 : ศึกษาเฉพาะกรณีหนี้ตามคำพิพากษาของศาลซึ่งยังไม่ถึงที่สุด

Issue of determinable debt of Bankruptcy Act B.E.2483 : Case study on the judgement Nisi debt.

ยิ่งศักดิ์ เพชรนิล*
สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
80 หมู่ 9 ถนนพหลโยธิน ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100
Yingsak Pechnil
School of Law, Chiang Rai Rajabhat University
80 moo. 9 Paholyothin Rd., Muang District Chiang Rai Province 57100
เมล์ติดต่อ: pechnil2019@gmail.com

บทคัดย่อ

การฟ้องบุคคลให้ล้มละลาย จำนวนหนี้สินซึ่งลูกหนี้มีต่อเจ้าหนี้ถือเป็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำคัญของการฟ้องคดีล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 9 และมูลหนี้ซึ่งจะนำมาคำนวณการมีหนี้สินล้นพ้นตัวของลูกหนี้จะต้องเป็นหนี้ที่อาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้นั้นจะถึงกำหนดชำระแล้วหรือไม่ก็ตาม การนำหนี้ตามคำพิพากษาของศาลมาฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายก็เช่นเดียวกัน คำพิพากษาของศาลนั้นจะต้องถึงที่สุดก่อนเพื่อแสดงถึงความแน่นอนของมูลหนี้ที่จะนำมาฟ้อง การใช้หลักความผูกพันของคำพิพากษาต่อคู่ความในขณะยื่นฟ้องล้มละลาย อาจจะส่งผลในเชิงเสียหายต่อลูกหนี้ได้ ถ้าหากต่อมาศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาจนทำให้มูลหนี้นั้นเสียไป หรือมีจำนวนไม่เป็นไปตามเกณฑ์การฟ้องล้มละลาย

---

* อาจารย์, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 เพราะฉะนั้นจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายล้มละลายในการกำหนดมูลหนี้ให้ชัดเจน ในกรณีเจ้าหนี้นำมูลหนี้ตามคำพิพากษาของศาลมาฟ้องบุคคลให้ล้มละลาย จะต้องเป็นหนี้ตามคำพิพากษาของศาลที่ถึงที่สุดแล้วเท่านั้น เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับลูกหนี้ในอนาคต เมื่อคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาเปลี่ยนแปลงมูลหนี้จนทำให้ไม่เป็นไปตามเกณฑ์การฟ้องบุคคลให้ล้มละลาย

คำสำคัญ: หนี้ซึ่งอาจกำหนดจำนวนได้แน่นอน, กฎหมายล้มละลาย, การฟ้องคดีล้มละลาย

Abstract

In bankruptcy lawsuit, the debt in which both debtor and creditor held was the significant terms of bankruptcy cases. According to Bankruptcy Act. B.E.2483 article 9 the amount of debt to determine whether the debtor was insolvent or not depended on the determinable debt. The debt must be determinable whether it was due or not as well as the judgement debt. The Judgement must be final before the bankruptcy lawsuit. By using *Res Judicata* at the time of the lawsuit might have a negative effect on the debtor if the judgement was overturn in the higher court, causing the loss of the certain debt or making the determinable amount insufficient to file for bankruptcy. Hence, there was the need of the specific and clear rule to determine the debt. In case the creditor uses the judgement debt to file a lawsuit, the judgement used must be final, in order to prevent damages which may negatively affect the debtor in the future.

Keywords: Determinable debt, Bankruptcy law, Bankruptcy lawsuit

1. บทนำ

การฟ้องคดีล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2583 มีเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งตามมาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หนี้ที่เจ้าหนี้จะนำมาฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายได้จะต้องเป็นหนี้ซึ่งอาจกำหนดจำนวนได้แน่นอน มูลหนี้ที่เจ้าหนี้จะนำมาฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายจะต้องกำหนดจำนวนหนี้ได้แน่นอนและไม่สามารถเปลี่ยนแปลงยอดหนี้ได้ เนื่องจากการฟ้องคดีล้มละลายได้กำหนดให้การมีหนี้สินล้นพ้นตัวของลูกหนี้จะต้องไม่น้อยกว่ากว่า 1 ล้านบาท ในกรณีของบุคคลธรรมดา หรือไม่น้อยกว่า 2 ล้านบาท ในกรณีของนิติบุคคล และหนี้ที่ไม่อาจกำหนดจำนวนได้แน่นอน เช่น หนี้ละเมิด หนี้ค่าเสียหาย หนี้เกี่ยวกับเบี้ยปรับ เป็นต้น ไม่สามารถนำมาคำนวณเพื่อเป็นเกณฑ์ในการฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายได้ และปัญหาในทางปฏิบัติที่เกี่ยวกับหนี้ซึ่งอาจกำหนดจำนวนได้แน่นอนตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ปัญหาหนึ่งคือ การนำหนี้ตามคำพิพากษาของศาลมาฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลาย และหนี้นั้นอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา ตามกฎหมายถือว่าหนี้ตามคำพิพากษายังไม่ถึงที่สุด ซึ่งตามแนวปฏิบัติในการฟ้องคดีล้มละลายถือว่าหนี้นั้นกำหนดจำนวนแน่นอนแล้ว สามารถนำมาฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายได้ เนื่องจากหนี้ตามคำพิพากษาของศาลแม้จะยังไม่ถึงที่สุดแต่คำพิพากษาของศาลย่อมผูกพันคู่ความจนกว่าศาลสูงจะเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับหรืองดเสีย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพราะฉะนั้นปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในกรณีศาลมีคำพิพากษาเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับหรืองดเสีย จนทำให้ยอดหนี้ตามคำพิพากษาเปลี่ยนแปลงไป อาจส่งผลต่อต่อหลักเกณฑ์การฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายได้และเกิดความเสียหายต่อคู่ความทั้งสองฝ่ายได้ การกำหนดหลักเกณฑ์การนำหนี้ตามคำพิพากษาของศาลมาฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายโดยคำพิพากษาของศาลนั้นจะต้องถึงที่สุด จะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการฟ้องคดีล้มละลายตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 และสามารถป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับคู่ความได้

2. เจตนารมณ์ของการฟ้องบุคคลให้ล้มละลาย

การฟ้องบุคคลให้ล้มละลายตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้มีการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ เพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายอย่างเท่าเทียมกัน[1] ในกรณีที่ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว การฟ้องคดีล้มละลายตามทัศนคติของวิญญูชนทั่วไป ถือว่าเป็นเรื่องการลดความน่าเชื่อถือของบุคคลในเรื่องการจัดการทรัพย์สิน บุคคลล้มละลายจะขาดความน่าเชื่อถือในการทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ การฟ้องล้มละลายจึงมีผลกระทบต่อสิทธิในเกียรติยศและชื่อเสียงของบุคคลมากกกว่าการฟ้องคดีแพ่งทั่วไป การฟ้องคดีล้มละลายจึงต้องมีเหตุผลสมควรตามเจตนารมณ์ของกฎหมายล้มละลายและเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างเคร่งครัด นอกจากนั้นกระบวนการในคดีล้มละลายจะส่งผลต่อการจำกัดอำนาจในการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ และให้อำนาจการจัดการทรัพย์สินเป็นของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แต่เพียงผู้เดียว ภายหลังที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแล้ว อันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล เพราะฉะนั้นการฟ้องคดีล้มละลายของเจ้าหนี้จะต้องมีความชัดเจนในการหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการฟ้องคดีล้มละลายต่อศาล มูลหนี้ที่จะนำมาฟ้องจะต้องแน่ชัดและแน่นอนไม่อาจเปลี่ยนแปลงจำนวนได้ ยอดหนี้ตามฟ้องจะต้องยุติแล้ว ไม่ว่าจะเป็นหนี้ทั่วไปหรือหนี้ตามคำพิพากษาของศาลก็ตาม เพื่อให้กระบวนการของคดีล้มละลายตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ซึ่งส่งผลต่อสิทธิของลูกหนี้ในการจัดการทรัพย์สินของตนเองได้ดำเนินไปอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายล้มละลาย

[1] ชีพ จุลมนต์, กนก จุลมนต์ ,(2559), **คำอธิบายกฎหมายล้มละลาย**, (พิมพ์ครั้งที่ 3), กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์บริษัท กรุงสยามพับลิชชิ่ง จำกัด, หน้า 3.

3. หลักเกณฑ์การฟ้องคดีล้มละลาย

ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การฟ้องคดีล้มละลายไว้ในมาตรา 9 และมาตรา 10 ซึ่งการฟ้องคดีล้มละลายนั้นเป็นสิทธิของเจ้าหนี้ ไม่ว่าเจ้าหนี้จะเป็นเป็นเจ้าหนี้สามัญหรือเจ้าหนี้มีประกัน ตามกฎหมายมาตราดังกล่าวแห่งพระราชบัญญัติล้มละลายได้กำหนดหลักเกณฑ์การฟ้องคดีล้มละลายไว้ ดังนี้

3.1 ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว หมายถึง สภาวะที่ลูกหนี้มีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สิน หรือในความหมายทั่วไปย่อมหมายถึงบุคคลที่มีทรัพย์สินน้อยกว่าหนี้สินหรือจะเรียกว่ามีทรัพย์สินไม่พอชำระหนี้[2] ถือว่าลูกหนี้นั้นมีหนี้สินล้นพ้นตัว เช่น นาย ก มีทรัพย์สินมูลค่า 3 ล้านบาท มีหนี้สินจำนวน 5 ล้านบาท ถือว่านาย ก มีหนี้สินล้นพ้นตัว เป็นต้น

3.2 ลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเป็นหนี้เจ้าหนี้รายเดียวหรือหลายรายไม่น้อยกว่า 1 ล้านบาท และลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติบุคคลเป็นหนี้เจ้าหนี้รายเดียวหรือหลายรายไม่น้อยกว่า 2 ล้านบาท หมายถึง การมีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สินไม่น้อยกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ดังกล่าวแล้วแต่กรณี โดยจะเป็นหนี้เจ้าหนี้รายเดียวหรือหลายรายก็ตาม สามารถนำหนี้มารวมกันและฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายได้

3.3 หนี้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน หนี้ที่จะนำมาเป็นมูลฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลายนั้นจะเป็นหนี้สามัญทั่วไป หนี้มีประกัน หนี้ตามคำพิพากษาก็ได้ แต่จำนวนหนี้ที่จะนำมาฟ้องนั้นจะต้องชัดเจนแน่นอน ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ เพราะจำนวนหนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการฟ้องบุคคลให้ล้มละลาย และหนี้อาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอนหมายความว่าจำนวนหนี้จะต้องแน่นอนหรืออาจกะคำนวณได้แน่นอน[3]

---

[2] ปรีชา พาณิชวงศ์,(2543), **คำอธิบายกฎหมายล้มละลาย** ,กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, หน้า 2.

[3] ขจร หะวานนท์, (2547) , **กฎหมายล้มละลาย,** (ครั้งที่ 6), กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

3.4 มิได้เป็นผู้ต้องห้ามมิให้บังคับการชำระหนี้เอาแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้เกินกว่าตัวทรัพย์ที่เป็นหลักประกัน ในกรณีของเจ้าหนี้มีประกันฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลาย

3.5 กล่าวชัดเจนในฟ้องว่า ถ้าลูกหนี้ล้มละลายแล้วจะสละหลักประกันหรือตีราคาหลักประกันมาในฟ้องแล้วนำเงินที่ขาดอยู่มาฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลาย ในกรณีของเจ้าหนี้มีประกันฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลาย

นอกจากนั้น ลูกหนี้ที่จะถูกเจ้าหนี้ฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลายจะต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรหรือประกอบธุรกิจในราชอาณาจักรไม่ว่าโดยตนเองหรือตัวแทนในขณะที่มีการขอให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีก่อนนั้น[4] และมูลหนี้ที่จะนำมาฟ้องนั้นจะต้องเป็นหนี้ที่อาจบังคับได้ตามกฎหมาย จะต้องไม่เป็นหนี้ที่ขาดอายุความ หนี้ที่ตกเป็นโมฆะหรือหนี้ที่มีหลักฐานเป็นหนังสือในกรณีที่กฎหมายบังคับให้มีหลักฐานเป็นหนังสือ หนี้ตามคำพิพากษาของศาลที่เลยระยะเวลาการบังคับคดีแล้ว เป็นต้น ส่วนหนี้ในอนาคตยังไม่ถึงกำหนดชำระในคดีแพ่ง เจ้าหนี้ยังไม่มีอำนาจฟ้องบังคับให้ลูกหนี้ชำระหนี้ แต่สำหรับคดีล้มละลายไม่จำต้องถึงกำหนดชำระก็ฟ้องล้มละลายได้[5] เมื่อครบเงื่อนไขตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว เจ้าหนี้จึงมีสิทธิฟ้องลูกหนี้ให้เป็นบุคคลล้มละลาย ตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย

4. หนี้ตามคำพิพากษากับการฟ้องคดีล้มละลาย

สำหรับมูลหนี้ที่จะนำมาฟ้องล้มละลายนั้น มิได้จำกัดว่าจะต้องเป็นหนี้ประเภทใด ซึ่งหนี้นั้นหมายถึงความผูกพันในกฎหมายระหว่างบุคคลสองฝ่ายคือเจ้าหนี้กับลูกหนี้[6] แต่ตามเงื่อนไขการฟ้องคดีล้มละลายจะต้องเป็นหนี้ที่แน่นอน หนี้ตามคำพิพากษาของศาลในคดีแพ่งเป็นหนี้อีกประเภทหนึ่งที่เจ้าหนี้สามารถ

---

[4] พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2482 มาตรา 7

[5] วิชา มหาคุณ, (2537), **กฎหมายล้มละลายฉบับสมบูรณ์ หลักกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ** ,(ครั้งที่ 4) ,กรุงเทพ ฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.

[6] ปราโมทย์ จารุนิล, (2547), **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหนี้.** (ครั้งที่ 5), กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 3.

นำมาเป็นมูลในการฟ้องคดีล้มละลายได้และไม่ถือว่าเป็นการฟ้องซ้ำ เนื่องจากเจตนารมณ์ในการฟ้องคดีแพ่งกับคดีล้มละลายนั้นมีความแตกต่างกันในหลักการ ถือว่าเป็นคนละประเด็นการฟ้องกันจึงไม่ถือว่าเป็นฟ้องซ้ำแม้คู่ความเดียวกันก็ตาม สำหรับหนี้ตามคำพิพากษาที่ถูกนำมาเป็นมูลหนี้เพื่อฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายสามารถจำแนกได้ 2 ลักษณะ ดังนี้

4.1 หนี้ตามคำพิพากษาทั่วไป

หนี้ตามคำพิพากษาทั่วไป หมายถึง หนี้ตามคำพิพากษาของศาลที่ถึงที่สุดแล้ว มีผลผูกพันคู่ความและสามารถบังคับได้ถ้าหากลูกหนี้ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลและไม่อาจเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับหรืองดเสียได้อีกต่อไปถือว่าเป็นหนี้ที่ยุติตามคำพิพากษาของศาลและเป็นหนี้ที่แน่นอนหนี้ตามคำพิพากษาลักษณะนี้สามารถนำมาเป็นมูลหนี้ฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายได้ หากลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามหลักเกณฑ์ และถือว่าเป็นหนี้ที่แน่นอนไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ เพราะไม่แต่เฉพาะหนี้สามัญทั่วไปเท่านั้นที่จะนำมาฟ้องล้มละลายได้ หนี้ตามพิพากษาซึ่งเคยผ่านการพิจารณาของศาลในคดีแพ่งมาแล้ว ก็สามารถนำมาเป็นมูลฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายได้เช่นกันและไม่ถือว่าเป็นการฟ้องซ้ำ

4.2 หนี้ตามคำพิพากษาที่ยังไม่ถึงที่สุด

หนี้ตามคำพิพากษาของศาลที่ยังไม่ถึงที่สุด หมายความว่า หนี้ตามคำพิพากษาที่คู่ความยังโต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลด้วยการอุทธรณ์หรือฎีกาต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา และคดีอยู่ระหว่างพิจารณาของศาลดังกล่าว แต่คำพิพากษาของศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 145 ย่อมผูกพันคู่ความในกระบวนพิจารณาจนกว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เว้นแต่จะได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับหรืองดเสีย ถ้าหากมี[7] สำหรับกรณีหนี้ตามคำพิพากษาที่ยังไม่ถึงที่สุด แสดงว่าอาจมีการเปลี่ยนแปลงในส่วนของจำนวนหนี้ได้ไม่ว่าศาลสูงจะยกคำพิพากษา หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงยอดหนี้ตามคำพิพากษาก็ตาม กรณีนี้จะเป็นปัญหาสำหรับการนำหนี้ตามคำพิพากษาดังกล่าวซึ่งถือว่าผูกพันคู่ความมาฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายในกรณีที่ศาลสูงอาจ

---

[7] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 145

เปลี่ยนแปลงแก้ไขคำพิพากษาและทำให้ยอดหนี้ไม่เป็นไปตามเกณฑ์ และส่งผลกระทบต่อการดำเนินคดีล้มละลายทั้งในส่วนของลูกหนี้และเจ้าหนี้ได้

5. หนี้ตามคำพิพากษาซึ่งยังไม่ถึงที่สุดกับหนี้ที่แน่นอนตามพระราชบัญญัติล้มละลาย

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 145 คำพิพากษาย่อมผูกพันคู่ความ เว้นแต่จะได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับหรืองดเสียโดยศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา ถ้าหากพิจารณาเนื้อหาของลักษณะคำพิพากษาของศาลที่อยู่ระหว่างอุทธรณ์ ฎีกา ทำให้เข้าใจได้ว่า คำพิพากษานั้นอาจถูกเปลี่ยนแปลงได้ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาในกรณีที่ฟ้องเรียกร้องให้ชำระหนี้เป็นเงินและศาลพิพากษาให้ชำระหนี้ จำนวนเงินหรือจำนวนหนี้อาจถูกยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงได้ แต่จากแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาตามคำพิพากษาฎีกาที่ 8116/2557 หนี้ตามคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ที่พิพากษายืนตามศาลชั้นต้นแต่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา เป็นหนี้ที่อาจกำหนดจำนวนได้แน่นอนแล้ว แม้คดียังไม่ถึงที่สุด ซึ่งคำวินิจฉัยดังกล่าวอาศัยหลักความผูกพันในผลของคำพิพากษาของศาลเมื่อยังมิได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับหรืองดเสีย ก็ย่อมผูกพันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 145 ซึ่งอาจจะมีความหมายไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของคำว่า “หนี้ที่อาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน” กรณีนี้จึงเห็นว่า หนี้ตามคำพิพากษาซึ่งยังไม่ถึงที่สุดน่าจะเป็นหนี้ที่ไม่อาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอนตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 เพราะฉะนั้นหนี้ตามคำพิพากษาเป็นหนี้ที่สามารถนำมาเป็นมูลหนี้ฟ้องคดีล้มละลายได้ แต่คำพิพากษาของศาลนั้นตามความเห็นของผู้เขียนเห็นว่าควรจะต้องเป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้ว ไม่อาจโต้แย้งได้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการกำหนดจำนวนหนี้ในการฟ้องคดีล้มละลายตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483

ส่วนบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลผูกพันคู่ความนั้น น่าจะมีความหมายถึงว่าผูกพันให้คู่ความบังคับตามคำพิพากษาได้ในระหว่างนั้น แต่หนี้ตามคำพิพากษานั้นยังคงเป็นหนี้ที่ไม่

แน่นอน และเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาสำหรับการนำมาฟ้องเป็นคดีล้มละลาย เพราะอาจมีผลกระทบต่อสิทธิ อำนาจ หน้าที่ของลูกหนี้ในคดีล้มละลายได้ ถ้าหากภายหลังศาลสูงในคดีแพ่งเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาของศาลชั้นต้นในส่วนของจำนวนหนี้ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคดีล้มละลาย ในกรณีที่ศาลพิพากษาและเปลี่ยนแปลงยอดหนี้จนทำให้ไม่เป็นไปตามเกณฑ์การฟ้องคดีล้มละลาย กรณีนี้ทำให้ลูกหนี้ซึ่งถูกฟ้องได้รับความเสียหายจากกรณีดังกล่าวได้ ในส่วนของการนำมูลหนี้ตามคำพิพากษาในคดีแพ่งมาฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลาย จึงควรกำหนดไว้ในกฎหมายให้คำพิพากษาของศาล ในคดีแพ่งนั้นจะต้องถึงที่สุดแล้ว เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นและส่งผลกระทบในคดีล้มละลายตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การฟ้องบุคคลให้ล้มละลายมีเจตนารมณ์เพื่อต้องการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว เพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายของลูกหนี้รายนั้น โดยมีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าลูกหนี้ต้องมีหนี้สินล้นพ้นตัว มีจำนวนหนี้ที่แน่นอน เป็นหนี้เจ้าหนี้รายเดียวหรือหลายรายไม่น้อยกว่า 1 ล้านบาท กรณีของฟ้องบุคคลธรรมดาให้ล้มละลาย หรือเป็นหนี้เจ้าหนี้รายเดียวหรือหลายรายไม่น้อยกว่า 2 ล้านบาทกรณีฟ้องนิติบุคคลให้ล้มละลาย สำหรับหนี้ที่แน่นอนเป็นประเด็นสำคัญ หนี้นั้นจะต้องมีมูลหนี้ที่แน่นอนและอาจบังคับได้ ไม่ว่าหนี้ที่มีที่มาจากนิติกรรมสัญญา หนังสือรับสภาพหนี้ หรือหนี้ตามคำพิพากษาของศาลในคดีแพ่งก็ตาม ในส่วนของหนี้ตามคำพิพากษามี 2 ลักษณะ คือ หนี้ตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้วกับหนี้ตามคำพิพากษาที่ยังไม่ถึงที่สุดซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้โดยศาลสูง สำหรับหนี้ตามคำพิพากษาของศาลในคดีแพ่งที่ยังไม่ถึงที่สุด แม้จะผูกพันคู่ความให้ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาในระหว่างการอุทธรณ์ฎีกาก็ตาม แต่ในส่วนของการนำหนี้ดังกล่าวมาฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลาย ในข้อเท็จจริงหนี้นั้นถือว่าเป็นหนี้ที่ไม่แน่นอนเพราะอาจเปลี่ยนแปลงได้ จึงเสนอแนะให้กำหนดไว้ในกฎหมายให้เป็นหลักเกณฑ์ในส่วนของการฟ้องคดีล้มละลาย ในกรณีการนำมูลหนี้ตามคำพิพากษาของศาลมาฟ้องลูกหนี้

ให้ล้มละลายหนี้ตามคำพิพากษานั้นจะต้องเป็นคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ซึ่งอาจกำหนดข้อความดังกล่าวเพิ่มเติมในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย โดยระบุให้เป็นบทบัญญัติว่า ในกรณีนำหนี้ตามคำพิพากษาของศาลในคดีแพ่งมาฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลายนั้นจะต้องเป็นหนี้ตามคำพิพากษาอันถึงที่สุด

บรรณานุกรม

ขจร หะวานนท์. (2547). **กฎหมายล้มละลาย.** (ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ชีพ จุลมนต์, กนก จุลมนต์. (2559). **คำอธิบายกฎหมายล้มละลาย.** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ บริษัท กรุงสยามพับลิชชิ่ง จำกัด.

ปรีชา พาณิชวงศ์. (2543). **คำอธิบายกฎหมายล้มละลาย.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.

ปราโมทย์ จารุนิล. (2547). **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหนี้.** (ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วิชา มหาคุณ. (2537). **กฎหมายล้มละลายฉบับสมบูรณ์ หลักกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ.** (ครั้งที่ 4) กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ.

สุธีร์ ศุภมิตย์. (2549). **หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ.** (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

การประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

Severe Misconduct by Teachers and Educational Personnel.

ทศพร มูลรัตน์*
สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
80 หมู่ 9 ถนนพหลโยธิน ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100
Thotsaphorn Munrat
School of Law, Chiang Rai Rajabhat University
80 moo. 9 Paholyothin Rd., Muang District Chiang Rai Province 57100
เมล์ติดต่อ: Lawland2004@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงลักษณะของกระทำการอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงในความผิดวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 จากการศึกษาพบว่า ตามมาตรา 94 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัตินิยามความหมายและมิได้บัญญัติถึงลักษณะหรือองค์ประกอบของความผิดฐานนี้ไว้ จึงมีผลทำให้การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยในความผิดวินัยฐานนี้เกิดความผิดพลาดและยากแก่การแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลัง จึงจำเป็นต้องทำการแก้ไข

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

เพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ให้มีความชัดเจนมากขึ้น

คำสำคัญ: ข้าราชการครู, บุคลากรทางการศึกษา, วินัย, การดำเนินการทางวินัย

Abstract

The purpose of this academic article is to study the nature of the act which is known as bad behavior in the discipline of teachers and educational personnel. According to the Regulations of Teacher Civil Service and Educational Personnel Act 2004 The results of the study showed that according to Article 94, paragraph two of the said Act Has stipulated that any teacher civil service or educational personnel to commit any act which is considered to be a violent behavior Is a serious disciplinary offense But the said provisions do not define the definition and do not specify the nature or composition of this offense, resulting in disciplinary action and disciplinary action in this base disciplinary error and difficult to correct. Can be healed later Therefore, it is necessary to make amendments to the Act on Regulations of Teacher Civil Service and Educational Personnel BE 2547 to be more clear.

Keywords: Teacher, educational personnel, discipline, disciplinary action

1. บทนำ

การลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเป็นกระบวนการสำคัญในการบริหารบุคลากรภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมคุณภาพและประสิทธิภาพของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และมีความมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาด้วย การลงโทษทางวินัยถูกนำมาใช้เป็นมาตรการเชิงลบควบคู่กับการให้รางวัลซึ่งเป็นมาตรการเชิงบวก ภายใต้แนวความคิดว่าข้าราชการที่ดีมีประสิทธิภาพควรได้รับการยกย่องและให้รางวัลเพื่อเป็นกำลังใจและเป็นตัวอย่างที่ดี ส่วนข้าราชการที่กระทำความผิดสมควรได้รับการลงโทษตามควรแก่กรณีเพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ข้าราชการอื่น โดยวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีลักษณะเฉพาะ คือ เป็นความผิดที่ไม่มีอายุความ การถอนคำร้องเรียนหรือคำกล่าวหาไม่มีผลให้ระงับการดำเนินการทางวินัย เป็นความผิดที่ยอมความกันไม่ได้และไม่อาจชดใช้ได้ด้วยเงิน การรับสารภาพไม่เป็นเหตุให้นำมาลดหย่อนโทษ แม้มีพยานหลักฐานไม่เพียงพอแต่เชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดจริงก็ให้ออกจากราชการกรณีมีมลทินหรือมัวหมองได้ หากมีการดำเนินการทางวินัยและการดำเนินคดีอาญาไปพร้อมกันไม่มีความจำเป็นต้องรอผลคดีอาญา และเมื่อรับโทษทางวินัยแล้วอาจต้องได้รับโทษทางอาญาหรือความรับผิดทางแพ่งได้อีกด้วย

1.1 โทษทางวินัย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 มาตรา 82 ได้บัญญัติให้ข้าราชการครูและบุคลกรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในหมวด 6 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ และตามมาตรา 96 ได้บัญญัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 6 ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัยจะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 โดยโทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ

(1) ภาคทัณฑ์

(2) ตัดเงินเดือน

(3) ลดเงินเดือน

(4) ปลดออก

(5) ไล่ออก

1.2 ระดับความผิดทางวินัย

ส่วนการจะลงโทษสถานใดนั้น เป็นไปตามลักษณะความรุนแรงของความผิด ซึ่งแบ่งไว้เป็น 2 ระดับ คือ (1) ความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และ (2) ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง คือ

(1) กรณีความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ตามมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดเงินเดือน ตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่สำหรับการลงโทษภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยหรือมีเหตุอันควรลดหย่อนซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษตัดเงินเดือน และในกรณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษจะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้ ส่วนอำนาจในการลงโทษตามกฎของคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) เป็นอำนาจของผู้อำนวยการสถานศึกษา ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง เลขาธิการอธิบดีหรืออธิการบดี แล้วแต่กรณี

(2) กรณีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้เมื่อได้ดำเนินการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงต้องลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนผ่อนโทษ ห้ามมิให้ลดโทษต่ำกว่าปลดออก ส่วนอำนาจในการลงโทษเป็นอำนาจของคณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด (กศจ.) หรือคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) แล้วแต่กรณี

ตามมาตรา 94 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ได้บัญญัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ที่มีบทลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ซึ่งเป็นบทลงโทษที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ถูกลงโทษอย่างรุนแรง

2. ความหมายของคำว่า “วินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา”

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 82 ได้บัญญัติให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาวินัยที่บัญญัติเป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติไว้ในหมวด 6 ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ โดยคำว่าวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีความหมายดังต่อไปนี้

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 ได้ให้ความหมายคำว่า “วินัย” หมายถึง ระเบียบ แบบแผน ข้อบังคับ และข้อปฏิบัติ[1]

คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ) ได้ให้ความหมายโดยทั่วไปของคำว่า “วินัย” คือ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้สำหรับคนในวงการหนึ่งๆ หรืออาชีพหนึ่งๆ หรืออีกนัยหนึ่ง “วินัย” คือ การลงโทษ การปราบปรามผู้ไม่ประพฤติปฏิบัติตามกฎ ระเบียบหรือข้อบังคับที่กำหนดไว้ ส่วนคำว่า “วินัยข้าราชการครู” หมายถึง แบบแผนความประพฤติที่กำหนดให้ข้าราชการครูพึงควบคุมตนเองและควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้ประพฤติหรือปฏิบัติดีตามที่กำหนดไว้ ละเว้นการประพฤติปฏิบัติสิ่งที่เป็นข้อห้ามสิ่งที่ไม่ชอบไม่ควร ซึ่งวินัยข้าราชการครูมีทั้งระเบียบ ข้อปฏิบัติของทางราชการ และสิ่งที่ครูจะต้องประพฤติตามความคาดหวังของสังคม

---

[1] ราชบัณฑิตยสถาน, **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554** , กรุงเทพมหานคร : ราชบัณฑิตยสถาน, 2556, หน้า 1121.

ในฐานะที่อาชีพครูเป็นอาชีพพิเศษที่ทำหน้าที่ในการอบรมสั่งสอนศิษย์ จำเป็นต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ศิษย์ และหากฝ่าฝืนจะต้องถูกลงโทษทางวินัย[2]

ส่วนคำว่า ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ได้ให้คำนิยามไว้ว่า คือ บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรืองบบุคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน ดังนั้น วินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจึงหมายถึงระเบียบ แบบแผนและข้อบังคับที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนจะต้องถูกลงโทษทางวินัยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

3. ความหมายของคำว่า "ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง"

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 94 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต้องรักษาชื่อเสียงของตนและรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว" และมาตรา 94 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า "การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนักกว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือให้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง" ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวมิได้นิยามความหมายของคำว่ากระทำการอันได้ชื่อว่า "ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง" ไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาในความชัดเจนถึงลักษณะของการกระทำความผิดวินัยในฐานความผิดกระทำการอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงต้องศึกษาเพื่อให้

---

[2] สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. **คู่มือการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา**, กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงาน ก.ค.ศ., 2550, หน้า 1 – 2.

ทราบความหมายของคำว่ากระทำการอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเพื่อสะดวกในการบังคับใช้กฎหมายในฐานความผิดวินัยนี้โดยพิจารณาได้จากกรณีดังต่อไปนี้

(1) ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 ฉบับเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554 ได้ให้ความหมายคำว่า

"ความ" หมายถึง เรื่อง เช่น เนื้อความ เกิดความ อาการ[3]

"ประพฤติ" หมายถึง ความเป็นไปอันเกี่ยวด้วยการกระทำหรือปฏิบัติตน[4]

"ชั่ว" หมายถึง เลว ทราม ร้าย ไม่ดีเพราะจงใจฝ่าฝืนศีลธรรมหรือจารีตประเพณี[5]

"ร้ายแรง" หมายถึง รุนแรง เช่น น้ำท่วมทำให้บ้านเมืองเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง[6]

จากความหมายของคำดังกล่าวข้างต้น คำว่า "ความประพฤติชั่ว" จึงหมายถึงลักษณะของการกระทำที่เลว ทราม จงใจฝ่าฝืนศีลธรรมหรือจารีตประเพณี ส่วนคำว่า "ความประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง" จึงหมายถึงลักษณะของการกระทำที่เลว ทราม จงใจฝ่าฝืนศีลธรรมหรือจารีตประเพณีอย่างรุนแรง

(2) ตามคู่มือการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ฉบับปี 2555 ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ) กระทรวงศึกษาธิการ ได้อธิบายไว้ว่า คำว่า "ประพฤติชั่ว" มีความหมายกว้างขวางมาก การกระทำอย่างใดจะเป็นการประพฤติชั่วหรือไม่นั้นจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์กรณีเป็นเรื่องๆ ไป ในการที่จะพิจารณาว่า

---

[3] ราชบัณฑิตยสถาน, **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554**, กรุงเทพมหานคร : ราชบัณฑิตยสถาน, 2556, หน้า 241.

[4] ราชบัณฑิตยสถาน, **เล่มเดียวกัน**, หน้า 709.

[5] ราชบัณฑิตยสถาน, **เล่มเดียวกัน**, หน้า 372.

[6] ราชบัณฑิตยสถาน, **เล่มเดียวกัน**, หน้า 1000.

การกระทำอย่างใดจะเป็นการประพฤติชั่วหรือไม่นั้นมีองค์ประกอบที่จะต้องนำมาประกอบการพิจารณา 3 ประการ คือ

(2.1) เกียรติศักดิ์ของข้าราชการ

(2.2) ความรู้สึกของสังคม

(2.3) เจตนาที่กระทำ

องค์ประกอบทั้ง 3 ประการดังกล่าวสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(2.1) เกียรติศักดิ์ของข้าราชการ พิจารณาโดยคำนึงถึงตำแหน่งหน้าที่ราชการของผู้กระทำประกอบกับพฤติการณ์ในการกระทำของข้าราชการผู้นั้น โดยพิจารณาว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ผิดแบบธรรมเนียมของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ดี อันเป็นบุคคลซึ่งอยู่ในฐานะและตำแหน่งนั้น ควรประพฤติปฏิบัติเพียงใดหรือไม่ เป็นประการสำคัญ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าตำแหน่งหน้าที่ข้าราชการผู้นั้นอยู่ในฐานะที่ควรได้รับการยกย่องสรรเสริญ หรือเป็นที่นับถือ หรือเลื่อมใสศรัทธาของประชาชนมากน้อยเพียงใดด้วย ตำแหน่งเช่นว่านี้ เช่น ตำแหน่งข้าราชการระดับสูง หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ตำแหน่งข้าราชการครู เป็นต้น

(2.2) ความรู้สึกของสังคม พิจารณาโดยวิเคราะห์จากความรู้สึกของประชาชนทั่วไปหรือของทางราชการว่ามีความรังเกียจต่อการกระทำนั้นๆ โดยรู้สึกว่าเป็นการประพฤติชั่วเพียงใดหรือไม่ หากผู้นั้นกระทำการไปโดยมีเจตนาชั่วร้าย และมีผลสะเทือนความรู้สึกของสังคมอย่างรุนแรงถือเป็นความชั่วร้ายแรง แต่หากผู้กระทำมิได้สันดานชั่วร้ายหรือมีจิตเป็นโจร แต่กระทำไปเพราะแรงบีบคั้นจากสังคม หรือบุคคลรอบข้างที่กดดัน หรือถูกข่มเหงรังแก หรือกระทำไปเพื่อปกป้องผู้อ่อนแอ สังคมย่อมให้อภัยได้ จึงไม่ถึงขั้นเป็นความชั่วอย่างร้ายแรง

(2.3) เจตนาที่กระทำ เจตนานั้นพิจารณาโดยคำนึงว่าเป็นการกระทำโดยผู้กระทำรู้สำนึกในการกระทำและประสงค์ต่อผล หรือย่อมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้นหรือไม่ หากไม่มีเจตนาชั่วร้ายก็ไม่เป็นการประพฤติชั่ว เช่น ขับรถชนคนโดยประมาท ไม่เป็นประพฤติชั่ว เพราะกระทำไปโดยไม่มีเจตนามุ่งร้ายเป็นส่วนตัว

ส่วนการกระทำอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีว่า พฤติการณ์แห่งการกระทำผิดถึงขั้นทำให้เสียชื่อเสียง หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการอย่างร้ายแรง โดยความรู้สึกของสังคมรังเกียจอย่างร้ายแรงกับการกระทำนั้นๆ[7]

(3) ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง[8] ดังนั้น หากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการโต้แย้งหรืออุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ศาลปกครองจึงเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา แต่จากการศึกษาค้นคว้ายังไม่พบว่ามีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาใดที่มีการให้ความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า “การกระทำอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” ไว้แต่อย่างใด ดังนั้น จึงต้องศึกษาจากลักษณะในการกระทำผิดตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในคดีวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

จากการศึกษาถึงความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง”นั้น ปัจจุบันยังไม่มีการนิยามความหมายไว้ และคำวินิจฉัยของศาลปกครองก็ยังมิได้ให้ความหมายไว้เช่นกัน แต่จากคำนิยามศัพท์ตาม

---

[7] สวัสดิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, **คู่มือการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา**, กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงาน ก.ค.ศ., 2555, หน้า 52-53.

[8] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

พจนานุกรมและคู่มือการดำเนินการทางวินัยของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ) ข้างต้น คำว่า “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” จึงควรหมายความว่า การกระทำอันเป็นการทำให้เสียชื่อเสียงหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและเป็นที่รังเกียจในความรู้สึกของสังคมอย่างร้ายแรง

4. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

จากการศึกษายังไม่พบว่ามีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ได้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า “การกระทำอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” ไว้แต่อย่างใด ส่วนลักษณะของการกระทำความผิดนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ไว้ โดยศาลปกครองสูงสุดพิจารณาลักษณะของการกระทำผิดฐานนี้ โดยพิจารณาจากลักษณะของความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของข้าราชการครู และเป็นการกระทบกระเทือนต่อความรู้สึกอันดีงามของสังคมอย่างร้ายแรง ดังเช่นคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.393/2559 ที่วินิจฉัยว่า “ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ซึ่งมีหน้าที่อบรมสั่งสอนให้ความรู้แก่เด็กนักเรียน อีกทั้งสถานะของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการย่อมได้รับการยกย่องนับถือจากบุคคลทั่วไปว่าเป็นผู้ที่มีเกียรติศักดิ์และศักดิ์ศรี และได้รับการยกย่องจากสังคม จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายและศีลธรรมอันดี ประพฤติตนให้อยู่ในระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด แต่ผู้ฟ้องคดีกลับมีพฤติกรรมในทำนองชู้สาวกับนักเรียนในปกครองของตนย่อมนำมาซึ่งความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการและความรู้สึกของสังคม พฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ถือเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” หรือคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1585/2559 ที่วินิจฉัยว่า “เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษาซึ่งเป็นตำแหน่งที่สังคมโดยทั่วไปยกย่องให้เป็นปูชนียบุคคล

มีหน้าที่อบรมบ่มนิสัยและสั่งสอนศิษย์ให้มีความรู้ความสามารถเป็นพลเมืองดีของสังคม ตามที่ผู้ปกครองให้ความไว้วางใจ แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีกลับอาศัยตำแหน่งหน้าที่และความไว้วางใจดังกล่าวกระทำการอันเป็นการสวนกระแสความรู้สึกของสังคม . . . เช่นนี้จึงเห็นว่าสังคมไม่อาจยอมรับการกระทำดังกล่าวได้ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา 94 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547” หรือคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1796/2559 ที่วินิจฉัยว่า “ครูอาจารย์ถือเป็นปูชนียบุคคลซึ่งพฤติการณ์และการกระทำในลักษณะดังกล่าว ย่อมทำให้ผู้พบเห็นมีความรู้สึกไม่ดีต่อภาพลักษณ์ของครู ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการขาดคุณธรรมและจริยธรรมในการเป็นครูเป็นการเสื่อมเสียต่อชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 94 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547” ซึ่งแนวคำพิพากษาของศาลปกครองนั้นได้สอดคล้องกับคู่มือการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ฉบับปี 2555 ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ) กระทรวงศึกษาธิการ ที่ได้อธิบายไว้ว่า การที่จะพิจารณาว่าการกระทำอย่างใดจะเป็นการประพฤติชั่วหรือไม่นั้นมีองค์ประกอบที่จะต้องนำมาประกอบการพิจารณา 3 ประการ คือ คือ (1) เกียรติศักดิ์ของข้าราชการ คือ พิจารณาว่าการกระทำนั้นผู้กระทำได้กระทำเกินวิสัยอันดีงามที่ผู้เป็นครูพึงกระทำหรือไม่ในฐานะที่เป็นข้าราชการครูซึ่งได้รับการยกย่องนับถือจากคนทั่วไปว่าเป็นผู้ที่มีคุณธรรมและจริยธรรม และเป็นผู้มีวุฒิภาวะเหนือกว่าคนทั่วไป (2) ความรู้สึกของสังคม โดยพิจารณาว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ไม่สมควรและขัดต่อความรู้สึกของประชาชนทั่วไป จารีตประเพณี และศีลธรรมอันดีงามตามบรรทัดฐานของสังคมหรือของทางราชการว่ามีความรังเกียจต่อการกระทำนั้นอย่างร้ายแรงหรือไม่ และ (3) เจตนาที่กระทำ โดยพิจารณาว่าผู้กระทำมีเจตนาชั่วร้ายหรือไม่ คือมีความประสงค์ให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือแก่ทางราชการหรือไม่

5. ความไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมาย

การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 มิได้บัญญัตินิยามความหมายและมิได้บัญญัติถึงลักษณะหรือองค์ประกอบของความผิดฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา 94 วรรคสอง ไว้ว่าเป็นอย่างไร ทั้งที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่มีบทลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ซึ่งเป็นบทลงโทษที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ถูกลงโทษอย่างรุนแรง เป็นการขัดกับหลักนิติรัฐ (Legal state) ในทางเนื้อหาที่รัฐต้องปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลและคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจที่บุคคลมีต่อกฎหมาย โดยรัฐต้องกระทำการด้วยความยุติธรรมและถูกต้องเป็นธรรม กฎหมายที่ตราขึ้นจะต้องมีความชัดเจนและแน่นอนเพียงพอที่ประชาชนจะเข้าใจได้ และไม่มีผลย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลใด

การมิได้บัญญัติถึงลักษณะหรือองค์ประกอบของความผิดฐานนี้ไว้ให้ชัดเจนอาจมีผลให้การวินิจฉัยบทลงโทษทางวินัยในความผิดฐานนี้เกิดความไม่เหมาะสมกับลักษณะของการกระทำผิดได้ ซึ่งขัดกับหลักความได้สัดส่วน ที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ภายใต้อำนาจอย่างพอเหมาะพอประมาณ โดยให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ภายใต้อำนาจเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การธำรงรักษาหรือส่งเสริมให้เกิดประโยชน์สาธารณะเท่านั้น โดยฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจเลือกมาตรการที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อยู่ภายใต้อำนาจน้อยที่สุด ดังคำพังเพยที่ว่า “ในบรรดาสิ่งที่ชั่วร้ายหลายๆ สิ่งที่จำเป็นต้องเลือก บุคคลพึงเลือกสิ่งที่ชั่วร้ายน้อยที่สุด”[9] ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อยู่ภายใต้อำนาจเท่าที่จำเป็น (Principle of Necessity) แก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่านั้น การจำกัดสิทธิหรือ

---

[9] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศป.แล้ว) รุ่นที่ 9 วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2561**, กรุงเทพฯ : มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองและวิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง, 2561, หน้า 32 – 34.

เสรีภาพของบุคคลเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม ประกอบกับการที่มิได้บัญญัติถึงลักษณะของความผิดฐานนี้ไว้ให้ชัดเจนอาจมีผลให้การใช้ดุลพินิจในการลงโทษเกิดความผิดพลาด ซึ่งอาจเกิดจากความสัมพันธ์ส่วนตัวของคู่กรณีในทางใดทางหนึ่งหรือจากความมีอคติของผู้สั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งขัดกับหลักความเป็นกลางที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง (Impartiality) เพราะความไม่เป็นกลางของฝ่ายปกครอง อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองของฝ่ายปกครองบิดเบือนหรือเอนเอียงไปในทางใดทางหนึ่งได้ ซึ่งความไม่เป็นกลางนั้นอาจมีได้ทั้งจากความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก คือ เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณีในทางใดทางหนึ่ง เช่น เป็นคู่สมรส เป็นญาติพี่น้อง เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างหรือลูกจ้าง หรือมีเหตุโกธรเคืองกันมาก่อน เป็นต้น หรือจากความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน คือ ความไม่เป็นกลางที่อยู่ภายในจิตใจหรือความมีอคติ ทำให้เกิดความลำเอียงได้ เช่น ความลำเอียงเพราะความชอบ เช่น เป็นคนคุ้นเคย ชอบในอัธยาศัย ชอบเพื่อหวังประโยชน์ตอบแทน เป็นต้น หรือความลำเอียงเพราะความโกรธ หรือความแค้นเคือง เช่น เป็นศัตรูคู่อาฆาต มีเหตุแข่งดีกันมาก่อน เป็นต้น หรือมีความลำเอียงเพราะความกลัวภัยอันตราย เช่น กลัวถูกทำร้าย กลัวความไม่ปลอดภัย กลัวถูกเกลียดชัง เป็นต้น

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2547 มาตรา 94 วรรคสอง ได้บัญญัติให้ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่การบัญญัติให้เป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัตินิยามความหมายและมิได้บัญญัติถึงลักษณะหรือองค์ประกอบของความผิดฐานนี้ไว้ว่าเป็นอย่างไร ทั้งที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่มีบทลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ซึ่งเป็นบทลงโทษที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ถูกลงโทษอย่างรุนแรง ซึ่ง

อาจมีผลทำให้การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษทางวินัยในความผิดฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา 94 วรรคสองเกิดความผิดพลาดและยากแก่การแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลัง ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 94 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เพื่ออธิบายลักษณะของการกระทำอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงไว้ให้ชัดเจน แต่หากไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว ก็ให้ยกเลิกความผิดวินัยกรณีการกระทำอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา 94 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 เนื่องจากเป็นการบัญญัติฐานความผิดวินัยที่ไม่มีความชัดเจนเพียงพอถึงลักษณะหรือองค์ประกอบของความผิดจนอาจเกิดความผิดพลาดและยากแก่การเยียวยาในภายหลังจากการลงโทษทางวินัยได้

บรรณานุกรม

ราชบัณฑิตยสถาน. (2556). **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554**. กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2561). **เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศป.แล้ว) รุ่นที่ 9 วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2561**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิวิจัย และพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครองและวิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2550). **คู่มือการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา**. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงาน ก.ค.ศ.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. (2559). **คู่มือการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาของ กศจ.(ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1)**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.ค.ศ. กระทรวงศึกษาธิการ.

บทเรียนการจัดการสังคมผู้สูงอายุจากประเทศญี่ปุ่น
Ageing Society Management : Lessons learned from Japan

ดำรงศักดิ์ จันโททัย*
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง หัวหมาก บางกะปิ กรุงเทพ 10240
Damrongsak Junthothai
Faculty of Political Science Ramkhamheang University
เมล์ติดต่อ: drs2542@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอผลจากการศึกษาวิจัยการจัดการสังคมผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นทั้งในเชิงทฤษฎีและแนวทางการปฏิบัติ โดยที่ญี่ปุ่นมีประสบการณ์ดังกล่าวมาก่อนซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ในการประยุกต์ใช้ทั้งในประเทศไทยรวมทั้งประเทศในกลุ่มอาเซียนที่กำลังจะก้าวเข้าไปสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในระยะเวลาอันใกล้ จากการศึกษาวิจัยภาคสนามทั้งเมืองและชนบทตั้งแต่เหนือจรดใต้คือ พื้นที่เกาะฮอกไกโด พื้นที่ภูมิภาคมหานครโตเกียว และจังหวัดโอกินาวาในช่วงระหว่าง 10-24 พฤษภาคม 2558 โดยการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงคุณภาพทั้งจากการสังเกตการณ์กิจกรรมและข้อมูลที่ได้จากบุคคลทั้งภาคีที่เป็นนักวิชาการมหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้สูงอายุ พบว่า ญี่ปุ่นได้เน้นทั้งการกระตุ้นเตือนให้เกิดผู้สูงอายุที่มีพฤฒพลัง ท่ามกลางสิ่งท้าทายทางสังคมและเศรษฐกิจ สิ่งที่ปรากฏให้เห็นได้อย่างชัดเจนคือการมีระบบประกันความมั่นคงโดยกองทุนบำเหน็จบำนาญและระบบการประกันสุขภาพ ประกอบกับการมีโครงการในระดับชุมชนที่เน้นในการเสริมสร้างชุมชนที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนภายใต้ความร่วมมือของผู้สูงอายุในแนวทางที่เหมาะสมหรือสอดคล้องในแต่ละแห่ง

* รองศาสตราจารย์, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พฤฒาวิทยาจะเป็นกรอบวิชาการที่สำคัญที่มุ่งเน้น ซึ่งมีลักษณะในเชิงบูรณาการในการจัดการที่ควรค่าแก่การศึกษาหรือนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

คำสำคัญ : สังคมผู้สูงอายุ, พฤฒพลัง, ชุมชนที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ, พฤฒาวิทยา, ญี่ปุ่น

Abstract

This article aims to explore Japans, theoretical and practical approach to Ageing Society Management, as she has long been experienced in this matter, in order to apply this understanding in Thai society, as well as in the ASEAN which will be fully Aged Society in the near future. By conducting field research in both rural and urban areas in Hokkaido Island; Tokyo Metropolitan Region; and Okinawa Prefecture during 10-24 May 2015, with qualitative data gathered from academics, government sectors and elderly people, This research found out that Japan’s emphasis in encouraging an active and quality ageing program mitigates the socio-economics challenges and consequences. It’s clear that the pension fund and health care insurance scheme together with community initiative arrangement projects which focusing on an Age-Friendly Community, and the Local Government supportive measure equipped with elderly participation in an appropriate way, is the main contributor to this approach while her discipline toward ageing society management becomes more integrated, Gerontology is one of those factors that becomes more attractive and applicable. Such a valuable and fruitful program, can be learnt and applied in Thailand.

Keywords: Ageing Society, Active & Quality Ageing, Age-Friendly Community, Gerontology, Japan

1. บทนำ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีแนวโน้มสำคัญของการเปลี่ยนแปลงด้านประชากรโลกที่สำคัญสองสามประการ คือ อัตราการเพิ่มขึ้นที่รวดเร็ว อัตราการเจริญพันธุ์ และอัตราการตายของประชาการโลกเริ่มถดถอยลง โดยเฉพาะในประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศมีอายุคาดเฉลี่ยเมื่อแรกคลอด (life expectancy at birth) ของประชากรที่เป็นเพศหญิงยืนยาวถึง 85 ปีและไม่มีแนวโน้มที่จะลดลงแต่อย่างใด (Ogawa and Matsukura, 2001) ในทำนองเดียวกันองค์กร“World Watch Institute”ได้คาดการณ์ว่า ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2025 เป็นต้นไป อายุขัยของมนุษย์จะเพิ่มขึ้นจากที่เป็นอยู่อีกหนึ่งปีไปทุกๆปี ในขณะที่จะมีประชากรโลกเพียงร้อยละ 15 ที่จะเสียชีวิตเนื่องจากโรคติดต่อ

สำหรับประเทศไทยในฐานะที่มีจำนวนประชากรผู้สูงอายุ[1] มากเป็นลำดับ 2 ในบรรดาประเทศในกลุ่มอาเซียน 10 ประเทศรองจากอินโดนีเซีย ได้เข้าสู่สังคมผู้สูงวัยในปี พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่มีจำนวนผู้สูงอายุมากกว่าจำนวนเด็กที่มีอายุไม่เกิน 15 ปีหรือเป็นสัดส่วน 1 ใน 5 ของประชากรในประเทศ (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย,2556) แน่นอนว่าไทยก็กำลังจะก้าวเข้าไปสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสูงยอด (Super-aged Society หรือ Hyper-aged Society) ที่มีประชากรอายุ 65 ปีสูงถึงร้อยละ 30 ของประชากรโดยรวมของทั้งประเทศ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ประเทศญี่ปุ่นจะบรรลุไปสู่ในราวปี ค.ศ. 2025

ในปัจจุบันสถานการณ์ปัญหาของผู้สูงอายุไทย จำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขเป็นต้นว่าอัตราส่วนผู้สูงอายุที่ต้องอยู่อย่างโดดเดี่ยวหรืออยู่เพียงลำพังสองคนตายายเพิ่มจากน้อยกว่าร้อยละ 10 เมื่อสิบปีก่อน มาเป็นมากกว่าร้อยละ 20

---

[1] สังคมผู้สูงอายุ (Ageing Society; Geriatrics Society) หรืออาจใช้คำว่าภาวะประชากรสูงอายุ (Population Ageing) หมายถึงสังคมที่มีสัดส่วนของกลุ่มคนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นกว่าสัดส่วนของกลุ่มเด็กและเยาวชน ส่งผลให้มัธยฐานของอายุ (median age) ของประชากรของประเทศนั้นเพิ่มสูงขึ้นอันเนื่องมาจากอัตราการเกิดของประชากรที่ลดลงในขณะที่ประชากรมีอายุยืนยาวมากยิ่งขึ้น ในการศึกษานี้จะนิยามตามเกณฑ์องค์การสหประชาชาติซึ่งหมายถึงการที่มีประชากรอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 10 ของจำนวนประชากรโดยรวม

จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2554 และยิ่งกรณีพื้นที่เขตเมืองจะมีอัตราส่วนนี้สูงกว่าตัวเลขในชนบทมาก ปัญหาอีกประการหนึ่งคือผู้สูงอายุไทยกว่า 1 ใน 3 จะมีเงินเพื่อการยังชีพในแต่ละวันน้อยกว่าอัตราเส้นความยากจน ซึ่งแน่นอนว่าส่วนใหญ่จะได้รับเงินจุนเจือจากลูกหลานแต่ก็มีแนวโน้มที่ลดลงจากอัตราที่เคยได้รับจากลูกหลานจากร้อยละ 52 ในปี พ.ศ. 2550 ลดลงเหลือร้อยละ 40 ในปี พ.ศ. 2554 อย่างไรก็ตามก็หวังว่าเมื่อกฎหมายการออมแห่งชาติที่ประกาศในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งรัฐบาลได้มีแนวนโยบายให้ประชาชนได้เก็บออมเพื่อการเกษียณร่วมกับรัฐบาลแล้วสถานการณ์ดังกล่าวจะคลี่คลายลง ปัญหาอีกประการหนึ่งได้แก่การเจ็บไข้ได้ป่วยของผู้สูงอายุซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่การเจ็บป่วยจากโรคไม่ติดต่อ (non-communicable diseases (NCD)) ซึ่งจำเป็นต้องมีระบบการดูแลสุขภาพอย่างเป็นระบบ (long-term care) ในด้านสุขภาวะของผู้สูงอายุไทยจากการสำรวจในปี พ.ศ. 2554 พบว่าร้อยละ 53 เป็นโรคไม่ติดต่อ(NCD) เช่น ภาวะโคเรสเตอร์รอลและความดันโลหิตสูง ตามด้วยโรคเบาหวาน โรคข้อเก๊าท์และรูมาตอยด์ อาการปวดตามกล้ามเนื้อ เข่า หลัง คอ เป็นต้น ซึ่งผู้สูงอายุบางรายจำเป็นที่จะต้องได้รับการบำบัดรักษาอย่างทันท่วงทีและต่อเนื่องแต่ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากมีอุปสรรคในการเดินทางไปพบแพทย์ (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย,2556) จากสภาพปัญหาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการจัดการสังคมผู้สูงอายุของไทยจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาหรือยกระดับให้ดียิ่งขึ้นในหลายๆประเด็น แม้ว่าประเทศไทยจะมีกรอบแนวทางและการปฏิบัติที่เดินมาถูกทางแล้วก็ตาม โดยเฉพาะการประยุกต์แนวคิดและแนวทางการปฏิบัติที่ดีจากสังคมที่ผ่านประสบการณ์ในเรื่องนี้มาก่อนเช่นประเทศญี่ปุ่น เพื่อให้การจัดการสังคมผู้สูงอายุของสังคมไทยดียิ่งขึ้น

จากประสบการณ์ทั้งด้านวิชาการและการจัดการสังคมผู้สูงอายุของญี่ปุ่นที่มีมาอย่างยาวนาน แม้จะเป็นที่ประจักษ์ในโลกกว้างรวมทั้งประเทศไทยในเชิงการตระหนักรู้และการเตรียมการเพื่อการจัดการสังคมผู้สูงอายุแล้วก็ตาม แต่ในส่วนของภาพรวมและรายละเอียดที่มีความชัดเจนหรือบางแง่มุมที่ประเทศไทยควรที่จะได้นำมาประยุกต์ใช้ในอนาคตอันใกล้เพื่อวางแนวทางการจัดการด้านนี้ยังคงเป็นโจทย์สำคัญที่จำเป็นต้องศึกษาหาคำตอบ นอกจากนี้วัฒนธรรมที่ไทยมีหลายส่วนคล้ายคลึงกับญี่ปุ่นยิ่งทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษา โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งในบางแง่มุมเช่นในพื้นที่โอกินาวาซึ่งได้เชื่อว่าเป็นที่ที่มีประชากรมีอายุยืนยาวที่สุดในโลกอันสะท้อนถึงผู้สูงอายุที่มีพฤฒพลัง (active and quality ageing)[2] ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่ผู้วิจัยได้เลือกศึกษาวิจัยและเก็บข้อมูลภาคสนาม ทั้งสภาวะแวดล้อมที่เป็นเมืองและชนบทตั้งแต่เหนือจรดใต้คือพื้นที่เกาะฮอกไกโด พื้นที่ภูมิภาคมหานครโตเกียว และจังหวัดโอกินาวาในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการศึกษาไว้ 3 ประการได้แก่ ประการแรก เพื่อศึกษาสถานการณ์สังคมผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น ประการที่สอง เพื่อศึกษากรอบความคิดทฤษฎีและการปฏิบัติในการจัดการสังคมผู้สูงอายุ และ ประการที่สาม เพื่อศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริงอันเกี่ยวข้องกับบทเรียนและแนวปฏิบัติที่ดีจากนักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐ และผู้สูงอายุในบริบทต่างๆอันเกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นสถาบันในการจัดการชุมชนและสังคมผู้สูงอายุ

1.1 กรอบความคิดทฤษฎี

นอกเหนือจากมุมมองในด้านประชากรศาสตร์ที่มุ่งอธิบายในเชิงโครงสร้าง การขยายตัว การเปลี่ยนแปลง สัดส่วนประชากร ตลอดจนอัตราการพึ่งพิง ฯลฯ ที่สำคัญและจำเป็นสำหรับการวางแผนในการจัดการแล้ว ในยุคร่วมสมัยมี

---

[2] คือผู้สูงอายุที่มีกระบวนการในการสร้างโอกาสในการดูแลรักษาสุขภาพให้เป็นผู้ที่มีคุณภาพชีวิตในวัยชรา โดยที่ทำให้ผู้อื่นเข้าใจในศักยภาพด้านร่างกาย สังคม และจิตใจที่มีสุขภาวะของเขา ในแง่นี้จึงเป็นผู้ที่มีระบบการป้องกันหรือดูแลรักษาสุขภาพของตนตามความจำเป็น คำว่าพฤฒพลังหมายถึงการมีส่วนร่วมทางด้านเศรษฐกิจสังคม วัฒนธรรม จิตวิญญาณ และกิจการบ้านเมือง ซึ่งมิได้หมายถึงความสามารถด้านร่างกายที่จะใช้แรงใช้กำลัง แต่สำหรับผู้สูงอายุที่เกษียณ ผู้ที่เจ็บป่วยตลอดจนผู้ที่มีความพิการก็สามารถเป็นผู้สูงอายุที่มีพฤฒพลังได้หากสามารถให้ประโยชน์แก่ครอบครัว เพื่อนฝูง ชุมชน และประเทศชาติ ในแง่นี้เป้าหมายของผู้สูงอายุที่มีพฤฒพลัง คือ การมีชีวิตที่ยืนยาวอย่างมีสุขภาวะและมีคุณภาพชีวิตเพื่อทุกคนในการวิจัยนี้จะหมายรวมถึงผู้สูงอายุที่มีชีวิต (Vital Ageing) ซึ่งหมายถึงผู้ที่มีคุณภาพ มีขีดความสามารถและโอกาสในการใช้ขีดความสามารถของตัวเองในขั้นสูงสุดได้อย่างต่อเนื่องตลอดชั่วชีวิต กล่าวคือต้องมีทั้งสุขภาพดี มีความคิดริเริ่ม และมีผลงาน และหมายรวมถึงผู้สูงอายุที่ประสพความสำเร็จ (successful aging) คือผู้สูงอายุที่บรรลุความสำเร็จทั้งด้านการมีสุขภาพดี, ฐานะมั่นคงพอมีพอใช้ มีผลงานหรือมีงานทำ เป็นอิสระหรือช่วยตัวเองได้ มีบุคลิกภาพน่านับถือ และเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับสังคมในเชิงกิจกรรมที่เป็นประโยชน์และเป็นผู้สูงอายุที่มีผลิตภาพ (productive ageing) ซึ่งหมายถึงผู้สูงอายุที่สามารถสร้างประโยชน์ต่อตนเองหรือสังคมได้

แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสังคมผู้สูงอายุสำคัญๆใน 3 แนวทางคือ 1. แนวคิดในเชิงการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ (The Social Welfare for Elderly) 2. แนวคิดในการดูแลรักษาสุขภาพผู้สูงอายุ (The Geriatrics and Health Care of Elderly) 3. แนวคิดในเชิงพฤฒาวิทยา (Gerontology) แม้ว่ากรอบแนวคิดดังกล่าวจะลู่ไปสู่เป้าหมายเดียวกันคือ ประโยชน์ที่จะเกิดกับผู้สูงอายุ แต่แนวคิดแต่ละอย่างก็มีคุณลักษณะเฉพาะที่มีความแตกต่างกัน อันได้แก่

1.1.1 แนวคิดในเชิงการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ (The Social Welfare for Elderly) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีมีจุดเน้นในการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อชีวิตที่ดีซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนฐานทรัพยากร (resource-based) (Midgley, James and others (eds.), 2000) ในขณะที่เอนเดอร์สัน (Gosta Esping- Andersen 1990) มองว่าการจัดสวัสดิการจะขึ้นอยู่กับอุดมการณ์และระบอบที่มาของสวัสดิการซึ่งอาจจำแนกเป็นสามแบบคือแบบดั้งเดิมในเชิงอนุรักษ์ (conservative) แบบในประเทศภาคพื้นยุโรป (continental) กับแบบในประเทศที่ใช้ระบบสังคมประชาธิปไตย (social-democratic state) ในขณะที่ทิตมัส (Richard M Titmuss 1974), ได้จำแนกระบอบการจัดสวัสดิการออกเป็น 3 แนวทางได้แก่ ตัวแบบ เอ (Model A) เป็นนโยบายสังคมในเชิงการจัดสวัสดิการแบบส่วนเหลือ (The Residual Welfare Model of Social Policy) ซึ่งเป็นการแสดงบทบาทของรัฐที่น้อยในด้านนี้ซึ่งเป็นไปในลักษณะการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์หรือเป็นเฉพาะบางกรณีมากกว่า ตัวแบบ บี (Model B) เป็นนโยบายสังคมในการจัดสวัสดิการที่อิงความสำเร็จในการทำงานเชิงอุตสาหกรรม (The Industrial Achievement Performance Model of Social Policy) ซึ่งตัวแบบนี้การจัดสวัสดิการจะพิจารณาจากการบรรลุเป้าหมายหรือความสามารถตามเกณฑ์ที่กำหนด เป็นต้นว่าเกณฑ์ด้านผลิตภาพซึ่งจะสอดคล้องกับวิธีการของประเทศที่ใช้ระบบทุนนิยมหรือประเทศที่พัฒนาอุตสาหกรรม ตัวแบบ ซี (Model C) เป็นนโยบายสังคมในการจัดสวัสดิการในเชิงสถาบัน (The Institutional Re-distributive Model of Social Policy) อันเป็นระบบในประเทศที่ใช้อุดมการณ์รัฐสวัสดิการที่มุ่งจัดแบ่งโครงสร้างทรัพยากรเสียใหม่เพื่อให้เกิดฐานทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้ในการ

จัดสวัสดิการโดยรัฐอย่างครอบคลุมทั่วถึง ดังเช่นวิธีการที่ใช้ในประเทศกลุ่มนอร์ดิกทั้งหลาย (Leibfried and Mau (eds.) 2008) สำหรับในประเทศญี่ปุ่นได้ใช้แนวทางเชิงผสมผสานในนโยบายการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุโดยพยายามมุ่งให้ได้รับประโยชน์โดยทั่วถึงทุกกลุ่มอย่างครอบคลุม เป็นต้นว่าในปี ค.ศ. 2000 รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายระบบการประกันสุขภาพในระยะยาว (a national long-term care insurance (LTCI)) โดยมีผลต่อผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้และการดูแลช่วยเหลือจากคนในครอบครัว (Tsutsui; Muramatsu; and Higashino 2014) อย่างไรก็ตามญี่ปุ่นมีระบบการประกันความมั่นคงทางสังคมที่แข็งแกร่งอยู่แล้วคือระบบการประกันสุขภาพแห่งชาติ (the National Health care insurance) กับระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ (the National Pension Fund) ซึ่งจะสร้างหลักประกันในการให้ความช่วยเหลือสำหรับผู้ยากไร้ตามเกณฑ์ที่กำหนดจากรัฐบาลอยู่แล้ว

1.1.2 แนวคิดในการดูแลรักษาสุขภาพผู้สูงอายุ (The Geriatrics and Health Care of Elderly) ซึ่งแน่นอนว่าเป็นแนวทางที่อาศัยผลการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์การแพทย์ในการตั้งคำถามและหาวิธีการในการดูแลรักษาสุขภาพและเอาชนะโรค อย่างไรก็ตามในบางแขนงมุ่งเน้นการตอบโจทย์ที่ว่าจะทำอย่างไรจึงจะมีชีวิตที่ยืนยาวอย่างมีสุขภาวะ (healthy life & longevity) อาทิ การศึกษาผู้ที่มีอายุร้อยปี (The Centenarians) โดยศึกษาในเชิงข้ามเวลา (longitudinal study) ซึ่งริเริ่มในปี ค.ศ. 1975 ที่มีชื่อเสียงแห่งหนึ่งในจังหวัดโอกินาวา (The Okinawa Centenarian Study (OCS)) ซึ่งจากการศึกษาพบว่าจะมีปัจจัยคุณลักษณะที่สำคัญ เป็นต้นว่ายีนส์ บางตัวที่สามารถป้องกันหรือลดการเจ็บป่วยหรือเชื้อโรคที่มีอยู่ในร่างกายตลอดจนบุคลิกภาพของบุคคลซึ่งมีอายุร้อยปี อันเป็นยีนส์ที่มาช่วยเสริมสร้างการมีอายุอย่างยืนยาวได้ (Suzuki 2010; Hirose 2015) และจากตัวเลขของกระทรวงสาธารณสุขแรงงานและสวัสดิการของญี่ปุ่นในปีค.ศ. 2010 รายงานว่าเด็กผู้หญิงที่เกิด ในจังหวัดโอกินาวาในปี 2010 จะมีอายุคาดเฉลี่ยเมื่อคลอด (life expectancy at birth) ไปถึง 87.02 ปี ซึ่งจะเป็นลำดับที่สามรองจากตัวเลขของจังหวัดนากาโนและ ชิซูโอกะ ตามลำดับซึ่งเป็นครั้งแรกที่ตัวเลขของจังหวัดโอกินาวาได้ตกชั้นลงไปจากลำดับที่ 1 ซึ่งครองแชมป์มาโดยตลอดตั้งแต่แรกที่ได้มีการสำรวจคือตั้งแต่ปี

ค.ศ. 1975 เป็นต้นมา แนวโน้มที่ลดลงดังกล่าวมีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985 ซึ่งเหตุผลประการสำคัญได้แก่อุปนิสัยและท่วงทำนองชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไปอันนำมาซึ่งโรคภัยไข้เจ็บที่เกิดขึ้นกับคนโอกินาวา(โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีอายุระหว่าง 20-64 ปี) จนในที่สุดต้องเสียแชมป์ให้กับจังหวัดนากาโนดังกล่าวซึ่งรายงานระบุว่าผู้ที่เกิดในปี 2010 จะมีอายุคาดเฉลี่ยไปถึง 87.18 และ 80.88 ปีสำหรับเพศหญิงและเพศชายตามลำดับ (Ministry of Health, Labour and Welfare 2014)

1.1.3 แนวคิดในเชิงพฤฒาวิทยา (Gerontology) คือวิชาการแขนงหนึ่งในการศึกษาถึงความชราภาพหรือมีจุดเน้นต่อผู้สูงอายุซึ่งเป็นกรอบความคิดเชิงสหสาขาวิชา (interdisciplinary) ตลอดจนแนวการปฏิบัติในเชิงองค์รวม (holistic approach) ที่เน้นการป้องกันหรือการเตรียมการ (proactive) มากกว่าการแก้ไข (reactive) ซึ่งเป็นมุมมองในเชิงวิชาการต่อการจัดการสังคมผู้สูงอายุที่เห็นว่าควรที่จะมองภาพรวมของการจัดการต่อผู้สูงอายุโดยอาศัยสหสาขาวิชาเพื่อรองรับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่มุ่งเน้นเฉพาะ Clinical Gerontology และGeriatrics แต่ Gerontology แต่สนใจศึกษาปรากฏการณ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากสังคมผู้สูงอายุและมุ่งเน้นการจัดสภาวะแวดล้อมทางสังคมและบริบทของสังคมผู้สูงอายุเพื่อส่งเสริมให้เกิดพฤฒพลัง (active & quality ageing) กับความสนใจในด้านการมุ่งหาคำตอบจากการใช้ความรู้ต่างๆรวมทั้งทางด้านสังคมศาสตร์ ดังเช่นในปีค.ศ. 2007 องค์การอนามัยโลกได้นำเสนอกรอบแนวคิดเมืองที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ (Age-Friendly City (AFC)[3] ซึ่งเป็น

---

[3] ซึ่งหมายถึงเมืองที่มีการจัดสภาวะแวดล้อมที่ง่ายและสะดวกในการเข้าถึงตลอดจนการอยู่อาศัยร่วมกันของผู้สูงอายุ โดยที่สามารถสร้างเสริมให้เกิดผู้สูงอายุที่มีพฤฒพลัง ในแง่นี้จึงหมายรวมถึงการจัดสภาวะแวดล้อมทางกายภาพ เช่น สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆและในเชิงนามธรรม เช่น จัดเวทีการมีส่วนร่วม การสร้างเสริมให้ผู้สูงอายุได้รับการยอมรับนับถือหรือสังคมนับรวมเข้ามาในความคิดคำนึง การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้ทำประโยชน์เพื่อสังคมและตนเองอันจะส่งผลเกื้อกูลให้เป็นผู้สูงอายุที่มีพฤฒพลัง (active & quality ageing) อันชี้ให้เห็นว่าเมืองดังกล่าวมีพื้นที่ทางสังคม (public sphere) รองรับผู้สูงอายุ ซึ่งอันที่จริงหมายถึงการสร้างถิ่นฐานหรือสถานที่ที่ดีที่สุดสำหรับที่จะใช้ชีวิตเกษียณ (best places to retire) หรือสถานที่ที่พึงปรารถนาที่จะใช้ชีวิตในยามชรา (desirable place to grow older)

แนวทางที่มุ่งสร้างเสริมผู้สูงอายุให้มีพฤฒพลังโดยการสร้างโอกาสในด้านสุขภาวะและการมีส่วนร่วมในสังคม โดยองค์การอนามัยโลกส่งเสริมให้เมืองต่างๆ ได้ใช้เป็นแนวทางโดยองค์รวมในการจัดการสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งเมืองที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุจะเน้นไปที่การจัดสภาวะแวดล้อม ที่อยู่อาศัยตลอดจนสร้างเสริมสิ่งอำนวยความสะดวกของผู้สูงอายุให้สามารถเข้าถึงได้เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้สูงอายุ (WHO, 2007) โดยที่กรอบแนวคิดดังกล่าวมีอยู่ 8 ด้าน[4] ซึ่งแต่ละด้านจะเกี่ยวข้องและเกื้อกูลกัน เช่นมิติในด้านการยอมรับนับถือและการนับรวมเข้ามาในสังคม(Respect and social inclusion) สะท้อนออกมาเป็นรูปธรรมในด้านความสามารถในการเข้าถึงอาคารสถานที่และพื้นที่ (accessibility of the buildings and space) ได้โดยสะดวก ตลอดจนการได้รับโอกาสที่เมืองได้นำเสนอให้ผู้สูงอายุให้เข้ามามีส่วนร่วมทางสังคม (social participation) ก็อาจเพื่อให้เกิดความบันเทิงใจ หรือการมีงานทำ ในทางกลับกันการมีส่วนร่วมทางสังคมก็สะท้อนการไม่กีดกันทางสังคมและการสามารถเข้าถึงซึ่งข้อมูลสารสนเทศด้วยเช่นกัน ในด้านที่อยู่อาศัย (Housing) ก็จำเป็นจะต้องได้รับการสนับสนุนการบริการจากชุมชน ในขณะที่การมีส่วนร่วมของพลเมืองด้านเศรษฐกิจและสังคมส่วนหนึ่งย่อมต้องการการเข้าถึงที่สะดวกปลอดภัยสู่พื้นที่โล่งแจ้งและอาคารสถานที่สาธารณะ สำหรับด้านการเดินทางและการขนส่ง (Transportation) มีความสำคัญเช่นเดียวกันกับสารสนเทศและการติดต่อกับพื้นที่อื่น ซึ่งหากปราศจากการวิธีการขนส่งและช่องทางการติดต่อสื่อสารที่เหมาะสมแล้ว ผู้คนก็ไม่สามารถมาพบปะเชื่อมโยงกันได้ ซึ่งก็จะ

อย่างมีคุณภาพนั่นเองแนวความคิดนี้ยังครอบคลุมชุมชนที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ (Age-friendly community) ด้วย

[4] ซึ่งมี 84 รายการในรายละเอียด ได้แก่ 1) ด้านอาคารและพื้นที่สาธารณะ (outdoor spaces and buildings) 2) การเดินทางและการขนส่ง (traffic & transportation) 3) ที่อยู่อาศัย (housing) 4) การมีส่วนร่วมทางสังคม (social participation) 5) การยอมรับนับถือและการมีสังกัดในสังคม (respect and social inclusion) 6) การมีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองและการจ้างงาน (civic participation and employment) 7) สารสนเทศและการติดต่อสื่อสาร (communication and information) และ 8) ชุมชนและการบริการด้านสุขภาพ (community and health services) ที่องค์การอนามัยโลกได้แนะนำส่งเสริมให้เมืองต่างๆได้เป็นแนวสร้างเพื่อสร้างผู้สูงอายุที่มีพฤฒพลัง

โยงไปถึงสิ่งอำนวยความสะดวกและการบริการอื่นๆที่จะสร้างเสริมให้ผู้สูงอายุในเมืองเกิดพฤฒพลังขึ้นมาได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดสภาวะแวดล้อมเพื่อผู้สูงอายุดังกล่าวเป็นแนวคิดเชิงองค์รวมและเน้นในเชิงรุกมากกว่าเชิงรับซึ่งได้รับการตอบรับมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ ในทำนองเดียวกันแนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับพฤฒาวิทยา (Gerontology) ซึ่งมิใช่เป็นแนวทางในการรักษาสุขภาพรักษาดารเจ็บไข้ของผู้สูงอายุ แต่เป็นแนวทางที่เน้นสภาวะหรือปรากฏการณ์และผลกระทบที่เกิดขึ้น (phenomenon and its impacts) ต่อสังคมผู้สูงอายุ โดยที่มีเป้าหมายเพื่อหาทางออกโดยอาศัยแนวทางความรู้เชิงสหสาขาวิชารวมทั้งสังคมศาสตร์ด้วย(Bryan S. Green 1993)

1.2 ระเบียบวิธีการวิจัย

โดยเงื่อนไขตลอดจนข้อแนะนำการวิจัยทั้งในเชิงวิชาการและการจัดการโครงการวิจัยในภาคสนามซึ่งผู้วิจัยได้รับคำปรึกษาจากศาสตราจารย์ มาซาโอะ อายาเบะ (Masao Ayabe, Ph.D., Tokyo Metropolitan University) จึงกำหนดระเบียบวิธีการศึกษาไว้ ดังนี้

1.2.1 การวางรูปแบบการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ นอกเหนือจากข้อมูลข้อเท็จจริงที่ได้จากการสำรวจวรรณกรรมแล้ว ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลสนามจากบุคคลโดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ครอบคลุมทั้งนักวิชาการผู้ศึกษาวิจัยในประเด็นสังคมผู้สูงอายุรวมจำนวน 5 คน เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐอันเกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนในการจัดการสังคมผู้สูงอายุในท้องถิ่นรวมจำนวน 7 คน ผู้สูงอายุ และตัวแทนภาคีที่สามซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจการผู้สูงอายุโดยตรงอันได้แก่ผู้ประกอบการในสถานดูแลผู้สูงอายุรวมจำนวน 6 คน อีกทั้งข้อมูลที่ได้จากการสังเกตการณ์กิจกรรมของบุคคลและชมรมผู้สูงอายุเพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ ซึ่งโดยรวมมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 18 คนจะจำแนกเป็นชาย 10 คนและหญิง 8 คนและกรณีเป็นผู้สูงอายุจะมีอายุมากกว่า 65 ปีทั้งสิ้น

1.2.2 พื้นที่การศึกษา

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การศึกษาผู้วิจัยได้กำหนดพื้นที่การศึกษาทั้งพื้นที่ในชุมชนเมืองและชุมชนชนบทในภูมิภาคที่แตกต่างกันตั้งแต่เหนือสุดถึงใต้

สุดของประเทศญี่ปุ่นคือ 1. พื้นที่บนเกาะฮอกไกโดที่จะเน้นชนบทโดยศึกษาข้อมูลและกิจกรรมในเมืองคูริยามา (Kuriyama city) และเมืองยูนิ (Yuni city) 2. พื้นที่ในมหานครโตเกียวซึ่งส่วนหนึ่งจะเน้นในเรื่องกรอบแนวคิดและวิธีการจัดการตลอดจนนโยบายและโครงการของรัฐซึ่งศึกษาจากนักวิชาการที่มหาวิทยาลัยโตเกียว (The University of Tokyo) มหาวิทยาลัยมหานครโตเกียว (Tokyo Metropolitan University) เจ้าหน้าที่ในศาลาว่าการมหานครโตเกียว Tokyo (Metropolitan Government Office) ตลอดจนผู้สูงอายุที่เป็นอาสาสมัครในพิพิธภัณฑ์เปิดในพื้นที่มหานครโตเกียว (Edo-open museum) 3. พื้นที่จังหวัดโอกินาวาซึ่งได้ชื่อว่าเป็นที่ที่มีผู้คนอายุยืนยาวที่สุดในประเทศญี่ปุ่นในปีค.ศ. 2012 ได้แก่ เมืองนานโจ Nanjo city และหมู่บ้านกิตานากากูสุกู Kitanakagusuku village แม้ว่าโดยภาพรวมจังหวัดนากาโนจะมีผู้ที่มีอายุคาดเฉลี่ยสูงสุดในปัจจุบันคือหญิง 87.18 ปี และชาย 80.88 ก็ตาม แต่เฉพาะหมู่บ้านกิตานากากูสุกู ในจังหวัดโอกินาวา เฉพาะเพศหญิงยังคงมีอายุคาดเฉลี่ยสูงที่สุดคือ 89.3 ปี (Kitanakagusuku City 2015) ซึ่งทั้งพื้นที่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญรวมทั้งสถานที่สอดคล้องกับการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพ คือเป็นการเลือกเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลให้ตรงตามหลักเกณฑ์หรือจุดมุ่งหมายของผู้วิจัย (purposive sampling)

1.2.3 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาวิจัยนี้จะใช้การตีความและการแปลความข้อมูลทั้งการสังเกตการณ์และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกโดยใช้เครื่องมืออันได้แก่แนวการสัมภาษณ์ (interview guide) และแบบการสังเกตการณ์ (observation guide) ในภาคสนามต่อเหตุการณ์หรือกิจกรรมและจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญอันเกี่ยวข้องกับประสบการณ์ชีวิตที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นผู้สูงอายุ ซึ่งทำให้สามารถเราทราบถึงเบื้องลึกเบื้องหลังหรือสิ่งที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและการตัดสินใจและสามารถวิเคราะห์ถึงสิ่งที่เป็นตัวกำหนดหรือปัจจัยที่จำเป็นต้องพัฒนาเพื่อให้เกิดแนวทางตามที่ต้องการ(Kenyon 2011) จากการลงไปในพื้นที่และข้อเท็จจริงตลอดจนการสังเกตการณ์บริบทจะนำข้อมูลมาวิเคราะห์โดยการตีความและแปลความและนำเสนอในลักษณะการบรรยายตามกรอบมโนทัศน์สามประเด็นอันได้แก่ กรอบแนวความคิดในการ

จัดการสังคมผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น, แผนงานและแนวทางในการจัดการสังคมผู้สูงอายุ และบทบาทของครอบครัวตลอดจนชุมชนอันเกี่ยวข้องกับการจัดการสังคมผู้สูงอายุ

2. ผลการวิจัย

ในส่วนนี้จะขอนำเสนอผลการศึกษาวิจัยเป็นลำดับในสามหัวข้อคือ สถานการณ์สังคมผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น กรอบความคิดทฤษฎีและการปฏิบัติในการจัดการสังคมผู้สูงอายุ และ ข้อมูลข้อเท็จจริงอันเกี่ยวข้องกับบทเรียนและแนวปฏิบัติที่ดี ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 สถานการณ์สังคมผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น

ในปัจจุบันสถานการณ์สังคมผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นได้รับความสนใจในฐานะที่มีความโดดเด่นกว่าประเทศใดๆในโลกทั้งในเชิงสัดส่วนของผู้สูงอายุต่อประชากรที่สูงที่สุด อีกทั้งในปี ค.ศ. 2014 ญี่ปุ่นได้ก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุขั้นสุดยอด (super-ageing society) หรือมีสัดส่วนผู้สูงอายุมากถึงหนึ่งในสามของประชากรทั้งหมดทั้งในเขตเมืองและชนบท นอกจากนี้จากข้อมูลของกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (Ministry of Health, Labor, and Welfare) ของญี่ปุ่นเปิดเผยว่าจากข้อมูลในปี ค.ศ.2019 มีผู้ที่มีอายุร้อยปีและมากกว่าถึง 71,275 คนทั่วประเทศอีกทั้งจะมีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้นในอัตราที่รวดเร็ว (จากแนวโน้มที่ผ่านมาที่มีเพียง 153 คนในปี 1963, เพิ่มเป็น 1,000 คนในปี 1981 และมากกว่า 10,000 คนในปี 1998) ซึ่งหมายถึงทั้งมีสัดส่วนผู้สูงอายุต่อประชากรทั้งหมดและมีผู้สูงอายุที่เกินร้อยปีมากที่สุดในโลก อันอาจสะท้อนถึงปรากฏการณ์ของสังคมที่มีการจัดการสังคมผู้สูงอายุไม่เฉพาะต่อสุขภาพอนามัยของประชากรได้ดีเท่านั้น แต่อาจสะท้อนถึงการจัดการเศรษฐกิจในสังคมผู้สูงอายุ การจัดการสังคมที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ หรือประเด็นอื่นได้ดีในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามเมื่อสถานการณ์ประชากรสูงวัย (population ageing) เพิ่มขึ้นเป็นลำดับจนกระทั่งเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมญี่ปุ่นโดยเฉพาะข้อจำกัดด้านการคลังสาธารณะและผลิตภาพทางเศรษฐกิจที่

ลดลงอันเกิดจากการที่มีอัตราการพึ่งพิงที่สูงขึ้นรูปธรรมคือ ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาวะของผู้สูงวัยตลอดจนงบประมาณของระบบการประกันความมั่นคงทางสังคม เช่น ระบบบำนาญรวมทั้งแผนงานประกันสุขภาพอื่นๆเพิ่มมากขึ้นจนกระทบต่อเศรษฐกิจและอาจนำมาสู่ปัญหาผลกระทบต่อผู้สูงวัยและสังคมญี่ปุ่นโดยรวมกระทั้งมีความพยายามหาแนวทางที่จะลดความรุนแรงของปัญหาดังกล่าว

2.2 กรอบความคิดทฤษฎีและการปฏิบัติในการจัดการสังคมผู้สูงอายุ

2.2.1 กรอบแนวคิดในการจัดการสังคมผู้สูงอายุ

ระบบการสร้างหลักประกันความมั่นคงทางสังคมของประเทศญี่ปุ่นมีความครอบคลุมทั้งแผนบำเหน็จบำนาญผู้สูงอายุและระบบการดูแลสุขภาพในระยะยาว (the Long-term Care Insurance Scheme) และรวมทั้งแผนงานโครงการปลีกย่อยอื่นๆ ซึ่งค่าใช้จ่ายในสองส่วนแรกเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะเวลาที่ผ่านมา อันเนื่องมาจากภาวะประชากรสูงอายุและภาระค่าใช้จ่ายของระบบบำเหน็จบำนาญจนนำมาสู่แนวความคิดที่จะลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในด้านการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างมหาศาลนี้ ส่วนค่าใช้จ่ายในด้านการรักษาทางการแพทย์ซึ่งเป็นต้นทุนที่สูงเป็นลำดับที่สองในด้านการประกันความมั่นคงทางสังคมอีก 3 ด้านซึ่งคนญี่ปุ่นจะต้องอยู่ภายใต้ความคุ้มครองอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นอย่างน้อยที่ริเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ได้แก่ แผนประกันสุขภาพที่จัดการโดยหน่วยงาน (The Association-managed Health Insurance Plan-AHIP), แผนประกันสุขภาพของรัฐบาลที่จัดการโดย (the Government-managed Health Insurance Plan- GHIP) และแผนประกันสุขภาพแห่งชาติ (the National Health Insurance Plan-NHIP) สามแผนดังกล่าวนี้จะครอบคลุม 87 เปอร์เซ็นต์ของประชากร เช่นพนักงานขององค์การขนาดใหญ่มักจะเข้าลงทะเบียนในระบบ AHIP ในขณะที่พนักงานของธุรกิจขนาดเล็กหรือขนาดกลางมีการลงทะเบียนใน GHIP บุคคลที่ไม่ได้รับการคุ้มครองตามแผนอื่นๆจะได้รับการลงทะเบียนในระบบ NHIP สำหรับระบบที่มีโครงสร้างอายุของสมาชิกที่มากที่สุดได้แก่ระบบ NHIP เนื่องจากสมาชิก NHIP ส่วนใหญ่จะเป็น

เจ้าของกิจการส่วนตัวธุรกิจขนาดเล็กหรือเกษตรกร (Muramatsu and Higashino 2014)

ในด้านค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ที่สูงขึ้นอย่างมากดังกล่าวสะท้อนโดยตรงไปยังคนญี่ปุ่นที่มีอายุคาดเฉลี่ยสูงขึ้นเป็นลำดับโดยเฉพาะตั้งแต่ปีค.ศ. 1973 เป็นต้นมาที่รัฐบาลได้ให้บริการสุขภาพฟรีโดยไม่คิดค่าบริการแก่ผู้ที่มีอายุ 70 ปีขึ้นไป จากการที่คนญี่ปุ่นมีอายุยืนยาวเป็นจำนวนเพิ่มขึ้นก็ส่งผลทำให้ผู้คนประหยัดมากขึ้นสำหรับการมีค่าใช้จ่ายเพื่อชีวิตที่ยืนยาวขึ้นหลังเกษียณ ในแง่นี้จึงส่งผลให้การจ่ายเงินปันผลครั้งที่สองเป็นจริงมากยิ่งขึ้น ในเชิงความพยายามของรัฐบาลญี่ปุ่นเพื่อลดต้นทุนการรักษาพยาบาลโดยการลดระยะเวลาการรักษาในโรงพยาบาล ในปีพ.ศ. 2543 ได้มีโครงการประกันการดูแลระยะยาว (LCIS) คาดว่า LCIS จะช่วยบรรเทาภาระการดูแลผู้ป่วยในครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความรับผิดชอบของลูกสาววัยกลางคนหรือลูกสะใภ้ (Ogawa และ Matsukura 2001)

อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริงทำให้ทราบว่ามีทัศนคติที่หลากหลายในหมู่นักวิชาการในเรื่องนี้ เช่น มีความจำเป็นเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของชีวิตในการเสริมสร้างระบบการประกันสุขภาพและระบบกองทุนบำเหน็จบำนาญ ในขณะที่บางมุมมองมีข้อถกเถียงที่กังวลต่อทัศนะจากผู้เสียภาษีและค่าใช้จ่ายภาครัฐที่เพิ่มมากขึ้นนี้ แต่โดยรวมก็เห็นความจำเป็นที่ผู้สูงอายุจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างผลิตภาพหรือมาทำงานในแนวทางที่เหมาะสมเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายตลอดจนข้อจำกัดด้านการคลังของรัฐดังกล่าว บางทัศนะมองไปถึงความจำเป็นที่จะต้องรื้อฟื้นค่านิยมทางสังคมในเรื่องสายใยสายสัมพันธ์ ความไว้เนื้อเชื่อใจ ความสามัคคี และคุณค่าในเชิงการมีอะไรร่วมกัน (shared value) ตลอดจนจิตสำนึกในความเป็นครอบครัว ชุมชน และสังคมที่ดีที่จะเกื้อหนุนการจัดการสังคมผู้สูงอายุได้ และที่สำคัญย่อมมาจากทัศนะในเชิงบวกต่อการออกมาสู่สังคมของผู้สูงอายุที่นอกจากจะเป็นประโยชน์สำหรับตัวเองแล้วยังจะได้รับการยอมรับจากคนรอบข้างและสังคม เช่น การเป็นอาสาสมัคร การทำงาน การทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี เป็นต้น อย่างไรก็ตามนักวิชาการจะเห็นตรงกันว่าระบบการประกันความมั่นคงทางสังคมจำเป็นจะต้องคงอยู่อีกทั้งจำเป็นต้องเสริมสร้างให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น โดยการ

ปรับปรุงกฎหมายบางฉบับเพื่อสร้างภาระรับผิดชอบจากภาคธุรกิจใน ขณะเดียวกันในระดับล่างคือครอบครัวและชุมชนก็จำเป็นที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วม ในแง่นี้การจัดการสังคมผู้สูงอายุจึงจำเป็นที่จะต้องสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ซึ่งจะทำให้ความเสี่ยงของระบบหลักประกันความมั่นคงที่เป็นภาระเน้นหนักของภาครัฐถูกถ่ายโอนไปยังภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายด้วยอันจะทำให้ระบบการจัดการสังคมผู้สูงอายุมีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

2.2.2 ระบบวิธีการและแนวทางในการปฏิบัติ

แม้ว่าสังคมญี่ปุ่นจะมีอัตราความเป็นเมืองค่อนข้างสูงตลอดจนผู้คนทุกหนแห่งจะถูกเชื่อมโยงเข้ากับระบบสังคมวัฒนธรรมเมืองทั้งสิ้นก็ตาม แต่เป็นที่สังเกตว่าคนญี่ปุ่นมักมีความพยายามสร้างสภาวะแวดล้อมที่น่าอยู่น่าอาศัยอยู่เสมอ เป็นต้นว่าในมหานครโตเกียวที่ซึ่งมีประชากรอาศัยอยู่ 13.3 ล้านคนคิดเป็นความหนาแน่น 6,032 คนต่อตารางกิโลเมตร ในปี 2557 มีคนที่อายุ 100 ปีหรือมากกว่าสูงถึง 4,708 คน (Tokyo Metropolitan Government 2015) ซึ่งชี้ให้เห็นตัวชี้วัดความเป็น “เมืองที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ” ได้อย่างหนึ่ง ยิ่งไปกว่านั้นความเป็นระบบเครือญาติ การคงรักษาสถานที่สำคัญๆและมรดกทางประวัติศาสตร์ที่ขับเคลื่อนโดยให้ผู้สูงอายุเป็นศูนย์กลางโดยที่ผู้คนรุ่นอื่นอยากที่จะเข้ามามีส่วนร่วมยังคงมีให้เห็นอยู่โดยทั่วไป (อาทิ เวทีการแสดงละครญี่ปุ่นตามศาลเจ้าหรือวัดต่างๆ ร้านของเก่าของสะสมตามสถานที่สาธารณะต่างๆ การให้สิทธิ์ฯ) ซึ่งชี้ให้เห็นถึงสังคมที่ยึดมั่นในวัฒนธรรมการยอมรับในผู้สูงอายุ (the Aged-inclusive culture) รวมทั้งการในสิทธิแก่ผู้สูงอายุรวมทั้งผู้พิการในทางปฏิบัติอย่างชัดเจนและเป็นจริง เช่นเดียวกันกับระบบสิ่งอำนวยความสะดวกในการเข้าถึง การเดินทาง และการติดต่อซึ่งปรากฏให้เห็นโดยทั่วไปในญี่ปุ่นซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวทางในเชิงขอเสนอขององค์การอนามัยโลกภายใต้กรอบความคิดเมืองที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ (WHO Global Age-Friendly Cities Guide) ที่มี 8 มิติดังที่ได้กล่าว ก็ปรากฏให้เห็นเป็นส่วนใหญ่ทั้งเมืองมหานครและเมืองเล็กตลอดจนพื้นที่ชนบทของประเทศญี่ปุ่น

2.3ข้อมูลข้อเท็จจริงอันเกี่ยวข้องกับบทเรียนและแนวปฏิบัติที่ดี

2.3.1 บทเรียนและแนวปฏิบัติที่ดี : กิจกรรม งาน โครงการ

วิธีการในการจัดการเชิงความร่วมมือในสังคมผู้สูงอายุที่สะท้อนนัยยะความหมายของการสร้างเมืองหรือชุมชนที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ สะท้อนความร่วมมือในชุมชนเมือง ชุมชนชนบทอันเกี่ยวข้องกับการจัดการสังคมผู้สูงอายุของสังคมญี่ปุ่นในบางแง่มุม มีดังนี้

1) การดูแลผู้สูงอายุในชุมชนโดยการประกอบของคนรุ่นหนุ่มในเมืองคูริยามา : เมืองคูริยามาเป็นเมืองเล็กๆ ในเกาะฮอกไกโดซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ชนบท มีประชากรราว 15,000 คน และมีประชากรที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป สูงถึงร้อยละ 30 มีความโดดเด่นในเชิงการจัดการสังคมผู้สูงอายุที่เรียกว่า“Kuriyama social welfare model” คือ มีหลักการจัดการที่มีจุดเน้น 3 ด้านคือ การจัดการโดยชุมชน เพื่อชุมชนและการออกแบบเพื่อให้คนทั่วไปเข้าถึงได้ (community-centred, community-based and universal design) เป็นการประกอบการธุรกิจเพื่อสังคมโดยคนรุ่นหนุ่มสาวลูกหลานคนในท้องถิ่นที่เห็นๆหรือรู้จักมักคุ้นกันให้บริการดูแลสุขภาพและเป็นสถานที่พักพิงแก่ผู้สูงอายุ ณ ที่ประกอบการอีกทั้งยังทำงานเป็นเครือข่าย เช่น มีการบริการออกไปซ่อมแซมบ้านผู้สูงอายุ นอกจากนี้ยังมีการฝึกอบรมผู้ดูแลผู้สูงอายุตามบ้าน ตลอดจนฝึกอบรมอาสาสมัครสำหรับเด็กและเยาวชนหรือผู้ที่อาสาจะไปทำงานเพื่อผู้สูงอายุในที่ต่างๆ โดยอีกด้วย

2) นอกจากคูริยามา ยังมีตัวแบบการจัดการธุรกิจเพื่อสังคมในชุมชนท้องถิ่นอันเกี่ยวข้องกับการจัดการสังคมผู้สูงอายุอีกแห่งหนึ่งที่เมืองเล็กๆชื่อ “ยูนิ” (Yuni town) ซึ่งเป็นเมืองเล็กกว่า คูริยามา มีประชากรเพียง 6,477 คน แต่มีสัดส่วนผู้สูงอายุที่ใกล้เคียงกันมีโครงการที่อยู่อาศัยที่ใช้ชื่อว่า “Exellent Countryside Housing” ซึ่งเป็นการดำเนินธุรกิจเพื่อชุมชนโดยมีแนวคิดว่า ทุกฝ่ายจะต้องได้รับประโยชน์ โครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์แรกเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาการตั้งถิ่นฐานหรือที่อยู่อาศัยของผู้คนในเขตชนบทอย่างสะเปะสะปะไร้ระเบียบ (sprawl), การจัดหาที่อยู่อาศัยที่ผ่อนคลายด้วยสภาวะแวดล้อมแบบชนบทสำหรับผู้ที่ไม่ใช่เกษตรกร ผู้ที่เกษียณจากเมืองใหญ่ที่ยุ่งวุ่นวาย หรือผู้ที่ต้องการเข้ามาอยู่อาศัยในชนบทที่สวยงามโดยต้องการทำการเกษตรบ้างเพื่อ

เป็นงานอดิเรก ซึ่งมิใช่เกษตรกรที่นิยามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นที่เคร่งครัด แต่เป็นที่อยู่อาศัยที่สอดคล้องหรือถูกต้องตามกฎหมายการผังเมืองและการเป็นเจ้าของที่ดินในเขตชนบท ผลของโครงการดังกล่าวโดยภาพรวมนับว่าดี โดยเฉพาะในเชิงบรรยากาศความสัมพันธ์ของระแวกบ้าน (neighborhood) ตลอดกิจกรรมที่มักจะทำร่วมกัน (เช่น บาบีคิวบาร์ตี้) อย่างไรก็ตามแม้ว่าในระยะยาวจะต้องคอยติดตามประเมินผลของโครงการนี้ก็ตาม แต่ในเชิงกระบวนการจัดการโครงการที่ปรากฏชี้ให้เห็นว่าเวทีดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายและมีนัยยะ การสร้างความเข้มแข็งเชิงความเป็นสถาบัน อันได้แก่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ การสร้างเครือข่าย ตลอดจนการระดมความร่วมมือและขีดความสามารถของทุกฝ่าย

อีกโครงการหนึ่งที่โดดเด่นอันเกี่ยวข้องกับการจัดการสังคมผู้สูงอายุคือ โครงการสวนยูนิ (Yuni Garden) ซึ่งเป็นโครงการของเมืองยูนิที่เริ่มดำเนินการในปี ค.ศ. 1997 และเปิดให้เข้าชมในปี ค.ศ. 2001 โดยใช้เวลาบุกเบิกถึง 3 ปี ซึ่งแน่นอนว่าเมื่อเป็นโครงการของเมืองหมายถึง การที่ชาวเมืองเข้ามาร่วมคิดร่วมทำร่วมรับผิดรับชอบตั้งแต่แนวคิดใจกลางของโครงการสวนยูนินี้ที่ชาวบ้านต้องการจะให้เป็นสวนสมุนไพรซึ่งเป็นการฉีกแนวไปจากการทำการเกษตรหลักของคนที่นั่น โดยเฉพาะผู้เข้าร่วมโครงการและดำเนินธุรกิจใหม่นี้ส่วนใหญ่จะเป็นผู้หญิงที่สูงอายุรวมทั้งผู้ที่อพยพเข้ามาอยู่อาศัยในเมือง อย่างไรก็ตาม โครงการนี้ได้สร้างชื่อเสียงให้กับเมืองและถือเป็นจุดดึงดูดนักท่องเที่ยวที่มาเยี่ยมชมถึงราว 150,000 คนในแต่ละปี ที่สำคัญคือ เป็นสวนสมุนไพรที่ใหญ่และมีพืชสมุนไพรที่หลากหลายมากที่สุดของญี่ปุ่นคือมีสมุนไพรถึง 230 ชนิด

3) กิจกรรมที่สะท้อนภาพในเชิงพฤฒพลังของผู้สูงอายุซึ่งปรากฏทั่วไป โดยเฉพาะสถานที่สาธารณะที่มีผู้คนไปใช้บริการและต้องการคนในชุมชนท้องถิ่นมาให้บริการคือ อาสาสมัครประเภทต่างๆซึ่งส่วนหนึ่งเป็นโอกาสหรือเวทีสำหรับผู้สูงอายุ ดังเช่น อาสาสมัครผู้สูงอายุแนะนำการเดินทางหรือท่องเที่ยวที่อยู่ในสถานีรถไฟซัปโปโร อาสาสมัครผู้สูงอายุแนะนำนักท่องเที่ยวในพิพิธภัณฑ์เปิดยุคเอโดะ (The Edo Tokyo Open Air Architectural Museum)ในสวนโคกาไน (Koganei Park) ในกรุงโตเกียว หรือรวมทั้งอาสาสมัครนำกิจกรรมให้กับชมรมผู้สูงอายุในชุมชนต่างๆ ที่น่าสนใจคือ อาสาสมัครนำผู้สูงอายุออก

กำลังกายที่อยู่ในวัย 74 ปีและเคยเป็นนักวิ่งมาราธอนในระดับชาติที่ พบในหมู่บ้าน กิตานาคากูสุกู เมืองนานโจ จังหวัดโอกินาวา

4) ในเชิงการบริหารหรือการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อปรากฏการณ์สังคมสูงวัยคือการจัดแบ่งโครงสร้างส่วนงานในสำนักงานชุมชน สำนักงานเมือง สำนักงานเทศบาล หรือแม้กระทั้งศาลาว่าการมหานครโตเกียว คือการมีกองการจัดการสังคมผู้สูงอายุ (Ageing Society Management Division) ที่รับผิดชอบในด้านนี้อย่างชัดเจนตั้งแต่ในด้านข้อมูล วิสัยทัศน์ ยุทธ์ศาสตร์ แผนงาน โครงการและนโยบาย(หลายช่วงระยะเวลา) ตลอดจนโครงการที่โดดเด่นที่มักจะปรากฏคือการจัดการในเชิงความร่วมมือระหว่างสามภาคี คือ ภาครัฐ (ทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น) ภาคธุรกิจเอกชนและภาคีที่สามหรือภาคประชาสังคม มูลนิธิรวมทั้งองค์กรในชุมชนต่างๆ เป็นต้น ในแง่นี้การจัดการสังคมผู้สูงอายุ จึงเป็นเรื่องของการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อจัดการกับสิ่งที่มีแนวโน้มจะเป็นปัญหาที่สลับซับซ้อนและทวีความรุนแรงที่เกิดขึ้นในทุกชุมชนนั่นเอง

5) ในเชิงแนวปฏิบัติที่ดีหรือบทเรียนที่ควรค่าแก่การสนใจ นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วที่โดดเด่นในระดับสากล ได้แก่ ผลความสำเร็จในเชิงการมีชีวิตที่ยืนยาวของผู้สูงอายุในจังหวัดโอกินาวา นอกจากจะมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักรวมทั้งปรากฏจากการศึกษาวิจัยหรือตำราวิชาการว่า โอกินาวาเป็นดินแดนที่เป็นผู้นำในด้านการมีสุขภาวะและชีวิตที่ยืนยาว (the leadership of the healthiest and longest life) แล้ว ข้อเท็จจริงที่ปรากฏยังเป็นเครื่องยืนยันปัจจัยเกื้อหนุนปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นต้นว่า กิจกรรมของชมรมผู้สูงอายุ (ที่ไม่เฉพาะผู้สูงอายุปกติเท่านั้น บางแห่งมีคุณยายทวดอายุถึง 100 ปีมาเข้าร่วมกิจกรรมอย่างแข็งขันด้วย), ร้านขายหนังสือที่เกี่ยวข้องกับวิธีการอยู่การกินอย่างคนโอกินาวา (Diet Food Plan) ร้านจำหน่ายสมุนไพรและอาหารสุขภาพที่ผ่านการวิจัยและทางการญี่ปุ่นได้ให้การรับรองแล้ว, ร้านค้ารวมทั้งตลาดสดที่ขายอาหารตามวิถีของชาวเมืองโอกินาวา (เช่น พืชผักผลไม้ ปลา อาหารทะเล เนื้อหมู งูทะเล ปลิง ทะเล ขนม และสมุนไพรต่างๆ) รวมตลอดไปถึงการจัดสภาวะแวดล้อมหรือที่อยู่อาศัยที่เอื้อต่อการมีชีวิตที่ยืนยาว

6) การยอมรับในความเป็นพลเมืองและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สูงอายุมักสะท้อนจากสิ่งที่ปรากฏให้เห็นแม้ว่าจะเป็นเพียงการกวาดแค่สายตาหรือการเฝ้าสังเกตอย่างพินิจพิเคราะห์ เช่น ในสำนักงานเมืองหรืออาคารสถานที่ต่างๆในลักษณะข้อมูลข่าวสาร แผ่นพับแผ่นปลิว สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆบางเมือง เช่น ในอาคารศาลาว่าการเมืองยุนิจะปรากฏให้เห็นผลงานของผู้สูงอายุรวมถึงผลิตภัณฑ์ของชาวบ้าน (ในลักษณะสินค้าโอท็อป) ซึ่งสิ่งเหล่านี้สะท้อนถึงมิติที่สำคัญของเมืองหรือชุมชนที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ เช่น ในศาลาว่าการเมืองจะมีห้องพลเมือง (Citizen Room) รวมทั้งมีการบริการในด้านต่างๆเป็นอย่างดี โดยเฉพาะผู้ให้บริการที่เอื้อเฟื้อต่อผู้สูงอายุ การให้คำแนะนำหรือการบริการในด้านต่างๆโดยเฉพาะสังคมปัจจุบันที่มีความซับซ้อน ซึ่งผู้สูงอายุควรจะรับรู้และเข้าถึงในสิ่งต่างๆที่จำเป็นและต้องการได้โดยง่าย (ตัวอย่างห้องพลเมืองบนศาลาว่าการมหานครโตเกียว จะมีเอกสาร สิ่งพิมพ์ จุลสาร วารสาร แผ่นพับ แผ่นปลิว อุปกรณ์นำเสนอภาพ เสียง ฯลฯ หรือคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ที่เป็นมืออาชีพ โดยเฉพาะหากต้องการบรรลุความสำเร็จหรือเป้าหมายในเรื่องสำคัญและจำเป็นสำหรับผู้สูงอายุ เช่น (เฉพาะที่พบเห็น) ข่าวสารวันกีฬาผู้สูงอายุของเมือง หลักสูตรการฝึกอบรมทักษะต่างๆ, ข้อแนะนำการซื้อบ้าน เมื่อเกิดภัยพิบัติ เช่นแผ่นดินไหว เป็นต้น, สิทธิของผู้สูงอายุ (http://www.tokyo-jinken.or.jp), การส่งเสริมวัฒนธรรมและภูมิปัญญา สุขภาพและการดูแลรักษา (http://www.senior.metro.tokyo.jp) , นิตยสาร/จดหมายข่าวเพื่อการสร้างเสริมความปลอดภัยแก่ผู้สูงอายุ (http://www.Tokyo-machidukuri.or.jp), (http://www.tmghig.jp) , แนวทางการแก้ไขปัญหาสุขภาพผู้สูงอายุ(http://www.hataraku.metro.tokyo.jp), ช่องทางการเป็นอาสาสมัครและทักษะที่จำเป็น (http://www.tcsw.tvac.or.jp) เป็นต้น)

2.3.2บทบาทของครอบครัวและชุมชนที่มีต่อผู้สูงอายุ

เป็นที่ประจักษ์ว่า ปัจจัยทางสังคมเศรษฐกิจโดยเฉพาะที่มีความผันผวนหรือเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วนั้นมักจะส่งผลกระทบค่อนข้างมากต่อผู้ที่ขาดความพร้อมขาดการเตรียมการที่ดีหรือผู้ที่เปราะบางเป็นลำดับแรก ซึ่งผู้สูงอายุมักอยู่ในกลุ่มนี้ ในแง่นี้หากผู้สูงอายุสามารถมีชีวิตอยู่โดยที่ได้รับการดูแลจากคนในครอบครัวได้รับการช่วยเหลือจากชุมชนอย่างเหมาะสมหรือโดยรวม ได้แก่การ

อยู่ในสังคมที่มีสายใยสัมพันธ์เชื่อมโยงกันโดยที่ยังคงให้การยอมรับนับถือต่อผู้สูงอายุถือว่าเป็นนิมิตรหมายของการอยู่ในสังคมที่ดี ซึ่งในสังคมญี่ปุ่นยังมีสัญญาณเช่นนี้ปรากฏอยู่ โดยเฉพาะในเมืองเล็กหรือในชนบทที่มักจะเป็นครอบครัวที่มีคนหลายๆรุ่นอยู่อาศัยด้วยกัน บ่งชี้ถึงเสถียรภาพและความมั่นคงของคนในครอบครัวในการยอมรับผู้สูงอายุยังคงเหนียวแน่นซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลตัวเลขจากการสำรวจด้านทัศนคติและท่วงทำนองชีวิตของผู้สูงอายุนานาชาติ (the International Survey of Lifestyles and Attitudes of the Elderly) ก่อนหน้านี้คือในปี ค.ศ. 2001 พบว่าในญี่ปุ่นมีผู้สูงอายุถึงร้อยละ 22 ที่อยู่ในครอบครัวที่มีคนอยู่ถึงสามรุ่น ซึ่งต่างกันอย่างมากกับตัวเลขในสหรัฐอเมริกาที่มีเพียงร้อยละ 2 ในเยอรมันมีเพียงร้อยละ 1 และในสวีเดนมีเพียงน้อยกว่าร้อยละ 0.5 เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าตัวเลขดังกล่าวในญี่ปุ่นจะสูงอยู่ในปี 2001 ก็ตาม แต่ก็มีแนวโน้มที่ลดลงเป็นลำดันจากร้อยละ 37 ในปี ค.ศ. 1981 เหลือร้อยละ 32 ในปี ค.ศ. 1991 และในปัจจุบันก็เชื่อว่าน่าจะน้อยกว่าร้อยละ 22

รัฐบาลญี่ปุ่นได้ตระหนักว่า อัตราที่มากของผู้สูงอายุที่อยู่ในครอบครัวเดียวกันที่มีคนหลายรุ่นสะท้อนถึงประโยชน์หรือคุณค่าที่ดี สำหรับผลดีต่อรัฐโดยเฉพาะในแง่ที่สามารถลดผลกระทบต่อผู้สูงอายุและความยั่งยืนของระบบการประกันความมั่นคงทางสังคมซึ่งมุมมองดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องตระหนักร่วมกัน นอกจากนี้ยังจะเป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุและลูกหลานจากการที่คนรุ่นหลังมีโอกาสได้อยู่กับผู้สูงวัยก็จะสามารถมีโอกาสแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างรุ่นได้ นอกเหนือจากภาระค่าใช้จ่ายของระบบบำเหน็จบำนาญที่เพิ่มมากขึ้นดังกล่าว อย่างไรก็ตามในปัจจุบันครอบครัวคนญี่ปุ่นยังคงให้การเคารพและถือว่าผู้สูงอายุนั้นเป็นสิ่งที่ต้องมาก่อนหรือสมาชิกในครอบครับหรือลูกหลานต้องมาดูแลห้อมล้อมปู่ย่าตายาย ซึ่งจะทำให้ท่านมีความสุขและสิ่งนี้จะส่งผลต่อการมีชีวิตที่ยืนยาว เรื่องการเคารพผู้สูงอายุสำหรับชาวโอกินาวาไปไกลกว่านั้นเพราะสิ่งที่เป็นเอกลักษณ์ที่โดดเด่นของโอกินาวาประการหนึ่งคือวัฒนธรรมในความกตัญญูรู้คุณและเคารพต่อผู้อาวุโสและบรรพบุรุษในบ้านชาวโอกินาวาจะมีหิ้งบรรพบุรุษที่เรียกว่า“Butsudan” นอกจากจะเป็นสัญลักษณ์ที่ชี้ถึงความเคารพต่อบรรพบุรุษแล้ว แม้ว่าบรรพบุรุษจะจากไปแต่พวกเขาก็ยังคง

เช้าไปพูดคุยกับบรรพบุรุษได้โดยเช้าไปสักการะกราบไหว้และพูดคุยเหมือนกับที่ท่านมีชีวิตอยู่ซึ่งเป็นวัฒนธรรมปกติขิงคนโอกินาวา

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากวัตถุประสงค์สามประการคือ การศึกษาสถานการณ์สังคมผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น ศึกษากรอบความคิดทฤษฎีและการปฏิบัติในการจัดการสังคมผู้สูงอายุ และวิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริงอันเกี่ยวข้องกับบทเรียนและแนวปฏิบัติที่ดีจากนักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐ และผู้สูงอายุในบริบทต่างๆอันเกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นสถาบันในการจัดการชุมชนสังคมผู้สูงอายุ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ในเชิงสถานการณ์สังคมผู้สูงอายุญี่ปุ่นไม่เฉพาะก้าวเข้าไปสู่สังคมผู้สูงอายุขั้นสุดยอด (super or hyper-ageing society) เท่านั้น สถานการณ์ของภาครัฐโดยเฉพาะในด้านการคลังและค่าใช้จ่ายสาธารณะในประเด็นผู้สูงอายุที่มีสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับก็เป็นสิ่งที่สังคมญี่ปุ่นตระหนักอย่างมากด้วยเช่นกัน จนนำมาสู่กรอบความคิดการจัดการในเชิงบูรณาการ ซึ่งหมายถึงกรอบความคิดพฤฒาวิทยา(Gerontology) ซึ่งเป็นวิชาการที่มีความแตกต่างจากการจัดการสังคมผู้สูงอายุที่มีมาก่อนที่อาจมุ่งเน้นการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงวัย หรือแนวคิดการจัดการทางการแพทย์ที่มุ่งเน้นการรักษาหรือการเอาชนะโรค แต่แนวโน้มในปัจจุบันจะเป็นกรอบแนวทางการจัดการที่ครอบคลุมสหสาขาวิชา (Interdisciplinary) มากยิ่งขึ้น ซึ่งกรอบแนวคิดที่ประเทศญี่ปุ่นได้นำมาเป็นข้อคำนึงดังกล่าวสอดคล้องกับหลักวิชาการและเป็นที่ยอมรับอย่างสากล อีกทั้งยังมีความสอดคล้องกับกรอบความคิดเมืองที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ (Age-friendly City) ขององค์การอนามัยโลกอีกด้วย ในทางปฏิบัติจะใช้วิธีการทั้งในเชิงป้องกันและแก้ไข การบำบัดและรักษา เชิงรุกมากกว่ารับ ฯลฯ อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระตุ้นให้ผู้สูงอายุเกิดพฤฒพลัง (Active & Quality Ageing) ในการเข้ามาสู่สังคมอย่างตระหนักและช่วยเหลือ เช่น การตระหนักรู้ในขีดความสามารถและเข้ามามีส่วนรับผิดชอบต่อสังคมในแนวทางที่เหมาะสม การกระตุ้นให้ผู้สูงอายุได้มีงานทำ ในขณะที่ภาคีต่างๆที่มีอยู่ในสังคมก็จำเป็นต้องให้การยอมรับและนับรวม ตลอดจนให้ความช่วยเหลือและร่วมมือใน

แนวทางต่างๆที่เป็นงานโครงการเชิงความร่วมมือเพื่อบรรลุไปสู่ชุมชนที่เป็นมิตรต่อผู้สูงอายุ ในขณะที่ความแข็งแกร่งของระบบการประกันความมั่นคงทางสังคมที่ญี่ปุ่นได้วางไว้ทั้งระบบประกันสุขภาวะ ระบบบำเหน็จบำนาญ รวมทั้งแผนอื่น ๆ ยังคงเป็นวิธีการจัดการที่มีประสิทธิผล ในเชิงของบทเรียนและการปฏิบัติที่ดีทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นโครงการ กิจกรรมที่เกิดขึ้นในเมืองหรือชนบทในภูมิภาคต่างๆ ทั้งในเชิงองค์การ กลุ่มหรือในเชิงปัจเจกบุคคลของผู้สูงอายุเป็นตัวอย่างที่ควรค่าแก่การสนใจ โดยเฉพาะหน่วยงานระดับชาติ เช่น กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง อบจ. เทศบาล หรือ อบต. ที่จำเป็นต้องศึกษาและนำมาพิจารณาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์กับการจัดการสังคมผู้สูงอายุของไทยต่อไป

บรรณานุกรม

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.). (2556). **สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย 2556** (พิมพ์ครั้งแรก). กรุงเทพ: อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).

Green, Bryan S. (1993). **Gerontology and the Construction of Old Age**: A Study in Discourse Analysis, New York: Walter de Gruyter, Inc.

Inada, K. (1995). **A Buddhist response to the nature of human rights.** Journal of Buddhist Ethics. 4 August 2017, from http://www.cac.psu.edu/jbe/twocont.html

Kenyon, Gary et al .(2011). **Storying Later Life: Issues, Investigations, and Interventions in Narrative.** New York: Oxford University Press, Inc.

Kitanakagusuku City .(2015). **Program for 2015** (monograph)

Leibfried, Stephan and Mau, Steffen (eds.). (2008). **Welfare States: Construction, Deconstruction,** Reconstruction Volume I Analytical Approaches. 3 June 2017, from http://www.smau.bigsss.unibremen.de/fileadmin/www.smau/Welfare_States4.pdf,

Midgley, James et al .(2000). **The Handbook of Social policy California**: Sage Publication Inc.

Ministry of Health, Labour and Welfare Abridged Life Tables. .(2014). 3 June 2017, from http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/life/tdfk10/index.html

Nobuyoshi Hirose, Ph.D., Geritrician, School of Medicine, Keio University. (2013). 3 June 2017, from http://wisdom.unu.edu/en/ageing-societies/,

Ogawa, Naohiro and Matsukura, Rikiya, (2001). **Aging In Japan: The Health and Wealth of Older Persons.** 4 August 2017 from http://www.un.org/esa/population/meetings/Proceedings_EGM_Mex_2005/ogawa.pdf,

Social Insurance Agency .(2004). **Outline of Social Insurance in Japan 2003. Tokyo**: Japan InternationalSocial Security Association.

Suzuki, Makoto; Willcox D. Craig; Rosenbaum, Matthew W.; and Willcox1, Bradley J. (2015). **Oxidative Stress and Longevity in Okinawa: An Investigation of Blood Lipid Peroxidation and Tocopherol in Okinawan Centenarians, Current Gerontology and Geriatrics Research.** 8 July 2017, from http://www. okicent.org/docs/CGGR2010-380460.pdf,

Tokyo Metropolitan Government .(2015). **Creating The Future The Long-Term Vision For Tokyo,** Citizen' Consultation Section, Public Relations and Public Hearing Division Bureau of Citizens and Cultural Affairs, TMG. Tokyo: Sanshodo Co., Ltd.

Tsutsui, Takako., Muramatsu, Naoko., and Higashino, Sadanori. .(2014). **Changes in Perceived Filial Obligation Morms Among Coresident Family Caregivers in Japan, The Gerontologist.** 2 September 2017, from http://gerontologist.oxfordjournals.org/content/54/5/797.full.pdf

United Nations. (2009). **World Population Ageing 2009.** Department of Economic and Social Affairs Population Division. 2 September 2017, from http://www.un.org/esa/population/publications/ WPA2009/WPA2009_WorkingPaper.pdf,

WHO. (2007). **Global age-friendly cities : a guide, World Health Organization.** 2 September 2017, from http://www.who.int/ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf

หลักเกณฑ์และคำแนะนำสำหรับผู้ประสงค์ส่งบทความลงตีพิมพ์ ในวารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

แนวปฏิบัติการนำเสนอบทความ

เพื่อให้การดำเนินงานจัดทำวารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ทางสำนักวิชาจึงได้จัดทำแนวปฏิบัติการนำเสนอบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารตามรูปแบบที่กำหนดไว้ ดังนี้

แบบเสนอบทความ

http://law.crru.ac.th/law-journal/proposal-lawjournal.pdf

บทความวิชาการ

http://law.crru.ac.th/law-journal/template-for-article.docx

บทความวิจัย

http://law.crru.ac.th/law-journal/template-for-research.docx

หากกองบรรณาธิการตรวจพบข้อผิดพลาดหรือความไม่สมบูรณ์ ในรูปแบบของบทความ บทความนั้นจะถูกส่งกลับไปยังผู้เขียน เพื่อทำการแก้ไขบทความ ในกรณีที่จัดเตรียมถูกต้องตามระเบียบการตีพิมพ์และมีความสมบูรณ์ของรูปแบบ บทความจะถูกส่งไปยังผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาคุณค่าและความสมบูรณ์ของเนื้อหาบทความดังกล่าวต่อไป

ประเภทของบทความ บทความที่จะได้รับพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารเป็นบทความที่มีลักษณะเกี่ยวกับกฎหมายทุกสาขา การเมืองการปกครอง การบริหารรัฐกิจ และด้านสังคมศาสตร์ โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1. บทความวิชาการ โดยทั่วไปเป็นบทความวิชาการที่นำเสนอเนื้อหาสาระทางวิชาการที่ผ่านการวิเคราะห์และประมวลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ประกอบด้วย ความนำ เนื้อเรื่อง ซึ่งแบ่งเป็นประเด็นหลัก ประเด็นรอง ประเด็นย่อย และบทสรุป จำนวน 10 - 20 หน้า

2. บทความวิจัย เป็นบทความที่เกิดจากการวิจัยของผู้เขียนหรือสมาชิกร่วมในงานวิจัยนั้น ประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ สมมุติฐานของงานวิจัย ขอบเขตที่ครอบคลุมในการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วิธีดำเนินการวิจัย (ประกอบด้วยข้อมูลประชากร กลุ่มตัวอย่าง การสุ่มตัวอย่าง เครื่องมือการวิจัย และเก็บรวบรวมข้อมูลการวิเคราะห์ข้อมูล) ผลการวิจัย (สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ) จำนวน 15 - 25 หน้า

การส่งบทความ

1. บทความที่จะได้รับการตีพิมพ์ต้องไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน และต้องไม่อยู่ในระหว่างการเสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารอื่น

2. บทความที่จะได้รับการตีพิมพ์ ต้องผ่านการกลั่นกรองและประเมินคุณภาพจากผู้ทรงคุณวุฒิตามขั้นตอนที่กองบรรณาธิการวารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงรายกำหนดไว้

3. บทความที่ผ่านการพิจารณาจากกองบรรณาธิการและผู้ประเมินบทความแล้ว หากไม่สามารถตีพิมพ์ได้ทันในฉบับปัจจุบันแล้ว กองบรรณาธิการจะนำบทความตีพิมพ์ในฉบับต่อไป โดยพิจารณาตามลำดับของการส่งบทความ

การส่งต้นฉบับบทความผ่านทางออนไลน์

สามารถส่งบทความได้ทางระบบ Online (Submission) แนบไฟล์เอกสารบทความวิชาการ Microsoft Word ผ่านหน้าเว็บไซต์ของวารสารฯ https://www.tci-thaijo.org/index.php/lawcrru

การส่งต้นฉบับบทความกรณีไม่ได้ส่งผ่านออนไลน์

ส่งบทความพร้อมกับแบบเสนอบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารพร้อมลงลายมือมาที่ กองบรรณาธิการวารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย 80 หมู่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100 โทร. 053-776137

ส่งบทความพร้อมกับแบบเสนอบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารพร้อมลงลายมือมาที่อีเมล์ lawcrru.ejournal@gmail.com ให้ผู้ส่งบทความทำการโทรยืนยันการส่งบทความกับผู้ประสานงาน (คุณปฐมพงษ์ เมืองขาว) เบอร์โทร 053-776137 เพื่อยืนยันการส่งบทความ หากผู้ประสานงานได้รับบทความ จะทำการส่งอีเมล์ตอบกลับแก่ผู้ส่งบทความ เพื่อยืนยันว่าได้รับบทความแล้ว

การพิจารณาบทความ

1. กองบรรณาธิการจะทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรองบทความ และจะแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ส่งบทความทราบภายใน 1 เดือน นับตั้งแต่วันที่ได้รับบทความ ทั้งนี้ กองบรรณาธิการจะทำหน้าที่ประสานงานกับผู้ส่งบทความในทุกขั้นตอน
2. บทความทุกบทความจะต้องผ่านการพิจารณา โดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) ที่เชี่ยวชาญตามสาขาวิชาจำนวน 2 ท่าน เป็นการประเมินลับสองทาง (Double-Blinded) โดยใช้เวลาพิจารณาแต่ละบทความไม่เกิน 1 เดือน ผลการพิจารณาของผู้ทรงคุณดังกล่าวถือเป็นสิ้นสุด จากนั้น จึงส่งผลการพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิให้ผู้ส่งบทความทราบผล หากมีการแก้ไขหรือปรับปรุง ให้ผู้ส่งบทความแก้ไขและนำส่งกองบรรณาธิการภายในระยะเวลา 15 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับผลการพิจารณา
3. กองบรรณาธิการจะนำบทความที่ผ่านการพิจารณาและแก้ไขแล้วเข้าสู่กระบวนการเรียบเรียงพิมพ์ และการตีพิมพ์ โดยใช้ระยะเวลาดำเนินการประมาณ 1 – 2 เดือน
4. ผู้ส่งบทความจะได้รับ “วารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย” จำนวน 2 เล่ม เป็นการตอบแทนภายใน 1 เดือน นับตั้งแต่วารสาร ได้รับการเผยแพร่

จริยธรรมในการตีพิมพ์บทความ (Publication Ethics)

จริยธรรมของผู้เขียนบทความ

1. ผู้เขียนบทความต้องรับรองว่าบทความที่ส่งมานั้นเป็นผลงานใหม่ และไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน
2. ผู้เขียนบทความต้องอ้างอิงผลงานของผู้อื่น หากมีการนำข้อความใด ๆ มาใช้ในบทความของตนเอง และต้องทำเอกสารอ้างอิงไว้ตอนท้ายของบทความ
3. ผู้เขียนบทความต้องไม่บิดเบือนข้อมูลหรือให้ข้อมูลที่เป็นเท็จ
4. ผู้เขียนที่มีชื่อปรากฏในบทความทุกคนต้องเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการดำเนินการเขียนบทความจริง
5. ผู้เขียนบทความต้องเขียนบทความให้ถูกต้องตามรูปแบบที่กำหนดไว้ในวารสาร
6. ผู้เขียนบทความต้องระบุแหล่งทุนที่สนับสนุนในการทำวิจัย
7. ผู้เขียนบทความต้องระบุผลประโยชน์ทับซ้อน (หากมี)

จริยธรรมของบรรณาธิการวารสาร

1. บรรณาธิการมีหน้าที่พิจารณาคุณภาพของบทความ เพื่อตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารที่ตนรับผิดชอบ
2. บรรณาธิการต้องมีการตรวจสอบบทความในด้านการคัดลอกผลงานผู้อื่น (Plagiarism) โดยใช้โปรแกรมที่เชื่อถือได้ เพื่อให้แน่ใจว่าบทความที่ลงตีพิมพ์นั้นไม่มีการคัดลอกผลงานของผู้อื่น
3. หากตรวจพบ การคัดลอกผลงานของผู้อื่น (Plagiarism) ในกระบวนการประเมินบทความ บรรณาธิการต้องหยุดกระบวนการประเมิน และติดต่อผู้เขียนบทความทันที เพื่อขอคำชี้แจง เพื่อประกอบการ “ตอบรับ” หรือ “ปฏิเสธ” การตีพิมพ์บทความนั้น ๆ
4. บรรณาธิการต้องไม่ปฏิเสธการตีพิมพ์บทความ เพียงเพราะเหตุจากความสงสัยหรือความรู้สึกส่วนตัว และต้องให้โอกาสแก่ผู้นิพนธ์ หาหลักฐานมาพิสูจน์ข้อสงสัยนั้น ๆ เสียก่อน
5. บรรณาธิการต้องไม่เปิดเผยข้อมูลของผู้เขียนบทความ และผู้ประเมินบทความแก่บุคคลอื่นใดที่ไม่เกี่ยวข้องในช่วงระยะเวลาของการประเมินบทความ

6. บรรณาธิการต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้เขียนบทความ ผู้ประเมินบทความและกองบรรณาธิการ

7. บรรณาธิการต้องคัดเลือกบทความเพื่อมาตีพิมพ์เผยแพร่ หลังจากผ่านกระบวนการประเมินบทความแล้ว โดยพิจารณาจากความชัดเจนและความสอดคล้องของเนื้อหาและนโยบายของวารสารเป็นสำคัญ

8. บรรณาธิการต้องไม่ตีพิมพ์บทความที่เคยตีพิมพ์ที่อื่นมาแล้ว

จริยธรรมของผู้ประเมินบทความ

1. เมื่อได้รับบทความจากบรรณาธิการวารสาร และผู้ประเมินบทความตระหนักว่า ตนเองอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้เขียนบทความ อาทิเช่น เป็นผู้ร่วมโครงการหรือดำเนินงานร่วม หรือรู้จักผู้เขียนบทความเป็นการส่วนตัว หรือเหตุผลอื่น ๆ ที่ทำให้ไม่สามารถให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอย่างอิสระได้ ผู้ประเมินบทความควรแจ้งให้บรรณาธิการวารสารทราบและปฏิเสธการประเมินบทความนั้น ๆ

2. ผู้ประเมินบทความ ควรประเมินบทความในสาขาวิชาที่ตนมีความเชี่ยวชาญ โดยพิจารณาความสำคัญของเนื้อหาในบทความที่จะมีต่อสาขาวิชานั้น ๆ คุณภาพของการวิเคราะห์ และความเข้มข้นของผลงาน ไม่ควรใช้ความคิดเห็นส่วนตัวที่ไม่มีข้อมูลรองรับมาเป็นเกณฑ์ในการตัดสินบทความ

3. ผู้ประเมินบทความ ต้องระบุผลงานวิจัยหรือผลงานทางวิชาการที่สำคัญ ๆ และสอดคล้องกับบทความที่กำลังประเมิน แต่ผู้เขียนบทความมิได้อ้างถึง เข้าไปในการประเมินบทความด้วย นอกจากนี้หากมีส่วนใดของบทความที่มีความเหมือน หรือซ้ำซ้อนกับผลงานชิ้นอื่นๆ ผู้ประเมินต้องชี้แจงให้บรรณาธิการทราบด้วย

4. ผู้ประเมินบทความต้องรักษาความลับและไม่เปิดเผยข้อมูลบางส่วนหรือทุกส่วนของบทความที่ส่งมาเพื่อพิจารณาประเมินแก่บุคคลอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องในช่วงระยะเวลาของการประเมินบทความ

รูปแบบการตีพิมพ์วารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

1. รูปแบบการเขียนบทความ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1.1 บทความวิชาการ ควรมีความยาวระหว่าง 10 – 20 หน้า

1.2 บทความวิจัย ควรมีความยาวระหว่าง 15 – 25 หน้า

กระดาษที่ใช้พิมพ์ให้ใช้กระดาษปอนด์ไม่มีบรรทัดชนิด 80 แกรม ขนาด A5 โดยให้พิมพ์เพียงหน้าเดียว ใช้ตัวอักษรสีดำ ตัวอักษรใช้ TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร 14 พอยด์ **ยกเว้น** ชื่อเรื่องภาษาไทยและภาษาอังกฤษ รูปแบบตัวอักษรที่ใช้ TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร 16 พอยด์ ระยะขอบส่วนบนหัวกระดาษ เว้นว่างขนาด 2.50 ซม. ระยะขอบซ้ายมือเว้นว่างขนาด 2.75 ซม. ระยะขอบขวามือและส่วนท้ายของกระดาษ เว้นว่างขนาด 2.0 ซม. และการพิมพ์คำในบทความไม่ควรตัดคำ

รูปแบบการเขียนประกอบด้วยการเรียงหัวข้อดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 รายละเอียดเบื้องต้นของบทความ ประกอบด้วย

1. ชื่อเรื่องภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
2. ชื่อผู้แต่งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ กรณีมีผู้แต่งหลายคน ชื่อผู้แต่งคนแรกจะถือเป็นชื่อหลัก และเป็นชื่อสำหรับติดต่อกับกองบรรณาธิการ
3. ชื่อสังกัดภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
4. บทคัดย่อ (Abstract) ภาษาไทย (สรุปเฉพาะใจความสำคัญเท่านั้น)
5. คำสำคัญ (Keywords) ภาษาไทย
6. บทคัดย่อ (Abstract) ภาษาอังกฤษ (สรุปเฉพาะใจความสำคัญเท่านั้น)
7. คำสำคัญ (Keywords) ภาษาอังกฤษ

ส่วนที่ 2 ส่วนเนื้อหา

บทความวิชาการ ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

1. บทนำ 2. เนื้อหา 3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทความวิจัย ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

1. บทนำ ประกอบด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ ทฤษฎี และสมมติฐานการวิจัย *(ถ้ามี)* ขอบเขตการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัย ประโยชน์ที่จะได้รับ
2. ผลการวิจัย (ส่วนเนื้อหางานวิจัย) เป็นการนำเสนอส่วนการศึกษา วิเคราะห์งานวิจัย รวมทั้งส่วนของการทบทวนวรรณกรรม *(ถ้ามี)*
3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การกำหนดหัวข้อการเขียนบทความวิชาการ/วิจัย ให้กำหนดหัวข้อใหญ่เป็นลำดับไป คือ 1...2...3...4... ในกรณีมีหัวข้อย่อยให้เรียงหัวข้อย่อยได้อีกเพียง 2 ระดับ คือ 1. (หัวข้อใหญ่) 1.1 (หัวข้อย่อยระดับที่ 1) 1.1.1 (หัวข้อย่อยระดับที่ 2)

ส่วนที่ 3 ส่วนอ้างอิง

การอ้างอิงใช้เชิงอรรถ (footnote) และให้มีบรรณานุกรมซึ่งนำมาจากเชิงอรรถในตอนท้ายของบทความ โดยรูปแบบการอ้างอิงให้เป็นไปตามรูปแบบการตีพิมพ์วารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงรายกำหนด

2. รายละเอียดส่วนประกอบของบทความวิชาการ/วิจัย

2.1 รายละเอียดเบื้องต้น

2.1.1 ชื่อเรื่องภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (Title) ควรกะทัดรัด ไม่ยาวเกินไป ต้นฉบับภาษาไทยให้พิมพ์ชื่อเรื่องภาษาไทยก่อนแล้วตามด้วยภาษาอังกฤษ *(ภาษาอังกฤษให้ใช้คำขึ้นต้นอักษรตัวใหญ่ตามด้วยอักษรตัวเล็ก ยกเว้นคำบุพบท/คำเชื่อมให้ขึ้นต้นด้วยตัวเล็ก เช่น Human Rights in Court of Justice)*

2.1.2 ชื่อผู้เขียนทุกคน (Authors) ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษให้ระบุชื่อเต็ม – นามสกุลเต็มของผู้เขียน *(โดยไม่ต้องมีคำนำหน้าชื่อ ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และตำแหน่งทางวิชาการ กรณีชื่อที่เป็นภาษาอังกฤษให้ขึ้นต้นด้วยตัวอักษรตัวใหญ่ เช่น Patompong Muangkhaw)*

2.1.3 ชื่อสังกัดของผู้เขียน ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ประกอบด้วย สถานที่ทำงานและที่อยู่ของสถานที่ทำงาน หรือที่อยู่ตามระเบียน (กรณีไม่ได้ทำงาน) ชื่อจดหมายอิเล็กทรอนิกส์

2.1.4 บทคัดย่อ (Abstract) ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ความยาวไม่ควรเกินอย่างละ 10 บรรทัด หรือไม่เกิน 350 คำ *(บทคัดย่อที่เขียนควรเป็นแบบ Indicative Abstract คือ สั้นและตรงประเด็น และให้สาระสำคัญเท่านั้น ไม่ควรเขียนแบบ Informative Abstract ตามแบบที่เขียนในวิทยานิพนธ์หรือรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์)*

2.1.5 คำสำคัญ (Keywords) ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ กำหนดคำสำคัญที่เหมาะสมสำหรับการนำไปใช้ทำคำค้นในระบบฐานข้อมูล ซึ่งเป็นคำที่คิดว่าผู้ที่สืบค้นจะใช้ในการค้นหา โดยให้ระบุทั้งคำภาษาไทยและภาษาอังกฤษ อย่างละไม่เกิน 5 คำ

2.2 ส่วนเนื้อหา

2.2.1 บทความวิชาการ ประกอบด้วย บทนำ เนื้อหา ซึ่งแบ่งเป็นประเด็นหลัก ประเด็นรอง ประเด็นย่อย บทสรุปและข้อเสนอแนะ

2.2.2 บทความวิจัย ประกอบด้วย

ส่วนนำ ได้แก่ ชื่อเรื่องงานวิจัย ชื่อผู้วิจัยและคณะตลอดจนรายละเอียดของผู้วิจัย และบทคัดย่อทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

ส่วนเนื้อหา ได้แก่ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ สมมติฐานของงานวิจัย *(ถ้ามี)* ขอบเขตที่ครอบคลุมในการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วิธีดำเนินการวิจัย *(ประกอบด้วยข้อมูลประชากร กลุ่มตัวอย่าง การสุ่มตัวอย่าง เครื่องมือการวิจัย เก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล)* ผลการวิจัย *(สรุปผลการวิจัย อภิปลายผลและข้อเสนอแนะ)*

2.3 ส่วนอ้างอิง

การอ้างอิงในเนื้อเรื่องของบทความ ให้ใช้การอ้างอิงแบบเชิงอรรถ ส่วนอ้างอิงท้ายเล่มเป็นบรรณานุกรม

3. หลักเกณฑ์การพิมพ์ส่วนประกอบของบทความ

3.1 กระดาษที่ใช้พิมพ์ กระดาษที่ใช้พิมพ์ให้ใช้กระดาษปอนด์ไม่มีบรรทัด ชนิด 80 แกรม ขนาด A5 โดยให้พิมพ์เพียงหน้าเดียว ใช้ตัวอักษรสีดำ

3.2 รูปแบบและขนาดตัวอักษร ตัวอักษรใช้ TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร 14 พอยด์ **ยกเว้น** ชื่อเรื่องภาษาไทยและภาษาอังกฤษ รูปแบบตัวอักษรที่ใช้ TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร 16 พอยด์

3.3 การตั้งค่าหน้ากระดาษ ระยะขอบส่วนบนหัวกระดาษ เว้นว่างขนาด 2.50 ซม. ระยะขอบซ้ายมือ เว้นว่างขนาด 2.75 ซม. ระยะขอบขวามือและส่วนท้ายของกระดาษ เว้นว่างขนาด 2.0 ซม. และการพิมพ์คำในบทความไม่ควรตัดคำ

3.4 จำนวนหน้าของการเขียนบทความ หากเป็นบทความวิชาการควรเขียนระหว่าง 10 – 20 หน้า กรณีที่เป็นบทความวิจัย ควรเขียนระหว่าง 15 - 25 หน้า

3.5 การขึ้นหน้าใหม่

3.5.1 ถ้าพิมพ์มาถึงบรรทัดสุดท้ายของหน้ากระดาษ *(โดยเว้นขอบล่างประมาณ 2 ซม.)* และจะต้องขึ้นหน้าใหม่ แต่มีข้อความเหลืออีกเพียงบรรทัดเดียวก็จะจบย่อหน้าเดิม ให้พิมพ์ต่อไปหน้าเดิมจนจบย่อหน้านั้นแล้วจึงขึ้นย่อหน้าใหม่ในหน้าถัดไป โดยย่อเข้ามาประมาณ 0.5 ซม.

3.5.2 ถ้าต้องการขึ้นย่อหน้าใหม่ แต่มีเนื้อที่เหลือให้พิมพ์ได้อีกเพียงบรรทัดเดียวในหน้านั้น ให้ยกย่อหน้านั้นไปตั้งพิมพ์ในหน้าถัดไป

3.6 ตัวเลข ให้ใช้ตัวเลขอารบิกอย่างเดียวโดยตลอด

3.7 ลำดับหน้า ให้พิมพ์ตัวเลขโดยใส่เลขหน้ากำกับทุกหน้า *ตรงขอบล่างขวาและห่างจากขอบขวา 2 ซม.*

3.8 ตาราง และภาพ ตารางทุกตารางต้องมีเลขกำกับเพื่อให้การอ้างถึงได้ง่ายโดยลำดับเลขตารางต่อกันไป เช่น ตาราง 1 ตาราง 2 ตาราง 3 เรียงกันไป จัดพิมพ์ตรงกลางห่างจากขอบซ้ายและขอบขวากระดาษเท่ากัน ในบรรทัดต่อมาให้พิมพ์ชื่อตาราง หากมีการอ้างอิงตารางใด ก็ให้อ้างถึงเลขกำกับตารางนั้นด้วยทุกครั้ง

ส่วนภาพประกอบต่าง ๆ ให้ใช้แนวปฏิบัติเช่นเดียวกับเรื่องตารางที่กล่าวมาแล้ว เช่น ภาพ 1 ภาพ 3 โดยถ้าเป็นภาพถ่ายควรใช้ภาพขาวดำ

3.9 การลำดับหัวข้อให้ทำดังนี้

3.9.1 การลำดับหัวข้อกรณีมีเลขกำกับให้ใช้ระบบตัวเลข โดยใส่มหัพภาคหลังตัวเลข

3.9.2 การจัดวางหัวข้อให้เป็นไปตามระดับความสำคัญของหัวข้อดังนี้ (เครื่องหมาย ✓ แทนการเว้น 1 ช่วงตัวอักษร)

1. ✓✓หัวข้อใหญ่

1.1✓✓ หัวข้อรอง...

1.1.1 ✓✓ หัวข้อย่อย...

1) ✓✓ ....

2) ✓✓ ....

ตัวอย่างเช่น

1. วิธีดำเนินการวิจัย

1.1 รูปแบบการทำวิจัย

1.1.1 วิจัยเอกสาร มีดังนี้

1) แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ

2) แหล่งข้อมูลทุติยภูมิ

4. การอ้างอิงและบรรณานุกรมสำหรับบทความ

4.1 การอ้างอิง

การอ้างอิง คือ การระบุแหล่งที่มาของข้อความในตัวเรื่องทั้งหมดที่ยกมาโดยตรง หรือประมวลความคิดมา โดยให้***อ้างอิงแบบเชิงอรรถเท่านั้น***

การอ้างอิงแบบเชิงอรรถ คือ การอ้างอิงที่ระบุที่มาของข้อความในตัวเรื่อง และนอกจากนี้ยังใช้เชิงอรรถโยง เป็นการโยงให้ผู้อ่านได้ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหน้าอื่นของบทความ โดยการเขียนหรือพิมพ์ไว้ส่วนล่างของกระดาษซึ่งต้องการโยงข้อความนั้น ๆ ซึ่งหลักการเขียนเชิงอรรถมีดังนี้

4.1.1 รูปแบบตัวอักษรที่ใช้ TH SarabunPSK ขนาด 12 พอยด์

4.1.2 การพิมพ์เชิงอรรถ ให้พิมพ์เชิงอรรถไว้ส่วนของแต่ละหน้าที่อ้างอิงถึง และให้แยกจากเนื้อเรื่องโดยขีดเส้นคั่นขวางจากขอบซ้ายของกระดาษยาวประมาณ 20 ตัวพิมพ์ โดยให้บรรทัดสุดท้ายของข้อความในเชิงอรรถอยู่ห่างจากขอบกระดาษด้านล่าง 2 ซม.

4.1.3 การพิมพ์เชิงอรรถให้พิมพ์ชิดขอบซ้าย รายการใดยาวเกิน 1 บรรทัด บรรทัดต่อมาให้พิมพ์ขอบชิดแนวด้านซ้ายมือทุกบรรทัดจนจบรายการนั้น

4.1.4 การเรียงลำดับเลขของเชิงอรรถ ให้เริ่มเชิงอรรถแรกของบทความด้วยเลข 1 ต่อเนื่องกันไป โดยให้ยกระดับสูงเหนือตัวอักษรตัวแรกของข้อความในส่วนเชิงอรรถ กรณีในหน้านั้น ๆ มีเชิงอรรถขยายความ หรือเชิงอรรถโยงมากกว่า 1 รายการ (แต่ต้องไม่เกิน 5 รายการ) เชิงอรรถในหน้าใด ต้องจบในหน้านั้น ไม่ให้พิมพ์ในหน้าถัดไป

4.1.5 การเขียนเชิงอรรถ เมื่ออ้างถึงเอกสารซ้ำ ***หากไม่มีเอกสารอื่นมาคั่น*** ให้ใช้คำว่าเรื่องเดียวกัน สำหรับภาษาอังกฤษใช้คำว่า Ibid ถ้าอ้างอิงเอกสารเรื่องเดียวกัน แต่ต่างหน้ากัน ให้ลงเลขหน้ากำกับด้วย เช่น เรื่องเดียวกัน, 13. หรือ Ibid, 13.

การอ้างถึงเอกสารเดียวกันซ้ำอีก ถ้าอ้างถึงเอกสารเดียวกันซ้ำกันอีกโดย ***มีเอกสารอื่นมาคั่น*** ให้ลงรายการอย่างย่อ คือ **ชื่อผู้แต่ง ชื่อเรื่อง**

และเลขหน้า ส่วนรายการที่เกี่ยวกับสถานที่พิมพ์ สำนักพิมพ์ปีที่พิมพ์ ให้ตัดออก เช่น ทศพร มูลรัตน์. กฎหมายมหาชน, 19.

4.1.6 การเขียนเชิงอรรถ บทความประเภทต่าง ๆ และบทวิจารณ์หนังสือ ให้ดูรูปแบบและตัวอย่างดังต่อไปนี้ (เครื่องหมาย ✓ แทนการเว้น 1 ช่วงตัวอักษร)

1) **หนังสือ** มีรูปแบบดังนี้

ผู้แต่ง,✓**ชื่อเรื่อง,**✓ชื่อชุด(ถ้ามี),✓ครั้งที่พิมพ์(ถ้าพิมพ์มากกว่าหนึ่งครั้ง),✓(สถานที่พิมพ์:✓สำนักพิมพ์หรือโรงพิมพ์),✓ปีที่พิมพ์,✓หน้า✓เลขหน้า.

2) **บทความจากวารสารและหนังสือพิมพ์** มีรูปแบบดังนี้

บทความจากวารสาร

ชื่อผู้เขียน✓✓ชื่อสกุลผู้เขียน,✓”ชื่อบทความ,”✓**ชื่อวารสาร,**✓ปีที่(ฉบับที่),✓หน้า.

บทความจากหนังสือพิมพ์

ชื่อผู้เขียน✓✓ชื่อสกุลผู้เขียน,✓”ชื่อบทความ,”✓**ชื่อหนังสือพิมพ์,**✓วัน เดือน ปีที่ออก,✓หน้า.

3) **วิทยานิพนธ์** มีรูปแบบดังนี้

ชื่อผู้เขียน✓✓ชื่อสกุลผู้เขียน,✓”ชื่อวิทยานิพนธ์,” ✓(ระดับของวิทยานิพนธ์ คณะ มหาวิทยาลัย), ✓ปีพิมพ์,✓หน้า.

4) กฎหมาย มีรูปแบบดังนี้

“ชื่อกฎหมาย,” ✓ราชกิจจานุเบกษา,✓เล่ม✓ตอนที่,✓หน้า, ✓ปี, ✓วัน,✓เดือน.

กรณีที่มีการย่อตัวบทกฎหมายให้ใช้

เครื่องหมายคำพูด เปิด-ปิด ในบทบัญญัติ และถ้าไม่ได้เอาข้อความมาทั้งหมดให้ใช้ “..”

5) เอกสารที่ไม่ได้ตีพิมพ์ มีรูปแบบดังนี้

ลงรายการเหมือน **หนังสือ** และระบุลักษณะของเอกสารนั้น ๆ เช่น อัดสำเนา หรือ Mimeographed สำหรับเอกสารภาษาอังกฤษไว้ในวงเล็บสุดท้ายของรายการ

ผู้แต่ง,✓**ชื่อเรื่อง,**✓ชื่อชุด(ถ้ามี),✓ครั้งที่พิมพ์(ถ้าพิมพ์มากกว่าหนึ่งครั้ง), ✓(สถานที่พิมพ์:✓สำนักพิมพ์หรือโรงพิมพ์),✓ปีที่พิมพ์,✓หน้าที่อ้างถึง. (อัดสำเนา)

6) การอ้างคำพิพากษาของศาล มีรูปแบบดังนี้

ให้ใส่เลขที่ พร้อมทั้งยกตัวย่อของผู้ที่จัดทำ เช่น

คำพิพากษาฎีกา 1342/2546 (เนติ.), 1296

(เนติ) หมายถึง คำพิพากษาศาลฎีกาที่จัดพิมพ์โดยเนติบัณฑิตยสภา

7) **บทความจากหนังสือรวบรวมบทความ** มีรูปแบบดังนี้

ชื่อผู้เขียน✓ชื่อสกุลของผู้เขียน,✓”ชื่อบทความ,”✓**ในชื่อเรื่อง,**✓รวบรวมโดย,✓ชื่อชุด,✓(ถ้ามี)✓ ครั้งที่พิมพ์,✓(กรณีที่พิมพ์มากกว่า 1 ครั้ง/จำนวนเล่ม (กรณีมีหลายเล่มจบ) (สถานที่พิมพ์),✓เล่มที่:✓กรณีมีหลายเล่มจบ),✓ปีที่พิมพ์**,**✓หน้าหรือจำนวนหน้าที่อ้างถึง.

8) **บทความในสารานุกรม** มีรูปแบบดังนี้

ชื่อผู้เขียน✓✓ชื่อสกุลผู้เขียน,✓”ชื่อบทความ,”✓**ชื่อสารานุกรม**หน้าแรกของบทความ,✓เล่มที่ของสารานุกรม,✓ปีที่พิมพ์,✓หน้าในบทความหน้าที่ต้องการอ้างอิง (ถ้ามี).

9) **บทวิจารณ์หนังสือ** มีรูปแบบดังนี้

ชื่อผู้เขียน✓✓ชื่อสกุลผู้เขียน,✓วิจารณ์เรื่อง **ชื่อหนังสือที่วิจารณ์,**✓โดยผู้แต่งหนังสือที่วิจารณ์,✓เล่มที่ของวารสาร,✓**ชื่อวารสาร,**✓หน้าแรกของบทวิจารณ์,✓(เดือน ปีพิมพ์),✓หน้าในบทวิจารณ์โดยเฉพาะที่ต้องการอ้าง (ถ้ามี).

10) **สัมภาษณ์** มีรูปแบบดังนี้

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์,✓ตำแหน่ง(ถ้ามี),✓วัน✓เดือน✓ปี✓สถานที่.

11) อินเตอร์เน็ต มีรูปแบบดังนี้

ชื่อผู้แต่ง,✓(ปีที่เผยแพร่) ,✓**ชื่อเรื่อง**,✓สืบค้นเมื่อ✓วันที่✓เดือน✓ปี, ✓จาก✓แหล่งที่อยู่ไฟล์(URL)

4.2 บรรณานุกรม

เอกสารอ้างอิงที่เป็นบรรณานุกรมใช้แบบ APA (American Psychological Association) มีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

4.2.1 เรียงเอกสารอ้างอิงภาษาไทย ตามด้วยเอกสารอ้างอิงภาษาต่างประเทศ

4.2.2 การอ้างอิงที่เป็นตัวเลข ให้ใช้เลขอารบิกทุกกรณี

4.2.3 การเรียงลำดับ ให้เรียงลำดับตามอักษรของผู้แต่ง

1) เขียนชื่อทุกคนที่ร่วมเขียนเอกสารภาษาไทยให้เขียนชื่อทุกคนเรียงกันไป คั่นด้วยจุลภาค (,)

2) คนสุดท้ายให้เชื่อมด้วย และ เช่น ดิเรก ควรสมาคม, ทศพร มูลรัตน์ และสุรชัย อุษาวงศ์.

3) เอกสารที่มีผู้เขียนชุดเดียวกัน ให้เรียงลำดับตามปีจากปีที่พิมพ์ก่อน-ปีที่พิมพ์หลังต่อ ๆ มา แต่หากเป็นปีเดียวกันให้ใส่ ก ข ค กำกับไว้ที่พุทธศักราช หรือ A B C กำกับไว้ที่คริสต์ศักราช โดยเรียงตามลำดับของเล่มที่พิมพ์ก่อน-หลัง และตามลำดับตัวอักษรของชื่อเรื่องสำหรับชื่อเรื่องให้ใช้ตัวเอน

4) ชื่อผู้แต่งในรายการถัดจากรายการแรกให้แทนชื่อผู้เขียนด้วยการขีดเส้นใต้ จำนวน 16 เคาะ (8 ตัวอักษร) ตามด้วยจุด (.)

5) บรรณานุกรมที่มีความยาวเกิน 1 บรรทัด ในการพิมพ์/เขียนบรรทัดที่ 2 ให้เยื้องเข้าประมาณ 0.5 ซม.

4.2.4 ชื่อเรื่องหนังสือ ชื่อบทความ ชื่อวารสารภาษาต่างประเทศ ให้ขึ้นต้นด้วยตัวพิมพ์ใหญ่ทุกคำ ยกเว้นคำบุพบทและสันธาน

4.2.5 หากไม่ปรากฏเมืองที่พิมพ์ สำนักพิมพ์ ให้ใช้คำว่า ม.ป.ท. หรือ n.p. หากไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ให้ใช้คำว่า ม.ป.ป. หรือ N.d.

4.2.6 ในกรณีไม่มีชื่อผู้แต่ง ผู้รวบรวม ผู้แปล หรือบรรณาธิการ ให้ลงรายการชื่อเรื่องแทน

4.2.7 ลำดับการเขียนและเครื่องหมายวรรคตอนให้ใช้ดังนี้

1) หนังสือ

ผู้แต่ง 1 คน

ภาษาไทย
ชื่อ✓✓สกุล.✓ (ปีพิมพ์).✓**ชื่อเรื่อง**✓(พิมพ์ครั้งที่).✓สถานที่พิมพ์: ✓สำนักพิมพ์.

ภาษาอังกฤษ
สกุล,✓อักษรย่อชื่อ.✓(ปีพิมพ์).✓**ชื่อเรื่อง**✓(พิมพ์ครั้งที่).✓สถานที่พิมพ์: ✓สำนักพิมพ์.

ผู้แต่ง 2 คน

ภาษาไทย
ชื่อ✓✓สกุล✓และ✓ ชื่อ✓ ✓ สกุล.✓ (ปีพิมพ์).✓**ชื่อเรื่อง**✓(พิมพ์ครั้งที่). ✓สถานที่พิมพ์:✓ สำนักพิมพ์.

ภาษาอังกฤษ
สกุล,✓อักษรย่อชื่อ.,✓&✓สกุล,✓ชื่อ.✓(ปีพิมพ์).✓**ชื่อเรื่อง**✓(พิมพ์ครั้งที่). ✓สถานที่พิมพ์:✓ สำนักพิมพ์.

หมายเหตุ ถ้าผู้แต่งมากกว่า 3 คน ให้มีเพียงชื่อผู้แต่งคนแรก เว้นวรรค แล้วตามด้วย “และอื่น ๆ” หรือ et al

2) บทความบรรณาธิการ

ภาษาไทย

ชื่อ✓✓สกุล.✓ (ปีพิมพ์).✓**ชื่อบทความ.**✓ใน✓ชื่อ✓✓สกุลบรรณาธิการ ✓(บ.ก.),✓ชื่อหนังสือ✓ (เลขหน้า).✓สถานที่พิมพ์:✓สำนักพิมพ์.

ภาษาอังกฤษ

สกุล,✓อักษรย่อชื่อ.✓(ปีพิมพ์).✓ชื่อบทความ.✓In✓สกุล,✓ชื่อ.✓(Ed. หรือ Eds.)✓**ชื่อหนังสือ**✓ (เลขหน้า).✓สถานที่พิมพ์:✓สำนักพิมพ์.

3) วารสาร

ภาษาไทย

ชื่อ✓✓สกุล.✓(ปีพิมพ์).✓ชื่อบทความ.✓**ชื่อวารสาร,**✓เลขของปีที่ (เลขที่ฉบับที่),✓เลขหน้า.

ภาษาอังกฤษ

สกุล,✓อักษรย่อชื่อ.✓(ปีพิมพ์).✓ชื่อบทความ.✓**ชื่อวารสาร,**✓เลขของปีที่(เลขที่ฉบับที่),✓เลขหน้า.

4) หนังสือพิมพ์

ภาษาไทย

ชื่อ✓✓สกุล.✓(ปี,✓วัน✓เดือน).✓ชื่อคอลัมน์.✓**ชื่อหนังสือพิมพ์,** ✓เลขหน้า.

ภาษาอังกฤษ

สกุล,✓อักษรย่อชื่อ.✓(ปี,✓วัน✓เดือน).✓ชื่อคอลัมน์.✓**ชื่อหนังสือพิมพ์,** ✓เลขหน้า.

5) วิทยานิพนธ์

ภาษาไทย ชื่อ✓✓สกุล.✓(ปีที่เผยแพร่).✓**ชื่อวิทยานิพนธ์.**✓ระดับปริญญา,✓ชื่อสาขาวิชาหรือภาควิชา/คณะ/✓ชื่อมหาวิทยาลัย **ภาษาอังกฤษ** สกุล,✓อักษรย่อชื่อ.✓(ปีที่เผยแพร่).✓**ชื่อวิทยานิพนธ์.**✓ระดับปริญญา,✓ชื่อสาขาวิชาหรือภาควิชา/✓คณะ/ชื่อมหาวิทยาลัย

6) เว็บไซต์

ภาษาไทย ชื่อ✓✓สกุลผู้เขียน.✓(ปีที่เผยแพร่).✓**ชื่อบทความ.**✓สืบค้นวันที่✓ระบุวันที่✓เดือน✓ปี,✓จาก✓URL **ภาษาอังกฤษ** สกุล,✓อักษรย่อชื่อผู้เขียน.✓(ปีที่เผยแพร่).✓**ชื่อบทความ.**✓Retrived✓เดือน✓วัน✓ปี,✓form✓URL

7) การสัมภาษณ์

ภาษาไทย ชื่อ✓✓สกุล.✓(ปี,✓วัน✓เดือน).✓สัมภาษณ์โดยชื่อ✓สกุล.✓ตำแหน่ง (ถ้ามี),✓สถานที่. **ภาษาอังกฤษ** สกุล,✓อักษรย่อชื่อ.✓(ปี,✓วัน✓เดือน).✓Interviewed by✓อักษรย่อชื่อ✓สกุล✓[วิธีการบันทึก].✓ตำแหน่งของผู้ถูกสัมภาษณ์,✓เมือง

แบบฟอร์มเสนอบทความ เพื่อลงตีพิมพ์ในวารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์
สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

1. ข้าพเจ้า (นาย/นาง/นางสาว) ชื่อ ....ชื่อสกุล..

(Mr./Mrs./Miss First) Name .... Surname..

ตำแหน่งทางวิชาการ (ถ้ามี).. คุณวุฒิการศึกษา..

2. สถานที่ทำงาน ; หน่วยงาน ....

ที่อยู่ (ที่ติดต่อได้สะดวก)..

โทรศัพท์.......................................โทรสาร ....โทรศัพท์มือถือ ....

E-mail ....

3. ขอส่งบทความ ❑ บทความวิจัย ❑ บทความทางวิชาการ

ชื่อบทความ

ภาษาไทย...

....

ภาษาอังกฤษ...

....

4. บทความนี้ ❑ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาเพื่อปริญญาตามหลักสูตร..

ในสาขา.. ของสถาบันการศึกษา..

❑ ไม่เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาเพื่อปริญญา

ทั้งนี้ข้าพเจ้าขอให้คำรับรองว่า บทความที่นำเสนอมานี้ ยังไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน รวมทั้งไม่อยู่ระหว่างการเสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารอื่น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ลงนาม ....

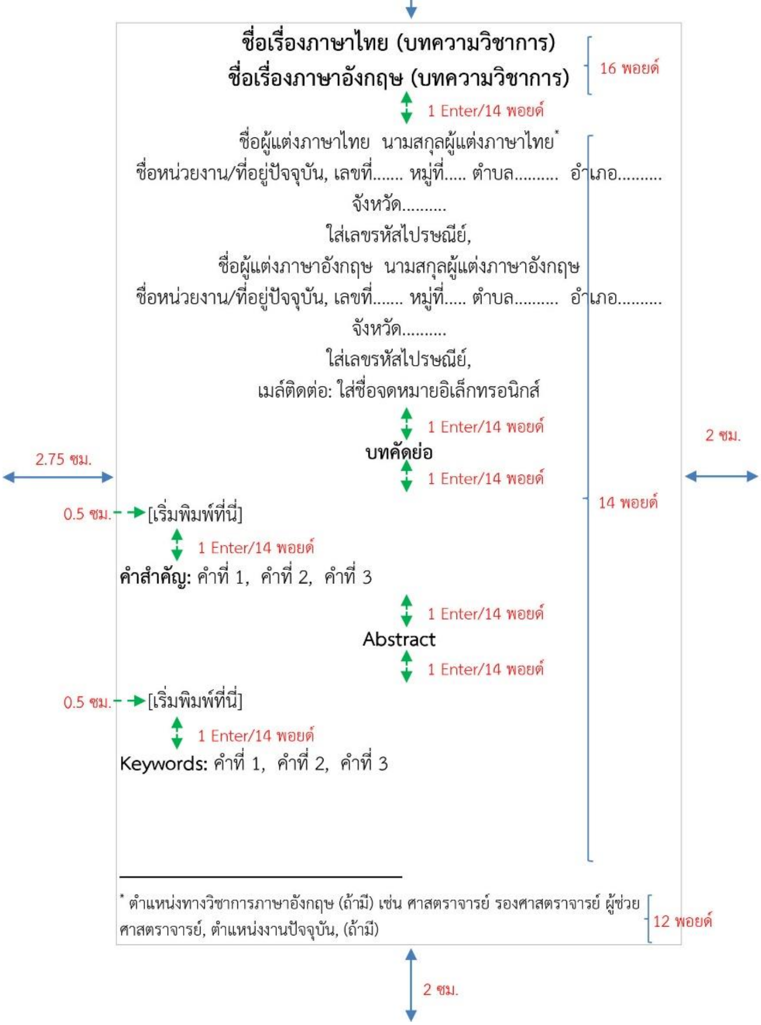
(..)

วันที่......... เดือน .... พ.ศ. ....

กรุณาส่งแบบฟอร์มเสนอบทความนี้มายัง

บรรณาธิการวารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์
สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เลขที่ 80 หมู่ 9 ต.บ้านดู่ อ.เมือง จ.เชียงราย 57100
โทร. 053-776137 โทรสาร. 053-776137 เว็บไซต์ https://www.tci-thaijo.org/index.php/lawcrru
Email : lawcrru.ejournal@gmail.com

ตัวอย่าง


2.5 ซม.
ชื่อเรื่องภาษาไทย (บทความวิชาการ)
ชื่อเรื่องภาษาอังกฤษ (บทความวิชาการ)
16 พอยต์
1 Enter/14 พอยต์
ชื่อผู้แต่งภาษาไทย นามสกุลผู้แต่งภาษาไทย*
ชื่อหน่วยงาน/ที่อยู่ปัจจุบัน, เลขที่....... หมู่ที่..... ตำบล.......... อำเภอ.........
จังหวัด..........
ใส่เลขรหัสไปรษณีย์,
ชื่อผู้แต่งภาษาอังกฤษ นามสกุลผู้แต่งภาษาอังกฤษ
ชื่อหน่วยงาน/ที่อยู่ปัจจุบัน, เลขที่....... หมู่ที่..... ตำบล.......... อำเภอ.........
จังหวัด..........
ใส่เลขรหัสไปรษณีย์,
เมล์ติดต่อ: ใส่ชื่อจดหมายอิเล็กทรอนิกส์
1 Enter/14 พอยต์
บทคัดย่อ
1 Enter/14 พอยต์
2.75 ซม.
2 ซม.
14 พอยต์
0.5 ซม.
[เริ่มพิมพ์ที่นี่]
1 Enter/14 พอยต์
คำสำคัญ: คำที่ 1, คำที่ 2, คำที่ 3
1 Enter/14 พอยต์
Abstract
1 Enter/14 พอยต์
0.5 ซม.
[เริ่มพิมพ์ที่นี่]
1 Enter/14 พอยต์
Keywords: คำที่ 1, คำที่ 2, คำที่ 3
* ตำแหน่งทางวิชาการภาษาอังกฤษ (ถ้ามี) เช่น ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์, ตำแหน่งงานปัจจุบัน, (ถ้ามี)
12 พอยต์
2 ซม.

ตัวอย่าง

2.5 ซม.

1. บทนำ/ความเป็นมา

1 Enter/14 พอยต์

0.5 ซม.

1.1 หัวข้อย่อยระดับ 1

[เริ่มพิมพ์ที่นี่][1]

1.1.1 หัวข้อย่อยระดับ 2

[เริ่มพิมพ์ที่นี่]

1) [เริ่มพิมพ์ที่นี่]

2) [เริ่มพิมพ์ที่นี่]

1.2 หัวข้อย่อยระดับ 1

[เริ่มพิมพ์ที่นี่]

หมายเหตุ : โดยทั่วไปการเขียนบทนำไม่จำเป็นต้องมีหัวข้อย่อย

1 Enter/14 พอยต์

2. หัวข้อใหญ่

14 พอยต์

2.75 ซม.

2 ซม.

1 Enter/14 พอยต์

2.1 หัวข้อย่อยระดับ 1

[เริ่มพิมพ์ที่นี่]

2.1.1 หัวข้อย่อยระดับ 2

[เริ่มพิมพ์ที่นี่]

2.1.2 หัวข้อย่อยระดับ 2

[เริ่มพิมพ์ที่นี่]

1) [เริ่มพิมพ์ที่นี่]

2) [เริ่มพิมพ์ที่นี่]

2.2 หัวข้อย่อยระดับ 1

[เริ่มพิมพ์ที่นี่]

2.2.1 หัวข้อย่อยระดับ 2

[เริ่มพิมพ์ที่นี่]

---

[1] การอ้างอิงให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และคำแนะนำสำหรับผู้ประสงค์ส่งบทความลงตีพิมพ์ในวารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์

12 พอยต์

2 ซม.

จัดพิมพ์โดย

ห้างหุ้นส่วนจำกัด ปี้ แอนด์ น้อง พลัส
132/7 หมู่ 4 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมืองเชียงราย
จังหวัดเชียงราย
เบอร์ติดต่อ 093-6311487

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
80 หมู่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100
โทร. 053-776137 โทรสาร. 053-776137
Website: http://law.crru.ac.th Facebook: นิติศาสตร์ มรชร.