



**วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์**  
**สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่**  
The Journal of Law, Public Administration and Social Science  
School of Law Chiang Rai Rajabhat University.



ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2563)

Vol.4 No.2 (July – December 2020)

ISSN 2539-7222



**วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์**

ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2563)

The Journal of Law, Public Administration and Social Science.

School of Law Chiang Rai Rajabhat University

Vol.4 No.2 (July – December 2020)

ISSN 2539-7222

## นโยบาย

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ได้จัดทำวารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ขึ้น เปิดโอกาสให้อาจารย์ นิสิต นักศึกษา ตลอดจน นักวิชาการ นักวิจัย และผู้สนใจทั่วไปทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย มีโอกาสได้เผยแพร่ผลงานวิชาการในรูปของบทความวิชาการและบทความวิจัย เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเผยแพร่ความรู้ในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ ให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยตีพิมพ์เผยแพร่ ผู้สธารณชนผู้สนใจทั่วไป พร้อมทั้งทั้งการพัฒนาระดับให้เป็นวารสาร ระดับชาติและนานาชาติต่อไป

## วัตถุประสงค์

1. เพื่อส่งเสริมและเผยแพร่ผลงานและทรรศนะทางวิชาการสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ให้แก่บุคคลทั่วไป
2. เพื่อเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนทัศนะและแนวคิดด้านนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์
3. เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการเสนอผลงาน บทความ ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับ งานวิจัย

## ขอบเขต

วารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ รับผิดชอบบทความวิชาการ บทความวิจัย ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยขอบเขตเนื้อหาของวารสารจะครอบคลุม เนื้อหา เกี่ยวกับกฎหมาย การเมืองการปกครอง และสังคมทั่วไป

## กำหนดการตีพิมพ์

- วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ จัดพิมพ์ ปีละ 2 ฉบับ  
ฉบับที่ 1 เดือน มกราคม - มิถุนายน  
ฉบับที่ 2 เดือน กรกฎาคม - ธันวาคม

วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์  
ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2563)

## 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  
และไม่ใช้ความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัยและคณะผู้จัดทำ

### บรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ดิเรก ควรสมาคม

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

### ผู้ช่วยบรรณาธิการ

อาจารย์วรรณัฐ บุญเจริญ

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

### กองบรรณาธิการผู้ทรงคุณวุฒิ

1. ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร. มนัส สุวรรณ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
2. ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร
3. รองศาสตราจารย์ ดร.โยธิน แสงวงดี มหาวิทยาลัยมหิดล
4. รองศาสตราจารย์ ดร.ประธาน วัฒนวานิชย์ ข้าราชการบำนาญ
5. รองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงศักดิ์ จันทโททัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง
6. รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมินทร์ บุตรอินทร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ศูนย์ลำปาง
7. รองศาสตราจารย์สมพงษ์ บุญเลิศ ข้าราชการบำนาญ
8. รองศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลปกุล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
9. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กฤษณ์ รักชาติเจริญ มหาวิทยาลัยมหิดล
10. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพรัช ธีระชัยมหิทธิ มหาวิทยาลัยพะเยา
11. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ น้อยฉิม มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
12. นายเกรียงไกร เจียมบุญศรี ทนายความบริษัท อีเอสเคาน์เซล จำกัด

### กองบรรณาธิการ

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทศพร มุลรัตน์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิทักษ์ ศศิสุวรรณ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรพี โพธิสาราช มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
4. ผู้ช่วยศาสตราจารย์เพชรวรรณ ขำตุ้ม มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรชัย อุฬารวงศ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
6. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ยິงศักดิ์ เพชรนิล มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

### ฝ่ายจัดการและธุรการ

- |                             |                           |
|-----------------------------|---------------------------|
| 1. นางสาวอนงค์ โถยะโล       | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย |
| 2. นายปฐมพงษ์ เมืองขาว      | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย |
| 3. นางสาววิภารัตน์ หวลคำ    | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย |
| 4. นางสาวสุศารัตน์ ยาวีเลิง | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย |

### ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความ

- |                                               |                                     |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------|
| 1. รองศาสตราจารย์ ดร.โยธิน แสงวงดี            | มหาวิทยาลัยมหิดล                    |
| 2. รองศาสตราจารย์ ดร.ประธาน วัฒนวานิชย์       | ข้าราชการบำนาญ                      |
| 3. รองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงศักดิ์ จันทโททัย     | มหาวิทยาลัยรามคำแหง                 |
| 4. รองศาสตราจารย์ ดร.จักรพันธ์ วงษ์บูรณาวาทย์ | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย           |
| 5. รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมินทร์ บุตรอินทร์      | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์<br>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 ธีระชัยมหิทธิ | มหาวิทยาลัยพะเยา                    |
| 12. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เลหฬ้า ตรีเอกานุกูล | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย           |
| 13. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รณิดา ปิงเมือง      | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย           |
| 14. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ น้อยฉิม   | มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง               |
| 15. ผู้ช่วยศาสตราจารย์อุดม งามเมืองสกุล       | มหาวิทยาลัยพะเยา                    |
| 16. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทศพร มุลรัตน์           | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย           |
| 17. ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิทักษ์ ศศิสุวรรณ       | มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย           |

## บทบรรณาธิการ

วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ เชียงราย ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2563 ในเล่มนี้มีจำนวน 12 บทความ เป็นบทความภายนอก 8 บทความและภายใน 4 บทความ วารสารฯขอขอบคุณ ผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่าน ในการตรวจประเมินบทความครั้งนี้ บทความในเล่ม ประกอบไปด้วย บทความในสาขานิติศาสตร์ และสาขาบริหารรัฐกิจหรือ รัฐศาสตร์ ที่น่าสนใจ ได้แก่ บทความด้านสิ่งแวดล้อมเรื่องพระราชบัญญัติอากาศ สะอาดของสหราชอาณาจักร เขียนโดย ผศ.ดร.ปิติเทพ อยู่ยั้งนง บทความของ ผศ. ดร.ไพรัช ชีระชัยมทิทธิ เรื่องสิทธิคนต่างด้าวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และ บทความเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนทางพุทธศาสนา และเรื่องการเกณฑ์ทหารกับการ ละเมิดสิทธิมนุษยชน และเรื่องการวิพากษ์นโยบายประชานิยมในแง่รัฐศาสตร์ เป็นต้น

ฉบับถัดไป คือฉบับ ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 ม.ค.-มี.ย. 2564 มีปรับปรุงดังนี้ 1. เพิ่มเติมขอบเขตของวารสาร ที่กำหนดไว้เดิมว่า “เนื้อหาของวารสารจะ ครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับกฎหมาย การเมืองการปกครองและสังคมศาสตร์” เป็น “เนื้อหาของวารสารจะครอบคลุมด้านกฎหมายทุกสาขา ด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์หรือการเมืองการปกครองและด้านสังคมศาสตร์ในสาขา จิตวิทยา สาขาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา สาขาพัฒนาสังคม” เพื่อเปิด โอกาสให้คณาจารย์นักศึกษาได้มีโอกาสในการเผยแพร่บทความในสาขาดังกล่าว เพิ่มเติมนอกเหนือจากสาขานิติศาสตร์ และสาขารัฐศาสตร์และบริหารรัฐกิจซึ่ง เปิดรับบทความมาแต่เดิม จึงขอเรียนเชิญชวนผู้สนใจส่งบทความในสาขาใหม่ที่ แจ่มเพิ่มเติม 2. วารสารได้ปรับปรุงรูปเล่มใหญ่ขึ้น และการอ้างอิงใหม่ทั้งหมดให้ ครอบคลุม จึงขอให้ผู้เขียนและจะส่งบทความเข้ามา ได้ศึกษารูปแบบที่ปรับปรุง ใหม่ในเว็บไซต์วารสารด้วย นอกจากนี้ยังได้เพิ่มเติมกองบรรณาธิการ ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่ออ่านประเมินบทความในสาขาที่เปิดรับเพิ่มเติมอีกด้วย พบกับใหม่ ในฉบับถัดไป....

รองศาสตราจารย์ดิเรก ควรสมาคม  
บรรณาธิการ

## สารบัญ

### บทความวิชาการ

---

การบริหารประเทศภายใต้แนวทางประชานิยม: บทเรียนความล้มเหลวจากต่างแดนกับการดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาลไทย	1
ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว, เนติมา ไคร้มุกข์ และพิกุล สุพนาม	
ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของพระราชบัญญัติอากาศสะอาด 1956 ของสหราชอาณาจักร	37
ปีติเทพ อยู่ยืนยง	
การปฏิรูปกองทัพไทย: มุมมองการลิตรอนสิทธิมนุษยชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกรณีการเกณฑ์ทหาร	57
รัฐภูมิ ศรีเจริญตา, ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว และปิยมาศ มาวงศ์	
โทษทางอาญาในกฎหมายธุรกิจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	89
อัครพล ทองกลาง	
กฎหมายควบคุมการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบออนไลน์ในกลุ่มประเทศอาเซียน	113
อนุเทพ สุขศรีวงศ์, ณิชญากัญจน์ รัตนวรกานต์	

## สารบัญ (ต่อ)

### บทความวิจัย

---

สิทธิมนุษยชน : ศึกษาเปรียบเทียบในทางพระพุทธศาสนา ดิเรก ควรสมาคม	133
การนำนโยบายสานพลังประชารัฐไปสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษาบริษัท ประชารัฐรักสามัคคีฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด ชฎาพร หล่อประโคน	161
แนวทางการจัดการสิทธิของคนต่างด้าว ภายใต้กฎหมายข้อมูล ข่าวสารของราชการ ในการเข้าถึงสถานะบุคคลตามกฎหมายของ ประเทศไทย ไพรัช อีระชัยมทิทธิ	185
การบังคับใช้กฎหมายและแนวทางเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่ โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย พิทักษ์ ศศิสุวรรณ, สุรพี โพธิสาราช และยิ่งศักดิ์ เพชรนิล	207
กฎหมายสิทธิบัตรกับปัญหาการเข้าถึงยารักษาโรค พีรพล สิมมา	229

## สารบัญ (ต่อ)

### บทความวิจัย

---

ภาวะผู้นำทางการเมืองของเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่ จาตุรงค์ สุทรวัน, กาบแก้ว ปัญญาไทย และนวกัทร โตสุวรรณ	243
ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการขายทอดตลาดโดย เอกชนตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและคำ ของเก่า พ.ศ. 2474 ศุทธิณี แซ่ตัน	263

**การบริหารประเทศภายใต้แนวทางประชานิยม:  
บทเรียนความล้มเหลวจากต่างแดนกับการดำเนินนโยบาย  
ประชานิยมของรัฐบาลไทย**

**The Administrative Country under Populist Approach:  
Lessons Learned of the Failure of Foreign Populations  
and the Implementation of Thai Government Policies**

ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว\*, เนติมา ไคร้มุกข์\*\* และพิกุล สุพนาม\*\*

สำนักวิชาการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

80 หมู่ 9 ถ.พหลโยธิน ต.บ้านดู่ อ.เมือง จ.เชียงราย 57100

Yutthasart Norkaew, Nethima Kaimook and Pikun Supanam

School of Public Administration Chiang Rai Rajabhat University,

80 Moo 9 Paholyothin Road Bandoo Muang District

Chiang Rai Province 57100

เมลล์ติดต่อ: Yutthasart.nk@hotmail.com, nethima.kai@crru.ac.th,

pikunsupah@gmail.com

**บทคัดย่อ**

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารประเทศภายใต้แนวทางประชานิยมในเชิงที่ล้มเหลวของประเทศอาร์เจนตินา กรีซ และเวเนซุเอลา รวมถึงการดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาลไทย ในระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2544-2563 โดยนำข้อมูลบทเรียนแนวทางประชานิยมที่ล้มเหลวจากต่างแดนมาวิเคราะห์ร่วมกับการดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาลไทย

---

\* อาจารย์ประจำ, โปรแกรมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ สำนักวิชาการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

\*\* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต, โปรแกรมวิชาการปกครองท้องถิ่น สำนักวิชาการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน เพื่อสรุปผลการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบและเสนอแนะเชิงวิชาการต่อไป

ผลการศึกษา พบว่า การดำเนินนโยบาย “ประชานิยมที่ล้มเหลวจากต่างแดน” เปรียบเทียบกับนโยบาย “ประชานิยมของรัฐบาลไทย” มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ทางด้านการมุ่งอำนาจทางการเมืองภายใต้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ของแต่ละประเทศ โดยสามารถสรุปได้ 4 ลักษณะ ดังนี้

1) นโยบายประชานิยมประสบความสำเร็จในเชิงของการใช้เป็นเครื่องมือหลักในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เพื่อมุ่งเข้ามามีอำนาจทางการเมืองในการบริหารประเทศของพรรคการเมืองต่างๆ

2) นโยบายประชานิยมนำไปสู่ความสิ้นเปลืองในเชิงเศรษฐศาสตร์และไม่สามารถทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างยั่งยืนได้

3) ประเทศที่มีการใช้ประชานิยมเป็นนโยบายหลักในการบริหารประเทศจะส่งผลเชิงจิตวิทยาต่อลักษณะพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปของประชาชน ทำให้ประชาชนเสพติดนโยบายดังกล่าวจนเข้าขั้นคลั่งประชานิยม

4) ประชานิยมที่ล้มเหลวจากต่างแดนส่วนใหญ่เกิดจากภาวะเงินเฟ้อขั้นรุนแรง (Hyperinflation) จนนำไปสู่การล่มสลายทางระบบเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลไทยยังไม่เคยเผชิญสภาวะการณ์ดังกล่าวจากการใช้นโยบายประชานิยม

**คำสำคัญ:** ประชานิยม, นโยบาย, รัฐบาลไทย

## Abstract

This academic article has a purpose to study the administration of the country, under the failed populist of Argentina, Greece and Venezuela including to the implementation populist policies of Thai government, during 2001-1977. To analyze the lessons of populism that failed from abroad to be combined with the policy of Thai government from the past to the present. To summarize the comparative analysis and recommend the further academic.

The results showed that the policy implementation "The populism who fails from the abroad" and "The populism of Thai governments" It can be summarized that 4 aspects:

1) The populist policies have been successful as a tool in the election campaign. In order to gain political power in the administration of political.

2) Populist policies lead to economic wastage and it can't make that the quality of life is better.

3) The countries that used populism as their primary policy in managing, they will get the psychological effects on the changing behavior. In cause of the populace become populism.

4) Most populist failures who from many countries are caused by severe inflation (hyperinflation), leading to economic destruction, which the Thai government has never faced this situation.

**Keywords:** Populism, Policy, Thai Government

## 1. บทนำ

“นโยบายประชานิยม” เกิดขึ้นครั้งแรกช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ในทวีปยุโรปและทวีปอเมริกา เป็นอุดมการณ์และแนวทางการดำเนินการทางการเมืองที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย มีชื่อเรียกว่า “ขบวนการnarodnichvo” (Narodichestvo) ซึ่งเน้นการช่วยเหลือ “กลุ่มชาวนา” และได้กลายเป็นหนึ่งในนโยบายที่มุ่งสนับสนุนเกื้อกูลผลประโยชน์ให้แก่คนยากจนในสังคม ถือเป็น การตอบสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนส่วนใหญ่ภายในประเทศโดยตรงอีกด้วย เพื่อมุ่งหวังฐานคะแนนความนิยมและฐานเสียงสนับสนุนทางการเมือง โดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องสนใจความสมเหตุสมผลของเส้นอุปสงค์หรืออุปทานในทางเศรษฐศาสตร์รองรับ สิ่งที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว ทำให้แนวทางประชานิยมได้เกิดการตีความและนำไปใช้ในเชิงการบริหารภายใต้รูปแบบการดำเนินงานที่หลากหลายไม่ตายตัวตามบริบทที่แตกต่างทางสังคมของแต่ละประเทศ แต่มีจุดมุ่งหมายปลายทางเดียวกัน นั่นก็คือ การมุ่งเอาอกเอาใจประชาชนบางชนชั้นเป็นหลัก<sup>1</sup>

ทั้งนี้ “แนวคิดประชานิยม” มีลักษณะและความคล้ายคลึงกับ “แนวคิดรัฐสวัสดิการ” (Welfare State) ซึ่งเป็นระบบทางสังคมที่ภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนส่งเสริมและจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนในประเทศอย่างเท่าเทียมกันภายใต้ปัจจัยความจำเป็นพื้นฐานและมุ่งตอบสนองการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนผ่านนโยบายต่างๆ เช่น หลักประกันด้านสุขภาพ ซึ่งทุกคนเป็นผู้มีสิทธิได้รับการบริการป้องกันและรักษาโรคอย่างเท่าเทียมกัน ด้านการศึกษาเป็นการเปิดโอกาสให้ทุกคนได้ศึกษาเล่าเรียนตามความสามารถ โดยได้รับทุนการศึกษาให้เปล่าจากภาครัฐ ด้านแหล่งที่พักอาศัยที่ดินทำกินเป็นการประกันสิทธิของประชาชนเพื่อไม่ให้นายทุนเอาไรด์เอาเปรียบและยังเป็นการสร้างความเป็นธรรมในสังคม และด้านการประกอบสัมมาอาชีพตามความถนัดของปัจเจกบุคคล เป็นต้น<sup>2</sup> แม้จะปรากฏข้อดีจากการที่รัฐเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ดูแล

<sup>1</sup> สมพงษ์ เกษานุช และคณะ, “บทวิเคราะห์นโยบายแห่งรัฐ จาก “ประชานิยม” สู่ “ประชารัฐ”: ความเหมือนและข้อแตกต่าง จากการกำหนดทิศทางการพัฒนาของรัฐบาลไทย,” *วารสารวิชาการธรรมทศวรรษ*, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตขอนแก่น, 7(3), 363.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, 364.

สวัสดิการให้แก่ประชาชนทุกอย่างตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตายก็ตาม แต่ก็มิมีข้อเสียในประเด็นที่ประชาชนต้องจ่ายภาษีในอัตราที่สูงมากตามฐานอาชีพของประชาชนเอง เนื่องจากรัฐบาลต้องนำเงินภาษีดังกล่าวไปดูแลประชาชนทั้งหมดของประเทศ เพื่อให้เกิดรัฐสวัสดิการสมบูรณ์แบบ<sup>3</sup>

สำหรับประเทศไทยมีการดำเนินนโยบาย “แนวทางประชานิยม” ในช่วงสมัยรัฐบาลของหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมทย์ คือ “นโยบายเงินผัน” แต่ยังไม่มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากมีการประกาศยุบสภาเสียก่อน โดยนโยบายดังกล่าวเน้นการพัฒนาชนบทเป็นสำคัญผ่านการจัดสรรงบประมาณลงไปให้กับชุมชนเป็นผู้บริหารจัดการเองโดยตรง ทำให้ไม่มีความจำเป็นต้องว่าจ้างบริษัทรับเหมาเอกชนภายนอก แต่ทว่าข้อสังเกตที่สำคัญคือคุณภาพการก่อสร้างจะได้มาตรฐานหรือไม่ เพราะชาวบ้านเป็นผู้ที่ดำเนินการสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในท้องถิ่นเองทั้งหมด ซึ่งเป็นไปได้ว่าในปัดถัดมาอาจต้องมีการจัดสรรงบประมาณก้อนใหม่ เพื่อใช้ในการซ่อมแซมก็เป็นไปได้ แสดงให้เห็นว่านโยบายดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่ไม่คุ้มค่า ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2544 สมัยรัฐบาลของ “พรรคไทยรักไทย” ภายใต้การนำของพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการนำเสนอ “นโยบายประชานิยม” เป็นนโยบายหลักที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ผลปรากฏว่า “พรรคไทยรักไทย” ได้รับคะแนนเสียงอย่างถล่มทลายจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกลุ่ม “ชนชั้นรากหญ้า” ซึ่งได้มีการดำเนินนโยบายที่ประสบความสำเร็จอยู่มากมาย อาทิ นโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรค, นโยบายรับจำนำข้าว, นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง, โครงการพักชำระหนี้เกษตรกรและลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย, โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ “One Tambon, One Product” (OTOP) และโครงการบ้านเอื้ออาทร ฯลฯ เป็นต้น<sup>4</sup> ดังนั้น นับตั้งแต่ยุคสมัยรัฐบาลทักษิณเป็นต้นมา ถือได้ว่าเป็นยุคเฟื่องฟูของการใช้แนวทางประชานิยมเป็นนโยบายหลักในการบริหารประเทศจวบจนปัจจุบัน

<sup>3</sup> พลัสสรณ์ วรภัทร์ธีระกุล, “การบริหารจัดการภาครัฐไทยภายใต้ระบบรัฐสวัสดิการ,” วารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม, 4(2), 113.

<sup>4</sup> ภัทร หวังกิตติกุล, “ผลกระทบของนโยบายประชานิยมแบบทักษิณต่อการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554, 10-11.

จนนำไปสู่สภาวะการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ประชาชนเกิดการเสพติดประชานิยม จนเข้าขั้นคลั่งไคล้หลงใหลได้ปลื้มต่อตัวผู้นำรัฐบาลและพรรคการเมือง ซึ่งอาจจะนำไปสู่สภาวะเศรษฐกิจที่พังทลายอันเนื่องมาจากการที่รัฐบาลใช้งบประมาณแผ่นดินมาปรนเปรอประชาชนได้ในท้ายที่สุด

อนึ่ง หากพิจารณาถึงนโยบายประชานิยมจากต่างแดน ประเทศที่มีบริบทน่าสนใจเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายประชานิยมมีอยู่หลายประเทศที่ค่อนข้างประสบความสำเร็จในแง่ของการบริหารเชิงนโยบายที่เป็นรูปธรรม แต่ความน่าสนใจของการศึกษาจะอยู่ที่ การดำเนินนโยบายประชานิยมที่สุดโต่งและเกิดความผิดพลาดจนนำไปสู่ความพินาศและล้มเหลวภายใต้การบริหารของรัฐบาลที่มาจากความนิยมของประชาชน โดยปรากฏว่าความล้มเหลวที่เป็นบทเรียนครั้งสำคัญของโลกเกิดขึ้นในทวีปอเมริกาใต้และยุโรป ได้แก่ ประเทศอาร์เจนตินา กรีซ และเวเนซุเอลา

บทความวิชาการนี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการบริหารประเทศภายใต้แนวทางประชานิยมในเชิงที่ล้มเหลวของประเทศอาร์เจนตินา กรีซ และเวเนซุเอลา รวมถึงการดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาลไทย ในระหว่างช่วงปี พ.ศ. 2544-2563 เพื่อนำข้อมูลบทเรียนแนวทางประชานิยมที่ล้มเหลวจากต่างแดนมาวิเคราะห์ร่วมกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทยจากยุคสมัยอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน เพื่อสรุปผลการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบและเสนอแนะเชิงวิชาการต่อไป

## 2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับประชานิยม นโยบายสังคม และสวัสดิการสังคม

### 2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับประชานิยม

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2549) ได้ทบทวนแนวคิดและความหมายของ “ประชานิยม” ที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ โดยสามารถจำแนกออกมาได้ 5 ลักษณะ ดังนี้<sup>5</sup>

1) **ประชานิยมในประเทศรัสเซียและสหรัฐอเมริกา** เป็นประชานิยมในความหมายดั้งเดิมที่เกิดขึ้นในปลายศตวรรษที่ 19 โดยจุดเริ่มต้นมาจากการ

<sup>5</sup> เอนก เหล่าธรรมทัศน์, **ทักษิณา-ประชานิยม**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน), 2549, หน้า 23-46.

เรียกร้องของ “กลุ่มชาวนา” ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศรัสเซียและสหรัฐอเมริกา เรียกกลุ่มดังกล่าวว่า “ขบวนการนารอดนิก” (Narodichestvo) ถือว่าเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองที่ต้องการเอื้อผลประโยชน์ต่างๆ ให้แก่คนยากจนนำไปสู่การที่พรรคการเมืองสร้างอิทธิพลของตนผ่านนโยบาย เพื่อมุ่งหวังการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองเป็นหลัก โดยการกำหนดนโยบายที่ไม่คำนึงถึงความสมเหตุสมผลใดๆ ด้านอุปสงค์และอุปทานในทางเศรษฐศาสตร์รองรับทำให้เกิดปัญหาการบริหารงบประมาณของภาครัฐที่ขาดดุลอยู่เสมอจนอาจจะนำพาประเทศไปสู่ความหายนะได้<sup>6</sup>

2) **ประชานิยมในทวีปละตินอเมริกา** เริ่มต้นขึ้นมาในประเทศอาร์เจนตินา ตั้งแต่ทศวรรษ 1920 โดยการนำของฮวน โดมิงโก เปรอง (Juan Domingo Perón) ซึ่งได้ดำเนินนโยบายที่เน้นการสงเคราะห์ช่วยเหลือคนยากจนในประเทศ โดยมุ่งเน้นการได้มาของฐานคะแนนความนิยมและฐานเสียงจากประชาชนเป็นหลัก ทำให้ผู้นำนามีความใกล้ชิดกับมวลชนในประเทศและนำไปสู่การสนับสนุนจากประชาชนอย่างถล่มทลาย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมีความจำเป็น ต้องนำเงินงบประมาณมาใช้จ่าย เพื่อดูแลจนเจือประชาชนไม่ให้ขาดแคลนจนเกิดภาวะเงินเฟ้อภายในประเทศและเข้าสู่สภาวะล่มสลายทางเศรษฐกิจในท้ายที่สุด<sup>7</sup>

ทั้งนี้ ประชานิยมในละตินอเมริกา สามารถแบ่งยุคต่างๆ เป็นคลื่นของประชานิยม ออกมาได้ 3 ลูก ดังนี้<sup>8</sup>

**คลื่นประชานิยมลูกแรก** เกิดขึ้นในช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1929 ประเทศในทวีปละตินอเมริกาเกิดการควบกลืนทางสังคม เนื่องจากประชาชนอพยพเข้ามาในตัวเมืองมากขึ้น ทำให้ภาคอุตสาหกรรมเสนอข้อเรียกร้องเรื่องสิทธิทางการเมืองและสังคมทั่วทั้งภูมิภาค ผู้นำพรรคการเมืองต่างๆ จึงมุ่งเสนอ

<sup>6</sup> อนุสรณ์ ธรรมใจ, (2561), **ประชารัฐ ประชานิยม และรัฐสวัสดิการ**, สืบค้นเมื่อ 13 กรกฎาคม 2562, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/635795>

<sup>7</sup> Storylog, (2559), **บทเรียนจากอาร์เจนตินา**, สืบค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2562, จาก <https://storylog.co/story/5731de4927d3f4562310cdf3>

<sup>8</sup> เกษียร เตชะพีระ, **ประชานิยม: ความรู้ฉบับพกพา**, (แปลจากหนังสือเรื่อง Populism: A Very Short Introduction), กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ปั๊กสแคป จำกัด, 2561, หน้า 70-75.

หลักนโยบายทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับสังคมเพื่อเอาใจประชาชนนำไปสู่ความสำเร็จของประชานิยมในช่วงเวลานั้น

**คลื่นประชานิยมลูกที่สอง** ปรากฏชัดในประเทศอาร์เจนตินา บราซิล และเปรู เนื่องจากประเทศเหล่านี้ต่างประสบวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้ผู้นำที่ใช้ประชานิยมเป็นเครื่องมือในการรณรงค์หาเสียงจึงสามารถชนะการเลือกตั้งและเป็นรัฐบาล โดยมุ่งกล่าวโทษชนชั้นนำว่าเป็นผู้ปล้นอำนาจอธิปไตยของประชาชน แต่ภายหลังจากได้อำนาจการบริหารกลับเลือกที่จะร่วมมือกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) เพื่อดำเนินการปฏิรูประบบเสรีนิยมสมัยใหม่ แม้จะไม่ได้รับความนิยมจากประชาชนแต่กลับช่วยทำให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพและขจัดปัญหาเงินเฟ้อรุนแรงได้ ส่งผลให้ประชาชนยังคงไว้วางใจรัฐบาลและได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศอีกในสมัยต่อมา

**คลื่นประชานิยมลูกที่สาม** เป็นคลื่นลูกปัจจุบันเกิดขึ้นจากชัยชนะในการเลือกตั้งของฮูโก ชาเวซ (Hugo Chavez) ในประเทศเวเนซุเอลา นำไปสู่การแพร่หลายของประชานิยมไปยังประเทศต่างๆ เช่น ประเทศโบลิเวีย เอกวาดอร์ และนิการากัว โดยมีกรนำเอาลัทธิอเมริกันนิยมกับวาทกรรมต่อต้านจักรวรรดินิยมมาใช้มีความคล้ายคลึงกับคลื่นลูกแรกก่อนหน้านี้อยู่บ้าง แต่คลื่นประชานิยมลูกที่สามกลับโน้มเอียงที่จะใช้ความคิดทางสังคมนิยม ซึ่งผู้นำประชานิยมทั้งหมดในคลื่นลูกที่สามต่างนำเสนอตัวเองเป็นฝ่ายซ้ายแบบซุตราถนอนโคน โดยอ้างว่าสังคมนิยมสามารถสู้กับระบบตลาดเสรีนิยมได้อันจะนำไปสู่การพัฒนาตัวแบบใหม่ที่ทำให้ประชาชนหลุดพ้นจากความยากจนได้

**3) ประชาชนนิยมในประเทศตะวันตก** เป็นลักษณะการเมืองที่มีพรรคการเมืองบางพรรคได้รับความสนับสนุนจากประชาชนอย่างท่วมท้นและมีทัศนคติทางการเมืองที่ตรงกันกับความต้องการของประชาชน แต่ก็ปรากฏภาพความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายประชานิยมสุดโต่งในกรีซ เนื่องจากสองพรรคการเมืองใหญ่ของประเทศ คือ “พรรคสังคมนิยมของกรีซ” (Panhellenic Socialist Movement) หรือที่เรียกว่า “พรรค PASOK” และ “พรรคประชาธิปไตยใหม่” (New Democracy Party) หรือที่เรียกว่า “พรรค ND” ที่มีการแข่งขันโดยใช้

นโยบายประชานิยมอย่างบ้าคลั่ง<sup>9</sup> จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2553 รัฐบาลของ นายจอร์จ ปาปันเดรอู (George Papandreou) ไม่สามารถบริหารการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องขอความช่วยเหลือจากสหภาพยุโรปและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) จนนำไปสู่สถานะเศรษฐกิจที่ย่ำแย่และความวุ่นวายภายในประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจไปทั่วยุโรปและทั่วโลก<sup>10</sup>

**4) ประชานิยมในฐานะแนวทางการพัฒนาหรือแนวคิดการพัฒนาที่เน้นชนบท** เน้นการพัฒนาเกษตรกรรมเพื่อเป็นทางเลือก โดยไม่มุ่งพัฒนาให้เกิดความเป็นเมืองอย่างประเทศตะวันตก ซึ่งเป็นการเน้นกระบวนการสร้างสรรค์คุณค่าของชนบทผ่านประชาชนเป็นสำคัญ อันเป็นลักษณะแนวทางประชานิยมที่มุ่งเน้นความสุขของประชาชนที่เกิดขึ้นจากคุณค่าทางจิตใจของปัจเจกบุคคลมากกว่าการให้คุณค่าทางวัตถุนิยม ถือเป็นประชานิยมที่ยั่งยืนและช่วยสร้างสรรค์คุณค่าให้แก่ประชาชนมากกว่าประชานิยมที่มุ่งเน้นการพัฒนาความเจริญผ่านวัตถุนิยมอย่างที่พบเจอในประเทศตะวันตก

**5) ประชานิยมกับการให้ความสำคัญหรือให้คุณค่าของประชาชน** เป็นอุดมการณ์การเมืองที่เห็นความสำคัญของประชาชนทั่วไปเป็นหลัก โดยต้องมีการดำเนินนโยบายทุกอย่างให้มีลักษณะเป็นประชานิยมอยู่ตลอดเวลา เพื่อตอบสนองความพึงพอใจของประชาชนและมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการช่วยเหลือบุคคลในสังคมทุกกลุ่มวัยอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ซึ่งถือเป็นนโยบายที่สร้างความยุติธรรมให้แก่สังคม

ฉะนั้น การกำหนดนโยบายประชานิยมซึ่งปรากฏในยุครัฐบาลที่ผ่านมาจากอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบันของประเทศไทย พบว่า เป็นการนำแนวคิดประชานิยมต่างๆ มาผสมผสานกันจนมีลักษณะเฉพาะตัว โดยต้องพิจารณาร่วมกับบริบททางสังคมหลากหลายมิติในประเด็นเรื่องชนชั้นที่แตกต่าง ระบบเศรษฐกิจที่มุ่งเอื้อผลประโยชน์

<sup>9</sup> ญัฐพล วงษ์กระสัน, (2554), กริช: กรณีศึกษาวิกฤตหนี้สินและภาวะประชานิยมที่กระทบต่ออันเวศวิหามนุษย์, สืบค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม 2562, จาก

[http://popularity49.blogspot.com/2011/12/blog-post\\_22.html](http://popularity49.blogspot.com/2011/12/blog-post_22.html)

<sup>10</sup> วีรพงษ์ ชุตินันท์, (2554), กริช... ประเทศฉิบหาย...ข้างมัน ขอให้ข้า...ชนะก่อน, สืบค้นเมื่อ 8 กรกฎาคม 2562, จาก <http://www.doctorwe.com/posttoday/20110707>

ให้แก่รายทุนจนละเลยประชาชน และระบบการเมืองที่ไร้เสถียรภาพอันเป็นผลพวงมาจากการมีรัฐบาลผสมหลากหลายพรรคการเมือง ดังนั้น ประชาชนนิยมของประเทศไทยจึงมีลักษณะเป็นการนำเงินงบประมาณแผ่นดินมาจัดทำโครงการต่างๆ ที่มุ่งเอาใจและช่วยเหลือกลุ่มคนยากจนของประเทศเป็นหลัก เนื่องจากเป็นประชาชนที่มีจำนวนมากที่สุดของรัฐ ซึ่งจุดมุ่งหวังสูงสุดของการดำเนินนโยบายดังกล่าวเป็นเพียงเครื่องมือของพรรคการเมืองที่จะก้าวเข้ามากุมอำนาจในการบริหารประเทศ อย่างไรก็ตาม แนวทางประชานิยมถือว่า เป็นกระบวนการสร้างเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social safety net) แต่มีลักษณะที่เป็นเพียงการช่วยเหลือในระยะสั้นและมุ่งสร้างฐานความนิยมทางการเมืองมากกว่า รวมถึงเป็นการเพิ่มความพึงพอใจให้แก่ประชาชนบางกลุ่มในสังคมเป็นหลัก ทำให้เกิดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ยากเกินกว่าที่จะเยียวยานำไปสู่ผลกระทบในระยะยาวของรัฐที่ต้องดำเนินการแก้ไขปัญหานั้น อันอาจจะเป็นการสร้างภาระทางการเงินและการคลังจนนำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจของรัฐได้ในอนาคต<sup>11</sup>

## 2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสังคม

ริชาร์ด มอริส ทิตมัส (Titmuss, R.M., 1974) อธิบายว่า “นโยบาย” มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ<sup>12</sup> (1) นโยบายเป็นสิ่งที่บอกถึงหนทางนำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย (2) นโยบายต้องมาจากพื้นฐานความเชื่อว่า สิ่งที่ต้องการให้บรรลุเป้าหมายจะต้องเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือทำให้มีสถานะที่ดีขึ้นได้ (3) นโยบายต้องสะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจในการกระทำที่เป็นหนทางการแก้ไขปัญหาและสะท้อนให้เห็นความรับผิดชอบของบุคคลที่แก้ไขปัญหา

ฉะนั้น “นโยบายสังคม” จึงมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ (1) เป็นนโยบายที่มีจุดมุ่งหมายจัดสวัสดิการแก่ประชาชน (2) มีขอบเขตของนโยบายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งด้านเศรษฐกิจและไม่ใช้เศรษฐกิจ เช่น นโยบายค่าจ้างแรงงานหรือเกี่ยวกับรายได้ขั้นต่ำในการดำรงชีพ

<sup>11</sup> อนุสรณ์ ธรรมใจ, ประชากร รัฐ ประชาชน และรัฐสวัสดิการ.

<sup>12</sup> Titmuss, R.M., *Social policy: An Introduction*, (London: George Allen & Unwin), 1947, pp. 23-24.

ของประชาชน (3) มีนัยยะเกี่ยวกับมาตรการที่จัดให้มีการกระจายรายได้กระจายทรัพยากรจากคนรวยสู่คนจนและผู้ด้อยโอกาสในสังคม

### 2.3 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม

ริชาร์ด มอริส ทิตมัส (Titmuss, R.M., 1974) ได้แบ่งแนวคิดสวัสดิการสังคมออกเป็น 3 ประการ ดังนี้<sup>13</sup>

1) แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมแบบชั่วคราว บรรเทาปัญหา (Residualism) มีพื้นฐานความเชื่อที่ว่า บุคคลจะได้รับการช่วยเหลือเพื่อตอบสนองความต้องการของตนจากสองแหล่งใหญ่ คือ ครอบครัวและตลาด เมื่อประชาชนเกิดความเดือดร้อนต้องเน้นการช่วยเหลือตนเองโดยใช้เงินรายได้หรือเงินออมจากการประกอบอาชีพที่ตนมีอยู่จนเจือประทั้งชีวิตซื้อหาบริการทางสังคมไปก่อน หากไม่เพียงพอก็จะหันมาพึ่งพิงครอบครัว และยิ่งเชื่อว่าระบบตลาดเสรีจะทำหน้าที่ของมันเองโดยอัตโนมัติ ซึ่งรัฐบาลไม่ควรเข้ามาแทรกแซงหรือเข้ามาในสัดส่วนน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ รัฐสามารถเข้าช่วยเหลือประชาชนได้ในกรณีที่ประสบปัญหาอย่างหนักหรือประสบภัยพิบัติเพียงเท่านั้น เช่น อุทกภัย วาตภัย อัคคีภัย หรือทุพภิกขภัยต่างๆ เป็นต้น โดยเป็นการยื่นมือเข้าช่วยเหลือเป็นครั้งคราวไม่ถาวร

2) แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมแบบสัมฤทธิ์ผลทางอุตสาหกรรม (Industrialism) ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเศรษฐศาสตร์และจิตวิทยาอุตสาหกรรม โดยเชื่อว่าสังคมเป็นเสมือนกลไกหนึ่งในระบบเศรษฐกิจ จึงต้องให้ประโยชน์แก่ผู้ที่มีส่วนในการผลักดันระบบเศรษฐกิจ โดยใช้มาตรการด้านภาษีอากรและการเงินการคลังเพื่อมุ่งตอบสนองต่อบุคคลที่เป็นกำลังการผลิต ซึ่งใช้หลักเกณฑ์จัดสรรโดยพิจารณาจากความสามารถในการทำงาน สภาพภาพทางสังคมและบทบาทการทำงานของแต่ละบุคคล ดังนั้น บุคคลที่มีความสามารถในการทำงานสูงและตอบสนองต่อการสร้างผลิตภาพในระบบเศรษฐกิจก็สมควรที่จะได้รับสวัสดิการตอบแทนที่ต่ำกว่าผู้ที่สร้างผลิตภาพได้น้อย โดยเป็นการวัดจากรายได้ที่ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐ

<sup>13</sup> กิติพัฒน์ นนทปัทมเดช, นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 2554, หน้า 12-14.

### 3) แนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมแบบสถาบัน (Institutionalism)

สวัสดิการสังคมเป็นสถาบันสังคมที่ก่อให้เกิดบูรณาภาพในสังคม แม้ว่าสังคมจะมีเสถียรภาพแต่ก็ต้องมีสวัสดิการสังคมเพื่อให้ระบบสังคมดำเนินไปได้อย่างราบรื่น ซึ่งแนวคิดนี้เหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจเสรี โดยควรดำเนินการควบคู่กันไป เพื่อคานกระบวนกรเปลี่ยนแปลงที่ไม่เป็นธรรมอันเกิดจากระบบเศรษฐกิจ

### 3. บทเรียนการบริหารประเทศภายใต้แนวทางประชานิยมที่ล้มเหลวจากต่างแดน

นโยบายประชานิยมถือเป็นนโยบายสาธารณะของภาครัฐ ซึ่งนำเสนออุดมการณ์ทางการเมืองเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือแก่คนยากจนส่วนใหญ่ของประเทศที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในช่วงระยะเวลาแรกของการดำเนินการ แต่หากมีการดำเนินนโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง อาจจะทำให้เกิดปัญหาสภาวะการขาดดุลทางการเงินการคลังตามหลักเศรษฐศาสตร์อย่างรุนแรง จนนำไปสู่การล่มสลายของรัฐใดรัฐหนึ่ง ทั้งนี้ ผู้เขียนและคณะได้รวบรวมข้อมูลการดำเนินนโยบายจากรัฐต่างๆ ที่มีการใช้ประชานิยมเป็นนโยบายหลักในการบริหารประเทศจนนำไปสู่ความล้มเหลวและได้กลายเป็นบทเรียนการพังทลายทางเศรษฐกิจครั้งสำคัญของโลกอยู่ 3 ประเทศ ดังนี้

#### 3.1 ความล้มเหลวของนโยบายประชานิยมในประเทศอาร์เจนตินา

ประชานิยมในประเทศอาร์เจนตินาสอดคล้องกับแนวคิดคลื่นประชานิยมลูกที่สอง<sup>14</sup> ซึ่งสถานการณ์ในช่วงเวลานั้นชาติต่างๆ ในทวีปละตินอเมริกา ประสบวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้ผู้นำพรรคการเมืองต่างใช้ประชานิยมเป็นเครื่องมือจนสามารถกุมชัยชนะจากการเลือกตั้งได้ นโยบายที่ปรากฏจึงมุ่งเน้นการปฏิรูประบบเสรีนิยมสมัยใหม่ ทำให้เศรษฐกิจมีเสถียรภาพจนนำไปสู่การที่ประชาชนต่างให้การสนับสนุนรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง<sup>15</sup> จุดเริ่มต้นของเรื่องราวมาจากการดำเนินนโยบายประชานิยมของพันเอกฮวน โดมิงโก เปรอง (Juan Domingo Peron) ภายหลังได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี โดยมีภรรยาเป็นผู้ช่วยคนสำคัญ คือ นางมารีอา เอวา ดูว์เต้ (Maria Eva Duarte) หรือ

<sup>14</sup> โปรตยอนพิจารณาในหัวข้อ 2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับประชานิยม 2) ประชานิยมในทวีปละตินอเมริกา ประเด็นคลื่นประชานิยมลูกที่สอง.

<sup>15</sup> เกเชียร เดเซพีระ, ประชานิยม: ความรู้ฉบับพกพา, 72-74.

เอวิต้า เปรอง (Evita Peron) ภุมิหลังเคยเป็นชนชั้นกรรมาชีพและมีฐานะยากจน ซึ่งได้เข้ามามีบทบาทสำคัญทางการบริหารประเทศในกระทรวงแรงงาน โดยนโยบายแรงงานสำหรับสตรีเป็นนโยบายที่ทำให้พันเอกเปรองและนางเอวิต้า ได้รับความนิยมนจนสามารถครองใจชนชั้นแรงงานได้เป็นอย่างมาก ต่อมา ภายหลังกสงครามโลกครั้งที่ 2 ทหารได้เข้ามาแทรกแซงกดดันให้พันเอกเปรอง ลาออกจากตำแหน่ง เนื่องจากถูกกล่าวหาว่าให้การสนับสนุนพรรคนาซีในช่วง สงครามโลกที่ผ่านมา แต่นางเอวิต้าได้ปลุกระดมประชาชนผู้ยกไร่ประมาณ 30,000 คน มาร่วมชุมนุมประท้วงเต็มท้องถนน เพื่อคัดค้านไม่ให้พันเอกเปรอง ลาออก หลังจากนั้นจึงมีการเลือกตั้งครั้งใหม่ผลปรากฏว่าพันเอกเปรองยังได้รับความไว้วางใจจากประชาชนและได้เป็นประธานาธิบดีอีกสมัยด้วยคะแนนเสียง อย่างท่วมท้น นำไปสู่การใช้นโยบายประชานิยมในการบริหารประเทศเป็นหลัก มากยิ่งขึ้น โดยการดำเนินกิจการต่างๆ ของภาครัฐนั้น เป็นการนำเงิน งบประมาณแผ่นดินมาใช้จ่ายเพื่อดูแลประชาชนภายในประเทศ จนเกิดภาวะ เงินเฟ้อและเงินคงคลังหมด ทำให้นำไปสู่การชุมนุมประท้วงนัดหยุดงาน<sup>16</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 นายพลเอ็ดวโด โลนาดี (Eduardo Lonardi) ได้นำ ทหารเข้ายึดอำนาจและเนรเทศพันเอกเปรองไปอยู่ที่ประเทศสเปน ถึงกระนั้น ในปี พ.ศ. 2516 พันเอกเปรองก็ได้เดินทางกลับเข้ามาภายในประเทศอีกครั้ง ทำให้เกิดกลุ่มแนวคิดอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มคนที่ สนับสนุนทหารกับกลุ่มคนที่สนับสนุนพันเอกเปรอง จนนำไปสู่ภาวะวิกฤตการณ์ สร้างความสลดหดหู่สะเทือนใจแก่ชาวโลกเป็นอย่างมาก กอปรกับราคาน้ำมันที่ พุ่งสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เกิดภาวะเงินเฟ้ออย่างหนัก (Hyperinflation) ทำให้ พันเอกเปรองซึ่งดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอยู่ในขณะนั้นเกิดภาวะ ความเครียดสะสมและตรอมใจจนถึงแก่อสัญกรรม เป็นเหตุให้ประเทศ อาร์เจนตินากลับเข้าสู่ยุคทหารครองเมืองอีกครั้ง ด้วยนโยบายที่เด็ดขาดกับกลุ่ม บุคคลผู้มีความคิดเห็นแตกต่างทางการเมือง โดยใช้วิธีการที่รุนแรงจนนำไปสู่ การเช่นฆ่าประชาชนนับหมื่นคน

<sup>16</sup> Storylog, บทเรียนจากอาร์เจนตินา.

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ภายใต้บริบทของการเมืองโลกในยุคนั้น โดยการนำของชาติมหาอำนาจโลกเสรีทุนนิยมประเทศสหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีบทบาทสำคัญภายในภูมิภาคละตินอเมริกามากขึ้น โดยมีแนวทางในการต่อต้านและกดดันประเทศที่รัฐบาลมาจากการปฏิวัติรัฐประหาร เป็นเหตุทำให้รัฐบาลทหารของอาร์เจนตินาโดนคว่ำบาตรจากประชาคมโลก และนำไปสู่การออกนโยบายเปิดเสรีทางการค้าในที่สุด ทำให้นายทุนชาวต่างชาติเข้ามาดำเนินกิจการศูนย์การค้าขนาดใหญ่และสร้างบทบาททางเศรษฐกิจผ่านการดำเนินธุรกิจภายในประเทศ อาทิ ห้างสรรพสินค้า Makro และห้างสรรพสินค้า Carrefour ผุดขึ้นมากกว่า 370 แห่ง ส่งผลกระทบต่อร้านค้าโช่วห่วยซึ่งเป็นธุรกิจของชาวอาร์เจนตินาโดยตรง ทำให้มีความจำเป็นต้องปิดตัวลงทั้งหมดตามกลไกระบบเศรษฐกิจ ต่อมาในปี พ.ศ. 2526 เกิดวิกฤตเกี่ยวกับสภาวะเงินหมุนเวียนภายในประเทศไหลออกนอกประเทศเป็นจำนวนมาก และนำไปสู่ภาวะเงินเฟ้อขึ้นรุนแรง (Hyperinflation) อีกครั้งจนประเทศเกิดหนี้สินเป็นจำนวนมหาศาล

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2529 นายราอูล อันฟองซิล (Raul Alfonsín) เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี และในปี พ.ศ. 2532 ได้ออกนโยบายเสรีนิยมใหม่ มีการออกกฎหมายที่เอื้อให้ชาวต่างชาติเข้ามาครอบครองที่ดินภายในประเทศได้ และยังมีการขายรัฐวิสาหกิจให้แก่บริษัทเอกชนต่างชาติ แต่การดำเนินนโยบายดังกล่าวถูกคัดค้านโดยผู้นำฝ่ายค้าน คือ นายคาร์ลอส ซาอูล เมเนม (Carlos Saul Menem) ซึ่งได้โจมตีว่านโยบายที่เกิดขึ้นเป็นนโยบายขายชาติขายแผ่นดิน รวมถึงในห้วงเวลานั้นมีแรงกดดันและปัญหาต่างๆ ของประเทศเป็นจำนวนมาก ทำให้นายอัลฟองซิน ตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งประธานาธิบดี และต่อมาในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2534-2541 นายเมเนม พรรคนิยมเปรง ได้ใช้นโยบายประชานิยมในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งด้วยนโยบาย “คิดใหม่ ทำใหม่ เพื่อประชาชนและประเทศชาติ” ทำให้ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีคนใหม่ ด้วยคะแนนเสียงถล่มทลาย แต่เหตุการณ์กลับพลิกผันอันเกิดจากการที่นายเมเนมได้นำนโยบายเสรีนิยมใหม่ของอัลฟองซิลที่ตนเคยโจมตีมาดำเนินการเสียเอง เพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้แก่ตนและกลุ่มพวกพ้อง อีกทั้งยังเข้าควบคุมสื่อโทรทัศน์ผ่านรายการละครและกีฬาฟุตบอล โดยมีการดำเนินนโยบายขายรัฐวิสาหกิจที่สำคัญของชาติมากมาย อาทิ สายการบิน น้ำประปา บริษัทน้ำมัน การไฟฟ้า

ทางด่วน องค์การโทรศัพท์ เป็นต้น โดยใช้วิธีการขายรัฐวิสาหกิจทุกแห่งเข้าในตลาดหลักทรัพย์และให้ญาติสนิทมิตรสหายซื้อหุ้นในราคาถูก หลังจากนั้นรัฐบาลก็ปันหุ้นแล้วขายต่อให้นายทุนชาวต่างชาติในราคาสูงลิบลัว ถือเป็นกระบวนการคอร์รัปชันที่แยบยลและถูกต้องตามกฎหมายทุกประการ ทำให้ประเทศอาร์เจนตินาเข้าสู่ภาวะล้มละลายในท้ายที่สุด ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2542–2545<sup>17</sup>

### 3.2 ความล้มเหลวของนโยบายประชานิยมในประเทศกรีซ

ความล้มเหลวของประชานิยมช่วงระยะเวลาต่อมาเกิดขึ้นในประเทศกรีซ ซึ่งเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรปเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีการดำเนินนโยบายประชานิยมเต็มขั้นมาอย่างยาวนาน จนทำให้ประเทศประสบภาวะวิกฤตทางการเงินอย่างรุนแรงจนนำไปสู่การรัดเข็มขัดทางเศรษฐกิจ โดยจุดเริ่มต้นนั้นมาจากการที่สองพรรคการเมืองใหญ่ คือ “พรรค Panhellenic Socialist Movement” ซึ่งเรียกพรรคนี้ว่า “พรรค PASOK” และอีกพรรคหนึ่งคือ “พรรคประชาธิปไตยใหม่” ถูกเรียกว่า “พรรค ND” มีการแข่งขันโดยใช้นโยบายประชานิยม เพื่อมุ่งหวังฐานความนิยมทางการเมืองจากประชาชน โดยเมื่อ “พรรค PASOK” ภายใต้แกนนำของนายคอสตัส สมิติส (Costas Simitis) ได้รับการเลือกตั้งและมีการดำเนินนโยบายการเพิ่มอัตราค่าจ้างแรงงานขึ้นปีละ 3 เปอร์เซ็นต์ การลดภาษีและยกเว้นภาษีสำหรับการซื้อรถยนต์คันใหม่ และมอบเงินบำนาญแก่ผู้เกษียณก่อนวัย<sup>18</sup>

ต่อมาเมื่อ “พรรค ND” ได้รับเลือกตั้งก็มีนโยบายการเพิ่มค่าแรง การให้ระบบอินเทอร์เน็ตสาธารณะ รวมไปถึงการเป็นเจ้าของกีฬาโอลิมปิกที่ต้องใช้งบประมาณค่าใช้จ่ายจำนวนมาก เป็นผลทำให้ประชาชนอยู่ในภาวะเสพติดนโยบายประชานิยมจากพรรคการเมืองทั้ง 2 พรรค มาอย่างยาวนานมากกว่า 30 ปี อีกทั้งการได้รับค่าแรงสูงกว่าความเป็นจริง สวัสดิการที่ดีจากรัฐ และการกู้ยืมเงินอย่างง่าย ซึ่งในขณะนั้นประเทศกำลังเข้าสู่ภาวะการขาดดุลงบประมาณกลายเป็นปัญหาเรื้อรังที่ไม่สามารถแก้ไขได้ เนื่องจากกลายเป็นส่วนหนึ่งใน

<sup>17</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>18</sup> ณัฐพล วงษ์กระแสน, กรีซ: กรณีศึกษาวิกฤตหนี้สินและภาวะประชานิยมที่กระทบต่อนิเวศวิทยามนุษย์.

ความต้องการของประชาชนไปเสียแล้ว จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2553 รัฐบาลของ นายจอร์จ ปาปันเดรอู (George Papandreou) ประสบปัญหาการบริหาร การเงินเพื่อจ่ายพันธบัตรของกรีซที่ครบอายุ เป็นผลทำให้ต้องขอความช่วยเหลือจากสหภาพยุโรปและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) โดยทั้งสององค์กรได้ให้เงินกู้แก่ประเทศกรีซเป็น จำนวนเงินทั้งสิ้น 110,000 ล้านยูโร แต่มีเงื่อนไขสำคัญว่าให้ประเทศกรีซ จะต้องมีการลดการขาดดุลงบประมาณครั้งใหญ่ และมีมาตรการในการ รัดเข็มขัดอย่างเข้มข้น เช่น การไม่ขึ้นเงินเดือนทั้งภาครัฐ เอกชน งดการจ่ายเงิน โบนัสเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกัน การเพิ่มภาษีมูลค่าเพิ่มจาก 21 เปอร์เซ็นต์เป็น 23 เปอร์เซ็นต์ และการเพิ่มภาษีสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงอีก 10 เปอร์เซ็นต์ เป็นต้น จากเงื่อนไขดังกล่าว จึงก่อให้เกิดความไม่พอใจของประชาชน ส่งผลให้เกิดการ หยุดงานและออกมารวมชุมนุมประท้วงครั้งใหญ่ในกรุงเอเธนส์<sup>19</sup>

### 3.3 ความล้มเหลวของนโยบายประชานิยมในประเทศเวเนซุเอลา

บทเรียนความล้มเหลวของประชานิยมครั้งล่าสุดเกิดขึ้นในประเทศ เวเนซุเอลาสอดคล้องกับแนวคิดคลื่นประชานิยมลูกที่สาม<sup>20</sup> โดยจุดเริ่มต้นต้อง ย้อนกลับไปเมื่อปี พ.ศ. 2519 รัฐบาลของประธานาธิบดีคาร์ลอส แอนเดรส เปเรซ (Carlos Andres Perez Rodriguez) ได้ออกนโยบายการจัดตั้งบริษัท น้ำมันแห่งชาติ โดยที่ให้รัฐบาลเข้าไปยึดและควบคุมกิจการดำเนินธุรกิจพลังงาน ทั้งหมดแทนบริษัทเอกชนต่างชาติ ส่งผลทำให้รัฐบาลของเวเนซุเอลาในขณะนั้น ร่ำรวยขึ้นมาอย่างรวดเร็ว แต่ทางด้านการบริหารจัดการทรัพยากรนั้นกลับล้มเหลว โดยสิ้นเชิง<sup>21</sup>

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2542 นายฮูโก ชาเวซ (Hugo Chavez) ได้รับเลือกตั้งเป็น ประธานาธิบดี ซึ่งมีแนวคิดการจัดตั้งรัฐสวัสดิการ จึงได้มีการนำเงินงบประมาณ มาลงทุนกับโครงการประชานิยม เพื่อมุ่งหวังเอาใจประชาชนและสร้างฐาน

<sup>19</sup> วีรพงษ์ ชุตินันท์, กรีซ... ประเทศฉิบหาย...ข้างมัน ขอให้ช้า...ชนะก่อน.

<sup>20</sup> โปรดย้อนพิจารณาในหัวข้อ 2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับประชานิยม 2) ประชานิยมใน ทวีปละตินอเมริกา ประเด็นคลื่นประชานิยมลูกที่สาม.

<sup>21</sup> Kapook, (2562), วิกฤตเวเนซุเอลา ! บทเรียนแสนสาหัส ผันร้ายของประชานิยม, สืบค้นเมื่อ 3 กรกฎาคม 2562, จาก <https://money.kapook.com/view207485.html>

คะแนนนิยมทางการเมือง เช่น การอุ้มราคาสินค้าให้ถูกลงกว่าความเป็นจริง การนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศทดแทนการผลิตภายในประเทศ การสร้างบ้านราคาถูกลงกว่ากลไกตามท้องตลาด การอุ้มราคาน้ำมันและราคาไฟฟ้าให้ถูกลง การสนับสนุนให้คนหยุดทำการเกษตร รวมถึงยังควบคุมอัตราการแลกเปลี่ยนเงินตรา เพื่อป้องกันไม่ให้เงินรั่วไหลออกนอกประเทศ เป็นต้น ทำให้ นายฮูโก ซาเวซ กลายเป็นวีรบุรุษของชาติและกลายเป็นที่รักของประชาชนในประเทศอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน แต่นโยบายดังกล่าวได้นำไปสู่จุดเริ่มต้นของค่าเงินเพื่อขึ้นรุนแรง ในเวลาต่อมา นายนิโกลัส มาดูโร (Nicolas Maduro) ได้ขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีคนใหม่แทน ภายหลังจากการอสังกรรมของนายฮูโก ซาเวซ แต่รัฐบาลก็ยังคงดำเนินนโยบายประชานิยมอย่างต่อเนื่องและความหายณะก็เริ่มเข้ามาเยือน เมื่อเกิดวิกฤตราคาน้ำมันโลกตกต่ำ ในระหว่างปี พ.ศ. 2557-2559 ส่งผลทำให้ราคาน้ำมันดิบลดลงต่ำกว่า 30 ดอลลาร์สหรัฐ/บาร์เรล รายได้หลักของรัฐบาลเวเนซุเอลาจึงค่อยๆ ลดลงและไม่เพียงพอต่อการนำมาเลี้ยงดูประชาชนดังเช่นในอดีตอีกต่อไป โครงการประชานิยมต่างๆ เริ่มเข้าขั้นวิกฤต แต่กระนั้นก็ไม่สามารถหยุดดำเนินการได้ เนื่องจากประชาชนที่มีรายได้น้อยเป็นจำนวนมากเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการเหล่านี้ เป็นเหตุให้รัฐบาลเวเนซุเอลาแก้ไขปัญหาด้วยการพิมพ์ธนบัตรออกมาเพิ่มโดยไม่อิงกับระบบเศรษฐกิจโลก ส่งผลให้ค่าเงินโบลิวาร์เกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นรุนแรง (Hyperinflation) ทำให้เงินด้อยค่าลงจนไม่สามารถนำมาซื้อสินค้าได้ ประชาชนจึงต้องแลกเปลี่ยนสินค้ากันเองโดยตรง อีกทั้งค่าครองชีพก็พุ่งสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนรัฐต้องขึ้นอัตราค่าแรงขั้นต่ำเป็นผลทำให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อเพิ่มขึ้นไปอีก จากเมื่อก่อน 8 โบลิวาร์ เท่ากับ 1 ดอลลาร์ ส่วนในปัจจุบันกลายเป็น 6,552 โบลิวาร์ เท่ากับ 1 ดอลลาร์สหรัฐ<sup>22</sup>

ทั้งนี้ ปริมาณการผลิตน้ำมันที่น้อยลงตามสภาวะการณ์เป็นผลพวงมาจากการที่รัฐบาลเวเนซุเอลาไม่เคยสนับสนุนหรือพัฒนาระบบเทคโนโลยีต่างๆ ทางด้านการผลิตน้ำมันให้ทัดเทียมกับนานาชาติที่ใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยและมีการพัฒนานวัตกรรมการผลิตน้ำมันอยู่ตลอดเวลา จึงทำให้ต้องใช้ต้นทุนในการ

---

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน.

ผลิตที่สู้กว่าประเทศอื่นๆ จนไม่สามารถแข่งขันกับนานาชาติได้ ประเทศเวเนซุเอลา จึงเข้าสู่ภาวะวิกฤตอย่างหนักโดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดแคลนอาหาร ยาและเวชภัณฑ์ อุปกรณ์ทางการแพทย์ รวมไปถึงของใช้ที่จำเป็น ก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม การปล้นสะดม และอาจจะเข้าสู่ภาวะมิลิแทรีในเวลาอีกไม่นาน จนทำให้ประชากรมากกว่า 2.3 ล้านคน ต้องอพยพออกจากประเทศเพื่อขอลี้ภัยไปยังประเทศเพื่อนบ้านข้างเคียงและทวีปอื่นๆ ได้แก่ บราซิล โคลัมเบีย เปรู ชิลี ปานามา เอกวาดอร์ อาร์เจนตินา สหรัฐอเมริกา และสเปน โดยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 จนถึงปัจจุบัน การเคลื่อนย้ายของชาวเวเนซุเอลาถือเป็น "หนึ่งในการโยกย้ายถิ่นฐานของประชากรครั้งใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์ภูมิภาคละตินอเมริกา" จนก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองระดับนานาชาติและสุดท้ายแล้วเวเนซุเอลาจึงเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความเสี่ยงสูงที่จะกลายเป็นรัฐล้มสลาย<sup>23</sup>

#### 4. การดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาลไทย

“วิกฤตต้มยำกุ้ง” นำไปสู่ปัญหาสังคมในหลากหลายมิติ พรรคการเมืองต่างๆ พยายามนำเสนออุดมการณ์ทางการเมืองในประเด็นเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำจากการกระจายรายได้ โดย “พรรคไทยรักไทย” ภายใต้การนำของพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้นำเสนอ “ประชาธิปไตยที่สัมผัสได้” ตามแนวทาง “ประชานิยม” มาใช้เป็นนโยบายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง โดยผลปรากฏว่า ชนชั้นรากหญ้าของสังคมไทยในเขตพื้นที่ภาคเหนือและภาคอีสานของประเทศรู้สึกพึงพอใจกับนโยบายดังกล่าวเป็นอย่างมาก นำไปสู่ชัยชนะผ่านการเลือกตั้งอย่างท่วมท้นจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จและถือเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาลไทยอย่างเป็นทางการ<sup>24</sup>

<sup>23</sup> BBC NEWS, (2562), วิกฤตเวเนซุเอลา : 7 ตารางความทุกข์ยากของประเทศภายใต้การนำของ 2 ประธานาธิบดีนิยม, สืบค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2562, จาก <https://www.bbc.com/thai/international-47048389> <https://fee.org/articles/the-perils-of-populism/>

<sup>24</sup> ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว, “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนกับการผลักดันแนวทางประชานิยมภายใต้การสนับสนุนรัฐบาลของชนชั้นรากหญ้าในสังคมไทย,” วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, 4(1), 83-84.

ทั้งนี้ บริบทของประชาชนที่อาศัยภายในพื้นที่ข้างต้นนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มคนยากจนที่รอคอยการรับความช่วยเหลือจากรัฐบาลทุกยุคสมัยเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ทำให้มีส่วนสำคัญในการผลักดัน “พรรคไทยรักไทย” จนนำไปสู่การได้รับชัยชนะอย่างถล่มทลายในการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2544 และได้มีการดำเนินนโยบายผ่านการจัดทำเป็นโครงการต่างๆ อย่างเป็นรูปธรรม อาทิ นโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรค, นโยบายรับจำนำข้าว, นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง, โครงการพักชำระหนี้เกษตรกรและลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย, โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ “One Tambon, One Product” (OTOP) และโครงการบ้านเอื้ออาทร เป็นต้น ต่อมาในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี พ.ศ. 2548 “พรรคไทยรักไทย” ก็ยังสามารถคงความได้เปรียบและได้รับชัยชนะจากความไว้วางใจอย่างต่อเนื่องของประชาชน อีกทั้งยังประสบความสำเร็จมากกว่าการเลือกตั้งในครั้งแรกอีกด้วย เนื่องจากสามารถกุมเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในสภาได้มากถึง 377 ที่นั่ง นำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้สำเร็จ

ความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการจัดทำโครงการประชานิยมต่างๆ ของ “พรรคไทยรักไทย” ได้กลายเป็นมรดกตกทอดของรัฐบาลทักษิณที่ส่งต่อไปยังรัฐบาลในยุคสมัยต่อมาหลายโครงการด้วยกัน โดยรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศไม่ว่าจะมาจาก การเลือกตั้งทั่วไป การเลือกโดยผ่านกระบวนการทางรัฐสภา หรือการรัฐประหาร มีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่ต้องคงรักษาไว้ซึ่งนโยบายประชานิยมเดิมผ่านกระบวนการแปลงนโยบายให้มีความเด่นชัดมากยิ่งขึ้นตามแนวทางอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคตน โดยการกล่าวอ้างความสำเร็จว่าเป็นผลงานที่เกิดขึ้นมาจากการบริหารงานของรัฐบาลตนแต่เพียงผู้เดียว แม้กระทั่งรัฐบาลทหารที่มาจาก การรัฐประหาร ในปี พ.ศ. 2557 ของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็ได้หยิบยืมแนวทางประชานิยมของรัฐบาลที่ผ่านมาในอดีตมาดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ภายใต้ชื่อ นโยบายที่เรียกว่า “โครงการประชารัฐ” เพื่อสร้างความชอบธรรมเชิงนโยบายในการเข้ามาบริหารประเทศและยังได้ผนวกนโยบายดังกล่าวเข้ากับแผนยุทธศาสตร์ชาติตามกลไกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ตลอดจนมีการวางแผนการสืบทอดอำนาจของ

ตนภายหลังการเลือกตั้ง ในปี พ.ศ. 2562 เพื่อดำเนินนโยบายเชิงประชานิยมอย่างต่อเนื่องอีกด้วย<sup>25</sup>

ฉะนั้น ผู้เขียนและคณะจึงมีความสนใจในการศึกษาการดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐบาลทุกยุคสมัยนับตั้งแต่มีการใช้แนวทางประชานิยมอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมจากอดีตถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2544-2563) เพื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกับบทเรียนความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายประชานิยมจากต่างแดนอย่างเป็นระบบและมุ่งค้นหาบทสรุปเชิงวิชาการต่อไป โดยแนวทางประชานิยมที่มีการดำเนินงานและเป็นโครงการที่โดดเด่นในแต่ละรัฐบาล สามารถแบ่งออกมาได้ 6 ยุคสมัย ดังนี้

**4.1 ประชาชนนิยมยุคสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร (9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544-19 กันยายน พ.ศ. 2549)** นโยบายประชานิยมสำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงยุคสมัยรัฐบาลทักษิณ มีดังนี้

**4.1.1 โครงการรับจำนำข้าว** เป็นการให้เกษตรกรนำผลผลิตข้าวมาจำนำกับโครงการ ซึ่งรัฐบาลจะรับจำนำในราคาที่สูงกว่าเพื่อนำไปขายยังตลาดโลก แต่ก็เกิดปัญหาการระบายข้าวไปยังตลาดโลก เนื่องจากราคาที่สูงกว่าราคากลางของตลาดโลก ทำให้ไม่สามารถระบายข้าวได้ จึงต้องเก็บข้าวไว้ที่โกดังหรือโรงสีข้าวเพื่อรอให้รัฐบาลนำไปขายในเวลาที่เหมาะสม แต่ข้าวที่กักเก็บไว้เกิดเสื่อมสภาพลงเนื่องจากกักเก็บไว้เป็นเวลานานและยังต้องเสียค่าเช่าสถานที่กักเก็บข้าวดังกล่าวด้วย ทำให้รัฐต้องสิ้นเปลืองงบประมาณโดยใช้เหตุ รวมถึงยังเกิดปัญหาการนำข้าวราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้านข้างเคียงมาเวียนเทียนสวมสิทธิ์จำนำข้าว ซึ่งผู้ที่ได้ประโยชน์จากโครงการนี้ไม่ใช่เกษตรกรหรือชาวนา แต่กลับกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์หรือนายทุน<sup>26</sup>

**4.1.2 โครงการพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อย** โดยกำหนดระยะเวลา 3 ปี เริ่มโครงการตั้งแต่ 1 เมษายน พ.ศ. 2544-31 มีนาคม พ.ศ. 2547 โดยเป็นการพักหนี้

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, 84.

<sup>26</sup> สำนักข่าวอิศรา, (2557), ย้อนประชานิยม "แม่ว-มาร์ค-ปู" วัดใจ"บิกตู"ระวังย่ารอย เดิม"นักการเมือง", สืบค้นเมื่อ 28 มีนาคม 2563, จาก

<https://www.isranews.org/isranews-scoop/30414-prachaniyom04.html>

เกษตรกรที่เป็นลูกค้าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) จำนวนมากกว่า 2 ล้านราย เป็นเงิน 9.4 หมื่นล้านบาท<sup>27</sup>

**4.1.3 โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง** มุ่งสร้างเสริมการพึ่งพาตนเองของชุมชนท้องถิ่น โดยรัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองขึ้นมา โดยมอบเป็นกองทุนให้หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท รวมถึงการพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการบริหารจัดการเงินกองทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองกันเองภายในชุมชน ถือเป็นภารกิจผลประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านและชุมชน ตลอดจนยังเป็นการเชื่อมโยงกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างชุมชน หน่วยงานราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม<sup>28</sup>

**4.1.4 โครงการธนาคารประชาชน** มีวัตถุประสงค์ให้ผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายขึ้น โดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ต่ำกว่าในระบบตลาด และมีเงื่อนไขการผูกพันกับการนำไปประกอบอาชีพ โดยผู้กู้ต้องเป็นผู้ประกอบการรายย่อย ผู้มีรายได้ประจำ หรือผู้ที่ยังไม่ได้ประกอบอาชีพ รวมถึงต้องมีถิ่นฐานอาศัยที่แน่นอน ซึ่งเงินกู้ในปีแรกกู้ได้ไม่เกิน 15,000 บาท ครั้งต่อไปกู้ได้ไม่เกินรายละ 30,000 บาท หากต้องการกู้เงินมากกว่า 30,000 บาท ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันตามกำหนดของธนาคาร การกู้เงินจะต้องมีหลักทรัพย์หรือบุคคลเข้าร่วมโครงการค้ำประกัน 2 คน หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจระดับ 3 ขึ้นไป โดยต้องผ่อนชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยในระยะเวลาไม่เกิน 13 งวด<sup>29</sup>

**4.1.5 โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค** เป็นนโยบายที่รัฐบาลที่กักขังได้ใจและความนิยมจากชนชั้นรากหญ้าเป็นอย่างมาก เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานทางแพทย์อย่างเท่าเทียมกันทั่วประเทศ โดยเสียค่าใช้จ่ายเพียง 30 บาท แต่เมื่อ

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>28</sup> นิยม รัฐอมฤต, (ม.ป.ป.), กองทุนหมู่บ้าน, สืบค้นเมื่อ 28 มีนาคม 2563, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=กองทุนหมู่บ้าน>

<sup>29</sup> อนุวัฒน์ ชลไพศาล, นโยบายกึ่งการคลังภายใต้รัฐบาลทักษิณ, 2550, โครงการเมธีวิจัย อวูโส สกว., สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, หน้า 19.

ดำเนินการในระยะยาวกลับนำไปสู่ปัญหาด้านการใช้งบประมาณในการดำเนินโครงการ ซึ่งมีการประมาณการเกี่ยวกับตัวเลขงบประมาณที่รัฐต้องจัดสรรให้กับโครงการนี้เป็นจำนวนเงินถึง 100,000 ล้านบาท<sup>30</sup>

**4.2 ประชาชนนิยมยุคสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ (1 ตุลาคม พ.ศ. 2549–29 มกราคม พ.ศ. 2551)** นโยบายประชานิยมสำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงยุคสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์นั้น ไม่มีปรากฏว่ามีการดำเนินนโยบายประชานิยมเนื่องจากการเข้ามาดำรงตำแหน่งในสถานะรัฐบาลพระราชทานที่เข้ามาบริหารประเทศในระยะสั้นภายหลังการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองของทหารจากรัฐบาลทักษิณ ทำให้รัฐบาลได้ประกาศนโยบายโดยยึดโยงกับหลักปรัชญา “เศรษฐกิจพอเพียง” เพื่อนำมาใช้ขับเคลื่อนการบริหารจัดการของประเทศ นโยบายที่ยึดหลัก “พอเพียง” ยกตัวอย่างเช่น นโยบายการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมือง นโยบายการสร้างความเข้มแข็งเศรษฐกิจ 3 ภาค คือ เศรษฐกิจฐานราก, เศรษฐกิจระบบตลาด, เศรษฐกิจส่วนรวม และนโยบายการสร้างสังคมเข้มแข็งอย่างสมานฉันท์บนพื้นฐานของคุณธรรม เป็นต้น<sup>31</sup>

**4.3 ประชาชนนิยมยุคสมัยรัฐบาลสมัคร สุนทรเวช (29 มกราคม พ.ศ. 2551–9 กันยายน พ.ศ. 2551)** นโยบายประชานิยมสำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงยุคสมัยรัฐบาลสมัคร มีดังนี้

“พรรคพลังประชาชน” ได้มีการต่อยอดนโยบายประชานิยมที่เคยประสบความสำเร็จในอดีตของรัฐบาลทักษิณมาดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมอีกครั้ง โดยมีเป้าหมายหลัก 4 ประการ คือ ลดรายจ่ายเพิ่มรายได้, ขยายโอกาสและสร้างปัญญา, เร่งฟื้นฟูประชาธิปไตย และสร้างความปรองดองสมานฉันท์ให้เป็นวาระแห่งชาติ ทั้งนี้ แนวทางการดำเนินโครงการต่างๆ เป็นการถอดแบบโครงการประชานิยมของรัฐบาลทักษิณมาดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แม้จะถูกคั่นกลางด้วยนโยบายที่ยึดโยงกับหลักปรัชญา “เศรษฐกิจพอเพียง” ในสมัยรัฐบาลของพลเอกสุรยุทธ์มาก็ตาม โดยโครงการที่มีการนำมาปิดฝุ่นและ

<sup>30</sup> สำนักข่าวอิศรา, ย้อนประชานิยม "แม่ว-มาร์ค-ปู" วัดใจ"บึกตู่"ระวังย่ำรอยเติมนักการเมือง".

<sup>31</sup> Positioning, (2549), รัฐบาล “สุรยุทธ์” ยึดหลัก “พอเพียง” ขับเคลื่อนประเทศ, สืบค้นเมื่อ 28 มีนาคม 2563, จาก <https://positioningmag.com/9311>

ดำเนินการต่อยอดในรัฐบาลนี้ อาทิ โครงการสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค, งดการขึ้นภาษีอากร, การพักชำระหนี้ให้กับเกษตรกรรายย่อย, การพัฒนากองทุนหมู่บ้านฯ, การจัดสรรเงินทุนประจำหมู่บ้าน SML, โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) ระยะที่สอง, ธนาคารประชาชน, การเพิ่มทุนจดทะเบียน SME, การเร่งออกโฉนดเอกสารเกี่ยวกับที่ดินให้แก่ประชาชน, โคล้งานตัวแสนฟาร์ม, การประกันราคาพืชผลทางการเกษตร, แรงงานบิ่นก่อนผ่อนที่หลัง, การให้สินเชื่อแก่ประชาชนโดยไม่ต้องมีผู้ค้ำประกัน, ผู้ว่าฯ CEO, โครงการที่พักอาศัยบ้านรถไฟฟ้า, บ้านบัณฑิต, บ้านรัฐสวัสดิการ, บ้านเอื้ออาทร, บ้านมั่นคง และการวางโครงข่ายคมนาคมในระบบขนส่งสินค้าครบวงจร เป็นต้น<sup>32</sup>

**4.4 ประชาชนนิยมยุคสมัยรัฐบาลสมชาย วงศ์สวัสดิ์ (18 กันยายน พ.ศ. 2551–2 ธันวาคม พ.ศ. 2551)** นโยบายประชานิยมสำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงยุคสมัยรัฐบาลสมชาย มีดังนี้

สมัยรัฐบาลสมชายได้เกิดเหตุการณ์ชุมนุมประท้วงของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (กลุ่มคนเสื้อเหลือง) ซึ่งได้เข้ายึดพื้นที่ของการ์ตูนมูมไว้ตั้งแต่ในสมัยรัฐบาลสมัคร โดยขยายวงล้อมตามยุทธศาสตร์ดาวกระจายและได้เข้ายึดทำเนียบรัฐบาล ทำให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่สามารถเข้าปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินได้ ต่อมาในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ศาลรัฐธรรมนูญได้อ่านคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคพลังประชาชนและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคฯ รวมถึงกรรมการบริหารพรรคฯ ด้วยส่งผลให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ในฐานะรักษาการหัวหน้าพรรคพลังประชาชนต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไปโดยปริยาย ดังนั้น ในยุคสมัยรัฐบาลนี้จึงไม่มีการดำเนินนโยบายนโยบายประชานิยม เนื่องจากนายกรัฐมนตรีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้และดำรงตำแหน่งในระยะเวลาอันสั้นไม่เพียงพอต่อการดำเนินนโยบายใดๆ มีปรากฏแค่การแถลงนโยบายเร่งด่วนในปีแรกเพียงเท่านั้น<sup>33</sup>

<sup>32</sup> ประชาไท, (2550), **คู่มือเลือกตั้ง รวมนโยบาย 12 พรรคการเมือง**, สืบค้นเมื่อ 29 มีนาคม 2563, จาก <https://positioningmag.com/9311>

<sup>33</sup> ตวงรัตน์ เลหาต์ตพงษ์ภุริ, (ม.ป.ป.), **สมชาย วงศ์สวัสดิ์**, สืบค้นเมื่อ 29 มีนาคม 2563, จาก [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=สมชาย\\_วงศ์สวัสดิ์](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=สมชาย_วงศ์สวัสดิ์)

**4.5 ประชาชนนิยมยุคสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (17 ธันวาคม พ.ศ. 2551-5 สิงหาคม พ.ศ. 2554)** นโยบายประชานิยมสำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงยุคสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ มีดังนี้<sup>34</sup>

**4.5.1 โครงการจ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ 2,000 บาท (เช็คช่วยชาติ)** เป็นนโยบายแรกที่รัฐบาลอภิสิทธิ์เร่งดำเนินการ โดยแจกจ่ายเงินให้แก่ผู้มีรายได้ไม่เกิน 15,000 บาทต่อเดือน โดยใช้งบประมาณรวม 18,000 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลหวังว่าเงินดังกล่าวจะช่วยกระตุ้นวงจรเศรษฐกิจให้สามารถขับเคลื่อนไปข้างหน้าได้ ทั้งนี้ รัฐบาลยังมีความมุ่งหวังเพื่อเอาใจประชาชนกลุ่มชนชั้นรากหญ้า แต่ก็ไม่สามารถสร้างความนิยมของรัฐบาลอภิสิทธิ์ได้ และยังเป็นภาระสิ้นเปลืองงบประมาณโดยใช่เหตุอีกด้วย

**4.5.2 โครงการชุมชนพอเพียง** เป็นการจัดสรรงบประมาณส่งไปยังชุมชน โดยตรงทั่วประเทศ เพื่อให้สามารถเข้าถึงแหล่งงบประมาณของภาครัฐได้อย่างรวดเร็วโดยไม่ต้องผ่านหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่น มีการแบ่งชุมชนออกเป็น 7 ขนาดตามรายชื่อของประชาชนที่อยู่ในชุมชนตามทะเบียนบ้าน โดยมีงบประมาณในการดำเนินการ 2 หมื่นล้านบาท แต่ปรากฏว่ามีนักการเมืองระดับท้องถิ่นเข้าไปชี้แนะและบังคับประชาชนให้ซื้อสินค้าฟุ่มเฟือยในราคาแพง ตลอดจนมีการกำหนดบริษัทนายทุนที่จะให้ประชาชนได้เลือกซื้อสินค้าเอาไว้ด้วย เพื่อมุ่งหาผลประโยชน์ให้แก่พวกพ้องของตน

**4.5.3 โครงการไทยเข้มแข็ง** มีการอนุมัติงบประมาณจากพระราชบัญญัติกู้เงินจำนวน 8 แสนล้านบาท เพื่อกระจายเงินดังกล่าวไปยังกระทรวงต่างๆ นำไปบริหาร โดยเน้นการใช้งบประมาณไปที่กระทรวงสาธารณสุขเป็นหลัก ซึ่งได้รับงบประมาณมากกว่า 86,000 ล้านบาท แต่พบว่ามีการทุจริตในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ เครื่องมือทางการแพทย์ จนนำไปสู่การสอบสวนและส่งผลให้นายวิทยา แก้วภราดัย ต้องลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และได้มีการทบทวนโครงการอีกครั้ง ซึ่งในเวลาต่อมาจึงมีการสั่งระงับโครงการไทยเข้มแข็งไปในที่สุด นอกจากนี้ ยังมีการกระจายงบประมาณไปยัง

<sup>34</sup> สำนักข่าวอิศรา, ย้อนประชานิยม "แม่ว-มาร์ค-ปู" วัตถุประสงค์"ระวังอย่ารอยเดิม" นักการเมือง".

กระทรวงคมนาคม ซึ่งได้ดำเนินโครงการถนนไร้ฝุ่นและปรับโครงสร้างการคมนาคม แต่ก็ยังไม่ปรากฏผลที่เป็นรูปธรรม

**4.6 ประชาชนนิยมยุคสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (5 สิงหาคม พ.ศ. 2554–7 พฤษภาคม พ.ศ. 2557)** นโยบายประชานิยมสำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงยุคสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ มีดังนี้

**4.6.1 โครงการรับจำนำข้าวเปลือกทุกเมล็ด** โดยรัฐบาลกำหนดราคาข้าวเปลือกที่ตันละ 15,000 บาท ทำให้เกษตรกรนำข้าวมาเข้าโครงการนี้เป็นจำนวนมาก แต่ปรากฏว่าราคาข้าวของไทยสูงกว่าคู่แข่งในตลาดโลก โดยการส่งออกในครึ่งปีแรกของปี พ.ศ. 2555 ส่งออกข้าวได้เพียง 3.45 ล้านตัน ลดลงจากเดิมเกือบครึ่ง ทำให้ประเทศอินเดียและเวียดนามแย่งชิงอันดับผู้ส่งออกข้าวอันดับหนึ่งของโลกไปจากไทย ส่งผลให้รัฐบาลไม่สามารถระบายข้าวออกไปขายยังตลาดโลกได้ เพราะราคาจำนำสูงกว่าราคาจริงในตลาดโลก หากขายก็จะเกิดภาวะขาดทุน<sup>35</sup> แถมยังประสบปัญหาการใช้ช่องว่างทางกฎหมายสวมสิทธิ์กันเองภายในหมู่บ้าน ระหว่างญาติพี่น้องเพื่อให้ได้ปริมาณตามที่ต้องการ นอกจากนี้ พ่อค้าคนกลางในท้องถิ่นจะใช้วิธีการรวบรวมสิทธิ์ของเกษตรกรเพื่อนำข้าวมาขายให้กับโรงสีข้าวโดยตรงหรือบางแห่งโรงสีข้าวก็จะเป็นผู้ซื้อสิทธิ์จากเกษตรกรเองโดยตรง ซึ่งเมื่อรวบรวมสิทธิ์ได้พ่อค้าหรือโรงสีข้าวก็จะหาซื้อข้าวจากท้องตลาดราคาในราคาตันละประมาณ 10,000 บาท และดำเนินการซื้อข้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาสวมสิทธิ์แทนข้าวคุณภาพดีของเกษตรกรไทยหรือบางที่จะใช้วิธีการประมูลข้าวของรัฐมาใช้แทนเพื่อส่งเข้าโครงการจำนำข้าว ในนามของเกษตรกรและนำไปออกใบประทวนรับเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) แทนพ่อค้าคนกลางที่ตันละ 14,000 บาท ถือว่าเป็นการคอร์รัปชั่นเชิงระบบที่เกิดจากช่องโหว่ของนโยบายเองนำไปสู่ความล้มเหลวของโครงการในที่สุด ทำให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ขาดสภาพคล่องทางการเงินจนไม่สามารถจ่ายเงินให้แก่

<sup>35</sup> BBC NEWS, (2560), ย้อนรอยโครงการจำนำข้าว: สะเทือนสถานะผู้นำตลาดโลกของไทย, สืบค้นเมื่อ 28 มีนาคม 2563, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-41410157>

เกษตรกรได้ เป็นผลทำให้รัฐบาลค้างจ่ายเงินจำนำข้าวแก่เกษตรกรเป็นระยะเวลานาน<sup>36</sup>

**4.6.2 โครงการรถยนต์คันแรก** รัฐบาลใช้วิธีกระตุ้นเศรษฐกิจโดยให้ประชาชนซื้อรถยนต์คันใหม่ ซึ่งต้องเป็นรถยนต์คันแรกเท่านั้น โดยรัฐจะทำการคืนภาษีตั้งแต่ 30,000-100,000 บาท แต่ต้องไม่มีการเปลี่ยนเจ้าของรถยนต์คันดังกล่าวตามที่รัฐกำหนดเป็นเวลา 5 ปี ใช้งบประมาณคืนภาษีรวม 9.1 หมื่นล้านบาท สูงกว่าที่มีการตั้งเป้าไว้ถึง 3 เท่า เนื่องจากประชาชนมีความต้องการรถยนต์คันแรกมากกว่าที่คาดการณ์เอาไว้<sup>37</sup> ทำให้ปริมาณรถยนต์ที่วิ่งบนท้องถนนมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมา คือ ประชาชนจำนวนหนึ่งยังไม่มีขีดความสามารถในการซื้อรถยนต์มือหนึ่ง ทำให้ยอดการจองมีจำนวนที่สูงจริง แต่สุดท้ายแล้วประชาชนกลับยอมเสียเงินค่ามัดจำการจอง เพราะไม่มีความพึงพอใจที่จะจ่ายค่าวงรถยนต์เป็นเวลายาวนานถึง 5 ปี ทำให้ปริมาณรถยนต์คงค้างอยู่ในศูนย์บริการที่มีการสั่งซื้อเป็นจำนวนมากและยังถือเป็นการทำลายระบบการซื้อขายรถยนต์มือสองอีกด้วย เนื่องจากหากมีการคืนภาษี 100,000 บาท ราคารถยนต์มือหนึ่งและมือสองจะมีราคาใกล้เคียงกัน ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เลือกซื้อรถยนต์คันใหม่มากกว่า<sup>38</sup>

**4.7 ยุคสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา (24 สิงหาคม พ.ศ. 2557-ปัจจุบัน (พ.ศ. 2563))** นโยบายประชานิยมสำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงยุคสมัยรัฐบาลประยุทธ์ มีรายละเอียด ดังนี้

**4.7.1 โครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” (บัตรคนจน)** เป็นการให้เงินช่วยเหลือแก่ประชาชนรายละไม่เกิน 3,000 บาท เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต

<sup>36</sup> กรุงเทพธุรกิจ, (2556), รัฐเสียหาย 1.36 แสนล้าน สวมสิทธิ์จำนำข้าว, สืบค้นเมื่อ 28 มีนาคม 2563, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/495505>

<sup>37</sup> สำนักข่าวไอพีแชนซ์ไทย, (2561), อวสาน ... ประชานิยมรถคันแรก หลังครบ 5 ปี, สืบค้นเมื่อ 28 มีนาคม 2563, จาก

[https://www.efinancethai.com/EditorialNews/EditorialNewsMain.aspx?file\\_name=en\\_20180202](https://www.efinancethai.com/EditorialNews/EditorialNewsMain.aspx?file_name=en_20180202)

<sup>38</sup> สำนักข่าวอิศรา, ย้อนประชานิยม "แม่ว-มาร์ค-ปู" วัดใจ "บิ๊กตู่"ระวังย่ำรอยเดิม" นักการเมือง".

อย่างยั่งยืน<sup>39</sup> โดยต้องใช้ผ่านเครื่องรูดบัตร “Electronic Data Capture” (EDC) แต่เครื่องมือดังกล่าวก่อให้เกิดความยุ่งยากในการใช้งานเป็นอย่างมาก<sup>40</sup> ทั้งนี้ ผู้ครอบครอง “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” สามารถนำไปต่อยอดความช่วยเหลือจากภาครัฐในโครงการอื่นๆ ได้อีกด้วย คือ<sup>41</sup>

- **มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจรอบใหม่** เน้นการส่งเสริมการท่องเที่ยว สอดคล้องกับโครงการ “ยิ่งเที่ยว ยิ่งเท่ ช่วยเปย์ เมืองรอง”<sup>42</sup> โดยมีการเพิ่มจำนวนเงินช่วยเหลือกระตุ้นเศรษฐกิจอีกรอบให้แก่ผู้ประกอบการที่มีบุตรหลานเรียนอยู่ในระดับไม่เกินชั้นมัธยมศึกษา ได้รับเงินคนละ 500 บาท เกษตรกรที่ได้ขึ้นทะเบียนเอาไว้จะได้รับเงินเพิ่มอีกเดือนละ 200-300 บาท การเพิ่มเงินผ่านบัตรสวัสดิการเพื่อใช้จ่ายในร้านธงฟ้าประชารัฐคนละ 500 บาท

- **การแจกของขวัญปีใหม่แก่ประชาชน** ผ่านการกระจายรายได้ไปยังพื้นที่ต่างๆ อาทิ เทียวเพื่อชาติ โดยนำค่าใช้จ่ายจากการท่องเที่ยวตั้งแต่วันที่ 1-31 ธันวาคม พ.ศ. 2559 มาหักลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จำนวน 15,000 บาท การแจกเงินคนจนโดยมอบเงินช่วยเหลือรายละไม่เกิน 3,000 บาท การลดกระหน่ำราคาสินค้าโดยกระทรวงพาณิชย์ได้ร่วมกับหน่วยงานต่างๆ จัดงาน “รวมใจ...ช่วยไทย...ลดรับปีใหม่” เพื่อลดราคาจำหน่ายสินค้าทุกแผนกสูงสุดถึง 80%<sup>43</sup>

<sup>39</sup> Voicetv, (2562), **ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ 14.5 ล้านราย ใช้จ่ายเดือน ม.ค. กว่า 3,800 ล้านบาท**, สืบค้นเมื่อ 25 มิถุนายน 2562, จาก

<https://voicetv.co.th/read/xSgkOLbs2>

<sup>40</sup> Ktcore, (2561), **“บัตรคนจน” นโยบายสวัสดิการแห่งรัฐ 4.0 ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว?**, สืบค้นเมื่อ 25 มิถุนายน 2562, จาก <https://www.ktcore.com/2018/602/>

<sup>41</sup> ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว, “โครงการประชารัฐ: นโยบายเชิงประชานิยมภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่กับการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)”, **วารสารบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย**, 3(1), 2562.

<sup>42</sup> โปรดพิจารณาเพิ่มเติมในหัวข้อ 4.7.3 โครงการ “ยิ่งเที่ยว ยิ่งเท่ ช่วยเปย์ เมืองรอง”.

<sup>43</sup> ชลลดา อิงศรีสว่าง, (2559), **ของขวัญปีใหม่จากรัฐบาล เดิมพันปลูกเศรษฐกิจไทย**, สืบค้นเมื่อ 26 มิถุนายน 2562, จาก

<https://www.posttoday.com/politic/report/470837>

- การติดตั้งเครื่องหยุดเหรียญบนรถเมล์ แต่บอร์ด “องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ” (ขสมก.) ส่งยุติการติดตั้งเครื่องดังกล่าวบนรถเมล์ เพื่อศึกษาข้อมูลและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นจากการใช้งานให้สมบูรณ์เสียก่อน<sup>44</sup>

- มาตรการช่วยเหลือค่าไฟฟ้า เป็นมาตรการที่มอบสิทธิหนึ่งสิทธิต่อหนึ่งครัวเรือนต่อปี โดยไม่เกี่ยวข้องกับสิทธิ์การใช้ไฟฟ้าฟรีไม่เกิน 50 หน่วย และใช้ไฟฟ้าไม่เกิน 230 บาท ของประชาชนโดยทั่วไป<sup>45</sup>

**4.7.2 โครงการ “ชิม ซ้อป ใช้”** กำหนดให้ประชาชนสามารถลงทะเบียนได้ในระยะแรก (First Phase) จำนวน 10 ล้านคน และในระยะที่สอง (Second Phase) อีกจำนวน 3 ล้านคน เพื่อจะได้เดินทางออกไปท่องเที่ยวจังหวัดอื่นๆ และจับจ่ายใช้สอยสินค้า ซึ่งเป็นมาตรการกระตุ้นกำลังซื้อของประชาชนที่ซบเซาให้กลับมาคึกคักอีกครั้ง<sup>46</sup> โดยคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิ์ต้องเป็นบุคคลที่ไม่มี “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” หรือ “บัตรคนจน” เนื่องจากเป็นนโยบายในการกระตุ้นเศรษฐกิจที่มุ่งส่งเสริมให้คนที่มีรายได้ระดับปานกลางถึงสูงเดินทางไปท่องเที่ยวจังหวัดอื่นๆ ที่ไม่ใช่ภูมิลำเนา โดยแจกเงินให้คนละ 1,000 บาท ผ่านแอปพลิเคชัน “เป๋าตัง” (G-Wallet) เพื่อนำไปใช้จ่ายและเป็นการกระจายรายได้ระหว่างการเดินทางท่องเที่ยว ทำให้ประชาชนในพื้นที่ต่างๆ โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทจะมีรายได้เพิ่มมากขึ้นและยังเป็นการเปิดเส้นทางท่องเที่ยวใหม่เชื่อมโยงสู่ชุมชนท้องถิ่นจนกลายเป็นลักษณะของการท่องเที่ยว “ชุมชน OTOP นวัตกรรม”<sup>47</sup>

<sup>44</sup> วรรณโชค ไชยสะอาด, (2560), เครื่องหยุดเหรียญบนรถเมล์"ประชาชนรับกรรม เมื่อขสมก. คือจุดอ่อน, สืบค้นเมื่อ 26 มิถุนายน 2562, จาก

<https://www.posttoday.com/politic/report/530566>

<sup>45</sup> Workpoint News, (2561), ย้ำสิทธิ์ค่าไฟฟ้าฟรี “บัตรคนจน” ต้องใช้ไม่เกิน 230 บาท, สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2562, จาก <https://workpointnews.com/2018/12/14/ย้ำสิทธิ์ค่าไฟฟ้าฟรี-บัตร/>

<sup>46</sup> อักษรศรี พาณิชสาส์น และตฤณ พาณิชสาส์น, (2562), นโยบายชิมซ้อปใช้ บรรเทาแต่ไม่รักษา, สืบค้นเมื่อ 31 มีนาคม 2563, จาก [https://thestandard.co/author/trin\\_phanisharn/](https://thestandard.co/author/trin_phanisharn/)

<sup>47</sup> พิกุล สุพนาม และคณะ, “สัญญาเชิงนโยบายภายใต้แนวคิดสู่การปฏิบัติในการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.): การบูรณาการรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

4.7.3 โครงการ “ยิ่งเที่ยว ยิ่งเท ช่วยเปย์ เมืองรอง” โดยให้ประชาชนเดินทางไปท่องเที่ยวเมืองรอง 55 จังหวัด ตามที่โครงการกำหนด เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ สำหรับผู้ที่มีสิทธิเข้าร่วมโครงการจะต้องเป็นคนไทยที่มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปนับตั้งแต่วันเริ่มโครงการ ซึ่งต้องลงทะเบียนผ่านแอปพลิเคชันและขอใช้ระบบกระเป๋าเงินอิเล็กทรอนิกส์ หลังจากนั้นจะมีการเติมเงินให้คนละ 1,500 บาท เพื่อนำไปใช้จ่ายกับร้านค้าที่มีคิวอาร์โค้ดและได้ลงทะเบียนเอาไว้กับภาครัฐแล้วเท่านั้น โดยมีการตั้งเป้าหมายว่าคนที่เข้าร่วมโครงการผ่านระบบการลงทะเบียนและรับเงินไปใช้จ่าย จะมีจำนวนถึง 10 ล้านคน<sup>48</sup>

## 5. บทสรุป

“นโยบายประชานิยม” เป็นเครื่องมือของพรรคการเมืองที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีกลุ่มชนชั้นรากหญ้าหรือคนยากจนเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศก็จะยิ่งประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก สำหรับพรรคการเมืองที่ต้องการจะเข้ามามีอำนาจทางการเมืองในการเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ ซึ่งการบริหารแบบประชานิยมอย่างสุดโต่งในต่างแดนคือ ประเทศอาร์เจนตินา กรีซ และเวเนซุเอลา เป็นเรื่องที่มีความน่าสนใจเป็นอย่างมาก เนื่องจากประสบการณ์ล้มเหลวในการดำเนินนโยบายประชานิยมจนกลายเป็นบทเรียนครั้งสำคัญของโลกที่รัฐบาลไทยควรต้องศึกษาเรียนรู้และพยายามสร้างเข้าใจในกระบวนการกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้น รวมถึงการพิจารณานโยบายสาธารณะต่างๆ อย่างถี่ถ้วนและระมัดระวังก่อนที่จะมีการนำเสนอต่อประชาชน

ทั้งนี้ ผู้เขียนและคณะได้วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างการดำเนินนโยบาย “ประชานิยมที่ล้มเหลวจากต่างแดน” กับการดำเนินนโยบาย “ประชานิยม

---

ยุทธศาสตร์ชาติ พรรคพลังประชารัฐ และนโยบายเชิงประชานิยม,” วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, 4(1), หน้า 199.

<sup>48</sup> ข่าวสดออนไลน์, (2562), รีบอ่านก่อนพลาด! เปิดวิธีรับเงิน 1,500 บาท เที่ยวเมืองรอง 55 จังหวัด-ก่อนหมดสิทธิ, สืบค้นเมื่อ 29 มีนาคม 2563, จาก

[https://www.khaosod.co.th/special-stories/news\\_2446109](https://www.khaosod.co.th/special-stories/news_2446109)

ของรัฐบาลไทย” มีลักษณะคล้ายคลึงกันทางการมุ่งอำนาจทางการเมือง ภายใต้เงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ โดยสามารถสรุปได้ 4 ลักษณะ ดังนี้

1) นโยบายประชานิยมประสบความสำเร็จในเชิงของการใช้เป็นเครื่องมือหลักในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เพื่อมุ่งเข้ามามีอำนาจทางการเมืองในการบริหารประเทศของพรรคการเมืองต่างๆ ทำให้รัฐบาลยุคสมัยต่อมาต้องดำเนินนโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

2) นโยบายประชานิยมนำไปสู่ความสิ้นเปลืองในเชิงเศรษฐศาสตร์และไม่สามารถทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างยั่งยืนได้ เนื่องจากประชาชนต้องรอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐอยู่ตลอดเวลา ถ้ารัฐบาลไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้ก็จะรวมกลุ่มกันชุมนุมประท้วงเพื่อกดดันรัฐบาลให้ลาออกหรือถึงขั้นเชื้อเชิญทหารให้เข้ามากระทำการยึดอำนาจรัฐประหาร

3) ประเทศที่มีการใช้ประชานิยมเป็นนโยบายหลักในการบริหารประเทศ จะส่งผลเชิงจิตวิทยาต่อลักษณะพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไปของประชาชน เนื่องจากประชาชนจะเสพติดประชานิยมจนเข้าขั้นคลั่งประชานิยม ทำให้รัฐบาลต้องจัดทำโครงการที่เป็นประชานิยมอยู่เสมอ เพื่อลดความวุ่นวายที่อาจเกิดขึ้นทางการเมืองและเป็นการประกันวาระการดำรงตำแหน่งของรัฐบาลในอนาคตอีกด้วย

4) ประชานิยมที่ล้นเหลือจากต่างแดนส่วนใหญ่เกิดจากภาวะเงินเฟ้อขึ้นรุนแรง (Hyperinflation) จนนำไปสู่การล่มสลายทางระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ ซึ่งประเทศไทยยังไม่เคยเผชิญสภาวะดังกล่าวจากการใช้นโยบายประชานิยม<sup>49</sup> ฉะนั้น รัฐบาลไทยควรดำเนินนโยบายประชานิยมอย่างระมัดระวังและไม่สร้างภาระทางภาษีให้แก่บางกลุ่มชนชั้น เพื่อเป็นการลดโอกาสที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากความไม่เป็นธรรมในสังคมไทย

<sup>49</sup> ประเทศไทยเผชิญวิกฤตเศรษฐกิจ “วิกฤตต้มยำกุ้ง” ในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งยังไม่ได้มีการดำเนินนโยบายประชานิยมอย่างเป็นรูปธรรม แต่ส่งผลโดยตรงต่อการนำเสนออนุมัติ “ประชาธิปไตยที่สัมผัสได้” ตามแนวทาง “ประชานิยม” ของ “พรรคไทยรักไทย” ภายใต้การนำของพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ในปี พ.ศ. 2544

## 6. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

ประชาชนนิยมเป็นนโยบายที่ดีและค่อนข้างประสบความสำเร็จสูง หากรัฐบาลมีการจัดทำโครงการ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจหรือช่วยเหลือประชาชนเพียงระยะเวลาอันสั้น แต่ถ้านโยบายดังกล่าวกลายเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลในการบริหารประเทศก็จะนำไปสู่ภาวะความสั่นคลอนในเชิงเศรษฐศาสตร์และต้องใช้งบประมาณอย่างมหาศาล ในการนำไปปรนเปรอประชาชนจนเกิดความพึงพอใจโดยมีนัยแฝงเป็นเรื่องของการสร้างฐานความนิยมและมุ่งฐานคะแนนเสียงรองรับการเลือกตั้งในสมัยหน้าของรัฐบาล ทำให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระในการหาเงินงบประมาณมาตอบสนองประชาชนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งภาระดังกล่าวกลับตกมาอยู่ที่บางชนชั้นในสังคมที่ต้องจ่ายภาษีในอัตราสูง เพื่อช่วยเหลือรัฐบาลนำไปจัดทำนโยบายประชาชนให้แก่ชนชั้นรากหญ้าและอาจนำไปสู่ความขัดแย้งภายในประเทศที่ยากเกินกว่าจะเยียวยาได้

ฉะนั้น รัฐบาลควรใช้นโยบายประชานิยมอย่างระมัดระวังและต้องไม่เป็นการสร้างภาระในการจ่ายภาษีของชนชั้นหนึ่ง (ส่วนใหญ่จะเป็นชนชั้นกลาง) เพื่อนำไปเลี้ยงดูอีกชนชั้นในสังคม (ชนชั้นรากหญ้า) มากจนเกินไป อันจะนำไปสู่การเสถียรประชานิยมอย่างหนักจนถึงขั้นที่คลังประชานิยมได้ แนวทางที่ดีที่สุดจึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนผ่านระบบการศึกษาที่มีคุณภาพในเรื่องการบริหารการเงินการคลังภาครัฐอย่างยั่งยืน โดยที่รัฐบาลเองก็ต้องมีจริยธรรมไม่มุ่งฐานคะแนนเสียงมากเกินไปจนละเลยเป้าหมายสูงสุดในการมุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนผ่านระบบเศรษฐกิจที่มีเสถียรภาพอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ พรรคการเมืองต้องไม่นำประชานิยมเข้ามาใช้เป็นนโยบายหลักในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เพื่อให้ตนได้เข้ามาเป็นรัฐบาล และเมื่อเข้ามาบริหารประเทศก็มุ่งนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปจัดทำโครงการประชานิยมอย่างบ้าคลั่งตามที่ได้หาเสียงเอาไว้กับประชาชนอันจะนำไปสู่การพังพินาศทางระบบเศรษฐกิจของชาติได้ โดยควรเรียนรู้จากบทเรียนความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายประชานิยมอย่างสุดโต่งของประเทศอาร์เจนตินา กรีซ และเวเนซุเอลา ซึ่งเกิดภาวะเงินเฟ้อขั้นรุนแรงจนนำไปสู่การล้มละลายทางเศรษฐกิจในท้ายที่สุด

### บรรณานุกรม

- กรุงเทพธุรกิจ. (2556). รัฐเสียหาย 1.36 แสนล้าน สวมสิทธิ์จำนำข้าว. สืบค้นวันที่ 28 มีนาคม 2563, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/495505>
- กิตติพัฒน์ นนทปัทมะตุล. (2554). นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เกษียร เตชะพีระ. (2561). ประชานิยม: ความรู้ฉบับพกพา. (แปลจากเรื่อง Populism: A Very Short Introduction), กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ บุ๊คสเคป จำกัด.
- ข่าวสดออนไลน์. (2562). รีบอ่านก่อนพลาด! เปิดวิธีรับเงิน 1,500 บาท เทียบเมืองรอง รัฐบาลทยอยยื่น-ก่อนหมดสิทธิ. สืบค้นวันที่ 29 มีนาคม 2563, จาก [https://www.khaosod.co.th/special-stories/news\\_2446109](https://www.khaosod.co.th/special-stories/news_2446109)
- ชลลดา อิงศรีสว่าง. (2559). ของขวัญปีใหม่จากรัฐบาล เดิมพันปลูกเศรษฐกิจไทย. สืบค้นวันที่ 26 มิถุนายน 2562, จาก <https://www.posttoday.com/politic/report/470837>
- ณัฐพล วงษ์กระแสน. (2554). กรีซ: กรณีศึกษาวิกฤตหนี้สินและภาวะประชานิยมที่กระทบต่อแนวโน้มเศรษฐกิจ. สืบค้นวันที่ 8 กรกฎาคม 2562, จาก [http://popularity49.blogspot.com/2011/12/blog-post\\_22.html](http://popularity49.blogspot.com/2011/12/blog-post_22.html)
- ดวงรัตน์ เล้าหัดถพงษ์ภูริ. (ม.ป.ป.). สมชาย วงศ์สวัสดิ์. สืบค้นวันที่ 29 มีนาคม 2563, จาก [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=สมชาย\\_วงศ์สวัสดิ์](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=สมชาย_วงศ์สวัสดิ์)
- นิยม รัฐอมฤต. (ม.ป.ป.). กองทุนหมู่บ้าน. สืบค้นวันที่ 28 มีนาคม 2563, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=กองทุนหมู่บ้าน>
- ประชาไท. (2550). คู่มือเลือกตั้ง รวมนโยบาย 12 พรรคการเมือง. สืบค้นวันที่ 29 มีนาคม 2563, จาก <https://positioningmag.com/9311>
- พภัศสรณ์ วรภัทร์ธีระกุล. (2560). การบริหารจัดการภาครัฐไทยภายใต้ระบบรัฐสวัสดิการ. วารสารวิทยาการจัดการ, มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม, 4(2).

- พิกุล สุพนาม และคณะ. (2563). สัญญาเชิงนโยบายภายใต้แนวคิดสู่การปฏิบัติในการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.): การบูรณาการรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ยุทธศาสตร์ชาติ พรศพลั้งประชารัฐ และนโยบายเชิงประชานิยม. วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, 4(1).
- ภัทร หวังกิตติกุล. (2554). ผลกระทบของนโยบายประชานิยมแบบทักษิณต่อการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว. (2563). รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนกับการผลักดันแนวทางประชานิยมภายใต้การสนับสนุนรัฐบาลของชนชั้นรากหญ้าในสังคมไทย. วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, 4(1).
- ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว. (2562). โครงการประชารัฐ: นโยบายเชิงประชานิยมภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับการสืบทอดอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.). วารสารบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย, 3(1).
- วีรพงษ์ ชุตติภัทร์. (2554). กรีซ... ประเทศฉิบหาย...ช่างมัน ขอให้ข้า...ชนะก่อน. สืบค้นวันที่ 8 กรกฎาคม 2562, จาก <http://www.doctorwe.com/posttoday/20110707>
- สมพงษ์ เกษานุช และคณะ. (2560). บทวิเคราะห์นโยบายแห่งรัฐ จาก “ประชานิยม” สู่ “ประชารัฐ”: ความเหมือนและข้อแตกต่าง จากการกำหนดทิศทางของรัฐบาลไทย. วารสารวิชาการธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตขอนแก่น, 7(3).
- สำนักข่าวอิสรา. (2557). ย้อนประชานิยม "แม้ว-มาร์ค-ปู" วัตถุประสงค์ "บึกตูด" ระวัง ย่ำรอยเดิม "นักการเมือง". สืบค้นวันที่ 28 มีนาคม 2563, จาก <https://www.isranews.org/isranews-scoop/30414-prachaniyom04.html>
- อนุวัฒน์ ชลไพศาล. (2550). นโยบายกึ่งการคลังภายใต้รัฐบาลทักษิณ. โครงการเมธีวิจัยอาวุโส สกว., สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

- อนุสรณ์ ธรรมใจ. (2561). **พระราชรัฐ ประชานิยม และรัฐสวัสดิการ**. สืบค้นวันที่ 13 กรกฎาคม 2562, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/635795>
- อักษรศรี พานิชสาส์น และตฤณ พานิชสาส์น, (2562), **นโยบายชิมช้อปใช้ บรรเทาแต่ไม่รักษา**, สืบค้นวันที่ 31 มีนาคม 2563, จาก [https://thestandard.co/author/trin\\_phanishsam/](https://thestandard.co/author/trin_phanishsam/)
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2549). **ทักษิณา-ประชานิยม**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน.
- BBC NEWS. (2560). **ย้อนรอยโครงการจำนำข้าว: สะเทือนสถานะผู้นำตลาดโลกของไทย**. สืบค้นวันที่ 28 มีนาคม 2563, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-41410157>
- BBC NEWS. (2562). **วิกฤตเวเนซุเอลา : 7 ตารางความทุกข์ยากของประเทศภายใต้การนำของ 2 ประธานาธิบดีนิยม**. สืบค้นวันที่ 6 กรกฎาคม 2562, จาก <https://www.bbc.com/thai/international-47048389>  
<https://fee.org/articles/the-perils-of-populism/>
- Kapook. (2562). **วิกฤตเวเนซุเอลา ! บทเรียนแสนสาหัส ผันร้ายของประชานิยม**. สืบค้นวันที่ 3 กรกฎาคม 2562, จาก <https://money.kapook.com/view207485.html>
- Ktcore. (2561). **“บัตรคนจน”นโยบายสวัสดิการแห่งรัฐ 4.0 ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว?**. สืบค้นวันที่ 25 มิถุนายน 2562, จาก <https://www.ktcore.com/2018/602/>
- Positioning. (2549). **รัฐบาล “สุรยุทธ์” ยึดหลัก “พอเพียง” ขับเคลื่อนประเทศ**. สืบค้นวันที่ 6 กรกฎาคม 2562, จาก <https://positioningmag.com/9311>
- Storylog. (2559). **บทเรียนจากอาร์เจนติน่า**. สืบค้นวันที่ 3 กรกฎาคม 2562, จาก <https://storylog.co/story/5731de4927d3f4562310cdf3>
- Titmuss, R.M. (1947). **Social policy: An Introduction**. London: George Allen & Unwin.

- Voicetv. (2562). ผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ 14.5 ล้านราย ใช้จ่ายเดือน  
ม.ค. กว่า 3,800 ล้านบาท. สืบค้นวันที่ 25 มิถุนายน 2562, จาก  
<https://voicetv.co.th/read/xSgkOLbs2>
- Workpoint News. (2561). ย้ำสิทธิ์ค่าไฟฟ้า “บัตรคนจน” ต้องใช้ไม่เกิน  
230 บาท. สืบค้นวันที่ 20 กรกฎาคม 2562, จาก  
<https://workpointnews.com/2018/12/14/ย้ำสิทธิ์ค่าไฟฟ้า-บัตร/>



ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของ  
พระราชบัญญัติอากาศสะอาด 1956 ของสหราชอาณาจักร  
History and Evolution of the UK Clean Air Act 1956

ดร.ปีดิเทพ อยู่ยีนยง\*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

239 ถนนห้วยแก้ว ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 50200

Dr Pedithep Youyuenyong

Faculty of Law, Chiang Mai University

239 Huay Kaew Road, Muang District, Chiang Mai, Thailand, 50200

เมลล์ติดต่อ: pedithep.y@cmu.ac.th

**บทคัดย่อ**

บทความวิชาการฉบับนี้ศึกษาประวัติความเป็นมาของวิกฤติหมอกควันของลอนดอน ค.ศ. 1952 และพัฒนาการของพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956 ของสหราชอาณาจักร โดยพิจารณาถึงการเกิดขึ้นของมาตรการทางกฎหมายสำหรับลดมลพิษทางอากาศในเมือง ควบคู่ไปกับการบูรณาการความพยายามของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากทุกภาคส่วนให้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวในการกำหนดพื้นที่ควบคุมหมอกควันเพื่อปรับปรุงคุณภาพอากาศ พร้อมกับเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจผลกระทบด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากมลพิษทางอากาศและความเข้าใจในเรื่องอากาศสะอาดในชุมชน อนึ่ง มลพิษทางอากาศได้กลายมาเป็นปัญหาที่คาดการณ์สถานการณ์ได้ยากและเกิดขึ้นอย่างบ่อยครั้งในประเทศไทย ปริมาณฝุ่น คิววีและก๊าซในอากาศที่เกิดขึ้นก็ยากจะคาดเดาถึงผลลัพธ์ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยอาจจะต้องเตรียมรับมือตอบสนองต่อปัญหามลพิษทางอากาศตลอดเวลาอย่างทันที่วงที่ อีกประการหนึ่งก็คือว่ามี

---

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ความเร่งด่วนที่ภาคอุตสาหกรรมและภาคธุรกิจ รวมไปถึงภาคการเกษตรที่จะเข้ามามีส่วนร่วมลดการปล่อยมลพิษทางอากาศ การบัญญัติกฎหมายอากาศสะอาดในประเทศไทยอาจเป็นหนทางที่สนับสนุนให้ลดการปล่อยฝุ่นควัน ในขณะเดียวกันก็สนับสนุนให้เกิดคุณภาพอากาศสะอาดในประเทศไทยได้ ทำนองเดียวกันบทความวิชาการชิ้นนี้ยังนำเสนอบทเรียนจากพัฒนาการของพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ.1956 ของสหราชอาณาจักร ผ่านการทบทวนเนื้อหาในเชิงวิเคราะห์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว

**คำสำคัญ:** กฎหมายอากาศสะอาด, มลพิษทางอากาศ, สหราชอาณาจักร

## Abstract

This academic article examines the history of London's Great Smog of 1952 and evolution of the UK Clean Air Act 1956, focusing on the growing range of legislative proposals to create several measures to reduce air pollution in cities employed and the increasing integration of the efforts of the numerous stakeholder parties. Specific emphasis is placed on the role of the city councils in the UK to establish Smoke Control Areas (SCAs) to improve air quality and their efforts in recent years to improve their own preparedness for understanding of the health and environment impacts of air pollution and that of clean air communities generally. Recently, air pollution becomes unpredictable and frequently occurred including in Thailand. The amount of dust, smoke and other gaseous air pollutants are difficult to predict, which local authorities in the local authorities should be prepared to respond at all times. There is an urgent need to reduce emissions from industries and businesses, as well as smoke from agriculture burning. The establishment of the Clean Air Law in Thailand might be able to promote knowledge and techniques that can reduce smoke emissions while encouraging the appreciation of clean air quality. This academic article also presents lessons learned from evolution of the UK Clean Air Act 1956, based on a structured review of the Act.

**Keywords:** Clean Air Law, Air Pollution, United Kingdom

## 1. บทนำ

ประเทศอังกฤษประสบกับสถานการณ์หมอกควัน (Smog) ครึ่งรุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างช่วงปลายปี 1952 (ระหว่างวันที่ 5 ถึงวันที่ 9 ธันวาคม 1952)<sup>1</sup> ที่พบปัญหาหมอกควันกระจายตัวในบริเวณพื้นที่ใจกลางเมืองและพื้นที่โดยรอบมหานครลอนดอนอันเป็นเมืองหลวงของประเทศ อังกฤษ ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าว มีปัจจัยอื่นๆ ทำให้สถานการณ์หมอกควันเลวร้ายยิ่งขึ้น จนส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งในด้านชีวิต ร่างกาย อนามัยและทรัพย์สินนั้น ก็คือปรากฏการณ์ของสภาพภูมิอากาศที่เกิดขึ้นและการปล่อยหมอกควันจากโรงงานอุตสาหกรรมบริเวณพื้นที่ใจกลางมหานครลอนดอนในเวลานั้น หรือเรียกว่ามหาวิกฤติหมอกควันลอนดอน ค.ศ. 1952 (Great Smog of London 1952)<sup>2</sup> มหาวิกฤตินี้ส่งผลให้เกิดความเสียหายอย่างอเนกอนันต์ต่อสาธารณสุขในหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาคการสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม คมนาคมและเศรษฐกิจ อีกทั้งยังส่งผลกระทบเป็นไปสู่อีกภาคส่วนอื่นอีกเป็นจำนวนมาก

ภายหลังจากเกิดมหาวิกฤตินี้แล้ว รัฐบาลอังกฤษได้พยายามสอบสวนต้นตอหาสาเหตุ (Investigate) และแสวงหาข้อเสนอแนะ (Recommend) แนวทางการลดผลกระทบจากปัญหาหมอกควัน (โดยได้ตั้งคณะกรรมการบีเวอร์ (The Beaver Committee) ขึ้นมาตามชื่อของผู้เป็นประธานคณะกรรมการชุดนี้ได้แก่ เซอร์ ฮิวจ์ บีเวอร์ (Sir Hugh Beaver) ผลจากการศึกษาทบทวนพบจากรายงานของคณะกรรมการดังกล่าว (รายงาน Committee on Air Pollution Report (1954) Beaver Committee, Cmd 9322)<sup>3</sup> พบว่าประเทศอังกฤษไม่มีบทบัญญัติกำหนดมาตรการทางกฎหมายมาส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการปรับปรุงการใช้พลังงานของทุกภาคส่วนที่ไม่สร้างปัจจัยที่ก่อมลพิษทางอากาศ

<sup>1</sup> Alastair Ball, **The long-term economic costs of the Great London Smog.**

**Working Paper**, (London: Birkbeck College, University of London), 2018, pp. 1-39.

<sup>2</sup> Mayor of London, **50 years on The struggle for air quality in London since the great smog of December 1952**, (London: Greater London Authority. Mayor of London), 2002, pp. 3-10.

<sup>3</sup> Stephen Mosley, “A Network of Trust”: Measuring and Monitoring Air Pollution in British Cities,” **Environment and History**, 3 (15), 273-302.

ในชุมชนเมืองหรือเปลี่ยนแปลงการเลือกใช้แหล่งพลังงานในชีวิตประจำวันหรือการผลิตให้เหมาะสมกับการลดมลพิษทางอากาศ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากพลังงานหรือวัตถุดิบที่ก่อพลังงานในชีวิตประจำวันหรือการผลิตก็ต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ไม่ก่อให้เกิดผลเสียหรือผลกระทบต่อสภาพอากาศในชุมชนเมืองหรือเกิดผลกระทบน้อยที่สุดต่ออากาศที่ประชาชนอังกฤษจะต้องใช้หายใจ<sup>4</sup> โดยการเปลี่ยนแปลงแหล่งพลังงานที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศน้อยที่สุดเรียกว่า เป็นการรักษาอากาศสะอาดในชุมชนเมืองเอาไว้พร้อมๆ กับกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาแหล่งพลังงานรูปแบบใหม่ๆ มาตอบสนองต่อการรักษาอากาศสะอาดในชุมชนเมืองเอาไว้ในอีกทางหนึ่ง เหตุนี้เอง รายงานของคณะกรรมการนี้จึงแนะนำให้มีการระงับยับยั้งการปล่อยหมอกควันดำด้วยบทบัญญัติทางกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (Act)<sup>5</sup>

ผลจากการศึกษาเอกสาร รัฐบาลอังกฤษได้ออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติฉบับหนึ่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956 (Clean Air Act 1956) เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากรัฐบาลอังกฤษต้องการกำหนดมาตรการป้องกันและระงับภัยล่วงหน้าไม่ให้สถานการณ์หมอกควันที่อาจเกิดขึ้นได้อีกครั้งในอนาคตกลับมาส่งผลกระทบต่อประชาชนได้อีก<sup>6</sup> ในขณะเดียวกันรัฐบาลอังกฤษก็ยังพัฒนามาตรการสนับสนุนบทบาทของท้องถิ่น (Role for Local Authorities)<sup>7</sup> ให้ท้องถิ่นมีอำนาจเกี่ยวกับการดำเนินงานควบคุมดูแลในการสร้างอากาศดี (Clean Air) เหมาะสำหรับการหายใจของมนุษย์และสร้างความสมดุลต่อระบบนิเวศ

<sup>4</sup> Devra L. Davis , “ A Look Back at the London Smog of 1952 and the Half Century Since,” *Environmental Health Perspectives*, 110 (12), A734–A735.

<sup>5</sup> Meteorological Office, (2020), *The Great Smog of 1952*, Retrieved April 21, 2020, from <https://www.metoffice.gov.uk/weather/learn-about/weather/case-studies/great-smog>

<sup>6</sup> Peter Brimblecombe, “The Clean Air Act after 50 years,” *Weather*, 11 (61), 311-312.

<sup>7</sup> J.W.S. Longhurst, et al., “Progress with air quality management in the 60 years since the UK clean air act, 1956. Lessons, failures, challenges and opportunities,” *International Journal of Sustainable Development and Planning*, 11 (4), 491-499.

โดยมาตรการที่บรรจุเอาไว้ในพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956<sup>8</sup> ทันท่อ  
ปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดจากสภาพความเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมใน  
ชุมชนเมืองและความเจริญก้าวหน้าของการบริโภคใช้พลังงานในครัวเรือนของ  
ประเทศอังกฤษในยุคนั้น ซึ่งจำเป็นต้องขยายขอบเขตบทบาทและอำนาจของ  
ท้องถิ่นในการกำกับดูแลกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นกิจกรรมทางการพาณิชย์กรรม  
กิจกรรมอุตสาหกรรมและกิจกรรมบางอย่างในครัวเรือน (Commercial,  
Industrial and Domestic Activities) ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการปล่อยมลพิษ  
ทางอากาศให้กว้างขวางขึ้น เพื่อสามารถนำมาปรับใช้กับการสร้างสภาวะ  
แวดล้อมที่ดีอันปราศจากมลพิษทางอากาศในชุมชนเมืองได้อย่างทั่วถึง

เหตุนี้เองจึงสมควรศึกษาประวัติความเป็นมาของวิกฤติหมอกควันของ  
ลอนดอน ค.ศ. 1952 และวิวัฒนาการของพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956  
ของสหราชอาณาจักร เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานเรื่อง  
การสร้างอากาศสะอาดที่จะเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และการสร้างอากาศ  
สะอาดก็เป็นหนทางสำคัญที่ส่งเสริมสนับสนุนสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่จะ  
เข้าถึงอากาศบริสุทธิ์ในบริเวณพื้นที่ที่ประชาชนต้องอยู่อาศัย ดำรงชีพหรือ  
ประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ควบคู่ไปกับการศึกษาทบทวนการกระจายอำนาจ  
ตัดสินใจ (Decentralization of Decision Making) ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นใน  
การกำหนด พื้นที่ควบคุมหมอกควัน (Smoke Control Areas หรือ SCAs)<sup>9</sup>  
แผนผังชุมชนเมืองที่มีประชากรอาศัยหนาแน่น<sup>10</sup> สร้างพื้นที่ควบคุมและกำหนด  
ขอบเขตให้เกิดดำรงรักษาเมืองและบริเวณปริมณฑลให้เกิดการปฏิบัติตาม

<sup>8</sup> Ben Williams, “Sixty years since the 1956 Clean Air Act: Are we really doing enough to reduce air pollution?,” **The International Network of Environmental Forensics Bulletin**, Volume 1, 1-6.

<sup>9</sup> Cambridge City Council, (2020), **Smoke pollution**, Retrieved April 21, 2020, <https://www.cambridge.gov.uk/smoke-pollution>

<sup>10</sup> Oxford City Council, (2020), **Domestic Smoke Control Areas**, Retrieved April 21, 2020, from [https://www.oxford.gov.uk/info/20216/air\\_quality\\_management/216/domestic\\_smoke\\_control\\_areas](https://www.oxford.gov.uk/info/20216/air_quality_management/216/domestic_smoke_control_areas)

มาตรการลดการปล่อยมลพิษทางอากาศในบริเวณพื้นที่ที่มีประชากรอยู่อาศัยอย่างหนาแน่นเพื่อบรรลุปเป้าหมายของการสร้างพื้นที่อากาศสะอาดในชุมชนเมือง

## 2. มหาวิกฤติหมอกควันลอนดอน ค.ศ. 1952

มหาวิกฤติหมอกควันลอนดอน ค.ศ. 1952 เป็นวิกฤติมลพิษทางอากาศครั้งสำคัญที่เกิดขึ้นเป็นเวลา 5 วัน ระหว่างวันที่ 5 ถึงวันที่ 9 ธันวาคม 1952 สาเหตุ นั้นเกิดมาจากการปล่อยควันจากโรงงานอุตสาหกรรม (Industrial Fuel Emissions) แล้วควันที่ถูกปล่อยออกมาก็กลายเป็นอนุภาคฝุ่นละอองขนาดเล็ก (Particulate Matter) และกลายเป็นสารก่อการระคายเคือง (Chemical Irritants) ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อมใน บริเวณพื้นที่ใจกลางเมืองมหานครลอนดอน ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าว เป็นช่วงเวลาที่มหานครลอนดอนเผชิญกับสภาวะความกดอากาศสูง (High-Pressure Weather Conditions) อันเป็นช่วงเวลาที่ความกดอากาศสูงดังกล่าว เคลื่อนตัวมาปกคลุมพื้นที่ของประเทศอังกฤษ ส่งผลให้การเคลื่อนตัวของชั้นอากาศ ของมหานครลอนดอนมีสภาพที่เปลี่ยนแปลงไป เกิดปรากฏการณ์อุณหภูมิผกผัน (Temperature Inversion) เกิดขึ้นเพราะพื้นดินคายความร้อนอย่างรวดเร็ว แล้วความร้อนที่ถูกพื้นดินคายออกมาก็กลายมาเป็นชั้นอากาศร้อนที่คั่นระหว่าง ชั้นอากาศเย็นที่เกิดขึ้นในขณะนั้น จนทำให้หมอกควันไม่ไหลผ่านไปใ้อากาศได้ และถูกกักให้ลอยเอาไว้เหนือบริเวณมหานครลอนดอน หมอกควันที่แขวนลอย บนอากาศเหนือมหานครลอนดอน ที่ตามองเห็นได้เหล่านี้มีลักษณะเป็นควันมีสี อมเหลือง อมเขียวและอมดำจากเขม่าจากไอเสีย (Soot) และซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (Sulfur Dioxide) ซึ่งไปเหมือนกันกับสีของซุปลั้ว (Pea-Soups) หรืออาจเรียก มหาวิกฤตินี้ ในอีกชื่อหนึ่งว่า วิกฤติหมอกควันซุปลั้ว (Pea Soup Fog)<sup>11</sup>

อนึ่ง หมอกควันจากมหาวิกฤติหมอกควันลอนดอน ค.ศ.1952 ส่วนมากเกิด จากควันจากการเผาไหม้ในครัวเรือนจากการที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงเพื่อให้ความร้อนในบ้าน (Domestic Coal) และควันจากการเผาไหม้ในกระบวนการผลิต

<sup>11</sup> Encyclopedia of Britannica, (2020), **Great Smog of London Environmental Disaster, England, United Kingdom [1952]**, Retrieved April 21, 2020, from <https://www.britannica.com/event/Great-Smog-of-London>

ของโรงงานอุตสาหกรรม (Industrial Burning)<sup>12</sup> รัฐบาลอังกฤษจึงได้ตั้งคณะกรรมการศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ปัญหาหมอกควันสำหรับศึกษาเพื่อผลกระทบจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและแนวโน้มของผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดจากปัญหาหมอกควันในอนาคต อันนำไปสู่การสร้างข้อเสนอกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบจากปัญหาหมอกควันพร้อมกับใช้ประกอบการตัดสินใจสร้างมาตรการที่น่าสนใจจนสามารถนำไปสู่การพัฒนาเครื่องมือใหม่ๆ ได้ ซึ่งรัฐบาลอังกฤษได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งได้แก่ คณะกรรมการมลพิษทางอากาศ ค.ศ. 1953-1954 (Committee on Air Pollution 1953 – 1954) หรือคณะกรรมการบีเวอร์ (The Beaver Committee) โดยมีเซอร์ ฮิวจ์ บีเวอร์ (Sir Hugh Beaver) เป็นประธานคณะกรรมการ<sup>13</sup>

### 3. คณะกรรมการบีเวอร์

โดยคณะกรรมการบีเวอร์นี้มีบทบาทและหน้าที่ศึกษาทบทวนปัญหาสุขภาพและสิ่งแวดล้อมจากมหาวิกฤติหมอกควันลอนดอน 1952 พร้อมให้ข้อเสนอแนะแนวทางการป้องกันปัญหาหมอกควันที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต จากการศึกษาทบทวนคณะกรรมการชุดนี้ได้ออกรายงานของคณะกรรมการบีเวอร์ว่าด้วยเรื่องมลพิษทางอากาศ ค.ศ.1954 (Report of the Beaver Committee on Air Pollution, Command Paper No. 9322 (Cmd. 9322)) รายงานฉบับนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะสำคัญ 5 ประการ ได้แก่<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Friends of the Earth, (2017), **The London smog and 1956 Clean Air Act: The 1952 London smog disaster spurred air pollution controls in Britain. But we need new laws for the 21st century**, Retrieved April 21, 2020, from <https://friendsoftheearth.uk/clean-air/london-smog-and-1956-clean-air-act>

<sup>13</sup> E. M. Jones, C. Overy & E. M. Tansey, (2015), **Air Pollution Research in Britain c.1955-c.2000**, Retrieved April 21, 2020, from <http://www.histmodbiomed.org/sites/default/files/W58LoRes.pdf>

<sup>14</sup> UK Parliament, (1955), **Air Pollution (Committee's Report) HC Deb 25 January 1955 vol 536 cc38-42**, Retrieved April 21, 2020, from <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1955/jan/25/air-pollution-committees-report>

(1) สาเหตุจากวิกฤติหมอกควันลอนดอน 1952 เกิดขึ้นจากถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงเพื่อให้ความร้อนในบ้านและควันจากการเผาไหม้ในกระบวนการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรม รัฐบาลอังกฤษจึงต้องแก้ปัญหาทางเทคนิคด้วยการป้องกันวิกฤติหมอกควันไม่ให้เกิดขึ้นซ้ำ ด้วยการสนับสนุนให้เกิดการใช้พลังงานเชื้อเพลิงในครัวเรือนหรือในอุตสาหกรรมในลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดควันจากการเผาไหม้หรือเกิดควันจากการเผาไหม้ให้น้อยที่สุด เหตุนี้เองรัฐบาลอังกฤษจึงต้องจัดหาและสนับสนุนการใช้เชื้อเพลิงไร้ควัน (Smokeless Fuels) สามารถนำไปใช้เป็นเชื้อเพลิงในครัวเรือนได้ พร้อมกับรัฐบาลอังกฤษพึงต้องให้เงินหรืองบประมาณอุดหนุนสำหรับเปลี่ยนให้ประชาชนทั่วไปหันมาติดตั้งใช้งานเทคโนโลยีให้พลังงานในครัวเรือน (เช่น เตาผิง เตาไฟ) (cost of converting domestic fireplaces) ที่ใช้เชื้อเพลิงไร้ควัน โดยผ่านการอุดหนุนทางการเงินจากกระทรวงการคลังหรือรัฐบาลท้องถิ่น

(2) รัฐบาลอังกฤษควรกำหนดการกระจายอำนาจ (Decentralisation) ให้ท้องถิ่น (Local Authorities) มีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการแก้ปัญหาหมอกควันที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่แก่ท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจเฉพาะในการควบคุมและป้องกันปัญหาหมอกควันที่เกิดขึ้นมาจากครัวเรือนและอุตสาหกรรมในแต่ละท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำหนดหน้าที่ในการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมาย (Duty of Inspection and Enforcement) ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ท้องถิ่นเองพึงมีอำนาจตัดสินใจในการกำหนดพื้นที่ควบคุมหมอกควัน (Smoke Control Areas หรือ SCAs) ของท้องถิ่นตัวเอง ตลอดจนทั้งอำนาจออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎเพื่อบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษทางอากาศในท้องถิ่นปฏิบัติตามอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นการลดผลกระทบจากปัญหามลพิษทางอากาศในชุมชนเมือง รวมทั้งพัฒนาให้เป็นเมืองขนาดใหญ่คำนึงถึงการลดผลกระทบจากมลพิษทางอากาศไม่ให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ

(3) รัฐบาลอังกฤษควรให้อำนาจท้องถิ่นผ่านการกำหนดมาตรการสนับสนุนให้ท้องถิ่นกำหนดแผนผังดำเนินการเพื่อกำหนดพื้นที่เฉพาะแห่งสำหรับควบคุมการปล่อยหมอกควันในท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารจัดการหรือควบคุมพื้นที่ที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาหมอกควันหรือพื้นที่ที่มีประชาชนอาศัยอยู่

อย่างหนาแน่น พื้นที่เช่นนี้ถูกเรียกว่า พื้นที่ไร้หมอกควัน (Smokeless Zones) หรือพื้นที่ควบคุมหมอกควัน (หรือ SCAs) กล่าวอีกนัยหนึ่งพื้นที่นี้ต้องสามารถอธิบายเป็นแผนผังแสดงบริเวณพื้นที่ที่รัฐบาลท้องถิ่นกำหนดควบคุมการปล่อยควันจากครัวเรือน ธุรกิจและอุตสาหกรรมในท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันแผนผังต้องสามารถส่งเสริมหรือดำรงรักษาให้เกิดบริเวณพื้นที่ปราศจากหมอกควันที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

(4) ภาคอุตสาหกรรมควรกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติการป้องกันการปล่อยฝุ่นขนาดใหญ่ (Grit) และฝุ่น (Dust) เมื่อมีการดำเนินการตั้งโรงงานขึ้นมาใหม่

(5) รัฐบาลต้องกำหนดกฎหมายเอาไว้อย่างชัดเจนสำหรับบังคับควบคุมประพฤติกรรมของประชาชน ธุรกิจและอุตสาหกรรม ห้ามกระทำการปล่อยควันดำ (Dark Smoke) รวมไปถึงกำหนดข้อยกเว้นบัญญัติยกเว้นไม่ให้ใช้บังคับแก่ประชาชน ธุรกิจและอุตสาหกรรมบางจำพวก (Certain Exceptions)

จากข้อเสนอแนะสำคัญเหล่านี้ได้นำไปสู่การบัญญัติพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ.1956 ขึ้น พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมการปล่อยควันจากภาคอุตสาหกรรมและเตาเผาที่ก่อควันไฟในครัวเรือนของประชาชน ที่สามารถก่อให้เกิดหมอกควันในบริเวณชุมชนเมือง ในขณะที่เดียวกันพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังให้อำนาจท้องถิ่นกำหนดพื้นที่ควบคุมหมอกควัน (หรือ SCAs) โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่าห้ามไม่ให้เผาพืช วัสดุหรือวัสดุอื่นใด (Materials) โดยประการที่จะก่อให้เกิดหมอกควันในชุมชนเมือง

#### 4. พระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956

หลักการของพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956 ฉบับนี้ถูกนำเสนอครั้งแรกในหลักการของข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปีเวอร์ พร้อมกับมีการผลักดันอย่างต่อเนื่องในประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการและกำหนดมาตรฐานจัดการมลพิษทางอากาศ เพื่อให้มีการตรากฎหมายขึ้นขึ้นหลายภาคส่วนก็ได้นำเสนอประเด็นทางกฎหมายที่สำคัญ โดยมุ่งหวังให้สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้สร้างมาตรฐาน (Standards) พร้อมกับ

แก้ไขข้อบกพร่อง (Flaws)<sup>15</sup> ที่เกิดขึ้นในกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางอากาศเดิม อันนำไปสู่การช่วยให้เกิดการสร้างอากาศสะอาดในบริเวณชุมชนเมือง และสนับสนุนการขับเคลื่อนให้ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทโดยตรงในด้านการควบคุมมลพิษทางอากาศในท้องถิ่น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นกำหนดพื้นที่ควบคุมหมอกควัน (หรือ SCAs) พร้อมทั้งให้มีการเปิดเผยพื้นที่ควบคุมหมอกควัน ให้ประชาชนทั่วไปและอุตสาหกรรมในท้องถิ่นได้ทราบ อันนำไปสู่การปฏิบัติตามและบังคับใช้มาตรการควบคุมมลพิษทางอากาศในพื้นที่ควบคุมหมอกควัน (ซึ่งในเวลาต่อมารัฐบาลอังกฤษได้เห็นชอบและตราเป็นพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956 ขึ้น)

นอกจากนี้ บางส่วนของสาระสำคัญตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เกิดขึ้น เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดั้งเดิม ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติสุขภาพสาธารณะ ค.ศ.1875 (Public Health Act of 1875) และพระราชบัญญัติสุขภาพสาธารณะ (การลดหมอกควัน) ค.ศ. 1926 (Public Health (Smoke Abatement) Act of 1926)<sup>16</sup> โดยในช่วงปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ระหว่างช่วงศตวรรษที่ 18 ไปจนถึงศตวรรษที่ 19 นั้น ประเทศอังกฤษได้ใช้ถ่านหินมาเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตของภาคอุตสาหกรรมภายในประเทศ เมืองใหญ่ๆ ที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมจึงมีการใช้ถ่านหินมาเป็นเชื้อเพลิงในการผลิต รวมทั้งประชาชนก็ใช้พลังงานถ่านหินมาให้ความอบอุ่นแก่ครัวเรือน (Domestic Heat) ในช่วงฤดูหนาว เมื่อมีการใช้ถ่านหินมาเป็นเชื้อเพลิงในบริเวณพื้นที่ชุมชนเมืองใหญ่ๆ ที่มีการก่อตั้งโรงงานอุตสาหกรรมและอาคารบ้านเรือนอย่างหนาแน่นจนทำให้อากาศในบริเวณนั้นมีคุณภาพอากาศที่เป็นอันตรายต่อ

---

<sup>15</sup> Friends of the Earth, (2017), The London smog and 1956 Clean Air Act: The 1952 London smog disaster spurred air pollution controls in Britain. But we need new laws for the 21st century, Retrieved April 21, 2020, from <https://friendsoftheearth.uk/clean-air/london-smog-and-1956-clean-air-act>

<sup>16</sup> Stephen Mosley, (2017), **Clearing the air: can the 1956 Clean Air Act inform new legislation?**, Retrieved April 21, 2020, from <http://www.historyandpolicy.org/policy-papers/papers/clearing-the-air-can-the-1956-clean-air-act-inform-new-legislation>

สุขภาพและส่งผลต่อวิถีทัศน์การมองเห็นที่ลดลงในเวลาที่ยุทธจักรบนท้องถนน ทำให้รัฐบาลอังกฤษได้ตอบสนองต่อปัญหาดังกล่าวในเวลานั้นด้วยการออกพระราชบัญญัติสุขภาพสาธารณะ ค.ศ.1875 และพระราชบัญญัติสุขภาพสาธารณะ (การลดหมอกควัน) ค.ศ.1926 ขึ้นมาตามลำดับ เพื่อแก้ปัญหามลพิษทางอากาศจากการบริโภคน้ำมันในชุมชนเมืองช่วงปฏิวัติอุตสาหกรรม แต่กฎหมายทั้งสองฉบับก็มีข้อบกพร่องและมีปัญหาทางกฎหมายหลายประการด้วยกัน<sup>17</sup> อาทิ (1) ความไม่ชัดเจน (Ambiguous) ของการกำหนดวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด (หรือแนวทางที่ดีที่สุด) (Best Practicable Means) ในกฎหมาย ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วนหันมายอมรับในการใช้เทคโนโลยีหรือนวัตกรรม (ในสมัยนั้น) ที่เอื้อประโยชน์สำหรับลดการปล่อยหมอกควันในภาคอุตสาหกรรมหรือครัวเรือนได้ (เช่น เชื้อเพลิงที่เป็นของแข็งปราศจากควัน (Smokeless Solid Fuel) ก๊าซ (Gas) และไฟฟ้า (Electricity)) ควบคู่ไปกับปฏิเสธการไม่ยอมรับนับถือการใช้เชื้อเพลิงแบบเก่าหรือเทคโนโลยีดั้งเดิม (ในสมัยนั้น) เนื่องจากไม่คุ้นชินกับการใช้เชื้อเพลิงที่ไม่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศหรือไม่ได้ทำการติดตั้งอุปกรณ์ที่ลดปัญหาหมอกควัน (2) ค่าปรับในกฎหมายอังกฤษแต่เดิมนั้นต่ำกว่าระดับที่เหมาะสม (Insignificant Fines) จนไม่สามารถป้องปรามไม่ให้มีการปล่อยมลพิษทางอากาศในระดับที่พึงรับได้หรือในระดับที่ยังคงคุณภาพอากาศสะอาดในชุมชนเมืองเอาไว้ ผู้ก่อมลพิษทางอากาศในชุมชนเมืองหรือเมืองในท้องถิ่นอาจไม่ยอมปรับเปลี่ยนพฤติกรรม โดยยอมจ่ายค่าปรับแทนที่จะลดการปล่อยมลพิษทางอากาศจากครัวเรือน ธุรกิจหรืออุตสาหกรรมก็เป็นได้ และ (3) ข้อยกเว้น (Exemptions) ที่กำหนดเอาไว้ให้ภาคอุตสาหกรรม (ในสมัยนั้น) ที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมบางอย่าง สามารถปล่อยมลพิษทางอากาศออกสู่สิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นได้อย่างไร้ขีดจำกัดและเกินไปกว่าปริมาณที่พึงจะรักษาคุณภาพอากาศสะอาดในเมืองเอาไว้ เป็นต้น

<sup>17</sup> Lord Grey Academy, (2014), *The History of Urban Air Pollution: A Brief Summary of Air Pollution History*, Retrieved April 21, 2020, from [https://www.lordgrey.org.uk/~f014/usefulresources/aric/Resources/Teaching\\_Packs/Key\\_Stage\\_4/Air\\_Quality/01.html](https://www.lordgrey.org.uk/~f014/usefulresources/aric/Resources/Teaching_Packs/Key_Stage_4/Air_Quality/01.html)

โดยประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956 ฉบับนี้ คือ การมีกลไกกระตุ้นให้ประชาชน ธุรกิจและภาคอุตสาหกรรมหันมาใช้แหล่งพลังงานเชื้อเพลิงที่ก่อให้เกิดหมอกควันน้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานของรัฐด้านพลังงานและภาคอุตสาหกรรมพลังงานก็ต้องพยายามพัฒนาเทคโนโลยีพลังงานและส่งพลังงานเชื้อเพลิงที่ก่อให้เกิดหมอกควันน้อยที่สุด (เช่น การผลิตและส่งพลังงานไฟฟ้าไปตามครัวเรือนของประชาชน) อันส่งเสริมให้เกิดสภาวะอากาศสะอาดในเมือง อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงานที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ที่ดี (risks to the health and wellbeing)<sup>18</sup> ในให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

## 5. การปฏิรูปกฎหมายพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956

สำหรับการพัฒนาของพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956 นั้น หากจะพิจารณาถึงมาตรการที่สนับสนุนให้เกิดอากาศสะอาดในเมืองแล้ว จะพบว่าในระยะแรกของการบังคับใช้ จะมีมาตรการกระตุ้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนการใช้งานพลังงานเชื้อเพลิงปราศจากควันของประชาชนและภาคอุตสาหกรรม<sup>19</sup> มาเสริมกับมาตรการกำกับและควบคุมดูแลในการบริหารจัดการปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น พร้อมให้อำนาจแก่องค์กรกำหนดพื้นที่ควบคุมหมอกควัน (หรือ SCAs) เสียเป็นส่วนใหญ่ แต่ต่อมาเมื่อสภาพปัญหาของมลภาวะทางอากาศในเมืองมีความซับซ้อนยิ่งขึ้นพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956 ก็ถูกพัฒนาให้ดีขึ้นหรือมีหลักเกณฑ์ใหม่ๆ เพิ่มขึ้นตามลำดับในภายหลัง

---

<sup>18</sup> WHO Regional Office for Europe, *Evolution of WHO air quality guidelines: Past, Present and Future*, (Copenhagen: WHO Regional Office for Europe), 2017, pp. 5-10.

<sup>19</sup> ตัวอย่างเช่น การไฟฟ้าบริติช (British Electricity Authority) ได้พยายามเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคเพื่อทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านพลังงาน (Energy Transitions) จนประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงพลังงานแก๊สและพลังงานไฟฟ้าสำหรับใช้ในครัวเรือนได้โดยง่าย ในอัตราค่าบริการแก๊สและค่าบริการไฟฟ้าที่กำหนดขึ้นมาอย่างสมเหตุสมผล เป็นต้น

การปฏิรูปครั้งแรกที่รัฐบาลอังกฤษได้ตราพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1968 (Clean Air Act 1968)<sup>20</sup> ขึ้นมาเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมและขยายเนื้อหาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956 ไปแก้ปัญหาหมอกควันที่ถูกปล่อยมาจากปล่องควันสูง (Tall Chimneys) จากภาคอุตสาหกรรมที่ใช้ปล่องควันจากการเผาไหม้ถ่านหิน (Coal) เชื้อเพลิงที่เป็นของเหลว (Liquid Fuel) และแก๊สเชื้อเพลิง (Gaseous Fuels) โดยรัฐบาลอังกฤษเห็นว่าปล่องควันสูงจะทำให้เกิดการแพร่กระจายมลพิษทางอากาศไปได้ในบริเวณกว้าง (Dispersal) เหตุนี้เองพระราชบัญญัตินี้จึงเพิ่มเติมโทษ (Offence) แก่ภาคอุตสาหกรรมที่ปล่อยควันจากปล่องควันสูงและควันดังกล่าวก็เกิดขึ้นจากการใช้เชื้อเพลิงเผาไหม้อย่างไม่เหมาะสม โดยกำหนด รวมทั้งยังอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดระเบียบขึ้นเพื่อควบคุมตำแหน่งและความสูงของการติดตั้งปล่องควัน (Control of the height and position of chimneys) และควบคุมมาตรฐานติดตั้ง พร้อมทั้งให้อำนาจจับกุมภาคอุตสาหกรรมที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการออกแบบติดตั้งเตาเผาอุณหภูมิสูง (Furnace) และให้อำนาจกำหนดปริมาณการปล่อยมลพิษทางอากาศจากการเผาไหม้จากเตาเผาอุณหภูมิสูง ผ่านการจัดระดับความดำของควันที่ถูกปล่อยออกมาจากปล่องควันสูงที่อาศัยมาตรการการวัดค่าความทึบแสงของเขม่าควันจากปล่องระบายอากาศเสียด้วยวิธีริงเกิลมานน์ (Ringelmann's Method) สำหรับใช้ตรวจวัดประสิทธิภาพการเผาไหม้ของเตาเผาอุณหภูมิสูง (เตาเผาขนาดใหญ่ในโรงงาน)<sup>21</sup>

การปฏิรูปครั้งที่สอง รัฐบาลอังกฤษได้ตราพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1993 (Clean Air Act 1993)<sup>22</sup> ขึ้นมาอีกครั้ง โดยบรรจุหลักเกณฑ์และสาระสำคัญใหม่ๆ อาทิ การกำหนดนิยามความหมายของควันดำ (Meaning of

<sup>20</sup> “Clean Air Act 1968” Chapter 62, Retrieved April 21, 2020, from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1968/62/contents/enacted>

<sup>21</sup> Department for Environment, Food and Rural Affairs, **The Future of the Clean Air Act**, (London: Department for Environment, Food and Rural Affairs), 2012, pp. 1-15.

<sup>22</sup> Clean Air Act, 1993, Chapter 11, Retrieved April 21, 2020, from <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/11/introduction>

dark smoke) ให้ครอบคลุมปัญหามลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นทั้งจากการปล่อยควันดำอันเป็นมลพิษทางอากาศจากปล่องควันสูงของภาคอุตสาหกรรมและเชื้อเพลิงเครื่องยนต์ของรถยนต์ พร้อมกับกำหนดข้อห้ามการปล่อยควันดำจากปล่องควันสูง (Prohibition of dark smoke from chimneys) การกำหนดมาตรฐานการออกแบบติดตั้งเตาเผาอุณหภูมิสูงที่ถูกติดตั้งขึ้นใหม่ (Requirement of new furnaces) การกำหนดหลักเกณฑ์ของการวางพื้นที่ควบคุมหมอกควัน (หรือ SCAs) (Creation of smoke control areas) และหลักเกณฑ์การห้ามไม่ให้ปล่อยหมอกควันในพื้นที่ควบคุมหมอกควัน (Prohibition on emission of smoke in controlled areas) การกำหนดประเภทของมลพิษทางอากาศประเภทใหม่ๆ เอาไว้ในกฎหมาย (Types of air pollution) โดยเฉพาะมลพิษทางอากาศที่เกิดขึ้นจากการเผาไหม้ของน้ำมันเชื้อเพลิงในเครื่องยนต์ที่ไม่สมบูรณ์ของรถยนต์และรถยนต์ปล่อยก๊าซนี้ออกมา (เช่น ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ (Sulfurdioxide) และคาร์บอนมอนอกไซด์ (Carbon monoxide)) และการกำหนดให้ภาครัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับมลพิษทางอากาศ (Information on air pollution) แจกข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อประชาชน โดยเฉพาะข้อมูลข่าวสารจากงานวิจัย เอกสารตีพิมพ์เผยแพร่และข้อมูลด้านสุขภาพอนามัย รวมไปถึงสิทธิพื้นฐานในการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนในการแสวงหาความเป็นธรรมเพื่อป้องกันตนเองให้ปลอดภัยจากมลพิษทางอากาศและแสวงหาอากาศสะอาดเพื่อให้ตนเองได้รับอากาศสะอาดที่เหมาะสมกับความเป็นอยู่ที่ดีในชีวิตประจำวัน<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> John Abbott, Christopher Conolly, Sally Cooke, Neil Passant, Robert Stewart & Anne Wagner, **Assessment of the effectiveness of measures under the Clean Air Act 1993**, (London: Department for Environment, Food and Rural Affairs), 2012, p. 58.

## 6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของพระราชบัญญัติอากาศสะอาด 1956 จากเอกสารประวัติศาสตร์ที่ผู้เขียนได้หยิบยกมาอ้างอิงและกฎหมายอากาศสะอาดฉบับอื่นๆ ที่ได้ถูกพัฒนาขึ้นมาในภายหลัง (โดยอาศัยแนวคิดพื้นฐานของพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956) แล้วพรรณนาถึงเส้นทางวิวัฒนาการของพระราชบัญญัติอากาศสะอาด ค.ศ. 1956 ตั้งแต่จุดเริ่มต้นกำเนิดพระราชบัญญัติไปจนถึงผลที่เกิดขึ้นจากความเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายภายหลังจากเกิดของวิกฤติหมอกควันของลอนดอน ค.ศ. 1952 ผลดังกล่าวย่อมสะท้อนให้เห็นถึงการรู้จักการใช้บทเรียนจากวิกฤติหมอกควันของลอนดอน ค.ศ. 1952 และการทบทวนบทเรียนดังกล่าว ผ่านการจัดข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปีเวอร์ ซึ่งอิทธิพลแนวความคิดจากข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปีเวอร์นี้นำไปสู่การบัญญัติกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมาต่อสู้กับมลพิษทางอากาศและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมภายใต้แนวคิดกฎหมายอากาศสะอาด ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ได้นำเสนอไปแล้วข้างต้น อาจเป็นเครื่องสะท้อนและให้บทเรียนกับประเทศไทยในการต่อสู้กับปัญหาด้านหมอกควัน ทั้งในแง่ของประสบการณ์การอาศัยกฎหมายอากาศสะอาดมาเป็นเครื่องมือในการป้องกันและควบคุมมลพิษทางอากาศจากหมอกควัน เมื่อปัญหาหมอกควันกลายเป็นปัญหาที่ส่วนรวมและประชาชนต้องเผชิญในชีวิตประจำวัน จึงควรเป็นภาระของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ (รวมทั้งท้องถิ่น) ที่จะต้องแสวงหาเครื่องมือทางกฎหมายมาช่วยแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศจากการใช้ยานพาหนะ การดำเนินกิจการโรงงานอุตสาหกรรม การเผาในภาคการเกษตร การเผาในที่โล่ง และการเผาป่า ให้คุณภาพอากาศกลับมาอยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและรักษาสิ่งแวดล้อมให้ดี เหมาะกับสมดุลระบบนิเวศต่อไปในอนาคต

### บรรณานุกรม

- Alastair Ball. (2018). **The long-term economic costs of the Great London Smog. Working Paper.** London: Birkbeck College, University of London.
- Brimblecombe, P. (2006). The Clean Air Act after 50 years. **Weather**, 11 (61), 311-312.
- Cambridge City Council. (2020). **Smoke pollution**, Retrieved April 21, 2020, <https://www.cambridge.gov.uk/smoke-pollution>
- Chatterton, T. J., Longhurst, J. W.S., Hayes, E. T., Williams, W. B., Longhurst, J., Chatterton, T., Hayes, E. T., Williams, B. & Barnes, J. H.. (2016). Progress with air quality management in the 60 years since the UK clean air act, 1956. Lessons, failures, challenges and opportunities. **International Journal of Sustainable Development and Planning**, 11 (4), 491-499.
- Davis, D. L. (2009). A Look Back at the London Smog of 1952 and the Half Century Since. **Environmental Health Perspectives**, 110(12), A734–A735.
- Department for Environment, Food and Rural Affairs. (2012). **The Future of the Clean Air Act.** London: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- E. M. Jones, C. Overy & E. M. Tansey. (2015). **Air Pollution Research in Britain c.1955-c.2000**, Retrieved April 21, 2020, from <http://www.histmodbiomed.org/sites/default/files/W58LoRes.pdf>
- Encyclopedia of Britannica. (2020). **Great Smog of London Environmental Disaster, England, United Kingdom [1952]**, Retrieved April 21, 2020, from <https://www.britannica.com/event/Great-Smog-of-London>

- Friends of the Earth. (2017). **The London smog and 1956 Clean Air Act: The 1952 London smog disaster spurred air pollution controls in Britain. But we need new laws for the 21st century**, Retrieved April 21, 2020, from <https://friendsoftheearth.uk/clean-air/london-smog-and-1956-clean-air-act>
- John Abbott, Christopher Conolly, Sally Cooke, Neil Passant, Robert Stewart & Anne Wagner. (2012). **Assessment of the effectiveness of measures under the Clean Air Act 1993**. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- Lord Grey Academy. (2014). **The History of Urban Air Pollution: A Brief Summary of Air Pollution History**, Retrieved April 21, 2020, from [https://www.lordgrey.org.uk/~f014/usefulresources/arie/Resources/Teaching\\_Packs/Key\\_Stage\\_4/Air\\_Quality/01.html](https://www.lordgrey.org.uk/~f014/usefulresources/arie/Resources/Teaching_Packs/Key_Stage_4/Air_Quality/01.html)
- Mayor of London. (2002). **50 years on The struggle for air quality in London since the great smog of December 1952**. London: Greater London Authority.
- Meteorological Office. (2020). **The Great Smog of 1952**, Retrieved April 21, 2020, from <https://www.metoffice.gov.uk/weather/learn-about/weather/case-studies/great-smog>
- Mosley, S. (2009). “A Network of Trust”: Measuring and Monitoring Air Pollution in British Cities, 1912–1960. **Environment and History**, 3 (15), 273-302.
- Oxford City Council. (2020). **Domestic Smoke Control Areas**, Retrieved April 21, 2020, from [https://www.oxford.gov.uk/info/20216/air\\_quality\\_management/216/domestic\\_smoke\\_control\\_areas](https://www.oxford.gov.uk/info/20216/air_quality_management/216/domestic_smoke_control_areas)

- Stephen Mosley. (2017). **Clearing the air: can the 1956 Clean Air Act inform new legislation?**, Retrieved April 21, 2020, from <http://www.historyandpolicy.org/policy-papers/papers/clearing-the-air-can-the-1956-clean-air-act-inform-new-legislation>
- UK Parliament. (1955). **Air Pollution (Committee’s Report) HC Deb 25 January 1955 vol 536 cc38-42**, Retrieved April 21, 2020, from <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1955/jan/25/air-pollution-committees-report>
- WHO Regional Office for Europe. (2017). **Evolution of WHO air quality guidelines: Past, Present and Future**. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.
- Williams, B. (2016). Sixty years since the 1956 Clean Air Act: Are we really doing enough to reduce air pollution?. **The International Network of Environmental Forensics Bulletin**, Volume 1, 1-6.



**การปฏิรูปกองทัพไทย: มุมมองการลิดรอนสิทธิมนุษยชนตาม  
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกรณีการเกณฑ์ทหาร**

**Perspective of the Reform of the Thai Armed Forces: Depriving  
Human Rights of the Thai people in Accordance with the  
Constitutional Provisions through the Conscription System**

รัฐภูมิ ศรีเจริญตา\*, ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว\*\* และปิยามาศ มาวงศ์\*\*\*

องค์การบริหารส่วนตำบลป่าตึง

200 หมู่ 11 ถ.แม่จัน-ฝาง ต.ป่าตึง อ.แม่จัน จ.เชียงราย 57110

สำนักวิชาการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

80 หมู่ 9 ถ.พหลโยธิน ต.บ้านดู่ อ.เมือง จ.เชียงราย 57100

Rattapoom Srijareanta, Yutthasart Norkaew and Piyamas Mavong

Patung Subdistrict Administration Organization

200 Moo 11 Mae Chan-Fang Road Patung Mae Chan District

Chiangrai Province 57110

School of Public Administration Chiang Rai Rajabhat University,

Faculty of Humanities Chiang Rai Rajabhat University

80 Moo 9 Paholyothin Road Bandoo Muang District

Chiang Rai Province 57100

เมลล์ติดต่อ: srijareanta@gmail.com, Yutthasart.nk@hotmail.com,

pmavong@hotmail.com

---

\* จำเอก, เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, องค์การบริหารส่วนตำบลป่าตึง  
อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย

\*\* อาจารย์ประจำ, โปรแกรมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ สำนักวิชาการบริหารรัฐกิจ  
มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

\*\*\* อาจารย์ประจำ, โปรแกรมวิชาภาษาและวัฒนธรรมไทย คณะมนุษยศาสตร์  
มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

### บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความหมายของพลเมืองและสิทธิมนุษยชนของปวงชนชาวไทย ตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญกรณี การเกณฑ์ทหาร แนวทางการสร้างระบบทหารอาชีพกับการปฏิรูปกองทัพในประเทศไทย แนวทางการสร้างระบบทหารอาชีพในประเทศสหรัฐอเมริกา การปฏิรูปกองทัพไทยในมุมมองของสถาบันทหาร รวมถึงการลิดรอนสิทธิมนุษยชนภายใต้ระบบการเกณฑ์ทหารของรัฐไทย เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาวิเคราะห์และสรุปเป็นข้อเสนอแนะในเชิงวิชาการต่อไป

ผลการศึกษา พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 4 หน้าหนึ่งของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 อนุมาตรา 5 ได้ระบุให้บุคคลมีหน้าที่ต้องรับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ ถือเป็นลิดรอนสิทธิมนุษยชนที่ขัดกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล ทั้งนี้ สนามรบในยุคปัจจุบันถูกแปรเปลี่ยนสภาพเป็นสนามการค้าที่สู้รบกันทางระบบเศรษฐกิจ จึงถือเป็นเหตุผลสำคัญที่ระบบการเกณฑ์ทหารสมควรถูกยกเลิกไปโดยปริยาย เนื่องจากการบังคับบุคคลโดยไม่สมัครใจและสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินในเชิงเศรษฐศาสตร์

สำหรับข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ พบว่า ควรมีแนวทางการปฏิรูปกองทัพไทย เพื่อลดปัญหาการลิดรอนสิทธิมนุษยชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยผู้เขียนและคณะได้สรุปเป็นข้อเสนอแนะออกมา 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้เอื้อต่อการปฏิรูปกองทัพ โดยควรแก้ไขมาตรา 50 อนุมาตรา 5 ให้เอื้อต่อการปฏิรูปกองทัพอย่างสมบูรณ์

ประการที่สอง การใช้แนวทางสมัครใจผ่านระบบทหารอาชีพหรือทหารอาสา เพื่อให้ได้ผู้ที่สมัครใจและมีอุดมการณ์ต่อการรับใช้ชาติเต็มเปี่ยมเข้ามามีหน้าที่โดยไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองและควรให้ความเคารพรัฐบาลพลเรือนที่มีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ประการที่สาม การประกอบอาชีพตามความถนัดของบุคคลทดแทนการเกณฑ์ทหาร การรับใช้ชาติไม่ควรจำกัดเพียงการเข้ารับการเกณฑ์ทหารเพียง

อย่างเดียว ควรมีการกำหนดการประกอบอาชีพอย่างอื่นตามความถนัด เพื่อให้เหมาะสมกับความเชี่ยวชาญและชำนาญของแต่ละบุคคล

ประการที่สี่ การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของทหารผ่านสถาบันการศึกษา กองทัพไทยต้องเปลี่ยนมุมมองต่อการรับใช้ชาติของประชาชนผ่านสถาบันการศึกษาทั้งในระดับชั้นประทวนและสัญญาบัตร เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ต่อบทบาทหน้าที่ของตนในการเป็นรัฐของชาติและปกป้องประชาชน

**คำสำคัญ:** รัฐธรรมนูญ, การลิดรอนสิทธิมนุษยชน, การปฏิรูปกองทัพ, การเกณฑ์ทหาร

### Abstract

This academic article aims that to study the meaning of the citizens and the human right of Thai people in accordance to the constitutional law in the case of conscription. The guild line to make a professional military system and military reform in Thailand, the guild line to make the soldier in America, the reform of the Thai military from the military institution, in clouding to the losing of human right Under the Military system of Thai. In order to use the data from studying to analyze and summarize for further academic suggestions.

The result of study found that the Constitution of the Kingdom of Thailand 2017, Chapter 4 Thai's duties. Section 50 subsection 5 states that a person is obligated to serve in the military as provided by law. The battlefield in the present has been transformed into a matter of economic battlefield. It is an important reason that the conscription system should be cancel by default. Because of it is an economic budget depletion.

This academic suggestions found that there should be a reform of the Thai Armed Forces to reduce the problem of deprivation of human rights from the constitutional provisions. The authors and the faculty can be summarized in to 4 suggestions:

1) The amendment of the Constitution of Kingdom of Thailand to facilitate the military reform. It should be modified into 50 sections subsection 5 to facilitate the reform of the army completely.

2) The voluntary guidelines through that the professional or volunteer military system to get the people who are willing and full-minded serving the nation without engaging in politics and respecting the elected civilian government.

3) The according to the aptitude of the person replacing, the draft National service shouldn't be limited to military service alone. The other occupations should be specified to expertise and expertise of each individual.

4) Changing the paradigm of the military of educational institutions : the That military has changed its view on the national service of the people through the educational intuitions of the noncommissioned and commissioned levels. To gain a thorough understanding of their role in protecting the nation and protecting the people.

**Keywords:** Constitution, Deprivation of Human Rights, Army Reform, Military service

## 1. บทนำ

“สิทธิมนุษยชน” (Human Rights) เป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนที่จะพึงมีได้ โดยต้องไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นใด ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใคร อาศัยอยู่แห่งหนใด ความเชื่อหรือการดำเนินวิถีชีวิตเป็นอย่างไร สิทธิเสรีภาพนั้นจะต้องไม่มีผู้ใดมาพรากไปจากบุคคลนั้นได้ แต่ในบางครั้งสิทธิมนุษยชนของบุคคลอาจถูกลดทอนลงไป หากมีการกระทำความผิดหรือแสดงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมต่อกฎเกณฑ์ของสังคม ดังเช่น ในกรณีที่คุณคนได้กระทำความผิดตามกฎหมายหรือกระทำการที่อาจเป็นอันตรายต่อบุคคลอื่นหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ บุคคลนั้นย่อมจะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลดังกล่าวไปกระทำการบางอย่างอันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นในสังคมได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนที่ต้องคำนึงถึงและตั้งอยู่บนพื้นฐานคุณค่าของความเป็นมนุษย์ คือ ความมีศักดิ์ศรี ความยุติธรรม ความเท่าเทียม ความเคารพ และความเป็นอิสระ เป็นต้น โดยต้องไม่เป็นเพียงแค่นามคิดที่เป็นนามธรรมเท่านั้น เพราะสิทธิมนุษยชนมีผลใช้บังคับคุ้มครองตามกฎหมาย<sup>1</sup>

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2491 ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้กำหนดกรอบในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน โดยแบ่งสิทธิและเสรีภาพออกเป็น 30 หมวด อาทิ สิทธิในการแสวงหาที่ลี้ภัย สิทธิในการมีเสรีภาพจากการทรมาน สิทธิและเสรีภาพในการแสดงออก และสิทธิในการศึกษา เป็นต้น แสดงให้เห็นถึงหลักการสากลที่ปรารถนาให้ทุกรัฐต้องตระหนักและคำนึงถึงศักดิ์ศรีคุณค่าของความเป็นมนุษย์ของบุคคลอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ สิทธิเสรีภาพตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ นั้น คือ “สิทธิของความเป็นพลเมือง” โดยถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ ที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” ซึ่งตามรัฐธรรมนูญของไทยได้กำหนดสิทธิของความเป็นพลเมืองอันได้แก่ สิทธิในการเข้าถึงการบริการสาธารณะของรัฐ สิทธิในการได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียม สิทธิในการรักษาพยาบาล สิทธิทางด้านวัฒนธรรมใน

<sup>1</sup> Amnesty International Thailand, (2561), **สิทธิมนุษยชนคืออะไร?**, สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2563, จาก <https://www.amnesty.or.th/latest/blog/62/>

การประกอบพิธีกรรมและประเพณีอันดีงามของประชาชนในด้านศิลปะแขนงต่างๆ เป็นต้น โดยถูกบัญญัติไว้ในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 4 และหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ตั้งแต่มาตรา 25 ถึงมาตรา 49 ถือเป็น การประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย<sup>2</sup>

สิทธิมนุษยชนในสังคมไทยมีพัฒนาการมาอย่างยาวนานจากการต่อสู้เพื่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ผ่านยุคสมัยต่างๆ โดยปรากฏเด่นชัดเริ่มแรกนับตั้งแต่ในช่วงยุคล่าอาณานิคมของชาติตะวันตก ในรัชสมัยพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) ซึ่งมีการเรียกร้องเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและบังคับให้รัฐสยามต้องทำ “สนธิสัญญาเบาว์ริง” กับประเทศอังกฤษ เพื่อเป็นการก้าวนตี สิทธิมนุษยชนของคนในบังคับอังกฤษ ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ได้เกิดเหตุการณ์ “กบฏ ร.ศ.103” ที่เกิดจากชนชั้นสูงบางกลุ่มเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยมีจุดมุ่งหมายให้เกิดสิทธิเสรีภาพตามระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน แต่ก็กระทำการไม่สำเร็จ และถูกปราบปรามไปเสียก่อน จนกระทั่งในรัชสมัยพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) เกิดเหตุการณ์ “ปฏิวัติสยาม 2475” หลังจาก “คณะราษฎร” กระทำการสำเร็จได้มีการประกาศหลักสำคัญ 6 ประการ คือ เอกราช, ปลอดภัย, เศรษฐกิจ, เสมอภาค, เสรีภาพ, และการศึกษา<sup>3</sup> ขึ้นมา

อย่างไรก็ดี แม้ว่าประเทศไทยในปัจจุบันจะให้การรับรอง “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2491 แต่แนวคิดสิทธิมนุษยชนแบบอุดมการณ์เสรีนิยมตะวันตกก็เติบโตอย่างแข็งแกร่งท่ามกลางบริบททางการเมืองที่ล่าหลังและการปกครองแบบเผด็จการอำนาจนิยมของทหาร

ต่อมาในปี พ.ศ. 2516 เกิดการต่อสู้เรียกร้องสิทธิ เสรีภาพอย่างเข้มข้น ในช่วงภายหลังเหตุการณ์ “14 ตุลา 2516” และภายหลังเหตุการณ์ “6 ตุลา 2519” นำไปสู่ความสนใจในเรื่องของสิทธิมนุษยชนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งมีการก่อตั้งคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนขึ้นมา เพื่อศึกษากฎหมายหรือร่างพระราชบัญญัติที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>3</sup> จรัญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน, (กรุงเทพฯ: พิมพ์ลักษณ์), 2545, หน้า 519.

ต่อมาในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ คณะกรรมการการดังกล่าว กลับประสบความล้มเหลวในการดำเนินงาน อันเนื่องมาจากความไม่ต่อเนื่องในการทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้น ซึ่งต้องหยุดชะงักอย่างกะทันหัน<sup>4</sup> โดยมีสาเหตุมาจากการกระทำรัฐประหารและเข้ายึดครองอำนาจการปกครอง ประเทศของ “คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ” (รสช.) ในปี พ.ศ. 2534 รวมถึงเรื่องการต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองที่ไม่ลงตัวระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ ในเวลาต่อมาประชาชนได้ลุกฮือชุมนุมประท้วงขับไล่การสืบทอดอำนาจของทหารในสมัยรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร นำไปสู่เหตุการณ์สำคัญเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ถือได้ว่าเป็นหนึ่งในเหตุการณ์ของการละเมิดสิทธิมนุษยชนครั้งรุนแรงของสายธารประวัติศาสตร์การเมืองไทย<sup>5</sup> โดยชัยชนะในครั้งนั้นของประชาชนมีผลผลักดันการสร้างจิตสำนึกสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจังในสังคมไทยและการสร้างกลไกต่างๆ เพื่อป้องกันอำนาจเผด็จการทางทหารไม่ให้อำนาจสามารถเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องทางการเมืองได้อีกต่อไป

อย่างไรก็ตาม สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งเข้ามาบริหารและได้นำประเทศไทยเข้าสู่การเป็นสมาชิกของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมือง นำไปสู่การจัดตั้ง “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” ขึ้นมา ภายหลังจากนั้นไม่นาน ภายใต้อำนาจของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ฉบับที่ 16) ซึ่งหากพิจารณาจะเห็นถึงความหวังของผู้ด้อยโอกาสหรือผู้ไร้อำนาจที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในสังคม ถือเป็นหนึ่งกลไกสำคัญของภาครัฐที่เข้ามามีบทบาทในระดับหนึ่งด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน<sup>6</sup>

นอกจากนี้ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยยังมีองค์กรอื่นๆ ที่ได้เข้ามา มีบทบาทสำคัญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา เป็นต้น แต่ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ยังคงดำรงอยู่ไม่เคยเลือนลางหายไป อันเป็นผลพวงมาจากกระบวนเศรษฐกิจการเมืองแบบเผด็จการ

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, 522-526.

<sup>5</sup> ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว, “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนกับการผลักดันแนวทางประชานิยม ภายใต้อำนาจสนับสนุนรัฐบาลของชนชั้นรากหญ้าในสังคมไทย,” วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่, 4(1), 62.

<sup>6</sup> จรัญ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน, 522-526.

อำนาจนิยม ระบบทุนนิยม วัฒนธรรมความเชื่อที่ก่อมายุคดึกดำบรรพ์ ในสังคม จนนำไปสู่การไม่เคารพคุณค่าของความเป็นมนุษย์และความเท่าเทียมกันของบุคคล ทำให้ความรุนแรงของการละเมิดสิทธิมนุษยชนยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน<sup>7</sup>

อนึ่ง สังคมไทยในยุคปัจจุบัน เน้นความสำคัญของเศรษฐกิจแบบทุนนิยม หรือระบบตลาด ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มาพร้อมกับเศรษฐกิจในระบบตลาดภายใต้เงื่อนไขของกติการะหว่างประเทศทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นอย่างต่อเนื่องไปอีก กล่าวคือ สิทธิมนุษยชนเป็นผลมาจากการพยายามก้าวเข้าสู่สังคมที่มีความทันสมัย ทำให้รัฐบาลใช้อำนาจทางกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับชุมชน เห็นได้จากการจัดการทรัพยากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ภาคอีสาน) เช่น การประกาศเขตวนอุทยานบนพื้นที่ทำกินของประชาชน การให้สัมปทานป่าแก่กลุ่มผู้มีอิทธิพลภายนอกชุมชนเพื่อมุ่งเน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม<sup>8</sup> การสร้างเขื่อนปากมูลซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศลุ่มน้ำนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของคนในชุมชน ทำให้ชาวบ้านบางส่วนต้องอพยพไปเป็นผู้ใช้แรงงานในเมืองใหญ่ เพื่อความอยู่รอดและหารายได้กลับมาประทังชีวิตคนในครอบครัว<sup>9</sup> เป็นต้น

ฉะนั้น สิทธิจึงเป็นเสมือนทั้งเกราะในการคุ้มกันประชาชนให้พ้นจากภัยคุกคามของกำลังอิทธิพลและอำนาจที่ไม่ยุติธรรมตามที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติรับรองไว้ ซึ่งมีขอบเขตครอบคลุมถึงผลประโยชน์จากโอกาสและทางเลือกอันพึงมี พึงกระทำ และพึงได้ โดยที่สิ่งนั้นไม่ถูกโต้แย้งหรือขัดขวางโดยกฎหมายจากองค์กรรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ และบุคคลอื่นๆ โดยที่ประชาชนมีอิสระและเสรีภาพในการใช้สิทธินั้น

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, 522-526.

<sup>8</sup> เสน่ห์ จามริก, สิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์สากล, (กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา), 2546, หน้า 35-40.

<sup>9</sup> ชลธิรา สัตยาวัฒนา, สิทธิชุมชนท้องถิ่น กรณีเขื่อนปากมูล, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม), 2546, หน้า 155-164.

ได้ตามเจตจำนงของตนเอง ซึ่งสาระสำคัญของสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มี 3 ประการ ดังนี้<sup>10</sup>

**ประการแรก** สิทธิเสรีภาพในความเป็นมนุษย์ เป็นสิทธิ เสรีภาพในร่างกาย ความคิด จิตใจ และความเป็นอยู่ของบุคคล ตั้งแต่เกิดจนถึงตายโดยที่รัฐไม่อาจปฏิเสธความเป็นมนุษย์และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลด้วยการกระทำที่เป็นการล่วงล้ำ คุกคาม หรือละเมิดได้

**ประการที่สอง** สิทธิเสรีภาพในความเป็นพลเมือง เป็นสิทธิ เสรีภาพเกี่ยวกับการที่สามารถเรียกร้องความต้องการขั้นพื้นฐานจากรัฐ ในฐานะที่เป็นประชาชนของรัฐได้ ซึ่งต้องตอบสนองในรูปของบริการสาธารณะผ่านการดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล ถือเป็นสิทธิที่ประชาชนสามารถเรียกขอได้จากรัฐ เช่น สิทธิในการรับการศึกษา สิทธิในการร่างรัฐธรรมนูญ สิทธิในการเลือกตั้ง เป็นต้น

**ประการที่สาม** สิทธิในความเสมอภาค เป็นสิทธิ เสรีภาพเกี่ยวกับการได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันหรือการไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลจากภาครัฐ เว้นแต่เป็นการเลือกปฏิบัติเพื่อช่วยเหลือให้ผู้ด้อยโอกาสได้รับสิทธิเท่าเทียมกับบุคคลอื่นในสังคม ซึ่งถือเป็นสิทธิ เสรีภาพที่ดำรงอยู่นอกตัวของประชาชน เช่น ความเสมอภาคในทางกฎหมาย สิทธิในการรักษาพยาบาล สิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ เป็นต้น<sup>11</sup>

แม้ว่าประชาชนไทยทุกคนจะมีสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ก็ยังมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนบางประการตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งประชาชนไม่สามารถปฏิเสธได้จึงถือเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพในเชิงบทบาทหน้าที่ เช่น การควบคุมการแสดงความคิดเห็นของประชาชนโดยใช้กลไกต่างๆ ของรัฐผ่านระบบการศึกษา ขั้นพื้นฐาน การดำเนินงานของฝ่ายตุลาการตามกระบวนการยุติธรรม เพื่อเอื้อผลประโยชน์แก่กลุ่มพวกพ้องของตน และมุ่งสร้างความหวาดกลัวต่อผู้ที่มีความคิดเห็นแตกต่างทางการเมืองที่เกิดขึ้นมาจากมุมมองของระบบการศึกษาสมัยใหม่ เป็นต้น หากพิจารณาจะพบว่า ภายหลังจากการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549

<sup>10</sup> วิชัย สังข์ประไพ, **หลักสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย**, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ม.ป.ป., หน้า 6.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, 6-9.

การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยนิติรัฐของไทยกลับกลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจที่ใช้กฎหมายกดขี่ข่มเหงประชาชนเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรัฐประหารครั้งล่าสุดในปี พ.ศ. 2557 ของ “คณะรักษาความสงบแห่งชาติ” (คสช.) นำไปสู่การเข้ามาบริหารของทหารภายใต้การนำของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งในช่วงแรกของการเข้าควบคุมประเทศนั้น ประชาชนบางส่วนที่ไม่พอใจได้ออกมาแสดงเชิงสัญลักษณ์ต่อต้านการรัฐประหารโดยการชูนิ้วมือ 3 นิ้ว เลียนแบบภาพยนตร์เรื่อง “The Hunger Games: Mockingjay-Part 1” โดยได้ตีความการใช้สัญลักษณ์ดังกล่าวเปรียบเสมือนการจุดประกายไฟเล็กๆ ที่พร้อมจะลุกลามเป็นกองไฟขนาดใหญ่ในการต่อต้านอำนาจเผด็จการอันเป็นการประท้วงโดยสงบ แต่รัฐบาลได้สั่งทหารเข้าประจำสถานที่สาธารณะทุกแห่ง หากมีการแสดงสัญลักษณ์ดังกล่าวทหารจะเข้าจับกุมทุกคนและนำตัวไปปรับทัศนคติยังค่ายทหารทันที ถือเป็นการลิดรอนสิทธิมนุษยชนต่อผู้ที่มีความคิดเห็นแตกต่างทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของภาครัฐที่มีต่อประชาชน<sup>12</sup>

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (ฉบับที่ 20) ได้มีการบัญญัติประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้ในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 4 ที่ระบุว่า<sup>13</sup>

*“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของมนุษย์ย่อมได้รับความคุ้มครอง*

*ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”*

และหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ตั้งแต่มาตรา 25 ถึงมาตรา 49 ควบคู่กับการกำหนดบทบาทหน้าที่ของบุคคล ซึ่งได้บัญญัติไว้ในหมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 ที่ระบุว่า<sup>14</sup>

<sup>12</sup> ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว และคณะ, “การจัดการความเสี่ยงเชิงกลยุทธ์ภายใต้การบริหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พ.ศ. 2557-2561,” วารสาร มจร พุทธปัญญานิตรรศน์, 3(1), 85-86.

<sup>13</sup> รัฐสภา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, (กรุงเทพฯ: รัฐสภา), 2560, หน้า 14.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, 36-37.

“บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(2) ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิผลประโยชน์ของชาติและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(3) ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

(4) เข้ารับการศึกษาบรมในการศึกษาภาคบังคับ

(5) รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ

(6) เคารพและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่กระทำการใดที่อาจก่อให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม

(7) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ

(8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม

(9) เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ

(10) ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ”

ทั้งนี้ คำว่า “หน้าที่” คือ กิจที่จะต้องทำด้วยความรับผิดชอบ แต่เมื่อรวมกับคำว่า “ชนชาวไทย” ก็ย่อมหมายถึง หน้าที่อันพึงต้องทำของประชาชนชาวไทยตามข้อบัญญัติในกฎหมายหรืออีกนัย คือ ภาระและความรับผิดชอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดบังคับให้บุคคลต้องปฏิบัติและกระทำให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด หากไม่กระทำตามก็จะมีบทลงโทษบางอย่างแก่ผู้ฝ่าฝืนและมิได้ปฏิบัติตาม<sup>15</sup> เช่น กรณีบุคคลไม่ไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หากบุคคลฝ่าฝืนก็จะถูกตัดสิทธิทางการเมือง ทำให้ไม่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งหรือลงคะแนนเสียงได้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป หรือกรณีบุคคลกระทำความผิดตามกฎหมายแพ่งหรืออาญาก็จะถูกดำเนินคดีและต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เพื่อให้ศาลตัดสินพิพากษาลงโทษแก่บุคคลนั้น หรือกรณีบุคคลหลีกเลี่ยงการเข้ารับราชการ

<sup>15</sup> พุทธชาติ ทองเอม, (ม.ป.ป.), **หน้าที่ของชนชาวไทย**, สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2563, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=หน้าที่ของชนชาวไทย>

ทหารก็จะมีคามผิดทางอาญาต้องถูกจับกุมและดำเนินคดีตามกฎหมาย เป็นต้น โดยเมื่อพิจารณาถึงคำว่า “หน้าที่ของปวงชนชาวไทย” สามารถแบ่งบุคคลออกมาได้ 2 ฐานะ คือ<sup>16</sup>

**ฐานะแรก** หน้าที่ในฐานะผู้ปกครอง ซึ่งทำหน้าที่ผ่าน 3 สถาบันหลักของประเทศ ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ

**ฐานะที่สอง** หน้าที่ในฐานะผู้อยู่ภายใต้การปกครองรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายถึงการเป็นพลเมืองและประชาชนโดยทั่วไป

ดังนั้น “หน้าที่ของปวงชนชาวไทย” ถือว่าเป็นภาระและความรับผิดชอบของบุคคลที่ต้องยึดถือปฏิบัติ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น ถ้าหากผู้ใดมิได้ปฏิบัติตาม ฝ่าฝืน หรือละเว้นการปฏิบัติ จะถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนบทบาทหน้าที่ของตนตามกฎหมายสูงสุดของประเทศและจะต้องมีบทลงโทษแก่บุคคลนั้น

บทความวิชาการนี้ ผู้เขียนและคณะมีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาความหมายของพลเมืองและสิทธิมนุษยชนของปวงชนชาวไทยตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญกรณีการเกณฑ์ทหาร แนวทางการสร้างระบบทหารอาชีพกับการปฏิรูปกองทัพในประเทศไทย แนวทางการสร้างระบบทหารอาชีพในประเทศสหรัฐอเมริกา การปฏิรูปกองทัพไทยในมุมมองของสถาบันทหาร รวมถึงการลดรอนสิทธิมนุษยชนภายใต้ระบบการเกณฑ์ทหารของรัฐไทย เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาวิเคราะห์และสรุปเป็นข้อเสนอแนะเชิงวิชาการต่อไป

## 2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับพลเมือง สิทธิมนุษยชน แนวทางการสร้างระบบทหารอาชีพในประเทศไทย และแนวทางการสร้างระบบทหารอาชีพในประเทศสหรัฐอเมริกา

### 2.1 ความหมายของพลเมืองและสิทธิมนุษยชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกรณีการเกณฑ์ทหาร

พลเมือง คือ ประชาชนที่มีสิทธิและหน้าที่ในฐานะกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประเทศใดประเทศหนึ่งหรืออยู่ภายใต้ผู้ปกครองเดียวกัน

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน.

ซึ่งมักจะมีวัฒนธรรมเช่นเดียวกัน โดยบทบาทหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้ถูกบัญญัติไว้ในหมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 ซึ่งกำหนดหน้าที่ของปวงชนชาวไทยไว้ 10 ประการด้วยกัน ฉะนั้น “ความเป็นพลเมืองตามรัฐธรรมนูญ” จึงหมายถึง การที่บุคคลต้องปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด ซึ่งหากไม่กระทำตามย่อมต้องถูกลงโทษตามที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ โดยเมื่อกล่าวถึงมาตรา 50 ในอนุมาตราบางข้อที่บัญญัติไว้นั้น มีลักษณะเป็นการลิดรอนสิทธิมนุษยชนตามหลักสากล

ทั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ให้ความหมาย “สิทธิมนุษยชน” โดยจำแนกออกเป็น 10 ด้าน ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย, สิทธิในความเชื่อ การพูด และการแสดงความคิดเห็น, สิทธิในทรัพย์สิน, สิทธิทางการศึกษา, สิทธิสตรี, สิทธิเด็ก, สิทธิของผู้พิการ, สิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์, สิทธิในที่อยู่อาศัย, สิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารประเทศ<sup>17</sup>

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มีข้อน่าสังเกตในหมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 อนุมาตรา 5 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร” กล่าวคือ กฎหมายได้บังคับให้บุคคลซึ่งเป็นชายไทยทุกคนต้องเข้ารับเลือกเกณฑ์ทหารเมื่ออายุครบ 21 ปีบริบูรณ์เป็นประจำทุกปี หากพิจารณากับหลักการสิทธิมนุษยชนจะพบว่า ในแต่ละปีมักจะมีข่าวเกี่ยวกับการทำร้ายร่างกาย จิตใจ และเกียรติยศ ถือเป็นการทรมานทหารที่ถูกเกณฑ์เข้าไปในค่ายเป็นประจำและถูกนำเสน่ออกสู่สาธารณชนอยู่เสมอ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อทหารเกณฑ์เหล่านั้น เพราะฉะนั้น การรักษาระบบการเกณฑ์ทหารไว้ไม่เพียงแต่เป็นการสนับสนุนให้มีการกระทำ ความรุนแรงต่อมนุษย์ด้วยกันเองเพียงเท่านั้น แต่ยังคงกลายเป็นวัฒนธรรมเฉพาะของกองทัพที่เน้นใช้ความรุนแรงเรื่อยมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

ดังนั้น การบังคับให้บุคคลต้องเข้ารับเลือกการเกณฑ์ทหารตามมาตรา 50 อนุมาตรา 5 นั้น จึงเป็นการละเมิดและลิดรอนสิทธิมนุษยชนตามหลักสากลที่

---

<sup>17</sup> นภาพร อติวานิชยพงศ์, แนวคิดสิทธิมนุษยชนและความเป็นชายขอบ, เอกสารประกอบคำบรรยายวิชา ทฤษฎีสังคมศาสตร์ว่าด้วยการพัฒนา 1, (กรุงเทพฯ: สำนักบัณฑิตอาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 2555.

เป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อสังคมไทยและยังกลายเป็นอุปสรรคต่อสังคมไทย ซึ่งต้องตกอยู่ภายใต้วังวนแห่งความรุนแรงผ่านการใช้อำนาจของทหารและยังเป็นสิ่งที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์<sup>18</sup> เมื่อเป็นเช่นนั้น พลเมืองตามรัฐธรรมนูญ จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐ แต่บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญต้องไม่เป็นการบังคับละเมิด หรือลิดรอนสิทธิมนุษยชนสากลตามหลักการสากล ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดในทางรัฐศาสตร์ใหม่แนวทางหนึ่ง ที่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางเดิมที่อธิบายสังคมมนุษย์ในเชิงที่เป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในการใช้อำนาจไปทำลายล้างกัน ดังเช่นแนวคิดของ “รัฐศาสตร์ไม่ฆ่า” โดยกล่าวไว้ในหนังสือชื่อ “Nonkilling Global Political Science” ของเกล็น ดี เพจ (Glenn D. Paige) โดยได้อธิบายเอาไว้ที่น่าสนใจว่า “รัฐธรรมนูญที่ดีไม่ควรที่จะจำกัดสิทธิมนุษยชนของพลเมืองของรัฐนั้นๆ”<sup>19</sup>

## 2.2 แนวทางการสร้างระบบทหารอาชีพกับการปฏิรูปกองทัพในประเทศไทย

กระบวนการสร้างระบบทหารอาชีพ เป็นการกำหนดบทบาทใหม่ของทหาร และกำหนดโครงสร้างใหม่ต่อกองทัพ ถือเป็น การลดทอนบทบาทของทหารในทางการเมืองลงและเป็นการสร้างกองทัพที่มีบทบาทในการป้องกันประเทศอย่างมีอุดมการณ์เพิ่มมากขึ้น ซึ่งความมุ่งหมายสำคัญคือปรารถนาให้กองทัพอยู่ในสถานะของการเป็นโครงสร้างของรัฐอย่างแท้จริง โดยไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองหรือแสดงสถานะกลายเป็นรัฐผ่านการรัฐประหารและยึดอำนาจการปกครองนำไปสู่ลักษณะของ “รัฐซ้อนรัฐ” กล่าวคือ กองทัพมีบทบาททางการเมืองมากกว่าการป้องกันประเทศ ซึ่งทำให้กองทัพมีสถานะเป็นองค์กรที่มี

<sup>18</sup> ศิวัช ศรีโศภคกุล, “กระบวนการสร้างประชาธิปไตยผ่านการปฏิรูปกองทัพและการสร้างความปรองดองในประเทศอินโดนีเซีย,” วารสารการบริหารปกครอง, มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์, 6(1), 61-84.

<sup>19</sup> Glenn D. Paige, (2002), *Nonkilling Global Political Science*, Retrieved January 26, 2019, from <https://nonkilling.org/pdf/nkgps.pdf>

อำนาจทางการเมืองและไม่ใช่เครื่องมือของรัฐที่ทำหน้าที่ปกป้องประชาชนในฐานะ “รัฐของชาติ” อีกต่อไป<sup>20</sup>

ฉะนั้น การปลูกฝังให้กองทัพให้มุ่งสู่ภารกิจของทหารอย่างแท้จริง ถือเป็น การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหารที่มีความเป็นประชาธิปไตย นำไปสู่กระบวนการสร้างระบบทหารอาชีพในกองทัพขึ้นมาและกองทัพจะกลายเป็นสภาพเป็นทหารอาชีพอย่างสมบูรณ์ แต่ถ้าทหารยังมีความคิดแบบเดิม ๆ ก็จะมี มองเพียงว่าตนเป็นผู้แก้ไขปัญหาทางการเมืองของประเทศให้อยู่ในความสงบสุข และก็จะนำไปสู่วงจรอุบาทว์อย่างต่อเนื่องผ่านการกระทำรัฐประหาร เมื่อเป็น เช่นนั้น ความคาดหวังของสังคมจึงมีความต้องการให้กองทัพผลิตทหารอาชีพ ออกมา โดยมุ่งหวังไม่ให้กองทัพเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองอีกต่อไปอย่าง ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง จนถือว่ากลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมการเมืองของไทยไป โดยปริยาย ทั้งนี้ จะต้องทำให้กองทัพมีเอกภาพไม่เกิดความแตกแยกภายใน สถาบันทหาร ซึ่งมีลักษณะเป็น “กลุ่มทางการเมือง” (military factionalism) แทรกซ้อนอยู่ภายในสายการบังคับบัญชาของกองทัพนับจากอดีตถึงปัจจุบัน รวมถึงทหารต้องให้การยอมรับรัฐบาลพลเรือนและปฏิบัติตามนโยบายที่มาจาก รัฐบาลพลเรือนโดยละห่อม เนื่องจากเป็นเงื่อนไขจำเป็นของการปกครองใน ระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ<sup>21</sup>

ทั้งนี้ ปัจจัยที่จะทำให้เกิดการควบคุมทหารโดยพลเรือนอย่างมีประสิทธิภาพ นั้น ก็คือ ความเป็นทหารอาชีพของกองทัพนั่นเอง สอดคล้องกับแนวคิดสำคัญของ ซามูเอล พี ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington)<sup>22</sup> นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ซึ่งได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นทหารอาชีพไว้ในหนังสือชื่อ “The Soldier and the State” ที่ตีพิมพ์เผยแพร่ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1957 ที่ระบุว่า การควบคุม กองทัพโดยพลเรือนจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อทหารมีความเป็นมืออาชีพโดยสมบูรณ์

<sup>20</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, (2561), **จะปฏิรูปทหาร ต้องสร้างทหารอาชีพ จะสร้างทหารอาชีพ ต้องปฏิรูปทหาร**, สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2563, จาก

[https://www.matichonweekly.com/column/article\\_118912](https://www.matichonweekly.com/column/article_118912)

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>22</sup> Huntington, S.P., **The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations**, 1957, London, Harvard University Press.

เพราะความเป็นมืออาชีพจะทำให้เกิดความรับผิดชอบต่อสังคมและปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ความเห็นชอบจากตัวแทนของสังคม ซึ่งก็คือรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งและความเป็นทหารอาชีพจะทำให้กองทัพไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมือง โดยการเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองเป็นค่านิยมที่เกิดขึ้นจากการเชื่อฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชาของทหาร อันเป็นค่านิยมทางการเมืองที่ทำให้กองทัพขาดความเป็นหนึ่งเดียวในที่สุด<sup>23</sup>

อนึ่ง การสร้างระบบทหารอาชีพหรือการสร้างกองทัพสมัยใหม่จะต้องทำให้ทหารเกิดความตระหนักถึงการเคารพสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญของทหารในโลกสมัยใหม่ สิ่งที่จะเป็นผลพลอยได้อย่างสำคัญ เมื่อมีการสร้างทหารอาชีพแล้ว ย่อมจะเป็นการลดโอกาสของการเกิดรัฐประหารและยังลดบทบาทของกองทัพในการใช้ทรัพยากรในการนำไปปราบปรามฝ่ายตรงข้ามและทำสงครามภายในกันอย่างรุนแรงอันเป็นผลเสียต่อประเทศชาติ กระบวนการดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้นั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการปฏิรูปกองทัพเสียก่อน เพื่อนำไปสู่การสร้างทหารอาชีพอย่างแท้จริง โดยสิ่งสำคัญที่สุด คือ ผู้นำกองทัพต้องให้การยอมรับและสนับสนุนแนวทางการสร้างระบบทหารอาชีพที่เกิดขึ้นด้วย จึงจะทำให้การปฏิรูปกองทัพไทยประสบความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม

สุรชาติ บำรุงสุข นักรัฐศาสตร์ชาวไทย ได้เสนอแนวทางและกระบวนการสร้างระบบทหารอาชีพในประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถแบ่งออกมาได้ 5 แนวทาง ดังนี้<sup>24</sup>

1) **การสร้างค่านิยมทหารใหม่** ค่านิยมทหารมีส่วนสำคัญอย่างหนึ่งต่อการสร้างระบบทหารอาชีพ โดยการปลูกฝังค่านิยมในเรื่องบทบาท ภารกิจ จุดมุ่งหมาย และความรับผิดชอบของกองทัพ ซึ่งการกำหนดบทบาทภารกิจใหม่นี้ ต้องเน้นถึงภารกิจที่มีต่อการปกป้องมาตุภูมิและปลูกฝังให้รู้ถึงคำว่า อะไรคือผลประโยชน์ทางการเมือง, อะไรคือภัยคุกคาม, อะไรคือภารกิจ จึงควรจะมีการ

<sup>23</sup> พลอย ธรรมภิหรานนท์, (2560), พลเรือนควบคุมทหาร : หนทางสู่ประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ, สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2563, จาก <https://www.the101.world/civilian-control-of-the-military/>

<sup>24</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, **จะปฏิรูปทหาร ต้องสร้างทหารอาชีพ จะสร้างทหารอาชีพ ต้องปฏิรูปทหาร.**

ปลูกฝังในโรงเรียนนายทหารชั้นสัญญาบัตรและโรงเรียนนายทหารชั้นประทวน ถ้ามีการสอนค่านิยมใหม่เหล่านี้อย่างเป็นระบบ นายทหารที่สำเร็จการศึกษา ออกมาก็มักมีค่านิยมและทัศนคติที่ดีต่อรัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้ง ของประชาชน รวมถึงยังเป็นการลดการแทรกแซงทางการเมืองของทหารที่ เกิดขึ้นบ่อยครั้งในประเทศไทยอีกด้วย

2) การปฏิรูประบบการศึกษาใหม่ เพื่อให้กระบวนการสร้างระบบทหาร อาชีพมีความเข้มแข็งและดำเนินไปอย่างต่อเนื่องได้ จะต้องปฏิรูประบบการศึกษา ในโรงเรียนทหารเสียใหม่ ระบบเช่นนี้จะช่วยในการพัฒนาและปลูกฝัง ค่านิยมใหม่ ดังที่กล่าวไว้ในข้อ 1 และการฝึกศึกษาจะต้องดำเนินการในกรอบ ของค่านิยมใหม่ เพื่อสร้างกองทัพใหม่ที่มีประสิทธิภาพและมีความเป็นทหาร อาชีพที่มีอุดมการณ์ดีในกองทัพไทย

3) การสร้างความเข้มแข็งของการควบคุมทหารโดยพลเรือน การควบคุม ทหารโดยพลเรือนเป็นทิศทางหลักของการสร้างความสัมพันธ์พลเรือนและ ทหารในระบอบประชาธิปไตย โดยฝ่ายพลเรือนจะต้องได้รับการศึกษาที่ดี เพื่อให้เกิดความรู้และความเข้าใจต่อหลักนิยมและระบบการศึกษาของทหาร นอกจากนี้ รัฐบาลพลเรือนเองยังจะต้องเรียนรู้ในการจัดการความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐบาล รัฐสภา และกองทัพอย่างสมดุล เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจที่ ชัดเจนภายใต้กรอบและแนวทางการใช้อำนาจของฝ่ายต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ อย่างเหมาะสม ทำให้เกิดความชัดเจนในสายการบังคับบัญชาระหว่างรัฐบาลกับ ฝ่ายความมั่นคงและยังรวมถึงการสร้าง ความชัดเจนของสายบังคับบัญชา ระหว่างนายกรัชมন্ত্রীกับรัฐมนตรีกลาโหม เพื่อป้องกันความขัดแย้งในการใช้ อำนาจของแต่ละฝ่าย ทั้งนี้ การสร้างความเข้มแข็งผ่านการควบคุมทหารโดยพล เรือนยังหมายรวมถึงการเสริมสร้างบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะต้องสร้าง ให้เกิดระบบตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาในบริบทของงาน ความมั่นคงและการดำเนินการทางยุทธศาสตร์อีกด้วย

4) การลดการคอร์รัปชันของทหาร เป็นอีกแนวทางหนึ่งในการสร้างทหารอาชีพ ซึ่งต้องมุ่งลดการคอร์รัปชันภายในกองทัพและบทบาททหารในเชิงธุรกิจ โดยมีระบบ การตรวจสอบและบทลงโทษอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ระบบการตรวจสอบควรมีทั้ง จากภายในและภายนอกกองทัพ ถ้าหากจะให้ประสบผลสำเร็จควรให้รัฐสภามีอำนาจ

ในการตรวจสอบด้วยเช่นเดียวกัน เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งรัฐบาลจะต้องไม่สร้างระบบต่างตอบแทนแก่นายทหารระดับสูงในกองทัพและต้องไม่เอานายทหารเหล่านั้นเข้ามาดำรงตำแหน่งในรัฐบาล รวมถึงต้องไม่มีการสร้างพรรคการเมืองที่มาจากทหารหรือพรรคคนอมีนิจของทหาร ซึ่งการกระทำเช่นนี้จะเป็นหลักประกันได้ว่าทหารจะไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวทางการเมืองโดยตรง นอกจากนี้บทบาทของทหารในเชิงธุรกิจและการอาศัยช่องทางในอำนาจที่มีอยู่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนและพวกพ้องถือเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับการเป็นทหารอาชีพอย่างมาก ดังนั้น การที่พลเรือนจะควบคุมทหารได้จะต้องมีกระบวนการลดช่องทางการคอร์รัปชันและบทบาทในเชิงธุรกิจควบคู่กันไปด้วย

**5) การลดการมีบทบาทในทางการเมืองของทหาร** การจะสร้างความเชื่อมั่นอาชีพให้แก่ทหาร มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องลดบทบาททางการเมืองของทหารลงหรือทำลายความเกี่ยวข้องทางการเมืองให้ได้อย่างเด็ดขาด โดยการสร้างกรอบแนวทางการกฎหมายผ่านการกำหนดภารกิจที่ชัดเจนและทหารจะต้องทำความเข้าใจถึงข้อจำกัดทางกฎหมายและอำนาจหน้าที่ของตนเองอย่างเคร่งครัด รวมถึงตระหนักถึงหลักสิทธิมนุษยชนของประชาชน เพื่อเป็นหลักในการลดทอนบทบาททางการเมืองของตนลง ตลอดจนปรับเปลี่ยนความเข้าใจของทหารถึงบทบาทการเป็นผู้ปกป้องอธิปไตยอย่างแท้จริงและต้องยอมรับอำนาจของรัฐบาลพลเรือนที่มาจากทางเลือกตั้งของประชาชน ขณะเดียวกันต้องปรับทัศนคติเรื่องความภักดีต่อตัวบุคคลหรือความผูกพันกับกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเสียก่อน เพื่อเป็นการสร้างเอกภาพของกองทัพให้สามารถดำเนินไปได้ด้วยการแสดงบทบาทที่เหมาะสมและมุ่งปกป้องอธิปไตยของประชาชนเป็นสำคัญ

ดังนั้น แนวทางการปฏิบัติข้างต้นเป็นทิศทางสำคัญที่จะก่อให้เกิดกระบวนการสร้างทหารอาชีพในไทยและต้องตระหนักว่าการปฏิรูปกองทัพและสร้างระบบทหารอาชีพย่อมต้องเกิดควบคู่กันไปภายใต้แนวทางที่ชัดเจนของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทัพและรัฐบาลพลเรือนต้องสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันในเชิงระบบสายบังคับบัญชาที่สามารถยอมรับซึ่งกันและกันได้ โดยที่ไม่เข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ระหว่างกัน อันเป็นการสร้างค่านิยมที่ดีและปราศจากการเข้าแทรกแซงทางการเมือง ทำให้ทหารกลายเป็น

มืออาชีพที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของกองทัพอย่างแท้จริง<sup>25</sup> เนื่องจากทหารอาชีพคือทหารที่ยอมรับความเป็นใหญ่ของประชาชนและพร้อมที่จะปฏิบัติตามหน้าที่ของตนตามคำสั่งรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน<sup>26</sup>

### 2.3 แนวทางการสร้างระบบทหารอาชีพในประเทศสหรัฐอเมริกา

ความน่าสนใจของการสร้างระบบทหารอาชีพที่มีประสิทธิภาพจากต่างแดน ต้องมุ่งพิจารณาการผลิตทหารของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะเน้นการฝึกฝนทักษะทางทหารและมุ่งให้ความรู้ทางวิชาการเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยชั้นนำ ไม่ใช่เพียงการใช้กำลังเข้าทำห้ำหั่นกันเท่านั้น เนื่องจากมีความจำเป็นต้องมีความชำนาญรอบด้านทั้งทางวิชาชีพทหารและทางวิชาการ เพื่อมุ่งให้เกิดองค์ความรู้ที่ดีอย่างรอบด้านและเพียงพอโดยพื้นฐานทางอาชีพ ซึ่งปรัชญาและหัวใจของระบบการผลิตทางทหารของสหรัฐอเมริกาวางอยู่บนฐานของสังคมเป็นหลักหรือมุ่งให้ผลผลิตมีความรอบรู้ พร้อมรองรับสิ่งใหม่ๆ อยู่เสมอ เนื่องจากเป็นการมองไปข้างหน้าในระดับกว้างและไกลกว่าขอบเขตของกองทัพ เนื่องจากทหารเหล่านี้เมื่อปลดประจำการก็ต้องออกสู่สังคมและโลกกว้าง ระบบการผลิตทหารของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมุ่งให้ทหารสามารถทำงานในกองทัพได้หรือออกไปทำงานฝ่ายพลเรือนหรือภาคเอกชนในระดับประเทศและต่างประเทศได้ด้วยเช่นเดียวกัน เพราะเป็นการผลิตทหารอาชีพที่มีความรู้เทียบเท่ากับบัณฑิตที่มีคุณภาพในสาขาต่างๆ จากมหาวิทยาลัยชั้นนำ<sup>27</sup>

นอกจากนี้ โรงเรียนทหารของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีกระบวนการปลูกฝังให้เคารพในสิทธิมนุษยชนและหน้าที่ของทหารต่อประเทศชาติ ซึ่งก็คือการปกป้องประเทศเพียงอย่างเดียวและปกป้องพลเรือนแห่งรัฐ ทหารแต่ละนายจะถูกปลูกฝังด้วยอุดมการณ์ที่เต็มเปี่ยมต่อการรับใช้ชาติ ทำให้ภายหลังจาก

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>26</sup> ทวีศักดิ์ เกิดโสภา, (2561), อาจารย์โรงเรียนนายร้อยเสนอบริบทหลักสูตรเน้นการสอนทหารใหม่ให้คิดเป็น วางรากฐานประชาธิปไตย, สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2563, จาก <https://prachatai.com/journal/2018/09/78674>

<sup>27</sup> สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ และชัยญาพัทธ์ วิพัฒนานันทกุล, “ระบบการเรียนการสอนของโรงเรียนนายร้อยสหรัฐอเมริกากับปรัชญาและ “หัวใจ” ของการผลิตทหารอาชีพ,” วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 3(1), 180.

สำเร็จการศึกษาออกมา พวกเขาเหล่านั้นก็จะกลายเป็นทหารอาชีพที่มีคุณภาพ รู้จักบทบาทหน้าที่ของตนเองและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน รวมถึงมีจิตวิญญาณแห่งความเป็นนักรบและพลเรือนภายหลังจากที่ปลดประจำการ สมบูรณ์อย่างแท้จริง<sup>28</sup> ทำให้การผลิตทหารในประเทศสหรัฐอเมริกา จึงมีความแตกต่างกันกับการผลิตทหารของประเทศไทย ทั้งในด้านปรัชญา ทักษะ วิธีการคิด และกระบวนการ โดยการจะเป็นทหารอาชีพที่ดีได้จะต้องเน้นพื้นฐานความรู้ ความเข้าใจในเรื่องเงื่อนไขของความเป็นมนุษย์ สังคม และความเป็นไปของโลก ทำให้วิธีการคิด วิธีการฝึกฝนผ่านระบบการเรียนการสอนของโรงเรียนนายร้อย สหรัฐอเมริกา จึงไม่ได้ทำให้นักเรียนนายร้อยเกิดความแปลกแยกจากสังคม อย่างเด็ดขาด และที่สำคัญไม่ได้ทำให้ทหารมีความคิดว่าตนอยู่เหนือกว่าพลเรือน กล่าวคือ ไม่ได้เน้นแต่การสร้างความเป็นผู้นำแต่จะเน้นการฝึกฝนให้ทหารเกิดการยอมรับพลเรือนและความเป็นรัฐบาลของพลเรือนในระบอบประชาธิปไตย อันเป็นกระบวนการปลูกฝังที่เป็นระบบ<sup>29</sup>

ดังจะเห็นได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่เคยมีการรัฐประหารโดยทหารหรือ การแทรกแซงทางการเมืองของทหารเลยแม้แต่ครั้งเดียว เพราะพวกเขาถูกอบรมสั่งสอนมาให้รู้จักบทบาทหน้าที่ของตนเองอย่างเคร่งครัดผ่านอุดมการณ์ของการเป็นทหารอาชีพอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ การผลิตทหารอาชีพในประเทศ สหรัฐอเมริกา จึงไม่ใช้การเน้นความเป็นใหญ่ของทหารและไม่ใช้การผลิตทหาร อาชีพที่เก่งแต่การรบเพียงอย่างเดียว หากยังมีความเป็น “นักวิชาการใน เครื่องแบบ” หรือ “พลเมืองพร้อมรบ” สอดแทรกไปในตัวอีกด้วย เพราะใน ความเป็นทหารอาชีพนั้นยังมีความเป็นบัณฑิตหรือปัญญาชนอย่างสมบูรณ์ คือ เป็นผู้มีความรู้ทางด้านหลักวิชาการ มีความคิดความอ่านเช่นเดียวกับบัณฑิต ของมหาวิทยาลัยทั่วไป<sup>30</sup>

ดังนั้น ด้วยระบบการเรียนการสอนของโรงเรียนทหารเช่นนี้ จึงมีลักษณะ เป็นการผลิตพลเมืองที่มีคุณภาพตามระบอบประชาธิปไตยไปในตัวนั่นเอง และ

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, 181.

<sup>29</sup> สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ และชัยญาพัทธ์ วิพัฒนานันท์กุล, ระบบการเรียนการสอนของ โรงเรียนนายร้อยสหรัฐอเมริกากับปรัชญาและ “หัวใจ” ของการผลิตทหารอาชีพ, 176.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน, 186.

ยังเป็นการทำให้นักเรียนทหามีความเป็นผู้ใหญ่ มีความพร้อมทั้งทางร่างกาย และจิตใจ ความรู้ทางด้านวิชาชีพของทหและวิชาการพลเรือน การเข้าใจ สังคมและโลกกว้างเพิ่มมากขึ้น การยอมรับความแตกต่างและความหลากหลาย อย่างเท่าเทียม การเคารพสิทธิมนุษยชนระหว่างกัน รวมถึงยังเป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีภายใต้การรับรู้ขอบเขตของบทบาทหน้าที่ระหว่างทหและพลเรือน ซึ่งนำไปสู่การยอมรับรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้ายที่สุด

### 3. การปฏิรูปกองทัพไทยในมุมมองของสถาบันทห

สำหรับมุมมองของสถาบันทหไทยกับการปฏิรูปกองทัพไทยตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญทุกฉบับนั้นยังไม่มีประเด็นเด่นชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งได้บัญญัติหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 52 ที่ระบุว่า<sup>31</sup>

*“รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐและความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ รัฐต้องจัดให้มีการทหาร การทูต และการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ*

*กำลังทหารให้ใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศด้วย”*

ทั้งนี้ กองทัพมีมุมมองต่อการยกเลิกการเกณฑ์ทหารว่า อาจจะขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและหากมีสถานการณ์ฉุกเฉินหรือภัยคุกคามที่คาดไม่ถึงถึงกองทัพอาจจะไม่สามารถรับมือได้ทันทั่วถึงที่ต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น จึงยังไม่ควรมีการยกเลิกระบบการเกณฑ์ทหาร อีกทั้งกองทัพยังให้ความเห็นว่าควรศึกษาและทำความเข้าใจต่อความรู้สึกของพลทหทุกนายที่ได้ชื่อว่าเป็น “รั้วของชาติ” เนื่องจากระบบการเกณฑ์ทหารอาจจะไม่ได้เป็นการไปลดรอนสิทธิมนุษยชนของพลเรือนเสียทั้งหมด เพราะบางส่วนก็สมัครใจเข้ามารับใช้ชาติ แต่หากมองเพียงหลักการสากลแล้วด้วยการ

<sup>31</sup> รัฐสภา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, 37-38.

ลิตรอนสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งปรากฏในมาตรา 50 อนุมาตรา 5 แล้วจะมีบุคคลใดที่จะสมัครใจเข้ามาบริหารราชการทหารอีกในอนาคต

อนึ่ง ประเทศต่างๆ ในโลกมีอยู่จำนวน 39 ประเทศ ที่ยังใช้ระบบการเกณฑ์ทหารอยู่ และจำนวน 13 ประเทศที่ยกเลิกการเกณฑ์ทหารไปแล้ว และอีกจำนวน 29 ประเทศที่ไม่มีการเกณฑ์ทหาร แต่ก็มีหลายประเทศที่ยกเลิกการเกณฑ์ทหารไปแล้วได้มีการพิจารณากลับมาใช้อีก อาทิ ประเทศสวีเดน ประเทศลิทัวเนีย และประเทศจอร์แดน เป็นต้น รวมถึงยังมีประเทศที่กำลังพิจารณาการนำระบบการเกณฑ์ทหารกลับเข้ามาใช้ใหม่ เช่น ประเทศอิตาลี ประเทศเยอรมนี และฝรั่งเศส เป็นต้น สำหรับประเทศไทยใช้รูปแบบผสม กล่าวคือ ใช้วิธีการเกณฑ์ทหารและการสมัครใจเข้ารับราชการทหารควบคู่กันไป โดยทหารที่เข้ารับราชการสามารถแบ่งออกมาได้ 3 กลุ่ม คือ

**กลุ่มแรก** บุคคลที่สมัครใจและมีความปรารถนาที่จะเข้ารับราชการทหาร

**กลุ่มที่สอง** บุคคลที่มีมุมมองต่อการรับราชการทหารว่าเป็นหน้าที่ของชายไทย ซึ่งกลุ่มนี้จะเข้ารับการตรวจเลือกเพื่อจับสลากใบดำ-ใบแดง

**กลุ่มที่สาม** บุคคลที่ไม่มีความประสงค์เข้ารับราชการทหาร<sup>32</sup>

อย่างไรก็ตาม การใช้รูปแบบผสมเป็นกระบวนการที่มุ่งให้เกิดความสมดุลของการทำหน้าที่ของปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 50 อนุมาตรา 5 โดยกระทรวงกลาโหมได้ยืนยันและให้คำมั่นเกี่ยวกับการเข้ารับราชการทหารกองประจำการของชายไทยทุกคนไม่ว่าจะเข้ามาโดยวิธีใด กองทัพจะช่วยเหลือดูแลเรื่องสิทธิประโยชน์และคุณภาพชีวิตของทหารทุกคนนายให้ดีขึ้น รวมถึงยังมีความเชื่อมั่นว่าชายไทยที่ผ่านการเกณฑ์ทหารทุกคนภายหลังจากปลดประจำการไปแล้ว พวกเขาเหล่านั้นจะกลายเป็นผู้นำทางสังคมและผู้นำครอบครัวที่ดี ไม่สร้างปัญหาความเดือดร้อนให้แก่สังคม เป็นผู้ที่มีระเบียบวินัย มีอุดมการณ์รักชาติ และเป็นประชาชนที่มีคุณภาพของประเทศชาติต่อไป<sup>33</sup>

<sup>32</sup> มติชนออนไลน์, (2562), กท.ตั้งโต๊ะแถลง ความจำเป็นต้องมีเกณฑ์ทหาร วอนพรรคการเมือง อย่ายกเป็นนโยบาย, สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2563 จาก [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_1382520](https://www.matichon.co.th/politics/news_1382520)

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน.

ฉะนั้น มุมมองของกองทัพยังมีความต้องการให้ชาวไทยทุกคนเข้ารับการเกณฑ์ทหารอยู่ แม้ว่าทหารที่ประจำการจะไม่ได้ออกไปสู้รบ แต่ก็ต้องมีการเตรียมกำลังพลให้พร้อมอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมองในงานด้านความมั่นคง ส่วนกรณีที่สังคมยังรู้สึกว่าการเกณฑ์ถูกนำไปเป็นพลทหารรับใช้ที่บ้านพักของนายทหารนั้น กองทัพให้เหตุผลว่ามีจำนวนน้อยมากหรือแทบจะไม่มีเลย ซึ่งนโยบายหลักของกองทัพไม่มีความประสงค์ให้ทหารปฏิบัติภารกิจที่ไม่เหมาะสมต่อบทบาทหน้าที่ของตน สำหรับกระแสการเรียกร้องให้มีการยกเลิกระบบการเกณฑ์ทหาร กองทัพยังมีความเห็นว่า ควรจะต้องศึกษาและทำความเข้าใจกันให้ดีเสียก่อน ไม่อยากให้มีการพูดอย่างเลื่อนลอยเพราะอาจจะกระทบกระเทือนต่อจิตใจของผู้ปฏิบัติหน้าที่ โดยพลทหารทุกคนถือว่าเป็น “รั้วของชาติ” ที่มีชีวิตจิตใจ จึงควรหันมาให้เกียรติและให้กำลังใจในการทำงานมากกว่าการมุ่งยกเลิกระบบการเกณฑ์ทหารที่อาจทำให้กระทบต่อความมั่นคงของชาติได้<sup>34</sup>

สำหรับมุมมองของผู้บัญชาการทหารบกคนปัจจุบันมองว่า หากไม่มีระบบการเกณฑ์ทหารก็จะไม่มีใครทำหน้าที่ปกป้องประเทศชาติ ซึ่งทหารก็คือ “ประชาชน” เมื่อพวกเขาไม่ได้สวมเครื่องแบบ เพราะฉะนั้น “ทหารคือหลักความมั่นคงแห่งประชาธิปไตย” และเป็นผู้ปกป้องอธิปไตยของชาติ รวมถึงผู้บัญชาการทหารบกยังไล่ให้บุคคลที่มีแนวคิดยกเลิกระบบการเกณฑ์ทหารไปฟังเพลง “หนักแผ่นดิน” เนื่องจากมองว่ากลุ่มบุคคลเหล่านี้เป็นกลุ่มเอียงซ้ายมุ่งในระบอบคอมมิวนิสต์และยังมองทหารเป็นอุปสรรคต่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข<sup>35</sup>

<sup>34</sup> มติชนออนไลน์, กท.ตั้งโต๊ะแถลง ความจำเป็นต้องมีเกณฑ์ทหาร วอนพรรคการเมืองอย่ายกเป็นนโยบาย.

<sup>35</sup> BBC NEWS THAI, (2562), อภิรักษ์ คงสมพงษ์ : ชี้นักธุรกิจการเมือง นักวิชาการฝักใฝ่คอมฯ “คุกคามความมั่นคง”, สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2563, จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-50009884>

#### 4. การลิดรอนสิทธิมนุษยชนภายใต้ระบบการเกณฑ์ทหารของประเทศไทย

การเกณฑ์ทหารในรัฐชาติสมัยใหม่เกิดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศฝรั่งเศสในช่วงภายหลังการปฏิวัติปี ค.ศ. 1789 โดยเป็นการเกณฑ์ชาวนาและช่างฝีมือมาฝึกฝนให้เป็นทหาร ทำให้กองทัพฝรั่งเศสมีความแข็งแกร่งเป็นอย่างมากพิจารณาได้จากกำลังทหารในปี ค.ศ. 1792 มีจำนวน 130,000 นาย และพุ่งทะยานขึ้นเป็น 600,000 นาย ในปี ค.ศ. 1794<sup>36</sup> ต่อมาประเทศรัสเซียได้นำระบบการเกณฑ์ทหารไปบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1814 จนขยายไปยังชาติต่างๆ ทั้งในทวีปยุโรปและภูมิภาคอื่นๆ อย่างแพร่หลายทั่วโลก เพื่อเพิ่มศักยภาพทางด้านกำลังพลให้กับกองทัพของตน<sup>37</sup>

สำหรับประเทศไทยมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการรับราชการทหารฉบับแรกชื่อว่า “พระราชบัญญัติการเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124” (พ.ศ. 2448) โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ได้ทหารมาประจำการและมีการฝึกหัดระเบียบวินัยตามรูปแบบของกองทัพประเทศตะวันตก ผลจากการตรากฎหมายฉบับนี้ทำให้ทหารทุกนายต้องขึ้นโดยตรงต่อพระมหากษัตริย์ ซึ่งก่อนหน้านี้ประชาชนที่เป็นทหารจะขึ้นตรงต่อรัฐบ้างหรือต่อเจ้าขุนมูลนายบ้าง แต่ก็มีข้อยกเว้นการรับราชการทหารให้แก่เชื้อพระวงศ์และกรณีอื่นๆ ค่อนข้างมาก

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ได้ทรงประกาศใช้ “พระราชบัญญัติการเกณฑ์ทหาร พ.ศ. 2460” ขึ้นมาแทนเนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับก่อนหน้านี้นี้มีข้อยกเว้นมากเกินไป ซึ่งขัดกับบริบทของรัฐที่ต้องการจำนวนพลเมืองชายมากที่สุดเข้ารับการฝึกทหารอันเป็นผลมาจากการเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1

ต่อมาภายหลังจากการ “ปฏิวัติสยาม” ในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการตรา “พระราชบัญญัติการเกณฑ์ทหาร พ.ศ. 2475” เพื่อแก้ไขให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และมีการตรา “พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร พ.ศ. 2479” เพื่อวางหลักการเกี่ยวกับการรับราชการ

<sup>36</sup> Levi, M., “The Institution of Conscription,” *Social Science History*, 20 (1), 134.

<sup>37</sup> ศิวัช ศรีโศคนางกุล และเทอดศักดิ์ ไปจันทิก, “การเกณฑ์ทหารกับการทรมาน และการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อทหารเกณฑ์ในประเทศไทย: บทวิเคราะห์จากมุมมองหนังสือ รัฐศาสตร์ไม่ฆ่า,” *วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*, 10(2), 50.

ทหารให้มีความทันสมัยมากขึ้น หลังจากนั้น มีการตรา “พระราชบัญญัติรับราชการทหารกองประจำการ พ.ศ. 2497” โดยเป็นฉบับที่มีการใช้มาอย่างต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน<sup>38</sup>

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ยังคงมีบทบัญญัติให้บุคคลต้องรับใช้ชาติโดยการเป็นทหาร ซึ่งยึดโยงกับ “พระราชบัญญัติรับราชการทหารกองประจำการ พ.ศ. 2497” ผ่านระบบการเกณฑ์ทหาร ฉะนั้น หากพิจารณาจะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวมีความขัดแย้งกับหลักสิทธิมนุษยชนสากลและยังเป็นลักษณะระบบเผด็จการที่รัฐบังคับใช้กับประชาชนของตนอีกด้วย ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่ควรจะมีระบบนี้ โดยอ้างอิงจากงานวิจัยหลายชิ้นสามารถยืนยันได้ว่า ระบบที่ให้พลเรือนสมัครใจเข้ามาเป็นทหารนั้นมีประสิทธิภาพที่ดีกว่าระบบการเกณฑ์ทหาร เนื่องจากเป็นกระบวนการที่สิ้นเปลืองงบประมาณเป็นอย่างมาก เพราะบุคคลที่ถูกเกณฑ์เข้ามาโดยไม่สมัครใจนั้น จะไม่มีความใส่ใจในการฝึกฝนวิชาชีพและทักษะทางทหาร ได้ดีเท่ากับบุคคลที่สมัครใจเข้ามาเป็นทหารโดยตรง กอปรกับในแต่ละปีจะมีข่าวการละเมิดสิทธิมนุษยชน การเสียชีวิต การซ้อมทรมาน และการที่นายทหารรับเงินเดือนของทหารเกณฑ์โดยไม่มอบให้แก่พลทหารโดยตรง ซึ่งถือเป็นหนึ่งในรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันและสร้างปัญหาสุขภาพจิตให้แก่ทหารเกณฑ์<sup>39</sup>

ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ ผู้นำกองทัพจึงควรเปลี่ยนวิธีการคิดใหม่ โดยไม่มองว่าบุคคลที่สมัครใจเข้ามาเป็นทหาร คือ พลทหารชั้นต่ำในกองทัพ แต่ควรมองว่ากองทัพคือระบบที่รับพลเรือนเข้ามาเรียนรู้พัฒนาทักษะต่างๆ เพื่อเป็นการสร้างกำลังรบหลักของกองทัพในยามศึกสงครามและสร้างพลเรือนที่มีทักษะอาชีพ ในยามสงบหรือปลดประจำการออกสู่สังคม รวมถึงควรมองถึงหลักการเคารพสิทธิมนุษยชนของบุคคลเป็นสำคัญเพื่อไม่ให้นำไปสู่การลิดรอนและละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่เป็นทหารประจำการอยู่ในกองทัพ อย่างไรก็ตามการเกณฑ์ทหารไม่เพียงแต่เป็นการลิดรอนสิทธิของบุคคล แต่ยังนำไปสู่การ

<sup>38</sup> เรื่องเดียวกัน, 50-51.

<sup>39</sup> ศิวัช ศรีโกลคางกุล และเทอดศักดิ์ ไปจันทัก, การเกณฑ์ทหารกับการทรมาน และการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อทหารเกณฑ์ในประเทศไทย: บทวิเคราะห์จากมุมมองหนังสือรัฐศาสตร์ไม่ฆ่า, 50.

สร้างสภาวะความเครียดให้กับคนที่ถูกเกณฑ์เข้าไปในค่ายทหารอีก เนื่องจากมีการลงโทษที่รุนแรงโดยการถูกรุมซ้อมและการทรมานต่างๆ นานา หรือการนำทหารเกณฑ์ไปปรับใช้ตามบ้านพักของนายทหาร ซึ่งไม่ใช่รูปแบบของการฝึกเพื่อเข้าไปเป็นทหารรับใช้ชาติแต่อย่างใด นอกจากนี้ บางท่านอาจจะได้ยินคำกล่าวที่ว่า “ลูกผู้ชายไทยต้องไปเกณฑ์ทหารเพื่อรับใช้ชาติ ปกป้องบ้านเมือง” ซึ่งมันเป็นเพียงการโฆษณาชวนเชื่อและปลุกฝังค่านิยมแบบผิดๆ จากรัฐ เพราะคำถามที่ตามมาคือ “ทหารเป็นเพียงอาชีพเดียวที่ตอบโจทย์ทั้งความเป็นลูกผู้ชายและรับใช้ชาติบ้านเมืองได้จริงหรือไม่” หรือ “การรับใช้ชาติต้องเป็นทหารเพียงอย่างเดียวหรือเปล่า”<sup>40</sup> เนื่องจากบางครั้งการเกณฑ์ทหารอาจจะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในการประกอบอาชีพโดยสุจริตในระยะเวลาที่ค่อนข้างยาวนาน กล่าวคือ เมื่อบุคคลถูกคัดเลือกเข้าไปเป็นทหาร 2 ปี โดยที่มีอาชีพอื่นอยู่ก่อนหน้าที่จะเข้าประจำการในกองทัพ บุคคลนั้นก็ย่อมจะเสียโอกาสและเวลาในการประกอบอาชีพของตน เพื่อสร้างรายได้ให้แก่ครอบครัวเป็นเวลาถึง 2 ปีเต็ม ซึ่งไม่ได้สร้างประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจให้แก่ประเทศชาติเลย

ดังนั้น สุดท้ายแล้วภาพที่ปรากฏออกมาสู่สาธารณชนต่อระบบการเกณฑ์ทหารยังคงเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อบุคคล ซึ่งถือเป็นการลดเกียรติศักดิ์ศรีและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ ทำให้บุคคลพลเรือนส่วนหนึ่งปฏิเสธที่จะเข้ารับการตรวจเลือกเข้าเกณฑ์ทหารตามอุดมการณ์ที่รัฐพยายามปลุกฝัง ฉะนั้น ประเทศไทยต้องมีการปฏิรูปกองทัพโดยการยกเลิกการเกณฑ์ทหารและมุ่งใช้ระบบการสมัครใจเข้าเป็นทหารทดแทน เนื่องจากปัจจุบันประเทศต่างๆ ไม่ได้มุ่งทำสงครามการสู้รบดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา แต่การสู้รบที่ปรากฏจะเป็นการสู้รบบนสนามเศรษฐกิจเสียมากกว่า ทำให้การเกณฑ์ทหารจึงไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป โดยยุคสมัยความยิ่งใหญ่ของกองทัพที่มุ่งสร้างกำลังพลเพื่อเอาไว้มขขญประเทศอื่นๆ นั้นได้สิ้นสุดลงแล้ว ถือเป็นเหตุผลสำคัญที่ประเทศไทยควรยุติการลิดรอนสิทธิมนุษยชนโดยระบบการเกณฑ์ทหารตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

<sup>40</sup> กลุ่มการศึกษาเพื่อความเป็นไท, (2562), ระบบเกณฑ์ทหารยังจำเป็นอยู่อีกหรือ?, สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2563, จาก <https://elsiam.org/is-conscription-for-military-necessary/>

## 5. บทสรุป

“สิทธิมนุษยชน” (Human Rights) มีความสำคัญต่อการดำเนินวิถีชีวิตของปัจเจกบุคคล เนื่องจากเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงเท่าเทียมกันของคนในสังคมไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีเชื้อชาติ เพศ ศาสนา หรือความแตกต่างอื่นใด ย่อมมีศักดิ์ศรีในฐานะของความเป็นมนุษย์เสมอภาคกัน แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 อนุมาตรา 5 ได้ระบุให้บุคคลมีหน้าที่ต้องรับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ ถือเป็นภาระการปฏิบัติสิทธิมนุษยชนที่ถูกกำหนดในกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งหากไม่กระทำตามก็จะต้องได้รับโทษโดยมีลักษณะที่ขัดกับหลักสิทธิมนุษยชนสากล กอปรกับสังคมในยุคปัจจุบันไม่ได้มีสงครามที่ต้องเข้าสู่สนามรบเพื่อรบราฆ่าฟันทำห้ำหั่นกันดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา แต่สนามรบถูกเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นเรื่องของสนามการค้าที่สู้รบกันทางระบบเศรษฐกิจ จึงถือเป็นเหตุผลสำคัญที่ระบบการเกณฑ์ทหารสมควรถูกยกเลิกไปโดยไม่มีข้อแม้ใดๆ เพราะเป็นการเสียค่าใช้จ่ายที่สิ้นเปลืองงบประมาณของประเทศในเชิงเศรษฐศาสตร์

## 6. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

การเกณฑ์ทหารถือเป็นการลิดรอนสิทธิมนุษยชนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงควรมีการปฏิรูปกองทัพไทยเพื่อให้เกิดกองทัพยุคใหม่ที่มีประสิทธิภาพและไม่ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองอย่างเช่นที่ผ่านมาในอดีต ทั้งนี้ ผู้เขียนและคณะสามารถสรุปแนวทางของการปฏิรูปกองทัพไทยอันเป็นกระบวนการที่สามารถลดการลิดรอนสิทธิมนุษยชนต่อปวงชนชาวไทยตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ออกมาได้ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้เอื้อต่อการปฏิรูปกองทัพ ตามรัฐธรรมนูญปี 60 หมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 อนุมาตรา 5 ที่ระบุว่า “รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ” ถือเป็นข้อความที่มุ่งหมายต่อบุคคลให้เข้ามาทำหน้าที่รับใช้ชาติผ่านระบบเกณฑ์ทหาร หากหลีกเลี่ยงก็จะได้รับบทลงโทษตามกฎหมาย กล่าวคือ มาตรา 50 อนุมาตรา 5 มีลักษณะเป็นการลิดรอนสิทธิมนุษยชนของปวงชนชาวไทยตามกฎหมายสูงสุดของประเทศ ฉะนั้น ควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว

เพื่อให้เอื้อต่อการปฏิรูปกองทัพอย่างสมบูรณ์อันเป็นกระบวนการขั้นแรกเลยก็ว่าได้ที่จะทำให้เกิดการดำเนินงานต่อยอดในการยุติระบบการเกณฑ์ทหารจนนำไปสู่การออกกฎหมายที่ไม่เป็นการลิดรอนสิทธิมนุษยชนตามระบอบประชาธิปไตย

**ประการที่สอง การใช้แนวทางสมัครใจผ่านระบบทหารอาชีพหรือทหารอาสา**  
ในปัจจุบันประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ยกเลิกระบบการเกณฑ์ทหาร จึงควรมีการปฏิรูปกองทัพใหม่โดยใช้ระบบสมัครใจเป็นทหารแทนแบบเต็มรูปแบบ ซึ่งที่ผ่านมาทางกองทัพยังไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นและมั่นใจให้แก่ผู้ที่ถูกเกณฑ์เข้าเป็นทหารให้เลิกหวาดกลัวต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในค่ายทหารได้ ดังนั้น หากกองทัพต้องการทหารที่มีคุณภาพจึงควรเริ่มจากผู้ที่สมัครใจเป็นหลัก จะทำให้ได้ทหารที่มีอุดมการณ์ต่อการรับใช้ชาติเต็มเปี่ยมและไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมือง รวมถึงการเคารพรัฐบาลพลเรือนที่มีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และสิ่งสำคัญที่สุด คือ รัฐไม่ควรละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยการใช้กฎหมายสูงสุดของประเทศบีบบังคับให้พลเรือนกระทำการใดที่ขัดต่อสิทธิและเสรีภาพของตนเองในการเข้ารับราชการทหาร

**ประการที่สาม การประกอบอาชีพตามความถนัดของบุคคลทดแทนการเกณฑ์ทหาร** การรับใช้ชาติไม่ควรจำกัดเพียงการเข้ารับการเกณฑ์ทหารเพียงอย่างเดียว ควรมีการกำหนดการประกอบอาชีพอย่างอื่นตามความถนัด เพื่อให้เหมาะสมกับความเชี่ยวชาญและชำนาญของแต่ละบุคคล เช่น บุคคลที่ประกอบอาชีพหน่วยงานกู้ภัยควรให้เข้าทำงานในฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นที่ใกล้บ้าน เนื่องจากมีความเชี่ยวชาญในการใช้อุปกรณ์ช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว บุคคลที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมควรให้เข้าทำงานสำนักงานเกษตรอำเภอ เพื่อให้ได้มีโอกาสลงพื้นที่และช่วยเหลือประชาชนที่เดือดร้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพอันเป็นผลพวงมาจากการเป็นเกษตรกรอยู่ก่อนแล้ว จึงน่าจะมีความเข้าใจบริบทของท้องถิ่นได้ดีกว่าข้าราชการที่สอบบรรจุรับราชการที่ส่วนใหญ่จะมีความเชี่ยวชาญทางด้านหลักการและเอกสารเป็นหลัก บุคคลที่ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการซ่อมรถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ควรให้เข้าทำงานหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน่วยซ่อมบำรุง เพื่อให้บุคคลเหล่านี้ได้เข้าทำงานตามที่ตนเองมีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ เป็นต้น

โดยการประกอบอาชีพตามความถนัดของบุคคลทดแทนการเกณฑ์ทหารต้องกำหนดระยะเวลาให้แน่นอน เพื่อให้บุคคลจะสามารถประกอบอาชีพในชีวิตประจำวันอันเป็นการสร้างรายได้ให้แก่ตนและครอบครัวได้อีกทางหนึ่งด้วย ถือเป็นแนวทางที่มีความน่าสนใจและควรนำมาปรับใช้ ซึ่งน่าจะสร้างประโยชน์ทางสังคมและความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจต่อประเทศได้มากกว่าการเกณฑ์ทหารที่ทำให้บุคคลเสียทั้งเวลาและโอกาสในการทำหน้าที่เงินไม่อาจที่จะสร้างรายได้ให้แก่ตนเองและครอบครัวได้

**ประการที่สี่ การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของทหารผ่านสถาบันการศึกษา** ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง จะมีแนวทางการบัญญัติกฎหมายต่างๆ ที่ไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ขณะเดียวกัน กองทัพก็ต้องเปลี่ยนมุมมองต่อการรับใช้ชาติของประชาชนด้วยเช่นเดียวกันผ่านสถาบันการศึกษาทั้งระดับชั้นประถมและมัธยมศึกษา โดยสร้างกระบวนทัศน์เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับรูปแบบการปกครองประเทศ ซึ่งพิจารณาได้จากการสร้างกองทัพที่เข้มแข็งผ่านระบบทหารอาชีพหรือทหารอาสาตามอย่างประเทศสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส นอกจากนี้กองทัพต้องไม่ใช่ทหารเกณฑ์เป็นเครื่องมือในทางการเมืองต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการรัฐประหารที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งหรือการต่อรองเพื่อของบประมาณสนับสนุนประจำปีที่สูงเกินความจำเป็น และควรสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างทหารกับพลเรือน อันจะนำพาประเทศไปสู่ความเจริญได้ในอนาคต

### บรรณานุกรม

- กลุ่มการศึกษาเพื่อความเป็นไท. (2562). **ระบบเกณฑ์ทหารยังจำเป็นอยู่อีกหรือ?** สืบค้นวันที่ 15 มกราคม 2563, จาก <https://elsiam.org/is-conscription-for-military-necessary/>
- กวี รัชชช. (2541). **บริหารรัฐกิจใหม่**. กรุงเทพฯ: โอ.เอส.พริ้นติ้ง เฮ้าส์.
- จรัญ โฆษณานันท์. (2545). **สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน**. กรุงเทพฯ: พิมพ์ลักษณ์.
- จูไรรัตน์ จุลจักรวิวัฒน์. (2547). **นโยบายสาธารณะ**. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชลธิรา สัตยาวัดหนา. (2546). **สิทธิชุมชนท้องถิ่น กรณีเขื่อนปากมูล**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ทวีศักดิ์ เกิดโกคา. (2561). **อาจารย์โรงเรียนนายร้อยเสนอปรับหลักสูตรเน้นการสอนทหารใหม่ให้คิดเป็น วางรากฐานประชาธิปไตย**. สืบค้นวันที่ 15 มกราคม 2563, จาก <https://prachatai.com/journal/2018/09/78674>
- นภาพร อติวานิชยพงศ์. (2555). **แนวคิดสิทธิมนุษยชนและความเป็นชายขอบ**. เอกสารประกอบคำบรรยายวิชา ทฤษฎีสังคมศาสตร์ว่าด้วยการพัฒนา 1. กรุงเทพฯ: สำนักบัณฑิตอาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พุทธชาติ ทองแถม. (ม.ป.ป.). **หน้าที่ของชนชาวไทย**. สืบค้นวันที่ 10 มกราคม 2563, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=หน้าที่ของชนชาวไทย>
- พลอย ธรรมาภิรานนท์. (2560). **พลเรือนควบคุมทหาร : หนทางสู่ประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพ**. สืบค้นเมื่อ 15 มกราคม 2563, จาก <https://www.the101.world/civilian-control-of-the-military/>
- มติชนออนไลน์. (2562). **กท.ตั้งโต๊ะแถลง ความจำเป็นต้องมีเกณฑ์ทหารวอนพรรคการเมือง อย่ายกเป็นนโยบาย**. สืบค้นวันที่ 15 มกราคม 2563, จาก [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_1382520](https://www.matichon.co.th/politics/news_1382520)
- ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว. (2563). **รัฐธรรมนุญฉบับประชาชนกับการผลักดันแนวทางประชานิยมภายใต้การสนับสนุนรัฐบาลของชนชั้นรากหญ้าในสังคมไทย**, *วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย*, 4(1), 62.

- ยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว และคณะ. (2561). การจัดการความเสี่ยงเชิงกลยุทธ์ ภายใต้การบริหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พ.ศ. 2557-2561. **วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์**, 3(1), 85-86.
- รัฐสภา. (2560). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560**. กรุงเทพฯ: รัฐสภา.
- วิชัย สังข์ประไพ. (ม.ป.ป.). **หลักสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย**. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ศิวัช ศรีโศคางกุล. (2560). กระบวนการสร้างประชาธิปไตยผ่านการปฏิรูปกองทัพและการสร้างความปรองดองใน ประเทศอินโดนีเซีย, **วารสารการบริหารปกครอง**, 6(1), 61-84.
- ศิวัช ศรีโศคางกุล และเทอดศักดิ์ ไปจันทิก. (2560). การเกณฑ์ทหารกับการทรมาน และการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อทหารเกณฑ์ในประเทศไทย: บทวิเคราะห์จากมุมมองหนังสือรัฐศาสตร์ไม่ฆ่า, **วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่**, 10(2), 50.
- สรศักดิ์ งามขจรกุลกิจ และชญญาพัทธ์ วิพัฒนานันท์กุล. (2559). ระบบการเรียนการสอนของโรงเรียนนายร้อยสหรัฐอเมริกากับปรัชญาและ “หัวใจ” ของการผลิตทหารอาชีพ, **วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า**, 3(1), 180.
- สุรชาติ บำรุงสุข. (2561). **จะปฏิรูปทหาร ต้องสร้างทหารอาชีพ จะสร้างทหารอาชีพ ต้องปฏิรูปทหาร**. สืบค้นวันที่ 10 มกราคม 2563, จาก [https://www.matichonweekly.com/column/article\\_118912](https://www.matichonweekly.com/column/article_118912)
- สุรชาติ บำรุงสุข. (2561). **ตุลารำลึก : สิ้นสงคราม สิ้นอุดมการณ์**. กรุงเทพฯ: มติชนสุดสัปดาห์.
- เสนห์ จามริก. (2546). **สิทธิมนุษยชนไทยในสถานการณ์สากล**. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา.
- Amnesty International Thailand. (2561). **สิทธิมนุษยชนคืออะไร?**. สืบค้นวันที่ 10 มกราคม 2563, จาก <https://www.amnesty.or.th/latest/blog/62/>

- BBC NEWS THAI. (2562). **อภิรัชต์ คงสมพงษ์ : ขึ้นักธุรกิจการเมือง นักวิชาการ  
ฝึกไฟค่อมฯ “คุกคามความมั่นคง”**. สืบค้นวันที่ 15 มกราคม 2563,  
จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-50009884>
- Glenn D. Paige. (2002). **Nonkilling Global Political Science**.  
Retrieved January 26, 2019 from <https://nonkilling.org/pdf/nkgps.pdf>
- Huntington, S.P. (1957). **The Soldier and the State: The Theory  
and Politics of Civil-Military Relations**. London: Harvard  
University Press.
- Levi, M. (1996). The Institution of Conscripton. **Social Science  
History**, 20 (1), 134.

## โทษทางอาญาในกฎหมายธุรกิจตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

### Criminal penalty in business law under the Labor Protection Act, B.E. 2541

อัครพล ทองกลาง\*

สำนักงานกฎหมายอัครพล ทองกลาง ทนายความ  
116 หมู่ที่ 3 ตำบลคอนสาร อำเภอคอนสาร จังหวัดชัยภูมิ 36180  
Aukkarapon Thonglang  
Aukkarapon Thonglang Lawyer Law Office  
116 Moo.3 Khonsan Distict Chiyapoom Province 36180  
เมลล์ติดต่อ: t.y.aukkarpon@hotmail.com

#### บทคัดย่อ

บทความเรื่องนี้มุ่งศึกษาโทษทางอาญาในกฎหมายธุรกิจ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่บัญญัติไว้ในหมวดที่ 16 บทกำหนดโทษ ตั้งแต่มาตรา 144 ถึง มาตรา 159 อันเป็นหนึ่งในบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องในทางดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการในประเทศไทย โดยบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะมีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก ซึ่งในการกำหนดโทษทางอาญาในการดำเนินธุรกิจ และการบังคับใช้บทกฎหมายดังกล่าวนี้ ย่อมมีผลกระทบต่อทั้งในด้านเศรษฐกิจ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา และสังคมไทยเป็นอย่างมาก จึงอาจจะต้องมีมาตรการในการกำหนดโทษที่เหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77 วรรคสามส่วนท้าย ที่บัญญัติว่ารัฐพึงกำหนดโทษทางอาญา เฉพาะความผิดร้ายแรง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ถือเป็น

---

\* ทนายความและที่ปรึกษากฎหมายบริษัทเอกชน และหัวหน้าสำนักงานกฎหมายอัครพล ทองกลาง ทนายความ

กฎหมายที่สองส่วน คือส่วนที่เป็นเอกชนหรือกฎหมายธุรกิจ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) และส่วนที่เป็นกฎหมายมหาชน (กฎหมายคุ้มครองแรงงาน) ซึ่งในบางฐานความผิดในพระราชบัญญัตินี้โดยอาจจะกำหนดเหลือเพียงโทษปรับสถานเดียวในอัตราขั้นสูงขึ้นไปในบางฐานความผิด พร้อมทั้งหาแนวทางการกำหนดโทษนายจ้างหรือผู้ประกอบการ เพื่อให้ลูกจ้างได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสม และไม่ส่งผลกระทบต่อนายจ้างหรือผู้ประกอบการมากเกินไป อีกทั้งเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งเพื่อให้เกิดผลดีต่อมาตรฐานในการกำหนดโทษทางอาญา

**คำสำคัญ:** โทษทางอาญา, กฎหมายธุรกิจ, พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

### Abstract

This article focuses on criminal penalties in business law. In accordance with the Labor Protection Act, B.E. 2541 provided in chapter 16 Penalties ranging from section 144 to section 159, Which is one of the relevant laws in the business operations of entrepreneurs in Thailand. The penalty under the Labor Protection Act, B.E. 2541, Shall include both fines and imprisonment in which criminal penalties are imposed in business operations, and the enforcement of these laws would have a negative impact on the economy, Criminal justice system and Thai society very much. Therefore, there may be measures to determine the appropriate penalty which may be set to comply with the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, Section 77, paragraph three, final section Which states that the state should impose criminal punishment only for serious offenses The Labor Protection Act 2541 is considered as a two-part law. Is the private or business law (Civil

and Commercial Code) and the public law (Labor Protection Law), which in some offenses in this Act may be reduced to just one fine at a higher rate in some offenses with finding guidelines for determining the penalty for employers or entrepreneurs. So that the employee is properly healed and does not adversely affect employers or entrepreneurs too much and does not affect the economy, society, as well as to ensure good results for the standards of criminal punishment.

**Keywords:** Criminal, Business Law, Labor Protection Act, B.E. 2541

## 1. บทนำ

ในปัจจุบันประเทศไทยมีการทำธุรกิจ ติดต่อกันขายทั้งในและต่างประเทศ จึงต้องมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจหลายฉบับ เพื่ออำนวยความสะดวก ระวังข้อพิพาท หรือไม่ให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในทางการค้าโดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมาย ซึ่งมีพื้นฐานมาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง เช่น การทำนิติกรรมสัญญา มีพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ตราขึ้นมารองรับการทำสัญญาที่เอาเปรียบอีกฝ่ายมากเกินไป การใช้เช็คในธุรกิจทางการค้ามีพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2534 ซึ่งตราขึ้นมาเพื่อเป็นหลักประกันและความน่าเชื่อถือในการใช้เช็คนั้น การซื้อขายสินค้ามีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่ออกมาคุ้มครองเพื่อไม่ให้ผู้ประกอบการเอาเปรียบผู้บริโภคมากเกินไป ไม่จะเป็นการให้บริการ หรือแม้แต่อันเกิดจากการใช้สินค้าที่ไม่ปลอดภัย รวมทั้งการจ้างงาน ก็จะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ตราขึ้นมาเพื่อคุ้มครองลูกจ้างหรือแรงงานที่ถูกผู้ประกอบการหรือนายจ้างเอาเปรียบ หรือกระทำการอันไม่เป็นธรรมที่กระทำต่อลูกจ้าง ซึ่งตามที่ได้กล่าวมานั้นล้วนแต่เป็นกฎหมายเพียงบางส่วนที่จำเป็นต่อผู้ประกอบการหรือการประกอบธุรกิจที่ต้องรู้ในการดำเนินกิจการของตน อีกทั้งกฎหมายทางธุรกิจนี้มักจะมีโทษทางอาญา โดยมีทั้งโทษจำคุก และโทษปรับ

เมื่อมีการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการ การดำเนินกิจการจึงต้องอาศัยแรงงานหรือกำลังคน เป็นตัวขับเคลื่อนให้กิจการนั้นบรรลุตามเป้าหมายหรือแผนธุรกิจของกิจการนั้น ๆ เพื่อให้การใช้แรงงานเป็นไปอย่างเป็นธรรม และเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป สมควรปรับปรุงบทบัญญัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้แรงงานให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น การให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง เพื่อให้ความคุ้มครองแก่การใช้แรงงานบางประเภทเป็นพิเศษกว่าการใช้แรงงานทั่วไป การห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้าง ซึ่งเป็นหญิงเพราะเหตุมีครรภ์ การให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กมีสิทธิลาเพื่อศึกษาอบรม การให้นายจ้างจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ของลูกจ้าง ในกรณีที่นายจ้างหยุดประกอบกิจการ การกำหนด เงื่อนไขในการนำหนี้บางประเภทมาหักจาก

ค่าตอบแทน การทำงานของลูกจ้าง การจัดตั้งกองทุนเพื่อสงเคราะห์ลูกจ้าง หรือบุคคลซึ่งลูกจ้างระบุให้ได้รับประโยชน์หรือในกรณีที่มีได้ระบุ ให้ทายาท ได้รับประโยชน์จากกองทุนเพื่อสงเคราะห์ลูกจ้างของลูกจ้างที่ถึงแก่ความตาย ตลอดจนปรับปรุงอัตราโทษ ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน<sup>1</sup>

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่มีพื้นฐานมาจากเอกเทศสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 6 ในเรื่องของการจ้างแรงงาน มาตรา 575 ถึงมาตรา 586 ซึ่งเกี่ยวกับการจ้างงานและการทำงานของลูกจ้าง ความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง และข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง อันเป็นนโยบายทางสังคมของรัฐที่ใช้คุ้มครองผู้ใช้แรงงาน กฎหมายแรงงานของประเทศไทยจึงเป็นหนึ่งในกฎหมายธุรกิจ ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายเอกชน และในขณะเดียวกันก็มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนเช่นกัน อันเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสุดเอาไว้ เพื่อไม่ให้ นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างต่ำกว่า หรือเลวร้ายกว่าที่กฎหมายกำหนด<sup>2</sup>

แม้ว่ายังไม่เคยมีกรณีที่ฝ่ายนายจ้างต้องโทษจำคุก แต่ก็เคยมีคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาอันเป็นคดีที่ฝ่ายลูกจ้างฟ้องนายจ้างให้รับผิดชอบทางอาญาในกรณีฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยการเลิกจ้างไม่จ่ายค่าชดเชย แต่ในคดีดังกล่าวนั้นศาลพิพากษายกฟ้อง ว่าลูกจ้างไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชย<sup>3</sup> แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดโทษอาญาที่มีโทษจำคุกในกฎหมายธุรกิจนั้น แม้จะเป็นมาตรการของรัฐที่ใช้คุ้มครองแรงงาน บางฐานความผิดในบางมาตรานั้นเป็นการออกกฎหมายมีลักษณะเป็นการเกิดกฎหมายอาญาเพื่อ (overcriminalization) หากปรากฏว่าฝ่ายนายจ้างต้องโทษจำคุกเพราะฝ่าฝืนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะเป็นผลดีต่อลูกจ้างหรือไม่ และลูกจ้างได้ประโยชน์อย่างไร ซึ่งการกำหนดโทษจำคุกในกฎหมายธุรกิจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลกระทบต่อด้านเศรษฐกิจ

<sup>1</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115, ตอนที่ 8, หน้า 1, 2541, 20, กุมภาพันธ์).

<sup>2</sup> ตรีนตร สารพงษ์, **กฎหมายแรงงาน**, (จังหวัดอุบลราชธานี: โรงพิมพ์พี. เค. ซี. พริน), 2561, หน้า 1 - 41.

<sup>3</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2663/2519

สังคม รวมทั้งมาตรการในการดำเนินกระบวนการพิจารณา อย่างไรก็ตามผู้เขียนจะอธิบายในหัวข้อต่อไป

## 2. มาตรการการลงโทษและโทษทางอาญา

### 2.1 ทฤษฎีการลงโทษทางอาญา

การลงโทษทางอาญานั้นเป็นมาตรการหนึ่งในการใช้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสังคม ควบคุมความประพฤติของสังคมให้คนอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขและสงบเรียบร้อย โดยใช้กฎหมายบังคับแก่สมาชิกในสังคม หากมีการละเมิดกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นความผิด ก็จะต้องมีการลงโทษ การลงโทษจึงเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมประสิทธิภาพของกฎหมายอย่างหนึ่ง และเป็นการใช้อำนาจบังคับโดยรัฐเป็นผู้กระทำตอบโต้ผู้กระทำความผิด ซึ่งการลงโทษทางอาญานั้น มีวัตถุประสงค์หรือแนวคิดในการลงโทษอยู่ 3 ประการ<sup>4</sup> ดังนี้

#### 2.1.1 การลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retribution)

เป็นวิธีการลงโทษเพื่อการตอบแทนผู้กระทำผิดให้ได้รับโทษในลักษณะตาต่อตา ฟันต่อฟัน มีการใช้วิธีการที่รุนแรง ทั้งการประหารชีวิต การลงทัณฑ์ ทรมานด้วยรูปแบบต่างๆ เพื่อให้สาสมกับความผิดที่ผู้กระทำลงไปและเพื่อให้ผู้กระทำผิดสารภาพและเพื่อทำให้ผู้สำนึกถึงความผิดในการกระทำของตน

#### 2.1.2 การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence)

เป็นแนวคิดการลงโทษที่สามารถข่มขู่และยับยั้งตัวผู้กระทำผิดที่ได้รับโทษและบุคคลอื่นที่เห็นตัวอย่าง ทำให้เกิดความเกรงกลัวโทษ จนไม่กล้ากระทำผิดขึ้นอีก การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง มี วัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ เพื่อยับยั้งตัวผู้กระทำผิดที่ถูกลงโทษไม่ให้กระทำผิดซ้ำอีก เพราะเกิดความกลัวเกรงในโทษที่ได้รับ อันเป็นผลให้ตัดโอกาสที่จะกระทำผิดขึ้นอีก และเพื่อยับยั้งบุคคลอื่นมิให้กระทำผิด เนื่องจากได้เห็นผลร้ายของการกระทำผิดและการได้รับโทษ จนไม่อยากจะกระทำผิดเพราะเกรงกลัวในโทษ การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งนี้

<sup>4</sup> ณิชวัฒน์ สุทธิโยธิน, “ทฤษฎีการลงโทษ,” ใน เอกสารประกอบการสอนชุดวิชากฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 6, (จังหวัดนนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช มสธ.), 2554, หน้า 12 - 35.

อาจกล่าวได้ในอีกความหมายหนึ่งคือ เป็นการป้องกันมิให้เกิดการกระทำ ความผิดเช่นนั้นอีกนั่นเอง

### 2.1.3 การลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation)

เป็นการลงโทษที่มีวัตถุประสงค์ผลในอนาคต การลงโทษ ควรมิ เพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับตัวเป็นคนดี เพื่อไม่ให้ผู้กระทำผิด กลับมา กระทำผิดซ้ำ รวมทั้งพยายามที่จะช่วยให้ผู้กระทำผิดกลับคืนสู่สังคมได้ ตามปกติ จึงต้องมีการให้การเรียนรู้ การอบรม การฝึกอาชีพ ให้เพียงพอที่เขา จะใช้ ในการดำเนินชีวิตได้ รวมทั้งการพยายามช่วยให้ผู้กระทำผิดไม่รู้สึกมีปม ด้อยจากการที่ได้รับการลงโทษไปแล้ว สำหรับหลักการลงโทษตามกฎหมาย การลงโทษเพื่อแก้ไข ฟื้นฟู ประกอบด้วย (1) หลีกเลี้ยงมิให้ผู้กระทำผิดต้องประสบ กับสิ่งที่ทำลาย คุณลักษณะประจำตัวของเขาโดยให้ใช้วิธีการอื่นแทนการลงโทษ จำคุกกระยะสั้น (2) การลงโทษต้องเหมาะสมกับการกระทำผิดเป็นรายบุคคล (3) เมื่อผู้กระทำผิดแก้ไขดีตั้งเดิมแล้วให้หยุดการลงโทษ และให้มีการปรับปรุง การลงโทษระหว่างที่มีการคุมขัง

### 2.2 การลงโทษทางอาญา

โทษทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดการลงโทษ ออกเป็น 5 สถาน<sup>5</sup> ซึ่งแต่ละสถานนั้น จะขึ้นอยู่กับความหนักเบาของลักษณะ ความผิด พฤติการณ์ในการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิด ซึ่งจะเห็นได้ว่า โทษทางอาญาที่กำหนดขึ้นมานั้น ล้วนแต่เพื่อป้องกันและเอาไว้อภัยโทษ ผู้กระทำความผิดที่ละเมียดสติของผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นการผิดศีลธรรม อันดีและก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย ของประชาชนหรือสังคม โดยมีโทษ เรียงกันจากสถานเบาไปจนถึงโทษสถานหนัก คือ โทษริบทรัพย์สิน โทษปรับ โทษกักขัง โทษจำคุก และโทษประหารชีวิต

การกระทำที่เป็นความผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา จะมี บัญญัติลักษณะความผิดและบทลงโทษไว้อย่างชัดเจน อันเป็นความผิดมูลฐาน ทางอาญาที่ผู้กระทำผิดเจตนาจงใจหรือโดยประมาท กระทำให้บุคคลอีกคนหนึ่ง ได้รับความเสียหาย ทั้งชีวิต ร่างกาย สติและเสรีภาพ หรือทรัพย์สิน

<sup>5</sup> ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 18

ซึ่งความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาของไทยในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ 1. ความผิดอาญาแผ่นดิน หรือความผิดอันยอมความไม่ได้ จะเป็นความผิดที่ถือรัฐเป็นผู้เสียหาย เป็นคดีความผิดที่กระทบต่อสังคมส่วนรวม ดังนั้น ผู้ที่ได้รับผลเสียหายจากความผิดอาญาดังกล่าวอาจจะเข้าไปดำเนินคดีเองได้ หรือแม้จะไม่ตั้งใจเอาความ คดีก็ยังไม่ยุติ ต้องดำเนินคดีฟ้องร้องผู้กระทำผิดจนถึงที่สุด ดังนั้นแล้วพนักงานอัยการและผู้เสียหาย มีสิทธิที่จะฟ้องคดีได้ หากมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น แม้คดีดังกล่าวจะมีได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน เพียงแต่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว พนักงานสอบสวนก็มีอำนาจสอบสวนและส่งให้พนักงานอัยการฟ้องดำเนินคดีแทนได้ 2. ความผิดต่อส่วนตัว หรือความผิดอันยอมความได้ ไม่ได้มีกฎหมายนิยามความหมายดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน แต่มีข้อแตกต่างจากความผิดอาญาแผ่นดิน หรือความผิดอันยอมความไม่ได้ กล่าวคือ ความผิดที่ความเสียหายเกิดขึ้นต่อเอกชน เป็นการเฉพาะ รัฐไม่ถือว่าเป็นผู้เสียหายในความผิดประเภทนี้ และจะต้องมีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ความผิดใดเป็นความผิดต่อส่วนตัว หากไม่มีการบัญญัติไว้ก็จะถือว่าเป็นความผิดต่อแผ่นดิน โดยความผิดประเภทนี้ เจ้าพนักงานของรัฐจะสามารถนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลได้ต่อเมื่อมีคำร้องทุกข์จากผู้เสียหายก่อน หากไม่มีการร้องทุกข์ เจ้าพนักงานของรัฐก็ไม่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาล อีกทั้งความผิดประเภทนี้ ผู้เสียหายก็สามารถใช้สิทธิของตนเองได้อย่างเต็มที่ในการเจรจาตกลงยอมความกับผู้กระทำความผิดอันนำไปสู่การระงับการดำเนินคดีอาญาโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้นมีอัตราโทษอยู่สองสถาน คือ โทษปรับและโทษจำคุกซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อที่ 4 ต่อไป

### 2.3 หลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดทางอาญา<sup>6</sup>

หลักเกณฑ์ในการกำหนดขอบเขตของกฎหมายอาญา จะต้องพิจารณาหลายปัจจัยในการประกอบการพิจารณาว่า การกระทำใดเป็นความผิดอาญา ซึ่งอาจจะต้องพิจารณาจากทั้ง 6 ประการ ดังนี้

<sup>6</sup> ฝ่ายเลขานุการกรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายฯ, แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายอาญา, (เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางอาญาในการตรากฎหมาย” ณ โรงแรม เดอะเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ, 13 กันยายน 2560).

1. การกระทำนั้นเป็นที่เห็นชัดในหมู่ชนส่วนมากว่าเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อสังคม และหมู่ชนส่วนมากมิให้อภัยแก่การกระทำนั้น
2. ถ้าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญาแล้ว จะไม่ขัดกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษประการต่าง ๆ
3. การปราบปรามการกระทำเช่นนั้น กล่าวคือ การถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำความผิดอาญา จะไม่มีผลเป็นการลดการกระทำที่สังคมเห็นว่าถูกต้องให้น้อยลงไป
4. หากเป็นความผิดอาญาแล้วจะมีการบังคับใช้เสมอภาคและเท่าเทียม
5. การใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการกระทำดังกล่าวจะไม่มีผลทำให้เกิดการใช้กระบวนการนั้นอย่างเกินขีดความสามารถทั้งด้านคุณภาพและปริมาณ
6. ไม่มีมาตรการควบคุมอย่างสมเหตุสมผลอื่น ๆ แล้ว นอกจากการใช้กฎหมายอาญากับกรณีที่เกิดขึ้น

จากหลัก 6 ประการดังกล่าวข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การที่จะกำหนดโทษทางอาญาขึ้นมานั้นจะต้องนำหลักดังกล่าวมาใช้ในการประกอบการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำนั้น ๆ

### 3. กฎหมายธุรกิจ

กฎหมายธุรกิจ (Business Law) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับหลักกฎหมายทั่วไปองค์กรธุรกิจ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมธุรกิจ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมสัญญา หนี้ และเอกเทศสัญญากฎหมายว่าด้วยหลักประกันสินเชื่อ กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน การคุ้มครองแรงงาน การคุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการค้าที่ไม่เป็นธรรม กฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการและการระงับข้อพิพาททางธุรกิจโดยจะแบ่งแยกเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะเป็นเรื่อง ๆ ด้วยวิธีการตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อควบคุมรายละเอียดหรือข้อสัญญาต่าง ๆ ที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้บัญญัติหรือกำหนดไว้อย่างละเอียด หรือเพื่อเป็นการอุดช่องว่างในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับคู่สัญญา และบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเท่าเทียมกัน

### 3.1 กฎหมายธุรกิจที่มีโทษทางอาญา

ในประเทศไทยมีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาออกมามีจำนวนหลายฉบับ ซึ่งโทษทางอาญาในกฎหมายธุรกิจนั้นจะมีโทษอยู่สองสถานคือ โทษปรับ และโทษจำคุก เช่น

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2534 โดยมีระวางโทษปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มีระวางโทษปรับตั้งแต่สองหมื่นบาท ไปจนถึงแปดแสนบาท หรือโทษจำคุกตั้งแต่สามเดือนจนถึงโทษจำคุกสี่ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่หากพ้นโทษแล้วยังกระทำความผิดอีกต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของความผิดนั้น ๆ

พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 มีระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทไปจนถึงสี่แสนบาท หรือโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนจนถึงโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับฐานในการกระทำความผิด

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทไปจนถึงห้าแสนบาท และมีระวางโทษจำคุกตั้งแต่ไม่เกินหนึ่งเดือนไปจนถึงจำคุกไม่เกินห้าปี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับฐานในการกระทำความผิด

ตามพระราชบัญญัติทั้งสี่ข้างต้น เป็นเพียงบางส่วนในกฎหมายธุรกิจที่มีโทษทางอาญา อันมีพื้นฐานหนึ่งมาจากหลักเดียวกันคือ การตรากฎหมายเพื่ออุดช่องว่างในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อให้ตอบสนองกับระบบเศรษฐกิจและสถานการณ์ของประเทศในปัจจุบัน รวมทั้งการจ้างแรงงานเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำเพื่ออุดช่องว่างในเรื่องของการจ้างแรงงานในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมีการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีบทกำหนดโทษทางอาญาโดยมีโทษปรับ และโทษจำคุก ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายแรงงานก็เป็นหนึ่งในกฎหมายธุรกิจที่มีโทษทางอาญาด้วยเช่นกัน

### 3.2 กฎหมายแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การจ้างแรงงานนั้นเป็นสัญญาที่ทำขึ้นระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ที่มีข้อตกลงว่าลูกจ้างจะทำงานให้กับนายจ้าง และนายจ้างจะจ่ายเงินค่าจ้าง

ให้กับลูกจ้าง ซึ่งมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 575<sup>7</sup> มีสาระสำคัญของสัญญาอยู่ 4 ประการ<sup>8</sup> ดังนี้

1. เป็นสัญญาต่างตอบแทน กล่าวคือ โดยลูกจ้างตอบแทนการทำงานให้แก่นายจ้าง และนายจ้างให้สินจ้างตลอดเวลาการทำงานให้แก่ลูกจ้าง เป็นการตอบแทน

2. วัตถุประสงค์ของสัญญา คือการทำงานของลูกจ้างซึ่งอาจเป็นงานที่ใช้แรงงานหรือสมองสติปัญญาของลูกจ้างก็ได้ เช่น งานกรรมกร งานบัญชี

3. นายจ้างตกลงจะให้สินจ้างแก่ลูกจ้างซึ่งอาจเป็นเงินหรือทรัพย์สินใดๆ ก็ได้

4. เป็นสัญญาที่ไม่มีแบบ เมื่อมีการแสดงเจตนาตามตกลงถูกต้องตรงกัน เมื่อทำสัญญาจ้างแรงงานแล้ว สัญญานั้นก็สมบูรณ์ทันที

### 3.3 กฎหมายแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อข้างต้น การจ้างงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะกล่าวหลักใหญ่ ๆ เอาไว้ โดยไม่ได้ลงรายละเอียดในการว่าจ้าง สิทธิของลูกจ้าง และข้อห้ามของนายจ้างในเรื่องต่างๆ ซึ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนี้จะกำหนดตั้งแต่ नियาม และข้อห้ามต่างๆ ที่นายจ้างทำไม่ได้ และสิทธิประโยชน์ในเรื่องต่างๆ ของลูกจ้าง ไม่ว่าจะเป็นค่าแรง ค่าทำงาน ล่วงเวลา วันหยุด ค่าชดเชย สิทธิประโยชน์ต่างๆ ของลูกจ้าง ฯลฯ ตลอดจนเหตุที่ลูกจ้างจะไม่ได้รับค่าชดเชยเนื่องจากไม่ได้ทำงาน และบทกำหนดโทษหรือความผิดในกรณีที่นายจ้างได้ฝ่าฝืนบทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมีกำหนดเอาไว้ในมาตรา 144 ถึงมาตรา 159 ซึ่งจะเป็นความผิดที่นายจ้างจะต้องได้รับโทษหากฝ่าฝืน แต่จะมีเพียงมาตรา 157 เท่านั้นที่เป็นโทษสำหรับเจ้าพนักงานที่กระทำความผิด แต่อย่างไรก็ดีโทษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนี้

<sup>7</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 575 บัญญัติว่า “อันว่าจ้างแรงงานนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่าลูกจ้างตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่านายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้”

<sup>8</sup> มยุรี พันแสงดาว, กฎหมายธุรกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2547, หน้า 197- 207.

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน<sup>9</sup> อันเป็นความผิดอาญาแผ่นดินไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว (เทียบเคียงคำพิพากษาฎีกาที่ 1832/2535) จึงเป็นความผิดที่ไม่สามารถยอมความได้ เมื่อมีการฟ้องร้องคดีอาญาต่อศาล แม้ฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างจะสามารถตกลงประนีประนอมยอมกันได้ก็ตาม แต่คดีอาญาตามพระราชบัญญัตินี้ก็สามารถเลิกกันได้หากเป็นกรณีที่มีโทษปรับเพียงสถานเดียว หรือในกรณีที่มีการเปรียบเทียบปรับแล้วผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดคดีอาญาก็สามารถเลิกกันได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 มาตรา 38 ดังจะวิเคราะห์ในหัวข้อที่ 4

#### 4. บทวิเคราะห์

กฎหมายแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นหนึ่งในกฎหมายทางธุรกิจที่มาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องการจ้างแรงงาน แต่ก็มีโทษทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา โดยกำหนดโทษเอาไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งจะมีตั้งแต่โทษปรับ และโทษจำคุกผู้ประกอบการ นายจ้าง ต้องทราบและปฏิบัติตาม หากนายจ้างไม่ระมัดระวังหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวอาจเกิดปัญหาและมีผลกระทบตามมาในภายหลังได้ ซึ่งกฎหมายแรงงานนั้นดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า มีลักษณะเป็นทั้งกฎหมายมหาชน และกฎหมายเอกชน (ในแง่กฎหมายหมายธุรกิจ)

##### 4.1 โทษทางอาญาในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

โทษทางอาญาในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ 2 สถาน คือ โทษปรับและโทษจำคุก ซึ่งในบทกำหนดโทษบางมาตราก็มีเพียงโทษปรับเพียงอย่างเดียว บางบทมาตราก็จะมีทั้งโทษปรับและจำคุก โดยโทษจะมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับพฤติการณ์ของนายจ้างว่า มีการจงที่จะฝ่าฝืนบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ตลอดจนมีทั้งบทบัญญัติในเรื่องของการระงับของโทษตามพระราชบัญญัตินี้อีกด้วย

<sup>9</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 8029/2544 (ศาล.)

ซึ่งสามารถกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 144 ถึงมาตรา 159 มีกำหนดโทษไว้ดังนี้

1. โทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท มีบัญญัติไว้ในมาตรา 145 เป็นกรณีของการที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามมาตรา 23 ว่าด้วยเรื่องของการกำหนดระยะเวลาของการทำงานว่าทำงานกี่ชั่วโมงและเริ่มทำงานเวลาใดไปจนถึงเลิกงาน<sup>10</sup>

2. โทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท มีบัญญัติไว้ในมาตรา 149 เป็นกรณีที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยเรื่องของการจ่ายเงินค่าทำงานในวันหยุด การหยุดกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนโดยไม่แจ้งลูกจ้างหรือพนักงานตรวจแรงงานล่วงหน้าเป็นหนังสือ การแก้ไขข้อบังคับการทำงานแล้วไม่ติดประกาศให้ทราบ หรือการพักงานลูกจ้างในระหว่างการสอบสวนความผิด หรือการไม่จ่ายเงินให้กับลูกจ้างระหว่างที่สั่งให้ลูกจ้างพักงาน<sup>11</sup>

3. โทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท มีบัญญัติไว้ในมาตรา 146, 147 และ 155/1 เป็นกรณีของการที่นายจ้างจัดให้ลูกจ้างพักในระหว่างการทำงานไม่ถึง 1 ชั่วโมง หรือไม่จัดให้มีวันหยุดประจำปี หัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ที่มีอำนาจในทางการจ้างคุกคามทางเพศ และเป็นกรณีที่นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปแล้วไม่แจ้งให้เจ้าพนักงานตรวจแรงงานทราบภายใน 15 วัน นับแต่ได้รับหนังสือเตือน<sup>12</sup>

4. โทษปรับไม่เกิน 50,000 บาท มีบัญญัติไว้ในมาตรา 152 เป็นกรณีที่นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป ไม่จัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ<sup>13</sup>

5. โทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท มีบัญญัติไว้ในมาตรา 144/1 เป็นกรณีของผู้ประกอบการไม่ได้มีการจัดให้ลูกจ้างเหมาค่าแรงได้รับสิทธิประโยชน์ หรือ

<sup>10</sup> ดูเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 23

<sup>11</sup> ดูเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 52, 55, 75 วรรคสอง, 90 วรรคสอง, 100 และมาตรา 116

<sup>12</sup> ดูเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 16, 115/1, และ 146

<sup>13</sup> ดูเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 96

สวัสดิการเท่าเทียมกับลูกจ้างประจำ หรือเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างในงานที่เป็นกระบวนการผลิตหรือธุรกิจของผู้ประกอบการ<sup>14</sup>

6. โทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ บัญญัติไว้ในมาตรา 150, 153 เป็นกรณีของการที่นายจ้างหรือผู้ประกอบการไม่อำนวยความสะดวกให้กับเจ้าพนักงานตรวจแรงงาน หรือคณะกรรมการ และไม่การจัดให้มีการประชุมของคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบการ และมาตรา 157 เป็นกรณีของการที่เจ้าพนักงานต้องรับผิดชอบในการเปิดเผยข้อมูลของนายจ้างที่นายจ้างหรือผู้ประกอบการสงวนไว้

7. โทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ บัญญัติไว้ในมาตรา 156 เป็นกรณีของนายจ้างไม่ยื่นแบบการประกันสังคม หรือกองทุนสำรองเลี้ยงชีพภายในกำหนดหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ<sup>15</sup>

8. โทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ บัญญัติไว้ในมาตรา 144 วรรคหนึ่ง เป็นกรณีของนายจ้างไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด เช่น เรื่องค่าจ้าง การทำงานล่วงเวลา การทำงานวันหยุด หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดที่ลูกจ้างควรได้รับรวมไปถึงการเปลี่ยนสถานที่ประกอบการ การไม่จ่ายค่าจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า และรวมไปถึงเรื่องการไม่จ่ายค่าชดเชย<sup>16</sup>

9. โทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ บัญญัติไว้ในมาตรา 151 เป็นกรณีที่นายจ้างขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้าง คณะอนุกรรมการ เจ้าพนักงานตรวจแรงงาน หรือเจ้าหน้าที่อื่นใดที่ถือเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายนี้อันได้ปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน และพนักงานตรวจแรงงานอีกด้วย

10. โทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ บัญญัติไว้ในมาตรา 144 วรรคสอง และมาตรา 148 เป็นกรณีของ

<sup>14</sup> ดูเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 11/1

<sup>15</sup> ดูเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 130

<sup>16</sup> ดูเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 144 วรรคแรก

การใช้แรงงานหญิง หรือแรงงานเด็กให้ทำงานที่อันตรายต่อสุขภาพ ล่วงเวลา งานหนัก หรืองานอันตราย และเป็นกรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างที่ทำงานอันตรายทำงานล่วงเวลา ทำงานเกินเจ็ดชั่วโมง หรือเกินสี่สิบสองชั่วโมงต่อสัปดาห์<sup>17</sup>

11. โทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับตั้งแต่ 400,000 บาทถึง 800,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ บัญญัติไว้ในมาตรา 148/1 และ มาตรา 148/2 วรรคแรก เป็นกรณีที่นายจ้างรับเด็กอายุต่ำกว่ากฎหมายกำหนดเข้ามาเป็นลูกจ้าง หรือการให้ลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานในประเภทของงานที่กฎหมายกำหนดห้าม<sup>18</sup> หรือในสถานที่ที่กฎหมายห้าม<sup>19</sup> ซึ่งโทษในส่วนนี้มีอัตราโทษปรับต่อลูกจ้าง หนึ่งคนเท่านั้น หากมีสองคนก็มีโทษปรับเพิ่มขึ้นตามจำนวนเด็กที่จ้างงาน

12. โทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับตั้งแต่ 800,000 บาท ถึง 2,000,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ บัญญัติไว้ในมาตรา 148/2 วรรคสอง เป็นกรณีของการที่นายจ้างฝ่าฝืนกฎหมายตามมาตรา (148/2 วรรคแรก) ให้ลูกจ้างเด็กทำงานในงานที่ต้องห้ามหรือสถานที่ที่กฎหมายห้าม จนเป็นเหตุให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ หรือถึงแก่ความตาย ซึ่งโทษในส่วนนี้มีอัตราโทษปรับต่อลูกจ้าง หนึ่งคนเท่านั้น หากมีสองคนก็มีโทษปรับเพิ่มขึ้นตามจำนวนเด็กที่ได้รับอันตราย หรือถึงแก่ความตาย

จากข้างต้นจึงอาจแบ่งโทษอาญา และการระงับของโทษหรือคดีอาญา เลิกกันตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้ดังนี้

#### 4.1.1 โทษปรับ

โทษปรับในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นี้ จะเห็นว่าหากมีโทษจำคุก ก็จะมีโทษปรับอยู่ในมาตรานั้นด้วย ดังที่เด็กล่าหมา ในข้างต้น หรืออาจกล่าวได้ว่าโทษปรับมีอยู่ในมาตรา 144 ถึงมาตรา 158<sup>20</sup>

<sup>17</sup> ดูเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 23 และมาตรา 31

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 49

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 50

<sup>20</sup> หมายเหตุ มาตรา 154 และมาตรา 155 ถูกยกเลิกแล้ว โดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่4) พ.ศ. 2554 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 4 ก หน้า 2 วันที่ 17 มกราคม 2554).

ซึ่งหากดูตามพระราชบัญญัตินี้แล้วโทษปรับต่ำสุดคือโทษปรับไม่เกินสองพันบาทและมีโทษปรับสูงสุดมีบัญญัติไว้ในตั้งแต่สี่แสนบาทถึงแปดแสนบาทต่อลูกจ้างหนึ่งคน หรือหากลูกจ้างที่นายจ้างได้ให้ทำงานโดยฝ่าฝืนมาตรา 49 และมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจหรือถึงแก่ความตาย ก็จะมีโทษปรับ ตั้งแต่แปดแสนบาทถึงสองล้านบาทต่อลูกจ้างหนึ่งคน

#### 4.1.2 โทษจำคุก

ในคดีอาญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยส่วนมากจะเกิดจากการที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ โทษจำคุกจะมีโทษต่ำสุดคือหนึ่งเดือนอันโทษที่มีลักษณะเป็นความผิดโทษซึ่งเป็นเพียงกรณีที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานเท่านั้น โดยสามารถเปรียบเทียบปรับได้ เช่นเดียวกับกฎหมายอาญา ซึ่งมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาอยู่แล้ว หากดูแล้วโทษที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้จะมีโทษจำคุกขั้นต่ำไม่เกินหนึ่งเดือน และมีโทษจำคุกสูงสุดไม่เกินสี่ปี

#### 4.1.3 การระงับของโทษ

โดยปกติแล้วการระงับโทษทางอาญานั้นจะระงับไปโดยความตายของผู้กระทำความผิด<sup>21</sup> หรือการระงับโดยการยินยอมชำระค่าปรับในอัตราอย่างสูง<sup>22</sup> ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 79 ทำนองเดียวกับ มาตรา 37 (1) แห่งประมวลกฎหมายเดียวกันนี้ ที่ผู้กระทำความผิดยินยอมชำระค่าปรับในอัตราอย่างสูง ซึ่งกรณีที่ยินยอมชำระค่าปรับดังกล่าวนี้ ล้วนเป็นโทษที่มีโทษทางอาญาเป็นปรับสถานเดียวเท่านั้น อันจะทำให้คดีอาญาเลิกกันตามกฎหมาย แต่โทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในบางบทบัญญัติมาตรานั้นมีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ ซึ่งตามมาตรา 159 แห่งพระราชบัญญัตินี้เองได้กำหนดวิธีการระงับไปซึ่งโทษทางอาญาตามความผิดที่ได้กระทำฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้เอาไว้ด้วย โดยบัญญัติเอาไว้ว่า

<sup>21</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 38.

<sup>22</sup> ธีระ สิงห์พันธ์, *กฎหมายอาญามาตรา 1*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2558, หน้า 157- 159.

“มาตรา 159 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ความผิดตามมาตรา 157 ถ้าเจ้าพนักงานดังต่อไปนี้ เห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่ควรได้รับโทษจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง ให้มีอำนาจเปรียบเทียบดังนี้

(๑) อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย สำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่น

ในกรณีที่มีการสอบสวน ถ้าพนักงานสอบสวนพบว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และบุคคลนั้นยินยอมให้เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่บุคคลนั้นแสดงความยินยอมให้เปรียบเทียบ

เมื่อผู้กระทำความผิดได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันแล้วให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในกำหนดเวลาตามวรรคสาม ให้ดำเนินคดีต่อไป

ซึ่งจากข้างต้นจะเห็นได้ว่า หากมีการยินยอมชำระค่าปรับตามที่เจ้าพนักงานเปรียบเทียบปรับแล้วภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่งเปรียบเทียบ อันทำให้สิทธิในการฟ้องคดีอาญาเป็นอันระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (3) และถือว่าคดีอาญาเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่นกัน ซึ่งตรงกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 (4) บัญญัติว่า “ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามการเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว”

## 4.2 ผลกระทบการบังคับใช้โทษทางอาญาในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

แม้ว่าโทษทางอาญาที่นำมาบังคับใช้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะเป็นโทษที่นำมาใช้เมื่อมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายอันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนดั่งนั้นแล้ว

กฎหมายที่มีผลต่อทรัพย์สิน และเสรีภาพของประชาชนนั้น ย่อมมีผลกระทบตามมาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

#### 4.2.1 ผลกระทบต่อนายจ้างและลูกจ้าง

1. ผลกระทบต่อลูกจ้าง หากพิจารณาแล้ว แม้ความรับผิดชอบของลูกจ้างที่มีต่อนายจ้างเมื่อพิเคราะห์ดูแล้วจะเห็นว่า มีเพียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ใช้บังคับสัญญาจ้าง หรือการรับผิดชอบในมูลละเมิด และประมวลกฎหมายอาญาในกรณีที่มีการจงใจกระทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย ดังนั้นแล้วตามพระราชบัญญัตินี้ก็ย่อมไม่มีผลกระทบต่อลูกจ้าง เพราะพระราชบัญญัติก็บัญญัติไว้อย่างชัดเจนแล้วว่าเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงาน อันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสุด<sup>23</sup> ที่นายจ้างจะต้องปฏิบัติต่อลูกจ้าง อนึ่ง ในพระราชบัญญัตินี้แม้ไม่ได้กล่าวถึงโทษที่ลูกจ้างจะได้รับก็ดี แต่กฎหมายก็ได้มีการวางหลักเพื่อป้องกันมิให้นายจ้างใช้ลูกจ้างเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ดังที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 150 และมาตรา 151 ในกรณีที่ไม้อำนวยความสะดวกหรือขัดขวางเจ้าพนักงานตรวจแรงงาน และรวมไปถึงคณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน คณะกรรมการค่าจ้าง รวมทั้งคณะอนุกรรมการนั้น ๆ ด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ออกมาเพื่อคุ้มครองแรงงานหรือลูกจ้างโดยแท้และไม่มีผลกระทบต่อลูกจ้างแต่ประการใด

2. ผลกระทบต่อนายจ้าง แน่นนอนว่าเมื่อเป็นกฎหมายที่ออกมาคุ้มครองลูกจ้างโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน นายจ้างย่อมไม่สามารถที่จะฝ่าฝืนบทบัญญัติได้ แม้ว่าเจ้าพนักงานจะเปรียบเทียบปรับ<sup>24</sup> แล้วคดีอาญาระงับไปก็ดี หากมีปัญหาวานายจ้างต้องโทษจำคุกแล้ว อันอาจจะทำให้ธุรกิจหรือบริษัทของนายจ้างหยุดชะงักไปชั่วคราวได้ (ในกรณีที่เป็บริษัทขนาดเล็กและมีเจ้าของเป็นกรรมการผู้จัดการบริษัท) อีกทั้งยังเป็นการที่นายจ้างจะต้องกระทำการอย่างระมัดระวัง และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ หรือมาตรฐานขั้นต่ำอันพึงจะต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

<sup>23</sup> ตรีเนตร สารพงษ์, กฎหมายแรงงาน, หน้า 1 – 41.

<sup>24</sup> เกษมสันต์ วิลาวรรณ, พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 บทบัญญัติและแนวทางปฏิบัติ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน), 2562, หน้า 70-72.

#### 4.2.2 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

จากที่ได้อธิบายเรื่องผลกระทบต่อนายจ้างจะเห็นได้ว่า หากนายจ้างหรือผู้บริหารของบริษัทต้องโทษจำคุก ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานแล้ว อาจส่งผลให้นายจ้างจะต้องชะลอการประกอบธุรกิจ หรือต้องปิดกิจการไป และลูกจ้างก็อาจจะต้องถูกเลิกจ้างตามมา แม้ผลกระทบดังกล่าวจะมีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อยก็ตาม หากพิจารณาถึงความคุ้มทุนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาล ย่อมไม่มีความคุ้มค่าในการที่จะดำเนินการเพราะค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแต่ละครั้งนั้นมีค่าใช้จ่ายสูง ไม่ว่าจะ เป็นค่าใช้จ่ายของเจ้าพนักงานที่จะต้องไปศาลในแต่ละครั้ง หรือการดำเนินการว่าจ้างทนายความ

โทษทางอาญาในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะเห็นได้ว่าลักษณะความผิดหรือการกระทำความผิดนั้นไม่ได้มีลักษณะในการกระทำที่ชั่วร้าย หรือก่อให้เกิดความโกรธแค้นของคนในสังคม แต่กลับไม่คำนึงถึงว่าการบังคับใช้กฎหมายอาญานั้นมีความสิ้นเปลืองกว่ากฎหมายแพ่ง เพราะรัฐจะต้องจัดหาทั้งเจ้าพนักงานตรวจแรงงาน อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเสมอภาคและมีประสิทธิภาพ<sup>25</sup>

#### 4.2.3 ผลกระทบต่อสังคม

เมื่อนายจ้างต้องโทษจำคุกตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จากผลกระทบทางเศรษฐกิจจะเห็นได้ว่า ไม่เพียงรัฐจะต้องสูญเสียรายได้ หากนายจ้างต้องปิดกิจการอันเนื่องมาจากการที่ต้องโทษจำคุก ลูกจ้างคนอื่น ๆ ที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว ก็อาจจะต้องถูกเลิกจ้างอันเนื่องมาจากการที่จะต้องปิดกิจการชั่วคราว หรือการชะลอการประกอบกิจการของนายจ้าง อันอาจทำให้ลูกจ้างที่ต้องถูกเลิกจ้าง ต้องหางานใหม่ และหากหาไม่ได้ ครอบครัวยากจน หรือภาระต่างๆ ที่ยังต้องรับผิดชอบอยู่ อาจได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากไม่มีรายได้มาใช้จ่ายในชีวิตประจำวันหรือเงินเจือครอบครัว อันนำไปสู่การคิดสั้นฆ่าตัวตายตามที่ปรากฏในสื่อ หรือหนังสือพิมพ์ทั่วไปจากการตกงานหรือไม่มีรายรับที่พอกับรายจ่าย ทั้งยังอาจจะก่อให้เกิดการ

---

<sup>25</sup> ฝ่ายเลขาธิการนกรรมการการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายฯ, แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายอาญา.

ก่ออาชญากรรมตามมาด้วย ไม่ว่าจะเป็นการ ลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ ฯลฯ เพื่อให้มีรายได้มาใช้จ่าย

### 4.3 หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางอาญา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้วางหลักไว้เกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญาเอาไว้ว่า รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง<sup>26</sup> ซึ่งหากพิจารณาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะเห็นว่าข้อกำหนดหรือบทบัญญัติที่ห้ามนายจ้างไว้ นั้น เป็นเพียงข้อกำหนดที่ห้ามนายจ้างฝ่าฝืนข้อบังคับที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชนเท่านั้น ไม่มีเรื่องของการกระทำความผิดร้ายแรงแต่อย่างใด ที่จะต้องกำหนดโทษจำคุกอันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนคนหนึ่ง อีกทั้งไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อลูกจ้าง นายจ้างและรัฐแต่อย่างใด แม้จะมีการเปรียบเทียบปรับแล้วคดีอาญาละเลิกละก็ตาม การกำหนดโทษจำคุกเพื่อตัดอิสระภาพของประชาชนในพระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นการใช้หลักเกณฑ์การออกกฎหมายอาญาเพื่อจนเกินไป ทั้งที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการกำหนดโทษทางอาญาเอาไว้ว่าจะต้องเป็นการกระทำความผิดอย่างร้ายแรงเท่านั้น

โทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หากดูในมาตรา 159 จะเห็นได้ว่า โทษทางอาญาในกฎหมายฉบับนี้มีลักษณะที่เป็นการเกิดกฎหมายอาญาเพื่อ (overcriminalization) เพราะเป็นกฎหมายที่มุ่งแต่จะควบคุมความประพฤติของคนในสังคมโดยใช้กฎหมายอาญาเป็นเครื่องมือโดยไม่พิจารณาถึงประสิทธิภาพและความสามารถของกลไกของรัฐที่จะใช้บังคับกฎหมายอาญาแล้ว กฎหมายจะไร้ความหมาย ขาดความศักดิ์สิทธิ์ และเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานของรัฐที่ประพฤติมิชอบมีโอกาสแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองจากกฎหมายเหล่านี้ หรือหากมีการบังคับใช้กฎหมายซึ่งมิได้มีการบังคับใช้เป็นเวลานาน ผู้ถูกใช้บังคับจะเกิดปฏิกิริยาเพราะถือว่าถูกเลือกปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับกฎหมายและชุมชนเสียไป<sup>27</sup>

<sup>26</sup> ดูเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 77

<sup>27</sup> ฝ่ายเลขานุการกรมการดำเนินการด้านการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายฯ, แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายอาญา.

#### 4.4 มาตรการอื่นทางอาญา

อย่างไรก็ดี ตามประมวลกฎหมายอาญาก็มีมาตรการทางอาญาอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจนำมาปรับใช้ได้เป็นอย่างดี ก็คือ วิธีการเพื่อความปลอดภัย<sup>28</sup> กล่าวคือ หากฝ่ายนายจ้างมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แล้วอาจจะมีการใช้มาตรการทางอาญาอย่างอื่น เช่น ประกันทัณฑ์บน เพื่อบังคับใช้กับฝ่ายนายจ้างแทนการใช้โทษทางอาญา บังคับ เมื่อมีการกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด

วิธีการเพื่อความปลอดภัย (Safety Measures) เป็นมาตรการอีกอย่างหนึ่งที่ใช้เพื่อลงโทษหรือยับยั้งไม่ให้ผู้กระทำความผิดได้อีก ไม่ใช่โทษทางอาญา แต่เป็นมาตรการการบังคับทางอาญาที่ถูกนำมาใช้เพื่อปกป้องสังคม และยังเป็น การปรับปรุงแก้ไขไม่ให้บุคคลไม่ให้กลับไปกระทำความผิดหรือกระทำความผิดขึ้นในอนาคต โดยมีกำหนดอยู่ 5 วิธีการคือ (1) กักกัน (2) ห้ามเข้าเขตกำหนด (3) เรียกประกันทัณฑ์บน (4) คุมตัวไว้ในสถานพยาบาล (5) ห้ามการประกอบอาชีพบางอย่าง ซึ่งที่กล่าวมานี้เป็นมาตรการ ที่รัฐนำมาใช้ก่อนที่จะมีการกระทำความผิด หรือมีการกระทำความผิดแล้วไม่ให้กลับมากระทำผิดอีก จึงอาจกล่าวได้ว่าหากนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยในเรื่องเรียกประกันทัณฑ์บนมาบังคับใช้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้ ก็จะเป็นการดีกว่าการกำหนดโทษทางอาญาแล้วบังคับใช้ได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ

#### 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นหนึ่งในกฎหมายที่ผู้ประกอบการหรือองค์กรธุรกิจ ต้องรู้ เข้าใจ และต้องปฏิบัติตาม เป็นกฎหมายทางธุรกิจที่มีโทษทางอาญา อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน นายจ้างหรือผู้ประกอบการ จึงไม่สามารถที่จะฝ่าฝืน หรือทำข้อตกลงที่ขัดต่อพระราชบัญญัตินี้ได้ นายจ้างต้องจัดการหรือปฏิบัติต่อลูกจ้างให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>28</sup> ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 39

เอาไว้ หากฝ่าฝืนก็จะต้องมีโทษทางอาญา ซึ่งมีโทษปรับ หรือโทษจำคุก หรืออาจจะต้องโทษทั้งปรับและจำคุกก็ได้

โทษทางอาญาในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 สามารถเลิกกันได้ โดยการเปรียบเทียบปรับของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 38 ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าพนักงานว่าจะใช้อำนาจในการเปรียบเทียบปรับเพื่อให้คดีอาญาระงับไปหรือไม่ โดยอำนาจใช้ดุลพินิจตาม มาตรา 159 ในพระราชบัญญัตินี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายฉบับนี้โทษบางสถาน หรือบางบทมาตรามีลักษณะที่เป็นการเกิดกฎหมายอาญาเพื่อ และอาจเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานของรัฐที่ประพฤติมิชอบมีโอกาสดแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองจากกฎหมาย

ดังนั้น โทษทางอาญาบางฐานความผิดในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จึงควรต้องยกเลิกเนื่องจากไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษทางอาญาเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retribution) หรือทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation) ประกอบกับไม่ตรงกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษทางอาญาทั้ง 6 ประการ เช่น มาตรา 150 และ มาตรา 151 นั้น ในประมวลกฎหมายอาญาก็ได้มีการบัญญัติความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดโทษไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และควรหามาตรการทางอาญาอื่นเพื่อนำมาปรับใช้กับนายจ้างผู้กระทำความผิดกฎหมายต่อไป อนึ่ง โทษบางสถานหรือบางบทมาตราก็อาจจะยังต้องคงไว้ เช่น มาตรา 148/1 และมาตรา 148/2 ว่าด้วยเรื่องของการลงโทษนายจ้างที่ได้จ้างแรงงานเด็ก หรือให้ลูกจ้างที่เป็นเด็กทำงานในสถานที่ต้องห้าม หรืองานอันตราย จนเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ หรือเสียชีวิตเนื่องจากการทำงาน ทั้งสองบทมาตรานี้ยังสอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษอาญาเพื่อข่มขู่ยับยั้งมิให้เกิดผลร้ายในอนาคตได้

### ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้กล่าวและสรุปมาแล้วข้างต้น ควรจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในส่วนของบทกำหนดโทษ เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้เป็นหนึ่งในกฎหมายทางธุรกิจ ซึ่งไม่ควรมีโทษทางอาญาดำด้วยซ้ำ แต่เนื่องจากเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย จึงจะต้อง

มีมาตรการในการควบคุมที่เหมาะสม และไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป ซึ่งผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. โทษในบทมาตรา 150 และมาตรา 151 ควรจะมีการยกเลิกไปเนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าเป็นบทกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาซ้ำซ้อนกับประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยเรื่องความผิดต่อเจ้าพนักงาน และมีลักษณะที่เป็นการเกิดหมายอาญาเพื่อ

2. นอกจากบทบัญญัติมาตรา 148/1 มาตรา 148/2 และมาตรา 157 แล้วควรจะต้องยกเลิกโทษจำคุก คงเหลือไว้แต่โทษปรับ ประกอบกับหามาตรการอื่นทางอาญามาใช้ประกอบกับโทษปรับขั้นสูง โดยการเรียกประกันตัวทันทีซึ่งเป็นวิธีการเพื่อความปลอดภัย มาบัญญัติหรือใช้บังคับแทนโทษจำคุกได้

ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าโทษทางอาญาควรลงโทษในกรณีทำผิดอย่างร้ายแรง และไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป และไม่ก่อให้เกิดปัญหาของการเกิดกฎหมายอาญาเพื่อ จนขาดความศักดิ์สิทธิ์ในการบังคับใช้กฎหมายอาญาในอนาคตต่อไป

### บรรณานุกรม

- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2562). พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 บทบัญญัติและแนวทางปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ณัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน. (2554). “ทฤษฎีการลงโทษ” ใน เอกสารประกอบการสอนชุดวิชากฎหมาย อาญาและอาชญาวิทยาชั้นสูง หน่วยที่ 6. จังหวัดนนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมา จิราข มสธ.
- ตรีเนตร สารพะงษ์. (2561). กฎหมายแรงงาน. จังหวัดอุบลราชธานี: โรงพิมพ์พี. เค. ซี. พริน.
- ธีระ สิงห์พันธ์. (2558). กฎหมายอาญาภาค 1 (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ฝ่ายเลขานุการอนุกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษทางอาญาตามกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางอาญาในการตรากฎหมาย”. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 13 กันยายน 2560.
- มยุรี พันแสงดาว. (2547). กฎหมายธุรกิจในส่วนที่เกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560  
พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541  
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์  
ประมวลกฎหมายอาญา

กฎหมายควบคุมการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบออนไลน์  
ในกลุ่มประเทศอาเซียน  
Online Tobacco Product Selling Control Laws in ASEAN

อนุเทพ สุขศรีวงศ์\*

ณัชญาภิญจน์ รัตนวรกานต์\*\*

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

เลขที่ 333 หมู่ที่ 1 ตำบลท่าสุด อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100  
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง  
เลขที่ 46 หมู่ที่ 3 ตำบลจอมบึง อำเภोजอมบึง จังหวัดราชบุรี 70150

Anuthep Sooksriwong

Nashayagal Rattanavorrangant

School of law Mae Fah Luang University, 333 Moo1 Thasud

Muang District Chiang Rai 57100

Faculty of Humanities and Social Sciences

Muban Chombueng Rajabhat University, 46 Moo 3 Chombueng

Chombueng District Ratchaburi 70150

เมลล์ติดต่อ: anuthep\_s@hotmail.com, nashayagal@gmail.com

**บทคัดย่อ**

ในแต่ละปีมีเยาวชนรายใหม่ที่สูบบุหรี่เพิ่มขึ้นราว 200,000 -300,000 คน ทำให้เยาวชนกลายเป็นกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญของกลุ่มธุรกิจยาสูบ การเข้าถึงผลิตภัณฑ์ยาสูบได้ง่ายเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลสูงสุดที่ทำให้เกิดนักสูบหน้าใหม่

---

\* อาจารย์ประจำ, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

\*\* อาจารย์ประจำ, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง

การจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบออนไลน์ทำให้สามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์ยาสูบได้ง่าย เพราะไม่สามารถจำกัดการเข้าถึงผลิตภัณฑ์ยาสูบได้

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอกฎหมายควบคุมการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบออนไลน์ในกลุ่มประเทศอาเซียน พบว่า การควบคุมการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบออนไลน์จะต้องควบคุมการโฆษณาและการจำหน่ายในการควบคุมการโฆษณาผลิตภัณฑ์ยาสูบมีรายละเอียดที่แตกต่างกันโดยประเทศไทย ราชอาณาจักรกัมพูชา ประเทศมาเลเซีย สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา และสาธารณรัฐสิงคโปร์มีการควบคุมการโฆษณาผลิตภัณฑ์ยาสูบเข้มงวดกว่าประเทศอื่น ประเทศที่มีกฎหมายห้ามการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบออนไลน์ ได้แก่ ประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สำหรับประเทศไทยนอกจากพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 การควบคุมการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบออนไลน์ยังอยู่ภายใต้กฎหมายที่ควบคุมการนำเข้า การเสียภาษี การทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ การคุ้มครองผู้บริโภค การกำหนดราคาสินค้าและบริการ

**คำสำคัญ:** กฎหมาย, การจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบออนไลน์, อาเซียน

## Abstract

Every year, there are around 200,000-300,000 brand new young smoker. Youth are become major target of tobacco business sector. Easy accessing of tobacco product is the key factor that increases new smoker. Online tobacco product selling has created an easy accessing of tobacco product because of limiting tobacco accessing is undoable.

The object of this article is presenting laws which control online tobacco product selling in ASEAN nations. Founding is controlling of online tobacco product selling has to be done by control its advertising and selling. The controlling of tobacco product advertising is vary in detail by each nation which Thailand, Kingdom of Cambodia, Malaysia, Republic of the Union of Myanmar and Republic of Singapore have stricter controlling of tobacco product advertising than other nations. Countries which have law that bans online tobacco product selling, are Thailand, Malaysia and Lao People's Democratic Republic. In Thailand aside of Tobacco Product Control Act B.E.2560, controlling of online tobacco product selling is under laws that control imports, taxation, electronic transactions, consumer protection, and product and service pricing.

**Keywords:** Law, Controlling of Online Tobacco Selling, ASEAN

## 1. บทนำ

วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ.2562 องค์การอนามัยโลก (WHO) มีคำเตือนเกี่ยวกับพิษภัยของบุหรี่ที่เป็นภัยร้ายคร่าชีวิตประชากรทั่วโลกถึง 8 ล้านคนในแต่ละปี จากจำนวนนี้ร้อยละ 40 เสียชีวิตจากโรคปอด และอีกประมาณ 1 ล้านคน เสียชีวิตจากการได้รับควันบุหรี่มือสอง ขณะที่มียุติเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี มากกว่า 60,000 คน ต้องเสียชีวิตจากการติดเชื้อในระบบทางเดินหายใจ<sup>1</sup> การเข้าถึงผลิตภัณฑ์ยาสูบได้ง่าย เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลสูงสุดที่ทำให้เกิดการบริโภคยาสูบในระยะเริ่มแรก<sup>2</sup> การจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบออนไลน์จะทำให้สามารถเข้าถึงผลิตภัณฑ์ยาสูบได้ง่าย ไม่สามารถจำกัดการเข้าถึงผลิตภัณฑ์ยาสูบได้<sup>3</sup> ประกอบกับการเติบโตอย่างรวดเร็วของธุรกิจออนไลน์ ซึ่งสมาชิกดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมคาดว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2560-2562 มูลค่าของพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ในประเทศไทยราว 748,000 ล้านบาท เป็นอันดับหนึ่งของมูลค่าธุรกิจพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ในภูมิภาคอาเซียน ประมาณอัตราการเติบโตเฉลี่ยของตลาดอยู่ที่ร้อยละ 20-30<sup>4</sup> การควบคุมการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบออนไลน์ที่มีประสิทธิภาพจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มอาเซียนต่างอยู่ภายใต้การเปิดการค้าเสรีที่จะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายสินค้า และการลงทุนข้ามแดน และกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก (WHO) ที่จะต้องรับมาตรการต่าง ๆ มาปฏิบัติ

จากการสำรวจข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตเบื้องต้น โดยใช้คำค้นที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ยาสูบเป็นคำสำคัญในการค้นหา จะพบว่า มีเว็บไซต์จำนวนมากที่จำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบหลายรูปแบบ แสดงภาพผลิตภัณฑ์ยาสูบ บรรยาย

<sup>1</sup> ThaiPBS, (2562), WHO เผยบุหรี่คร่าชีวิตทั่วโลก 8 ล้านคนต่อปี, สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/280471>

<sup>2</sup> Robinson, L. A., Klesges, R. C., Zbikowski, S. M., & Glaser, R. Predictors of risk for different stages of adolescent smoking in a biracial sample. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 65(4), 653–662.

<sup>3</sup> เครือข่ายวิชาชีพแพทย์ในการควบคุมการบริโภคยาสูบ, คู่มือการเลิกบุหรี่สำหรับประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 5, (นครปฐม: สันทวีกิจ พริ้นติ้ง), 2559.

<sup>4</sup> แนวหน้า, (2562), ซีอีโอออนไลน์'ปี'63พุ่ง ไทยเติบโตสูงสุดในอาเซียน. สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://www.naewna.com/business/465498>

รายละเอียดสินค้า แสดงว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายนี้อยู่ เช่น ชาวจากหนังสือพิมพ์เดลินิวส์วันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2563 เป็นการจับกุมผู้จำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบออนไลน์โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ฐานมิได้ขายหรือเพื่อขายซึ่งสินค้าที่มีได้เสียภาษีและกรณีนี้ได้มีการโฆษณาผ่านสื่อออนไลน์เฟซบุ๊กเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560<sup>5</sup> บทความนี้จึงมุ่งศึกษาการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบด้านการโฆษณา และการขายตามกฎหมายควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของประเทศในกลุ่มอาเซียน เพื่อนำความแตกต่างของมาตรการทางกฎหมายไปสู่การพัฒนาการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบที่มีประสิทธิภาพของประเทศไทย

## 2. คำนิยาม

ลำดับแรกจำเป็นต้องเข้าใจคำนิยามของกฎหมายควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ เนื่องจากการกำหนดคำนิยามเป็นจุดเริ่มต้นของการบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ สำหรับประเทศไทยกฎหมายที่ใช้ได้ควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ คือ พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 ต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 ซึ่งมีผลใช้บังคับในปัจจุบัน

### 2.1 ผลิตภัณฑ์ยาสูบ

ตามกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก (WHO Framework Convention on Tobacco Control หรือ FTCT) ได้ให้คำนิยาม ผลิตภัณฑ์ยาสูบ หมายถึง ผลิตภัณฑ์ที่ใช้ใบยาสูบเป็นวัตถุดิบ ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือเพียงแค่บางส่วน ซึ่งผลิตขึ้นเพื่อใช้สูด ดูด เคี้ยว หรือ สูดดม<sup>6</sup> สำหรับพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 ไม่มีคำนิยามคำว่า “ผลิตภัณฑ์ยาสูบ” แต่ได้ให้นิยาม “ต้นยาสูบ” หมายความว่า พืชชนิดเขียวนาหาแบกกุ่ม

<sup>5</sup> เดลินิวส์, (2561), สรรพสามิตจับบุหรือออนไลน์, สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2563 จาก <https://www.dailynews.co.th/economic/671086>

<sup>6</sup> สำนักควบคุมการบริโภคยาสูบ, (2546), กรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก, สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <http://btc.ddc.moph.go.th/th/upload/files/30.pdf>

(Nicotianatabacum) และได้ให้คำนิยามผลิตภัณฑ์ที่ได้จากต้นยาสูบ เช่น ใบยา ยาอัด ยาสูบ ยาเส้น บุหรี่ซิการ์แรต บุหรี่ซิการ์ พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 ได้ให้ความหมายผลิตภัณฑ์ยาสูบ คือ ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบและผลิตภัณฑ์อื่นใดที่มีส่วนประกอบของใบยาสูบหรือพืชนิโคเทียนาตาแบกกุ่ม (Nicotianatabacum) ไม่ว่าจะใช้เสพโดยวิธีสูบ ดูด ดม อม เคี้ยว กิน เป่าหรือพ่นเข้าไปในปากหรือจมูก หรือโดยวิธีอื่นใดเพื่อให้ได้ผลเป็นเช่นเดียวกัน เห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 นั้นได้กำหนดคำนิยามโดยใช้สาระสำคัญของต้นยาสูบตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 แต่ลักษณะของการเสพ หรือการใช้เป็นไปตาม FTCT ต่อมาได้มีการใช้บุหรี่ไฟฟ้า หากบุหรี่ไฟฟ้ามีรูปแบบลักษณะทำให้เข้าใจว่าเป็นผลิตภัณฑ์ยาสูบจะถูกควบคุมด้วยมาตรา 10 พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 แต่พัฒนาการของบุหรี่ไฟฟ้ามีรูปแบบหลากหลายมากขึ้นจึงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 10<sup>7</sup> จึงแก้ไขคำนิยามในพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 เพื่อให้ครอบคลุมจึงเพิ่มเติมคำว่า “ผลิตภัณฑ์อื่นใดที่มีสารนิโคตินเป็นส่วนประกอบ” ความเป็นว่า ผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนประกอบของใบยาสูบหรือพืชนิโคเทียนาตาแบกกุ่ม (Nicotianatabacum) และให้หมายรวมถึงผลิตภัณฑ์อื่นใดที่มีสารนิโคตินเป็นส่วนประกอบซึ่งบริโภคโดยวิธีสูบ ดูด ดม อม เคี้ยว กิน เป่า หรือพ่นเข้าไปในปากหรือจมูก ทา หรือโดยวิธีอื่นใดเพื่อให้ได้ผลเป็นเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ไม่รวมถึงยาตามกฎหมายว่าด้วยยา

## 2.2 การโฆษณา

ตาม FTCT ได้ให้ความหมาย “การโฆษณาและการส่งเสริมการจำหน่ายยาสูบ” หมายถึง การสื่อสารเชิงพาณิชย์ไม่ว่าในรูปแบบใด ๆ ที่ก่อให้เกิดผล หรือน่าจะก่อให้เกิดผลในการส่งเสริมการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบหรือการใช้ยาสูบ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม ทั้งนี้ให้รวมถึงการให้คำแนะนำหรือการกระทำอื่นที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการดังกล่าวด้วย จากคำนิยามนี้สามารถ

<sup>7</sup> สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์, (2557), โครงการศึกษาผลกระทบของบุหรี่ไฟฟ้าที่มีต่อผู้มีส่วนได้เสียในประเทศไทยและข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการจากภาครัฐ, สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563, จาก [http://www.thaitobacco.or.th/th/wp-content/uploads/2015/07/140305\\_ECIG-Report-Template\\_V28.pdf](http://www.thaitobacco.or.th/th/wp-content/uploads/2015/07/140305_ECIG-Report-Template_V28.pdf)

แบ่งเป็น “การโฆษณา” และ “การส่งเสริมการจำหน่ายยาสูบ” ในส่วนนิยามคำว่า “โฆษณา” ตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 ได้ให้ความหมายเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ความว่า การกระทำไม่ว่าโดยวิธีใดๆ ให้ประชาชนเห็น ได้ยิน หรือทราบข้อความเพื่อประโยชน์ในทางการค้า ส่วนคำว่า “การส่งเสริมการจำหน่ายยาสูบ” ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 จะถูกบัญญัติแยกเป็นลักษณะการส่งเสริมการจำหน่ายยาสูบเป็นรายมาตรา<sup>8</sup> ต่อมาพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดคำนิยามเพิ่มเติม คือ การสื่อสารการตลาด หมายความว่า การกระทำในรูปแบบต่างๆ โดยการโฆษณา การประชาสัมพันธ์ การสร้างข่าว การเผยแพร่ข่าวสาร การส่งเสริมการขาย การแสดง ณ จุดขาย การตลาดแบบตรง การขาย หรือส่งเสริมการขายโดยใช้บุคคลเป็นการเฉพาะ และการตลาดในเครือข่ายคอมพิวเตอร์ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขายสินค้าหรือบริการ หรือสร้างภาพลักษณ์<sup>9</sup> และห้ามผู้ใดทำการโฆษณาหรือทำการสื่อสารการตลาด<sup>10</sup> เพื่อให้มีความชัดเจน และสอดคล้องตาม FTCT

### 2.3 การขาย

คำนิยามของคำว่า “ขาย” ไม่ปรากฏใน FTCT แต่กล่าวถึง การควบคุมยาสูบในการลดอุปทาน อุปสงค์โดยการขจัดหรือการทำให้การบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบและการสูดดมควันจากยาสูบลดลง<sup>11</sup> และพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 ไม่ได้นิยามความหมายของคำว่า “ขาย” เช่นกัน แต่ได้บัญญัติถึงการขายในลักษณะต่าง ๆ<sup>12</sup> แต่ในพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 ได้นิยาม “ขาย” หมายความว่ารวมถึงจำหน่าย แจก แลกเปลี่ยน หรือให้ เพื่อประโยชน์ในทางการค้า

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 – มาตรา 9.

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 มาตรา 4.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 30.

<sup>11</sup> สำนักควบคุมการบริโภคยาสูบ, (2546), กรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก, หน้า 7.

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 มาตรา 5 – มาตรา 7.

### 3. กฎหมายควบคุมการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบในกลุ่มประเทศอาเซียน

กลุ่มประเทศในอาเซียนมีจำนวน 10 ประเทศ ทุกประเทศในฐานะภาคีสมาชิกองค์การอนามัยโลกจะต้องยอมรับและนำข้อตกลง WHO FCTC มาปฏิบัติ ยกเว้นสาธารณรัฐอินโดนีเซียที่ไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก WHO FCTC โดยบทความนี้จะกล่าวถึงมาตรการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบที่สำคัญของแต่ละประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจำหน่ายบุหรี่หรือออนไลน์ด้านการโฆษณา และการขาย

#### 3.1 ประเทศไทย

การควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบในประเทศไทยปรากฏครั้งแรกในปี พ.ศ. 2517 เมื่อแพทยสมาคมแห่งประเทศไทย ได้ผลักดันให้กระทรวงการคลังสั่งการให้โรงงานยาสูบต้องพิมพ์คำเตือนข้างซองบุหรี่ว่า “บุหรี่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ”<sup>13</sup> ขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายเฉพาะในการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ ต่อมาประเทศไทยได้ตราพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพผู้ที่ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 ในช่วงที่พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 มีผลบังคับใช้ได้มีปัญหาเกี่ยวกับการโฆษณา โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า การวางแสดงผลิตภัณฑ์ยาสูบ ณ จุดขาย ที่จะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 มีสองกรณี คือ การแสดงผลิตภัณฑ์ยาสูบ ณ จุดขายไว้ในตำแหน่งที่คนทั่วไปสามารถมองเห็นได้ง่าย โดยการนำของผลิตภัณฑ์ยาสูบมาตั้งหรือวางเรียง ให้เห็นเป็นที่สะดุดตาเป็นพิเศษ ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการแสดงเจตนาเพื่อการโฆษณายิ่งกว่าการแสดงเพื่อขายตามปกติ และกรณีถ้ามีข้อเท็จจริงว่าผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ยาสูบให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้ขาย ในการเจาะจงตำแหน่งที่จะแสดงผลิตภัณฑ์ยาสูบ<sup>14</sup> ต่อมา มีคำ

<sup>13</sup> ฉัตรสมุน พงษ์ภิญโญ, (2558), กฎหมายและนโยบายการควบคุมยาสูบอย่างครอบคลุม, วารสารกฎหมายสุขภาพและสาธารณสุข, 1(3), หน้า 254-271.

<sup>14</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การห้ามแสดงผลิตภัณฑ์ยาสูบ ณ จุดขาย เรื่องเสร็จที่ 718/2548, สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2563, จาก [http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2548/c2\\_0718\\_2548.pdf](http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2548/c2_0718_2548.pdf)

พิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อ. 690/2549 ระบุว่า การนำบุหรี่ยิกาแรตออกแสดงเพื่อขายในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตเพื่อขายตามปกติ สามารถทำได้ เพราะเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายและใบอนุญาตที่เกี่ยวข้อง และมีได้ถือว่าเป็น การโฆษณาผลิตภัณฑ์ยาสูบแต่อย่างใด<sup>15</sup> และไม่มี การควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบออนไลน์ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือเครือข่ายคอมพิวเตอร์<sup>16</sup>

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบของประเทศไทย คือ การเข้าเป็นภาคีสมาชิก WHO FCTC ในปี ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547)<sup>17</sup> เป็นผลทำให้ประเทศไทยต้องแก้ไขเพิ่มเติมอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพผู้ที่ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 เช่น ดำเนินการเกี่ยวกับฉลากคำเตือนบนซองบุหรี่ การโฆษณา การจำหน่าย และการกำหนดเขตปลอดบุหรี่เพิ่มเติม<sup>18</sup> อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ มีการบังคับใช้มาเป็นเวลานาน ทำให้เนื้อหา และสาระสำคัญของกฎหมายล้าสมัย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางสังคม และนวัตกรรมยาสูบชนิดใหม่ ๆ จึงได้ยกเลิกกฎหมายทั้งสองฉบับ และประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 โดยแก้ไข และเพิ่มเติมคำนิยาม ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ยาสูบเพื่อให้ครอบคลุมผลิตภัณฑ์ยาสูบใหม่ ๆ ผู้ประกอบการ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การสื่อสารการตลาด เสพติดผลิตภัณฑ์ยาสูบ สถานที่สาธารณะ เขตปลอดบุหรี่ เขตสูบบุหรี่ สูบบุหรี่<sup>19</sup>

พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 ประเทศไทยห้ามทำ การโฆษณา หรือการสื่อสารการตลาดไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งการตลาดใน

<sup>15</sup> สำนักข่าว Hfocus เจาะลึกระบบสุขภาพ, (2556), **สมาคมค้ายาสูบยันศาลมีคำพิพากษาตั้งซองบุหรี่จุดขายได้**, สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2563, จาก <https://www.hfocus.org/content/2013/12/5849>

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535

<sup>17</sup> United Nation, (2020), **Treaty Collection**, สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563, จาก [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IX-4&chapter=9&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IX-4&chapter=9&clang=_en)

<sup>18</sup> ฉัตรสุมน พุฒินิธิบุญ. **วารสารกฎหมายสุขภาพและสาธารณสุข**, 266.

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 มาตรา 4.

เครือข่ายคอมพิวเตอร์ ตามพระราชบัญญัติอนุญาตให้ขายได้ ณ จุดขายที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น<sup>20</sup> ห้ามส่งเสริมการขายใด ๆ สามารถโฆษณาได้เพียงข้อความ “ที่จำหน่ายบุหรี่” เท่านั้น<sup>21</sup> และตามมาตรา 27 (2) ห้ามขายผลิตภัณฑ์ยาสูบโดยผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือเครือข่ายคอมพิวเตอร์

### 3.2 ราชอาณาจักรกัมพูชา

ราชอาณาจักรกัมพูชาเป็นภาคีสมาชิก WHO FCTC ปี ค.ศ. 2005<sup>22</sup> กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ คือ Law on Tobacco Control 2015 ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ห้ามโฆษณาผลิตภัณฑ์ยาสูบผ่านสื่อสาธารณะ และห้ามโฆษณาในที่สาธารณะในรูปแบบของภาพ ข้อความ หรือเสียงวิทยุโทรทัศน์ นิตยสาร เว้นแต่การแสดงผลของผลิตภัณฑ์ยาสูบหรือโลโก้ (Logo) ที่ร้านค้า ยาสูบหรือร้านค้าที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น และตามมาตรา 17 แห่งกฎหมายนี้ห้ามจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบทุกประเภทโดยเครื่องอัตโนมัติ จดหมาย และการขายผ่านช่องทางสื่อสารอื่น ๆ<sup>23</sup>

### 3.3 สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเป็นภาคีสมาชิก WHO FCTC ปี ค.ศ. 2006<sup>24</sup> กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ คือ Law on Tobacco Control 2009<sup>25</sup> ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ห้ามการโฆษณาที่ส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ยาสูบ และห้ามการโฆษณาการขายผลิตภัณฑ์ยาสูบในทุก รูปแบบผ่านทางสื่อสาธารณะ เว้นแต่ในกรณีที่แสดงเพื่อขายในร้านค้าปลีก

<sup>20</sup> กฎกระทรวง การอนุญาตขายยาสูบ พ.ศ. 2560.

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560, มาตรา 30 – มาตรา 33.

<sup>22</sup> United Nation, *Treaty Collection*.

<sup>23</sup> Southeast Asia Tobacco Control Alliance, (2020), *Law on Tobacco Control 2015*.

<sup>24</sup> United Nation, *Treaty Collection*.

<sup>25</sup> Tobacco Control Laws, (2020), *Law on Tobacco Control 2009*, สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://www.tobaccocontrollaws.org/files/live/Laos/Laos%20-%20TTC%20Law.pdf>

ทั่วไป และห้ามขายผ่านทางสื่อสาธารณะใด รวมทั้งผ่านทางสื่อสิ่งพิมพ์ สิ่งพิมพ์  
สื่ออิเล็กทรอนิกส์ อินเทอร์เน็ต วิทยุ หรือโทรทัศน์<sup>26</sup>

### 3.4 สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา

สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาเป็นภาคีสมาชิก WHO FCTC ปี ค.ศ. 2004<sup>27</sup> กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ คือ Myanmar Tobacco Control Law 2006 ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ห้ามการโฆษณาที่ส่งเสริมการใช้ผลิตภัณฑ์ยาสูบ และห้ามการโฆษณาการขายผลิตภัณฑ์ยาสูบในทุกรูปแบบผ่านทางสื่อสาธารณะ เว้นแต่ร้านจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบ แต่ต้องมีค่าเตือนเป็นภาษาเมียนมาว่าการสูบบุหรี่หรืออาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพอย่างรุนแรง และผู้ที่ทำลายป้ายค่าเตือนจะมีโทษตามกฎหมาย ส่วนการขายได้กำหนดว่าจะต้องห่างจากสถานศึกษา 100 หลา และห้ามจำหน่ายโดยเครื่องขายอัตโนมัติ<sup>28</sup>

### 3.5 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นภาคีสมาชิก WHO FCTC ปี ค.ศ. 2005<sup>29</sup> กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ คือ Rules and Regulations Implementing Republic Act No. 9211 ภายใต้กฎหมายฉบับนี้การโฆษณาโดยตรงผ่านรูปแบบส่วนใหญ่ของสื่อมวลชนเป็นสิ่งต้องห้ามแต่บริษัทยาสูบยังสามารถโฆษณา ณ จุดขาย แจกผลิตภัณฑ์ยาสูบ และมีกิจกรรมส่งเสริมการขาย

---

<sup>26</sup> อนุเทพ สุขศรีวงศ์, (2557), กฎหมายห้ามสูบบุหรี่ระหว่างประเทศใน AEC และอัตราการสูบบุหรี่, *วารสารร่มพญักษ์*, 32(3), หน้า 118-120.

<sup>27</sup> United Nation, *Treaty Collection*.

<sup>28</sup> Southeast Asia Tobacco Control Alliance, (2020), *Myanmar Tobacco Control Law 2006*, สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://seatca.org/dmdocuments/Myanmar%20-%20TC%20Law.pdf>

<sup>29</sup> United Nation, *Treaty Collection*.

อื่น<sup>30</sup> ส่วน Executive Order No. 106, s. 2020<sup>31</sup> ห้ามผลิต ทำการตลาด และขาย บุหรี่โดยไม่ได้รับอนุญาต

### 3.6 ประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียเป็นภาคีสมาชิก WHO FCTC ปี ค.ศ. 2004<sup>32</sup> กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ คือ Control of Tobacco Product (Amendment) Regulation 2017 ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ห้ามโฆษณาและส่งเสริมการขายยาสูบทุกรูปแบบ แต่เนื่องจากขาดคำนิยามของ “การส่งเสริมการขายยาสูบ” ทำให้ไม่ครอบคลุมการส่งเสริมการขายยาสูบบางรูปแบบ กฎหมายไม่ได้ห้ามการสนับสนุนทางการเงินหรืออื่น ๆ หากผู้สนับสนุนไม่ได้ประชาสัมพันธ์เพื่อส่งเสริมผลิตภัณฑ์ยาสูบ<sup>33</sup> ส่วนการห้ามขายผลิตภัณฑ์ยาสูบออนไลน์ได้ถูกบัญญัติตั้งแต่ Control of Tobacco Product (Amendment) Regulation 2015<sup>34</sup> นอกจากนั้นประเทศมาเลเซียได้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับพื้นที่สูบบุหรี่อีกหลายฉบับ

<sup>30</sup> Tobacco Control Laws, (2020), **Rules and Regulations Implementing Republic Act No. 9211**, สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://seatca.org/dmdocuments/Philippines%20-20Implementing%20Rules%20and%20Regulations%20to%20Rep.%20Act%20No.%209211%20-%20national.pdf>

<sup>31</sup> Republic of The Philippines, (2020), **Executive Order No. 106, s. 2020**, สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2020/02feb/20200226-EO-106-RRD.pdf>

<sup>32</sup> United Nation, **Treaty Collection**.

<sup>33</sup> Southeast Asia Tobacco Control Alliance, (2020), **Control of Tobacco Product (Amendment) Regulation 2017**, สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563, [https://seatca.org/dmdocuments/Malaysia\\_CTPR\\_Amendment%202017.pdf](https://seatca.org/dmdocuments/Malaysia_CTPR_Amendment%202017.pdf)

<sup>34</sup> Tobacco Control Laws, (2020), **Control of Tobacco Product (Amendment) Regulation 2015**, สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://www.tobaccocontrollaws.org/files/live/Malaysia/Malaysia%20-%20TC%20Regs%202015.pdf>

### 3.7 สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามเป็นภาคีสมาชิก WHO FCTC ปี ค.ศ. 2004<sup>35</sup> กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ คือ Law on Prevention and Control of Tobacco Harms 2012 ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ไม่อนุญาตให้มีการโฆษณายาสูบและส่งเสริมการขาย รวมทั้งทำการตลาดโดยตรงให้กับผู้บริโภค การแสดงผลิตภัณฑ์ยาสูบถูกจำกัดให้เพียงแค่อันตรายของบุหรี่<sup>36</sup> และมีกฎหมาย Ministry of Culture, Sports and Tourism Circular No. 25/2018/TT-BVHTTDL ห้ามมีภาพการสูบบุหรี่ในภาพยนตร์ โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้สัมพันธ์กับการจัดเรตติ้งภาพของภาพยนตร์<sup>37</sup>

### 3.8 สาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นภาคีสมาชิก WHO FCTC ปี ค.ศ. 2004<sup>38</sup> ภายใต้กฎหมาย Tobacco (Control of Advertisements and Sale) (Amendment) Act 2016 ห้ามโฆษณา และห้ามส่งเสริมการขายผลิตภัณฑ์ยาสูบ และผลิตภัณฑ์เลียนแบบผลิตภัณฑ์ยาสูบ รวมถึงการห้ามแสดงผลิตภัณฑ์ยาสูบ ณ จุด ขาย ส่วนการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบออนไลน์สามารถกระทำได้หากผู้ซื้อแสดงตัวตน และส่งมอบสินค้าที่สิงคโปร์<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> United Nation, *Treaty Collection*.

<sup>36</sup> อนุเทพ สุขศรีวงศ์, *กฎหมายห้ามสูบบุหรี่ระหว่างประเทศใน AEC และอัตราการสูบบุหรี่*, หน้า 123.

<sup>37</sup> Tobacco Control Laws, (2020), Ministry of Culture, Sports and Tourism Circular No. 25/2018/TT-BVHTTDL, สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563, จาก [https://www.tobaccocontrolaws.org/files/live/Viet%20Nam/Viet%20Nam%20-%20Circular%20No.%2025\\_2018.pdf](https://www.tobaccocontrolaws.org/files/live/Viet%20Nam/Viet%20Nam%20-%20Circular%20No.%2025_2018.pdf)

<sup>38</sup> United Nation, *Treaty Collection*.

<sup>39</sup> Tobacco Control Laws, (2020), Tobacco (Control of Advertisements and Sale) (Amendment) Act 2016, สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://www.tobaccocontrolaws.org/files/live/Singapore/Singapore%20-%202016%20Amdt.%20Act%20-%20national.pdf>

### 3.9 บรูไนดารุสซาลาม

บรูไนดารุสซาลามเป็นภาคีสมาชิก WHO FCTC ปี ค.ศ. 2004<sup>40</sup> ภายใต้กฎหมาย Tobacco Order 2005 ห้ามการโฆษณา การส่งเสริมการขาย และการสนับสนุนของผลิตภัณฑ์ยาสูบ แต่บางรูปแบบของการโฆษณาทางอ้อมยังสามารถกระทำได้ เช่น ความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท และห้ามจำหน่ายโดยเครื่องขายอัตโนมัติ<sup>41</sup> นอกจากนี้ ช่วงที่ผ่านมาบรูไนได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับฉลาก พื้นที่ห้ามสูบบุหรี่ และลดจำนวนจุดขายผลิตภัณฑ์ยาสูบ

### 3.10 สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

สาธารณรัฐอินโดนีเซียเป็นประเทศเดียวในกลุ่มอาเซียนที่ไม่ได้เป็นภาคีสมาชิก WHO FCTC<sup>42</sup> อย่างไรก็ตาม อินโดนีเซียได้มีกฎหมาย Law Number 32, Year 2002 on Broadcasting ภายใต้กฎหมายฉบับนี้การโฆษณาผลิตภัณฑ์ยาสูบในโทรทัศน์และวิทยุจะทำได้ระหว่างเวลา 21.30 และ 05.00 ตามเวลาท้องถิ่น การโฆษณาต้องไม่แสดงภาพ ตราสินค้า การบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบ ส่วนการขาย ร้านค้าส่ง หรือตัวแทนจำหน่ายต้องมีหนังสือที่ได้รับการแต่งตั้งจากโรงงาน เป็นร้านค้าขายส่งบุหรี่จะขายเป็นแพคเพื่อให้ร้านค้าปลีกนำไปขายต่อให้ผู้บริโภค<sup>43</sup>

## 4. บทสรุป

การควบคุมการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบออนไลน์จะต้องคำนึงถึงการควบคุมการโฆษณาและการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบ ประเทศไทยราชอาณาจักรกัมพูชา ประเทศมาเลเซีย สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา และ

<sup>40</sup> United Nation, *Treaty Collection*.

<sup>41</sup> Southeast Asia Tobacco Control Alliance, (2020), *Tobacco Order 2005*, สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://seatca.org/dmdocuments/Brunei%20Tobacco%20Order%202005%20Brunei.pdf>

<sup>42</sup> United Nation, *Treaty Collection*.

<sup>43</sup> Southeast Asia Tobacco Control Alliance, (2020), *Law Number 32, Year 2002 on Broadcasting*, สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://seatca.org/dmdocuments/Indonesia%20-%20Broadcasting%20Law.pdf>

สาธารณรัฐสิงคโปร์มีการควบคุมการโฆษณาผลิตภัณฑ์ยาสูบโดยห้ามโฆษณาตรงต่อผู้บริโภค และผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ประเทศที่โฆษณาผลิตภัณฑ์ยาสูบจนจุดขายได้ คือ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ส่วนสาธารณรัฐอินโดนีเซียอนุญาตให้โฆษณาผลิตภัณฑ์ยาสูบในช่วงเวลา 21.30-05.00น. และบรูไนดารุสซาลามสามารถโฆษณาทางอ้อมได้ ประเทศที่มีกฎหมายห้ามการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบออนไลน์ ได้แก่ ประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สำหรับสาธารณรัฐสิงคโปร์สามารถทำได้ถ้าผู้ซื้อมาแสดงตัวตนจริง และส่งมอบสินค้าที่สิงคโปร์

สำหรับประเทศไทยได้มีบทบัญญัติห้ามจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบออนไลน์ และห้ามทำการโฆษณา หรือการสื่อสารการตลาดไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งการตลาดในเครือข่ายคอมพิวเตอร์ตามพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 ตัวบทกฎหมายควบคุมการจำหน่าย และการควบคุมการโฆษณาของประเทศไทยได้บัญญัติอย่างรัดกุมแล้ว แต่ยังมีกรกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายนี้<sup>44</sup> เป็นที่น่าสังเกตว่า การกระทำความผิดฐานจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบออนไลน์จะเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ และหลายหน่วยงานจึงอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่ไม่เป็นเอกภาพ

การควบคุมการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบออนไลน์ในขณะนี้จำเป็นต้องอาศัยมาตรการจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ มาช่วย เช่น พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 การจดทะเบียนตามกฎหมายทำให้รัฐทราบข้อมูลเบื้องต้นของธุรกิจการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายซึ่งไม่ได้ขึ้นทะเบียนและเสียภาษีสรรพสามิตจะความผิดตามกฎหมายนี้ การตรวจสอบรายได้จากประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 48) พ.ศ. 2562 การจัดเก็บภาษีการจำหน่ายสินค้าออนไลน์ การขายผลิตภัณฑ์ยาสูบออนไลน์ส่วนมากจะต้องมีการโอนเงินผ่านสถาบันการเงิน พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550

<sup>44</sup> เติลินิวส์, (2561), **สรรพสามิตจับบุหรี่ออนไลน์**, สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2563, จาก <https://www.dailynews.co.th/economic/671086?fbclid=IwAR0F5wn0BdfblurLUHWx8IHs-zdvYATZhLdo37-HTuHdA1Yx447gaOO0mvQ>

การจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบทางออนไลน์ หากมีการแสดงข้อมูลอันเป็นก็จะมี ความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ นอกจากนั้นผลิตภัณฑ์ยาสูบที่จำหน่ายออนไลน์ ส่วนใหญ่เป็นผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย ประเทศไทยจึงควรให้สัตยาบันพิธีสารว่าด้วยการค้าผลิตภัณฑ์ยาสูบที่ผิดกฎหมาย (Protocol on Illicit Trade in Tobacco Products) เพื่ออนุวัติการหรือแก้พระราชบัญญัติที่มีให้สามารถ ควบคุมการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายออนไลน์อย่างมีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น

### กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการควบคุม การจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบผิดกฎหมายออนไลน์ในประเทศไทย ได้รับ งบประมาณสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริม สุขภาพ (สสส.)

## บรรณานุกรม

- เครือข่ายวิชาชีพแพทยในการควบคุมการบริโภคยาสูบ. (2559). **คู่มือการเลิก บุหรี่สำหรับประชาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 5. นครปฐม. สันทวิกิจ พรินต์ติ้ง.
- ฉัตรสุนทร พงศมติภิญโญ. (2558). กฎหมายและนโยบายการควบคุมยาสูบอย่าง ครอบคลุม. **วารสารกฎหมายสุขภาพและสาธารณสุข**. 1(3). หน้า 254-271.
- เดลินิวส์. (12 ตุลาคม 2561). **สรรพสามิตจับบุหรือนอนไลน์**, สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2563 จาก <https://www.dailynews.co.th/economic/671086>
- แนวหน้า. (2562). **ซี'ค่าออนไลน์'ปี'63พุ่ง ไทยเติบโตสูงสุดในอาเซียน**. สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2563. จาก <https://www.naewna.com/business/465498>
- สถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจศศินทร์. (2557). **โครงการศึกษาผลกระทบของ บุหรี่ไฟฟ้าที่มีต่อผู้มีส่วนได้เสียในประเทศไทยและข้อเสนอแนะในการ บริหารจัดการจากภาครัฐ**. สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563. จาก [http://www.thaitobacco.or.th/th/wp-content/uploads/2015/07/140305\\_ECIG-Report-Template\\_V28.pdf](http://www.thaitobacco.or.th/th/wp-content/uploads/2015/07/140305_ECIG-Report-Template_V28.pdf)
- สำนักข่าว Hfocus เจาะลึกระบบสุขภาพ. (2556). **สมาคมค้ายาสูบยันศาลมี คำพิพากษาตั้งของบุหรี่ปูดขายได้**. สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2563, จาก <https://www.hfocus.org/content/2013/12/5849>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2548). **บันทึกสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา เรื่อง การห้ามแสดงผลิตภัณฑ์ยาสูบ ณ จุดขาย เรื่องเสรีจที่ 718/2548**, สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2563, จาก [http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2548/c2\\_0718\\_2548.pdf](http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2548/c2_0718_2548.pdf)
- สำนักควบคุมการบริโภคยาสูบ. (2546). **กรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุม ยาสูบขององค์การอนามัยโลก**. สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563. จาก <http://btc.ddc.moph.go.th/th/upload/files/30.pdf>

- อนุเทพ สุขศรีวงศ์. (2557). กฎหมายห้ามสูบบุหรี่ระหว่างประเทศใน AEC และ  
อัตราการสูบบุหรี่. **วารสารร่มพญักษ์**. 32(3). หน้า 110-132.
- Republic of The Philippines. (2020). **Executive Order No. 106. s.**  
**2020**. สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563. จาก  
<https://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2020/02feb/20200226-EO-106-RRD.pdf>
- Robinson. L. A., Klesges. R. C., Zbikowski. S. M., & Glaser. R. (1997).  
Predictors of risk for different stages of adolescent smoking in  
a biracial sample. **Journal of Consulting and Clinical  
Psychology**. 65(4). 653–662.
- Southeast Asia Tobacco Control Alliance. (2020). **Control of  
Tobacco Product (Amendment) Regulation 2017**. สืบค้นเมื่อ  
23 กุมภาพันธ์ 2563. จาก  
[https://seatca.org/dmdocuments/Malaysia\\_CTPR\\_Amendment%202017.pdf](https://seatca.org/dmdocuments/Malaysia_CTPR_Amendment%202017.pdf)
- Southeast Asia Tobacco Control Alliance. (2020). **Myanmar  
Tobacco Control Law 2006**. สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563. จาก  
<https://seatca.org/dmdocuments/Myanmar%20-%20TC%20Law.pdf>
- Southeast Asia Tobacco Control Alliance. (2020). **Tobacco Order  
2005**. สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563. จาก  
<https://seatca.org/dmdocuments/Brunei%20Tobacco%20Order%202005%20Brunei.pdf>
- ThaiPBS. (2562). **WHO เผยบุหรี่คร่าชีวิตทั่วโลก 8 ล้านคนต่อปี**. สืบค้น  
เมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2563. จาก  
<https://news.thaipbs.or.th/content/280471>

- Tobacco Control Laws. (2020). **Control of Tobacco Product (Amendment) Regulation 2015**. สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563. จาก <https://www.tobaccocontrollaws.org/files/live/Malaysia/Malaysia%20-%20TC%20Regs%202015.pdf>
- Tobacco Control Laws. (2020). **Ministry of Culture, Sports and Tourism Circular No. 25/2018/TT-BVHTTDL**. สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563. จาก [https://www.tobaccocontrollaws.org/files/live/Viet%20Nam/Viet%20Nam%20-%20Circular%20No.%2025\\_2018.pdf](https://www.tobaccocontrollaws.org/files/live/Viet%20Nam/Viet%20Nam%20-%20Circular%20No.%2025_2018.pdf)
- Tobacco Control Laws. (2020). **Rules and Regulations Implementing Republic Act No. 9211**. สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563. จาก <https://seatca.org/dmddocuments/Philippines%20-20Implementing%20Rules%20and%20Regulations%20to%20Rep.%20Act%20No.%209211%20-%20national.pdf>
- United Nation. (2020). **Treaty Collection**. สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2563. จาก [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mt\\_dsg\\_no=IX-4&chapter=9&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mt_dsg_no=IX-4&chapter=9&clang=_en)



## สิทธิมนุษยชน : ศึกษาเปรียบเทียบในทางพระพุทธศาสนา Human Rights : Comparative Study in Buddhism

ดิเรก ควรรสมาคม\*

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

80 หมู่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ 57100

Direk Kounsamakom

School of Law, Chiang Rai Rajabhat University

80 moo.9 Muang District Chang Rai Province 57100

เมลล์ติดต่อ: dk\_pyu@hotmail.com

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในสังคมตะวันตก เพื่อค้นหาคำว่าความรู้อันเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในพระพุทธศาสนา และเพื่อเปรียบเทียบสิทธิมนุษยชนตะวันตกกับของพระพุทธศาสนา ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารโดยการวิเคราะห์เนื้อหา ข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยใช้วิธีถอดความและสรุปประเด็น ผลการวิจัยพบว่า

สิทธิมนุษยชนมีที่มาจากหลักการและแนวคิดทางปรัชญาและศาสนา ตลอดจนการต่อสู้ทางการเมืองมาอย่างยาวนานของคนตะวันตก จนได้มาเป็นหลักประกันซึ่งสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคและการยอมรับในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีแสดงไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ส่วนองค์ความรู้และแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในพระพุทธศาสนาและการเปรียบเทียบกับหลักการในทางพระพุทธศาสนานั้น ไม่พบคำศัพท์ว่า สิทธิมนุษยชนโดยตรงแต่อย่างใด พระพุทธศาสนาอธิบายสิทธิมนุษยชน ในความหมาย คือ 1.สิทธิในการเข้าถึงมรรคผลของคุณค่าความเป็นมนุษย์ 2.การที่มนุษย์มีชีวิตอยู่ด้วยกัน

---

\* รองศาสตราจารย์, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

ด้วยความเคารพในชีวิตทุกชีวิต 3.การให้ความเคารพนับถือผู้อื่นหรือการไม่แบ่ง  
ชั้นวรรณะและการเป็นรากแก้วของชีวิต เทียบได้กับคำว่าศีล ส่วนคำว่า ศักดิ์ศรี  
ความเป็นมนุษย์ คือ คุณค่าการทำให้มนุษย์ลดความโลภโกรธหลงหรือกิเลสลง  
เพราะสิ่งเหล่านี้ทำลายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ส่วนกรณีศึกษาสิทธิมนุษยชน  
เปรียบเทียบในพระไตรปิฎก ได้แก่ มหาเวสสันดรชาดกในกรณีการบริจาคบุตร  
และภรรยา ประเด็นการห้ามบุคคลบางประเภทบวชนั้นมีเหตุผลว่า การควบคุม  
ปฏิบัติให้เป็นไปตามธรรมวินัยทำได้ยากและการบรรลุนิพพานของบุคคล  
ไม่จำเป็นต้องบวชก็ได้ นอกจากนี้พระพุทธานามิได้ห้ามสตรีบวชเป็นภิกษุณี  
แต่ได้กำหนดเงื่อนไขในการเข้ามาบวชของสตรีตั้งแต่ครั้งพุทธกาล ปัญหาเรื่อง  
ความเลื่อมล้ำ ความไม่เท่าเทียมกันของบุคคล ในพระพุทธานามิเห็นว่า เป็นเรื่อง  
ธรรมดา จึงไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนแบบตะวันตก และในเรื่อง  
เสรีภาพในพระพุทธานามิกับในสิทธิมนุษยชนมีความแตกต่างกัน โดยเสรีภาพ  
ทางพระพุทธานามิเป็นเสรีภาพที่มีดุลยภาพ ขณะที่ทางโลกเป็นเสรีภาพเพื่อ  
การทำได้ตามใจชอบมากกว่า

ผลการศึกษาที่ได้รับ จึงควรนำองค์ความรู้ในพระพุทธานามิเกี่ยวกับสิทธิ  
มนุษยชน เผยแพร่สู่สังคมไทยให้มากขึ้น สร้างความร่วมมือกับวัดใน  
พระพุทธานามิ เช่น จัดเป็นศูนย์ส่งเสริมการเรียนรู้ด้านสิทธิมนุษยชนกับองค์  
ความรู้ในพระพุทธานามิ หรือสร้างเครือข่ายสิทธิมนุษยชนตามแนวทาง  
พระพุทธานามิ ตลอดจนพัฒนาสื่อออนไลน์เกี่ยวกับธรรมและสิทธิมนุษยชน

**คำสำคัญ:** สิทธิมนุษยชน, พระพุทธานามิ, กฎหมาย

## Abstract

This research aims to study the principles and ideas of human rights in western society in order to find the knowledge of human rights within buddhist belief in comparative study of human rights in western and buddhist principle. The study was done using qualitative research approach by seeking information from documents, in depth interview and documentary content analysis. The information derived from interview was transcribed and conclude. the result were as follows;

Human rights concept was originated from the philosophical and religion principle including political struggle for civil rights, freedom, equality and the recognition of human dignity within western society for age as recorded within the declaration of Human rights. Buddhism, on the other hand, has different approach to the same dilemma. The word “Human Rights” was not presented in any buddhist teachings. Even so, the comparative analysis of the context shows alternative approach which were 1. Everyone’s rights to access the “path” (of buddhism enlightenment). 2. Respect of every living beings. 3. The teachings in which everyone from any social class were equal and must respect each other. The “Root” of life or morals. The human dignity in buddhist teachings was to reduce the sense of selfishness, hatred and desire because these factors destroy human dignity. There were case studies of the Tripitaka (Buddhist Scripture) in comparison with Human Rights, such as Vessantarajataka, the story which Vessantara donated his children and wife to a stranger. The issue of ordaining prohibition on some type of person. The reason were (1) It was hard to pertained to the discipline in such a state. (2) In order to be enlightened, one was

not needed to be ordained. Buddhism allow women to be become a nun under specific regulation. Buddhism sees inequality as natural so it might not be conform with Human Rights in this regard. Buddhism and Human Rights was different in terms of freedom, The religion believe in balance but worldly freedom was the freedom as one please.

From research result, the suggestion was to provide more knowledge of buddhism regarding Human Rights to Thai society. The temples should cooperate in establishing the center of learning in part of Human rights within the knowledge of buddhism, the Human Rights network in accordance with the path of buddhism including online Dhama and Human Rights media.

**Keywords:** Human Rights, Buddhism, Laws

## 1. บทนำ

ปัจจุบันแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน เป็นที่ยอมรับกันในระดับโลก โดยกำหนดเป็นกฎกติกาสากล เรียกว่า ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน การเกิดขึ้นของปฏิญญาดังกล่าวสืบเนื่องมาจากปัญหาการละเมิดสิทธิความเป็นมนุษย์ระหว่างกัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการกดขี่ข่มเหง เอารัดเอาเปรียบจนถึงการทำร้ายและฆ่าฟันกัน ในที่สุดคือ การทำสงครามตั้งแต่ระดับกลุ่มชน ระหว่างประเทศจนกลายเป็นสงครามโลกถึงสองครั้ง องค์การสหประชาชาติ (UN) จึงได้ตกลงสร้างกติการะหว่างประเทศดังกล่าวให้ทุกประเทศสมาชิกนำไปถือและปฏิบัติต่อกัน อันเนื่องมาจากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) เมื่อสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยและความเจริญด้านวัตถุของสังคมและเทคโนโลยีสมัยใหม่ อาทิเช่น ปัญหาการเอารัดเอาเปรียบแรงงาน การเหยียดผิวเหยียดเชื้อชาติ ปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหาผู้อพยพหนีภัยความขัดแย้งสงครามต่างๆ ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ประเด็นสิทธิมนุษยชนได้แพร่หลายไปในระบบกฎหมายประเทศต่างๆของโลกอย่างกว้างขวาง ทำให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบของประเทศต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามแนวคิดของสิทธิมนุษยชนที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ในสังคมไทย ได้มีการออกกฎหมายมารับรองสิทธิมนุษยชน ได้แก่ ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 และล่าสุด ในฉบับพุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติที่แสดงถึงสิทธิมนุษยชน เช่น บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน (มาตรา27) บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย (มาตรา28) บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว (มาตรา 32) บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน (มาตรา 34) บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ (มาตรา 44) บุคคลมีหน้าที่ (มาตรา50) ดังต่อไปนี้ (1) พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบ

ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (2) ปกป้องประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (3) ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด (4) เข้ารับการศึกษอบรมในการศึกษามากับบังคับ (5) รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ (6) เคารพและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่กระทำการใดที่อาจก่อให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม (7) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ (8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม (9) เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ (10) ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ

นอกจากนี้ ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ได้รับรองสิทธิมนุษยชนไว้ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน, เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง, จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ, ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม แม้แต่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้มีการปรับปรุงแก้ไขหลายเรื่อง อาทิ การให้อภัยการศาลเป็นผู้มีอำนาจออกหมายจับแทนตำรวจ (มาตรา 57), การให้สิทธิแก่ผู้ต้องหาและจำเลยมากขึ้น เช่น สิทธิในการปล่อยชั่วคราวที่เพิ่มมากขึ้น (มาตรา 106-108) การตั้งทนายความให้จำเลยในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง (มาตรา 165/1) การค้นในที่รโหฐานต้องมีหมายค้นของศาล (มาตรา 92) เป็นต้น

เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับหลักการเบื้องต้นหลัง สิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน จะพบว่า มีหลักการสำคัญ ได้แก่ หลักความเสมอภาค เท่าเทียมกันตามกฎหมาย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักการไม่เลือกปฏิบัติ สิทธิเสรีภาพของบุคคลในด้านต่างๆไม่ว่าจะเป็น สิทธิในชีวิตร่างกาย

ในทรัพย์สิน เป็นต้น ล้วนมีพัฒนาการมาจากแนวคิดและปรัชญาของฝ่ายตะวันตกทั้งสิ้น ซึ่งการนำหลักการบางเรื่องมาปรับใช้ในสังคมไทย อาจไม่สอดคล้องกับสภาพของสังคมไทย เช่น หลักความเสมอภาคเท่าเทียมกัน การไม่เลือกปฏิบัติ หลักเสรีภาพและอิสรภาพ เป็นต้น หากมีการศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับหลักและแนวคิดในทางพระพุทธศาสนาว่า พระสัมมาสัมพุทธเจ้า ได้ประกาศเผยแผ่คำสอนที่เรียกว่า พุทธศาสนาหรือธรรมวินัยนั้น หลักการต่างๆในพระไตรปิฎกเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน ได้มีการกล่าวถึงเรื่องนี้ไว้อย่างไร ในพุทธศาสนาแม้จะไม่มีคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้ แต่มีหลักคำสอนเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะคำว่าสิทธิมนุษยชนเป็นคำที่บัญญัติมาจากศัพท์นิติปรัชญาและปรัชญาการเมืองแนวตะวันตกที่ว่า Human Rights ซึ่งมีพัฒนาการมาจากการต่อสู้ระหว่างชนชั้นผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง ตลอดจนผลกระทบจากอิทธิพลศาสนาและปรัชญากรีกและแนวคิดทางสังคมที่แตกต่างจากสังคมตะวันออกโดยเฉพาะสังคมที่นับถือพระพุทธศาสนาที่มีรากฐานจากมนุษยนิยมและเหตุผลนิยมเป็นหลัก

ดังนั้น ในเรื่องสิทธิมนุษยชน จึงน่าสนใจว่า ในพระพุทธศาสนา ได้มีหลักการคำสอนในเรื่องนี้ไว้อย่างไรบ้าง มีความแตกต่างกับหลักสิทธิมนุษยชนของตะวันตกหรือไม่ อย่างไร ความเข้าใจของคนในสังคมไทยในเรื่องสิทธิมนุษยชนปัจจุบันเป็นอย่างไร และพระพุทธศาสนาจะป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้หรือไม่อย่างไร กฎหมายเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในสังคมไทยทรงคุณค่ามากน้อยเพียงใด แนวโน้มจะเป็นอย่างไร

การศึกษาในครั้งนี้ จึงมุ่งการค้นคว้าและวิเคราะห์ว่า ในพระไตรปิฎก ตลอดจนอรรถกถาฎีกาของพุทธปรัชญาและพระพุทธศาสนามีหลักการและความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนอย่างไรบ้าง โดยเปรียบเทียบกับหลักสิทธิมนุษยชนหรือ Human Rights ของตะวันตก เพื่อจะได้ทราบหลักการ ความเชื่อและแนวคิดความเป็นมาของสิทธิมนุษยชนและ เพื่อให้ได้เข้าถึงองค์ความรู้เรื่องสิทธิมนุษยชนในพระไตรปิฎก

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาหลักและแนวความคิดทางสิทธิมนุษยชนในสังคมตะวันตก
- 2.2 เพื่อค้นหาองค์ความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในพระพุทธศาสนา
- 2.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบสิทธิมนุษยชนแนวตะวันตกกับแนวคำสอนใน

พระพุทธศาสนา

## 3. ขอบเขตของการวิจัย

ด้านเนื้อหา : ศึกษาหลักสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายระหว่างประเทศโดยเน้นในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติกาว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกฎหมายภายใน เช่น ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ในงานวิจัย ตำรา บทความต่างๆ นอกจากนี้จะค้นคว้าเนื้อหาจากพระไตรปิฎก ตำราทางพุทธศาสนาที่เกี่ยวข้อง

ด้านประชากร : เลือกบุคคลแบบเจาะจง ได้แก่ พระสงฆ์ที่มีความรู้เชี่ยวชาญด้านพระพุทธศาสนา คือ พระราชธรรมนิเทศ (พยอม กัลยาโณ) เจ้าอาวาสวัดสวนแก้ว นนทบุรี , พระมหาวุฒิชัย (ว. วชิรเมธี) ศูนย์วิปัสสนาไร่เจริญตะวันออก, พระมหา ดร.พงศ์ศักดิ์ ฐิตวิโร ผู้ช่วยเจ้าอาวาสวัดพระแก้ว เชียงราย และพระครูสถาพร เจติยาภิบาล เจ้าอาวาสวัดพระธาตุดอยจอมทอง เชียงราย

ด้านระยะเวลา : มีระยะเวลา 8 เดือน ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2561 ถึง สิงหาคม 2562

## 4. ระเบียบวิธีวิจัย

การทำวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีรูปแบบคือ 1) วิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษารวบรวมและแยกแยะข้อมูลจากหนังสือ ตำรา บทความ รายงานวิจัย ตลอดจนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์และอินเทอร์เน็ต อาทิเช่น ตำบัทกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน และทำการศึกษาค้นคว้าจากพระไตรปิฎกในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ตลอดจนงานเขียนทางพุทธศาสนาจากพระสงฆ์ที่มีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป นอกจากนี้ยังศึกษาจากคำบรรยายธรรมะจากพระสงฆ์ของไทยเพิ่มเติมอีกด้วย 2) สัมภาษณ์ (Interview) เป็นการสัมภาษณ์

พระภิกษุผู้มีความรู้ทางพุทธศาสนา จำนวน 4 รูป โดยการบันทึกลงเทป ถอดเป็นข้อความคำต่อคำ จากนั้นนำมากำหนดเป็นประเด็นๆ เพื่อได้เป็นข้อมูล ประกอบ ทำให้ทราบตามประเด็นปัญหา ทั้งนี้การตรวจสอบข้อมูลที่สัมภาษณ์ นั้น ผู้วิจัยได้นำมาตรวจสอบกับแบบขอสัมภาษณ์และนำมาเปรียบเทียบกับ ข้อมูลที่ได้จากเอกสาร ว่าสอดคล้องตรงกันหรือไม่อย่างไร หากข้อมูลที่ได้มาไม่ ตรงหรือไม่ชัดเจน ผู้วิจัยจะค้นคว้าเพิ่มเติม รวมทั้งการขอสัมภาษณ์เพิ่มเติม จนได้ข้อมูลที่ชัดเจน

ข้อมูลที่ได้จากเอกสารและการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์โดยนำข้อมูล ที่ได้จากเอกสาร มาวิเคราะห์แยกแยะและสรุปหาสาระสำคัญและความ เชื่อมโยงกัน ตามขอบเขตเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและพุทธศาสนา ส่วนข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์นำมาถอดความหาประเด็นสำคัญ จากนั้นจึง นำไปวิเคราะห์สรุปเป็นผลการวิจัยต่อไป ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ จะนำเอาข้อมูล ที่ได้มาทั้งหมด จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และจากการสัมภาษณ์ มาใช้วิเคราะห์ ประกอบกัน ตามประเด็นหัวข้อที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ โดยใช้วิธีการ ประสมประสานข้อมูลเข้าด้วยกัน ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เชิงพรรณนา ตามขอบเขตที่กำหนดไว้ต่อไป

## 5. ผลการวิจัย

ผู้วิจัยนำเสนอตามประเด็นที่กำหนดในวัตถุประสงค์ ดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง เรื่องหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในสังคม ตะวันตก** ผู้วิจัยพบว่า สิทธิมนุษยชนมีที่มาจากหลักการและแนวคิดทางปรัชญา ที่สำคัญๆ ได้แก่ *ปรัชญาฝ่ายกฎหมายธรรมชาติ* โดยมีความเชื่อหรือคำสอนที่ว่า มนุษย์เป็นสัตว์มีเหตุผลและใช้เหตุผล อริสโตเติล (Aristotle) กล่าวถึง สิทธิอัน สมบูรณ์ของปัจเจกชน<sup>1</sup> ว่ามีความสามารถเข้าถึงคุณธรรม ความถูกต้องดีงาม คุณค่า ศักดิ์ศรีและควมมีศักยภาพอิสสรภาพของมนุษย์ ดังนั้นมนุษย์จึงควรมี สิทธิเสรีภาพของตนเอง เชื่อในความดีความถูกต้อง ความยุติธรรมที่มาจากการ ค้นหาด้วยสติปัญญาของตนเอง มากกว่าสิ่งที่กำหนดมาจากผู้ปกครอง อันเป็น

<sup>1</sup> พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมมจิตโต), *ปรัชญากรีกบ่อเกิดภูมิปัญญาตะวันตก*, พิมพ์ ครั้งที่ 7, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยาม), 2552, หน้า 291-292.

จุดเริ่มของแนวคิดแบบมนุษยนิยม<sup>2</sup> (Humanism) ปรัชญากรีกเป็นรากฐานของแนวคิดสิทธิมนุษยชน ในลักษณะที่ว่าด้วยความเชื่อของความพยายามเรียกร้องถึงสิทธิเสรีภาพต่างๆของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็น สิ่งที่มีมนุษย์ทุกคนมีติดตัวมาตั้งแต่เกิด เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย เป็นต้น ความเชื่อที่ว่าไม่สามารถจำหน่ายโอนสิทธินี้ให้ใครได้ เพราะเป็นสิ่งที่มิมีในแต่ละคน มีอยู่ทั่วไปเหมือนกับธรรมชาติรอบตัวมนุษย์ที่มีอยู่และเป็นอยู่เช่นนั้น มีอยู่ทั่วไป ส่วนปรัชญาฝ่ายกฎหมายบ้านเมือง เชื่อว่า กฎหมายหรือสิทธิต่างๆของมนุษย์นั้นไม่ใช่สิ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาติหรือพระเจ้าเป็นเจ้ากำหนดให้ แต่จะต้องเป็นสิ่งที่มนุษย์บัญญัติขึ้นและสามารถบังคับได้จริง ทั้งนี้เนื่องมาจากอิทธิพลแนวคิดแบบวิทยาศาสตร์ (Science) ประกอบกับอิทธิพลของฝ่ายศาสนาคริสต์ในยุคนั้น ได้กดขี่ครอบงำความคิดความเชื่อของผู้คนที่เห็นต่างจากฝ่ายตน มีการดำเนินคดีตลอดจนการลงโทษอย่างรุนแรงเกินเหตุเกินผล ทำให้เกิดแนวคิดในการจำกัดอำนาจผู้ปกครอง ได้แก่ แนวคิดสัญญาประชาคม (Social Contract) โดยจอห์น ล็อก (John Locke) เสนอว่า<sup>3</sup> การที่มนุษย์มาตกลงมอบอำนาจให้รัฐบาลก็เพื่อให้ประชาชนได้รับความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย เสรีภาพและทรัพย์สิน รัฐควรมีอำนาจแบบจำกัดและรัฐไม่สามารถทำลายสิทธิในชีวิต ทรัพย์สินและเสรีภาพของประชาชนได้ สิทธิเหล่านี้จึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติของมนุษย์ เป็นสิทธิที่ติดอยู่กับความเป็นมนุษย์ จึงมีอาจจำหน่ายโอนให้แก่กันได้, แนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) โดยมองเตสกีเยอ (Montesquieu) ที่เชื่อในความคิดเสรีนิยม แม้ว่าคนทุกคนจะมีเสรีภาพแต่จะต้องมีกฎหมายมาเป็นคนกลางกำหนดขอบเขตด้วย<sup>4</sup>, แนวคิดปัจเจกนิยม (Individualism) และแนวคิดเสรีนิยม (liberalism) จึงมีจุดเปลี่ยนแปลงสำคัญคือ จากเหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1789 มาสู่ระบอบการปกครองโดย

<sup>2</sup> สิทธิ บุตรอินทร์, ปรัชญาเปรียบเทียบมนุษยนิยมตะวันออกกับตะวันตก, (กรุงเทพฯ: บริษัทสร้างสรรค์บุ๊ค), 2554, หน้า 20.

<sup>3</sup> สมยศ เชื้อไทย, นิติปรัชญาเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 14 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน), 2554, หน้า 102.

<sup>4</sup> วิทยากร เชียงกุล, ปรัชญา การเมือง เศรษฐกิจสังคม, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน), 2555, หน้า 95.

รัฐธรรมนูญ ตามคำขวัญว่า “Liberty, Equality, Fraternity” (อิสรภาพหรือเสรีภาพ, สมภาพ, ภราดรภาพ) ทำให้เกิดการประกาศรับรองสิทธิมนุษยชนและพลเมืองขึ้น มีการยกเลิกอภิสิทธิ์ชนของกลุ่มขุนนางและบาทหลวงและให้สิทธิของปัจเจกชน ได้รับการรับรองไว้ว่า “มนุษย์เกิดมาและดำรงอยู่อย่างเสรีและเสมอภาคกันในสิทธิ การเลือกปฏิบัติทางสังคมจะกระทำได้อีกก็แต่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม” ซึ่งเท่ากับแนวคิดแบบมนุษยนิยม อันสืบมาจากปรัชญากรีกนั้น ได้รับการยอมรับให้เป็นรูปธรรมขึ้น สิทธิมนุษยชนได้ถูกกำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการ ภายหลังจากการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 จากเหตุการณ์ที่ทหารนาซีเยอรมันโดยคำสั่งของฮิตเลอร์ได้กระทำการสังหารชาวยิวจำนวนมากอย่างรุนแรงและโหดร้าย สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มีมติยอมรับและประกาศใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights (UNDR)) ขึ้นในวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) ประกอบด้วย การรับรองสิทธิมนุษยชนในด้านต่างๆ จำนวน 30 ข้อ ซึ่งสามารถนำมาจัดกลุ่มได้เป็น 4 กลุ่ม คือ สิทธิมนุษยชนเบื้องต้น (ข้อที่ 1-3) สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ข้อที่ 4-23) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ข้อที่ 24-27) หน้าที่ความรับผิดชอบของทุกคนต่อระเบียบสังคม และการรับรองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐานระหว่างประเทศ (ข้อที่ 28-30)

**ประเด็นที่สอง องค์ความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในพระพุทธศาสนา และเปรียบเทียบสิทธิมนุษยชนแนวปรัชญาตะวันตกกับหลักการในทางพระพุทธศาสนา ดังนี้<sup>5</sup>**

1) ความหมายของสิทธิมนุษยชน ในทัศนะทางพุทธศาสนา ไม่มีคำว่าสิทธิมนุษยชน แต่ได้ให้ทัศนะและความหมายของคำว่า สิทธิมนุษยชน กว้างและลึกซึ้งกว่าความหมายปัจจุบัน ที่มีกำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

<sup>5</sup> ถอดความจากการสัมภาษณ์ดังนี้ พระราชธรรมนิเทศ (พยอม กัลยาโณ) เจ้าอาวาสวัดสวนแก้ว จังหวัดนนทบุรี, 29 มีนาคม 2562, พระมหาวุฒิชัย ว. วชิรเมธี ศูนย์วิปัสสนาไร่เชิงตะกอน, จังหวัดเชียงราย, 22 พฤษภาคม 2562, พระมหา ดร.พงศ์ศักดิ์ ฐิตวิโร ผู้ช่วยเจ้าอาวาสวัดพระแก้ว จังหวัดเชียงราย, 5 เมษายน 2562 พระครูสถาพร เจริญภิบาล เจ้าอาวาสวัดพระธาตุดอยจอมทอง จังหวัดเชียงราย, 8 มีนาคม 2562

แห่งชาติ พ.ศ.2560 อธิบายว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล บรรดาที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย หรือตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม” แต่จากการเก็บข้อมูลทำให้ทราบความหมายของสิทธิมนุษยชนในทางพุทธศาสนาว่า 1. สิทธิในการเข้าถึงมรรคผลของความ เป็นมนุษย์หรือสิทธิในการมีชีวิตที่อยู่เย็นเป็นสุข 2. การที่มนุษย์ทั้งหลายอยู่ด้วยกันด้วยความเคารพในชีวิตทุกชีวิต มนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกันในการประกอบกรรม 3. การให้ความเคารพนับถือผู้อื่นหรือการไม่แบ่งชั้นวรรณะ 4. สิทธิมนุษยชนเทียบได้กับคำว่า ศีล ซึ่งถือเป็นรากแก้วของความเป็นมนุษย์ 5. การที่ชุมชนมนุษย์ในระดับโลก มาตกลงร่วมกันให้บุคคลในฐานะที่เป็นมนุษย์แต่ละคนได้รับความเคารพการยอมรับนับถือ เอาใจใส่ดูแลรักษา ให้ได้รับประโยชน์จากการอยู่ร่วมกันในโลกนี้อย่างดีที่สุด จึงวางเป็นข้อกำหนดให้บุคคลสามารถยกเป็นข้ออ้าง เพื่อจะเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานในการมีชีวิตอยู่ที่ดี ที่ที่สุด เป็นเครื่องหมายของความเจริญก้าวหน้าของมนุษย์

2) คำว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในทางพระพุทธศาสนา คือ การที่ถือว่ามนุษย์ทุกคนล้วนมีสิทธิที่จะประกอบกรรมดีกรรมชั่วและการลดละความโลภ โกรธหลง” (กิเลส) การเคารพในชีวิตของทุกชีวิต หรือการสมาทานศีล การถือเอารับเอาเป็นข้อปฏิบัติ, การถือปฏิบัติ หรือหลักเบญจศีล (ศีลห้า) ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน พ.ศ.2560 มาตรา 4 ว่า “สิทธิมนุษยชน หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล บรรดาที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายหรือตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม” ส่วนในรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2560 มาตรา 4 ไม่ได้บัญญัติความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้โดยตรง เพียงแต่บัญญัติเป็นเนื้อความว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ จึงพบว่า ความหมายที่ได้จากผู้ให้ข้อมูล กลุ่มเป้าหมายจะมีลักษณะเป็นนามธรรมมากกว่า ทั้งนี้เนื่องจากเป็นทัศนะทางพระพุทธศาสนา ซึ่งมีความละเอียดอ่อนและลึกซึ้งมากกว่าความหมายทางโลก

หรือในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาจกล่าวได้ว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนลงไป จึงต้องกำหนดความหมายให้ผู้เกี่ยวข้องได้ถือปฏิบัติต่อกันได้อย่างถูกต้องในระดับหนึ่ง ส่วนความหมายทางพระพุทธศาสนาแม้จะต่างกันไปบ้าง แต่ก็เป็นที่ที่มีคุณค่า (Value) เพราะสามารถเจาะลึกลงไปถึงระดับจิตใจมากกว่าจะพิจารณาแต่เฉพาะสภาพภายนอกที่ปรากฏ ซึ่งเป็นเรื่องความหมายในทางปรมาตถ์สัจจะหรือการเข้าถึงความจริงแท้ความจริงอันเป็นที่สุด ที่กว้างกว่าความหมายทางโลกทางตัวบทกฎหมายที่มุ่งเน้นแต่การเรียกร้องสิทธิต่อกันเพียงเพื่อสนองผลประโยชน์เพื่อตน เป็นไปในเชิงปกป้องผลประโยชน์ของตน กล่าวคือการเรียกร้องจากผู้อื่น เช่น การเรียกร้องจากรัฐ ให้บัญญัติรับรองสิทธิต่างๆ ที่เรียกว่า สิทธิมนุษยชนให้แก่ตน ขณะที่ทางพุทธศาสนาจะเน้นลงไปในการปฏิบัติให้เห็นผล เช่น สิทธิที่จะลด/ละกิเลส ความโลภโกรธหลง, การให้ความเคารพในชีวิตของทุกชีวิต หรือเบญจศีล เบญจธรรม

3) *กรณีศึกษา (Case Study) ในพระไตรปิฎก* ผู้วิจัยได้ค้นคว้าและเปรียบเทียบในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนกับการบริจาควินัยให้ทานบุตรและภริยาของพระโพธิสัตว์ ซึ่งในทัศนะของนักวิชาการที่นิยมตะวันตกมักจะมีมองว่า กรณีนี้เป็นเรื่องละเมิดสิทธิของเด็กและสตรี คือ เรื่องมหาเวสสันดรชาดก อันเป็นชาดกเรื่องหนึ่งในทศชาติชาดก กล่าวถึง พระชาติสุดท้ายของพระโพธิสัตว์ใน การบำเพ็ญทานบารมี ก่อนจะทรงอุบัติหรือมาเป็นโคตมพุทธเจ้า ซึ่งการเทศนา เรียกว่าเทศมหาชาติ ประเด็นคือ กรณีที่พระโพธิสัตว์ในสถานะที่เป็นพระเวสสันดร ได้ยกบุตรให้ชูชกและบริจาคริยาให้พระอินทร์ที่ปลอมตัวมาเป็นคน แก่นั้น ตามแนวคิดสิทธิมนุษยชนในปัจจุบัน เรื่องสิทธิเด็กและสตรี เป็นการกระทำที่ไม่ถูก หรือเป็นการกระทำที่ไม่รับผิดชอบต่ลูกและครอบครัวนั้น ในทัศนะของตะวันตกถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องจนเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน (เช่นปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 4 บุคคลใดจะตกอยู่ในความเป็นทาส หรือสภาวะจำยอมไม่ได้) เมื่อใช้มาตรฐานแบบสิทธิมนุษยชน มาตัดสิน จึงค้นพบเหตุผลดังนี้ *ประการที่หนึ่ง* ในแง่การบำเพ็ญบารมีโพธิญาณ : หมายความว่า พระเวสสันดรมีเหตุผลที่ยิ่งใหญ่ตามหลักเหตุผลนิยมแนวพุทธปรัชญาในพระพุทธศาสนา คือ บรรลุโพธิญาณ (ญาณคือความตรัสรู้, ปัญญาตรัสรู้) ก่อนเป็นพระพุทธเจ้า โดยถือว่าเป็นการบำเพ็ญทานบารมี หรือ

คุณธรรมที่บำเพ็ญอย่างยิ่งยวดและปกติเป็นสิ่งที่ทำได้ยากที่สุด แต่ตามเรื่องนี้ มีเหตุผลคือ ท่านพระเวสสันดรทรงเห็นแก่โพธิญาณหรือเห็นแก่การตรัสรู้ เห็นแก่คุณประโยชน์เพื่อคนจำนวนมากให้พ้นทุกข์ ดังนั้นการจะบรรลุโพธิญาณ มาเป็นพระพุทธเจ้าแล้วจะมาเผยแผ่ธรรมะหรือความจริงให้คนทั่วไปจำนวนมาก ต้องถือว่าเป็นประโยชน์สูงสุด และการที่จะเป็นพระพุทธเจ้าได้นั้น จะต้องเห็นแก่โพธิญาณมากกว่าเห็นแก่สิ่งที่รักใคร่หวงแหนอย่างอื่นทั้งหมดและผู้ที่จะตรัสรู้เป็นพระพุทธเจ้าได้จะต้องหมดความหวงแหนในจิตใจ สามารถสละได้ในสิ่งที่คนทั่วไปทำได้ยากที่สุด เป็นการเอาชนะจิตใจตนเองขั้นสุดท้าย จึงเป็นเครื่องพิสูจน์ตนเองให้หลุดจากเครื่องพันธนาการขั้นสุดท้ายอันเป็นที่รักใคร่หวงแหน กล่าวโดยสรุปคือ การเสียสละเช่นนี้แสดงถึงการเอาชนะจิตใจตนเองเพื่อประโยชน์ที่ยิ่งใหญ่ในการช่วยเหลือมนุษยชาติ จิตใจต้องหมดความหวงแหนในสิ่งทั้งปวง แม้กระทั่งคนที่ตนใกล้ชิดที่สุดก็ตาม *ประการที่สอง* ในแง่ความรับผิดชอบต่อครอบครัว : หมายความว่า พระเวสสันดรไม่รับผิดชอบทำให้บุตรและภรรยาตกอยู่ในความลำบากหรือไม่ อธิบายได้ว่า ตอนที่พระเวสสันดรบริจาคบุตรธิดา ให้แก่ชุกและอยู่ในป่าในเขวงตฤกเนรเทศออกมาจากวัง เมื่อได้บริจาคบุตรธิดา ให้แก่ชุก เราจะต้องพิจารณาในแง่พระโพธิสัตว์ว่า การอยู่ในป่าย่อมเป็นเรื่องที่ทำให้ครอบครัวลำบาก บุตรไม่ได้รับการศึกษาไม่ได้อยู่ร่วมกับคนอื่นในสังคมเมือง แต่มีเหตุผลในแง่อนาคตของลูกที่จะต้องได้รับการศึกษา จึงต้องหาทางให้ไปอยู่ในเมืองเพื่อให้ลูกทั้งสองได้ศึกษาเล่าเรียนบ้าง จะได้เติบโตขึ้นในสภาพแวดล้อมที่พอจะได้รับการศึกษาหาความรู้ และการที่ชุกเป็นคนวรรณะพราหมณ์ถือว่าเป็นวรรณะสูงย่อมมีฐานะพอเป็นอยู่ได้ เด็กทั้งสองจึงพอที่จะได้รับความรู้ได้ประสบการณ์ในการฝึกฝนตนเองได้ การยอมให้ตนลำบากเช่นนี้ก็คือ การเอาประโยชน์ของบุตรมาเป็นเหตุผลใหญ่เพื่อเอาชนะความรักใคร่ผูกพันส่วนตัว นอกจากนี้ ยังมีเหตุผลเพิ่มเติมคือ พระเวสสันดรได้วางขั้นตอนไว้ว่า ให้ชุกเอาเด็กทั้งสองไปขายแก่พระเจ้าสญชัย เพื่อชุกจะได้เงินมากมายแต่ชุกไม่ยอมตามดังกล่าว พระเวสสันดรจึงวางขั้นตอนที่สองคือ การกำหนดราคาค่าไถ่ตัว บุตรทั้งสองให้มีมูลค่าสูง โดยขาสีมีมูลค่าไถ่คือทองค่านึงพันลึง ก็หมามีค่าตัวช้างม้าวัวควายหาสีหาสาและทองคำอย่างละหนึ่งร้อย จึงจะสามารถไถ่ตัวได้ การกำหนดเช่นนี้หมายความว่า คนที่จะมาไถ่ตัวได้จะต้องเป็นวรรณะกษัตริย์

เท่านั้น จึงจะสามารถไถ่ตัวได้ เห็นได้ว่าเด็กทั้งสองจะเติบโตเป็นยูติขึ้น นอกจากนี้เหตุผลในแง่ธรรมะที่จะทรงตรัสรู้เป็นพระพุทธเจ้า ในการบริจาคให้แก่ลูกสองคนฟังด้วยว่า ลูกทั้งสองคนเปรียบเสมือนสำภาทงที่จะพาพ่อข้ามไปพ้นจากห้วงสังสารวัฏไปสู่ฝั่งมหานิพพาน หากขาดลูกไปแล้วคงไม่สามารถไปถึงฝั่งได้ เท่ากับชี้ให้เห็นความสำคัญของลูกทั้งสองคนให้เข้าใจในความรักของพ่อที่ให้ไป ไม่ใช่ให้ไปเพราะความเกลียดแต่เพราะความรักเพื่อการบรรลุนิพพาน ในที่สุดลูกทั้งสองก็เข้าใจและยอมตาม ด้วยเหตุผลของคำตอบในประเด็นนี้ หากพิจารณาอย่างลึกซึ้ง เปรียบเทียบข้อสงสัยเกี่ยวกับเรื่อง หลักทานบารมี เรื่องการบริจาคบุตรและภรรยาให้แก่ผู้อื่นของพระเวสสันดรชาดกนั้นจะขัดกับหลักสิทธิเด็กและสิทธิสตรีในยุคปัจจุบันหรืออย่างไร หากพิจารณาในแง่ นักปกครองกรณีนี้ ย่อมถือได้ว่า พระเวสสันดรเป็นนักปกครองที่ยิ่งใหญ่มาก เพราะนักปกครองที่ดีต้องการยอมเสียสละ ต้องไม่เห็นแก่ตัว ไม่เห็นแก่ลูกหรือภรรยา แต่พระองค์เห็นแก่ประชาชนตั้งแต่ยอมยกช้างคู่บ้านเมือง (ช้างปัจจัยนาค) ให้แก่กษัตริย์แคว้นกิงคราษฎร์เพื่อยืมไป ขณะนั้นแคว้นกิงคราษฎร์เป็นแคว้นที่ใหญ่กว่าแคว้นที่พระองค์ครองอยู่ หากไม่ยอมมอบให้ก็จะต้องทำสงครามและยอมทำให้ประชาชนบาดเจ็บล้มตายจำนวนมากอย่างแน่นอน การถือลัทธิชาตินิยมโดยไม่พิจารณาเหตุผลดังกล่าวให้รอบคอบยอมอำนาชาติไปสู่หายนะได้ นี่คือกุศลโอบายอันยิ่งใหญ่ที่ถือประโยชน์สุขของอาณาประชาราษฎร์ เป็นใหญ่เหนือกว่าประโยชน์ส่วนตัว ประการที่สาม นอกจากนี้ มีข้อพิจารณาเปรียบเทียบอีกว่า กรณีก่อนบรรลุเป็นพระพุทธเจ้าเมื่อยังทรงเป็นเจ้าชายสิทธัตถะเสด็จออกบวช เป็นการละทิ้งบุตรและภรรยา แสดงว่าไม่มีความรับผิดชอบต่อบุตรภริยาหรือทิ้งให้อยู่ในวัง คำอธิบายทางพุทธศาสนาในตอบกรณีนี้มีว่า ในขณะที่การที่เจ้าชายสิทธัตถะเสด็จออกบวช เป็นการละทิ้งหรือทำให้คนที่อยู่ข้างหลังลำบากหรือไม่? เห็นได้ว่า กรณีนี้เจ้าชายสิทธัตถะไปลำบาก คือต้องเร่ร่อน ในป่า อาหารการกินหายาก ดังนั้นจะเรียกว่าละทิ้งได้อย่างไร เรียกว่า “เป็นการเสียสละสูงสุด” เพราะการออกจากพระราชวังที่พร้อมไปออกบวช ใช้ชีวิตอยู่ในป่านั้นเป็นการไปลำบาก ส่วนบุตรภริยายังสุขสบายทางกายในวัง ยังอยู่ในความดูแลคุ้มครองของพระราชบิดาพระราชมารดา การไปเปรียบเทียบกับประเพณีตะวันตกที่ถือกันว่าเมื่อแต่งงานมีครอบครัวแล้ว คนนั้นต้องไป

รับผิดชอบตนเอง บิดารมรดาหรือพ่อแม่ในสังคมตะวันตกจะไม่มาเกี่ยวข้องกับครอบครัวด้วย ส่วนประเพณีตะวันออกโดยเฉพาะของประเทศไทยนั้น แม้จะแต่งงานแล้ว สามีภริยาก็ยังอยู่อาศัยกับบิดามารดาๆ เพื่อบำรุงเลี้ยงดูท่านตามหลักกตัญญูตักเตือนที่ยังช่วยเหลือคุ้มครองอย่างเต็มที่ จึงต่างจากประเพณีหลังแต่งงานของฝรั่งตะวันตกอย่างสิ้นเชิง ดังนั้นพระนางพิมพาและพระราชหุลจึงอยู่ในความดูแลของพระเจ้าสุทโธทนะและพระนางสิริมหามายาต่อไป เช่นนี้จะนำประเพณีแบบตะวันตกมาตัดสินว่า เจ้าชายสิทธัตถะไม่ดูแลหรือละทิ้งครอบครัวไม่ได้ นอกจากนี้หากพิจารณา กรณีทหารต้องไปรบทำสงคราม ทหารก็ต้องละทิ้งภริยาและลูกไปลำบาก มีใครตำหนิติเตียนทหารว่าละทิ้งภริยาและบุตรบ้าง บางที่ถึงสละชีวิตก็มี เช่นนี้คงเห็นได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่า แม่คนเสียสละไปรบเพื่อป้องกันบ้านเมือง เรายังต้องยกย่องสรรเสริญมากกว่าตัดสินว่าเป็นการละทิ้งบ้านเรือนลูกภริยา ดังนั้น การที่เจ้าชายสิทธัตถะทรงเสียสละ เพื่อค้นหาโพธิญาณช่วยเผยแผ่ให้โลกมีสันติหรือช่วยมิให้คนส่วนใหญ่ทำสงครามกัน นับว่าเป็นเหตุผลที่ยิ่งใหญ่มากกว่าการนำแนวคิดตะวันตกในเรื่องสิทธิมนุษยชนมาพิจารณาตัดสินว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

4) ปัญหาการห้ามบุคคลบางประเภทบวชกับแนวคิดทางพระพุทธศาสนา เนื่องจากปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ได้บัญญัติไว้ ข้อ 7 ว่า “ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันจากการเลือกปฏิบัติใด อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญานี้” ดังนั้น การห้ามบวชภิกษุณี และการห้ามบุคคลพวกกรักร่วมเพศหรือกระเทยบวช จะขัดกับหลักการข้างต้น หรือไม่ อย่างไร

พบว่า ในแง่หลักการพระพุทธศาสนา ความเป็นมนุษย์นั้นพุทธศาสนายอมรับความเป็นมนุษย์ถือว่าทุกคนเป็นมนุษย์เหมือนกัน กล่าวคือ ถือว่ามนุษย์ทั้งชายและหญิงล้วนเป็นมนุษย์เหมือนกัน โดยธรรมชาติความเป็นมนุษย์จึงมีความสามารถที่จะบรรลุธรรมได้เหมือนกัน

ในแง่สภาพทางสังคม ยุคพุทธกาลขณะนั้น ต้องเข้าใจสภาพสังคมตามนัยพุทธตรรกศาสตร์ด้วยว่า ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมที่มีมนุษย์บัญญัติในขณะนั้น ไม่เอื้ออำนวยให้สตรีบวชเป็นภิกษุณี เพราะสตรีในศาสนา

ทั่วไปนั้นมีฐานะต้อยมาก นักบวชที่เป็นหญิงในยุคนั้นไม่เป็นที่ยอมรับ ประกอบกับพระพุทธเจ้าทรงบำเพ็ญพุทธกิจเผยแผ่ศาสนาซึ่งที่เป็นการงานหนักอยู่แล้ว การให้สตรีมาบวชเป็นข้อที่ทำให้ศาสนาอื่นในยุคนั้นโจมตีหรือใส่ร้ายพุทธศาสนาได้ การยอมให้สตรีบวชในพุทธศาสนาในแง่สังคมจะกลายเป็นเหมือนว่า ผู้หญิงมาตั้งคณะสงฆ์ที่พระพุทธเจ้าให้ต่ำลงไป และยังให้พระภิกษุไหว้ภิกษุณีสงฆ์ด้วยแล้ว ยิ่งเป็นข้ออ้างให้บุคคลในศาสนาอื่นใช้เป็นข้ออ้างโจมตีพระพุทธศาสนาได้

อย่างไรก็ดี พระพุทธเจ้าทรงอนุญาตให้พระนางมหาปชาบดีโคตรมี (พระนันทาง) บวชเป็นภิกษุณีสงฆ์ได้ ปรากฏในพุทธพจน์สองครั้ง ครั้งแรกมีว่า “ให้ภิกษุสงฆ์ทั้งหลายบวชภิกษุณี” และในครั้งต่อมามีว่า “ให้ตรวจประเมินเป็นผู้บริสุทธิ์ในภิกษุณีสงฆ์แล้วจึงบวชในภิกษุสงฆ์ผู้ผ่านการตรวจถี่ถ้วนแล้ว” ในกรณีนี้หมายความว่า ในครั้งแรกเมื่อยังไม่มีภิกษุณีสงฆ์พระองค์ทรงอนุญาตให้สตรีบวชได้โดยให้ภิกษุสงฆ์บวชให้ หรือการบวชโดยภิกษุสงฆ์ฝ่ายเดียว ส่วนในครั้งที่สองทรงอนุญาตให้บวชจากสงฆ์สองฝ่ายคือ ฝ่ายภิกษุณีสงฆ์ก่อนแล้วจึงมาบวชโดยภิกษุสงฆ์ซ้ำอีก แต่กำหนดให้ภิกษุณีถือศีลธรรม 8 ประการนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อ ป้องกันความอ่อนแอทางเพศกายภาพและชีวภาพของสตรีเพศที่จะเกิดกับพระพุทธศาสนาเหมือนกับสร้างทำนบกั้นน้ำไหลบ่าล้น<sup>6</sup>

กล่าวโดยสรุป ในเรื่องการบวชภิกษุณีสงฆ์นั้น พระพุทธศาสนามีได้ห้ามสตรีมาบวชเป็นภิกษุณีสงฆ์ แต่พระพุทธศาสนามีเงื่อนไขในการเข้ามาบวชของสตรีตั้งแต่ครั้งพุทธกาล โดยพุทธบัญญัติให้ภิกษุสงฆ์บวชภิกษุณีสงฆ์ (สงฆ์ฝ่ายเดียวคือภิกษุสงฆ์) และพุทธพจน์ต่อมา ให้บวชและรับประกันในฝ่ายภิกษุณีสงฆ์ก่อนแล้วจึงให้บวชในภิกษุสงฆ์ (สงฆ์สองฝ่าย) ดังนั้นในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มี ผู้ที่จะมีสิทธิบวชให้สตรีตามพระวินัยบัญญัติ หรือประเทศไทยไม่มีภิกษุณีสงฆ์ตามพุทธพจน์ให้สงฆ์สองฝ่ายบวช (ความหมายปัจจุบันของ ภิกษุณี หมายถึง หญิงที่ได้อุปสมบทในสงฆ์สองฝ่าย คือฝ่ายภิกษุสงฆ์และภิกษุณีสงฆ์) ปัจจุบันในประเด็นนี้ มีการกำหนดคุณสมบัติ ของผู้ขอบรรพชา อุปสมบทตามกฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 17 (พ.ศ.2536) ว่าด้วย การแต่งตั้งถอดถอนพระอุปัชฌาย์ หมวด 3 หน้าที่พระอุปัชฌาย์ข้อ 13 พระอุปัชฌาย์ต้องพบและ

<sup>6</sup> พระธรรมปิฎก (ปอ.ปยุตโต), **ทัศนะของพระพุทธศาสนาต่อสตรีและการบวชเป็นภิกษุณี**, (พิมพ์ครั้งที่ 4 สำนักพิมพ์สุภาพใจ), 2544, หน้า 10-12.

สอบสวนกุลบุตรให้ได้คุณลักษณะก่อน จึงรับให้บรรพชาอุปสมบทได้ คุณลักษณะของกุลบุตรนั้น มีดังนี้ (1) เป็นคนมีภูมิภานาอยู่ในเขตตำบล หรืออำเภอที่จะบวช และมีหลักฐาน มีอาชีพชอบธรรม หรือแม้มีภูมิภานาอยู่ในเขตอื่น แต่เมื่อสอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นคนมีหลักฐาน มีอาชีพชอบธรรม มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งไม่ไร้คนจรจัด (2) เป็นสุภาพชน มีความประพฤติดีประพฤติชอบ ไม่มีความประพฤติเสียหาย เช่น ดิตสุรา หรือยาเสพติดให้โทษ เป็นต้น (3) มีความรู้ อ่านและเขียนหนังสือไทยได้ (4) ไม่เป็นผู้มีทิวาวิบัติ

5) ปัญหาเรื่องความเลื่อมล้ำ ความไม่เท่าเทียมกันของบุคคลทางสังคมในสิทธิมนุษยชนและทางพระพุทธศาสนา พบว่า ทักษะทางพระพุทธศาสนาอธิบายว่า<sup>7</sup> ความเหลื่อมล้ำบางอย่างบางระดับเป็นเรื่องธรรมชาติ ในแง่พระพุทธศาสนาเห็นว่า ธรรมชาติของสิ่งต่างๆก็มีความเหลื่อมล้ำเป็นทั่วไปอยู่แล้ว เช่น สภาพทางร่างกาย ผิวพรรณ ทางสังขาร ก็ไม่เท่ากันไม่เหมือนกัน, ความเลื่อมล้ำ จัดเป็นวาทกรรมเป็นเรื่องของทิวา (ความคิดเห็น) ว่าเป็นอย่างนั้นอย่างนี้ ในพระพุทธศาสนามีทั้งทิวาที่ถูกและทิวาที่ผิด เรียกว่า สัมมาทิวาและมิฉชาติทิวา การนำมาใช้เป็นวาทกรรมในทางการเมือง มักเป็นไปในแบบเชิงลบ ส่วนเรื่องความเท่าเทียมกัน พบว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมาเท่าเทียมกันแต่ก็เพียงในบางแง่เท่านั้น ส่วนในอีกบางแง่ ไม่มีมนุษย์ผู้ใดเกิดมาเท่าเทียมคนอื่นได้ทุกอย่างเลย ทุกคนเท่าเทียมกันในแง่ที่ว่า ทุกคนทั้งปวงตกอยู่ในอำนาจกฎธรรมชาติและกฎแห่งกรรมเดียวกัน ทุกคนต้องเกิด แก่ เจ็บ ตายทุกคน ต้องเป็นไปตามกฎแห่งกรรม ส่วนกรณีศึกษา (Case Study) สิทธิมนุษยชนกับความไม่เท่าเทียมกันคือ ห้ามผู้หญิงเข้าไปในบริเวณพระธาตุเจดีย์ในวัดทางภาคเหนือของประเทศไทย นักสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักสิทธิสตรี มักจะเข้าใจว่าเป็นการกีดกันสิทธิเสรีภาพความเสมอภาค มีเหตุผลอธิบายว่า ในทางพระธรรมวินัย เรื่องห้ามสตรีเช่นนี้ ไม่มีบัญญัติไว้โดยตรง มีแต่ในหลักอภิธานียธรรมที่ให้คุณค่าเมื่อไปยังเจดีย์สถานหรืออนุสาวรีย์สำคัญๆก็เพื่อให้มนุษย์ได้ทำจิตเพื่อระลึกรวมใจผู้คนให้นึกถึงคุณความดีของบุคคลเหล่านั้น จึงไม่มีประเด็นเรื่องการห้ามเข้าไปในสถานศาสนาดังกล่าว ประเด็นนี้จึงเป็นเรื่องการบัญญัติควรมิควรตามประเพณี

<sup>7</sup> เสน่ห์ จามริก, *พุทธศาสนากับสิทธิมนุษยชน*, (สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ), 2545, หน้า 9-10.

วัฒนธรรมแต่ละถิ่น ในแง่ความเชื่อทางภาคเหนือการสร้างโบสถ์มักจะสร้างไม่ใหญ่โตมากนัก แต่หากเป็นวิหารแล้ว วัดทางภาคเหนือจะสร้างอย่างใหญ่โตและวิจิตรตรงตามมาก ที่เป็นเช่นนี้เนื่องมาจากประการที่หนึ่งเหตุผลทางสังคม : ในทางความคิดพระพุทธรศาสนาที่ว่า โบสถ์คือที่ประชุมของพระสงฆ์ในกิจการของสงฆ์ก็เป็นเรื่องเฉพาะของสงฆ์เท่านั้น ญาติโยมไม่ควรจะมาข้องเกี่ยวในบริเวณของสงฆ์ดังกล่าว ก็เท่ากับห้ามสตรีเข้ามาในบริเวณโบสถ์ไปในตัวด้วย แต่สำหรับวิหารแล้ววัดภาคเหนือจะเปิดโอกาสให้ญาติโยมทั้งชายและหญิงมาประชุมหรือชุมนุมกันเพื่อจัดกิจกรรมต่างๆที่เกี่ยวข้องกับวัดได้ กล่าวง่ายๆ คือ โบสถ์ทางภาคเหนือของไทยเป็นบริเวณของพระเท่านั้น คนทั่วไปไม่ว่าชายหญิงไม่ควรเข้ามาทำกิจกรรมในเขตนี้ แต่หากเป็นวิหารถือเป็นบริเวณของประชาชนทั่วไปทั้งชายและหญิงที่สามารถเข้ามาใช้บริเวณนี้ทำกิจกรรมได้ ข้อเสนอพื้นฐานในความเชื่อที่มักกับการใช้สถานที่ในวัดทางภาคเหนือเช่นนี้ ต่อมาได้ขยายออกไปรวมถึงพระเจดีย์ในวัดด้วย โดยถือว่าเป็นบริเวณที่พระท่านจะดูแลทำความสะอาดตลอดจนจัดการให้เรียบร้อย หากมีสตรีเข้าไปในเขตเจดีย์แล้ว อาจเกิดข้อครหาด้านการละเมิดพระวินัยขึ้นกับพระที่ดูแลบริเวณอยู่ จึงเกิดเป็นข้อเสื่อมเสียเกิดขึ้นกับพระสงฆ์และสตรีผู้นั้นได้ ดังนั้นเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในภายหลังหน้า วัดทางภาคเหนือจึงถือเป็นข้อห้ามไปโดยปริยาย ประการที่สอง เหตุผลทางหลักการ : กรณีเช่นนี้หมายความว่า การสื่อสารถึงคนจำนวนมากในอดีต ไม่ได้รวดเร็วแพร่หลายดังเช่นยุคปัจจุบัน ดังนั้นหากการที่วัดจะพูดหรือสื่อกับคนจำนวนมากๆ แล้ว หากทำโดยการบอกต่อกันจากคนหนึ่งไปยังอีกคนหนึ่ง อาจทำให้การสื่อสารข้อความผิดเพี้ยนไปได้ง่าย ดังนั้นในอดีต การสื่อกับชุมชนหรือชาวบ้านจำนวนมากๆจึงใช้ว่า ข้อห้ามสตรีเข้าไปในพระเจดีย์พระธาตุนี้ เนื่องมาจาก เพื่อให้มีความขลังหรือความศักดิ์สิทธิ์ของพระธาตุหรือพระเจดีย์ จึงตัดข้อยุยกในการสื่อหรือการบอกกล่าวไปยังคนจำนวนมากได้ ด้วยวิธีการ อ้างเรื่องขลังหรือศักดิ์สิทธิ์ ซึ่งในหมู่คนจำนวนมากเมื่อทราบถึงสิ่งนี้ เขาก็จะได้ปฏิบัติตามได้ โดยไม่ต้องมาแต่ถามถึงสาเหตุปัจจัยการห้ามเข้า ประการที่สาม เหตุผลตามตำนานหรือคติความเชื่อโบราณทางภาคเหนือ ที่ว่า บริเวณที่บรรจุพระสารีริกธาตุ ซึ่งก็คือบริเวณเจดีย์ในวัดทางภาคเหนือ ถือว่าเป็นที่ศักดิ์สิทธิ์แนวลัทธิเทวนิยม คนโบราณได้ทำพิธีเพื่อปกป้องรักษาความ

ศักดิ์สิทธิ์ไว้ จึงห้ามสตรีหรือหญิงเข้าไป โดยความเชื่อของภาคเหนือว่า สตรีมีระดูหรือประจำเดือนหากเข้าไปแล้วจะทำลายความขลังหรือความศักดิ์สิทธิ์ของที่บรรจุไว้ในพระธาตุเจดีย์เหล่านั้น ประกอบกับตำนานล้านนาในเรื่องพระนางจามเทวีแห่งนครหริภุญชัย (ลำพูน) กับขุนหลวงวิลังคะเจ้าเมืองลัวะ ที่มีข้อพิพาทกัน

6) ปัญหาโทษประหารชีวิตกับสิทธิมนุษยชน ขัดแย้งกันหรือไม่ พบว่า ในทางพระพุทธศาสนานั้น มีหลักอยู่แล้วคือ ศีลห้า จึงเท่ากับว่า พุทธศาสนาไม่เห็นด้วยกับการฆ่าการเบียดเบียนในทุกกรณี แต่ในความเป็นจริงของสังคมที่ตกลงร่วมกันว่า จะให้มีการลงโทษประหารชีวิตนั้น พุทธศาสนาก็มิได้ปฏิเสธสิ้นเชิง แต่ชี้หลักว่าเป็นกฎเกณฑ์ของสังคมนั้นๆ มีขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะของแต่ละสังคม และนอกจากนี้แล้ว การประหารในทางทางพระพุทธศาสนาเรียกสิ่งนี้ว่า “พรหมทัณฑ์” คือโทษอย่างสูง หมายถึง การที่สังฆคถกกลงโทษภิกษุรูปใดรูปหนึ่งโดยภิกษุทั้งหลายพร้อมใจกันไม่พูดด้วย ไม่ว่าจะกล่าวตักเตือนหรือสั่งสอนภิกษุรูปนั้น ถ้าบุคคลนั้นเป็นคนที่ไม่ได้ ก็ทรงฆ่าเขาเสีย ซึ่งหมายความว่าจะไม่ทรงแนะนำสั่งสอนอะไร การไม่สอนนี้ พระองค์เรียกว่าเป็นการฆ่าเท่ากับการตัดขาดความสัมพันธ์กับใครๆ ทั้งหมดและเท่ากับตายทั้งเป็น (หรือการประหาร) ในวินัยของพระอรหันต์

7) หลักในศีลห้าและทิศหกกับปฏิกุญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พบว่า หลักในศีลห้า และทิศหกเป็นหลักที่สามารถอธิบายเรื่องสิทธิมนุษยชนได้อย่างสอดคล้องกัน ซึ่งความจริงแล้วหลักศีลห้าและทิศหกในพุทธศาสนานั้น อาจกว้างกว่าสิทธิมนุษยชนด้วย โดย ศีล หมายถึง ความประพฤติทางกายวาจา, ข้อปฏิบัติสำหรับควบคุมและพัฒนาพฤติกรรมทางกายและวาจาให้ตั้งอยู่ในความดีงาม, นอกจากนี้ ยังมีความหมายว่า ศีล คือคุณสมบัติที่ปิดกั้นความประพฤติชั่ว ส่วน ธรรม คือคุณสมบัติที่เปิดทางให้ประพฤติดี ทิศหกนั้น หมายถึง บุคคลประเภทต่างๆที่เราต้องเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์ทางสังคม ดุจทิศที่อยู่รอบตัวจัดเป็น 6 ทิศ หรือหน้าที่ต่อกัน ดังนี้<sup>8</sup>

<sup>8</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), *พจนานุกรมพุทธศาสน์ฉบับประมวลศัพท์*, พิมพ์ครั้งที่ 11, ม.ป.ท., 2550, หน้า 130-132.

1. *ทิศเบื้องหน้า* ได้แก่ บิดามารดา : บุตรพึงบำรุงบิดามารดา ดังนี้  
1. ท่านเลี้ยงเรามาแล้ว เลี้ยงท่านตอบ 2. ช่วยทำกิจของท่าน 3. ดำรงวงศ์สกุล  
4. ประพฤติตนให้เหมาะสมกับความเป็นทายาท เมื่อท่านล่วงลับไปแล้ว ทำบุญ  
อุทิศให้ท่าน, ส่วนมารดาบิดาอนุเคราะห์บุตรธิดา ดังนี้ 1. ห้ามปรามจากความชั่ว  
2. ให้ตั้งอยู่ในความดี 3. ให้ศึกษาศิลปวิทยา 4. หากคู่ครองที่สมควรให้ 5. มอบ  
ทรัพย์สินสมบัติให้ในโอกาสอันสมควร

2. *ทิศเบื้องขวา* ได้แก่ ครูอาจารย์: ศิษย์พึงบำรุงครูอาจารย์ดังนี้  
1. ลูกต้อนรับ แสดงความเคารพ 2. เขาไปหา 3. ใฝ่ใจเรียน 4. ประนินับดี  
5. เรียนศิลปวิทยาโดยเคารพ; ครูอาจารย์อนุเคราะห์ศิษย์ดังนี้ 1. ฝึกฝนแนะนำ  
ให้เป็นคนดี 2. สอนให้เข้าใจแจ่มแจ้ง 3. สอนศิลปวิทยาให้สิ้นเชิง 4. ยกย่องให้  
ปรากฏในหมู่เพื่อนฝูง 5. สร้างเครื่องคุ้มกันภัยในสารทิศ คือสอนให้ศิษย์ปฏิบัติ  
ได้จริง นำวิชาไปเลี้ยงชีพทำการงานได้

3. *ทิศเบื้องหลัง* ได้แก่ บุตรและภรรยา: สามีพึงบำรุงภรรยา ดังนี้ 1. ยกย่อง  
สมฐานะภรรยา 2. ไม่ดูหมิ่น 3. ไม่นอกใจ 4. มอบความเป็นใหญ่ในงานบ้านให้  
5. หาเครื่องประดับมาให้ เป็นของขวัญตามโอกาส ; ภรรยาอนุเคราะห์สามี ดังนี้  
1. จัดงานบ้านให้เรียบร้อย 2. สงเคราะห์ญาติมิตรทั้งสองฝ่ายด้วยดี 3. ไม่นอกใจ  
4. รักษาสมบัติที่หามาได้ 5. ชยันไม่เกียจคร้านในงานทั้งปวง

4. *ทิศเบื้องซ้าย* ได้แก่ มิตรสหาย: พึงบำรุงมิตรสหาย ดังนี้ 1. แบ่งปัน  
2. พุดจามีน้ำใจ 3. ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน 4. มีตนเสมอ ร่วมสุขร่วมทุกข์ด้วย  
5. ซื่อสัตย์จริงใจต่อกัน; มิตรสหายอนุเคราะห์ตอบดังนี้ 1. เมื่อเพื่อนประมาท  
ช่วยรักษาป้องกัน 2. เมื่อเพื่อนประมาท ช่วยรักษาทรัพย์สินสมบัติของเพื่อน  
3. ในคราวมีภัย เป็นที่พึ่งได้ 4. ไม่ละทิ้งในยามทุกข์ยาก 5. นับถือตลอดถึงวงศ์  
ญาติของมิตร

5. *ทิศเบื้องล่าง* ได้แก่ คนรับใช้และคนงาน: นายพึงบำรุงคนใช้และ  
คนงาน ดังนี้ 1. จัดการงานให้ทำตามกำลังความสามารถ 2. ให้ค่าจ้างรางวัล  
สมควรแก่งานและความเป็นอยู่ 3. จัดสวัสดิการดี มีช่วยรักษาพยาบาลยามเจ็บไข้  
4. ได้ของแปลกๆ พิเศษมา ก็แบ่งปันให้ 5. ให้มีวันหยุดและพักผ่อนหย่อนใจ  
ตามโอกาสอันควร; คนรับใช้และคนงาน อนุเคราะห์นายดังนี้ 1. เริ่มงานก่อน

2. เลิกงานที่หลัง 3. เอาแต่ของที่นายให้ 4. ทำการงานให้เรียบร้อยและดียิ่งขึ้น  
5. นำความดีของนายไปเผยแพร่

6. *ทิศเบื้องบน* ได้แก่ พระสงฆ์ สมณพราหมณ์: คฤหัสถ์พึงบำรุงพระสงฆ์ดังนี้ 1. จะทำสิ่งใด ก็ทำด้วยเมตตา 2. จะพูดสิ่งใดก็พูดด้วยเมตตา 3. จะคิดสิ่งใดก็คิดด้วยเมตตา 4. ต้อนรับด้วยความเต็มใจ 5. อุปถัมภ์ด้วยปัจจัย; พระสงฆ์อนุเคราะห์คฤหัสถ์ดังนี้ 1. ห้ามปรามจากความชั่ว 2. ให้ตั้งอยู่ในความดี 3. อนุเคราะห์ด้วยความปรารถนาดี 4. ให้ได้ฟังสิ่งที่ยังไม่เคยฟัง 5. ทำสิ่งที่เคยฟังแล้วให้แจ่มแจ้ง 6. บอกทางสวรรค์ สอนวิธีดำเนินชีวิตให้ประสบความสำเร็จและความเจริญ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับปณิญาสาครว่าด้วยสิทธิมนุษยชนกับหลักเรื่องทิศหกในพุทธศาสนาแล้ว พบว่า เป็นเรื่องการกำหนดสิทธิหน้าที่ของบุคคลในสังคม ที่พึงกระทำต่อกัน ในปณิญาสาครว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มีในข้อ 23 คือ เรื่องหน้าที่ระหว่างนายจ้างลูกจ้างอันเกี่ยวกับสิทธิในการทำงาน และในข้อ 29 ที่กำหนดให้ทุกคนมีหน้าที่ต่อชุมชน ซึ่งการพัฒนาคุณภาพของตนโดยอิสระและเต็มที่ จะกระทำได้ก็แต่ในชุมชนเท่านั้น หลักคำสอนในพุทธศาสนาเหล่านี้ ได้กลายมาเป็นบทบัญญัติกฎหมายของสังคมวัฒนธรรมที่ขยายขอบเขตกว้างขวางมากขึ้น เสมือนเป็นสมบัติของมนุษย์ทุกคน เพื่อการใช้อ้างต่อผู้อื่นต่อสังคมในทางกฎหมาย แต่ต้องเข้าใจว่าในเรื่องศีลห้าและทิศหกไม่ใช่สิ่งที่เพียงพอแต่เป็นสิ่งที่จำเป็นขั้นพื้นฐาน อย่างน้อยให้มนุษย์มีชีวิตอยู่กันด้วยดี แต่มนุษย์ต้องพัฒนาให้ก้าวข้ามให้สูงขึ้นไปจากศีลห้าและทิศหก คือข้อปฏิบัติอื่นที่มนุษย์ต้องทำอีกมาก เช่น การพัฒนาต่อไปด้านจิตใจ และปัญญา เพราะสิทธิมนุษยชนที่เทียบได้กับศีลห้าหรือทิศหก ก็คือ หลักการประพฤติปฏิบัติของบุคคล ซึ่งก็คือ จริยธรรม นั่นเอง

8) *ความสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกัน ระหว่างสิทธิมนุษยชนกับหลักคำสอนในพระพุทธศาสนา* พบว่า บางส่วนสอดคล้องกัน เช่น การไม่เอารัดเอาเปรียบกัน แต่เรื่องความไม่เท่าเทียมกันหรือความเหลื่อมล้ำกันนั้น พระพุทธศาสนามีหลักที่กว้างกว่าหลักสิทธิมนุษยชน เช่น คำว่าอิสรภาพหรือเสรีภาพ ทางตะวันตกนั้น มีความหมายดังนี้ 1. เสรีภาพคือความสามารถที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามที่ตนปรารถนา โดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง 2. เสรีภาพคือ

ภาวะของบุคคลที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น หรือ เป็นภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่ไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่ไม่ต้องการทำหรือตราบเท่าไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่ต้องการจะทำ หลักการในเรื่องเสรีภาพดังกล่าว แม้จะเป็นหลักสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่หลักเสรีภาพในแบบที่ฝ่ายตะวันตกเช่นนี้ จะมีลักษณะแนวโน้มนำไปสู่เสรีภาพในแบบแก่งแย่ง แข่งขันแย่งชิงผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ เป็นโอกาสในการแสวงหาเพื่อตนเอง/พวกพ้อง เพราะเขาถือว่า เสรีภาพคือ การทำอะไรได้ตามใจปรารถนา หรือไม่มีอะไรมาขัดขวาง และเสรีภาพที่แม้จะทำอะไรได้ตามปรารถนาแต่ในที่สุดก็ต้องมีขอบเขต (มีกฎหมายเป็นกรอบกัน) แต่เสรีภาพในทัศนะทางพระพุทธศาสนามีรากฐานบนศีลธรรม โนธรรม และมนุษยธรรมโดยพิจารณาเป็นขั้นๆ ดังนี้<sup>9</sup>

*เสรีภาพขั้นที่หนึ่ง:* เสรีภาพ หมายถึง ความสามารถที่จะกระทำการใดๆ ได้ตามที่ตนปรารถนา โดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง ความหมายเช่นนี้ คือ การที่บุคคลทำอะไรก็ได้ตามใจตนเองหรือการมีอิสระที่จะกระทำการต่างๆ ได้ตามชอบใจ หรือ Freedom อันเป็นที่เข้าใจของคนทั่วไปในสังคมไทย เสรีภาพในความหมายแบบนี้ จะไม่สามารถทำให้คนปกครองตนเองได้ เพราะคนประเภทนี้มักจะทำแต่ใจตนเอง เสรีภาพขั้นนี้ จึงเป็นเสรีภาพขั้นต่ำสุดในทางพุทธศาสนา

*เสรีภาพขั้นที่สอง :* เสรีภาพหมายถึง คือการที่บุคคลทำอะไรก็ได้ตามใจตนเองหรือมีอิสระที่จะกระทำการต่างๆ ได้ตามใจชอบ แต่ต้องไม่ไปละเมิดสิทธิของผู้อื่นหรืออยู่ภายใต้ขอบเขตหรือมีขอบเขต ดังเช่นตามแนวคิดของ John Locke ที่ว่า เสรีภาพไม่ใช่อิสรภาพสำหรับทุกคนที่จะทำได้ตามที่ตนต้องการ และเหมือนกันทุกอย่างหากแต่เป็นอิสรภาพที่จะใช้จัดระเบียบต่างๆ ตามที่ตนต้องการ ตราบเท่าที่เกี่ยวข้องกับตนและทรัพย์สินสมบัติของตนเอง ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายบ้านเมืองกำหนดด้วย

*เสรีภาพขั้นที่สาม :* เสรีภาพแบบมีดุลยภาพหรือความสมดุลเกิดขึ้น กล่าวคือ ต้องพิจารณาว่าตนเองมีเสรีภาพโดยสัมพันธ์กับเสรีภาพของผู้อื่น เช่น

<sup>9</sup> ดิเรก ควรสมาคม, *กฎหมายมหาชนแนวประยุกต์*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน), 2560, หน้า 167-169.

ไม่ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น หรือยอมรับสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น คือ ความมีเสรีภาพ ก็คือ การพร้อมที่จะยอมให้โอกาสแก่ผู้อื่นด้วย คนที่จะปกครองตนเองได้ ต้องมีสิ่งนี้ คือ การพร้อมที่จะให้โอกาสแก่ผู้อื่น มิฉะนั้นเสรีภาพจะมีลักษณะเป็นของผู้ครองอำนาจแต่เพียงผู้เดียว คนอื่นจะมีเสรีภาพไม่ได้ สิ่งที่อยู่กันหรือดุลยภาพ กันกันอยู่คือ เสรีภาพ มีการยอมให้โอกาสแก่ผู้อื่นด้วย จะได้ดุลยภาพขึ้นมา แต่ความหมายในระดับนี้ก็ยังไม่พอ พุทธศาสนาให้ขึ้นไปอีกขั้นคือ

*เสรีภาพขั้นที่สี่* : เสรีภาพ แบบสองด้าน ในด้านวัตถุประสงค์ ได้แก่ เสรีภาพในการได้และเสรีภาพในการให้ โดยเสรีภาพในการได้ คือ การที่บุคคลแต่ละคนมีโอกาสเข้าถึงประโยชน์อันพึงได้ในสังคมจากระบบการปกครองนี้ร่วมกัน โดยสม่ำเสมอ หรือโอกาสที่จะได้ประโยชน์ร่วมกัน หรือการจะเสวยผล จึงเป็นเสรีภาพในส่วนผล

เสรีภาพในการให้ หมายความว่า การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่พยายามจะเข้ามาเอาศักยภาพของแต่ละบุคคลออกไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่สังคม เช่น ถ้านาย ก.มีความสามารถ สติปัญญาที่ดี(ศักยภาพ) แต่ไม่มีโอกาสหรือถูกปิดกั้น ไม่สามารถพูดหรือแสดงออก เท่ากับว่านาย ก.ถูกปิดกั้น ไม่มีเสรีภาพ ศักยภาพ ทางด้านความสามารถ สติปัญญา หากมีเสรีภาพจึงเท่ากับการให้โอกาสที่จะให้ประโยชน์แก่สังคม ระบบสังคมที่ดีโดยเฉพาะสังคมประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าจะต้องพยายามเอาศักยภาพมาใช้ให้เต็มที่ เสรีภาพในส่วนนี้คนมักมองข้ามกันมาก กล่าวคือจะต้องพยายามเอาศักยภาพของแต่ละคนออกมาใช้ประโยชน์เต็มที่ เสรีภาพในการให้จึงเป็นเสรีภาพเชิงบวก หรือเสรีภาพในส่วนเหตุ

โดยทั่วไป บุคคลมักมองเสรีภาพ เพียงว่า คือ รูปแบบการทำได้ตามชอบใจ รวมทั้งทำได้ภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ และอาจมองได้ว่า เสรีภาพแง่รูปแบบในการได้ โอกาสที่จะได้จะเอาผล ไม่ค่อยนึกถึงเสรีภาพในส่วนเหตุหรือเสรีภาพในการให้

*เสรีภาพขั้นที่ห้า* : เสรีภาพในด้านจิตใจหรือใจที่มีเสรี ซึ่งเป็นเสรีภาพขั้นสูงสุด กล่าวคือ แม้บุคคลจะมีเสรีภาพภายนอกสามารถขัดขวางกันได้ แต่ที่สุดแล้วเขาจะต้องมีเสรีภาพภายในหรือจิตใจต้องเสรี เป็นอิสระจากอำนาจการครอบงำ

จากสิ่งต่างๆ ที่ชักจูงให้หันเหออกจากธรรมะ นั่นคือ ปราศจากการครอบงำจากความโลภ ความโกรธ ความหลง (กิเลสจำพวกโลภะ โทสะ โมหะ) หรือปราศจากการครอบงำจากความอยากได้ ความอยากยิ่งใหญ่ ความใจแคบ (กิเลสจำพวก ตัณหา มานะ ทิฐิ) ตัวอย่าง เช่นนาย ก. ถูกความโกรธหรือโทสะเข้าครอบงำ นาย ก.จึงอยากทำลายเกลียดชัง นาย ข. เพราะเกลียดชัง เท่ากับนาย ก.แสดงออกมาด้วยอำนาจการครอบงำในจิตใจ และอิสรภาพเสรีภาพจากอวิชชาตัณหาและอุปาทานภายในจิตใจของตนเอง

การตรวจสอบว่า ตนทำการออกมาหรือทำการต่างๆโดยอ้างว่ามีเสรีภาพที่จะแสดงออกมาเป็นการกระทำต่างๆนั้น ในจิตใจของเขาจะต้องปราศจากการครอบงำจากกิเลส การที่คนมีปัญญาแต่ถูกรอบงำด้วยกิเลส การกระทำออกมา (เสรีภาพ) ก็มีผลเสียหรือก่อผลร้ายให้เกิดขึ้นกับสังคม เพราะฉะนั้นจะต้องมีเสรีภาพภายในด้วย คนทั่วไปมักบอกว่า ข้าพเจ้าคิดอย่างไรอย่างนั้นจะต้องทำให้ได้ เป็นเสรีภาพ แต่ไม่เคยถามตนว่าในใจมีเสรีภาพหรือไม่ ดังนั้น ก่อนที่จะมีเสรีภาพภายนอกต้องตรวจสอบตนว่า ในจิตใจตนมีเสรีภาพหรือไม่ (จิตใจปราศจากอำนาจครอบงำของกิเลส) จึงสามารถใช้ปัญญาที่มีเสรีภาพปราศจากกิเลส คิดพิจารณาเพื่อจะไปตัดสินใจกระทำกรต่างๆ ให้ประชาธิปไตยได้ผล คนจะปกครองตนเองได้ ก็คือ ต้องมีปัญญาที่มีเสรีภาพปราศจากกิเลส, รู้ความจริง ความถูกต้อง เขาก็ไปจัดสรรและปรับรูปแบบให้สอดคล้องกับสังคม ไม่ติดยึดแค่รูปแบบของประชาธิปไตย แต่รู้เนื้อหาของประชาธิปไตยได้มากขึ้น นี่คือหลักเสรีภาพแท้ ในแบบพุทธศาสนา ไม่ใช่แค่การเข้าใจเพียงว่า เสรีภาพ คือการทำได้ตามชอบใจ หรือการทำให้สิ่งใดได้ตามใจปรารถนา โดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง ซึ่งเป็นความหมายที่ยังแคบอยู่แต่เป็นสิทธิเสรีภาพในการให้ข้ามพ้นอวิชชา ตัณหาและอุปาทาน

## 6. สรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัยเรื่อง สิทธิมนุษยชน :ศึกษาเปรียบเทียบในทางพระพุทธศาสนา พบว่า คำตอบที่ได้จากการค้นคว้าทางพระพุทธศาสนา ในประเด็นต่างๆของสิทธิมนุษยชน ทำให้เข้าใจในทัศนะทางพุทธศาสนาที่สามารถอธิบายข้อสงสัยถึงหลักและแนวคิดของสิทธิมนุษยชนตะวันตก โดยที่สังคมไทยส่วนใหญ่มักรับเอา

แนวคิดของตะวันตกเข้ามาใช้โดยปราศจากการวิเคราะห์วิจัยวิจารณ์แล้วนำมาสังเคราะห์กับแนวคิดทางพระพุทธศาสนา เช่น การรับเอาหลักแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชน ด้านหลักกฎหมายของตะวันตกมาสอนรวมทั้งนำมาใช้เป็นกฎหมายภายในของไทย บางครั้งการรับเอาหลักและแนวคิดเหล่านั้นเข้ามา มักจะใช้ไม่ได้ผลหรือการบังคับปรับใช้มีปัญหาไม่มีประสิทธิภาพ การบังคับใช้กฎหมายไม่จริงจังตลอดจนประชาชนและเจ้าหน้าที่ขาดจิตสำนึกในการเคารพเชื่อฟังกฎหมายและปฏิบัติตามกฎหมายมีการหลีกเลี่ยงกฎหมายและละเมิดกฎหมายโยงสู่การละเมิดศีลธรรม จึงเกิดเป็นปัญหาหลายประการขึ้น เช่น เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนขึ้นในหลายรูปแบบ เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในหมู่เจ้าหน้าที่และนักการเมือง รวมทั้งปัญหาสังคมและเศรษฐกิจต่างๆตามมา จึงทำให้เกิดเป็นค่านิยมพิการของสังคมที่ไม่ถูกต้องดีงาม เมื่อคนในสังคมมีความเห็นเช่นนั้นก็จะกลายเป็นกระแสของสังคม แต่เป็นกระแสที่ผิด การแก้ไขปัญหาลำนี้ นับว่ายากเพราะเป็นการเปลี่ยนกระแสสังคมพิการให้กลับมาทางที่ถูกต้อง ดังนั้นจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. นำองค์ความรู้ในพระพุทธศาสนาที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เผยแพร่สู่สังคมไทยให้มากขึ้น เช่น การแทรกเนื้อหาพระพุทธศาสนาในรายวิชาต่างๆ ให้มากขึ้น ทั้งในระดับโรงเรียน ส่วนในระดับมหาวิทยาลัย เสนอว่า ควรให้ผู้สอนสอดแทรกความรู้ทางพุทธปรัชญาและพระพุทธศาสนาที่เกี่ยวข้องกับนิติศาสตร์หรือกฎหมายในรายวิชากฎหมายหรือสอนควบคู่กันไป ตลอดจนอาจกำหนดให้มีรายวิชาใหม่ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับพุทธศาสนา เช่น วิชานิติศาสตร์แนวพุทธ เป็นต้น

2. ในระดับปัจเจกชน หรือแต่ละบุคคล ผู้เกี่ยวข้องในสังคม ควรจะสร้างความร่วมมือกันโดยเฉพาอย่างวัดในพระพุทธศาสนาที่มีอยู่ทุกจังหวัดให้เจ้าอาวาส พระภิกษุ สามเณรและอุบาสก อุบาสิการ่วมมือกัน จัดตั้งเป็นศูนย์ส่งเสริมการเรียนรู้ด้านสิทธิมนุษยชนกับองค์ความรู้ในพระพุทธศาสนา เพื่อให้ประชาชน ตลอดจนผู้สนใจได้เข้ามาร่วมกันเรียนรู้ถึงหลักทางพระพุทธศาสนากับสิทธิมนุษยชน

3. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ควรสร้างความร่วมมือกับองค์กรเอกชน และพระสงฆ์ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในหลักพระพุทธศาสนากับสิทธิมนุษยชน

เพื่อจัดกิจกรรมในการพัฒนาและส่งเสริมความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนที่ถูกต้อง เช่น การจัดอบรมและเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนแก่เยาวชนในสถานศึกษาต่างๆ ให้เกิดเป็นเครือข่ายสิทธิมนุษยชนตามแนวทางศาสนา หรือการพัฒนาเป็นสื่อออนไลน์เกี่ยวกับธรรมและสิทธิมนุษยชน เพื่อให้ทุกคนที่สนใจสามารถเข้าถึงและศึกษาได้อีกทางหนึ่งจักเป็นคุณประโยชน์แก่การพัฒนาลูกไทยหลานไทยให้ครองคุณสมบัติและมีคุณภาพสู่การพัฒนาสังคมประเทศชาติต่อไป

## 7. กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบคุณสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ที่สนับสนุนทุนวิจัยครั้งนี้ และขอกราบนมัสการขอบคุณผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ดังนี้ 1. พระราชธรรมนิเทศ (พยอม กัลยาโณ) 2. พระมหาวุฒิชัย (ว. วชิรเมธี) 3. พระมหา ดร.พงศ์ศักดิ์ ฐิตวิโร 4. พระครูสถาพร เจติยาภิบาล และท่านเจ้าคุณ พระพุทธโฆษาจารย์ (ป.อ. ปยุตโต) ที่ได้ให้ข้อคิดและความเห็นที่ลึกซึ้งและเป็นประโยชน์ผ่านการบรรยายธรรมะ จนได้เป็นผลการวิจัยครั้งนี้

### บรรณานุกรม

- จำนงค์ ทองประเสริฐ. (2540). **ปรัชญาประยุกต์ชุดอินเดีย**. (พิมพ์ครั้งที่ 2).  
กรุงเทพฯ: บริษัทเอช เอ็นกรุ๊ป จำกัด.
- ดิเรก ควรสมาคม. (2560). **กฎหมายมหาชนแนวประยุกต์**. (พิมพ์ครั้งที่ 4).  
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นพนินิธิ สุริยะ. (2559). **สิทธิมนุษยชน: แนวคิดและการคุ้มครอง**. กรุงเทพฯ:  
สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต). (2552). **ปรัชญากรีกบ่อเกิดภูมิ  
ปัญญาตะวันตก**. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ศยาม.
- พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต). (2528). **เล่าเรื่องให้โยมฟังชุดที่ 2 ตอนที่ 22**.  
(เทพบันเทิงเสียง). วิทยาลัยเวศกวัน.
- พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต). (2554). **ทัศนะของพระพุทธศาสนาต่อสตรีและ  
การบวชเป็นภิกษุณี**. (พิมพ์ครั้งที่ 4). สำนักพิมพ์สุภาพใจ.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต). ( 2547). **สิทธิสตรีนิต สังคายนาน้อย**.  
ธรรมบรรยายชุดธรรมมองโลก. วิทยาลัยเวศกวัน.
- วิทยากร เชียงกุล. (2555). **ปรัชญา การเมือง เศรษฐกิจสังคม**. (พิมพ์ครั้งที่ 5).  
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สิทธิ์ บุตรอินทร์. (2554). **ปรัชญาเปรียบเทียบมนุษยนิยมตะวันตกกับ  
ตะวันตก**. กรุงเทพฯ: บริษัทสร้างสรรค์บุ๊ค.
- เสนห์ จามริก. (2545). **พุทธศาสนากับสิทธิมนุษยชน**. สำนักงานคณะกรรมการ  
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- สมยศ เชื้อไทย. (2554). **นิติปรัชญาเบื้องต้น**. (พิมพ์ครั้งที่ 14). กรุงเทพฯ:  
สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- Hass, M. (2008). **International human rights**. New York: Routledge.

**การนำนโยบายสานพลังประชารัฐไปสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษา  
บริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคีฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด**  
**The Implementation of Pracharath Policies into Action:  
A Case Study of Pracharath Rak Samakkee  
Chachoengsao (Social Enterprise) Co., Ltd.**

ชฎาพร หล่อประโคน\*

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง หัวหมาก บางกะปิ กรุงเทพฯ

CHADAPHON LOPRAKHON

Faculty of Political Science Ramkhamheang University

เมลล์ติดต่อ: yui\_chadaphon@hotmail.co.th

**บทคัดย่อ**

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เงื่อนไขที่ส่งผลต่อความสำเร็จ รวมทั้งปัญหาในการนำนโยบายสานพลังประชารัฐไปสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษาบริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคีฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีแนวทางการวิจัย 2 รูปแบบ คือ การวิจัยโดยวิธีการทางเอกสาร และการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

กระบวนการนำนโยบายสานพลังประชารัฐไปปฏิบัติ พบว่า คณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบายสานพลังประชารัฐประจำจังหวัดฉะเชิงเทรา (คสป.) ร่วมกับคณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ (E3) ฉะเชิงเทรา ร่วมกันจัดตั้ง บริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคีจังหวัดฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด และมีคณะกรรมการบริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคีจังหวัดฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด เป็นหน่วยงานหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

---

\* นักศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสานพลังประชารัฐไปปฏิบัติ พบว่า 1) นโยบายสานพลังประชารัฐมีความชัดเจนมาก เพราะมีการจัดทำคู่มือประชารัฐรักสามัคคีออกมาหลายฉบับ 2) มีการสนับสนุนนโยบายโดยการบูรณาการการทำงานกับหลายภาคส่วน 3) สมรรถนะองค์กรยังมีข้อจำกัด เนื่องด้วยผู้สนับสนุนนโยบาย มีภารกิจการทำงานหลายกลุ่ม 4) สิ่งจูงใจในการปฏิบัติงาน พบว่ายังไม่เพียงพอ 5) การจัดสรรทรัพยากร ยังมีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ 6) การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ยังไม่มีความเข้มแข็งมากพอ เมื่อเทียบกับการดำเนินงานของบริษัท และปัญหาในการนำนโยบายสานพลังประชารัฐไปปฏิบัตินั้นพบปัญหาด้านเจ้าหน้าที่/คณะกรรมการบริษัท ปัญหาด้านผู้ประกอบการ และเรื่องของงบประมาณ

เพื่อปรับปรุงการดำเนินงาน ภาครัฐควรสร้างการรับรู้ ความเข้าใจเรื่องเป้าหมายและขั้นตอนการดำเนินงานให้ผู้ปฏิบัติรับทราบพร้อมนำไปปฏิบัติอย่างชัดเจน ควรมีแนวทางในการดำเนินงานของบริษัทที่คล่องตัวมากกว่านี้ และปรับลดการควบคุมดูแลจากภาครัฐลง เนื่องด้วยเจตนารมณ์ของการจัดตั้งบริษัทขึ้นมาก็เพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการ

**คำสำคัญ:** นโยบายสานพลังประชารัฐ, คณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบายสานพลังประชารัฐประจำจังหวัดฉะเชิงเทรา (คสป.), คณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ (E3), บริษัท ประชาารัฐรักสามัคคีฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด

## Abstract

The research has been conducted the objectives to determine the process of implementing the policies into action, conditions affecting the success including problems in implementing Pracharath policies into action: a case study of Pracharath Rak Samakkee Chachoengsao (Social Enterprise) Co., Ltd. Research studied date in a qualitative methodology with two types of research approaches including documentary method research and qualitative research through in-depth interview.

In the process of implementing Pracharath policies into action, it was found out that the Committee for Coordinating and Driving Pracharath Policies in Chachoengsao Province (CCP) and the Committee for the Driving of Grassroots *Economic* and Social Enterprise (E3) had mutually established Pracharath Rak Samakkee Chachoengsao (Social Enterprise) Co., Ltd. with the board of directors of Pracharath Rak Samakkee Chachoengsao (Social Enterprise) Co., Ltd. as the main agency in implementing the policies into action.

The conditions that affect to the success of implementing Pracharath policies into action were as follows: 1) The Pracharath policies were very clear due to the issue of manuals called *Pracharath Rak Samakkee*. 2) There was the policy support by integrating the operations with many sectors. 3) There were still limitations in the organizational competency due to policy advocates had many duties in several groups. 4) There was a lack of motivation for work. 5) There were still budget limitations in resource allocation. 6) Participation of people in the community were not strong enough compared with the operations of the

company. In addition, the problems in implementing Pracharath policies into action were found in terms of officials/the board of directors, entrepreneurs and budget matters.

In order to improve the operations, the government should create awareness and understanding of goals and operational procedures to be clearly acknowledged and ready for implementation by executors. Also, there should be guidelines for improving agility of the company's operations as well as decreasing the supervision from the government due to agility in management is the intention of establishing the company.

**Keywords:** Pracharath policies, Committee for Coordinating and Driving Pracharath Policies in Chachoengsao Province (CCP), Committee for the Driving of Grassroots *Economic* and Social Enterprise (E3), Pracharath Rak Samakkee Chachoengsao (Social Enterprise) Co., Ltd.

## 1. บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบัน รัฐบาลมีนโยบายที่สำคัญประการหนึ่งคือ ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างรายได้และความเจริญเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้ครอบคลุมทั้งประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจระดับฐานราก ซึ่งเป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศภารกิจและเป้าหมายในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากเป็นเศรษฐกิจระดับชุมชน ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลภายใต้การนำของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี จึงได้มีนโยบายสานพลังประชารัฐ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก โดยมี “ประชารัฐ” เป็นกลไกสำคัญ มีการตั้ง คณะทำงานร่วมภาครัฐ เอกชน ประชาชน ขึ้นมา 12 คณะ เพื่อทำหน้าที่ ขับเคลื่อนงานในแต่ละด้าน หนึ่งในนั้นคือ คณะทำงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าทีมภาครัฐและนายธำมรงค์ สิริวิวัฒนภักดี กรรมการผู้อำนวยการ บมจ. ไทยเบฟเวอเรจ เป็นหัวหน้าทีมภาคเอกชน<sup>1</sup>

นายธำมรงค์ สิริวิวัฒนภักดี หัวหน้าทีมภาคเอกชน คณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ได้กล่าวรายงานสรุปเกี่ยวกับรายละเอียด การดำเนินงานสานพลังประชารัฐ เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก และประชารัฐว่า คณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ทำงานภายใต้เป้าหมายการสร้างรายได้ให้ชุมชน ประชาชนมีความสุข และเพื่อ ประชาชนที่ยังขาดโอกาสได้รับการช่วยเหลือด้านองค์ความรู้ สนับสนุนด้าน การค้าเพื่อความสุขที่ยั่งยืนและมั่นคง โดยมีวิธีการดำเนินงาน 1 เป้าหมายกลุ่ม งาน 5 กระบวนการ 76 จังหวัด และอีก 1 ส่วนกลาง คือเน้นการสร้างรายได้ให้ ชุมชนผ่าน 3 กลุ่มงาน ได้แก่ เกษตร แปรรูป และท่องเที่ยวโดยชุมชน เน้น 5 กระบวนการจัดการที่ให้ความสำคัญ ตั้งแต่ ต้นทาง กลางทางจนถึงปลายทาง ตลอด Value chain ซึ่งส่วนที่สำคัญคือการลงมือปฏิบัติในพื้นที่ ที่ใช้โครงสร้าง ของวิสาหกิจเพื่อสังคม หรือ Social Enterprise ที่จะจัดตั้ง บริษัท ประชารัฐ

<sup>1</sup> สยามรัฐ. (2559). *เดินทางจัดตั้งบริษัทประชารัฐรักสามัคคี*. สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.siamrath.co.th/n/3916>

รักสามัคคี (ประเทศไทย) จำกัด หรือที่เรียกว่า SE holding ระดับประเทศ ทั้งนี้ ในทุกจังหวัด 76 จังหวัด จะมีการจัดตั้งบริษัทในแต่ละจังหวัด<sup>2</sup>

จากข้อมูลข้างต้น จะเห็นว่า บริษัทประชารัฐรักสามัคคี (ประเทศไทย) จำกัด ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะเศรษฐกิจชุมชน โดยมีกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษาบริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคี ฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด ว่า มีเงื่อนไขใดบ้างที่สนับสนุนกระบวนการดำเนินงานตามโครงการให้เกิดความสำเร็จ และปัจจัยใดบ้างที่ก่อให้เกิดความล้มเหลวในการปฏิบัติงาน โดยผู้วิจัยได้เลือกศึกษาถึงบริบทการทำงานในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา เนื่องจากจังหวัดฉะเชิงเทราเป็นจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันออกและเป็นจังหวัดเดียวในประเทศไทย ที่มีอาณาเขตติดต่อกับกรุงเทพมหานคร แต่ไม่ได้อยู่ในเขตปริมณฑล และจังหวัดฉะเชิงเทรานั้นเป็นทั้งเมืองเกษตรกรรม เมืองอุตสาหกรรมรวมทั้งเมืองท่องเที่ยวในจังหวัดเดียวกัน ซึ่งถือว่าเป็นเมืองที่มีความหลากหลายในด้านเศรษฐกิจ และสอดคล้องกับเป้าหมายของบริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคี (ประเทศไทย) จำกัด ที่ต้องการพัฒนาในเรื่องการเกษตร การแปรรูปและการท่องเที่ยวโดยชุมชน โดยข้อมูลที่ได้จะนำไปจัดทำเป็นข้อเสนอแนะการดำเนินงานให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายสานพลังประชารัฐไปสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษา บริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคีฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด

1.2.2 เพื่อศึกษาเงื่อนไขที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายสานพลังประชารัฐไปสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษา บริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคีฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด

<sup>2</sup> ประชาไท. (2559). รัฐ-ทุนใหญ่-ภาคประชาชน จับมือตั้ง บริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคีประเทศไทย จำกัด. สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <https://prachatai.com/journal/2016/04/65521>

1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคในการนำนโยบายสานพลัง  
ประชารัฐไปสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษาบริษัทประชารัฐรักสามัคคีฉะเชิงเทรา  
(วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด

### 1.3 ทฤษฎีและสมมติฐานการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ทฤษฎีการนำ  
นโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบของ  
การนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจชุมชน บริษัท ประชาารัฐรัก  
สามัคคีฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค ของ พอล เบอร์แมน  
(Paul Berman) อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร<sup>3</sup> มี 3 ขั้นตอนหลักที่ต้องปฏิบัติ คือ  
ขั้นระดมพลังเป็นขั้นตอนที่หน่วยงานท้องถิ่นพิจารณารับนโยบาย ขณะเดียวกัน  
ก็พยายามแสวงหาการสนับสนุนทั้งจากหน่วยงานตลอดจนกลุ่มบุคคล องค์กร  
ในท้องถิ่น ขั้นปฏิบัติจริง เป็นขั้นตอนการยอมรับ เป็นขั้นการสร้างความสำเร็จ  
นำโครงการที่ได้รับการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริงและแสวงหา  
วิธีการที่จะปรับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติให้เข้ากับแผนงานของโครงการและขั้น  
สร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของบริเวอ์ และดีลีออน  
(Brever and deLeon) อ้างถึงใน สมบัติ อารงธัญวงศ์<sup>4</sup> 1) แหล่งที่มา  
ของนโยบาย 2) ความชัดเจนของนโยบาย 3) การสนับสนุนนโยบาย  
4) ความซับซ้อนในการบริหารงาน 5) สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติ 6) การจัดสรร  
ทรัพยากร

ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไป  
ปฏิบัติ (คณะกรรมการกลุ่มปรับปรุงชุดวิชานโยบายสาธารณะและการ

<sup>3</sup> วรเดช จันทรศร, **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ**, (กรุงเทพมหานคร: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย), 2552, หน้า 32-42.

<sup>4</sup> สมบัติ อารงธัญวงศ์, **นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม), 2550, หน้า 432.

วางแผน)<sup>5</sup> ปัจจัยสำคัญที่มีดังต่อไปนี้ (1) ปัจจัยด้านข้อความนโยบาย (2) ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจและกลุ่มหลากหลายในสังคม (3) ปัจจัยด้านศักยภาพและความสามารถขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (4) ปัจจัยด้านจิตสำนึกของผู้ปฏิบัตินโยบาย (5) ปัจจัยด้านผู้นำคนสำคัญ (6) ปัจจัยด้านการกำกับตรวจสอบ ประเมินผลและการให้แรงเสริมแก่ผู้ปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร<sup>6</sup> ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากผลงานของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงหลายท่าน รวมทั้งการนำประสบการณ์ที่ผ่านมา พัฒนาเป็นแนวคิดและตัวแบบทางทฤษฎี ได้เสนอตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติรวม 6 ตัวแบบ ได้แก่

1) ตัวแบบหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบนี้ยึดถือฐานคติ (assumptions) ที่ว่า “นโยบายที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานและกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่างๆ ขององค์การ มีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ”

2) ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model) ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีองค์การ เน้นให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์การ ในลักษณะนี้ นโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้จึงต้องอาศัยโครงสร้างองค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่จะต้องมีความรู้ความสามารถ นอกจากนั้นองค์การยังต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ

3) ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) การนำนโยบายมาปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จ จึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันของสมาชิกในองค์การ การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการใช้การควบคุมหรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา

<sup>5</sup> คณะกรรมการกลุ่มปรับปรุงชุดวิสัยนโยบายสาธารณะและการวางแผน, เอกสารการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน, (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช), 2554, หน้า 182-185.

<sup>6</sup> วรเดช จันทรศร, ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ, 129-146.

4) ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model) การนำนโยบายมาปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จ เกิดจาก ผู้กำหนดนโยบายเข้าใจสภาพความเป็นจริงในการให้บริการและการยอมรับ นโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ

5) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ความเป็นไปได้ของการ สร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนหนึ่ง จึงขึ้นอยู่กับ ความสามารถในการเจรจา สถานะของอำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่ของ หน่วยงานในฐานะที่จะใช้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนของ องค์กร (players) จำนวนหน่วยงานที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุน จากนักการเมือง สื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ บุคคลสำคัญ ต่างๆ รวมถึงสภาพความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ ความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่น (players) แต่ละคนเป็นสำคัญ

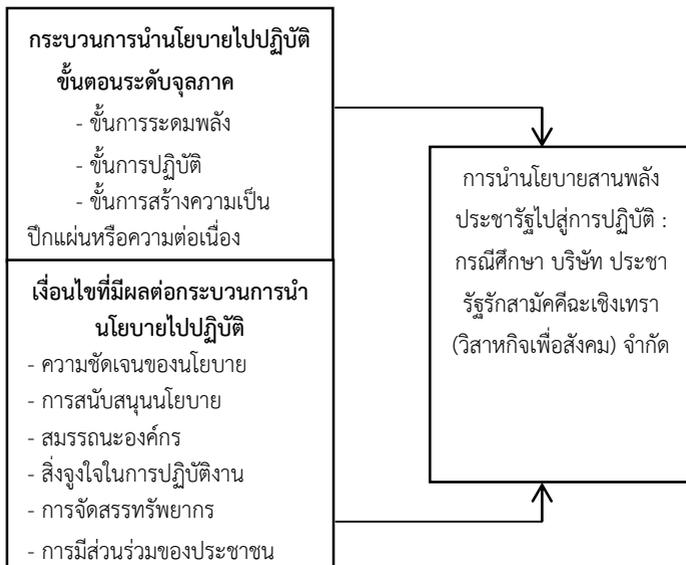
6) ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model) เป็นตัวแบบที่ รวบรวมแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบมาไว้ ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติ ด้วยกัน ได้แก่ มิติที่หนึ่ง เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย จากผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่สองเป็นการวัดถึง ผลกระทบของนโยบาย และมิติที่สามเป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นสามารถ ส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมา พิจารณานั้นมาจาก 4 ปัจจัยด้วยกัน คือ สมรรถนะขององค์กร ประสิทธิภาพ ในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมืองและ การบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก

ทฤษฎีและแนวความคิดการพัฒนาชนบทของวอร์ทสัน อินทรีคัมพร<sup>7</sup> ประกอบด้วยแนวคิด 1) การพัฒนาชนบท โดยเน้นการเกษตร 2) การพัฒนา ชนบทโดยการพัฒนาชุมชน 3) การพัฒนาชนบทแบบผสมผสานหรือบูรณาการ 4) การพัฒนาชนบทแนววัฒนธรรมชุมชน 5) การพัฒนาชนบทที่ยั่งยืน 6) การพัฒนาชนบทแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน 7) การพัฒนาชนบท แบบการมีส่วนร่วมของประชาชน

<sup>7</sup> วอร์ทสัน อินทรีคัมพร, การส่งเสริมการเกษตรกับการพัฒนาชนบท, (เชียงใหม่: ภาควิชาส่งเสริม และเผยแพร่การเกษตร คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่), 2546, หน้า 145-153.

จากแนวคิดของนักวิชาการข้างต้น จึงนำมาสังเคราะห์สรุปกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค มี 3 ขั้นตอนหลักที่ต้องปฏิบัติ คือ ชั้นระดมพลัง ชั้นปฏิบัติจริง และชั้นสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง เงื่อนไขที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือปัญหาอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความชัดเจนของนโยบาย ได้แก่ ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัจจัยการสนับสนุนนโยบาย ปัจจัยศักยภาพ/สมรรถนะขององค์กร ปัจจัยสิ่งจูงใจในการปฏิบัติงาน ปัจจัยการจัดสรรทรัพยากร และปัจจัยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน

### กรอบแนวคิดในการศึกษา



## 1.4 ขอบเขตการวิจัย

### 1.4.1 ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ซึ่งเป็นกรณีศึกษาและวิจัยในครั้งนี้ คือ พื้นที่จังหวัด  
ฉะเชิงเทรา

### 1.4.2 ขอบเขตด้านประชากร

การวิจัยครั้งนี้ ใช้วิธีการเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักแบบ  
เฉพาะเจาะจง (purposive sampling) เพื่อให้ได้ข้อมูลตรงตามวัตถุประสงค์  
ของการวิจัย โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างเป็น 5 กลุ่ม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ  
ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน

## 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

### 1.5.1 รูปแบบการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ  
โดยมีแนวทางการวิจัย 2 รูปแบบ คือ การวิจัยโดยวิธีการทางเอกสาร  
(documentary research) และการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์แบบ  
เจาะลึก (in-depth interview) โดยมีรายละเอียด

### 1.5.2 ข้อมูลและการได้มาซึ่งข้อมูล

การได้มาซึ่งข้อมูลจากบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายนี้  
ตามหลักการได้มาซึ่งข้อมูลแบบเจาะจง (purposive sampling) ทั้งหมด  
10 ท่าน เพื่อให้ได้ข้อมูลตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างเป็น  
5 กลุ่ม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน

### 1.5.3 เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ สำหรับเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย

- 1) การวิจัยเอกสารโดยศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย และ
- 2) การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) โดยมีการออกแบบ  
โครงสร้างของคำถามที่สามารถนำไปใช้ในการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง หรือ  
การสัมภาษณ์แบบความยืดหยุ่น และเปิดกว้างหรือมีการนำคำถามมาใช้  
ประกอบการชี้แจงในการสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สอดคล้องกับการทำวิจัย  
มากที่สุด

#### 1.5.4 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยใช้การวิจัยโดยวิธีการทางเอกสาร (documentary research) และการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) โดยใช้การวิเคราะห์การสัมภาษณ์และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ในเชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) แล้วนำมาสรุปข้อมูล แล้วนำเสนอในประเด็นเนื้อหาสาระสำคัญตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

### 1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ

1.6.1 ทราบถึงกระบวนการการนำนโยบายสานพลังประชารัฐไปสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษา บริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคีฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด เพื่อใช้เป็นแนวทางการศึกษาวิจัยและการพัฒนาปรับปรุงการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

1.6.2 ทราบถึงเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสานพลังประชารัฐไปสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษา บริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคีฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด ซึ่งจะช่วยให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเกิดประสิทธิผล

1.6.3 ทราบถึงปัญหา อุปสรรคที่มีผลต่อการนำนโยบายสานพลังประชารัฐไปสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษา บริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคีฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัดเพื่อจะนำไปสู่การศึกษาวิจัยเพิ่มเติมในมิติต่างๆ เพื่อสร้างและพัฒนางานรู้ต่อไป

1.6.4 เพื่อนำผลการวิจัยที่ได้ไปเป็นข้อมูลสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จยิ่งขึ้น

## 2. ผลการวิจัย

### 2.1 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

#### 2.1.1 ขั้นตอนระดมพลัง

ในขั้นแรกของการรับนโยบายมาจากรัฐบาลมา อันดับแรกผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต้องปฏิบัติคือ ศึกษาโครงสร้างการดำเนินงานใน

ระดับประเทศจนถึงโครงสร้างการดำเนินงานในระดับจังหวัด ที่แสดงให้เห็นความเชื่อมโยงกัน

### โครงสร้างนโยบายสถานพลังประชารัฐ



รัฐบาลมีนโยบายลดความเหลื่อมล้ำ สร้างรายได้และความเจริญ ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้ครอบคลุมทั้งประเทศโดยให้ภาคเอกชนและให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการร่วมกับภาครัฐ โดยคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2558 รับทราบการแต่งตั้งคณะกรรมการภาครัฐและภาคเอกชน 12 คณะ ประกอบด้วย กลุ่ม Value

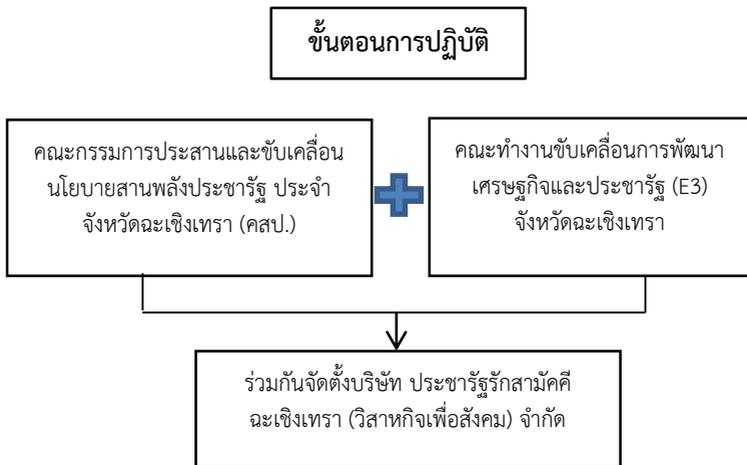
Driver 7 คณะ และกลุ่ม Enable Driven 5 คณะ เพื่อขับเคลื่อนนโยบาย  
สานพลังประชารัฐของรัฐบาล ซึ่งคณะกรรมการทั้ง 12 คณะ นั้นมีคณะทำงาน  
การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ (E3) ส่วนกลางนั้นเกี่ยวข้องกับ  
นโยบายนี้โดยตรง และเพื่อให้ภารกิจประสบผลสำเร็จ ตามแนวทางที่รัฐบาลได้  
กำหนดนโยบายขึ้นมา จึงเกิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยได้จัดตั้งบริษัท  
ประชารัฐรักสามัคคีประเทศไทย จำกัด ขึ้นมา และบริษัท ประชาารัฐรักสามัคคี  
(จังหวัด) จำกัด 76 จังหวัด ทั่วประเทศฯ และในส่วนภูมิภาคก็ได้แต่งตั้ง  
คณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบายสานพลังประชารัฐ ประจำ  
จังหวัดฉะเชิงเทรา (คสป.) ขึ้น ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญในการนำนโยบายสานพลัง  
ประชารัฐสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ เป็นตัวประสานการทำงานในแต่ละภาค  
ส่วนเข้าด้วยกัน และได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก  
และประชารัฐ (E3) จังหวัดฉะเชิงเทรา เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของ  
คณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบายสานพลังประชารัฐประจำจังหวัด  
ฉะเชิงเทรา (คสป.) และการขับเคลื่อนกิจกรรมในระดับพื้นที่ โครงสร้าง  
การดำเนินงานในระดับประเทศจนถึงโครงสร้างการดำเนินงานในระดับจังหวัด  
นั้นแสดงให้เห็นว่ามีการบูรณาการความร่วมมือในทุกภาคส่วนตามแนวปฏิบัติ  
ของนโยบาย และมีการแบ่งหน้าที่อย่างชัดเจนว่า หน่วยงานใดรับผิดชอบงานใด  
โดยในระดับจังหวัดนั้น แต่ละคณะทำงานก็มุ่งทำงานที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของ  
ตนเอง จึงทำให้ไม่สามารถทุ่มเทการทำงานให้กับคณะทำงานการพัฒนา  
เศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ (E3) จังหวัดฉะเชิงเทราได้อย่างเต็มที่

ในส่วนของการจัดตั้งบริษัท ประชาารัฐรักสามัคคีฉะเชิงเทรา  
(วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด นั้นพบว่า คณะกรรมการประสานและขับเคลื่อน  
นโยบายสานพลังประชารัฐประจำจังหวัดฉะเชิงเทรา (คสป.) และคณะทำงาน  
การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ (E3) จังหวัดฉะเชิงเทรา ได้ร่วมกัน  
จัดตั้งบริษัท ประชาารัฐรักสามัคคีฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด ซึ่งถือ  
เป็นหน่วยงานหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผลของการขับเคลื่อน  
นโยบายดังกล่าว กรรมการของบริษัทจะนำเสนอในการประชุมคณะกรรมการ  
ประสานและขับเคลื่อนนโยบายสานพลังประชารัฐประจำจังหวัดฉะเชิงเทรา  
(คสป.) เป็นประจำทุกเดือน เพื่อที่จะเชื่อมโยงการทำงาน ระหว่างหน่วยงาน

ต่างๆ ส่วนคณะกรรมการนั้น ได้มีมติแต่งตั้งจากการประชุมผู้ถือหุ้นบริษัท ซึ่งถือว่าได้สรรหาคณะกรรมการจากแนวทางการดำเนินงานอย่างถูกต้อง ถึงแม้หลายท่านที่ได้รับการแต่งตั้งจะมีการทำงานที่หลากหลายกลุ่ม ทำให้ไม่สามารถทำงานที่บริษัทได้อย่างเต็มเวลา

เมื่อมองภาพโครงสร้างการนำนโยบายมาปฏิบัตินั้น ก็จะเห็นโครงสร้างของหลายหน่วยงานที่ร่วมบูรณาการการดำเนินงาน และภาพที่เห็นชัดคือ หน่วยงานภาครัฐยังคงมีการควบคุมดูแลและการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริษัท ซึ่งเมื่อเรามองภาพบริษัท ที่ควรจะดำเนินงานเป็นอิสระ คล่องตัวเหมือนดังเช่นบริษัทเอกชนทั่วไปนั้น กลับพบว่าการบริหารงานของบริษัท ยังอยู่ภายใต้การดูแลของภาครัฐเช่นเดิม ไม่ได้เป็นอิสระอย่างเจตนาารมณ์ของการจัดตั้งบริษัทขึ้นมา

### 2.1.2 ขั้นตอนการปฏิบัติ





### 2.1.3 ชั้นเป็นปีกแผ่นหรือความต่อเนื่องการสร้างความต่อเนื่อง

บริษัท ประชารัฐรักสามัคคีฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด ซึ่งจดทะเบียนเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2559 ณ ห้องประชุมมรุพงษ์ศิริพัฒน์ ชั้น 4 ศาลากลางจังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งได้ดำเนินการจัดตั้งบริษัทในระยะที่ 4 ที่กำหนดให้จัดตั้งให้แล้วเสร็จในเดือนธันวาคม 2559 ได้ดำเนินการมาแล้วไม่ต่ำกว่า 2 ปี ซึ่งถือว่าเป็นการดำเนินงานที่มีความต่อเนื่อง มีการจัดประชุม คณะกรรมการทุกเดือน เพื่อติดตามผลการดำเนินงานในแต่ละเดือนนั้น มีการดำเนินงานอะไรบ้าง และผลการดำเนินงานเป็นอย่างไรบ้าง เพื่อหา ข้อเสนอแนะการทำงานต่อไป แต่การดำเนินงานของ บริษัท ประชารัฐรักสามัคคีฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด เองนั้น ถือว่ายังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ซึ่งดูจากผลการดำเนินงานของบริษัทที่ผลงานยังไม่โดดเด่น เมื่อเทียบกับการดำเนินงานของบริษัท ที่เข้าไปสนับสนุนการดำเนินงานหลายกลุ่มในแต่ละปี แต่กลุ่มที่ประสบความสำเร็จนั้น มีเพียงไม่กี่กลุ่ม และ คณะกรรมการของบริษัทนั้น ยังพบว่า ไม่สามารถทำงานที่ได้ อย่างเต็มประสิทธิภาพ เพราะมีการทำงานที่หลากหลายกลุ่ม

## 2.2 เจื่อนไซที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสานพลัง ประชารัฐไปสู่การปฏิบัติ : กรณีศึกษา บริษัท ประชารัฐรักสามัคคีฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด

จากการวิจัย พบว่าในการดำเนินงานของบริษัท ประชารัฐรักสามัคคีฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด มีเจื่อนไซที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการ นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

### 2.2.1 ความชัดเจนของนโยบาย

พบว่า การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายของนโยบายสานพลังประชารัฐ ถือว่ามีความชัดเจนมาก เพราะมีการจัดทำคู่มือ ประชารัฐรักสามัคคีออกมาหลายฉบับ ให้ผู้ปฏิบัติงานได้ศึกษา แต่ในแง่ผู้นำนโยบายมาปฏิบัติ นั้น พบว่า ไม่ศึกษาวัตถุประสงค์ของนโยบาย กระบวนการนำนโยบายมาปฏิบัติให้ชัดเจน การนำนโยบายออกมาปฏิบัติในช่วงแรกนั้นจึงไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย

**2.2.2 การสนับสนุนนโยบาย** พบว่า การทำงานของบริษัท ประชาธิรัฐ รักสามัคคี ฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด นั้นมีหลายหน่วยงานให้การสนับสนุนการดำเนินงานของบริษัท เนื่องด้วยนโยบายนั้น ต้องการให้มีการบูรณาการทั้ง 5 ภาคส่วน จึงทำให้การดำเนินงานนั้นสามารถระดมแนวคิดได้จากหลายภาคส่วน แต่ก็ยังพบปัญหาการดำเนินงานที่คณะทำงานนั้น มุ่งพัฒนาเฉพาะงานที่ตนเองได้รับมอบหมายเท่านั้น ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ การบูรณาการการทำงานทุกภาคส่วนนั้นไม่ประสบความสำเร็จมากนัก

**2.2.3 สมรรถนะองค์กร** พบว่า การทำงานของคณะกรรมการหลายท่าน รวมถึงผู้ที่สนับสนุนนโยบาย มีภารกิจการทำงานที่หลากหลายกลุ่ม รวมทั้งธุรกิจส่วนตัวของคณะกรรมการเอง ทำให้การทำงานให้กับบริษัทนั้นมีข้อจำกัด จึงยังไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มบทบาท ส่วนเจ้าหน้าที่ของบริษัทมีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงาน จึงทำให้สามารถช่วยเหลือการปฏิบัติงานของบริษัทได้อย่างเต็มความสามารถ

**2.2.4 สิ่งจูงใจในการปฏิบัติงาน** พบว่า ไม่มีสิ่งจูงใจให้คณะกรรมการปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ ซึ่งผู้ที่เข้ามาปฏิบัติงานนั้น จึงเป็นคนกลุ่มเดิม ที่มีชื่อเป็นคณะกรรมการในหลายกลุ่ม ปฏิบัติงานให้ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน การปฏิบัติงานให้กับบริษัทจึงไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่

**2.2.5 การจัดสรรทรัพยากร** พบว่า บริษัท ประชาธิรัฐรักสามัคคี ฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัดนั้นมีเงินทุน แต่ไม่สามารถนำมาใช้ในการบริหารจัดการได้ หากจะใช้ก็เป็นรูปแบบของการยืม ซึ่งต้องผ่านมติการประชุมสามัญผู้ถือหุ้น จึงจะนำออกมาใช้ในการบริหารงานได้

**2.2.6 การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน** พบว่าการมีส่วนร่วมของชุมชน ยังไม่มีความเข้มแข็งมากพอ เมื่อเทียบกับการดำเนินงานของบริษัทที่เข้าไปสนับสนุนการดำเนินงานหลายกลุ่มในแต่ละปี แต่กลุ่มที่ประสบความสำเร็จนั้น มีเพียงไม่กี่กลุ่ม ซึ่งหากชุมชนมีความเข้มแข็ง มีความพร้อมที่จะให้บริษัทเข้าไปส่งเสริมพัฒนาชุมชน การให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ จะยั่งยืน

## 2.3 ปัญหาและอุปสรรคต่อการนำนโยบายสานพลังประชารัฐไปสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษา บริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคีฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด

2.3.1 **ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่/คณะกรรมการบริษัท** ในช่วงแรกของการนำนโยบายสานพลังประชารัฐไปสู่การปฏิบัตินั้น คณะกรรมการบริษัทยังขาดความรู้ ความเข้าใจในการทำงาน จึงเป็นเหตุให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์และเกิดความล่าช้าและปัญหาอีกประการหนึ่งที่สำคัญคือ คณะกรรมการบริษัท มีงานประจำ รวมทั้งเป็นคณะกรรมการหลายกลุ่ม ทำให้ไม่สามารถทำงานได้เต็มประสิทธิภาพ ซึ่งในช่วงของปี 2561 เริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นโดยคณะกรรมการของบริษัทได้กำหนดแผนการดำเนินงาน เนื่องจากได้รับคำแนะนำจากท่านพัฒนาการจังหวัดฉะเชิงเทรา ทำให้การดำเนินงานของบริษัทมีความชัดเจนมากขึ้น

2.3.2 **ปัญหาด้านชุมชน/กลุ่มเป้าหมาย** ปัญหาที่สำคัญที่พบในชุมชน/กลุ่มเป้าหมาย คือ ชุมชน/กลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่ยังไม่มีความพร้อมในการรับการสนับสนุนจากบริษัท การดำเนินงาน ยังไม่เข้มแข็ง ไม่ช่วยเหลือตนเอง รอคอยความช่วยเหลือจากภาครัฐเพียงอย่างเดียว คือรอให้รัฐ ให้การสนับสนุน ไม่ว่าจะเป็สิ่งของ งบประมาณ หรือในบางราย เมื่อรัฐลงไปให้การสนับสนุนแล้ว ทั้งความรู้ งบประมาณ แต่ก็ไม่สามารถดำเนินงานของกลุ่มให้ประสบความสำเร็จได้

2.3.3 **ปัญหาเกี่ยวกับนโยบาย** ในด้านงบประมาณ พบว่า การใช้งบประมาณของบริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคีฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด มีข้อจำกัดที่ไม่เอื้อต่อการนำงบประมาณมาใช้ คือมีเงินทุนจากการจดทะเบียนตั้งบริษัทขึ้นมา แต่การนำเงินทุนมาใช้นั้น ต้องขอมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น ซึ่งเป็นเพียงการยืมเงินมาใช้ในการดำเนินงานเท่านั้น

การจัดตั้งบริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคีฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัดขึ้นมา เพื่อมุ่งหมายให้บริษัทเกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ไม่ล่าช้าดังเช่นหน่วยงานราชการ แต่กลับกลายเป็นว่า การนำนโยบายมาปฏิบัติ นั้น มีข้อจำกัดมากมายจากภาครัฐ ทำให้การช่วยเหลือชุมชน การทำงานของคณะกรรมการของบริษัทไม่มีความคล่องตัว

### 3. สรุป อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

#### 3.1 สรุปผลการวิจัย และการอภิปราย

การศึกษาระบบการนำนโยบายสานพลังประชารัฐไปสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษา บริษัท ประชากรัฐรักสามัคคีฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด ผู้วิจัยได้ศึกษาตามขั้นตอนระดับจุลภาค ของ Paul Berman อ้างถึงใน วรเดช จันทรรศ<sup>8</sup> โดยการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค จะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนของการระดมพลัง ขั้นตอนการปฏิบัติ และขั้นตอน ในการสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่องในองค์กร ซึ่งมีกระบวนการ นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้ สิ่งที่ผู้รับนโยบายมาสิ่งแรกที่ต้องปฏิบัติ คือ ต้องทราบองค์ประกอบโครงสร้างของนโยบายสานพลังประชารัฐก่อน เพราะ นโยบายนี้มีโครงสร้างทั้งระดับประเทศและระดับจังหวัด โดยในระดับจังหวัด ฉะเชิงเทรานั้น คณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบายสานพลัง ประชารัฐประจำจังหวัดฉะเชิงเทรา (คสป.) ร่วมกับคณะทำงานการพัฒนา เศรษฐกิจฐานรากและ ประชาธิปไตย (E3) ฉะเชิงเทรา ร่วมกันจัดตั้ง บริษัท ประชากรัฐรักสามัคคีจังหวัดฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด ขึ้น และมี คณะกรรมการบริษัท ประชากรัฐรักสามัคคีจังหวัดฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อ สังคม) จำกัด เป็นหน่วยงานหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีการบูรณาการ ความร่วมมือกันใน 5 ภาคส่วนคือ ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชา สังคมและภาคประชาชน คณะกรรมการประสานและขับเคลื่อนนโยบาย สานพลังประชารัฐประจำจังหวัดฉะเชิงเทรา (คสป.) ได้จัดประชุมขึ้นทุกเดือน ก็ได้มีการนำผล การดำเนินงานของบริษัท ประชากรัฐรักสามัคคีฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด นั้นนำเสนอในที่ประชุมด้วย เพื่อให้ที่ประชุมได้ พิจารณาและมอบหมายหน่วยงานรับผิดชอบการดำเนินงานในส่วนต่างๆ เพื่อให้การช่วยเหลือชุมชนต่อไปและเพื่อต้องการให้เกิดความต่อเนื่องในการ ดำเนินงาน

เงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาใน 6 เงื่อนไข ดังนี้ 1) ความชัดเจนของนโยบาย ซึ่งถือว่า

<sup>8</sup> วรเดช จันทรรศ, ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ, 32-42.

มีความชัดเจนมาก เพียงแต่ผู้ปฏิบัติไม่ศึกษานโยบาย แนวทางการดำเนินงานให้ชัดเจน การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเกิดความล่าช้า 2) การสนับสนุนนโยบายนั้นมีส่วนราชการให้การสนับสนุนการดำเนินงานของบริษัทในหลายภาคส่วน อีกทั้งนโยบายนั้น ต้องการให้มีการบูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคมและภาคประชาชน จึงทำให้การดำเนินงานนั้นมีความหลากหลาย แต่ก็ยังพบปัญหาที่หลายๆหน่วยงานก็ได้รับมอบหมายภารกิจให้เป็นหัวหน้าคณะทำงาน จึงเกิดการมุ่งปฏิบัติหน้าที่ภารกิจของตนเองมากกว่า 3) สมรรถนะองค์กร คณะกรรมการหลายท่าน มีภารกิจการทำงานที่หลากหลายกลุ่ม ทำให้การทำงานให้กับบริษัทนั้นซับซ้อน ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของบริษัทที่มีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงาน เข้าใจบทบาทเข้าใจภารกิจขององค์กร จึงทำให้สามารถช่วยเหลือการปฏิบัติงานของบริษัทได้อย่างเต็มความสามารถ 4) สิ่งจูงใจในการปฏิบัติงาน ยังไม่มีสิ่งจูงใจให้คณะกรรมการปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถเพราะนโยบาย 5) การจัดสรรทรัพยากรของบริษัทนั้น มีเงินทุนแต่ไม่สามารถนำมาใช้ในการบริหารจัดการได้ เพราะด้วยข้อกำหนดของการจัดตั้งบริษัทเอง 6) การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชนนั้น ยังไม่มีความเข้มแข็งมากพอ เมื่อเทียบกับผลการดำเนินงานของบริษัท ที่เข้าไปสนับสนุนการดำเนินงานหลายกลุ่มในแต่ละปี แต่กลุ่มที่ประสบความสำเร็จนั้น มีเพียงไม่กี่กลุ่ม

ปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายสานพลังประชารัฐไปสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษา บริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคีฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด ที่พบ 1) ปัญหาด้านเจ้าหน้าที่/คณะกรรมการบริษัท คณะกรรมการต้องมีความรู้ ความเข้าใจนโยบาย คณะกรรมการมีงานเยอะ ทำงานหลายกลุ่ม เวลาที่จะทุ่มเทให้กับบริษัทจึงมีน้อย 2) ปัญหาด้านผู้ประกอบการ บางชุมชนไม่ช่วยเหลือตนเอง รอความช่วยเหลือเพียงอย่างเดียว การบริหารจัดการของกลุ่มยังทำได้ไม่ดี ยังไม่มีความเข้มแข็ง การเข้าไปช่วยเหลือก็ไม่สามารถเกิดความยั่งยืนได้ 3) ปัญหาเกี่ยวกับนโยบาย ในด้านงบประมาณ ที่การใช้งบประมาณของบริษัทฯ มีข้อจำกัดที่ไม่เอื้อต่อการนำงบประมาณมาใช้

### 3.2 สรุปผลการวิจัย และการอภิปราย

การวิจัยเรื่อง การนำนโยบายสานพลังประชารัฐไปสู่การปฏิบัติ: กรณีศึกษา บริษัท ประชาธิปไตยรักสามัคคีฉะเชิงเทรา (วิสาหกิจเพื่อสังคม) จำกัด ผู้วิจัยจึงได้ใคร่ขอเสนอแนะแนวทางในการปรับแก้ไขปัญหา ดังนี้

#### 3.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ภาครัฐควรสร้างการรับรู้ ความเข้าใจถึงเป้าหมายและ ขั้นตอนการดำเนินงานของบริษัทให้กับผู้ปฏิบัติงานให้รับทราบพร้อมนำไป ปฏิบัติอย่างชัดเจน ซึ่งอาจมีการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ การอบรมส่งเสริม ให้ความรู้ สร้างความเข้าใจให้กับคณะกรรมการ สร้างการรับรู้เกี่ยวกับนโยบาย ถูกต้อง

2) ภาครัฐควรลดมาตรการในการใช้เงินทุนของบริษัท เพราะ ถือว่าเป็นบริษัทเอกชน ควรมีแนวทางในการดำเนินงานที่คล่องตัวมากกว่านี้ ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งบริษัทขึ้นมา ก็เพื่อต้องการให้มีความคล่องตัว มากกว่าการดำเนินงานแบบภาครัฐ

#### 3.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1) ควรมีการปรับเปลี่ยนคณะกรรมการให้มีความเหมาะสม เพื่อให้บริษัทสามารถดำเนินงานได้อย่างที่เต็มประสิทธิภาพของบริษัท

2) คณะกรรมการของบริษัทต้องหาความรู้เพิ่มเติมเพื่อ เพิ่มความรู้ ความเข้าใจภารกิจ บทบาท หรือแนวทางการดำเนินงานของบริษัท

3) การคัดเลือกชุมชน จำเป็นต้องมีการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน ต้องเลือกชุมชนที่มีความพร้อมในการรับการสนับสนุนจากบริษัท

4) เมื่อมีหน่วยงานใดเข้าไปส่งเสริมสนับสนุนชุมชนใดตามมติ ที่ประชุม ต้องมีการเข้าไปช่วยเหลืออย่างจริงจัง และมีการติดตามประเมินผล การปฏิบัติงาน

### บรรณานุกรม

- กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย. (2560). **แนวทางการดำเนินงานนโยบายสานพลังประชารัฐในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ.**
- คณะกรรมการกลุ่มปรับปรุงชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน. (2554). **เอกสารการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน.** นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ประชาไท. (2559). **รัฐ-ทุนใหญ่-ภาคประชาชน จับมือตั้ง บริษัท ประชาารัฐรักสามัคคีประเทศไทย จำกัด.** สืบค้นวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <https://prachatai.com/journal/2016/04/65521>
- วรเดช จันทรศร. (2552). **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ.** กรุงเทพมหานคร: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.
- วรทัศน์ อินทร์คัมพร. (2546). **การส่งเสริมการเกษตรกับการพัฒนาชนบท.** เชียงใหม่: ภาควิชาส่งเสริมและเผยแพร่การเกษตร คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2550). **นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- สยามรัฐ. (2559). **เดินทางจัดตั้งบริษัทประชารัฐรักสามัคคี.** สืบค้นวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.siamrath.co.th/n/3916>



**แนวทางการจัดการสิทธิของคนต่างด้าว ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร  
ของราชการ ในการเข้าถึงสถานะบุคคลตามกฎหมายของประเทศไทย**

**The process of alien rights under Thailand Official  
Information Act, B.E. 2540, in order to access Legal  
person status.**

ไพรัช ธีระชัยมหิทธิ\*

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา เลขที่ 19 หมู่ที่ 2 ตำบลแม่ง่า  
อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา 56000

Pairush Teerachaimahit

School of Law, University of Phayao 19 Moo 2, Mae Ka,  
Muang Phayao, Province of Phayao 56000

เมลล์ติดต่อ: legallyboy@hotmail.com

**บทคัดย่อ**

กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ได้รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่ถูกจัดเก็บโดยหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล โดยที่ผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการนี้ ไม่ได้กำหนดไว้เพียงแต่ประชาชนผู้มีสัญชาติไทย แต่รวมถึงบุคคลต่างด้าวผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยด้วยเช่นกัน ดังนั้นบุคคลต่างด้าวนั้น ย่อมมีสิทธิและได้รับการรับรองสิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารเช่นเดียวกับประชาชนผู้มีสัญชาติไทย ในขณะเดียวกันหากเป็นบุคคลต่างด้าวที่ไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ก็จะไม่สามารถใช้สิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการได้เช่นกัน

แม้ว่ากฎหมายได้รับรองสิทธิของบุคคลต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ แต่ยังคงพบว่ามีอุปสรรคปัญหาอยู่หลายประการ

---

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา

ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่เกิดขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐผู้ปฏิบัติปฏิบัติที่จะแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของคนต่างด้าวให้ถูกต้อง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอในการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร ของราชการ หรือในกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียเองก็ไม่ได้มีความเข้าใจในสิทธิตามกฎหมายที่ตัวเองมี จนนำไปสู่ปัญหาความไม่สามารถพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของตนได้ ด้วยเหตุนี้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการจึงเป็นกฎหมายที่สำคัญและมีผลต่อการพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของคนต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทย โดยบุคคลต่างด้าวนั้นสามารถกล่าวอ้างสิทธิตามกฎหมายเพื่อการให้ได้มา หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลส่วนบุคคลของตนที่หน่วยงานภาครัฐยึดถืออยู่ให้มีความถูกต้องตรงความเป็นจริงเพื่อที่ตนจะได้ใช้เพื่อพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของตนได้

**คำสำคัญ:** กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ, คนต่างด้าว, สถานะบุคคลตามกฎหมาย, บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย

## Abstract

Official Information Law has granted rights to people in order to access the government information which has been collected by government agencies, especially, the personal information. The subject of Official Information Law not only Thai citizen, but also including foreigners who are residents in Thailand as well. Therefore, the alien shall have the right and be granted the rights under Thai Official Information Law as well as Thai people, at the same time, if an alien who does not have a residence in Thailand he will not be able to exercise the rights under the official information law.

Although the law certifies the rights of foreigners who residing in Thailand, according to the Official Information law, But still found problems against their rights, such as the government agency refuses to correct the personal information of the alien, government officer do not have sufficient knowledge and understanding in compliance with the official information law, or the stakeholders themselves do not have the understanding of the legal rights they have. Leading to problems of inability to develop their legal person status, for this reason, the official information law is an important law to develop the legal persons status of aliens who are in Thailand, by the alien that can claim legal rights in order to adjust or change their personal information, that the government agencies hold, to be true and accurate so that they can use it to further develop their legal status

**Keywords:** Official Information Law, Alien, development of personal legal status, individual who has residence in Thailand without Thai nationality

## 1. บทนำ/ความเป็นมา

การกำหนดนโยบาย อันเกี่ยวกับสถานะบุคคลตามกฎหมายของรัฐต่าง ๆ ได้กระทำอย่างเข้มงวดในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐสมัยใหม่ได้นำเอานโยบาย การรักษาความมั่นคงของชาติมาใช้ โดยการกำหนดกฎหมาย ที่กำหนดคุณลักษณะบุคคลที่จะเป็นสมาชิกของรัฐของตนอย่างชัดเจน ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ การปรากฏบุคคลไร้สัญชาติหรือบุคคลที่รัฐ ไม่สามารถพิจารณาได้ว่าเป็นบุคคลของรัฐใด หรือบุคคลนั้นไม่มีข้อเท็จจริงตามกฎหมายที่จะอยู่ภายใต้การคุ้มครองของรัฐใด ทำให้บุคคลเหล่านั้นกลายเป็นบุคคลไร้สัญชาติ และเกิดมากขึ้นไปพร้อมกับการเกิดรัฐสมัยใหม่ซึ่งในประเทศไทยเองก็ได้ประสบปัญหาทางด้านสถานะบุคคลเกิดขึ้นเช่นกัน เมื่อนับเวลาย้อนหลังกลับไปตั้งแต่การเกิดขึ้นของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ปี พ.ศ. 2515 อันเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญของประเทศไทยที่มีการออกกฎหมายส่งผลให้มีการถอนสัญชาติไทย และทำให้มีบุคคลซึ่งเกิดในประเทศไทยไม่ได้สัญชาติไทยเป็นจำนวนมาก แม้ประเทศไทยจะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการไร้สัญชาติของบุคคลซึ่งเกิดในประเทศไทยมาเป็นระยะเวลาช้านาน ก็ยังพบว่าในปัจจุบันปัญหาบุคคลไร้สัญชาติที่เกิดในประเทศไทยและไม่สามารถพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของตนได้ยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยปัญหาอุปสรรคอย่างหนึ่งที่สำคัญของการพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของบุคคลเหล่านี้ คือการไม่สามารถหาข้อมูลหลักฐานเอกสารใด ๆ มาพิสูจน์การเกิดของตนได้ รวมถึงในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมากระบวนการจัดเก็บเอกสารข้อมูลส่วนบุคคลของรัฐบาลไทย มีความคลาดเคลื่อนไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ซึ่งหากข้อมูลส่วนบุคคลเหล่านั้นได้รับการจัดเก็บข้อมูลอย่างถูกต้อง บุคคลผู้ไร้สัญชาติที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยย่อมสามารถที่จะพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของตนต่อไปได้

เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2540 ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้กฎหมายข้อมูลของราชการในราชกิจจานุเบกษา โดยมีการกำหนดบังคับใช้กฎหมายนี้ในวันที่ 9 ธันวาคม 2540 ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรี ด้วยหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้คือ เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ

เป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารของทางราชการโดยมีข้อยกเว้นจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกันจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้<sup>1</sup>

จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการมุ่งเน้นในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลข่าวสารที่ได้รับการบันทึกจัดเก็บ ไว้กับหน่วยงานภาครัฐ โดยที่ผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการนี้ ไม่ได้กำหนดไว้เพียงแต่ประชาชนผู้มีสัญชาติไทย โดยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้บุคคลต่างด้าวผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยถือเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายนี้ด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม กรณีของบุคคลต่างด้าวบุคคลใดจะสามารถเป็นบุคคลผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยนั้น เป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญ เนื่องจากบุคคลต่างด้าวผู้นั้น เมื่อถูกกฎหมายยอมรับว่าเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยแล้ว ย่อมมีสิทธิและได้รับการรับรองสิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารเช่นเดียวกับประชาชนผู้มีสัญชาติไทย ในทางตรงกันข้ามพบว่า หากบุคคลนั้นเป็นบุคคลต่างด้าวที่กฎหมายไม่ได้ยอมรับว่าเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย บุคคลนั้นก็จะไม่กลายเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการเช่นกัน

ทั้งนี้ เป็นที่ยอมรับว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่หน่วยงานภาครัฐจัดเก็บไว้ นั้น เป็นข้อมูลที่สำคัญที่ใช้ในการพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของบุคคลไร้สัญชาติ ไม่ว่าจะสามารถเป็นบุคคลผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย บุคคลที่จะ

<sup>1</sup> “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ,” ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 114 ตอนที่ 46 ก, 2540, 10, กันยายน.

สามารถแปลงสัญชาติเป็นไทย บุคคลที่จะสามารถร้องขอลงรายการสัญชาติไทย ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือในกรณีที่ร้องขอหน่วยงานภาครัฐเพื่อการพัฒนา สถานะบุคคลตามกฎหมายอย่างอื่นเช่นการขอให้มีการรับรองการเกิด การ สมรส หรือการสิ้นสภาพสถานะบุคคล ล้วนแล้วแต่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่ หน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยเป็นผู้จัดเก็บ และนำมาใช้พิจารณาในการ กำหนดสถานะบุคคลของคนต่างด้าวทั้งสิ้น ดังนั้นหากข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล เหล่านั้น มีความไม่ถูกต้องหรือคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ไม่ว่าจะเป็น ความคลาดเคลื่อนไม่ถูกต้องในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ชื่อ นามสกุล ของบุคคล หรือ สถานที่ที่บุคคลนั้นเกิด และถูกบันทึกไว้ในระบบของหน่วยงานภาครัฐในอดีต ความไม่ถูกต้องกับความเป็นจริงนั้นย่อมทำให้โอกาสในการพัฒนาสถานะบุคคล ตามกฎหมายของบุคคลต่างด้าวผู้นั้นลดน้อยลง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติใน ฐานะเจ้าพนักงานของรัฐย่อมพิจารณา ข้อมูลที่หน่วยงานภาครัฐจัดเก็บไว้เป็น สำคัญ ทั้งนี้ในอดีตประเทศไทยประสบปัญหาในเรื่องการจัดเก็บข้อมูลของ หน่วยงานภาครัฐเป็นอย่างมาก การนำเทคโนโลยีมาจัดเก็บข้อมูลเพียงเกิดขึ้น ในช่วงระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ซึ่งก่อนหน้านั้นประเทศไทยยังใช้ระบบการ จัดเก็บ ข้อมูลจากการบันทึกบนกระดาษเป็นสำคัญ หากข้อมูลเหล่านั้นได้รับการ ทำลายหรือสูญหาย ย่อมนำไปสู่ปัญหาการพิสูจน์สถานะบุคคลได้ หรือใน กรณีที่มีการบันทึกข้อมูลที่คลาดเคลื่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบันทึกชื่อ นามสกุลของของบุคคล เช่นการบันทึกข้อมูลในทะเบียนประวัติบุคคลของชน กลุ่มน้อยต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยและการบันทึกทะเบียนประวัติบุคคล ในโครงการต่าง ๆ ของรัฐในเวลาต่อมา บุคคลคนเดียวกันไม่ได้รับการบันทึก ข้อมูลที่ถูกต้องตรงกัน ย่อมนำไปสู่ปัญหาความไม่น่าเชื่อถือในตัวทุกคนและ เอกสารที่บันทึกไว้ จนนำไปสู่ปัญหาการไม่สามารถพัฒนาสถานะบุคคล ตามกฎหมายของบุคคลนั้นได้ต่อไป

ภายหลังจากการที่มีการบัญญัติใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของ ราชการ พ.ศ. 2540 ทำให้บุคคลต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยมีโอกาสใน การแก้ไขข้อมูลบุคคลของตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับความเป็นจริง เพื่อเพิ่ม โอกาสที่จะพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของตนได้ต่อไป อย่างไรก็ตามการ ใช้สิทธิของบุคคลต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร

ของราชการนั้น ยังพบว่ามีอุปสรรคปัญหาอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่เกิดขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐผู้ปฏิบัติปฏิบัติที่จะแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของคนต่างด้าวให้ถูกต้อง โดยที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอในการปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อมูลข่าวสาร ของราชการ หรือในกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียเองก็ไม่ได้มีความเข้าใจในสิทธิตามกฎหมายที่ตัวเองมี จะนำไปสู่ปัญหาความไม่สามารถพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของตนได้ ดังนั้นการศึกษาวิจัยนี้จึงมุ่งเน้นเพื่อที่จะทราบถึงปัญหาอุปสรรคและแนวทางที่จะนำกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ มาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดแก่บุคคลต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยเพื่อที่จะทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของตนตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการจนนำไปสู่ความสามารถที่จะพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมาย ของตนได้ต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อให้ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคลต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

1.2.2 เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของบุคคลต่างด้าวผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยในการพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมาย โดยการนำเอาพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาปฏิบัติใช้

1.2.3 เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของบุคคลต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคของการนำเอากฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการมาใช้ เพื่อที่บุคคลต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยจะสามารถนำไปพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของตนได้ โดยมีการศึกษาถึงสิทธิและหน้าที่ที่บุคคลต่างด้าวมีตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรค

ของการนำกฎหมายดังกล่าวมา จนนำไปสู่ แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมต่อไป

#### 1.4 สมมุติฐาน

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการพ 2540 .ศ.สามารถที่จะพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของบุคคลต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยได้ หากเจ้าของปัญหานั้นได้มีความรู้ความเข้าใจในการนำเอากฎหมายนั้นมาใช้อย่างแท้จริง

#### 1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัย เชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีทั้งการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ทั้งการศึกษาเอกสารชั้นปฐมภูมิ (Primary document) ได้แก่ บทบัญญัติกฎหมาย และเอกสารชั้นทุติยภูมิ (Secondary Document) ทั้งตำรา คำอธิบายกฎหมาย ทฤษฎีกฎหมาย รายงานศึกษาวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเมื่อรวบรวมเอกสารและข้อมูลแล้ว จะนำไปศึกษาโดยการเรียบเรียงด้วยวิธีการพรรณนาและ วิเคราะห์อธิบาย เพื่อตอบคำถามของการวิจัยและหาแนวทางการ นำเอากฎหมายข้อมูลเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อไป

## 2. ผลการวิจัย

กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการถือได้ว่า เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากการบันทึกประวัติข้อมูลส่วนบุคคลทั้งหลายอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลภาครัฐ และข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลที่หน่วยงานภาครัฐใช้พิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครองต่างๆ ดังนั้นหาข้อมูลต่างๆ เหล่านี้มีความคลาดเคลื่อนไม่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง ย่อมมีผลทำให้บุคคลต่างด้าวที่มีสิทธิตามกฎหมายนั้น ไม่สามารถที่จะพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของตนได้ตามสิทธิที่ตนมี

ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ .ศ. 2540 ได้รับรองสิทธิแก่บุคคลต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ให้สามารถตรวจสอบแก้ไขข้อมูลส่วนบุคคลของตน และสามารถโต้แย้งหน่วยงานภาครัฐ ให้มีการแก้ไข

ข้อมูลให้ถูกต้อง อีกทั้งยังสามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ จึงถือได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสอย่างยิ่งสำหรับบุคคลต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยที่จะพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของตนต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่ายังคงพบเห็นปัญหาสำคัญของการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งพบสภาพปัญหาดังที่ จะได้อธิบายต่อไปนี้

## 2.1 สภาพปัญหาของบุคคลเจ้าของปัญหา

บุคคลเจ้าของปัญหาในที่นี้หมายความถึง บุคคลต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ซึ่งถือเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มบุคคลต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยที่ประสงค์ที่จะพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของตน อันจะต้องผูกพันเกี่ยวข้องกับข้อมูลของตนที่หน่วยงานราชการต่างๆของรัฐได้จัดเก็บข้อมูลไว้ หากข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลต่างด้าวนั้นมีความคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงย่อมส่งผลกระทบต่อความสามารถในการพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลของบุคคลต่างด้าวนั้นด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้การใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ในการเข้าถึง หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลต่างๆให้ถูกต้องดังที่พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 25 วรรคแรก และมาตรา 25 วรรคสาม จึงเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลของคนต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทย บุคคลต่างด้าวนั้นมีสิทธิตรวจดูหรือได้รับสำเนาข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น โดยทำคำขอเป็นหนังสือ เพื่อขอตรวจดูเอกสารนั้น หากพบว่าข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตนนั้นไม่ถูกต้องตามที่แท้จริง ให้มีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐที่ควบคุมดูแลข้อมูลข่าวสารแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารส่วนนั้นได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าว และแจ้งให้บุคคลนั้นทราบโดยไม่ชักช้า<sup>2</sup>

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, คู่มือนักบริหารการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ, (ม.ป.ท.), 2546, หน้า 31.

อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการนี้ ยังพบว่าในทางปฏิบัติผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย หรือบุคคลเจ้าของปัญหาเหล่านี้ยังไม่สามารถบังคับใช้สิทธิตามที่กฎหมายรับรองสิทธิไว้อย่างเต็มที่ ซึ่งการไม่สามารถบังคับใช้สิทธิได้อย่างเต็มที่ที่สมบูรณ์นี้ เกิดจากหลากหลายปัจจัยที่มาจากผู้เป็นเจ้าของปัญหานั้นเอง เช่น การไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายหมายที่ได้ให้การรับรองสิทธิตามกฎหมายไว้แล้วเป็นอย่างดี ความเกรงกลัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจนไม่สามารถอ้างถึงสิทธิตามกฎหมายที่ตนเองมี ดังนั้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาของบุคคลเจ้าของปัญหานี้ ผู้วิจัยจึงได้กำหนดประเด็นปัญหาในการศึกษาไว้ดังต่อไปนี้

### 2.1.1 การไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายของเจ้าของปัญหา

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประกาศใช้บังคับมาเป็นระยะเวลากว่า 20 ปี โดยที่กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ และรวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนที่อยู่ภายใต้การจัดการของภาครัฐ แต่อย่างไรก็ตาม ประชาชนทั่วไปยังมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายฉบับนี้ไม่มากนัก คงมีเพียงนักกฎหมาย องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนบางกลุ่มเท่านั้นที่เข้าใจถึงการรับรองสิทธิของประชาชนภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ทั้งนี้การขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย นำไปสู่การที่บุคคลเจ้าของปัญหาไม่สามารถพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลอันถูกต้องและเหมาะสมได้ โดยความรู้ความเข้าใจในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่สำคัญต่อการพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคล ซึ่งบุคคลเจ้าของปัญหาที่มีความจำเป็นที่จะต้องรู้มีดังต่อไปนี้

1) ความรู้ในกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการต่อการแก้ไข ชื่อ นามสกุล วันเดือนปีเกิด ที่ไม่ถูกต้องตรงความเป็นจริง ในเรื่องกำหนดสถานภาพบุคคลตามกฎหมายการบันทึกวันเดือนปีเกิดในเอกสารราชการมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากประเทศไทยได้มีการบัญญัติกฎหมายสัญชาติและมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสัญชาติดังกล่าวไว้หลายยุคหลายช่วงสมัย ทำให้การกำหนดสถานะบุคคลตามกฎหมายของบุคคลต่างๆจะมีสิทธิในสัญชาติไทยหรือไม่ย่อมเป็นไปตามกฎหมายสัญชาติที่ใช้บังคับอยู่ในเวลาที่บุคคลนั้นเกิด

ดังนั้นการบันทึกวันเดือนปีเกิดที่คลาดเคลื่อนไม่ถูกต้องอาจทำให้สิทธิตามกฎหมายของบุคคลนั้นเสื่อมเสียไปด้วยเช่นกัน ในกรณีเช่นนี้หากเจ้าของปัญหาพบว่าข้อมูลเกี่ยวกับวันเดือนปีเกิดของตนไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง และหน่วยงานราชการไม่แก้ไขให้ถูกต้องย่อมมีสิทธิ์ที่จะร้องขอให้แก้ไขข้อมูลดังกล่าวให้ถูกต้องเสีย ตามสิทธิของตนที่ได้รับการคุ้มครองไว้ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

2) ความรู้ในกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการต่อกรอบระยะเวลาของกฎหมาย การที่ผู้ทรงสิทธิ์ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารได้ร้องขอให้หน่วยงานของรัฐแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารทำเอกสารของราชการนั้นให้ถูกต้องตามความเป็นจริง แต่ได้รับการปฏิเสธ ไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารตามคำขอ ในกรณีเช่นนี้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดกรอบระยะเวลาของการยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ในมาตรา 25 วรรคสาม โดยบัญญัติให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยภายในระยะเวลา 30 วันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยินยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานราชการ ซึ่งหากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงเอกสารให้ถูกต้องย่อมไม่สามารถที่จะหามาได้ซึ่งเอกสารที่จะพิสูจน์สิทธิของตนเองในการที่จะพัฒนาฐานะบุคคลตามกฎหมายของตนได้ต่อไป อีกทั้งไม่สามารถใช้สิทธิตามกระบวนการของกฎหมายขั้นต่อไปได้เนื่องจากตนเองเลยที่จะไม่อุทธรณ์ภายในกรอบของระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นเจ้าของปัญหาจะต้องทราบกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเพื่อที่จะใช้สิทธิของตนให้ทันตามระยะเวลาที่กฎหมายข้อมูลข่าวสารได้กำหนดไว้

3) ความรู้ในกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการต่อเกี่ยวกับหนังสือรับรองถิ่นที่พำนักอาศัยในประเทศ ภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นอกจากจะได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “คนต่างด้าว” ไว้ในมาตรา 4 โดยให้หมายความว่าเป็น “บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยและไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย” ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล มาตรา 21 ยังได้พูดถึงบุคคลธรรมดาไว้ในมาตรา 21 โดยระบุว่าเพื่อประโยชน์แห่งหมวดนี้

“บุคคล” หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทย และบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ดังนั้นการที่จะเป็นบุคคลธรรมดาที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารในกรณีผู้ที่ไม่มีสัญชาติไทย การมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก โดยทั่วไปหน่วยงานราชการที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องการออกหนังสือรับรองถิ่นที่พำนักอาศัยในประเทศไทยได้แก่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คนต่างด้าวหรือบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ย่อมสามารถที่จะร้องขอหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตนให้ถูกต้องได้ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการเช่นกัน เพื่อที่จะสามารถนำเอกสารที่ถูกต้องนั้นมาพัฒนาสิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายของตนเองได้ เนื่องจากการถือว่าบุคคลมีถิ่นที่พำนักอาศัยในประเทศไทย มีประโยชน์ในการพัฒนาสิทธิของบุคคลได้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากผู้นั้นมีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทย บุคคลต่างด้าวนั้นย่อมสามารถที่จะร้องขอแปลงสัญชาติเป็นไทยได้ตามกฎหมายสัญชาติ หรือในกรณีของบุตรคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยมีสิทธิ์การได้สัญชาติไทยโดยการเกิดตามหลักดินแดน ดังนั้นการทำให้ได้มาซึ่งหลักฐานที่ว่าตนเป็นผู้มีถิ่นที่พำนักอาศัยในประเทศไทยจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง

### 2.1.2 ความเกรงกลัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

ในยุคสมัยปัจจุบัน ซึ่งเป็นยุคที่รัฐได้ออกกฎหมาย หลากหลายฉบับเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชน ดังจะเห็นได้จากตั้งแต่การบัญญัติกฎหมายคุ้มครองสิทธิของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญตลอดจนกฎหมายลำดับชั้นรองลงอื่นๆ และเป็นยุคที่องค์กรทุกภาคส่วนต่างคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ยังไม่เคยมีมาก่อนในอดีต อย่างไรก็ตามภาพลักษณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐยังถูกมองว่าเป็นผู้มีอำนาจเหนือประชาชน คำสั่งหรือสิ่งที่เจ้าหน้าที่รัฐบอกเป็นสิ่งที่ประชาชนจะต้องปฏิบัติตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยซึ่งมีความรู้สึกไม่มั่นใจในสิทธิตามกฎหมายที่ตนมีเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ในกรณีที่จะต้องติดต่อกับหน่วยงานราชการ บุคคลกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มีความเกรงกลัวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนที่ตนเองได้เข้าไปติดต่อกับราชการ ด้วยความเกรงกลัวที่ว่านี่ไม่ใช่เป็นลักษณะที่หวาดกลัวหากแต่เป็นการที่ตนจำยอมที่จะต้องปฏิบัติตาม คำสั่งหรือสิ่งที่เจ้าหน้าที่รัฐบอก แม้ว่าคำสั่งหรือสิ่งที่

เจ้าหน้าที่รัฐบอกนั้นจะไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมายก็ตาม ซึ่งผลตามมาของการกระทำเช่นนั้นอาจส่งผลให้ กระบวนการการทำคำร้องขอ ในการพัฒนาสิทธิบุคคลตามกฎหมายของผู้ไม่มีสัญชาติไทยล่าช้าหรือติดขัดได้

## 2.2 ปัญหาที่เกิดจากหน่วยงานภาครัฐที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้มีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 หน่วยงาน ภาครัฐเองก็ได้มีความพยายามในการให้ความรู้เผยแพร่ข้อมูลที่สำคัญ และ บรรดาสิทธิต่างๆที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามยังคงมี ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ กฎหมายฉบับนี้อยู่หลายประการ โดยปัญหาที่สำคัญคือกรณีที่หน่วยงานภาครัฐ ขาดความรู้ความเข้าใจและความใส่ใจ ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูล ข่าวสารของราชการฯ และการให้บริการประชาชนด้านข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะผู้บริหารของหน่วยงาน<sup>3</sup> นอกจากนี้ก็มักจะปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูล ข่าวสาร โดยไม่ใช้ดุลยพินิจตามกฎหมาย และไม่แจ้งเหตุผลในการ ออกคำสั่งไม่ เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อีกทั้งมีความขัดแย้งระหว่างพระราชบัญญัติต่างๆ ที่มี บทบัญญัติของกฎหมายใหม่ๆ ขัดกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายข้อมูลข่าวสารได้กับทุกหน่วยงาน<sup>4</sup>

บุคคลไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยอยู่เป็นจำนวนมาก และมีคนต่างด้าว จำนวนไม่น้อยที่ถือว่าเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ เนื่องจากเขาเหล่านั้นถือว่าเป็นบุคคลผู้ซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ในกรณีนี้ที่ คนต่างด้าวกลุ่มนี้ต้องการที่จะพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายมีความจำเป็น ที่จะต้องใช้เอกสารของทางราชการหลากหลายฉบับเพื่อใช้ในการพัฒนาสิทธิ ของตนไม่ว่าจะเป็นเอกสารที่เกี่ยวกับสถานที่เกิด วันเดือนปีเกิด ทะเบียน ประวัตินี้ของครอบครัว สตรีบัตร ทะเบียนบ้าน ฯ ลฯ ซึ่งปรากฏว่าปัญหาอันเกิด

<sup>3</sup> นครินทร์ พงศ์ภาค, ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. 2540, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม), 2555.

<sup>4</sup> เขียรชัย ณ นคร, 2550, 10 ปี กับการดำเนินนโยบายกฎหมายข้อมูลข่าวสาร, 2550, สืบค้นเมื่อ 5 สิงหาคม 2561, จาก <https://www.isranews.org/south-news/329-investigative-06.html?pop=1&tmpl=component&start=100>

จากความผิดพลาดของเอกสาร เหล่านี้ล้วนแล้วแต่นำไปสู่การสูญเสียโอกาส ในการพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมาย

ปัญหาอันเกิดจากความผิดพลาดของเอกสาร ดังกรณีตัวอย่างต่อไปนี้ที่เกิดขึ้นกับชนกลุ่มน้อยชาวลาวที่อาศัยอยู่ในจังหวัดเชียงราย โดยมีการระบุสถานที่เกิดและสถานที่อพยพเข้ามาปีเดียวกันทำให้ข้อมูลขัดกับความเป็นจริง การระบุว่าหัวหน้าครอบครัวเกิดที่อำเภอแม่ฟ้าหลวงปี พ.ศ. 2498 แต่ในความเป็นจริงแล้วใน พ.ศ. 2498 ยังไม่มีการก่อตั้งอำเภอแม่ฟ้าหลวงแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังมีกรณีที่เจ้าหน้าที่อำเภอแก้ไขข้อมูลในทะเบียนประวัติชุมชนบนพื้นที่สูง โดยผลการ ข้อมูลในทะเบียนสำรวจบัญชีบุคคลในบ้านระบุเกิดในประเทศไทย แต่ในแบบพิมพ์ประวัติบุคคลบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2533- 2534 ถูกระบุว่าเกิดในประเทศไทยมาโดยความผิดพลาดของเอกสารซึ่งถูกจัดทำขึ้นโดยหน่วยงานภาครัฐ ในกรณีเช่นนี้ หากไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตรงกับข้อมูลอันเป็นจริง ย่อมจะทำให้บุคคลผู้ไร้สัญชาติไม่มีสิทธิ์ยื่นคำร้องขอลงรายการสัญชาติไทย อันเป็นการขัดขวางสิทธิในการพัฒนาสถานะบุคคลของเขาเหล่านั้น

### 2.3 แนวทางการจัดการสิทธิของคนต่างด้าว ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ ในการเข้าถึงสถานะบุคคลตามกฎหมายของประเทศไทย

ตามที่ได้กล่าวมาเบื้องต้น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2541 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “บุคคล” หมายถึง บุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทย และบุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทยแต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย จึงเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่ได้รองรับสิทธิเฉพาะบุคคลที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น แต่ยังรวมถึงคนต่างด้าวที่มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทยด้วย ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในเบื้องต้นว่า บุคคลต่างด้าวที่นั่นอาจเป็นบุคคลไร้สัญชาติที่มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทย ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้ถือว่าเป็นบุคคลที่มีสิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารเช่นกัน โดยบุคคลต่างด้าวสามารถใช้ประโยชน์จากกฎหมายข้อมูลข่าวสารในการที่จะพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของตนได้ภายใต้หลักกฎหมายที่บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนี้

### 2.3.1 สิทธิในการขอคำปรึกษาการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ดังนี้ “ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้น ในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ และให้คำปรึกษาแก่เอกชน เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้” เมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์ของ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัตินี้ จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ภายใต้กฎหมายฉบับนี้นั้น ส่งผลประโยชน์ให้แก่เอกชน ในการที่จะได้รับคำปรึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐอันมีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและธุรการ ให้แก่คณะกรรมการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยที่ คำว่า “เอกชน” นั้นย่อมหมายถึง บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล โดยบุคคลธรรมดา ในที่นี้ กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการก็ได้บัญญัติอย่างชัดเจนแล้วว่า บุคคลธรรมดาที่เป็นบุคคลต่างด้าวและมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยย่อมมีสิทธิ ตามกฎหมายฉบับนี้และย่อมได้รับคำปรึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการข้อมูล ข่าวสารของราชการตามมาตรา 6 ด้วยเช่นกัน

### 2.3.2 สิทธิในการเข้าขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

บุคคลต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย อันรวมถึงบุคคลไร้สัญชาติ ที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยด้วยนั้น ย่อมเป็นผู้มีสิทธิที่จะขอเข้าตรวจดู ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 9 ได้ โดยภายใต้ มาตรา 9 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้หน่วยงานราชการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา 9 เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจดูได้ โดยอย่างน้อยต้องมีข้อมูลดังต่อไปนี้

(1) ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้ง ความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว

(2) นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 7 (4)

(3) แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่ กำลังดำเนินการ

(4) คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน

(5) สิ่งพิมพ์ที่ได้มีการอ้างอิงถึงตามมาตรา 7 วรรคสอง

(6) สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือ สัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

(7) มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย หรือโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้ระบุรายชื่อรายงานทางวิชาการ รายงาน ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลข่าวสารที่นำมาใช้ในการพิจารณาไว้ด้วย

(8) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ทั้งนี้ บุคคลที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจสอบ ขอสำเนาหรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งได้ ในกรณีที่เหมาะสมหน่วยงานของรัฐโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ จะวางหลักเกณฑ์เรียกค่าธรรมเนียมในการนั้นก็ได้ ในการนี้ให้คำนึงถึงการ ช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยประกอบด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติ ไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 11 วรรค วรรคสี่

### 2.3.3 สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารอื่นใดของราชการนอกจากข้อมูล ข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ตามมาตรา 11 แห่ง พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ภายใต้มาตรา 11 แห่งกฎหมายฉบับนี้ได้รับรองสิทธิให้บุคคลซึ่งรวมถึง บุคคลต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยย่อมสามารถขอข้อมูลข่าวสารอื่นใด ของราชการนอกจากข้อมูลข่าวสารของราชการที่ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หรือข้อมูลข่าวสารที่ได้จัดไว้ให้ประชาชนได้เข้าตรวจดูแล้ว หรือข้อมูลข่าวสาร ที่จัดให้ชวนได้ค้นคว้าตามมาตรา 26 แล้ว ถ้าเป็นข้อมูลข่าวสาร ที่หน่วยงานของรัฐ มีอยู่แล้วในสภาพที่พร้อมจะ ได้โดยไม่ต้องทำการวิเคราะห์จำแนกรวบรวมหรือ จัดให้มีขึ้นใหม่ และการร้องขอนั้นมีได้เป็นไปเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ทางการค้า

และหน่วยงานของรัฐเห็นว่า เป็นเรื่องจำเป็นเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพสำหรับผู้นั้นหรือเป็นเรื่องที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะหน่วยงานของรัฐจะจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้ก็ได้

**2.3.4 สิทธิที่จะรู้ถึงข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่หน่วยงานของรัฐได้จัดเก็บรวมทั้งสิทธิในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลส่วนบุคคลของตนให้ถูกต้องตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540**

ภายใต้มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัตินี้ นอกจากบุคคลต่างด้าวจะมีสิทธิในการขอข้อมูล ส่วนบุคคลของตนเอง และหากพบว่าข้อมูลส่วนบุคคลของตนนั้นไม่ถูกต้อง คาดเคลื่อน จนเป็นเหตุที่ตนจะไม่สามารถใช้ได้เพื่อการพัฒนาสถานะบุคคลของตนเองต่อไป ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสารฉบับนี้ บุคคลต่างด้าวย่อมมีสิทธิตามกฎหมาย ที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสารที่ไม่ถูกต้องนั้นให้ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง เพื่อตนจะได้มีโอกาสในการที่จะพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของตนต่อไป ภายใต้มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัตินี้ นอกจากบุคคลต่างด้าวจะมีสิทธิในการขอข้อมูล ส่วนบุคคลของตนเอง และหากพบว่าข้อมูลส่วนบุคคลของตนนั้น ไม่ถูกต้อง คาดเคลื่อน จนเป็นเหตุที่ตนจะไม่สามารถใช้ได้เพื่อการพัฒนาสถานะบุคคลของตนเองต่อไป ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสารฉบับนี้ บุคคลต่างด้าวย่อมมีสิทธิตามกฎหมายที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลข่าวสารที่ไม่ถูกต้องนั้นให้ถูกต้องตรงกับความเป็นจริง เพื่อตนจะได้มีโอกาสในการที่จะพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของตนต่อไป ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ดูแล จัดการข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของตนเองนั้น ไม่ยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารให้ตรงกับความเป็นจริง คนต่างด้าวผู้มีสิทธินั้น สามารถที่จะอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดข้อมูลข่าวสารภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่ยอมแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสาร

## 2.4 แนวทางการใช้สิทธิตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

### 2.4.1 การใช้สิทธิตามกระบวนการทางการปกครอง

ในกรณีที่บุคคลต่างด้าวหรือผู้ไร้สัญชาติได้ดำเนินการยื่นคำร้องต่อฝ่ายปกครองเพื่อพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของตน ไม่ว่าจะเป็นการพิสูจน์

ถิ่นที่เกิด ภูมิลำเนา ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล หรือคำร้องขอลงรายการสัญชาติไทย หากฝ่ายปกครองพิจารณาแล้วมีคำสั่งใดๆอันเป็นการปฏิเสธคำร้องนั้น คำสั่งเช่นนั้นย่อมถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่ จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผล กระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน ในกรณีเช่นนี้ บุคคลต่างด้าวหรือผู้ไร้สัญชาตินั้นจะกลายเป็นคู่กรณี ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และมีสิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยสังเขป ดังต่อไปนี้

- (1) สิทธิได้รับแจ้งผลกระทบต่อสิทธิ (มาตรา 30)
- (2) สิทธิที่จะมีที่ปรึกษาทางกฎหมาย และตั้งผู้ทำการแทน (มาตรา 23 24 และ มาตรา 25)
- (3) สิทธิได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ในกระบวนการพิจารณา (มาตรา 27)
- (4) สิทธิตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่ (มาตรา 31 และมาตรา 32)
- (5) สิทธิได้รับรู้เหตุผลของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่ง (มาตรา 37)
- (6) สิทธิได้รับทราบแนวทางหรือวิธีการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อไป (มาตรา 40)

#### 2.4.2 การใช้สิทธิตามกระบวนการศาลปกครอง

ในกรณีที่บุคคลต่างด้าว หรือผู้ไร้สัญชาติได้รับผลกระทบต่อการมีคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของตน รวมทั้งในกรณีที่มีการขอให้สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ บุคคลต่างด้าวหรือผู้ไร้สัญชาตินั้นย่อมที่จะสามารถโต้แย้งสิทธิเหล่านั้นโดยยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 9 พ.ศ. 2560)<sup>5</sup> มาตรา 42 วรรคแรก บัญญัติว่า

<sup>5</sup> “พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2560,” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134, ตอนที่ 98 ก, หน้า 5, 2560, 26, กันยายน.

“ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และแก้ไขหรือ บรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

## 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในกรณีที่บุคคลต่างด้าวได้รับผลกระทบและอุปสรรคในการเข้าถึงโอกาสในการ พัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของตน ไม่ว่าจะเป็ด้วยเหตุที่บุคคลต่างด้าวนั้นเองไม่ทราบ หรือไม่รู้ถึงสิทธิตามกฎหมายที่ตนมีอยู่ ในขณะที่เดียวกันโอกาส ในการพัฒนาสิทธิ ในสถานะบุคคลตามกฎหมายก็อาจได้รับผลกระทบจากการ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเองไม่เข้าใจหรือไม่ทราบถึงสิทธิของบุคคลที่บุคคลต่างด้าวนั้น มีอยู่ บุคคลต่างด้าวนั้นสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายและกระบวนการต่างๆ ที่ประเทศไทย เปิดช่องและโอกาสให้ทำได้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้สิทธิภายใต้ กฎหมายข้อมูลข่าวสาร การใช้สิทธิตามกระบวนการทางการปกครอง การใช้สิทธิ ตามกระบวนการศาลปกครอง หรือการใช้สิทธิตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ นอกจากนี้ผู้ศึกษาวิจัยมีข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรคในการ พัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของคนต่างด้าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ข้อมูลข่าวสารของราชการ ดังต่อไปนี้

1) ในกรณีที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากบุคคลต่างด้าวเจ้าของปัญหาเอง ความไม่รู้กฎหมายเป็นปัจจัยสำคัญองสรานต์ไม่สามารถ ใช้สิทธิที่มีอยู่ภายใต้ กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะเห็นได้ว่าตัวกฎหมายข้อมูลข่าวสาร ของราชการเองนั้น เป็นกฎหมายที่รับรองและคุ้มครองสิทธิของบุคคล หากแต่ บุคคลที่เกี่ยวข้องไม่รู้ถึงสิทธิที่มีอยู่ การใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพเพื่อ คุ้มครองสิทธิของตนย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ดังนั้นบุคคลต่างด้าวผู้ประสงค์ จะพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของตนโดยอาศัยกฎหมายข้อมูลข่าวสาร ของราชการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่ถูกต้อง ที่จะนำไปใช้เป็น เอกสารหลักฐานประกอบคำร้องขอให้มีการพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมาย

ของตนต่อหน่วยงานราชการ จะต้องศึกษาถึงสิทธิต่างๆ ที่กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการได้กำหนดและรับรองสิทธินั้นไว้ ไม่เพียงแต่ตัวบุคคลเจ้าของปัญหาที่จะต้องแสวงหาความรู้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องและมีความสำคัญนี้ หน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งหลายที่มีหน้าที่หรือทำงานเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของคนต่างด้าวเหล่านี้ต้องเล็งเห็นความสำคัญและมีความรู้ความเข้าใจมากพอที่จะกระจายและประชาสัมพันธ์ความรู้ที่ถูกต้องไปยังคนต่างด้าวเหล่านั้น เพื่อที่จะขจัดปัญหาความไม่รู้กฎหมายที่รับรองและคุ้มครองสิทธิ อันนำไปสู่ความสามารถในการที่จะพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของตนได้ต่อไป

2) ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาที่เกิดจากหน่วยงานภาครัฐที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย รัฐชาติปดัยในฐานะที่เป็นผู้ดูแลกฎหมาย ในการบังคับใช้กฎหมาย ข้อมูลข่าวสารของราชการอันเป็นกฎหมายที่ค้ำประกันสิทธิของบุคคลและได้รับการยอมรับว่า สิทธิในข้อมูลข่าวสารของบุคคลแต่ละคนนั้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะต้องได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามผลกระทบของบุคคลที่ไม่สามารถพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของตนได้ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอต่อการมีอยู่ของสิทธิในข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของคนต่างด้าว การปฏิเสธไม่ให้แก่ไขข้อมูลส่วนบุคคลให้ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปสู่ความไม่สามารถที่จะแก้ไขสถานะบุคคลตามกฎหมายของบุคคลต่างด้าวนั้นได้ ดังนั้นการให้และทบทวนความรู้ของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องในกฎหมายที่สำคัญเช่นนี้จึงเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง หากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเข้าใจและเคารพสิทธิที่มีอยู่ภายใต้กฎหมายของบุคคลต่างด้าวเช่นนั้นแล้ว โอกาสและความสมารถที่จะได้รับการพัฒนาสถานะบุคคลตามกฎหมายของบุคคลต่างด้าวย่อมเกิดได้มากขึ้น นอกจากนี้การประชาสัมพันธ์ถึงความสำคัญและมีอยู่ของกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการในองค์กรต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐต้องจะทำอย่างสม่ำเสมอ

3) รัฐจะต้องมีการทบทวนกฎหมายระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องข้อมูลของบุคคลต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย หากพบว่ากฎหมายระเบียบข้อบังคับต่างๆ เหล่านี้มีความขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับ

กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของบุคคลต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย รัฐหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการทบทวนแก้ไขกฎหมายระเบียบข้อบังคับเหล่านั้นให้ถูกต้องและสอดคล้องกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการที่ได้คุ้มครองและรับรองสิทธิบุคคลต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย

4) การเผยแพร่ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ที่รับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชน และรวมถึงรับรองสิทธิที่มีอยู่ของคน ที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย เช่น กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการจะเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในภาคประชาชนและขจัดปัญหาความไม่รู้ ความไม่ชัดเจนในการใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้นนอกจากหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงอย่างเช่นสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ หน่วยงานที่มีบทบาทให้ความรู้ทางกฎหมายแก่สังคมทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นภาคการศึกษา มหาวิทยาลัย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่มีบทบาทในสังคมอย่างเช่น สภานายความ หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นไม่ว่าจะเป็นสำนักงานอัยการ ตำรวจ กรมการปกครอง ต้องเข้ามามีบทบาทในการให้ความรู้กฎหมายที่ถูกต้องแก่สังคม เพื่อนำไปสู่การคุ้มครองและรับรองสิทธิตามกฎหมายของประชาชนและคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย

### บรรณานุกรม

โครงการพัฒนาวิทยากรเครือข่ายภาคประชาชนเพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ. คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยพะเยา. 2554.

นครินทร์ พรสีภาค. (2555). ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.

เจียรชัย ณ นคร. (2550). 10 ปี กักการดำเนินนโยบายกฎหมายข้อมูลข่าวสาร.

สืบค้นวันที่ 5 สิงหาคม 2561, จาก <https://www.isranews.org/south-news/329-investigative-06.html?pop=1&tmpl=component&start=100>

คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านความเสมอภาคระหว่างเพศในคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (2557). ประสบการณ์กับการเข้าถึงความยุติธรรมของผู้หญิงชาติพันธุ์. นนทบุรี: สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 38 ก. หน้า 13-22, วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2551.

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ. ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 114 ตอนที่ 46 ก, วันที่ 10 กันยายน 2540.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2560. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134. ตอนที่ 98 ก. หน้า 5, วันที่ 26 กันยายน 2560.

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (2546). คู่มือนักบริหารการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ. ม.ป.ท.

การบังคับใช้กฎหมายและแนวทางเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่  
โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน  
จังหวัดเชียงราย \*

Law Enforcement and a Guideline for the  
Archaeological Site Administration of WiangChiangSaen  
Municipality, ChiangSaen District, Chiangrai Province.

พิทักษ์ ศศิสุวรรณ \*\*, สุรพี โพธิสราษ \*\*, และยิ่งศักดิ์ เพชรนิล \*\*

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

80 หมู่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

อีเมลติดต่อ: pitak.sas@cru.ac.th

Pitak Sasisuwan, Surapee Pothisaratch and Yingsak Pechnil

School of Law, Chiang Rai Rajabhat University

80 moo.9 Muang District Chang Rai Province 57100

E-mail: pitak.sas@cru.ac.th, sompan\_pho@hotmail.com,

Pechnil2019@gmail.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาสภาพการบังคับใช้กฎหมายและหาข้อเสนอในการบังคับใช้กฎหมายบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพจากการศึกษาเอกสารด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และสัมภาษณ์ประชาชน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแบบเฉพาะเจาะจง แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อหา

---

\* งานวิจัยเรื่องการพัฒนาแนวทางบังคับใช้กฎหมายเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงรายโดยงานวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนการทำวิจัยจากมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

\*\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

แนวนโยบายที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา ซึ่งผลการศึกษาสภาพปัญหาพบว่า อำนาจในการบริหารจัดการบนพื้นที่โบราณสถานยังคงเป็นของกรมศิลปากร ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และมีได้ให้อำนาจโดยตรงแก่เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน ซึ่งเป็นฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้าบริหารจัดการพื้นที่อย่างเต็มรูปแบบ การดำเนินกิจกรรมใดๆบนพื้นที่โบราณสถานนั้น จำเป็นต้องขออนุญาตใช้พื้นที่กับหน่วยงานกรมศิลปากรเป็นครั้งคราว ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการ ทั้งไม่สามารถแสวงหารายได้ที่มีจำนวนมากพอสำหรับต่อยอดในเชิงบริหารจัดการพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพทางผู้บริหารจึงควรมีแนวทางในการปฏิบัติงานดังนี้

1. ควรมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมศิลปากร ในการดำเนินการจัดกิจกรรมบนพื้นที่โบราณสถานในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน พร้อมแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานเพื่อความโปร่งใส ชัดเจนในอำนาจดำเนินการ และถูกต้องตามหลักเกณฑ์การอนุรักษ์ของกรมศิลปากร โดยระบุเป็นบันทึกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเป็นแผนปฏิบัติงานประจำปีของเทศบาล

2. กรมศิลปากรควรจัดทำคู่มือเบื้องต้นการดูแลรักษาโบราณสถานและจัดทำคู่มือเกี่ยวกับกฎหมาย กฎระเบียบด้านการปกป้องคุ้มครองมรดกทรัพย์สินทางศิลปวัฒนธรรม รวมทั้งขั้นตอน แนวทางและ วิธีการดำเนินการทางกฎหมาย เพื่อมอบให้กับเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนใช้ประกอบการดำเนินกิจกรรมตามแผนงาน

3. มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ควรเป็นหน่วยงานที่เข้ามาร่วมบริการวิชาการแก่ท้องถิ่นโดยประสานกรมศิลปากรสำหรับการส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญชำนาญ ไปเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำแก่เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถาน

**คำสำคัญ:** เชียงแสน, อำนาจทับซ้อน, การบังคับใช้กฎหมาย, การบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถาน

## Abstract

The purpose of this research is investigation of Law Enforcement Guideline in the archaeological site administration of Wiang Chiangsaen Municipality, ChiangSaen District, Chiangrai Province.

This study is a qualitative research which get from document data and interview of the people and identifiable official in Wiang Chiangsane district. To Make a data which find out a proper policy that working to solve their problem. The result shows that the authority in archaeological site administration belongs to the Fine Arts Department follow the Ancient Monuments, Antiques, Objectives of Artland National Museum Act, B.E 2504. They did not give a full of authority which is the power for taking care of the area such as Any activity on the archaeological site to Wiang Chiangsaen Municipality. Wiang Chiangsaen Municipality needs to request permission for using the area from the Fine Arts Department. A belatedness to make the project which produce an income. This is a reason why they can not make a budget from this income to do the further management in their area.

Wiang Chiangsaen Municipality could have any principle as follow. First, Making a guideline and principle for co-operation between local organizations with the Fine Arts Department. This guideline could explain about the rule for doing activity on archeological site in WiangChiangSaen Municipality area which can be identified as a memorandum of cooperation between agencies. Second, The Fine Arts Department should prepare a preliminary guideline for WiangChiangSaen Municipality. The guideline could be identify the maintenance of historic sites and create the Rules for a heritage protection, cultural assets. Nevertheless, the guideline

should include a procedures and methods of legal process.

And third , Chiang Rai Rajabhat University, which is considered in “leader” of the academic in this area. They should be an agency who come to educate the local organizations. they can coordinate with the Fine Arts Department to support an expert consultant to Wiang ChiangSaen Municipality.

**keywords:** chiang saen, overlapping of authority, law enforcement, archaeological site administration

## 1. บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญต่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืน การประสานประโยชน์ของทุกภาคในส่วนในท้องถิ่นจึงมีความสำคัญ กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในบางครั้งไม่เกิดประสิทธิผลต่อการพัฒนา เพราะการบังคับใช้กฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นของเทศบาล ผู้วิจัยจึงมีความประสงค์จะทำการศึกษาวินิจฉัย สำหรับพัฒนาแนวทางบังคับใช้กฎหมายเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน ซึ่งมีความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ ขอบเขตการวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ดังนี้

การปกครองท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจการปกครองชุมชนให้กับประชาชนอย่างแท้จริง รูปแบบของการบริหารงานท้องถิ่นจึงต้องยึดโยงกับความต้องการของชุมชน การใช้กฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมีส่วนสำคัญในการนำพานโยบายสาธารณะสู่ชุมชนอย่างเหมาะสม เพื่อรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของคนในชุมชน สร้างความเข้มแข็งอย่างยั่งยืนตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐในบางโอกาส อาจนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานราชการท้องถิ่นกับประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะของเทศบาล ตลอดจนอำนาจทับซ้อนระหว่างหน่วยงานบางประเด็น ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ อาทิ การตีความกฎหมายของประชาชน การขาดความรู้ความเข้าใจในหลักกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมาย การขาดการสื่อสารจากฝ่ายรัฐหรือทั้งสองทาง การขาดจิตสำนึกร่วมกันถึงประโยชน์ส่วนรวมของสังคม หรือประชาชนอาจยังมิได้เกิดความตื่นตัวต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมเมืองและสังคมในอนาคตภายใต้นโยบายของประเทศ

กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในส่วนราชการท้องถิ่น มีความหลากหลายในรูปแบบและวิธีการ กฎหมายบางฉบับอาจสร้างความยุ่งยากให้กับประชาชนในการปฏิบัติตาม กฎหมายบางฉบับขัดต่อวิถีชีวิตของประชาชนในชุมชนหรือ

สอดคล้องกับการดำรงชีวิตตามบริบทของท้องถิ่นเชียงแสน ในขณะที่กฎหมายบางฉบับมีเจตนารมณ์ที่ดีในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมแต่ก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้ทันทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ได้

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น วิธีการบังคับใช้ของเจ้าหน้าที่รัฐ และเจตคติของประชาชนมีความจำเป็นต้องมีความสอดคล้องต่อกัน จึงจะนำไปสู่ผลกระทบแห่งการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นซึ่งประชาชนและผู้ปกครองท้องถิ่นจะต้องตระหนักถึงวิถีแห่งการประสานประโยชน์ตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายมหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ

ในงานวิจัยนี้ จึงมุ่งพัฒนาแนวทางบังคับใช้กฎหมายเพื่อการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนและหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อบูรณาการและนำเสนอต่อหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย ในการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายแก่ประชาชน ตลอดจนเจตนารมณ์ของการบังคับใช้กฎหมาย และแนวทางประสานประโยชน์ระหว่างกันเมื่อเกิดความขัดแย้งในประเด็นการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาสู่สังคมที่มีความเข้มแข็งและยั่งยืนในอนาคต

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

1.2.2 เพื่อค้นหาข้อเสนอที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

## 1.3 ระเบียบวิธีวิจัย

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหาและระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบไปด้วยการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับแก้ไข

พ.ศ.2562), พระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 เป็นต้น และสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ประชาชน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแบบเฉพาะเจาะจง เพื่อศึกษาสภาพการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการสรุปแบบอุปนัยเพื่อหาแนวโน้มนโยบายที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา

### 1.3.2 ขอบเขตด้านประชากรที่ศึกษา

เลือกประชากรแบบเฉพาะเจาะจงเพื่อสัมภาษณ์ อาทิ ผู้บริหารเจ้าหน้าที่เทศบาล เจ้าหน้าที่กรมศิลปากรผู้ดูแลความเรียบร้อยบริเวณโบราณสถาน และประชาชนผู้อาศัยในเขตพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน

### 1.3.3 ขอบเขตด้านสถานที่ศึกษา

เขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสนจังหวัดเชียงราย

### 1.3.4 ขอบเขตด้านระยะเวลาที่ศึกษา

ดำเนินการศึกษาวิจัยตลอดช่วงระยะเวลาการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 จนถึงสิ้นสุดการวิจัย

## 1.4 ประโยชน์ที่ได้รับ

1.4.1 ได้รับทราบสภาพการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

1.4.2 ได้ข้อเสนอที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

## 2. ผลการวิจัย

2.1 การบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

ในประเด็นการศึกษาสภาพการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ในมิติของระบบราชการ ผู้วิจัยพบว่า ระหว่างหน่วยงานมิได้มีข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจทับซ้อนในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานแต่อย่างใด เนื่องจากแต่ละหน่วยงาน ทั้งกรมศิลปากรและเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างก็ยึดถือกฎหมายคนละฉบับเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ตาม ในมิติของการพัฒนาซึ่งต้องมีการบริหารจัดการพื้นที่โดย “เจ้าภาพ” หลักในการดำเนินนโยบายจากฐานรากสู่ชุมชนก็คือท้องถิ่นเกิดข้อขัดข้องบางประการในการบริหารจัดการ เนื่องจากไม่มีอำนาจเข้าไปบริหารจัดการพื้นที่ซึ่งถือว่าเป็นจุด “อ่อนไหว” ทางศิลปวัฒนธรรมของชาติ เนื่องด้วยขาดงบประมาณ และขาดอำนาจทางกฎหมายในการบริหารจัดการโดยตรง นอกจากนี้ยังขาดองค์ความรู้ความชำนาญตามหลักวิชาการโบราณคดีในการบำรุงรักษาโบราณสถานเช่นเดียวกับกรมศิลปากรผู้มีความชำนาญงานด้านอนุรักษ์มากกว่า

เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน คือ ผู้ดำเนินการบริหารจัดการพื้นที่ถือเป็น “เจ้าภาพ” ผู้เป็นหลักในการพัฒนาพื้นที่ซึ่งยึดกฎหมายแม่บทสำหรับพัฒนาคือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496(ฉบับแก้ไขพ.ศ.2562) ซึ่งให้อำนาจในการบริหารจัดการ แสวงหารายได้ หรือประโยชน์เพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ ซึ่งในบริบทของการบริหารในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เมื่อถอดบทสัมภาษณ์จากกลุ่มประชากรผู้เป็นแกนนำชาวบ้านในพื้นที่พบว่าเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ พบข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนในพื้นที่กับหน่วยงานเทศบาลน้อยมาก และสามารถร่วมกันแก้ไขปัญหาได้อย่างสันติ

อย่างไรก็ตาม อำนาจในการบริหารจัดการบนพื้นที่โบราณสถานยังคงเป็นปัญหาเนื่องจากกฎหมายแม่บทตั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว มิได้ให้อำนาจแก่เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนในการเข้าบริหารจัดการพื้นที่อย่างเต็มรูปแบบ

การดำเนินกิจกรรมใดๆบนพื้นที่โบราณสถานจึงเป็นไปด้วยความยากลำบาก และจำเป็นต้องขออนุญาตใช้พื้นที่กับหน่วยงานกรมศิลปากรเป็นครั้งคราว ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการ และไม่สามารถแสวงหารายได้ที่มีจำนวนมากพอสำหรับต่อยอดในเชิงบริหารได้

2.2 ข้อเสนอที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย การท่องเที่ยวในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงราย ถือเป็นโอกาสสำหรับการสร้างรายได้ และการกระจายความเจริญทางอ้อมให้กับจังหวัด จึงมีการพยายามที่จะบริหารจัดการการท่องเที่ยวในเขตโบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน<sup>1</sup> ในประเด็นเกี่ยวกับการเข้าไปจัดกิจกรรมที่วัดร้างแต่ละแห่ง หากเทศบาลประสานขออนุญาตใช้พื้นที่กับทางกรมศิลปากร ว่าจะขอจัดกิจกรรมในโบราณสถานเช่น วัดเจดีย์หลวง วัดลอยเคราะห์ วัดป่าสัก โดยจะต้องมีการระบุรายละเอียดของกิจกรรมที่ชัดเจนในแต่ละคราว อาทิเช่น การใช้แสงสีเสียง ก็ สามารถทำได้ ซึ่งเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนเป็นแต่เพียงเจ้าภาพในการจัดกิจกรรม แต่ไม่มีอำนาจอื่นใดในบริเวณที่มีการประกาศให้เป็นโบราณสถาน รวมทั้งการสร้างสิ่งปลูกสร้างในเขตโบราณสถาน

อย่างไรก็ตาม การใช้พื้นที่โดยไม่กระทบต่อศิลปวัตถุ โดยเฉพาะพื้นที่รอบนอกโบราณสถาน พื้นที่บนบาทวิถีอันเป็นพื้นที่ที่เทศบาลดูแลโดยตรงตามกฎหมายก็สามารถบริหารจัดการได้โดยอำนาจของเทศบาล อาทิ การจัดตั้งแคร์ ที่นั่ง โต๊ะ ในลักษณะไม่ถาวร หรือที่เคลื่อนย้ายได้ กรมศิลปากรก็ได้ขีดช่องแต่ประการใด

### 3. อภิปรายผล

3.1 การบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

เมื่อเกิดสภาพการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

---

<sup>1</sup> สำนักงานจังหวัดเชียงราย, คู่มือด้านการท่องเที่ยวเชื่อมโยงกับประเทศอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขง, (ม.ป.ท.), 2556.

จึงจำเป็นจะต้องค้นคว้าแนวความคิดที่เข้ามามีบทบาทสำคัญสำหรับการพัฒนาพื้นที่โบราณสถานโดยประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ซึ่งมีแนวความคิดที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม ซึ่งมีผู้เสนอแนะไว้ว่าจำเป็นจะต้องสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับส่วนรวมก่อน Leon Duguit (1859-1928) นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศส เสนอทฤษฎีว่าด้วยความเป็นปึกแผ่นในสังคม<sup>2</sup> เขาได้เสนอว่า กฎหมายนั้นผูกพันแน่นกับข้อเท็จจริงในสังคม และนักกฎหมายมีหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงทางสังคมในการปรับใช้กฎหมายเสมอ ไม่ใช่ถือปัจเจกชนหรือเอกชนเป็นศูนย์กลาง ดังนั้นชุมชนมีหน้าที่ รัฐก็มีหน้าที่ในการสนับสนุนกิจกรรมของชุมชน อันได้แก่การรักษาความสงบและจัดให้บริการสาธารณะอย่างต่อเนื่องไม่ขาดตอน ทั้งนี้ก็เพื่อธำรงไว้ซึ่งความเป็นปึกแผ่นในสังคมนั่นเอง ดังนั้นแม้จะเป็นพื้นที่โบราณสถานก็จำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาโดยคำนึงถึงชุมชน และวาระของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จะใช้กฎหมายเพียงประการเดียวเพื่อการพัฒนาสังคมอันมีชีวิต และเคลื่อนไหวอยู่เสมออันนั้นหาได้ไม่

ในอดีตได้เคยมีการศึกษาปัญหาและความต้องการของชุมชนเชียงใหม่ทั้งด้านการพัฒนาทางกายภาพ อาทิ ปัญหาการขยายตัวของการก่อสร้างอาคาร โดยเฉพาะอาคารพาณิชย์ที่ไม่มีการควบคุมด้านรูปทรงสถาปัตยกรรม มีส่วนทำลายทัศนียภาพอันสวยงามของเมืองโบราณ รวมทั้งมีสิ่งปลูกสร้างในโบราณสถาน หรือกรณีชาวบ้านที่ปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในเขตโบราณสถาน ต้องการความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย และค่าชดเชยที่เหมาะสมสำหรับการย้ายออก เป็นต้น<sup>3</sup> ซึ่งหากพิจารณาในแง่ข้อเท็จจริงพบว่าการเข้ามาตั้งรกรากของชาวบ้านในเขตพื้นที่โบราณสถาน และมีการใช้สอยพื้นที่ดังกล่าวมาเป็นเวลานานแล้ว เมื่อเกิดการพัฒนาเขตเทศบาลและเมืองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาบริหารจัดการพื้นที่จึงเกิดปัญหาการทับซ้อนกันระหว่างอำนาจดูแลโบราณสถานของกรมศิลปากร กับการใช้สอยพื้นที่โบราณสถานโดยไม่ละเมิดต่อกฎหมายของเทศบาลตำบลเวียงเชียงใหม่ หากพิจารณาถึงบริบทของ

<sup>2</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ), 2550, หน้า 21-24

<sup>3</sup> สุนีย์ บริสุทธิ์, การส่งเสริมความตระหนักของชุมชนเชียงใหม่ต่อคุณค่าด้านโบราณสถานเมืองเชียงใหม่, (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัย ฟาร์อีสเทอร์น), 2552, หน้า 16-26.

อำนาจทับซ้อนทางกฎหมาย หรือกฎหมายที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบอยู่แล้ว ผู้วิจัยพบว่า มีชั้นของการทับซ้อนในการบังคับใช้กฎหมายอยู่บางประการ อาทิ อำนาจในการบำรุงรักษา จัดหารายได้ และการบริหารจัดการพื้นที่ เป็นอำนาจของกรมศิลปากร ส่วนอำนาจในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม และงานเทคนิคเป็นอำนาจของเทศบาล ซึ่งมีมติทางกฎหมายที่แยกส่วนอำนาจของทั้งสองหน่วยงานนี้เป็นเพียงตัวอย่างเบื้องต้นของปัญหาความท้าทายในการบริหารจัดการพื้นที่ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับทุกฝ่าย

สำหรับเมืองคู่ขนานทางวัฒนธรรม อาทิ เมืองเชียงใหม่ ก็มีปัญหาการบริหารเมืองใหม่ซึ่งซ้อนทับกับเมืองโบราณโดยบทเรียนจากเชียงใหม่<sup>4</sup> ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนคือ ความเป็นเอกภาพของการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนาเมือง เช่น ระบบการขึ้นทะเบียนและประเมินคุณค่าสถานที่สำคัญแยกไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรมศิลปากร การกำหนดขอบเขตพื้นที่เมืองเก่าอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมนอกจากนี้การทำผังเมืองรวมอยู่ในความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการและผังเมือง โดยการควบคุมการก่อสร้างอาคารในพื้นที่เหล่านั้น กลับอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานท้องถิ่น ที่ใช้กฎหมายควบคุมอาคารที่ใช้ร่วมกันทั้งประเทศ ไม่มีข้อกำหนดพิเศษสำหรับพื้นที่เมืองที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ ยกเว้นเทศบัญญัติเรื่องกำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลงหรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทในท้องที่

3.2 ข้อเสนอที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย

ดังนั้นการบริหารจัดการเมืองในปัจจุบัน เป็นเพียงการจัดการในระดับของนโยบายเท่านั้น ไม่ได้ลงลึกถึงการจัดการในระดับพื้นที่และชุมชน กล่าวคือ การจัดการบริหารจัดการเมืองเป็นเพียงแผนงานที่อยู่ในระดับนโยบาย (ผังเมืองรวม) แต่ไม่สามารถบูรณาการ หรือจัดทำให้เกิดเป็นรูปธรรมขึ้นจริง ในการที่จะอนุรักษ์หรือพัฒนาพื้นที่ของเมือง เนื่องจากยังขาดการจัดทำแผนผังปฏิบัติการ

<sup>4</sup> ปธานอม ตันสุขานันท์, การอนุรักษ์ชุมชนเมืองUrban conservation, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2559, หน้า 366-370.

หรือโครงการพัฒนาระดับ ย่าน ชุมชน (ฝั่งเมืองเฉพาะ) ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการขาดความเข้าใจในมิติการพัฒนาระหว่างนักกฎหมายและนักผังเมือง การพัฒนาเมืองเชียงใหม่จึงเปรียบเสมือนไม่มีการบริหารจัดการ<sup>5</sup>

ดังนั้นการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีของฝ่ายปกครองท้องถิ่นจะต้องไม่ละเลยถึงผลสัมฤทธิ์ของการจัดการภูมิทัศน์วัฒนธรรมคือ การที่ชุมชนเรียนรู้ในคุณค่าของภูมิทัศน์วัฒนธรรมในชุมชนของตนจนเห็นถึงความสำคัญและคุณค่า ทำให้เกิดการตระหนักรู้ และมีจิตสำนึกที่มุ่งจะธำรงรักษาภูมิทัศน์วัฒนธรรมของชุมชนให้คงอยู่เพื่อเป็นทรัพยากรสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืนของลูกหลาน อีกทั้งสามารถวางแผนการจัดการภูมิทัศน์วัฒนธรรมอันถือเป็นทรัพยากรของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>6</sup> ซึ่งเป็นเรื่องปกติทั่วไปที่จะต้องมีความคิดเห็นต่างในการบริหารพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การบริหารพื้นที่เขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนให้เกิดประโยชน์สูงสุดก่อให้เกิดความขัดแย้ง การก้าวข้ามความขัดแย้งที่ดีที่สุดคือ ต้องบริหารโดยอาศัยกระบวนการสันติวิธีให้มากที่สุด ซึ่งได้แก่ การความขัดแย้งแบบสร้างสรรค์<sup>7</sup> ซึ่งในกรณีนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษากระบวนการขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจทับซ้อนทางกฎหมายบนพื้นที่โบราณสถาน ระหว่างกรมศิลปากร กับเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับแก้ไขพ.ศ.2562) ให้อำนาจเจ้าหน้าที่เทศบาลไว้เฉพาะการจัดการความสะอาดเรียบร้อยซึ่งเป็นเพียงแค่อำนาจตามภาระงานของเทศบาลทั่วไป แต่ไม่ได้จัดอัตรากำลัง หรืองบประมาณตามกรอบของกฎหมายให้มีหน้าที่เข้าไปบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถาน อันเป็นความรับผิดชอบของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคือ กรมศิลปากร ดังนั้นวิธีการระงับข้อพิพาทจึงจำเป็นต้องอาศัยการเจรจา ระหว่างสองหน่วยงานหลักคือเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน และกรมศิลปากร

<sup>5</sup> สุดารัตน์ อุทธารัตน์, แนวคิดการตั้งถิ่นฐานและการบริหารจัดการเมืองเพื่อสร้างองค์ความรู้ในการพัฒนาเมืองและท้องถิ่น : กรณีเชียงใหม่ เชียงรุ่ง และเชียงใหม่, (กรุงเทพฯ: สำนักคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.)), 2557, หน้า 307-310.

<sup>6</sup> เกรียงไกร เกิดศิริ, ชุมชนกับภูมิทัศน์วัฒนธรรม, (กรุงเทพฯ: อูชาคนธ์), 2551, หน้า 119.

<sup>7</sup> วันชัย วัฒนศัพท์, “รู้จักกับปัญหาความขัดแย้ง” การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทและความขัดแย้งในชุมชน, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย), 2550, หน้า 5-7.

เข้ามาเจรจาเพื่อจัดทำข้อตกลงการใช้สอยพื้นที่โบราณสถานโดยไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับข้อกำหนดที่ให้อำนาจทั้งสองหน่วยงานโดยบูรณาการข้อตกลงขึ้นมาจากสภาพความขัดแย้งที่เกิดขึ้น<sup>8</sup>

การอนุรักษ์ตามแนวความคิดสมัยใหม่นั้นย่อมแตกต่างไปจากแนวความคิดสมัยโบราณซึ่งมุ่งเน้นเอาผิดกับผู้ทำลายถาวรวัตถุทางศาสนา จากเดิมแนวความคิดการอนุรักษ์ในไทย<sup>9</sup> ยุคต้นรัตนโกสินทร์ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รัชกาลที่ 1 มีกฎหมายหลักที่ใช้ในการปกครอง เรียกว่า “กฎหมายตราสามดวง” ซึ่งเป็นกฎหมายที่ชำระจากกฎหมายเดิมสมัยอยุธยา ส่วนหนึ่งของกฎหมายตราสามดวงกล่าวถึงโทษของการลักขโมยโบราณวัตถุ และศาสนวัตถุ โดยให้ลงโทษผู้กระทำที่ถือว่าผิด อาทิ ลักพระพุทธรูป หรือทำลายพระพุทธรูป ลอกทองพระพุทธรูป เอาพระบฏไปล้างน้ำ เพื่อเอาผ้าไปขาย ขุดหาพระพุทธรูปในพระสถูป เจดีย์ วิหาร พระศรีมหาโพธิ์ ลักแก้วแหวนเงินทองที่มีผู้บริจาคแก่วัด ลักทรัพย์ในกุฏิสถาน ศาลา เป็นต้น ส่วนแนวความคิดของการอนุรักษ์สมัยใหม่นั้นจำเป็นจะต้องมีพัฒนาการไปพร้อมกับการเติบโตของชุมชน และยุคสมัยด้วย กล่าวคือ ไม่ควรแยกส่วนการเติบโตของชุมชนกับการอนุรักษ์พื้นที่ทางวัฒนธรรมออกจากกัน แต่ควรสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือการอนุรักษ์เพื่อการศึกษาและการอนุรักษ์เชิงท่องเที่ยว โดยเฉพาะการเติบโตของการท่องเที่ยวในสถานการณ์ปัจจุบัน<sup>10</sup> เมื่อเทคโนโลยีด้านการเดินทางขนส่งพัฒนาขึ้นและสามารถนำผู้คนจำนวนมากเดินทางไปได้ในคราวเดียวกันโดยใช้ระยะเวลาอันสั้น การเดินทางเพื่อการท่องเที่ยวพักผ่อนก็ทำได้สะดวกง่ายดายขึ้น และมีผู้คนจำนวนเพิ่มมากขึ้นที่สามารถใช้เวลาว่างเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ และการท่องเที่ยวได้ เกิดเป็นสิ่งที่เรียกว่า นักท่องเที่ยวจำนวนมาก หรือ mass tourism สถานที่ท่องเที่ยวซึ่งเป็นที่ยอมรับของผู้คน ไม่ว่าจะเป็นเมืองชายทะเล แหล่งธรรมชาติ หรือเมืองประวัติศาสตร์ ก็เต็มไปด้วยผู้คนจำนวนมากขึ้นอย่างไม่เคยมีมาก่อนใน

<sup>8</sup> สรวดี ลิ้มปริงซี, “ความขัดแย้งและวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือก” การจัดการความขัดแย้งกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, (กรุงเทพฯ: บริษัท ธนาพรส จำกัด), 2550 หน้า 25-26.

<sup>9</sup> ปราณอม ตันสุขานันท์, การอนุรักษ์ชุมชนเมืองUrban conservation, 79-98.

<sup>10</sup> ปราณอม ตันสุขานันท์, การอนุรักษ์ชุมชนเมืองUrban conservation, 176.

ประวัติศาสตร์ ผู้คนจำนวนมากที่มายังแหล่งท่องเที่ยวในระยะเวลาอันสั้นนี้ ล้วนส่งผลกระทบต่อด้านต่างๆ ต่อสถานที่ท่องเที่ยวเพราะเกิดความต้องการอย่าง มหาศาลของนักท่องเที่ยวจำนวนมากเหล่านี้ในทุกๆ ด้าน ทั้งด้านที่พักด้าน อาหารและเครื่องดื่ม ด้านการเดินทาง การจับจ่ายซื้อสินค้า แหล่งบันเทิงต่างๆ ตามประเภทของนักท่องเที่ยว รวมทั้งการบริการที่เกี่ยวข้องด้านอื่นๆ ด้วย ส่งผลกระทบต่อตัวสถานที่ท่องเที่ยว หรือพื้นที่ที่มีคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรมเหล่านั้น กระทั่งอาจเกิดปัญหาหรือผลกระทบทางลบได้หากไม่มีการบริหารจัดการที่ดีพอ

ปัจจุบันกรมศิลปากร คือผู้รักษากฎหมายเกี่ยวกับความเรียบร้อยบน พื้นที่โบราณสถานทั้งสิ้น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 การบุกรุก ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งโบราณสถาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับไม่เกิน 7 แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าการกระทำดังกล่าวได้กระทำต่อโบราณสถานที่ยื่นทะเบียนแล้วจะต้อง รับโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 1 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>11</sup>

จากผลการศึกษาจึงทำให้ได้ข้อเสนอที่เหมาะสมในการบังคับใช้ กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียง แสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย สำหรับการเตรียมความพร้อมในอนาคต ของภาครัฐหากมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมี ภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติจากรัฐ ดังนี้<sup>12</sup>

1. หน่วยงานท้องถิ่น และกรมศิลปากรควรเตรียมแผนภารกิจด้านการ ป้องกัน คุ้มครอง ควบคุม ดูแล รักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ เพื่อรองรับการ พัฒนาพื้นที่หลังมีการถ่ายโอนอำนาจ

<sup>11</sup> มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2504.

<sup>12</sup> ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง นร01 วันที่มีมติ 13/02/2561 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติ โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ...

2. รัฐจะต้องมีความชัดเจนเรื่องการระบุอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการบริหารจัดการโบราณสถาน และขอบเขตการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าว เพื่อป้องกันปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องอำนาจทับซ้อนระหว่างหน่วยงานในอนาคตอีก โดยมีประเด็นต้องพิจารณาในรายละเอียดคือ

2.1 รัฐต้องเป็นผู้ดำเนินการให้การบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ

2.2 สร้างการมีส่วนร่วมในการดูแล รักษาในเรื่องของการจัดการดูแลรักษาขั้นพื้นฐาน โดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุนกำกับดูแลให้คำแนะนำผ่านผู้เชี่ยวชาญคือกรมศิลปากร

2.3 รัฐต้องให้การสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างจิตสำนึกร่วมกันถึงประวัติศาสตร์ท้องถิ่น โดยการจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และ หอจดหมายเหตุประจำท้องถิ่น

2.4 รัฐจำเป็นต้องถ่ายโอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความ เกี่ยวข้องสัมพันธ์ระดับท้องถิ่น จากกรมศิลปากรสู่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยให้มีคณะกรรมการของส่วนกลางที่มีผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการ และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณากำหนดว่า โบราณสถานและโบราณวัตถุมีระดับความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ในระดับชุมชน ระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับโลก โดยให้ถ่ายโอนเฉพาะโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์และความสำคัญในระดับชุมชนและท้องถิ่น สำหรับโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความสัมพันธ์และความสำคัญในระดับชาติที่ ตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดูแลและจัดการได้ ทั้งนี้ กรมศิลปากรอาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ขอบเขต เทคนิค และ การสนับสนุนจากส่วนราชการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้

2.5 สำหรับการค้นพบโบราณสถาน หรือโบราณวัตถุใหม่ในเขตพื้นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแจ้งกรมศิลปากรมาสำรวจ และจัดระดับความสำคัญตาม ข้อ 4) และเมื่อเป็นของท้องถิ่นแล้ว ให้ถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลและบำรุงรักษาต่อไป และมอบ

อำนาจ การบริหารจัดการต่าง ๆ เพื่อให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 4. สรุป

4.1 ประเด็นการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย พบว่าการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานเทศบาลไม่สามารถดำเนินการบนพื้นที่โบราณสถานได้ เนื่องจากกรอบของกฎหมายลักษณะปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เอื้ออำนวย แม้เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนคือผู้ดำเนินการบริหารจัดการพื้นที่เป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาพื้นที่ซึ่งยึดกฎหมายแม่บทสำหรับพัฒนาคือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับแก้ไขพ.ศ.2562) ซึ่งให้อำนาจในการบริหารจัดการ แสวงหารายได้ หรือประโยชน์เพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่น แต่สำหรับภาระงานด้านการบำรุงรักษาโบราณสถานเป็นหน้าที่โดยตรงของกรมศิลปากร ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 แต่อัตรากำลังคนและงบประมาณในการบำรุงรักษาจำกัดเมื่อเทียบกับจำนวนโบราณสถานทั่วประเทศ การบริหารจัดการและการประสานงานรวมถึงการระงับข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานมักไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานความขัดแย้งเมื่อเกิดเหตุขัดแย้งพิพาทกัน ทั้งไม่มีบันทึกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานกรมศิลปากรและเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนที่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้พื้นที่ร่วมกัน รวมทั้งแผนงาน (Plan year) ในการใช้พื้นที่ภายใต้ความร่วมมือแบบทวิภาคี

4.2 ประเด็นข้อเสนอที่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย พบว่า มีความจำเป็นที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่โบราณสถาน อาทิ กรมศิลปากร เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน และนักวิชาการในพื้นที่จะต้องร่วมกันบูรณาการความร่วมมือเพื่อบริหารจัดการพื้นที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยเฉพาะการบริหารจัดการการดำเนินงานภายใต้ข้อกฎหมายที่จำกัด โดยจัดทำแผนการใช้พื้นที่ร่วมกันเพื่อการพัฒนาโบราณสถานสู่การ

จัดการรายได้ด้านการท่องเที่ยวอย่างเหมาะสม ทั้งภายใต้เงื่อนไขข้อกฎหมายปัจจุบันที่ใช้บังคับอยู่ และเตรียมความพร้อมสำหรับอนาคต

## 5. ข้อเสนอแนะ

การเตรียมความพร้อมของภาคองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระหว่างรอกฎหมายถ่ายโอนอำนาจในอนาคตควรมีหลักในการปฏิบัติงานดังนี้

5.1 ในระหว่างที่กฎหมายเดิมยังคงใช้บังคับอยู่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมีความเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายโบราณสถานเดิมอยู่แล้ว สำหรับดูแลความเรียบร้อยบริเวณโบราณสถาน ซึ่งสามารถดำเนินการได้ตามปกติ

5.2 เพื่อเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานควรมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมศิลปากร ในการดำเนินการจัดกิจกรรมบนพื้นที่โบราณสถานในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน พร้อมแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างหน่วยงานเพื่อความโปร่งใส ชัดเจนในอำนาจดำเนินการ และถูกต้องตามหลักเกณฑ์การอนุรักษ์ของกรมศิลปากร โดยระบุเป็นบันทึกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานเป็นแผนปฏิบัติงานประจำปีของเทศบาล

5.3 กรมศิลปากรควรจัดทำคู่มือเบื้องต้นการดูแลรักษาโบราณสถานและจัดทำคู่มือเกี่ยวกับกฎหมาย กฎระเบียบด้านการปกป้องคุ้มครองมรดกทรัพย์สินทางศิลปวัฒนธรรม รวมทั้งขั้นตอน แนวทางและ วิธีการดำเนินการทางกฎหมาย เพื่อมอบให้กับเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนใช้ประกอบการดำเนินการกิจกรรมตามแผนงาน ตลอดจนกรมศิลปากรควรจัดทำแผนงานโครงการฝึกอบรมและดำเนินการฝึกอบรมบุคลากรของเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนให้เข้าใจหลักการเบื้องต้นในการบำรุงรักษาโบราณสถานของตน

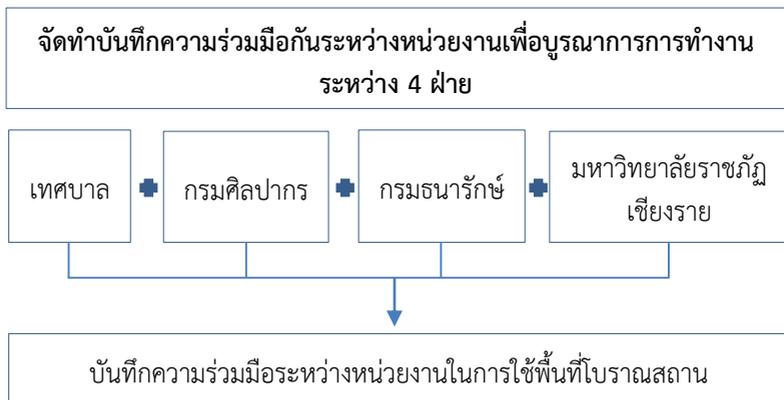
5.4 มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย ซึ่งถือเป็น “เจ้าภาพ” ทางวิชาการในเชิงพื้นที่ ควรเป็นหน่วยงานที่เข้าร่วมบริการวิชาการแก่ท้องถิ่นโดยประสานกรมศิลปากรสำหรับการส่งเสริมสนับสนุนด้านวิชาการและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญชำนาญ ไปเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำแก่เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนในการบริหารจัดการพื้นที่โบราณสถานผ่านการจัดทำบันทึกความร่วมมือ

ระหว่าง 3 หน่วยงาน คือมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย กรมศิลปากร และเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน

จากบทเรียนของเมืองเชียงใหม่กรณีการบริหารพื้นที่อย่างไร้เอกภาพของหน่วยงานหลักคือกรมศิลปากร และเทศบาลเมือง ในข้อเสนอแนะงานวิจัยนี้จึงวางรูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการใช้กฎหมายเพื่อพัฒนาโบราณสถานในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน โดยพิจารณาจากเงื่อนไขการได้รับอำนาจทางกฎหมายในการบริหารจัดการโบราณสถานของท้องถิ่น ตามร่างพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ซึ่งมีแนวความคิดในการกระจายอำนาจตามกฎหมายให้กับท้องถิ่นเป็นผู้บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์บนพื้นที่โบราณสถานของตน

ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น เมื่อการถ่ายโอน หรือกระจายอำนาจบริหารตามกฎหมายยังมิได้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการในการบริหารจัดการระหว่างที่รอการประกาศบังคับใช้กฎหมายจึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือ หรือบันทึกความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน เพื่อเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาในระหว่างรอกฎหมายดังกล่าว

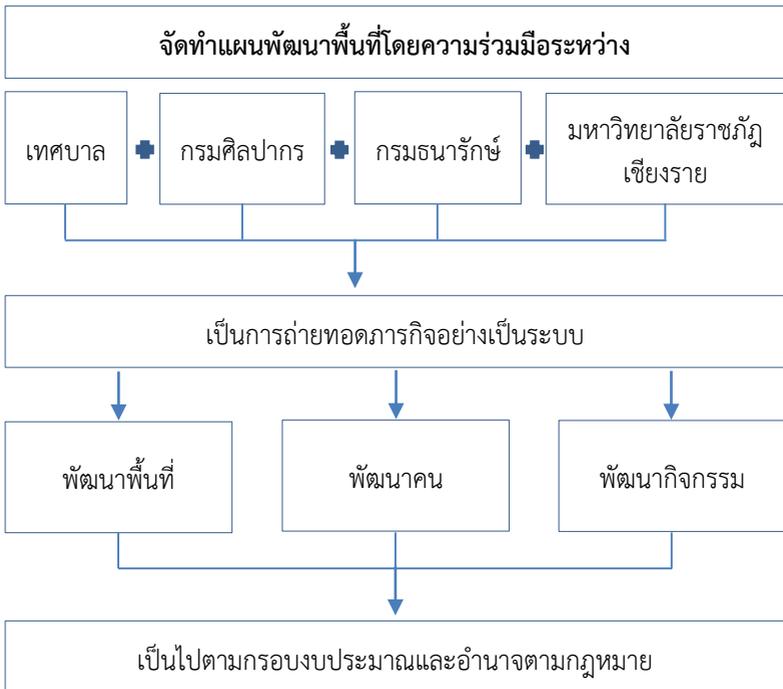
ดังนั้นจึงสามารถสรุปรูปแบบที่เหมาะสมในการใช้กฎหมายเพื่อพัฒนาโบราณสถานในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลเวียงเชียงแสนได้ดังนี้



**แผนภาพที่ 1 กรณีที่ยังไม่มีกฎหมายกระจายหรือถ่ายโอนอำนาจในการบริหารโบราณสถานให้กับเทศบาล**

โดยในขั้นที่กความร่วมมือเป็นไปโดยพัฒนาข้อกำหนดเพื่อก่อให้เกิดกิจกรรมหรือผลลัพธ์ต่อไปนี้

1. แผนการใช้และวัดกิจกรรมต่างๆบนพื้นที่โบราณสถาน (plan year)
2. ศึกษาผลกระทบของโครงการต่างๆที่จะมีในอนาคต
3. สร้างเครื่องมือระหว่างหน่วยงานเพื่อประสานระดับข้อพิพาท อันเกิดจากการใช้พื้นที่โบราณสถานในอนาคต



แผนภาพที่ 2 กรณีที่มีกฎหมายกระจายหรือถ่ายโอนอำนาจในการบริหารโบราณสถานแก่เทศบาลแล้ว

ในอนาคต หากได้มีการบังคับใช้กฎหมายใหม่ซึ่งมุ่งเน้นกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นซึ่งเป็นกรณีที่มีกฎหมายกระจายหรือถ่ายโอนอำนาจในการบริหารโบราณสถานแก่เทศบาลแล้ว ก็จำเป็นจะต้องมีการสร้างแผนพัฒนาพื้นที่โบราณสถานในเขตเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน ผ่านความร่วมมือสี่ฝ่ายเพื่อจัดทำและพัฒนาแผนการถ่ายทอดภารกิจอย่างเป็นระบบถูกต้องตามกรอบและอำนาจแห่งกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์การกระจายอำนาจบริหารราชการแผ่นดินสู่ท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่โบราณสถานที่เหมาะสมกับความเป็นเมืองวัฒนธรรมและส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ พัฒนาค้นหามืออัครความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับการอนุรักษ์โดยเฉพาะคนท้องถิ่น และพัฒนากิจกรรมที่จะมีขึ้นในอนาคตเพื่อก้าวเข้าสู่เมืองเศรษฐกิจอันมีวัฒนธรรมอันดีของชาติเป็นฐานราก

### ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

สำหรับการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป นักวิจัยควรศึกษาวิจัยเรื่อง ดังต่อไปนี้

1. ควรมีการศึกษาปัญหาการกระทำผิดบนพื้นที่โบราณสถานโดยทำการสำรวจพื้นที่โดยละเอียดทั้งจังหวัดเพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับการป้องกันปัญหาในอนาคต
2. ควรศึกษารูปแบบการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์วัฒนธรรมที่สอดคล้องกับสภาพบังคับทางกฎหมาย
3. ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบในมิติอื่น อาทิ ทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้นเนื่องจากการบุกรุก หรือใช้สอยพื้นที่โบราณสถานโดยผิดกฎหมาย

### บรรณานุกรม

- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2550). สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- เกรียงไกร เกิดศิริ. (2551). ชุมชนกับภูมิทัศน์วัฒนธรรม. กรุงเทพฯ: อูซาคเนย์.
- ปรานอม ตันสุขานันท์. (2556). การอนุรักษ์ชุมชนเมือง Urban conservation กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานจังหวัดเชียงราย. คู่มือด้านการท่องเที่ยวเชื่อมโยงกับประเทศอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขง. (2556). ม.ป.ท..
- สุดารัตน์ อุทธารัตน์. (2557). แนวคิดการตั้งถิ่นฐานและการบริหารจัดการ การเมืองเพื่อสร้างองค์ความรู้ในการพัฒนาเมืองและท้องถิ่น : กรณีเชียงใหม่ เชียงรุ่ง และเชียงใหม่, กรุงเทพฯ: สำนักคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.).
- สุณีย์ บริสุทธ์. (2552). การส่งเสริมความตระหนักของชุมชนเชียงใหม่ต่อคุณค่า ด้านโบราณสถานเมืองเชียงใหม่. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัย ฟาร์อีสเทอร์น.
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับแก้ไขพ.ศ.2562).
- พระราชบัญญัติโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑ์ สถานแห่งชาติ(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2504.
- วันชัย วัฒนศัพท์. (2550). “ รู้จักกับปัญหาความขัดแย้ง ” การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทและความขัดแย้งในชุมชน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์ การเกษตรแห่งประเทศไทย.



กฎหมายสิทธิบัตรกับปัญหาการเข้าถึงยารักษาโรค  
PATENT LAW AND PROBLEM OF ACCESS TO  
PHARMACEUTICAL PRODUCT

พีรพล สิมมา\*

วิทยาลัยนอร์ทเทิร์น คณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ เลขที่ 888 หมู่ที่ 2  
ตำบลหนองบัวใต้ อำเภอเมือง จังหวัดตาก 63000

Mr.Peerapol Simma

Northern college Faculty of Law & Political science Province at 888

Village No.2, Phahonyothin Road, Nongbuatai Sub-district,

Muang District, Tak 63000

เมลติดต่อ: johnny53450303@hotmail.com

**บทคัดย่อ**

ประเทศไทยยังขาดการศึกษาวิเคราะห์ทางด้านกฎหมายในการเข้าถึงยาที่ดีพอ  
ยังขาดบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องประเด็นที่เกี่ยวข้อง  
ตลอดจนการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง และในทางปฏิบัติกระทรวงพาณิชย์เป็น  
แกนนำในการเจรจา กระทรวงสาธารณสุขมีส่วนร่วมในการเตรียมการน้อยมาก  
ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน นอกจากนี้เรื่องของ  
หลักการเจรจา ไม่ควรอย่างยิ่งที่ใช้การต่อรองเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพของประชาชน  
เช่น สิทธิบัตรยา หรือการเปิดเสรีด้านบริการ การประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ เพื่อ  
แลกเปลี่ยนกับสินค้าประเภทอื่น เนื่องจากการบริการสาธารณสุขเป็นสิทธิขั้น  
พื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
2560 ซึ่งรัฐจะต้องจัดให้กับทุกคน แต่การยอมทำข้อตกลงทางการค้าจะทำให้  
ประชาชน ผู้ที่มีฐานะยากจนไม่สามารถเข้าถึงยาและการบริการได้

**คำสำคัญ:** กฎหมายสิทธิบัตร, ปัญหา, การเข้าถึงยารักษาโรค

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์, สาขาวิชานิติศาสตร์ วิทยาลัยนอร์ทเทิร์น

### Abstract

Thailand is also a lack of legal analysis of access to medication is good enough. A lack of staff or staff who have a deep understanding of the issues involved, as well as the operation continues. In practice, the Ministry of Commerce led the negotiations. The Ministry of Health is involved in preparing for a lot less. Part of the problem stems from a collaboration between agencies. Moreover, the principle of negotiations strongly advised not to use the bargaining matters relating to public health, such as patents or the liberalization of services. The health professionals In exchange for other products to health services is a fundamental right of citizens under the Constitution of the Kingdom of Thailand BE 2560, which the state must provide to everyone. But do trade agreements to be made public. The poor can not access medicines and services.

**Keywords:** Patent Law, Problem, Access to Pharmaceutical Product

## 1. บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แนวคิดพื้นฐานในการให้ความคุ้มครองแก่การประดิษฐ์โดยการออกสิทธิบัตรให้ นั่นคือ ความพยายามในการสร้างความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของผู้ที่ทำการประดิษฐ์คิดค้นกับผลประโยชน์ของสาธารณะโดยรวมของประเทศไทย กล่าวคือ สิทธิบัตรจะคุ้มครองสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของผู้ทรงสิทธิบัตรในการที่จะหาประโยชน์หรือกำไรจากสิ่งประดิษฐ์นั้น ทั้งนี้ในช่วงระยะเวลาที่จำกัด โดยมีข้อแม้ว่าผู้ทรงสิทธิบัตรจะต้องเปิดเผยรายละเอียดในการประดิษฐ์นั้นด้วย ซึ่งการเปิดเผยรายละเอียดในการประดิษฐ์นั้นจะทำให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับเรื่องยารักษาโรคที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยก็คือ ปัญหาในการเข้าถึงยารักษาโรค เนื่องจากเมื่อมีการให้สิทธิผูกขาดแต่เพียงผู้เดียวแก่ผู้ทรงสิทธิบัตรยารักษาโรคแล้ว บุคคลอื่นซึ่งไม่ได้รับความยินยอมหรือไม่ได้รับอนุญาตจากผู้ทรงสิทธิบัตรก็ไม่สามารถทำการใดๆ เกี่ยวกับตัวยาตามสิทธิบัตรนั้นได้เลย ไม่ว่าจะเป็นการผลิต การจำหน่าย หรือการนำเข้าก็ตาม และยังทำให้ผู้ทรงสิทธิบัตรสามารถกำหนดราคาขายได้แพงเกินกว่าความเป็นจริงเพื่อแสวงหาผลกำไรสูงสุด อันเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการเข้าถึงยารักษาโรค แต่เนื่องจากยารักษาโรคนั้นมีความสำคัญต่อชีวิตมนุษย์และเกี่ยวพันกับสิทธิขั้นพื้นฐานสากล นั่นก็คือสิทธิในการเข้าถึงสุขภาพที่ดี ยารักษาโรค จึงถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็น และมนุษย์ทุกคนควรจะมีสิทธิที่จะได้รับการเข้าถึงยารักษาโรคอย่างเพียงพอ ดังนั้นเราจึงไม่อาจมองว่ายารักษาโรคนั้นเป็นเพียงสินค้าธรรมดาๆอย่างหนึ่งได้

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นภาคีสมาชิกขององค์การการค้าโลกนั้น มีพันธกรณีที่จะต้องให้ความคุ้มครองแก่สิทธิบัตรยารักษาโรคตามข้อกำหนดของข้อตกลง TRIPS ทั้งสิทธิบัตรในผลิตภัณฑ์ (product) และกรรมวิธี (process) การที่ประเทศไทยจะต้องให้ความคุ้มครองแก่สิทธิบัตรยารักษาโรคนั้นในแง่หนึ่งก็เป็นหน้าที่ที่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตาม แต่ในอีกแง่หนึ่งก็เท่ากับเป็นการก่อให้เกิด

ปัญหาในการเข้าถึงยารักษาโรคตามมา เนื่องจากเมื่อมีการให้สิทธิบัตรยารักษาโรคจะทำให้เกิดการผูกขาดโดยผู้ทรงสิทธิบัตรและส่งผลให้ยามีราคาสูงขึ้น ทั้งนี้ประเทศไทยยังขาดศักยภาพในการที่จะคิดค้นยารักษาโรคได้เอง จึงต้องนำเข้ายารักษาโรคมาจากต่างประเทศซึ่งมีราคาแพง และในขณะที่เดียวกันประเทศไทยก็มีผู้ป่วยที่ต้องการยารักษาโรคอยู่เป็นจำนวนมากและโดยส่วนใหญ่แล้วผู้ป่วยเหล่านี้มักจะเป็นผู้ป่วยที่ยากจน ไม่มีรายได้ที่เพียงพอที่จะนำมาจ่ายค่ายาที่มีราคาแพงได้

อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ยังเป็นปัญหาและอุปสรรคไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันและเกิดการผูกขาดยา จนก่อให้เกิดปัญหาการเข้าถึงยาของคนไทย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับยา เนื่องจากเป็นสินค้าที่มีลักษณะผูกขาดด้วยตัวสินค้า เพราะการใช้ขึ้นอยู่กับการใช้โดยบุคลากรทางสาธารณสุข ระบบสิทธิบัตรที่ด้อยประสิทธิภาพย่อมส่งผลทำให้เกิดปัญหาการเข้าถึงยา ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จึงสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติสิทธิบัตรของไทย เพื่อลดปัญหาการผูกขาดยา รวมทั้งประชาชนสามารถเข้าถึงยาได้มากขึ้น

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้สิทธิโดยรัฐในสิทธิบัตรยาตามความตกลงทริปส์

1.2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ พันธกรณีของประเทศภาคีที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงทริปส์ที่เกี่ยวข้องในสิทธิบัตรยา

1.2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ แนวทางการบังคับใช้สิทธิโดยรัฐและสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย

1.3 การบังคับใช้สิทธิโดยเอกชน (Compulsory Licensing)<sup>1</sup> ตามมาตรา 46 ในพระราชบัญญัติสิทธิบัตรให้อเอกชนขอใช้สิทธิตามสิทธิบัตร โดยพิสูจน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เห็นถึงพฤติการณ์การใช้สิทธิโดยมิชอบของผู้ทรงสิทธิบัตร ด้วยการไม่ผลิตผลิตภัณฑ์ตามสิทธิบัตรในประเทศ หรือไม่ขาย

<sup>1</sup> จักรกฤษณ์ ครอบพจน์, กฎหมายสิทธิบัตร: แนวคิดและบทวิเคราะห์, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม), 2544. หน้า 104.

ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ หรือขายผลิตภัณฑ์ในราคาสูงเกินควร หรือไม่พอกับความต้องการของประชาชนเมื่อพ้นระยะเวลา 3 ปี นับแต่วันออกสิทธิบัตร หรือ 4 ปี นับแต่วันยื่นขอรับสิทธิบัตร และเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ผู้ขอใช้สิทธิต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้ให้แก่ผู้ทรงสิทธิบัตรด้วย เป็นข้อกฎหมายบัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมการผูกขาดผู้ทรงสิทธิบัตร

ตัวอย่างเช่น นาย ก. ได้จดสิทธิบัตรเพื่อผลิตยาต้านไวรัส HIV ในประเทศไทย แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปแล้ว 3 ปี นาย ก. ก็ไม่ดำเนินการผลิต ดังนั้น นาย A สามารถยื่นขอใช้สิทธิบัตรตามสิทธิบัตร และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่อนุญาต ให้นาย A ต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่นาย ก. โดยตกลงกับนาย ก. จึงสามารถผลิตยาต้านไวรัส HIV ในประเทศไทยตามสิทธิบัตรนั้น

**สิทธิในการใช้มาตรการบังคับใช้สิทธิ (compulsory licensing) เป็นมาตรการเยียวยากรณีผู้ทรงสิทธิ ใช้สิทธิในลักษณะจำกัดการแข่งขัน<sup>2</sup>**

Article 31 ของความตกลงทริปส์ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้สิทธิในสิทธิบัตร โดยไม่ต้องขออนุญาตจากผู้ทรงสิทธิก่อน (other use without authorization of the right holder) ซึ่งได้แก่ การบังคับใช้สิทธิ (compulsory licensing) เหนือสิทธิบัตรนั่นเอง โดยบทบัญญัติให้สิทธิสมาชิก WTO ที่จะใช้มาตรการบังคับใช้สิทธิเหนือสิทธิบัตรของผู้ทรงสิทธิได้ ได้แก่ บทบัญญัติของ Article 31 (k)

สาระสำคัญของ Article 31 (k) มีว่า ในกรณีที่มีการบังคับใช้สิทธิบัตรเพื่อเป็นการเยียวยาพฤติกรรมที่มีตัดสินโดยศาลยุติธรรมหรือกระบวนการทางการปกครอง (เช่น คำตัดสินของคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า) ว่าเป็นพฤติกรรมที่จำกัดการแข่งขัน (anti-competitive) สมาชิกของ WTO ไม่มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในข้อ (b) และข้อ (f)

ข้อ (b) คือ เงื่อนไขที่ว่าต้องมีการเจรจาต่อรองเพื่อขอใช้สิทธิบัตรกับผู้ทรงสิทธิก่อน และ ข้อ (f) คือ เงื่อนไขที่ว่า สินค้าที่ผลิตได้จากการบังคับใช้สิทธิ

---

<sup>2</sup> ดักดา ธนิตกุล และคณะ, การศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา กับกฎหมายแข่งขันทางการค้าและกฎหมายป้องกันการผูกขาด, (กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์), 2551, หน้า 1-2.

นั้นต้องนำไปใช้ตอบสนองความต้องการภายในประเทศเป็นหลัก ไม่ใช่ส่งออก เพื่อแสวงหากำไร เป็นต้น<sup>3</sup>

#### 1.4 ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาพระราชบัญญัติสิทธิบัตรที่มีผลกระทบต่อการ บังคับใช้สิทธิในสิทธิบัตร และมาตรการสากลว่า มีโครงสร้าง แนวความคิด และ แนวโน้มในอนาคตของกฎหมายว่าจะมีลักษณะอย่างไร รวมทั้งความตกลงพหุ ภาติและทวิภาคีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการบังคับใช้สิทธิในสิทธิบัตร ตลอดจน ข้อเสนอในการเจรจาพหุภาคี เพื่อกำหนดแนวทางในการบังคับใช้สิทธิใน สิทธิบัตรของประเทศไทย และศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณา กรอบ กฎเกณฑ์ ที่เหมาะสมของพระราชบัญญัติสิทธิบัตรไทย ในการบังคับใช้ สิทธิในสิทธิบัตรของประเทศไทยต่อไป

#### 1.5 สมมติฐานการวิจัย

บทบัญญัติสิทธิบัตรไทยได้บัญญัติการบังคับใช้สิทธิบางประเด็นที่เป็น ปัญหาและยังขาดความชัดเจน จึงควรศึกษาว่า การที่ประเทศไทยประกาศ บังคับใช้สิทธิในสิทธิบัตรยา ในช่วงปี 2549-2550 นั้น มีความจำเป็นต้องกระทำ เพื่อปกป้องสุขภาพและโภชนาการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ เพื่อเป็น แนวทางในการพัฒนากฎหมายสิทธิบัตรของไทยให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และให้มีประสิทธิภาพครบถ้วนตามความตกลงทริปส์

#### 1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ

ให้ทราบถึงแนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้สิทธิ โดยรัฐในสิทธิบัตรยาตามความตกลงทริปส์

ทำให้ทราบถึงแนวทางการบังคับใช้สิทธิโดยรัฐและสภาพการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย

<sup>3</sup> ทศนีย์ กริฟฟิน, “การปฏิบัติตามพันธกรณีในข้อตกลงทริปส์ (TRIPs) : ศึกษากรณีการ บังคับใช้สิทธิโดยรัฐในสิทธิบัตรยาของไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย), 2552, หน้า109.

## 2. ผลการวิจัย

2.1 แนวคิดทฤษฎีแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้สิทธิโดยรัฐในสิทธิบัตรยา และพันธกรณีของประเทศภาคีที่ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงทริปส์ที่เกี่ยวข้องในสิทธิบัตรยา

2.1.1 การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาเป็นหัวข้อการเจรจาใหม่<sup>4</sup> ที่เพิ่งถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของแกตต์เป็นครั้งแรกในรอบอุรุกวัย ในการผลักดันประเด็นการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาเข้าสู่การเจรจารอบอุรุกวัยนั้นประเทศที่พัฒนาแล้วอ้างว่า ในโลกปัจจุบัน ทรัพย์สินทางปัญญาโดยเฉพาะเทคโนโลยีต่าง ๆ ได้กลายเป็นปัจจัยพื้นฐานทางอุตสาหกรรม อันนำไปสู่การค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญากับการค้าระหว่างประเทศ จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้

กฎหมายสิทธิบัตรกำหนดให้ผู้ทรงสิทธิบัตร อนุญาตให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์จากการประดิษฐ์หรือการออกแบบผลิตภัณฑ์ ผู้ทรงสิทธิบัตรจะเรียกว่า ผู้อนุญาต (licensor) สามารถเรียกค่าตอบแทนจากผู้รับอนุญาต (licensee) หรือไม่เรียกค่าตอบแทนก็ได้ แต่ในกรณีที่ผู้ทรงสิทธิบัตรเรียกค่าตอบแทนนั้น กฎหมายสิทธิบัตร ได้กำหนดจำกัดขอบเขตเงื่อนไขค่าตอบแทนไว้ว่า ผู้ทรงสิทธิบัตรจะกำหนดเงื่อนไขที่มีลักษณะจำกัดสิทธิ หรือจำกัดการแข่งขันทางการค้า หรือกำหนดให้ผู้รับอนุญาตยังต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้อนุญาตภายหลังจากสิทธิบัตรหมดระยะเวลาการคุ้มครองสิทธิบัตรนั้นไม่ได้ (มาตรา 39) นอกจากนี้ยังได้มีกฎกระทรวงออกโดยอาศัยความตามมาตรา 39 ไว้เพื่อขยายความเกี่ยวกับเงื่อนไข ข้อจำกัดสิทธิ หรือค่าตอบแทนไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2535)

การนำเข้าซ้อน มีข้อดีในการก่อให้เกิดการแข่งขันทางการค้า แต่อุปสรรคสำคัญของการใช้มาตรานี้ คือ ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบราคาขายในประเทศต่าง ๆ ซึ่งเป็นการยากที่ภาค

<sup>4</sup> โครงการกฎหมาย IP กับกฎหมายการแข่งขันทางการค้า โดยสรุปสำหรับผู้บริหาร.

เอกชนจะสืบเสาะหาแหล่งสินค้าราคาถูกได้ด้วยตนเอง รัฐจึงควรอำนวยความสะดวกในเรื่องนี้ด้วยการทำดัชนีราคา โดยเปรียบเทียบราคาที่จำหน่ายในประเทศและต่างประเทศ

2.2 การบังคับใช้สิทธิโดยเอกชน (Compulsory Licensing) ตามมาตรา 46 ในพระราชบัญญัติสิทธิบัตรให้เอกชนขอใช้สิทธิตามสิทธิบัตร โดยพิสูจน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เห็นถึงพฤติการณ์การใช้สิทธิโดยมิชอบของผู้ทรงสิทธิบัตร ด้วยการไม่ผลิตผลิตภัณฑ์ตามสิทธิบัตรในประเทศ หรือไม่ขายผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ หรือขายผลิตภัณฑ์ในราคาสูงเกินควร หรือไม่พอกับความต้องการของประชาชนเมื่อพ้นระยะเวลา 3 ปี นับแต่วันออกสิทธิบัตร หรือ 4 ปี นับแต่วันยื่นขอรับสิทธิบัตร และเมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ผู้ขอใช้สิทธิต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้ให้แก่ผู้ทรงสิทธิบัตรด้วย เป็นข้อกำหนดบัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมการผูกขาดผู้ทรงสิทธิบัตร<sup>5</sup>

ตามปกติยาที่มีสิทธิบัตรจะมีราคาสูงมาก เพราะมีการผูกขาดการตลาด ผู้ที่จะได้รับยาดังกล่าวจึงได้แก่คนไทยที่มีฐานะดี และชาวต่างประเทศ ที่มีบริการรักษาพยาบาลในประเทศไทยเป็นหลัก ซึ่งบุคคลเหล่านี้ส่วนมากก็ยังคงบริโภคยาที่มีสิทธิบัตรต่อไป แม้จะมียาที่ผลิตขึ้นในประเทศ หรือนำเข้าจากต่างประเทศที่มีคุณภาพเท่ากันในราคาที่ย่อมเยากว่าก็ตาม ทั้งนี้เพราะราคาไม่ได้เป็นอุปสรรคในการเข้าถึงยาของคนกลุ่มนี้ คนกลุ่มนี้น่าจะมีไม่เกินร้อยละ 20 ของประชาชนไทยทั้งประเทศ คนกลุ่มนี้จะยังคงเป็นลูกค้าหรือตลาดของยาที่มีสิทธิบัตรต่อไป ดังนั้นบริษัทยาผู้ทรงสิทธิจึงไม่น่าจะมีความสูญเสียรายได้มากนัก หรือไม่อาจสูญเสียรายได้เลยก็ได้

ส่วนคนอีกกลุ่มหนึ่งที่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่สูงนัก ไม่สามารถรับภาระค่ายาในราคาสูงได้ด้วยตัวเอง และต้องพึ่งยาที่จัดหาให้ภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เมื่อรัฐไม่สามารถจัดหายาดังกล่าวมาให้บริการได้ เพราะมีงบประมาณไม่เพียงพอ ก็ไม่สามารถเข้าถึงยาได้ บริษัทผู้ทรงสิทธิก็ไม่สามารถขายยาให้แก่คนกลุ่มนี้ได้อยู่แล้ว เมื่อมีการใช้สิทธิโดยรัฐเกิดขึ้น คนกลุ่ม

<sup>5</sup> สิทธิกร นิพเกษะ, สิทธิบัตรกับการเข้าถึงยา, เอกสารวิชาการหมายเลข 7 โครงการ WTO Watch จับกระแสองค์กรการค้าโลก, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 2548, หน้า 89-99.

นี่ก็จะมีโอกาสในการเข้าถึงยาที่มีสิทธิบัตร เป็นการเปิดตลาดใหม่ให้แก่ยาที่มีสิทธิบัตร โดยรัฐเป็นผู้จ่ายเงินแทนประชาชน แต่ภายหลังการประกาศใช้สิทธิโดยรัฐ ตลาดใหม่นี้จะเป็นตลาดที่ไม่ผูกขาดและมีการแข่งขันได้ ทำให้ได้ยาที่มีคุณภาพในราคาที่ต่ำกว่ามาก และหากบริษัทยาผู้ทรงสิทธิบัตรจะลดราคาขายของตนเพื่อเข้ามาแข่งขันในตลาดใหม่นี้ก็ย่อมทำได้ โดยที่ยังคงสามารถจำหน่ายยาที่มีสิทธิบัตรในราคาสูงในตลาดเดิมสำหรับผู้มีฐานะ หากมีลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้น ก็เข้าข่ายที่เรียกว่า บริษัทยาดังกล่าวมีนโยบายกำหนดราคาขายแตกต่างกันตามฐานะ (Differential Pricing Policy)

นอกจากนี้ ตลาดยาในประเทศกำลังพัฒนา มีมูลค่าไม่ถึง ร้อยละ 10 ของมูลค่ายาที่ขายทั่วโลก และตลาดยาในประเทศไทยก็มีมูลค่ารวมกันไม่ถึงร้อยละ 0.5 ของตลาดยาทั่วโลก โดยเฉพาะยาที่มีสิทธิบัตรน่าจะมีส่วนรวมกันไม่ถึงร้อยละ 0.1 ด้วยซ้ำไป ผลกระทบต่อบริษัทและตลาดยาจึงน้อยมาก ตรงข้าม จะมีผลดีต่ออุตสาหกรรมยาภายในประเทศ ที่จะมีโอกาสพัฒนาศักยภาพในการผลิต และหากมีการเจรจาจนกระทั่งมีการใช้สิทธิแทนด้วยความสมัครใจ (Voluntary Licensing) ก็จะช่วยให้มีการถ่ายทอดเทคโนโลยีเกิดขึ้นมากด้วย

ส่วนที่มีผู้เกรงว่า ประเทศคู่ค้าซึ่งเป็นบริษัทผู้ทรงสิทธิบัตรนี้ตั้งอยู่ อาจดำเนินคดีกีดกันทางการค้า ทำให้สินค้าไทยไม่สามารถเข้าสู่ตลาดประเทศดังกล่าวได้ และจะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของไทยได้นั้น เหตุการณ์ดังกล่าวไม่น่าจะเกิดขึ้นเพราะประเทศไทยมิได้ทำผิดกฎหมายใด ๆ ภายใต้อำนาจการค้าโลก จึงไม่มีเหตุอันใดที่ประเทศคู่ค้าจะอาศัยประเด็นการใช้สิทธิโดยรัฐดังกล่าวมาอ้างเพื่อการกีดกันทางการค้าได้ หากมีการกีดกันทางการค้าโดยไม่มีเหตุอันควร ประเทศไทยก็สามารถร้องต่อองค์การการค้าโลกเพื่อพิจารณาชี้ขาดได้

กรณีกระทรวงสาธารณสุขดำเนินการโดยไม่ปรึกษากับกระทรวงต่าง ๆ เช่น กระทรวงพาณิชย์ และไม่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี กระทรวงสาธารณสุขได้ร่วมมือเป็นอย่างดีกับหน่วยงานต่าง ๆ โดยมีทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกระทรวงพาณิชย์ได้เข้าร่วมในกลไกการดำเนินการดังกล่าวแล้ว นอกจากนี้ก่อนที่จะมีการประกาศใช้สิทธิโดยรัฐ กระทรวงสาธารณสุขยังได้เชิญผู้แทนจากกรมทรัพย์สินทางปัญญา สำนักกรรมการ

กฤษฎีกา และสภานายความ มาร่วมประชุมให้ความคิดเห็นด้านกฎหมายในการดำเนินการร่างประกาศฯ ดังกล่าวด้วย

### 3. สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

3.1 ประเทศไทยยังขาดการศึกษาวิเคราะห์ทางด้านกฎหมายในการเข้าถึงยาที่ดีพอ ยังขาดบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง และในทางปฏิบัติกระทรวงพาณิชย์เป็นแกนนำในการเจรจา กระทรวงสาธารณสุขมีส่วนร่วมในการเตรียมการน้อยมาก ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน นอกจากนี้เรื่องของหลักการเจรจา ไม่ควรอย่างยิ่งที่ใช้การต่อรองเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพของประชาชน เช่น สิทธิบัตรยา หรือการเปิดเสรีด้านบริการ การประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ เพื่อแลกเปลี่ยนกับสินค้าประเภทอื่น เนื่องจากการบริการสาธารณสุขเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งรัฐจะต้องจัดให้กับทุกคน แต่การยอมทำข้อตกลงทางการค้าจะทำให้ประชาชน ผู้ที่มีฐานะยากจนไม่สามารถเข้าถึงยาและการบริการได้

ในอนาคต การเจรจาต่อรองเรื่องการค้าระหว่างประเทศที่มีผลกระทบหรือเกี่ยวข้องกับยาและระบบสุขภาพจะยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง เช่น การแก้ไขผลที่เกิดจากสิทธิบัตรยาตามคำประกาศที่ Doha (Doha Declaration) ที่ประเทศไทยยังขาดความพร้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังขาดบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ในสาขาที่เป็นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งไม่เพียงพอที่จะต่อรองกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ถึงแม้ที่ผ่านมากฎหมายไทยจะกำหนดมาตรการบรรเทาความเสียหายของสิทธิบัตรยาที่มีผลต่อสุขภาพของประชาชน เช่น การนำเข้าซ้อน (Parallel Import) และการบังคับใช้สิทธิ (Compulsory licensing) แต่ยังคงขาดการตัดสินใจเชิงนโยบายที่จะนำมาตราการดังกล่าวมาบังคับใช้อย่างจริงจัง ซึ่งส่วนนี้รัฐยังให้ความสำคัญต่อผลกระทบด้านอุตสาหกรรมหรือการค้ามากกว่าสุขภาพอนามัยของประชาชน และยังคงกลัวต่ออิทธิพลจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ดังนั้นหน่วยงานที่รับผิดชอบควรเร่งปรับปรุงโครงสร้าง องค์กร แนวทางเตรียมการ และพัฒนาบุคลากรขึ้นมา

รองรับ เพื่อจะไม่ทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบ หรือได้รับผลกระทบจาก  
ข้อตกลงน้อยที่สุด

สิ่งสำคัญควรจะมีก็คือ การส่งเสริมการวิจัยและการพัฒนา  
อุตสาหกรรมของประเทศให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ เพื่อลดอำนาจและบทบาท  
ของบริษัทข้ามชาติ ตลอดจนเพิ่มความร่วมมือกันในองค์กรระหว่างประเทศที่มี  
หน้าที่โดยตรงต่อสุขภาพและการเข้าถึงยาที่จำเป็น เช่น องค์กรอนามัยโลก  
องค์กรเอกชน และรวมกลุ่มกับประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันในด้านการค้าและ  
การถ่ายทอดเทคโนโลยี เพื่อจะได้เกิดความแข็งแกร่งในกลุ่มประเทศกำลัง  
พัฒนา ซึ่งจะสามารถมีอำนาจในการต่อรองกับประเทศพัฒนามากยิ่งขึ้น

ในการประชุมรัฐมนตรีองค์การการค้าโลกครั้งที่ 4 ณ กรุงโตเกียว  
ประเทศกาตาร์ เมื่อ 9-14 พฤศจิกายน 2544 นั้น กลุ่มประเทศกำลังพัฒนานำ  
โดยกลุ่มประเทศแอฟริกา บราซิล และอินเดีย ได้เป็นฝ่ายผลักดันให้มีการหารือ  
เกี่ยวกับผลกระทบของทริปส์กับการสาธารณสุข โดยเฉพาะการเข้าถึงยา  
เนื่องจากยาสิทธิบัตรมีราคาที่สูง จนทำให้เกิดปฏิญญารัฐมนตรีทริปส์และการ  
สาธารณสุขแยกออกมามีหนึ่งฉบับ (Ministerial Declaration on TRIPs and  
Public Health) โดยความตกลงทริปส์จะต้องไม่ห้ามและไม่ควรที่จะขัดขวาง  
ประเทศสมาชิกที่จะใช้มาตรการเพื่อปกป้องสาธารณสุขของประเทศสมาชิก  
เพื่อเน้นย้ำข้อผูกพันตามความตกลงทริปส์ในเรื่องดังกล่าว ประเทศสมาชิก  
ยืนยันว่า ความตกลงทริปส์ควรตีความและนำไปปฏิบัติในลักษณะที่เป็นการ  
สนับสนุนสิทธิของประเทศสมาชิก ในการที่จะปกป้องสาธารณสุขของประเทศ  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสนับสนุนส่งเสริมการเข้าถึงยาของประชาชนโดยรวม  
ความตกลงดังกล่าวได้ให้ความยืดหยุ่นแก่ประเทศสมาชิกที่จะใช้มาตรการใน  
ความตกลงทริปส์ได้อย่างเต็มที่

นอกจากนี้ โดยภาพรวมของปฏิญญารัฐมนตรีทริปส์และการ  
สาธารณสุขนี้ เป็นความพยายามที่จะประนีประนอม อาทิ ไม่มีความชัดเจนใน  
เรื่องการบังคับใช้สิทธิที่จะให้มีการส่งออก เพื่อช่วยประเทศที่ไม่สามารถผลิตได้  
เอง โดยให้เวลา TRIPS Council และ TRIPS General ไปหาข้อสรุปก่อนสิ้นสุด  
ค.ศ. 2002 เป็นต้น และการขยายระยะเวลาการปฏิบัติตามข้อตกลงให้ประเทศ

ด้อยพัฒนานั้น เกือบไม่ได้แก้ปัญหาการเข้าถึงยาของประเทศด้อยพัฒนา เนื่องจากประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่ได้ให้การคุ้มครองสิทธิบัตรยาแล้ว

ประเทศไทยมีประวัติศาสตร์อันยาวนานที่ในอดีตเคยพึ่งตนเองในเรื่อง ยา ต่อมาาระบบการค้าระหว่างประเทศ การรับวัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีที่พัฒนาอย่างรวดเร็วมาใช้ ในขณะที่ความรู้ไม่ได้มีการสืบทอดและพัฒนาอย่างมีระบบ ทำให้ประเทศต้องพึ่งพิงองค์ความรู้และยานำเข้าจาก ต่างประเทศเรื่อยมา อุตสาหกรรมยาเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องอาศัยตลาดที่กว้าง ธุรกิจยาจึงขยายเป็นธุรกิจข้ามชาติ และเข้ามามีบทบาทอย่างมากมายต่อองค์การ การค้าระหว่างประเทศ เช่น องค์การการค้าโลก อาเซียน และเอเปค เป็นต้น เพื่อปกป้องและทำให้ธุรกิจยาข้ามชาติได้กำไรสูงสุด ทำให้ส่งผลกระทบต่อ ระบบยาในด้านต่าง ๆ เช่น การบริหารจัดการข้อมูลประกอบกับการขึ้น ทะเบียนยา การยอมรับทะเบียนตำรับยาจากต่างประเทศโดยอัตโนมัติ อัตรา ภาษีวัตถุดิบยาและยาสำเร็จรูป

เนื่องจากการตลาดที่ยังถูกครอบงำโดยบริษัทข้ามชาติ ทำให้ประเทศ ต้องพึ่งพิงวิสาหกิจเหล่านั้นในการถ่ายทอดเทคโนโลยีและวิทยาการสมัยใหม่ ให้แก่ตน แต่ในความเป็นจริงบริษัทข้ามชาติล้วนแต่ดำเนินกิจการบนหลัก ธุรกิจเป็นสำคัญ การใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและสิทธิบัตรของบริษัทจึง กระทำโดยคำนึงถึงประโยชน์และผลกำไรสูงสุด และผลประโยชน์ของบริษัทที่ เป็นเจ้าของสิทธิบัตร มักจะไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของไทยเรา ด้วยเหตุนี้ มาตรการบังคับใช้สิทธิจึงเป็นกลไกที่เป็นประโยชน์ในอันที่จะปกป้องประโยชน์ ของประเทศ โดยเฉพาะภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันที่นโยบายและกฎหมาย ทรัพย์สินทางปัญญาถูกกำหนดโดยความตกลงทริพส์ ที่ทำให้เกิดการผูกขาด สินค้าที่มีความสำคัญ ดังเช่นผลิตภัณฑ์ยา

มาตรการบังคับใช้สิทธิ ถือเป็นหัวใจสำคัญของระบบสิทธิบัตรมาตั้งแต่ เริ่มต้น มาตรการดังกล่าวจะช่วยรับประกันสังคมว่า การออกและคุ้มครอง สิทธิบัตรเป็นไปอย่างมีคุณภาพ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตำรา เศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงของศาสตราจารย์เอดิธ เพ็นโรส (Edith Penrose) เรื่อง “The Economics of the International Patent System” ได้กล่าวถึง ประโยชน์ของมาตรการบังคับใช้สิทธิไว้ว่า “วิธีการที่สำคัญในการลดต้นทุนการ

ผูกขาดสิทธิบัตร ก็คือการใช้มาตรการบังคับใช้สิทธิ มาตรการนี้ถือว่าเป็น มาตรการที่ยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพมากที่สุด ทำให้รัฐสามารถป้องกันการ ใช้ สิทธิบัตรเพื่อขัดขวางการพัฒนาอุตสาหกรรมของตน มาตรการนี้ยังเป็นกลไก สำคัญในการจัดการใช้อำนาจผูกขาด ดังเช่นการกระทำการฮั้วกันโดยบริษัท ที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ และยังสามารถช่วยให้อุตสาหกรรมในประเทศเข้าถึง เทคโนโลยีการผลิตทางอุตสาหกรรมที่ถูกพัฒนาขึ้นในต่างประเทศได้”

กรณีของบราซิลและอีกหลายประเทศ ได้แสดงให้เห็นถึงประโยชน์ ของการใช้มาตรการบังคับใช้สิทธิ ในการผลักดันนโยบายการเข้าถึงยาและการ สาธารณสุข ดังนั้นหากประเทศไทยให้ความสำคัญมาตรการบังคับใช้สิทธิจะช่วย ทำให้กระทรวงสาธารณสุขมีทางเลือกที่หลากหลายในการส่งเสริมการเข้าถึงยา จำเป็น ไม่ว่าจะด้วยการนำเข้ายาชื่อสามัญที่มีราคาถูกจากประเทศอื่น หรือการ สามารถต่อรองและเจรจากับบริษัทต่างชาติให้ลดราคาลงจากราคาตลาด แม้ การใช้มาตรการบังคับใช้สิทธิจะต้องประสบกับแรงกดดันมากมาย ทั้งจาก บริษัทข้ามชาติและจากประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากความตกลงระหว่าง ประเทศได้กำหนดเงื่อนไขการใช้มาตรการบังคับใช้สิทธิที่เข้มงวดและซับซ้อน ประเทศไทยจึงต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักกฎหมายในเรื่องนี้เป็น อย่างดี เพราะการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมาย อาจทำให้ไทยถูกฟ้องร้อง เป็นข้อพิพาทต่อองค์การการค้าโลกได้

ดังนั้น ก่อนการตัดสินใจต้องคำนึงถึงผลกระทบเหล่านี้ และพิจารณา อย่างรอบคอบถึงบนพื้นฐานของข้อมูลที่สมบูรณ์ ถูกต้อง แม่นยำ สอดคล้องกับ บทบัญญัติของความตกลงทริพส์ ปฏิญญาโดฮาว่าด้วยความตกลงทริพส์และการ สาธารณสุขและอนุสัญญากรุงปารีส ตลอดจนรับฟังความคิดเห็นรอบด้านจาก ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยยึดผลประโยชน์ของชาติ ภายใต้อัตลักษณ์สมดุล เสมอภาค และชอบธรรมและเมื่อต้องปฏิบัติตามพันธกรณีแล้วเกิดผลกระทบทางลบ ต่อการสาธารณสุขต้องหามาตรการรองรับ (ซึ่งเป็นมาตรการโดยรวมซึ่งบาง มาตรการประเทศไทยได้ดำเนินการไปแล้ว หรือกำลังดำเนินการ)

## บรรณานุกรม

- โครงการกฎหมาย IP กับกฎหมายการแข่งขันทางการค้า โดยสรุปสำหรับผู้บริหาร.  
จักรกฤษณ์ ควรพจน์. (2544). **กฎหมายสิทธิบัตร: แนวคิดและบทวิเคราะห์**.  
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ทัศนีย์ กริฟฟิน. (2552). **การปฏิบัติตามพันธกรณีในข้อตกลงทริปส์ (TRIPs) :  
ศึกษากรณีการบังคับใช้สิทธิโดยรัฐในสิทธิบัตรยาของไทย**. วิทยานิพนธ์  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย.
- ศักดิ์ดา ธนิตกุล และคณะ. (2551). **การศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของ  
กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญากับกฎหมายแข่งขันทางการค้าและ  
กฎหมายป้องกันการผูกขาด**. กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์.
- สิทธิกร นิพนธ์. (2548). **สิทธิบัตรกับการเข้าถึงยา**. เอกสารวิชาการหมายเลข 7  
โครงการ WTO Watch. จัดกระแสดองค์การการค้าโลก. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

## ภาวะผู้นำทางการเมืองของเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่ Political Leadership of the Secretary General of the Future\_Forward Party

จาตุรงค์ สุทรวาน\*, กาบแก้ว ปัญญาไทย\* และนวกัทธ โตสุวรรณ\*  
วิทยาลัยนอร์ทเทิร์น คณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ เลขที่ 888 หมู่ที่ 2  
ตำบลหนองบัวใต้ อำเภอเมือง จังหวัดตาก 63000

Jaturong Suthawan, Kabkaew Ponyathai and Nawaphat Tosuwan  
Northern college Faculty of Law & Political science Province at 888  
Village No.2, Phahonyothin Road, Nongbuatai Sub-district,  
Muang District, Tak 63000  
เมลล์ติดต่อ: jaturong230329@gmail.com, kaewmichiko69@hotmail.com,  
nawaphat112@gmail.com

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาภาวะผู้นำทางการเมืองของเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่ ในช่วงเวลาโดยเริ่มตั้งแต่วันที่นายปิยบุตร แสงกนกกุล ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่ได้เข้าร่วมในการก่อตั้งพรรคในวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2561 จนถึงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2562 ซึ่งเป็นวันที่พรรคอนาคตใหม่แสดงออกในเชิงสัญลักษณ์ในการต่อต้านความไม่ชอบธรรมในเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 การวิจัยครั้งนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยนำข้อมูลมาจากบทความ หนังสือพิมพ์ และข้อมูลเอกสารจากสื่อต่างๆ รวมถึงของพรรคอนาคตใหม่ เครื่องมือในการวิจัย คือ การกำหนดประเด็นคำถามที่มีการยึดโยงกับวัตถุประสงค์ เพื่อให้เกิดประเด็นคำถามที่เด่นชัดและอยู่ในกรอบของกระบวนการวิจัย และวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงพรรณนาเกี่ยวกับประเด็นในเรื่อง

---

\* อาจารย์ประจำ หลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ วิทยาลัยนอร์ทเทิร์น.

ของภาวะผู้นำทางการเมือง การขับเคลื่อนขบวนการทางสังคมใหม่ ตลอดจนการปลูกฝังแนวคิดและอุดมการณ์ทางประชาธิปไตยของนายปิยบุตร แสงกนกกุล เลขานุการพรรคอนาคตใหม่

ผลการวิจัยพบว่า (1) ประเด็นเกี่ยวกับภาวะผู้นำทางการเมือง คือ นายปิยบุตร มีภาวะความเป็นผู้นำทางการเมืองที่อยู่ในเกณฑ์ที่สูง โดยนายปิยบุตรได้แสดงให้เห็นถึงลักษณะของการเป็นผู้นำทางความคิด สามารถสร้างพลังในการที่จะโน้มน้าวใจให้กลุ่มมวลชนและคนอื่นๆให้เกิดการคล้อยตาม และยอมรับในการแสดงออกทางการเมืองในจุดยืนในฝั่งของตนเอง (2) ประเด็นที่เกี่ยวกับการขับเคลื่อนขบวนการทางสังคมใหม่ นายปิยบุตรสามารถนำพาคนรุ่นใหม่มาเป็นพลังในการขับเคลื่อนจนแปรเปลี่ยนเป็นขบวนการทางสังคมใหม่ในอีกหนึ่งรูปแบบ ที่มีการหลอมรวมผู้คนจากหลายชนชั้นทางสังคม ซึ่งขบวนการดังกล่าวไม่ได้เคลื่อนไหวแห่งขบวนการทางการเมือง หรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับกลไกของรัฐ รวมถึงการเข้าไปสร้างข้อเรียกร้องทางผลประโยชน์แต่อย่างใด แต่จะเป็นไปในลักษณะของกระบวนการที่ก่อให้เกิดกฎ กติกาแบบใหม่มอบแต่สังคม (3) นายปิยบุตรได้มีการปลูกฝังแนวคิดและอุดมการณ์ทางประชาธิปไตย โดยได้สร้างพรรคในแบบที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์และออกแบบพรรคการเมืองแบบมวลชน โดยลักษณะของพรรคแบบดังกล่าว มุ่งเป้าที่จะสรรหาสมาชิก รวบรวมผู้ร่วมอุดมการณ์ให้ได้มากที่สุดตามที่เงื่อนไขในแนวทางประชาธิปไตยได้กำหนด ซึ่งก่อให้เกิดปรากฏการณ์ทางการเมืองภายใต้บริบทการเมืองไทยได้ในรูปแบบที่ไม่ทับซ้อนกับภาพลักษณ์ของพรรคการเมืองในอดีต

ข้อเสนอแนะ จากบทความนี้เป็นการศึกษาประเด็นสำคัญในช่วงต้น ซึ่งทำให้เชื่อว่ายังมีประเด็นที่น่าสนใจที่ยังไม่ได้รับการศึกษาอีกหลายประเด็นด้วยกัน ครั้งนี้เป็นการศึกษาแบบปฐมภูมิ อาจยังขาดข้อมูลในเชิงลึกได้ ดังนั้นขอเสนอแนะแนวทางในการศึกษาวิจัยในอนาคต โดยใช้วิธีการสังเกตแบบเชิงลึก และการเข้าไปมีส่วนร่วมกับพรรคอนาคตใหม่ ซึ่งจะทำได้ข้อมูลเชิงลึกของนายปิยบุตร ได้มากขึ้น และจะช่วยเติมเต็มประเด็นในการวิจัยได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

**คำสำคัญ:** ภาวะผู้นำทางการเมือง, ปิยบุตร แสงกนกกุล

## Abstract

This article aims to study the political leadership of the Secretary of the Future forward Party. In the period starting from the day that Mr. Piyabutr Saengkanokkul, the secretary of the Future Forward Party, participated in the founding of the party on March 15, 2018 until October 6, 2019, which is the date on which the Future Forward Party acted symbolically in opposition to unrighteousness in the October 6, 1976 event. This research is qualitative research, based on articles, newspapers and information from various media. The research instruments were the questions that are closely linked to the objectives, which questions to be pronounced within the framework of the research process, and descriptive statistic about the issue of political leadership. Powered new social movements including to instil the concept and ideology of democracy on Mr. Piyabutr.

The results of this research were as follows : (1) Issues related to the political leadership of Mr. Piyabutr a political leadership remained high. He has demonstrated the characteristics of a leader of thought. The power to create incentives to convince the public and others to be reassessed and accept political expression in their own position. (2) Issues relating to driving a new social movement. He can bring a new generation into power to drive change as a social movement in a new format that a melting pot of people from different social classes. This process is not moving terms of the political process or be involved in the mechanisms of the state. Including the creation of a claim of interest in any way. It is in the nature of the process that gave rise to the rule. The new rules provide to society (3) Mr. Piyabutr has

instilled the ideas and ideals of democracy. Created by a party in which people participate in the creation and design of mass political parties. The nature of such a party. Aimed to recruit members Ideology gather as much as possible the conditions for democracy to be determined. Which caused a political phenomenon, the political context in which Thailand has no overlap with the image of political parties in the past.

The recommendation of research is a studying of Political Leadership of the Secretary General of the Future Forward Party in important issue, which believe that there are many interesting questions that have not been studied. The purpose of this study is to primary data, which resulting in lack of insights. The suggestion for future research through in-depth observation. Participate in or join a new future party team. This may give you a better understanding of Mr. Piyabutr. This will contribute to further research.

**Keywords:** Political leadership, Piyabutr Saengkanokkul

## 1. บทความนี้สังเคราะห์จากงานวิจัยเรื่องภาวะผู้นำทางการเมืองของ เลขาธิการพรรคอนาคตใหม่

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พรรคอนาคตใหม่ถือเป็นพรรคการเมืองที่ถือกำเนิดจากวิสัยทัศน์ รวมถึงศักยภาพของคนรุ่นใหม่ที่มีความสนใจทางการเมือง และให้ความสำคัญในประเด็นปัญหาทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปสู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 โดยพลังของคนรุ่นใหม่ที่ต้องการพื้นที่ในการแสดงความคิดเห็นและที่อยากที่จะเข้ามาอภิวัตน์ของประเทศไทย โดยบุคคลที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งพรรคคือ นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ อดีตรองประธานบริหารบริษัทไทยซัมมิท และ รศ.ดร.ปิยบุตร แสงกนกกุล อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พร้อมกับบุคคลผู้ร่วมอุดมการณ์อื่นอีก 24 คน ในการเข้ายื่นหนังสือขอจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น โดยมีเข้าสู่กระบวนการในการขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2561 โดยพรรคอนาคตใหม่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีสถานะเป็นพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2561<sup>1</sup>

นายปิยบุตร แสงกนกกุล ก่อนที่จะได้รับเลือกให้มาดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่นั้น นายปิยบุตรมีบทบาทในการเป็นอาจารย์สอนกฎหมายที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีตำแหน่งทางวิชาการเป็นรองศาสตราจารย์ นายปิยบุตรจบการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาจากโรงเรียนอัสสัมชัญ แล้วเข้าศึกษาต่อระดับปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จนจบได้รับเกียรตินิยมอันดับ 2 เขาได้รับทุนการศึกษาจากรัฐบาลฝรั่งเศสให้ไปศึกษาต่อระดับปริญญาโทและเอก นายปิยบุตรจบปริญญาโท สาขากฎหมายมหาชน และกฎหมายสิ่งแวดล้อม DEA (Master 2) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย Nantes ประเทศฝรั่งเศส วิทยานิพนธ์เรื่อง “ข้อความคิดเรื่องผู้มีส่วนได้เสียในคดีปกครองสิ่งแวดล้อม” (2546 -2547) และ ปริญญาเอก เกียรตินิยมดีมาก โดยมีมติเอกฉันท์ (Mention Très Honorable avec Félicitations)

<sup>1</sup> ญาณนพพล หอมเจริญ และศิริรักษ์ สิงหเสน, “บทบาททางการเมืองของนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2561, หน้า 3-4.

มหาวิทยาลัยตูลูส (Toulouse) ประเทศฝรั่งเศส (2553) วิทยานิพนธ์เรื่อง “ศาลปกครอง: การกำเนิดของสถาบัน”<sup>2</sup>

การทำงานในด้านการเมืองของนายปิยบุตร แสงกนกกุล ในฐานะการเป็นเลขาธิการพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคอนาคตใหม่ คือ การเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นนักวิชาการมาเป็นเป็นนักการเมืองโดยเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2561 นายปิยบุตร และ นายธนาธร นักธุรกิจผู้ประสบความสำเร็จ อดีตรองประธานบริหารบริษัทไทยซัมมิท พร้อมกับสมาชิกผู้ร่วมจัดตั้งอีก 24 คน ได้ยื่นขอจดทะเบียนพรรคการเมือง ภายใต้ชื่อพรรคอนาคตใหม่ (ภาษาอังกฤษ: Future Forward Party) โดยการขึ้นดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่นั้น<sup>3</sup> จะมุ่งประเด็นในการศึกษาออกเป็น 2 ประเด็นที่สำคัญด้วยกัน

ประเด็นแรก ในเรื่องภาวะผู้นำในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่จะนำพาสังคมขับเคลื่อนไปสู่การพัฒนาทางประชาธิปไตย นายปิยบุตรมีความต้องการในการช่วยผลักดันพรรคอนาคตใหม่ให้เป็นพรรคของประชาชนอย่างแท้จริงตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตย โดยเป็นการลดทอนอำนาจและอิทธิพลของพรรคในรูปแบบที่มีนายทุนอยู่เบื้องหลัง โดยการสร้างความสัมพันธ์กับเครือข่ายทางสังคมที่สำคัญในด้านต่างๆ โดยเฉพาะภาคแรงงานและภาคเกษตรกร เพื่อให้เกิดช่องทางในการสื่อสารเพื่อร่วมกันแก้ปัญหาโดยสนองต่อความต้องการของประชาชนจากภาคส่วนต่างๆ ให้ได้รับการแก้ไขปัญหอย่างถูกจุดและตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง รวมถึงการสร้างกลุ่มเครือข่ายเยาวชนคนรุ่นใหม่ (New Gen Network – NGN) เพื่อให้คนรุ่นใหม่เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองที่มากขึ้น<sup>4</sup>

<sup>2</sup> ปิยบุตร แสงกนกกุล, ศาลรัฐประหาร ตุลาการ ระบอบเผด็จการ และนิติรัฐประหาร (กรุงเทพฯ: ฟ้ายเดียวกัณ), 2560, หน้า 279.

<sup>3</sup> วรพจน์ พันธุ์พงศ์, Portrait รวมบทสัมภาษณ์ธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ, (กรุงเทพฯ: บางลำพู), 2561, หน้า 11.

<sup>4</sup> พรรคอนาคตใหม่, (2561), เกี่ยวกับพรรคอนาคตใหม่, สืบค้นเมื่อ 6 ตุลาคม 2561, จาก <https://futureforwardparty.org>

ในประเด็นที่สอง เป็นเรื่องของการปลูกฝังแนวคิดและอุดมการณ์ทางประชาธิปไตยโดยการจัดตั้งพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่โปร่งใสตรวจสอบได้ตามวิถีทางแบบประชาธิปไตยสากล นายปิยบุตร ได้ร่วมสร้างเจตนารมณ์ของพรรคร่วมกับแกนนำและสมาชิกอื่นๆของพรรค ที่มุ่งหมายจะนำพาประเทศไทยออกจากวิกฤตการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองรวมถึงการพยายามยุติระบอบอำนาจนิยมโดยการทำรัฐประหาร กลับคืนสู่กระบวนการประชาธิปไตยโดยระบอบรัฐสภา รวมถึงการวางรากฐานทางประชาธิปไตยไทยและให้ความสำคัญในด้านสิทธิมนุษยชน จัดระเบียบโครงสร้างในการกระจายอำนาจออกจากรูปแบบรัฐราชการแบบรวมศูนย์เข้าสู่การปกครองท้องถิ่นในทุกมิติ รวมถึงชี้ชวนให้เกิดการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ที่มิใช่มาจากรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร โดยรัฐธรรมนูญจะต้องสร้างจากประชาชนคนไทยอย่างแท้จริง จนเกิดลักษณะทางการเมืองที่เป็นไปในรูปแบบนำไปสู่การพัฒนาแบบสังคมนิยมและเป็นไปในแนวทางที่สร้างสรรค์<sup>5</sup>

จากประเด็นในข้างต้นแล้ว จากการศึกษาเรื่องภาวะผู้นำทางการเมืองของเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่ มีใจความสำคัญ 2 ประเด็นด้วยกัน คือ ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายปิยบุตรในการร่วมสร้างเครือข่ายในภาคแรงงานจากส่วนต่างๆในสังคมเข้ามาร่วมเป็นพันธมิตรเพื่อในการทำงานด้านต่างๆ เพื่อที่จะรับฟังปัญหา แนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งเป็นผู้นำทางความคิดในการชี้ชวนคนรุ่นใหม่เข้ามามีส่วนร่วมในการนำเสนอแนวคิดต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างศูนย์ประสานงานของพรรคอนาคตใหม่ขึ้นในแต่ละจังหวัด เพื่อเป็นศูนย์ให้บริการแก่สมาชิกพรรค โดยเป็นศูนย์ให้ความรู้และข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับพรรค เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้กลุ่มพลังของคนรุ่นใหม่อ้างว่ามีส่วนในการสร้างสรรค์สังคมใหม่ และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง อันจะนำไปสู่การพัฒนาการเมืองของประเทศไทย และในอีกหนึ่งประเด็นสำคัญของนายปิยบุตร คือ การปลูกฝังแนวคิดอุดมการณ์ทางประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นกับสังคมไทย โดยพยายามร่วมกันสร้างตัวแบบประชาธิปไตยเป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหามา ไม่ว่าจะเป็น ด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม<sup>6</sup> จากข้อมูล

<sup>5</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 4

<sup>6</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 4

ดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความน่าสนใจในแง่ของภาวะผู้นำการเมือง ซึ่งนายปิยบุตร รวมถึงแกนนำอย่างนายธนาธร พร้อมเหล่าสมาชิกพรรคอนาคตใหม่ที่ได้สร้างปรากฏการณ์ทางการเมืองในมิติที่แปลกใหม่ เห็นควรที่จะศึกษา ค้นคว้า อีกทั้งการศึกษาวิจัยบทบาททางการเมืองของนักการเมืองที่เป็นนักการเมืองรุ่นใหม่ ยังมีเป็นส่วนน้อย<sup>7</sup> ดังนั้นการศึกษาในประเด็นดังกล่าวของนายปิยบุตร นั้นย่อมเป็นปัจจัยที่น่าจะสร้างแรงขับเคลื่อนไปสู่การพัฒนาหลักเกณฑ์ทางประชาธิปไตยรวมถึงทางการเมืองการปกครองของไทยให้ดียิ่งขึ้นได้ต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาภาวะผู้นำทางการเมืองของเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่

1.2.2 เพื่อศึกษาการปลูกฝังแนวคิด ตลอดจนอุดมการณ์ประชาธิปไตยของเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่

## 1.3 ขอบเขตการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยครั้งนี้ไว้ ดังนี้

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาภาวะผู้นำทางการเมืองของเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่

1.3.2 ขอบเขตด้านประชากร – กลุ่มตัวอย่าง

เป็นการถอดคำสัมภาษณ์ของนายปิยบุตร แสงกนกกุล ทั้งสื่อออนไลน์ โทรทัศน์ วิทยุ และสิ่งพิมพ์

1.3.3 ขอบเขตด้านเวลา

เป็นการศึกษาภาวะผู้นำทางการเมืองของเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่ โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ก่อตั้งพรรคคือวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2561 จนถึงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2562

## 1.4 กรอบแนวคิดของการศึกษา

การศึกษาและวิจัยในเรื่องภาวะผู้นำทางการเมืองของเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่ในครั้งนี้เป็นการศึกษาภาวะผู้นำทางการเมืองของนายปิยบุตร แสงกนกกุล เลขาธิการพรรคอนาคตใหม่ รวมไปถึงบทบาทในการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคอนาคตใหม่ ว่ามีภาวะผู้นำทางการเมือง

<sup>7</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 1

เป็นอย่างไร โดยจะส่งผลอย่างไรต่อการปลูกฝังแนวคิด ตลอดจนอุดมการณ์ทาง  
ประชาธิปไตย โดยเป็นการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองที่ปลูกปั้น  
เจตนาธรรมณืไว้ชัดเจนในการก่อตั้ง คือ การต้องการสร้างพรรคการเมืองให้เป็น  
ของสมาชิกพรรคทุกคนอย่างแท้จริง

การศึกษาค้นคว้าเข้าไปในภูมิหลังทางการเมืองของนายปิยบุตร แสงกนก  
กุล ในฐานะการดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่และการเป็น  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเข้าถึงข้อมูลในเชิงลึกเพื่อสร้างความเข้าใจใน  
ลักษณะภาวะผู้นำทางการเมืองที่แสดงออกต่อสังคมนั้น เราจะศึกษาผ่านการให้  
สัมภาษณ์กับสื่อต่างๆ ของนายปิยบุตร ทั้งในด้านการมีส่วนร่วมกับแนวคิดใน  
ทางการเมืองบริหารจัดการพรรคอนาคตใหม่กับแกนนำของพรรคที่ร่วมสร้างสถาบัน  
พรรคการเมือง ซึ่งเกิดการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงในมิติทางสังคม รวมทั้ง  
ยังมีส่วนร่วมในการสร้างให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองอย่างแท้จริง  
โดยจะเป็นการทราบถึงภาวะผู้นำทางการเมืองของเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่  
ได้ในรอบด้าน ครบถ้วน และมีความสอดคล้องกับบทบาททางการเมืองในฐานะ  
การเป็นหนึ่งในแกนนำที่สำคัญของพรรคอนาคตใหม่ รวมถึงก่อให้เกิดเป็นผลดี  
สามารถต่อยอดในการพัฒนามิติทางประชาธิปไตยที่สังคมไทยยังต้องการองค์  
ความรู้ในการร่วมกันแก้ไขอีกด้วย

การเลือกใช้แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการวิจัยในครั้งนี้คือ ผู้วิจัยเลือกใช้  
ทฤษฎีทั้งหมด 3 ทฤษฎีอันได้แก่

1. ทฤษฎีภาวะผู้นำ (Leadership theory) ภาวะผู้นำหมายถึง  
“ขั้นตอนที่ผู้นำใช้อิทธิพลและอำนาจที่มีของตนโน้มน้าวให้บุคคลอื่นเกิด  
ความเห็นคล้อยตามแล้วยอมทำตามวัตถุประสงค์ขององค์การ หรือของกลุ่ม”<sup>8</sup>  
ในส่วนของภาวะผู้นำนั้นกล่าวถึง นายปิยบุตร แสงกนกกุลในการดำรงตำแหน่ง  
เลขาธิการพรรคอนาคตใหม่และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ทำให้เรามองเห็น  
ลักษณะของการเป็นผู้นำทางการเมืองอย่างชัดเจน โดยเราสามารถศึกษาจาก  
การให้สัมภาษณ์ การเสวนาทางการเมือง หรือจากบทความ หนังสือและคำ  
แถลงในวาระต่างๆ ซึ่งจะเป็นไปในลักษณะในการแสดงจุดยืนทางการเมืองที่

<sup>8</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 3

เด่นชัด รวมถึงการแสดงออกทางอุดมการณ์ประชาธิปไตย ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ทฤษฎีภาวะผู้นำทางการเมืองเข้าช้อยกับคุณลักษณะของการเป็นผู้นำ ซึ่งในงานวิจัยชิ้นนี้ได้นำเสนอลักษณะของผู้นำทางการเมืองแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ

### 1.1 ทฤษฎีเชิงคุณลักษณะของผู้นำ (Trait Theory)

คุณลักษณะเช่นนี้เป็นคุณลักษณะที่สอดคล้องกับนายปิยบุตร แสงกนกกุล ตัวอย่างเช่น การบรรยายเกี่ยวกับพรรคการเมืองในสื่อต่างๆ นายปิยบุตรมักจะได้รับความสนใจจากสื่อต่างๆรวมถึงบรรดานักศึกษาประชาชน โดยมีการนำตัวแบบความคิดแบบใหม่ที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการเมืองไทยให้ไปในทางที่ดีขึ้น ด้วยลักษณะนี้ ทำให้ผู้วิจัยมองว่าเป็นภาวะของการเป็นผู้นำทางการเมืองที่แสดงออกผ่านบุคลิกของนายปิยบุตรเอง

### 1.2 ทฤษฎีเชิงพฤติกรรมของผู้นำ (Behavioral Theory)

ภาวะผู้นำของนายปิยบุตรในด้านของพฤติกรรมของผู้นำซึ่งเป็นไปในลักษณะผู้นำแบบประชาธิปไตย กล่าวคือ จะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือสมาชิกพรรค สามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะของการร่วมตัดสินใจ รวมถึงการแสดงความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ โดยเท่าเทียม ซึ่งพรรคอนาคตใหม่ได้เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งทั่วไป โดยจะมีกระบวนการในการระดมความคิดเห็นในการร่วมตัดสินใจในการเสนอรายชื่อผู้สมัครลงเลือกตั้งในแต่ละเขต เป็นต้น

### 2. ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมใหม่ (New social movement)

หมายถึง “การรวมตัวกันของผู้มีเป้าหมายมากกว่าผลประโยชน์เฉพาะของกลุ่ม โดยเน้นที่เป้าหมายการปรับเปลี่ยนตามสังคมที่กว้างขวางและสามารถสร้างผลกระทบโดยรวมต่อสาธารณชนโดยรวมด้วย”<sup>9</sup> กล่าวคือ ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายปิยบุตรนั้น แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงทางสังคมในแนวทางแบบใหม่ โดยมีแนวความคิดคิดที่จะลดช่องว่างในความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยกับคนจนให้น้อยลง โดยมีการกระจายงานที่มีคุณภาพสูง ซึ่งงานเหล่านี้จะต้องขยายไปในต่างจังหวัด ไม่กระจุกตัวอยู่แต่ใน

<sup>9</sup> ประภาส ปิ่นตบแต่ง, *กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม*, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิเฮนริค เบิลล์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้), 2552, หน้า 86.

กรุงเทพมหานคร เป็นต้น ดังนั้นบทบาทของนายปิยบุตรกับประเด็นในข้างต้น จึงสามารถอธิบายในบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมใหม่ข้อหนึ่งคือ “การเมืองแบบไม่ได้เป็นเรียกร่องผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม เหมือนทฤษฎีกลุ่ม ผลประโยชน์ในอดีต แต่จะเป็นขบวนการทางสังคมใหม่ที่ต้องการสร้าง “กติกา หรือกฎเกณฑ์ชุดความคิดใหม่ในการดำรงชีวิต” ซึ่งเป็นการสร้างนิยาม ความหมายชุดใหม่กับการต่อสู้ทางประชาธิปไตย หรือเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อ สร้างวาทกรรมชุดใหม่ในทางการเมือง”<sup>10</sup>

3. ทฤษฎีพรรคการเมือง หมายถึง “เป็นกลุ่มที่มีการจัดองค์กรแบบ หลวมๆ มุ่งหาตำแหน่งต่างๆ ของรัฐที่มาจากกาเลือกตั้ง”<sup>11</sup> กล่าวคือ ใน บทบาทการเป็นเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่ได้สร้างให้นายปิยบุตร ในการที่จะ ทำให้พรรคอนาคตใหม่เป็นพรรคที่มีสมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทาง การเมือง อาทิ การโหวตเลือกหัวหน้าพรรค และการได้มาซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าพรรคอนาคตใหม่เป็นพรรคการเมืองในแบบที่ นายปิยบุตรต้องการ คือ เป็นพรรคแบบมวลชน ซึ่งในลักษณะพรรคแบบมวลชน จะเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งจะตรงกับลักษณะความเป็น พรรคการเมืองแบบมวลชน ที่ ศาสตราจารย์มอริซ ดูแวร์<sup>12</sup> เช่น ผู้เชี่ยวชาญ ทางด้านพรรคการเมืองชาวฝรั่งเศส มีทฤษฎีที่ได้รับความนิยมเชื่อถือ โดยได้แบ่ง พรรคการเมืองออกเป็น 3 แบบ คือ พรรคดั้งเดิมหรือพรรคชนชั้น พรรคมวลชน และพรรคกึ่งมวลชนกึ่งชนชั้น หรือแบบผสม ซึ่งพรรคอนาคตใหม่ได้ออกแบบให้ ทุกคนเป็นเจ้าของพรรคการเมืองได้ รวมทั้งการสร้างแรงบันดาลใจหรือเหตุผล ในการก่อตั้งพรรคได้โดยสมบูรณ์ตามกระบวนการทางกฎหมาย

<sup>10</sup> ธงชัย วินิจจะกุล, *เมื่อสยามพลิกผัน*, (กรุงเทพฯ: ฟ้ายเดียวกัน), 2561, หน้า 180.

<sup>11</sup> วิทยา ชินบุตร, “การเคลื่อนไหวทางการเมืองของภาคประชาชนสู่การจัดตั้งพรรคการเมือง,” *วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยเวสเทิร์น มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, หน้า 2-3.

<sup>12</sup> Maurich Duverger, *Political parties, Their Organization and Activities in the Modern State*, (London: Methuen), 1964, หน้า 37-38.

### 1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องภาวะผู้นำทางการเมืองของเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยนำเป็นการถอดคำสัมภาษณ์ของนายปิยบุตร แสงกนกกุล ทั้งสื่อออนไลน์ โทรทัศน์ วิทยุ และสื่อสิ่งพิมพ์ เป็นต้น โดยมีการกำหนดประเด็นไว้ทั้งหมด 3 ประเด็นใหญ่ๆ ด้วยกัน ได้แก่ ประเด็นเรื่องภาวะผู้นำทางการเมือง ประเด็นการปลูกฝังแนวคิดอุดมการณ์ทางประชาธิปไตย และประเด็นเรื่องการเคลื่อนไหวทางการเมืองในแนวทางประชาธิปไตย เป็นต้น รวมถึงประเด็นอื่นๆที่แยกย่อยลงไปอีก

โดยมีการศึกษาค้นคว้าในเชิงลึกถึงภูมิหลังของนายปิยบุตร เพื่อสร้างความเข้าใจในแง่มุมที่แสดงต่อสังคม ทั้งในเรื่องภาวะผู้นำทางการเมือง ทศนคติแนวคิด ตลอดจนพลังขับเคลื่อนทางการเมืองที่อาจมีผลในแง่ของการปลูกฝังค่านิยมประชาธิปไตย รวมไปถึงลักษณะของการเคลื่อนไหวทางการเมืองในทางประชาธิปไตย ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญทำการตรวจประเด็นคำถามเพื่อให้ข้อมูลเกิดความถูกต้อง ชัดเจน และครบถ้วนในทุกกระบวนการเก็บข้อมูล ต่อจากนั้นเป็นการสรุปบทสัมภาษณ์ และถ้อยคำแถลงต่างๆของนายปิยบุตร แสงกนกกุล ทั้งหมดสื่อต่างๆ รวมถึงการจัดเตรียม ข้อมูลเอกสารให้มีความถูกต้อง และดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล โดยนำเสนอในรูปแบบเชิงพรรณนา เพื่อเป็นการตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยในครั้งนี้ว่า ลักษณะภาวะผู้นำทางการเมืองของเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่ โดยเริ่มตั้งแต่วันที่รวมกันก่อตั้งพรรคอนาคตใหม่กับนายธนธร จีรังเรืองกิจ หัวหน้าพรรค คือวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2561 จนถึง วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2562 โดยต้องการให้ทราบถึงลักษณะของภาวะผู้นำทางการเมือง รวมถึงถึงการเคลื่อนไหวทางการเมือง ตลอดจนการปลูกฝังแนวคิด อุดมการณ์ทางประชาธิปไตยในช่วงวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในสมัยนี้

## 2. ผลการวิจัย

2.1 ผลการศึกษาพบว่า นายปิยบุตรได้มีแนวคิดที่จะสร้างกลุ่มที่เคลื่อนไหวทางการเมืองร่วม โดยมีการร่วมระดมความคิดกับกลุ่มผู้มีอุดมการณ์เดียวกัน ก็ได้เกิดแนวความคิดร่วมกับนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ และเพื่อนสนิทอีกหนึ่งคน ที่ขอสงวนชื่อในการให้ข้อมูล ทั้ง 3 คนมีแนวคิดที่จะจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งเป็นไปตามกรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ได้มีผลบังคับใช้ และจากนั้นได้มีการได้มีกฎหมายลูกออกมาเพื่อให้สามารถดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยมีข้อสรุปว่า จะเป็นการมาร่วมกันในการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อต้องการสร้างโอกาสในการนำพาประเทศไทยกลับมาสู่วิถีทางแบบประชาธิปไตย และต่อมาก็ได้รับการรับรองความเป็นพรรคการเมืองโดยมีชื่อว่า พรรคอนาคตใหม่

จากที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ทราบว่านายปิยบุตรได้เริ่มทำหน้าที่ทางการเมืองในฐานะผู้ร่วมก่อตั้งพรรคอนาคตใหม่และการเป็นเลขาธิการพรรค โดยได้แสดงจุดยืนรวมถึงวิสัยทัศน์ที่ต้องการความแตกต่าง สร้างความเปลี่ยนแปลงในทุกมิติทางสังคมไทย โดยผ่านกระบวนการที่ได้รับการยอมรับโดยหลักวิธีปกครองแบบสากล ตามครรลองประชาธิปไตย ทำให้สังคมตั้งคำถามกับระบบการเมืองแบบเก่าที่ถูกมองว่ายังไม่ประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้ประชาชนเกิดความหวังภายใต้แนวคิดในการสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม โดยมีอุดมการณ์ที่ชัดเจน รวมทั้งผลักดันให้เกิดการนำพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีเสถียรภาพ ซึ่งในประเด็นสำคัญเหล่านี้จึงนำไปสู่คำถามในการวิจัยที่ว่า “ภาวะผู้นำทางการเมืองของเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่มีลักษณะอย่างไร” ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอเสนอผลการวิจัยในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

### ทฤษฎีภาวะผู้นำทางการเมือง

ทฤษฎีภาวะผู้นำ (Leadership theory) หมายถึง “ ขั้นตอนที่ผู้นำใช้อิทธิพลและอำนาจที่มีของตนโน้มน้าวให้บุคคลอื่นเกิดความเห็นคล้อยตามแล้วยอมทำตามวัตถุประสงค์ขององค์การ หรือของกลุ่ม”<sup>13</sup>

<sup>13</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรม 1

ประเด็นเรื่องภาวะผู้นำทางการเมืองของนายปิยบุตร มีการศึกษาจากการเข้าร่วมงานเสวนาทางการเมือง แนวคิดในการเป็นผู้นำทางความคิดของคนรุ่นใหม่ รวมถึงลักษณะผู้นำทางการเมือง

ผลการศึกษาพบว่า ประเด็นเรื่องภาวะผู้นำทางการเมือง และลักษณะของความเป็นผู้นำของนายปิยบุตรนั้นทำให้เราทราบถึงลักษณะของความเป็นผู้นำทางการเมืองที่ปรากฏในตัวตนของนายปิยบุตรเอง โดยนายปิยบุตรแสดงให้เห็นถึงลักษณะของการเป็นผู้นำซึ่งอยู่ในเกณฑ์ที่สูง และมีแนวความคิดในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงประเทศไปในทิศทางที่ดีขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับที่ว่า ถ้ามองในแง่มุมมองของการเปลี่ยนแปลงที่ได้การยอมรับจากประเทศอื่นๆ และสิ่งที่จะทำให้ประเทศนั้นเกิดการเปลี่ยนแปลงได้จะต้องใช้แนวทางของประชาธิปไตย เพราะในอดีตที่ผ่านมาแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบอบอำนาจนิยมมาโดยตลอด ดังนั้นจึงจำเป็นต้องสร้างให้ประชาชนในประเทศมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางร่วมกัน รวมทั้งลักษณะความเป็นผู้นำทางการเมืองที่มีลักษณะที่มีความเป็นประชาธิปไตยที่อยู่ในระดับสูงของนายปิยบุตร ซึ่งเราจะเห็นได้จากการให้สัมภาษณ์ งานเขียนและตามสื่อต่างๆ แม้กระทั่งการร่วมออกแบบขั้นตอนในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ต้องการให้สมาชิกของพรรคเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จากกระบวนการดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยเกิดขึ้นซึ่งอาจทำให้เกิดสังคมการเมืองไทยมีการพัฒนาให้เป็นประชาธิปไตยในทิศทางที่ดีขึ้นอีกด้วย

### ทฤษฎีขบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมใหม่

หมายถึง “การรวมตัวกันของผู้มีเป้าหมายมากกว่าผลประโยชน์เฉพาะของกลุ่ม โดยเน้นที่เป้าหมายการปรับเปลี่ยนตามสังคมที่กว้างขวางและสามารถสร้างผลกระทบโดยรวมต่อสาธารณะชนโดยร่วมด้วย”<sup>14</sup>

#### 1. ประเด็นเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

ผลการวิจัยพบว่า นายปิยบุตรมีแนวคิดริเริ่มร่วมกับแกนนำพรรคในการสร้างพรรคการเมืองที่มีลักษณะที่ทำให้เกิดการขบวนการทางสังคมที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแบบสังคมแนวใหม่ โดยใช้กลุ่มคนรุ่นใหม่รวมถึงประชาชนที่มี

<sup>14</sup> อ่างแล้ว เชียงอรธที่ 9

ความคิดสร้างสรรค์ทางการเมืองเพื่อใช้แนวคิดดังกล่าวในการตอบสนองความต้องการต่อประชาชนและนำพาสังคมไปสู่การเปลี่ยนแปลง อีกทั้งมีการผลักดันคนรุ่นใหม่ที่มีความสามารถ มีทัศนคติที่เป็นจุดร่วมทางประชาธิปไตยให้เข้าไปมีบทบาททางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งการจะเข้าไปมีแสดงบทบาททางการเมืองในรูปแบบใหม่นั้น จะต้องเข้าไปตามกระบวนการทางกฎหมายนั่นคืออำนาจทางการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อที่จะได้ใช้อำนาจเหล่านั้นเสริมสร้างแนวความคิดที่จะทำให้เกิดขบวนการการเปลี่ยนแปลงทางสังคมแบบใหม่ตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย

2. ประเด็นเรื่องการออกกฎหมายกติกากฎการแนวใหม่ที่สามารถลดช่องว่างของคนจนและคนรวยได้

ผลการวิจัยพบว่า นายปิยบุตร ได้กล่าวถึงการสร้างกฎหมาย กติกาทางสังคมแบบใหม่ ทำให้เกิดเป็นมิติใหม่ในการนำเสนอความคิดทางการเมือง ทำให้สังคมตระหนักถึงปัญหาทางการเมืองมากขึ้น ด้วยอิทธิพลจากกระแสโลกาภิวัตน์ของโลกสามารถสร้างแรงกระตุ้นแนวคิดแบบสังคมใหม่ที่ต้องการสร้างให้สังคมไทยนั้นเปลี่ยนแปลงไปในทางทิศทางที่ดี เหตุผลดังกล่าวส่งเสริมให้กลุ่มคนรุ่นใหม่สนใจการเมืองมากขึ้นจนแสดงให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม และเป็นที่แน่นอนว่ากลุ่มคนเหล่านี้จะเป็นความหวังในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงสังคมไทยให้ก้าวทัน ทัดเทียม กลุ่มนานาชาติประเทศ ในประเด็นต่างๆเหล่านี้ชี้ชัดถึงความมุ่งหมายของนายปิยบุตร แสงนกกุลที่ต้องการให้ประชาชนหันมาเปลี่ยนแปลงประเทศโดยใช้ขบวนการแนวคิดทางสังคมแบบใหม่เป็นพื้นที่ในการขับเคลื่อน ซึ่งอาจส่งผลต่อลักษณะการเมืองที่เข้มแข็ง มีเสถียรภาพ พัฒนาไปตามกระบวนการประชาธิปไตยแบบสากล

### ทฤษฎีพรรคการเมือง

หมายถึง“เป็นกลุ่มที่มีการจัดองค์กรแบบหลวมๆ มุ่งหาตำแหน่งต่างๆของรัฐที่มาจากทางเลือกตั้ง”<sup>15</sup>

1. ประเด็นเรื่องลักษณะในการจัดตั้งพรรคอนาคตใหม่

<sup>15</sup> อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 11

ผลการวิจัยพบว่า นายปิยบุตร ได้มีจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้พรรคอนาคตใหม่เป็นสถาบันทางการเมืองอย่างแท้จริง พรรคอนาคตใหม่เป็นพรรคการเมืองของสมาชิกทุกคน โดยไม่มีผู้ใดสามารถมีอำนาจตัดสินใจแทนสมาชิกผู้อื่นได้ ซึ่งเป็นความมุ่งหมายที่ต้องการออกแบบให้พรรคการเมืองที่เอื้อต่อมวลชน ซึ่งเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการเป็นการพัฒนาระบบพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองมากยิ่งขึ้น เหตุผลดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงแนวคิดของนายปิยบุตรซึ่งมีแรงบันดาลใจในการต้องการให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองอย่างแท้จริง

2. ประเด็นเรื่องแรงบันดาลใจหรือเหตุผลในการก่อตั้งพรรคอนาคตใหม่ ผลการวิจัยพบว่า จากแรงบันดาลใจที่นายปิยบุตรได้แสดงที่คณะผ่านสื่อต่างๆ รวมถึงจากการเป็นอาจารย์สอนกฎหมาย แสดงให้เห็นว่าการที่เกิดรัฐประหารนั้นไม่ใช่ทางออกของปัญหา เพราะจะเห็นได้ว่าตั้งแต่ พ.ศ.2490 ที่ทางนักรัฐศาสตร์มองว่า เป็นจุดกำเนิดแห่งระบอบอำนาจนิยมทางทหาร ระยะเวลาเป็นนานดังกล่าวแสดงให้เห็นเป็นเชิงประจักษ์ว่า มีข้อบกพร่องมากกว่าข้อที่เป็นคุณประโยชน์ และการทำรัฐประหารซ้ำรอยเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่ต้องการแก้ไขเร่งด่วน รวมถึงคำพูดในฐานะของการเป็นเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่ แสดงให้เห็นถึงแรงบันดาลใจการตั้งพรรคอนาคตใหม่เพื่อต้องการที่จะเป็นอีกหนึ่งช่องทางให้ประชาชนได้มีตัวเลือกใหม่ในการเข้าไปที่จะแสดงออกทางการเมืองว่าเราต้องการสังคมแบบใหม่ สังคมที่เท่าเทียมกันในทุกๆ ด้านๆ จึงก่อให้เกิดให้คนกลุ่มหนึ่งต้องการที่จะเข้ามามีบทบาทในการจัดการกับปัญหาบ้านเมืองที่ไม่ได้รับการแก้ไขมาอย่างยาวนาน ซึ่งสังคมส่วนใหญ่ได้มีกระแสของการอยากเปลี่ยนแปลงสังคมไปในทางที่ดีขึ้น โดยการที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองแบบใหม่ที่พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่หนุนหลังมวลชนเข้มแข็งมาเป็นแรงบันดาลใจในการก่อสร้างพรรคร่วมกับแกนนำคนอื่นๆ

### 3. สรุป อภิปรายผล

จากการสรุปผลการวิจัย ผู้วิจัยพบประเด็นที่สามารถนำมาอภิปรายได้ คือ ภาวะผู้นำทางการเมืองของเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่นั้น ได้เริ่มจากการที่นายปิยบุตรได้ก้าวเข้ามามีบทบาททางการเมืองอย่างเต็มตัวในฐานะเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่ โดยมีต้องการที่จะทำให้เกิดการเมืองแบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยการนำแนวคิด ทฤษฎีในรูปแบบใหม่ที่ต้องการเป็นแนวทางในการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยให้มีความเข้มแข็ง และมั่นคง โดยนำหลักการที่ทุกคนทุกคนมีความเท่าเทียมกันโดยสร้างกระบวนการในการเชื่อเชิญ จูงใจให้เกิดความเห็นพ้องของประชาชน โดยอาศัยกลไกจากระบบประชาธิปไตยเป็นช่องทางในการพัฒนา โดยวิจัยครั้งนี้ ได้นำเอาแนวคิด ทฤษฎี 3 ทฤษฎี มาประกอบการวิเคราะห์ในการแสดงภาวะผู้นำทางการเมืองของเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่ ดังนี้

#### 1. ทฤษฎีภาวะผู้นำ

นายปิยบุตร มีภาวะความเป็นผู้นำที่อยู่ในเกณฑ์ระดับสูง โดยดูจากการที่ให้มีการแสดงความคิดเห็นในสื่อต่างๆ จากการที่นายปิยบุตรนั้นเคยมีอาชีพเป็นอาจารย์ที่สอนในระดับอุดมศึกษา ทำให้มีความเชี่ยวชาญทั้งในด้านวิชาการและมีพลังในการที่จะโน้มน้าวจูงใจคนอื่นให้คล้อยตาม และยอมรับในความเป็นผู้นำทางการเมือง โดยจะตรงกับความหมายที่ได้อธิบายรายละเอียดไว้ใน<sup>16</sup> หมายถึง “ขั้นตอนที่ผู้นำใช้อิทธิพลและอำนาจที่มีของตนโน้มน้าวให้บุคคลอื่นเกิดความเห็นคล้อยตามแล้วยอมทำตามวัตถุประสงค์ขององค์การ หรือของกลุ่ม” และในส่วนลักษณะของผู้นำนั้น นายปิยบุตร มีลักษณะผู้นำแบบประชาธิปไตย โดยที่ต้องการให้สมาชิกในพรรคอนาคตใหม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารของพรรค และซึ่งสมาชิกของพรรคจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ซึ่งสอดคล้องกับกระบวนการทางประชาธิปไตย โดยเราจะเห็นได้จากการคัดเลือกผู้สมัคร.ส. แบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ โดยที่ในทุกขั้นตอนย่อมจะเห็นได้ว่ามีสมาชิกของพรรคจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วยในทุกชั้นกระบวนการ ซึ่ง

<sup>16</sup> จาตุรงค์ สุทวาทัน และนวกัทร โดสุวรรณณ์, “แนวทางการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในเขตชนบทภาคเหนือ:กรณีศึกษาหมู่บ้านยกกระบัตร อำเภอสางงาม จังหวัดตาก,” การประชุมวิชาการระดับชาติ นอร์เทิร์นวิจัย ครั้งที่ 5 ประจำปีการศึกษา 2561.

แสดงออกถึงลักษณะการเป็นผู้นำทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่เป็นอีกหนึ่งแรงขับเคลื่อนที่สำคัญในการพัฒนาการเมืองไทย

## 2. ทฤษฎีขบวนการทางสังคมใหม่

นายปิยบุตรสามารถนำพาคนรุ่นใหม่มาเป็นพลังในการขับเคลื่อนจนแปรเปลี่ยนเป็นขบวนการทางสังคมใหม่ในอีกหนึ่งรูปแบบ ที่มีการหลอมรวมผู้คนจากหลายชนชั้นทางสังคม นายปิยบุตรได้มุ่งประเด็นในการที่จะชี้ว่า ชักชวน เชื้อเชิญให้พลังมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในเปลี่ยนแปลงสังคมไปในทางบวกทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง โดยเฉพาะในด้านการเมืองซึ่งถูกมองว่ามีปัญหาโดยตลอด ซึ่งสอดคล้องกับ<sup>17</sup>เปลี่ยนแปลงทางประชาธิปไตยโดยคนรุ่นใหม่ที่ถูกสร้างขึ้นก็จะถูกมองว่าเป็นการสร้างรากฐานที่สำคัญทางประชาธิปไตย ซึ่งเป็นหลักแห่งการพัฒนาแบบสากลซึ่งเป็นอารยะ

## 3. ทฤษฎีพรรคการเมือง

นายปิยบุตรได้มีส่วนในการปลูกฝังแนวคิด อุดมการณ์ทางประชาธิปไตยตลอดจนแรงบันดาลใจในการร่วมสร้างสถาบันพรรคการเมือง โดยมีตัวแบบพรรคการเมืองที่ตนเองเป็นผู้ร่วมก่อตั้งกับนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ที่เป็นหัวหน้าพรรค โดยได้สร้างพรรคในแบบที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์และออกแบบพรรคการเมืองที่ต้องการสนองเจตนารมณ์ร่วมจากจากคนในทุกระดับชั้นในสังคมไทย โดยลักษณะของพรรคแบบในแบบดังกล่าว เน้นรวบรวมผู้ร่วมอุดมการณ์ให้ได้มากที่สุดตามที่เงื่อนไขทางกฎหมายและประชาธิปไตยได้กำหนด แล้วค่อยๆ ให้สมาชิกได้มีส่วนในการเรียนรู้ในกระบวนการทางการเมืองร่วมกัน จากลักษณะดังกล่าวทำให้พรรคอนาคตใหม่มีลักษณะแบบมวลชน โดยสิ่งที่การันตีคือการสร้างตัวแบบในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในวิธีต่างๆ โดยมีกลไกที่ให้สมาชิกสามารถร่วมกันในการตัดสินใจในแต่ละขั้นตอนได้เสมอ<sup>18</sup> จากประเด็นดังกล่าวที่ทางพรรคอนาคตใหม่ได้นำเสนอ ทำให้เริ่มมีกระแสสังคมที่ถูกคาดหวังทางการเมืองจากผู้คนอีกหนึ่งกลุ่มใหญ่ ซึ่งก็คือกลุ่มคนในโลกออนไลน์

<sup>17</sup> บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์, “วัฒนธรรมประชาธิปไตย,” วารสารวัฒนธรรมไทย, 48(6). หน้า 23-25.

<sup>18</sup> อ่างแล้ว เชียงอรุณีที่ 1

#### 4. ข้อเสนอแนะ

จากบทความนี้เป็นการศึกษาประเด็นสำคัญในข้างต้น ซึ่งทำให้เชื่อว่ายังมีประเด็นที่น่าสนใจที่ยังไม่ได้รับการศึกษาอีกหลายประเด็นด้วยกัน ครั้งนี้เป็นการศึกษาแบบปฐมภูมิ อาจยังขาดข้อมูลในเชิงลึกได้ ดังนั้นขอเสนอแนะแนวทางในการศึกษาวิจัยในอนาคต โดยใช้วิธีการสังเกตแบบเชิงลึก และการเข้าไปมีส่วนร่วมกับพรรคอนาคตใหม่ ซึ่งจะทำให้ได้ข้อมูลเชิงลึกของนายปิยบุตรได้มากขึ้น และจะช่วยเติมเต็มประเด็นในการวิจัยได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

### บรรณานุกรม

- จาตุรงค์ สุทรวิน และนวกัทร โตสุวรรณ. (2561). แนวทางการพัฒนา  
วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยในเขตชนบทภาคเหนือ:  
กรณีศึกษาหมู่บ้านยกกระบัตร อำเภอสามเงา จังหวัดตาก. **การประชุม  
วิชาการระดับชาติ นอร์เทิร์นวิจัย ครั้งที่ 5 ประจำปีการศึกษา 2561.**  
ณัฐนนทพล หอมเจริญ และศิริรักษ์ สิงหเสม, (2561). บทบาททางการเมืองของ  
นายธนธร จิรุงเรืองกิจ. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.  
ธงชัย วินิจจะกุล. (2561). **เมื่อสยามพลิกผืนฟ้าเดียวกัน**. กรุงเทพฯ: ฟ้าเดียวกัน  
บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์. (2552). **วัฒนธรรมประชาธิปไตย**. **วารสาร  
วัฒนธรรม ไทย**. 48(6).
- ประภาส ปันตบแต่ง. (2552). **กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎี  
ขบวนการทางสังคม**. กรุงเทพฯ: มูลนิธิไฮน์ริค เบิลล์ สำนักงานภูมิภาค  
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2560). **ศาลรัฐประหาร ตุลาการ ระบอบเผด็จการ และ  
นิติรัฐประหาร**. กรุงเทพฯ: ฟ้าเดียวกัน.
- พรรคอนาคตใหม่. (2561). **เกี่ยวกับพรรคอนาคตใหม่**. สืบค้นวันที่ 6 ตุลาคม 2561,  
จาก <https://futureforwardparty.org>
- วราพจน์ พันธุ์พงศ์. (2561). **Portrait รวมบทสัมภาษณ์ธนธร จิรุงเรืองกิจ**  
กรุงเทพฯ: บางลำพู.
- วิทยา ชินบุตร. (2559). การเคลื่อนไหวทางการเมืองของภาคประชาชนสู่การ  
จัดตั้งพรรคการเมือง. **วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยเวสเทิร์น มนุษยศาสตร์  
และสังคมศาสตร์**, 2(3).
- Maurich Duverger. (1964). **Political parties, Their Organization  
and Activities in the Modern State**. London: Methuen.

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการขายทอดตลาด  
โดยเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาด  
และค้ำของเก่า พ.ศ. 2474

Legal problem and obstacle related to private auction  
services under the Control of Sale by Auction and  
Trade of Antiques Act B.E. 2474

นางสาวศุทธิณี แซ่ตัน\*

169/1 หมู่2 ตำบลตาสีทึบ อำเภอบลวกแดง จังหวัดระยอง 21140

Miss Suthinee Saetun

169/1 Village No. 2, Tasit Subdistrict, Pluak Daeng

District, Rayong Province 21140

เมลล์ติดต่อ : Mod7414@gmail.com

**บทคัดย่อ**

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎหมายการขายทอดตลาดโดยเอกชนของประเทศไทยกับต่างประเทศโดยศึกษาเปรียบเทียบคุณสมบัติของผู้ขายทอดตลาดในการขายทอดตลาด เปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบ พบว่าคุณสมบัติในการขายทอดตลาดของประเทศไทยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ในการขายทอดตลาด ได้แก่ การขายทอดตลาดโดยเอกชน โดยกรมบังคับคดี โดยมีเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับขั้นตอนตามคำพิพากษาในกรณีที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ นอกจากนี้เจ้าพนักงานบังคับคดียังมอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนได้จากการศึกษาคุณสมบัติตามกฎหมายไทยนั้นมิได้มีการบัญญัติไว้หรือ

---

\* นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี  
ปีการศึกษา 2562

ตรากฎหมายมาบังคับใช้โดยเฉพาะเหมือนดังเช่นกฎหมายของสหรัฐอเมริกา แบ่งออกเป็น 2 รัฐได้แก่ รัฐฟลอริดาและหลุยเซียนา ได้กำหนดคุณสมบัติของ บุคคลที่ทำหน้าที่ในการขายทอดตลาดสอดคล้องกัน กล่าวคือ บุคคลที่ทำหน้าที่ ในการขายทอดตลาดจะต้องได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ขายทอดตลาดสอบผ่าน ข้อเขียนที่ได้รับอนุมัติและผ่านการฝึกงานเป็นระยะเวลา 1 ปีหรือมากกว่านั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายของสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญเกี่ยวกับคุณสมบัติของ ผู้ขายทอดตลาดเป็นอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย นอกจากนี้ใน ด้านกระบวนการอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบกฎหมายสหรัฐอเมริกา และไทยแตกต่างกันกล่าวคือ กฎหมายสหรัฐอเมริกามีการบัญญัติให้ คณะกรรมการเข้าไปตรวจสอบเกี่ยวกับการขายทอดตลาดได้เพื่อป้องกันมิให้ เกิดการเอาเปรียบในกระบวนการขายทอดตลาดเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมาย ของไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 แต่ก็มีได้ มีการบัญญัติให้มีคณะกรรมการผู้ขายทอดตลาดเหมือนกฎหมายสหรัฐอเมริกา

การวิจัยครั้งนี้ได้เสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายในเรื่องคุณสมบัติของผู้ขาย ทอดตลาดและแก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการตรวจสอบการขาย ทอดตลาด เพื่อให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาดมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินในจำนวนมากของลูกหนี้ตามคำ พิพากษา

**คำสำคัญ:** การขายทอดตลาด, ผู้ขายทอดตลาด, พระราชบัญญัติควบคุมการ ขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474

## Abstract

The objective of this research is to study the auction law by private enterprise of Thailand and of the foreign countries. The study is to compare the qualifications of the auctioneer for the auction, comparing to the checking authority process which found that the qualification of the auction in Thailand is performed by the relevant administrative units, i.e., the auction performed by the private under the responsibility of Legal Execution Department and legal executing officer in operating according to the judgment in case the debtor is unable to pay such debts. In addition, the legal executing officer can assign other persons to perform their duties on his/her behalf. From the study of the qualifications as required by the Thai law there is no law being provided or enacted for enforcement in special case just like the law of two states in the United States, i.e. Florida and Louisiana who designated the qualifications of the persons who perform the auction duty in the same way, that is to say, the person who performs his duty as auctioneer must have the auctioneer license and passed the written examination and served as apprentice for the period of one year or more. This can be seen that the law of the United States emphasizes more on the qualifications of the auctioneer when comparing to the Thai law. Furthermore, for the authorization process in verifying the law of the United States and the law of Thailand is completely different. That is, the law of the United States provided that the committee is required to verify the auction in order to prevent the advantage from being taken by unfair mean in the auction process comparing to the relevant laws of Thailand such as the Civil and Commercial Code, the Auction

and Secondhand Trading Control Act B.E. 2474 but the Auctioneer Control Committee is not enacted to be available like the United States Law. This research presents the guidelines for the improvement of law on the auctioneer qualifications and revised the committee's authority in checking the auction for the effectiveness of the auction law since it is the law concerning the large amount of property of the debtor as according to the judgment.

**Keywords:** the auction, the auctioneer, control of sale by auction and trade of antiques act b.e.2474

## 1. บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การขายทอดตลาดของต่างประเทศไม่มีหลักฐานที่ปรากฏแน่ชัดว่าเริ่มการขายทอดตลาดตั้งแต่เมื่อใด แต่มีหลักฐานปรากฏเบื้องต้นในช่วงศตวรรษที่ 50 ของชาวกรีกได้จัดให้มีการขายทอดตลาดผู้หญิงที่บรรลุนิติภาวะแล้วโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแต่งงาน นอกจากนี้ยังพบชาวโรมันเป็นชนชาติแรกที่จัดให้มีการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อนำเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้<sup>1</sup> และในช่วงทศวรรษที่ 1600 ชาวอังกฤษได้ใช้วิธีการขายทอดตลาดในการจำหน่ายหนังสือและงานศิลปะ ซึ่งเป็นบริษัทที่ประกอบธุรกิจจากการขายทอดตลาดในประเทศอังกฤษที่ก่อตั้งขึ้นตามลำดับต่อมาการขายทอดตลาดเป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลายและเป็นที่รู้จักในประเทศมหาอำนาจคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยการขายทอดตลาดของประเทศสหรัฐอเมริกามีวัตถุประสงค์เพื่อจำหน่ายสินค้าจากการเลิกกิจการและสินค้าในปลายฤดูกลที่ไม่สามารถขายได้ เช่น สัตว์ ยาสูบ หนี้สิน ตราสารเครดิต รวมถึงทาสด้วย และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตามยุคตามสมัยได้มีการขายทอดตลาดโดยเอกชนโดยนำวิธีการขายทอดตลาดจากรัฐที่ยึดทรัพย์สินมาจากข้าศึก นอกจากนี้ในกลุ่มประเทศที่เจริญแล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือยุโรปนั้น การขายทอดตลาดในประเทศมีหลักการทำนองเดียวกัน กล่าวคือ ก่อนการซื้อขายจะมีการประกาศเชิญชวนให้ผู้สนใจเข้ามาร่วมประมูล ณ สถานที่ และเวลาที่ระบุไว้ตลอดจนการประกาศเงื่อนไขของการซื้อขายโดยผู้ดำเนินการจะรับเอาข้อเสนอซื้อในราคาสูงสุดจากผู้เข้าร่วมประมูล แต่สำหรับการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูง เช่น โรงแรมในทางปฏิบัติผู้ทอดตลาดจะมีหนังสือสอบถามไปตามนายหน้าต่างๆ ที่ตนรู้จักหรือประกาศหนังสือพิมพ์ เพื่อให้นายหน้าหรือผู้สนใจเสนอราคา เรียกว่า “auction by tender” โดยการประเมินจะทำโดยบริษัทคนกลางเข้าทำการประเมินทั่วไป โดยคิดค่าธรรมเนียมการประเมินภาษาอังกฤษใช้คำว่า appraisal ผู้ประเมินเรียกว่า appraiser เมื่อได้ราคาพอสมควรที่คิดว่าขายได้แล้วจึงตกลงขาย เมื่อตกลงขายก็จะตั้งคนกลางขึ้น

<sup>1</sup> วิกรม เมาลานนท์, สารานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2516-2517.

เรียกว่า escrow เป็นผู้รับเงินไว้แทนคู่กรณี หากผู้ขายผิดสัญญายอมทำให้เรียกเงินคืนได้ยาก เมื่อมีการปฏิบัติตามเงื่อนไขต่างๆ ทุกกรณีควรถ้วนบริบูรณ์แล้ว จึงส่งมอบเงินให้แก่ผู้ขาย<sup>2</sup>

การขายทอดตลาดในประเทศไทยนั้นเริ่มปรากฏชัดเจนตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งผู้ขายทอดตลาดในสมัยนั้นจะเป็นชาวต่างประเทศที่เข้ามาทำการค้าขายในประเทศไทยต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2439 ประเทศไทยได้เริ่มใช้การขายทอดตลาดเป็นขั้นตอนหนึ่งของการบังคับคดีตามคำพิพากษา โดยพระราชบัญญัติกระบวนพิจารณาความแพ่ง รัตนโกสินทรศก 115 หมวดที่ 16 ว่าด้วยการบังคับเร่งให้สำเร็จตามคำพิพากษามาตรา 96 ถึงมาตรา 107 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อเอาเงินมาชำระหนี้ตามคำพิพากษาไว้<sup>3</sup> และเมื่อศึกษาผู้วิจัยพบว่าการขายทอดตลาดตามกฎหมายไทยแต่เดิมเรียกว่า “การขายเลหลัง” ซึ่งการขายทอดตลาดเป็นการซื้อขายชนิดหนึ่งที่แตกต่างและพิเศษกว่าการซื้อขายธรรมดา คือ มีหลักเกณฑ์ วิธีการและข้อกำหนดที่แตกต่างออกไป ในเรื่องของการตั้งราคาและการตกลงราคา กล่าวคือ การขายทอดตลาดเป็นการขายโดยเปิดเผย โดยในการขายทอดตลาดนั้นผู้เสนอทรัพย์สินไม่ได้เสนอขายทรัพย์สินต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงซึ่งแตกต่างจากการขายธรรมดา โดยการขายทอดตลาดความหมายของพจนานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 มีความหมายว่า “การขายทรัพย์สินที่กระทำโดยเปิดเผยแก่บุคคลทั่วไปด้วยวิธีเปิดโอกาสให้ผู้ซื้อสู้ราคากัน ผู้ใดให้ราคาสูงสุดและผู้ทอดตลาดแสดงความตกลงด้วยเคาะไม้หรือด้วยกิริยาอย่างตามจารีตประเพณีในการขายทอดตลาด ผู้นั้นเป็นผู้ซื้อทรัพย์สินนั้น” ดังนั้นจะเห็นว่าการขายทอดตลาดแตกต่างจากการขายธรรมดา ซึ่งการขายทอดตลาดได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการขายทอดตลาดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตั้งแต่มาตรา 509-517 โดยบทบัญญัติเรื่องการขายทอดตลาดของ

<sup>2</sup> สติชัย เล็งไธสง, คำสอนชุดกฎหมายพาณิชย์ 1 ว่าด้วยการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่าทรัพย์สิน เช่าซื้อ และขายฝาก พร้อมด้วยพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (กรุงเทพฯ ฯ อักษร), 2545.

<sup>3</sup> ไพบุลย์ เมฆมานะ, “ปัญหาการขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าพนักงานบังคับคดี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2548.

ประเทศไทยนั้นก็มีที่มาจากประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมนี มาตรา 156 ประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น มาตรา 508 ในสหราชอาณาจักรพระราชบัญญัติว่าด้วยการซื้อขายสินค้า ค.ศ. 1893 มาตรา 58 และกฎหมายฝรั่งเศส มาตรา 711<sup>4</sup> จะเห็นได้ว่าการขายทอดตลาดตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศมีวิวัฒนาการที่แตกต่างกันออกไปแต่มีหลักการที่เกี่ยวกับการขายทอดตลาดที่คล้ายกันในลักษณะที่นำทรัพย์สินมาสู่ราคากันหากบุคคลได้สุ้ราคาได้สูงสุดก็จะได้ทรัพย์สินดังกล่าวไปโดยเป็นไปตามวิธีการและขั้นตอนตามกฎหมายของประเทศนั้นๆ แต่อย่างไรก็ดีจากการศึกษาวิจัยผู้วิจัยพบว่า การขายทอดตลาดตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศมีความแตกต่างในเรื่องคุณสมบัติของผู้ขายทอดตลาด และอำนาจกระบวนการในการตรวจสอบ ซึ่งเป็นช่องว่างของกฎหมายไทยในปัจจุบันนี้โดยผู้วิจัยเห็นว่าช่องว่างของกฎหมายในเรื่องดังกล่าวควรได้รับการทบทวนและแก้ไขเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในเรื่องการขายทอดตลาด โดยระบบเกี่ยวกับการขายทอดตลาดตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศเป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่งในการศึกษาวิจัยเพื่อทำการเปรียบเทียบกรณีกระบวนการตรวจสอบและคุณสมบัติผู้ขายทอดตลาด

## 2. ระบบของการขายทอดตลาดของประเทศไทย

ระบบการขายทอดตลาดตามกฎหมายไทยอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ระบบ

**2.1 ระบบการขายทอดตลาดโดยภาคเอกชน** โดยผู้เป็นเจ้าของนี้จะดำเนินการบังคับชำระหนี้ด้วยการขายทอดตลาดทรัพย์สินของลูกหนี้ เนื่องจากลูกหนี้ผิดนัดไม่ชำระราคาทรัพย์สินแก่ผู้ขาย กรณีดังกล่าวเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 470 วรรคสอง กล่าวคือ ในการซื้อขายโดยปกติ ถ้าผู้ซื้อผิดนัดผู้ขายซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่จะบังคับให้ผู้ซื้อชำระหนี้ด้วยการบังคับชำระหนี้เองไม่ได้ ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ อันได้แก่การฟ้องร้องให้ศาลพิจารณาและบังคับชำระหนี้ แต่สำหรับมาตรา 470 เป็น

---

<sup>4</sup> นิรชา วรมนินทร, “การเพิกถอนการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี,” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 2543.

ช้อยเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าว โดยกฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้ขาย ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่จะได้รับการชำระราคาสามารถบังคับชำระหนี้ได้ด้วยตนเอง จึงต้องมีกฎหมายบัญญัติรองรับไว้โดยชัดเจน พร้อมทั้งต้องดำเนินการขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดโดยเคร่งครัด โดยผู้ขายจะทำการบังคับชำระหนี้ด้วยตนเองได้ จะต้องปรากฏว่า ผู้ซื้อซึ่งเป็นลูกหนี้ผิดนัดในการชำระราคา โดยทรัพย์สินที่ซื้อขอยังคงอยู่ในความครอบครองของผู้ขาย ซึ่งผู้ขายยังมิได้ส่งมอบหรือโอนการครอบครองในทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้ซื้อแต่อย่างใด และผู้ขายจะต้องมีจดหมายบอกกล่าวไปยังผู้ซื้อเพื่อให้ชำระราคาพร้อมกำหนดให้ผู้ซื้อชำระ หากผู้ซื้อทราบคำบอกกล่าวแล้วกลับละเลยไม่ชำระราคา ผลก็คือ ผู้ขายสามารถนำทรัพย์สินที่ตนยึดหวังไว้ออกขายทอดตลาดได้

**2.2 ระบบการขายทอดตลาดโดยกรมบังคับคดี** การขายทอดตลาดโดยกรมบังคับคดีเป็นการดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ทั้งในคดีแพ่งและคดีล้มละลาย เจ้าพนักงานบังคับคดีในคดีแพ่งและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในคดีล้มละลายซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดกรมบังคับคดี กระทรวงยุติธรรม จะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการดังกล่าว โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ต้องขายทรัพย์สินให้ได้ราคาที่สูงที่สุด เพื่อลดช่องว่างระหว่างราคาที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินกับมูลค่าตลาดของทรัพย์สินนั้น<sup>5</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่นอกจากจะนำเงินมาชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือเจ้าหนี้ของลูกหนี้ผู้ล้มละลายแล้ว ยังจะต้องไม่ทำให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือลูกหนี้ผู้ล้มละลายและบุคคลที่เกี่ยวข้องต้องเสียหาย ซึ่งโดยหลักแล้วการขายทอดตลาดโดยกรมบังคับคดีมีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับชำระหนี้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ทั้งที่เป็นคดีแพ่งและคดีล้มละลาย ทั้งนี้ การขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยกรมบังคับคดีไม่ว่าจะเป็นการขายทอดตลาดโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี หรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก็ตาม จะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งด้วย

<sup>5</sup> สงคราม สกฤพรพหุณม์, ความล่าช้าในการบังคับคดี : ศึกษาเฉพาะกรณีการบังคับคดีจำนองหรือหลักประกันทรัพย์จำนอง, หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง, 2541.

นอกจากนี้ยังต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการ  
บังคับของเจ้าพนักงานบังคับคดี

### 2.3 การขายทอดตลาดโดยฝ่ายปกครอง แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ<sup>6</sup>

2.3.1 การขายทอดตลาดทรัพย์สินของบุคคลอื่นอันเป็นส่วนหนึ่งของ  
มาตรการบังคับคดีทางปกครอง สำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน  
ในฐานะที่เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายปกครองใช้เพื่อบังคับคดีการใช้บรรลุตาม  
วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย เช่น การขายทอดตลาดทรัพย์สินที่  
ฝ่ายปกครองยึดมาได้ตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2496  
มาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวน  
คดีพิเศษ พ.ศ. 2539 ซึ่งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการขาย  
ทอดตลาดทรัพย์สินนั้นจะต้องเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ  
ทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้

2.3.2 การขายทอดตลาดทรัพย์สินที่เป็นของฝ่าย  
ปกครอง เนื่องจากฝ่ายปกครองหมดความจำเป็นที่จะใช้ หรือหากใช้ต่อไปจะ  
สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก กรณีนี้กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องคือ ระเบียบสำนัก  
นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งทรัพย์สินที่ฝ่ายปกครองหมด  
ความจำเป็นที่จะใช้ หรือหากใช้ต่อไปจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก

ซึ่งจะเห็นได้การขายทอดตลาดตามกฎหมายไทย  
แบ่งออกเป็น 3 ระบบแต่ไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่ทำหน้าที่ใน  
การขายทอดตลาดว่า ต้องคุณสมบัติอย่างไรเนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติใน  
เรื่องดังกล่าวไว้โดยเฉพาะเมื่อผู้วิจัยได้ศึกษากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา  
พบว่ามีกรณีบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขายทอดตลาดไว้โดยเฉพาะ

## 3. การขายทอดตลาดตามกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา

การขายทอดตลาดในสหรัฐอเมริกาเป็นกฎหมายระดับมลรัฐมิใช่กฎหมาย  
ระดับสหพันธรัฐและหลังจากที่ได้ทำการศึกษาและค้นคว้าแล้วพบว่า ผู้ขาย  
ทอดตลาดในสหรัฐอเมริกามีลักษณะเป็นวิชาชีพและอยู่ภายใต้การควบคุมทั้ง

<sup>6</sup> วันดี เอื้อสกุลพิพัฒน์, “การขายทอดตลาด,” สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะ  
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

จากภาครัฐและองค์การวิชาชีพโดยกฎหมายที่เกี่ยวกับการขายทอดตลาดในแต่ ละรัฐนั้นมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนรวมถึงรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับการขายทอดตลาด โดยการขายทอดตลาดตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา มี กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนี้

**3.1 การขายทอดตลาดโดยรัฐฟลอริดา** ในมาตรา 468.384 แห่ง state of florida department of business and professional regulation board of auctioneers ซึ่งในรัฐฟลอริดานั้นได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ผู้ขายทอดตลาดแห่งฟลอริดา (florida board of auctioneers) โดย ประกอบด้วยสมาชิกทั้ง 5 คน กล่าวคือ 2 คนจะต้องเป็นผู้ประกอบกิจการ ทอดตลาดเป็นหลักเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปีก่อนได้รับการแต่งตั้ง 1 คน ต้องเป็นผู้มีตำแหน่งสูงสุดในบริษัทประมูลและ 2 คนเป็นบุคคลธรรมดาทั่วไป โดยสมาชิกทั้ง 5 คนนี้ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการและได้รับการยืนยันจาก วุฒิสภาและมีวาระในการดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 4 ปี และคณะกรรมการผู้ขาย ทอดตลาดนี้ยังมีอำนาจในการนำเอากฎระเบียบและข้อบังคับตามมาตรา 210.536 (1) และ มาตรา 120.54 มาใช้ ประกอบกับบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัตินี้ในส่วนของหน้าที่และคณะกรรมการมีหน้าที่ในการรับและ ดำเนินการปฏิบัติเมื่อมีผู้ยื่นคำร้องขอใบอนุญาตเพื่อให้ผู้ขายทอดตลาด ผู้ฝึกหัด และผู้ประกอบการกิจการขายทอดตลาด รวมถึงการมีอำนาจในการระงับใช้ ใบอนุญาตชั่วคราวและเพิกถอนใบอนุญาต โดยกฎหมายของรัฐฟลอริดามีการ กำหนดคุณสมบัติของผู้ขายทอดตลาดไว้ใน มาตรา 468.385 แห่ง state of florida department of business and professional regulation board of auctioneers โดยมีรายละเอียดดังนี้ คุณสมบัติในการขอใบอนุญาตเพื่อเป็น ผู้ทอดตลาดโดยนอกจากที่ผู้ขอใบอนุญาตจะต้องคุณสมบัติตามกฎหมายกำหนด ยังจะต้องสอบผ่านการทดสอบตามที่กำหนดและยังต้องผ่านการฝึกงานในการ เป็นผู้ทอดตลาดเป็นระยะเวลา 1 ปี หรือมากกว่านั้น หรือต้องผ่านหลักสูตร การศึกษาไม่น้อยกว่า 80 ชั่วโมงในชั้นเรียนที่ตรงตามมาตรฐานที่รับรองโดย คณะกรรมการอีกด้วยจะเห็นได้ว่า นอกจากผู้ขอมีใบอนุญาตจะต้องมีคุณสมบัติ ตามที่กำหนดแล้ว ก็ไม่ได้หมายความว่า จะประกอบวิชาชีพเป็นผู้ขายทอดตลาด ได้ในทันทีหากยังต้องผ่านการทดสอบและยังต้องผ่านการเรียนการสอนตาม

หลักสูตรที่คณะกรรมการกำหนดจากสถาบันการศึกษาผู้ทอดตลาด โดยสถาบันการศึกษาผู้ขายทอดตลาดนั้น ในสหรัฐอเมริกาเมื่ออยู่แถบจะทุกๆของมลรัฐในประเทศและหากแม้ว่าผู้ขอมิใบอนุญาตจะได้ผ่านการเรียนการสอนมาแล้วไม่น้อยกว่า 80 ชั่วโมงยังจะต้องผ่านการฝึกงานการเป็นผู้ทอดตลาดได้ในทันที หากยังจะต้องผ่านการทดสอบและยังต้องผ่านการเรียนการสอนตามหลักสูตรที่คณะกรรมการกำหนดจากสถาบันการศึกษาผู้ขายทอดตลาด (auction school : national auctioneers association) โดยสถาบันการศึกษาผู้ทอดตลาดนั้น ในสหรัฐอเมริกาเมื่ออยู่แถบจะทุกๆของมลรัฐในประเทศและหากแม้ว่าผู้ขอมิใบอนุญาตจะได้รับผ่านการเรียนการสอนมาแล้วไม่น้อยกว่า 80 ชั่วโมงยังจะต้องผ่านการฝึกงานการเป็นผู้ทอดตลาดโดยมีผู้ทอดตลาดที่ประกอบวิชาชีพเป็นผู้ดูแลและเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตระหนักเห็นถึงความสำคัญของผู้ประกอบวิชาชีพทอดตลาดเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสี่ยงในการเสียหายแก่ทรัพย์สินของพลเมืองของตน ทำให้เกิดความน่าเชื่อถือและทำให้การขายทอดตลาดในละครั้งมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์อย่างสูงที่สุดทั้งของผู้ซื้อและผู้ขาย

สถาบันการเรียนการสอนของรัฐฟลอริดา (florida auctioneer academy) เป็นสถาบันการเรียนการสอนและออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพผู้ขายทอดตลาดโดยสถาบันการเรียนการสอนนี้เปิดกว้างสำหรับผู้ที่จะเข้ามาเรียนเพียงแค่มิว่าคุณสมบัติตามที่กำหนดสถาบันการเรียนการสอนนี้จะสอนเกี่ยวกับกฎหมายพื้นฐานทั่วไปในเชิงพาณิชย์และความรู้กฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาด สอนเรียนรู้วิธีการขายที่ได้ราคาที่เป็นที่พอใจและการเรียกราคาสินค้าหรือทรัพย์สินให้มีความเหมาะสมกับคุณประโยชน์ การใช้สอยและความต้องการของสินค้าหรือทรัพย์สินในปัจจุบัน

### 3.2 การออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขายทอดตลาดตามกฎหมายรัฐหลุยเซียนา ประเทศสหรัฐอเมริกา

ตามมาตรา 3111 ว่าด้วยเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการ คุณสมบัติ ภูมิฐานะ วาระในการดำรงตำแหน่ง การยืนยัน คำสาบานของ สำนักงานและ ค่าตอบแทน มีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 คณะกรรมการออกไปอนุญาตการขายทอดตลาดแห่งรัฐหลุยเซียนา ตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานของรัฐตั้งอยู่ในที่ว่าการของผู้ว่าการแห่งรัฐ โดยที่คณะกรรมการทุกคนไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในการฟ้องร้องใดๆที่มีต่อคณะกรรมการ

3.2.2 ให้คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลจำนวน 7 คน ซึ่ง 5 คนจากทั้งหมดต้องเป็นผู้ขายทอดตลาดโดยที่แต่ละคนได้รับการคัดเลือกมาจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับบริการสาธารณะและอีก 2 คนเป็นผู้บริโภคนอกจากประชาชนส่วนใหญ่ กรรมการทั้งหมดได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการผู้ได้รับเลือกแต่ละคนต้องเป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกา มีภูมิลำเนาอยู่ในรัฐหลุยเซียนาและต้องมีอายุสามสิบปีขึ้นไป ผู้ว่าการจะเป็นผู้แต่งตั้ง 1 ในสมาชิกของคณะกรรมการเป็นประธานกรรมการ จากนั้นคณะกรรมการจะเลือกรองประธานเองด้วยการออกเสียงลงคะแนนประจำปีโดยผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรองประธานกรรมการ

3.2.3 ให้บรรดาสมาชิกแต่ละคนที่ได้รับการแต่งตั้ง ดำรงตำแหน่งตามความประสงค์ของผู้ว่าการแห่งรัฐเป็นระยะเวลาเดียวกันกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการแห่งรัฐ ที่ได้แต่งตั้งเขา ยกเว้นว่าสมาชิกแต่ละคนจะทำหน้าที่จนกว่าผู้สืบทอดตำแหน่งจะได้รับการแต่งตั้งและเริ่มต้นการดำเนินการ การแต่งตั้งที่กระทำโดยผู้ว่าการแห่งรัฐนั้น ให้อยู่ไปยั้งวุฒิสภาเพื่อยืนยันในกรณีของการตาย ลาออกหรือการไร้ความสามารถของสมาชิกคณะกรรมการ ให้ผู้ว่าการแห่งรัฐ บรรจุตำแหน่งที่ว่างลงนั้นด้วยการแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าดำรงตำแหน่งในส่วนในช่วงเวลาที่เหลือที่ยังไม่ครบเทอม

จะเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการขายทอดตลาดของประเทศสหรัฐอเมริกา มีการกำหนดคุณสมบัติและคณะกรรมการในการตรวจสอบเกี่ยวกับการขายทอดตลาดไว้โดยชัดเจนเนื่องจากมีกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยชัดเจน ทำให้เห็นถึงข้อเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายไทยและกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาในเรื่องการขายทอดตลาดซึ่งเป็นประเด็นที่น่าไปสู่การศึกษาวิจัย

#### 4. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

4.1 เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาดตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย

4.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการขายทอดตลาดโดยเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า

4.3 เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางเพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการขายทอดตลาดโดยเอกชน

#### 5. สมมติฐานการวิจัย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องการขายทอดตลาดและพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พ.ศ. 2474 มีการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องคุณสมบัติของผู้ทำหน้าที่ในการขายทอดตลาดไว้แต่ยังไม่ครอบคลุมเหมือนกฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่บัญญัติเรื่องคุณสมบัติไว้ในมาตรา 468.385 และมาตรา 3113 ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเกี่ยวกับการขายทอดตลาดตามกฎหมายต่างประเทศได้มีการบัญญัติให้คณะกรรมการทำหน้าที่ในการตรวจสอบเกี่ยวกับการขายทอดตลาดไว้แต่จากการศึกษากฎหมายไทยไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่ในการตรวจสอบเกี่ยวกับการขายทอดตลาด เนื่องจากกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาดที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเป็นกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้เป็นระยะเวลาอันแล้ว ดังนั้นต้องมีการเพิ่มเติมเรื่องคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาด

#### 6. ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานิติพนธ์เล่มนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษามวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องการขายทอดตลาดมาตรา 509 ถึงมาตรา 517 ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการขายทอดตลาดซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการขายทอดตลาดตลอดจนศึกษากฎกระทรวงที่กำหนดเงื่อนไขในการขายทอดตลาดตลอดจนบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการขายทอดตลาดของ

ต่างประเทศ และพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พ.ศ. 2474

## 7. วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการศึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาค้นคว้าวิจัย เอกสาร (documentary research) โดยทำการค้นคว้าจากเอกสารทั้ง ภาษาไทยและภาษาต่างประเทศและบทความที่เกี่ยวข้องรวมทั้งข้อมูลต่าง ๆ อัน เกี่ยวกับการขายทอดตลาด ตลอดจนตำรา ตำบทยกกฎหมายในสาขานิติศาสตร์ และสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง และค้นคว้าในห้องสมุดของมหาวิทยาลัย และของ สถาบันต่างๆ

## 8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

8.1 ทำให้ทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาดตามกฎหมาย ต่างประเทศและกฎหมายไทย

8.2 ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการ ขายทอดตลาดโดยเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขาย ทอดตลาดและค่าของเก่า

8.3 ทำให้ทราบ ข้อเสนอแนะแนวทางเพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาและ อุปสรรคเกี่ยวกับการขายทอดตลาดโดยเอกชน

## 9. ผลการวิจัย

การขายทอดตลาดเป็นกระบวนการบังคับคดีที่กระทบต่อสิทธิของบุคคล แต่จะกระทบสิทธิบุคคลใดบ้าง ต้องพิจารณาว่าบุคคลนั้นมีส่วนได้เสียอย่างไร เพียงใด ซึ่งในกระบวนการขายทอดตลาดปัจจุบันมีบุคคล ที่เกี่ยวข้องกับการ ขายทอดตลาดมีด้วยกัน 4 ฝ่าย คือ ผู้ขายทรัพย์สิน ผู้ขายทอดตลาด ผู้ผู้ราคา และผู้ซื้อทรัพย์สิน<sup>7</sup> แต่อย่างไรก็ดีจากการศึกษากฎหมายไทยเกี่ยวกับการขาย

<sup>7</sup> วิษณุ เครืองาม, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้, (กรุงเทพฯ: นิติ บรรณาการ), 2549.

ทอดตลาดยังพบถึงช่องว่างของกฎหมายรวมถึงขาดหลักเกณฑ์ที่สำคัญเมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีประเด็นที่ต้องเปรียบเทียบดังนี้

**9.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบคุณสมบัติของผู้ขายทอดตลาดในการขายทอดตลาด** คุณสมบัติในการเป็นเรื่องที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งในการทำหน้าที่ในการเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายที่มีอำนาจและคอยควบคุมกระบวนการในการขายทอดตลาดทั้งนี้ผู้ทอดตลาดอาจจะเป็นบุคคลเดียวกันกับผู้ขายทรัพย์สินก็ได้ โดยบุคคลที่เป็นผู้ขายทอดตลาดมีหน้าที่ในการควบคุมกระบวนการต่างๆที่เกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนแรกจนถึงขั้นตอนสุดท้ายซึ่งการเป็นผู้ขายทอดตลาดนั้นจะต้องมีคุณสมบัติตามที่มีการกำหนดไว้โดยการกำหนดคุณสมบัติในวิชาชีพต่างๆตลอดจนถึงเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ในการขายทอดตลาดที่เกิดขึ้นนั้นต้องอาศัยองค์ประกอบต่างๆไป เช่น ความชำนาญ, ความพยายาม, ความรับผิดชอบ<sup>8</sup> จะเห็นได้ว่าการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขายทอดตลาดหรือวิชาชีพอื่น ๆ ที่ต้องอาศัยคุณสมบัติในการทำงานอันเป็นคุณสมบัติทั่วไปนั้นจะต้องประกอบไปด้วย ความชำนาญ ความพยายาม ความรับผิดชอบ อันเป็นองค์ประกอบที่มีการกำหนดไว้ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขายทอดตลาด หากมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขายทอดตลาดก็จะทำให้เกิดผลดี

เมื่อศึกษากฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาทำให้เห็นข้อแตกต่างเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขายทอดตลาดอย่างชัดเจน โดยกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐฟลอริดา ได้กำหนดคุณสมบัติไว้ ใน มาตรา 468.385 แห่ง state of florida department of business and professional regulation board of auctioneers มีทั้งหมด 8<sup>9</sup> อนุมาตราที่กำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นคุณสมบัติของผู้ขายทอดตลาดไว้ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ผู้ที่จะเป็นผู้ดำเนินการขายทอดตลาดในรัฐฟลอริดาได้นั้นจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี (มาตรา 468.385 อนุมาตรา 3 (a)) หรือต้องไม่เคยประพฤติผิดการกระทำใดๆที่ผิดกฎหมายในรัฐนี้หรือเขตอำนาจอื่นใดซึ่งเป็นเหตุมูลฐานสำหรับการดำเนินการ

<sup>8</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์, **กฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป**, (กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์), 2519.

<sup>9</sup> Mould Graham, **Bateman on Auction Forms. Precedent and Statues.** (London: The Estates Gazette), 1908, p.16

มาตรการทางวินัย (มาตรา 468.385 อนุมาตรา 3 (b)) บุคคลที่มีความประสงค์ที่จะขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ขายทอดตลาดจะต้องผ่านการทดสอบข้อเขียนที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ ซึ่งทำการทดสอบเกี่ยวกับความรู้ทั่วไปของกฎหมายของรัฐฟลอริดาที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายพาณิชย์ที่เกี่ยวกับการประมูล กฎหมายตัวแทนและบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 468.385 อนุมาตรา 4 และผู้ที่ทำหน้าที่ในการขายทอดตลาดของรัฐฟลอริดานั้นจะต้องเป็นผู้ที่ฝึกงานเพื่อรับใบอนุญาตและได้ผ่านการฝึกงานเป็นระยะเวลา 1 ปีหรือมากกว่านั้นหรือได้ผ่านหลักสูตรการศึกษาที่ประกอบด้วยไม่น้อยกว่า 80 ชั่วโมงในชั้นเรียนที่มีการเรียนการสอนตรงตามมาตรฐานที่มีการรับรองโดยคณะกรรมการและต้องเป็นบุคคลที่ผ่านการทดสอบ มาตรา 468.385 อนุมาตรา 6 (a)(b) จะเห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกาได้ตระหนักถึงความสำคัญของผู้ประกอบวิชาชีพทอดตลาด เนื่องจากผู้ขายทอดตลาดนั้นจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายอันจะส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของพลเมืองของตน ซึ่งกฎหมายของสหรัฐอเมริกาต้องการที่จะทำให้ประชาชนในประเทศของตนนั้นเกิดความเชื่อถือในตัวผู้ขายทอดตลาดว่าเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อย่างครบถ้วนอันจะทำให้การขายทอดตลาดในแต่ละครั้งมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งผู้ซื้อและผู้ขายทอดตลาด นอกจากนี้กฎหมายของรัฐหลุยเซียนาเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของรัฐฟลอริดานั้นผู้วิจัยพบกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้นั้นมีลักษณะที่สอดคล้องกันในเรื่องของคุณสมบัติที่มีการบัญญัติไว้ในตัวบุคคลที่จะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการขายทอดตลาดโดยมีการบัญญัติไว้ในมาตรา 3113 ว่าด้วยเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัคร (qualification of applicants) โดยกฎหมายของรัฐหลุยเซียนามีสาระสำคัญ คือ จะต้องเป็นผู้อยู่ในศีลธรรมอันดี (มาตรา 3113 A (1)) เป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกาหรือเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ตามกฎหมายรัฐหลุยเซียนา (มาตรา 3113 A (2)) มีอายุสิบแปดปีบริบูรณ์ (มาตรา 3113 A (3)) ซึ่งในส่วนคุณสมบัติทางการศึกษาของผู้สมัครนั้นจะต้องเป็นผู้ที่ได้ทำการศึกษา ณ สถาบันแห่งการขายทอดตลาด (school of auctioneering) ที่ได้รับใบอนุญาตและจะต้องเป็นผู้ที่เข้าฝึกงานเป็นระยะเวลาหนึ่งปีและเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตในรัฐหลุยเซียนาอีกด้วย จะเห็น

ได้ว่ากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกามีการกำหนดคุณสมบัติของ ผู้ดำเนินการขายทอดตลาดไว้อย่างชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย พบว่า ผู้ที่จะทำหน้าที่ในการขายทอดตลาดอันเป็นคุณสมบัติที่มีลักษณะ แตกต่างจากกฎหมายของรัฐฟลอริดา และรัฐหลุยเซียนาอย่างเห็นได้ชัดว่าตาม กฎหมายไทยในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติ ในเรื่องที่จะต้องเป็นผู้ที่ผ่านการทดสอบข้อเขียนที่ได้รับอนุมัติจาก คณะกรรมการ หรือในส่วนบุคคลสมบัตินั้นด้านการศึกษของผู้สมัครนั้นตาม กฎหมายไทยไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวไว้ว่าจะต้องเป็นผู้ที่ได้ ทำการศึกษา ณ สถาบันแห่งการขายทอดตลาด (school of auctioneering) นอกจากนี้ในส่วนของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนที่ 3 ว่าด้วยเรื่อง การขายทอดตลาดตามมาตรา 509 – 517 ก็มีได้มีการกำหนดเรื่องคุณสมบัติ ของผู้ขายทอดตลาดเอาไว้เช่นกัน ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าในส่วนของกฎหมายไทย เรื่องคุณสมบัติของผู้ขายทอดตลาดนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกับกฎหมายของ สหรัฐอเมริกาเพราะกฎหมายของสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญในเรื่องคุณสมบัติ ของผู้ขายทอดตลาดเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากบุคคลดังกล่าวนั้นจะต้องเข้าไป เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่มีจำนวนมากแต่ตามกฎหมายไทยแม้บุคคลที่ทำหน้าที่ ในการขายทอดตลาดจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินในมูลค่าไม่มากนักน้อยแต่ก็ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เหมือนดังเช่นกฎหมายต่างประเทศ ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่า คุณสมบัติของผู้ขายทอดตลาดตามกฎหมายไทยแตกต่างกับกฎหมาย ต่างประเทศและทำให้เห็นถึงข้อเปรียบเทียบเกี่ยวกับกฎหมายอย่างเห็นได้ชัด

**9.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบประเด็นกระบวนการอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบ** กระบวนการอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบผู้วิจัยได้ ทำการศึกษาในเรื่อง คณะกรรมการผู้ขายทอดตลาดที่เข้าไปมีบทบาทในการทำ หน้าที่ในการขายทอดตลาดเพื่อให้เห็นถึงความสำคัญของคณะกรรมการเพราะ เหตุใดกระบวนการต่างๆที่เกิดขึ้นต้องมี กรรมการ หรือคณะกรรมการเป็นผู้ที่ คอยควบคุมดูแลเกี่ยวกับกิจการหรือหน้าที่ที่ตนต้องรับผิดชอบ ไม่ว่ากิจการนั้น จะอยู่ในรูปแบบของภาครัฐ หรือเอกชน จากการศึกษาบทบาทหน้าที่ของ คณะกรรมการนั้น คณะกรรมการตามความหมายทั่วไปนั้น (deliberative assembly) หมายถึง การชุมนุมเพื่อปรึกษาหารือของบุคคลกลุ่มเล็กๆกลุ่มหนึ่ง

ซึ่งโดยปกติจะอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของการชุมนุมหรือองค์กรอื่นที่ใหญ่กว่า ทั้งนี้คณะกรรมการมีหน้าที่หลายอย่างแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ของการก่อตั้ง ซึ่งการเกิดขึ้นของคณะกรรมการนั้นมีขึ้นมาเพื่อกำกับดูแล ประสานงาน หรือทำหน้าที่ในการแนะนำถึงขั้นตอนต่างๆที่ตนเข้าไปมีบทบาทในอำนาจหน้าที่ที่ตนได้รับมอบหมาย ในส่วนของคณะกรรมการผู้ขายทอดตลาดก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ทำหน้าที่ควบคุมดูแลตรวจสอบเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตนได้รับมอบหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบของคณะกรรมการผู้ขายทอดตลาดตามที่ถูกวิจัยได้ทำการศึกษา กฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยพบว่า มีลักษณะที่แตกต่างกันอันทำให้เห็นถึงข้อเปรียบเทียบของกฎหมายได้อย่างชัดเจน คือ ในส่วนของคณะกรรมการผู้ขายทอดตลาด (auctioneers) ของสหรัฐอเมริกา รัฐฟลอริดา นั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการผู้ขายทอดตลาดนั้นมีการบัญญัติไว้ในมาตรา 468.384 แห่ง state of florida department of business and professional regulation board of auctioneers โดยเหตุผลที่กฎหมายของรัฐฟลอริดามีการกำหนดคณะกรรมการผู้ขายทอดตลาดก็เพื่อทำหน้าที่คอยควบคุมกระบวนการเกี่ยวกับการขายทอดตลาดเนื่องจากทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดนั้นมีมูลค่าเป็นจำนวนมาก ก็เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเอาเปรียบถึงกระบวนการขายทอดตลาดและเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับทรัพย์สินของชาวพลเมืองของรัฐฟลอริดา ตลอดจนการมีคณะกรรมการผู้ขายทอดตลาดเพื่อทำให้เกิดความน่าเชื่อถือ และทำให้การขายทอดตลาดในแต่ละครั้งนั้นมีความยุติธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งผู้ที่เข้ามาทำการขายและซื้อ ตลอดจนประชาชนพลเมืองของรัฐฟลอริดาอีกด้วย

โดยตามความในมาตรา 468.384 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับคณะกรรมการไว้ดังนี้ ต้องมีกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการผู้ขายทอดตลาดแห่งฟลอริดา (florida board of auctioneers) โดยประกอบด้วยสมาชิกทั้ง 5 คน กล่าวคือ 2 คนจะต้องเป็นผู้ประกอบกิจการทอดตลาดเป็นหลักเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปีก่อนได้รับการแต่งตั้ง 1 คนต้องเป็นผู้มีตำแหน่งสูงสุดในบริษัทประมูลและ 2 คนเป็นบุคคลธรรมดาทั่วไป โดยสมาชิกทั้ง 5 คนนี้ได้รับการแต่งตั้งจากราชการและได้รับการยืนยันจากวุฒิสภาและมีวาระในการดำรงตำแหน่งเป็น

เวลา 4 ปี และคณะกรรมการผู้ขายทอดตลาดนี้ยังมีอำนาจในการนำเอา กฎระเบียบและข้อบังคับตามมาตรา 210.536 (1) และมาตรา 120.54 มาใช้ ประกอบกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ในส่วนของหน้าที่และ คณะกรรมการมีหน้าที่ในการรับและดำเนินการปฏิบัติเมื่อมีผู้ยื่นคำร้องขอ ใบอนุญาตเพื่อให้ผู้ขายทอดตลาด ผู้ฝึกหัดและผู้ประกอบธุรกิจการขาย ทอดตลาด รวมถึงการมีอำนาจในการระงับใช้ใบอนุญาตชั่วคราวและเพิกถอน ใบอนุญาต

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้ขาย ทอดตลาดในรัฐหลุยเซียนากับรัฐฟลอริดา จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า กฎหมาย ของรัฐหลุยเซียนานั้นมีลักษณะที่สอดคล้องกันบางส่วนกับฟลอริดาเพราะเป็น ประเทศเดียวกันโดยมีการบัญญัติกฎหมายเรื่องคณะกรรมการการขาย ทอดตลาดในเรื่องแรกเป็นการบัญญัติถึงใบอนุญาตของคณะกรรมการการขาย ทอดตลาด ไว้ในมาตรา 3101 จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า กฎหมายที่คณะ กรรมการเข้าไปมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการขายทอดตลาดทำให้ประชาชนสามารถ วางใจเกี่ยวกับกระบวนการต่างๆที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการขายทอดตลาดได้ นอกจากนี้ในส่วนของกฎหมายของรัฐหลุยเซียนานั้นมีการบัญญัติเป็นกฎหมาย กลางก่อนแล้วบัญญัติเป็นกฎหมายมลรัฐของตน ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากฎหมาย ของสหรัฐอเมริกาแม้จะมีการบัญญัติถึงรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไป แต่ กฎหมายของสหรัฐอเมริกาก็ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของคณะกรรมการผู้ขาย ทอดตลาดเพราะเป็นบุคคลที่สามารถเข้าไปตรวจสอบถึงกระบวนการในการ ขายทอดตลาดได้ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทยนั้นภาครัฐเป็นผู้ ทำหน้าที่ในการทำหน้าที่ในการควบคุมการขายทอดตลาดซึ่งอำนาจหน้าที่ ดังกล่าวที่ให้รัฐควบคุมการขายทอดตลาดเป็นบทบาทที่มีมาตั้งแต่สมัยแรกๆที่มี การใช้กฎหมายเกี่ยวกับการขายทอดตลาดทำให้ไม่มีการปรับใช้กฎหมายเหมือน กฎหมายต่างประเทศที่มีคณะกรรมการตรวจสอบที่มีทั้งภาครัฐและเอกชนทำ ให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสภาพสังคมไทยในปัจจุบันอันเนื่องมาจากกฎหมายที่ใช้ บังคับมิได้มีลักษณะสอดคล้องกับสภาพสังคมไทยที่เป็นอยู่ อีกทั้งกฎหมายของ ประเทศไทยจากการที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขาย ทอดตลาด ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติควบคุม

การขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พ.ศ. 2474 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่า พ.ศ. 2533 นั้นไม่ได้มีการบัญญัติให้มีคณะกรรมการผู้ขายทอดตลาดเหมือนกฎหมายของสหรัฐอเมริกา โดยผู้วิจัยเห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาดในกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ได้ ประกาศใช้เป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและของค้ำของเก่าที่มีการประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2474 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้ำของเก่าที่มีการประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2533 จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบการขายทอดตลาดตามกฎหมายต่างประเทศนั้นจะมีการบัญญัติของกฎหมายให้มีคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการขายทอดตลาดซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของประเทศไทยที่ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ผู้วิจัยอยากให้มีการปรับปรุงแก้ไข

## 10. บทสรุป

10.1 หลักเกณฑ์และวิธีการในการขายทอดตลาดของประเทศไทยมีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ว่าด้วยเอกเทศสัญญา ลักษณะ 1 ว่าด้วยซื้อขาย หมวด 4 ว่าด้วยซื้อขายเฉพาะบางอย่าง ส่วนที่ 3 ว่าด้วยการขายทอดตลาดตั้งแต่มาตรา 509 ถึง 517 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการขายทอดตลาดไว้ เช่น การขายทอดตลาดโดยกรมบังคับคดี โดยเอกชน หรือฝ่ายปกครอง บทบัญญัติดังกล่าวสามารถปรับใช้ได้ในทุกระบบ แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาการขายทอดตลาดตามกฎหมายไทยนั้น ผู้วิจัยพบว่า มีลักษณะที่แตกต่างกับกฎหมายต่างประเทศในเรื่องของคุณสมบัติของผู้ขายทอดตลาดเหตุผลที่ต้องให้ความสำคัญถึงคุณสมบัติเพราะบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการขายทอดตลาดไว้อันจะส่งผลกระทบต่อทรัพย์สินได้เพราะทรัพย์สินที่ทำการขายทอดตลาดโดยส่วนใหญ่เป็นทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูงกล่าวได้ว่าเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่คอยดูแลทรัพย์สินซึ่งจากการศึกษากฎหมายของสหรัฐอเมริกา แบ่งออกเป็น 2 รัฐ คือ รัฐฟลอริดา กับรัฐหลุยเซียนานั้น พบว่า กฎหมายของรัฐฟลอริดาจะบัญญัติไว้

ในมาตรา 468.385 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขายทอดตลาดเอาไว้ โดยคุณสมบัติที่มีการบัญญัติไว้แตกต่างจากกฎหมายไทย คือ การที่จะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการขายทอดตลาดนั้นจะต้องเป็นบุคคลที่มีความประสงค์ที่จะขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ขายทอดตลาด จะต้องผ่านการทดสอบข้อเขียนที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ ซึ่งทำการทดสอบเกี่ยวกับความรู้ทั่วไปของกฎหมายของรัฐฟลอริดา จะเห็นได้ว่า คุณสมบัติของผู้ขายทอดตลาดของรัฐฟลอริดาตาม มาตรา แห่ง state of florida department of business and professional regulation board of auctioneers นอกจากนี้ที่มีการกำหนดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วนั้นพบว่าบุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ที่สอบผ่านการทดสอบตามที่กำหนดและยังต้องได้ผ่านการฝึกงานในการเป็นผู้ทอดตลาดเป็นระยะเวลา 1 ปีหรือมากกว่านั้นหรือต้องผ่านหลักสูตรการศึกษาไม่น้อยกว่า 80 ชั่วโมงในชั้นเรียน ในส่วนของสหรัฐอเมริกา รัฐหลุยเซียนานั้นเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของรัฐฟลอริดานั้นกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้นั้นมีลักษณะที่สอดคล้องกันในเรื่องของคุณสมบัติ เมื่อผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ขายทอดตลาด ผู้วิจัยพบว่าได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พ.ศ. 2474 ไว้ในมาตรา 6 ทอดตลาด กำหนดให้ผู้ขอมีใบอนุญาตจะต้องมีคุณสมบัติพื้นฐานกล่าวคือ ต้องมีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป มีความรู้หนังสือภาษาไทยอ่านออกเขียนได้และเป็นผู้ไม่เคยต้องโทษจำคุกตามกฎหมายในความผิดฐานปลอมแปลงเงินตราบัตรและใบสำคัญและความผิดฐานประทุษร้ายแก่ทรัพย์ ในส่วนระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พ.ศ. 2533 ก็ไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ทำหน้าที่ในการขายทอดตลาดว่าจะต้องเป็นผู้ที่จบการศึกษาโรงเรียนขายทอดตลาดเหมือนดังกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

10.2 ในเรื่องกระบวนการอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบจากการศึกษากฎหมายสหรัฐอเมริกาและกฎหมายไทยมีลักษณะที่แตกต่างกันซึ่งในเรื่องกระบวนการอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบเกี่ยวกับการขายทอดตลาดของกฎหมายสหรัฐอเมริกานั้น แบ่งออกเป็น 2 รัฐได้แก่ รัฐฟลอริดา และรัฐหลุยเซียนา ในรัฐฟลอริดามีการบัญญัติให้คณะกรรมการทำหน้าที่ในการ

เข้าไปตรวจสอบเกี่ยวกับการขายทอดตลาดเพื่อทำหน้าที่คอยควบคุมกระบวนการเกี่ยวกับการขายทอดตลาดเนื่องจากทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดนั้นมีมูลค่าเป็นจำนวนมาก ก็เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเอาเปรียบถึงกระบวนการขายทอดตลาดและเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับทรัพย์สินของชาวพลเมืองของรัฐฟลอริดา ตลอดจนการมีคณะกรรมการผู้ขายทอดตลาดเพื่อทำให้เกิดความน่าเชื่อถือ และทำให้การขายทอดตลาดในแต่ละครั้งนั้นมีความยุติธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งผู้ที่เข้ามาทำการขายและซื้อตลอดจนประชาชนพลเมืองของรัฐฟลอริดาอีกด้วยโดยมีการบัญญัติไว้ในมาตรา 468.384 ในส่วนกฎหมายของประเทศไทยพบว่าภาครัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ในการทำหน้าที่ในการควบคุมการขายทอดตลาดโดยมีกฎหมายเกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาด ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พ.ศ. 2474 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พ.ศ. 2533 นั้นไม่ได้มีการบัญญัติให้มีคณะกรรมการผู้ขายทอดตลาดเหมือนกฎหมายของสหรัฐอเมริกา

## 11. ข้อเสนอแนะ

11.1 ผู้วิจัยเห็นว่า เห็นควรที่จะเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้ที่ทำหน้าที่ในการขายทอดตลาดให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

โดยเสนอเพิ่มเติมร่างกฎหมายไว้ในพระราชบัญญัติการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พ.ศ. 2474 ในหมวดเรื่องคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาต โดยเสนอร่างมาตรา 6 อนุมาตรา 4 ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมว่า บุคคลที่ประสงค์ขอใบอนุญาตจะต้องเป็นผู้ที่ผ่านการฝึกงานในการเป็นผู้ทอดตลาดเป็นระยะเวลา 1 ปีหรือมากกว่านั้น และต้องผ่านหลักสูตรการศึกษาไม่น้อยกว่า 80 ชั่วโมงในชั้นเรียนที่ตรงตามมาตรฐานที่รับรองโดยคณะกรรมการอีกด้วย เนื่องจากในปัจจุบันนี้พระราชบัญญัติการควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า มิได้มีการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวไว้

11.2 เสนอให้มีการออกเป็นกฎกระทรวงออกมาบังคับใช้เกี่ยวกับหน้าที่ของคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการขายทอดตลาด ทั้งนี้เพื่อให้

เอกชนและเข้ามามีส่วนร่วมกันตรวจสอบถึงกระบวนการให้ยุติธรรม เพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการขายทอดตลาดมีประสิทธิภาพเนื่องจากกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินในจำนวนมากผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของผู้ขายทอดตลาด ดังนี้

11.2.1 เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะให้มีการจัดอบรมเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ทำหน้าที่ในการขายทอดตลาดเหมือนดังเช่นกฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่ทำหน้าที่ในการขายทอดตลาดต้องเป็นผู้ผ่านการทดสอบและหลักสูตรการศึกษาไม่น้อยกว่า 80 ชั่วโมง โดยผู้ศึกษาเห็นควรที่จะให้มีการเพิ่มเติมในเรื่องการเข้าอบรมของผู้ขายทอดตลาด

11.2.2 เนื่องจากการขายทอดตลาดในประเทศไทยบทบาทและอำนาจหน้าที่กระบวนการต่างๆขึ้นอยู่กับภาครัฐ เพื่อให้การดำเนินงานของกระบวนการต่างๆเกี่ยวกับการขายทอดตลาดมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นผู้ศึกษาเห็นควรที่จะให้ภาครัฐจัดตั้งสถาบันที่เกี่ยวกับการขายทอดตลาดโดยตรงเพื่อให้บุคคลที่จบการศึกษาจากสถาบันดังกล่าวสามารถนำวิชาความรู้ที่ได้จากการศึกษาไปใช้ให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### บรรณานุกรม

- นิรชา วรมุณีนทร. (2543). การเพิกถอนการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่  
เจ้าพนักงานบังคับคดี. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- ไพบุลย์ เมฆมานะ. (2548). ปัญหาการขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าพนักงาน  
บังคับคดี วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
รามคำแหง.
- วิกรม เมฆานนท์. (2516-2517). สารานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน.
- วันดี เอื้อสกุลพิพัฒน์. (2550). การขายทอดตลาด. สารนิพนธ์นิติศาสตร์  
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิษณุ เครืองาม. (2549). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้.  
กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.
- สงคราม สกมลพราหมณ์. (2541). ความล่าช้าในการบังคับคดี : ศึกษาเฉพาะ  
กรณีการบังคับคดีจำนองหรือหลักประกันทรัพย์สินจำนอง หลักสูตรผู้บริหาร  
กระบวนการยุติธรรมระดับสูง.
- สฤติย์ เล็งไธสง. (2545). คำสอนชุดกฎหมายพาณิชย์ 1 ว่าด้วยการซื้อขาย  
แลกเปลี่ยน ให้เช่าทรัพย์สิน เช่าซื้อ และขายฝาก พร้อมด้วย  
พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.
- Mould Graham. (1908). Bateman on Auction Forms.Precedent  
and Statues. London: The Estates Gazette.

**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

ส่งบทความพร้อมกับแบบเสนอบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารพร้อมลงลายมือมาที่อีเมล [lawcru.ejournal@gmail.com](mailto:lawcru.ejournal@gmail.com) ให้ผู้ส่งบทความทำการโทรยืนยันการส่งบทความกับผู้ประสานงาน (คุณปฐมพงษ์ เมืองขาว) เบอร์โทร 053-776137 เพื่อยืนยันการส่งบทความ หากผู้ประสานงานได้รับบทความ จะทำการส่งอีเมลตอบกลับแก่ผู้ส่งบทความ เพื่อยืนยันว่าได้รับบทความแล้ว

### การพิจารณาบทความ

1. กองบรรณาธิการจะทำหน้าที่พิจารณากลับกรองบทความ และจะแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ส่งบทความทราบภายใน 1 เดือน นับตั้งแต่วันที่ได้รับบทความ ทั้งนี้ กองบรรณาธิการจะทำหน้าที่ประสานงานกับผู้ส่งบทความในทุกขั้นตอน

2. บทความทุกบทความจะต้องผ่านการพิจารณา โดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) ที่เชี่ยวชาญตามสาขาวิชาจำนวน 2 ท่าน เป็นการประเมินลับสองทาง (Double-Blinded) โดยใช้เวลาพิจารณาแต่ละบทความไม่เกิน 1 เดือน ผลการพิจารณาของผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวถือเป็นสิ้นสุด 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 และไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน
2. ผู้เขียนบทความต้องอ้างอิงผลงานของผู้อื่น หากมีการนำข้อความใด ๆ มาใช้ในบทความของตนเอง และต้องทำเอกสารอ้างอิงไว้ตอนท้ายของบทความ
3. ผู้เขียนบทความต้องไม่บิดเบือนข้อมูลหรือให้ข้อมูลที่เบี่ยงเบน
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 หากหลักฐานมาพิสูจน์ข้อสงสัยนั้น 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 ที่ไม่เกี่ยวข้อง ในช่วงระยะเวลาของการประเมินบทความ

## 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 พอยต์ ยกเว้น ชื่อเรื่องภาษาไทยและภาษาอังกฤษ รูปแบบตัวอักษรที่ใช้ TH SarabunPSK ขนาดตัวอักษร 16 พอยต์ ระยะขอบส่วนบน หัวกระดาษ เว้นว่างขนาด 2.50 ซม. ระยะขอบซ้ายมือเว้นว่างขนาด 2.75 ซม. ระยะขอบขวามือและส่วนท้ายของกระดาษ เว้นว่างขนาด 2.0 ซม. และการพิมพ์ค่าในบทความไม่ควรตัดค่า

### รูปแบบการเขียนประกอบด้วยกรเรียงหัวข้อดังต่อไปนี้

#### 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 ให้กำหนดหัวข้อใหญ่ เป็นลำดับไป คือ 1...2...3...4... ในกรณีหัวข้อย่อยให้เรียงหัวข้อย่อยได้อีกเพียง 2 ระดับ คือ 1. (หัวข้อใหญ่) 1.1 (หัวข้อย่อยระดับที่ 1) 1.1.1 (หัวข้อย่อยระดับที่ 2)

### ส่วนที่ 3 ส่วนอ้างอิง

การอ้างอิงใช้เชิงอรรถ (footnote) และให้มีบรรณานุกรมซึ่งนำมาจากเชิงอรรถในตอนท้ายของบทความ โดยรูปแบบการอ้างอิงให้เป็นไปตามรูปแบบการตีพิมพ์วารสารนิติ รัฐกิจและสังคมศาสตร์ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่กำหนด

## 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 หรือที่อยู่ตามระเบียบ (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 ซึ่งแบ่งเป็น ประเด็นหลัก 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 อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ*)

## 2.3 ส่วนอ้างอิง

การอ้างอิงในเนื้อเรื่องของบทความ ให้ใช้การอ้างอิงแบบเชิงบรรณานุกรม ส่วนอ้างอิงท้ายเล่มเป็นบรรณานุกรม

### 3. หลักเกณฑ์การพิมพ์ส่วนประกอบของบทความ

3.1 **กระดาษที่ใช้พิมพ์** กระดาษที่ใช้พิมพ์ให้ใช้กระดาษปอนด์ไม่มีบรรทัด ชนิด 80 แกรม ขนาด A5 โดยให้พิมพ์เพียงหน้าเดียว ใช้ตัวอักษรสีดำ

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

3.3 **การตั้งค่าน้ำกระดาษ** ระยะขอบส่วนบนหัวกระดาษ เว้นว่างขนาด 2.50 ซม. ระยะขอบซ้ายมือ เว้นว่างขนาด 2.75 ซม. ระยะขอบขวามือและส่วนท้ายของกระดาษ เว้นว่างขนาด 2.0 ซม. และการพิมพ์ค่าในบทความไม่ควรตัดค่า

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 ตรงขอบล่างขวา และห่างจากขอบขวา 2 ซม.

3.8 **ตาราง และภาพ** ตารางทุกตารางต้องมีเลขกำกับเพื่อให้การอ้างถึงได้ง่าย โดยลำดับเลขตารางต่อกันไป 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**อ้างอิงแบบเชิงบรรณานุกรม**

การอ้างอิงแบบเชิงบรรณานุกรม คือ การอ้างอิงที่ระบุที่มาของข้อความในตัวเรื่อง และนอกจากนี้ยังใช้เชิงบรรณานุกรม เป็นการโยงให้ผู้อ่านได้ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในหน้าอื่นของบทความ โดยการเขียนหรือพิมพ์ไว้ส่วนล่างของกระดาษซึ่งต้องการโยงข้อความนั้น ๆ ซึ่งหลักการเขียนเชิงบรรณานุกรมมีดังนี้

4.1.1 รูปแบบตัวอักษรที่ใช้ TH SarabunPSK ขนาด 12 พอยต์

4.1.2 การพิมพ์เชิงบรรณานุกรม ให้พิมพ์เชิงบรรณานุกรมไว้ส่วนล่างของแต่ละหน้าที่ยังอ้างอิงถึง และให้แยกจากเนื้อเรื่องโดยขีดเส้นคั่นขวางจากขอบซ้ายของกระดาษ ยาวประมาณ 20 ตัวพิมพ์ โดยให้บรรทัดสุดท้ายของข้อความในเชิงบรรณานุกรมอยู่ห่างจากขอบกระดาษด้านล่าง 2 ซม.

4.1.3 การพิมพ์เชิงบรรณานุกรมให้พิมพ์ขีดขอบซ้าย รายการโดยยาวเกิน 1 บรรทัด บรรทัดต่อมาให้พิมพ์ขอบชิดแนวด้านซ้ายมือทุกบรรทัดจนจบรายการนั้น

4.1.4 การเรียงลำดับเลขของเชิงบรรณานุกรม ให้เริ่มเชิงบรรณานุกรมแรกของบทความด้วยเลข 1 ต่อเนื่องกันไป โดยให้ยกระดับสูงเหนือตัวอักษรตัวแรกของข้อความในส่วนเชิงบรรณานุกรม กรณีในหน้านั้น ๆ มีเชิงบรรณานุกรมขยายความ หรือเชิงบรรณานุกรมมากกว่า 1 รายการ (แต่ต้องไม่เกิน 5 รายการ) เชิงบรรณานุกรมในหน้าใด ต้องจบในหน้านั้น ไม่ให้พิมพ์ในหน้าถัดไป

4.1.5 การเขียนเชิงบรรณานุกรม เมื่ออ้างอิงเอกสารซ้ำ **หากไม่มีเอกสารอื่นมาค้น** ให้ใช้คำว่าเรื่องเดียวกัน สำหรับภาษาอังกฤษใช้คำว่า lbid ถ้าอ้างอิงเอกสารเรื่องเดียวกัน แต่ต่างหน้ากัน ให้ลงเลขหน้ากำกับด้วย เช่น เรื่องเดียวกัน, 13. หรือ lbid, 13.

การอ้างอิงเอกสารเดียวกันซ้ำอีก ถ้าอ้างอิงเอกสารเดียวกันซ้ำกันอีกโดย **มีเอกสารอื่นมาค้น** ให้ลงรายการอย่างย่อ คือ ชื่อผู้แต่ง ชื่อเรื่อง

**และเลขหน้า** ส่วนรายการที่เกี่ยวกับสถานที่พิมพ์ สำนักพิมพ์ปีที่พิมพ์ ให้ตัดออก เช่น ทศพร มุลรัตน์. 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 และถ้าไม่ได้เอา  
ข้อความมาทั้งหมดให้ใช้ “..”

#### 5) เอกสารที่ไม่ได้ตีพิมพ์ มีรูปแบบดังนี้

ลงรายการเหมือน หนังสือ และระบุลักษณะของเอกสารนั้น ๆ  
เช่น อัดสำเนา หรือ Mimeographed สำหรับเอกสารภาษาอังกฤษไว้วงเล็บ  
สุดท้ายของรายการ

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

#### 6) การอ้างคำพิพากษาของศาล มีรูปแบบดังนี้

ให้ใส่เลขที่ พร้อมทั้งยกตัวย่อของผู้ที่จัดทำ เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกา 1342/2546 (เนติ.), 1296

(เนติ) หมายถึง คำพิพากษาศาลฎีกาที่จัดพิมพ์โดยเนติบัณฑิตยสภา

7) บทความจากหนังสือรวบรวมบทความ มีรูปแบบดังนี้

ชื่อผู้เขียน ✓ ชื่อสกุลของผู้เขียน, ✓ "ชื่อบทความ," ✓ ในชื่อเรื่อง, ✓ รวบรวม  
โดย, ✓ ชื่อชุด, ✓ (ถ้ามี) ✓ ครั้งที่พิมพ์, ✓ (กรณีที่พิมพ์มากกว่า 1 ครั้ง/  
จำนวนเล่ม (กรณีมีหลายเล่มจบ) (สถานที่พิมพ์), ✓ เล่มที่: ✓ กรณีมีหลาย  
เล่มจบ), ✓ ปีที่พิมพ์, ✓ หน้าหรือจำนวนหน้าที่อ้างอิง.

8) บทความในสารานุกรม มีรูปแบบดังนี้

ชื่อผู้เขียน ✓ ✓ ชื่อสกุลผู้เขียน, ✓ "ชื่อบทความ," ✓ ชื่อสารานุกรมหน้าแรก  
ของบทความ, ✓ เล่มที่ของสารานุกรม, ✓ ปีที่พิมพ์, ✓ หน้าในบทความหน้าที่  
ต้องการอ้างอิง (ถ้ามี).

9) บทความวิจารณ์หนังสือ มีรูปแบบดังนี้

ชื่อผู้เขียน ✓ ✓ ชื่อสกุลผู้เขียน, ✓ วิจารณ์เรื่อง ชื่อหนังสือที่วิจารณ์, ✓ โดยผู้  
แต่งหนังสือที่วิจารณ์, ✓ เล่มที่ของวารสาร, ✓ ชื่อวารสาร, ✓ หน้าแรกของบท  
วิจารณ์, ✓ (เดือน ปีพิมพ์), ✓ หน้าในบทวิจารณ์โดยเฉพาะที่ต้องการอ้าง (ถ้ามี).

10) สัมภาษณ์ มีรูปแบบดังนี้

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

## 11) อินเทอร์เน็ต 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 ค้นด้วยจุลภาค (,)

2) คนสุดท้ายให้เชื่อมด้วย และ เช่น ดิเรก วรรสมาคม, ทศพร มุลรัตน์ และสุรัช อุหารวงศ์.

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/เขียน บรรทัดที่ 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  เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาเพื่อปริญาตามหลักสูตร.....  
ในสาขา..... ของสถาบันการศึกษา.....  
 ไม่เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาเพื่อปริญา  
ทั้งนี้ข้าพเจ้าขอให้คำรับรองว่า บทความที่นำเสนอมานี้ ยังไม่เคยตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน รวมทั้งไม่อยู่ระหว่างการเสนอ  
เพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารอื่น  
จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา  
ลงนาม .....  
(.....)  
วันที่..... เดือน ..... พ.ศ. ....

กรุณาส่งแบบฟอร์มเสนอบทความนี้มายัง

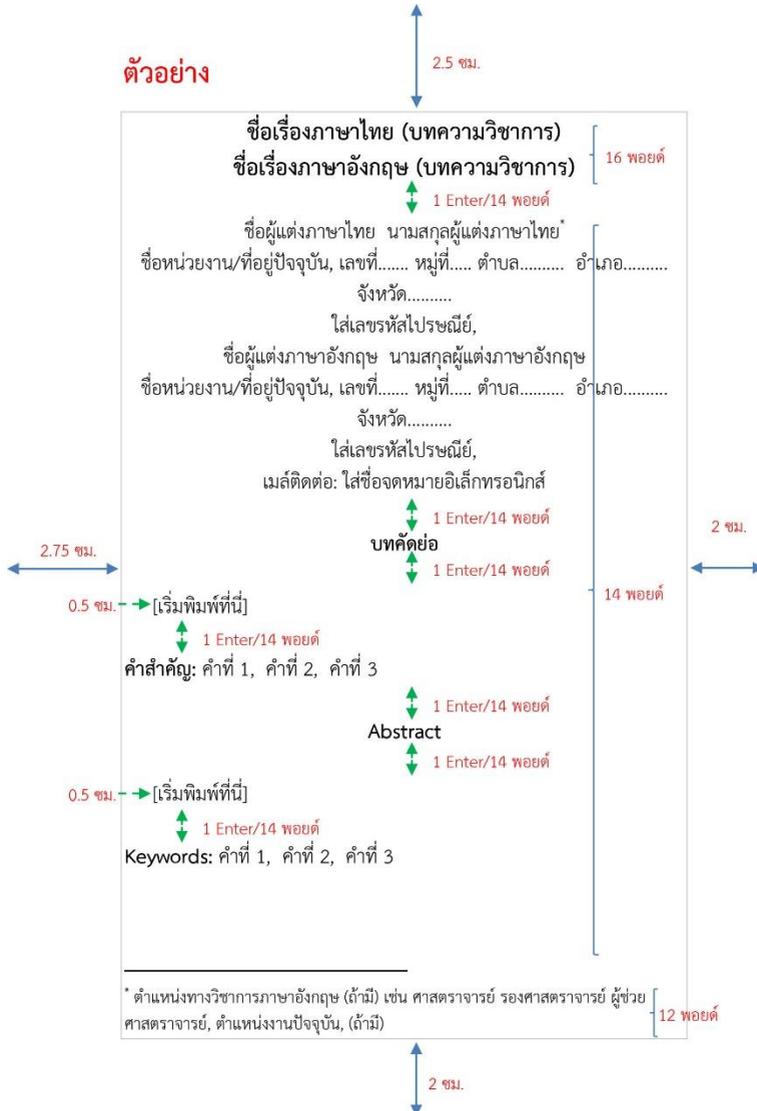
บรรณาธิการวารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย เลขที่ 80 หมู่ 9 ต.บ้านดู่ อ.เมือง จ.เชียงราย 57100

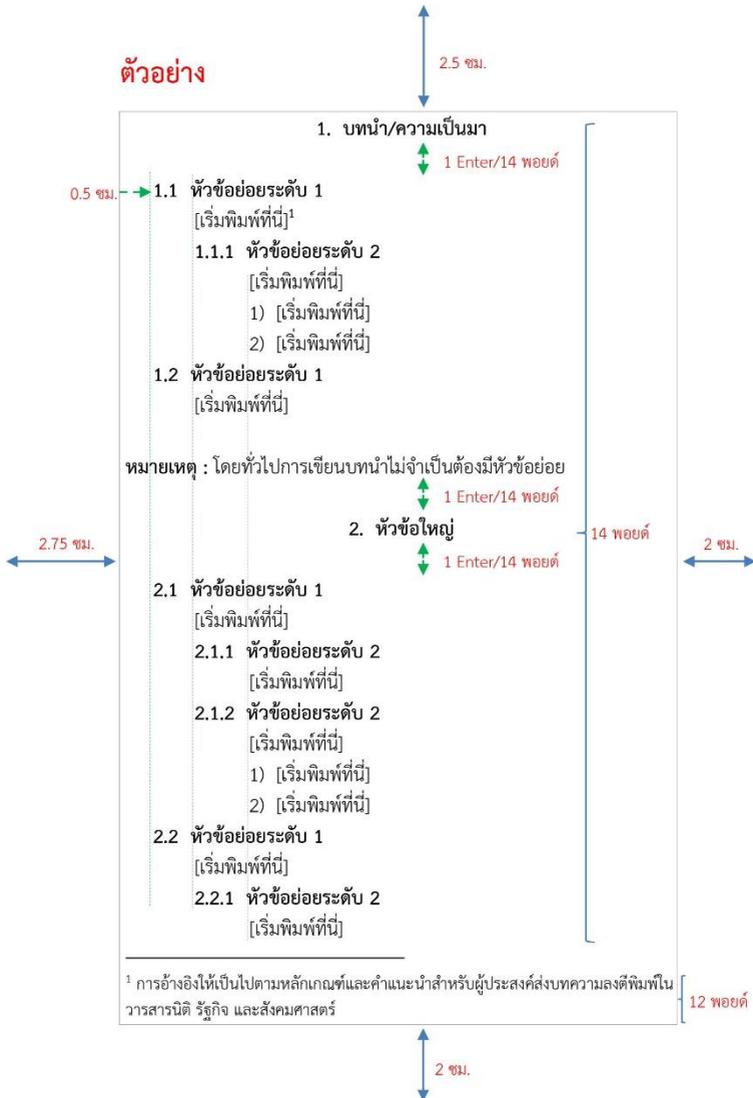
โทร. 053-776137 โทรสาร. 053-776137 เว็บไซต์ <https://www.tci-thaijo.org/index.php/lawcru>

Email : lawcru.ejournal@gmail.com

## ตัวอย่าง



**ตัวอย่าง**



จัดพิมพ์โดย



ห้างหุ้นส่วนจำกัด บี แอนด์ นิ่ง พลัส  
132/7 หมู่ 4 ตำบลบ้านตู อำเภอมืองเชียงราย  
จังหวัดเชียงราย  
เบอร์ติดต่อ 093-6311487

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย

80 หมู่ 9 ตำบลบ้านคู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100

โทร. 053-776137 โทรสาร. 053-776137

Website: <http://law.crru.ac.th> Facebook: นิติศาสตร์ มจร.