

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 มกราคม-เมษายน 2561

ISSN 1906-506X

วัตถุประสงค์

1. เพื่อส่งเสริมและเผยแพร่ผลงานและทฤษฎีทางวิชาการสาขารัฐศาสตร์
2. รัฐประศาสนศาสตร์ และนิติศาสตร์ ตลอดจนสาขาที่เกี่ยวข้อง
3. เป็นแหล่งข้อมูลในการเสนอผลงาน บทความ ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงานวิจัย และข้อมูลท้องถิ่นภาคตะวันออก รวมทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อเป็นแหล่งข้อมูลในการค้นคว้าประกอบการศึกษาในระดับต่างๆ

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย เป็นวารสารวิชาการด้านการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ตลอดจนสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง มีกำหนดการตีพิมพ์เผยแพร่ปีละ 3 ฉบับ (มกราคม-เมษายน, พฤษภาคม-สิงหาคม และกันยายน-ธันวาคม)

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ยินดีรับพิจารณาบทความวิชาการ บทความ วิจัย บทความปริทัศน์ บทความหนังสือ รายงานการสัมมนาด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และนิติศาสตร์ และสาขา ที่เกี่ยวข้อง เพื่อตีพิมพ์ในวารสาร ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยส่งต้นฉบับมาที่กองบรรณาธิการ (โปรดดูรายละเอียดการเสนอบทความท้ายเล่ม) เพื่อให้คณะกรรมการกลั่นกรองหรือผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review) จำนวน 2 ท่าน ในสาขาที่เกี่ยวข้องพิจารณา

เจ้าของ
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา

169 ถนนลงหาดบางแสน ตำบลแสนสุข

อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี 20131

โทรศัพท์ 038-102369 ต่อ 105 หรือ 038-390243

โทรสาร 038-393475

Homepage: <http://polsci-law.buu.ac.th/journal/>

E-mail: polscilawjournal@gmail.com

ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

บรรณาธิการ

รองศาสตราจารย์ ว่าที่เรือ ดร. เอกวิทย์ มณีธร

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

บรรณาธิการบริหาร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชีระ กุลสวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

กองบรรณาธิการ

ศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภา

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รองศาสตราจารย์ ดร.ดำรงค์ วัฒนา

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รองศาสตราจารย์ ดร. จิรประภา อัครบวร

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร. อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อีระวัฒน์ จันทิก

คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ กุศลวัฒน์ คงประดิษฐ์

ภาควิชาสารสนเทศศึกษา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยบูรพา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ร้อยตรี ดร.ณัฐกริช เปาอินทร์

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีระ กุศลสวัสดิ์

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ดร.โชติสา ขาวสนิท

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ดร.อรรัมภา ไวยมุข

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

อาจารย์ภารดี ปลื้มโกศล

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

อาจารย์เอกพล ทรงประโคน

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Prof.Dr.Macro Brunazzo

Jean Monet Chair in European Studies

University of Trento

ผู้ประสานงานกองบรรณาธิการ

นางสาวณปภา จิรมงคลเลิศ

นางสาวธารทิพย์ ภาวะวิภาต

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Journal of Politics, Administration and Law

Faculty of Political Science and Law,

Burapha University

Objectives

1. To promote and disseminate academic works and viewpoints relating to political science. Public administration, law and related fields.
2. To be a source of scholarly discussion, research publication, and practical Viewpoints from local issues in Thailand and worldwide
3. To be a repository of research literature and information for every education level.

Journal of Politics, Administration and Law has a particular interest in the link between political science, public administration theory and practice, law and a wide range of relevant themes. The journal also provides a professional forum for reporting on new experiences, new thinking and new ways of working among students, scholars, practitioners, policy shapers and socio-political activists. The journal is published three issues a year (January-April, May-August and September-December)

The Editorial Board welcomes the submission of research articles, review and seminar reports from the field of political science, public administration, law and related fields for publication from both academic and professional authors. Manuscript in English is also welcome. The manuscript must be sent to the Editorial Board and the author should consult notes for contributors appeared at the back over of each issue. All manuscripts submitted will be subject to rigorous double-blind reviewing.

Owner

Faculty of Political Science and Law,
Burapha University

169 Long-Haad Bangsaen Road, Saensuk Sub-district,

Muang District, Chonburi 20131

Tel: 038-102369 Ext. 105

Fax: 038-393475

Homepage: <http://polsci-law.buu.ac.th/journal/>

E-mail: polscilawjournal@gmail.com

Editorial Advisor

Asst.Prof.Dr.Samrit Yossomsakdi

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Editorial in Chief

Assoc.Prof.Acting Sub Lt.Dr.Ekkawit Maneethorn

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Executive Editor

Asst.Prof.Dr. Teera Kulsawat

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Editorial Board

Prof.Dr.Anusorn Limmanee

Faculty of Political Science, Chaula LongKorn University

Prof.Dr.Supachai Yavapapas

Faculty of Political Science, Chaula LongKorn University

Prof.Veeraphong Boonyobhas

Faculty of Law, Chaula LongKorn University

Assoc.Prof.Dr.Kriengkrai Charoenthanavat

Faculty of Law, Chaula LongKorn University

Assoc.Prof.Dr.Damrong Wathana

Faculty of Political Science, Chaula LongKorn University

Assoc.Prof.Dr. Jiraprapha Akaraborworn

National Institute of Development Administration

Assoc.Prof.Dr. Attakrit Patchimnan

Faculty of Political Science, Thammasat University

Asst.Prof.Dr. Thirawat Chuntuk

Faculty of Management Science, Silpakorn University

Asst.Prof.Kusalawat Kongpradit

Department of Information Studies, Faculty of Humanities and Social
Sciences, Burapha University

Asst.Prof.Second Lt.Dr.Nuttakrit Powintara

Graduate School of Public Administration, National Institute of
Development Administration (NIDA)

Asst.Prof.Dr.Teera Kulsawat

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Dr.Shotisa Cousnit

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Dr.Awnrumpa Waiyamuk

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Miss Paradee Plumkason

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Mr. Ekapon Songprakhon

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

Prof.Dr.Macro Brunazzo

Jean Monet Chair in European Studies University of Trento

Coordinator

Miss Napapha Jiramongkollert

Miss Tharntip Pawavipat

Faculty of Political Science and Law, Burapha University

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

กำหนดเวลา	ปีละ 3 ฉบับ (มกราคม-เมษายน, พฤษภาคม-สิงหาคม และกันยายน-ธันวาคม)
การติดต่อ	รองศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร.เอกวิทย์ มณีธร คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา 169 ถนนลงหาดบางแสน ตำบลแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี 20131 โทรศัพท์ 038-393475 , 038-102369 ต่อ 105 , 115 โทรสาร ต่อ 102 Homepage: http://polsci-law.buu.ac.th/journal/ E-mail: polscilawjournal@gmail.com
ราคา	350 บาท
อัตราค่าสมาชิก	โปรดดูใบสมัครหน้าสุดท้าย

อนึ่ง บทความทุกเรื่องที่ตีพิมพ์ในวารสารฯ จะได้รับการอ่านและการประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชานั้นๆ กองบรรณาธิการขอสงวนลิขสิทธิ์ ในการบรรณาธิการ และลำดับการตีพิมพ์ก่อน-หลัง ทั้งนี้ ถ้อยคำ ข้อเขียน ข้อคิดเห็นและข้อสรุปในบทความย่อและบทความทุกเรื่อง ถือเป็นผลงานวิชาการของผู้เขียน โดยกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย

กรรมการกลั่นกรอง (Peer Review)

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2561)

1. รองศาสตราจารย์ ดร. สุเมธ เตียววิศเรศ
ศาลปกครอง
2. รองศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร. ประทีป ทับอิตตานนท์
ผู้พิพากษาอาวุโสในศาลแพ่ง
3. รองศาสตราจารย์ ดร. ปิยากร หวังมหาพร
มหาวิทยาลัยศรีปทุม
4. รองศาสตราจารย์ ดร. สุพจน์ บุญวิเศษ
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
5. รองศาสตราจารย์ ดร. ไพฑูรย์ โพธิสว่าง
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
6. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
7. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เขมมาрі รัชชชีพ
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

8. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ร้อยตำรวจเอก ดร. วิเชียร ต้นศิริคองค
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
9. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ชีระ กุลสวัสดิ์
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
10. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. โอฟาร์ ถิ่นบางเตียว
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
11. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรรรัตน์ แสงหาญ
คณะกรรมการจัดการและการท่องเที่ยว มหาวิทยาลัยบูรพา
12. พันตำรวจเอก ดร. คมสัน สุขมาก
สถาบันส่งเสริมงานสอบสวน สำนักงานกฎหมายและคดี
13. พันตำรวจเอก ดร. สมชาย ว่องไวเมธี
สถาบันส่งเสริมงานสอบสวน สำนักงานกฎหมายและคดี
14. พันตำรวจเอกหญิง ดร. ศุภลักษณ์ เหลี่ยมวรารังกูร
สำนักงานตรวจสอบภายใน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
15. พันตำรวจโท ดร. สิทธิพัฒน์ เฉลิมยศ
วิทยาลัยการตำรวจ
16. ดร. อัครเดช มณีภาค
มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

17. ดร. ภัศักดิ์ กัลยาณมิตร
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์
18. ดร. พิพิธนวลดี สมคะเนย์
มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์
19. ดร. กาญจนา ปัญญานนท์
สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครอง
20. ดร. รัชนี แดงอ่อน
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
21. ดร. อนรัตน์ อนันทนารุ
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
22. ดร. ภัสนันท์ พ่วงเถื่อน
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
23. ดร. สุจิตรา ใจเอื้อ
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
24. ดร. ชัยณรงค์ เครือนวน
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
25. ดร. สรชัย ศรีนิศานต์สกุล
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

26. ดร. วีระ หวังสัจจะโชค

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

27. ดร. เสริมสิทธิ์ สร้อยสอดศรี

คณะวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว

บรรณาธิการแถลง

สวัสดีครับท่านผู้อ่านทุกท่าน วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 (ประจำเดือนมกราคม – เมษายน พ.ศ. 2561) ได้ก้าวเข้าสู่ปีที่ 10 กันแล้วนะครับ ฉบับแรกของปีนี้ กองบรรณาธิการได้ดำเนินการรับพิจารณาบทความใหม่ๆ ที่มีความหลากหลายและมีคุณภาพต่อแวดวงวิชาการ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมืองการปกครอง หรือด้านกฎหมาย จำนวนทั้งสิ้น 18 บทความ และเพิ่มบทความพิเศษให้แก่ท่านผู้อ่านอีก 1 บทความด้วยครับ สำหรับ **บทความแรก** เป็นบทความพิเศษ เรื่อง **การบูรณาการโดยผ่านการสร้างความแตกต่างหลากหลาย? กรณีสหภาพยุโรป** โดย **ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มาร์โก บรูนาซโซ** แปลโดย **ดร.โชติสา ขาวสนิท** บทความนี้ได้ศึกษาถึงสหภาพยุโรปที่กำลังมีสถาบัน ที่แตกต่างหลากหลายและยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น นับตั้งแต่การอนุมัติกฎหมายยุโรปเดียว การสร้างความแตกต่างหลากหลายเสมือนเป็นทางออกจากสถานะชะงักงันที่สหภาพยุโรปกำลังเผชิญอยู่ ยิ่งไม่นานมานี้ วิฤติเศรษฐกิจสนับสนุนการสร้าง ความแตกต่างหลากหลาย โดยเชื่อว่าเป็นตัวแบบหนึ่งในการบูรณาการสหภาพยุโรปเข้าด้วยกัน บทความนี้มีเป้าหมายในการตอบคำถามเรื่อง แนวคิดการบูรณาการที่ยืดหยุ่นว่าได้รับการพัฒนาขึ้น ในสหภาพยุโรปอย่างไร ปัจจุบันสหภาพยุโรปใช้การจัดการที่ยืดหยุ่นแบบใดบ้าง สหภาพยุโรปกำลัง มุ่งไปในแนวของประเทศสมาชิกที่แข็งตึงสุดขีด หรือจะสืบสานตามแนวทางการแก้ปัญหาอย่างได้ผล ด้วยการเพิ่มความยืดหยุ่นต่อไป กล่าวให้กว้างขึ้น ความยืดหยุ่นมีความหมายโดยนัยยะเป็นประการใด ต่อทฤษฎีการบูรณาการสหภาพยุโรปนั่นเอง

บทความที่สอง เรื่อง **การกระทำความรุนแรงในครอบครัวโดยใช้ไซเบอร์เข้ามามีส่วนใน การกระทำความผิดในประเทศออสเตรีย : กรณีศึกษาสำหรับประเทศไทย** โดย **ดร.รัชนิ แดงอ่อน, อาจารย์ศิริศักดิ์ จีงถาวรณ, อาจารย์เอกพล ทรงประโคน และพันตำรวจโท ดร.ประลอง ศิริภู** บทความนำเสนอเรื่องของการกระทำความรุนแรงในครอบครัวโดยใช้ไซเบอร์ เข้ามามีส่วนในการกระทำความผิด หรือที่เรียกว่า อาชญากรรมทางไซเบอร์ของประเทศออสเตรีย โดยใช้กรณีศึกษาสำหรับประเทศไทย ในปัจจุบันได้มีอาชญากรรมทางไซเบอร์รูปแบบหนึ่งที่นำมาสู่ ปัญหาแก่บุคคลในครอบครัวที่เป็นคู่รัก หรือแม้กระทั่งอดีตคู่รัก อันมีลักษณะที่เรียกว่า ความรุนแรง ในครอบครัว เป็นการกระทำในลักษณะที่เป็นความรุนแรงในครอบครัว มีวิวัฒนาการกลายเป็น รูปแบบ

ที่นำเทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำความผิดมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น การคุกคามติดตามทางอินเทอร์เน็ต การกลั่นแกล้งทางอินเทอร์เน็ต การใช้อุปกรณ์ติดตามการเดินทาง การใช้สื่อสังคมออนไลน์ เป็นต้น ซึ่งหากประเทศไทยให้ความสำคัญต่อความรุนแรงในครอบครัวในรูปแบบของการกระทำที่ใช้เทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำความผิด จะทำให้ผู้บังคับใช้กฎหมายได้เข้าใจถึงรูปแบบการกระทำรูปแบบนี้ และสามารถบังคับใช้กฎหมาย เพื่อปกป้องสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บทความที่สาม เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการแสวงหาผลประโยชน์จากการอนุญาตใช้อำนาจรัฐ โดย รองศาสตราจารย์ ดร.คนพล จันทน์หอม และคณะ บทความนี้ได้กล่าวถึงเรื่อง “การออกใบอนุญาต” ว่าเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญของรัฐประการหนึ่งในการกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจมิให้ก่อความเดือดร้อนเสียหายต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม แต่ในทางปฏิบัติมักเกิดกรณีเจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาออกใบอนุญาตโดยชอบ หรือใช้ดุลพินิจที่กฎหมายมอบให้โดยละเลยการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ด้วยการแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนหรือที่เรียกว่า “คอร์รัปชัน” ขึ้นมาได้ เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายในต่างประเทศเองก็มีรูปแบบและมาตรการการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งล้วนแล้วแต่มีประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาด้านการคอร์รัปชันได้ดีกว่าประเทศไทย บทความนี้จะศึกษาว่าประเทศไทยควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไรจึงจะเหมาะสมที่สุด เพื่อเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจที่มีขอบจากการอนุญาตสำหรับประเทศไทยต่อไป

บทความที่สี่ เรื่อง การพัฒนากฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนในระบบหลักประกันสุขภาพของประเทศไทย โดย อาจารย์จิตาภา พรยิ่ง และ ศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอถึงความไม่เสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ในหลักประกันสุขภาพของประชาชนตามกฎหมายซึ่งไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายระหว่างประเทศ และประเทศที่พัฒนาแล้ว 6 ประเทศ คือ อังกฤษ นิวซีแลนด์ ราชอาณาจักรสวีเดน สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่น แต่สิ่งที่ปัญหานำไปสู่การวิจัยก็คือ หลักประกันสุขภาพที่รัฐบาลให้การคุ้มครองนั้นมีความไม่เสมอภาคกัน ซึ่งอาจจะขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และไม่เป็นไปตามหลักสากลด้านสุขภาพ รวมทั้งมีความแตกต่างจากการคุ้มครองด้านสุขภาพของประเทศพัฒนาแล้ว ดังนั้น การวิจัยจึงมีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์หาคำตอบเพื่อหาความแตกต่างในการคุ้มครอง

สุขภาพที่แสดงถึงความไม่เสมอภาคในการคุ้มครอง เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เกิดความเสมอภาคกัน โดยไม่คำนึงถึงสถานภาพของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

บทความที่ห้า เรื่อง กฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน
ต้นแบบ โดย นางสาวสุพัตรา แผนวิจิต และ ศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์ บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน สืบเนื่องจากปัญหาความรุนแรงและผลกระทบจากอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน ปัญหากฎหมายสารบัญญัติที่กำหนดประเภทความผิดและมาตรการบังคับใช้กฎหมายมีจำนวนมาก และมีเนื้อหาแตกต่างกัน และปัญหาการขาดกฎหมายวิธีสบัญญัติเฉพาะที่ใช้บังคับกับคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน จึงนำมาสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบด้านวิธีสบัญญัติเฉพาะเพื่อกำหนดแนวทางบังคับใช้กฎหมายสารบัญญัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีเอกภาพ ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า กฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินต้นแบบ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการใช้เป็นกฎหมายกลางด้านวิธีสบัญญัติ และทำให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน เป็นการสร้างกรอบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมตามหลักธรรมาภิบาล การกำหนดกฎหมายวิธีพิจารณาคดีเป็นการเฉพาะตามงานวิจัยนี้ ถือเป็นการสร้างกลไกในรูปแบบของกฎหมายที่รองรับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปด้วยความชอบธรรม มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ การมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินต้นแบบจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถดำเนินการกับผู้กระทำความผิดและลงโทษได้อย่างเหมาะสม ส่งผลให้เป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เกิดความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงปลอดภัยของประเทศโดยรวม

บทความที่หก เรื่อง การจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นลาออกก่อนครบวาระ ใช้สิทธิลาออกโดยไม่สุจริต โดย **นางสาวชนม์พิชญ์ เทพแก้ว** การเลือกตั้งถือว่าเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตย เป็นสิทธิทางการเมืองขั้นพื้นฐานของประชาชน รวมทั้งการเข้าไปทำหน้าที่รัฐบาลบริหารประเทศให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน การศึกษาเรื่องการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ใช้สิทธิลาออกโดยไม่สุจริต มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) หาสาเหตุและวิเคราะห์ผลกระทบจากการลาออกก่อนครบวาระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นที่มีเจตนาสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งเดิมโดยไม่สุจริต

2) วิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากสาเหตุดังกล่าว ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบการเลือกตั้งและงบประมาณของประเทศ 3) เพื่อหาทางป้องกันและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไปจากปัญหาการลาออกก่อนครบวาระเพื่อสมัครใหม่ในการเลือกตั้งทุกประเภทส่งผลกระทบอย่างหนักและเป็นวงกว้างต่อประเทศ การเลือกตั้งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องนำประเด็นปัญหาแต่ละกรณีที่ส่งผลกระทบสร้างปัญหาต่อการเลือกตั้งมาวิเคราะห์ เพื่อนำไปสู่การเสนอแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

บทความที่เจ็ด เรื่อง ความรับผิดชอบของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตในการละเมิดลิขสิทธิ์ผ่านการใช้บิททอเรนต์โปรโตคอล โดย นายเสลินา นิมสุวรรณ บทความวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความรับผิดชอบของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการละเมิดลิขสิทธิ์ผ่านการใช้บิททอเรนต์โปรโตคอล โดยเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสวีเดน บิททอเรนต์เป็น Protocol ที่ใช้ในการรับ - ส่งข้อมูลระหว่างผู้ใช้บริการด้วยกัน ซึ่งความเร็วในการรับ - ส่งข้อมูลขึ้นอยู่กับความเร็วอินเทอร์เน็ต และจำนวนผู้ที่กำลังอัปโหลดไฟล์ดังกล่าว แม้บิททอเรนต์จะทำให้การรับ - ส่งข้อมูลเป็นไปได้อย่างสะดวก แต่ก็มักถูกใช้ในทางละเมิดลิขสิทธิ์ ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างมากต่อเจ้าของลิขสิทธิ์ ในส่วนของประเทศไทย ยังไม่มีคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการรับ - ส่งข้อมูลผ่านบิททอเรนต์ อีกทั้ง หากพิจารณาพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 พบว่ายังมีปัญหาในการกำหนดความรับผิดแก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการละเมิดลิขสิทธิ์ผ่านการใช้ บิททอเรนต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรับผิดชอบของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นบุคคลที่มีส่วนสำคัญทำให้การละเมิดลิขสิทธิ์ผ่านบิททอเรนต์เกิดขึ้นได้

บทความที่แปด เรื่อง ปัญหาและความไม่สอดคล้องในการรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยงในครอบครัวลักษณะผสม โดย นายธันวา ฌอนมเกียรติ บทความได้นำเสนอเรื่องปัญหาและความไม่สอดคล้องในการรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยง ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของความสัมพันธ์ทางกฎหมายของบิดาหรือมารดาเลี้ยงและบุตรเลี้ยงในการอาศัยอยู่ร่วมกันในครอบครัวลักษณะผสม เนื่องจากการรับบุตรบุญธรรมตามกฎหมายไทยนั้นเป็นหลักเกณฑ์การรับบุตรบุญธรรมทั่วไป ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะถึงบิดาหรือมารดาเลี้ยง กล่าวคือ กฎหมายไม่ได้กำหนดข้อยกเว้นหรือหลักเกณฑ์ที่มีความเข้มงวดน้อยกว่าในเรื่องอายุของผู้รับบุญธรรมและความห่างของอายุกับผู้ที่จะเป็นบุตรบุญธรรม ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคในการสร้างความสัมพันธ์ทางกฎหมายในครอบครัวลักษณะผสม ทั้งการรับบุตรบุญธรรมนี้ยังส่งผลให้บิดาหรือมารดาเลี้ยงผู้รับบุตรบุญธรรมได้มาซึ่งอำนาจปกครองบุตร โดยบิดามารดาที่เป็นคู่สมรสกับบิดาหรือมารดาเลี้ยงกลับสิ้นไปซึ่งอำนาจปกครองบุตร

ทั้งๆ ที่ปีตามารดานั้นได้อาศัยอยู่ในครอบครัวเดียวกันและได้เลี้ยงดูเด็กนั้นในทางความเป็นจริง ซึ่งแตกต่างกับหลักเกณฑ์ในการรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยงในประเทศสวิตเซอร์แลนด์และฝรั่งเศส ซึ่งสามารถจัดปัญหาและความไม่สอดคล้องข้างต้นได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะกำหนดบทบัญญัติการรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยง แต่การกำหนดดังกล่าวก็ยังมีปัญหาในบางกรณี โดยเฉพาะความไม่ยินยอมในการรับบุตรบุญธรรมของปีตามารดาที่ไม่ได้เป็นคู่สมรสกับบิดาหรือมารดาเลี้ยง ถ้าเขายังคงมีอำนาจปกครองบุตร ซึ่งขัดข้องเกี่ยวกับอำนาจปกครองบุตรและคำสั่งในอำนาจปกครองบุตรของประเทศอังกฤษ จะเป็นแนวทางที่สำคัญ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับสถานการณ์ครอบครัวลักษณะผสมมากที่สุด

บทความที่เก้า เรื่อง ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดย นางสาว นภัสรา ฉัตรแก้วโพธิ์ทอง และ ดร.ชัชชม อรรถภิญญ์ บทความได้กล่าวถึงเรื่องความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่มีผลทำให้สังคมเปลี่ยนแปลงไป หากมนุษย์มีการพัฒนาเพียงเทคโนโลยีด้านเดียว โดยไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม ก็จะเกิดความเสื่อมโทรมและเกิดปัญหามลภาวะ คุณภาพชีวิตของประชาชนก็จะต่ำ การร่วมมือของประชาชนในชุมชนคือส่วนสำคัญ จะนำมาซึ่งผลสำเร็จของการรักษาความสะอาดและ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ในการแก้ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรปลูกฝังเรื่องการให้ความสำคัญเรื่องของสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชนทราบว่าสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตเพียงใด และเผยแพร่ให้ประชาชนรู้ว่ามีบทบัญญัติกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ฉบับนี้ และมีมาตรการลงโทษต่างๆ รวมทั้งควรมีการเพิ่มเติมโทษปรับให้มากขึ้น เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนมีความเกรงกลัวและปฏิบัติตามกฎหมายมากขึ้น

บทความที่สิบ เรื่อง วัฒนธรรมประชาธิปไตยกับพัฒนาการทางสังคมไทย โดย รองศาสตราจารย์ ดร.ชนิดา จิตตรุทธะ บทความนี้เกิดจากความตระหนักถึงความสำคัญของการสร้าง “วัฒนธรรมประชาธิปไตย” ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาสังคมสู่ประชาธิปไตยที่ก้าวหน้า ภายใต้ “การบริหารจัดการสาธารณะ” ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ปัจจุบันนักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องกันว่า ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้น นอกจากระบบการเมืองจะต้องสามารถแก้ไขการทำงานที่ซึ่งผิดปกติของตนเองได้แล้ว ยังจะต้องไม่จำกัดตัวเองอยู่ในกรอบความคิด

เชิงสถาบันเท่านั้น แต่ระบบการเมืองดังกล่าวจะต้องนำไปรวมเข้ากับ “วัฒนธรรมประชาธิปไตย” ซึ่งหมายถึง การมีค่านิยมหรือความคิดจิตใจที่ส่งเสริมการอดทนและเคารพต่อสิทธิของผู้อื่น ความเป็นพหุนิยม คุณภาพ และบทสนทนาระหว่างพลังของกลุ่มต่างๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นสังคมหรือรัฐนั้น วัตถุประสงค์ของบทความนี้คือ เพื่อศึกษาระดับการรับรู้วัฒนธรรมประชาธิปไตยของประชาชนไทย อุปสรรคของวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่ส่งผลถึงพัฒนาการทางสังคมของไทย เพื่อเสนอมาตรการที่เป็นทางออก

บทความที่สิบเอ็ด เรื่อง ศักยภาพการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการ : กรณีศึกษานักศึกษาพิการที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง โดย รองศาสตราจารย์ ดร.ร่ำจวน เบญจศิริ ในปัจจุบันสังคมไทยได้เปิดโอกาส และยอมรับในความรู้ ความสามารถของคนพิการมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา ผู้พิการมีสิทธิ์ที่จะเลือกศึกษา เล่าเรียน หรือหาความรู้ และเลือกอาชีพได้ค่อนข้างเท่าเทียมกับคนปกติ สามารถยืนหยัดอยู่ร่วมกับบุคคลทั่วไปในสังคมได้อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี การให้การศึกษแก่ผู้พิการ เพื่อให้มีความรู้ความสามารถนับเป็นการสร้างกำลังแรงงานเข้ามาเสริมให้กับประเทศ ในขณะที่ประเทศกำลังเข้าสู่สังคมที่มีโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุเป็นสัดส่วนมากขึ้น ขณะที่กำลังแรงงานลดลง การจัดการเรียนการสอนให้แก่ผู้พิการในระดับอุดมศึกษานับเป็นสิ่งสำคัญ นับเป็นเป็นช่องทางหนึ่งที่จะพัฒนาศักยภาพผู้พิการให้สามารถนำความรู้และประสบการณ์ต่างๆ จากการศึกษาไปใช้ในการดำรงชีวิตและนำไปประกอบอาชีพเลี้ยงตนเอง การวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาศักยภาพการเรียนรู้และตัวแปรสำคัญที่มีผลต่อศักยภาพการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง และตัวแปรสำคัญได้แก่ พฤติกรรมในการเรียนรู้ ความต้องการและความตั้งใจจริงในการเรียน สัมพันธภาพกับผู้อื่นในการเรียนที่มหาวิทยาลัยของนักศึกษาพิการ รวมถึงแรงสนับสนุนทางสังคม และสภาพแวดล้อมในมหาวิทยาลัย

บทความที่สิบสอง เรื่อง การออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ เพื่อควบคุมปัญหาอาชญากรรมทางการเมือง : การศึกษาแนวทางการออกแบบกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมของผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ โดย ดร.วรรณพร เตชะโกศิยวณิช บทความวิจัยฉบับนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาจากการทบทวนวรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการตรวจสอบแนวคิด จากการสัมภาษณ์ นักวิชาการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐเพื่อสรุปผลการศึกษา ซึ่งมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาปัญหาการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองที่เกิดจากการขาดกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุม

สำหรับผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐ 2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดประชาธิปไตยอย่างมีส่วนร่วมของประชาชนกับการควบคุมอาชญากรรมทางการเมือง 3) เพื่อศึกษารูปแบบกระบวนการรองรับการเคลื่อนไหวชุมนุมทางการเมืองสำหรับประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐในประเทศอื่นๆ และ 4) เพื่อวิเคราะห์และออกแบบกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับผลกระทบโดยตรงจากการออกนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน และแม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยได้ออกพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งครอบคลุมถึงกรณีการชุมนุมของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากนโยบายหรือการดำเนินการของรัฐ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งกำกับกระบวนการชุมนุมเคลื่อนไหวในที่สาธารณะของประชาชน โดยมีได้มีการกำหนดกระบวนการรองรับที่จะนำไปสู่การตอบสนองความเดือดร้อนของประชาชนผู้ชุมนุมแต่อย่างใด

บทความที่สิบสาม เรื่อง การวิเคราะห์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศไทยในปัจจุบัน พ.ศ. 2558 โดย **ดร.ภริดา ชัยรัตน์, ดร.เกวลิณ ศิลพิพัฒน์, รองศาสตราจารย์นิยา เงินประเสริฐศรี, รองศาสตราจารย์ ดร.มนฤตย์พล อรุณบุญวาลชาติ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศรีรัฐ โกวงศ์** การศึกษาในทุกสาขาวิชาย่อมต้องให้ความสนใจในเรื่องของวิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงตลอดจนพัฒนาการของลักษณะวิชา ว่ามีจุดกำเนิด ขอบข่าย และสถานะของลักษณะวิชาเป็นอย่างไร การเปลี่ยนแปลงของวิชาในแต่ละยุคแต่ละสมัยเป็นอย่างไร รวมถึงการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์และสิ่งต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ บทความวิจัยนี้จึงเรียบเรียงขึ้นเพื่อศึกษาสถานภาพหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2558 ซึ่งผลการวิจัยจะช่วยพัฒนาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศไทย ให้มีความทันสมัยเหมาะสมกับสถานการณ์และความต้องการในการพัฒนาภาครัฐ เพื่อเพิ่มศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ให้สามารถนำองค์ความรู้ที่ได้ไปพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน

บทความที่สิบสี่ เรื่อง นักพนันรุ่นเยาว์ ... เหยื่อหรือผู้กระทำผิด? โดย **ดร.อมรทิพย์ อราภิบาลและ ดร.ภัสสนันท์ พ่วงเถื่อน** บทความนี้นำเสนอถึงสถานการณ์ ผลกระทบ รวมทั้งมุมมองของสาขาต่างๆ ต่อปัญหาการพนันในกลุ่มเยาวชน โดยเริ่มจากการชี้ให้เห็นปัจจัยเอื้อและปัจจัยส่งเสริมให้ปัญหาการพนันยังคงอยู่และนับวันจะเพิ่มขึ้น ซึ่งได้แก่ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมรอบๆ สถานศึกษาที่เต็มไปด้วยแหล่งพนัน และเทคโนโลยีที่อำนวยความสะดวกให้เข้าถึงการเล่นพนันได้สะดวกง่ายดาย การพนันที่แทรกซึมอยู่ในกิจกรรมบันเทิง ประเพณีและการละเล่นในสังคม

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทำให้สังคมไทยมีทัศนคติเปิดรับและผูกพันกับการพนันมายาวนาน ปัจจุบันทางการแพทย์ระบุว่าการติดพนันเป็นพยาธิสภาพ เรียกว่า โรคติดการพนัน จัดอยู่ในกลุ่มเดียวกับ การติดสารเสพติด โดยมีความรุนแรงไม่แตกต่างกัน การติดพนันจึงไม่ใช่การติดทางพฤติกรรมแต่เป็นการติดทางสมอง เนื้อหาของบทความชี้ว่าในสภาวะปัจจุบันที่การควบคุมด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการควบคุมอย่างเป็นทางการยังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ ดังนั้น แนวทางควบคุมแบบไม่เป็นทางการ เช่น การควบคุมตัวเอง และการควบคุมทางสังคมควรถูกนำไปใช้ บทความยังให้มุมมองต่อพฤติกรรมการเล่นพนัน ผ่านทฤษฎีสำคัญๆ ของสาขาอาชญาวิทยา และจิตวิทยาสังคม เพื่อเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจพฤติกรรมเล่นการพนันและนำไปสู่การหาแนวในการทางแก้ไขที่เหมาะสมต่อไป

บทความที่สิบห้า เรื่อง ความท้าทายของประเทศไทยในประชาคมอาเซียนกับการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว โดย นายวชิรวัชร งามละม่อม และ ดร.ภคศักดิ์ กัลยาณมิตร แม้ว่าในปัจจุบันนี้ รัฐบาลจะได้พยายามแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เกิดขึ้นในสังคมไทยอย่างหลากหลายแนวทาง โดยได้รับความร่วมมือจากกระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย สภาความมั่นคงแห่งชาติ และหน่วยงานอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้มีการกำหนดนโยบาย เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวโดยออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีให้มีการผ่อนผันแรงงาน ต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แต่ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองก็ยังคงเป็นปัญหาเรื้อรัง ขาดการเอาใจจริงเอาใจกับการดำเนินการกับผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างเด็ดขาด เพราะต้องรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของชาติและประชาชน ซึ่งถ้าต้องการให้สภาพการบังคับใช้กฎหมายกับแรงงานต่างด้าวมีประสิทธิภาพ ควรจะมีการบังคับใช้กฎหมายกันอย่างจริงจัง และควรให้อำนาจหน้าที่เจ้าหน้าที่อย่างเต็มที่ จากปัญหาที่ได้กล่าวมาในเบื้องต้นผู้เขียนได้ตระหนักถึงปัญหาของแรงงานต่างด้าวที่เกิดขึ้นในสังคมกับการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน จึงมีความสนใจศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลของ “ความท้าทายของประเทศไทยในประชาคมอาเซียนกับการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว” ในประเด็นแนวนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว ผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าว แนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและข้อเสนอแนะ ซึ่งจะนำไปใช้เพื่อการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประชาคมอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทความที่สิบหก เรื่อง ทัศนคติของประชาชนกับความสุจริตของศาลกัมพูชาในการให้ความยุติธรรมกับคนยากจนและไม่มีอำนาจ กรณีศึกษา : ชุมชนบึงเกาะ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา โดย Mr. Meak Seyha, รองศาสตราจารย์ ว่าที่เรื่อตรี ดร.เอกวิทย์ มณีธรร และ

ดร.โชติสา ขาวสนิท บทความนี้ได้ศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติของคนที่อยู่ในชุมชนบึงเกาะ กรุงเทพมหานคร ประเทศกัมพูชา กับความสุจริตของศาลกัมพูชา โดยมีวัตถุประสงค์ ได้แก่ 1) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบทัศนคติของประชาชนกับปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความยุติธรรมของศาล และ 2) เพื่อตรวจสอบวิธีดำเนินการความยุติธรรมของศาลกับคนยากจน และคนที่ไม่มีอำนาจ ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการรวมทัศนคติของประชาชนต่อความยุติธรรมของศาล ดังนั้น การวิจัยครั้งต่อไปควรจะเน้นเฉพาะปัจจัยที่มีผลกระทบต่อทัศนคติของศาล ด้วยการหาปัจจัยในเชิงลบและกับเชิงบวกที่มีผลกระทบต่อทัศนคติของศาล และการศึกษาอื่นๆควรให้สนใจในกลไกที่เหมาะสมสำหรับการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องความขัดแย้งที่ดิน และหลีกเลี่ยงการกระทำที่โหดร้ายกับคนยากจน และไม่มีอำนาจในการต่อสู้

บทความที่สิบเจ็ด เรื่อง การพัฒนาการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ โดย นางสาวจิราภา ศิริพัลลภ บทความเรื่องนี้ต้องการนำเสนอเรื่องการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากที่ผ่านมาองค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหาในเรื่องการร้องเรียนการทุจริตจำนวนมาก สาเหตุของการร้องเรียนมักจะมาจาก การใช้อำนาจรัฐที่ไม่ถูกต้อง การขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่อง กฎ ระเบียบ และความไม่ชัดเจนในการสั่งการ การขาดคุณธรรม จริยธรรม ในการบริหารงาน และประเด็นที่สำคัญก็คือ การได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง โดยมีขอบ และมีผลประโยชน์ทับซ้อนในการบริหารงาน ไม่ว่าจะเป็นตัวคณะผู้บริหาร หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม จึงทำให้เกิดปัญหาในด้านความไม่โปร่งใสและการทุจริตตามมา จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้การจัดทำงบประมาณเกิดความพึงพอใจแก่ประชาชนและเกิดประโยชน์สูงสุด การศึกษาธรรมาภิบาลของการบริหารงบประมาณ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรค เพื่อนำไปสู่แนวทางแก้ไขให้เกิดการพัฒนาการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้มีประสิทธิภาพและตรงกับความต้องการของประชาชนนั้นจึงมีความสำคัญและเป็นสิ่งจำเป็นที่สุด

บทความที่สิบแปด เรื่อง การศึกษาอิทธิพลของปัจจัยส่งเสริมการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม (RD&I) ต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ไทย ที่มีประสบการณ์ด้านการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม โดย นางสาวมาลัย ลีสังสิทธิ์ลาภ และ ดร.ชำนาญ งามมณีอุดม บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาอิทธิพลของปัจจัยส่งเสริมการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม (RD&I) ต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ไทยของผู้ประกอบการที่มีประสบการณ์ด้านการวิจัย

พัฒนาและนวัตกรรม การวิเคราะห์ด้วยการสร้างโมเดลสมการโครงสร้างการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (CFA) จากกลุ่มตัวอย่าง 360 ราย ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยพบว่า ภาครัฐควรมีการส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานให้มีประสิทธิภาพ ประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมอุปสงค์ของภาครัฐ การออกมาตรฐานเทียบเคียงสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ มาตรการทางกฎหมายส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม การส่งเสริมของภาครัฐ มาตรการทางภาษี รวมถึงด้านการศึกษา เพื่อเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลของผู้ประกอบการ SMEs ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัยครั้งนี้ ทำให้ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถนำผลการวิจัยที่ได้รับไปใช้ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และสาธารณะ ในระดับชุมชนและระดับประเทศ ตลอดจนเชื่อมโยงสู่การนำผลการวิจัยไปสู่การลงทุน

และบทความสุดท้ายของฉบับนี้ บทความที่สิบเก้า เรื่อง **ต้นทุนในการทำธุรกรรมกับอัตราผลตอบแทนของกองทุนรวม** โดย **ดร.ญาณพล แสงสันต์** บทความนี้เป็นเรื่องของกองทุนรวมที่เป็นโครงการที่จัดตั้งและบริหารโดยบริษัทจัดการ เพื่อระดมเงินจากบุคคลทั่วไป นิติบุคคล และสถาบันต่างๆ เพื่อลงทุนในหลักทรัพย์ ภายใต้การควบคุมดูแลจากผู้ดูแลผลประโยชน์ ตามวัตถุประสงค์ นโยบาย และเงื่อนไขที่ได้รับการอนุมัติจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งเป็นอีกรูปแบบของการลงทุนที่นักลงทุนสามารถลงทุนผ่านกองทุนรวม ที่มีมืออาชีพบริหารจัดการเงินลงทุนให้กับนักลงทุน แทนที่นักลงทุนจะต้องตัดสินใจและบริหารจัดการเงินลงทุนด้วยตนเอง กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพถือเป็นกลไกหนึ่งในการสร้างหลักประกันด้านรายได้และส่งเสริมการออมเพื่อรองรับการเกษียณอายุในอนาคต ผู้วิจัยจึงต้องการประเมินประสิทธิภาพการบริหารกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ โดยพิจารณาต้นทุนในการทำธุรกรรมของกองทุนรวมกับอัตราผลตอบแทนที่กองทุนรวมได้รับในแต่ละปี เพื่อกำหนดเป็นกลยุทธ์สำหรับผู้ออมและผู้ลงทุนที่ประสงค์จะลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพประเภทต่างๆต่อไป

ขอบคุณครับ

รองศาสตราจารย์ ว่าที่เรือตรี ดร. เอกวิทย์ มณีธร
บรรณาธิการวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

สาส์นจากคณบดี

วันที่ 13 เมษายน ของทุกปี ถือเป็นวันขึ้นปีใหม่ไทย และเป็นช่วงเทศกาลแห่งความสนุกสนานชุ่มชื้นคลายความร้อนได้เป็นอย่างดีมาก นั่นคือ เทศกาลสงกรานต์ เป็นอีกหนึ่งเทศกาลที่เราได้แสดงความเคารพนับถือต่อผู้หลักผู้ใหญ่โดยการรดน้ำขอพร มีการสงฆ์น้ำพระเพื่อนำความเป็นสิริมงคลให้เป็นการเริ่มต้นปีใหม่ที่มีความสุข ความเจริญรุ่งเรือง ตลอดจนเป็นอีกหนึ่งวันสำคัญ คือ วันครอบครัว ซึ่งตรงกับวันที่ 14 เมษายน ของทุกปี ซึ่งเป็นวันที่พ่อ แม่ บุตร หลาน และญาติพี่น้องมารวมกันรดน้ำขอพรปู่ ย่า ตา ยาย ผู้เฒ่าผู้แก่ที่ให้ความเคารพนับถือ และทำบุญอุทิศส่วนกุศลให้แก่บรรพบุรุษที่ล่วงลับ เพื่อเสริมสร้างความเป็นสิริมงคล และเพื่อความอบอุ่น ความสมัครสมานสามัคคี เป็นความสุขของสถาบันครอบครัวที่เป็นสถาบันพื้นฐานแรกของสังคม

ในนามของคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา เป็นอีกหนึ่งสถาบันพื้นฐานอันเปรียบเสมือนครอบครัวที่สองซึ่งเป็นผู้ให้การศึกษา อบรมบ่มเพาะเยาวชน และประชาชนทั่วไป ให้มีความรู้เป็นคนดี มีคุณธรรม จริยธรรม ในเบื้องต้นนี้หวังว่าท่านผู้อ่านจะได้นำความรู้ที่ได้รับจากวารสารฉบับนี้ไปใช้ในการพัฒนาสังคมและประเทศชาติที่อย่างยั่งยืนต่อไป

รองศาสตราจารย์ วาที่เรือดรี ดร. เอกวิทย์ มณีธร
คณบดีคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

สารบัญ

บทความพิเศษ

การบูรณาการโดยผ่านการสร้างความแตกต่างหลากหลาย? กรณีสหภาพยุโรป

โดย มาร์โก บรุนาสโซ , มหาวิทยาลัยเตรนโต

แปลโดย โชติสา ขาวสนิท

Integration through Differentiation? The Case of the EU

By Marco Brunazzo, University of Trento

Translated by Chotisa Cousnit

33

Chapter 1

การกระทำความรุนแรงในครอบครัวโดยใช้ไซเบอร์เข้ามามีส่วนในการกระทำความผิด

ในประเทศออสเตรเลีย : กรณีศึกษาสำหรับประเทศไทย

Cyber-Violence concerning with domestic violence in Australia:

The case study for Thailand

โดย รัชนี แดงอ่อน , ศิริศักดิ์ จีงถาวรณ,

เอกพล ทรงประโคน และประลอง ศิริกุล

67

Chapter 2

การป้องกันและปราบปรามการแสวงหาผลประโยชน์จากการอนุญาตโดยใช้อำนาจรัฐ

Anti-Corruption against Abuse of Licensing Power by

Governmental Authorities

โดย คณพล จันทน์หอมและคณะ

87

Chapter 3

การพัฒนากฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน

ในระบบหลักประกันสุขภาพของประเทศไทย

The Law Development for the Protection of Interest of People in
Health Security System of Thailand

โดย จิตาภา พรยิ่ง และสุนีย์ มัลลิกะมาลย์

113

Chapter 4

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินต้นแบบ

The Model Procedural Law on Economic and Financial Crime

โดย สุพัตรา แผนวิจิต และสุนีย์ มัลลิกะมาลย์

137

Chapter 5

การจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น และ
ผู้บริหารท้องถิ่น ลาออกก่อนครบวาระ ใช้สิทธิลาออกโดยไม่สุจริต

The Suspension of the Election Candidates Rights:

A Case of the Resignation before Completing the Full Term of Members of
the House of Representatives, Local Council Members, and Local
Administrators by Using Dishonest Resignation Rights

โดย ชนม์พิชญ์ เทพแก้ว

177

Chapter 6

ความรับผิดของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตในการละเมิดลิขสิทธิ์ผ่านการใช้บิททอเรน્ટ
โปรโตคอล
Liability of Internet Service Provider in Copyright Infringement
Through the Use of BitTorrent Protocol

โดย เสลينا นิมสุวรรณ

197

Chapter 7

ปัญหาและความไม่สอดคล้องในการรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยงในครอบครัวลักษณะผสม
Legal problem and inconsistent of stepparent adoption in stepfamily

โดย ธันวาท งามอมเกียรติ

223

Chapter 8

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและ
ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
Problems of Public Participation in the Enforcement of the Act on
Maintenance of Cleanliness and Public Order B.E. 2535

โดย นภัสรา ฉัตรแก้วโพธิ์ทอง และชัชชม อรรถภิญญ์

247

Chapter 9

วัฒนธรรมประชาธิปไตยกับพัฒนาการทางสังคมไทย
Democratic Culture and Thai Societal Development

โดย ชนิตา จิตตรุทธะ

271

Chapter 10

ศักยภาพการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการ: กรณีศึกษานักศึกษาพิการที่มหาวิทยาลัย
รามคำแหง

Learning Potential of Physically Challenged Students: The Case Study of
Physically Challenged Students at Ramkhamheang University

โดย รำจวน เบญจศิริ

301

Chapter 11

การออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมปัญหา
อาชญากรรมทางการเมือง : การศึกษาแนวทางการออกแบบกระบวนการรองรับสิทธิการ
ชุมนุมของผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ
Participatory Democracy Model Design under a Constitution for Political
Crime Control: A Study for the Design of a Procedure for Implementing the
Right to Public Assembly of the Individuals Personally Affected by State
Social and Economic Policy

โดย วรรณพร เตชะไคยวณิช

327

Chapter 12

การวิเคราะห์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศไทยในปัจจุบัน พ.ศ. 2558
Analysis of Current Public Administration Curriculum in Thailand B.E. 2558

โดย ภริดา ชัยรัตน์, เกวลิน ศิลพิพัฒน์, นิตยา เงินประเสริฐศรี,
มนฤตย์พล อรุณกุลวาลชาติ และศรีรัฐ โกวงศ์

361

Chapter 13

นักพนันรุ่นเยาว์ ... เหยื่อหรือผู้กระทำความผิด?

Youth Gamblers ... Victims or Offenders?

โดย อมรทิพย์ อราริบาล และภัสสนันท์ พ่วงเถื่อน

383

Chapter 14

ความท้าทายของประเทศไทยในประชาคมอาเซียนกับการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว

The Challenge of Thailand the ASEAN Community Management of Problems

Foreign Workers

โดย วชิรวัชร งามละม่อม และภิกคักดิ์ กัลยาณมิตร

407

Chapter 15

ทัศนคติของประชาชนกับความสุจริตของศาลกัมพูชาในการให้ความยุติธรรมกับคนยากจน

และไม่มีอำนาจ กรณีศึกษา : ชุมชนบึงเกาะ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา

Peoples' Attitude on the Integrity of Cambodian Court in Providing Justice to

the Poor and Powerless Case Study: Boeung Kak Lake Community, Phom

Penh, Cambodia

By Meak Seyha, Ekkawit Maneethorn, Shotisa Cousanit

433

Chapter 16

การพัฒนาการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามหลักธรรมาภิบาล
ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ

The Development of Annual Expenditure Budget Management Accordance
to Good Governance Principles of Subdistrict Administrative Organizations
in Samutprakarn Province

โดย จีราภา ศิริพัธลภ

461

Chapter 17

การศึกษาอิทธิพลของปัจจัยส่งเสริมการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม (RD&I) ต่อประสิทธิภาพ
และประสิทธิผลในกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ไทย ที่มีประสบการณ์
ด้านการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม

The study on the influence of research, development, and innovation (RD&I)
promotion factors on efficiency and effectiveness among Thai small and
medium enterprises (SMEs) with research and development experiences

โดย มาลัย ลีสังสิทธิ์ลาวัลย์ และชำนาญ งามมณีอุดม

483

Chapter 18

ต้นทุนในการทำธุรกรรมกับอัตราผลตอบแทนของกองทุนรวม
Transaction Cost and Mutual Fund's Rate of Return

โดย ญาณพล แสงสันต์

515

การบูรณาการผ่านการสร้าง
ความแตกต่างหลากหลาย? กรณีสหภาพยุโรป
Integration through Differentiation?
The Case of the EU*

มาร์โก บรูนาซโซ**

Marco Brunazzo

แปลโดย โชติสา ขาวสนิท***

translated by Chotisa Cousnit

* บทความนี้ได้รับการอนุเคราะห์จาก ดร.มาร์โก บรูนาซโซ ที่ได้มอบให้เป็นบทความพิเศษสำหรับวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา โดยบทความฉบับดั้งเดิมเป็นภาษาอังกฤษนั้นได้รับการตีพิมพ์เป็นครั้งแรกใน "Korea Review of International Studies", July 2017.

** อาจารย์ภาควิชาสังคมวิทยาและการวิจัยทางสังคม, มหาวิทยาลัยเตรนโต

Professor Dr., Jean Monet Chair in European Studies, University of Trento

*** ดร., อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Dr., Lecture of Political Science at Faculty of Political Science and law, Burapha University

บทคัดย่อ

สหภาพยุโรปกำลังมีสถาบันที่แตกต่างหลากหลายและยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น ส่วนใหญ่แล้วสิ่งนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่การอนุมัติกฎหมายยุโรปเดียว การสร้างความแตกต่างหลากหลาย (ด้วยการนิยามแบบหลายแง่มุมและหลายมิติ) เข้าใจกันว่าเป็นทางออกจากสถานะชะงักงันที่สหภาพยุโรปกำลังเผชิญอยู่ ยิ่งไม่นานนี้ วิกฤติเศรษฐกิจสนับสนุนการสร้างความแตกต่างหลากหลายโดยเชื่อว่าเป็นตัวแบบหนึ่งในการบูรณาการสหภาพยุโรปเข้าด้วยกันมากยิ่งขึ้น

บทความนี้มีเป้าหมายในการตอบคำถามดังนี้ : แนวคิดการบูรณาการที่ยืดหยุ่นได้รับการพัฒนาขึ้นในสหภาพยุโรปอย่างไร ปัจจุบันสหภาพยุโรปใช้การจัดการที่ยืดหยุ่นแบบใดบ้าง สหภาพยุโรปกำลังมุ่งไปในแนวทางของประเทศสมาชิกที่แข็งตึงสุดขีด หรือจะสืบสานตามแนวทางการแก้ปัญหาอย่างได้ผลด้วยการใช้ความยืดหยุ่นต่อไป กล่าวให้กว้างขึ้น ความยืดหยุ่นมีความหมายโดยนัยยะเป็นประการใดต่อทฤษฎีการบูรณาการสหภาพยุโรป

คำสำคัญ : วิกฤติพื้นที่ยูโร, การบริหารจัดการเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป, การสร้างความแตกต่างหลากหลายของสหภาพยุโรป, ความยืดหยุ่นของสหภาพยุโรป, การบูรณาการระดับภูมิภาค

Abstract

The EU is becoming more institutionally differentiated and flexible. To a large extent, this is not new. In particular, since the approval of the Single European Act, differentiation (with its multidimensional and multifaceted definitions) has been seen as a way to exit the EU stalemate. More recently, differentiation has been fostered by the economic crisis, and it has been conceived as a model for further EU integration.

The paper aims at answering the following questions: How was the concept of flexible *integration* developed in the EU? What kinds of flexible arrangements are now used in the EU? Is the EU (inevitably) moving towards a hard core of Member States or will the EU continue on its path of practical problem solving through flexibility? More in general, what are the implications of flexibility for the theory of EU integration?

Keywords : Euro crisis, EU economic governance, EU differentiation, EU flexibility, Regional integration

ความนำ

ทุกวันนี้ สหภาพยุโรปกำลังเผชิญกับวิกฤติระดับลึกที่สุดเท่าที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์ของยุโรปเอง ตามนิยามของจอร์จ รอสส์ (George Ross) วิกฤติเป็น "จุดหนึ่งในชีวิตขององค์อินทรีย์" (หรือบุคคล หรือผลงานศิลปะ เช่น นวนิยาย หรือบทละคร) เมื่อสิ่งต่างๆ ไม่สามารถดำเนินไปตามทิศทางเดิมก่อนจะถึงคราการเปลี่ยนทิศทางไปเป็นอื่น เมื่อยังไม่ทราบชัดว่าจะไปทางไหน (Ross, 2010, pp. 2 - 3)

วินเซนซ์ เดลลา ซาลา (Vincent Della Sala, 2010) อธิบายเพิ่มเติมว่า นิยามมาตรฐานตามพจนานุกรมของคำว่า "วิกฤติ" วางฐานส่วนหนึ่งอยู่ที่ลำดับเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความปั่นป่วนวุ่นวาย ความไร้เสถียรภาพ และ/หรือ เงื่อนไขของการลุกฮือ กับวางฐานอยู่อีกส่วนหนึ่งที่การเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงที่เกิดขึ้นจากปัจจัยเหล่านี้ เดลลา ซาลา (2010, p. 2) ชี้ว่า "จากมุมมองการวิเคราะห์แล้ว นิยามมาตรฐานนี้เรียกร้องให้เราบ่งชี้ลำดับการณที่ที่หลายดุลยภาพที่ดำรงอยู่ มาตรวัดความเปลี่ยนแปลงถึงระดับรุนแรง รวมถึงการเชื่อมโยงระหว่างการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงนี้ให้เข้ากับชุดเหตุการณ์ที่ถือว่าเกิดขึ้นก่อน เหตุการณ์หรือปัจจัยในตัวของมันเองนั้นไม่ได้เป็นสิ่งที่ก่อวิกฤติขึ้น จำเป็นที่ต้องมองเหตุการณ์หรือปัจจัยเหล่านี้ว่าเป็นเงื่อนไขที่เกิดขึ้นมาก่อนการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรง สิ่งเหล่านี้ประกอบอยู่ในโครงสร้างของวิกฤติ และจำเป็นต้องมีตัวแสดงที่พร้อมจะใช้เงื่อนไขเหล่านี้เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลง"

ในหลาย ๆ ด้าน การกล่าวถึงความเป็นมาเป็นไปของการบูรณาการของยุโรป ว่าเป็นการต่อร่องระหว่างรัฐบาล (Milward, 2000; Moravcsik, 1998) หรือว่าเป็นวิวัฒนาการผลประโยชน์ตามหน้าที่ (Haas, 1958) นั่นก็คือการบอกเล่าเรื่องราวของวิกฤติแห่งการบูรณาการยุโรป "วิกฤติ" มีบทบาทสำคัญในการบูรณาการ แท้จริงแล้ว วิกฤติเหนี่ยวนำให้เกิดการขับเคลื่อนโครงการของยุโรปเท่าๆ กับเป็นภัยคุกคาม (Jo, 2007)

ไม่ประหลาดใจเลยว่า วิกฤติทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เป็นอยู่เพิ่มพลังให้กับกระบวนการบูรณาการแบบยืดหยุ่นในอดีตที่ฟันฝ่าความชะงักงันทางการเมืองมาได้ (Tuytschaever, 1999) อย่างไรก็ตาม นับเป็นครั้งแรกที่หัวข้อการบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายมาอยู่ในระเบียบวาระทางการเมืองอันดับสูงสุด อันแสดงถึงการสนับสนุนในระดับหนึ่งจากประเทศสมาชิกจำนวนมาก โดยเฉพาะประเทศสมาชิกผู้ก่อตั้งสหภาพยุโรป

ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2017 ซึ่งเป็นเวลาก่อนการเฉลิมฉลอง 60 ปีแห่งการลงนามสนธิสัญญาแห่งกรุงโรม และอยู่ในช่วงการประชุมสุดยอดสหภาพยุโรปที่ประเทศมอลตา* นั้น ประเทศเบลเยียม ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศลักเซมเบิร์กได้เสนอเอกสารร่วมกันที่กล่าวว่า "เส้นทางที่แตกต่างในการบูรณาการและความร่วมมือที่เพิ่มพูนสามารถสนองตอบการท้าทายได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งส่งผลต่อประเทศสมาชิกในแบบที่แตกต่างกันไป" (Benelux, 2017) นางอังเกลา แมร์เคิล นายกรัฐมนตรีของประเทศเยอรมันได้สะท้อนคำประกาศนี้ด้วยการกล่าวว่า "ความเป็นไปในปีที่ผ่านมานี้ได้แสดงให้เห็นว่าจะมีสหภาพยุโรปที่มีความเร็วพหุ และประเทศสมาชิกทั้งหมดไม่ได้อยู่ในขั้นตอนการบูรณาการขั้นตอนเดียว (The Times, 2017) ดังนั้น การท้าทายใหม่ๆ กำลังเกิดขึ้นในกระบวนการบูรณาการของสหภาพยุโรป แม้ว่าวิกฤติปัจจุบันจะดึงให้สหภาพยุโรปใกล้ชิดกันมากขึ้น (ผลลัพธ์ที่ปรากฏ ณ ขณะนี้ อยู่ห่างไกลจากจุดเดิมมากมาย) ขณะเดียวกัน สหภาพนี้มีแนวโน้มว่าจะแตกต่างหลากหลายยิ่งขึ้น บทความนี้มีเป้าหมายในการตอบคำถามดังต่อไปนี้ การบูรณาการที่แตกต่างหลากหลายหมายความว่าอย่างไร รูปแบบความแตกต่างหลากหลายแบบใดบ้างที่มีใช้ในสหภาพยุโรป สหภาพยุโรปต้องมีแนวทางแบบประเทศสมาชิกที่แข็งแกร่งสุดขีด (อย่างเลี่ยงไม่ได้เลย) หรือว่าจะดำเนินตามวิธีการแก้ปัญหาที่ใช้ได้ผลด้วยการบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลาย กล่าวอย่างกว้างๆ แล้ว เป็นคำถามที่ว่าอะไรเป็นความหมายโดยนัยที่การบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายมีต่อทฤษฎีการบูรณาการสหภาพยุโรป บทความต่อไปนี้จะนำเสนอตามคำถามดังกล่าว

* ชื่อประเทศในกรณีที่เป็นคำนามรวมถึงคำคุณศัพท์บ่งบอกประเทศ ผู้แปลใช้ตาม ธรรมนูญยุโรป กระทรวงต่างประเทศ ประกอบการแปลจากต้นฉบับว่าหากผู้เขียนระบุแบบรัฐ การแปลจะมีรูปแบบรัฐพร้อมชื่อประเทศควบคู่กัน เช่น สาธารณรัฐเช็ก แต่หากต้นฉบับระบุเพียงชื่อประเทศ ผู้แปลจะแปลเป็น ประเทศแล้วตามด้วยชื่อของประเทศนั้น ดังเช่น ประเทศมอลตา

การบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลาย : คำนิยาม

ทราบกันว่า การบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายนั้นมีจำนวนนิยามเป็นจำนวนมากเท่าๆ กับจำนวนประเภทของการจัดการส่งเสริมการบูรณาการแบบต่างๆ เหล่านั้น นอกจากนี้ "ความแตกต่างหลากหลายไม่ได้มีแค่ชื่อเดียว และไม่ได้หมายความถึงสิ่งเดียวกัน สำหรับผู้ที่แม้จะเห็นพ้องกับการกำหนดความหมายในแบบเดียวกันด้วยซ้ำ" (Avbelj, 2013, p. 192) ในการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ที่มีหลายแง่มุมนี้ นิยามของโคลเลอร์ (Koller, 2012) ที่เป็เนเชิงประจักษ์และกล่าวได้อย่างชัดเจนนั้นช่วยเป็นจุดตั้งต้นในการทำความเข้าใจได้ เขากล่าวว่า "การบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายเป็นการบูรณาการหรือความร่วมมือประเภทหนึ่งที่บางรัฐเท่านั้น (ประเทศสมาชิกและประเทศที่ไม่ใช่สมาชิก) ได้เข้ามามีส่วนร่วม" นิยามของโคลเลอร์มีจุดเด่นอยู่สองประการ ด้านหนึ่ง นิยามนี้เน้นว่า ความแตกต่างหลากหลายอ้างถึงแนวคิดที่ต่างกันสองแนว ได้แก่ แนวความคิดเรื่องการบูรณาการ (ด้วยการสร้างสถาบันและนโยบายร่วมกับแนวความคิดเรื่องความร่วมมือ (รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่ผูกมัดน้อยกว่า) ในอีกด้านหนึ่ง นิยามดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายนั้นมีมิติภายในและภายนอก กล่าวคือ นิยามดังกล่าวเกี่ยวข้องกับไม่เพียงแต่กับประเทศสมาชิกขององค์การระดับภูมิภาค แต่เกี่ยวข้องกับประเทศนอกองค์การนั้นด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเป็นสมาชิกภาพอย่างสมบูรณ์ไม่ได้เป็นเพียงแนวทางเดียวในการประสานงานระดับนโยบายระหว่างประเทศ

ไดสันและเซโปส (Dyson and Sepos, 2010, p. 4) กำหนดนิยามเชิงวิเคราะห์ที่มีความซับซ้อนสำหรับการบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลาย ตามนิยามดังกล่าวนี้ "การบูรณาการที่แตกต่างหลากหลาย คือ กระบวนการที่ประเทศยุโรป หรือหน่วยในระดับต่ำกว่ารัฐ เลือกที่จะเดินหน้าด้วยความเร็วที่ต่างกัน และ/ หรือ เข้าสู่เป้าหมายที่แตกต่างแต่มียุโยบายร่วมกัน" ไดสันและเซโปส (2010, p. 4) กล่าวว่า ความแตกต่างหลากหลายเกี่ยวข้องกับ "การจัดการอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ (แบบแข็งและแบบอ่อน) ภายในและภายนอกกรอบสนธิสัญญาสหภาพยุโรป (ความแตกต่างหลากหลายด้านสมาชิกภาพและภาคยานุวัติ)* ผลที่ตามมาคือ "ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องมีข้อสันนิษฐานที่ต่างกันเรื่องสิทธิและพันธกรณีและร่วม

* "ภาคยานุวัติ" ตามคำศัพท์ไทย (สวทช.) หมายถึง "การที่รัฐหนึ่งเข้าไปเป็นภาคีสันธิสัญญา ซึ่งรัฐอื่นๆ ได้วินิจฉัยตกลงก่อนแล้วและสนธิสัญญานั้นได้มีผลใช้บังคับก่อนแล้วด้วย"

แสดงทัศนคติที่เฉพาะตนเรื่องกระบวนการบูรณาการ กล่าวคือ คำถามที่ว่า อะไรคือสิ่งที่เหมาะสมที่จะทำไปด้วยกันและตัวแสดงใดที่เหมาะสมจะร่วมมือกัน" (Dyson and Sepos, 2010, p. 4) ตามนิยามนี้ รัฐเป็นหน่วยหลักของการวิเคราะห์ แต่หน่วยในระดับที่ต่ำกว่ารัฐสามารถส่งเสริมความแตกต่างหลากหลาย การบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายมีฐานอยู่ที่การสร้างมาตรวัดใหม่ในเชิงภารกิจหรือเชิงพื้นที่ การบูรณาการแบบนี้สามารถสันนิษฐานว่ามีการจัดการอย่างเป็นทางการและ/ หรือไม่เป็นทางการ นิยามนี้สามารถสร้างการเกาะกลุ่มรวมตัวของประเทศต่างๆ (ซึ่งนิยามได้ในทางภารกิจ ทางประวัติศาสตร์ และในทางภูมิศาสตร์) ผลอันติดตามาคือ ความแตกต่างหลากหลายเกิดขึ้นโดยสอดคล้องกับปัจจัยที่แตกต่าง ได้แก่ พื้นที่ พื้นที่เวลา ขอบข่ายที่กว้างขึ้นในการบูรณาการของสหภาพยุโรป การลงลึกของการบูรณาการ และการขยายเขตแดนสหภาพยุโรปให้กว้าง ด้วยเหตุผลเหล่านี้ เด เนเว (De Neve, 2007, p. 504) ได้พิจารณาประสบการณ์ของยุโรปอย่างถี่ถ้วนแล้วจึงมองสหภาพยุโรปว่า มีลักษณะดังความเชื่อโดยทั่วไปที่ว่า สหภาพยุโรปแตกแยกย่อยไปตามพื้นที่นโยบายหรือระดับการปกครอง อีกทั้งมองว่า สหภาพยุโรปยังแตกแยกย่อยไปตามกลุ่มย่อยของประเทศในยุโรปด้วย ทางด้านเหตุแห่งการบูรณาการที่แตกต่างหลากหลายนั้น ได้มีนักเขียนท่านต่างๆ ทำการศึกษาไว้ ไดสันและเซปอส (Dyson and Sepos, 2010, p. 3) มองการแบ่งแยกแตกต่างว่าเป็นวิธีการรับมือกับปัญหาดั้งเดิมในทางการเมืองของการกระทำแบบรวมหมู่ กล่าวคือ หลายสถานการณ์แล้วที่ ผลลัพธ์อันเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ถูกสกัดกั้นจากข้อเท็จจริงที่ว่าฝ่ายที่เกี่ยวข้องหนึ่งฝ่ายหรือมากกว่านั้นมองว่าการลงคะแนนเสียงคัดค้านข้อเสนอเป็นเหตุผลที่ดีกว่าความแตกต่างหลากหลายมีอยู่ควบคู่กันไปกับเครื่องมือการเจรจาต่อรองอื่นๆ อีกสองประการนั้นคือ การเชื่อมโยงประเด็นการเจรจา (issue-linkage) และการจ่ายเพิ่มเติมเพื่อดึงดูดใจให้อีกฝ่ายยอมรับข้อเสนอหรือข้อตกลงแลกเปลี่ยน (side payments) ความแตกต่างหลากหลายเป็นอีกวิธีหนึ่งในสร้างความสะดวกในการบูรณาการยุโรป โดยการเปิดให้ฝ่ายคัดค้านได้ยืนอยู่ขณะเดียวกันก็ไม่ขวางทางฝ่ายเสนอ สตับบ์ (Stubb, 1997, p. 43) ได้สนับสนุนจุดยืนนี้ เมื่อเขาเขียนว่า "บ่อยครั้งที่ความยืดหยุ่นถูกใช้ไปในฐานะเป็นยุทธวิธีในการเจรจาต่อรองเพื่อลดระดับขีดค้นจำนวนการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากพิเศษ (qualified majority)" มอรัคซิค (Moravcsik) ไม่ได้ไปไกลจากจุดยืนนี้เมื่อเขาเขียนว่า "โดยการสร้างผลกระทบภายนอกของนโยบายในทางลบ การก่อตัวของพันธมิตรทางเลือกที่สร้างแรงจูงใจให้กับรัฐบาลที่ต่อต้านให้ยอมประนีประนอม

เนื่องด้วยพลังอำนาจของตลาดมาเกี่ยวข้องมากยิ่งขึ้น การคุกคามจากการถูกกันออกจากการร่วมกลุ่มในพันธมิตรเป็นแรงจูงใจที่มีพลังในการร่วมมือมากยิ่งขึ้นกว่าการคุกคามจากรัฐเดี่ยวรัฐหนึ่งที่ไม่ตกลงเห็นพ้อง" (Moravcsik, 1993, p. 503)

รูปแบบต่างๆ ของการบูรณาการที่แตกต่างหลากหลาย

จากที่ได้กล่าวแล้วว่า การบูรณาการที่แตกต่างหลากหลายยังคงเป็นแนวความคิดที่เต็มไปด้วยความสับสนในทางอรรถศาสตร์และศัพท์เฉพาะ (Edward and Philippart, 1997, p. 1; Emanouilidis 2008; Holzinger and Schimmelfenning, 2012) ยุโรปความเร็วพหุ (multispeed Europe) ยุโรปที่มีมาตรฐานแบบพหุ (multiple standards Europe) ยุโรปผู้นำแนวหน้า (avant-garde Europe) ยุโรปแก่นแกน/ ยุโรปแห่งวงกลมที่มีศูนย์กลางร่วม (core Europe/concentric circle) กลุ่มบุกเบิก (pioneer group) การบูรณาการแบบยืดหยุ่น (flexible cooperation) เรขาคณิตผันแปร (variable geometry) ยุโรปเลือกตามสั่งจากรายการ (Europe à la carte) เขตอำนาจในระดับที่เหมาะสมที่สุด (optimal level jurisdiction) การร่วมมือแบบยืดหยุ่นเป็นเพียงแค่คำบางคำที่ใช้โดยผู้แต่งที่ต่างกันไป เพื่ออธิบายขยายความความแตกต่างหลากหลาย คำเหล่านี้ได้รับการพัฒนาขึ้นมารวดเร็วมาก และยังเป็นไปอย่างไร้ระเบียบแบบแผนอีกด้วย (Stubb, 1996; Holzinger and Schimmelfenning, 2012; Avbelji 2008; 2013; Koenig, 2015) ดังนั้น รายการถ้อยคำอย่างยาวนาน ไม่ว่าจะอย่างไรก็ซ้ำซ้อน บ่อยครั้งผู้เขียนบรรยายถึงการจัดการที่คล้ายกันแต่ใช้คำที่ต่างกันไป และเพียงแค่เมื่อไม่นานมานี้เองได้มีความพยายามเป็นจำนวนมากในการสร้างการจัดประเภทที่ละเอียดลออ เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่มีหลายด้านของการบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลาย การจัดประเภทสามวิธีของ อเล็กซานเดอร์ สตับบ์ (Alexander Stubb, 1996) ได้เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นและคล้ายๆ ว่าจะเป็นจุดตั้งต้นของทุกความพยายามในการจัดระเบียบการจัดการแบบแตกต่างหลากหลาย เขาบ่งชี้แนวความคิดแบบต่างๆ โดยใช้ฐานคิดเรื่อง "เวลา" (หรือความแตกต่างหลากหลายเชิงกาละ (temporal differentiation)) เช่น ยุโรปความเร็วทวีหรือยุโรปความเร็วพหุ (two - or multi-speed Europe) และใช้ฐานคิดเรื่อง "พื้นที่" หรือความแตกต่างหลากหลายทางเทศะ (territorial differentiation) เช่น ยุโรปแก่นแกนหรือ ยุโรปแห่งวงกลมที่มีศูนย์กลางร่วม รวมถึงฐานคิดเรื่อง "ประเด็นการพิจารณา" (หรือ

ความแตกต่างหลากหลายตามภาคส่วน (sectoral differentiation) เช่น เรขาคณิตที่ผันแปรหรือยุโรปเลือกตามสั่งจากรายการ เขาเห็นว่า ยุโรปความเร็วพหุมีสมมติฐานว่าการทำตามวัตถุประสงค์ร่วมกันนั้นนำโดยประเทศสมาชิกที่เป็นแกนแกน ซึ่งมีทั้งความสามารถและความเต็มใจที่จะทำตามพื้นที่ทางนโยบายบางพื้นที่ต่อไปอีก และให้เวลาการปรับตัวที่มากขึ้นสำหรับประเทศที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกภายหลัง

ในทางตรงกันข้าม เรขาคณิตผันแปรเป็นวิถีความแตกต่างหลากหลายที่มีฐานอยู่ที่ประเทศสมาชิกมีความแตกต่างที่ไม่สามารถผสานกลมกลืนกันได้ แต่อยู่ร่วมกันภายใต้โครงสร้างที่ บูรณาการหลักที่จำเป็นต้องมีการแบ่งแยกอย่างถาวรหรือไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ระหว่างส่วนที่เป็นประเทศแกนแกน และหน่วยที่มีการพัฒนาของการบูรณาการในระดับที่น้อยกว่าท้ายที่สุดแล้ว ยุโรปเลือกตามสั่งจากรายการ เปิดให้ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศตัดสินใจเองว่าพื้นที่ทางนโยบายพื้นที่ใดที่ประเทศสมาชิกต้องการการบูรณาการเข้าด้วย ขณะเดียวกันก็คงระดับการบูรณาการที่จำกัดมากตามวัตถุประสงค์ร่วมที่มีอยู่อย่างจำกัดและเป็นลักษณะจำเพาะพิเศษ

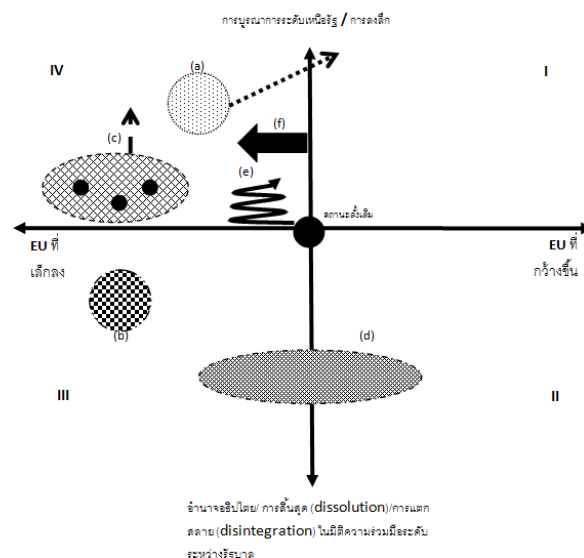
ปัญหาของการจัดประเภทแบบนี้คือ มิติสามประการเหล่านี้ไม่ได้มีลักษณะเฉพาะพิเศษในเชิงการวิเคราะห์เสมอไป กล่าวโดยเฉพาะเจาะจง ความแตกต่างหลากหลายทุกประเภทเกี่ยวข้องกับรัฐสมาชิกที่แตกต่างกัน ("พื้นที่") และพื้นที่ทางนโยบายที่แตกต่างกัน "ประเด็นการพิจารณา" กล่าวอีกนัยหนึ่งความแตกต่างหลากหลายทุกประเภทมีมิติเชิงพื้นที่และเชิงภาคส่วนแท้จริงแล้ว ประเทศสมาชิกบางประเทศเท่านั้นที่มีส่วนร่วมในนโยบายหรือกฎกติกาที่เฉพาะเจาะจง ลักษณะเฉพาะที่แตกต่างระหว่างสมาชิกภาพแบบตายตัวและแบบยืดหยุ่น ("เวลา") นั้นชัดเจนยิ่งขึ้น กล่าวคือ ความแตกต่างหลากหลายสามารถเปิดกว้างหรือไม่เปิดกว้างต่อผู้มีส่วนร่วมรายใหม่

เทกินและเวสเซลส์ (Tekin and Wessels, 2008) และเฟเบอร์และเวสเซลส์ (Faber and Wessels, 2006) กำหนดแนวความคิดเรื่องรูปแบบที่แตกต่างกันของการบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายที่เริ่มจากแนวความคิดเรื่อง การลงลึกและการขยายกว้างของสหภาพยุโรปในงานของพวกเขา การลงลึกอ้างอิงถึงมิติที่แตกต่างสามมิติ ประการแรก เป็นการอ้างอิงถึงระดับการบูรณาการที่เพิ่มสูงขึ้น สิ่งนี้หมายความว่า นโยบายและรูปแบบของความร่วมมือที่มีอยู่ได้รับ

การทำให้เข้มข้นขึ้นด้วยการถ่ายโอนสิทธิอำนาจที่มากขึ้นให้ไปอยู่ในระดับของสหภาพยุโรป ประการที่สอง เป็นการอ้างอิงถึงการขยายขอบเขตแห่งความเชี่ยวชาญของสหภาพยุโรป : สิ่งนี้ อ้างอิงถึงการรวมพื้นที่ทางนโยบายใหม่เข้ามาในความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก บ่อยครั้งที่ มิติเหล่านี้ได้รับการบรรยายว่าเป็นการทำให้ความเชี่ยวชาญและพื้นที่ทางนโยบายอยู่ในระดับ เหนือรัฐ ประการที่สาม มิติสุดท้ายคือมิติเชิงปทัสสถาน บ่อยครั้งที่ "การลงลึก" ได้รับการพิจารณา ว่าเป็นคำที่มีความหมายเหมือนกับคำว่า "การสร้างความเป็นสหพันธ์" นับจากปลายทศวรรษที่ 1940 เป็นต้นมา นักการเมือง (และรวมถึงนักวิชาการด้วย) มองว่า การลงลึกเป็นวิธีในการสร้าง สหพันธ์รัฐยุโรป ในทางตรงกันข้าม "การขยายกว้าง" คือ กระบวนการที่ประเทศสมาชิกใหม่ ได้รับการยอมรับเข้าเป็นสมาชิกภาพของสหภาพยุโรป ความหมายที่ออกจะเป็นไปตามแนวทาง แบบภารกิจนิยมใหม่ (Neo-functionalist) มากขึ้นนั้น มองการลงลึกว่า เป็นผลลัพธ์ของ การไหลรินทางด้านภารกิจ ซึ่งส่งผลให้ความร่วมมือในบางภาคส่วนทางเศรษฐกิจหรือสังคม สร้างแรงกดดันทางเทคนิคสำหรับความร่วมมือกันในภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกัน หรือการลงลึกนั้นถูก มองว่าเป็นผลลัพธ์ของการไหลรินทางการเมืองซึ่งเกิดขึ้นเมื่อความร่วมมือที่ต่อเนื่องในบางพื้นที่ ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ระดับเหนือรัฐในการเป็นผู้ประกอบการทางการเมืองอย่างไม่เป็นทางการ ในพื้นที่อื่นๆ ในทางตรงกันข้าม การขยายกว้างอ้างอิงถึงแนวความคิดเรื่องการไหลรินทาง ภูมิศาสตร์ ซึ่งบอกความหมายเป็นนัยว่า ประโยชน์ที่ถูกสร้างขึ้นโดยการบูรณาการของสหภาพ ยุโรปเป็นพลังกดดันให้ร่วมมือกับประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกของสหภาพยุโรป ตามทัศนะของเฟเบอร์ และเวสเซลส์ (Faber and Wessels, 2006, p. 3) นับเป็นเวลานานที่การขยายกว้างและการลง ลึกเป็นตัวหลักดันสองประการในการบูรณาการยุโรป (โปรดดูเพิ่มเติม Kelemen, Menon and Slapin, 2014) อย่างไรก็ตาม การขยายกว้าง ในปี ค.ศ. 2004 และปี ค.ศ. 2007 และวิกฤติ เศรษฐกิจที่เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 2008 ได้ทำให้พลวัตสองประการนี้ นั่นคือ การขยายกว้างและการ ลงลึกค่อนข้างที่จะแยกออกจากกันด้วยเหตุผลนี้ การปรองดอง (reconciling) การลงลึก (deepening) และการขยายกว้าง (widening) อาจเรียกร่องสิ่งอื่นนอกเหนือจากเทคนิคทาง การเมืองที่มีอยู่แล้ว นั่นคือ การตกลงเป็นชุด (package deals) การเลือกที่จะไม่เข้าร่วม (opt-outs) การจ่ายเพิ่มเติมเพื่อดึงดูดใจให้อีกฝ่ายยอมรับข้อเสนอหรือข้อตกลงแลกเปลี่ยน (side payments) โดยเป็นการจ่ายหรือเสนอให้ในรูปของกองทุนใหม่ (new funds) และกลไกการ ตอบแทนการขาย (rebate mechanisms) สหภาพยุโรปปัจจุบันอาจจะติดอยู่แล้วในเรื่องวิธีการ

ของตนเองในการไปสู่ยุโรปที่แตกต่างหลากหลายอย่างสมบูรณ์ ในรูปของยุโรปตามตัวแปรทางภูมิศาสตร์ หรือยุโรปความเร็วพหุ

สหภาพยุโรปในปัจจุบันอาจกำลังเดินหน้าไปอย่างดีสู่ยุโรปที่แตกต่างหลากหลาย (differentiated Europe) อย่างถาวร ในรูปของยุโรปตามตัวแปรแบบเรขาคณิต (Europe a la geometrie variable) หรือ "ยุโรปความเร็วพหุ" (Faber and Wessel, 2006, p. 3) เทคิน และเวสเซลส์ (Tekin and Wessels, 2008) รวมพลวัตแบบ "ขยายกว้าง"/ "เปิดกว้าง" แบบ "ลงลึก" ในการระบุถึงแนวความคิดที่ต่างก้นกบในเรื่องราวการบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลาย (ภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 แนวความคิดเรื่องการบูรณาการที่แตกต่างหลากหลาย

คำอธิบาย :

- (a): ยุโรปแก่นแกน (“ผู้นำแนวหน้า”)
- (b): สภาบริหารกิจการในแบบคณะบดีเร็กตอร์ของประเทศฝรั่งเศส (directorio)
- (c): ตัวแปรเรขาคณิต
- (d): ยุโรปเลือกตามสั่งจากรายการ (Europa à la carte)
- (e): การจัดการแบบยืดหยุ่น (flessibilità del trattato)
- (f): การที่รัฐใดรัฐหนึ่งถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป (ritiro di uno stato)

แหล่งข้อมูล : ปรับเปลี่ยนมาจาก เทคิน และเวสเซลส์ (Tekin e Wessels, 2008, p. 27)

ยุโรปแก่นแกน (core Europe) (แนวความคิด a) อ้างอิงถึงกลุ่มประเทศสมาชิกที่มีความสามารถและเต็มใจซึ่งตัดสินใจร่วมบูรณาการกันมากยิ่งขึ้น หาใช่เหตุบังเอิญไม่ที่แนวความคิดนี้ได้ยืนกันบ่อยมากในฝรั่งเศส (noyau dur) หรือในเยอรมัน (Kern Europas) เพราะแนวความคิดนี้มีใช้กันเป็นเฉพาะพิเศษช่วงต้นทศวรรษที่ 1970 เมื่อฝรั่งเศสและเยอรมันแสดงจุดยืนที่ใกล้เคียงกันเป็นอย่างมากในการบูรณาการของสหภาพยุโรป

เทคินและเวสเซลส์ได้เน้นประเด็นที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ยุโรปแก่นแกนสามารถเกิดขึ้นได้ภายนอกกรอบสนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรป หรือ TEU (Treaty of the European Union) เท่านั้น นั่นคือ ไม่มีความเป็นไปได้ในการสร้างยุโรปแก่นแกนใน TEU ผลที่ตามมาคือ ยุโรปแก่นแกนถูกสร้างขึ้นจาก สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างรัฐบาลที่ลงนามโดยประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปบางประเทศ ซึ่งไม่มีผลผูกมัดประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ยุโรปแก่นแกน ไม่จำเป็นต้องเป็นกลุ่มเฉพาะที่ตายตัว กล่าวคือ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปประเทศอื่นๆ สามารถตัดสินใจในการให้ความร่วมมือที่ลึกซึ้งขึ้นนี้ได้ เมื่อประเทศเหล่านั้นเต็มใจหรือมีความสามารถ ขณะเดียวกัน สนธิสัญญาหรือข้อตกลงในการสร้างยุโรปแก่นแกนสามารถกลายเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายของสหภาพยุโรป เมื่อสมาชิกของรัฐในสหภาพยุโรปทั้งหมดได้ตกลงเห็นพ้องกันในเรื่องนี้ ผลที่ตามมาอีกประการหนึ่งของ ลักษณะที่ไม่เป็นกลุ่มเฉพาะตายตัวของยุโรปแก่นแกน คือ ยุโรปแก่นแกนสามารถสร้างยุโรปความเร็วพหุได้ ตามนิยามอันเป็นที่ทราบกันดี ยุโรปความเร็วพหุนั้นเป็นวิถิแห่งการบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายที่กลุ่มประเทศสมาชิกที่เป็นแกนหลักผลักดันให้วัตถุประสงค์ร่วมบรรลุผล ซึ่งประเทศเหล่านี้มีทั้งความสามารถและความเต็มใจที่จะขับเคลื่อนไปข้างหน้าและมีข้อสันนิษฐานสำคัญอยู่ว่าประเทศสมาชิกอื่นๆ จะตามมาในภายหลัง (Stubb, 1996, p. 285)

เดิมที นิยามนี้มีความหมายแฝงในทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อต้นศตวรรษที่ 1970 และในวาทกรรมของเยอรมัน ซึ่งนิยามนี้อ้างถึงระดับเชิงสัมพัทธ์ของปฏิบัติการทางเศรษฐกิจ วอลเลสและวอลเลส (Wallis and Wallis, 1995, p. 55) ได้ชี้ว่า ยุโรปความเร็วพหุ “สะท้อนความกลัวของประเทศที่มั่งคั่งกว่าที่จะต้องแบกรับภาระในการดูแลประเทศที่มั่งคั่งน้อยกว่า และสะท้อนความกลัวของประเทศที่มั่งคั่งน้อยกว่าว่าจะถูกปล่อยทิ้งไว้ข้างหลัง ดังนั้น ความหมายแฝงนี้ค่อนข้างจะหยาบหมิ่นอยู่ที่เดียวโดยวางฐานอยู่ที่การให้เหตุผลในเชิงลบ” ความหมายแฝงทางลบนี้ไม่เคยถูกมองข้ามเลย การสร้างสหภาพเศรษฐกิจและการเงิน

(Economic and Monetary Union: EMU) ซึ่งบ่อยครั้งได้รับการพิจารณาว่าเป็นกรณีของยุโรปความเร็วพหุ นั้นเป็นการแบ่งรัฐสมาชิกออกเป็นรัฐที่มีส่วนร่วมและรัฐที่เอนเอียงเข้าหาโดยรัฐบาลแบบหลังเป็นรัฐที่ยังไม่สามารถเข้าร่วมกลุ่มประเทศที่มีปฏิบัติการทางเศรษฐกิจดีที่สุด อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจไม่เข้าร่วม EMU และการเลือกที่จะไม่เข้าร่วมตามกฎหมายแบบประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศเดนมาร์ก และการเลือกที่จะไม่เข้าร่วม EMU ในทางพฤตินัยแบบประเทศสวีเดน (ทั้งๆ ที่ประเทศเหล่านี้ผ่านเกณฑ์ทางเศรษฐกิจที่สามารถเข้าร่วม EMU ได้ : ผู้แปล) และมาตรการที่ใช้เพื่อรักษา EMU ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจทำให้ การบรรยายความเป็นจริงอันซับซ้อนของ EMU ด้วยแนวคิดเรื่องยุโรปแก่นแกนเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

แนวความคิดเรื่อง เรขาคณิตผันแปร (แนวความคิด n) นั้น ได้รับการให้นิยามโดยสตัมป์ (1996) ในฐานะเป็น "วิถีแห่งการบูรณาการที่แตกต่างหลากหลายซึ่งยอมรับความแตกต่างที่ไม่สามารถประสานกันได้ ภายในโครงสร้างบูรณาการหลัก โดยการอนุญาตให้มีการแบ่งแยกที่ไม่ย้อนกลับได้และเป็นแบบถาวร ระหว่างแก่นแกนที่ประกอบขึ้นจากประเทศต่างๆ และหน่วยบูรณาการที่พัฒนาในระดับน้อยกว่า (Stubb 1996, p. 287) เรขาคณิตผันแปรอยู่ภายนอกกรอบของ TEU และโครงสร้างของเรขาคณิตผันแปรนั้นมั่นคงมากยิ่งขึ้นกว่าโครงสร้างของยุโรปแก่นแกน ทางเลือกนี้มีจุดตั้งต้นอยู่ที่การดำรงอยู่ ของความแตกต่างในสาระสำคัญระหว่างความสามารถเชิงบูรณาการ และความปรารถนาของประเทศสมาชิก และความถาวรที่เป็นไปได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เรขาคณิตผันแปร แสดงถึงความเป็นไปได้ของกลุ่มย่อยของประเทศสมาชิกที่ตกลงกันปฏิบัติตามข้อเสนอนโยบายโดยไม่ได้พยายามให้ประเทศสมาชิกทั้งหมดต้องปฏิบัติตามในแบบเดียวกัน ดังนั้น เรขาคณิตผันแปรเสนอภาพชุดของพื้นที่ทางนโยบายที่แตกต่างกันสำหรับสหภาพยุโรป ซึ่งพื้นที่ทางนโยบายทั้งหมด จะมีสมาชิกภาพที่ผันแปรกันไป เรขาคณิตแบบผันแปรจึงอนุญาตให้รัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปเลือกที่จะไม่เข้าร่วมในการบูรณาการในพื้นที่ทางนโยบายที่ได้รับการพิจารณาว่ามีความหวั่นไหวทางการเมืองมากเกินไปสำหรับผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในชาติ เช่น นโยบายการเงิน นโยบายระหว่างประเทศ การป้องกันประเทศและการใช้โครงสร้างภาษีเดียวกันเรขาคณิตผันแปร สามารถแปลงออกมาได้เป็นการจัดการที่แตกต่างซึ่งปรากฏขึ้นร่วมกันในลำดับที่ต่อเนื่อง โดยที่ที่สุดขั้วทางหนึ่งของลำดับต่อเนื่องนี้จะเห็นประเทศสมาชิกส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในพื้นที่ทางนโยบายทั้งหมด ส่วนข้อยกเว้นนั้นมีอยู่บาง

ประการ ส่วนที่สุดชั่วทางตรงกันข้าม จะเห็นรัฐสมาชิกเลือกที่จะไม่มีส่วนร่วมในพื้นที่ทางนโยบายจำนวนมาก โดยปราศจากแก่นหลักของพื้นที่ทางนโยบายแบบบูรณาการ สดชั่วสุดท้ายใกล้เคียงอย่างมากกับแนวคิดเรื่องยุโรปเลือกตามสั่งจากรายการ (ดูภายหลัง) สภาบริหารในแบบคณะดีแร็กต์วัวร์ของประเทศฝรั่งเศส (แนวความคิด c) อ้างถึง "ความร่วมมือระดับระหว่างรัฐบาลระหว่างรัฐสมาชิกขนาดใหญ่จำนวนไม่กี่รัฐ" (EU3, EU5) ซึ่งตามนิยามไม่นับรวมรัฐสมาชิกที่มีขนาดเล็กเข้าไว้ด้วย (Tekin and Wessels, 2008, p. 27)

ในทางประวัติศาสตร์ คำฝรั่งเศสคำว่า "directoire" อ้างถึง องค์กรที่แบ่งอำนาจบริหารอย่างเท่าเทียม ที่มีหน้าที่ด้านการปกครอง คำนี้เชื่อมโยงเป็นการเฉพาะเจาะจงกับคณะดีแร็กต์วัวร์ ซึ่งปกครองฝรั่งเศสช่วงหลังการปฏิวัติเป็นเวลาสี่ปีนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1795 ในแบบเผด็จการ คณะดีแร็กต์วัวร์ ประกอบด้วยผู้บริหารประเทศจำนวนห้าคน ซึ่งคณะดีแร็กต์วัวร์ค่อยๆ สูญเสียความเป็นปึกแผ่น และความต่อเนื่อง และสูญสลายไปตามแผนรัฐประหาร 18 บรูแมร์ของนายพลนโปเลียน (9 พฤศจิกายน 1799)

แนวความคิดแบบคณะดีแร็กต์วัวร์ ก่อให้เกิดปัญหาสองประการ ประการแรก มีปัญหาเรื่อง องค์ประกอบ ประเทศสมาชิกประเทศใดที่จะมีส่วนร่วมในคณะดีแร็กต์วัวร์เช่นนั้น ประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศใหญ่หรือในอีกทางหนึ่ง ก็มีปัญหาทางการเมืองหลายประเทศมากมองว่าการสร้างคณะดีแร็กต์วัวร์ใดใด เป็นจุดจบของกระบวนการบูรณาการของสหภาพยุโรป ปัญหาสองประการนี้ช่วยให้เข้าใจว่า ทำไมทุกครั้งที่มีการเสนอให้คณะดีแร็กต์วัวร์เป็นทางออกที่เป็นไปได้เพื่อแก้ปัญหาการขาดความเป็นปึกแผ่นในการดำเนินงานของสหภาพยุโรป (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขานโยบายความมั่นคงและนโยบายต่างประเทศ) คณะดีแร็กต์วัวร์ จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างเข้มข้นจากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่ไม่มีส่วนร่วม (Hill, 2006)

เทกิน และเวสเซลส์ (2008, p. 27) ให้นิยามความหมายกับยุโรปเลือกตามสั่งจากรายการ (แนวความคิด d) ว่าเป็นการก่อตัวขึ้นของกลุ่มเฉพาะกิจของประเทศที่มีความสนใจจะรวมกลุ่มกัน (ซึ่งมีจำนวนรวมของประเทศสมาชิกที่มากกว่าหรือน้อยกว่าจำนวนประเทศสมาชิกจริงๆ ของสหภาพยุโรปก็ได้) ได้เข้ามารวมมือกันตามภาคส่วนหรือตามภารกิจ ภายนอกกรอบของสนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรป (TEU) ตามกรอบวาทกรรม ยุโรปเลือกตามสั่งจากรายการของดาร์เรนดอร์ฟ (Dahrendorf) ได้ให้นิยามว่า "นโยบายร่วมว่าเป็นนโยบายที่มีผลประโยชน์

ร่วมกันโดยไม่มีข้อจำกัดใดใดต่อ ผู้ที่ไม่สามารถเข้าร่วมนโยบายร่วม ณ เวลานั้นได้" ตามมุมมองเชิงวาทกรรมของดาร์เรนดอร์ฟนั้น ยุโรปแบบเลือกตามสั่งจากรายการ "จะต้องเป็นกฎมากกว่าจะเป็นข้อยกเว้นหากว่าสหภาพยุโรปจะหลุดจากการติดอยู่ที่ส่วนผสมระหว่างสิ่งเหล่านี้ อันได้แก่ ลักษณะทางเทคนิคเฉพาะทางที่เข้าใจยาก การโยงส่วนย่อยบางส่วนอย่างเป็นระบบ ข้อยกเว้นที่เรียกร้องการทำลายระบบที่ซับซ้อนจนเกินเหตุ และความคับข้องใจ และความทุกข์ระทมที่มีอยู่โดยทั่วไป (Dahrendorf, 1979, pp. 20 - 21) และยิ่งเมื่อไม่นานมานี้ ยุโรปเลือกตามสั่งจากรายการได้ปรากฏเป็นแนวความคิดที่ช่วยอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปและประเทศในยุโรปที่ไม่ได้เป็นประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป เช่น ประเทศนอร์เวย์และประเทศสมาพันธ์รัฐสวิส แต่สองประเทศนี้เป็นส่วนหนึ่งของตลาดเดียว และด้วยความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ ทั้งสองประเทศจึงมีส่วนเกี่ยวข้องในการสนับสนุนงบประมาณของสหภาพยุโรปด้วย

เทคินและเวสเซลส์ (2008) ได้ชี้ถึงรูปแบบอื่นๆ อีกสองรูปแบบของการบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายที่สามารถทำได้ภายในกรอบสนธิสัญญาของสหภาพยุโรป (the EU treaties) รูปแบบแรกคือ ความยืดหยุ่นบนฐานของสนธิสัญญา (Treaty-based flexibility) (แนวความคิด e) นั่นคือ กล่าวได้ว่า เป็นความยืดหยุ่นที่ได้มีการให้นิยามไว้ก่อนล่วงหน้า บนพื้นฐานของการแบ่งแยกแตกต่างแต่ละกรณีและสุดท้ายได้รับการสนับสนุนจากมาตราที่มีอยู่ในสนธิสัญญาหรือในพิธีสารแนบท้ายบางฉบับ ในท้ายที่สุด ความยืดหยุ่นที่มีพื้นฐานอยู่ที่สัญญานั้นยังได้สนับสนุนถึงรูปแบบความร่วมมือแบบเพิ่มขยาย (an enhanced cooperation) ความร่วมมือแบบเพิ่มขยายอนุญาตให้รัฐสมาชิกสหภาพยุโรปที่มีความประสงค์ที่จะบูรณาการให้ใกล้ชิดมากขึ้นนั้นสามารถทำได้ ขณะเดียวกันก็เคารพกรอบทางกฎหมายของสหภาพยุโรป อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือแบบเพิ่มขยายไม่อนุญาตให้ทำการขยายอำนาจต่างๆ ที่มีอยู่ในสนธิสัญญา และความร่วมมือแบบเพิ่มขยายก็ไม่อาจปรับใช้กับพื้นที่ที่เป็นความเชี่ยวชาญเฉพาะของสหภาพยุโรป นอกจากนี้ ความร่วมมือแบบเพิ่มขยายอาจจะดำเนินการได้ในรูปแบบที่เป็นทางเลือกสุดท้ายเท่านั้น ด้วยการที่สภากำหนดให้มีขึ้นใช้ได้ ในกรณีที่สหภาพยุโรปในฐานะหน่วยรวมทั้งหมดไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของความร่วมมือแบบเพิ่มขยายให้ลุล่วงได้ภายในช่วงเวลาที่เหมาะสมผลด้วย

รูปแบบสุดท้าย รูปแบบที่สองของการบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายคือ การถอนตัวของประเทศสมาชิก (แนวความคิด f) กล่าวคือ การที่ประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งใดหรือมากกว่าเลือกที่จะถอนตัวอย่างสมบูรณ์ ดังที่ มาตรา 50 ของ TEU ซึ่งได้รับการอนุมัติที่กรุงลิสบอนนั้นประกาศว่า "รัฐสมาชิกใดใดอาจตัดสินใจถอนตัวออกจากสหภาพยุโรปจะต้องแจ้งความมุ่งหมายของตนให้กับสหภาพยุโรปได้รับทราบ" หลังจากที่ได้มีการประนีประนอมโดยสหภาพยุโรปซึ่งดำเนินการไปตามมาตรา 218(3) ของสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป (the Treaty on the Functioning of the European Union) ซึ่งเป็นข้อตกลงกับประเทศที่เปิดการเตรียมการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรปนั้น โดยมีเสียงข้างมากพิเศษในสหภาพยุโรปให้การลงนามและอนุมัติ หลังจากที่มีรัฐสภาแห่งยุโรปได้ให้ความยินยอมไปแล้ว คุณลักษณะประการหนึ่งของ แนวความคิดสุดท้ายสองแนวความคิด

(แนวคิด e และแนวคิด f) คือ ความสอดคล้องกับกระบวนการที่เฉพาะเจาะจงสองกระบวนการที่เกิดขึ้นจากสนธิสัญญา แนวความคิดสองประการสุดท้ายนี้ไม่เพียงแค่อธิถึงอนาคตของการบูรณาการสหภาพยุโรปในแบบแตกต่างหลากหลายซึ่งเป็นไปได้เท่านั้น แต่ยังบ่งชี้ถึงเครื่องมือทางกฎหมายในการดำเนินการเพื่อสร้างอนาคตที่เป็นไปได้เหล่านั้นด้วย และยังเป็นที่น่าสนใจได้ แนวความคิดเรื่องการบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายไม่ใช่แค่ได้รับการนำไปใช้อธิบายความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันระหว่างประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป แต่ยังใช้ในการอธิบายระหว่างประเทศสมาชิกและประเทศภายนอกสหภาพยุโรปด้วย (Blockmans 2014; Jokela 2014) ตารางที่หนึ่งอธิบายการบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายบางกรณีที่มีสมาชิกสหภาพยุโรปได้ใช้ในความสัมพันธ์ภายในสหภาพยุโรปเองและความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพยุโรปกับภายนอก สหภาพเศรษฐกิจและการเงิน (The Economic and Monetary Union) สามารถได้รับการพิจารณาว่าเป็นกรณีหนึ่งของยุโรปแก่นแกน ขณะที่ในเวลาเดียวกัน จากมุมมองของสหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ และประเทศเดนมาร์ก การเลือกที่จะถอนตัวออกจากข้อผูกมัดในการใช้เงินยูโรสามารถมองได้ว่าเป็นกรณีของเรขาคณิตผันแปร ส่วนสนธิสัญญาพรีม (the Prüm Treaty) ซึ่งลงนามในวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ. 2005 โดยประเทศออสเตรีย ประเทศเบลเยียม ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี ประเทศลักเซมเบิร์ก ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศสเปน ซึ่งเป็นการเพิ่มความร่วมมือแบบข้ามพรมแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการต่อสู้กับการก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามพรมแดน การอพยพที่ผิด

กฎหมาย นั้นสามารถมองได้ว่าเป็นกรณีของสภาพบริหารจัดการแบบคณะดีแร็กต์วัวร์ ณ ช่วงเวลานี้ เบร็กซิต (Brexit) เป็นกรณีที่เฉพาะเจาะจงของประเทศสมาชิกหนึ่งเดียวถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป ขณะที่ข้อตกลงระหว่างสหภาพยุโรปและประเทศนอร์เวย์ และข้อตกลงระหว่างสมาพันธ์รัฐสวิสและประเทศไอซ์แลนด์ คือ ตัวอย่างของยุโรปตามสิ่งเลือกจากรายการ ท้ายที่สุดแล้ว ความร่วมมือแบบเพิ่มขยายเป็นรูปแบบที่ซับซ้อนของความแตกต่างหลากหลายที่มีฐานอยู่ที่สนธิสัญญา (treaty-based flexibility forms of differentiation) และความร่วมมือแบบเพิ่มขยายนี้ได้ถูกนำไปใช้กับด้านต่างๆ เช่น กฎหมายการหย่าร้าง ระบบจดสิทธิบัตรหนึ่งเดียว แบบเบ็ดเสร็จของยุโรป ระบบกรรมสิทธิ์ของคู่สมรสต่างชาติ

ตารางที่ 1 ประเภทต่างๆ ของความแตกต่างหลากหลายของสหภาพยุโรป

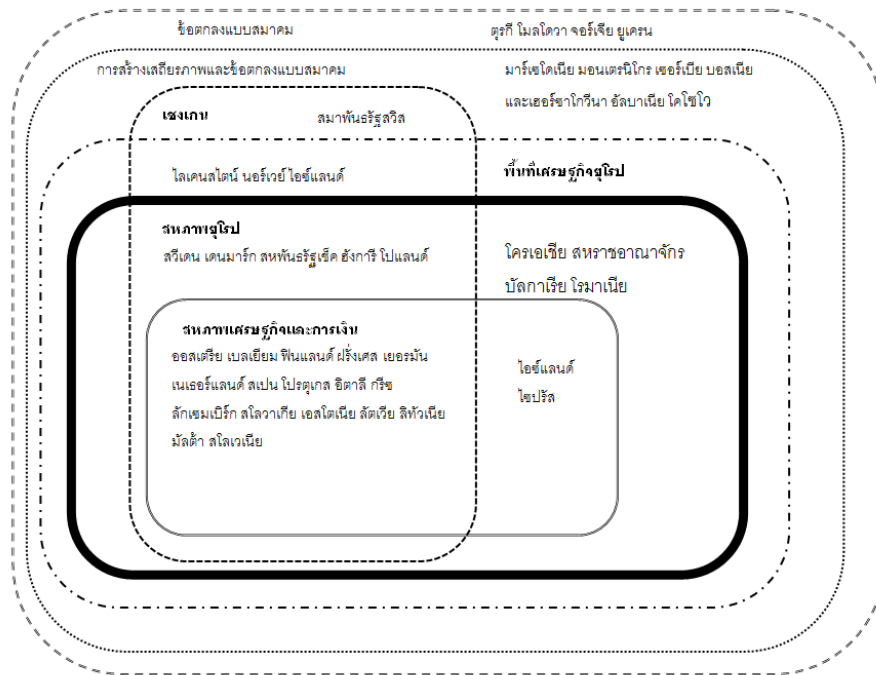
ประเภทของความแตกต่างหลากหลาย	แนวความคิดที่เป็นหลักการ	ตัวอย่าง
ยุโรปแกนแกน (Core Europe)	ยุโรปความเร็วพหุ (Multi-speed Europe)	สหภาพเศรษฐกิจและการเงิน (Economic and Monetary Union) สนธิสัญญาเชงเกนยุคหลังการรวมสนธิสัญญา เชงเกนเข้ามาอยู่ในกรอบทางกฎหมายและกรอบ สถาบันของสหภาพยุโรป (Post-acquis Schengen Treaty)
Directoire	ผู้นำแนวหน้าระดับระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental avantgarde) พันธมิตรแบบหลวม (Loose coalition)	สนธิสัญญาพรีม (Prüm Treaty) พันธมิตรระหว่างประเทศยุโรปสามประเทศกับ สหภาพยุโรป หรือพันธมิตรระหว่างประเทศยุโรป หกประเทศกับสหภาพยุโรป (E3/EU or E6/EU coalitions)
เรขาคณิตผันแปร (Variable geometry)		สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ และประเทศเดนมาร์กเลือกที่จะถอนตัวออกจาก สหภาพการเงินและเศรษฐกิจ (British and Danish opt-out from the Economic and Monetary Union) กฎบัตรแห่งสิทธิพื้นฐานของสหภาพยุโรป(Charter of fundamental rights of the EU)

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ประเภทของความแตกต่างหลากหลาย	แนวความคิดที่เป็นหลักการ	ตัวอย่าง
ยุโรปเลือกตามสั่งจากรายการ (Europe à la carte)		ข้อตกลงระหว่าง สหภาพยุโรป กับประเทศนอร์เวย์ สมาพันธรัฐสวิส และประเทศไอซ์แลนด์ (Agreement between the EU and Norway, Switzerland and Iceland)
ความยืดหยุ่นบนฐานของ สนธิสัญญา (Treaty-based flexibility)	การบูรณาการแบบยืดหยุ่น (Flexible integration)	ความร่วมมือแบบเพิ่มขยายในพื้นที่ที่กฎหมายปรับ ใช้กับการหย่าร้างและการแยกกันอยู่โดยคำสั่งศาล (Enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation) ความร่วมมือที่ได้รับการจัดโครงสร้างไว้อย่างถาวร (ไม่เคยมีการนำไปปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริง) (Permanent structured Cooperation (never activated))
การที่ประเทศหนึ่ง ประเทศใด ถอนตัวออกสมาชิกภาพ (Withdrawal by single Member State)		เบร็กซิต (Brexit)

การใช้ประเภทที่แตกต่างกันไปของความแตกต่างหลากหลายของสหภาพยุโรปและระดับการมีส่วนร่วมของประเทศสมาชิกที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังการรับรองสนธิสัญญาลิสบอน (Closa Montero, 2015) ได้ทำให้สหภาพยุโรปคล้ายกับเป็นหัวหอมของยุโรป ("onion") มากกว่าเป็น "สหภาพ" (union) ยุโรป (De Nève, 2007)

ภาพที่ 2 การบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายในสหภาพยุโรป : มิติภายนอกและภายใน (ตัวอย่าง)



วิกฤติเศรษฐกิจและการบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลาย

เมื่อยุโรปได้เผชิญกับวิกฤติค่าเงินที่สูงสุดในประวัติศาสตร์ของตนเอง สหภาพยุโรปได้ตัดสินใจหลายประการและการตัดสินใจอื่นๆ จะตามมาในอนาคตอีกต่อไป (Buti and Carnot, 2012; Canepa 2015) ประเทศสมาชิกลงนามในสนธิสัญญาจำนวนมาก และได้บรรลุข้อตกลงไปเป็นจำนวนมาก ทั้งยังได้มีการปฏิรูปสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป (TFEU) อย่างไรก็ตาม ถ้าด้านหนึ่ง การตัดสินใจเหล่านี้ เป็นความพยายามในการเอาชนะวิกฤติ ในอีกด้านหนึ่งเป็นการสะท้อนถึงความยากลำบากในการหาทางออกที่แน่นอนและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การตัดสินใจเหล่านี้จำนวนมาก ได้ถูกนำออกไปอยู่ภายนอกกรอบของกฎหมายชุมชน การตัดสินใจเหล่านี้เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ และไม่ใช่อัตนัยของชุมชน นอกจากนี้ อีกครั้งหนึ่งที่มีการตัดสินใจเหล่านี้ ได้รับการลงนามเพียงแค่ว่าโดยกลุ่มของประเทศสมาชิกแล้วอีกนัยหนึ่ง ไม่ใช่ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปจะสนับสนุนการตัดสินใจที่สำคัญที่สุด

อย่างเป็นเอกฉันท์ นอกเหนือจากนี้ การสร้างยุโรปที่แตกต่างหลากหลายตามความเป็นจริง (a de facto differentiated Europe) ยังมองเห็นได้ด้วยว่าเป็นส่วนของการออกแบบโครงสร้างสถาบัน ประเทศสมาชิกในพื้นที่ยูโร (พื้นที่ยูโร หรือยูโรโซน (the euro area) หรือยูโรโซน (Eurozone) เป็นสหภาพเศรษฐกิจและการเงินที่ใช้เงินสกุลยูโรร่วมกันโดยเป็นเงินสกุลที่สามารถชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย : ผู้แปล) มีส่วนร่วมในสถาบันและการประชุมใหม่ๆ (Puetter, 2014) กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลังจากวิกฤติเริ่มชัดเจนขึ้นว่าสหภาพยุโรปกลายมาแตกต่างหลากหลายมากขึ้น

เหตุผลของความแตกต่างหลากหลายที่มากยิ่งขึ้นของสหภาพยุโรป ขึ้นอยู่กับสิ่งที่จันโดมินิโก มาโจนี (Giandomenico Majone, 2012) ได้อธิบายไว้ในรูปของปริทรรศน์ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 จำนวนประเทศสมาชิกเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว ขอบข่ายแห่งความเชี่ยวชาญของสหภาพยุโรปขยายกว้างขึ้น และความหลากหลายของสังคมเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างที่สุดพร้อมๆ ไปด้วยการที่สหภาพยุโรปได้เริ่มการทดลองที่เข้มข้นที่สุดในการประสานกลมกลืนทั่วทั้งหมด (total harmonization) ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1999 ด้วยการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับอัตราการแลกเปลี่ยนเงินตราแบบคงที่ของสมาชิกในพื้นที่ยูโรและการกระทำของชาติ (national action) ที่ได้เริ่มปฏิบัติการก่อนในพื้นที่ทางการเงิน นับเป็นการเปิดฉากตั้งต้นของขั้นตอนสุดท้ายในการสร้างสหภาพเศรษฐกิจและการเงินบทความนี้ไม่ได้มีขอบข่ายกว้างไกลจนครอบคลุมไปถึงการอภิปรายมาตรการเดี่ยวใดใดก็ตามที่ปรับใช้เพื่อเอาชนะวิกฤติเศรษฐกิจและเพื่อปฏิรูปการบริหารจัดการปกครองทางเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป (the EU economic governance) (ตารางที่ 2) อย่างไรก็ตาม บทแนะนำการตัดสินใจครั้งสำคัญๆ ตามลำดับเป็นประโยชน์ในการย้ำเน้นว่าหลังวิกฤติสหภาพยุโรป มีความแตกต่างหลากหลายมากกว่าเมื่อแรกเริ่มเพราะเหตุใดและด้วยลักษณะอย่างไร

ตารางที่ 2 เครื่องมือสำคัญในการใช้เพื่อแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ

การตัดสินใจ (Decisions)	วันอนุมัติ (Date of approval)	การอ้างอิงทางกฎหมายของสหภาพยุโรป (EU legislative reference)
คำสั่งทางกฎหมายของชุมชน (Community Law decisions)		
กลไกสร้างเสถียรภาพทางการเงิน ของสหภาพยุโรป (European Financial Stabilization Mechanism)	11/05/2010	ข้อบังคับที่ 407/2010 (Reg. 407/2010)(Reg. ย่อมาจาก Regulation : ผู้แปล)
กำหนดระยะเวลาการดำเนินงาน ของยุโรป (European Semester)	07/09/2010	ข้อบังคับที่ 1175/2011 (Reg. 1175/2011)
มาตรา 137 ในการปฏิรูป TFEU (Art.136 TFEU reform)	25/03/2011	คำสั่งของสภายุโรป เลขที่ 2011/199 (Decisione del Consiglio europeo n.2011/199)
ข้อตกลงหกประการ (Six-Pack)	8-16/11/2011	ข้อบังคับที่ 1173/2011 (Reg. 1173/2011) ข้อบังคับที่ 1174/2011 (Reg. 1174/2011) ข้อบังคับที่ 1175/2011 (Reg. 1175/2011) ข้อบังคับที่ 1176/2011 (Reg. 1176/2011) ข้อบังคับที่ 1177/2011 (Reg. 1177/2011) ข้อกำหนดที่ 85/2011 (Dir. 85/2011)(Dir.ย่อมาจาก Directive : ผู้แปล)

ตารางที่ 2 (ต่อ)

การตัดสินใจ (Decisions)	วันอนุมัติ (Date of approval)	การอ้างอิงทางกฎหมายของสหภาพยุโรป (EU legislative reference)
ข้อตกลงสองประการ (Two-Pack)	21/05/2013	ข้อบังคับที่ 472/2012 (Reg.472/2012) ข้อบังคับที่ 473/2013 (Reg.473/2013)
การตัดสินใจทางกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law decisions)		
กองทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพ ทางการเงินของยุโรป (European Financial Stability Facility)	09/05/2010	การตัดสินใจโดยกลุ่มประเทศยุโรป (Eurogroup Decision) Eurogroup คือ การประชุมแบบไม่เป็น ทางการในกลุ่มประเทศที่ใช้เงินสกุลยูโร : ผู้แปล)
กลไกสร้างเสถียรภาพของยุโรป (European Stability Mechanism)	02/02/2012	การตัดสินใจโดยกลุ่มประเทศยุโรป Eurogroup Decision
ยุโรปบวกข้อตกลง (Euro Plus Pact)	11/03/2011	การตัดสินใจโดยกลุ่มประเทศยุโรป Eurogroup Decision
บทบัญญัติทางการคลัง (Fiscal compact)	02/03/2012	

หลังจากการปรับใช้กลไกสร้างเสถียรภาพทางการเงินของยุโรป (the European Financial Stabilization Mechanism) และกองทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงินของยุโรป (the European Financial Stability Facility) ซึ่งไม่ประสบความสำเร็จในบางส่วนไปแล้วนั้น สหภาพยุโรปได้ปรับใช้สิ่งที่เรียกว่า กำหนดระยะเวลาการดำเนินงานของยุโรป (European Semester) การตัดสินใจนี้ให้ความมั่นใจว่าประเทศสมาชิกอภิปรายและประสานแผนด้านการเงินและเศรษฐกิจกับภาคีของประเทศสมาชิกในช่วงแรกของปีและให้การประกันว่าจะบังคับการตัดสินใจที่มีขึ้นในกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานของยุโรปภาคที่สอง (the second semester) โดยเฉพาะการปรับใช้งบประมาณของชาติสำหรับปีต่อมา ปัจจุบัน

ประเทศสมาชิกสามารถวิพากษ์วิจารณ์แผนของกันและกันและติดตามความก้าวหน้าร่วมกัน ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการยุโรป รัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปทั้งหมดได้ลงนามในข้อบังคับ ที่ 1175/ 2011 ซึ่งเป็นการกำหนดระยะเวลาการดำเนินงานของยุโรป การอนุมัติอย่างเป็นทางการเป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดไม่ได้ด้วย ในกรณีของมาตรา 136 ของการปฏิรูป TFEU

ภายหลังกระบวนการพิจารณาตรา 48(6) และภายหลังการพิจารณาของรัฐสภายุโรป กรรมการ และธนาคารกลางยุโรปแล้วสภายุโรป ได้รับรองคำสั่งที่ 2011/119/EU ในวันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 2011 ซึ่งคำสั่งนี้มีเป้าหมายในการปรับปรุงมาตรา 136 ของสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป (Treaty on the Functioning of the European Union) ตามย่อหน้าที่สาม ที่เพิ่งได้รับการนำมาใหม่ รัฐสมาชิกซึ่งมีสกุลเงินเป็นเงินยูโรอาจจะสถาปนากลไกสร้างเสถียรภาพ (a stability mechanism) ที่จะต้องมีการปฏิบัติการจริง ถ้าหากว่าจำเป็นเพื่อเป็นการปกป้องเสถียรภาพของพื้นที่ยูโรทั้งหมดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็นใดใดภายใต้กลไกจะต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่เข้มงวด

การปฏิรูปนี้หลีกเลี่ยงไม่ได้สำหรับการปรับใช้กลไกสร้างเสถียรภาพของยุโรป (European Stability Mechanism : ESM) ซึ่งมีการลงนามจากเพียงประเทศสมาชิกในพื้นที่ยุโรป เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2012 ส่งผลให้ ESM ได้รับการสถาปนาให้เป็นสถาบันทางการเงินระหว่างประเทศซึ่งตั้งอยู่ที่ประเทศลักเซมเบิร์ก เพื่อจัดหาความช่วยเหลือทางการเงินให้กับประเทศสมาชิกที่เผชิญกับปัญหาทางการเงินที่รุนแรง กลไกดังกล่าวจะปฏิบัติการเมื่อวิกฤติเศรษฐกิจแห่งชาติก่อภัยคุกคามต่อเสถียรภาพทางการเงินของพื้นที่ยุโรปทั้งหมด กลไกดังกล่าวมีผลบังคับใช้เมื่อประเทศสมาชิกได้แสดงให้เห็นว่ามีเงินทุนถึงร้อยละเก้าสิบ ตามข้อกำหนดอันจำเป็นได้ให้สัตยาบันกับสนธิสัญญาก่อตั้ง (the founding treaty) ชัดจำกัดนี้ถูกก้าวข้ามไปด้วยการที่ประเทศเยอรมนีดำเนินการกระบวนการให้สัตยาบันเสร็จสมบูรณ์ในวันที่ 27 กันยายน ค.ศ. 2012 ซึ่งเป็นเวลาก่อนการให้สัตยาบันรับรองให้ประเทศเอสโตเนียเข้ามาเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกพื้นที่ยุโรปอีกด้วย ในระหว่างนั้นซึ่งอยู่ในช่วงเดือนมีนาคม ค.ศ. 2011 ประเทศสมาชิกทั้งหมด (ยกเว้นประเทศ โครเอเชีย สาธารณรัฐเช็ก ประเทศฮังการี ประเทศสวีเดน และสหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ) ได้ใช้ประเทศยุโรปบวกข้อตกลง (the Euro-Plus Pact) ด้วยวิธีประสานงานแบบเปิดตามข้อตกลงระดับระหว่างรัฐบาลนี้ ปัจจุบันประเทศสมาชิกมีพันธกรณีที่จะทำตามวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์แบบกว้างๆ ห้าประการ อันได้แก่

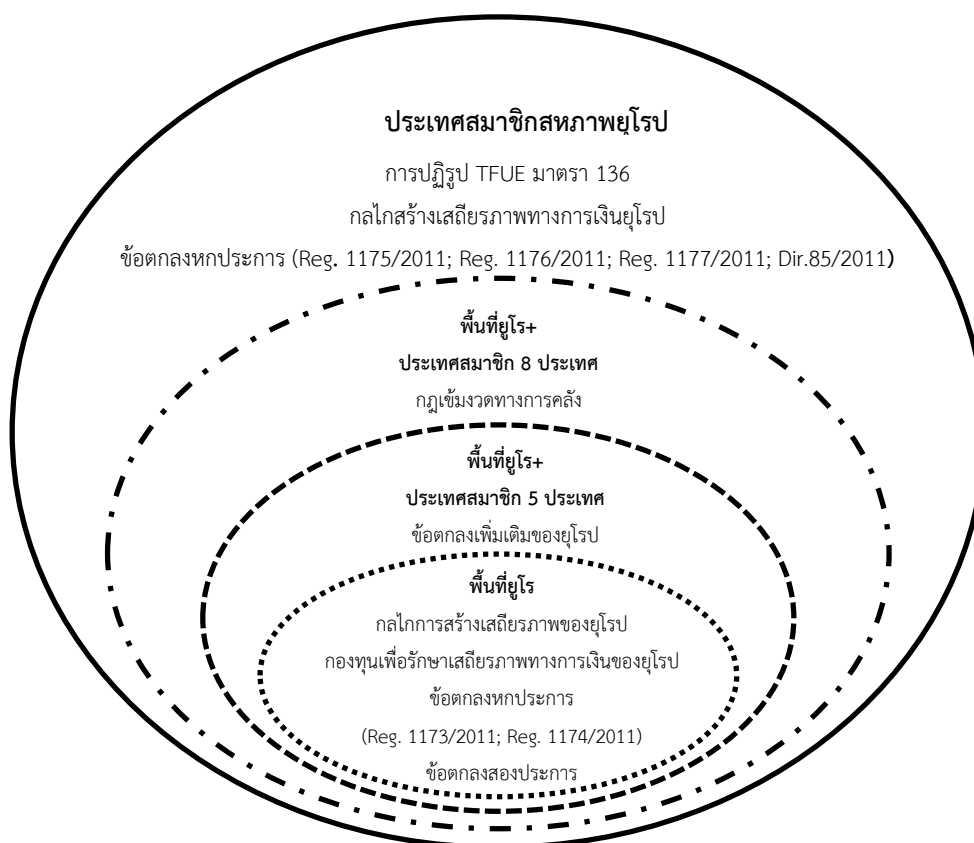
การส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขัน การส่งเสริม การจ้างงาน การเอื้อต่อความยั่งยืนของ การคลังสาธารณะ (การคลังภาครัฐ) การเสริมสร้างความยั่งยืนทางการเงินการประสานงานด้าน นโยบายภาษี ข้อตกลงนี้ไม่มีความเป็นไปที่ตึงนัก ในปี ค.ศ. 2015 ผู้เชี่ยวชาญในการให้คำปรึกษา (think tank) ของคณะกรรมการการยุโรปเห็นว่าข้อตกลงส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในสภาพนิ่ง และได้รับความสนใจเพียงเล็กน้อยจากประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ดังปรากฏว่าโครงการปฏิรูประดับชาติ ได้รับการสนับสนุนในระดับที่แย้อยู่ ผู้เชี่ยวชาญในการให้คำปรึกษา เสนอแนะให้ใช้การบูรณาการ อย่างเข้มข้นกับ กำหนดระยะเวลาการดำเนินงานของยุโรป (European Semester) และให้ใช้ การบูรณาการอย่างเข้มข้นกับกรอบกฎหมายของสหภาพยุโรป เพื่อสร้างแรงจูงใจที่ดีขึ้นในการดึง ให้ประเทศสมาชิกเข้ามามีส่วนร่วม (European Political Strategy Centre 2015)

สิ่งที่เรียกว่า ข้อตกลงหกประการ (six-pack) เป็นชุดของมาตรการที่สำคัญอีกชุดหนึ่ง ซึ่งใช้ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2011 (Laffan and Schlosser, 2016) เครื่องมือสี่อย่างจาก ทั้งหมดหกอย่างของข้อตกลงหกประการมีเป้าหมายในการส่งเสริมการปฏิรูปเพิ่มเติมในเรื่อง ข้อตกลงการเติบโตและเสถียรภาพ (the Stability and Growth Pact) ซึ่งเน้นปรับปรุงการ ปฏิบัติตามข้อตกลงโดยไม่เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขตามที่ข้อตกลงการเติบโตและเสถียรภาพได้ กำหนดไว้แล้ว เครื่องมือสี่ประการนั้นเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกของพื้นที่ยูโรมีวินัยด้าน งบประมาณยิ่งขึ้นโดยสร้างระเบียบและวิธีการที่ผูกมัดมากขึ้น ในกรณีของตัวอย่างเช่น ระเบียบ และวิธีการจัดการสำหรับการขาดดุลการคลังที่สูง (an excessive deficit procedure) ถูกเปิด ขึ้นเครื่องมืออีกสองอย่างที่เหลืออยู่ อ้างถึงขั้นตอนการขาดสมดุลทางเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Imbalance Procedure) ซึ่งเป็นกลไกการแก้ไขและระบบการเตือน ล่วงหน้าสำหรับการขาดดุลยภาพทางเศรษฐกิจระดับมหภาคที่มากเกินไป (excessive macroeconomic imbalances) กล่าวโดยเฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น ข้อบังคับ 1173/2011 ว่าด้วย การบังคับให้มีการตรวจตราด้านงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ (the effective enforcement of budgetary surveillance) ในพื้นที่ยูโร และข้อบังคับ 1174/2011 ว่าด้วยการบังคับใช้ ปฏิบัติการแก้ไขการขาดดุลยภาพทางเศรษฐกิจมหภาคที่มากเกินไปในพื้นที่ยูโร ซึ่งใช้คู่กันกับ ประเทศสมาชิกในพื้นที่ยูโร

ในวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 2013 สิ่งที่เราเรียกว่า ข้อตกลงสองประการ ("Two-Pack") ได้มีผลบังคับใช้กับประเทศสมาชิกในพื้นที่ยูโร ข้อบังคับใหม่สองประการมีเป้าหมายในการขยายการบูรณาการทางเศรษฐกิจให้มากขึ้น และเพิ่มขยายการดำเนินการทางเศรษฐกิจแบบปรับตัวเข้าหากันของประเทศสมาชิกที่ใช้เงินสกุลยูโร (convergence) ข้อบังคับที่ 473/2013 เป็นการสถาปนาบทบัญญัติร่วมใหม่สำหรับการตรวจสอบติดตาม และประเมินร่างแผนงบประมาณ และให้หลักประกันในการแก้ไขการขาดดุลงบประมาณสูงเป็นพิเศษของประเทศสมาชิกในพื้นที่ยูโร ข้อบังคับที่ 472/2013 ว่าด้วยเรื่องการบังคับใช้การเฝ้าระวังด้านงบประมาณ (budgetary surveillance) และด้านเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพของประเทศสมาชิกในพื้นที่ยูโร ที่กำลังเผชิญอยู่กับหรือถูกคุกคามจากอุปสรรคร้ายแรงเกี่ยวกับเสถียรภาพด้านการเงินของประเทศสมาชิก (De La Parra 2013) นับเป็นอีกครั้งหนึ่งที่ทำให้สถาบันข้อตกลงสองประการเกี่ยวข้องไม่เพียงแต่กับประเทศที่เป็นสมาชิกในพื้นที่ยุโรป เท่านั้น เมื่อปี ค.ศ. 2012 สนธิสัญญาว่าด้วยเสถียรภาพ การประสานความร่วมมือ และการบริหารจัดการในสหภาพเศรษฐกิจและการเงิน (และได้รับการอ้างถึงว่าเป็น "กฎเข้มงวดทางการเงิน" (Fiscal Compact) มีผลบังคับใช้ (Bonvicini and Brugnoli, 2012) นี่เป็นสนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลที่ลงนามในวันที่ 2 มีนาคม โดยประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปทั้งหมดยกเว้น สาธารณรัฐเช็ก สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ และประเทศโครเอเชีย สนธิสัญญานี้ได้นำเสนอรูปแบบใหม่ของข้อตกลงการเติบโตและเสถียรภาพ (the Stability and Growth Pact) ในแบบที่เข้มข้นขึ้น สนธิสัญญานี้มีผลบังคับใช้หลังจากที่ประเทศ 16 ประเทศให้สัตยาบัน สนธิสัญญากำหนดให้กฎ (rules) ด้านหนี้สินและการขาดดุลของรัฐบาล (government deficits and debts) จะต้องถูกนำไปประกาศให้กลายเป็นกฎหมายในระดับชาติด้วยงบประมาณทั่วไปของรัฐบาล จะต้องถูกทำให้สมดุลหรือเกินดุล : กล่าวโดยทั่วไป การขาดดุลเชิงโครงสร้างของรัฐบาลจะต้องไม่เกิน 0.5 เปอร์เซ็นต์ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (gross domestic product : GDP) และการเบี่ยงเบนไปจากนี้ในภายหลังก็ควรจะเป็นแบบชั่วคราว ในเวลาเดียวกันหนี้ทั่วไปของรัฐบาลประเทศสมาชิกจะต้องต่ำกว่า 60 % ของ GDP และจะต้องถูกลดลงภายใน หนึ่งในสี่ปีต่อปีโดยเฉลี่ย จนกระทั่งบรรลุเป้าหมาย

การบรรยายถึงเนื้อหาของมาตรการในการจัดการกับวิกฤติเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป ในที่นี้จะต้องรวบรัดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สิ่งที่เกี่ยวข้องในที่นี้คือ การเน้นว่าประเทศสมาชิกทั้งหมดได้ลงนามมาตรการเป็นจำนวนน้อยเท่านั้น และเน้นว่าการตัดสินใจที่สำคัญส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของกลุ่มที่เล็กกว่าของประเทศสมาชิกนอกจากนี้ อุปสรรคในการหาความเป็นเอกฉันท์ที่สำคัญระหว่างสมาชิกในพื้นที่ยูโรและสมาชิกที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ยูโร อีกทั้งความไม่แน่นอนทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคำสั่ง (decisions) บางประการ ได้เป็นพลังผลักดันให้รัฐบาลแห่งชาติเต็มใจตัดสินใจนอกกรอบกฎหมายของสหภาพยุโรป โดยเป็นการปรับใช้บทบัญญัติ (provisions) ที่มีผลผูกพันในการบังคับใช้น้อยกว่าบทบัญญัติที่จำเป็นต้องอาศัยมติเอกฉันท์ (Schimmelfenning, 2014)

ภาพที่ 3 การบูรณาการที่แตกต่างหลากหลาย และมาตรการในการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจ



บทสรุป

ถ้าพิจารณาถึงความซับซ้อนของสหภาพยุโรปได้ในวันนี้ การบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายในปัจจุบันดูเหมือนจะมีอยู่แพร่หลาย นอกจากนี้วิกฤติทางเศรษฐกิจได้เร่งกระบวนการบูรณาการที่แบ่งแยกแตกต่างและความจำเป็นในการจัดการแบบยืดหยุ่น ("flexible" arrangements) ความจำเป็นของการบูรณาการแบบแบ่งแยกแตกต่างยังได้รับการเน้นย้ำโดยนายฌอง-โคลด จุงเกอร์ ประธานคณะกรรมการบริหารยุโรป ในสุนทรพจน์ต่อรัฐสภายุโรป ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2014 ประธานของคณะกรรมการบริหารยุโรปประกาศต่อสาธารณะว่า "บทบาทของประธานของคณะกรรมการคือการปกป้องผลประโยชน์ทั่วไปของสหภาพยุโรป" สิ่งนี้เกี่ยวข้องกับการทำงานกับทุกคน ไม่ว่าจะอยู่ในพื้นที่ยุโรปหรือไม่ ไม่ว่าจะอยู่ในข้อตกลงเชงเกน หรือภายนอก ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนการบูรณาการที่ลึกซึ้งหรือไม่มีความเชื่อมั่นที่หนักแน่นของข้าพเจ้าคือว่า เราจะต้องเคลื่อนไปสู่การเป็นสหภาพ เราไม่จำเป็นต้องเคลื่อนไปอย่างจำเป็นไปในความเร็วเดียวกัน สนธิสัญญาจัดทำให้สิ่งนั้น และเราได้เห็นแล้วว่าเราสามารถทำงานด้วยการจัดการที่แตกต่างกัน ผู้ใดที่ต้องการก้าวหน้ายิ่งขึ้น เร็วขึ้น สามารถทำเช่นนั้นได้ สิ่งนี้มีความสำคัญโดยเฉพาะในพื้นที่ยุโรป อันเป็นพื้นที่ที่เราจำเป็นต้องดำเนินการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับพื้นฐานของสหภาพยุโรป โดยอาศัยการบูรณาการที่ลึกซึ้ง และสิ่งนี้ควรจะถูกทำในลักษณะที่จะรักษาบูรณาการของตลาดเดียวและเพื่อปกป้องสิทธิของประเทศที่อยู่ภายนอกพื้นที่ยุโรป

เมื่อเร็วๆ นี้ เอกสารรายงานอย่างเป็นทางการว่าด้วยอนาคตของยุโรปซึ่งได้รับการตีพิมพ์โดยคณะกรรมการบริหารยุโรปในปี ค.ศ. 2017 นั้นได้อธิบายถึงความแตกต่างหลากหลายในฐานะเป็นหนึ่งในโครงการที่เป็นไปได้สำหรับสหภาพยุโรป โดยการกล่าวว่า "ในโครงการซึ่งสหภาพยุโรป 27 ประเทศ ดำเนินไปเช่นในปัจจุบัน" แต่เมื่อประเทศสมาชิกที่แน่นอนต้องการทำมากขึ้นโดยทั่วไป พันธมิตรของผู้ที่เต็มใจ หนึ่งในจำนวนมากได้ปรากฏตัวขึ้นมาทำงานร่วมกันในพื้นที่นโยบายที่เฉพาะเจาะจงสิ่งเหล่านี้อาจจะครอบคลุมนโยบายอย่างเช่น การป้องกันความมั่นคงภายในการเก็บภาษี หรือประเด็นทางสังคม (European Commission, 2017, p. 22)

แม้ว่าจะมีคำประกาศของผู้นำของประเทศสมาชิก 27 ประเทศ และคำประกาศของสภายุโรปก็ตาม สภายุโรปและคณะกรรมการยุโรป ซึ่งได้ลงนามในกรุงโรมในวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2017 ในวาระของการก่อตั้งสหภาพยุโรปครบรอบหกสิบปี นั้นย้ำว่าประเทศสมาชิกและสถาบันของยุโรป "จะปฏิบัติการร่วมกันในจังหวะความเร็วและความเข้มข้นที่แตกต่างกันเมื่อจำเป็น ขณะที่เคลื่อนไหวไปในทิศทางเดียวกัน" (...) ทั้งนี้เป็นไปตามสนธิสัญญาและเปิดทางที่กว้างขึ้นสำหรับผู้ที่ต้องการจะเข้าร่วมในภายหลัง(European Council, 2017) อย่างไรก็ตาม ไม่ถือกันว่าการบูรณาการที่แตกต่างหลากหลายเป็นทางออกที่ง่าย (Von Ondaarza, 2013) การบูรณาการนั้นยังได้สร้างปัญหายุ่งยากในทางการเมืองต่อสหภาพยุโรป และต่อทฤษฎีการบูรณาการระดับภูมิภาคดังตัวอย่างต่อไปนี้

จะประนีประนอมความแตกต่างหลากหลายให้เข้ากับการถ่ายทอดสมรรถนะ (สหภาพ) การแบ่งปันสมรรถนะ (การบูรณาการ) หรือการบำรุงรักษาสมรรถนะภายในประเทศ (ความร่วมมือ) ได้อย่างไร

จะประนีประนอมระหว่างสิทธิและพันธกรณีที่แตกต่างกันสำหรับประเทศสมาชิกที่บูรณาการกันมากยิ่งขึ้น ประการหนึ่ง ให้เข้ากับอีกประการหนึ่งคือ ดุลยภาพทางการเมืองที่ได้รับ การส่งเสริมจากสนธิสัญญาสหภาพยุโรปได้อย่างไร

ความซับซ้อนและความแตกต่างหลากหลายที่เพิ่มขึ้นของสหภาพยุโรปส่งเสริมการขาดดุลประชาธิปไตยของสหภาพยุโรปได้อย่างไร

การบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายเป็นจังหวะก้าวไปสู่สหภาพที่ใกล้ชิดยิ่งขึ้นหรือเป็นการชะงักกระบวนการบูรณาการ

การบูรณาการแบบแตกต่างหลากหลายมีผลกระทบแบบมุ่งสู่ศูนย์กลาง (De Neve, 2007) หรือว่ามีผลกระทบแบบเหวี่ยงออกจากศูนย์กลาง (Tekin and Wessels, 2008, p. 5)

กล่าวโดยสรุป สหภาพยุโรปไม่มีแนวโน้มที่จะสูญเสียไปในเวลาอันสั้น แต่อนาคตจะขึ้นอยู่กับอย่างมากกับคำตอบที่สหภาพยุโรปจะสามารถมีต่อคำถามเหล่านั้น

รายการอ้างอิง

- Avbelj, M. (2008). Revisiting flexible integration in times of post-enlargement and the lustration of EU constitutionalism. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 4, 131-150.
- Avbelj, M. (2013). Differentiated integration: Farewell to the EU-27?. *German Law Journal*, 14(1), 191-211.
- Benelux. (2017). *Benelux input to Rome Declaration 2017*. EU Malta Summit, 3 February.
- Blockmans, S. (2014). *Differentiated integration in the EU: From the inside looking out*. Bruxelles: CEPS.
- Bonvincini, G. e F. Brugnoli (a cura di). (2012). *Il Fiscal Compact Roma*. (Edizioni Nuova Cultura). Brussels, Belgium: European Fiscal Compact.
- Buti, M., & Carnot, N. (2012). The EMU debt crisis: Early lessons and reforms. *Journal of Common Market Studies*, 50(6), 899-911.
- Canepa, A. (2015). Crisi dei debiti sovrani e regolazione europea: una prima rassegna di classificazione dei meccanismi e strumenti adottati nella recente crisi economico-finanziaria. *Rivista AIC*, 1, 1-23.
- Montero, C. C. (2015). *Flexibility mechanism in the Lisbon Treaty, Study for the Constitutional Affairs Committee*. Brussels, Belgium: European Parliament.
- Dahrendorf, R. (1979). *A Third Europe? Third Jean Monnet Lecture*. Florence: European University Institute.

- De La Parra, S. (2013). *The two-pack on economic governance: an analysis. Background Analysis*. Brussels, Belgium: European Trade Union Institute.
- Della, S. V. (2010). *Crisis, what Crisis? Narrating crisis and decline in the European Union*. Paper for Fifth Pan-European Conference on EU Politics, Porto, June.
- De Neve, J. E. (2007). The European union? How differentiated integration is reshaping the EU?. *Journal of European Integration*, 29(4), 503-521.
- Dyson, K., & Sepos, A. (2010). Differentiation as design principle and as tool in the political management of European integration. in *Which Europe? The politics of differentiated integration*. (pp. 3-23). London: Palgrave.
- Edward, G., & Philippart, E. (1997). Flexibility and the Treaty of Amsterdam: Europe's new Byzantium. in *CELS Occasional Papers No.3*. Cambridge: Centre for European Legal Studies.
- Emanouilidis, J. A. (2008). *Conceptualizing a differentiated Europe*. Policy Paper n.10/ June, Hellenic Foundation for European and Foreign Policy, Athens.
- European Commission. (2017). *White paper on the future of Europe: Reflections and scenarios*. for the EU27 by 2025, COM(2017)2025 of 1 March 2017.
- European Council. (2017). *The Rome Declaration: Declaration of the leaders of 27 member states and of the European Council*. the European Parliament and the European Commission, Press Release 149/17, 25/03/2017.

- Political Strategy Centre. (2015). The Euro plus Pact How Integration into the EU framework can give new momentum for structural reforms in the Euro area. *EPSC Strategic Notes*, 3.
- Faber, A., & Wessels, W. (2006). *Wider Europe, deeper integration? Constructing Europe Network*. Background Paper, EU-Consent Network of Excellence.
- Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe: Political, social, and economic forces, 1950–57*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Hill, C. (2006). *The directoire and the problem of a coherent EU foreign policy*. Paper presented to the 20th IPSA World Congress, Fukuoka, 12 July.
- Holzinger, K., & Schimmelfenning, F. (2012). Differentiated integration in the European Union: Many concepts, sparse theory, few data. *Journal of European Public Policy*, 19(2), 292-305.
- Jo, S.-S. (2007). *European myths: Resolving the crises in the European Community/European Union*. Lanham, MD: University Press of America.
- Jokela, J. (2014). *Multi-speed Europe? Differentiated integration in the external relations of the European Union*. Helsinki, Finland: Finnish Institute of International Affairs.
- Kelemen, R. D., Menon, A., & Slapin, J. B. (2014). Wider and deeper? Enlargement and integration in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 21(5), 647-663.
- Koenig, N. (2015). *A Differentiated view of differentiated integration*. Policy Paper 140, 23 July, Berlin, German: Jacques Delors Institut.

- Koller, B. (2012). The Implications of differentiated integration in the EU. *World Political Science Review*, 8(1), 1-19.
- Laffan, B., & Schlosser, P. (2016). Public finances in Europe: Fortifying EU economic governance in the shadow of the crisis. *Journal of European Integration*, 38(3), 237-249.
- Majone, G. (2012). *Rethinking European integration after the debt crisis*, The European Institute. London: University College London.
- Milward, A. (2000). *The European rescue of the nation-state* (2nd Ed.). London: Routledge.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473-524.
- Moravcsik, A. (1998). *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Ithaca. New York: Cornell University Press.
- Puetter, U. (2014). *The European Council and the Council: New intergovernmentalism and institutional change*. Oxford: Oxford University Press.
- Ross, G. (2010). *Brussels in crisis? European elites view the global financial crisis*. paper for ECSA-C Victoria, April.
- Schimmelfenning, F. (2014). Differentiated integration before and after the crisis. in O. Cramme and S.B. Hobolt (Eds.), *Democratic politics in a European Union under stress*. (pp. 120-134). Oxford: Oxford University Press.
- Stubb, A. C. (1996). A categorization of differentiated integration. *Journal of Common Market Studies* 2, 34(2), 283-295.
- Stubb, A. (1997). The 1996 Intergovernmental Conference and management of flexible Integration. *Journal of European Public Policy*, 4(1), 37-55.

- Tekin, F., & Wessels, W. (2008). Flexibility within the Lisbon Treaty: Trademark or empty premise?. *Eipascope*, 1, 25-31.
- The Times. (2017). *EU back-pedals on ever closer union*, 5 February.
Retrieved March 23, 2007, from <http://www.thetimes.co.uk/article/eu-back-pedals-on-ever-closer-union-m9mtdn8j6>
- Tuytschaever, F. (1999). *Differentiation in European Union law*. Oxford: Hart Publishing.
- Von, O. N. (2013). *Strengthening the core or splitting Europe? Prospects and pitfalls of a strategy of differentiated integration*. Berlin, German: Institute for International and Security Affairs.
- Wallace, H., & Wallace, W. (1995). *Flying together in a larger and more diverse European Union*. Scientific Council for Government Policy, W87, The Hague, June.
-

การกระทำความรุนแรงในครอบครัว
โดยใช้ไซเบอร์เข้ามามีส่วนในการกระทำคามผิด
ในประเทศออสเตรเลีย : กรณีศึกษาสำหรับประเทศไทย
Cyber - Violence Concerning with
Domestic Violence in Australia:
The Case Study for Thailand

รัชนี แต่งอ่อน*

Ratchanee Tangon

ศิริศักดิ์ จิงถาวรณ**

Sirisak Jungthawan

เอกพล ทรงประโคน***

Ekapon Songprakhon

ประลอง ศิริภูล****

Pralong Siripool

*ดร., อาจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Ph.D., Lecturer Department of Political Science at Faculty of Political Science and Law, Burapha University

** อาจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Lecturer Department of Political Science at Faculty of Political Science and Law, Burapha University

*** อาจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Lecturer Department of Political Science at Faculty of Political Science and Law, Burapha University

**** พ.ต.ท. ดร., อาจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Pol.Lt.Col., Ph.D., Lecturer Department of Political Science at Faculty of Political Science and Law, Burapha University

บทคัดย่อ

การพัฒนาเทคโนโลยีและการติดต่อสื่อสารผ่านทางอินเทอร์เน็ตเข้ามามีบทบาทต่อชีวิตประจำวันของมนุษย์อย่างมาก เพราะความเจริญทางเทคโนโลยีช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่มนุษย์ในการทำงาน การสื่อสารกับบุคคลให้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น จึงเป็นช่องทางใหม่ที่ทำให้เกิดการกระทำผิดกฎหมายได้ง่ายและรวดเร็วขึ้นด้วยเช่นกัน บทความวิชาการนี้เป็นบทความที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะของอาชญากรรมรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า อาชญากรรมทางไซเบอร์ (Cybercrimes) ซึ่งเป็นการกระทำโดยอาศัยเทคโนโลยีเข้ามามีส่วนช่วยในการทำ ความผิดและนำมาสู่ปัญหาแก่บุคคลในครอบครัวที่เป็นคู่รักหรือแม้กระทั่งอดีตคู่รักอันมีลักษณะที่เรียกว่า ความรุนแรงในครอบครัว (Domestic Violence) เช่น คู่รักทำร้ายร่างกายกัน การข่มขู่ การสะกดรอยตาม การคุกคามในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น จากการทบทวนวรรณกรรมของประเทศออสเตรเลีย ซึ่งผู้เขียนได้ศึกษาพบว่า การกระทำในลักษณะที่เป็นความรุนแรงในครอบครัวมีวิวัฒนาการกลายเป็นรูปแบบที่นำเทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำความผิดมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น การคุกคามติดตามทางอินเทอร์เน็ต (Cyberstalking) การกลั่นแกล้งทางอินเทอร์เน็ต (Cyber bullying) การใช้อุปกรณ์ติดตามการเดินทาง (Tracking Devices) การใช้สื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) รวมถึงการนำภาพโป๊มาประจานโดยปราศจากความยินยอม (Revenge Porn) เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นการกระทำความรุนแรงโดยใช้ไซเบอร์เข้ามามีส่วนช่วยในการกระทำความผิด (Cyber-Violence) ทั้งสิ้นและมักจะเกิดกับบุคคลในครอบครัวเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งหากประเทศไทยให้ความสำคัญต่อความรุนแรงในครอบครัวในรูปแบบของการกระทำที่ใช้เทคโนโลยีเข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำความผิดจะทำให้ผู้บังคับใช้กฎหมายได้เข้าใจถึงรูปแบบการกระทำรูปแบบนี้และสามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อปกป้องสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ : การกระทำความรุนแรงโดยใช้ไซเบอร์เข้ามามีส่วนช่วยในการกระทำความผิด, ความรุนแรงในครอบครัว

Abstract

The development of technology and communication through the internet has played an important role in daily life since it enhances work and communication to be more convenient by taking shorter time. In contrast, technology has become a new channel to make the offense easier and faster. This article is aimed to show the nature of “Cybercrime”, a technology-based crime which causes “domestic violence” such as physical harm, intimidation, stalking, and threats in various ways to a couple of lovers or ex-lovers,. According to the review of Australian literature, it is obvious that technology has become a mean which is increasingly involved in crime regarding domestic violence, such as cyberstalking, cyber bullying, tracking devices usage, social media usage including revenge porn. Due to the fact that these cybercrime acts (Cyber-Violence) often occur to family members, it is necessary that Thailand attach importance to domestic violence in the form of technology-based actions. Provided this new channel of offense is well understood by law enforcers, the law will be enforced to protect society more effectively.

Keywords : Cyber-Violence, Domestic Violence

บทนำ

อาชญากรรมทางไซเบอร์ (Cybercrimes) เป็นการกระทำที่ผู้กระทำผิดได้นำเทคโนโลยีสมัยใหม่ทางอินเทอร์เน็ตเข้ามามีส่วนร่วมในการกระทำความผิดอันมีผลกระทบต่อตัวบุคคล เศรษฐกิจและสังคม รูปแบบของอาชญากรรมไซเบอร์มีหลายกรณี ยกตัวอย่าง กรณีฉ้อโกงออนไลน์ สื่อบริการทางอินเทอร์เน็ต การขโมยข้อมูลส่วนบุคคล การคุกคามติดตามทางอินเทอร์เน็ต (Cyberstalking) และการกลั่นแกล้งทางอินเทอร์เน็ต (Cyber bullying) เป็นต้น (Wadhwa & Arora, 2017, p. 2217) ส่วนการกระทำความรุนแรงโดยใช้ไซเบอร์เข้ามามีส่วนช่วยในการกระทำความผิด (Cyber-violence) ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในครอบครัว (Domestic violence) คือ การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลกระทำการคุกคามคนรักหรืออดีตคนรัก บางทีเรียก ความรุนแรงทางไซเบอร์นี้ว่าเป็นการล่วงละเมิดโดยการใช้เทคโนโลยีอำนวยความสะดวก ความรุนแรงทางไซเบอร์ รวมถึงการควบคุมและคอยติดตามความประพฤติการใช้ชีวิตประจำวันของคนรักและอดีตคนรักด้วย เช่น การโทรศัพท์ไปข่มขู่ การคุกคามติดตามทางอินเทอร์เน็ต (Cyberstalking) การสะกดรอยตามและหาที่อยู่โดยใช้สมาร์ทโฟน (Smartphone) การใช้สื่อสังคม (Social media) และการนำภาพไปมาประจานโดยปราศจากความยินยอม (Revenge porn) เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นการกระทำความผิดในลักษณะที่ไม่ใช่การกระทำทางกายภาพ (non-physical forms) อันเป็นรูปแบบหนึ่งของความรุนแรงในครอบครัว (Domestic Violence) เพราะเป็นการกระทำความผิดผ่านการใช้เทคโนโลยี ซึ่งงานวิจัยของประเทศออสเตรเลียถือว่าการล่วงละเมิดลักษณะหนึ่ง โดยมีคำตัดสินของศาลออสเตรเลียเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีอำนวยความสะดวกกระทำความผิดอันมีลักษณะเป็นความรุนแรงในครอบครัวรูปแบบหนึ่ง

ในประเทศออสเตรเลีย มีคำตัดสินของศาลเกี่ยวกับการกระทำความรุนแรงโดยใช้ไซเบอร์เข้ามามีส่วนช่วยในการกระทำความผิด แต่ยังมีข้อจำกัดทางกฎหมายในปัจจุบันของประเทศออสเตรเลียด้านการบังคับใช้กับผู้กระทำการล่วงละเมิดในลักษณะดังกล่าว อย่างไรก็ตาม คดีที่ระบุว่าผู้กระทำความผิดในลักษณะความรุนแรงทางไซเบอร์ที่เกิดขึ้นในประเทศออสเตรเลีย ส่วนมากจะเป็นเพศชายเป็นคนที่กระทำความผิด ส่วนเพศหญิงก็มีกระทำความผิดบ้าง แต่จำนวนไม่มาก และคดีความรุนแรงในครอบครัวส่วนมากเหยื่อจะเป็นเพศหญิง บทความนี้เป็นการสรุปเรื่องความรุนแรงที่เกิดจากการใช้เทคโนโลยีเพื่อความสะดวกในการกระทำความผิดซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับบุคคลทุกเพศ ไม่เพียงแต่เพศหญิงเท่านั้น ยังมีบางคดีเหยื่อเป็นเพศชายด้วย แต่ผู้เขียนเน้นคดีความรุนแรงในครอบครัวที่เกิดขึ้นกับเพศหญิงซึ่งเป็นคนรักปัจจุบันและเป็นอดีตคนรักของผู้กระทำความผิด

การกระทำความผิดในลักษณะความรุนแรงในครอบครัว

(Domestic Violence) ในประเทศออสเตรเลีย

ความรุนแรงในครอบครัว (Domestic Violence) สำหรับประเทศออสเตรเลียมีการกำหนดนิยามความรุนแรงในครอบครัวว่าเป็นพฤติกรรมใดๆ ที่เป็นการกระทำความรุนแรงอันเกิดจากบุคคลในครอบครัวหรือเคยมีความสัมพันธ์กันในครอบครัว (ข้อมูลจาก Australian National Plan to Reduce Violence against Women and Their Children Report) ความสัมพันธ์อันเป็นความรุนแรงในครอบครัวจะถูกแสดงออกโดยลักษณะของการควบคุม ข่มขู่ อีกฝ่ายหนึ่ง (คนรักหรืออดีตคนรัก) ซึ่งรูปแบบของการล่วงละเมิดมีหลายลักษณะ ได้แก่ การกระทำทางกายภาพ ทางเพศ ทางอารมณ์ จิตใจ รวมทั้งทางการเงิน เป็นต้น เดิมนั้นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศออสเตรเลียปฏิเสธตลอดมาว่าการกระทำความผิดต่อผู้หญิงในเรื่องส่วนตัวไม่ถือว่าเป็นอาชญากรรม (Al-Alosi, 2017, p. 1575)

ในปี ค.ศ.1970 นักเคลื่อนไหวด้านความรุนแรงในครอบครัวในประเทศออสเตรเลียสนับสนุนให้มีการกระทำความผิดในครอบครัว เพื่อให้เข้าใจว่าการทำร้ายร่างกายเป็นความผิดทางอาญา ความรุนแรงในครอบครัวยังเป็นอาชญากรรมทางเพศ ส่วนมากเพศชายเป็นผู้กระทำความผิดและเพศหญิงเป็นเหยื่อของการกระทำ แม้ว่าความรุนแรงในครอบครัวจะกระทำต่อคู่

สมรสโดยเฉพาะเพศหญิง แต่คู่สมรสเพศเดียวกันก็เกิดขึ้นได้เช่นกัน ผลกระทบของความรุนแรงในครอบครัว คือ เรื่องความเป็นอยู่ของเหยื่อทางกายภาพและจิตใจทั้งในทันทีและระยะยาว อันกระทบทางกายภาพต่อสุขภาพของเหยื่อในทันที ทั้งการได้รับบาดเจ็บแก่ร่างกาย โรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ การแท้งลูกและอาจถึงแก่ความตายได้ ส่วนผลกระทบระยะยาว ได้แก่ ความวิตกกังวล ซึมเศร้า เครียด รวมถึงการเป็นคนไม่มีบ้านอยู่อาศัยด้วย เป็นต้น แม้จะไม่ปรากฏข้อมูลทางสถิติที่ชัดเจนอย่างเป็นทางการถึงจำนวนของผู้หญิงที่เจอประสบการณ์เกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัวในประเทศออสเตรเลียและทั่วโลกตามข้อมูลสถิติของประเทศออสเตรเลียในปี ค.ศ. 2012 จากการสำรวจพบว่า 17 เปอร์เซ็นต์ของผู้หญิงที่มีอายุ 18 ปี และ 18 ปีขึ้นไป เคยเจอประสบการณ์ความรุนแรงในครอบครัวที่เกิดจากการกระทำของอดีตคนรักตั้งแต่อายุได้ 15 ปี ดังจะเห็นได้ว่าความรุนแรงในครอบครัวที่เกิดกับเพศหญิงมีมากกว่าเพศชายถึงเกือบ 12 เปอร์เซ็นต์ของข้อมูลสถิติที่ได้จากการสำรวจของสถาบันสถิติของประเทศออสเตรเลีย (Australian Bureau of Statistics (ABS) (Al-Alosi, 2017, pp. 1574-1575) ดังนั้น ในปัจจุบันนี้ความรุนแรงในครอบครัวถือว่าเป็นอาชญากรรมอย่างหนึ่ง จากข้อมูลทางสถิติของประเทศออสเตรเลีย พบว่า ส่วนมากผู้หญิงตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงในครอบครัวมากกว่าผู้ชายและความรุนแรงในครอบครัวส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของผู้หญิง บทสรุปนี้ได้จากข้อมูลเชิงประจักษ์จากเหตุการณ์คดีความรุนแรงในครอบครัวที่พบในรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) และรัฐวิกตอเรีย (Victoria)

ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) เกิดคดีความรุนแรงในครอบครัวจำนวน 29,001 คดี ซึ่งเป็นการทำร้ายร่างกายกัน ซึ่งข้อมูลดังกล่าวนี้ถูกเก็บข้อมูลในปี ค.ศ. 2015 และมีจำนวนเพิ่มขึ้นถึง 1.9 เปอร์เซ็นต์ ในช่วงระยะเวลา 5 ปี (ระหว่างเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 2011 ถึงเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 2015) ในทางตรงกันข้าม คดีทำร้ายร่างกายที่ไม่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงในครอบครัวมีจำนวนลดลงถึง 4.8 เปอร์เซ็นต์ ในช่วงระยะเวลา 5 ปี ในช่วงเวลาเดียวกัน ในรัฐวิกตอเรีย (Victoria) (จากปี ค.ศ. 2009 ถึงปี ค.ศ. 2014) ผู้หญิงประมาณ 3,794 คนที่มีอายุ 15 ปี และอายุมากกว่านี้ได้รับการรักษาตัวที่โรงพยาบาลอันเนื่องมาจากถูกคู่รักทำร้ายร่างกาย โดยเฉลี่ยผู้หญิงประมาณ 759 คนต่อปี ต่อมาในปี ค.ศ.1980 กฎหมายในประเทศออสเตรเลียเลยเริ่มมีบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อคุ้มครองเหยื่อจากความรุนแรงในครอบครัวโดยใช้วิธีพิจารณาทางแพ่ง คือ การออกคำสั่งคุ้มครอง (Protection orders) โดยทั่วไปแล้วคำสั่ง

คุ้มครองถูกออกแบบเพื่อยับยั้งไม่ให้บุคคลกระทำการใดๆ ที่เป็นความรุนแรงในครอบครัวกับบุคคลในครอบครัว ทั้งคนรักและอดีตคนรักด้วย ถึงแม้คำสั่งคุ้มครองดังกล่าวถูกนำมาใช้ในคดีแพ่ง แต่การละเมิดคำสั่งดังกล่าวถือเป็นความผิดทางอาญา ซึ่งศาลออสเตรเลียมีคำตัดสินเป็นบรรทัดฐานไว้ ส่วนประโยชน์ของคำสั่งคุ้มครอง คือ สามารถป้องกันความรุนแรงที่เกิดจากการใช้เทคโนโลยีเพื่อความสะดวกในการกระทำความผิดได้ นอกจากนี้ รัฐบาลกลางของประเทศออสเตรเลียมีความก้าวหน้ามากขึ้นในประเด็นเรื่องการต่อสู้กับความรุนแรงในครอบครัวโดยใช้มาตรการทางกฎหมายในเชิงป้องกัน (Preventative measures) ในปี ค.ศ. 2015 รัฐบาลออสเตรเลีย (Council of Australian Governments (COAG)) ประกาศอย่างเป็นทางการว่า เห็นด้วยกับการสนับสนุนเงินจำนวน 30 ล้านดอลลาร์ เพื่อใช้ในการรณรงค์ลดความรุนแรงในครอบครัวที่เกิดกับผู้หญิงและบุตรของเหยื่อ (Al-Alosi, 2017, pp. 1576-1577) จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาหลายปีที่ผ่านมา รัฐบาลออสเตรเลียให้ความสำคัญกับปัญหาความรุนแรงในครอบครัวอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์ การรณรงค์นโยบายขจัดความรุนแรงในครอบครัว การให้งบประมาณอุดหนุน การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและการหามาตรการทางกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับการกระทำในลักษณะที่เป็นความรุนแรงในครอบครัว เป็นต้น

การกระทำความรุนแรงโดยใช้ไซเบอร์เข้ามามีส่วนช่วยในการกระทำความผิด (Cyber -Violence) ที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงในครอบครัว

ความรุนแรงโดยการใช้เทคโนโลยีอำนวยความสะดวกเป็นรูปแบบหนึ่งของความรุนแรงในครอบครัว ซึ่งเป็นการกระทำด้วยวิธีการที่กว้างขวางมากขึ้นในสังคมปัจจุบันที่เทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทต่อชีวิตประจำวันของประชาชนมากกว่าสมัยก่อน เครื่องมือที่ใช้เทคโนโลยี เช่น คอมพิวเตอร์ สมาร์ทโฟนและอุปกรณ์ติดตาม (Tracking device) เหล่านี้ เป็นเครื่องมือที่อนุญาตให้ผู้กระทำความผิดสามารถรู้สถานที่และภูมิลำเนาของเหยื่อได้ ซึ่งทำให้เข้าถึงตัวเหยื่อได้ง่ายกว่าเดิม เทคโนโลยีเหล่านี้ทำให้ผู้กระทำความผิดมีความรู้สึกว่าได้อยู่ติดตัวเหยื่อไปทั่วทุกแห่ง สามารถติดตามตัวเหยื่อไปได้ทุกที่ทุกเวลาและเป็นการทำลายความรู้สึกปลอดภัยของเหยื่อหลังจากที่แยกกันอยู่กับคู่รักหรือได้แยกทางกับคู่รักซึ่งเป็นผู้กระทำความผิด

จากรายงานของ Digital Harassment and Abuse of Adult Australians ในปี ค.ศ. 2015 ซึ่งสำรวจจากผู้ใหญ่จำนวน 300 คน ที่มีอายุระหว่าง 18 ปี ถึง 54 ปี พบว่า ผู้กระทำความผิดกรณีการคุกคามทางอินเทอร์เน็ตเป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิงถึงสองเท่า เช่นเดียวกันกับการศึกษาของ Online Harassment : the Australian Women's Experience พบว่า จากการสำรวจผู้หญิงของออสเตรเลียจำนวน 1,053 คน พบว่า 76 เปอร์เซ็นต์ของผู้หญิงที่มีอายุต่ำกว่า 30 ปี พบเจอประสบการณ์ในรูปแบบของการถูกคุกคามทางออนไลน์ (Al-Alosi, 2017, p. 1577) ในระดับนานาชาติองค์การสหประชาชาติ (The United Nations (UN)) มีการประมาณการณ์ว่า 73 เปอร์เซ็นต์ของผู้หญิงทั่วโลกต้องทนต่อการล่วงละเมิดทางออนไลน์มากกว่านั้นในทวีปยุโรปมีผลการศึกษาพบว่า หนึ่งในหกของผู้หญิงเจอประสบการณ์ที่ไม่ดีในรูปแบบการถูกคุกคามดิจิทัล (Digital harassment) ตั้งแต่อายุแค่ 15 ปี ไม่ว่าจะเป็นการถูกกลั่นแกล้งคุกคาม (Cyber-bullying) การคุกคามติดตาม Cyberstalking และการนำภาพไปไปประจานโดยปราศจากความยินยอม เป็นต้น (Al-Alosi, 2017, pp. 1578-1579) จะเห็นได้ว่าความรุนแรงในครอบครัวเป็นปัญหาสำคัญในระดับสากลและระดับประเทศ โดยเฉพาะผู้หญิงตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงและไม่เพียงแต่ความรุนแรงทางกายภาพเท่านั้น ยังพบว่าความรุนแรงทางออนไลน์ยังมีผลกระทบต่อความรู้สึกถึงความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตร่างกายจิตใจของผู้หญิงในสภาวะการณ์ที่เทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ในยุคนี้

ประเทศอังกฤษมีงานวิจัยที่ชื่อว่า Women's Aid จากการสำรวจในปี ค.ศ. 2013 จากเหยื่อความรุนแรงในครอบครัวที่เพศหญิงจำนวน 307 คน พบว่า 48 เปอร์เซ็นต์เจอประสบการณ์ถูกคุกคามทางออนไลน์จากอดีตคู่รักหลังจากที่เหยื่อได้ขอจบความสัมพันธ์ด้วย และ 45 เปอร์เซ็นต์ พบว่า คู่ชีวิตกระทำความรุนแรงออนไลน์ในขณะที่ยังมีความสัมพันธ์กันอยู่ถึงแม้ว่าจะไม่มีความเกี่ยวข้องกับความรุนแรงทางไซเบอร์ แต่จากงานวิจัยพบว่า มีการฆาตกรรมในคดีความรุนแรงในครอบครัวเกิดขึ้นในระหว่างปี ค.ศ.2000 ถึง ปี ค.ศ.2012 นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยของทีม the NSW Domestic Violence Death Review Team พบว่า เทคโนโลยีถูกนำไปใช้กระทำความผิด โดยวิธีการสะกดรอยตามและควบคุมคู่รักในขณะที่ความสัมพันธ์ทางครอบครัวยังอยู่ ไม่ใช่เพียงพฤติกรรมของการสะกดรอยคู่รักในกรณีที่เกิดขึ้นหลังจากความสัมพันธ์สิ้นสุดลงเท่านั้น (Al-Alosi, 2017, p. 1579)

ดังจะเห็นได้ว่า งานวิจัยของทั้งประเทศอังกฤษและออสเตรเลียพบว่า เทคโนโลยีถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดและคุกคามบุคคลในครอบครัวมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการกระทำของอดีตคนรักที่แยกทางจากกัน

ในปี ค.ศ. 2013 ประเทศออสเตรเลียโดยการทำงานของ The Domestic Violence Resource Centre ได้ทำโครงการเพื่อนำเอาผลการศึกษาวิเคราะห์การใช้เทคโนโลยีเพื่อล่วงละเมิดบุคคลอื่นในเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงในครอบครัว โครงการนี้เป็นที่รู้จักในนามว่า SmartSafe Project สำหรับโครงการ SmartSafe Project นี้เป็นการสำรวจจากผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงในครอบครัวจำนวน 152 คน และจากเหยื่อที่ถูกกระทำความรุนแรงทางครอบครัวซึ่งเป็นผู้หญิงจำนวน 46 คน ผลการศึกษาพบว่า เทคโนโลยีและข้อมูลออนไลน์ถูกนำไปใช้กระทำความผิดความรุนแรงทางไซเบอร์ ดังนี้ การใช้สมาร์ทโฟนเป็นเครื่องมือกระทำความผิดถึง 82 เปอร์เซ็นต์ อีเมลล์ 52 เปอร์เซ็นต์และการใช้ระบบระบุตำแหน่งบนพื้นโลก (Global Positioning Systems (GPS)) 29 เปอร์เซ็นต์ นอกจากนี้ สื่อสังคมออนไลน์อย่างเฟซบุ๊ก (Facebook) เป็นสิ่งหนึ่งที่ใช้ในการกระทำความรุนแรงโดยใช้ไซเบอร์เข้ามามีส่วนช่วยในการกระทำความผิดเช่นกัน คำตัดสินของศาลออสเตรเลีย (Australian case law) แสดงให้เห็นว่าเฟซบุ๊ก (Facebook) เป็นเว็บไซต์ที่ให้บริการเครือข่ายสังคมออนไลน์ เป็นพื้นที่ที่ผู้กระทำความผิด ความรุนแรงทางไซเบอร์นิยมมากและนำมาใช้บ่อยในอุปกรณ์ดิจิทัลอื่นเพื่อกระทำความผิด ส่วนการเกิดขึ้นของโครงการ SmartSafe Project (ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างหลายหน่วยงาน ได้แก่ The Domestic Violence Resource Centre, Women's Legal Service NSW และ WESNET) ได้ทำการสำรวจทางออนไลน์จากผู้ปฏิบัติงานความรุนแรงในครอบครัวในประเทศออสเตรเลีย ช่วงระหว่างเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 2014 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 2015 พบว่า 98 เปอร์เซ็นต์ของผู้ปฏิบัติงานจำนวน 546 คน ตอบกลับมาและให้ข้อมูลว่าพวกเขามีผู้ร้องทุกข์ที่เจอประสบการณ์เกี่ยวกับการกระทำความรุนแรง โดยใช้ไซเบอร์เข้ามามีส่วนช่วยในการกระทำความผิดจำนวนมาก ซึ่งผลการสำรวจนี้ไม่แตกต่างกับการสำรวจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในรัฐวิกตอเรีย เจ้าหน้าที่ตำรวจพบว่า ผู้กระทำความผิดมีการใช้โทรศัพท์มือถืออย่างแพร่หลายในการคุกคามบุคคลอื่น เช่น การคุกคามติดตาม การสังเกตพฤติกรรมของเหยื่อ โดยผ่านการใช้งานโทรศัพท์มือถือ และการข่มขู่เหยื่อเป็นต้น กว่า 5 ปีแล้วที่ความรุนแรงใน

ครอบครัวเกิดขึ้นกับคู่รักเพิ่มจำนวนสูงขึ้นกว่าการกระทำผิดฐานอื่นๆ แม้ว่าความผิดเหล่านี้จะเกี่ยวข้องกับการใช้โทรศัพท์ การส่งข้อความ และการส่งอีเมลล์ ยังพบว่ามีการใช้อุปกรณ์ติดตามตัวบุคคลมาใช้ในคดีความรุนแรงในครอบครัวอีกด้วย (Al-Alosi, 2017, p. 1580) จะเห็นได้ว่าเทคโนโลยีกลายเป็นสิ่งที่ถูกนำมาใช้ในเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัว โดยการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีเหล่านี้เป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่า ความรุนแรงทางไซเบอร์เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายและเป็นประเด็นที่เพิ่มมากขึ้นในสังคม จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายที่อยู่ในปัจจุบันต่อไป เพื่อจัดการกับผู้กระทำความผิดที่ใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกในการกระทำความรุนแรงดังกล่าว โดยเฉพาะในเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงที่เกิดขึ้นในครอบครัวซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐมุ่งจะคุ้มครองและป้องกันสังคม

ความรุนแรงในครอบครัวที่ใช้เทคโนโลยีในการกระทำความผิดในลักษณะต่างๆ

การศึกษาข้อมูลทางกฎหมายของทั้งจากงานวิจัยและโครงการต่างๆ ของประเทศออสเตรเลียที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความรุนแรงโดยใช้ไซเบอร์เข้ามามีส่วนช่วยในการกระทำความผิดในคดี ความรุนแรงในครอบครัวนั้นพบว่า ข้อมูลที่ศึกษานี้ไม่ได้จำกัดเพียงเฉพาะคดีอาญาเท่านั้น ยังรวมถึงการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับคดีครอบครัวระหว่างบิดามารดาและบุตรด้วย ศาลคดีครอบครัวของประเทศออสเตรเลียไม่ได้ตัดสินกรณีการกระทำความผิดเฉพาะเรื่องการกระทำความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาในคดีอาญาเท่านั้น ข้อจำกัดบางอย่างที่พบในคดีที่เกิดขึ้นในประเทศออสเตรเลีย คือ หลายๆ คดีที่โจทก์ถูกกระทำความรุนแรงโดยใช้ไซเบอร์เข้ามามีส่วนช่วยในการกระทำความผิด ซึ่งไม่ใช่ลักษณะที่จะต้องพิสูจน์เหมือนกับการพิสูจน์ความผิดในคดีอาญาที่มีมาตรฐานการพิสูจน์ความผิดของจำเลยจนปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยกระทำความผิดจริง (the criminal standard of proof of beyond reasonable doubt) ในประเทศออสเตรเลียมีรายงานเกี่ยวกับคดีอาญาเรื่องความรุนแรงทางไซเบอร์ ซึ่งถือเป็นการกระทำที่ต้องถูกลงโทษทางอาญาอยู่บ้าง แต่น้อยมากเมื่อเทียบกับคดีทางแพ่งที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวอย่างไรก็ตาม ความผิดทางอาญาที่พบจะถูกตัดสินโดยศาลท้องถิ่น รวมถึงคดีเรื่องการละเมิดต่อคำสั่งคุ้มครองทางแพ่ง (breaches of civil protection orders) ดังจะปรากฏได้จากคำตัดสินต่างๆ ของศาลออสเตรเลียในกรณีการคุกคามติดตามเหยื่อด้วยวิธีการต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. การคุกคามติดตามทางอินเทอร์เน็ต (Cyberstalking)

การคุกคามติดตาม (Stalking) ถือเป็นความรุนแรงในครอบครัวลักษณะหนึ่ง (Douglas, 2015, p. 451) ผู้กระทำความผิดส่วนมากเป็นอดีตคนรักหรืออดีตสามีซึ่งรับไม่ได้กับการต้องถูกปฏิเสธจากคู่รักของตนกรณีที่คู่รักอีกฝ่ายต้องการจบความสัมพันธ์ (McGuire & Wraith, 2000, p. 318) ส่วนความเชื่อมโยงกันระหว่างความรุนแรงในครอบครัวกับการคุกคามติดตาม (Stalking) ก็คือเมื่อเกิดเหตุการณ์คุกคามติดตามในโลกออนไลน์จะเรียกว่า การคุกคามติดตามทางอินเทอร์เน็ต (Cyberstalking) ซึ่งเป็นการเทียบเคียงรูปแบบดั้งเดิมของการคุกคามติดตาม (Stalking) อันเป็นลักษณะพฤติกรรมที่ค่อยๆ ทำให้เกิดความหวาดกลัว ปัจจุบันความเจริญของเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต รูปแบบการคุกคามติดตามจึงทำได้ง่ายและรวดเร็ว จึงเกิดรูปแบบของการใช้เทคโนโลยีเข้ามามีส่วนในการกระทำความผิดในลักษณะการคุกคามติดตามทางอินเทอร์เน็ต (Cyberstalking) เช่น การใช้อีเมลหรืออุปกรณ์สื่อสารเพื่อใช้คุกคามติดตามบุคคลอื่นโดยเฉพาะคู่รัก การคุกคามติดตามโดยการกระทำของคู่รักถูกระบุว่าเป็นปัจจัยเสี่ยงอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย เช่น การล้วงละเมิดทางเพศและการฆาตกรรม ปัจจัยเหล่านี้เกิดขึ้นจากการที่ผู้หญิงขอแยกทางหรือพยายามจะแยกทางจากคู่รักที่มีพฤติกรรมความรุนแรง (Shimizu, 2013, pp. 117-118) ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหราชอาณาจักรมีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการกระทำในลักษณะการคุกคามติดตามทางอินเทอร์เน็ต (Cyberstalking) อย่างชัดเจน (Halder, 2015, p. 105)

คดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับการติดตามคุกคามทางอินเทอร์เน็ต (Cyber-stalking) คือ คดี Rocevic v. Boxx คดีนี้จำเลยและเหยื่อมีความสัมพันธ์ในชีวิตคู่ระหว่างปี ค.ศ. 2002 ถึงปี ค.ศ. 2014 ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว เหยื่อพยายามขอแยกทางกับจำเลยมาแล้วถึง 5 ครั้ง เมื่อเหยื่อขอสิ้นสุดความสัมพันธ์กับจำเลยในปี ค.ศ. 2014 จำเลยเริ่มคุกคามติดตามเหยื่อและสอบถามเกี่ยวกับคู่รักใหม่ของเธออยู่ตลอดเวลา หลังจากนั้นเขาก็ยอมรับว่าได้ติดตั้งอุปกรณ์ GPS ในรถของเธอ ทำให้เขารู้ความเคลื่อนไหวของเธอกว่าเธอไปที่ไหนบ้าง ทำกิจกรรมอยู่ที่ตรงไหน โดยผ่านอุปกรณ์ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถค้นหาลocationของอุปกรณ์ GPS บนรถยนต์ของเหยื่อและใช้วิธีพิสูจน์ทางนิติวิทยาศาสตร์ตรวจโทรศัพท์มือถือของจำเลย พบว่า จำเลยได้รับ

ข้อความทุกๆ ครั้ง ทำให้เขารู้ความเคลื่อนไหวของเหยื่อตลอดเวลาว่า เหยื่ออยู่ที่ไหนบ้าง ระหว่างวันที่ 11 ถึง 16 เมษายน ปี ค.ศ.2014 แต่ในช่วงเวลาดังกล่าว พบว่า มีข้อความมากกว่า 100 ข้อความบนโทรศัพท์มือถือของจำเลยซึ่งระบุที่อยู่ของเหยื่อ ในคดีนี้จำเลยถูกตัดสินจำคุกเป็นระยะเวลา 27 เดือน ในข้อหาเจตนาคุกคามติดตาม (stalking with intent) เป็นการร่วเหยื่อแต่จำเลยใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลสูง the Australian Capital Territory Supreme Court ทำให้โทษทางอาญาลดลงเหลือจำคุกเป็นระยะเวลา 21 เดือน ในทางกลับกัน พบคดีที่เกิดขึ้นทางตะวันตกของประเทศออสเตรเลีย คดีที่ชื่อว่า Musgrove v. Millard จำเลยในคดีนี้ถูกตัดสินจำคุกแค่เพียง 8 เดือน ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติที่ชื่อว่า the Surveillance Devices Act 1998 (WA) ในข้อหาการติดตั้งอุปกรณ์ติดตาม (tracking device) โดยผิดกฎหมายในรถยนต์ของอดีตคนรักจะเห็นได้ถึงความแตกต่างระหว่างคดี Rocevic v. Boxx กับคดี Musgrove v. Millard พบว่า มีข้อเท็จจริงแตกต่างกันและมีโทษทางอาญาต่างกัน เพราะว่าตาม มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติที่ชื่อว่า the Surveillance Devices Act 1998 (WA) มีระวางโทษจำคุกสูงสุด 12 เดือน ในขณะที่ความผิดฐานมีเจตนาคุกคามติดตามมีโทษจำคุกสูงสุดถึง 5 ปี (Al-Alosi, 2017, pp. 1584-1585) กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ลักษณะของการกระทำ คล้ายคลึงกันเพียงแต่กฎหมายที่บังคับใช้แตกต่างกันตามเขตพื้นที่ที่เกิดเหตุและเป็นกฎหมายคนละฉบับทำให้การบังคับโทษทางอาญาจึงไม่เหมือนกัน

2. Cyber-Violence โดยการใช้เฟซบุ๊ก (Facebook)

สื่อสังคมออนไลน์ที่คนนิยมมากในสมัยนี้ คือ เฟซบุ๊ก (Facebook) ถือเป็นเทคโนโลยีที่เป็นตัวกลางให้บุคคลสามารถสังเกตการณ์ คอยติดตามพฤติกรรมของคนอื่นได้ง่ายและรวดเร็ว เฟซบุ๊กจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดเพื่อคุกคามเหยื่อผู้ถูกกระทำได้ง่าย เช่นเดียวกัน (Choja & Nelson, 2016, p. 7604) ในประเทศออสเตรเลียมีคำตัดสินของศาลที่มีข้อเท็จจริงจากการใช้เฟซบุ๊กเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับบุคคลในครอบครัวและศาลได้ตัดสินไว้เป็นตัวอย่างหลายคดี ยกตัวอย่างคดีหนึ่งในประเทศออสเตรเลีย คือ คดี Felton and Penman ศาลสั่งยับยั้งบิดาจากการตีพิมพ์เผยแพร่หรือการโพสต์ข้อความความคิดเห็นในที่เสื่อมเสียหรือรุนแรงเกี่ยวกับมารดาของเด็กในที่สาธารณะหรือบนสื่อสังคมออนไลน์ ศาลคดีครอบครัวมีอำนาจในการป้องกันคุ้มครองจากการตีพิมพ์เผยแพร่ ซึ่งมีผลโดยตรงกับเหยื่อระหว่างการพิจารณาคดีโดยใช้มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติกฎหมายครอบครัว

ปี ค.ศ.1975 (Family Law Act 1975) มาตรานี้กำหนดโทษทางอาญาโดยมีระวางโทษจำคุกมากที่สุด คือ 1 ปี สำหรับผู้โฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์ใดทั้งทางวิทยุ ทางโทรทัศน์หรือโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นการกระทำผิดต่อคู่ความในคดีวิธีพิจารณาคดีครอบครัว ตามมาตรา 121 ถูกใช้เพื่อลงโทษนักหนังสือพิมพ์และตัวแทนสื่อ ซึ่งโฆษณาข้อมูลเกี่ยวกับคู่กรณี ยกตัวอย่างเช่น ทางโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์และทางวิทยุ เป็นต้น เมื่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทต่อสังคม ศาลคดีครอบครัวตีความมาตรา 121 อย่างกว้าง โดยเน้นว่าเป็นการจับเอาการตีพิมพ์ทุกอย่างที่คู่กรณีเข้าไปเกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาบนเฟซบุ๊ก (Facebook), My Space, Twitter และเครือข่ายสังคมออนไลน์อื่นๆ ด้วย นอกจากนี้ยังมีคดี Lackey and Mae ภริยาร้องเรียนว่าเธอถูกระทำในลักษณะความรุนแรงในครอบครัว หลังจากที่เธอขอสิ้นสุดความสัมพันธ์กับสามี เพราะอดีตสามี ใช้เทคโนโลยีเพื่อกระทำการละเมิดเธออย่างต่อเนื่อง โดยที่อดีตสามีโฆษณาประกาศบนเฟซบุ๊กซึ่งมีผลโดยตรงกับคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาคดีครอบครัวอันเป็นการละเมิดตามมาตรา 121 ศาลจึงมีคำสั่งให้สามีลบข้อความดังกล่าวออกจากเฟซบุ๊กทันที เพราะการแชร์ข้อมูลบนสื่อสังคมออนไลน์อาจจะเป็นปัญหาโดยเฉพาะสำหรับเหยื่อความรุนแรงในครอบครัวได้ สอดคล้องกับผลการศึกษาในโครงการ SmartSafe Project ผู้ปฏิบัติงานด้านความรุนแรงในครอบครัวเห็นว่า เหยื่อเจอผลกระทบจากการถูกสะกดรอยตามจนต้องย้ายที่อยู่และเปลี่ยนชื่อเช่นเดียวกับผลการศึกษาผู้หญิงที่เจอประสบการณ์ความรุนแรงในครอบครัว ในภูมิภาคและท้องถิ่นในรัฐวิกตอเรียผู้หญิงหลายคนถูกคุกคามติดตาม ถูกประณามสู่สาธารณะถูกสอดส่องจากอดีตคนรักจากเฟซบุ๊ก เฟซบุ๊กถือเป็นสื่อสังคมออนไลน์ที่พบการคุกคามติดตามอยู่บ่อยจากการ check-in หรือการ tagged เพื่อน เป็นต้น (Al-Alosi, 2017, p.1587)

สาเหตุที่เฟซบุ๊กเป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้กระทำความผิดในการกระทำความรุนแรงในครอบครัวนั้น จากการที่ศาลคดีครอบครัวของประเทศออสเตรเลียยอมรับว่า การอัปโหลด (Upload) หรือการนำข้อมูลเข้าสู่ระบบเฟซบุ๊กเป็นหนึ่งในต้นเหตุของความรุนแรงในครอบครัวได้เช่นกัน ในคดี Lackey and Mae Neville FM แสดงให้เห็นว่าลักษณะของการดำเนินคดีที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในกฎหมายครอบครัว มาจากการใช้สื่อสังคมออนไลน์ (Social media) ซึ่งมีข้อดี คือ เป็นประโยชน์ต่อสังคม ในขณะเดียวกันก็มีข้อเสีย

คือ สามารถใช้เป็นอาวุธทำร้ายคนอื่นได้ด้วย เช่น กรณีการกลั่นแกล้ง Cyber-bullying ในหลายๆ คดี เขี่ยกล่าวหาผู้กระทำความผิดว่าล้วงข้อมูล (hack) หรือการเจาะข้อมูลเข้าไปในบัญชีรายชื่อเฟซบุ๊ก (Facebook account) เพราะต้องการให้เหยื่อออกจากเครือข่ายสังคมออนไลน์ (Social network) ส่วนคดีอื่นๆ ผู้กระทำละเมิดบังคับให้คู่รักเอารหัสผ่าน (Passwords) ของอีเมลล์ และของสื่อสังคมออนไลน์มาให้ระหว่างที่ทั้งคู่ยังมีความสัมพันธ์ต่อกันอยู่ ซึ่งเป็นพฤติกรรมควบคุมอันเป็นสัญญาณเตือนให้เหยื่อทราบถึงผลกระทบที่จะตามมาภายหลัง (Al-Alosi, 2017, p. 1585)

นอกจากนี้ยังมีคดี Holinski and Holinski เป็นคดีที่ตัดสินตามกฎหมายครอบครัว แสดงให้เห็นถึงการนำเทคโนโลยีมาใช้ในทางที่ผิด คือการใช้เพื่อควบคุมคนรัก ในคดีนี้มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นการจัดการเลี้ยงบุตรของบิดามารดาในครอบครัวที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่และสวัสดิภาพของบุตรผู้เยาว์ ภริยากล่าวหาว่าสามีคอยตรวจดูข้อมูลอินเทอร์เน็ต (internet account) ของตน โดยเข้าไปอ่านทุกอีเมลล์ เช็คประวัติการใช้งานใน Skype account และการใช้โทรศัพท์ ยิ่งกว่านั้นคือ เขาจัดการให้ทุกอีเมลล์ของภริยาของเขาส่งต่อไปยังอีเมลล์ของเขา ในคดีนี้สามียอมรับว่าเขาเข้าสู่ระบบบัญชีอีเมลล์ของภริยา และให้เหตุผลว่าพวกเขาใช้บัญชีอีเมลล์ร่วมกันและยอมรับว่าเขาเช็คการใช้งานอินเทอร์เน็ตของภริยาในแต่ละสัปดาห์ แต่ปฏิเสธว่าเขาควบคุมการโทรผ่านระบบ Skype ของภริยา ผู้กระทำผิดใช้สื่อสังคมออนไลน์และอุปกรณ์สื่อสารดิจิทัลเพื่อติดต่อและคุกคามติดตามเหยื่อ (Al-Alosi, 2017, p. 1586) เหล่านี้เป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐจำเป็นต้องออกมาตรการอื่นๆ ที่จะมีประสิทธิภาพในการต่อสู้กับผู้กระทำความผิดในลักษณะ การกระทำความรุนแรงโดยใช้ไซเบอร์เข้ามามีส่วนช่วยในการกระทำความผิด

3. การเผยแพร่ภาพโป๊ที่มีลักษณะเป็นการประจานแก้แค้น

การกระทำหนึ่งทีถือว่าการกระทำความรุนแรง โดยใช้ไซเบอร์เข้ามามีส่วนช่วยในการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นบนสื่อสังคมออนไลน์ คือ การโพสต์หรือแชร์รูปภาพของคนรักโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งมีลักษณะเป็นการเผยแพร่ภาพโป๊ที่มีลักษณะเป็นการแก้แค้น (Revenge porn) หรือการส่งรูปภาพเกี่ยวกับเพศโดยไม่ปราศจากความยินยอม (non-consensual sexting) ในประเทศออสเตรเลียจากการศึกษาพบว่า จำนวนหนึ่งในสิบของผู้ใหญ่เคยโพสต์รูปเปลือย (Nude) หรือรูปกึ่งเปลือย (Semi-nude image) โดยไม่ได้รับอนุญาตจากคู่กรณี ข้อมูลนี้มาจาก

the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs การแชร์รูปคนรัก โดยปราศจากความยินยอมเป็นปัญหาที่ร้ายแรงต่อสังคมและมีมากขึ้นในประเทศออสเตรเลีย อันเนื่องมาจากการใช้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการใช้สื่อสังคมออนไลน์ที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ การแชร์รูปคนรักโดยปราศจากความยินยอมที่มีลักษณะเป็นภาพโป๊นั้นส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างมากต่อเหยื่อ ทั้งเป็นผลกระทบทางร่างกายและจิตใจ เช่นเดียวกันเป็นการทำลายเกียรติยศและชื่อเสียงของเหยื่อด้วย งานวิจัยในออสเตรเลียพบว่า การเผยแพร่ภาพโป๊ที่มีลักษณะเป็นการแก้แค้น (Revenge porn) ถูกพัฒนาไปสู่การเกิดความรุนแรงในครอบครัวได้โดยผู้กระทำความผิดกระทำการเผยแพร่หรือขู่ว่าจะเผยแพร่รูปภาพของอดีตคนรักหลังจากมีการแยกทางจากกัน ในโครงการ SmartSafe Project ผลการสำรวจพบว่า จำนวนครึ่งหนึ่งของผู้ปฏิบัติงานให้ข้อมูลว่ามีผู้ร้องทุกข์ว่าถูกผู้กระทำความผิดขู่ว่าจะเผยแพร่รูปส่วนตัวของพวกเขาในลักษณะโป๊เปลือยและเหยื่อที่เข้าร่วมโครงการนี้ จำนวน 42 เปอร์เซ็นต์ พบว่า อดีตคูรักบางครั้งจะขู่ว่าจะดำเนินการบางสิ่งต่อรูปและวิดีโอของพวกเขา เช่นเดียวกับผู้ปฏิบัติหน้าที่ทางกฎหมายในรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) ของประเทศสหรัฐอเมริกา สังเกตพบว่า การเผยแพร่ภาพโป๊ที่มีลักษณะเป็นการแก้แค้น (Revenge porn) ในคดีความรุนแรงในครอบครัวมีจำนวนสูงขึ้นและมีหลายกรณีที่มีชื่อเสียง (Celebrities) ตกเป็นเหยื่อของการเผยแพร่ภาพโป๊ที่มีลักษณะเป็นการแก้แค้น (Revenge porn) เช่นนี้ (Al-Alosi, 2017, pp. 1589-1590)

อย่างไรก็ตาม กรณีรูปภาพโป๊นั้นถ้าเป็นภาพโป๊ของเด็ก การส่งรูปโป๊บนเว็บเพื่อประจานเหยื่อซึ่งในประเทศกลุ่มสหภาพยุโรป (The European Union) ให้ความสำคัญอย่างมาก โดยออกกฎหมายให้มีมาตรการทางอาญาเพื่อการลงโทษคนที่ส่งภาพโป๊ของเด็กทั้งรูปภาพจริงและออนไลน์ ทั้งนี้ การเผยแพร่รูปภาพโป๊ของเด็กหรือกรณีภาพโป๊ของผู้ใหญ่ ทั้งสองกรณีล้วนสร้างความอับอายขายหน้าและประจานผู้เสียหายสู่สาธารณชนอันส่งผลกระทบต่อจิตใจของผู้เสียหาย (Halder, 2015, p. 104) ยังมีประเด็นเรื่องสิทธิของเด็กที่ควรได้รับการคุ้มครองจากรัฐด้วย การส่งรูปภาพโป๊ทางอินเทอร์เน็ตจึงเป็นภัยคุกคามสิทธิของเด็กรวมถึงบุคคลในครอบครัวด้วย และในสหภาพยุโรปถือว่าเป็นอาชญากรรมร้ายแรงชนิดหนึ่งที่สังคมควรต้องเห็นถึงความสำคัญของปัญหานี้เช่นเดียวกันกับการเผยแพร่ภาพโป๊ของผู้ใหญ่

นอกจากนี้ ยังมีรายงานเกี่ยวกับคดีในประเทศออสเตรเลียที่ผู้กระทำความผิดถูกดำเนินคดีอาญาในข้อหาเผยแพร่ภาพโป๊ที่มีลักษณะเป็นการแก้แค้น (Revenge porn) ในคดีที่ชื่อว่า Police v Usmanov จำเลยโพสต์รูปภาพเปลือยของเหยื่อจำนวน 6 รูปบนเฟซบุ๊ก โดยเขาส่งอีเมลไปยังเหยื่อเพื่อแจ้งว่ามีรูปภาพเปลือยของเหยื่อปรากฏบนเฟซบุ๊กแล้ว เหยื่อได้ขอร้องให้จำเลยทำการลบภาพดังกล่าวออกไปจากเฟซบุ๊ก แต่จำเลยปฏิเสธคำขอร้องของเหยื่อที่ขอให้ลบรูปดังกล่าว เหยื่อจึงไปแจ้งความดำเนินคดีกับจำเลย จำเลยโดนข้อหาตามมาตรา 578 แห่งกฎหมายอาญา (the Crimes Act 1900 (NSW)) ในความผิดอาญาฐานโฆษณาภาพเปลือย ซึ่งมีโทษทางอาญาสูงสุด คือ จำคุก 12 เดือน และหรือปรับ 11,000 ดอลลาร์ สุดท้ายจำเลยถูกกักบริเวณบ้านเป็นระยะเวลา 6 เดือน เนื่องจากจำเลยใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลนิวเซาท์เวลส์ และศาลเห็นว่าจำเลยอายุ 20 ปี ไม่เคยมีประวัติต้องโทษทางอาญามาก่อนและเป็นคนมีหน้าที่การงานดี อีกตัวอย่างเป็นคดีที่สาธารณชนรู้จักกันดีคือ คดี Bryce Cartwright นักกีฬารักบี้ทีมชาติตกเป็นเหยื่อจากการเผยแพร่ภาพโป๊ที่มีลักษณะเป็นการแก้แค้น (Revenge porn) ซึ่งเป็นคดีที่ผู้ชายตกเป็นเหยื่อจากการกระทำของผู้หญิงอันเป็นคดีอาญาอย่างหนึ่ง Brittany Hura อดีตคนรักเก่าของ Cartwright โพสต์รูปภาพโป๊ของ Cartwright ลงบนสื่อสังคมออนไลน์และขู่ว่าจะฆ่าเขาด้วย ผลของคดี คือ Hura โดนข้อหาใช้อุปกรณ์สื่อสารเป็นเครื่องมือในการข่มขู่และเป็นการผิดที่กระทำโดยเจตนา ทำให้เกิดความกลัวว่าจะเป็นการอันตรายแก่กายด้วย (Al-Alosi, 2017, p. 1591) จะเห็นได้ว่าภัยความรุนแรงที่เกิดจากการใช้เทคโนโลยีเข้ามามีส่วนในการกระทำความผิดนั้นเกิดขึ้นได้กับทั้งบุคคลทั่วไปและบุคคลที่มีชื่อเสียงในสังคมที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันในลักษณะเป็นครอบครัวกันหรือเคยเป็นคนรักกันมาก่อน

บทสรุปและกรณีศึกษาสำหรับประเทศไทยต่อความรุนแรงทางไซเบอร์ที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงในครอบครัว

ความรุนแรงในครอบครัว เป็นลักษณะการติดตาม ควบคุม คุกคาม ช่มชู้ และทำร้ายร่างกายซึ่งเป็นการกระทำโดยคู่รักคนหนึ่งกระทำต่ออีกคนหนึ่ง เทคโนโลยีมีส่วนเกี่ยวข้องกับความรุนแรงในครอบครัว เพราะผู้กระทำละเมิดใช้เทคโนโลยีเป็นอุปกรณ์กระทำต่อคนรัก ทั้งกรณีคู่รัก สามีภรรยาที่ยังมีความสัมพันธ์กันอยู่และกรณีสิ้นสุดความสัมพันธ์แยกกันอยู่เรียบร้อยแล้ว จากการศึกษารวบรวมคำตัดสินคดีของศาลออสเตรเลีย ทั้งในคดีครอบครัวทางแพ่งและคดีอาญาที่มีข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่เหยื่อกล่าวหาว่าผู้กระทำความผิดล่วงละเมิด โดยส่งข้อความหรืออีเมลที่น่ารังเกียจอันมีลักษณะเป็นการคุกคามอย่างต่อเนื่อง พฤติกรรมเหล่านี้เป็นรูปแบบหนึ่งของการกระทำรุนแรงทางไซเบอร์ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดรูปแบบใหม่โดยการใช้เทคโนโลยีเข้ามามีส่วนช่วยในการอำนวยความสะดวก เช่น การสะกดรอยตามเหยื่อ การช่มชู้เหยื่อผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ และการแชร์รูปภาพโป๊เปลือยของคู่รักซึ่งเป็นเหยื่อโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างคำตัดสินของศาลออสเตรเลียมีผลการตัดสินคดีที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับรูปแบบของลักษณะของการกระทำความผิดนั้น จากการศึกษากรณีคดีต่างๆ ของประเทศออสเตรเลียจะเห็นได้ว่า ความรุนแรงทางครอบครัวเดิมสังคมไม่ใส่ใจ เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องส่วนตัว จึงไม่เห็นความสำคัญ อีกทั้งความรุนแรงทางครอบครัวที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความรุนแรงโดยใช้ไซเบอร์เข้ามามีส่วนช่วยในการกระทำความผิด (Cyber-Violence) ไม่ปรากฏผลของความรุนแรงในทันที ต่างจากการทำอันตรายแก่ชีวิตและร่างกาย ซึ่งเป็นการกระทำในลักษณะความรุนแรงในครอบครัวที่สังคมเข้าใจกัน โดยเฉพาะรูปแบบของการกระทำทางกายภาพ ทั้งการทำร้ายร่างกาย การชกต่อย ตบตี ผลักกัน เหล่านี้ปรากฏร่องรอยหลักฐานความเจ็บปวดของความรุนแรงให้เห็น ต่อมาเมื่อมีการศึกษาวิจัย จึงเห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว แท้จริงแล้วความรุนแรงทางครอบครัวที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความรุนแรงโดยใช้ไซเบอร์เข้ามามีส่วนช่วยในการกระทำความผิด (Cyber-Violence) เป็นเหมือนภัยเงียบของสังคมและส่งผลกระทบยาวต่อความเป็นอยู่ของคนในครอบครัว ความเครียด โรคซึมเศร้าเมื่อถูกกระทำบ่อยๆ ส่งผลกระทบต่อร่างกาย จิตใจและอารมณ์อันนำไปสู่ปัญหาความรุนแรงในครอบครัวรูปแบบอื่นๆ ตามมา นอกจากนี้ ยังมีผลกระทบต่อครอบครัวที่มีบุตรผู้เยาว์ด้วย

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 29 บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนกรณีบุคคลใดจะได้รับโทษทางอาญา ต้องมีกฎหมายอาญาบัญญัติเป็นความผิดและบัญญัติโทษไว้ ซึ่งเป็นหลักทั่วไปของกฎหมายอาญาที่จะลงโทษบุคคลไว้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อความเจริญของเทคโนโลยี การมีสื่อสังคมออนไลน์และการกระทำความผิดไม่มีลักษณะกระทำทางกายภาพ เช่นนี้ กฎหมายของประเทศไทยจำเป็นต้องปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบันที่สังคมใช้เทคโนโลยีอำนวยความสะดวก จนเกิดเป็นลักษณะของการกระทำความผิดโดยผู้กระทำใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องอำนวยความสะดวก หรืออีกทางหนึ่งคือ ความรุนแรงทางครอบครัวที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความรุนแรงโดยใช้ไซเบอร์เข้ามามีส่วนช่วยในการกระทำความผิด (Cyber-Violence) ผู้เขียนขอเสนอแนะว่า ควรบัญญัติกฎหมายไว้ให้ชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น การสะกดรอยตาม (Stalking) การ CyberStalking, revenge porn เหล่านี้เป็นความผิดทางอาญาในประมวลกฎหมายอาญาโดยกำหนดองค์ประกอบความผิดภายนอกและองค์ประกอบความผิดภายในให้ชัดเจน รวมทั้งการให้คำนิยามความรุนแรงในครอบครัวในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ให้ครอบคลุมถึงการกระทำดังกล่าวด้วย เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบันที่สื่อสังคมออนไลน์เข้ามามีบทบาทต่อชีวิตประจำวันของสังคมไทยและสร้างปัญหาให้เกิดขึ้นกับบุคคลในครอบครัว นอกจากด้านการบัญญัติกฎหมายแล้ว ผู้เขียนเห็นควรให้รัฐณรงค์สร้างจิตสำนึกให้เห็นถึงความสำคัญของภัยสังคมจากการใช้เทคโนโลยีว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าวถือเป็นความรุนแรงในครอบครัวรูปแบบหนึ่งและนำมาสู่ปัญหาทางสังคมได้ทั้งต้องถูกลงโทษทางอาญาเพื่อปกป้องสังคมด้วย ดังนั้น การศึกษาประเทศออสเตรเลียซึ่งปัจจุบันมีคดีความรุนแรงในครอบครัว ทั้งคดีที่ดำเนินคดีทางแพ่งและทางอาญาหลายคดีที่เป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้กรณีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยขึ้นสามารถปรับใช้กับข้อเท็จจริงของประเทศไทยได้

รายการอ้างอิง

- Al-Alosi, H. (2017). Cyber - Violence : Digital Abuse in the Context of Domestic Violence. *University of New South Wales Law Journal*, 40(4), 1573-1603.
- Choja, O. & Nelson, O. (2016). Psychological Violence and the bane of Cyber-Harassment against Women : An Experiential Inquest on Facebook. *Gender & Behaviour*, 14(3), 7589-7608.
- Douglas, H. (2015). Do We Need A Specific Domestic Violence Offence?. *Melbourne University Law Review*, 39(2), 434-471.
- Halder, D. (2015). Cyber stalking victimisation of women: Evaluating the effectiveness of current laws in India from restorative justice and therapeutic jurisprudential perspectives. *Temida*, 18(34), 103-130, 103.
- McGuire, B. & Wraith, A. (2000). Legal and psychological aspects of stalking : a review. *Journal of Forensic Psychiatry*, 11(2), 316-327.
- Shimizu, A. (2013). Domestic Violence in the Digital Age : Towards the Creation of a Comprehensive Cyberstalking Statute. *Berkeley Journal of Gender, Law & Justice*, 28(1), 116-137.
- Wadhwa, A. & Arora, N. (2017). A Review on Cyber Crime : Major Threats and Solutions. *International Journal of Advanced Research in Computer Science*, 8(5), 2217-2221.
-

การป้องกันและปราบปรามการแสวงหาผลประโยชน์ จากการอนุญาตโดยใช้อำนาจรัฐ*

Anti - Corruption against Abuse of Licensing Power by Governmental Authorities

คณพล จันทน์หอม และคณะ**

Kanaphon Chanhom and Others

* บทความนี้พัฒนามาจากโครงการศึกษาวิจัย “การแสวงหาผลประโยชน์จากการอนุญาตโดยใช้อำนาจรัฐ” ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยทุนจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประจำปี 2559 โดยมี รองศาสตราจารย์ ดร.คณพล จันทน์หอม เป็นหัวหน้าโครงการ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.โชติกา วิทยาวารกุล ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศุภศิษฐ์ ทวีแจ่มทรัพย์ อาจารย์ ดร.ภัญญ์ศักดิ์ เทพรานนท์ และอาจารย์ ดร.ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ เป็นผู้วิจัย

This research article is developed from a research project entitled “Anti-Corruption against Abuse of Licensing Power by Governmental Authorities” funded by Office of the National Anti-Corruption Commission and conducted by Assoc. Prof. Dr. Kanaphon Chanhom (Head of the Project), Asst. Prof. Dr. Chotika Wittayawarakul, Asst. prof. Dr. Suphasit Taweejamsup, Lect. Dr. Kansak Bejrananda and lect. Dr. Piti Eiamchamroonlarp

** รศ.ดร., ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Assoc. Prof. Dr., Faculty of Law, Chulalongkorn University

บทคัดย่อ

การอนุญาตเป็นกลไกประการหนึ่งที่รัฐยินยอมให้เอกชนดำเนินการได้ภายใต้การกำกับดูแล การควบคุมหรือการตรวจสอบ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีบทบาทอย่างยิ่งในการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตนั้น อย่างไรก็ตาม ปรากฏอยู่เสมอว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบแสวงหาผลประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

จากการศึกษาพบว่า สาเหตุที่ยังมีการแสวงหาประโยชน์จากการอนุญาตของเจ้าหน้าที่รัฐมีอยู่ 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก การที่ไม่มีหน่วยงานอิสระเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตนั้น ประการที่สอง การที่เจ้าหน้าที่รัฐอาศัยช่องที่กฎหมายว่าด้วยการอนุญาตนั้นให้อำนาจไว้โดยกว้างขวาง เพื่อให้สามารถใช้ได้ครอบคลุมทุกกรณี ประการที่สาม ศาลปกครองไทยจำกัดบทบาท ในการเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตและประการสุดท้าย กฎหมายที่มีโทษทางอาญาตลอดจนการดำเนินการทางวินัยยังไม่ครอบคลุมการแสวงหาประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐในบางกรณี

ผู้วิจัยเสนอแนะว่าควรกำหนดให้อำนาจองค์กรอิสระ โดยเฉพาะคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้เสนอแนะแก่หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องว่ากฎหมายหรือกฎ หรือร่างกฎหมายหรือกฎว่าด้วยการอนุญาตฉบับใดอาจก่อให้เกิดการทุจริตขึ้นได้ เพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ หรือร่างกฎหมายหรือกฎนั้นให้มีช่องทางการแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจในการอนุญาตของเจ้าหน้าที่รัฐให้ชัดเจน พร้อมทั้งระบุอำนาจของศาลปกครองให้สามารถตรวจสอบดุลพินิจในส่วนของการพิจารณาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตนั้น ยิ่งกว่านั้นยังสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีโทษทางอาญาให้ผู้ให้สินบนทุกกรณีต้องรับผิดทางอาญา กำหนดให้ผู้กระทำทำให้ข้อมูลหรือแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับสินบนดังกล่าวได้รับโทษน้อยลงหรือไม่ต้องรับโทษสำหรับการกระทำความผิดนั้น ขยายขอบเขตของสินบนให้ครอบคลุมถึงประโยชน์ที่ไม่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้การมิให้อดีตเจ้าหน้าที่รัฐใช้ข้อมูลภายในหน่วยงานของรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองและผู้อื่น

ในส่วนการดำเนินการทางวินัย สมควรกำหนดไว้ในกฎหมายให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาสอบสวนทางวินัย กรณีที่ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตโดยมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ทำคำสั่งนั้นกระทำไปโดยไม่สุจริต

คำสำคัญ : การอนุญาต, เจ้าหน้าที่, คอร์รัปชัน

Abstract

Licensing is one of the mechanisms for authorizing private bodies to perform functions/do activities regulated by government authorities. Under this mechanism, government authorities play important role in ensuring that the objectives of licensing law will be observed. However, it appears that government authorities sometimes abuse their power for interests of themselves or others.

The study suggests that there are 4 main reasons explaining why abuse of authorities exist. First, there is no independent body having power to examine /inspect the use of power. Second, a wide scope of discretionary power given by law leaves room for abuse. Third, the Administrative Court has not sufficiently played active role in controlling the use of licensing power. Finally, existing criminal law and disciplinary procedures do not cover all cases of abuse of licensing power.

It is proposed that an independent body especially has power to make suggestion to responsible government bodies and departments that certain existing law or regulation, or drafted law or regulation may leave a room for corruption and therefore should be amended to prevent government officers from procuring advantages to which they are not entitled by law. In addition, law should be amended to stipulate the limitation for exercising discretionary power of government officers/ public officers. The administrative court should have the power

to control the exercise of discretionary power in accordance with the objectives of licensing law. Moreover, the law should criminalize bribing and offering bribe, reduce or exempt penalty for those who give information or inform about such criminal act. The definition of bribe should be extended to cover non-financial advantage. Former government officers should be prevented from exploiting the government bodies' internal information for his or other's advantage. As regards disciplinary action, a head of a government body should be required to initiate disciplinary action should the administrative court orders licensing decision be withdrawn.

Keywords : Licensing, Official, Corruption

บทนำ

“การออกใบอนุญาต” เป็นเครื่องมือทางกฎหมาย (Legal Instrument) ที่สำคัญของรัฐประการหนึ่งในการกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจมิให้ก่อความเดือดร้อนเสียหายต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (Baldwin, 2012) แต่ในทางปฏิบัติมักเกิดกรณีเจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาออกใบอนุญาตโดยชอบ หรือใช้ดุลพินิจที่กฎหมายมอบให้โดยละเลยการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ด้วยการแสวงผลประโยชน์แก่ตนหรือที่เรียกว่า “คอร์รัปชัน” ขึ้นมาได้และแม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายและกฎเกณฑ์เพื่อป้องกันการคอร์รัปชันเป็นจำนวนมากแต่กระนั้นก็ยังปรากฏอยู่เสมอว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว โดยหลีกเลี่ยงกฎหมาย นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงอำนาจของศาลปกครองในการจะเพิกถอนหรือไม่เพิกถอนคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตแล้ว พบว่า แม้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างกว้างขวาง* แต่ก็เป็นการศึกษาเรื่องความชอบด้วยกฎหมายที่เน้นรูปแบบหรือกระบวนการเป็นสำคัญ หาได้ระบุให้ศาลมีอำนาจไปถึงการพิจารณาเนื้อหาของ

* พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1)

การใช้ดุลพินิจว่าเหมาะสมหรือเป็นไปโดยสมควรหรือไม่แต่อย่างใด อีกทั้งกฎหมายอาญาเองก็ไม่สามารถเข้ามาจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ เนื่องจากยังมีช่องว่างของการบัญญัติกฎหมายอาญาอยู่บางประการ ส่งผลให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางรายยังสามารถใช้ดุลพินิจในขอบเขตของกฎหมายแต่ไม่เหมาะสมเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้ดังกล่าวข้างต้น

เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายในต่างประเทศเองก็มีรูปแบบและมาตรการการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งล้วนแล้วแต่มีประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาด้านการคอร์รัปชันได้ดีกว่าประเทศไทย บทความนี้จะศึกษาว่าประเทศไทยควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไรจึงจะเหมาะสมที่สุด เพื่อเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่มีขอบจากการอนุญาตสำหรับประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาดุลพินิจและการตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครองของไทย รวมทั้งศึกษาถึงกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ในการอนุญาตของเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งนี้ เพื่อนำมาวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางหรือมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์จากการอนุญาตโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐของไทยต่อไป

ทบทวนวรรณกรรม

ในรัฐประชาธิปไตย การกระทำของฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เพราะกฎหมายเป็นทั้งที่มาของอำนาจฝ่ายปกครอง และเป็นข้อจำกัดของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553) อย่างไรก็ตาม กฎหมายแต่ละฉบับอาศัยความเชี่ยวชาญหรือมีความสลับซับซ้อนแตกต่างกันไป (จิรนิติ หะวานนท์, 2543) ประกอบกับสภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การบัญญัติกฎหมายจึงไม่อาจจะกำหนดรายละเอียดและวิธีปฏิบัติต่างๆ เป็นการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้ทุกเรื่อง ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมอบ

อำนาจการใช้ “ดุลพินิจ” ให้แก่ฝ่ายปกครอง เพื่อนำกฎหมายไปปรับใช้อย่างยืดหยุ่นกว้างขวาง (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, ม.ป.ป.)

“การอนุญาต” ถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจอย่างหนึ่งและเป็นเครื่องมือดำเนินกิจกรรมทางปกครองประเภทคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งนี้จะต้องดำเนินการภายใต้กรอบและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติกฎหมาย โดยบทบัญญัติส่วนใหญ่มักกำหนดกรอบการอนุญาตของฝ่ายปกครองไว้อย่างชัดเจน แต่หากกฎหมายไม่สามารถกำหนดรายละเอียดได้อย่างชัดเจน เจ้าหน้าที่งานก็จะใช้ “ดุลพินิจ” พิจารณาเป็นรายกรณีไป โดยการใช้ดุลพินิจในการอนุญาตมักเกิดได้ทุกช่วงเวลาของการอนุญาต กล่าวคือ ทั้งในขณะที่ยังไม่ได้มีการยื่นขออนุญาตขณะที่อยู่ในขั้นตอนการพิจารณา รวมถึงช่วงเวลาที่มีการพิจารณาอนุญาตตามคำขอเรียบร้อยแล้วจนถึงขั้นออกใบอนุญาตให้แล้ว ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่อาศัยดุลพินิจดังกล่าวที่กฎหมายมอบให้เป็นช่องทางทุจริตคอร์รัปชันในแต่ละช่วงการพิจารณาอนุญาตอยู่เป็นนิจ ทั้งนี้ ปัจจัยที่ทำให้เกิดการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ สามารถจำแนกเป็นปัจจัยที่เกิดจากกฎหมาย และปัจจัยภายนอกที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมาย

1. ปัจจัยที่เกิดจากกฎหมาย สามารถจำแนกได้ 3 ประการ ดังนี้

1) การตีความถ้อยคำในบทบัญญัติกฎหมาย กล่าวคือ เงื่อนไขต่างๆ ที่ใช้เป็นกรอบพิจารณาอนุญาตตามกฎหมายอาจประกอบด้วยถ้อยคำที่ไม่ชัดเจน ต้องมีการตีความ หรือให้การจำกัดความเป็นกรณีเฉพาะ เพื่อวินิจฉัยถึงความสอดคล้องของข้อเท็จจริงกับข้อความกฎหมาย (จิรนิติ หะวานนท์, 2543) โดยถ้อยคำในกลุ่มนี้มีตัวอย่างเช่น ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน, ความประพฤติเสื่อมเสีย เป็นต้น

2) การตัดสินใจอนุญาตภายใต้กรอบกฎหมายอย่างได้สัดส่วน กรณีกฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจตัดสินใจเลือกมาตรการที่เหมาะสมในการดำเนินการหรือเงื่อนไข เพื่อการอนุญาตในกรณีเฉพาะ โดยบทบัญญัติประเภทนี้มักจะมีถ้อยคำในทำนองที่ว่า มีอำนาจ, มีสิทธิ, อาจ...ก็ได้, ควรจะ, สามารถ เป็นต้น

3) กรอบระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตและความใกล้ชิดระหว่างผู้ขออนุญาตและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาต บางครั้งเจ้าหน้าที่ที่อาศัยกรอบเวลาดำเนินการพิจารณาอนุญาตหรืออำนาจพิจารณาขยายระยะเวลาดำเนินงาน เพื่อประวิงการดำเนินงาน ด้วยหมายที่จะเรียกรับ หรือให้ประโยชน์อันมิชอบซึ่งเข้าข่ายการทุจริต

2. ปัจจัยที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมาย

1) ความใกล้ชิดระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและบุคคลภายนอกในการติดต่อเพื่อดำเนินการขออนุญาตก็เป็นเหตุให้เกิดการเรียกรับหรือให้สินบน เพื่อความสะดวกในการดำเนินการอนุญาตแม้กฎหมายจะจัดสรรโครงสร้าง แยกผู้รับเรื่องและผู้มีอำนาจอนุญาตไว้ต่างหากจากกัน แต่ด้วยความสัมพันธ์ในองค์กรเองย่อมทำให้เกิดกระบวนการและการดำเนินการอันเข้าข่ายการทุจริตในลักษณะกระทำร่วมกันได้โดยง่าย

2) ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาและระบบราชการ ซึ่งอาจเกิดจากการใช้ระบบอุปถัมภ์ เพื่อแทรกแซงกระบวนการพิจารณาอนุญาต โดยให้อธิบดีเจ้าหน้าที่ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งสำคัญมาเป็นผู้บริหาร เพื่อทำให้เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอนุญาตเกิดความเกรงใจและตัดสินใจดำเนินการในลักษณะที่เป็นคุณกับผู้ขออนุญาตอันเข้าข่ายการกระทำที่ถือว่าเป็นการทุจริต

นอกจากปัจจัยที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันแล้ว สิ่งสำคัญที่ควรนำมาพิจารณาคือ รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน โดยปัจจุบันพบว่า รูปแบบของการเรียกรับและเสนอผลประโยชน์ดังกล่าวนั้นอาจเกิดขึ้นในรูปของทรัพย์สิน หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดที่ไม่ได้อยู่ในรูปของทรัพย์สินก็ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องพบว่า การให้เงินหรือสิ่งของถือได้ว่าเป็นรูปแบบการทุจริตที่มีความคลาสสิกดั้งเดิมที่สุดของการให้เรียกหรือรับประโยชน์ที่อยู่ในรูปของทรัพย์สิน อันสามารถพบเห็นได้อย่างทั่วไปในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การทุจริตที่อยู่ในรูปของทรัพย์สินดังกล่าวก็มีความเสี่ยงในการถูกตรวจจับได้ง่าย เพราะถือว่าเป็นรูปแบบที่มีความชัดเจน ทำให้ผู้กระทำมักเปลี่ยนรูปแบบของการทุจริตที่จากเดิมอยู่ในรูปของทรัพย์สิน เปลี่ยนเป็นรูปแบบสิทธิประโยชน์อื่นใดที่ไม่ได้อยู่ในรูปของทรัพย์สิน ดังเช่น การให้สิทธิในการมาใช้บริการที่ผู้ขออนุญาตประกอบธุรกิจอยู่ หรืออาจจะอยู่ในรูปของคำมั่นว่าจะให้ประโยชน์บางอย่างแก่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณา เช่น การเสนอตำแหน่งที่ปรึกษา นอกจากนี้ ยังรวมถึงการเลี้ยงอาหารแก่เจ้าหน้าที่ หรือการให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมนานาชาติที่เอกชนจัดขึ้น เป็นต้น

เมื่อได้ศึกษาถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดการทุจริตโดยมิชอบ รวมทั้งรูปแบบในการทุจริตคอร์รัปชันแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือ การพิจารณาว่ามีแนวคิดเกี่ยวกับวางหลักการและแนวคิดในการควบคุมกำกับตลอดจนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการพิจารณาอนุญาตที่สนองต่อประเด็นปัญหาทั้งสองส่วนข้างต้นนี้ไว้มากน้อยเพียงใด ซึ่งพบว่า มาตรการควบคุมกำกับและตรวจสอบสามารถจำแนกได้โดยสังเขป ดังนี้

ประการแรก กำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจากภายในฝ่ายบริหารกันเองเป็นเบื้องต้น ก่อนที่จะมีการส่งต่อไปยังองค์กรที่มีอำนาจตุลาการเพื่อควบคุมตรวจสอบในลำดับต่อไปทั้งนี้ การพิจารณาโดยผู้บังคับบัญชานั้นมักจะต้องถือเป็นที่สุดภายในฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตาม หากไม่พอใจต่อคำอุทธรณ์ของผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ ก็สามารถใช้สิทธิทางศาลในการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรที่มีอำนาจตุลาการได้

ประการที่สอง กำหนดกรอบควบคุมดุลพินิจฝ่ายปกครอง โดยอาจควบคุมดุลพินิจฝ่ายปกครองด้วยหลักการในกฎหมายปกครอง ยกตัวอย่างเช่น ควบคุมให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจตามกฎหมายโดยแท้จริง ไม่มีการมอบอำนาจต่อไปและไม่มีการแทรกแซงจากหน่วยงานอื่น (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง) การใช้ดุลพินิจต้องเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ควบคุมว่าฝ่ายปกครองได้พิจารณาโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริงหรือไม่ ควบคุมว่าฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยสุจริตตามความมุ่งหมายของกฎหมายหรือไม่ รวมถึงการควบคุมฝ่ายปกครองมิให้ใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ

ประการที่สาม การควบคุมโดยใช้หลักกฎหมายอาญา โดย “ฐานความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าพนักงาน” และ “ฐานความผิดเกี่ยวกับการให้สินบนรวมทั้งประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงาน” อันเป็นโทษทางอาญาที่อยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบโดยศาลยุติธรรมเป็นการเฉพาะเท่านั้น ซึ่งโดยหลักการแล้ว การนำบทบัญญัติทางอาญามาใช้ก็สามารถควบคุมได้เฉพาะกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจเกินกรอบอำนาจอันทำให้ดุลพินิจที่ออกมา นั้นไม่ชอบด้วยหลักแห่งกฎหมายปกครอง แต่หากเจ้าหน้าที่เพียงใช้ดุลพินิจอย่างไม่สมเหตุผลก็ไม่อาจครอบคลุมถึง เพราะเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานได้ใช้ดุลพินิจไปในกรอบความชอบด้วยกฎหมายแล้วศาลยุติธรรมเองก็จะไม่เข้าไปตรวจสอบเพราะถือว่าเป็นปัญหาข้อเท็จจริง

ประการที่สี่ พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายหนึ่งที่เข้ามาควบคุมการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่เนื่องจากกฎหมายนี้เป็นกฎหมายกลางที่ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตาม เพื่อให้กระบวนการที่เกี่ยวกับการอนุญาตมีความสะดวกรวดเร็ว ลดขั้นตอนที่ยุ่งยากและ

ซับซ้อนอันทำให้ผู้มาติดต้องงานราชการได้รับประโยชน์สูงสุด อีกทั้งยังกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาต อันทำให้กระบวนการในการพิจารณาอนุญาตเป็นไปอย่างโปร่งใส ลดโอกาสและช่องทางในการทุจริตคอร์รัปชัน แม้กระนั้นกฎหมายดังกล่าวก็มีช่องว่างตรงที่ไม่ได้สร้างสภาพบังคับว่าเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาคำขออนุญาตจนเสร็จสิ้นกระบวนการ

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่ายากจะชี้ชัดว่าดุลพินิจของฝ่ายปกครองเป็นไปตามอำเภอใจหรือไม่ ปราศจากเหตุผลหรือไม่ ด้วยเหตุที่ว่าความเห็นส่วนบุคคลย่อมเป็นอัตวิสัย การที่บุคคลหนึ่งเห็นว่าการใช้ดุลพินิจของตนเป็นไปด้วยความสมเหตุผลแล้ว แต่บุคคลอื่นอาจมีความเห็นในทางตรงกันข้ามก็ได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่การใช้ดุลพินิจเป็นไปในทางที่ก้าวล้ำออกไปนอกกรอบแห่งหลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างชัดเจน (พัสนันต์ติเตมิท, 2555) นอกจากนี้ บทบัญญัติกฎหมายอาญาที่กำหนดฐานความผิดและโทษในส่วนนี้ มักจะเป็นบทบัญญัติในลักษณะบททั่วไป ที่ไม่มีการระบุในรายละเอียดไว้อย่างชัดเจนเท่าใดนัก อีกทั้ง แม้จะมีกฎหมายกลาง ดังเช่น พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ที่กำหนดแนวทางกลางในการพิจารณาอนุญาตเอาไว้ แต่ก็ไม่ได้มีสภาพบังคับ อันทำให้เป็นช่องทางให้พนักงานเจ้าหน้าที่อาศัยโอกาสดังกล่าวในการทุจริตคอร์รัปชัน

จากที่กล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าการอนุญาตจึงเป็นคำสั่งทางปกครองรูปแบบหนึ่งที่ฝ่ายปกครองจำต้องใช้ “ดุลพินิจ” อันเป็นเสรีภาพภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย มีการกำกับดูแลภายใต้หน่วยงานโดยผู้บังคับบัญชาลำดับชั้นที่เหนือกว่า และมีอำนาจตุลาการตรวจสอบได้อีกครั้ง แต่การตรวจสอบการอนุญาตว่าเหมาะสมตามเงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่นั้นเป็นเรื่องที่ค่อนข้างนามธรรมที่ยากชี้ชัด นอกจากนี้แล้ว บริบทแวดล้อมเรื่องระยะเวลาอันเป็นกรอบในการพิจารณาอนุญาตและความสนิทสนมใกล้ชิดระหว่างผู้ขออนุญาตและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตก็ถือได้ว่าเป็นช่องทางที่อาจนำไปสู่ความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติงานได้ อันต้องมีกลไกที่เหมาะสมมาจำกัดบริบทเช่นว่านี้

สมมติฐานการวิจัย

ประเทศไทยควรมีบทบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมของฝ่ายปกครอง เพื่อป้องกันการใช้อดุลพินิจอย่างไม่เหมาะสมในการอนุญาตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งควรเพิ่มเติมมาตรการทางอาญาและทางวินัย เพื่อเป็นเครื่องมือป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เกิดจากการอนุญาตให้ครอบคลุมยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังสมควรกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจเสนอแนะหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายหรือร่างกฎหมายที่มีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการกระทำทุจริตได้อีกด้วย

มาตรการป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์จากการอนุญาตโดยใช้อำนาจรัฐของต่างประเทศ

ผู้วิจัยมุ่งศึกษามาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากการอนุญาตโดยใช้อำนาจรัฐใน 4 ส่วนด้วยกัน ได้แก่ (1) กรอบของกฎหมายของสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นต้นแบบให้สมาชิกของสหภาพยุโรปไปบังคับใช้ต่อไป (2) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในฐานะที่เป็นต้นแบบของกฎหมายปกครองในโลกปัจจุบัน ซึ่งมีกลไกที่ทรงประสิทธิภาพในการป้องกันและควบคุมการใช้อดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (3) สหราชอาณาจักร ในฐานะที่เป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางด้านการค้าและการลงทุน และเป็นประเทศต้นแบบของกฎหมายในสกุลคอมมอนลอว์ (4) สาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศที่มีกลไกในการตรวจสอบการคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพที่สุดประเทศหนึ่งในโลก

1. สหภาพยุโรป

เมื่อปี ค.ศ. 1997 ประเทศสมาชิกประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปได้จัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ (Convention against corruption involving officials)^{*} ขึ้นมา ด้วยเล็งเห็นว่าการพัฒนากฎหมายต่อต้านคอร์รัปชันถือเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก^{**} โดยในอนุสัญญาดังกล่าวได้แบ่งพฤติกรรมคอร์รัปชันอันเป็นความผิดอาญาออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การคอร์รัปชันเชิงรับ (Passive corruption) และการคอร์รัปชันเชิงรุก (Active corruption)^{***}

ตัวอย่างเนื้อหาของสาระของอนุสัญญา ได้แก่ การกำหนดให้ประเทศสมาชิกมีมาตรการลงโทษหัวหน้าหน่วยธุรกิจหรือบุคคลที่มีอำนาจตัดสินใจหรืออำนาจควบคุมหน่วยธุรกิจที่กระทำการคอร์รัปชันลงไปในนามหน่วยธุรกิจ^{****} มีการกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องร่วมมือกันในการสอบสวน การดำเนินคดี และการลงโทษอย่างมีประสิทธิภาพในกรณีกระบวนการดำเนินคดีทั้งในความผิดฐานคอร์รัปชันเชิงรับและคอร์รัปชันเชิงรุกเกี่ยวข้องกับประเทศสมาชิกตั้งแต่สองประเทศขึ้นไป^{*****} เป็นต้น ยิ่งกว่านั้นอนุสัญญานี้มิได้ห้ามประเทศสมาชิกหากประสงค์จะกำหนดหลักเกณฑ์ให้เข้มงวดยิ่งขึ้นสำหรับจัดการปัญหาคอร์รัปชันภายในประเทศของตน^{*****}

2. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองเยอรมัน (Verwaltungsverfahrensgesetz; VwVfG) การอนุญาตหรือการสถาปนาสิทธิอันเป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง (กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2544; Foster, 2005) โดยกฎหมายที่มอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองจะประกอบด้วย 2 ส่วน ส่วนแรกเรียกว่า ส่วนองค์ประกอบ (Tatbestand) ส่วนที่สอง

^{*} Convention drawn up on the basis of Article K.3 (2)(c) of the Treaty on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union, Official Journal C 195 of 25 June 1997.

^{**} อาร์มภพของ Convention against corruption involving officials.

^{***} Article 2 วรรคสอง และ Article 3 วรรคสองของ Convention against corruption involving officials.

^{****} Article 6 ของ Convention against corruption involving officials

^{*****} Article 9 ของ Convention against corruption involving officials

^{*****} Article 9 ของ Convention against corruption involving officials

เรียกว่า ส่วนที่เป็นผล (*Rechtsfolge*) หากข้อเท็จจริงตรงตามส่วนองค์ประกอบ ฝ่ายปกครองย่อมออกคำสั่งตามส่วนที่เป็นผลได้

อย่างไรก็ตาม ส่วนที่เป็นผลบางครั้งถูกตรึงขึ้นด้วยถ้อยคำที่ไม่เฉพาะเจาะจง (*unbestimmte Rechtsbegriffe*) เช่น คำว่า “ความน่าเชื่อถือที่เพียงพอ*”, “มีลักษณะพิเศษ**”, “เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของสาธารณะ***” คำเหล่านี้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจปรับใช้กฎหมายตามข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป สำหรับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ศาลปกครองเยอรมันมีอำนาจตรวจสอบการตีความถ้อยคำทางกฎหมายที่ไม่เฉพาะเจาะจงได้อย่างไม่มีข้อจำกัด และยังมีอำนาจตรวจสอบการปรับใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองได้ เพื่อคุ้มครองประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากอำนาจรัฐตามมาตรา 19 IV GG และเพื่อมิให้การประกันสิทธิพื้นฐานต่างๆ ของประชาชนเสียไป (Foster, 2005)

กรณีที่ฝ่ายปกครองมี “พื้นที่ในการวินิจฉัย” หรือ “แดนวินิจฉัย (*Beurteilungsspielraum*)” เป็นการเฉพาะ เช่น การประเมินการสอบในระดับการศึกษาต่างๆ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554) ศาลปกครองจะปล่อยให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจเพราะเป็นเรื่องซับซ้อนและถือว่าฝ่ายปกครองเข้าใจข้อเท็จจริงมากกว่า แต่อย่างไรก็ดี ศาลปกครองก็สามารถเข้าไปตรวจสอบการใช้พื้นที่ในการวินิจฉัยได้ในบางประเด็น ได้แก่ ฝ่ายปกครองวินิจฉัยจากข้อเท็จจริงที่เป็นเท็จหรือไม่ ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการตามกระบวนการต่างๆ ตามกฎหมายหรือไม่ เป็นต้น

นอกจากกฎหมายปกครองแล้ว ประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน (StGB) เองก็มีเนื้อหาสาระกว้างขวางครอบคลุมการเอาผิดกับฝ่ายปกครองที่ใช้ดุลพินิจอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งฐานความผิดเกี่ยวกับการรับหรือให้ผลประโยชน์ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามหน้าที่ และฐานความผิดเกี่ยวกับการรับหรือให้ผลประโยชน์เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการอันขัดต่อหน้าที่ โดยบัญญัติไว้ใน StGB ตั้งแต่มาตรา 331 ถึงมาตรา 334

* มาตรา 4 I *GaststättenG*.

** มาตรา 12 *WeinG*.

*** มาตรา 45 I *AuslG*.

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่ากฎหมายเยอรมันวางหลักให้ผู้มีหน้าที่เฉพาะในการดำเนินการของรัฐบาลอย่างลูกจ้างในสำนักงานสามารถรับโทษได้นอกจากตัวเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการทุจริตเสียเอง (Baßlsperger, 2009) และมีการระบุผลประโยชน์อันเป็นเครื่องมือในการกระทำ ความผิดอย่างครอบคลุมถึงการตอบแทนทุกรูปแบบที่ผู้รับไม่มีสิทธิได้ตามกฎหมาย หากทำให้ผู้รับมีฐานะทางเศรษฐกิจหรือส่วนตัวดีขึ้นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งการให้บัตรกำนัล เชิญไปรับประทานอาหาร เชิญไปร่วมกิจกรรมกีฬา เป็นต้น ซึ่งอาจเป็นการให้ผลประโยชน์แก่ตัวเจ้าหน้าที่เองหรือบุคคลที่สามก็เป็นได้ เช่น ให้แก่องค์กรที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนโดยไม่แสวงหาผลประโยชน์ เป็นต้น (Walther, 2010) นอกจากนี้ในมาตรา 331 และมาตรา 333 ยังลงโทษเจ้าหน้าที่และผู้ให้ผลประโยชน์ แม้ว่าจะเป็นการให้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามหน้าที่ต่างๆ ที่ตนมีอยู่เป็นการทั่วไปก็ตาม เพราะถือเป็นการตัดไฟแต่ต้นลม (Kindhäuser, 2011; Walther, 2010)

3. สหราชอาณาจักร

กฎหมายของสหราชอาณาจักรเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมของฝ่ายปกครองปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ทั้งในส่วนของกฎหมายปกครองและกฎหมายอาญา แต่ในส่วนกฎหมายปกครองนั้น ผู้วิจัยศึกษาเฉพาะระบบกฎหมายปกครองอังกฤษเท่านั้น เนื่องจากระบบศาลในเครือสหราชอาณาจักรแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ระบบของสกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือมีระบบของตนเองแยกต่างหาก แต่ในส่วนกฎหมายอาญาและการบังคับใช้กฎหมายนั้น ผู้วิจัยจะนำเสนอในภาพรวมของสหราชอาณาจักร

ศาลยุติธรรมอังกฤษมีอำนาจควบคุมการใช้ดุลพินิจได้หากปรากฏว่าฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ แต่ไม่สามารถใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองได้ เนื่องจากจะขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยแหล่งที่มาของอำนาจศาล ได้แก่ กฎหมายลายลักษณ์อักษรสร้างโดยรัฐสภา และกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรที่สร้างโดยศาล (อนุวัฒน์ บุญนันท์, 2554) กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ตราขึ้นโดยรัฐสภากำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการควบคุมโดยอาศัยระบบการอุทธรณ์ (System of Appeals) ทำให้ศาลมีอำนาจควบคุมได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) และความเหมาะสม (Merit) ของการใช้ดุลพินิจ หากศาลเห็นว่าการ

ใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองไม่เหมาะสม ศาลสามารถใช้ดุลพินิจสั่งการแทนฝ่ายปกครองได้ (อนุวัฒน์ บุญนันท, 2554) ขณะที่กฎหมายไม่เป็นลายลักษณ์อักษรกำหนดให้ศาลมีอำนาจในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองไว้เป็นการทั่วไป เรียกว่า ระบบการพิจารณาทบทวนโดยศาล (System of Judicial Review) ซึ่งเป็นอำนาจดั้งเดิมของ High Court โดยมีอำนาจควบคุมการใช้ดุลพินิจได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจควบคุมความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจ

ปัจจุบันประเทศอังกฤษยังไม่มี ความชัดเจนแน่นอนเกี่ยวกับลักษณะของการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ แต่ลักษณะที่นักกฎหมายอังกฤษเห็นตรงกันว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เช่น การใช้ดุลพินิจโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร การใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริต การใช้ดุลพินิจโดยมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบ การใช้ดุลพินิจโดยนำปัจจัยที่ไม่เกี่ยวข้องมาพิจารณา หรือการใช้ดุลพินิจโดยขัดต่อหลักความได้สัดส่วน เป็นต้น (อนุวัฒน์ บุญนันท, 2554) ผลของการใช้ดุลพินิจมิชอบ ศาลยุติธรรมอังกฤษสามารถเพิกถอนการกระทำนั้นๆ ได้ด้วยการออกหมายเพิกถอน (Quashing Order) แล้วให้ฝ่ายปกครองนำไปพิจารณาเรื่องนั้นใหม่โดยใช้ดุลพินิจให้ถูกต้อง แต่กรณีละเลยไม่ใช้ดุลพินิจ ศาลสามารถบังคับให้ฝ่ายปกครองนั้นใช้ดุลพินิจดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดไว้ได้ด้วยการออกกฎหมายบังคับให้กระทำการ (Mandatory Order) (อนุวัฒน์ บุญนันท, 2554)

สหราชอาณาจักรไม่มีหน่วยงานกลางในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน อย่างเช่นประเทศอื่นๆ แต่จะแบ่งแยกไปตามลักษณะและความร้ายแรงของการกระทำความผิด (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป.) เช่น มี The Serious Fraud Office (SFO) เป็นหน่วยงานสำคัญที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีการฉ้อโกง ติดสินบน และคอร์รัปชันที่มีความร้ายแรงหรือซับซ้อนเท่านั้น หรือ The National Crime Agency (NCA) ซึ่งมีภารกิจตอบโต้กับอาชญากรรมที่มีความร้ายแรงและองค์กรอาชญากรรม รวมทั้งอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ NCA ยังควบคุมหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการติดสินบนและการคอร์รัปชัน โดยทำงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานต่างๆ เช่น Serious Fraud Office (SFO) และ Crown Prosecution Service (CPS) เป็นต้น (HM Government, n.d.)

4. สาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับว่ามีการคอร์รัปชันน้อยที่สุดของโลก ในระยะ 5 ปีที่ผ่านมาสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้รับการจัดอันดับจาก Transparency International ให้เป็นหนึ่งในสิบประเทศที่มีการคอร์รัปชันน้อยที่สุด โดยในปี ค.ศ. 2016 สาธารณรัฐสิงคโปร์ ถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 7 ปัจจุบันวัฒนธรรมในการต่อต้านคอร์รัปชันได้ฝังรากอยู่ในสังคมสิงคโปร์ โครงสร้างการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันของสาธารณรัฐสิงคโปร์ประกอบด้วย 4 เสาหลัก ได้แก่ กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ (Effective Laws) องค์กรศาลที่มีความเป็นอิสระ (Independent Judiciary) การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ (Effective Enforcement) และเจ้าหน้าที่รัฐที่มีความรับผิดชอบ (Responsive Public Service)

ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ ศาลมีบทบาทสำคัญในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยผ่านกระบวนการที่เรียกว่า การทบทวนการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ (Judicial Review of Administrative Action) รัฐธรรมนูญมาตรา 93 ของสาธารณรัฐสิงคโปร์กำหนดให้อำนาจตุลาการเป็นอำนาจของศาลสูงของสิงคโปร์และศาลลำดับรองลงมา ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษร การทบทวนโดยองค์กรตุลาการมีวัตถุประสงค์เพื่อประกันหลักนิติธรรม ดังที่ศาลได้กล่าวไว้ในคดี *Chng Suan Tze v Minister for Home Affairs* ว่าการใช้อำนาจย่อมต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมาย และหลักนิติธรรมมุ่งให้ศาลสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจวินิจฉัยของฝ่ายปกครองได้*

ศาลสิงคโปร์มีบทบาทในการตีความกฎหมายดังกล่าวเพื่อพิจารณาว่าการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นเกินขอบอำนาจ (*ultra vires*) หรือไม่ (Tan, 2013) การทบทวนบนฐานนี้ ประกอบด้วย การพิจารณาความเหมาะสมของวัตถุประสงค์ (Propriety of Propose) และการพิจารณาความเกี่ยวข้องของข้อพิจารณา (Relevancy of Considerations) หมายความว่าบุคคลนั้นต้องใช้ดุลพินิจโดยสุจริตตามวัตถุประสงค์ที่เหมาะสมตามกฎหมายและไม่นำข้อพิจารณาที่ไม่เกี่ยวข้องมาพิจารณาและต้องไม่ละเลยที่จะนำข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา (Tan, 2013) นอกจากนี้ ในการออกกฎหมายของรัฐสภานั้น กฎหมายมักจะให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการตัดสินใจ (Margin of Appreciation) ดังนั้น การที่ศาลจะพิจารณาว่าการกระทำนั้นเกินขอบอำนาจหรือไม่ จึงอาจต้องพิจารณาปัจจัยอื่นนอกเหนือจากความชอบด้วยกฎหมาย ในกรณี

* See *Chng Suan Tze v Minister of Home Affairs* [1988] 2 SLR (R) 525.

ดังกล่าวผู้พิพากษาจึงต้องพิจารณาเนื้อหาสาระของการตัดสินใจอันมีมาตรฐานในการทบทวนความสมเหตุสมผล อาจแตกต่างกันในแต่ละกรณีขึ้นอยู่กับปัจจัยสองประการด้วยกัน ได้แก่ การที่การตัดสินใจของฝ่ายปกครองเป็นการแทรกแซงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานหรือไม่ และเนื้อหาของการตัดสินใจว่ามีลักษณะเป็นเรื่องเชิงนโยบายหรือไม่ (Tan, 2013)

ในส่วนของกฎหมายอาญา สาธารณรัฐสิงคโปร์มีกฎหมายหลักเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน นอกเหนือประมวลกฎหมายอาญาอยู่สองฉบับด้วยกัน กล่าวคือ The Prevention of Corruption Act (PCA) และ The Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act (CDSA) โดย PCA มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษผู้ที่ให้หรือได้รับสินบนทั้งในภาครัฐและเอกชน ส่วน CDSA จะใช้ในการยึดสิ่งที่ได้รับมาจากการคอร์รัปชัน

ส่วนประมวลกฎหมายอาญามีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหมวดที่ 9 (Chapter IX) ว่าด้วยความผิดของหรือเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีความผิดอยู่ด้วยกัน 5 ฐานความผิด ประกอบด้วย ความผิดฐานเจ้าหน้าที่ของรัฐรับสินบน นอกเหนือจากค่าตอบแทนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำในหน้าที่ (มาตรา 161) ความผิดฐานบุคคลรับสินบนเพื่อจูงใจเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทุจริตหรือโดยวิธีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 162) ความผิดฐานบุคคลรับสินบนเพื่อใช้อิทธิพลส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 163) ความผิดฐานเจ้าหน้าที่ของรัฐให้การช่วยเหลือสนับสนุน (Abetment) การกระทำ ความผิดที่กล่าวมาแล้ว (มาตรา 164) ความผิดฐานเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับของมีค่าโดยไม่มีค่าตอบแทนจากบุคคลที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดี (Proceedings) หรือในงานที่ได้กระทำหรือที่กำลังจะได้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว (มาตรา 165)

นอกเหนือจากกฎหมายปกครองและกฎหมายอาญาแล้ว สาธารณรัฐสิงคโปร์ยังมีหน่วยงานในการบังคับตามกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชัน อย่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็น The Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB), Attorney-General's Chambers (AGC), Commercial Affairs Department (CAD), Monetary Authority of Singapore (MAS) และ Singapore Exchange Limited (SGX)

ในกรณีคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ (Civil Servants) สาธารณรัฐสิงคโปร์มีกลไกในการรายงาน ซึ่งอาจทำการภายในต่อกรม (Departments) หรือหน่วยงาน (Agencies) หรืออาจรายงานไปยังปลัดกระทรวง (Permanent Secretary) ที่บุคคลนั้นทำงานอยู่และ Head of Civil Service ก็ได้ นอกจากนี้ ผู้รายงานอาจรายงานไปยังหน่วยงานที่ชื่อว่า Public Service Commission (PSC) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระมีอำนาจในการไล่ออกและดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการ นอกเหนือจากการรายงาน แก่หน่วยงานที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังอาจมีการร้องเรียนต่อ CPIB ได้อีกด้วย (Yang & Wang, n.d.)

อภิปรายผล บทสรุป และข้อเสนอแนะ

เมื่อได้วิเคราะห์แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบในการทุจริตคอร์รัปชัน ประกอบกับมาตรการป้องกันและควบคุมการแสวงหาประโยชน์จากการอนุญาตโดยใช้อำนาจรัฐของต่างประเทศ ผู้วิจัยสามารถสรุปความได้ว่าการแสวงหาประโยชน์จากการอนุญาตโดยใช้อำนาจรัฐเกิดจากสาเหตุ 2 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ตัวกฎหมายที่ไม่บัญญัติรายละเอียดที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ บ้างใช้คำกว้างๆ เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง บ้างเกิดจากการบัญญัติกฎหมายซับซ้อน มีการกำหนดคุณสมบัติและกระบวนการมากเกินไป ทำให้ผู้ประกอบการต้องหาช่องทางที่รวดเร็วขึ้น กลายเป็นช่องว่างในการแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ จึงมีความจำเป็นต้องทบทวนและแก้ไขบทบัญญัติที่ให้อำนาจใช้ดุลพินิจทั้งหลาย รวมทั้งมีกฎหมายที่กำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่และลักษณะการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังเช่นที่ปรากฏในกฎหมายต่างประเทศที่ศึกษาแล้วข้างต้น เพื่อให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในเชิงเนื้อหา มากกว่าในเชิงรูปแบบเพียงอย่างเดียว

นอกจากนี้ การให้ผลประโยชน์ของผู้ขออนุญาต ไม่ใช่ทุกกรณีที่มุ่งหวังจะให้เจ้าหน้าที่กระทำการขัดต่อหน้าที่ อาจจะทำให้การพิจารณาเร็วขึ้นแต่กฎหมายไทยกำหนดความรับผิดชอบของผู้ให้สินบน กรณีจึงขอให้กระทำการที่ขัดต่อหน้าที่เท่านั้น ในขณะที่สหพันธ์

สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐสิงคโปร์ ผู้ให้สินบนมีความรับผิดชอบ ในกรณีจึงใจให้เจ้าหน้าที่กระทำตามหน้าที่ด้วย

ประการที่สอง ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาและระบบราชการ ซึ่งอาจเกิดจากการใช้ระบบอุปถัมภ์เพื่อแทรกแซงกระบวนการพิจารณาอนุญาต โดยให้อธิบดีเจ้าหน้าที่ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งสำคัญมาเป็นผู้บริหาร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอนุญาตเกิดความเกรงใจและตัดสินใจดำเนินการในลักษณะที่เป็นคุณกับผู้ขออนุญาต จึงควรมีกฎหมายป้องกันการขัดกันของผลประโยชน์ที่สร้างความสมดุลระหว่างการรักษาประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนบุคคล นอกจากนี้ยังมีสาเหตุเรื่องความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอนุญาตและผู้ขอรับอนุญาต อาจเป็นเหตุให้กระบวนการพิจารณาอนุญาตนั้นไม่เป็นตามกฎหมาย เช่น ผู้ขออนุญาตปฏิเสธที่จะให้การสนับสนุนหรือให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่การพิจารณาเรื่องที่ขออนุญาตในคราวถัดไปก็จะเกิดความล่าช้า แม้จะมีพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ซึ่งทำหน้าที่ในการจำกัดกรอบเวลาในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่มักจะใช้กรอบเวลาดังกล่าวเป็นเพียงกรอบในการตอบกลับเท่านั้น และเห็นว่ากฎหมายไม่ได้สร้างสภาพบังคับว่าเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาคำขออนุญาตจนเสร็จ

สำหรับรูปแบบการให้ประโยชน์นั้นไม่จำกัดแต่เพียงทรัพย์สินเท่านั้น แต่ยังรวมถึงโอกาสการทำงานในอนาคตของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณา ส่วนมากรูปแบบผลประโยชน์จะเป็นเงินสด โดยพิจารณาจากขนาดโครงการและความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ขออนุญาต นอกจากนี้รูปแบบผลประโยชน์อาจรวมถึงสิทธิประโยชน์อย่างอื่น เช่น สิทธิในการมาใช้บริการที่ผู้ขออนุญาตประกอบธุรกิจอยู่ หรือในรูปแบบการเสนอคำมั่นอย่างการเสนอตำแหน่งที่ปรึกษาหรือการเสนอให้ร่วมกิจกรรมทางสันตนาการที่เอกชนจัดขึ้น เช่น การตีกอล์ฟ การพาหญิงสาวไปให้เจ้าหน้าที่ร่วมหลับนอน เป็นต้น เมื่อพิจารณากฎหมายไทยที่มีอยู่พบว่า บทบัญญัติกำหนดสินบนใช้คำว่า “ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด” ซึ่งอาจยังไม่ครอบคลุมกรณีประโยชน์ที่มีใช้ทรัพย์สินโดยตรง และกรณีที่ไม่สามารถคำนวณเป็นเงินได้

นอกจากนี้ การเสนอและเรียกรับผลประโยชน์สามารถเกิดขึ้นได้ ทั้งในขณะที่เอกชนยังไม่ได้มีการยื่นขออนุญาต เช่น ช่วงเวลาขอคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ ขณะที่อยู่ในขั้นตอนการพิจารณา เช่น เสนอผลประโยชน์เร่งรัดให้ย่นระยะเวลาพิจารณา รวมถึงช่วงเวลามีการพิจารณา

อนุญาตตามคำขอเรียบร้อยแล้ว จนถึงขั้นออกใบอนุญาตให้แล้ว แต่เจ้าหน้าที่ยังไม่ส่งมอบใบอนุญาตและเอกสารสำคัญต่างๆ ให้แก่ผู้ประกอบการจนกว่าจะมีการจ่ายค่าทำงานนอกเวลา ซึ่งเจ้าหน้าที่เรียกจากผู้ประกอบการโดยมองว่าเป็นเรื่องของสินน้ำใจ

ในขณะที่บทลงโทษของเจ้าหน้าที่ที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบนั้น แบ่งออกเป็นโทษทางอาญาและโทษทางวินัย แต่หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ก็มักพิจารณาโทษเบา เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตนเอง จึงเห็นได้ว่ากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอาจจะยังไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตให้หมดไปได้ บทบาทของกระบวนการยุติธรรมจึงเป็นอีกข้อพิจารณาที่ทำให้การแสวงหาประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ยังคงเกิดขึ้นและมียู่

บทบาทของกระบวนการยุติธรรมที่สำคัญคือ การบังคับใช้กฎหมาย กรณีที่มีการเรียกสินบนโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นความผิดอาญา ผู้ขออนุญาตเลือกที่จะไม่แจ้งความกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ เนื่องจากไม่มั่นใจในผู้บังคับใช้กฎหมาย เพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจอาจจะรู้จักกับเจ้าหน้าที่ที่เรียกสินบน อีกทั้งส่วนใหญ่จะไม่กล้าเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการให้สินบนของตนเอง เนื่องจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้กฎหมายที่มีอยู่มีปัญหาเรื่องการบังคับใช้ นอกจากนี้บทบาทของศาลปกครองเองมีอำนาจเพียงพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เท่านั้น ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่เกรงกลัวต่อศาลปกครอง

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกระบวนการอนุญาตในประเทศไทย กฎหมายต่างประเทศและข้อพิจารณาต่างๆ ที่ได้วิเคราะห์แล้วในข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนวทางสำหรับแก้ปัญหาการแสวงหาประโยชน์จากการอนุญาตออกเป็น 3 มิติ ได้แก่

1. มิติกฎหมายปกครอง

ปัจจุบันกฎหมายปกครองไทยไม่มีมาตรการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะก็ตาม ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นสมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เป็นกรอบการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสม การกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมจะทำให้เจ้าหน้าที่มีแนวทางการพิจารณาใช้ดุลพินิจให้เหมาะสมในเชิงเนื้อหามากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นช่องทางให้ศาลปกครองมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจให้ถูกต้องในเชิงเนื้อหาด้วย

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นควรแก้ไขกฎหมายปกครองเพื่อเป็นการจำกัดการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมและให้อำนาจศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังต่อไปนี้

ประการแรก ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสารบัญญัติว่าด้วยการอนุญาตทั้งหลาย รวมทั้งอนุบัญญัติของกฎหมาย* โดยคงระบบอนุญาตไว้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น หากมีมาตรการอย่างอื่นโดยเฉพาะ หรือมีการใช้เทคโนโลยีแทน จะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากขึ้นและลดโอกาสในการแสวงหาประโยชน์ของเจ้าหน้าที่จากการอนุญาตได้ อนึ่ง ถ้ายังมีความจำเป็นต้องมีระบบอนุญาตอยู่ กฎหมายทั้งหลายต้องกำหนดขั้นตอนและกรอบระยะเวลาดำเนินการที่ชัดเจน รวมทั้งกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจให้เหลือเท่าที่จำเป็นจริงๆ และจะต้องพิจารณากฎหมายแม่บทไม่ให้อำนาจอนุบัญญัติไปกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์หรือวิธีการอันเป็นการเพิ่มภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น ซึ่งเป็นช่องทางให้แก่เจ้าหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ได้

ประการที่สอง เพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 33/1 ในหัวข้อ “รูปแบบและผลของคำสั่งทางปกครอง” ว่า “การทำคำสั่งทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ที่มีอิสระในการใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจนั้น รวมทั้งอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้ดุลพินิจที่ขอบด้วยกฎหมาย”

ประการที่สาม เพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 มาตรา 9/1 ว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายหรือกฎกำหนดให้มีการส่งเอกสารหรือหลักฐานเกินความจำเป็นเพื่อใช้ดุลพินิจในการอนุญาตหรือไม่อนุญาต ผู้อนุญาตอาจงดเว้นไม่เรียกเอกสารหรือหลักฐานนั้นเพิ่มเติมก็ได้ และให้ผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตนั้น ๆ พิจารณายกเลิกกฎหมายหรือกฎที่ให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานนั้นด้วย”

ประการที่สี่ เพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9/1 เพื่อให้ศาลปกครองใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ โดยมีความดังต่อไปนี้ “การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ หมายความว่ารวมถึง (1) การใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด (2) การไม่ใช้อำนาจดุลพินิจ

* เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 มาตรา 6 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 มาตรา 8 (5)

หรือใช้ดุลพินิจอย่างไม่เป็นอิสระ (3) การใช้ดุลพินิจไม่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มอบอำนาจให้ใช้ดุลพินิจ (4) การใช้ดุลพินิจโดยเจตนาไม่สุจริต (5) การใช้ดุลพินิจที่ไม่สมเหตุสมผล (6) การใช้ดุลพินิจโดยขัดหลักความได้สัดส่วน (7) การใช้ดุลพินิจฝ่าฝืนหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ”

ประการที่ห้า เพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9/1 วรรคสอง เพื่อให้ศาลปกครองตรวจสอบดุลพินิจในการวินิจฉัยองค์ประกอบของกฎหมายที่ไม่เฉพาะเจาะจงได้ ดังต่อไปนี้ “ในการพิจารณาว่าการใช้ดุลพินิจใดเป็นการใช้ดุลพินิจที่บกพร่องในส่วนองค์ประกอบแห่งบทบัญญัตินั้น ให้ศาลปกครองมีอำนาจควบคุมตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้ดุลพินิจโดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ถูกต้องหรือไม่ได้ปฏิบัติตามวิธีพิจารณาที่กำหนดหรือไม่ และใช้ดุลพินิจบิดเบือนความหมายแห่งถ้อยคำของบทบัญญัติกฎหมายหรือไม่ด้วย”

2. มิติกฎหมายอาญาและวินัย

เมื่อมีการแสวงหาประโยชน์จากการอนุญาตเกิดขึ้น จะต้องมีการลงโทษอย่างหนึ่งอย่างใดแก่เจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิด โดยแบ่งเป็นมาตรการทางอาญาและทางวินัย ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังนั้น การพัฒนามาตรการดังกล่าว จึงอำนวยความสะดวกป้องกันและยับยั้งการทุจริตได้ประการหนึ่ง ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ ดังต่อไปนี้

ประการแรก สมควรแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการให้สินบนเจ้าพนักงานตามมาตรา 144 และมาตรา 167 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และมาตรา 123/5 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งแต่เดิมมีความผิดเฉพาะกรณีที่จูงใจให้สินบนเพื่อให้เจ้าพนักงานกระทำการ ไม่กระทำการหรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่เท่านั้น ให้รวมถึงการให้สินบนในกรณีจูงใจให้เจ้าหน้าที่กระทำการตามหน้าที่ด้วย เพื่อเป็นการตัดวงจรแห่งการให้และรับสินบนไปโดยสิ้นเชิง

ประการที่สอง เพิ่มเติมข้อความในบทบัญญัติเรื่องการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ตาม มาตรา 143 มาตรา 144 มาตรา 148 มาตรา 149 มาตรา 201 และมาตรา 202 แห่งประมวล กฎหมายอาญา และมาตรา 123/4 และมาตรา 123/5 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยขยายคำว่า “หรือประโยชน์อื่นใด” เป็น “หรือประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินหรือไม่ก็ตาม” เพื่อให้ ครอบคลุมถึงประโยชน์อย่างอื่น ๆ ให้ครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีประโยชน์ที่มีใช้ทรัพย์สิน โดยตรง เป็นต้นว่าการพาสาวสวยมาให้เจ้าหน้าที่ร่วมหลับนอนด้วย หรือการสัญญาว่าจะให้ ตำแหน่งที่ปรึกษาของบริษัทในอนาคต

ประการที่สาม เพิ่มเติมเหตุผลโทษหรือยกเว้นโทษแก่ผู้ให้สินบนหรือผู้ที่เป็นคนกลาง ซึ่งให้เบาะแสในการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ในมาตรา 143 มาตรา 144 และมาตรา 167 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และมาตรา 123/5 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. เนื่องจากการให้เบาะแสหรือ ข้อมูลการทุจริตจะช่วยให้สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้มากขึ้นอีกทั้งยังช่วยลด จำนวนการแสวงหาประโยชน์ได้อีกทางหนึ่ง

ประการที่สี่ เพิ่มถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ว่าด้วยเรื่องการห้าม ประกอบอาชีพบางอย่างภายหลังจากพ้นตำแหน่งหน้าที่ในภาครัฐ ซึ่งให้ครอบคลุมไปถึงการใช้ ข้อมูลภายในหน่วยงานภาครัฐ เพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ หรือกระทำการใด ๆ โดยทุจริตอันมีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา หรือการอนุญาตด้วย

ประการที่ห้า เพิ่มเติมบทบัญญัติลงในกฎหมายเฉพาะที่ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัยของหน่วยงาน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่พิจารณาว่าจะมีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยหรือไม่ กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตที่ศาลปกครองเพิกถอน โดยมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้นั้นได้ทำคำสั่งทางปกครองดังกล่าวโดยไม่สุจริต

ประการที่หก แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. ให้หมายความทั้งประโยชน์ที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ และประโยชน์ที่ไม่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ด้วย

3. มิติเรื่องความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

หน่วยงานควรนำการใช้เทคโนโลยีเข้ามาเป็นเครื่องช่วยอำนวยความสะดวกในทุกขั้นตอนของการอนุญาต และควรเข้าร่วมโครงการกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 โดยเฉพาะการชำระค่าธรรมเนียมแทนการต่ออายุใบอนุญาต การให้ศูนย์รับคำขออนุญาตเป็นผู้ดำเนินการรับส่งเรื่องให้แก่หน่วยงานผู้อนุญาต โดยให้ประชาชนหรือผู้ประกอบการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่อนุญาตน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็วและมีความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ควรจัดทำคู่มือปฏิบัติงานพร้อมตัวอย่างการวินิจฉัยที่ได้เคยปรากฏมาก่อน เพื่อให้เป็นแนวทางแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการตีความถ้อยบัญญัติของกฎหมาย และเพื่อให้เกิดความเข้าใจไปในทำนองเดียวกัน การมีคู่มือปฏิบัติงานเช่นนี้ย่อมสร้างความมั่นใจแก่เจ้าหน้าที่รัฐและผู้ประกอบการว่าการกระทำของตนถูกต้องตามกฎหมายและแนวปฏิบัติของหน่วยงานผู้อนุญาต แต่อย่างไรก็ตาม คู่มือดังกล่าวไม่ผูกพันเจ้าหน้าที่ที่จะต้องวินิจฉัยไปตามนั้นเสมอไป เพราะเจ้าหน้าที่ยังมีดุลพินิจโดยอิสระในการวินิจฉัยเรื่องใดๆ ก็ตาม ทั้งนี้ ควรมีการระบุเหตุผลเอาไว้ในคำสั่งด้วยว่าที่อนุญาตหรือไม่อนุญาตนั้นเป็นเพราะเหตุใด เหตุผลดังกล่าวนอกจากจะเป็นข้อมูลแล้วยังเป็นหลักฐานให้แก่หน่วยงาน ผู้บังคับบัญชาและผู้ขออนุญาต ตลอดจนผู้ที่มีอำนาจควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ด้วย

รายการอ้างอิง

- Convention drawn up on the basis of Article K.3 (2)(c) of the Treaty on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of *Member States of the European Union*, Official Journal C 195 of 25 June 1997.
- Kindhäuser, U. (2011). Voraussetzungen strafbarer Korruption in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, 6, 461-469.
- Baldwin, R. (2012). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Baßlsperger, M. (2009). *Einführung in das neue Beamtenrecht*. Heidelberg: Rehm.
- Foster, S. (2005). *German Legal System and Laws*. Oxford: Oxford University Press.
- Walther, F. (2010). ZR Das Korruptionsstrafrecht des StGB. *JURA - Juristische Ausbildung*, 32(7), 511-520.
- Tan, D. (2013). An Analysis of Substantive Review in Singapore Administrative Law. *Singapore Academy of Law Journal*, 25, 296-324.
- กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จิรนิติ หะวานนท์. (2543). *คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). *กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พัสสน ดันติเตมิท. (2555). *ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157*. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายอาญา, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์.
- สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. (ม.ป.ป.). *สรุปหลักกฎหมายปกครอง เรื่อง
ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง*. เอกสารอัดสำเนา.
- อนุวัฒน์ บุญนันท. (2554). *การควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยองค์กร ตุลาการใน
ระบบกฎหมายของอังกฤษและระบบกฎหมายไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต,
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). *การปฏิรูป : คณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ*. วันที่ค้นข้อมูล 10 มีนาคม 2559, จาก
http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/mar2559-1.pdf
HM Government. (n.d.). *UK Anti-Corruption Plan*. Retrieved May 12,
2017, from [https://www.gov.uk/government/publications/uk-anti-
corruption-plan](https://www.gov.uk/government/publications/uk-anti-corruption-plan)
- Ing Loong Yang & Wang, T. (n.d.). *Bribery and Corruption: Singapore*.
Retrieved May 12, 2017, from [https://m.lw.com/thoughtLeadership/global-
legal-insights-bribery-and-corruption-singapore](https://m.lw.com/thoughtLeadership/global-legal-insights-bribery-and-corruption-singapore)
-

การพัฒนากฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์
ของประชาชนในระบบหลักประกันสุขภาพ
ของประเทศไทย

The Law Development for the Protection of
Interest of People in Health Security
System of Thailand

จิตาภา พรยิ่ง*

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์**

* นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยประเภทบัณฑิตศึกษาจาก
สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติประจำปี 2557

Lecturer at the Faculty of Political Science and Law, Burapha University, Thailand

** ศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

Director of Doctor of Philosophy Program, Sripatum University

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอถึงความไม่เสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ในหลักประกันสุขภาพของประชาชนตามกฎหมาย ซึ่งไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายระหว่างประเทศและประเทศที่พัฒนาแล้ว 6 ประเทศ คือ อังกฤษ นิวซีแลนด์ ราชอาณาจักรสวีเดน สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่นวิธีวิทยาการวิจัยที่ใช้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การระดมความคิดเห็นกลุ่มเจาะจง และการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ

ผลการวิจัยพบว่า การคุ้มครองสิทธิประโยชน์หลักประกันสุขภาพ แยกเป็น 3 ระบบตามสถานภาพของประชาชน 3 สถานภาพ คือ ข้าราชการ ตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการรักษายาบาล พ.ศ. 2553 ลูกจ้างตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และประชาชนทั่วไปตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 สิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพมีความแตกต่างกันในด้านสิทธิเลือกใช้บริการสถานพยาบาล สิทธิการได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้น เจ็บเวลาของการเกิดสิทธิคุ้มครอง การเข้าถึงบริการกรณีเจ็บป่วยและการเข้าถึงบริการของสตรีมีครรภ์ การจ่ายเงินสมทบกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร ตามแตกต่างกันนี้เป็นความไม่เสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และไม่สอดคล้องกับหลักสากลและต่างประเทศที่พัฒนาแล้ว ข้อค้นพบได้นำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข และเพิ่มเติมบทบัญญัติพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการรักษายาบาล พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 โดยจัดทำเป็นร่างกฎหมายต้นแบบเพื่อความเสมอภาคของประชาชนในการได้รับคุ้มครองสิทธิประโยชน์จากระบบหลักประกันสุขภาพ

การวิจัยมีข้อเสนอแนะด้านกฎหมายด้วยการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ นโยบายด้านสุขภาพด้วยการดำเนินการให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนทุกสถานภาพที่จะได้รับการคุ้มครองด้านสุขภาพที่เท่าเทียมกัน ด้านการบริหารจัดการด้วยการคำนึงถึงสิทธิประโยชน์สูงสุดของประชาชนในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพอย่างมีประสิทธิภาพและมาตรฐานเดียวกันและจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ

คำสำคัญ : หลักประกันสุขภาพ, ความเสมอภาค, สิทธิประโยชน์, การคุ้มครอง, กฎหมาย

Abstract

The aim of this research article was to present the inequality in the protection of security interest of people according to laws on Health Security System which are differences and non-conformities to the Constitution of Kingdom of Thailand and international principles and six developed countries i.e., England, New Zealand, Sweden, France, Germany and Japan as well. The research methodology is qualitative research consisting of documentary research, in-depth interview, brainstorming in focus group, and participation design, co-design.

The research found that the protection rights under the Health Security System were divided into three categories based on occupational citizen status; the civil servant according to the Royal Decree on Medical Welfare B.E.2533; employees according to the Social Security Act B.E. 2533; and general citizens according to the National Health Security Act B.E. 2545. The rights and health interests under Health Security System are inequaled in terms of the rights to hospital selection, the rights to primary financial aid, the beginning of health coverage, the rights to access healthcare services in the time of sickness, the right to access healthcare service for pregnant women, the Health Security funding payment in the time of sickness and child birth. These differences in rights represent an inequality under the Thai Constitution and not relevant to universal and developed countries' principles.

The research recommendation is to amend the Royal Decree on Medical Welfare B.E. 2533; Social Security Act BE 2533; and the National Health Security Act B.E. 2545 which will be a Model Law for the people to obtain an equality protection under Health Security System. Therefore, the health policy should grant the equal rights in Health Security System with efficiency and attainable standard to all Thai citizen.

Keywords : Health Security System, Equality, Security interest, Protection, law

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีการพัฒนาประเทศต่อเนื่องกันมานับตั้งแต่การใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) จนปัจจุบันการพัฒนาประเทศอยู่ในแผนพัฒนาฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ทิศทางการพัฒนามุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นภาคนำทางเศรษฐกิจ ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้นแต่ก็ต้องเผชิญกับปัญหามลพิษจากอุตสาหกรรมและรวมถึงมลพิษอื่นๆ อีกมากมาย นอกจากนี้ยังมีปัญหาจากพฤติกรรมผู้บริโภคและสภาพแวดล้อมที่เป็นปัจจัยเสี่ยงของการเกิดโรคนำไปสู่ปัญหาด้านสุขภาพและอนามัยของประชาชน อันเป็นสาเหตุสำคัญของการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล โดยเฉพาะคนยากจน และหากประเทศใดมีประชาชนเจ็บป่วยมากย่อมสะท้อนให้เห็นถึงมาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชาชนต่ำซึ่งองค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) ได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาด้านสุขภาพของประชากรทั่วโลกจึงมีข้อกำหนดโดยธรรมนูญขององค์การอนามัยโลก ค.ศ. 1946 (Constitution of the World Health Organization, 1946) กำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ คือ การที่ประชากรโลกมีสุขภาพอนามัยที่ดี

สำหรับด้านสุขภาพและอนามัยของประชาชนนั้นรัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญที่จะให้คนไทยมีสุขภาพที่สมบูรณ์ทั้งด้านร่างกายและจิตใจ เพื่อเป็นตัวชี้วัดถึงคุณภาพชีวิตที่ดี สะท้อนความเป็นอยู่ที่ยั่งยืน รวมถึงศักยภาพของคนในสังคมในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้เจริญก้าวหน้า จึงมีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 12 เพื่อให้เป็นนโยบายหลักประการหนึ่งสำหรับทุกรัฐบาลที่จะดำเนินการให้ประชาชนมีการคุ้มครองสิทธิด้านสุขภาพ

แต่สิ่งที่เป็นปัญหามาไปสู่การวิจัยก็คือ หลักประกันสุขภาพที่รัฐบาลให้การคุ้มครองนั้นมีความไม่เสมอภาคกัน เนื่องจากการคุ้มครองอยู่ภายใต้กฎหมาย 3 ฉบับ คือ เป็นข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2553 เป็นลูกจ้างตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และเป็นประชาชนทั่วไปตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ที่แยกการคุ้มครองตามสถานภาพของประชาชนทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกัน ซึ่งอาจจะขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และไม่เป็นไปตามหลักสากลด้านสุขภาพ รวมทั้งมีความแตกต่างจากการคุ้มครองด้านสุขภาพของประเทศพัฒนาแล้ว ดังนั้น การวิจัยจึงมีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์ หาคำตอบเพื่อหาความแตกต่างในการ

คุ้มครองสุขภาพที่แสดงถึงความไม่เสมอภาคในการคุ้มครองเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เกิดความเสมอภาคกัน โดยไม่คำนึงถึงสถานภาพของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

สมมุติฐานการวิจัย (Hypothesis)

การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพของประชาชนถูกกำหนดโดยสถานภาพของประชาชนตามกฎหมาย 3 ฉบับ คือ ข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2553 ลูกจ้างตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 4) 2558 และประชาชนทั่วไปตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ซึ่งมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดความไม่เสมอภาค ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและไม่สอดคล้องกับหลักสากลกฎหมายระหว่างประเทศและต่างประเทศ การดำเนินการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคกัน จึงเป็นการพัฒนากฎหมายที่ให้การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพของประชาชน

วิธีดำเนินการวิจัย (Research Methodology)

การวิจัยได้ใช้วิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ 6 ฉบับ คือ หลักสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights, 1948) เป็นจารีตประเพณีที่ประกันศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งประเทศภาคีสหประชาชาติจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติกิจการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1996 (International Covenant on Civil and Political Rights, 1996) เป็นข้อบัญญัติที่ให้การคุ้มครองพลเมืองของประเทศที่จะมีสิทธิและโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่ไม่จำกัดเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนาหรือสังคมกำเนิด หรือสถานะอื่นๆ กติการะหว่างประเทศว่า

ด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR เป็นข้อบัญญัติที่ให้รัฐภาคีรับเอาสิทธิของทุกคนที่จะมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นได้ อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 (Convention on the Elimination of All Discrimination against Women, 1979) เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ให้การคุ้มครองสตรีมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ทำให้สตรีด้อยสิทธิเมื่อเทียบกับเพศอื่นและอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ฉบับที่ 102 ค.ศ. 1952 (International Labor Organization No.102 Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952) เป็นกฎหมายที่ให้การคุ้มครองสิทธิแก่ผู้ใช้แรงงาน รวมทั้งธรรมนูญขององค์การอนามัยโลก ค.ศ. 1946 (Constitution of the World Health Organization, 1946) ที่กำหนดให้ประเทศภาคีดำเนินการเพื่อให้ประชากรมีสุขภาพและอนามัยดีและหลักการคุ้มครองสุขภาพของประเทศพัฒนาแล้ว 6 ประเทศ คือ อังกฤษ นิวซีแลนด์ ราชอาณาจักรสวีเดน สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่น เพื่อการเปรียบเทียบกับหลักการคุ้มครองสุขภาพของประเทศไทย วิธีดำเนินการวิจัยอีกวิธีที่นำมาใช้ คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) กลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับหลักประกันสุขภาพ ประกอบด้วย ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ประธานมูลนิธิคุ้มครองผู้บริโภค ผู้อำนวยการสาธารณสุขจังหวัด ผู้แทนกลุ่มผู้ใช้สิทธิแรงงาน และการระดมความคิดเห็นด้วยการสนทนากลุ่มเจาะจง (Focus Group) กลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับหลักประกันสุขภาพ ประกอบด้วย ข้าราชการบำนาญ ผู้แทนกลุ่มคนรักหลักประกันสุขภาพ ผู้แทนกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ผู้แทนผู้ให้บริการจากโรงพยาบาลและหน่วยงานสาธารณสุขจากหลายจังหวัด วิธีวิทยาการวิจัยทั้งสองวิธีนี้เป็นการรวบรวมข้อมูลเชิงลึกถึงความคิดเห็นและปัญหาต่างๆ จากหลักประกันสุขภาพของไทยที่พวกเขามีประสบการณ์ ซึ่งเป็นข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์หาคำตอบตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย วิธีดำเนินการวิจัยอีกวิธีหนึ่ง ที่นำมาใช้ คือ การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participation Design, Co-Design) เป็นการให้กลุ่มประชากรที่มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) กับหลักประกันสุขภาพทั้งที่เป็นผู้ให้บริการกับผู้รับบริการและนักวิชาการได้มีส่วนร่วมในการออกแบบกฎหมายที่จะปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ ซึ่งคำตอบที่ได้จากการทำ Co-Design นี้ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ร่วมกับร่างปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ผู้วิจัยได้จัดทำไว้แล้ว

เพื่อจะได้ร่างกฎหมายที่มีความสมบูรณ์ ที่จะเป็นต้นแบบสำหรับการนำไปใช้ได้ต่อไป และเมื่อการวิจัยได้คำตอบแล้วจึงนำไปสู่การระดมความคิดเห็น (Hearing) จากผู้ที่เกี่ยวข้องอีกครั้ง เพื่อความครบถ้วนสมบูรณ์ของผลการวิจัย

ข้อค้นพบจากการวิจัย

1. การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพตามหลักการสากลของกฎหมายระหว่างประเทศและประเทศพัฒนา

การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนในระบบหลักประกันสุขภาพเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่พึงได้รับการคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยมีกฎหมายระหว่างประเทศกำหนดไว้ชัดเจน คือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights, 1948) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights, 1967) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. 1967 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1967) อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 (Convention on the Elimination of All Discrimination against Women, 1979) ธรรมนูญองค์การอนามัยโลก ค.ศ. 1948 (Constitution of the World Human Rights Organization, 1948) และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ ฉบับที่ 102 ค.ศ. 1952 (International Labor Organization No.102 Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952) กฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งชี้ถึงหลักประกันสุขภาพที่กล่าวได้ว่าเป็นสากลมีอยู่ 9 ข้อ คือ

- ข้อ 1 สิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมได้รับการคุ้มครอง
- ข้อ 2 การให้ประชาชนมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นได้
- ข้อ 3 ความเสมอภาคและการคุ้มครองเท่าเทียมกันตามกฎหมาย
- ข้อ 4 สิทธิเสมอภาคในการเข้าถึงบริการสาธารณะด้านหลักประกันสุขภาพ
- ข้อ 5 การไม่เลือกปฏิบัติด้านสุขภาพด้วยเหตุทางสถานะหรือทางสังคม
- ข้อ 6 สิทธิและโอกาสที่ไม่ถูกจำกัดในการเข้าถึงบริการสาธารณะด้านสุขภาพ

ข้อ 7 การรับรองสิทธิในสวัสดิการสังคมและการประกันสังคม

ข้อ 8 สิทธิการเข้าถึงบริการสาธารณะทางการแพทย์และการรักษาพยาบาล

ข้อ 9 หลักการห้ามเลือกปฏิบัติต่อสตรีมีครรภ์

สำหรับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนในหลักประกันสุขภาพของต่างประเทศนั้น แยกระบบการให้บริการหลักประกันสุขภาพของต่างประเทศ ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบหลักประกันสุขภาพรูปแบบเดียว คือ ประเทศอังกฤษ นิวซีแลนด์ ราชอาณาจักรสวีเดน และกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบหลักประกันสุขภาพหลายรูปแบบ คือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่นทั้ง 6 ประเทศ เมื่อนำเอาระบบหลักประกันสุขภาพมาเปรียบเทียบกับหลักสากล พบว่า มีหลักสากลครบทั้ง 9 ข้อ

2. การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนในหลักประกันสุขภาพของไทย

ประเทศไทยให้การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ในหลักประกันสุขภาพเป็น 3 ระบบ โดยแยกตามสถานะภาพของประชาชนที่กฎหมายกำหนดไว้ 3 สถานภาพ คือ ระบบสวัสดิการข้าราชการ ตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการข้าราชการ พ.ศ. 2553 ระบบประกันสังคมลูกจ้าง ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติสำหรับประชาชนทั่วไปตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ผลของการวิจัยพบว่า การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพของประชาชนทั้ง 3 ระบบ มีความแตกต่างกัน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคกันทำให้ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันถึง 3 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2540 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 52 วรรคหนึ่ง “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2550 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ 9 สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ มาตรา 51 วรรคหนึ่ง “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย” วรรคสอง “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขจากรัฐ ซึ่งต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ”

วรรคสาม “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐอย่างเหมาะสมโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและทันต่อเหตุการณ์” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 47 ที่มีบทบัญญัติ ในลักษณะเดียวกัน บัญญัติรับรองสิทธิไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและผู้ป่วยมีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ความแตกต่างในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ในการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพที่เป็นผลจากการวิจัยมีในด้านต่างๆ ดังนี้

1) สิทธิการเลือกใช้สถานพยาบาล การวิจัยพบว่า กลุ่มผู้ใช้สิทธิระบบสวัสดิการข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการข้าราชการ พ.ศ. 2553 มาตรา 4 ถูกจำกัดสิทธิการเลือกใช้สถานพยาบาลราชการสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดที่อยู่ภายใต้โครงสร้างหน่วยงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาค สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ด้วยเหตุผลที่ว่าไม่ใช้สถานพยาบาลส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ ขณะที่กลุ่มจ้างผู้ใช้สิทธิประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 59 วรรคหนึ่งและวรรคสอง มีสิทธิในการเลือกใช้สถานพยาบาลของรัฐหรือสถานพยาบาลของเอกชนได้ แต่ก็ถูกจำกัดสิทธิให้ใช้สถานพยาบาลที่เป็นคู่สัญญากับสำนักงานประกันสังคมได้เพียงเฉพาะในเขตจังหวัดที่ทำงานประจำหรือที่พักอาศัยอยู่เท่านั้น ส่วนผู้ใช้สิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 7 ใช้สถานพยาบาลเฉพาะที่ได้ลงทะเบียนในเขตพื้นที่อยู่อาศัยเป็นหน่วยบริการของตนแล้วเท่านั้น

จึงสรุปได้ว่าการคุ้มครองสิทธิในการเลือกใช้สถานพยาบาลของรัฐของกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ มีความแตกต่างกันในเรื่องการถูกจำกัดสิทธิในการเข้าถึงสถานพยาบาลความแตกต่างกันในการเลือกใช้สถานพยาบาลนี้ไม่สอดคล้องกับต่างประเทศทั้ง 6 ประเทศ ที่ให้สิทธิในการเข้ารับบริการในสถานพยาบาลได้ทุกแห่ง และเมื่อเปรียบเทียบกับหลักสากล พบว่า มีความแตกต่างไม่สอดคล้องกับหลักสากล กำหนดรับรองสิทธิของประชาชนตามธรรมนูญองค์การอนามัยโลก ค.ศ.1948 (Constitution of the World Health Organization) มาตรา 1 และปฏิญญาสากลว่า

ด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 25 (1) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1967 ข้อ 9

2) สิทธิได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้น การวิจัยพบว่า กลุ่มผู้ใช้สิทธิพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการข้าราชการ พ.ศ. 2553 ไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิเงินช่วยเหลือเบื้องต้นในการบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการเข้ารับบริการสาธารณสุข ขณะที่กลุ่มผู้ใช้สิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (บัตรทอง) ได้รับสิทธิตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 41 และกลุ่มผู้ใช้สิทธิในระบบประกันสังคมได้รับสิทธิตามพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 มาตรา 63 (7) แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างไม่เสมอภาคกันของประชาชนภายใต้ระบบหลักประกันสุขภาพทั้งสามกองทุนในด้านของสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้น ความแตกต่างกันในด้านนี้ ไม่สอดคล้องกับประเทศนิวซีแลนด์และสวีเดนที่กฎหมายกำหนดให้เงินช่วยเหลือกับประชาชน กรณีได้รับความเสียหายจากผู้ให้บริการทางการแพทย์ส่วนหลักสากลไม่ได้รับรองสิทธิด้านเงินช่วยเหลือเบื้องต้นไว้เนื่องจากเป็นเรื่องการบริหารจัดการภายในของแต่ละประเทศ

3) เงื่อนไขการเกิดสิทธิคุ้มครอง การวิจัยพบว่า ผู้ใช้สิทธิประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 มาตรา 5 มาตรา 34 และมาตรา 47 กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้ชัดเจนในเรื่องเวลาเริ่มต้นของการเกิดสิทธิแห่งการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้าง ซึ่งยังมีเงื่อนไขการเกิดสิทธิคุ้มครองด้วยเหตุที่ให้ลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน แต่สิทธิที่จะได้รับก็ยังไม่เกิดจนกว่าจะถึงเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขอันเป็นการบังคับก่อนเกิดสิทธิ จึงเท่ากับเป็นการสร้างเงื่อนไขและเงื่อนไขการคุ้มครองสิทธิให้แก่ลูกจ้างขณะที่ผู้ใช้สิทธิสวัสดิการข้าราชการตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2553 มาตรา 4 ได้รับคุ้มครองสิทธิเมื่อเข้ารับราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ส่วนผู้ใช้สิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 3 และมาตรา 5 สิทธิคุ้มครองมีตั้งแต่เมื่อเกิดมีสภาพบุคคล ความแตกต่างในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ในหลักประกันสุขภาพนี้แสดงให้เห็นถึงสิทธิของประชาชนทั้งสามระบบที่ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายไม่เสมอภาคกัน ซึ่งความแตกต่างกันในด้าน

นี้ไม่สอดคล้องกับประเทศอังกฤษ นิวซีแลนด์ สวีเดน และญี่ปุ่นที่ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขเวลาการเกิดสิทธิคุ้มครองในการให้ประชาชนเข้ารับบริการสาธารณสุข อีกทั้งไม่สอดคล้องกับหลักสากล ตามปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 ข้อ 21 (2) ข้อ 25 (1) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1967 ข้อ 25 (c)

4) เงื่อนไขสิทธิเข้าถึงบริการกรณีเจ็บป่วย การวิจัยพบว่า ผู้ใช้สิทธิประกันสังคมกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยมีเงื่อนไขในการได้รับการบริการทางการแพทย์ด้วยการกำหนดเป็นเงื่อนไขให้ลูกจ้างจ่ายเงินสมทบสามเดือนครบถ้วนก่อนที่จะได้รับสิทธิตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 62 ขณะที่พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2553 มาตรา 4 ผู้ใช้สิทธิสวัสดิการข้าราชการได้รับสิทธิบริการทางการแพทย์ทันทีเมื่อเข้ารับราชการ และพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 3 และมาตรา 5 ผู้ใช้สิทธิได้รับการบริการทางการแพทย์ได้ทันทีตั้งแต่เกิดและสมบูรณ์เมื่อได้ลงทะเบียนเพื่อเลือกหน่วยบริการประจำทั้งสองระบบให้สิทธิทางการแพทย์ทันทีเหมือนกัน ขณะที่ระบบประกันสังคม ผู้มีสิทธิต้องรอเงื่อนไขให้ครบสามเดือนจึงจะเกิดสิทธิได้รับการบริการทางการแพทย์ แสดงให้เห็นว่าระบบหลักประกันสุขภาพ ทั้งสามระบบ คือ ระบบประกันสังคม ระบบสวัสดิการข้าราชการและระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มีความแตกต่างไม่เสมอภาคกันตามกฎหมาย ซึ่งความแตกต่างกันในด้านนี้ไม่สอดคล้องกับประเทศอังกฤษ นิวซีแลนด์ สวีเดน และญี่ปุ่น ที่ไม่มีข้อกำหนดเงื่อนไขเวลาการเกิดสิทธิคุ้มครองในการให้ประชาชนเข้ารับบริการสาธารณสุข เมื่อเปรียบเทียบกับหลักสากล พบว่า ไม่สอดคล้องกับหลักสากล ตามปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 ข้อ 7 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ค.ศ.1967 ข้อ 2 (2) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1967 ข้อ 26 และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ฉบับที่ 102 ค.ศ. 1952

5) เงื่อนไขสิทธิเข้าถึงบริการของสตรีมีครรภ์ การวิจัยพบว่า ผู้ใช้สิทธิประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 มาตรา 65 กำหนดให้ลูกจ้างผู้ประกันมีสิทธิได้รับประโยชน์กรณีคลอดบุตร สำหรับตนเองหรือภริยา โดยต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าเดือนก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ ขณะที่ผู้มีสิทธิระบบสวัสดิการข้าราชการได้รับบริการโดยไม่มีเงื่อนไขและเงื่อนไข และไม่ต้องจ่ายเงินสมทบตามพระราชบัญญัติการเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2553 มาตรา 4 ส่วนผู้ใช้สิทธิหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 3 ได้รับบริการทางการแพทย์ทันที ทั้งก่อนคลอดบุตรและหลังคลอดบุตรเพียงมีบัตรประชาชนใบเดียว และไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเพื่อให้ได้รับสิทธิ เฉพาะผู้มีสิทธิระบบประกันสังคมเพียงกลุ่มเดียวที่มีเงื่อนไขจะไม่ได้รับบริการทางการแพทย์ทันที เนื่องจากต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม 5 เดือนให้ครบก่อน เพื่อจะได้รับสิทธิบริการทางการแพทย์ แสดงให้เห็นถึงผู้ใช้สิทธิในหลักประกันสุขภาพทั้งสามระบบ มีความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของสตรีมีครรภ์ ระบบประกันหลักประกันสุขภาพระหว่างประชาชนทั้งสามกลุ่มในการได้รับสวัสดิการจากรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 ซึ่งความแตกต่างกันในด้านนี้ไม่สอดคล้องกับต่างประเทศทั้งหกประเทศ ที่ให้การคุ้มครองสิทธิของสตรีมีครรภ์ในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขทางการแพทย์ อีกทั้งความแตกต่างกันในด้านนี้ไม่สอดคล้องกับหลักสากลตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 7 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. 1967 ข้อ 10 (2) ประกอบกับอนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1997 ข้อ 1 และข้อ 12 (1) (2)

6) การจ่ายเงินสมทบกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร การวิจัยพบว่า ผู้ใช้สิทธิประกันสังคมเพียงกลุ่มเดียวที่ถูกบังคับให้มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบในการเข้ารับบริการด้านสาธารณสุขก่อนที่จะได้รับบริการทางการแพทย์กรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร นอกจากนี้ ยังมีเงื่อนไขในการได้รับสิทธิประโยชน์ในการเข้ารับบริการ ด้วยเหตุที่ต้องรอส่งเงินสมทบให้ครบตามที่กำหนดไว้ จึงจะเกิดสิทธิได้รับบริการทางการแพทย์ ขณะที่อีกสองกลุ่ม คือ ข้าราชการและประชาชนทั่วไปไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบแต่อย่างใด แต่กลับได้รับสิทธิทันทีโดยไม่มีเงื่อนไข

และเงื่อนไขเวลา แสดงให้เห็นถึงความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของรัฐตามที่ได้รับสิทธิในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 47 และความแตกต่างกันในด้านนี้ไม่สอดคล้องกับประเทศอังกฤษและนิวซีแลนด์ เพราะทั้งสองประเทศไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้ประชาชนต้องจ่ายเงินสมทบเพื่อเข้ารับบริการสาธารณสุขจากรัฐ ส่วนหลักสากลไม่ได้กำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน เนื่องจากเป็นเรื่องการบริหารจัดการภายในของแต่ละประเทศ

3. การปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมาย

ข้อค้นพบจากผลการวิจัยดังกล่าว ย่อมชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของหลักประกันสุขภาพใน 3 ระบบ ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคที่รัฐให้การคุ้มครองและรับรองสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดไว้ ซึ่งคำตอบจากการวิจัยนี้นำไปสู่การปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมาย 3 ฉบับ คือ พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 โดยการปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมเฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้องที่แสดงถึงความแตกต่างกันในการได้รับการคุ้มครองด้านสุขภาพที่ไม่เท่าเทียมกัน เพื่อให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการได้รับการคุ้มครองจากรัฐด้านสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพ

ผลการวิจัยจึงสรุปได้ตามสมมติฐานที่ตั้งไว้นั้น มีความถูกต้องเพราะข้อค้นพบที่เป็นคำตอบของการวิจัยแสดงถึงความไม่เสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน จึงนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายเพื่อให้เป็นต้นแบบสำหรับการนำไปปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ โดยมีสาระสำคัญของร่างกฎหมายต้นแบบดังนี้ (ข้อความที่ขีดเส้นใต้เป็นการปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมาย)

(1) พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2553

สิทธิได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้น

มาตรา 4 เป็นคำนิยาม ค่ารักษาพยาบาลกำหนดไว้ 8 ข้อ โดยไม่มีบทบัญญัติคำนิยามด้านเงินเยียวยาความเสียหายเบื้องต้นจึงจำเป็นที่จะต้องเพิ่มข้อ 9

**มาตรา 4 (9) “เงินเยียวยาความเสียหายเบื้องต้นให้กับผู้มีสิทธิหรือบุคคล
ในครอบครัวของผู้มีสิทธิ ในการได้รับความเสียหายเกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาล
ในสถานพยาบาลของรัฐ”**

สิทธิการเลือกใช้สถานพยาบาลราชการสังกัดกระทรวงสาธารณสุข

คำนิยามคำว่า “สถานพยาบาลของทางราชการ” ในมาตรา 4 ไม่ได้ครอบคลุมถึงสถานพยาบาลราชการสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ทำให้ข้าราชการไม่สามารถจะใช้สิทธิบริการด้านสุขภาพจากสถานพยาบาลแห่งนี้ได้ จึงได้เพิ่มเติมสาระสำคัญในคำนิยามมาตรา 4

“สถานพยาบาลของทางราชการ” หมายความว่า สถานพยาบาลซึ่งเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และให้รวมถึงสถานพยาบาลของมหาวิทยาลัยของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กรุงเทพมหานคร สภาวิชาชีพ และองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก โรงพยาบาลประสาธมิตร สถานพยาบาลราชการสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และสถานพยาบาลอื่นตามที่กระทรวงการคลังกำหนด”

**(2) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 สิทธิการใช้
สถานพยาบาลนอกเขตพื้นที่จังหวัด**

การที่กฎหมายกำหนดให้ลูกจ้างใช้สิทธิรับบริการทางการแพทย์ในสถานพยาบาลที่เป็นคู่สัญญาได้เฉพาะเขตจังหวัดที่ลูกจ้างทำงานหรือที่อยู่อาศัยเท่านั้นตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 59 วรรคสอง เป็นการจำกัดสิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของลูกจ้าง ดังนั้น เพื่อให้ลูกจ้างได้เข้าถึงบริการในสถานพยาบาลที่อยู่นอกเขตพื้นที่จังหวัดได้ทุกแห่งโดยไม่ถูกจำกัดสิทธิ จึงเป็นประเด็นในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 59 วรรคหนึ่ง “ให้เลขาธิการประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตท้องที่และชื่อสถานพยาบาลที่ผู้ประกันตนหรือคู่สมรสของผู้ประกันตน มีสิทธิไปรับบริการทางการแพทย์ได้” วรรคสอง “ผู้ประกันตนหรือคู่สมรสของผู้ประกันตน ซึ่งมีสิทธิได้รับบริการทางการแพทย์ ถ้าทำงานหรือมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตท้องที่ใด ให้ไปรับบริการทางการแพทย์

จากสถานพยาบาลตามวรรคหนึ่งที่อยู่ในเขตท้องที่นั้น รวมถึงให้ผู้ประกันตนหรือคู่สมรสมีสิทธิได้รับบริการทางการแพทย์จากสถานพยาบาลตามวรรคหนึ่งที่อยู่ในเขตท้องที่อื่นได้ทุกแห่ง”

เงื่อนไขเวลาการเกิดสิทธิคุ้มครอง

ความแตกต่างของการได้รับสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพของประชาชนในสถานะของการเป็นลูกจ้างเมื่อเปรียบเทียบกับประชาชนในสถานภาพอื่นก็คือ กฎหมายกำหนดให้ลูกจ้างจะต้องมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม เพื่อให้เกิดสิทธินี้แต่ก็ยังคงเป็นปัญหาสิทธิที่จะได้รับนั้นถูกกำหนดโดยเงื่อนไขของระยะเวลาที่จะเกิดสิทธิ โดยที่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 5 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 มาตรา 47 กำหนดเงื่อนไขเอาไว้ว่า...ให้ลูกจ้างมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเพื่อก่อให้เกิดสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน และให้นายจ้างมีหน้าที่หักค่าจ้างทุกครั้งที่ยื่นค่าจ้าง โดยให้ถือว่ามีการจ่ายเงินสมทบของลูกจ้างแล้วตั้งแต่วันถึงกำหนดจ่ายค่าจ้างเพียงเท่านี้ ทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพทันที ต้องรอให้ครบเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน การที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขเอาไว้เช่นนี้ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิที่มีความแตกต่างกับสิทธิที่ประชาชนในสถานภาพอื่นได้รับ จึงเป็นประเด็นนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 5 “ผู้ประกันตน” หมายความว่า ผู้ซึ่งจ่ายเงินสมทบอันก่อให้เกิดสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน และได้รับบริการทางการแพทย์เมื่อขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้” พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 มาตรา 34 วรรคแรก “ให้นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ยื่นแบบรายการขึ้นทะเบียนนายจ้างและแบบรายการขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนต่อสำนักงานภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ลูกจ้างนั้นเป็นผู้ประกันตน ทั้งนี้ ตามแบบและวิธีการที่เลขาธิการประกาศกำหนด ”

วรรคสอง “เมื่อนายจ้างได้ยื่นแบบรายการขึ้นทะเบียนลูกจ้างเป็นผู้ประกันตนต่อสำนักงานประกันสังคมแล้ว ให้ลูกจ้างมีสิทธิได้รับบริการทางการแพทย์ตามบทบัญญัติมาตรา 62 และมาตรา 65 นับตั้งแต่วันที่นายจ้างยื่นแบบรายการขึ้นทะเบียนลูกจ้างตามวรรคหนึ่ง”

เงื่อนไข สิทธิเข้าถึงบริการกรณีเจ็บป่วย

การได้รับบริการทางการแพทย์ เป็นสิทธิที่กฎหมายให้การคุ้มครองแก่ประชาชน ไม่ว่า จะอยู่ในสถานภาพใดหากประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย แต่ในกรณีของลูกจ้างแม้ว่ากฎหมายจะ ได้ให้สิทธิเช่นเดียวกัน แต่สิทธิของลูกจ้างกฎหมายกำหนดให้เมื่อปรากฏว่าลูกจ้างประสบ อันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ซึ่งสามารถจะเข้ารับบริการทางการแพทย์ได้ แต่ก็ต้องทำการจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมครบ 3 เดือนก่อน ตามพระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 62 เป็นการสร้างเงื่อนไขอันเป็นเงื่อนไขการเข้าถึงบริการ สาธารณสุขของลูกจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างได้รับสิทธิบริการทางการแพทย์ทันที ซึ่งมีความแตกต่างจาก ประชาชนในสถานภาพอื่นอันแสดงถึงความไม่เสมอภาคในการได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ ด้านสุขภาพ จึงเป็นประเด็นนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 62 “ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอัน มิใช่เนื่องจากการทำงาน ให้มีสิทธิได้รับบริการทางการแพทย์ นับตั้งแต่วันที่นายจ้างยื่นแบบ รายการขึ้นทะเบียนลูกจ้างเป็นผู้ประกันตนต่อสำนักงานประกันสังคมตามมาตรา 34 วรรค สอง”

เงื่อนไข สิทธิเข้าถึงบริการของสตรีมีครรภ์

กรณีของสตรีมีครรภ์ซึ่งต้องการการดูแลครรภ์อย่างต่อเนื่องจนกระทั่งคลอด แต่ที่เป็น ปัญหาก็คือ สิทธิของลูกจ้างที่เป็นสตรีมีครรภ์หรือเป็นคู่สมรสของลูกจ้างนั้นพระราชบัญญัติ ประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 มาตรา 65 กำหนดให้สิทธินี้เกิดเมื่อมีการจ่ายเงินสมทบ กองทุนประกันสังคมเป็นเวลาครบ 5 เดือนก่อน ซึ่งแตกต่างไปจากประชาชนในสถานภาพอื่น ที่ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขเป็นเวลาบังคับก่อน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการได้รับ การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพของลูกจ้าง ประเด็นนี้จึงเป็นที่นำไปสู่การปรับปรุง แก้ไข พระราชบัญญัติประกันสังคมพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 มาตรา 65 วรรคแรก “ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร สำหรับ ตนเองหรือภริยา ให้มีสิทธิได้รับบริการทางการแพทย์ นับตั้งแต่วันที่นายจ้างยื่นแบบรายการ ขึ้นทะเบียนลูกจ้างเป็นผู้ประกันตนต่อสำนักงานประกันสังคมตามมาตรา 34 วรรคสอง”

วรรคสองบัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ประกันตนไม่มีภริยา หากผู้ประกันตนอยู่กินฉันท์สามีภริยากับหญิงใดโดยเปิดเผยตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตรสำหรับหญิงนั้นด้วย”

การจ่ายเงินสมทบกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง และกฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2556 ข้อ 3 กำหนดให้ลูกจ้างมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อให้ได้สิทธิคุ้มครอง 7 ด้าน คือ การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน ซึ่งสิทธิประโยชน์ด้านเจ็บป่วยและการคลอดบุตรนั้น หากจะให้การคุ้มครองเฉกเช่นประชาชนในสถานภาพอื่นแล้ว ก็สมควรที่จะยกเว้นที่ลูกจ้างไม่ต้องจ่ายเงินสมทบในส่วนนี้ ด้วยการนำเงินทั้งสองส่วนนี้ไปเพิ่มให้กับสิทธิด้านอื่นที่เหลืออีกห้าด้าน ซึ่งลูกจ้างคงจ่ายเงินสมทบอัตราร้อยละ 5 จากฐานเงินเดือน 15,000 บาท คงเดิมอยู่ ดังนั้น ประเด็นนี้จึงนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง และกฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2556 ข้อ 3 บัญชีอัตราเงินสมทบ บัญชี ข

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 46 วรรคหนึ่ง “ให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพและกรณีตาย ฝ่ายละเท่ากันตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัตินี้”

(3) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 สิทธิเลือกใช้สถานพยาบาลของรัฐกรณีผู้เจ็บป่วยทั่วไป

สิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพที่ได้รับการคุ้มครองระหว่างประชาชนใน 3 ระบบนั้น พบว่าระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (บัตรทอง) ได้รับการคุ้มครองที่ดีที่สุด แต่ถึงกระนั้นก็ตามการคุ้มครองสิทธิก็ยังมีข้อจำกัดที่แสดงถึงความไม่เสมอภาคในการได้สิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพตามกฎหมายในกรณีที่เจ็บป่วยทั่วไปนั้น พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง กำหนดให้มีสิทธิเลือกสถานพยาบาลในการเข้ารับการรักษาพยาบาลด้วยการ

ลงทะเบียนสถานพยาบาลรัฐที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อยู่อาศัยเท่านั้น และมาตรา 7 กำหนดให้บุคคลที่ได้ลงทะเบียนแล้วกรณีเจ็บป่วยทั่วไป ที่ไม่ใช่อุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยฉุกเฉิน ให้ใช้สิทธิรับบริการสาธารณสุขได้จากสถานพยาบาลที่ได้ลงทะเบียนไว้เท่านั้น จึงเป็นการจำกัดสิทธิที่จะเข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลรัฐแห่งอื่นที่ไม่ได้ลงทะเบียนไว้ ซึ่งมีความแตกต่างไปจากสิทธิของประชาชนในระบบหลักประกันสุขภาพอื่น จึงจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 7 เพื่อแสดงถึงการคุ้มครองสิทธิด้านสุขภาพที่มีความเสมอภาคระหว่างประชาชนที่ไม่คำนึงว่าจะอยู่ในสถานภาพใด

มาตรา 7 “บุคคลใดที่ลงทะเบียนแล้ว กรณีผู้เจ็บป่วยทั่วไปให้ใช้สิทธิรับบริการสาธารณสุขในสถานพยาบาลของรัฐ หน่วยบริการประจำของตน หรือหน่วยบริการปฐมภูมิในเครือข่ายหน่วยบริการที่เกี่ยวข้อง หรือจากหน่วยบริการอื่นที่หน่วยบริการประจำของตนหรือเครือข่ายหน่วยบริการที่เกี่ยวข้องส่งต่อ เว้นแต่กรณีที่มีเหตุสมควร หรือกรณีอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยฉุกเฉิน ให้บุคคลนั้นมีสิทธิเข้ารับบริการที่อื่นได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยคำนึงถึงความสะดวกและความจำเป็นของผู้ใช้สิทธิรับบริการ และให้สถานบริการที่ให้บริการนั้น มีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายจากกองทุน”

การปรับปรุงแก้ไข พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล ข้าราชการ พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 นั้น มีความประสงค์เพียงเพื่อให้การได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพของประชาชน โดยไม่คำนึงถึงสถานภาพใดที่ประชาชนเป็นอยู่ ให้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้

ข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัยที่นำไปสู่การจัดทำรูปแบบพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ซึ่งการจะให้ข้อค้นพบและร่างกฎหมายที่ปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมที่เป็นกฎหมายต้นแบบมีการนำไปสู่การพิจารณาจัดทำเป็นกฎหมายต่อไปได้นั้น การวิจัยได้กำหนดข้อเสนอแนะ 3 ด้าน คือ

ด้านกฎหมาย กฎหมายที่ได้ร่างปรับปรุง แก้ไขและเพิ่มเติมทั้งสามฉบับ คือ พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 สามารถแก้ไขปัญหาค่าไม่เสมอภาคของประชาชนในการได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และเข้าถึงบริการสาธารณสุขของรัฐให้ได้รับความเสมอภาคกันทั้งสามระบบ นำไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเกิดความเป็นธรรมในสังคม เพราะเป็นกฎหมายที่ปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนั้น การดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านของการปรับหลักประกันสุขภาพทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการสาธารณสุขอย่างสะดวก และมีความเสมอภาคกันให้เป็นมาตรฐานสากลและสอดคล้องกับต่างประเทศที่พัฒนาแล้ว เพื่อประเทศไทยที่ได้ขึ้นชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการพัฒนา การวิจัยจึงเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งคณะปฏิรูปกฎหมายได้นำไปสู่การดำเนินการปรับปรุง แก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายตามต้นแบบกฎหมายที่ได้จัดทำนี้

ด้านนโยบาย การวางแผนทางเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและเข้าถึงบริการสาธารณสุขของรัฐอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันของประชาชนในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ในหลักประกันสุขภาพ คือ ระบบสวัสดิการข้าราชการ ระบบประกันสังคม และระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ผู้วิจัยเสนอให้รัฐควรมีการบูรณาการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับด้านหลักประกันสุขภาพ โดยให้แต่ละหน่วยงานของทั้ง 3 ระบบ จัดระบบข้อมูลของผู้มีสิทธิหรือของผู้ป่วย ให้สามารถเชื่อมโยงกันได้ทุกภาคส่วนและทำงานร่วมกัน กับสถานพยาบาลของรัฐที่ให้บริการสาธารณสุขทั่วประเทศ สามารถนำข้อมูลของผู้มีสิทธิแต่ละระบบที่เป็นผู้เจ็บป่วยมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปรับปรุงและจัดสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพให้เหมือนกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดระบบการเบิกจ่ายที่เป็นค่ารักษาพยาบาลให้กับสถานพยาบาลที่ให้บริการลักษณะเหมาจ่ายค่าหัวต่อคนต่อปีในอัตราอย่างเดียวกัน อันเป็นปัจจัยสำคัญในการบริการจัดการของสถานพยาบาลอันเป็นหน่วยบริการ และมีผลต่อการรักษาพยาบาลต่อผู้ที่เข้ารับการรักษาพยาบาลเพื่อให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมและเป็นธรรมทั้งสามระบบ

ด้านการบริหารจัดการ

การบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพ รัฐต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน เน้นการคุ้มครองสิทธิและการเข้าถึงบริการสาธารณสุขอย่างมีประสิทธิภาพและมาตรฐานเดียวกันทั้งสามระบบ คือ สวัสดิการข้าราชการ ประกันสังคม และหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ การบริหารจัดการงบประมาณที่ได้รับของแต่ละระบบ จึงเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งในด้านการจัดสรรเงินให้กับผู้ให้บริการและผู้รับบริการ หากกองทุนสุขภาพใดบริหารจัดการค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลไม่ก่อประโยชน์อย่างเพียงพอต่อประชาชน เท่ากับเป็นการทำลายคุณภาพมาตรฐานการบริการสาธารณสุข อันส่งผลกระทบต่อสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน อีกทั้งยังขัดต่อกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนั้นเมื่อรัฐจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ การบริหารจัดการแต่ละระบบควรตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักธรรมาภิบาล เพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน และความยั่งยืนของระบบสุขภาพควบคู่กันไป

ข้อเสนอแนะประเด็นวิจัยต่อไป

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยพบว่า มีประเด็นที่สามารถนำไปสู่การศึกษาวิจัยต่อไปเพื่อพัฒนาด้านสุขภาพควบคู่กับทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งของประชาชนในการได้รับรัฐสวัสดิการของรัฐ ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นต่อไปคือ

ประเด็นการบริหารจัดการรวมระบบหลักประกันสุขภาพ

ปัจจุบันการคุ้มครองการเข้าถึงหลักประกันสุขภาพของไทยแยกเป็น 3 ระบบภายใต้กฎหมาย 3 ฉบับ คือ พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2553 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558) และพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ซึ่งการวิจัยพบว่า มีความไม่เสมอภาคกัน เนื่องจากกฎหมายกำหนดสถานภาพของประชาชนให้มีความแตกต่างกันและแม้ว่าการวิจัยนี้จะได้ใช้วิธีการปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวก็ตามแต่ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนก็สมควรที่จะจัดให้มีการคุ้มครองระบบเดียว เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขด้านรักษาพยาบาลทางการแพทย์ที่มีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ การกำหนดสิทธิประโยชน์ให้เหมือนกัน แต่ที่เป็นปัญหาก็คือ ความยุ่งยากในการรวมระบบหลักประกันสุขภาพให้เป็นระบบเดียว ทั้งนี้ เพราะการรวมระบบสิทธิประโยชน์ได้นั้น ย่อมจะต้องมีการวิจัยว่าจะทำอย่างไรกับเงินสมทบกองทุนประกันสังคมที่มาจากส่วนหนึ่งของลูกจ้างที่จะให้เกิดความเป็นธรรมแก่ลูกจ้าง ในขณะที่ข้าราชการกับประชาชนทั่วไปยังคงใช้เงินจากงบประมาณแผ่นดินทั้งหมดจึงเป็นประเด็นที่เสนอแนะให้มีการวิจัยต่อไป

รายการอ้างอิง

- กติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966. (1966).
วันที่ค้นข้อมูล 9 กุมภาพันธ์ 2556, จาก
<http://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/icescrt.pdf>
- กติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1996. (1996). วันที่ค้น
ข้อมูล 9 กุมภาพันธ์ 2556, จาก
<http://humanrights.mfa.go.th/th/humanrights/obligation/international-human-rights-mechanism/ICCPR.php>
- ธรรมนูญองค์การอนามัยโลก ค.ศ. 1948. (1948). วันที่ค้นข้อมูล 9 กุมภาพันธ์ 2556,
จาก <http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/wg2/et25.pdf>
- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948. (1948). วันที่ค้นข้อมูล 9 กุมภาพันธ์ 2556,
จาก <http://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf>
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564). (2559, 30 ธันวาคม
2559). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 133 ตอนที่ 115 ก.
- พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2553. (2553, 2 เมษายน).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 127 ตอนที่ 23 ก.
- พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558. (2558, 22 มิถุนายน).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 132 ตอนที่ 53 ก.
- พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 . (2533, 1 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา.
เล่ม 107 ตอนที่ 161
- พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545. (2545, 18 พฤศจิกายน).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 119 ตอนที่ 116 ก.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540, 11 ตุลาคม).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 20 ตอนที่ 55 ก.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก.

อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979. (1979). วันที่ค้น

ข้อมูล 15 กุมภาพันธ์ 2556, จาก

<http://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/cedawt.pdf>

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ฉบับที่

102 ค.ศ. 1952. (1952). วันที่ค้นข้อมูล 20 มีนาคม 2556, จาก

http://blue.lim.ilo.org/cariblex/pdfs/ILO_Convention_102.pdf



กฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรม
ทางเศรษฐกิจและการเงินต้นแบบ
The Model Procedural Law
on Economic and Financial Crime

สุพัตรา แพนวิชิต *

Supatra Phanwichit

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ **

Sunee Mallikamarl

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง กฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินต้นแบบของ นางสาวสุพัตรา แพนวิชิต นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจาก สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ประจำปี 2559

This Article is part of the Doctoral Dissertation on the Model Procedural Law on Economic and Financial Crime, authored by Ms. Supatra Phanwichit, Student of Doctor of Philosophy of Law Program, Sriprathum University, the Research received a grant from the Thailand Research Fund of 2016.

** ศาสตราจารย์ ดร., ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม, อาจารย์ที่ปรึกษาดุษฎีนิพนธ์
Proffesor Dr., Director of Doctor of Philosophy of Law Program, Sripratum University, Advisor of the Doctoral Dissertation

บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน สืบเนื่องจากปัญหาความรุนแรงและผลกระทบจากอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน ปัญหากฎหมายสารบัญญัติที่กำหนดประเภทความผิดและมาตรการบังคับใช้กฎหมายมีจำนวนมากและมีเนื้อหาแตกต่างกัน และปัญหาการขาดกฎหมายวิธีสบัญญัติเฉพาะที่ใช้บังคับกับคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน จึงนำมาสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบด้านวิธีสบัญญัติเฉพาะ เพื่อกำหนดแนวทางบังคับใช้กฎหมายสารบัญญัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีเอกภาพ โดยวิเคราะห์กฎหมายภายใน กฎหมายต่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ และใช้วิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบ และการจัดประชุมรับฟังความเห็น

ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. ที่ได้จัดทำขึ้น มีบทบัญญัติจำนวน 21 มาตรา แบ่งออกเป็น 5 หมวด 3 ส่วน และบทเฉพาะกาล ประกอบด้วย มาตรการที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักสากล ใน 3 ขั้นตอนของกระบวนการดำเนินคดี คือ ขั้นตอนการพิจารณา ประกอบด้วย การค้นตัวบุคคลหรือยานพาหนะ การดักฟังหรือการเข้าถึงข้อมูล มาตรการอำพราง การต่อรอง คำรับสารภาพและการกันตัวผู้ต้องหาไว้เป็นพยาน ขั้นระหว่างการพิจารณาคดี ประกอบด้วย การใช้ระบบไต่สวน ขั้นหลังการพิจารณาคดี ประกอบด้วย การใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษปรับ การริบทรัพย์ตามมูลค่าและการคุมประพฤติบุคคล

ข้อเสนอแนะของการวิจัย ประกอบด้วย แนวทางการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย ข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการ และข้อเสนอแนะประเด็นวิจัยต่อไป

คำสำคัญ : อาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน, กฎหมายวิธีสบัญญัติ, กฎหมายต้นแบบ

Abstract

The objectives of this Research are to draft a model statute on judicial procedures for economic and financial crimes. Because of problems, gravity and impact of the economic and financial crimes, problems with substantive law, which defines the category of offense and measures for enforcement of the law, which are numerous and materially varying among each other, and problems of lack of procedural law for specifically governing the economic and financial crimes, it leads to drafting of a model statute of substantive specific procedural law, in order to stipulate the approach for enforcement of the substantive law as to be in the uniform direction, by analyzing national law, foreign laws and international laws, thereby employing the methodology of qualitative research, including: documentary research; in-depth interview; participatory co-design; and organizing a meeting for opinion hearing.

The bill of Act on Procedures for Economic and Financial Crimes, B.E. ..., which is drafted here, contains 21 Section, divided in 5 Chapters, 3 Parts and Transitory Provisions, comprising of effective measures consistent with the universal principles in 3 stages of the judicial procedures, being: the pre-trial stage, including search of persons or vehicles, covert listening or access to information, covert measures, plea bargaining and granting immunity against prosecution in return of witness testimony; the trial stage, including introduction of an inquisitorial system; and the post-trial stage, including discretion in imposition of fine penalty, value confiscation and corporate probation.

Recommendations from the Research comprise of: approaches to application of the Research; recommendations for law; recommendations for policies; recommendations for administration and recommendations for further research.

Keywords : Economic and Financial Crime, Procedural Law, Model Law

ความเป็นมาของปัญหาและความสำคัญของปัญหา

แนวโน้มความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินในปัจจุบัน มีรูปแบบการกระทำความผิดที่ซับซ้อนมากขึ้น และได้พัฒนารูปแบบจากการประกอบอาชญากรรมโดยปัจเจกบุคคล มาเป็นลักษณะขององค์กรอาชญากรรมและมีลักษณะข้ามชาติ การปกปิดหรือทำลายพยานหลักฐานสามารถกระทำได้อย่างรวดเร็ว มีการใช้ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและเครื่องมือทางการเงินในการกระทำความผิดมากขึ้น โดยใช้ประโยชน์จากเว็บไซต์หรือระบบอินเทอร์เน็ตและช่องทางของระบบการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-payment) และใช้ตัวแทนอำพรางในการทำธุรกรรมซึ่งตรวจสอบได้ยาก นอกจากนี้ ยังมีการโอนย้ายถ่ายเททรัพย์สินโดยผ่านกระบวนการฟอกเงิน ทำการแปรสภาพเงินและอำพรางที่มาเพื่อให้กลายเป็นเงินที่ถูกกฎหมายและนำกลับมาใช้ประโยชน์เป็นต้นทุนในการกระทำความผิดและขยายเครือข่ายองค์กรอาชญากรรม ทำให้ยากต่อการตรวจสอบร่องรอยทางการเงินเพื่อขยายผลและดำเนินการกับผู้บงการหรือหัวหน้าองค์กร แนวโน้มรูปแบบการกระทำความผิดดังกล่าวทำให้ยากแก่การบังคับใช้กฎหมายและดำเนินคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด ส่งผลให้ปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินทวีความรุนแรงมากขึ้น และนับเป็นการกระทำที่เป็นอันตรายต่อความสงบสุขและสวัสดิภาพของประชาชน เป็นบ่อนทำลายเศรษฐกิจของประเทศและเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการพัฒนาประเทศ

ประเทศไทยเริ่มให้ความสนใจกับปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินอย่างชัดเจนในช่วงวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 หรือวิกฤตต้มยำกุ้งที่มีการทุจริตทั้งในธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนหลายแห่ง โดยถึงขนาดที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน (The Financial Institutions Development Fund หรือ FIDF) ต้องเข้าไปช่วยเหลือเพื่อแก้ไขระบบสถาบันการเงินโดยใช้เงินเป็นจำนวนประมาณ 1.44 ล้านล้านบาท ตัวอย่างคดีในช่วงนี้ที่ส่งผลกระทบรุนแรงต่อระบบการเงินและระบบเศรษฐกิจ ได้แก่ กรณีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ (BBC) กรณีคดีทุจริตธนาคารกรุงไทย กรณี 56 ไฟแนนซ์ปิดกิจการ และหลังจากนั้นเมื่อประเทศอยู่ในสภาวะความตกต่ำทางเศรษฐกิจและสังคม อาชญากรรมทางเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ๆ ก็ได้เกิดขึ้นโดยมีรูปแบบที่หลากหลายและมีพัฒนาการที่ซับซ้อนมากขึ้น ตามวัตถุประสงค์และประเภทของเหยื่อที่ถูกหลอกลวง โดยคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นและมีความเสียหายมหาศาล ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับสถาบันการเงิน อาทิ คดีธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ (BBC) คดีธนาคารมหานคร คดีธนาคารกรุงไทย ความผิดเกี่ยวกับหลักทรัพย์ อาทิ คดีนายสอง วัชรศรีโรจน์ คดี TPIPL คดีเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์โดยใช้ข้อมูลวงใน ความผิดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน อาทิ การร่วมลงทุนในธุรกิจจัดสรรวันพักผ่อน (แซร์บลิสเซอร์) แซร์ลูกโซ่ที่อาศัยการเก็งกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา แซร์ลอตเตอร์รี่ คดีแซร์ลูกโซ่ข้ามชาติ แซร์เหมืองทองคำ แซร์ลูกโซ่น้ำหอม คดีประธานสหกรณ์จุฬาฯ หลอกลวงสมาชิกให้ร่วมลงทุน และความผิดเกี่ยวกับการขายตรงหรือแซร์ลูกโซ่ที่แอบแฝงในธุรกิจขายตรง อาทิ คดีกรีนเพลนเนต 108 คอร์ปอเรชั่น จำกัด คดีแซร์ข้าวสาร คดีแซร์ลูกโซ่ข้ามชาติ คดีแซร์ยูฟีน บริษัท เวลท์เอเวอร์ จำกัด (ชินแสโซกุน) เป็นต้น ซึ่งมีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายหลายประการกล่าวคือ

- คดีความผิดเกี่ยวกับสถาบันการเงิน จากรายงานของธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจพบว่า ผลการดำเนินคดีที่ประสบความสำเร็จ จนทำให้ผู้บริหารสถาบันการเงินถูกจำคุกมีจำนวนไม่ถึง 10% ของจำนวนคดีทั้งหมด มาจากหลายสาเหตุ เช่น บทบัญญัติกฎหมายที่กำกับควบคุมสถาบันการเงินยังไม่รัดกุมเพียงพอ การพบการกระทำ

ความผิดล่าช้า ปัญหาการรวบรวมพยานหลักฐาน ปัญหาการตีความทางกฎหมายคำว่า “ทุจริต” ของนักกฎหมายยังไม่ตรงกัน นอกจากนั้นพบว่า ในการดำเนินคดีในตลาดเงินยังมีปัญหาความร่วมมือและการประสานงานระหว่างบุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ และปัญหาการทับซ้อนของบทบาทภารกิจและโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมที่บังคับใช้กฎหมายอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (วีระชาติ ศรีบุญมา, 2555, หน้า 9) นอกจากนั้น ส่วนใหญ่แล้วผู้กระทำความผิดจะกระทำการฟอกเงิน โดยการโอนเงินหรือโยกย้ายทรัพย์สินด้วยวิธีการต่างๆ ทำให้การดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินกระทำได้ยากและต้องใช้กฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา ซึ่งมีข้อจำกัดว่าจำเป็นต้องมีคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีก่อนว่าเป็นผู้กระทำความผิดจึงจะดำเนินการริบทรัพย์สินในต่างประเทศได้

- คดีความผิดเกี่ยวกับหลักทรัพย์ที่เกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการซื้อขายหลักทรัพย์ พบปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายหลายประการ กล่าวคือ มีปัญหาการพิสูจน์ความผิด เนื่องจากบทบัญญัติในความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการซื้อขายหลักทรัพย์ในเจตนาพิเศษ อาทิเช่น องค์ประกอบความผิดในมาตรา 243 จะต้องเป็นกรณีที่ผู้ใดโดยตนเองหรือร่วมกับผู้อื่นทำการซื้อขายหลักทรัพย์ในลักษณะต่อเนื่องกัน อันเป็นผลทำให้การซื้อหรือขายหลักทรัพย์นั้นผิดไปจากสภาพปกติของตลาด และมีเจตนาพิเศษคือ การกระทำได้กล่าวได้กระทำไปเพื่อชักจูงให้บุคคลทั่วไปทำการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ จึงเป็นการยากที่โจทก์จะพิสูจน์การกระทำของจำเลยได้ครบถ้วนว่าเป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายกำหนดตามหลักที่ว่าโจทก์เป็นผู้มีภาระ การพิสูจน์ให้เป็นที่พอใจแก่ศาลว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง โดยเฉพาะการพิสูจน์ในประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ของผู้กระทำผิด การมีส่วนร่วมรู้เห็นหรือตกลงกันกระทำความผิด มูลเหตุหรือแรงจูงใจที่มีผลให้นักลงทุนเข้ามาซื้อหรือขายหลักทรัพย์ ความเปลี่ยนแปลงหรือสภาพความผิดปกติของตลาด นอกจากนั้น ผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญและมีประสบการณ์เกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ รวมทั้งเป็นผู้วางแผนและกำหนดกลไกราคาหลักทรัพย์และครอบครองพยานหลักฐานเกือบทั้งหมด จึงยากในการแสวงหาพยานหลักฐาน ส่วนใหญ่มีเพียงพยานแวดล้อม อีกทั้งกระบวนการในการซื้อขายหลักทรัพย์เป็นเรื่องทางเทคนิคที่มี

ความสลับซับซ้อนและยังพบปัญหาการขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ทำให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างล่าช้าและขาดความต่อเนื่อง นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายในความผิดเกี่ยวกับหลักทรัพย์ก่อนที่จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2559 จะเน้นด้านการลงโทษทางอาญาเพียงด้านเดียว ยังขาดมาตรการทางแพ่งหรือมาตรการอื่นเป็นทางเลือก เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบังคับใช้เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด รวมทั้งขาดมาตรการที่จะเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ตกเป็นเหยื่อจากการกระทำความผิด

- คดีแชร์ลูกโซ่หรือการฉ้อโกงประชาชน พบว่า ในการดำเนินคดีแชร์ลูกโซ่ที่ผ่านมามีปัญหาอุปสรรคในหลายด้าน ได้แก่ ปัญหาด้านตัวบทกฎหมายที่ยังไม่ครอบคลุมไปถึงรูปแบบการหลอกลวงรูปแบบใหม่ๆ ปัญหาเรื่องอัตราโทษที่ยังน้อยเมื่อเทียบกับความเสียหายและผลกระทบที่เกิดขึ้น ปัญหาการบังคับโทษกับนิติบุคคลที่กระทำความผิด ประกอบกับคดีประเภทนี้มีแนวโน้มที่กระทำในรูปแบบของนิติบุคคลมากขึ้น โดยการเปิดบริษัทบังหน้าและการเข้าสถานที่ประกอบการ กระทำในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรม มีการย้ายถ่ายเททรัพย์สินโดยผ่านกระบวนการฟอกเงิน และการใช้เทคโนโลยีในการกระทำความผิดมากขึ้น ทำให้ยากต่อการติดตามเงินและทรัพย์สิน และพบปัญหาด้านการรวบรวมพยานหลักฐานและมีปัญหาความล่าช้าในการดำเนินคดีเนื่องจากมีผู้เสียหายเป็นจำนวน (วีระพงษ์ บุญญภาส และคณะ, 2549)

- คดีความผิดตามกฎหมายขายตรง ในความผิดฐานระดมเครือข่ายโดยมิชอบหรือแชร์ลูกโซ่ที่แอบแฝงการขายตรงที่ถูกกฎหมาย แต่ทำแผนการตลาดที่ซับซ้อนเพื่อกระทำการฉ้อโกงประชาชน พบปัญหาเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา เพราะเป็นความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน มีการทำลายพยานหลักฐานอย่างรวดเร็ว จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษและการดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่เข้าข่ายเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน จึงทำให้ไม่สามารถบังคับเอาทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดได้

จากกรณีศึกษาดังกล่าวจะต้องใช้กฎหมายหลายฉบับทั้งกฎหมายที่กำหนดฐานความผิดและกฎหมายพิเศษอื่น ซึ่งมีความสัมพันธ์กับกระบวนการพิจารณาความ มีปัญหาและข้อจำกัดในการนำมาบังคับใช้ตามลักษณะ ขอบเขต และประเภทคดี ภาครัฐจึงจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ แต่ในปัจจุบันคดีส่วนใหญ่ไม่สามารถดำเนินคดีอาญากับตัวการสำคัญหรือผู้บงการขององค์กรได้ เนื่องมาจากการขาดพยานหลักฐานที่ครบถ้วนสมบูรณ์และเพียงพอในการนำเข้าสู่ขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม ขาดการรวบรวมพยานหลักฐานอย่างมีคุณภาพ ซึ่งจำเป็นต้องใช้วิธีและมาตรการพิเศษในการสืบสวนสอบสวนและมาตรการด้านพยานหลักฐานที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากกฎหมายสารบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความผิดอาญาทางเศรษฐกิจและการเงินมีหลายฉบับตามลักษณะและรูปแบบของการกระทำความผิด อาทิ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น การดำเนินคดีและการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ ซึ่งปัจจุบันไม่มีกฎหมายวิธีสบัญญัติที่ใช้เฉพาะกับคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน จึงต้องใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่มุ่งบังคับใช้กับคดีอาญาทั่วไปไม่สามารถบังคับใช้กับลักษณะของคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ต่างเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับความผิดหลายประเภทคดี ไม่ได้มุ่งใช้บังคับกับคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินเป็นการเฉพาะ อีกทั้งยังมีมาตรการที่จำเป็นต่อการป้องกันและปราบปรามความผิดอีกหลายประการ อาทิ เทคนิคพิเศษในการสืบสวนสอบสวน มาตรการด้านพยานหลักฐาน มาตรการด้านทรัพย์สิน มาตรการด้านโทษกับผู้กระทำความผิด รวมทั้งโทษสำหรับนิติบุคคลที่ควรถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับเดียวอย่างเป็นเอกภาพ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงนำมาสู่การศึกษาเพื่อการจัดทำกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินเป็นกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ด้านวิธีบัญญัติเพื่อกำหนดโครงสร้างและมาตรการทั้งในขั้นก่อนการพิจารณา ระหว่างการพิจารณาและหลังการพิจารณา การจัดทำกฎหมาย วิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินต้นแบบจะส่งผลดีต่อบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้เพราะกฎหมายวิธีพิจารณาคดีต้นแบบจะทำให้กฎหมายวิธีสบัญญัติมีความเป็นเอกภาพ สามารถแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสารบัญญัติที่กำหนดประเภทความผิดที่มีอยู่เป็นจำนวนมากและมีเนื้อหาและมาตรการพิเศษในการสืบสวนสอบสวนที่แตกต่างกัน รวมทั้งสามารถสร้างความชัดเจนของการใช้มาตรการพิเศษในการสืบสวนสอบสวน ด้านพยานหลักฐาน ด้านการพิจารณาคดีและการกำหนดโทษที่ได้บัญญัติให้เหมาะสมกับประเภทคดีและลักษณะของความผิด

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินต้นแบบ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการใช้เป็นกฎหมายกลางด้านวิธีสบัญญัติและทำให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน เป็นการสร้างกรอบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมตามหลักธรรมภิบาล การกำหนดกฎหมายวิธีพิจารณาคดีเป็นการเฉพาะตามงานวิจัยนี้ถือเป็นการสร้างกลไกในรูปแบบของกฎหมายที่รองรับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปด้วยความชอบธรรม มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ การมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินต้นแบบจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถดำเนินการกับผู้กระทำความผิดและลงโทษได้อย่างเหมาะสม ส่งผลให้เป็นความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เกิดความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงปลอดภัยของประเทศโดยรวม และทำให้ประเทศไทยมีกฎหมายและมาตรการที่สอดคล้องกับหลักสากลและอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 เพื่อรองรับความร่วมมือระหว่างประเทศและในกลุ่มประเทศอาเซียน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย (Research Objectives)

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทบทวนหลัก แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมายวิธีสบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับกับคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศไทยในการดำเนินกระบวนการพิจารณาชั้นก่อนพิจารณาคดี ระหว่างพิจารณาคดีและหลังพิจารณาคดี เปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติเฉพาะที่มีโครงสร้างและเนื้อหาครอบคลุมถึงมาตรการที่มีประสิทธิภาพและจำเป็นต่อการป้องกันและปราบปรามความผิดอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน

สมมติฐานการวิจัย

การบังคับใช้กฎหมายกับคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินในปัจจุบันยังขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ ทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศอย่างมหาศาลและทวีความรุนแรงสาเหตุมาจากความผิดอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินมีรูปแบบและวิธีการกระทำ ความผิดที่หลากหลายและซับซ้อน และไม่มีกฎหมายวิธีสบัญญัติเฉพาะ จึงต้องใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่มุ่งบังคับใช้กับคดีอาญาทั่วไป นอกจากนั้นยังมีกฎหมายสารบัญญัติที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ แต่ละฉบับกำหนดลักษณะความผิด การใช้มาตรการสืบสวนสอบสวน การแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานและการบังคับโทษที่แตกต่างกัน ทำให้ขาดความชัดเจนด้านกฎหมายวิธีพิจารณาความ ในการแก้ปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องจัดทำกฎหมาย วิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินต้นแบบเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติเฉพาะ มีโครงสร้างการบังคับใช้กฎหมายในชั้นก่อนการพิจารณาคดี ระหว่างการพิจารณาคดีและหลังการพิจารณาคดี จะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีเอกภาพ มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักสากล

จากสมมติฐานดังกล่าวจึงมุ่งศึกษาในประเด็นของมาตรการที่มีประสิทธิภาพต่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมและนำไปสู่การจัดทำกฎหมายกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินต้นแบบ

วิธีดำเนินการวิจัย (Research Methodology)

งานวิจัยได้กำหนดวิธีดำเนินการวิจัยในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) และการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-design) และการประชุมรับฟังความเห็น (Hearing) (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2558) โดยนำข้อมูลที่ได้จากวิธีวิทยาการวิจัยมาวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อนำไปสู่การจัดทำกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินต้นแบบซึ่งคำตอบของงานวิจัย

ประชากร

ประชากรในการสัมภาษณ์เชิงลึก ประกอบด้วย ผู้บังคับการกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ หรือผู้ได้รับมอบหมาย อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือผู้ได้รับมอบหมาย อธิบดีอัยการสำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร หรือผู้ได้รับมอบหมาย เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือผู้ได้รับมอบหมาย ประธานแผนกคดีพาณิชย์และคดีเศรษฐกิจในศาลฎีกาหรือผู้ได้รับมอบหมายและผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ จำนวน 2 คน รวมจำนวน 7 คน

ประชากรในการมีส่วนร่วมออกแบบ ซึ่งแบบออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสมกลุ่มเฉพาะประกอบด้วย บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจใน 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้บังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร ผู้แทนกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ผู้แทนกรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้แทนสำนักงานป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน ผู้แทนศาลอาญา ผู้แทนอรรถราชทัณฑ์ ผู้แทนกรมบังคับคดี กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงการคลังผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และกลุ่มภาคเอกชนและภาคเอกชน ได้แก่ ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย ผู้แทนตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ผู้แทนสหภาพนายความ ผู้แทนสมาคมขายตรงไทย ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและนักวิชาการ จำนวน 28 คน ส่วนกลุ่มผสมประกอบด้วย ตัวแทนของกลุ่มผู้ใช้บังคับกฎหมาย กลุ่มหน่วยงานด้านเศรษฐกิจและภาคเอกชนและภาคประชาชน โดยผู้วิจัยได้นำประเด็นที่เป็นสาระสำคัญของโครงสร้างกฎหมายทั้ง 9 ประเด็นมาดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมออกแบบกฎหมาย (Participatory Design , Co-design) เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในการบังคับใช้กฎหมายและผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายมาร่วมกันให้ความเห็นในลักษณะของการแสดงความคิดเห็นในสิ่งที่ต้องการจะให้มีอยู่ในร่างกฎหมาย (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, 2558, หน้า 89) และนำคำตอบที่ได้รับมาใช้ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ.

ประชากรในการประชุมรับฟังความเห็น เป็นผู้ที่เคยให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและจากการมีส่วนร่วมในการออกแบบ รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนเข้าร่วมประชุม ประกอบด้วย กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ สำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กรมบังคับคดี กรมคุมประพฤติ สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค สภานายความ สมาคมธนาคารไทย สมาคมขายตรงไทย นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 60 คน

ข้อค้นพบของการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและนำข้อมูลดังกล่าว มาศึกษาและวิเคราะห์ตามวิธีดำเนินการวิจัยที่ได้กำหนดไว้ ทำให้ได้ข้อค้นพบที่นำไปสู่คำตอบของงานวิจัยดังนี้

1) ข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

จากการวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายอื่นเกี่ยวข้องกับคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน พบว่า ด้วยแนวโน้มรูปแบบความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินมีความ ซับซ้อนมากขึ้น มีการใช้เทคโนโลยีและเครื่องมือทางการเงินในการกระทำความผิดและ การฟอกเงินและกระทำในลักษณะองค์กรอาชญากรรม ทำให้พบข้อจำกัดในการบังคับใช้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งบังคับใช้กับคดีอาญาทั่วไป ไม่มีมาตรการพิเศษที่เอื้อต่อการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานที่จะนำมาบังคับใช้ กับอาญาทางเศรษฐกิจและการเงินที่มีลักษณะเฉพาะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังขาด มาตรการป้องกันและสภาพบังคับด้านโทษที่เหมาะสมกับลักษณะความผิด ส่วนการบังคับ ใช้มาตรการที่มีอยู่ในกฎหมายอื่นก็ยังมีแตกต่างกันในแต่ละขั้นตอนและยังมีข้อจำกัดหลาย ประการ กล่าวคือ การบังคับใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็น กฎหมายที่กำหนดเทคนิคการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ สามารถนำมาบังคับใช้ได้เฉพาะ

ในชั้นก่อนการพิจารณาคดีเท่านั้นและใช้บังคับกับอาชญากรรมพิเศษที่เป็นคดีพิเศษตาม บัญชีท้ายพระราชบัญญัติที่ปัจจุบันมีทั้งหมด 36 ฉบับ และคดีพิเศษตามมติคณะกรรมการ คดีพิเศษเท่านั้น จึงไม่ครอบคลุมทุกประเภทคดีของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน ที่มีกฎหมายสารบัญญัติกำหนดความผิดไว้เป็นจำนวนมาก ส่วนพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 เป็นกฎหมาย ที่มีลักษณะเป็นทั้งกฎหมายสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ ในฉบับเดียวกันใช้ได้เฉพาะกับ ความผิดอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินที่เป็นความผิดฐานมีส่วนร่วมในองค์กร อาชญากรรมข้ามชาติเท่านั้น กล่าวคือ จะต้องเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม ข้ามชาติ ในความผิดร้ายแรง ซึ่งเป็นความผิดอาญาที่กฎหมายกำหนดโทษจำคุกขั้นสูง ตั้งแต่สี่ปีขึ้นไปหรือโทษสถานที่หนักกว่านั้น ไม่สามารถใช้ได้กับทุกประเภทคดีของ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินและพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ พอกเงิน พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการและจัดการกับทรัพย์สิน ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดในความผิดมูลฐานที่กฎหมายกำหนดซึ่งปัจจุบันมีความผิด มูลฐานเพียง 25 ความผิดมูลฐานเท่านั้น จึงยังไม่ครอบคลุมอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและ การเงินทุกประเภทคดีเช่นเดียวกัน จึงเห็นได้ว่า กฎหมายแต่ละฉบับที่นำมาใช้บังคับใน ปัจจุบันต่างเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาและมาตรการพิเศษที่แตกต่างกัน ใช้บังคับกับความผิด หลายประเภทคดี ไม่ได้มุ่งบังคับเฉพาะคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน ด้วยเหตุนี้ การบังคับใช้กฎหมายสารบัญญัติที่มีอยู่หลายฉบับตามลักษณะความผิดให้มี ประสิทธิภาพ จำเป็นต้องจัดทำกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและ การเงินเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติเฉพาะ เพื่อวางแนวทางการบังคับใช้กฎหมายและ มาตรการพิเศษให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีเอกภาพ ทำให้เกิดความชอบธรรมใน การใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใต้หลักสิทธิมนุษยชน โดยกฎหมายต้นแบบ จะประกอบด้วยบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการพิเศษในการสืบสวนสอบสวน การใช้ระบบ การพิจารณาคดีที่รวดเร็วและเป็นธรรม ตลอดจนการกำหนดโทษและมาตรการที่ เหมาะสมกับผู้กระทำความผิด

2) มาตรการที่มีประสิทธิภาพและจำเป็นต่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน เพื่อนำไปสู่การกำหนดประเด็นที่เป็นสาระสำคัญของโครงสร้างและเนื้อหากฎหมายต้นแบบ

จากการศึกษาวิเคราะห์มาตรการที่มีประสิทธิภาพและจำเป็นต่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่ปรากฏในกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ประเทศเยอรมนี และประเทศฝรั่งเศส และที่ปรากฏในอนุสัญญาระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 (United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 2000) ที่ประเทศไทยมีพันธกรณี ที่จะต้องอนุวัติการกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับข้อบทในอนุสัญญา ทำให้ได้ประเด็นที่เป็นสาระสำคัญที่นำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายต้นแบบ โดยในแต่ละประเด็นจะกำหนดไว้ใน 3 ขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม ดังนี้

ก. กระบวนการดำเนินคดีขึ้นก่อนการพิจารณา ประกอบด้วย มาตรการพิเศษที่จำเป็นและเป็นเครื่องมือสำคัญของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนและรวมพยานหลักฐานที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งจะต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน เพื่อควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงาน ใน 5 ประเด็นคือ การค้นตัวบุคคลหรือยานพาหนะ (Search) การดักฟังหรือการเข้าถึงข้อมูล (Wiretap) มาตรการอำพราง (Undercover) การต่อรองคำรับสารภาพ (Plea Bargaining) การกันตัวผู้ต้องหาไว้เป็นพยาน

ข. กระบวนการดำเนินคดีขึ้นระหว่างการพิจารณาคดี ที่กำหนดให้นำหลักการของระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มาใช้ในการพิจารณาคดี โดยเน้นบทบาทศาลในการค้นหาความจริงในคดีอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความรวดเร็วในการพิจารณาคดี

ค. กระบวนการดำเนินคดีชั้นหลังการพิจารณาคดี ประกอบด้วย มาตรการด้านโทษที่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิด ลักษณะคดีและประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิดและกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดที่เป็นนิติบุคคล และผู้แทนนิติบุคคล 3 ประเด็น คือ ระบบวันปรับ (Day Fine System) การริบทรัพย์ตามมูลค่า (Value Confiscation) การคุมประพฤตินิติบุคคล (Corporate Probation)

มาตรการทั้ง 9 ประเด็นส่วนใหญ่เป็นมาตรการที่ไม่มีในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เว้นแต่ประเด็นเรื่องการค้นตัวบุคคลที่มีบัญชีไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตและวิธีการค้นตัวบุคคล จึงนำมากำหนดเป็นประเด็นเพื่อศึกษาแนวทาง การขยายขอบเขตการค้นและกำหนดหลักเกณฑ์การค้นตัวบุคคลที่ไม่ใช่ผู้ต้องหาหรือไม่ใช่ผู้ถูกจับและบัญชีให้อำนาจค้นยานพาหนะ ซึ่งไม่มีในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และแม้ว่ามาตรการในบางประเด็นจะสามารถนำมาใช้บังคับกับคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินภายใต้กฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้องได้อยู่แล้ว แต่ก็ยังเป็นเพียงการนำมาใช้บังคับได้เฉพาะความผิดบางประเภทคดีที่เข้าตามเงื่อนไข ที่กฎหมายแต่ละเรื่องกำหนดไว้เท่านั้น ไม่ครอบคลุมคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินทุกประเภทคดี และกฎหมายแต่ละฉบับที่กล่าวมาสามารถนำมาตราการพิเศษมาใช้ได้เพียงในชั้นการสืบสวนสอบสวนเท่านั้น ไม่รวมถึงชั้นระหว่างการพิจารณาคดีและหลังการพิจารณาคดี

3) ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน

พ.ศ.

จากข้อค้นพบของงานวิจัยในข้อ 1) และ 2) ดังที่ได้กล่าวมา จึงนำสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศไทย กฎหมายต้นแบบ หรือ Model Law หมายถึง กฎหมายที่กำหนดกรอบวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน เพื่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่จะเป็นคำตอบในงานวิจัยนี้ โดยมีหลักการและเหตุผลในการตรากฎหมายคือ เนื่องจากคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป มีการใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดและปกปิดหรือทำลายพยานหลักฐานและกระทำในลักษณะองค์กร ประกอบกับมีกฎหมายสารบัญญัติที่

กำหนดความผิดอาญาไว้เป็นจำนวนมาก และมีกฎหมายที่ใช้บังคับหลายฉบับ แต่ละฉบับมีเนื้อหาและมาตรการที่แตกต่างกันตามประเภทคดีและเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้นเพื่อวางแนวทางการบังคับใช้กฎหมายสารบัญญัติ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีเอกภาพและเหมาะสมกับประเภทคดี สมควรมีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินโดยเฉพาะ กำหนดประเภทคดี มาตรการพิเศษในการสืบสวน การสอบสวน การพิจารณาคดี ตลอดจนการบังคับโทษและมาตรการที่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิด เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. ที่ได้จัดทำขึ้น ประกอบด้วยบทบัญญัติจำนวน 21 มาตรา แบ่งออกเป็น 5 หมวด 3 ส่วนและบทเฉพาะกาล ดังนี้ หมวด 1 การสืบสวน (ร่างมาตรา 6 - ร่างมาตรา 9) หมวด 2 การสอบสวน (ร่างมาตรา 10 - ร่างมาตรา 12) หมวด 3 การพิจารณาคดีในศาลชั้นต้น (ร่างมาตรา 13) หมวด 4 อุทธรณ์และฎีกา (ร่างมาตรา 14) หมวด 5 การบังคับโทษ ส่วนที่ 1 การกำหนดโทษปรับ (ร่างมาตรา 15) ส่วนที่ 2 การริบทรัพย์ (ร่างมาตรา 16 - ร่างมาตรา 17) ส่วนที่ 3 มาตรการสำหรับนิติบุคคลและผู้แทน (ร่างมาตรา 18 - ร่างมาตรา 20 และบทเฉพาะกาล (ร่างมาตรา 21) มีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. และรายละเอียดแต่ละมาตรา ดังนี้

บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่าง

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน

เหตุผล

เนื่องจากคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป มีการใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดและปกปิดหรือทำลายพยานหลักฐานและกระทำในลักษณะองค์กร ประกอบกับมีกฎหมายสารบัญญัติที่กำหนดความผิดอาญาไว้เป็นจำนวนมากและมีกฎหมายที่ใช้บังคับหลายฉบับ แต่ละฉบับมีเนื้อหาและมาตรการที่แตกต่างกันตามประเภทคดีและเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้นเพื่อวางแนวทางการบังคับใช้กฎหมายสารบัญญัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีเอกภาพและเหมาะสมกับประเภทคดี สมควรมีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน กำหนดประเภทคดี มาตรการพิเศษในการสืบสวน การสอบสวน การพิจารณาคดี ตลอดจนการบังคับโทษและมาตรการที่เหมาะสมกับผู้กระทำความผิด เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติ วิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ.

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร

ให้ไว้ ณ วันที่ ... พ.ศ.

เป็นปีที่ 2 ในรัชกาลปัจจุบัน

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 26 ประกอบกับมาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 32 มาตรา 33 และมาตรา 36 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 บทบัญญัติหรือวิธีพิจารณาใดซึ่งพระราชบัญญัตินี้มิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติหรือวิธีพิจารณาแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง หรือกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลทหาร มาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“คดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน” หมายความว่า ความผิดอาญาตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ไม่ว่าจะมิใช่ข้อหาความผิดอื่นรวมอยู่ด้วยหรือไม่ก็ตาม

“การอำพราง” หมายความว่า การแทรกซึมหรือฝังตัวเข้าไปในองค์กรหรือกลุ่มคนใดหรือการดำเนินการทั้งหลายเพื่อปิดบังสถานะหรือวัตถุประสงค์ของการดำเนินการโดยลวงผู้อื่นให้เข้าใจไปในทางอื่น หรือเพื่อมิให้รู้ความจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ “พนักงานสอบสวน” หมายความว่า พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ หรือพนักงานอัยการตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ หรือพนักงานสอบสวนตามกฎหมายอื่น

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งอัยการสูงสุดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 ให้ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจออกระเบียบ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและข้อบังคับประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

กฎกระทรวง ระเบียบหรือข้อบังคับนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด 1 การสืบสวน

มาตรา 6 เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

(1) เข้าไปในเคหสถาน หรือสถานที่ใดๆ เพื่อตรวจค้น เมื่อมีเหตุสงสัยตามสมควรว่ามีบุคคลที่มีเหตุสงสัยว่ากระทำความผิดที่เป็นคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินหลบซ่อนอยู่ หรือมีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิด หรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิด หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ประกอบกับมีเหตุอันควรเชื่อว่าเนื่องจากการเน้นซ้ำกว่าจะเอาหมายค้นมาได้บุคคลนั้นจะหลบหนีไป หรือทรัพย์สินนั้นจะถูกโยกย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิม

(2) ค้นบุคคล หรือยานพาหนะที่มีเหตุสงสัยตามสมควรว่ามีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ซุกซ่อนอยู่ หรือเป็นการกระทำเพื่อตรวจค้นหรือเพื่อประโยชน์ในการติดตาม ตรวจสอบ หรือยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐาน

(3) มีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานใดเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(4) ยึด หรืออายัดทรัพย์สินที่ค้นพบ หรือที่ส่งมาดังกล่าวไว้ใน (1) (2) และ (3)

เฉพาะการใช้อำนาจตามวรรคหนึ่ง (1) นอกจากพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับวิธีการค้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แสดงความบริสุทธิ์ก่อนการเข้าค้น รายงานเหตุผลและผลการตรวจค้นเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป และบันทึกเหตุสงสัยตามสมควรและเหตุอันควรเชื่อที่ทำให้สามารถเข้าค้นได้เป็นหนังสือให้ไว้แก่ผู้ครอบครองเคหสถานหรือสถานที่ค้น แต่ถ้าไม่มีผู้ครอบครองอยู่ ณ ที่นั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งมอบสำเนาหนังสือนั้น

ให้แก่ผู้ครอบครองดังกล่าวในทันทีที่กระทำได้ และหากเป็นการค้นในเวลากลางคืน จะต้องมีการชำระค่าการยักย้ายชั้น 3 ชั้นไปหรือชำระค่าการพลเรือนตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไป หรือชำระค่าการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่สารวัตรหรือเทียบเท่าขึ้นไป เป็นหัวหน้าในการดำเนินการ

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าในการเข้าค้นส่งสำเนาบันทึกเหตุอันควรเชื่อตามวรรคสองและสำเนาบันทึกการตรวจค้นและบัญชีทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดต่อศาลจังหวัดที่มีอำนาจเหนือท้องที่ที่ทำการค้น หรือศาลอาญาในเขตกรุงเทพมหานครภายในสี่สิบแปด ชั่วโมงหลังจากสิ้นสุดการตรวจค้นเพื่อเป็นหลักฐาน

มาตรา 7 ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า เอกสารหรือข้อมูลข่าวสารซึ่งส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ในการสื่อสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อทางเทคโนโลยีใด ถูกใช้หรืออาจถูกใช้ เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการกระทำความผิดคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับอนุมัติจากอัยการสูงสุด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย แล้วแต่กรณี อาจยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาเพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้ได้มาซึ่งเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ได้

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้พิจารณาผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิอื่นใดประกอบเหตุผลและความจำเป็นดังต่อไปนี้

(1) มีเหตุอันควรเชื่อว่าการกระทำความผิดหรือจะมีการกระทำความผิดคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน

(2) มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินจากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

(3) ไม่อาจใช้วิธีการอื่นใดที่เหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพมากกว่าได้

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาสั่งอนุญาตได้คราวละไม่เกินเก้าสิบวัน โดยกำหนดเงื่อนไขใดๆ ก็ได้ และให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารในสิ่งที่สื่อสารตามคำสั่งดังกล่าวจะต้องให้ความร่วมมือเพื่อให้เป็นไปตามความในมาตรานี้ ภายหลังจากที่มีคำสั่งอนุญาต หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเหตุผลความจำเป็นไม่เป็นไป

ตามที่ระบุหรือพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาอาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งอนุญาตหรือขยายระยะเวลาอนุญาตได้ตามที่เห็นสมควร

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตแล้ว ให้รายงานการดำเนินการให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาทราบ

บรรดาข้อมูลที่ได้มาตามวรรคหนึ่ง ให้เก็บรักษาเฉพาะข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดซึ่งได้รับอนุญาตตามวรรคหนึ่งและให้ใช้ประโยชน์ในการสืบสวน หรือใช้เป็นพยานหลักฐานเฉพาะในการดำเนินคดีดังกล่าวเท่านั้น ส่วนข้อมูลข่าวสารอื่นให้ทำลายเสียทั้งสิ้น

มาตรา 8 ในกรณีจำเป็นและเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน ให้อัยการสูงสุด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย แล้วแต่กรณี มอบหมายให้บุคคลใดจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นหรือปฏิบัติการอำพราง

ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนและมีเหตุอันสมควร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติการอำพรางเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนไปก่อน แล้วรายงานให้ผู้มีอำนาจอนุญาตตามวรรคหนึ่งทราบโดยเร็ว

การอนุญาตและการอำพรางตามวรรคหนึ่ง รวมทั้งการดำเนินการตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ในกฎกระทรวงดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจด้วย

การจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใด หรือการปฏิบัติการอำพรางตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย

การกระทำและพยานหลักฐานที่ได้มาจากการอำพรางตามมาตรานี้ให้รับฟังเป็นพยานหลักฐานได้

มาตรา 9 ในกรณีมีความจำเป็นต้องจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการสืบสวน ให้อัยการสูงสุด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย แล้วแต่กรณี แจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อขอให้ดำเนินการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานดังกล่าวและให้หน่วยงานที่ได้รับแจ้งปฏิบัติตามคำขอดังกล่าว

เอกสาร หลักฐานที่ได้มาตามวรรคหนึ่งให้นำไปใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อวัตถุประสงค์ในการสืบสวนคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน

หมวด 2

การสอบสวน

มาตรา 10 ในระหว่างการสอบสวนคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน หากผู้ต้องหาให้ข้อมูลเองโดยสมัครใจต่อพนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นข้อมูลที่สำคัญและเป็นประโยชน์ในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดและสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานได้ พนักงานสอบสวนอาจพิจารณากันผู้ต้องหาซึ่งได้ร่วมกระทำผิดด้วยกันคนใดคนหนึ่งเป็นพยานได้ และให้พนักงานสอบสวนบันทึกข้อมูลดังกล่าวไว้ในสำนวนการสอบสวนแล้วเสนอสำนวนการสอบสวนต่ออัยการสูงสุด

ในการพิจารณากันตัวผู้ต้องหาไว้เป็นพยานตามวรรคหนึ่ง พนักงานสอบสวนจะต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบ ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

- (1) ผู้ต้องหาที่จะกันเป็นพยานไม่ใช่ตัวการสำคัญ
- (2) ถ้าไม่กันผู้ต้องหาเป็นพยานแล้ว พยานหลักฐานที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการดำเนินคดีและไม่อาจแสวงหาพยานหลักฐานอื่นใดได้อีก
- (3) ผู้ที่จะถูกกันเป็นพยานให้การเป็นประโยชน์แก่การสอบสวนและสามารถไปเบิกความในชั้นศาลได้

ถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่าข้อมูลที่ได้รับจากผู้ต้องหาตามวรรคหนึ่ง เป็นข้อมูลที่สำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดี ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจใช้ดุลพินิจออกคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้นทุกข้อหาหรือบางข้อหาก็ได้

ในกรณีที่มีการฟ้องคดีแล้ว หากข้อมูลดังกล่าวในวรรคหนึ่งได้กระทำในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ให้อัยการสูงสุดมีอำนาจออกคำสั่งถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ ถอนฎีกา หรือไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ในความผิดนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 11 ในคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน ถ้าศาลเห็นว่าผู้กระทำความผิดผู้ใดได้ให้ข้อมูลที่สำคัญและเป็นประโยชน์ในการปราบปรามการกระทำความผิดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานสอบสวน ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าอัตราโทษขั้นต่ำที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นก็ได้

มาตรา 12 เพื่อประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน ให้อัยการสูงสุด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตกลงกันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนและสอบสวนคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน

หมวด 3

วิธีพิจารณาคดีในศาลชั้นต้น

มาตรา 13 วิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็วตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน

หมวด 4

อุทธรณ์และฎีกา

มาตรา 14 การพิจารณาและการชี้ขาดตัดสินคดีของศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยการพิจารณาและการชี้ขาดตัดสินคดีในชั้นอุทธรณ์และฎีกามาใช้บังคับโดยอนุโลม

หมวด 5
การบังคับโทษ

ส่วนที่ 1

การกำหนดโทษปรับ

มาตรา 15 ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษปรับ ให้ศาลใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษปรับแก่จำเลยให้เหมาะสมกับลักษณะแห่งข้อหา สภาพความผิดและสถานะของจำเลย โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงถึงลักษณะและความร้ายแรงของการกระทำ ความผิด ผลประโยชน์ที่จำเลยได้รับจากการกระทำความผิด ความสูญเสียทางการเงินของผู้อื่นอันเนื่องมาจากความผิด แรงจูงใจในการกระทำความผิด ฐานะทางเศรษฐกิจของจำเลย รายได้และความสามารถในการหารายได้ รวมถึงแหล่งเงินได้ของจำเลย ทั้งนี้ให้เป็นไปตามคำแนะนำของประธานศาลฎีกากำหนด

ส่วนที่ 2

การริบทรัพย์สิน

มาตรา 16 การริบทรัพย์สินในคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน ไม่ว่าโจทก์จะมีคำขอหรือไม่ก็ตาม นอกจากศาลจะมีอำนาจริบทรัพย์สินตามกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ริบทรัพย์สินดังต่อไปนี้ด้วย เว้นแต่เป็นทรัพย์สินของผู้อื่นซึ่งมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิด

(1) ทรัพย์สินที่บุคคลได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด

(2) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ที่บุคคลได้มาจากการกระทำความผิด หรือจากการเป็นผู้ใช้ ผู้สนับสนุน หรือผู้โฆษณาหรือประกาศให้ผู้อื่นกระทำความผิด

(3) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ที่บุคคลได้มาจากการจำหน่าย จ่าย โอน ด้วยประการใดๆ ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์ตาม (1) หรือ (2)

(2) ดอกผลหรือประโยชน์อื่นใดอันเกิดจากทรัพย์สินหรือประโยชน์ตาม (1) (2) หรือ (3)

ในการที่ศาลจะมีคำสั่งริบทรัพย์สินตาม (1) ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำความผิด รวมทั้งโอกาสที่จะนำทรัพย์สินนั้นไปใช้ในการกระทำความผิดอีก

มาตรา 17 ในการพิพากษาคดีหรือภายหลังจากนั้น ถ้าความปรากฏแก่ศาลเอง หรือความปรากฏตามคำขอของโจทก์ว่า ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่ศาลจะสั่งริบหรือได้สั่งริบ โดยสภาพไม่สามารถส่งมอบได้ สูญหาย หรือไม่สามารถติดตามเอาคืนได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด หรือได้มีการนำสิ่งนั้นไปรวมเข้ากับทรัพย์สินอื่นหรือได้มีการจำหน่ายจ่าย โอนสิ่งนั้น หรือการติดตามเอาคืนจะกระทำได้โดยยากเกินสมควร หรือมีเหตุสมควรประการอื่น ศาลอาจกำหนดมูลค่าของสิ่งนั้น โดยคำนึงถึงราคาท้องตลาดในวันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และสั่งให้ผู้มีหน้าที่ต้องส่งสิ่งที่ศาลสั่งริบชำระเป็นเงินแทนตามมูลค่าดังกล่าวภายในเวลาที่ศาลกำหนด

การกำหนดมูลค่าตามวรรคหนึ่งในกรณีที่มีการนำไปรวมเข้ากับทรัพย์สินอื่น หรือในกรณีมูลค่าของทรัพย์สินที่ได้มาแทนต่ำกว่าราคาท้องตลาดของสิ่งที่ศาลสั่งริบในวันที่มีการจำหน่ายจ่าย โอนสิ่งนั้น ให้ศาลกำหนดโดยคำนึงถึงสัดส่วนของทรัพย์สินที่มีการรวมเข้าด้วยกันนั้น หรือมูลค่าของทรัพย์สินที่ได้มาแทนสิ่งนั้นแล้วแต่กรณี

ในการสั่งให้บุคคลชำระเงินตามวรรคหนึ่ง ศาลจะกำหนดให้ผู้นั้นชำระเงินทั้งหมดในคราวเดียวหรือจะให้ผู้ผ่อนชำระก็ได้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่กรณี และถ้าผู้นั้นไม่ชำระหรือชำระไม่ครบถ้วนตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ต้องเสียดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดตามอัตราที่กฎหมายกำหนด และให้ศาลมีอำนาจสั่งให้บังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินอื่นของบุคคลนั้นได้ไม่เกินจำนวนเงินที่ยังค้างชำระ

ส่วนที่ 3

มาตรการสำหรับนิติบุคคลและผู้แทน

มาตรา 18 ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินเป็นนิติบุคคล เมื่อศาลพิพากษาว่ามีความผิด ศาลอาจกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความประพฤติของนิติบุคคล โดยภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดแต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลพิพากษาก็ได้

การกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความประพฤตินิติบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลพิจารณาตามความเหมาะสมของสภาพแห่งข้อหา สภาพกิจการ และคุณลักษณะของนิติบุคคล โดยอาจกำหนดเงื่อนไขข้อเดียวหรือหลายข้อตามควรแก่กรณีได้ ดังต่อไปนี้

- (1) การกำหนดให้นิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของศาลตามเงื่อนไขที่กำหนด
- (2) ให้นิติบุคคลรายงานสภาพกิจการและการเงินต่อพนักงานคุมประพฤติ
- (3) ให้นิติบุคคลทำงานบริการสังคม
- (4) ให้นิติบุคคลแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายจากการกระทำความผิด
- (5) ให้ปรับปรุงโครงสร้างในการบริหารงานของนิติบุคคล
- (6) ปิดสถานประกอบการทั้งหมดหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของสถานประกอบการที่นิติบุคคลใช้เพื่อกระทำความผิดเป็นการถาวร หรือมีกำหนดระยะเวลา
- (7) ออกคำสั่งห้ามนิติบุคคลเข้าทำสัญญากับหน่วยงานรัฐเป็นการถาวร หรือมีกำหนดระยะเวลา
- (8) เงื่อนไขอื่นๆ ตามที่ศาลเห็นสมควรกำหนดเพื่อแก้ไข ฟื้นฟู หรือป้องกันมิให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิดซ้ำอีก

มาตรา 19 ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินเป็นนิติบุคคล เมื่อศาลพิพากษาว่ามีความผิด ไม่ว่าจะมีความผิดหรือไม่ ศาลอาจนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา 39 (5) แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 20 ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน เป็นนิติบุคคลและศาลได้พิพากษาให้กรรมการ หรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลต้องรับผิดชอบร่วมกับนิติบุคคล ให้นำความในมาตรา 18 และ มาตรา 19 มาบังคับใช้โดยอนุโลม

บทเฉพาะกาล

มาตรา 21 บรรดาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน ได้ยื่นฟ้องไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้บังคับตามกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับจนกว่าคดีนั้นจะถึงที่สุด

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี

ข้อเสนอแนะ

ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. ที่ได้จัดทำขึ้นนี้ หากจะนำไปใช้ประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศไทย มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. แนวทางการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

การจัดทำกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน ต้นแบบ โดยการยกร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. จะทำให้มีต้นแบบในการตรากฎหมายกลางด้านวิธีสบัญญัติที่มีความเป็นเอกภาพ สามารถแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและสร้างความชัดเจนของการใช้มาตรการพิเศษในการสืบสวนสอบสวน ด้านพยานหลักฐาน การดำเนินการกับทรัพย์สินสภาพบังคับเรื่องโทษและมาตรการที่นำมาใช้ให้เหมาะสมกับประเภทคดีและลักษณะของความผิด ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพราะเป็นกลไกในรูปแบบของกฎหมายที่รองรับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ทำให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมเป็นไปด้วยความชอบธรรมภายใต้หลักนิติธรรม มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ดังนั้น เพื่อให้ร่างกฎหมายต้นแบบที่ได้จัดทำขึ้นสามารถนำไปใช้ประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม รัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรผลักดันร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. โดยการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบและเข้าสู่กระบวนการตรากฎหมายตามลำดับขั้นต่อไป

2. ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

(1) การตรากฎหมายลำดับรอง

เมื่อร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. มีผลเป็นกฎหมายโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จะมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ตามความในมาตรา 2 หน่วยงานรัฐและผู้รักษาการตามกฎหมาย กล่าวคือ ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีหน้าที่ดำเนินการหรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฯ ต้องดำเนินการตรากฎหมายลำดับรองจำนวน 3 ฉบับ จึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองดังนี้

(ก) กฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดความผิดอาญาตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินฯ เพื่อกำหนดความผิดอาญาที่เป็นคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน โดยในเบื้องต้นมีข้อเสนอแนะว่าควรพิจารณาว่าต้องเป็นการกระทำความผิดอาญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์ทางวัตถุอย่างอื่น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมและพิจารณาจากกฎหมายที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และต้องกำหนดรายละเอียดของความผิดในมาตราที่เกี่ยวข้องด้วย เนื่องจากความผิดในกฎหมายสารบัญญัติแต่ละฉบับไม่เข้าข่ายเป็นคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินทุกฐานความผิด ตัวอย่างในการกำหนดประเภทคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน อาทิเช่น คดีความผิดเกี่ยวกับกรรมการผู้จัดการหรือผู้มีอำนาจในการจัดการกระทำทุจริตตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ความผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ความผิดฐานกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตาม

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ความผิดเกี่ยวกับการระดมเครือข่ายโดยมิชอบตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 และความผิดฐานฟอกเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

(ข) กฎกระทรวงว่าด้วยการจัดทำเอกสาร หลักฐาน และการปฏิบัติการอำพรางเพื่อการสืบสวนความผิดตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 8 แห่งร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินฯ เห็นว่ากฎกระทรวงดังกล่าวควรกำหนดรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญ ดังนี้

- กำหนดกำหนดคำนิยามคำว่า “ผู้ขออนุญาต” “ผู้มีอำนาจอนุญาต” และ “เอกสารหรือหลักฐาน”
- กำหนดให้การปฏิบัติทุกขั้นตอนเป็นเรื่องลับ
- กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขออนุญาตและการอนุญาต
- กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการดำเนินการต่างๆ ในการจัดทำเอกสารหรือหลักฐาน หรือการอำพรางเข้าในองค์กรหรือกลุ่มคนใด
- กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในกรณีที่ผู้ปฏิบัติการอำพรางจำเป็นต้องกระทำการใดอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย
- กำหนดรายละเอียดแนวทางการขอความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนคดี

(ก) คำสั่งแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินฯ เป็นคำสั่งเพื่อให้มีเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจตามที่บัญญัติในกฎหมายอำนาจดังกล่าว ได้แก่ อำนาจในการค้นตัวบุคคลและยานพาหนะ อำนาจในการออกหมายเรียกบุคคลหรือเอกสาร อำนาจในการยึดอายัดสิ่งของเพื่อตรวจสอบ อำนาจในการดักฟังและเข้าถึงข้อมูล อำนาจในการปฏิบัติการอำพราง

(2) การพัฒนาระบบการสอบสวน

เนื่องจากการสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน จำเป็นต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญในการค้นหาความจริงทั้งกับพยานบุคคล พยานเอกสาร และพยานวัตถุ และต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในการวิเคราะห์ พยานหลักฐาน อาทิ ด้านเศรษฐกิจ การเงินการธนาคาร การบัญชี หลักทรัพย์ ภาษี เพื่อวิเคราะห์และรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งมีผลโดยตรงต่อคุณภาพและความสมบูรณ์ของสำนวนการสอบสวนที่จะนำไปสู่การพิจารณาคดีและลงโทษผู้กระทำความผิดที่แท้จริง ดังนั้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในงานสอบสวน มีข้อเสนอแนะดังนี้

(ก) กำหนดให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายตามกฎหมายสารบัญญัติที่กำหนดความผิดในคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินที่มีความพร้อมทั้งด้านจำนวนบุคลากร ความเชี่ยวชาญของพนักงานเจ้าหน้าที่ อุปกรณ์เครื่องมือ เทคโนโลยี และงบประมาณ มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินด้วย เพราะเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายโดยตรง ย่อมทราบข้อเท็จจริงในคดีตั้งแต่ต้นทางและสามารถใช้อำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทันที ประกอบกับหน่วยงานมีช่องทางความร่วมมือในการขอข้อมูลหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล และทางปฏิบัติในการดำเนินคดีหน่วยงานเหล่านี้เป็นผู้ที่ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนในการสืบสวนหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานต่างๆ ในคดีอยู่แล้ว เนื่องจากทราบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องในคดีอยู่ในความครอบครอง โดยเบื้องต้นเห็นว่า หน่วยงานที่มีความพร้อมในปัจจุบัน ได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทยในความผิดเกี่ยวกับการเงิน การธนาคาร หรือสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ในความผิดเกี่ยวกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ดังนั้น จึงเสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องดังกล่าว บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ตรวจ

สถาบันการเงิน หรือกรรมการ หรือเลขาธิการ แล้วแต่กรณี มีอำนาจสอบสวนและทำสำนวนคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบและเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(ข) กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับหลักสากลที่พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนความผิดทุกประเภทและมีบทบาทในการตรวจสอบค้นหาความจริงตั้งแต่ต้น ไม่ใช่แค่การกลั่นกรองสำนวนการสอบสวนโดยใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีหรือสั่งสอบสวนเพิ่มเติมตามกฎหมายไทย โดยเห็นว่าการที่พนักงานอัยการเข้ามามีอำนาจสอบสวนตั้งแต่เริ่มคดีจะเป็นประโยชน์ต่อการตั้งรูปคดีการวางแผนการสอบสวนและการวิเคราะห์พยานหลักฐานที่มีผลต่อการชี้แจงหน้าพยาน ทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานสมบูรณ์มากขึ้น ส่งผลให้สำนวนคดีมีคุณภาพและเพียงพอต่อการวินิจฉัยเพื่อสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินที่มีความซับซ้อนและยากแก่การแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิด แนวทางดังกล่าวจะทำให้กระบวนการสอบสวนมีประสิทธิภาพและสามารถคุ้มครองผู้บริโภคจากกระบวนการยุติธรรมที่ผิดพลาดได้มากยิ่งขึ้น

3. ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

การวางแผนทางการใช้ดุลพินิจของศาลในการกำหนดโทษปรับแก่ผู้กระทำความผิดคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 แห่งร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินฯ ให้เป็นแนวทางเดียวกันและเกิดประโยชน์ต่อสังคมและผู้กระทำความผิด ผู้วิจัยเสนอให้ออกเป็นคำแนะนำของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษปรับในคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน พ.ศ. ... โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระธรรมนูญศาลยุติธรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 ที่ให้ประธานศาลฎีกามีหน้าที่วางระเบียบราชการฝ่ายตุลาการของศาลยุติธรรมเพื่อให้กิจการของศาลยุติธรรมดำเนินไปโดยเรียบร้อยและเป็น

ระเบียบเดียวกัน และมีอำนาจให้คำแนะนำแก่ผู้พิพากษาในการปฏิบัติตามระเบียบวิธีการต่างๆ ที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมายหรือโดยประการอื่นให้เป็นไปโดยถูกต้อง ใจความสำคัญว่า ภายใต้บังคับมาตรา 15 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษปรับ ให้ศาลใช้ดุลพินิจในการกำหนดโทษปรับให้เหมาะสมกับลักษณะแห่งข้อหา สภาพความผิดและสถานะของจำเลย โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงถึงลักษณะและความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลประโยชน์ที่จำเลยได้รับจากการกระทำความผิด ความสูญเสียทางการเงินของผู้อื่น อันเนื่องมาจากความผิด แรงจูงใจในการกระทำความผิด ฐานะทางเศรษฐกิจของจำเลย รายได้ และความสามารถในการหารายได้ รวมถึงแหล่งเงินได้ของจำเลย ทั้งนี้ ในการได้มาซึ่งข้อมูลหรือข้อเท็จจริงใดเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษของศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลเกี่ยวกับรายได้และฐานะทางเศรษฐกิจของจำเลย ศาลสามารถสั่งให้บุคคลหรือหน่วยงาน หรือสถาบันการเงินส่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ให้แก่ศาลได้ โดยใช้วิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวน

4. ข้อเสนอแนะด้านการบริหารจัดการ

ข้อเสนอแนะเพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายตามร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินฯ และเพื่อประโยชน์ในการประสานงานในการสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน ป้องกันปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงานรัฐ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ในคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งร่างพระราชบัญญัติฯ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติระหว่างหน่วยงานเกี่ยวกับการรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ การดำเนินการเกี่ยวกับหมายเรียกและหมายอาญา การจับ การควบคุม การขัง การค้น หรือการปล่อยชั่วคราว การสืบสวน การสอบสวน การเปรียบเทียบ การส่งมอบคดีและการดำเนินการอื่นเกี่ยวกับคดีอาญาในระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญา การแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด ตลอดจนการสนับสนุนของหน่วยงาน

ของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนและสอบสวนคดี
ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายโดยตรง ได้แก่ สำนักงานอัยการ
สูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ส่วนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง
อื่น คือ หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายสารบัญญัติที่กำหนดประเภทความผิดคดี
อาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน อาทิ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงาน
คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานป้องกันและ
ปราบปรามการฟอกเงิน กรมสรรพากร กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต รวมถึงหน่วยงาน
อื่นที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฯ ในการให้ความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่ในการ
ปฏิบัติตามกฎหมาย อาทิ กรมการปกครอง กรมการกงสุล กรมการขนส่งทางบก กรม
ที่ดิน เป็นต้น

ข้อเสนอแนะประเด็นวิจัยต่อไป

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้ยังพบว่า มีประเด็นที่สามารถนำไปสู่การศึกษาวิจัยต่อไปได้
เพื่อให้ประเทศไทยมีกฎหมายและมาตรการด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม
ทางเศรษฐกิจและการเงินที่ครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็น
ต่อไปนี้

1) การจัดทำร่างพระราชบัญญัติการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ระบบ ไต่สวน พ.ศ.

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการจัดทำกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรม
ทางเศรษฐกิจและการเงินต้นแบบที่มีแนวคิดในการนำระบบไต่สวนมาใช้ในการดำเนิน
กระบวนการพิจารณาคดี จึงควรมีการศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ
การดำเนินกระบวนการพิจารณา โดยใช้ระบบไต่สวน พ.ศ. เป็นกฎหมายระดับ
พระราชบัญญัติที่กำหนดให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโดยใช้ระบบไต่สวน
โดยมีโครงสร้างที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมาย ประกอบด้วย การกำหนดประเภทคดีที่ให้

นำระบบได้ส่วนมาใช้ การวางหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในศาลเกี่ยวกับการรับฟ้อง การนั่งพิจารณา การยื่นบัญชีระบุนาย การตรวจพยานหลักฐานการพิจารณาและได้ส่วน พยานหลักฐาน การแถลงปิดคดีและการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง

2) การจัดตั้งศาลอาญาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน

หากผลงานวิจัยนี้ได้นำไปใช้ประโยชน์โดยการผลักดันเป็นกฎหมายว่า ด้วยวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน ประกอบกับในปัจจุบันคดี อาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ทรัพย์สินและประชาชน ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพ ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทาง สังคม จึงควรศึกษาวิจัยในประเด็นการจัดตั้งศาลอาญาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและ การเงิน เพื่อกำหนดเขตอำนาจศาลและให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาชญากรรม ทางเศรษฐกิจและการเงินใช้บังคับแก่การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล กำหนดเรื่อง การนั่งพิจารณาและการพิพากษาคดี การออกหมายอาญาและหมายใดๆ รวมถึงการ แต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลอาญาคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน เพื่อให้การ ดำเนินคดีและการอำนวยความยุติธรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

รายการอ้างอิง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477. (2477, 7 มีนาคม).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 52 หน้า 598.

ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499. (2499, 13 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 73 ตอนที่ 95/ ฉบับพิเศษ.

พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543. (2543, 4 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 117 ตอนที่ 44 ก.

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527. (2527, 11 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 101 ตอนที่ 164/ฉบับพิเศษ

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547. (2547, 13 มกราคม).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 121 ตอนที่ 8 ก.

พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545. (2545, 23 เมษายน).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 119 ตอนที่ 40 ก.

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551. (2551, 27 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนที่ 27 ก.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542. (2542, 10 เมษายน).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 29 ก.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556. (2556, 18 มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 130 ตอนที่ 55 ก.

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535. (2535, 13 พฤศจิกายน).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 109 ตอนที่ 22.

วีระชาติ ศรีบุญมา. (2555). การดำเนินคดีทุจริตสถาบันการเงินและการติดตามทรัพย์สินคืนในภาวะวิกฤตสถาบันการเงินไทยปี 2540 (วิกฤตต้มยำกุ้ง). รายงานการศึกษาส่วนบุคคลหลักสูตรนักบริหารการทูต. กรุงเทพฯ: กระทรวงการต่างประเทศ.

- วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ. (2549). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิเคราะห์ และกำหนดแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอาชญากรรมเศรษฐกิจการเงิน. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2558). วิทยาการวิจัยทางนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ. (2558). การจัดทำประมวลกฎหมายสารบัญญัติยาเสพติดของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม.
-

การจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง
กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น
และผู้บริหารท้องถิ่น ลาออกก่อนครบวาระ
ใช้สิทธิลาออกโดยไม่สุจริต*

The Suspension of the Election Candidates
Rights : A Case of the Resignation
before Completing the Full Term of Members of
the House of Representatives, Local Council
Members, and Local Administrators by Using
Dishonest Resignation Rights

ชนม์พิชญ์ เทพแก้ว**

Chonpit Tepkeaw

* วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
Thesis Master of Laws, Public Law Sukhothai Thammathirat Open University

** หัวหน้างานอำนวยการ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดนครปฐม
Chief of Administration Unit Office of The Election Commission of Nakhonpathom Province

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ใช้สิทธิลาออกโดยไม่สุจริต มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) หาสาเหตุและวิเคราะห์ผลกระทบจากการลาออกก่อนครบวาระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นที่มีเจตนาสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งเดิมโดยไม่สุจริต 2) วิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากสาเหตุดังกล่าว ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบการเลือกตั้งและงบประมาณของประเทศ 3) เพื่อหาทางป้องกันและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

การวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร ด้วยการรวบรวมข้อมูลจากหนังสือตำรา ตำบัทกฎหมาย วิทยานิพนธ์ เอกสารประกอบการเรียนการสอน การสัมภาษณ์ รวมถึงข้อมูลสารสนเทศบนอินเทอร์เน็ต ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยนำปัญหาที่เกิดจากการลาออกของนักการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อการเลือกตั้ง มาวิเคราะห์เปรียบเทียบสาเหตุและผลกระทบที่เกิดขึ้นเพื่อนำไปสู่ผลการวิจัย

ผลการวิจัยพบว่า การลาออกก่อนครบวาระสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นโดยมีเจตนาไม่สุจริต ลาออกเพื่อสมัครในตำแหน่งเดิม หรือลาออกเพื่อหวังผลทางการเมืองแก่ตนเองหรือพวกพ้อง หรือทำให้ผู้อื่นเสียเปรียบในการสมัครรับเลือกตั้ง ถือว่าเป็นการใช้สิทธิโดยไม่ชอบ ขัดหลักสุจริต ไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย และกระทบหลักสาธารณประโยชน์ ถึงแม้การลาออกเป็นสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของแต่ละบุคคล แต่การลาออกโดยมีเจตนาไม่สุจริตได้ส่งผลกระทบต่อการเลือกตั้ง สิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐ ดังนั้น กฎหมายก็ไม่จำเป็นต้องคุ้มครองสิทธิของบุคคลเหล่านั้น และควรมีวิธีการป้องกันปัญหาเหล่านั้นเพื่อลดความเสียหายต่อประโยชน์ของรัฐ และป้องกันนักการเมืองอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อความได้เปรียบทางการเมือง

ดังนั้นจึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1. ผู้สมัครรับเลือกตั้งลาออกจากตำแหน่งโดยมีเจตนาสุจริต มีเหตุจำเป็นที่จะต้องลาออก และไม่หวังผลทางการเมือง ผู้นั้นสามารถสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งที่ลาออกได้ จะไม่ถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

2. การลาออกจากตำแหน่งโดยมีเจตนาไม่สุจริตหรือมีพฤติการณ์แวดล้อมไม่สุจริตและหวังผลทางการเมือง จะต้องถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง โดยงานวิจัยนี้ได้เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ดังนี้ “ผู้ใดลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ หากมีพฤติการณ์หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่สุจริตในการลาออก ผู้นั้นจะต้องถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งโดยห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งที่ลาออก”

คำสำคัญ : การลาออกก่อนครบวาระ, การลาออกโดยมีเจตนาไม่สุจริต, หลักสาธารณประโยชน์

Abstract

The current study was conducted in order to: 1) find out causes of the resignation before completing the full term of members of the House of Representatives, local council members, and local administrators, who run for election in order to be elected as the same position with dishonest intention; 2) analyze the effects occurred from those causes which affect the election system and the country's budget; and 3) give some solutions to solve the problem.

This research is a qualitative study. The data were collected from doing document research by gathering information from books, textbooks, legislations, theses, teaching supplementary materials, seminar, and information from the internet both in Thai and English versions. Causes and effects caused by the resignation affecting the election system were analyzed and compared.

The results of the study revealed that the resignation before completing the full term of members of the House of Representatives, local council members, and local administrators who have resigned with a dishonest intention to resign, an intention to apply for the same position and to take advantages for themselves or for their companions, or to make other people lose, is considered as a dishonest act. It is not accordance with democratic primary, and it affects public benefits. Although the resignation is everyone's right and freedom, the resignation with dishonestly used rights affect the election system and the waste of the country's budget. Therefore, those people should not be protected by the laws. In addition, there should be methods to prevent those problems in order to decrease the damage to the interests of the state and to prevent those politicians who try to take advantages by using the weaknesses of the laws.

Therefore, the solutions to solve the problems are offered as the following.

1. Candidate who has resigned from the position from the position with an honest intention, proper reasons, and without an intention to take advantages from the politics can apply to be a candidate for that position.

2. Candidate who has resigned from the position with a dishonest intention, improper reasons, and an intention to take advantages from the politics must be suspended the right of such person to apply to be a candidate for an election. The study offers as "Candidate, who has resigned before completing the full term if there is an evidence to reasonably believe that such person resigned from that position with a dishonest intention must be suspended the right to apply to be a candidate for that position." By revising the Act about the suspension of the right to apply to be a candidate for an election.

Keywords : The resignation before completing the full term, Dishonest resignation, Public benefits

ความเป็นมาของปัญหา

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม กกต. ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2546 (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2556, หน้า 32-33) การลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเพียงประเภทเดียว จากนั้นให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งเลือกกันเองหนึ่งคนเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ถือเป็นการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทางอ้อม ต่อมาได้มีการแก้กฎหมายโดยให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นกัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีจำนวนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกำหนด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน วาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเริ่มนับวาระการดำรงตำแหน่งและครบวาระการดำรงตำแหน่งพร้อมกัน การจัดการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจะจัดให้มีการเลือกตั้งพร้อมกันภายใน 45 วันนับแต่วันครบวาระการดำรงตำแหน่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นครั้งเดียว

หลังจากผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และผู้บริหารท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งใกล้ครบวาระตัดสินใจลาออกก่อนครบวาระแล้วสมัครใหม่ในตำแหน่งที่ลาออก จากนั้นมีการลาออกลักษณะเช่นนี้จำนวนมากขึ้น ทำให้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่พร้อมกัน หลังจากเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นไม่นานก็ต้องจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น จากเดิมผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นครบวาระการดำรงตำแหน่งพร้อมกัน เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นลาออกก่อนครบวาระ จึงต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสองครั้งในระยะเวลาไม่ห่างกัน

เหตุการณ์ทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อการลาออกก่อนครบวาระของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หลังจากคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คมช.) ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 การเลือกตั้งระดับชาติถูกตัดสินให้เป็นโมฆะ เหตุการณ์นี้เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว จากนั้นได้มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเลือกตั้งทั่วไป วันที่ 23 ธันวาคม 2550 และเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 2 มีนาคม 2551 ในช่วงนี้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะครบวาระพร้อมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในวันที่ 19 เมษายน 2551 ได้ลาออกจากตำแหน่ง 26 จังหวัด (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2559ก, หน้า 4) และทุกคนที่ลาออกมาสักรับเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่ทั้งหมด ด้วยเหตุผลคู่แข่งทางการเมืองที่สำคัญมีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เป็นการชิงความได้เปรียบทางการเมือง เมื่อคู่แข่งทางการเมืองเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งอื่น ไม่สามารถสมัครแข่งขันในตำแหน่งนายก อบจ. ได้ จึงไม่มีคู่แข่งที่สำคัญ ทำให้การเลือกตั้งไม่แข่งขันรุนแรง เป็นสาเหตุสำคัญที่นายก อบต. ลาออกแล้วสมัครรับเลือกตั้งใหม่ และต่อมาในปี พ.ศ. 2554 ก็เกิดปัญหาเช่นเดียวกัน เมื่อมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้มีการเลือกตั้ง เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ช่วงนี้ก็มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระแล้วสมัครใหม่ อีกเช่นเดิม เหตุผลในการลาออกที่แสดงต่อสาธารณชน อาทิเช่น เพื่อไปประกอบธุรกิจส่วนตัว เพื่อความเป็นกลางทางการเมืองขณะที่มีการเลือกตั้ง ส.ส. หรือมีปัญหาด้านสุขภาพ แต่ไม่มีใครระบุว่าลาออกเพื่อจะสมัครใหม่ในตำแหน่งเดิม ผู้บริหารท้องถิ่นที่ลาออกสมัครใหม่ในตำแหน่งเดิม เพื่อความได้เปรียบทางการเมืองนั่นเอง

การลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระแล้วสมัครรับเลือกตั้งใหม่ ส่งผลให้ผู้บริหารท้องถิ่นประเภทอื่นอาศัยบทบัญญัติกฎหมายสร้างความได้เปรียบทางการเมืองให้แก่ตนเองแล้วลาออกเพื่อสมัครใหม่เพิ่มมากขึ้น บางคนลาออกเพียงเพื่อเลี่ยงข้อห้ามที่ไม่ให้กระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นภายใน 60 วันก่อนวันครบวาระจนถึงวันเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นได้กระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งในช่วงเหลือน้อยกว่า

60 วันครบวาระ เช่น แจกเงิน แจกสิ่งของ จัดกิจกรรมให้ประโยชน์ หรือจัดโครงการสัมมนาตามสถานที่ท่องเที่ยว ฯลฯ จากนั้นผู้บริหารท้องถิ่นลาออกก่อนครบวาระ เพื่อไม่ให้พบปัญญัตติดังกล่าวข้างต้นใช้บังคับได้ เพราะเมื่อลาออกก่อนครบวาระ กฎหมายจะห้ามมิให้กระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นเมื่อประกาศให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น ระยะเวลาประกาศให้มีการเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้งจะเหลือประมาณ 30 วัน ระยะเวลาไม่น้อยลงทำให้เกิดความได้เปรียบขึ้น

สาเหตุการลาออกก่อนครบวาระของผู้บริหารท้องถิ่นอีกกรณีเพื่อไม่ให้เลือกตั้งพร้อมสมาชิกสภาท้องถิ่น เนื่องจากไม่ยอมรับภาระช่วยเหลือการหาเสียงของผู้สมัครสมาชิกสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งท้องถิ่นบางแห่งมีผู้ประสงค์จะสมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นจำนวนมาก เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งจึงติดต่อขอเป็นสมาชิกกลุ่มของผู้สมัครผู้บริหารท้องถิ่นที่ฐานเสียงดี ผู้สมัครผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาแล้วหากรับแต่สมาชิกกลุ่มเดิมก็จะทำให้เสียคะแนนเสียงจากญาติพี่น้องหรือผู้สนับสนุนของผู้ประสงค์สมัครรับเลือกตั้งใหม่ หากรับผู้สมัครรับเลือกตั้งใหม่ก็ต้องมาแข่งกับสมาชิกสภาท้องถิ่นเดิมเกรงว่ากระทบฐานเสียงจากผู้สนับสนุนสมาชิกสภาท้องถิ่นเดิมเพื่อไม่ให้เสียฐานเสียงจนอาจเกิดความเสียเปรียบในการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นจึงตัดสินใจลาออกก่อนครบวาระเพื่อให้การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่พร้อมกันเสียงไม่ต้องรับผิดชอบสมาชิกสภาท้องถิ่น เมื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเสร็จสิ้นก็ติดต่อหาบาทบาทหรือเสนอให้ประโยชน์แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นให้เป็นสมาชิกกลุ่มของตนเองทั้งหมดเพื่อดูแลและควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ง่าย เป็นพวกพ้องตนเอง ไม่มีฝ่ายค้าน การบริหารทำได้ง่าย ส่งผลให้การเลือกตั้งไม่พร้อมกันตลอดไป

ในปี พ.ศ. 2552 มีการแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น จากเดิมกำหนดให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ กฎหมายแก้ไขใหม่ไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง หากมีเหตุต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง ไม่ว่าด้วยกรณีใดและได้รับการเลือกตั้งสามารถดำรงตำแหน่งได้ตลอด ไม่มีการจำกัดวาระและระยะเวลา จึงเป็นเหตุจูงใจอีกประการที่ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นกระทำการให้ตนเองเกิดความได้เปรียบทางการเมืองแล้วลาออกก่อนครบวาระแล้วสมัครรับเลือกตั้งใหม่

การลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นบางกรณีส่งผลกระทบต่อการลาออกของผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากมีผู้ที่ต้องการเป็นนายก อบต. แต่คุณสมบัติไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด บุคคลผู้มีสิทธิสมัครเป็นนายก อบต. ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา ผู้ที่ต้องการเป็นผู้บริหารท้องถิ่นไม่สำเร็จการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า ต้องการจะใช้คุณสมบัติเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงให้สมาชิก อบต. ลาออก แล้วตนเองสมัครเป็นสมาชิก อบต. เมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิก อบต. ได้ระยะหนึ่งจึงลาออกไปสมัครผู้บริหารท้องถิ่น ในช่วงที่ผู้บริหารท้องถิ่นครบวาระการดำรงตำแหน่ง หรือหากเป็นพวกพ้องกันก็ให้ผู้บริหารท้องถิ่นลาออก เพื่อให้มีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งว่าง เปิดทางให้ผู้ที่ต้องการเป็นนายก อบต. สมัครและได้รับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

การเลือกผู้ใหญ่บ้านส่งผลกระทบต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เดิมวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านคราวละ 5 ปี ต่อมากฎหมายแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุ 60 ปี และเพิ่มอัตราเงินค่าตอบแทนมากขึ้นด้วย หากเปรียบเทียบกับค่าตอบแทนการเป็นสมาชิก อบต. กับค่าตอบแทนและความมั่นคงในตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้าน การดำรงตำแหน่งผู้ใหญบ้านดีกว่าสมาชิก อบต. ที่มีวาระคราวละ 4 ปี และค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนมาก อบต. มีรายได้น้อย เป็นเหตุให้สมาชิก อบต. ลาออกไปสมัครผู้ใหญบ้านจำนวนมาก การเลือกตั้งสมาชิก อบต. จะใช้งบประมาณจำนวนน้อยแต่เมื่อลาออกหลายเขตเลือกตั้งทั่วประเทศ ก็ส่งผลกระทบต่องบประมาณของประเทศเช่นกัน

ปัญหาการจัดการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นกับสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่พร้อมกันส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเสียงบประมาณในการจัดการเลือกตั้ง 2 ครั้ง ตัวอย่าง อบจ. นครราชสีมา ใช้งบประมาณเลือกตั้งนายก อบต. ประมาณ 40 ล้านบาท ไม่นานก็ใช้งบประมาณเกือบเท่ากันในการเลือกตั้งสมาชิก อบจ. รวมแล้วใช้งบประมาณไปเกือบ 100 ล้านบาท ในปีนั้นแทบจะไม่มีเงินงบประมาณเหลือจัดโครงการใด ๆ ตัวอย่างจังหวัดขอนแก่น จังหวัดนครปฐม ใช้งบประมาณในการจัดให้มีการเลือกตั้งนายก อบต. ประมาณ 25 ล้านบาท และไม่นานเลือกตั้งสมาชิก อบจ. ใช้งบประมาณเท่าเดิม หากเลือกตั้งพร้อมกันจะใช้งบประมาณ

แค่ครั้งเดียว การเลือกตั้งไม่พร้อมกันทำให้เสียงบประมาณถึง 2 ครั้งโดยไม่จำเป็น ในปี พ.ศ. 2550 มีผู้บริหารท้องถิ่นโดยเฉพาะนายก อบต. ลาออกมากกว่า 20 จังหวัด (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2559ก, หน้า 6-25) รวมงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งมีจำนวนมหาศาล แทนที่จะเป็นงบประมาณพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องจัดการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นกับสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่พร้อมกัน ถือว่ากระทบต่องบประมาณของรัฐเป็นอย่างมาก

การเลือกตั้งบ่อยทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเบื่อหน่ายการเลือกตั้ง ในจากการเลือกตั้ง ส.ส. วันที่ 23 ธันวาคม 2550 ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ 74.49 อีกอาทิตย์ต่อมาเลือกตั้งนายก อบจ. ในจังหวัดที่ลาออกก่อนครบวาระอื่น จากนั้นประมาณ 2 เดือน ได้มีการเลือกตั้ง ส.ว. ในวันที่ 2 มีนาคม 2551 ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ร้อยละ 55.62 และอีกหนึ่งเดือนมีการเลือกตั้งสมาชิก อบจ. ที่ครบวาระการดำรงตำแหน่ง ในวันที่ 19 เมษายน 2551 เห็นว่าการที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องออกมาใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งบ่อยๆ จะเกิดความเบื่อหน่ายการเมืองและการเลือกตั้ง ทำให้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งลดลง (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2559ข, ออนไลน์)

รัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบ 30 วันนับแต่วันที่พระบรมราชโองการแต่งตั้ง ผลกระทบจากการแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี คือ หากแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งก็จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้นว่างลง จะต้องจัดการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง เสียงบประมาณที่จะต้องนำมาใช้ในการจัดการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง หากแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไม่เกิดความเสียหายใดๆ เนื่องจากหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อว่างลงก็ให้เลื่อนบุคคลในลำดับถัดไปที่อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง

กรณีปัญหาที่นำเสนอในความเป็นมาของปัญหาเพื่อนำไปสู่การวิจัย เป็นปัญหาที่ได้เกิดขึ้นกับการเลือกตั้งระดับชาติและท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยในขณะดำรงตำแหน่งพนักงานการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ได้พบปัญหาเหล่านั้นด้วย

ตนเองและไม่ว่าจะผ่านมานาน ปัญหาเหล่านั้นยังคงเกิดขึ้นอยู่ ส่งผลกระทบต่อการเลือกตั้งและงบประมาณแผ่นดินเช่นนั้นเดิม

การรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น เป็นการชั่วคราว คสช. ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 85/2557 เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ซึ่งให้ตั้งวันการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ครบวาระหรือพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลง โดยให้คณะกรรมการสรรหาคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้และความสามารถในด้านต่างๆ เข้ามาทำหน้าที่สมาชิกสภาท้องถิ่นไปพลางก่อนส่วนตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นที่ครบวาระให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

ต่อมาได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 1/2557 เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว คสช. เห็นว่าปัจจุบันประชาชนในท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการแก้ไขปัญหาของประเทศสถานการณ์จึงได้คลี่คลาย เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการปฏิรูป การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติให้มากยิ่งขึ้น จึงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนแต่เดิมมีส่วนรับผิดชอบในฐานะตัวแทนของประชาชนในการแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นอันจะเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในสถานการณ์ที่ยังไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งได้ ซึ่งให้อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้มีประกาศให้มีการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อตั้งวันการจัดให้มีการเลือกตั้ง ปัญหาเหล่านี้ถูกชะลอ เนื่องจากไม่มีการจัดให้มีการเลือกตั้ง ไม่กระทบต่องบประมาณในการจัดให้มีการเลือกตั้ง แต่เมื่อจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีนักการเมือง 2 ประเภทเช่นเดิม ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น หากนักการเมืองยังเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประเทศชาติ ยังมีเจตนาไม่สุจริตในการเลือกตั้ง อาศัยความได้เปรียบทางการเมือง อาศัยช่องโหว่ของกฎหมาย ลาออกก่อนครบวาระเพื่อสมัครในตำแหน่งที่ลาออก ปัญหาเหล่านี้ก็จะ

วนเวียนมาเกิดขึ้นอีก ส่งผลกระทบในทางเสียหายต่อระบบการเลือกตั้งและงบประมาณของประเทศในการจัดให้มีการเลือกตั้งเช่นเดิม

วัตถุประสงค์การศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาสาเหตุการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งอื่นที่จะต้องใช้งบประมาณในการจัดการเลือกตั้ง
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในการเสนอแก้กฎหมายหรือออกประกาศหรือระเบียบเพื่อป้องกันปัญหาการลาออกโดยไม่สุจริต

ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ใช้การวิจัยแบบวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary research) จากการค้นคว้าและรวบรวมจากหนังสือ ตำรา เอกสาร บทความทางวิชาการ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง นำมาเป็นข้อมูลสนับสนุนในการศึกษางานวิจัย และผ่านการวิเคราะห์ของผู้ทำวิจัยเรียบเรียงจัดทำเป็นผลงานการวิจัยเพื่อนำเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ขอบเขตของการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงสาเหตุและผลกระทบจากการลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งเดิม การลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547-2557 และการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพื่อรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การเลือกตั้งถือว่าเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตย เป็นสิทธิทางการเมืองขั้นพื้นฐานของประชาชน รวมทั้งการเข้าไปทำหน้าที่รัฐบาลบริหารประเทศให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2539, หน้า 12) การเลือกตั้งเป็นกระบวนการสรรหากลั่นกรองตัวผู้ปกครองที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในรัฐเสรีประชาธิปไตย การเลือกตั้งนับว่าเป็นเงื่อนไขขั้นพื้นฐานอันมิอาจขาดเสียได้ ประชาธิปไตยกับการเลือกตั้งมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างแน่นแฟ้น การเลือกตั้งมีผลทำให้อำนาจอธิปไตยมีความชอบธรรม (กระมล ทองธรรมชาติ, 2531, หน้า 4) การเลือกตั้งจึงเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญของทุกประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย (จรรยา สุภาพ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2527, หน้า 11)

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง หลักประชาธิปไตยจะต้องมีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่ความเสมอภาคของประชาชน ในระบอบประชาธิปไตยทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน นักการเมืองต้องเข้าใจบทบาทและขอบเขตของตนเอง เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ประชาชน เคารพกฎหมาย ระเบียบและกติกาของบ้านเมือง ไม่ใช้สิทธิเกินขอบเขตจนไปขัดขวางกระทบสิทธิของบุคคลอื่นในการจะเข้ามาแข่งขันทางการเมืองตามวาระปกติ

หลักสุจริตเป็นหลักการของความประพฤติของมนุษย์ให้มีความซื่อสัตย์ต่อวัตถุประสงค์และหน้าที่ในสังคม เพื่อลดการเอารัดเอาเปรียบของคนในสังคม นักการเมืองซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนจะต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่และต่อสังคมเป็นอย่างยิ่ง เป็นแบบอย่างในความมีคุณธรรม ไม่เอารัดเอาเปรียบผู้อื่นโดยเฉพาะในขณะดำรงตำแหน่ง ใช้สิทธิในการพ้นจากตำแหน่งและกลับเข้าสู่ตำแหน่งโดยหลักสุจริต

หลักประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์อันเป็นส่วนร่วมเกิดแก่คนหมู่มากทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของกลุ่มใดหรือคนใดโดยเฉพาะ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2543, หน้า 95-96) ผู้แทนของประชาชนต้องเห็นแก่ประโยชน์ของสังคม ไม่กระทำใดๆ ที่ทำให้ประเทศชาติเสียหายโดยเฉพาะในทางไม่สุจริตถึงแม้จะเป็นเรื่องที่มีสิทธิและเสรีภาพก็ตาม

แนวคิดทฤษฎีเรื่องสิทธิและเสรีภาพ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง เสรีภาพ คือ ความสามารถที่กระทำการใดก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่น และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในการใช้สิทธิและเสรีภาพของแต่ละคนจะถูกจำกัดก็โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นด้วยความมุ่งหมายเฉพาะ เพื่อประกันให้มีการยอมรับและเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น และเพื่อตอบสนองความเรียกร้องต้องการอันชอบธรรมของศีลธรรมอันดี ความสงบเรียบร้อย และความผาสุกของทุกคนในสังคมประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติเรื่องสิทธิและเสรีภาพ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น (สุรียา ปานแป้น, 2554, หน้า 22-23)

สิทธิ คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลที่กฎหมายรับรองให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน ส่วนเสรีภาพ คือ ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น และภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางบุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำ และไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะกระทำ (สุรียา ปานแป้น, 2543, หน้า 23)

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้น กฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจะต้องมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายเพื่อจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพของราษฎร ป้องกันมิให้มีการใช้สิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรคนหนึ่งกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรคนอื่นๆ หรือประโยชน์สาธารณะ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2543, หน้า 141)

การจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสังคม การจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้ แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมิใช่เป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง การประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญจะจำกัดสิทธิไม่ได้ ยกเว้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องยึดถือหลักที่เคร่งครัด (สุรียา ปานแป้น, 2554, หน้า 36-49)

สรุปและอภิปรายผล

จากการวิจัยพบว่า การลาออกของผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นทุกประเภท ส่งผลกระทบต่อการเลือกตั้งและงบประมาณทั้งสิ้น จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับตำแหน่งที่ลาออก และขนาดองค์กรปกครองท้องถิ่น การลาออกก่อนครบวาระ แต่ไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งเดิมเป็นสิทธิสามารถกระทำได้ ผลกระทบเฉพาะค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง

การลาออกของผู้บริหารท้องถิ่นก่อนครบวาระที่มีเจตนาสมัครใหม่ การอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อประโยชน์ตนเอง การลาออกเลื้อยข้อห้าม การเลี่ยงภาระการช่วยเหลือเสียงของสมาชิกของผู้บริหารท้องถิ่น การลาออกเพื่อให้ผู้อื่นสมัครเป็นสมาชิก เพื่อให้มีคุณสมบัติครบถ้วนในการสมัครเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ถือว่ามีเจตนาไม่สุจริตอย่างยิ่ง ขัดหลักสุจริตที่เป็นหลักกำกับความประพฤติของมนุษย์ให้มีความซื่อสัตย์ต่อวัตถุประสงค์และหน้าที่ เป็นการแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย

การยุบสภาผู้แทนราษฎร การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เหล่านี้เป็นเหตุโดยอ้อม ถึงจะไม่มีเจตนาที่ไม่สุจริตต่อการสมัครรับเลือกตั้ง แต่จะต้องสิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง เกิดความเสียหายต่อรัฐ กระทบงบประมาณของประเทศ

จากการค้นคว้าศึกษาเรื่องการจำกัดสิทธิ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายรับรองไว้โดยหลักไม่สามารถกระทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้สามารถกระทำได้ และจะต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ กระทำเท่าที่จำเป็นและใช้บังคับเป็นการทั่วไป พอสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย

เมื่อพิจารณาผลกระทบและความเสียหายที่เกิดจากการลาออกก่อนครบวาระเพื่อสมัครใหม่ในตำแหน่งที่ลาออก ถือว่าเป็นการใช้สิทธิไม่สุจริตอย่างยิ่ง เกิดผลเสียหายต่อผลประโยชน์โดยรวมของรัฐในเรื่องงบประมาณจัดการเลือกตั้ง เห็นว่าผลจากการบัญญัติกฎหมายต้องเกิดประโยชน์สูงสุดแก่มหาชนมากกว่าความเสียหายเกิดแก่ประชาชนหรือสังคม จากการศึกษาผลกระทบจากการลาออกก่อนครบวาระเพื่อสมัครใหม่ ตำแหน่งที่ลาออกเห็นว่า

เป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายและหลักประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ทำให้ไม่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณประโยชน์โดยสิ้นเชิง

จากปัญหาการลาออกก่อนครบวาระเพื่อสมัครใหม่ในการเลือกตั้งทุกประเภทส่งผลกระทบอย่างหนักและเป็นวงกว้างต่อประเทศ การเลือกตั้งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องนำประเด็นปัญหาแต่ละกรณีที่ส่งผลกระทบสร้างปัญหาต่อการเลือกตั้งมาวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การเสนอแก้ไขปัญหาคต่อไป ซึ่งประเด็นปัญหาสามารถสรุปได้ดังนี้

1. การแก้ไขกฎหมายไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อใกล้หมดวาระผู้บริหารท้องถิ่นลาออกแล้วสมัครใหม่ เนื่องจากสามารถดำรงตำแหน่งหลายสมัยติดต่อกัน จึงคิดหาทางที่จะให้ตนเองกลับเข้าสู่ตำแหน่ง โดยอาศัยช่วงจังหวะตัวเองได้เปรียบชิงลาออกก่อนครบวาระแล้วลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่ทันที มีเจตนาไม่สุจริต หากอยู่ในช่วงดำเนินโครงการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นมีการลาออกของผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้การบริหารกระทำไม่ได้เท่าที่จำกัด อาจเกิดการชะงักของโครงการ ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น

2. การอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายตัดคู่แข่งสำคัญทางการเมือง คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องไม่เป็นผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ขณะนั้นเมื่อคู่แข่งติดคุณสมบัติเป็นผู้สมัครอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นชิงลาออกและสมัครในตำแหน่งที่ลาออกทันทีเพื่อให้ตนเองเข้าสู่ตำแหน่งได้อย่างง่ายดาย ถือเป็นการใช้สิทธิไม่สุจริตอย่างยิ่ง

3. การเลียงข้อห้ามที่ไม่ให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น กฎหมายห้ามไม่ให้ผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่นภายใน 60 วันก่อนวันครบวาระจนถึงวันเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นได้แจกสิ่งของแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จัดกิจกรรมให้ประโยชน์ แจกเงินแจกของ หรือจัดโครงการสัมมนาตามสถานที่ท่องเที่ยว เมื่อได้เปรียบคู่แข่งจึงลาออกเพื่อไม่ให้พบปัญญัตติดังกล่าวใช้บังคับได้ เพราะเมื่อลาออกก่อนครบวาระ กฎหมายจะห้ามมิให้กระทำการเพื่อจูงใจเมื่อประกาศให้มีการเลือกตั้ง ส่งผลกระทบต่อผู้ประสงค์จะสมัครที่เตรียมตัวจะสมัครตามวาระ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งลาออกก่อนครบวาระ ทำให้คนที่จะสมัครตามวาระเตรียมตัวไม่ทัน ขัดหลักสุจริตอย่างยิ่ง ไม่เป็นตามหลักประชาธิปไตย

4. ผู้บริหารท้องถิ่นเล็งไม่รับภาระการหาเสียงของสมาชิกสภาท้องถิ่น กรณีนี้ผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีคู่แข่งและฐานเสียงดี ทำให้มีผู้ต้องการเป็นสมาชิกในทีมจำนวนมาก เพื่อที่จะให้ได้รับเลือกตั้งจึงขอเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาแล้วหากรับแต่สมาชิกกลุ่มเดิมก็จะทำให้เสียฐานเสียงจากผู้จะสมัครใหม่ หากรับผู้สมัครใหม่เข้ากลุ่มก็จะกระทบฐานเสียงเดิม เพื่อไม่ให้เสียฐานจนอาจเกิดความเสียเปรียบในการเลือกตั้ง จึงลาออกทำให้การเลือกตั้งไม่พร้อม สมาชิกเล็งไม่ต้องช่วยสมาชิกหาเสียง เมื่อการเลือกตั้งสมาชิกเสร็จสิ้นผู้บริหารติดต่อเสนอให้ประโยชน์แก่สมาชิกให้เป็นกลุ่มตนเองทั้งหมด เมื่อเป็นทีมเดียวกันดูแลและควบคุมสมาชิกได้ง่าย ไม่มีฝ่ายค้าน การบริหารทำได้ง่าย เป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต แสดงความเห็นแก่ตัวมากกว่าการเดินตามระบอบประชาธิปไตยและขัดหลักสุจริต

5. การลาออกของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ผู้ที่ต้องการสมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่คุณสมบัติไม่ครบถ้วนได้สมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อให้มีคุณสมบัติในการสมัครผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องจบมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา แต่ผู้ที่ต้องการสมัครผู้บริหารท้องถิ่นไม่สำเร็จการศึกษามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าและไม่เคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา จึงให้สมาชิกที่ดำรงตำแหน่งอยู่ลาออกจากตำแหน่งเพื่อให้ตนเองสมัครเป็นสมาชิก เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วอยู่ในตำแหน่งไม่นานก็ลาออกเพื่อสมัครเป็นผู้บริหารท้องถิ่น เป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต และเสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งใหม่ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณของประเทศ

6. การแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งให้กำนันและผู้ใหญ่บ้าน จากเดิมมีวาระเพียงคราวละ 5 ปี ให้ดำรงตำแหน่งได้จนอายุ 60 ปี และเพิ่มสวัสดิการอัตราเงินค่าตอบแทน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่าค่าตอบแทนและความมั่นคงน้อยกว่าการเป็นผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระคราวละ 4 ปี ค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับรายได้ขององค์การบริหาร ส่วนตำบลซึ่งส่วนมากรายได้น้อย การแก้ไขวาระเป็นเหตุให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลลาออกเพื่อไปสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้านจำนวนมาก ถึงแม้ว่าในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละเขตเลือกตั้งใช้งบประมาณจำนวนน้อยแต่เมื่อลาออก

หลายเขตเลือกตั้งในทั่วประเทศก็ส่งผลกระทบต่อบรรยากาศของประเทศเช่นกันส่งผลให้กระทบหลักสาธารณสุขประโยชน์

7. การยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อการรับสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสร็จสิ้น การเลือกตั้งยังไม่เสร็จสิ้น ได้มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลาออกก่อนครบวาระแล้วสมัครใหม่ในตำแหน่งที่ลาออก ด้วยเหตุผลที่แสดงต่อสาธารณชน อาทิ เพื่อไปประกอบธุรกิจส่วนตัว หรือไปต่างประเทศ หรือมีปัญหาสุขภาพ หรือเพื่อความเป็นกลางทางการเมือง โดยต้องการให้เห็นว่าไม่มีตำแหน่งทางการเมืองมาช่วยพวกพ้องในการเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อมีการรับสมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ที่ลาออกทั้งหมดกลับมาสมัครและได้รับเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่งทุกคนเพราะคู่แข่งที่สำคัญยังเป็นผู้สมัคร ส.ส. ถือว่าเป็นการใช้สิทธิไม่สุจริตอย่างยิ่ง

8. การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี การลาออกของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จะต้องจัดการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง กระทบงบประมาณของประเทศที่จะต้องนำมาใช้จัดการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง กระทบต่อบริษัทเป็นอย่างมาก อีกทั้งการเลือกตั้งบ่อยทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเบื่อหน่ายไม่ออกมาใช้สิทธิ ส่งผลกระทบในทางลบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ข้อเสนอแนะในการวิจัย

การลาออกจากตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นก่อนครบวาระมีเจตนาสมัครใหม่จะด้วยเหตุผลประการใดก็ตาม ถือว่ามีเจตนาทุจริตอย่างยิ่ง เป็นการแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย การยุบสภาผู้แทนราษฎร การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เป็นเหตุโดยอ้อม ไม่มีเจตนาทุจริตเพื่อการสมัครรับเลือกตั้ง แต่ประเทศจะต้องเสียงบประมาณจำนวนมหาศาลในการจัดการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่างเกิดความเสียหายต่อรัฐ สิ้นเปลืองงบประมาณ กระทบสาธารณสุขประโยชน์ของประเทศ

ถึงแม้ว่าการลาออกเป็นสิทธิและเสรีภาพของแต่ละบุคคล แต่เจตนาลาออกเพื่อสมัครรับเลือกตั้งใหม่ ถือเป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต เห็นว่าการใช้สิทธิไม่สุจริต รัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องคุ้มครองผลการกระทำเหล่านั้น ควรมีกฎหมายเพื่อป้องกันเหตุที่มีการเลือกตั้งบ่อย

เพื่อลดผลกระทบความเสียหายต่อประโยชน์ของรัฐ โดยเฉพาะงบประมาณการจัดการเลือกตั้ง และป้องกันปัญหานักการเมืองอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อต้องการความได้เปรียบทางการเมืองผลกระทบความเสียหายต่อประโยชน์ของรัฐ โดยเฉพาะงบประมาณการจัดการเลือกตั้ง

การลาออกของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีเจตนาเพื่อสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งเดิมเกิดผลกระทบโดยรวมต่อประโยชน์สาธารณะอย่างมาก การลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยมีเจตนาไม่สุจริตก่อนวาระของสภาสิ้นสุดลง การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ต้องจัดการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง เกิดผลเสียหายนต้องงบประมาณโดยตรง เห็นว่าควรเสนอแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งในบางกรณีที่มีเจตนาใช้สิทธิไม่สุจริตให้มีความเหมาะสมรัดกุม เพื่อจำกัดสิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ที่ลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งโดยเจตนาไม่สุจริต ไม่ให้กลับมาสมัครรับเลือกตั้งได้อีก จึงเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาแยกพิจารณาเป็น 2 แนวทาง เพื่อเสนอผลการวิจัยต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา ดังนี้

1. การที่บุคคลใดลาออกจากตำแหน่งถือเป็นการใช้สิทธิของตนเองโดยสุจริต กฎหมายไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ การลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระโดยมีเจตนาสุจริตที่จะพ้นจากตำแหน่งจริง พิจารณาจากเหตุผลหรือพฤติการณ์ที่ลาออก หากไม่มีเจตนาที่จะสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งที่ลาออก ต่อมาเหตุปัจจัยที่ลาออกของบุคคลเหล่านั้นสิ้นสุดลง ถ้าบุคคลนั้นประสงค์จะสมัครใหม่ในตำแหน่งที่ได้ลาออกไปแล้ว สามารถสมัครรับเลือกตั้งใหม่ได้ กรณีไม่มีเจตนาใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ไม่เสนอจำกัดสิทธิการสมัครรับเลือกตั้ง อาทิเช่น กรณีดังต่อไปนี้

การลาออกจากตำแหน่งของนักการเมืองเพื่อไปสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งทางการเมืองอื่น เช่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลาออกไปสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลาออกไปสมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น อาจเพื่อความนิยมชมชอบตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะตัว หรือเพื่อความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน กรณีนี้ถือว่าใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ผลกระทบที่เกิดขึ้นคือ ค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง ถือว่าเป็นการใช้สิทธิโดยสุจริตตามหลักประชาธิปไตย เป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายคุ้มครอง จึงไม่จำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง และไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งใหม่ กรณีหากผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิก

สภาท้องถิ่นลาออกไปแล้วไม่ได้มาสมัครรับเลือกตั้งใหม่ ต่อมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการยุบรวม ยกฐานะ หรือแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ หากผู้ที่ลาออกไปแล้วจะสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการยุบรวม ยกฐานะ หรือแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ สามารถกระทำได้ ไม่จำกัดสิทธิในการสมัคร ไม่ใช้การใช้สิทธิโดยไม่สุจริตแต่อย่างใด

การลาออกโดยเหตุปัจจัยอื่นๆ เช่น ลาออกเพื่อรักษาสุขภาพ หรือเพื่อไปศึกษาต่อ หรือไปประกอบธุรกิจในประเทศ เพื่อไปเลี้ยงดูบุตรหลานที่ยังเยาว์วัย หากต่อมาเหตุปัจจัยเหล่านี้บรรเทาหรือหมดสิ้นไป บุคคลที่ลาออกจะกลับมาสมัครรับเลือกตั้งใหม่ในตำแหน่งที่เคยลาออกไป กรณีนี้ไม่จำกัดสิทธิสามารถสมัครรับเลือกตั้งใหม่ได้ โดยพิจารณาจากเจตนาของบุคคลเป็นหลัก

2. การลาออกจากตำแหน่งโดยมีเจตนาไม่สุจริตหรือมีพฤติการณ์แวดล้อมไม่สุจริตต่อตำแหน่งที่ลาออก เป็นการใช้สิทธิไม่ชอบ รัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องคุ้มครองบุคคลเหล่านั้น จึงขอเสนอจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลเหล่านั้นมิให้กลับมาสู่วงจรเลือกตั้งได้อีก ถึงแม้ว่าการลาออกเป็นสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แต่จากปัญหาการลาออกของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีเจตนาสมัครใหม่ในตำแหน่งเดิม การลาออกของสมาชิกสภาท้องถิ่นก่อนวาระของสภาสิ้นสุดลง การแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ต้องจัดการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของตัวเอง เกิดความเสียหายต่อรัฐ เป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต จากกรณีดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดส่งผลให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณแผ่นดินอันเกิดจากค่าใช้จ่ายมหาศาลในการจัดการเลือกตั้งซ่อมเพื่อสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งแทน อันเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เพื่อเป็นการยับยั้งการใช้สิทธิลาออกตามอำเภอใจและมีให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณแผ่นดินโดยไม่สมควร ก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งโดยไม่จำเป็น จากการวิจัยควรเสนอแก้กฎหมายให้มีบทบัญญัติเพื่อจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งของผู้ที่มีเจตนากระทำการไม่สุจริต โดยเสนอให้มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่ลาออกก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งโดยเจตนาไม่สุจริต ดังนี้ “ผู้ใดลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ หากมีพฤติการณ์หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งที่ลาออกหรือมีเจตนาไม่สุจริตต่อการสมัครรับเลือกตั้ง จะสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งที่ลาออกมิได้”

รายการอ้างอิง

- กระมล ทองธรรมชาติ. (2531). *การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และเสถียรภาพของรัฐบาล*. กรุงเทพฯ: มาสเตอร์เพลส.
- จรรยา สุภาพ และพรรคดี ผ่องแผ้ว. (2527). *เอกสารการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดมุกดาหาร แทนตำแหน่งที่ว่าง 14 สิงหาคม 2526*. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- เทศบาลตำบลหล่มสัก. (2557). *ข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกตั้ง*. วันที่ค้นข้อมูล 21 พฤษภาคม 2555, จาก <http://lomsaklocal.thaiddns.com/attachments/article/157/woo270.pdf>
- พรรคดี ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2539). *รายงานการวิจัยเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้ง*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2543). เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน : “มาตร” ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย. *วารสารนิติศาสตร์*, 30(2), 141.
- สุริยา ปานแป้น. (2554). *คู่มือสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2556). *อนุสรณ์การถวายผ้าพระกฐินพระราชทาน ประจำปี 2556*. กรุงเทพฯ: สหાયบล็อกลและการพิมพ์.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2559ก). *ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครบวาระในปี พ.ศ. 2559*. กรุงเทพฯ: สหાયบล็อกลและการพิมพ์.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2559ข). *สถิติเลือกตั้ง ตั้งแต่ปี 2548-2559*. วันที่ค้นข้อมูล 22 พฤษภาคม 2560, จาก https://www.ect.go.th/ect_th/more_news.php?cid=13

ความรับผิดของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต
ในการละเมิดลิขสิทธิ์
ผ่านการใช้บิตทอเรนต์โปรโตคอล*
Liability of Internet Service Provider
in Copyright Infringement
Through the Use of BitTorrent Protocol

เสสสินา นิมสุวรรณ^{***}

Sasina Nimsuwan

* บทความคัดลอกมาจากส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่องความรับผิดของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการละเมิดลิขสิทธิ์ผ่านการใช้บิตทอเรนต์โปรโตคอล คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

This article was excerpted from part of the thesis, “Liability of Internet Service Provider in Copyright Infringement Through the use of Bittorrent Protocol”, Graduate School of Law, National Institute of Development Administration (NIDA)

** สาขากฎหมายเพื่อวิชาชีพกฎหมาย คณะนิติศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Major Law for Legal Professions The Graduate School of Law National, Institute of Development Administration

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความรับผิดชอบของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการละเมิดลิขสิทธิ์ผ่านการใช้บิททอเรนต์โปรโตคอล โดยเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสวีเดน โดยเป็นการศึกษาจากหนังสือ ตำรา และเอกสาร ซึ่งผลการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 สามารถกำหนดความรับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้งานบิททอเรนต์ได้ในหลายกรณี อย่างไรก็ตาม กลับไม่อาจกำหนดความรับผิดชอบแก่ผู้ให้บริการบิททอเรนต์ ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญทำให้การละเมิดลิขสิทธิ์เกิดขึ้นได้ ต่างจากกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้หลักการละเมิดโดยการสนับสนุน (Contributory Infringement) หรือความผิดฐานจูงใจให้ผู้อื่นกระทำความผิด (Intentional Inducement Theory มาปรับแก้กรณีนี้ได้ และในกรณีของประเทศสวีเดนสามารถนำหลักการสนับสนุนการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาปรับใช้แก้กรณีได้ นอกจากนี้ มาตรา 32/3 แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ยังไม่เป็นไปตามหลัก Safe Harbor หรือหลักอ่าวปลอดภัย* และเป็นที่ชัดเจนว่ายังมีช่องว่างหลายประการไม่ทันต่อการละเมิดลิขสิทธิ์ที่มีความซับซ้อนยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องหามาตรการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการละเมิดลิขสิทธิ์ผ่านบิททอเรนต์โปรโตคอล โดยผู้ศึกษาเห็นว่า สามารถนำบทบัญญัติมาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายอาญา มาปรับใช้กับกรณีความรับผิดชอบของผู้ให้บริการเว็บไซต์บิททอเรนต์ได้ และควรมีการแก้ไขมาตรา 32/3 เพื่อให้เป็นไปตามหลักอ่าวปลอดภัยเพื่อให้ความคุ้มครองผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตผู้สุจริตได้อย่างเต็มที่

คำสำคัญ : บิททอเรนต์, ลิขสิทธิ์, ความรับผิด, ผู้ให้บริการ, หลักอ่าวปลอดภัย

* Safe Harbor เป็นหลักที่มีขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (Internet Service Provider: ISP) ในการที่จะไม่ต้องรับผิดชอบจากกระทำของผู้ใช้บริการ หากปรากฏว่าผู้ให้บริการได้ดำเนินการตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยประเทศไทยก็นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาบัญญัติเอาไว้ในมาตรา 32/3 แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558

Abstract

The objective of this research aims to study the liability of involved people in copyright infringement through the use of BitTorrent Protocol by comparing with those in United States and Sweden. The Methodology is qualitative research base on documentary works. The Results of this research founded that the Copyright Act, B.E. 2537 can be adjusted or interpreted to cover the BitTorrent Piracy cases. However, this law cannot extend to the liability of the BitTorrent Tracker who is the most important person that providing such service, while the copyright law of the other country such as United States and Sweden can applied the liability to the BitTorrent Tracker. The Determination of BitTorrent Tracker's Liabilities in the United States can be adjust by contributory infringement or intentional inducement liability theory. In case of Sweden, in the cases of BitTorrent Liability can be adjust or interpreted by contributory liability theory in Penal Code. Moreover, section 32/3 of the Copyright Act, B.E. 2537 does not accordance with the Safe Harbor. So, it was clear that the Copyright Act does not cover to the new legal issue that become more complex. Therefore, the researcher personally believes that in case of the determination of BitTorrent Tracker's Liabilities, the provision regarding contributory liability theory stipulated in section 86 of Criminal Law should be applied and the Copyright Act, B.E. 2537 should be partially amended and clarified for suitable application of law.

Keywords : BitTorrent, Liability, Service Provider, Contributory Liability, Safe Harbor

บทนำ

การละเมิดลิขสิทธิ์ในอดีตเป็นการกระทำที่ปรากฏได้ชัดเจน ง่ายต่อการตรวจสอบ เช่น การทำซ้ำด้วยวิธีการคัดลอกด้วยมือ เป็นต้น แต่หลังจากมีการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) เทคโนโลยีได้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้การละเมิดลิขสิทธิ์มีความซับซ้อนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการพัฒนาระบบอินเทอร์เน็ต (Internet) แต่ด้วยลักษณะของอินเทอร์เน็ตที่เป็นเครือข่าย (Network) ขนาดใหญ่ หากถูกนำไปใช้เพื่อรับส่งข้อมูล อันละเมิดลิขสิทธิ์ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากเช่นกัน

การรับ - ส่งข้อมูลผ่านอินเทอร์เน็ตในปัจจุบัน สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบใหญ่ คือ การรับส่งข้อมูลแบบแม่ข่าย (Client Server) และการรับส่งข้อมูลแบบ Peer to Peer (P2P) ซึ่งถูกพัฒนาไปอย่างมากนับแต่ยุคของ Napster มาจนถึงบิททอเรนต์ที่ได้รับความนิยมอย่างมากในปัจจุบัน

บิททอเรนต์เป็น Protocol ที่ใช้ในการรับ - ส่งข้อมูลระหว่างผู้ใช้บริการด้วยกัน ซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการรับ - ส่งข้อมูลแบบ Peer to Peer อื่น โดยถูกพัฒนาขึ้นเพื่อแบ่งปันไฟล์ข้อมูลระหว่างผู้ใช้บริการโดยตรง ซึ่งความเร็วในการรับ - ส่งข้อมูลขึ้นอยู่กับความเร็วอินเทอร์เน็ต และจำนวนผู้ที่กำลังอัปโหลดไฟล์ดังกล่าว โดยมีองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้การเชื่อมต่อระหว่างผู้ใช้บริการเกิดขึ้นได้ คือ ไฟล์ทอเรนต์ (.torrent) และผู้ให้บริการ แม้บิททอเรนต์จะทำให้การรับ - ส่งข้อมูลเป็นไปได้อย่างสะดวก แต่ก็มักถูกใช้ไปในทางละเมิดลิขสิทธิ์ ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างมากต่อเจ้าของลิขสิทธิ์

ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา มีคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการรับส่งข้อมูลแบบ P2P ที่มีลักษณะใกล้เคียงกับบิททอเรนต์ และสามารถนำมาปรับใช้กับกรณีของบิททอเรนต์ได้โดยตรง เช่น คดี A&M Record Inc. v. Napster Inc., คดี MGM Studios v. Grokster Ltd. หรือ คดี Columbia Picture Inc. v. isoHunt Inc. เป็นต้น เช่นเดียวกับกรณีของประเทศสวีเดน ที่ได้ตัดสินให้ The Pirate Bay ผู้ให้บริการบิททอเรนต์รายใหญ่ของโลกต้องรับผิดชอบในการละเมิดลิขสิทธิ์ของผู้ใช้บริการ ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดลิขสิทธิ์ผ่านการใช้บิททอเรนต์ โปรโตคอลย่อมมีแนวทางในการรับมือ และกำหนดความรับผิดได้อย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของประเทศไทย ยังไม่มีคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการรับ - ส่งข้อมูลผ่านบิททอเรนต์ อีกทั้ง หากพิจารณาพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 พบว่า ยังมีปัญหาในการกำหนดความรับผิดแก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการละเมิดลิขสิทธิ์ผ่านการใช้บิททอเรนต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรับผิดของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นบุคคลที่มีส่วนสำคัญทำให้การละเมิดลิขสิทธิ์ผ่านบิททอเรนต์เกิดขึ้นได้

ผลการศึกษาวิเคราะห์ความรับผิดของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการละเมิดลิขสิทธิ์ผ่านการใช้บิททอเรนต์โปรโตคอล

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า BitTorrent คือ โปรโตคอล (Protocol) แบบ Peer to Peer (P2P) ที่ใช้ในการรับ - ส่งข้อมูลระหว่างผู้ใช้บริการด้วยกัน โดยไม่ต้องผ่านแม่ข่าย (Server) ในส่วนความรับผิดของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการละเมิดลิขสิทธิ์ผ่านการใช้ BitTorrent สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ความรับผิดของผู้ใช้บริการ

การใช้บริการรับ - ส่งข้อมูลผ่าน BitTorrent นั้น ต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบหลายประการด้วยกัน โดยในส่วนของผู้ใช้บริการประกอบด้วย ผู้สร้างไฟล์ทอเรนต์ (.torrent) ผู้อัปโหลด และผู้ดาวน์โหลด ซึ่งผู้ศึกษาจะแยกพิจารณาถึงความรับผิดของบุคคลเหล่านี้ดังต่อไปนี้

1.1 ความรับผิดของผู้สร้างไฟล์ทอเรนต์ (.torrent)

ไฟล์ทอเรนต์ หรือ (.torrent) คือ ไฟล์ขนาดเล็กที่บรรจุข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการเชื่อมต่อระหว่างผู้ใช้บริการด้วยกัน โดยจะไม่มีการบรรจุเอาส่วนใดของข้อมูลต้นฉบับเอาไว้ หากแต่ประกอบด้วยข้อมูลที่จำเป็นสำหรับให้ Torrent Client* ใช้ตรวจสอบ และทำการเชื่อมต่อผู้ใช้บริการเข้าด้วยกัน กล่าวได้ว่า ไฟล์ทอเรนต์เปรียบเสมือนสะพานสำหรับเชื่อมต่อผู้ใช้บริการเข้าหากัน ทั้งนี้ การสร้างไฟล์ทอเรนต์สามารถทำได้โดยการเลือกไฟล์ต้นฉบับที่ต้องการสร้าง และทำการสร้างผ่านฟังก์ชันของ Torrent Client เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำการของผู้สร้างไฟล์ทอเรนต์ มีประเด็นต้องพิจารณาถึงปัญหาการละเมิดลิขสิทธิ์ดังนี้

* Torrent Client คือ โปรแกรมที่ทำหน้าที่เชื่อมต่อระหว่างผู้ใช้บริการด้วยกัน เช่น uTorrent, Bitcomet, Miro หรือ BitTornado เป็นต้น

1) ปัญหาการสร้างไฟล์ทอเรนต์กับการทำซ้ำ

ตาม The Copyright Act of 1976 ของประเทศสหรัฐอเมริกา มาตรา 106 การทำซ้ำ หมายถึง การทำซ้ำในรูปแบบของสำเนา (Copies) หรือโสตวัสดุ (Phonorecord) และในกรณีของประเทศสวีเดน The Copyright Act of 1960 มาตรา 2 ได้บัญญัติเอาไว้ว่าหมายถึง การทำสำเนาทั้งหมดหรือบางส่วน ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม และทำขึ้นอย่างถาวรหรือเพียงชั่วคราว และไม่ว่าจะปรากฏออกมาในรูปแบบใดก็ตาม

เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ความหมายของการทำซ้ำ ถูกนิยามเอาไว้ในมาตรา 4 ว่าหมายถึง “การคัดลอกไม่ว่าด้วยวิธีการใด เลียนแบบทำสำเนา ทำแม่พิมพ์ บันทึกเสียง บันทึกภาพ หรือบันทึกเสียงและภาพจากต้นฉบับจากสำเนา หรือจากการโฆษณาในส่วนอันเป็นสาระสำคัญ ทั้งนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน...”

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การทำซ้ำ หมายถึง สิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ในการคัดลอกไม่ว่าด้วยวิธีการใดก็ตามซึ่งได้กระทำในส่วนอันเป็นสาระสำคัญของงานสร้างสรรค์นั้น ซึ่งเป็นการบัญญัติเอาไว้อย่างกว้างเพื่อประโยชน์ในการตีความและปรับใช้กับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลง ดังนั้น การทำสำเนาข้อมูลผ่านกระบวนการทางคอมพิวเตอร์และจัดเก็บข้อมูลดังกล่าวเอาไว้ในหน่วยความจำของคอมพิวเตอร์ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยความจำชั่วคราวหรือหน่วยความจำถาวรจึงอยู่ในความหมายของการทำซ้ำทั้งสิ้น

นอกจากนี้ ยังมีคำพิพากษาที่ได้กล่าวถึงการทำซ้ำผ่านกระบวนการทางคอมพิวเตอร์เอาไว้ด้วย เช่น ส่วนหนึ่งของคำพิพากษาคดี A&M Records Inc. v. Napster Inc., ซึ่งศาลสหรัฐอเมริกาได้วินิจฉัยว่า การดาวน์โหลดและการอัปโหลดไฟล์เพลง ถือได้ว่าเป็นการทำงานอันมีลิขสิทธิ์ (อริศรา คันสนีย์วิทย์กุล, 2550, หน้า 83) และในคดี Universal Music v. Sharman License Holdings ก็ได้ตัดสินไปในทางเดียวกัน

โดยในกรณีของประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพิจารณาถึงลักษณะของไฟล์ทอเรนต์และขั้นตอนการสร้าง พบว่า ไม่ได้มีการคัดลอกใดๆ จากงานต้นฉบับ หากแต่เป็นการรวบรวมและสร้างข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการเชื่อมต่อและทำการรับ – ส่งข้อมูลเกิดขึ้นได้เท่านั้น จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการคัดลอกในส่วนอันเป็นสาระสำคัญของงานอันจะเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์

2) ปัญหาการสร้างไฟล์ทอเรนต์กับการดัดแปลง

ประเทศสหรัฐอเมริกา มิได้มีการบัญญัติถึงการดัดแปลงเอาไว้โดยตรง แต่ได้บัญญัติรวมเอาไว้ในงานอันมีลิขสิทธิ์สืบเนื่อง (Derivative Work) ซึ่งตาม The Copyright Act 1976 มาตรา 101 ได้นิยามความหมายเอาไว้ว่า ได้แก่ งานดัดแปลง หรืองานรวบรวม เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 11 และ มาตรา 12

ในส่วนของประเทศสวีเดน การดัดแปลง หมายถึง สิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของลิขสิทธิ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 2

เมื่อพิจารณาถึงการดัดแปลงตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 เห็นว่าการดัดแปลง หมายถึง การทำซ้ำโดยเปลี่ยนรูปแบบไปจากเดิม

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การดัดแปลง (Adaptation) หมายถึง การทำซ้ำในลักษณะที่เป็นการเปลี่ยนรูปแบบไปจากเดิม อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนในการสร้างไฟล์ทอเรนต์ เห็นว่า แม้จะมีการกระทำการงานต้นฉบับก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีการกระทำใดอันทำให้งานอันมีลิขสิทธิ์เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งยังไม่มีการบรรจุข้อมูลใดๆ ของต้นฉบับเอาไว้ จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการทำซ้ำในส่วนอันเป็นสาระสำคัญอันจะเป็นการดัดแปลง

1.2 ความรับผิดชอบของผู้อัปโหลดการอัปโหลด (Upload) หมายถึง การโอนย้ายข้อมูลจากคอมพิวเตอร์ของผู้อัปโหลด ไปยังคอมพิวเตอร์เครื่องอื่นโดยไม่จำกัดรูปแบบ โดยอาจเป็นการรับ-ส่งแบบผ่านแม่ข่าย (Client Server)* หรือ การรับ-ส่งแบบ Peer to Peer (P2P)** อัปโหลด ไปยังคอมพิวเตอร์เครื่องอื่นโดยไม่จำกัดรูปแบบ โดยอาจเป็นการรับ-ส่งแบบผ่านแม่ข่าย (Client Server)* หรือ การรับ-ส่งแบบ Peer to Peer (P2P)**

* การรับส่งผ่านแม่ข่าย (Client Server) คือ การเชื่อมต่อระหว่างคอมพิวเตอร์ของผู้ใช้บริการกับเครื่องแม่ข่าย (Server) โดยแม่ข่ายจะทำหน้าที่จัดเก็บข้อมูลเอาไว้เพื่อให้ผู้ใช้บริการสามารถรับส่งข้อมูลผ่านแม่ข่ายได้โดยตรง

** การรับส่งข้อมูลแบบ Peer to Peer คือ การรับส่งข้อมูลระหว่างผู้ใช้บริการด้วยกันโดยไม่ต้องผ่านเครื่องแม่ข่าย แม่ข่ายจะทำหน้าที่เพียงจัดเก็บข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการเชื่อมต่อเพื่อให้ผู้ใช้บริการสามารถเชื่อมต่อหากันได้เท่านั้น

* การรับส่งผ่านแม่ข่าย (Client Server) คือ การเชื่อมต่อระหว่างคอมพิวเตอร์ของผู้ใช้บริการกับเครื่องแม่ข่าย (Server) โดยแม่ข่ายจะทำหน้าที่จัดเก็บข้อมูลเอาไว้เพื่อให้ผู้ใช้บริการสามารถรับส่งข้อมูลผ่านแม่ข่ายได้โดยตรง

** การรับส่งข้อมูลแบบ Peer to Peer คือ การรับส่งข้อมูลระหว่างผู้ใช้บริการด้วยกันโดยไม่ต้องผ่านเครื่องแม่ข่าย แม่ข่ายจะทำหน้าที่เพียงจัดเก็บข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการเชื่อมต่อเพื่อให้ผู้ใช้บริการสามารถเชื่อมต่อหากันได้เท่านั้น

ทั้งนี้ แม้ว่าการอัปโหลดจะหมายถึง การโอนย้ายข้อมูลจากคอมพิวเตอร์เครื่องหนึ่งไปยังอีกเครื่อง แต่ก็ไม่ได้ทำให้ไฟล์ที่ส่งไปนั้นสูญหาย หรือเสียหายแต่อย่างใด ข้อมูลต้นฉบับยังคงอยู่ในสภาพเดิมทุกประการ และมีลักษณะเช่นเดียวกับข้อมูลปลายทางทุกประการ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของการอัปโหลดประกอบกับความหมายของการทำซ้ำตามที่ได้กล่าวมาแล้ว การอัปโหลดจึงอยู่ในความหมายของการทำซ้ำ ดังที่ศาลของประเทศสหรัฐอเมริกาเคยตัดสินในคดี A&M Records Inc. v. Napster Inc.

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงความหมายของการเผยแพร่ต่อสาธารณชนในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกา ใน The Copyright Act 1976 มาตรา 101 ได้นิยามความหมายของการเผยแพร่ต่อสาธารณชนเอาไว้ ว่าหมายถึง การแสดงในที่ที่เปิดเผยต่อสาธารณชน หรือที่มีบุคคลภายนอก และการแสดงที่ถูกส่งออกและสื่อสารหรือการแสดงผลงานที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงโดยผ่านอุปกรณ์ใดๆ หรือผ่านกระบวนการใดๆ โดยที่ผู้ที่ได้รับสารสามารถรับสารได้แม้ว่าจะอยู่ในสถานที่เดียวกันหรืออยู่คนละสถานที่กัน (ภานุวัฒน์ รุ่งศรีทอง, 2553, หน้า 44-45)

ในส่วนของประเทศสวีเดน ได้กล่าวถึงการเผยแพร่งานสู่สาธารณะเอาไว้ใน The Copyright Act of 1960 มาตรา 2 โดยแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ

- 1) การแสดงผลงานต่อสาธารณะ หมายถึง การแสดงผลงานให้ปรากฏต่อสาธารณชนในสถานที่ที่บุคคลทั่วไปเข้าถึงได้
- 2) การเปิดเผยงานต่อสาธารณะ หมายถึง การแสดงผลงานไม่ว่าด้วยวิธีการใด
- 3) การเผยแพร่งานต่อสาธารณะ หมายถึง การจำหน่ายงานของเจ้าของลิขสิทธิ์ (Cotter, 1998, pp. 339-341)

ในกรณีของประเทศไทย ความหมายของการเผยแพร่ต่อสาธารณชนตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 4 หมายถึง “ทำให้ปรากฏต่อสาธารณชน โดยการแสดง การบรรยาย การสวด การบรรเลง การทำให้ปรากฏด้วยเสียงหรือภาพ การก่อสร้าง การจำหน่าย หรือโดยวิธีอื่นใดซึ่งงานที่ได้จัดทำขึ้น” นอกจากนี้ การจำหน่าย มิได้หมายถึงแต่เฉพาะการซื้อขายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงการแจกจ่ายด้วย (ไชยยศ เหมะรัชตะ, 2549, หน้า 131)

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่า แม้จะมีการบัญญัติที่แตกต่างกัน เช่น ในกรณีของประเทศไทยและประเทศสวีเดน ที่ได้บัญญัติรวมการจำหน่ายและการเผยแพร่ต่อสาธารณชนเอาไว้ในเรื่องเดียวกัน แต่ในขณะเดียวกัน ประเทศสหรัฐอเมริกากลับบัญญัติแยกออกจากกัน แต่ทั้งสามประเทศก็ได้บัญญัติถึงความหมายของการเผยแพร่ต่อสาธารณชนเอาไว้ในทางเดียวกันว่า หมายถึง การทำให้งานปรากฏต่อสาธารณชนไม่ว่าด้วยวิธีการใดก็ตาม

เมื่อพิจารณาถึงความหมายข้างต้น ประกอบกับลักษณะของการอัปโหลด เห็นได้ว่าการอัปโหลด คือ การทำให้งานปรากฏอยู่ในฐานข้อมูลแหล่งใดแหล่งหนึ่งในลักษณะที่เป็นการแจกจ่ายให้ผู้อื่นสามารถเข้าถึงและดาวน์โหลดได้ผ่านอินเทอร์เน็ต ดังนั้น จึงอยู่ในความหมายของการทำให้งานปรากฏต่อสาธารณชน ดังเช่นในคำพิพากษาคดี Playboy Enterprises v. Frena ที่ศาลของสหรัฐได้พิพากษาว่า การนำข้อมูลเข้าสู่ระบบอินเทอร์เน็ตของจำเลยเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์โดยการจำหน่ายและเผยแพร่ต่อสาธารณชนซึ่งงานอันมีลิขสิทธิ์ของโจทก์ (อริศรา คันสนีย์วิทย์กุล, 2550, หน้า 33)

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของการอัปโหลดผ่าน BitTorrent นั้น มีลักษณะที่แตกต่างกับการอัปโหลดในกรณีทั่วไป โดยสามารถแยกวิเคราะห์ความรับผิดชอบของผู้อัปโหลดได้เป็น 3 ลักษณะดังนี้

1) การอัปโหลดไฟล์ทอเรนต์

การอัปโหลดไฟล์ทอเรนต์ คือ การที่บุคคลใดทำการอัปโหลดไฟล์ทอเรนต์เข้าสู่ฐานข้อมูลของผู้ให้บริการเว็บไซต์ BitTorrent ดังนั้น เมื่อผู้อัปโหลดทำการอัปโหลดไฟล์ดังกล่าวเข้าสู่ฐานข้อมูลของผู้ให้บริการเว็บไซต์ BitTorrent ย่อมถือได้ว่าเป็นการคัดลอกไฟล์ทอเรนต์ที่มีอยู่ไปยังพื้นที่เก็บข้อมูลของผู้ให้บริการในลักษณะที่ไม่ทำให้ไฟล์ต้นฉบับสูญหายไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อไฟล์ทอเรนต์ไม่ใช่งานอันมีลิขสิทธิ์และไม่มีการทำซ้ำในส่วนอันเป็นสาระสำคัญของงานอันมีลิขสิทธิ์ จึงถือไม่ได้ว่าการอัปโหลดไฟล์ทอเรนต์เข้าสู่ฐานข้อมูลของผู้ให้บริการเป็นการทำซ้ำ

นอกจากนี้ แม้การอัปโหลดจะเป็นการทำให้ไฟล์ทอเรนต์ปรากฏอยู่ในฐานข้อมูลของผู้ให้บริการ และทำให้ผู้อื่นสามารถเข้าถึงไฟล์ดังกล่าวได้ก็ตาม แต่เมื่อไฟล์ทอเรนต์ไม่ใช่งานอันมีลิขสิทธิ์และไม่มีการบรรจุส่วนใดอันเป็นสาระสำคัญของงานอันมีลิขสิทธิ์ จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการทำให้งานอันมีลิขสิทธิ์ปรากฏต่อสาธารณชน

2) การปล่อยให้ผู้อื่นดาวน์โหลดไฟล์จากตน

ผู้ปล่อยให้ผู้อื่นดาวน์โหลดไฟล์จากตนได้ หรือ Seeder คือ ผู้ที่แสดงให้ผู้ให้บริการเห็นว่าตนพร้อมที่จะอัปโหลดไฟล์ให้ผู้อื่นสามารถเชื่อมต่อและทำการดาวน์โหลดจากตนได้

ในส่วนของการกระทำของผู้อัปโหลดในกรณีนี้ ผู้อัปโหลดจะกระทำการผ่านฟังก์ชันของ Torrent Client ในการเริ่มต้นการอัปโหลดเท่านั้น ขั้นตอนหลังจากนั้นจะเป็นการทำงานของโปรแกรม โดยเมื่อมีผู้ต้องการดาวน์โหลดไฟล์ดังกล่าว โปรแกรมจะติดต่อไปยัง Tracker ซึ่งจะทำการประมวลผลหาผู้ที่กำลังปล่อยไฟล์ดังกล่าวและส่ง IP Address ของบุคคลเหล่านั้นไปยังผู้ดาวน์โหลดและทำการเชื่อมต่อ

ในส่วนของการอัปโหลดนั้น จะเป็นการอัปโหลดชิ้นส่วน (bit) เล็กๆ ของไฟล์ต้นฉบับที่ผู้ดาวน์โหลดต้องการ กรณีนี้จึงถือได้ว่าเป็นการสำเนางานชิ้นใหม่ผ่านกระบวนการคอมพิวเตอร์ ทั้งนี้ แม้ว่าจะเป็นการอัปโหลดเพียงบางส่วนของงานเท่านั้น แต่ด้วยกลไกของ BitTorrent ไฟล์ที่ถูกดาวน์โหลดจะเสร็จสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้ทำการดาวน์โหลดครบทุกชิ้นส่วน ดังนั้น จึงถือได้ว่าทุกชิ้นส่วนย่อมถือเป็นสาระสำคัญของงาน ดังนั้น จึงถือได้ว่าการปล่อยให้ผู้อื่นดาวน์โหลดไฟล์จากตน ถือเป็นการทำซ้ำตามนัยแห่งมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 แล้ว นอกจากนี้ การแสดงให้ Tracker เห็นว่าผู้อัปโหลดมีไฟล์ที่ผู้ดาวน์โหลดต้องการ และพร้อมที่จะให้ผู้อื่นสามารถดาวน์โหลดไฟล์ดังกล่าวได้ กรณีย่อมถือได้ว่าเป็นการทำให้ไฟล์ดังกล่าวปรากฏต่อผู้ใช้บริการรายอื่นอันเป็นการเผยแพร่ต่อสาธารณชนอีกด้วย

3) การอัปโหลดโดยผลของ BitTorrent

การอัปโหลดในกรณีนี้ คือ การที่บุคคลซึ่งกำลังทำการดาวน์โหลดไฟล์ผ่านการใช้ BitTorrent อยู่ แต่ในขณะเดียวกันนั้น มีบุคคลอื่นต้องการดาวน์โหลดไฟล์เดียวกัน ในกรณีเช่นนี้นี้โปรแกรมจะแสดงให้ Tracker เห็นว่า ผู้ที่กำลังดาวน์โหลดไฟล์อยู่นั้น กำลังปล่อยไฟล์หรืออัปโหลดไฟล์ในชิ้นส่วน (bit) ที่ทำการดาวน์โหลดเสร็จสิ้นแล้วแก่ผู้อื่นต่อ โดยไม่ต้องรอให้ทำการดาวน์โหลดเสร็จสมบูรณ์

จะเห็นได้ว่า การอัปโหลดในกรณีดังกล่าวเป็นการกระทำโดยอัตโนมัติอันเนื่องมาจากการทำงานของ BitTorrent โดยเป็นการกระทำต่อชิ้นส่วนซึ่งเป็นส่วนอันเป็นสาระสำคัญของงาน ดังนั้น หากได้กระทำต่องานอันมีลิขสิทธิ์ กรณีนี้ย่อมเป็นการทำซ้ำ และการแสดงให้ Tracker เห็นว่าตนมีไฟล์ที่ผู้ดาวน์โหลดคนอื่นต้องการ และพร้อมให้ทำการดาวน์โหลดได้ ย่อมเป็นการเผยแพร่ต่อสาธารณชนเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ผู้อัปโหลดในกรณีนี้อาจมีข้อต่อสู้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยอัตโนมัติ โดยตนมิได้มีเจตนา ในกรณีนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า ในการใช้งาน BitTorrent ผู้ใช้งานย่อมรู้และเข้าใจถึงลักษณะการทำงานของ BitTorrent ว่าในขณะที่ทำการดาวน์โหลด ตนอาจกลายเป็นผู้อัปโหลดในขณะเดียวกันนั้นโดยผลของ BitTorrent ได้ กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ใช้บริการรู้ หรือควรรู้ว่าการใช้งานดังกล่าวจะก่อให้เกิดการละเมิดลิขสิทธิ์ขึ้น ดังนั้น ย่อมไม่อาจอ้างได้ว่าตนได้กระทำไปโดยไม่มีเจตนา

1.3 ความรับผิดชอบของผู้ดาวน์โหลด

การดาวน์โหลด (Download) คือ การโอนย้ายข้อมูลจากคอมพิวเตอร์เครื่องอื่นมายังคอมพิวเตอร์ของผู้ดาวน์โหลดในลักษณะที่ไม่ทำให้ข้อมูลที่ถูกดาวน์โหลดสูญหายไปและข้อมูลที่ถูกดาวน์โหลดได้ทำการดาวน์โหลดนั้นก็จะเป็นข้อมูลที่สมบูรณ์เหมือนกับต้นฉบับทุกประการ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาความหมายและลักษณะของการดาวน์โหลดข้างต้นมีประเด็นจะต้องพิจารณาต่อไปว่าการดาวน์โหลดเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์โดยการทำซ้ำหรือไม่

ในส่วนของการดาวน์โหลดผ่านการใช้ BitTorrent ผู้ดาวน์โหลดจะต้องทำการดาวน์โหลดไฟล์ทอเรนต์และเปิดผ่าน Torrent Client จากนั้นโปรแกรมจะติดต่อไปยังผู้ให้บริการเว็บไซต์บิททอเรนต์เพื่อขอ IP Address ของผู้ที่กำลังปล่อยไฟล์ที่ผู้ดาวน์โหลดต้องการ และเริ่มติดต่อเพื่อรับ-ส่งข้อมูลระหว่างผู้ดาวน์โหลดและผู้อัปโหลดโดยตรง ทั้งนี้ การดาวน์โหลดจะมีลักษณะเป็นการรวบรวมชิ้นส่วน (bit) และนำมาประกอบเข้ากัน การดาวน์โหลดจะเสร็จสิ้นก็ต่อเมื่อมีการรวบรวมชิ้นส่วนทุกชิ้นจนครบถ้วน

จะเห็นได้ว่า การดาวน์โหลดผ่าน BitTorrent เป็นการดาวน์โหลดจากหลายแหล่งในเวลาเดียวกัน ในลักษณะที่เป็นการคัดลอกชิ้นส่วนของไฟล์ต้นฉบับมาไว้ในคอมพิวเตอร์ของผู้ดาวน์โหลด โดยทุกชิ้นส่วนที่ถูกดาวน์โหลดคือส่วนหนึ่งของงานอันมีลิขสิทธิ์ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำที่อยู่ในความหมายของการทำซ้ำ หากได้กระทำไปโดยไม่ได้รับอนุญาตย่อมเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์

ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีการดาวน์โหลดชิ้นส่วนจากหลายที่พร้อมกัน แต่การกระทำดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนในการดาวน์โหลดเพื่อให้ได้มาซึ่งไฟล์ที่สมบูรณ์ ประกอบกับผู้ดาวน์โหลดมีเจตนาเพียงเจตนาเดียวคือ การดาวน์โหลดไฟล์ที่สมบูรณ์นั้น ดังนั้น จึงต้องถือว่าผู้ดาวน์โหลดได้กระทำไปโดยเจตนากระทำความผิดเพียงครั้งเดียว

2. ความรับผิดและข้อจำกัดความรับผิดของผู้ให้บริการ

2.1 ความรับผิดของผู้ให้บริการ

ผู้ให้บริการเว็บไซต์ BitTorrent มีการกระทำที่สำคัญ 2 ประการ ประการแรก คือ การให้บริการในส่วนเนื้อหา ได้แก่ การจัดเก็บไฟล์ทอเรนต์เอาไว้ในฐานข้อมูลในลักษณะที่พร้อมจะให้ผู้ใช้บริการสามารถดาวน์โหลดได้ และการดูแลให้ความสะดวกในการใช้บริการ เช่น การจัดหมวดหมู่และประเภทของข้อมูลต่างๆ เพื่อง่ายต่อการค้นหา และการให้บริการที่สอง คือ การเป็นตัวกลางทำให้การเชื่อมต่อระหว่างผู้ใช้บริการเกิดขึ้น

เมื่อผู้ให้บริการเว็บไซต์ BitTorrent ถือได้ว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการแลกเปลี่ยนข้อมูลผ่านการใช้ BitTorrent เนื่องจากเป็นผู้กำหนดเส้นทางที่ใช้ในการเชื่อมต่อ จึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่า การกระทำในการให้บริการในส่วนเนื้อหาและการดูแลให้ความสะดวกในการใช้บริการ ถือเป็นการกระทำที่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 หรือไม่

1) กรณีการละเมิดขั้นต้น

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในการให้บริการของผู้ให้บริการ BitTorrent จะทำหน้าที่เสมือนเป็นตัวกลางที่ทำให้การเชื่อมต่อเกิดขึ้น และจะไม่มีละเมิดลิขสิทธิ์ใดๆ เกิดขึ้นในฐานข้อมูลของผู้ให้บริการ คงมีแต่การจัดเก็บไฟล์ทอเรนต์เอาไว้ในลักษณะที่พร้อมให้ผู้ใช้บริการเข้าถึงได้เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การทำหน้าที่ของผู้ให้บริการ เป็นการทำให้ผู้ใช้บริการสามารถค้นหาและเข้าถึงงานอันมีลิขสิทธิ์ได้ จึงเป็นปัญหาว่าการให้บริการดังกล่าวเป็นการเผยแพร่ต่อสาธารณชน อันจะเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์หรือไม่

จากประเด็นข้างต้น เห็นว่าการเผยแพร่ต่อสาธารณชน หมายถึง การทำให้งานปรากฏต่อสาธารณชนไม่ว่าด้วยวิธีการใด โดยในประเด็นนี้ หากพิจารณาถึงหน้าที่ของผู้ให้บริการ จะเห็นได้ว่าผู้ให้บริการทำการแสดงให้ผู้ใช้บริการเห็นว่าฐานข้อมูลของตนมีข้อมูลใดบ้าง เพื่อให้ผู้ใช้บริการสามารถค้นหาและทำการดาวน์โหลด อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ปรากฏต่อผู้ใช้บริการนั้นหาใช้งานอันมีลิขสิทธิ์ หากแต่เป็นไฟล์ทอเรนต์ ซึ่งไม่มีการบรรจุส่วนใดอันเป็นสาระสำคัญของงานอันมีลิขสิทธิ์ไว้ ดังนั้น การที่ผู้ให้บริการ BitTorrent

แสดงว่าตนมีไฟล์ทอเรนต์อยู่ในลักษณะที่พร้อมให้ดาวน์โหลด จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการเผยแพร่ต่อสาธารณชน

2) กรณีการละเมิดขั้นรอง

เนื่องจากการให้บริการของผู้ให้บริการ BitTorrent มีส่วนสำคัญในการละเมิดลิขสิทธิ์ ดังนั้น จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า การกระทำของผู้ให้บริการเป็นการละเมิดขั้นรองหรือไม่

พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 31 ได้กล่าวถึงการละเมิดขั้นรองเอาไว้ โดยมีสาระสำคัญว่าหมายถึง การกระทำที่ไม่ใช่การละเมิดโดยตรง แต่เป็นการกระทำที่สืบเนื่องมาจากการละเมิดลิขสิทธิ์โดยตรง กล่าวคือ เป็นการกระทำที่ส่งผลให้การละเมิดลิขสิทธิ์แพร่กระจายออกไป โดยวิธีการจำหน่าย เผยแพร่ต่อสาธารณชน แจกจ่าย นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักร

ในกรณีของการให้บริการ BitTorrent นั้น ไม่มีการกระทำใดอันทำให้งานอันมีลิขสิทธิ์ปรากฏต่อสาธารณชน หรือการกระทำอื่นตามมาตรา 31 คงมีแต่เพียงการจัดเก็บและทำให้ปรากฏซึ่งไฟล์ทอเรนต์เท่านั้น จึงถือไม่ได้ว่าผู้ให้บริการ BitTorrent กระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการละเมิดขั้นรองตามมาตรา 31 จึงเป็นปัญหาว่าพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ไม่อาจกำหนดความรับผิดของผู้ให้บริการ BitTorrent ได้ ต่างจากกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสวีเดนที่มีแนวทางในการกำหนดความรับผิดแก่ผู้ให้บริการ BitTorrent ได้ ดังนี้

ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ศาลได้สร้างหลักการละเมิดโดยการสนับสนุน (Contributory Infringement) ขึ้นโดยหมายถึง การกระทำที่เป็นการช่วยเหลือ หรือสนับสนุน ในการกระทำละเมิดโดยแท้ของผู้อื่น (สิริพร พินิจมงคล, 2546, หน้า 38) อีกทั้งยังมีคำพิพากษา ที่สามารถเทียบเคียงได้ เช่น ในคดี Sega Enterprise Ltd. v. Maphia ซึ่งศาลได้ตัดสินว่า จำเลย รู้ว่าผู้ให้บริการของตนได้ทำซ้ำงานอันมีลิขสิทธิ์โดยไม่ได้รับอนุญาต แต่จำเลยก็ไม่ระงับ การกระทำดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าจำเลยสนับสนุนให้สมาชิกของจำเลยเข้าร่วมการละเมิด ลิขสิทธิ์ดังกล่าว (Cox, 1996, p. 40)

คดี A&M Record Inc. v. Napster Inc. โดย Napster เป็นผู้ให้บริการการรับ-ส่ง ข้อมูลแบบ Peer to Peer โดยไม่มีการจัดเก็บข้อมูลใดๆ ของงานอันมีลิขสิทธิ์เอาไว้ในฐานข้อมูล ดังนั้น จึงถือไม่ได้ว่า Napster กระทำการอันเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ อย่างไรก็ตาม ศาลได้ตัดสิน ว่าการกระทำของ Napster เป็นการช่วยเหลือผู้กระทำการละเมิดโดยแท้ เนื่องจาก Napster รู้ถึงการละเมิดลิขสิทธิ์ดังกล่าว แต่ก็ไม่ควบคุมการใช้บริการทั้งที่มีอำนาจกระทำได้ โดยอาศัย หลักการละเมิดโดยการสนับสนุน (Contributory Infringement) (ปิยาภรณ์ คุณชื่น, 2552, หน้า 120-121) หรือ

คดี MGM Studios Inc. v. Grokster Ltd. โดยคดีนี้ Grokster เป็นผู้ผลิตเครื่องมือ ที่ใช้ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลแบบ Peer to Peer ทั้งนี้ Grokster ได้ยกข้อต่อสู้ว่าซอฟต์แวร์ที่ตน ได้พัฒนาขึ้นเป็นเพียงเครื่องมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ศาลได้กล่าวว่า Grokster ต้องรับผิดชอบ เนื่องจากซอฟต์แวร์ที่ Grokster ได้พัฒนาขึ้นมีไว้เพื่อประโยชน์ในการ ละเมิดลิขสิทธิ์ และ Grokster ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการละเมิดลิขสิทธิ์ของผู้ใช้บริการ จึงตัดสินว่ามีความผิดฐานจูงใจให้ผู้อื่นกระทำความผิด โดยใช้หลัก Intentional Inducement Theory และในคดี Columbia Picture Industries Inc. v. Gary Fung; Isohunt Web Technology Inc. ก็ได้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในการตัดสิน (Barrett, 2012, p. 169)

ในส่วนของประเทศสวีเดน แม้จะไม่มีการสร้างหลักใดขึ้นเพื่อใช้ในการตัดสินคดี ดังเช่นกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการสนับสนุนการละเมิดลิขสิทธิ์ นั้น สามารถนำหลักการสนับสนุนการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาในบทที่ 23 มาตรา 4 มาใช้บังคับได้ โดยมาตราดังกล่าว มีหลักอยู่ว่า ให้นำหลักสนับสนุนการกระทำความผิด มาใช้บังคับกับกฎหมายซึ่งมีโทษจำคุกด้วย โดยศาลได้เคยใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวในการตัดสินคดีที่

เกี่ยวข้องกับการให้บริการ BitTorrent เอาไว้ในคดี The Pirate Bay โดยตัดสินว่า The Pirate Bay มีความผิดฐานช่วยเหลือ ให้ความสะดวกแก่ผู้ให้บริการในการละเมิดลิขสิทธิ์ และเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการละเมิดลิขสิทธิ์ของผู้ให้บริการ (Lidgard, 2011, pp. 216-217)

2.2 ข้อจำกัดความรับผิดของผู้ให้บริการ

ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (Internet Service Provider: ISP) สามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ ผู้ให้บริการเข้าถึงอินเทอร์เน็ต ผู้ให้บริการเนื้อหา และผู้ให้บริการจัดเก็บข้อมูล (เกษราภรณ์ เสงี่ยม, 2551, หน้า 14) อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มาตรา 32/3 ได้บัญญัติถึงผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตเอาไว้ว่าหมายถึง ผู้ให้บริการแก่บุคคลอื่นในการเข้าสู่อินเทอร์เน็ต (Access Provider) และผู้ให้บริการเก็บรักษาข้อมูลคอมพิวเตอร์เพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่น (Host Provider)

ในส่วนของการให้บริการของผู้ให้บริการ BitTorrent นั้น มีลักษณะเป็นการจัดเตรียมเนื้อหา และพื้นที่สำหรับการแสดงเนื้อหาไว้ให้แก่ผู้ให้บริการ อันมีลักษณะเป็นการให้บริการเนื้อหา (Content Provider) และการให้บริการในลักษณะที่เป็นการจัดเก็บไฟล์ทอเรนต์ไว้ในฐานข้อมูลอันมีลักษณะเป็นการให้บริการจัดเก็บข้อมูล (Hosting) โดยการให้บริการทั้งสองส่วนมีความสำคัญอย่างมากต่อการรับ - ส่งข้อมูลผ่าน BitTorrent และจากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการรับ - ส่งข้อมูลผ่าน BitTorrent มักเป็นการใช้เพื่อประโยชน์ในการละเมิดลิขสิทธิ์ อย่างไรก็ตาม การกำหนดว่าผู้ให้บริการจะต้องรับผิดในทุกกรณีย่อมเป็นการไม่เป็นธรรม เนื่องจากผู้ให้บริการไม่สามารถควบคุมทุกการให้บริการของผู้ใช้บริการได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงข้อยกเว้นและข้อจำกัดความรับผิดของผู้ให้บริการด้วย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงข้อจำกัดความรับผิดของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ประกอบกับการให้บริการของผู้ให้บริการ BitTorrent มีข้อจำกัดความรับผิดที่เกี่ยวข้องจะต้องพิจารณา ดังนี้

1) ข้อจำกัดความรับผิดในการสำเนาข้อมูลชั่วคราวเพื่อส่งต่อการให้บริการ BitTorrent ประเทศสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติถึงข้อจำกัดความรับผิดในการสำเนาข้อมูลชั่วคราวเพื่อส่งต่อเอาไว้ใน The Digital Millennium Copyright Act (DMCA) 1988 มาตรา 512(a) โดยมีหลักเกณฑ์ว่าผู้ให้บริการไม่ต้องรับผิดหากเป็นเพียงตัวกลางในการเชื่อมต่อ โดยที่ไม่ได้กระทำการอันมีลักษณะเป็นการริเริ่มการส่งต่อ การเลือกผู้รับ และไม่มีการแก้ไขข้อมูลใดๆ

เสนา นิมสุวรรณ

แต่ได้กระทำการสำเนาข้อมูลชั่วคราวเพื่อส่งต่อตามระยะเวลาที่จำเป็นสำหรับการทำงานของระบบคอมพิวเตอร์ และกฎหมายลิขสิทธิ์ของประเทศสวีเดนก็ได้บัญญัติเอาไว้ในลักษณะเดียวกันใน Section 4 ของ The 2001/32/EC Directive Article 12

ในกรณีของการให้บริการ BitTorrent นั้น แม้จะมีการเชื่อมต่อระหว่างผู้ให้บริการและผู้ให้บริการก็ตาม แต่การเชื่อมต่องดดังกล่าวก็เป็นเพียงการติดต่อขอข้อมูลที่จำเป็นสำหรับใช้ในการเชื่อมต่อกับผู้ให้บริการรายอื่นเท่านั้น ผู้ให้บริการไม่ได้มีการสำเนาข้อมูลงานอันมีลิขสิทธิ์ใดๆ อย่างใดก็ตาม หากพิจารณาถึงลักษณะการทำงานของ BitTorrent จะเห็นได้ว่า ผู้ให้บริการเป็นผู้ประมวลผลและส่ง IP Address ของผู้ให้บริการที่กำลังอัปโหลดข้อมูลให้แก่ผู้ดาวน์โหลด ดังนั้นจึงต้องถือว่าเป็นผู้มีส่วนในการกำหนดเส้นทางและเลือกผู้รับ ดังนั้น ผู้ให้บริการ BitTorrent จึงไม่อาจอาศัยข้อจำกัดความรับผิดในกรณีนี้เพื่อยกเว้นความรับผิดได้ดังที่ศาลของประเทศสหรัฐอเมริกาเคยตัดสินในคดี Columbia Picture Industries Inc. v. Gary Fung; Isohunt Web Technologies Inc., โดยได้กล่าวว่า “...จำเลยมีส่วนในการเลือกเป้าหมายในการรับส่งข้อมูล จึงไม่อาจอาศัยข้อจำกัดความรับผิดตามมาตรา 512 (a) ได้”

2) ข้อจำกัดความรับผิดในการจัดเก็บข้อมูลในระบบกับการให้บริการ BitTorrent ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กล่าวถึงข้อจำกัดความรับผิดในการจัดเก็บข้อมูลเอาไว้ใน DMCA มาตรา 512(c) โดยกำหนดให้ผู้ให้บริการที่ทำหน้าที่ในการจัดเก็บข้อมูลของผู้ให้บริการไม่ต้องรับผิด หากปรากฏว่าผู้ให้บริการไม่รู้ถึงการละเมิดลิขสิทธิ์ของผู้ให้บริการ และหากได้รู้ถึงการละเมิดลิขสิทธิ์ดังกล่าว ได้ทำการปิดกั้นหรือนำเนื้อหาที่ออกจากระบบโดยทันที และประเทศสวีเดนก็ได้บัญญัติเอาไว้ในลักษณะเช่นเดียวกันใน Section 4 ของ The 2001/32/EC Directive Article 14 (Lidgard, 2011, pp. 222-223)

ในกรณีของประเทศไทย ข้อจำกัดความรับผิดของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 มาตรา 32/3 โดยมีสาระสำคัญอยู่ในวรรคห้าและวรรคหก ที่บัญญัติเอาไว้ดังต่อไปนี้

ในกรณีที่ผู้ให้บริการมิใช่ผู้ควบคุม ริเริ่ม หรือสั่งการให้มีการละเมิดลิขสิทธิ์ในระบบคอมพิวเตอร์ของผู้ให้บริการ และผู้ให้บริการนั้นได้ดำเนินการตามคำสั่งศาลตามวรรคสี่แล้ว ผู้ให้บริการไม่ต้องรับผิดเกี่ยวกับการกระทำที่อ้างว่าเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ที่เกิดขึ้นก่อนศาลมีคำสั่งและหลังจากคำสั่งศาลเป็นอันสิ้นสุดแล้ว

ผู้ให้บริการไม่ต้องรับผิดชอบความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามคำสั่งศาลในวรรคสี่

จากบทบัญญัติในวรรคห้า จะเห็นได้ว่า หากผู้ให้บริการมิใช่ผู้ริเริ่มก่อให้เกิดการละเมิดลิขสิทธิ์ และได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในวรรคสี่แล้ว ผู้ให้บริการไม่ต้องรับผิด อีกทั้งในวรรคหก ยังได้กำหนดให้ผู้ให้บริการไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากการกระทำตามคำสั่งศาลอีกด้วย

ในส่วนของการให้บริการ BitTorrent จะมีการจัดเตรียมพื้นที่ให้แก่ผู้ใช้ เพื่อใช้ในการจัดเก็บไฟล์ทอเรนต์และให้ผู้ใช้สามารถสืบค้นทำการดาวน์โหลดได้ การกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็นการให้บริการในการจัดเก็บข้อมูล (Hosting) อย่างไรก็ตาม ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า Torrent Files ไม่ใช่ไฟล์งานอันเกิดจากการละเมิดลิขสิทธิ์ เนื่องจากไม่มีการบรรจุส่วนหนึ่งของงานอันมีลิขสิทธิ์เอาไว้ ดังนั้น จึงถือไม่ได้ว่าผู้ให้บริการได้ทำการจัดเก็บงานอันมีลิขสิทธิ์เอาไว้ในระบบของตน อันจะถือว่ามี การละเมิดลิขสิทธิ์เกิดขึ้นในระบบของผู้ให้บริการได้

ทั้งนี้ หากเป็นกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีหลักการละเมิดโดยการสนับสนุน (Contributory Infringement) หลักความรับผิดชอบจากการจูงใจให้ผู้อื่นกระทำความผิด (Inducement Liability) หรือกรณีของประเทศสวีเดนที่นำเอาหลักการสนับสนุนการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ กรณีดังกล่าวถือได้ว่าผู้ให้บริการมีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดการละเมิดลิขสิทธิ์ขึ้น ดังนั้น หากผู้ให้บริการเว็บไซต์ BitTorrent ได้รู้ถึงการละเมิดลิขสิทธิ์ดังกล่าว และทำการปิดกั้นหรือนำเอา Torrent Files ที่นำมาซึ่งการละเมิดลิขสิทธิ์ออกจากระบบของตน ก็สามารถอาศัยข้อจำกัดความรับผิดในข้อนี้เพื่อยกเว้นความรับผิดได้

อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา ในคดี Columbia Picture Industries, Inc. v. Gary Fung; Isohunt Web Technologies, Inc. นอกจากที่ศาลได้ตัดสินว่า Fung ซึ่งให้บริการเว็บไซต์ BitTorrent ต้องรับผิดจากการจูงใจให้ผู้อื่นกระทำความผิดแล้ว ศาลยังได้กล่าวต่อไปอีกว่าจำเลยไม่อาจอาศัยข้อจำกัดความรับผิดตามมาตรา 512(a) ได้เนื่องจากจำเลยมีส่วนในการเลือกเป้าหมายในการรับส่งข้อมูล และไม่อาจอาศัยข้อจำกัดความรับผิดตามมาตรา 512(c) ได้เช่นกัน เนื่องจากจำเลยเป็นผู้มีอำนาจควบคุมการใช้บริการ แต่ได้รับประโยชน์จากการกระทำอันเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ กล่าวคือ จำเลยได้รับเงินจากการให้

พื้นที่สำหรับลงโฆษณา โดยรายได้ของจำเลยจะแปรผันตามจำนวนผู้ใช้บริการ (Platzer, 2013, pp. 9-11)

หากเป็นกรณีของประเทศไทยนั้น เห็นว่ายังไม่มีบทบัญญัติมาตราใดของพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ที่สามารถกำหนดความรับผิดของผู้ให้บริการเว็บไซต์ BitTorrent ได้ นอกจากนี้ หากพิจารณาพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 32/3 วรรคแรก ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการละเมิดลิขสิทธิ์ในระบบคอมพิวเตอร์ของผู้ให้บริการ” จากบทบัญญัติข้างต้น ข้อความที่ว่า “ในระบบคอมพิวเตอร์ของผู้ให้บริการ” จะเห็นได้ว่า กฎหมายมาตราดังกล่าวให้สิทธิเจ้าของลิขสิทธิ์ในการร้องขอต่อศาลให้ทำการระงับการละเมิดลิขสิทธิ์แต่เฉพาะกรณีที่มีการละเมิดลิขสิทธิ์เกิดขึ้นในระบบคอมพิวเตอร์ของผู้ให้บริการเท่านั้น ดังนั้น เจ้าของลิขสิทธิ์จึงไม่อาจใช้สิทธิในการร้องขอต่อศาลให้มีการระงับการละเมิดลิขสิทธิ์ตามมาตรา 32/3 ได้ เนื่องจากไม่มีการละเมิดลิขสิทธิ์ใดๆ เกิดขึ้นในระบบของผู้ให้บริการเว็บไซต์ BitTorrent

อีกทั้ง หากพิจารณาถึงความในพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 32/3 จะเห็นได้ว่า มาตราดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะเป็นข้อจำกัดความรับผิดที่แท้จริงตามหลัก Safe Harbor เนื่องจากมาตราดังกล่าวกำหนดให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยคำร้อง และมีคำสั่งให้ระงับการละเมิดลิขสิทธิ์ โดยอาจพิจารณาได้ว่าการร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งระงับการละเมิดลิขสิทธิ์เป็นเพียงมาตรการคุ้มครองชั่วคราวเท่านั้น ต่างจากกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสวีเดน ที่เจ้าของลิขสิทธิ์สามารถแจ้งต่อผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตให้ทราบถึงการละเมิดลิขสิทธิ์ที่เกิดขึ้นและทำการระงับการละเมิดลิขสิทธิ์ดังกล่าวได้เอง

นอกจากนี้มาตรา 32/3 วรรคหก ที่บัญญัติว่า “ผู้ให้บริการไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายใดที่เกิดขึ้นจากการกระทำตามวรรคสี่” จะกำหนดยกเว้นความรับผิดจากการกระทำตามคำสั่งศาลของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตเอาไว้ ซึ่งเป็นการคุ้มครองผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตให้ไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำตามคำสั่งศาลก็ตาม แต่ในทางกลับกันการกำหนดให้เจ้าของลิขสิทธิ์ต้องยื่นคำร้องต่อศาล เป็นการเพิ่มภาระหน้าที่และระยะเวลาในการระงับการละเมิดลิขสิทธิ์ และอาจทำให้เกิดความเสียหายมากขึ้น

อีกทั้งหากพิจารณาความในพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 32/3 ในวรรคที่ห้า ซึ่งบัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผู้ให้บริการมิใช่ผู้ควบคุม ริเริ่ม หรือสั่งการให้มีการละเมิดลิขสิทธิ์ในระบบคอมพิวเตอร์ของผู้ให้บริการ และผู้ให้บริการนั้นได้ดำเนินการตามคำสั่งตามวรรคสี่แล้ว ผู้ให้บริการไม่ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการกระทำที่อ้างว่าเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ที่เกิดขึ้นก่อนศาลมีคำสั่งและหลังจากคำสั่งศาลเป็นอันสิ้นสุดแล้ว”

จะเห็นว่าผู้ให้บริการจะมีหน้าที่ในการระงับการละเมิดลิขสิทธิ์ที่เกิดขึ้นเพื่อให้ตนได้ประโยชน์จากข้อจำกัดความรับผิดก็ต่อเมื่อศาลมีคำสั่งให้ระงับการละเมิดลิขสิทธิ์แล้วเท่านั้น ต่างจากกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสวีเดน ซึ่งหากผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตได้ทราบถึงการกระทำดังกล่าว และทำการระงับการละเมิดลิขสิทธิ์แล้ว ย่อมสามารถอ้างข้อจำกัดความรับผิดเพื่อยกเว้นความรับผิดของตนได้

นอกจากนี้ กฎหมายลิขสิทธิ์ของไทยยังไม่ได้มีการกำหนดความรับผิดใดสำหรับผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตเอาไว้เป็นกรณีเฉพาะ ดังนั้น หากผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตไม่ได้เป็นผู้กระทำการละเมิดลิขสิทธิ์เอง ทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อม หรือไม่ได้ฝ่าฝืนคำสั่งใดๆ ของศาลตาม มาตรา 32/3 กรณีจึงถือได้ว่าผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตยังไม่ได้ก่อความผิดใดๆ เกิดขึ้น ดังนั้น จึงเป็นปัญหาต่อไปว่า หากมีคดีเกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต เกิดขึ้นในเขตอำนาจของศาลไทย กรณีจะต้องพิจารณาว่าผู้ให้บริการกระทำผิดฐานใด และสามารถอาศัยข้อจำกัดความรับผิดข้อใดเพื่อประโยชน์ของตนได้หรือไม่ โดยประเด็นดังกล่าว มีแนวทางตามกฎหมายต่างประเทศที่สามารถเทียบเคียงได้ คือ การนำหลักการละเมิดโดยการสนับสนุน (Contributory Infringement) มาปรับใช้ดังเช่นในคดี A&M Records, Inc. v. Napster, Inc., หรือหลักความรับผิดในการจูงใจให้ผู้อื่นกระทำความผิด (Intentional Inducement Theory) ในคดี MGM Studios, Inc. v. Grokster, Ltd. และคดี Columbia Picture, Inc. v. Gary Fung, Inc. ของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือการนำหลักการสนับสนุนการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาปรับใช้ในคดี The Pirate Bay ของประเทศสวีเดน เป็นต้น

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์เห็นว่าพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ไม่อาจกำหนดความรับผิดแก่ผู้ให้บริการเว็บไซต์ BitTorrent ได้ เนื่องจากผู้ให้บริการเว็บไซต์ BitTorrent มิได้มีการจัดเก็บข้อมูลใดๆ เอาไว้ในฐานข้อมูลของตน ดังนั้น จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการละเมิดขั้นต้นและละเมิดขั้นรอง ต่างจากกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ใช้หลัก Contributory Infringement และ Intentional Inducement Theory หรือการนำหลักการสนับสนุนการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ ดังเช่น ประเทศสวีเดน นอกจากนี้ ผู้ให้บริการเว็บไซต์ BitTorrent ยังไม่อาจอาศัยข้อจำกัดความรับผิดตามมาตรา 32/3 เพื่อจำกัดความรับผิดของตนได้ ดังนั้น จึงมีประเด็นปัญหาที่สำคัญ คือ

- 1) ปัญหาเรื่องการกำหนดความรับผิดของผู้ให้บริการเว็บไซต์ BitTorrent เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดสามารถกำหนดความรับผิดกับการทำหน้าที่ของผู้ให้บริการเว็บไซต์ BitTorrent และ
- 2) ปัญหาเรื่องข้อจำกัดความรับผิดของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตกับการให้บริการ BitTorrent

ข้อเสนอแนะ

จากประเด็นดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่ามีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 เพื่อให้สามารถกำหนดความรับผิด และข้อจำกัดความรับผิดที่เหมาะสมกับผู้ให้บริการเว็บไซต์ BitTorrent ดังต่อไปนี้

1) กำหนดความรับผิดแก่ผู้ให้บริการเว็บไซต์ BitTorrent เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีส่วนสำคัญทำให้การละเมิดลิขสิทธิ์เกิดขึ้นได้ โดยให้นำแนวทางของประเทศสวีเดนที่นำหลักการสนับสนุนการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ ดังเช่นที่ใช้ในคำพิพากษาคดี The Pirate Bay เพื่อสามารถกำหนดความผิดแก่ผู้ให้บริการเว็บไซต์ BitTorrent และผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตประเภทต่างๆ กล่าวคือ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86 มาใช้บังคับ หากปรากฏว่าผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด อันเป็นการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกแก่ผู้ให้บริการในการกระทำความผิด

2) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 32/3 ดังต่อไปนี้

มาตรา 32/3 “ในกรณีที่มิหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการละเมิดลิขสิทธิ์เกิดขึ้นในระบบของผู้ให้บริการหรือมีการกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในระบบของผู้ให้บริการอันนำมาซึ่งการละเมิดลิขสิทธิ์ เจ้าของลิขสิทธิ์มีสิทธิแจ้งไปยังผู้ให้บริการ หรือยื่นเป็นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ผู้ให้บริการระงับการละเมิดลิขสิทธิ์นั้น

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ผู้ให้บริการ หมายความว่า

1) ผู้ให้บริการแก่บุคคลอื่นในการเข้าสู่อินเทอร์เน็ต หรือให้สามารถติดต่อถึงกัน โดยประการอื่นผ่านระบบคอมพิวเตอร์ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการในนามตนเองหรือเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่น

2) ผู้ให้บริการเก็บรักษาข้อมูลคอมพิวเตอร์เพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่น

ผู้ให้บริการไม่ต้องรับผิดเกี่ยวกับการกระทำที่อ้างว่าเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ที่เกิดขึ้น หากได้กระทำได้ดังต่อไปนี้

1) ผู้ให้บริการได้ให้บริการรับส่งข้อมูลที่ผู้ให้บริการเป็นผู้จัดเตรียมมา หรือให้บริการเพื่อให้ผู้ให้บริการเข้าสู่อินเทอร์เน็ต โดยผู้ให้บริการมิได้เป็นผู้ริเริ่มการส่ง ไม่มีการแก้ไขข้อมูล และไม่มีส่วนในการเลือกตัวผู้รับ หากปรากฏว่าเมื่อได้รู้ถึงการละเมิดลิขสิทธิ์แล้วได้ทำการระงับการกระทำความผิดโดยไม่ชักช้า

2) ผู้ให้บริการได้ให้บริการในการจัดเก็บข้อมูลที่ใช้บริการเป็นผู้จัดเตรียมมา โดยไม่รู้หรือควรจะรู้ถึงการละเมิดลิขสิทธิ์ดังกล่าว หรือในกรณีที่ารู้หรือควรจะรู้ถึงการละเมิดลิขสิทธิ์แล้วได้ทำการยุติการเข้าถึงหรือระงับข้อมูลนั้นโดยไม่ชักช้า

คำร้องตามวรรคหนึ่ง ต้องมีรายละเอียดโดยชัดแจ้งซึ่งข้อมูล หลักฐาน และคำขอบังคับดังต่อไปนี้

- 1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ให้บริการ
- 2) งานอันมีลิขสิทธิ์ที่อ้างว่าถูกละเมิดลิขสิทธิ์
- 3) งานที่อ้างว่าได้ทำขึ้นโดยละเมิดลิขสิทธิ์
- 4) กระบวนการสืบทราบ วันและเวลาที่พบการกระทำ และการกระทำหรือพฤติกรรมตลอดทั้งหลักฐานเกี่ยวกับการละเมิดลิขสิทธิ์
- 5) ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำที่อ้างว่าเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์
- 6) คำขอบังคับให้ผู้ให้บริการนำงานที่ทำขึ้นโดยละเมิดลิขสิทธิ์ออกจากระบบคอมพิวเตอร์ของผู้ให้บริการ หรือระงับการละเมิดลิขสิทธิ์ด้วยวิธีอื่นใด

เมื่อศาลได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่ง ให้ทำการไต่สวน หากศาลเห็นว่าคำร้องมีรายละเอียดครบถ้วนตามวรรคหนึ่ง และมีเหตุจำเป็นที่ศาลสมควรจะมีคำสั่งอนุญาตตามคำร้องนั้น ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ให้บริการระงับการกระทำที่อ้างว่าเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์หรือนำงานที่อ้างว่าได้ทำขึ้นโดยละเมิดลิขสิทธิ์ออกจากระบบคอมพิวเตอร์ของผู้ให้บริการตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยคำสั่งศาลให้บังคับผู้ให้บริการได้ทันที แล้วแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ให้บริการทราบโดยไม่ชักช้า ในกรณีเช่นนี้ ให้เจ้าของลิขสิทธิ์ดำเนินคดีต่อผู้กระทำละเมิดลิขสิทธิ์ภายในระยะเวลาที่ศาลมีคำสั่งให้ระงับการกระทำที่อ้างว่าเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์หรือนำงานที่อ้างว่าได้ทำขึ้นโดยละเมิดลิขสิทธิ์ออกจากระบบคอมพิวเตอร์ ผู้ให้บริการไม่ต้องรับผิดชอบความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามคำสั่งศาลตามวรรคห้า”

ในส่วนของวรรคแรก การบัญญัติให้สิทธิแก่เจ้าของลิขสิทธิ์ในการที่จะแจ้งผู้ให้บริการให้ระงับการละเมิดลิขสิทธิ์ ก็เพื่อให้เจ้าของลิขสิทธิ์สามารถระงับการละเมิดลิขสิทธิ์ได้โดยตรงตามหลัก Safe Harbor ดังเช่นกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสวีเดน

นอกจากนี้ การบัญญัติว่า “มีการละเมิดลิขสิทธิ์เกิดขึ้นในระบบของผู้ให้บริการ หรือมีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดในระบบของผู้ให้บริการอันนำมาซึ่งการละเมิดลิขสิทธิ์” นั้น ทำให้เจ้าของลิขสิทธิ์สามารถแจ้งต่อผู้ให้บริการเพื่อให้ทำการระงับการละเมิดลิขสิทธิ์ครอบคลุมถึงกรณีการละเมิดลิขสิทธิ์ผ่านการใช้ BitTorrent และการให้บริการในรูปแบบอื่นของผู้ให้บริการที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้

ในส่วนของวรรคที่สาม เป็นการบัญญัติเพื่อกำหนดหน้าที่แก่ผู้ให้บริการในการที่จะดูแลและตรวจสอบการใช้บริการของผู้ใช้บริการ โดยผู้ให้บริการจะสามารถอาศัยข้อจำกัดความรับผิดเพื่อยกเว้นความรับผิดได้ก็ต่อเมื่อได้กระทำการตามที่บัญญัติไว้

การบัญญัติเช่นนี้ จะส่งผลให้ผู้ให้บริการใช้ความระมัดระวังในการให้บริการ และตรวจสอบการใช้งานของผู้ใช้บริการ ส่งผลต่อการคุ้มครองงานอันมีลิขสิทธิ์ต่อไป

ในส่วนของวรรคสี่ถึงวรรคหก ยังคงไว้ซึ่งความเดิมแห่งมาตรา 32/3 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคหก ทั้งนี้ เพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการยื่นคำร้องในการระงับการละเมิดลิขสิทธิ์ต่อศาล อีกทั้งในส่วนของวรรคหกยังเป็นการคุ้มครองไม่ให้ผู้ให้บริการต้องรับผิดจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำตามคำสั่งศาลอีกด้วย

รายการอ้างอิง

- เกษราภรณ์ เสงี่ยม. (2551). *ความรับผิดทางแพ่งของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต: Civil Liability of Internet Service Provider*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2549). *คำอธิบายกฎหมายลิขสิทธิ์* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ปิยาภรณ์ คุณชื่น. (2552). *ปัญหาการละเมิดลิขสิทธิ์ผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต: ศึกษากรณีคดี A&M_Record v. Napster*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ภาณุวัฒน์ รุ่งศรีทอง. (2553). *ปัญหาการละเมิดลิขสิทธิ์โดยการใช้เทคโนโลยีเก็บและพักข้อมูล (Caching) บนอินเทอร์เน็ต: ศึกษากรณีโปรแกรมค้นหา*. สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.
- สิริพร พินิจมงคล. (2546). *ปัญหาทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองงานอันมีลิขสิทธิ์บนเครือข่าย อินเทอร์เน็ต: ศึกษาเฉพาะกรณีการใช้เทคโนโลยีการแลกเปลี่ยนข้อมูล*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อริศรา ศันสนียวิทย์กุล. (2550). *ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี BitTorrent*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Barrett, M. (2012). *Emanuel Law Outline: Intellectual Property*. California, US: Wolters Kluwer Law.
- Cox, R. (1996). *Internet and the Law: Legal Fundamentals for the Internet User*. Rockville, Maryland: Government Institutes, Inc..
- Cotter, S. (1998). *Copyright Infringement*. UK: Kluwer Law International Ltd.

Lidgard, H. H. (2011). *National Development in the Intersection of IPR and Competition Law from Maglite to Pirate Bay*. North America, US: Hart Publishing.

Platzer, L., & Lundy, R. (April 2013). *Ninth Circuit Upholds Liability of BitTorrent Website for User Copyright Infringement*. MLRC Media Law Letter.

ปัญหาและความไม่สอดคล้องในการรับบุตรบุญธรรม
บุตรเลี้ยงในครอบครัวลักษณะผสม*
Legal problem and inconsistent of stepparent
adoption in stepfamily

ธันวา ถนอมเกียรติ**

Tanwa Tanomkiat

* บทความคัดลอกมาจากส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่องความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างบิดาหรือมารดาเลี้ยงและบุตรเลี้ยงในครอบครัวลักษณะผสม คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

This article was transcribed from a part of the Master of Law thesis; "Legal Steprelationship among Stepparent and Stepchildren in Stepfamily" Graduate school of law ,National Institute of Development Administration

** นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Student, Master of Law, National Institute Development Administration

บทคัดย่อ

ปัญหาและความไม่สอดคล้องในการรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยงนั้นเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของความสัมพันธ์ทางกฎหมายของบิดาหรือมารดาเลี้ยงและบุตรเลี้ยงในการอาศัยอยู่ร่วมกันในครอบครัวลักษณะผสม เนื่องจากการรับบุตรบุญธรรมตามกฎหมายไทยนั้นเป็นหลักเกณฑ์การรับบุตรบุญธรรมทั่วไป ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะถึงบิดาหรือมารดาเลี้ยง กล่าวคือ กฎหมายไม่ได้กำหนดข้อยกเว้นหรือหลักเกณฑ์ที่มีความเข้มงวดน้อยกว่าในเรื่องอายุของผู้รับบุญธรรมและความห่างของอายุกับผู้ที่จะเป็นบุตรบุญธรรม ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคในการสร้างความสัมพันธ์ทางกฎหมายในครอบครัวลักษณะผสม ทั้งการรับบุตรบุญธรรมนี้ยังส่งผลให้บิดาหรือมารดาเลี้ยงผู้รับบุตรบุญธรรมได้มาซึ่งอำนาจปกครองบุตร โดยบิดามารดาที่เป็นคู่สมรสกับบิดาหรือมารดาเลี้ยงกลับสิ้นไปซึ่งอำนาจปกครองบุตร ทั้ง ๆ ที่บิดามารดานั้นได้อาศัยอยู่ในครอบครัวเดียวกันและได้เลี้ยงดูเด็กนั้นในทางความเป็นจริง ซึ่งแตกต่างกับหลักเกณฑ์ในการรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยงในประเทศสวิตเซอร์แลนด์และฝรั่งเศส ซึ่งสามารถจัดปัญหาและความไม่สอดคล้องข้างต้นได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะกำหนดบทบัญญัติการรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยง แต่การกำหนดดังกล่าวก็ยังมีปัญหาในบางกรณี โดยเฉพาะความไม่ยินยอมในการรับบุตรบุญธรรมของบิดามารดาที่ไม่ได้เป็นคู่สมรสกับบิดาหรือมารดาเลี้ยง ถ้าเขายังคงมีอำนาจปกครองบุตร ซึ่งขัดกลองเกี่ยวกับอำนาจปกครองบุตรและคำสั่งในอำนาจปกครองบุตรของประเทศอังกฤษ จะเป็นแนวทางที่สำคัญ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับสถานการณ์ครอบครัวลักษณะผสมมากที่สุด

คำสำคัญ : การรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยง, ครอบครัวลักษณะผสม

Abstract

Legal problem and inconsistent in stepparent adoption is the one of important issue of legal steprelationship among stepparents and stepchildren in stepfamily. Since the adoption under Thai law is general for adoption, does not impose specific regulation on stepparents. Thai law does not define exceptions or regulations that have a less stringent about age of adopter and gap of age with stepchildren that is the problem for creation of legal relationship in stepfamily and this adoption also resulted in stepparent become only one of parental responsibility, but parental responsibility of parent will end up, even if parent who married with stepparent still devote truly love and care to their children that different with provision of Switzerland and French. However, specification on stepparent adoption is still not appropriate if parent who not married with stepparent but have parental responsibility do not give consent for adoption. The parental responsibility agreement and parental responsibility order of The united kingdom are appropriate way that consistent with circumstance of stepfamily.

Keywords : Stepparent's Adoption, Stepfamily

บทนำ

1. สถานการณ์ครอบครัวลักษณะผสม

ครอบครัวลักษณะผสม คือ ครอบครัวที่ประกอบไปด้วยบิดาหรือมารดาเลี้ยง บิดามารดาฝ่ายที่เป็นคู่สมรส และบุตรเลี้ยง ซึ่งมาอาศัยอยู่ร่วมกันในครอบครัวเดียวกัน โดยเป็นลักษณะของการสร้างความสัมพันธ์ในครอบครัวขึ้นมาใหม่ จากความล้มเหลวในความสัมพันธ์ในครอบครัวเดิมของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่าย ในสถานการณ์ปัจจุบันการจดทะเบียนหย่าร้างมีจำนวนมากขึ้นโดยจากสถิติของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2557 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2559) พบว่า มีจำนวนหนึ่งแสนกว่าราย ซึ่งถือเป็นอัตราจำนวนมากเมื่อเทียบกับสถิติการสมรสในปีเดียวกันซึ่งมีไม่ถึงสามแสนราย หมายความว่า ถ้ามีผู้สมรสกันจำนวน 3 คู่ จะมีผู้หย่าร้าง 1 คู่ ในการหย่าร้างแต่ละครั้งนั้นก็จะมีปัญหาสำคัญตามมา โดยเฉพาะปัญหาเรื่องบุตรของการหย่าร้างที่มีบุตรด้วย ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าเมื่อมีการหย่าร้างกันบุตรนั้นก็จะต้องตกติดมาอยู่ร่วมกับบิดาหรือมารดาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งจะเป็นปัญหาต่อไปว่าถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนั้นได้ทำการสมรสใหม่บนความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในครอบครัวลักษณะผสม

ซึ่งสถานการณ์ครอบครัวลักษณะผสมนี้สอดคล้องกันในประเทศต่างๆ เช่น ในปี ค.ศ.2013 ประเทศวิตเซอร์แลนด์มีอัตราการแต่งงานและการหย่าร้างยังคงมีอัตราส่วนที่ไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ มีอัตราส่วนการแต่งงานต่อการหย่าร้างประมาณ 2 ต่อ 1 ในการแต่งงานสองคู่หนึ่งก็จะมีปัญหาการหย่าร้างเกิดขึ้นหนึ่งคู่ (Switzerland's population 2013 Federal Department of Home Affairs (FDHA)) โดยมีจำนวนผู้แต่งงานประมาณ 40,000 คู่ เป็นผู้ชายที่มาจากการสมรสมาแล้วและหย่าร้างจำนวน 8,400 คน และผู้หญิงที่ผ่านการสมรสและหย่าร้างมาแล้วจำนวน 7,400 คน แม้จะไม่ปรากฏจำนวนของครอบครัวลักษณะผสมอย่างเด่นชัดว่ามีจำนวนมากนักน้อยเพียงใด แต่จากจำนวนผู้ที่ผ่านการสมรสมาแล้วครั้งหนึ่งนั้น ในจำนวนนี้ก็คงเป็นที่คาดการณ์ได้ว่าคงมีจำนวนเด็กที่เกิดมาจากการสมรสในครั้งแรกมาอยู่ในครอบครัวลักษณะผสมด้วยอย่างแน่นอน และจากข้อมูลแสดงให้เห็นถึงการหย่าร้างที่มีเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่า 18 ปี ในการหย่าร้าง หรือยังคงเป็นผู้เยาว์ตามกฎหมายแห่งวิตเซอร์แลนด์ โดยมีอัตราส่วนร้อยละ 44.7 (7,650 ครั้ง) ของการหย่าร้างทั้งหมด (17,119 ครั้ง) ซึ่งส่งผลกระทบต่อเด็กผู้เยาว์จำนวน 12,198 คน สถิตินี้เองที่สะท้อนให้ชัดแจ้งขึ้นไปอีกซึ่งปัญหาของการมีบุตรติดมาจากการสมรสครั้งก่อน มาอยู่ร่วมกันในครอบครัวลักษณะผสม (Switzerland's population, 2013)

โดยสรุปสถานการณ์ของครอบครัวลักษณะผสมในประเทศต่างๆ ยังคงมีจำนวนมากและเนื่องด้วยการหย่าร้างรวมทั้งการแยกทางกันมีจำนวนมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเด็กซึ่งเป็นบุตรติดของคู่สมรสหากมีการสมรสใหม่ เช่นนี้จะเป็นการก่อตั้งขึ้นมาใหม่ของครอบครัวลักษณะผสม ซึ่งจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างบิดาหรือมารดาเลี้ยงและบุตรเลี้ยงในทางความเป็นจริงเกิดขึ้น อันเป็นการสร้างครอบครัวใหม่จากความล้มเหลวของครอบครัวเดิม โดยครอบครัวลักษณะผสมจะเป็นความหวังในการเติมเต็มและแก้ไขความล้มเหลวของครอบครัวในอดีตนั้น

ส่วนเนื้อหา

1. การรับบุตรบุญธรรมในครอบครัวลักษณะผสมตามกฎหมายไทย

1.1 การรับบุตรบุญธรรมตามกฎหมายไทย

หลักเกณฑ์ในการรับบุตรบุญธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ในปัจจุบันภายหลังการพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2551 โดยแบ่งเป็น 3 ส่วนสำคัญดังนี้

1.1.1 คุณสมบัติ

ผู้รับบุตรบุญธรรมต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี และต้องมีอายุแก่กว่าผู้ที่จะเป็นบุตรบุญธรรมอย่างน้อย 15 ปี (มาตรา 1598/15) การรับบุตรบุญธรรมนั้นเป็นเรื่องระหว่างคนสองคนเป็นหลัก คือ บุตรบุญธรรมและผู้รับบุตรบุญธรรม ซึ่งจะเกิดความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างทั้งสองขึ้น โดยทั้งสองคนอาจไม่ใช่เป็นญาติสืบสายโลหิตต่อกัน (รศฎา เอกบุตร, 2555, หน้า 205)

ส่วนอายุของบุตรบุญธรรมนั้นไม่ได้กำหนดไว้ ดังนั้น จะมีอายุน้อยหรือมากเพียงใดก็ได้ ส่วนการที่กฎหมายกำหนดความห่างของอายุของผู้รับบุตรบุญธรรมและบุตรบุญธรรมไว้ก็เพราะเมื่อมีการรับบุตรบุญธรรมแล้วบุคคลทั้งสองจะมีสถานะเช่นเดียวกับบิดามารดาและบุตรตามกฎหมาย (มาตรา 1598/28) หรือเป็นบิดามารดาของเด็กนั่นเอง การที่กำหนดความห่างเช่นนี้ก็เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพของความเป็นบิดามารดาตามธรรมชาติ และเพื่อให้เกิดการเคารพนับถือยำเกรง (รศฎา เอกบุตร, 2555, หน้า 206)

1.1.2 เงื่อนไข

ผู้เป็นบุตรบุญธรรมที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี ต้องให้ความยินยอมด้วย (มาตรา 1598/20) บทบัญญัติความยินยอมเช่นนี้ เป็นการคำนึงถึงสิทธิของเด็กในช่วงอายุที่มีความสามารถในการตัดสินใจตามความต้องการของตน ว่าตนยินยอมที่ไปอยู่ในความปกครองของบุคคลอื่นหรือไม่ เพราะเด็กซึ่งจะเป็นบุตรบุญธรรมนั้นเป็นบุคคลที่จะได้รับผลกระทบทั้งหมด

กรณีผู้ที่จะเป็นบุตรบุญธรรมเป็นผู้เยาว์จะต้องได้รับความยินยอมจากบิดาและมารดากรณีที่มีทั้งบิดาและมารดา หรือต้องได้รับความยินยอมจากบิดาหรือมารดากรณีที่มารดาหรือบิดาตายหรือถูกถอนอำนาจการปกครอง หรือกรณีไม่มีผู้ให้ความยินยอมผู้แทนโดยชอบธรรมหรืออัยการจะร้องขอต่อศาล ให้มีคำสั่งให้มีการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม เห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้ความสำคัญกับบิดามารดา เพราะโดยพื้นฐานแล้วต้องถือว่าบิดามารดาเป็นผู้ให้กำเนิดเด็กนั้นมา ย่อมมีความรู้สึกรักและอาทรต่อเด็กนั้นยิ่งกว่าบุคคลอื่น

ผู้จะรับบุตรบุญธรรม หรือผู้ที่จะเป็นบุตรบุญธรรม ถ้ามีคู่สมรสต้องได้รับความยินยอมจากคู่สมรสก่อน แต่หากมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังนี้ ต้องร้องขอต่อศาลให้มีคำอนุญาตแทน คือ คู่สมรสไม่สามารถแสดงเจตนาให้ความยินยอมได้ หรือคู่สมรสไปจากภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ และไม่มีใครได้รับข่าวคราวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี (มาตรา 1598/25)

ผู้เยาว์เป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลใดอยู่ จะเป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลอื่นอีกในขณะเดียวกันไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นบุตรบุญธรรมของคู่สมรสของผู้รับบุตรบุญธรรมนั้น (มาตรา 1598/26) เฉพาะในกรณีที่ผู้ที่จะเป็นบุตรบุญธรรมเป็นผู้เยาว์เท่านั้นที่กฎหมายห้ามมิให้ไปเป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลอื่นอีก เนื่องจากการรับบุตรบุญธรรมผู้เยาว์นี้ ผู้เยาว์จะต้องอยู่ในอำนาจปกครองของผู้รับบุตรบุญธรรมในเรื่องต่างๆ การให้ผู้เยาว์สามารถมีบุตรบุญธรรมได้หลายคนอาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในเรื่องอำนาจปกครองบุตร การมีทั้งบิดาบุญธรรมและมารดาบุญธรรมจะยิ่งเป็นการก่อให้เกิดความสมบูรณ์ในครอบครัว เฉกเช่นกรณีบิดามารดาเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบุตร (มาตรา 1566)

1.1.3 ผลของการรับบุตรบุญธรรม

บุตรบุญธรรมย่อมมีฐานะเช่นเดียวกับบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้รับบุตรบุญธรรม แต่ไม่สูญเสียสิทธิและหน้าที่ในครอบครัวที่ให้อำนาจบิดามา ในกรณีเช่นนี้บิดามารดาโดยกำเนิดหมดอำนาจปกครองบุตรนับแต่เวลาที่เด็กเป็นบุตรบุญธรรมแล้ว (มาตรา 1598/28) เมื่อมีการรับบุตรบุญธรรมแล้วบิดามารดาโดยกำเนิดก็หมดไปซึ่งอำนาจปกครองบุตร แต่ยังคงมีสิทธิและหน้าที่อื่นระหว่างกันอยู่ เนื่องด้วยการรับบุตรบุญธรรมของประเทศไทยเป็นการรับบุตรบุญธรรมแบบธรรมดา* จึงยังคงมีความผูกพันกับครอบครัวเดิมอยู่ โดยผู้รับบุตรบุญธรรมจะมาเป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง รวมถึงมีสิทธิและหน้าที่ประการอื่น เฉกเช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่างบิดามารดากับบุตร โดยกฎหมายให้นำลักษณะ 2 หมวด 2 บรรพ 5 ในเรื่องสิทธิและหน้าที่ระหว่างบิดามารดากับบุตรมาใช้โดยอนุโลม (มาตรา 1598/28 วรรค 2) แสดงให้เห็นว่าการรับบุตรบุญธรรมนี้ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่แก่บุตรบุญธรรมมากขึ้น คือ ต่อทั้งบิดามารดาโดยกำเนิดและต่อผู้รับบุตรบุญธรรม เช่น การอุปการะเลี้ยงดู เป็นต้น

การรับบุตรบุญธรรมไม่ก่อให้เกิดสิทธิรับมรดกของบุตรบุญธรรมในฐานะทายาทโดยธรรมเพราะการรับบุตรบุญธรรม (มาตรา 1598/29) แต่มีสิทธิเรียกร้องเอาทรัพย์สิน ที่ตนให้แก่บุตรบุญธรรมคืนมาจากกองมรดกของบุตรบุญธรรม (มาตรา 1598/30) การที่กฎหมายไม่ให้ผู้รับบุตรบุญธรรมได้รับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรมนั้น เพื่อป้องกันการหวังมรดกของบุตรบุญธรรม เพราะผู้รับบุตรบุญธรรมสามารถรับบุตรบุญธรรมได้หลายคน หากกฎหมายยอมให้แล้วอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมาก ผู้รับบุตรบุญธรรมอาจไม่มีความจริงใจที่จะอุปการะหรือมอบความอบอุ่นแก่บุตรบุญธรรม และเพราะวัตถุประสงค์หลักของการรับบุตรบุญธรรม โดยเฉพาะผู้เยาว์ก็เพื่อให้การรับบุตรบุญธรรมได้รับการดูแลเอาใจใส่ (รศฎา เอกบุตร, 2555, หน้า 227)

* ระบบการรับบุตรบุญธรรมมีอยู่ 2 ประเภท คือ การรับบุตรบุญธรรมโดยสมบูรณ์ และการรับบุตรบุญธรรมแบบธรรมดา โดยข้อแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่งคือการรับบุตรบุญธรรมแบบสมบูรณ์นี้จะสิ้นไปโดยเด็ดขาดซึ่งสิทธิและหน้าที่ในครอบครัวเดิม

1.2 ข้อจำกัดในการรับบุตรบุญธรรมของบิดาหรือมารดาเลี้ยงในประเทศไทย

1.2.1. หลักเกณฑ์บางประการเฉพาะของการรับบุตรบุญธรรมของบิดาหรือมารดาเลี้ยงของกฎหมายไทย

อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่มีบทบัญญัติเฉพาะถึงการรับบุตรบุญธรรมของบิดาหรือมารดาเลี้ยง แต่ก็มีความแตกต่างกันบ้างในเรื่องของการทดลองเลี้ยงดูโดยพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. 2522 ซึ่งกฎหมายกำหนดให้การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมต้องมีการทดลองเลี้ยงดูและได้รับอนุมัติให้ (มาตรา 19 วรรค 1) โดยมีข้อยกเว้นคือการทดลองเลี้ยงดูตามวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมเป็นพี่ร่วมบิดามารดา พี่ร่วมบิดาหรือมารดา ทวด ปู่ ย่า ตา ยาย ลุง ป้า น้า อา หรือผู้ปกครองของผู้ที่จะเป็นบุตรบุญธรรม หรือเป็นบุคคลอื่นตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงรับเป็นบุตรบุญธรรมตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 19 วรรค 2) ซึ่งในการแก้ไขพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2533 ได้ตราขึ้นด้วยเหตุผล คือ “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากข้อยกเว้นไม่ต้องทดลองเลี้ยงดูเด็กที่จะเป็นบุตรบุญธรรมที่กำหนดไว้ตามกฎหมายปัจจุบัน คือ พี่ร่วมบิดามารดา พี่ร่วมบิดาหรือมารดา ทวด ปู่ ย่า ตา ยาย ลุง ป้า น้า อา หรือผู้ปกครองนั้น ปรากฏว่ายังมีกรณีอื่นซึ่งสมควรได้รับการยกเว้นอีก เช่น กรณีคู่สมรสฝ่ายหนึ่งจะรับบุตรบุญธรรมหรือบุตรที่ติดตามของคู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่งเป็นบุตรบุญธรรมของตนด้วย จึงสมควรแก้ไขกฎหมายโดยเปิดโอกาสให้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขกรณีที่จะได้รับยกเว้นเพิ่มขึ้นได้ตามความเหมาะสม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” โดยกฎหมายได้อนุญาตให้มีการออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบังคับใช้ โดยไม่ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติอีก ซึ่งจะเห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวเป็นการตราเพื่อเพิ่มเติมถึงกรณีบิดาหรือมารดาเลี้ยงรับบุตรเลี้ยงเป็นบุตรบุญธรรม และในกรณีต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต การกำหนดเช่นนี้จะทำให้การที่คู่สมรสของบิดามารดาโดยกำเนิดหรือบิดาหรือมารดาเลี้ยง มีความสะดวกยิ่งขึ้นในการรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยง

ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. 2522 โดยหลักแล้วผู้ที่รับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมนั้นจะต้องผ่านหลักเกณฑ์ในเรื่องการทดลองเลี้ยงเด็กนั้นก่อนจึงสามารถที่จะจดทะเบียนรับบุตรบุญธรรมเด็กนั้นได้ ซึ่งมีกำหนดไม่น้อยกว่าหกเดือน (ข้อ 22) ส่วนการรับบุตรบุญธรรมของบุตรของคู่สมรสรวมถึงรับบุตรบุญธรรมของคู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่งเป็นบุตรบุญธรรมของตนด้วยและคู่สมรสนี้ได้จดทะเบียนสมรสมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือน หรือจดทะเบียนสมรสไม่น้อยกว่าหกเดือน แต่เด็กเคยอยู่ร่วมกับคู่สมรสดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี (ข้อ 27(3)) กฎกระทรวงดังกล่าว ได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ กล่าวคือ ไม่ต้องมีการทดลองเลี้ยงดูเด็กที่จะรับเป็นบุตรบุญธรรมนั้นอีกหากเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนด ซึ่งเป็นการเพิ่มความสะดวกในการรับบุตรบุญธรรมของบิดาหรือมารดาเลี้ยง เพื่อให้สอดคล้องและกลมกลืนกับรูปแบบของครอบครัวดั้งเดิมให้มีประสิทธิภาพที่สุด

1.2.2 ข้อจำกัดในการรับบุตรบุญธรรมของบิดาหรือมารดาเลี้ยงในประเทศไทย

นอกจากนั้น อย่างที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการรับบุตรบุญธรรมนั้นทำให้บิดามารดาโดยกำเนิดหมดไปซึ่งอำนาจปกครองบุตร และผู้รับบุตรบุญธรรมจะกลายมาเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองแทน ในกรณีของบิดาหรือมารดาเลี้ยงที่รับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยงก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกัน กล่าวคือ เมื่อมีการรับบุตรบุญธรรมเกิดขึ้น บิดามารดาโดยกำเนิด (ซึ่งรวมทั้งฝ่ายที่เป็นคู่สมรสของบิดาหรือมารดาเลี้ยง) จะสิ้นไปซึ่งอำนาจปกครอง และบิดาหรือมารดาเลี้ยงจะเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบุตรเพียงฝ่ายเดียว และถ้าบิดามารดาโดยกำเนิดฝ่ายที่เป็นคู่สมรสของบิดาหรือมารดาเลี้ยงประสงค์จะใช้อำนาจปกครองต่อไปโดยการรับบุตรของตน (ซึ่งเป็นบุตรบุญธรรมของคู่สมรสที่เป็นบิดาหรือมารดาเลี้ยง) เป็นบุตรบุญธรรมของตนอีก ในฐานะที่ตนเป็นคู่สมรสของผู้รับบุตรบุญธรรมนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รับบุตรของตนเป็นบุตรบุญธรรม ก็ไม่น่าที่จะสามารถทำได้เพราะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้และการรับบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของตนเองเป็นบุตรบุญธรรมก็น่าจะขัดกับวัตถุประสงค์ของการรับบุตรบุญธรรมด้วย

ทั้งการรับบุตรบุญธรรมของบิดาหรือมารดาเลี้ยง ตามบทบัญญัติกฎหมายไทยนั้นจะต้องนำเรื่องอายุขั้นต่ำของผู้รับบุตรบุญธรรม คือ 25 ปี และความห่างกับอายุของบุตรเลี้ยง 15 ปี ซึ่งแม้จะเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความเหมาะสมกับการรับบุตรบุญธรรมโดยทั่วไป

ซึ่งเป็นการเข้ามาใช้อำนาจปกครองกับบุคคลภายนอก แต่การรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยงนั้น เกิดจากความสัมพันธ์ภายในครอบครัวลักษณะผสม ซึ่งไม่อาจกำหนดผู้ที่จะเป็นบุตรบุญธรรมได้แน่นอนว่าต้องมีอายุเท่าไร ซึ่งการใช้บทบัญญัติที่กำหนดไว้ตามตัวเช่นนี้จะทำให้การรับบุตร บุญธรรมบุตรเลี้ยงไม่สามารถเกิดขึ้นได้และบิดาหรือมารดาเลี้ยงและบุตรเลี้ยงอาจต้องตกอยู่ภายใต้สถานะทางกฎหมายที่ถูกก้ำกึ่ง (Legal Limbo) ตลอดไป

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องข้างต้นนี้ เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2550 คณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 5 ที่เกี่ยวกับการรับบุตรบุญธรรม และพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. 2522 มีความเห็นปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวใน 6 ประเด็น หนึ่งในนั้นมีประเด็นที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจปกครองร่วมกันระหว่างผู้รับบุตรบุญธรรมและคู่สมรสของผู้รับบุตรบุญธรรมที่เป็นบิดามารดาโดยกำเนิดของเด็ก คือ “ในกรณีที่มีการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม ซึ่งถ้าผู้รับบุตรบุญธรรมนั้นเป็นคู่สมรสของบิดาหรือมารดาเด็กได้แก้ไขโดยกำหนดให้บิดาหรือมารดาที่มีอำนาจปกครองบุตรอยู่ในขณะที่รับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม มีอำนาจปกครองบุตรร่วมกับผู้รับบุตรบุญธรรม (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา1598/28) เพื่อให้การใช้อำนาจปกครองเป็นไปโดยถูกต้องเพื่อประโยชน์ของเด็ก ” (สุदारัตน์ เสรีวิวัฒน์ และคณะ, 2558) แต่อย่างไรก็ตาม ท้ายที่สุดเรื่องดังกล่าวไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2551

2. การรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยงในต่างประเทศ

ในการรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยงนั้นมีบทบัญญัติกฎหมายที่น่าสนใจ คือ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้จะศึกษากรณีการรับบุตรบุญธรรมแบบธรรมดา ดังนี้

2.1 การรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยง ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

คุณสมบัติ คือ เด็กอาจถูกรับบุตรบุญธรรม ถ้าความคาดหวังของบิดามารดาบุญธรรมได้เกิดขึ้น และได้เลี้ยงดูเด็กเป็นเวลาอย่างน้อย 1 ปี และถ้าสถานการณ์ทั่วไปชี้ให้เห็นว่าการสร้างความสัมพันธ์บิดามารดา与孩子จะเป็นประโยชน์สูงสุดสำหรับเด็กโดยปราศจากความไม่ธรรมกับบุตรคนอื่นๆ ของบิดามารดาบุญธรรม (Swiss CC. Art.264) ในการรับบุตรบุญธรรมร่วมกันกับคู่สมรส สมรสเท่านั้นที่ร่วมรับบุตรบุญธรรมได้ บุคคลอื่นไม่ได้รับอนุญาตให้ร่วมรับบุตรบุญธรรมและคู่สมรสต้องสมรสมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือมีอายุถึง 35 ปีบริบูรณ์

เมื่อคู่สมรสแต่งงานกันมาแล้วอย่างน้อย 5 ปี ฝ่ายหนึ่งอาจได้รับอนุญาตให้รับบุตรบุญธรรมอีกฝ่ายหนึ่ง (Swiss CC. Art.264a)

ในการรับบุตรบุญธรรมโดยลำพัง บุคคลที่ยังไม่ได้แต่งงานจะได้รับอนุญาตให้รับบุตรบุญธรรมโดยลำพังถ้าเขาหรือเธอมีอายุอย่างน้อย 35 ปีบริบูรณ์ หรือบุคคลที่แต่งงานแล้วซึ่งมีอายุอย่างน้อย 35 ปีบริบูรณ์ ได้รับอนุญาตให้รับบุตรบุญธรรมโดยลำพัง ซึ่งพิสูจน์ให้เห็นถึงความเป็นไปไม่ได้ในการร่วมรับบุตรบุญธรรม เนื่องจากคู่สมรสอีกฝ่ายไร้ความสามารถอย่างถาวรโดยคำสั่งศาลหรือสูญหายเป็นเวลานานกว่า 2 ปี หรือถ้าคู่สมรสได้แยกกันอยู่โดยคำสั่งศาลเป็นเวลากว่า 3 ปีแล้ว (Swiss CC. Art.264b) และเด็กต้องมีอายุน้อยกว่าผู้รับบุตรบุญธรรมอย่างน้อย 16 ปี (Swiss CC. Art.265)

โดยเงื่อนไขและวิธีการได้มา ถ้าเด็กมีความสามารถในการตัดสินใจ ต้องได้รับความยินยอมสำหรับการรับบุตรบุญธรรมนั้นด้วย ในกรณีที่เด็กมีผู้ปกครองตามกฎหมาย การรับบุตรบุญธรรมต้องได้รับความยินยอมขององค์กรผู้มียอำนาจในการปกครองดูแล แม้ว่าเด็กจะมีความสามารถในการตัดสินใจ (Swiss CC. Art.265)

การรับบุตรบุญธรรมต้องได้รับความยินยอมจากบิดาและมารดาของเด็ก โดยความยินยอมอาจให้ด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรประกาศแก่ผู้มียอำนาจในการคุ้มครองเด็กของภูมิลำเนาของบิดามารดาหรือของเด็ก หรือถิ่นที่อยู่ชั่วคราวและต้องได้รับการบันทึก (Swiss CC. Art.265a) ความยินยอมในการรับบุตรบุญธรรมไม่อาจให้ได้จนกว่าครบ 6 สัปดาห์ภายหลังการเกิดของเด็ก ซึ่งอาจถูกเพิกถอนภายใน 6 สัปดาห์ที่ได้รับ ในกรณีความยินยอมที่ถูกการเพิกถอน อาจให้อีกครั้ง ซึ่งเป็นครั้งสุดท้าย (Swiss CC. Art.265b) ความยินยอมของบิดามารดา อาจถูกจำหน่ายไป ถ้าไม่ปรากฏตัวของบิดามารดา หรือเขาหรือเธอไม่รู้ที่อยู่ในบางช่วงเวลาหรือไร้ความสามารถอย่างถาวรโดยคำสั่งศาล หรือถ้าเขาหรือเธอไม่ได้ดูแลเด็กในระดับที่มีความหมายใดๆ (Swiss CC. Art.265c)

โดยวิธีการได้มานั้นหน่วยงานของรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบสำหรับการรับบุตรบุญธรรมในประเทศ ในเขตเทศบาลและหรือคณะกรรมการปกครองท้องถิ่น (The Local Guardianship Board) สถานที่โดยธรรมชาติ (ภูมิลำเนา) ของผู้รับบุตรบุญธรรมที่คาดหวังไว้ซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อผู้มียอำนาจปกครองในท้องถิ่นในกระบวนการพิจารณาคำร้องขอรับบุตรบุญธรรม ในทุกท้องถิ่น 26 แห่งในประเทศปัจจุบันมี Central Authority โดยผู้รับบุตรบุญธรรม

สามารถขอจดทะเบียนการรับบุตรบุญธรรมกับ Central Authority ในท้องที่ที่อาศัยของบิดามารดาผู้รับบุตรบุญธรรม (Adoptive parents' domicile)

ซึ่งผลของการรับบุตรบุญธรรมทำให้ผู้รับบุตรบุญธรรมเด็กได้มาซึ่งสถานะทางกฎหมายของเด็กและของผู้รับบุตรบุญธรรม โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างบิดามารดากับบุตรจะสิ้นสุดไปอย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะดำเนินต่อไปกับบิดาหรือมารดาซึ่งสมรสกับผู้รับบุตรบุญธรรม การรับบุตรบุญธรรมอาจได้รับการเปลี่ยนชื่อสกุลใหม่ได้ (Swiss CC. Art.267) โดยการรับบุตรบุญธรรมนี้มีลักษณะความสัมพันธ์ทางกฎหมายที่มั่นคงและผูกพันตลอดไปในสิทธิและหน้าที่ ระหว่างบิดามารดาและบุตรรวมถึงการรับมรดกของบิดาหรือมารดาเลี้ยงด้วยและสามารถเลิกได้ตามกระบวนการทางกฎหมายจากบทบัญญัติในเรื่องการรับบุตรบุญธรรมของประเทศสวิตเซอร์แลนด์ นั้นจะพบว่า มีลักษณะที่ยอมรับการรับบุตรบุญธรรมของบุคคลที่มีฐานะเป็นบิดาหรือมารดาเลี้ยงที่ไม่ใช่ลักษณะการรับบุตรบุญธรรมโดยอาศัยหลักเกณฑ์ทั่วไปแบบของประเทศไทย เนื่องจากผลของการรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยงของบิดาหรือมารดาเลี้ยงยังคงทำให้สิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบของบิดามารดาที่แท้จริงฝ่ายที่เป็นคู่สมรสยังคงดำเนินต่อไป ซึ่งการเข้ามาในการใช้สิทธิและหน้าที่ของบิดาหรือมารดาเลี้ยงนั้นเป็นลักษณะของการมาแทนบิดามารดาเดิม เพื่อร่วมกันใช้อำนาจปกครองบุตรร่วมกันตามลักษณะเทียบเคียงครอบครัวดั้งเดิมที่สมบูรณ์

2.2 การรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยง ประเทศฝรั่งเศส

โดยมีคุณสมบัติ คือ การรับบุตรบุญธรรมแบบธรรมดา นี้ จะกระทำได้โดยไม่คำนึงถึงอายุของผู้ที่จะเป็นบุตรบุญธรรม ซึ่งจะมีอายุเท่าใดก็ได้ การรับบุตรบุญธรรมแบบธรรมดาสามารถรับได้ทั้งบุคคลธรรมดาและที่บรรลุนิติภาวะแล้ว และการรับบุตรบุญธรรมโดยคู่สมรสซึ่งจะต้องไม่แยกกันอยู่ โดยจะต้องสมรสกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือคู่สมรสทั้งคู่จะต้องมีอายุเกิน 28 ปีบริบูรณ์ (French CC Art.343) ยกเว้นในกรณีการรับบุตรติดของคู่สมรสบุตรบุญธรรมกรณีนี้ไม่จำเป็นต้องมีอายุตามที่กฎหมายกำหนด (French CC Art.343-2) ผู้รับบุตรบุญธรรมต้องมีอายุมากกว่าเด็กที่ประสงค์จะรับเป็นบุตรบุญธรรม ไม่น้อยกว่า 15 ปี และหากเด็กนั้นเป็นบุตรติดคู่สมรส ผู้รับบุตรบุญธรรมจะต้องมีอายุมากกว่า บุตรบุญธรรมอย่างน้อย 10 ปี แต่ถ้าในกรณีมีเหตุอันสมควรศาลอาจอนุญาตให้มีการรับบุตรบุญธรรมน้อยกว่าเกณฑ์อายุ

ที่กำหนดไว้ข้างต้น (French CC Art.344) ซึ่งเงื่อนไขของการรับบุตรบุญธรรมแบบธรรมดานี้ให้นำคุณสมบัติและเงื่อนไขบางส่วนของ การรับบุตรบุญธรรมแบบสมบูรณ์มาใช้โดยอนุโลม ได้แก่ มาตรา 343 มาตรา 344 มาตรา 346 มาตรา 346 วรรคท้าย มาตรา 347 มาตรา 348-5 เช่น ความห่างของอายุของผู้รับบุตรบุญธรรมกับบุตรบุญธรรม ความยินยอมของคู่สมรสของผู้รับบุตรบุญธรรม ความยินยอมของบิดามารดา การเป็นบุตรบุญธรรมได้เพียงคนเดียว เว้นแต่เป็นบุตรบุญธรรมของคู่สมรสของผู้รับบุตรบุญธรรมและวิธีการร้องขอต่อศาล (สุริยา ชินะกาญจน์, 2552, หน้า 59) (French CC. Art.361) โดยการรับบุตรบุญธรรมนี้จะต้องมีคำสั่งของศาล (French CC. Art.353) โดยการรับบุตรบุญธรรมนั้น มีผลนับตั้งแต่วันยื่นคำขอรับบุตรบุญธรรม (French CC. Art.355)

ทั้งนี้ ผลของการรับบุตรบุญธรรม บุตรบุญธรรมยังคงไว้ซึ่งสิทธิ และหน้าที่ต่อครอบครัว โดยกำเนิดเช่นเดิม ซึ่งผู้รับบุตรบุญธรรมเป็นผู้มีสิทธิในอำนาจปกครองบุตรเพียงผู้เดียว (บิดามารดาโดยกำเนิดสิ้นไปซึ่งอำนาจปกครองบุตร) รวมทั้งการให้ความยินยอมในการแต่งงานของบุตรบุญธรรม เว้นแต่ในกรณีที่เขาหรือเธอ (ผู้รับบุตรบุญธรรม) เป็นคู่สมรสของบิดาหรือมารดาของบุตรบุญธรรม ในกรณีนี้ผู้รับบุตรบุญธรรมมีอำนาจปกครองบุตรร่วมกับคู่สมรสของเขาหรือเธอ แต่ทั้งนี้ในกรณีที่เป็นการรับบุตรติดของคู่สมรสเป็นบุตรบุญธรรมต้องมีการประกาศแสดง ความยินยอมโดยบิดาหรือมารดา ซึ่งเป็นคู่สมรสของผู้ขอรับบุตรบุญธรรมที่จะให้มีการใช้อำนาจปกครองร่วมได้ต่อหัวหน้าเสมียนในศาล (French CC. Art.365) ส่วนบิดามารดาเดิมคงเหลือสิทธิเพียงบางประการเท่านั้น เช่น สิทธิที่จะเยี่ยมเยียน โดยความเป็นบุตรบุญธรรมรูปแบบนี้สามารถยกเลิกได้ตามขั้นตอนทางกฎหมาย เป็นผลตัวอย่างหนึ่งหากเกิดปัญหาแก่ผู้เยาว์ในการเป็นบุตรบุญธรรม เขาก็สามารถกลับไปสู่ครอบครัวเดิมของตนได้หรือไปเป็นบุตรของบุคคลอื่น (เอมพกา เตชะอภัยคุณ, 2553, หน้า 70)

2.3 ปัญหาและอุปสรรคในการรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยง

อย่างไรก็ตาม แม้การรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยงจะเป็นหนึ่งในการสร้างความสัมพันธ์ทางกฎหมายกับบุตรเลี้ยงของบิดาหรือมารดาเลี้ยงที่ประสงค์จะได้มาซึ่งสิทธิ หน้าที่ ความผูกพันตามกฎหมายต่างๆ และถึงแม้จะมีการแก้ไขบทบัญญัติตามที่วิเคราะห์ไว้ข้างต้น กล่าวคือ มีการกำหนดบทบัญญัติถึงการรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยงแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากการรับบุตรบุญธรรมดังกล่าวนี้ ยังคงมีข้อน่ากังวลที่อาจยังไม่ตอบสนองความประสงค์บางอย่าง อันอาจ

ทำให้บิดาหรือมารดาเลี้ยงตัดสินใจไม่รับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม แม้จะมีความประสงค์ที่แรงกล้าเพียงใดก็ตาม กล่าวคือ ประการแรก การรับบุตรบุญธรรมนี้โดยหลักจะมีผลยั่งยืนตลอดไปซึ่งเป็นความผูกพันที่หนักแน่นและยาวนานตราบชั่วชีวิต บิดาหรือมารดาเลี้ยงอาจมีความรู้สึกถึงภาระหน้าที่ความผูกพันที่ยาวนานกว่าความผูกพันกับบิดามารดาที่แท้จริง ฝ่ายที่เป็นคู่สมรสประการสอง การรับบุตรบุญธรรมนี้จะมีผลทำให้บุตรบุญธรรมมีสิทธิในการรับมรดกของผู้รับบุตรบุญธรรมในฐานะทายาทโดยธรรมซึ่งอาจทำให้เกิดความลำบากใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากตนมีบุตรหรือทายาทอื่นอยู่ ประการที่สาม การรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยงอาจเกิดภาระหน้าที่ที่มากกว่าเนื่องจากบิดาหรือมารดาเลี้ยงและบิดาหรือมารดาที่แท้จริงฝ่ายที่เป็นคู่สมรสจะเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบุตร บิดามารดาเดิมแม้จะมีอำนาจปกครองบุตรก็จะสิ้นไปซึ่งอำนาจปกครองบุตรนั้น และประการสุดท้าย จะลดปัญหาความขัดแย้งในอำนาจปกครองบุตรกับบิดามารดาเดิมเนื่องจากไม่กระทบต่ออำนาจปกครองของผู้มีอำนาจปกครอง มีอยู่เช่นไรก็เป็นเช่นนั้น โดยทั้งสี่ประการนั้นเป็นวัตถุประสงค์อันเป็นสาระสำคัญของการรับบุตรบุญธรรมที่ต้องการสร้างความสัมพันธ์เชิงเช่นเดียวกับความสัมพันธ์ของบิดามารดาและบุตร ดังนั้น จึงควรมีบทบัญญัติในการกำหนดความสัมพันธ์ที่เหมาะสมและมีความเคร่งครัดน้อยกว่ากรณีการรับบุตรบุญธรรมของบิดาหรือมารดาเลี้ยง เพื่อให้ครอบคลุมถึงการกำหนดความสัมพันธ์ทางกฎหมายที่เหมาะสมในทุกกรณี

3. บทบัญญัติในการกำหนดความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างบิดาหรือมารดาเลี้ยงและบุตรเลี้ยงกรณีอื่น (ธันวา วัฒนเกียรติ, 2560)

3.1 ข้อตกลงเกี่ยวกับอำนาจปกครองบุตร ประเทศอังกฤษ

คุณสมบัติในเรื่องข้อตกลงเกี่ยวกับอำนาจปกครองบุตรนั้น บิดาหรือมารดาเลี้ยงที่ต้องเป็นบิดาหรือมารดาเลี้ยงที่จดทะเบียนสมรสตามกฎหมายกับบิดามารดาที่แท้จริงของบุตรหรือมีฉะนั้นก็ต้องจดทะเบียนชีวิตคู่กับบิดามารดาที่แท้จริงของเด็กนั้น และในการทำข้อตกลงดังกล่าวจะต้องทำในก่อนสิ้นสุดการสมรสหรือการจดทะเบียนชีวิตคู่ ถึงแม้ว่าในขณะนั้นความสัมพันธ์ในการใช้ชีวิตคู่ของบิดาหรือมารดาเลี้ยงและบิดามารดาที่แท้จริงจะอยู่ในสภาวะที่ล้มเหลวก็ตาม (Hewitt, 2014) อย่างไรก็ตาม ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องของข้อกำหนดด้านอายุของบิดาหรือมารดาเลี้ยง (Richard, Paul and Nigel, 2008, p. 95) แต่ทั้งนี้บิดาหรือ

มารดาเลี้ยงจะต้องมีความสามารถตามกฎหมาย กล่าวคือ บรรลุนิติภาวะด้วย (Richard, Paul and Nigel, 2008, p. 82)

โดยเงื่อนไขและวิธีการได้มาของการทำข้อตกลงอำนาจปกครองบุตรนี้ จะต้องทำกับ บิดามารดาที่มีอำนาจปกครองบุตร ซึ่งถ้าเป็นในกรณีที่บิดามารดาที่แท้จริงฝ่ายที่เป็นคู่สมรสเป็นผู้มีอำนาจปกครองบุตรแต่เพียงผู้เดียว ก็จะต้องได้รับความยินยอมจากฝ่ายนั้นเท่านั้น แต่หากทั้งบิดาและมารดาเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบุตรร่วมกันการทำข้อตกลงดังกล่าวก็จะต้องได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้จากทั้งคู่ด้วย (Department for children, 2014, p.13) ดังนั้น การทำข้อตกลงดังกล่าวจึงเป็นการตกลงร่วมกันให้บิดาหรือมารดาเลี้ยงมีส่วนในการใช้อำนาจปกครองบุตรเช่นเดียวกันกับบิดามารดาที่แท้จริง

ข้อตกลงเกี่ยวกับอำนาจปกครองบุตร ต้องทำในแบบฟอร์มที่กฎหมายกำหนดไว้ใน Parental Responsibility Agreement Regulation 1991 จากนั้นนำไปที่ศาลครอบครัวท้องถิ่น (a local family proceedings court) หรือศาลเคาน์ตีคอร์ท (County Courts) หรือสำนักงาน The Principal Registry ซึ่ง Justice of the peace ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของศาลหรือ A justices' clerk ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของศาลมาจิสเตรทส์ คอร์ท* (Magistrates Courts) หรือเจ้าหน้าที่ของศาลที่ได้รับอำนาจจากผู้พิพากษา จะจัดการทำคำสาบานและเป็นพยานในการลงลายมือชื่อของบิดามารดาและลงชื่อในการรับรองพยาน (Richard, Paul and Nigel, 2008, p. 95) โดยจะให้สำเนาทั้งบิดามารดาและบิดาหรือมารดาเลี้ยง (Manjit, 2014, p. 4) และจะถูกเปิดเผยเป็นเอกสารมหาชน (Richard, Paul and Nigel, 2008, p. 95) ข้อตกลงดังกล่าวจะไม่มีผลจนกว่าได้รับการยอมรับและบันทึกทางทะเบียนที่ The Principal Registry (Richard, Paul and Nigel, 2008, p. 83)

บิดามารดาจะต้องพิสูจน์ว่าพวกเขามีอำนาจปกครองบุตรโดยแสดงใบสูติบัตรของบุตร ใบสำคัญการสมรส สำเนาคำสั่งในอำนาจปกครองบุตร (กรณีข้อตกลงของบิดานอกสมรส) หรือใบสูติบัตรที่แสดงการจดทะเบียนร่วมกันระหว่างบิดาและมารดา ส่วนบิดาหรือมารดาเลี้ยงจะต้องแสดงใบสำคัญการสมรสกับบิดามารดาของเด็กหรือใบสำคัญการจดทะเบียน

* ศาลชั้นต้นในสหราชอาณาจักรที่มีอำนาจพิจารณาคดีแบ่งคือ 1.ศาลเคาน์ตีคอร์ท (County Courts) 2.ศาลมาจิสเตรทส์ คอร์ท (Magistrates Courts)

ชีวิตคู่ Richard, Paul and Nigel, 2008, p. 95) ทั้งนี้ กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจท้องถิ่น (a local Authority) ในการขัดขวางในการทำข้อตกลง (Richard, Paul and Nigel, 2008, p. 82) ไม่ว่าข้อตกลงดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็กหรือไม่ และไม่ว่าบิดามารดาเลี้ยงจะเข้ามาเพราะเหตุใด (เทียบเคียงกับข้อตกลงเกี่ยวกับอำนาจปกครองบุตรของบิดานอกกฎหมาย) (Richard, Paul and Nigel, 2008, p. 83)

โดยลักษณะอำนาจนั้นกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าเป็นอำนาจปกครองทั้งหมดหรือบางส่วน แต่หากพิจารณาตามแบบฟอร์ม FORM C(PRA 2) พอจะเข้าใจได้ว่าน่าจะหมายถึงอำนาจปกครองทั้งหมด โดยจะกลายมาเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองอีกฝ่ายหนึ่ง เนื่องจากในแบบฟอร์มไม่มีส่วนใดระบุถึงการกำหนดอำนาจปกครองในบางเรื่อง

ซึ่งผลของข้อตกลงนั้นทำให้บิดาหรือมารดาเลี้ยงจะเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบุตรโดยมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบเดียวกับบิดามารดาผู้ที่มีอำนาจปกครองบุตร โดยปราศจากกระบวนการในการรับบุตรบุญธรรม แต่ไม่มีสิทธิในการรับมรดกตามกฎหมายเพราะไม่ได้เป็นทายาทโดยธรรมเหมือนกับบุตรบุญธรรม บิดามารดาผู้ที่มีอำนาจปกครองบุตรเดิมจึงไม่สิ้นไปซึ่งอำนาจปกครองบุตรจากการจดทะเบียนข้อตกลงเกี่ยวกับอำนาจปกครองบุตร แต่อย่างไรก็ดีทั้งบิดาหรือมารดาเลี้ยงและบิดามารดาที่มีอำนาจปกครองบุตรต่างร่วมกันใช้อำนาจปกครองบุตรนั้นเพื่อประโยชน์ต่อตัวเด็กทั้งสิ้น โดยที่แต่ละฝ่ายมีอิสระในการตัดสินใจของตนเอง (Department for children, 2014, p. 13) โดยข้อตกลงเช่นว่านั้นจะสิ้นสุดลงเมื่อ มีความตายของบิดาหรือมารดาเลี้ยง การสิ้นสุดไปโดยผลของกฎหมายเมื่อเด็กบรรลุนิติภาวะ คือ มีอายุครบ 18 ปีบริบูรณ์ (United Kingdom Children Act 1989 Sect. 91(8)) และประการสุดท้ายคือ โดยคำสั่งของศาลโดยคำร้องขอของบุคคลทั้งหลายผู้ที่มีอำนาจปกครองบุตร หรือการอนุญาตของศาลโดยคำร้องของเด็กเอง (United Kingdom Children Act 1989 Sect. 4A(3)) การอนุญาตเช่นว่านี้เฉพาะกรณีที่ศาลเห็นสมควรว่าเด็กมีความเข้าใจที่เพียงพอต่อคำร้องนั้น (United Kingdom Children Act 1989 Sect. 4A(4))

3.2 คำสั่งในอำนาจปกครองบุตร ประเทศอังกฤษ

การยื่นคำร้องขอต่อศาลในคำสั่งในอำนาจปกครองบุตรนั้น มักจะเกิดในกรณีที่ไม่สามารถทำข้อตกลงเกี่ยวกับอำนาจปกครองบุตรได้ เนื่องจากมีบิดาหรือมารดาผู้ที่มีอำนาจ

ปกครองบุตรฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ยินยอมในข้อตกลงเช่นนั้น โดยส่วนใหญ่แล้วความยินยอมจะมาจากฝ่ายมารดาที่แท้จริงที่เป็นคู่สมรสของบิดาเลี้ยง และการคัดค้านหรือไม่ยินยอมจะมาจากบิดาผู้ที่ไม่ได้อาศัยร่วมอยู่ด้วย (Richard, Paul and Nigel, 2008, p. 96) จึงต้องใช้วิธีการทางศาลซึ่งน่าจะมีกฎเกณฑ์ที่ยุงยากกว่าในการทำคำสั่ง ซึ่งคำสั่งในอำนาจปกครองบุตรเป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกับข้อตกลงเกี่ยวกับอำนาจปกครองบุตร จึงมีหลักเกณฑ์บางส่วนที่มีลักษณะคล้ายกัน

คุณสมบัติของบิดาหรือมารดาเลี้ยงในคำสั่งในอำนาจปกครองบุตรมีลักษณะเช่นเดียวกับข้อตกลงเกี่ยวกับอำนาจปกครองบุตร

โดยเงื่อนไขและวิธีการในคำสั่งในอำนาจปกครองบุตรนั้น บิดาหรือมารดาเลี้ยงอาจทำคำร้องขอต่อศาล เพื่อให้ได้ซึ่งอำนาจปกครองบุตรเลี้ยงร่วมกับบิดามารดาผู้มีอำนาจปกครองบุตร ซึ่งในกรณีนี้จึงไม่จำเป็นต้องอาศัยความยินยอมของบิดาหรือมารดาผู้มีอำนาจปกครองบุตรแต่อย่างใด เพราะศาลจะพิจารณาบนพื้นฐานผลประโยชน์ที่สูงสุดของเด็กศาลจะต้องพิจารณาทำคำสั่งในอำนาจปกครองบุตรโดยอาศัยหลักทั่วไปในมาตรา 1 แห่งพระราชบัญญัติเด็ก ค.ศ. 1989 คือ พิจารณาถึงสวัสดิภาพของเด็กเป็นสำคัญ (United Kingdom Children Act 1989 Sect.1) โดยคำนึงถึงสวัสดิภาพของเด็กว่าอะไรเป็นประโยชน์ที่สูงสุดสำหรับเด็กและต้องเป็นที่พอใจแก่ศาลว่าการทำคำสั่งนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตัวเด็กมากกว่าการไม่ทำคำสั่งเช่นนั้นหรือไม่ (Richard, Paul and Nigel, 2008, p. 95)

อย่างไรก็ตาม เหตุผลที่ว่าบิดาหรือมารดาเลี้ยงมีทัศนคติที่เป็นปรปักษ์หรือไม่สอดคล้องกับบิดามารดาที่แท้จริง หากทัศนคตินั้นไม่กระทบต่อสวัสดิภาพของเด็กแล้ว จะถือว่าไม่เป็นเหตุเพียงพอที่ศาลจะปฏิเสธการให้อำนาจปกครองบุตร (Gheera, 2014, pp. 4-5) โดยเทียบเคียงกับคำสั่งในอำนาจปกครองบุตรของบิดานอกกฎหมาย ซึ่งอาจถือว่าเป็นต้นแบบในเรื่องดังกล่าว ตัวอย่างที่ศาลจะไม่ให้อำนาจนั้น เช่น ความบกพร่องในเรื่องความสามารถ ผู้นั้นได้ใช้ความรุนแรงต่อเด็กหรือมารดาของเด็ก เป็นต้น (Richard, Paul and Nigel, 2008, p. 88)

ลักษณะอำนาจ บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไม่ได้บัญญัติว่าลักษณะอำนาจปกครองที่ได้มานี้เป็นลักษณะของอำนาจปกครองทั้งหมดหรือบางส่วน แต่หากพิจารณาตามคดีที่ศาลสูงของอังกฤษและเวลส์ (High Court of Justice of England and Wales) ซึ่งคดีนี้บิดาเลี้ยงซึ่งกำลังจะสิ้นสุดความสัมพันธ์กับมารดาของเด็ก ได้ทำคำคัดค้านและขอศาลให้เด็กนั้นอาศัยอยู่กับตนแทนมารดา ศาลไม่อนุญาตตามคำขอนั้นแต่อนุญาตให้บิดาเลี้ยงได้รับทราบข้อมูล

เกียวกบเด็กและตดตอกบเด็กได้ (R v R (parental responsibility) [2011] EWHC 1535 (Fam)) (Hewitt, 2014) จงเห็นได้ว่าการได้มาซึ่งอำนาจปกครองของบิดาหรือมารดาเลี้ยงนั้นอาจเป็นการได้มาซึ่งอำนาจปกครองทั้งหมด โดยใช้อำนาจปกครองนั้นร่วมกับบิดามารดาผู้มีอำนาจปกครองบุตรหรืออาจเป็นลักษณะของอำนาจปกครองในบางเรื่องก็ได้

โดยผลของคำสั่งและการสิ้นสุดของอำนาจปกครองบุตรของบิดาหรือมารดาเลี้ยงตามคำสั่งในอำนาจปกครองบุตรจะเป็นเช่นเดียวกับผลและการสิ้นสุดของข้อตกลงเกียวกบอำนาจปกครองบุตร เว้นแต่ศาลได้กำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนบทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในส่วนบทสรุปและข้อเสนอแนะ จะขออธิบายแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ การกำหนดในเรื่องของการรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยงให้สอดคล้องกับครอบครัวลักษณะผสม กรณีหนึ่งและการกำหนดบทบัญญัติความสัมพันธ์ทางกฎหมายกรณีอื่น คือ ข้อตกลงเกียวกบอำนาจปกครองบุตรและคำสั่งในอำนาจปกครองบุตรอีกกรณีหนึ่ง เพื่อแก้ไขข้อจำกัดบางอย่างแม้มีการแก้ไขในการรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยงแล้วก็ตาม เพื่อให้เกิดความสะดวกและสอดคล้องในการสร้างความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างบิดาหรือมารดาเลี้ยงและบุตรเลี้ยงในครอบครัวลักษณะผสม

1. การรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยง จากข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องและอุปสรรคในการรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยงตามกฎหมายไทย ซึ่งอาจทำให้การรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยงไม่ได้รับความนิยม รวมทั้งได้รับความยินยอมจากบิดามารดาฝ่ายที่เป็นคู่สมรสของบิดาหรือมารดาเลี้ยง ซึ่งตนได้เลี้ยงดูและอาศัยอยู่ร่วมกันกับบุตรของตนและอาจไม่ประสงค์ที่จะสูญเสียไปซึ่งอำนาจปกครองบุตรแต่อย่างใด และอุปสรรคอื่นๆ ทั้งในเรื่องอายุขั้นต่ำของผู้รับบุตรบุญธรรมและความห่างของอายุของบิดาหรือมารดาเลี้ยงและบุตรเลี้ยง ก็อาจเป็นอุปสรรคทำให้การรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยงไม่สามารถทำได้ โดยที่กฎหมายไม่ได้เปิดโอกาสให้ศาลได้พิจารณาให้เป็นข้อยกเว้น อย่างเช่นการอนุญาตจากศาลแทนความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจปกครองทั้งหลาย ทำให้บิดาหรือมารดาเลี้ยงแม้จะมีความพร้อมและเหมาะสมในด้านอื่นๆ แต่ยังไม่

ขาดความเหมาะสมในเกณฑ์อายุอาจต้องตกเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์แนบแน่นกับบุตรเลี้ยงของตนในทางความเป็นจริงแต่ปราศจากการรับรู้ทางกฎหมายต่อไป

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาลูกและอุปสรรคความไม่สอดคล้องข้างต้น จึงเห็นว่าควรกำหนดโดยเฉพาะเรื่องคุณสมบัติและผลทางกฎหมาย โดยกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของบิดาหรือมารดาเลี้ยงรวมถึงข้อยกเว้นคุณสมบัติต่าง ๆ โดยร้องขอศาลเพื่อให้สอดคล้องและสะดวกมากขึ้นต่อการรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยง ทั้งผลของกฎหมายเพื่อให้บิดาหรือมารดาเลี้ยงและบิดามารดาที่แท้จริงฝ่ายที่เป็นคู่สมรสได้ใช้อำนาจปกครองบุตรร่วมกัน ตามแนวคิดของกฎหมายสวีตเซอร์แลนด์และฝรั่งเศส ดังนี้

โดยแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ลักษณะ 2 หมวด 4 ว่าด้วยการรับบุตรบุญธรรม มาตรา 1598/19 ซึ่งบัญญัติให้ผู้รับบุตรบุญธรรมต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี และแก่กว่าบุตรบุญธรรมอย่างน้อย 15 ปี โดยเพิ่มเติมในวรรค 2 อาจใช้ถ้อยคำดังต่อไปนี้

วรรค 2 “ในการรับบุตรของคู่สมรสเป็นบุตรบุญธรรม กรณีมีเหตุอันสมควร อาจมีคำร้องขอต่อศาล โดยศาลอาจอนุญาตให้มีการรับบุตรบุญธรรมน้อยกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในวรรคก่อนๆ ได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็ก”

และแก้ไขเพิ่มเติมผลทางกฎหมายของการรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยง โดยบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ลักษณะ 2 หมวด 4 ว่าด้วยการรับบุตรบุญธรรม มาตรา 1598/28 วรรคแรก ซึ่งเดิมเมื่อมีการรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยงแล้ว บิดามารดาที่แท้จริงฝ่ายที่เป็นคู่สมรสจะสิ้นไปซึ่งอำนาจปกครองบุตร โดยเพิ่มเติมข้อความต่อไปนี้ในวรรค 2 และย้ายบทบัญญัติในวรรค 2 เป็นวรรค 3 โดยคงข้อความเช่นเดิม ดังนี้

“หากเป็นการรับบุตรของคู่สมรสเป็นบุตรบุญธรรม บิดามารดาฝ่ายที่เป็นคู่สมรสนั้นไม่หมดไปซึ่งอำนาจปกครอง และมีอำนาจปกครองบุตรร่วมกับผู้รับบุตรบุญธรรม เว้นแต่ได้มีการตกลงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในทะเบียน”

นอกจากนั้น ในส่วนบทบัญญัติอื่นๆ ยังคงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไปของการรับบุตรบุญธรรมตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่จำเป็นต้องบัญญัติเฉพาะถึงสิทธิและหน้าที่อื่น เนื่องจากเป็นไปโดยหลักของการรับบุตรบุญธรรมอยู่แล้ว

2. ข้อตกลงเกี่ยวกับอำนาจปกครองบุตรและคำสั่งในอำนาจปกครองบุตร

จากที่ได้ศึกษามาแล้วว่าแม้จะมีการแก้ไขบทบัญญัติในครอบครัวถึงการรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยง แต่การรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยงนี้ก็ยังคงมีปัญหาถึงความเหมาะสมและความประสงค์ของบุคคลทั้งหลายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ข้อตกลงเกี่ยวกับอำนาจปกครองบุตรและคำสั่งในอำนาจปกครองบุตร จึงเป็นแนวทางที่ดีเพื่อให้ครอบครัวความสัมพันธ์ที่ควรจะเป็นต่อไป

ในเรื่องข้อตกลงเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบิดาหรือมารดาต่อบุตรเลี้ยงและคำสั่งในสิทธิและหน้าที่ของบิดาหรือมารดาเลี้ยงต่อบุตรเลี้ยง อันเป็นการแปลงชื่อบทบัญญัติข้อตกลงเกี่ยวกับอำนาจปกครองบุตรและคำสั่งในอำนาจปกครองบุตรของกฎหมายอังกฤษ ซึ่งอาจกำหนดโดยแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ครอบครัว ลักษณะ 2 บิดามารดากับบุตร โดยบัญญัติเพิ่มเติมใหม่ ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ระหว่างบิดาหรือมารดาเลี้ยงและบุตรเลี้ยง และเพิ่มบทบัญญัติในหมวดดังกล่าว (ต่อเนื่องจากการมีส่วนร่วมในอำนาจปกครองบุตรในครอบครัวลักษณะผสม) โดยจะอธิบายเรียงลำดับ คือ คุณสมบัติและวิธีการ เงื่อนไข ลักษณะอำนาจ ผลทางกฎหมายและการสิ้นสุด โดยอาจใช้ถ้อยคำดังต่อไปนี้ ดังนี้

1) คุณสมบัติ

“บุคคลที่คู่สมรสมีบุตรติดมา (บิดาหรือมารดาเลี้ยง) อาจได้มาซึ่งสิทธิและหน้าที่ต่อบุตรติดคู่สมรส (บุตรเลี้ยง) โดย 2 วิธี คือ

(1) ทำข้อตกลงเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ต่อบุตรเลี้ยงและจดทะเบียนตามแบบที่กฎหมายกำหนด (ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจดทะเบียนครอบครัว)

(2) ร้องขอต่อศาลในสิทธิและหน้าที่ต่อบุตรเลี้ยง (ศาลที่มีเขตอำนาจ)”

“ในการทำข้อตกลงเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ต่อบุตรเลี้ยง บุคคลที่คู่สมรสของตนมีบุตรติดมา (บิดาหรือมารดาเลี้ยง) ต้องมีอายุอย่างน้อย 25 ปีบริบูรณ์และมีอายุแก่กว่าเด็ก (บุตรเลี้ยง) อย่างน้อย 15 ปี ทั้งยังต้องสมรสกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปีก่อนวันจดทะเบียน”

2) เงื่อนไข

“ในการทำข้อตกลงเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ต่อบุตรเลี้ยงจะต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลผู้มีอำนาจปกครอง และหากเด็กมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี ผู้นั้นต้องให้ความยินยอมด้วย”

3) ลักษณะอำนาจ

“ในการทำข้อตกลงเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ต่อบุตรเลี้ยง จะต้องเป็นการตกลงในสิทธิและหน้าที่ทั้งหมด จะตกลงแต่เพียงส่วนหนึ่งส่วนใดไม่ได้”

ในการทำคำร้องต่อศาลในสิทธิและหน้าที่ต่อบุตรเลี้ยงศาลอาจกำหนดสิทธิและหน้าที่ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ตามที่ศาลเห็นสมควร ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ”

4) ผลทางกฎหมาย

“ข้อตกลงเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ต่อบุตรเลี้ยง และคำสั่งในสิทธิและหน้าที่ต่อบุตรเลี้ยงนี้ ทำให้บุคคลที่คู่สมรสของตนมีบุตรติดมา (บิดาหรือมารดาเลี้ยง) ได้มาซึ่งสิทธิและหน้าที่ต่อบุตรเลี้ยงนั้นร่วมกับผู้มีสิทธิและหน้าที่อื่น และมีอิสระอย่างเต็มที่ในการตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของเด็ก เว้นแต่ศาลจะได้มีคำสั่งเป็นอย่างอื่นให้นำบทบัญญัติในลักษณะ 2 หมวด 2 แห่งบรรพนี้เว้นแต่มาตรา 1563 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรมซึ่งกันและกัน”

5) การสิ้นสุด

“ข้อตกลงเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ต่อบุตรเลี้ยงและคำสั่งศาลในสิทธิและหน้าที่ต่อบุตรเลี้ยงสิ้นสุดลงเมื่อ

(1) ความตายของบิดาหรือมารดาเลี้ยงหรือบุตรเลี้ยง

(2) บุตรเลี้ยงบรรลุนิติภาวะ

นอกจากเหตุข้างต้น ข้อตกลงเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ต่อบุตรเลี้ยงและคำสั่งศาลในสิทธิและหน้าที่ต่อบุตรเลี้ยง จะสิ้นสุดลงเมื่อมีคำสั่งของศาลตามคำร้องขอของบุคคลผู้มีสิทธิและหน้าที่ หรือโดยคำร้องของเด็กเองเมื่อเด็กมีความเข้าใจในการตัดสินใจของตนเอง ทั้งนี้ ศาลจะพิจารณาจากประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ โดยอาจกำหนดระยะเวลาในการสิ้นสุดไว้ภายหลังก็ได้”

ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ได้เสนอไปในทั้ง 3 เรื่องดังกล่าว คือ 1. การมีส่วนร่วมในสิทธิและหน้าที่ของบิดาหรือมารดาเลี้ยงต่อบุตรเลี้ยงในครอบครัวลักษณะผสม 2. การรับบุตรบุญธรรมบุตรเลี้ยง และ 3. ข้อตกลงเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ต่อบุตรเลี้ยงและคำสั่งในสิทธิและหน้าที่ต่อบุตรเลี้ยง จะสามารถแก้ไขปัญหาของการไม่ความสัมพันธ์ทางกฎหมายในระหว่างครอบครัวลักษณะผสมได้อย่างครอบคลุมและเหมาะสมโดย การมีส่วนร่วมในอำนาจปกครองบุตรในครอบครัวลักษณะผสมจะเป็นบทบัญญัติบังคับลักษณะเสริมในเบื้องต้นก่อน หากบิดาหรือมารดาเลี้ยงมีความประสงค์ที่จะได้มาซึ่งความสัมพันธ์ที่แนบแน่นยิ่งกว่า การรับบุตรบุญธรรมก็วิธีการที่จะสร้างความผูกพันนั้น หรือหากบิดาหรือมารดาเลี้ยงประสงค์จะสร้างความสัมพันธ์ที่แนบแน่นน้อยกว่าการรับบุตรบุญธรรม เพราะการรับบุตรบุญธรรมนั้นมีวัตถุประสงค์และความรู้สึกที่แนบแน่นกว่า รวมทั้งภาระหน้าที่ที่อาจมากกว่า (ผู้ใช้อำนาจปกครอง คือ บิดาหรือมารดาเลี้ยงและบิดามารดาฝ่ายที่เป็นคู่สมรส) ทั้งส่งผลถึงการรับมรดกด้วย ซึ่งการนำเอาข้อตกลงเกี่ยวกับอำนาจปกครองบุตรและคำสั่งในอำนาจปกครองบุตรมาใช้จะช่วยผ่อนคลายความแนบแน่นและภาระหน้าที่ที่อาจน้อยกว่าการรับบุตรบุญธรรม รวมทั้งไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการได้รับมรดกแก่บุตรเลี้ยงด้วย

รายการอ้างอิง

- ฉันวา ถนอมเกียรติ. (2560). แนวทางการแก้ไขปัญหความสัมพันธ์ทางกฎหมายในครอบครัวลักษณะผสม ศึกษาเปรียบเทียบกรณีกฎหมายไทยและกฎหมายสหราชอาณาจักร. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม*, 36(3).
- รัชฎา เอกบุตร. (2555). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ว่าด้วยครอบครัวบิดามารดาและบุตร (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2559). การจดทะเบียนสมรสและการจดทะเบียนหย่า. วันที่ค้นข้อมูล 3 เมษายน 2559, จาก <http://service.nso.go.th/nso/web/statseries/statseries02.html>
- สุดารัตน์ เสรีวัฒน์ และคณะ. (2558). สิทธิเด็กและการคุ้มครองทางกฎหมายกับกลุ่มมาเจสติค. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สุริยา ชินะกาญจน์. (2552). มาตรการทางกฎหมายในการรับบุตรบุญธรรมแบบสมบูรณ์. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- เอมผกา เตชะอภัยคุณ. (2553). อำนาจปกครองบุตรกับบิดามารดาเลี้ยงศึกษากรณีของกฎหมายไทยและกฎหมายฝรั่งเศส. ใน *ครอบครัว งานบริหาร อาจารย์ไพโรจน์ รวมข้อเขียนที่ระลึกในโอกาสอายุครบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร. ไพโรจน์ กัมพูสิริ*. (หน้า 30-75). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Federal Statistical Office. (2014). *Switzerland's Population 2013*. Neuchâtel: Section DIAM.
- Gheera, M. (2014). *Parental Responsibility*. London: Library House of Common.
- Hewitt, L. (2014). *Step-Parents: Family or Legal Strangers? January 2014*. Retrieved July 06, 2016, from [http://www.newLawjournal.co.uk/nlj/content/step-parents-family-or-legal-strangers](http://www.newlawjournal.co.uk/nlj/content/step-parents-family-or-legal-strangers)

Richard, W. Paul, C., & Nigel, L. (2008). *The Children Act in practice* (4th ed.).
London: Butterworths/ LexisNexis.

United Kingdom Government, Department for Children. (2014).
*The Children Act 1989 Guidance and Regulations Volume 1 Court
Order*. Edinburgh: The Stationery Office.

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบังคับใช้
พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ
เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

Problems of Public Participation in the
Enforcement of the Act on Maintenance of
Cleanliness and Public Order B.E. 2535

นภัสรา ฉัตรแก้วโพธิ์ทอง*

Napatsara Chatkaewphothong

ชัชชม อรรถมฤณญ์**

Chatchom Akapin

* นิสิตหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Student, Master of Laws at Faculty of Political Science and Law, Burapha University

** ดร. ประธานที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

Dr., Thesis Advisor

บทคัดย่อ

ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอยู่มากมายหลายฉบับ รวมทั้งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชน แต่ประชาชนมิได้ให้ความสำคัญ จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ไม่มีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีบทบัญญัติที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนมากจนเกินไป จึงทำให้ไม่มีการบังคับใช้กันอย่างจริงจังเท่าที่ควร

สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลให้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่ได้รับความสนใจในการบังคับใช้กฎหมายก็คือ พระราชบัญญัตินี้มีบทลงโทษเพียงโทษปรับเล็กน้อย ซึ่งทำให้ประชาชนไม่มีความเกรงกลัวที่จะฝ่าฝืนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้สำหรับในส่วนภาครัฐ จากการศึกษพบว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมักยังเพิกเฉยต่อการใช้อำนาจที่มี ซึ่งส่งผลให้เป็นการสนับสนุนให้ประชาชนกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

ในการแก้ปัญหาควรปลูกฝังเรื่องการให้ความสำคัญเรื่องของสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชนทราบว่าสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตเพียงใดและเผยแพร่ให้ประชาชนรู้ว่ามีบทบัญญัติกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และมีมาตรการลงโทษต่างๆ รวมทั้งโทษ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ควรมีการเพิ่มเติมโทษปรับให้มากขึ้น เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนมีความเกรงกลัวและปฏิบัติตามกฎหมายมากขึ้นในส่วนของภาครัฐ ควรมีการเพิ่มรางวัลนำจับให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้วย

คำสำคัญ : การมีส่วนร่วม, พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

Abstract

Thailand has many laws on environmental issues including the Act on maintenance of cleanliness and public order B.E. 2535. It is a law on the environment which is relevant to the daily lives of people. But the people did not pay attention. As a result, enforcement of this law is not as effective as it should.

From study found that the Act on maintenance of cleanliness and public order B.E.2535 has provisions relevant to the daily lives of the people too much. It has no enforcement seriously as they should.

Another important reason that caused such Act did not receive the attention of law enforcement is that this law is punishable by a fine against offenders only slightly. This makes people not afraid to violate the provisions of this Act.

For the public sector, from study found that government officials authorized to enforce the law in this Act are inaction to use of existing authority. This results in support for people offense under the Act.

The solution should instill the importance of environmental issues to the public that the environment is important to the livelihood and release to the public to know that there is a provision that defines the offense action under the Act. And have incentive measures, including penalty for it. To encourage people to comply with the Act, should be added to be more fines, to encourage citizens to fear and obey the law more. In terms of public sector, should be added the arresting award to the authorities who officiate.

Keywords : Public Participation, The Act on Maintenance of Cleanliness and Public Order B.E. 2535

บทนำ

ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีทำให้สังคมเปลี่ยนแปลงไป สังคมถูกพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว หากมนุษย์มีการพัฒนาเพียงเทคโนโลยีด้านเดียวไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมเลย สิ่งแวดล้อมก็จะเกิดความเสื่อมโทรมและเกิดปัญหาตามมา คุณภาพชีวิตของประชาชนก็จะต่ำ การร่วมมือของประชาชนในชุมชนคือส่วนสำคัญ จะนำมาซึ่งผลสำเร็จของการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง แต่ปัญหามีอยู่ว่าประชาชนไม่เห็นถึงความสำคัญ การที่จะให้ประชาชนได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วม ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองเราต้องวิเคราะห์หาสาเหตุว่าเหตุใดประชาชนส่วนมากจึงยังไม่เข้ามามีส่วนร่วมเท่าที่ควรและพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนรวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในพระราชบัญญัติฉบับนี้มากขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการขาดการบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 อย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพในการใช้บังคับอย่างสมบูรณ์

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน ความสำคัญของการมีส่วนร่วม รวมทั้งปัญหาและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการไม่ได้รับความร่วมมือจากการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ รวมทั้งเพื่อได้ทราบแนวทางและวิธีการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาจากการไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน

ทบทวนวรรณกรรม (แนวคิด ทฤษฎี)

การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการรับฟังความคิดเห็นสำหรับประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทั่วไปมี 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยผ่านผู้แทนราษฎร

แนวทางที่ 2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสียกับการตัดสินใจโดยตรง (2559, ออนไลน์)

แนวคิดและปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

มีผู้เสนอปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้มากมาย แต่ที่สำคัญคือองค์การอนามัยโลกที่ได้เสนอปัจจัยและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. ปัจจัยของสิ่งจูงใจ หมายถึง การเข้าร่วมกิจกรรมมีเหตุผลที่สำคัญคือ ประการแรกมองเห็นว่าตนจะได้รับผลตอบแทน

ประการที่สอง การได้รับการบอกกล่าวหรือได้รับการชักชวนจากบุคคลอื่นโดยมีสิ่งจูงใจเป็นตัวนำ

2. ปัจจัยโครงสร้างของโอกาสหรือช่องทางในการเข้าร่วม

3. ปัจจัยด้านอำนาจ ในการส่งเสริมกิจการด้านการมีส่วนร่วม คือ ประชาชนกำหนดเป้าหมาย วิธีการ ผลประโยชน์ของกิจกรรมได้ (เพลินจิต ตั้งพูลสกุล, 2550, หน้า 16)

สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพสมบูรณ์ เพราะพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่มีบทลงโทษที่รุนแรงพอ ทั้งประชาชนยังขาดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมต่อสังคม เพราะประชาชนยังขาดความรู้และความเข้าใจในพระราชบัญญัติฉบับนี้อย่างเพียงพอที่จะให้ความร่วมมือ

วิธีการวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทความ รายงานการวิจัย ตำรา รวมทั้งข้อมูลที่ค้นคว้าจากอินเทอร์เน็ต

ผลการวิจัย

จากการศึกษาพบว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ปัจจุบันได้ถูกยกเลิกไปแล้ว แต่เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญ 2559 มาตรา 43 (2) ซึ่งบัญญัติว่า บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จุดประสงค์ที่เป็นหลักสำคัญในการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้คือ การเน้นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เราจะเห็นได้เด่นชัดที่สุดเช่น มาตราที่ 51 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติว่า

กรณีที่มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ประชาชนผู้พบเห็นอาจแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้า และให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดดังกล่าว เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 51 นี้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยให้ถือว่าเป็นผู้เสียหาย

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติมาตราอื่นอีกหลายมาตราที่ได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกเช่นกัน เช่น

มาตรา 6 จะเห็นว่าบัญญัติขึ้นเพื่อให้เจ้าของผู้ครอบครองอาคารที่รวมถึงตลาดด้วย มีส่วนร่วมในการดูแลความสะอาดบริเวณทางเท้าที่อยู่ติดกับพื้นที่ของตนเอง แทนที่จะดูแลเฉพาะพื้นที่ของตนเองเท่านั้น เป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบในการดูแลความสะอาดพื้นที่ส่วนรวม

นอกจากนี้มาตรา 7 ยังให้อำนาจบุคคลตามมาตรา 6 ที่จะแจ้งให้ผู้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้มีให้กระทำการหรือให้แก้ไขการกระทำอันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้อีกด้วย การเปิดโอกาสโดยบัญญัติกฎหมายอย่างนี้เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดูแลความสะอาดพื้นที่ส่วนรวม เนื่องจากประชาชนทั่วไปจะสามารถเป็นหูเป็นตาให้กับทุกพื้นที่ได้ทั่วถึงมากกว่าการดูแลโดยหน่วยงานรัฐซึ่งอาจมีเจ้าพนักงานที่รับผิดชอบเป็นจำนวนน้อย ทำให้ไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งยังเป็นการปลูกฝังไม่ให้ประชาชนไปทิ้งขยะยังพื้นที่บริเวณทางเท้าอื่น เพราะจะรู้ถึงผลกระทบจากการที่ผู้อื่นทิ้งขยะในพื้นที่ของตน

มาตรา 53 ได้บัญญัติว่า ผู้ใดที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 6 ต้องรับโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท ตามมาตรา 6 หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนย่อมมีบทลงโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทตามมาตรา 53 เช่นนี้ เราจึงควรแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือบริเวณของอาคารที่อยู่ติดกับทางเท้าได้ทราบถึงบทลงโทษ

นอกจากนี้ยังมีมาตรา 41 บัญญัติให้เจ้าของอาคารดูแลรักษาอาคารมิให้สกปรกกรุงรกรุงหากอาคารอยู่ใกล้ถนนหนทางที่อาจทำให้ผู้สัญจรไปมาอาจเห็นความสกปรกของอาคารนั้นได้ เป็นการให้เจ้าของอาคารได้มีส่วนร่วมในการดูแลความสะอาดสวยงาม โดยเริ่มที่อาคารของตนก่อน เพื่อเป็นการเริ่มการกระตุ้นให้ประชาชนได้เริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในลำดับต่อไป

และในมาตรา 13 คือ ต้องการให้เจ้าของรถซึ่งใช้บรรทุกสัตว์กรวดหินดินเลนทรายสิ่งปฏิกูลมูลฝอยหรือสิ่งอื่นใดต้องจัดให้รถนั้นอยู่ในสภาพที่ป้องกันมิให้มูลสัตว์หรือสิ่งดังกล่าวตกหล่นรั่วไหลปลิวฟุ้งกระจายลงบนถนนในระหว่างที่ไ้รถนั้น รวมทั้งต้องป้องกันมิให้น้ำมันจากรถรั่วไหลลงบนถนน เพื่อมิให้ก่อให้เกิดความสกปรกบนท้องถนนและยังถือเป็นการกีดขวางทางจราจรอีกด้วย

ในกรณีดังกล่าวเราควรกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการตั้งรางวัลให้แก่ผู้ที่แจ้งการกระทำความผิดตามมาตราดังกล่าวให้แก่เจ้าหน้าที่และเมื่อได้มีการดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ก็จะมีรางวัลจากค่าปรับตามมาตรา 48 และมาตรา 51 ให้แก่บุคคลดังกล่าวในอัตราที่สูง และควรมีการแบ่งรางวัลนำจับให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการจับกุมในอัตราที่สูงเช่นกัน เพื่อเป็นแรงจูงใจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

ส่วนเรื่องค่าปรับจะเห็นได้ว่าตามมาตรา 48 วรรคสาม ได้กำหนดให้แบ่งแก่ผู้แจ้งตามมาตรา 51 กึ่งหนึ่งและพนักงานเจ้าหน้าที่เจ้าพนักงานจราจรหรือตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจรผู้จับกุมอีกกึ่งหนึ่ง เพื่อเป็นการกระตุ้นโดยการจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ โดยการจูงใจเรื่องของการแบ่งค่าปรับมาเป็นรางวัล ซึ่งมาตรการจูงใจ (Incentive) เป็นปัจจัยสำคัญในการจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ในอดีตรัฐมักนิยมใช้วิธีการบังคับและควบคุม (Command and Control) คือ การออกกฎหมายมาบังคับใช้เพื่อควบคุมแต่ต่อมาวิธีการดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพในการรักษาสีสิ่งแวดล้อมอย่างน่าพอใจนักด้วยสาเหตุ เช่น การขาดแคลนอัตรากำลังของพนักงานเจ้าหน้าที่ความไม่เข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ความไม่ใส่ใจในหน้าที่ของตนเท่าที่ควร รวมทั้งปัญหาคอรัปชั่น ทำให้เกิดแนวคิดในการใช้มาตรการอื่นๆ ควบคู่กันไปรวมทั้งมาตรการการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและมาตรการจูงใจ (Chatchom Akapin, 2000, pp. 22-23) ซึ่งมาตราดังกล่าวเป็นการจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามกฎหมายฉบับนี้แล้ว ยังได้จูงใจเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้มีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดอีกด้วยเช่นกัน

การมีส่วนร่วมของบุคคลกับรัฐและชุมชนในเรื่องที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายต่างประเทศ

ในต่างประเทศมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการให้ความสำคัญต่อการส่งเสริม ค้ำครอง และการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งยกตัวอย่างมา 6 ประเทศ ผลการศึกษาปรากฏดังนี้

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ใน Federal Water Pollution Control Act มาตรา 101. (e) ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, การแก้ไขและการบังคับใช้กฎระเบียบใดๆ มาตรฐานการจำกัดน้ำทิ้ง แผนหรือโปรแกรมที่จัดตั้งขึ้นโดยผู้ดูแลระบบหรือรัฐใดๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ต้องจัดให้มีการสนับสนุนและความช่วยเหลือจากผู้ดูแลระบบและรัฐ ผู้ดูแลระบบในความร่วมมือกับรัฐจะพัฒนาและเผยแพร่กฎระเบียบที่ระบุหลักเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการดังกล่าว นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังมีการใช้บทลงโทษที่เข้มงวดในการป้องกันสิ่งแวดล้อม โดยคณะกรรมการของสำนักงานคณะกรรมการกํากับการพิจารณาของสหรัฐฯ (The U.S. Sentencing Commission) ได้มีข้อเสนอแนะการกำหนดเงื่อนไขที่เข้มงวดมากต่อผู้ก่อมลพิษ หากอุตสาหกรรมที่มีการควบคุมไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ก็จะต้องเผชิญกับค่าปรับที่ในอัตราที่สูงอย่างมาก (Chatchom Akapin, 2000, p. 42)

2. ประเทศออสเตรเลีย

ใน Protection of the Environment Operations Act 1997 No 156 ในหัวข้อวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้หัวข้อ (b) มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันสิ่งแวดล้อมมากขึ้น กล่าวคือ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ 2 โครงการ คือ

1. โครงการรับผิดชอบการปล่อยของเสีย โดยมีหลักว่าผู้ปล่อยของเสียต้องเป็นผู้รับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองปล่อยตามข้อ 295A
2. โครงการชดเชยสิ่งแวดล้อมสีเขียว โดยให้สมาชิกโครงการได้เข้าร่วมบริจาคเงินเพื่อสมทบกองทุนตาม ข้อ 295H ซึ่งทั้งสองโครงการดังกล่าวอยู่ในการควบคุมกำกับดูแลของ

Environmental Protection Agency (EPA) ซึ่งEPAจะเป็นผู้ออกกฎระเบียบตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ อีกทั้ง The Clean Air Act and Clean Water Act (NSW) ได้มีการกำหนดค่าปรับที่สูงขึ้นเป็นสี่เท่าจากที่ได้กำหนดไว้ในอดีตและได้มีการเสนอพระราชบัญญัติ การกระทำความผิดทางสิ่งแวดล้อมและบทลงโทษ คือ มีการเพิ่มบทลงโทษที่สูงขึ้นมาก โดยโทษสูงสุด คือ การปรับ 1 ล้านบาท หรือสำหรับการกระทำความผิด โดยนิติบุคคลและปรับ 150,000 เหรียญหรือจำคุก 7 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับสำหรับการกระทำความผิดเป็นรายบุคคลหากพบการกระทำความผิดอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ นักวิชาการชี้ให้เห็นว่าการเพิ่มอัตราโทษมีความสำคัญมากในการเป็นแรงจูงใจกับอุตสาหกรรมเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพด้านสิ่งแวดล้อม (Chatchom Akapin, 2000, p. 43)

3. ประเทศสิงคโปร์

ใน The Environment Protection Act 2002 Act No. 19 of 2002 ในมาตรา 20 เรื่อง Public Comment จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม 2002 ฉบับนี้ได้กำหนดเรื่องความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้ในมาตรา 20 เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเรื่องสิ่งแวดล้อมได้ในเวลาทำงาน นอกจากนี้แล้วสิงคโปร์ยังมี The Environment Public Health Act ซึ่งมีการบัญญัติเรื่องค่าปรับให้มีการปรับสูงสุดสำหรับผู้กระทำความผิดที่ทิ้งขยะโดยปรับเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าถึง 2,000 เหรียญสิงคโปร์ ในการลงโทษสำหรับความผิดครั้งแรกและปรับ 4,000 เหรียญสิงคโปร์ ในการทำซ้ำความผิดครั้งที่สอง และปรับ 10,000 เหรียญสิงคโปร์สำหรับการทำความผิดครั้งที่สาม นอกจากนี้ ศาลอาจกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องทำความสะอาดพื้นที่ส่วนกลางนานถึง 12 ชั่วโมง ซึ่งถือเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดความอับอายแก่ผู้กระทำความผิด (Shamming) อย่างมากที่ส่งผลให้จำนวนผู้กระทำความผิดทิ้งขยะลดลง (2559, ออนไลน์)

4. ประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศสมี Charter for the Environment ซึ่งได้กำหนดถึงเรื่องเกี่ยวกับความสมดุลระหว่างทรัพยากรธรรมชาติกับมนุษยชาติตามข้อความที่ได้บัญญัติไว้ใน Article 4 ซึ่งได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนเอาไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ได้กำหนดว่าทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้หน้าที่ในการมีส่วนร่วมในการร่วมกันอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

5. ประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์มี Philippine Environment Code เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศและกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายแห่ง เช่น ในบทที่ 1 เรื่องประมงและทรัพยากรทางน้ำมาตรา 26 ซึ่งได้บัญญัติว่า รัฐบาลแห่งชาติของฟิลิปปินส์ได้ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการที่จะรักษาและเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตในการประมงและทรัพยากรทางน้ำที่เหมาะสมและต่อเนื่อง

และในบทที่ 2 มาตรา 28 ได้บัญญัติว่า ในการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่ารัฐบาลแห่งชาติของฟิลิปปินส์ได้ส่งเสริมให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและการเพิ่มประสิทธิภาพ การผลิต ของทรัพยากรและสัตว์ป่าอย่างต่อเนื่อง

เห็นได้ว่ากฎหมายต่างประเทศที่ได้ศึกษาทั้ง 6 ประเทศ ทุกประเทศมีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการที่จะร่วมกันบำรุงรักษา หรือได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งในการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้เช่นเดียวกันกฎหมายระหว่างประเทศกฎหมายของประเทศไทยที่ได้ศึกษาไว้เบื้องต้นแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีความทันสมัยในเรื่องการออกกฎหมายที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรักษาสิ่งแวดล้อม อันเป็นการปฏิบัติพันธกรณีที่ได้เข้าเป็นภาคีของปฏิญญาริโอ (Rio Declaration) ตลอดจนมีความทัดเทียมนานาอารยประเทศด้วย อีกทั้งในหลายๆ ประเทศได้เห็นถึงความสำคัญของการลงโทษที่เหมาะสม ซึ่งไม่เหมือนกับประเทศไทย เพราะประเทศไทยไม่ได้พึงพาการเพิ่มบทลงโทษแม้จะมีการปฏิรูปกฎหมายสิ่งแวดล้อม 1992 แต่กลับมุ่งเน้นไปในแนวการแนะนำมาตรการใหม่ๆ เช่น หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และความรับผิดชอบ

ทางแพ่งที่เข้มงวดเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยปรับปรุงสถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อม เป็นผลให้กฎระเบียบจำนวนมากยังคงมีบทลงโทษที่ไม่เหมาะสมสำหรับสถานการณ์ปัจจุบัน อีกทั้งประเทศไทยมีปริมาณกฎหมายเป็นจำนวนมาก แต่การบังคับใช้กฎหมายอ่อนแอมาก (Chatchom Akapin, 2000, p. 44)

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบังคับใช้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

1. การที่ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติมากเกินไป

ส่งผลให้นักกฎหมายเองก็ยังไม่เคยรับรู้ถึงพระราชบัญญัติเหล่านี้ จึงไม่อาจคาดหวังกับประชาชนทั่วไปว่าจะเข้าใจและรับรู้ถึงกฎหมายยังส่งผลให้ประชาชนมองไม่เห็นถึงความสำคัญของพระราชบัญญัติ เพราะรัฐบาลออกพระราชบัญญัติมาแบบพร่ำเพอ เกินสมควรประชาชนมองว่าเป็นเรื่องธรรมดาทั่วไป ไม่ใช่เรื่องที่ควรจะทำให้มีความสำคัญ และก็จะไม่ให้ความสำคัญ ไม่สนใจที่จะศึกษาและปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกประกาศใช้

ทั้งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิของประชาชนในเรื่องเล็กๆ น้อยๆ ของการใช้ชีวิตประจำวันทั่วไป จึงทำให้ประชาชนไม่เห็นความสำคัญและไม่สนใจที่จะปฏิบัติตาม นอกจากนั้นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจก็ละเลยหน้าที่ที่จะบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวด้วยเหตุผลเช่นเดียวกัน

2. ปัญหาการไม่เห็นถึงความสำคัญของกฎหมายของประชาชน

เนื่องจากวิถีชีวิตของคนไทย ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ชอบถูกบังคับ จึงไม่เล็งเห็นถึงความสำคัญของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนเป็นจำนวนไม่น้อยยังยึดติดกับวิถีชีวิตที่ขาดระเบียบวินัย ชอบความสบาย รักความเป็นอิสระ ไม่ชอบปฏิบัติตามกฎระเบียบ ดังคำพูดที่ว่า “ทำอะไรตามใจคือไทยแท้” ปัจจัยที่ทำให้ประชาชนไม่เล็งเห็นถึงความสำคัญ กล่าวคือพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติหลายมาตราที่ห้ามการกระทำของประชาชนในการดำเนินชีวิตประจำวัน ซึ่งประชาชนเคยชินกับการกระทำดังกล่าวและเห็นว่าเป็นเรื่องที่สามารถทำได้

3. การที่ประชาชนไม่มีความรู้และไม่เล็งเห็นถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อม

ประชาชนเป็นจำนวนไม่น้อยในปัจจุบันเกิดความเห็นแก่ตัวกันอย่างมากขึ้น อะไรที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองอย่างเห็นได้ชัดเจนก็นึกจะเลือกปฏิบัติกันดังคำพังเพยที่เรียกว่า “น้ำขึ้นให้รีบตัก” หรือ “มือใครยาวสาวได้สาวเอา” แต่อะไรก็ตามที่มีประโยชน์ที่สามารถเห็นได้อย่างชัดเจนและเป็นปัจจุบัน ก็มักจะไม่คำนึงถึง อย่างเช่น เรื่องของสิ่งแวดล้อมหรือสุขลักษณะอนามัยที่ดีของสังคมส่วนรวม ปัจจุบันคนส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นเรื่องไกลตัว จึงไม่เล็งเห็นถึงความสำคัญในเรื่องเหล่านี้ อย่างที่เราได้เห็นกันตามหน้าสื่อสิ่งพิมพ์หรือตามข่าวสารจากเว็บไซต์ต่างๆ เช่น ปัญหาเรื่องขยะล้น

เมื่อประชาชนขาดความเข้าใจและเล็งเห็นถึงความสำคัญของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว คงเป็นเรื่องยากที่จะให้ประชาชนเล็งเห็นถึงความสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอันใกล้ตัวมนุษย์อย่างพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

4. การขาดการปลูกฝังจิตสำนึกในการให้ความสำคัญเรื่องของกฎหมายแก่ประชาชน

การปลูกฝังและการประชาสัมพันธ์แนวคิดที่ว่า เรื่องของกฎหมายเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งกับคนทุกคน เนื่องจากกฎหมายเป็นกติกาที่ทำให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข ซึ่งมีนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ความหมายของกฎหมายไว้ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย (2552, หน้า 36, 43) ได้พิจารณากฎหมายใน 2 ลักษณะ คือ กฎหมายตามเนื้อความ และกฎหมายตามแบบพิธี โดยกฎหมายตามเนื้อความหมายรวมถึง กฎหมายซึ่งบทบัญญัติ มีลักษณะเป็นกฎหมายแท้ กล่าวคือ มีลักษณะเป็นข้อบังคับ ซึ่งกำหนดความประพฤติของมนุษย์ ถ้าฝ่าฝืนจะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ ในสมัยใหม่ส่วนใหญ่เป็นข้อบังคับของรัฐ ส่วนกฎหมายตามแบบพิธี หมายความว่า กฎหมายที่ออกมาโดยวิธีบัญญัติกฎหมาย ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงว่ากฎหมายนั้นเข้าลักษณะเป็นกฎหมายตามเนื้อความหรือไม่

สมัยศ. เชื้อไทย (2553, หน้า 64) อธิบายไว้ว่า กฎหมาย คือ กฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผน ความประพฤติของมนุษย์ในสังคมซึ่งมีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ

โดยต้องเผยแพร่ให้แก่ประชาชนได้รับทราบและเข้าถึงความสำคัญของกฎหมายได้อย่างแท้จริงนั้นยังเป็นเรื่องที่ยากอาจจะต้องด้วยเหตุปัจจัยหลักหลายๆ ประการ เช่น การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่สามารถจะกระตุ้นการปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนได้เห็นถึงความสำคัญของกฎหมาย จนประมาณในการประชาสัมพันธ์ทางด้านความรู้และการปลูกจิตสำนึกในด้านกฎหมายให้แก่ประชาชนหรือแม้กระทั่งเหตุผลที่ว่ารัฐบาลเองอาจจะไม่เล็งเห็นถึงความสำคัญในเรื่องการกระตุ้นการปลูกจิตสำนึกด้านกฎหมายให้แก่ประชาชน ปัจจัยปัญหาต่างๆ เหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการที่ประชาชนจะเข้าถึงการเป็นผู้มีจิตสำนึกอันเล็งเห็นถึงความสำคัญของกฎหมายที่ได้มีการบัญญัติออกมาบังคับใช้กันในสังคม

โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่ใกล้ชิดตัวประชาชนและส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวัน และความเป็นอยู่ที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชนทุกคนในสังคมอย่างเท่าเทียมกันแต่กลับไม่ได้รับการสนับสนุนจากทางภาครัฐให้มีการปลูกจิตสำนึกเรื่องความสำคัญที่มาของพระราชบัญญัติฉบับนี้สู่สาธารณะชนให้ทราบ เพื่อธำรงไว้ซึ่งหน้าที่และสิทธิประโยชน์ของปัจเจกบุคคลทุกคนที่ควรมีและควรได้รับ ซึ่งส่งผลกระทบให้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นเพียงหนังสือเล่มหนึ่งเท่านั้น แต่ขาดสภาพการบังคับใช้ได้จริงในสังคม ยกตัวอย่างเช่น

บทบัญญัติมาตรา 10 เรื่องการโฆษณาด้วยการแจกใบปลิวนี้เป็นเรื่องใกล้ตัวของเราทุกคนในชีวิตประจำวันในสังคม แต่กลับมีผู้ให้ความสำคัญจนแทบจะไม่ใช่ที่ทราบกันเลยว่า การแจกใบปลิวในที่สาธารณะนั้นจะกระทำได้ที่ต่อเมื่อได้รับหนังสืออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในหนังสืออนุญาตด้วย ปัญหาที่ตามมาที่พบเห็นในปัจจุบันก็คือ การโฆษณาด้วยการแจกใบปลิวสินค้าต่างๆ ตามห้างร้านต่างๆ เพื่อการโฆษณาสินค้าของตน ส่งผลกระทบมาสู่สังคม คือ ปัญหาเรื่องการทิ้งขยะในที่สาธารณะและปัญหาขยะล้นเมือง

5. ประชาชนขาดความเข้าใจและขาดการปลูกฝังในเรื่องของบทบาทการมีส่วนร่วมในสังคม

ในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลไม่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในสังคมมากนัก จนมาถึงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้มีการบรรจุเรื่องสิทธิมนุษยชนเอาไว้และถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น มาตรา 59, 60

อย่างไรก็ตาม ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ คือ ไม่เคยสนใจหรือรับรู้ ว่าตนมีสิทธิหน้าที่อย่างไรในการมีส่วนร่วมในสังคมและไม่เล็งเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของตน เพราะต่างมองว่าการพัฒนาประเทศหรือการดูแลสังคมเป็นเรื่องของรัฐบาล ตนเป็นเพียงประชาชนไม่มีความสำคัญใดๆ แก่ชุมชน

6. อัตราโทษของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

การกำหนดอัตราโทษเอาไว้เพียงเล็กน้อยอาจเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลให้ประชาชนขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย เนื่องจากเห็นว่าข้อบังคับตามกฎหมายมีบทลงโทษเพียงเล็กน้อยหรือหากฝ่าฝืนอาจได้รับประโยชน์มากกว่าความเสียหายที่จะต้องรับโทษตามกฎหมาย ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงส่งผลให้บุคคลบางกลุ่มยอมกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเพื่อที่จะให้ได้ผลประโยชน์อันคุ้มค่ามากกว่าโทษที่จะได้รับ

การลงโทษทางอาญา ซึ่งทางวิชาการได้แบ่งทฤษฎีการลงโทษออกเป็นทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยังยั้ง และทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู ดังนี้

1. ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน
 - 1.1 ผู้ที่กระทำความผิดเท่านั้นที่จะถูกลงโทษ
 - 1.2 ผู้กระทำความผิดทุกคนต้องถูกลงโทษโดยไม่มีข้อยกเว้น
 - 1.3 จำนวนโทษต้องพอเหมาะกับความผิด

สรุปได้ว่า การลงโทษผู้กระทำความผิดมีไว้เพื่อการรักษาความยุติธรรม ดังนั้น การลงโทษจึงต้องลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดเท่านั้นและจำนวนโทษที่จะต้องเหมาะสมกับความผิด

2. ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง

การลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนและสังคมโดยรวม การลงโทษตามทฤษฎีนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ทฤษฎีอรรถประโยชน์” ซึ่งมีแนวคิดว่าการที่จะตัดสินว่าการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น เป็นการกระทำที่ถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ จะต้องดูจากผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสังคมโดยรวมเป็นสำคัญ หากการกระทำนั้นก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ก็จะถือว่าการกระทำนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม โดยมีหลักพิจารณาว่า “การกระทำนั้นก่อให้เกิดความสุขมากที่สุดต่อคนจำนวนมากที่สุด” หรือไม่ ถ้าใช่ก็จะถือว่าการกระทำนั้นถูกต้องชอบธรรม

ทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน เห็นว่าหากจะมีการลงโทษก็ต้องเป็นไปเพื่อเหตุผลในการป้องกันสังคมเป็นหลัก มิใช่เพื่อแก้แค้นผู้กระทำผิด

3. ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู

การลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟู มีวัตถุประสงค์คือ เพื่อเป็นการฟื้นฟูแก้ไขตัวผู้กระทำผิด ให้กลับตัวเป็นคนดี และมีให้กระทำผิดซ้ำ รวมทั้งการพยายามทำให้ผู้กระทำผิดสามารถกลับเข้าสู่สังคมของตนเอง สามารถใช้ชีวิตร่วมกับบุคคลอื่นๆ ในสังคมได้อย่างเป็นปกติสุข (ณัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน, 2559, ออนไลน์)

อัตราโทษเพียงเล็กน้อยส่งผลให้ประชาชนขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะเห็นว่ามิบทลงโทษเพียงเล็กน้อยเท่านั้น หากฝ่าฝืนอาจได้รับผลประโยชน์มากกว่าความเสียหายที่จะต้องรับโทษส่งผลให้บุคคลบางจำพวกยอมกระทำความผิดกฎหมายเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์อันคุ้มค่ามากกว่า เช่น ตามมาตรา 52 การอาบนํ้าหรือซักล้างบนถนนหรือที่สาธารณะ หรือบริเวณที่ทางน้ำผ่านตามมาตรา 9 นี้จะทำให้ถนนสกปรกและอาจทำให้ผู้ที่ใช้นถนนประสบอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากถนนลื่นได้ และยังทำให้เศษดินที่เกิดจากการซักล้างมาอุดตันบริเวณท่อระบายน้ำ จนอาจทำให้ท่อระบายน้ำอุดตัน อันอาจนำไปสู่ปัญหาน้ำท่วม ส่วนกรณีตามมาตรา 14 การที่ปล่อยให้สัตว์มาปล่อยมูลบริเวณถนนและเจ้าของสัตว์มิได้ขจัดมูลนั้นให้หมดไป ก็จะทำให้เกิดความสกปรกและเป็นแหล่งเพาะของเชื้อโรคได้ นอกจากนั้น ยังก่อให้เกิดกลิ่นเหม็นอันเป็นมลพิษทางอากาศ อย่างหนึ่งและหากมีผู้ฝ่าฝืนตามมาตรา 37 ไปยืน นั่ง นอนบนสะพานสาธารณะหรือที่สาธารณะก็จะทำให้การใช้สะพานลอยหรือการใช้ที่สาธารณะเกิดการจราจรติดขัดหรือการสัญจรของประชาชนมีอุปสรรค หรือหากมีผู้ฝ่าฝืนประกาศของ

เจ้าหน้าที่ที่ประกาศห้ามเข้าอยู่ในที่สาธารณะตามมาตรา 47 ก็จะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม การฝ่าฝืนมาตรา 52 นี้มีอัตราโทษสูงสุด คือ ปรับไม่เกิน 500 บาทเท่านั้น จะเห็นได้ว่าบทลงโทษในมาตราดังกล่าวถือว่าต่ำมากเมื่อเทียบกับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรานี้ และผลจากการที่มาตราดังกล่าวมีบทลงโทษที่ต่ำมากจึงทำให้ประชาชนไม่เกรงกลัวที่จะฝ่าฝืนกฎหมาย ตัวอย่างเช่น ร้านรับล้างรถยนต์ซึ่งมีรายได้ในการให้บริการล้างรถมากพอที่สามารถจ่ายค่าปรับวันละ 500 บาทได้

มาตรา 53 หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่อยู่ติดกับทางเท้าหรือเจ้าของตลาดไม่ดูแลรักษาความสะอาดทางเท้าที่ตนเองครอบครอง จะทำให้บริเวณทางเท้าที่ติดกับอาคารหรือตลาดสกปรกเป็นแหล่งสะสมเชื้อโรคและละอองละออง จนอาจส่งผลให้ผู้ใช้งานทางเท้าล้มและได้รับอุบัติเหตุหรือหากผู้อยู่ในรถยนต์ ผู้ขับขี่ ผู้นั่งซ้อนท้ายรถจักรยานยนต์ซื้อสินค้าที่จำหน่ายในสถานสาธารณะ หรือบนถนนสาธารณะจะทำให้การจราจรในบริเวณดังกล่าวติดขัด เนื่องจากจะต้องมาจากการจอดรถบนถนนเพื่อซื้อสินค้าทำให้เกิดขวางการจราจร ทั้งยังอาจนำมาซึ่งอุบัติเหตุได้ง่าย เนื่องจากต้องหักหลบหรือเปลี่ยนช่องทางเดินรถเพื่อเลี่ยงรถยนต์ที่จอดซื้อสินค้า อาจทำให้เฉี่ยวชนกับรถยนต์คันอื่น หรือเฉี่ยวชนประชาชนที่ใช้ถนนได้

การฝ่าฝืนมาตรา 53 มีอัตราโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาทเท่านั้น เห็นได้ว่าหากเกิดอันตรายแก่ผู้ที่ใช้ทางเท้าหรือเกิดอุบัติเหตุแก่ผู้ที่ใช้ถนน ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับร่างกาย ชีวิตนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับบทลงโทษถือว่าไม่เหมาะสมกับผลเสียที่อาจเกิดขึ้น และอัตราโทษดังกล่าว ต่ำมากจนทำให้ประชาชนไม่เกรงกลัวและยังฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติมาตรานี้อยู่เสมอ

มาตรา 54 ผู้ใดเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารฝ่าฝืนวางกระถางต้นไม้บริเวณนอกอาคารที่ตนเป็นเจ้าของ ล้างรถบนถนนหรือสถานสาธารณะ และทำให้ถนนหรือสถานสาธารณะสกปรก ปรงอาหาร ขยาย จำหน่ายสินค้าบนถนนหรือสถานสาธารณะ หรือใช้รถยนต์เป็นที่ปรงอาหารขายบนถนนหรือในที่สถานสาธารณะ ขยายสินค้าบนรถบนถนนหรือในที่สาธารณะ ในบริเวณที่ได้ประกาศผ่อนผัน ถ้ายูจจาระ ปัสสาวะลงในที่สาธารณะหรือบนน้ำลาย เสมหะ สิ่งน้ำมูก เทหรือทิ้งสิ่งใดลงบนที่สาธารณะ ทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในที่สาธารณะ นอกถนน ทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยบนที่สาธารณะ ทำให้คอมไฟ ป้าย ศาลาที่พัก ม้านั่ง ส้วม หรือสิ่งซึ่งจัดไว้เพื่อสาธารณะชนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

จะเห็นได้ว่าเมื่อเทียบกับความเสียหายจากการฝ่าฝืนมาตราดังกล่าวนี้การกำหนดโทษเอาไว้นั้นต่ำเกินไปมาก เพราะการจับจ่ายหรือทิ้งสิ่งปฏิกูลนอกภาชนะในที่สาธารณะนั้นอาจก่อให้เกิดโรคระบาดได้ ส่งผลให้หน่วยงานทางการแพทย์ต้องสูญเสียเงินงบประมาณในการจัดหาบุคลากรทางการแพทย์ และยาเอาไว้อำนาจผู้ที่ติดโรคระบาดหรือกรณีการทำให้สิ่งซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะเกิดความชำรุดเสียหาย ค่าซ่อมแซมหรือค่าจัดหาอุปกรณ์ชิ้นใหม่บางรายการอาจมีราคาสูงกว่าเงินค่าปรับที่ได้ปรับจากผู้กระทำความผิด การกำหนดอัตราโทษต่ำเช่นนี้ไม่เหมาะสมกับผลเสียที่จะเกิดขึ้นและยังส่งผลให้ประชาชนไม่เกรงกลัวที่จะฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว

มาตรา 55 ผู้ใดขับขีรถบรรทุกมูลสัตว์ กรวด หิน ดิน เลน ทราาย มูลฝอย หรือมีน้ำมัน และวัตถุดังกล่าวได้ตกหล่น ปลิว ฟุ้งกระจาย รั่วไหล ลงบนถนน ต้องโทษปรับไม่เกิน 3,000 บาท

ผู้ฝ่าฝืนจะต้องโทษปรับไม่เกิน 3,000 บาท เห็นได้ว่าอัตราโทษปรับดังกล่าวเมื่อเทียบกับผลเสียที่เกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนมาตรานี้เป็นการกำหนดอัตราโทษที่ต่ำไปเพราะการบรรทุกวัตถุเกินอัตราหรือไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการบรรทุกอย่างเพียงพอ อาจทำให้วัตถุดังกล่าวตกหล่น ปลิวฟุ้งกระจายหรือรั่วไหลลงบนถนน เมื่อเปรียบเทียบค่าปรับกับผลประโยชน์ที่จะได้รับผู้ฝ่าฝืนมาตรานี้อาจมองว่าคุ้มค่า

มาตรา 56 ผู้ใดโฆษณาโดยการปิด ทิ้ง โปสเตอร์แผ่นประกาศปรับไม่เกิน 5,000 บาท

มาตรา 56 ผู้ใดโฆษณาโดยการปิด ทิ้ง โปสเตอร์แผ่นประกาศ ใบปลิวในที่สาธารณะ โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในหนังสืออนุญาต หรือผู้ใดขูด กะเทาะ ขีด เขียน พ่นสี ข้อความ ภาพ รูปรอยใดๆ ที่กำแพง บนถนน ต้นไม้ ส่วนใดของอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือผู้ใดใช้ส่วนหนึ่งส่วนใดของถนนเป็นที่ซ่อม เปลี่ยนแปลง ต่อเติม ติดตั้งอุปกรณ์รถหรือล้อเลื่อน

การฝ่าฝืนมาตรา 56 ต้องโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท แม้ว่าการฝ่าฝืนมาตราดังกล่าวจะมีโทษปรับอย่างสูงไม่เกิน 5,000 บาท แต่ก็ยังเป็นโทษปรับที่ไม่เหมาะสมกับผลเสียที่เกิดขึ้น เพราะนอกจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องสูญเสียงบประมาณในการจัดหาผู้ที่คอยมาทำความสะอาดแล้ว การฝ่าฝืนตามมาตราดังกล่าวยังอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้ใช้เส้นทางซึ่งเป็นการสร้างความเสียหายทั้งทางด้านชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินด้วย

มาตรา 57 ผู้ใดเป็นเจ้าของรถใช้บรรทุกสัตว์ กรวด หิน ดิน เลน ทราาย สิ่งปฏิภูมิลอยหรือสิ่งใดและปล่อยให้รถอยู่ในสภาพที่มีได้มีการป้องกันให้มูลสัตว์หรือสิ่งดังกล่าวตกลงหล่นพัง กระจายบนถนน หรือปล่อยให้ น้ำมันรั่วไหลลงบนถนน หรือผู้ใด ตั้งวาง กองวัตถุใดๆ บนถนนบริเวณซึ่งมีได้รับอนุญาตให้กระทำได้ หรือผู้ใด เท ปล่อย ระบายอุจจาระ ปัสสาวะจากอาคารหรือยานพาหนะลงในน้ำ หรือผู้ใด เท ทิ้งสิ่งปฏิภูมิลอย น้ำโสโครก สิ่งใดลงบนถนน ทางน้ำตาม หรือผู้ใด เท ระบายอุจจาระ จากอาคารหรือยานพาหนะลงที่สาธารณะ ต้องโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท

ผู้ฝ่าฝืน ต้องโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 10,000 บาท อาจดูว่าโทษปรับตามมาตรานี้จะดูสูงพอสมควร แต่เมื่อเทียบกับพระราชบัญญัติฉบับอื่นจะเห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้ลงโทษปรับสูงเลย เพราะผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนกฎหมายนี้เป็นการลงโทษปรับที่ไม่ได้สัดส่วนกับความผิดเพราะหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องใช้งบประมาณอย่างมาก เพื่อนำมาบรรเทาทุกข์และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดดังกล่าว

มาตรา 58 เจ้าของร้านจำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม สำหรับบริการลูกค้าได้ไม่ต่ำกว่า 20 คน ต้องจัดให้มีส้วมที่ถูกสุขลักษณะตามกฎหมายกระทรวง ยกเว้นร้านที่จัดให้มีขึ้นบริเวณงานเทศกาลหรืองานเฉพาะหรือเจ้าของสถานีนำจ่ายเชื้อเพลิงหรือก๊าซสำหรับยานพาหนะ ต้องจัดให้มีส้วมที่ถูกสุขลักษณะหากฝ่าฝืนปรับไม่เกิน 2,000 บาท และจะต้องโทษปรับอีกวันละ 100 บาท จนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง

หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท และจะต้องปรับอีกวันละ 100 บาท จนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง การลงโทษปรับตามมาตรานี้ถือว่าเป็นการกำหนดอัตราโทษที่ต่ำมากเกินไปเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายในการสร้างส้วมที่ถูกสุขลักษณะเพื่อมารองรับผู้ใช้บริการ จึงทำให้เจ้าของร้านอาหารและเจ้าของสถานีนำจ่ายเชื้อเพลิงจึงไม่เกรงกลัวที่จะฝ่าฝืนมาตราดังกล่าว

มาตรา 59 พนักงานสอบสวนเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่แต่เจ้าพนักงานผู้นั้นกลับล่าช้า หรือไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดตามที่มีการแจ้งความนั้น

จะเห็นว่าพระราชบัญญัตินี้มีการกำหนดอัตราโทษที่ต่ำอยู่แล้ว เมื่อการลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้ล่าช้าหรือปฏิบัติงานล่าช้าเท่าเทียมกับประชาชนผู้กระทำความผิดย่อมเป็นการกำหนดอัตราโทษที่ต่ำเพราะเจ้าพนักงานถือว่าเป็นผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย แต่กลับมาเป็น

เป็นผู้เพิกเฉยเสียเองเช่นนี้ จึงถือว่าเป็นการกำหนดอัตราโทษที่ไม่เหมาะสม เพราะจะทำให้เจ้าพนักงานไม่เกรงกลัวที่จะปฏิบัติงานล่าช้าหรือเพิกเฉยต่อหน้าที่

7. การขาดการนำมาปฏิบัติ (Implementation) และการใช้บังคับ (Enforcement) อย่างจริงจังจากภาครัฐ

ยกตัวอย่างเช่น

1. การโฆษณาด้วยการแจกใบปลิวหรือแผ่นพับ
2. การที่รถบรรทุกหิน ดิน ทราย ทำให้สิ่งดังกล่าวตกอยู่บนท้องถนน ซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคในการสัญจรของรถคันอื่น
3. เจ้าของรถยนต์นำรถของตนมาล้างสองข้างทางอันเป็นที่สาธารณะซึ่งต้องห้ามตามมาตรา 15
4. การขว้างน้ำลายหรือเสมหะลงบนถนนบริเวณสาธารณะทั่วไปซึ่งฝ่าฝืนมาตรา 31

จากตัวอย่างเราจะเห็นได้ว่าผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายมีอยู่ทั่วไปจนกลายเป็นภาพชินตาว่าเป็นการกระทำที่เป็นปกติธรรมดา แม้ว่าเราจะมีการบัญญัติว่าการกระทำที่ผิดกฎหมายและมีบทลงโทษก็ตามแต่ ก็มิได้มีการนำพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมาบังคับใช้กับผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย

จากการศึกษาพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ แทบจะถือได้ว่าสิ้นสภาพการบังคับใช้อย่างสิ้นเชิง เพราะขาดปัจจัยอันเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบังคับใช้ กล่าวคือ

1. ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิ่งแวดล้อมมากเกินไปทำให้ประชาชนไม่ให้ความสำคัญต่อกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อีกทั้งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นเรื่องที่ใช้บังคับแก่ประชาชนในเรื่องการดำรงชีวิตประจำวันที่เป็นเรื่องเล็กๆ น้อยๆ มากเกินไป ควรออกเฉพาะกฎหมายในเรื่องที่สำคัญๆ และจำเป็นจริงๆ เท่านั้น และควรที่จะรวบรวมเรื่องที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเอาไว้ในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

2. ปัญหาการไม่เห็นถึงความสำคัญของกฎหมายในประชาชน เนื่องจากวิถีชีวิตของคนไทยส่วนใหญ่ยังติดขัดกับวิถีชีวิตคือ “ทำอะไรตามใจคือไทยแท้” และคิดว่าเรื่องของกฎหมายเป็นเรื่องที่ไกลตัว อีกทั้งทั้งประชาชนไม่มีความรู้และไม่เล็งเห็นถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อม จึงส่งผลให้กฎหมายฉบับดังกล่าวสิ้นสภาพบังคับใช้ไปโดยปริยาย จากปัญหาดังกล่าว ไม่ว่าจะมียกกฎหมายที่ได้ออกมาสักกี่ฉบับก็ไม่มีสภาพบังคับและไร้ผลไปโดยสิ้นเชิง เราต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รู้ถึงความสำคัญของกฎหมายว่ากฎหมายมีประโยชน์ต่อสังคมอย่างไรบ้าง โดยอาศัยหลักทฤษฎีต่อไปนี้

ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อม ใช้คำพูดหรือการเขียนเพื่อมุ่งให้เกิดความเชื่อถือ ให้เกิดความศรัทธาจนเห็นความสำคัญของกฎหมาย

ทฤษฎีสองปัจจัย เพื่อให้เกิดแรงจูงใจทางจิตใจกับประชาชนว่าหากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะทำให้เกิดผลกระทบต่ตัวประชาชนเอง

ทฤษฎีการสร้างผู้นำ จะส่งผลต่อการมีส่วนร่วมเพราะผู้นำจะช่วยจูงใจให้ประชาชนทำงานด้วยความเต็มใจ

ทฤษฎีสีติในสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันนักนิเวศศาสตร์เริ่มให้การยอมรับและรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อม เพราะความเสื่อมโทรมในสิ่งแวดล้อม อันเป็นผลพวงมาจากการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมก่อให้เกิดสภาวะวิกฤตต่อความเป็นอยู่ของประชากร

โดยหลักปัจจัยของสิ่งจูงใจ ทำให้ประชาชนเห็นว่าตนจะได้รับผลตอบแทนจากการเข้าไปมีส่วนร่วม การบอกกล่าวและการชักชวนจากบุคคลอื่นให้เข้าร่วม ให้ประชาชนได้รู้ถึงความสำคัญของกฎหมายโดยอาจมีสิ่งจูงใจเป็นตัวนำ

3. การขาดการเผยแพร่ความรู้เรื่องกฎหมายให้ประชาชนเข้าใจอย่างทั่วถึง ทำให้เกิดปัญหาการไม่รู้กฎหมายของประชาชน เป็นเหตุให้ประชาชนไม่สามารถรู้ถึงสิทธิหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายไม่ว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวจะมีประโยชน์ต่อการบริหารและพัฒนาประเทศมากเพียงใดก็ตาม ก็ขาดสภาพในการบังคับใช้อยู่ดี ดังนั้น จึงควรผลักดันให้มีการเรียนการสอนวิชากฎหมายขั้นพื้นฐาน โดยมีการบรรจุเนื้อหาของกฎหมายที่สำคัญและจำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวันเข้าไปในหลักสูตรการเรียนการสอนเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งปลูกฝังจิตสำนึกให้คนในชาติเห็นถึงความสำคัญของกฎหมาย

4. ประชาชนไม่มีความรู้และไม่เล็งเห็นถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมเพราะคิดว่าผลกระทบที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องไกลตัวมาก การที่ประชาชนไม่มีความรู้และไม่เล็งเห็นถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อม ควรมีการจัดกิจกรรมให้ความรู้ต่อประชาชนในชุมชนในเรื่องความสำคัญของการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีและอันตรายจากการที่ประชาชนจะต้องอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมอย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ รวมทั้งถ่ายทอดความรู้ ความสำคัญเรื่องสิ่งแวดล้อมนั้น ต้องมีการคัดสรรบุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างดี มาเป็นบุคลากรให้ความรู้แก่ประชาชน

5. ประชาชนขาดความเข้าใจและขาดการปลูกฝังในเรื่องของบทบาทการมีส่วนร่วมในสังคม เพราะมองว่ารัฐเท่านั้นที่ เป็นผู้มีบทบาททางสังคม ในขณะที่ตนเป็นเพียงประชาชนคนธรรมดาๆ คนหนึ่งเท่านั้น จึงไม่มีความสำคัญใดๆ แก่ชุมชน การที่ประชาชนขาดความเข้าใจและขาดการปลูกฝังในเรื่องของบทบาทการมีส่วนร่วมในสังคม หน่วยงานของภาครัฐจะต้องเป็นผู้ผลักดันและสนับสนุน โดยการจัดบุคลากรผู้เชี่ยวชาญผู้ให้ความรู้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต้องเผยแพร่ความรู้ สร้างความเข้าใจเรื่องบทบาทการมีส่วนร่วมให้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

6. อัตราโทษของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มีอัตราโทษที่ค่อนข้างต่ำมากเมื่อเทียบกับกฎหมายอื่นๆ ฉบับทำให้ประชาชนไม่เกรงกลัวต่อผลการฝ่าฝืนตัวบทกฎหมาย ซึ่งอัตราโทษตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีอัตราโทษปรับที่เล็กน้อยมาก จึงควรมีการเพิ่มโทษปรับให้สูงขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้เกรงกลัว ไม่กล้าจะกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เพราะกลัวว่าจะต้องถูกปรับในอัตราที่สูง

ดังนั้น จึงควรมีการทบทวนเพิ่มโทษปรับให้สูงขึ้น จะทำให้คุณค่าและความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายกลับคืนมามีสภาพการบังคับใช้ที่สมบูรณ์ รวมถึงอาจมีการกำหนดมาตรการอื่น เช่น การลงโทษให้มีการบำเพ็ญประโยชน์ต่อสาธารณะด้วย

7. การขาดการนำมาปฏิบัติและการใช้บังคับอย่างจริงจังจากภาครัฐเพราะมิได้มีการนำพระราชบัญญัติฉบับนี้มาบังคับใช้ในการลงโทษผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด เนื่องจากตัวเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย กฎหมายฉบับดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อที่จะใช้เป็นเครื่องมือเข้ามากำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนมากเกินไป ทำให้เจ้าพนักงานไม่มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง จึงควรมีการเพิ่มรางวัลนำจับให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่เพิ่มเติมด้วย เพื่อเป็นแรงกระตุ้นและเป็นแรงจูงใจให้กับเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามหน้าที่

รายการอ้างอิง

- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2559). *การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน*.
วันที่ค้นข้อมูล 10 ตุลาคม 2559, จาก
http://www.publicconsultation.opm.go.th/phs/new_index3.asp
- เพลินจิต ตั้งพลสกุล. (2550). *มาตรการในการจูงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและ
ปราบปรามยาเสพติด ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดชลบุรี*.
กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรม.
- Akapi, C. (2000). *Beyond Law Reform Revitalising Thai Environmental
Regulation*. The Canberra, Australia: Australian National University.
- Khew, C. (2015). *Current measures against littering in Singapore*. Retrieved October
10, 2016, from [http://www.straitimes.com/singapore/environment/current-
measures-against-littering-in-singapore](http://www.straitimes.com/singapore/environment/current-measures-against-littering-in-singapore)
- หยุด แสงอุทัย. (2552). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 17).
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมยศ เชื้อไทย. (2553). *คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 16).
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ณัฐวัฒน์ สุทธิโยธิน. (2559). *ทฤษฎีการลงโทษ*. วันที่ค้นข้อมูล 10 ตุลาคม 2559,
จาก www.stou.ac.th/Schools/Slw/upload/41716_2.pdf
-

วัฒนธรรมประชาธิปไตยกับพัฒนาการทางสังคมไทย*

Democratic Culture and Thai Societal Development

ชนิดา จิตตรุทธะ**

Chanida Jittaruttha

* ทุนสนับสนุนการวิจัยจากโครงการพัฒนามหาวิทยาลัยวิจัยแห่งชาติ ประจำปี 2557 โดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ร่วมกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

** อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Associate Professor PhD., Lecturer, Department of Public Administration, Faculty of Political Science
Chulalongkorn University

บทคัดย่อ

วัฒนธรรมประชาธิปไตยเป็นชุดขององค์ประกอบทางวัฒนธรรมซึ่งเกิดขึ้นจากสมาชิกของสังคมยอมรับคุณค่าประชาธิปไตยว่าเป็นแก่นสำคัญในการพัฒนาสังคม วัตถุประสงค์ของบทความนี้คือ เพื่อศึกษาระดับการรับรู้วัฒนธรรมประชาธิปไตยของประชาชนไทย อุปสรรคของวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่ส่งผลถึงพัฒนาการทางสังคมของไทย เพื่อเสนอมาตรการที่เป็นทางออก โดยอาศัยระเบียบวิธีวิจัยแบบผสม ผลสรุปการวิจัยพบว่า การรับรู้วัฒนธรรมประชาธิปไตยและพัฒนาการทางสังคมของไทยอยู่ที่ระดับสูง (ค่าเฉลี่ย 3.51 และ 3.64) แต่วัฒนธรรมประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์กับพัฒนาการทางสังคมในระดับต่ำ ($r = -.599$) ในทิศทางตรงข้าม อุปสรรคของวัฒนธรรมประชาธิปไตยเกิดจากความไม่เท่าเทียมกัน ระบบอุปถัมภ์ ระยะห่างของอำนาจ วัฒนธรรมพิธีการ ข้อเสนอนี้คือการเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยโดยอาศัยปัจจัยชี้ขาด ได้แก่ (1) คุณค่าประชาธิปไตย (2) อำนาจที่ประชาชนได้รับเพิ่มขึ้น (3) ผู้นำที่มีจิตใจประชาธิปไตยและจริยธรรม (4) ระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ (5) ข้าราชการมืออาชีพที่มีอุดมการณ์ (6) พลเมืองที่มีความรู้ (7) การบังคับใช้กฎหมายที่ยุติธรรม (8) การบริหารแบบมีส่วนร่วม (9) จริยธรรมและธรรมาภิบาลในสังคม (10) การพัฒนามนุษย์และคุณภาพชีวิตพลเมือง

คำสำคัญ : วัฒนธรรมประชาธิปไตย, ประชาธิปไตย, พัฒนาการทางสังคม

Abstract

Democratic culture is the valuable set of cultural elements produced by members of the democratic value as essence of their effort to develop society. This article aimed to study the level of democratic culture and barriers to democratic culture affecting to Thai societal development, and to provide determining indicators, which can promote strong democratic culture and advanced democracy among public sphere. Both questionnaires and interview schedule were synthesized in mixed method. The conclusion are as follows: (a) citizen perception on both democratic culture and Thai societal development are of at high level (mean value 3.51 and 3.64), (b) relationship between democratic culture and Thai societal development were negatively correlated in one way direction at low level ($r=-.599$), (c) major barriers to democratic culture derived from: inequality rooted upon nepotism, patronage or spoil system, high power distance, and pyramid scheme. The recommendation provides 10 determinant indicators to cultivate democratic culture: (1) *democratic values*, (2) *empowered citizen*, (3) *democratic and ethical leaders*, (4) *efficient bureaucracy*, (5) *ideologies and professionalism of public servant*, (6) *development of citizen's knowledge*, (7) *equality of law enforcement*, (8) *participative management*, (9) *ethics and governance in society*, (10) *human capital development and well-being of citizen*.

Keywords : Democratic Culture, Democracy, Societal Development

บทนำ

บทความนี้เกิดจากความตระหนักถึงความสำคัญของการสร้าง “วัฒนธรรมประชาธิปไตย” ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาสังคมสู่ประชาธิปไตยที่ก้าวหน้า ภายใต้ “การบริหารจัดการสาธารณะ” ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ปัจจุบันนักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องกันว่า ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้น นอกจากระบบการเมืองจะต้องสามารถแก้ไขการทำหน้าที่ซึ่งผิดปกติดของตัวเองได้แล้ว ยังจะต้องไม่จำกัดตัวเองอยู่ในกรอบความคิดเชิงสถาบันเท่านั้น แต่ระบบการเมืองดังกล่าวจะต้องนำไปรวมเข้ากับ “วัฒนธรรมประชาธิปไตย” ซึ่งหมายถึง การมีค่านิยมหรือความคิดจิตใจที่ส่งเสริมการอดทนและเคารพต่อสิทธิของผู้อื่น ความเป็นพหุนิยม คุณภาพ และบทสนทนาระหว่างพลังของกลุ่มต่างๆ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นสังคมหรือรัฐนั้น องค์การสหประชาชาติพยายามกระตุ้นให้เกิดวัฒนธรรมประชาธิปไตยในระดับสังคมโลก ได้แก่ การมีส่วนร่วม ความเป็นพหุนิยม ความเข้มแข็งของสถาบันประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ การพัฒนาของภาคประชาชน (Boutros-Ghali, UN, 2002)

วัฒนธรรมประชาธิปไตยนั้น มุ่งเน้นเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การมีส่วนร่วมทางวัฒนธรรม และอิทธิพลที่มีผลต่อการปรับค่านิยมและพฤติกรรมของประชาชนเข้าหากัน วัฒนธรรมประชาธิปไตยเป็นวัฒนธรรมที่ประชาชนทั่วไป มีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วม กำหนดความหมายของค่านิยมทางวัฒนธรรมในรูปแบบต่างๆ ที่ต่อเนื่องเป็นลำดับ และช่วยก่อรูปและกำหนดให้ประชาชนแต่ละคนมีฐานะเป็นบุคคลที่เท่าๆ กัน (Balkin, 2004) การจะยินยอมให้สาธารณชนเข้าสู่บทสนทนาทางวัฒนธรรมประชาธิปไตยนั้นเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยประชาธิปไตยทางการเมือง ซึ่งสะท้อนอยู่ในคุณลักษณะที่เป็นอุดมคติในเรื่องของความเป็นสากล ความเป็นพหุนิยม ความเสมอภาค ความโปร่งใส และเสรีภาพ (Holden, 2008) คุณลักษณะเหล่านี้ก่อให้เกิดข้อโต้แย้งและการแข่งขันกันของกลุ่มผู้มีอำนาจ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาสถาบันตัวแทนทั้งหลายและพลเมืองอันส่งผลต่อพัฒนาการทางสังคมประชาธิปไตย

ความสำคัญของวัฒนธรรมประชาธิปไตยกับการพัฒนาทางสังคม

เมื่อกล่าวถึงประชาธิปไตย คนส่วนใหญ่มักจะนึกถึงภาพของรัฐบาลและรัฐธรรมนูญสถาบันต่างๆ และกฎหมายลักษณะต่างๆ อย่างไรก็ตาม ภาพทั้งหมดที่กล่าวมานั้นจะไม่สามารถทำหน้าที่ส่งเสริมพัฒนาการของสังคมประชาธิปไตยได้อย่างดี หากไม่ได้สร้างขึ้นบนรากฐานของวัฒนธรรมประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึง ชุดของความคิดและแบบแผนพฤติกรรมซึ่งเน้นไปที่ บทสนทนาและความร่วมมือกันของพลเมือง การแก้ไขความขัดแย้งด้วยสันติวิธี และการมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้นในเนื้อที่สาธารณะ ประชาธิปไตยสมัยใหม่ไม่อาจบรรลุได้โดยปราศจากความเต็มใจของพลเมืองที่จะยอมผูกพันตัวเองเข้าสู่บทสนทนาทางวัฒนธรรมระหว่างกัน และบทสนทนาดังกล่าวก็ยากที่จะเกิดขึ้นได้หากปราศจากวัฒนธรรมประชาธิปไตย ดังนั้น จึงเป็นเรื่องเปล่าประโยชน์ที่จะพยายามแยกประชาธิปไตยออกจากบทสนทนาทางวัฒนธรรม นักรัฐศาสตร์ในกระแสวัฒนธรรมการเมืองและนักวัฒนธรรมองค์การเป็นอันมาก พากันเห็นด้วยกับเงื่อนไขนี้ ข้อเสนอสำคัญซึ่งได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายคือ วัฒนธรรมประชาธิปไตยอ้างไปถึงวัฒนธรรมที่มีลักษณะของการเคารพและอดทนต่อความแตกต่างในสังคมที่มีความเป็นพหุนิยม คุณค่าของปัจเจกบุคคล การมีอิสระเสรีภาพ ความเท่าเทียมกัน ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ ความเป็นสากล การศึกษา เศรษฐกิจที่ดี และจริยธรรมในสังคม (Dahl, 1986; Lipset, 1988; Boutros-Ghali, UN, 2002; Balkin, 2004; Holden, 2008)

นักรัฐศาสตร์ ดาห์ล (Dahl, 1986) เห็นว่าการที่วัฒนธรรมประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นได้ในสังคม รัฐ ประเทศหนึ่งนั้น ประชาชนในสังคม รัฐ หรือประเทศนั้นต้องให้ความสำคัญกับคุณค่าต่างๆ ในเรื่องต่อไปนี้ 1. คุณค่าและศักดิ์ศรีของปัจเจกชน 2. การมีอิสระและเสรีภาพส่วนบุคคล 3. ความไม่ไว้วางใจในการใช้อำนาจ 4. ความไม่ต้องการยอมจำนนต่อผู้มีอำนาจ 5. ความซื่อสัตย์ตรงไปตรงมา 6. ความไว้วางใจในสังคม 7. การยอมรับในความแตกต่างของผู้อื่น 8. ความเต็มใจที่จะยินยอมต่อการประนีประนอมและการเปลี่ยนแปลง ซึ่งตรงข้ามกับลักษณะอำนาจนิยมเผด็จการ โดยดาห์ลเชื่อว่าคุณค่าทั้ง 8 ประการนี้เป็นปัจจัยสำคัญของวัฒนธรรมการเมืองแบบ มีส่วนร่วมที่เป็นรากฐานสำคัญของวัฒนธรรมประชาธิปไตย ขณะที่พัทนัม (Putnam, 1973; 2002) เชื่อว่าการเปลี่ยนผ่านไปสู่สังคมที่มีความเข้มแข็งของวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่แท้จริงนั้น ขึ้นอยู่กับภาคประชาสังคมซึ่งมีวัฒนธรรมพลเมือง (Civic culture) ที่เข้มแข็ง เช่น NGOs สหภาพชุมชนวิชาการ สื่อ และกลุ่มนักสิทธิมนุษยชน

โดยหลักการพื้นฐานทางรัฐประศาสนศาสตร์ ในแนวคิดธรรมาภิบาลประชาธิปไตย (Democratic governance) ผู้บริหารจำเป็นต้องสร้างความชอบธรรมอันนำไปสู่ความไว้วางใจ สาธารณะของพลเมืองผ่านกระบวนการเลือกตั้งตามครรลองประชาธิปไตย การจัดการสาธารณะ ด้วยความยุติธรรมและเชื่อถือได้ย่อมส่งเสริมคุณค่าของวัฒนธรรมประชาธิปไตยโดยตรง (Zaufanie, 1998, pp. 146-148) เพราะการไว้วางใจผู้อื่นเกิดจากการฟัง การสื่อสาร การอดทน และยอมรับความแตกต่างของผู้อื่นในลักษณะที่เป็นความเสมอภาคในเชิงวัตถุวิสัย (Objectivity) มากกว่าจะเห็นว่าผู้อื่นเป็นภัยคุกคาม ซึ่งนำไปสู่ความมีสันติ การไม่แบ่งแยกในสังคม และสะท้อนวัฒนธรรมประชาธิปไตย ซึ่งเกิดจากการที่พลเมืองแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมใน สังคมอย่างเป็นอิสระ เข้าใจถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของตนเอง นำไปสู่การพัฒนาสังคม พลเมืองที่ลดการใช้อำนาจรวมศูนย์ของรัฐบาลลงและกระจายอำนาจให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามี ส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ในฐานะที่เป็นหุ้นส่วนทางอำนาจกับภาครัฐ (Public Private Partnership - PPP) อาทิ ให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการของรัฐในรูปของการร่วมหุ้น การแปรรูป กิจการของรัฐให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ หรือการส่งเสริมการกระจายอำนาจเพื่อให้ ภาคประชาชนหรือท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง นอกจากนี้ การที่ประชาชนมีการศึกษาและสามารถมี ส่วนร่วมในการตรวจสอบนโยบายการทำงานของรัฐบาล จะช่วยลดความไม่ยุติธรรมที่เกิดจาก การบริหารจัดการที่ผิดพลาดและการคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการลงทุนและการ แลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจ สังคมที่มีคุณธรรมในทางเศรษฐกิจ คือ สังคมที่มีการควบคุมการคอร์รัปชัน (ชนิดา จิตตรุทธะ, 2557) คุณค่าประชาธิปไตยดังกล่าวนี้ย่อมนำไปสู่สังคมที่มีความเป็น นิติรัฐมากขึ้นด้วย

การศึกษาสำรวจประเทศในกลุ่ม OECD (OECD, 2000) พบว่า มีปัจจัยสำคัญอยู่ 8 ประการที่ได้รับการอ้างอิงจากประเทศต่างๆ ว่าเป็นจริยธรรมที่มีคุณค่าสำคัญในการบริหาร ของรัฐบาล องค์กรภาครัฐ และในการบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นคุณค่าที่ส่งเสริมวัฒนธรรม ประชาธิปไตยอย่างชัดเจน ได้แก่ 1. การไม่แบ่งแยก 2. ความถูกต้องตามกฎหมาย 3. ความซื่อสัตย์ 4. ความโปร่งใส 5. ประสิทธิภาพ 6. ความเท่าเทียมกัน 7. ความรับผิดชอบ 8. ความยุติธรรม นอกจากนี้ ยังมีคุณค่าประชาธิปไตยในเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรม การบริหารของนักการเมือง ซึ่งได้รับการยอมรับจากภาคพลเมืองในประเทศต่างๆ (OECD, 2004 อ้างถึงใน Lewis and Gilman, 2005) ได้แก่ การยึดมั่นต่อการบริการสาธารณะ การรายงาน

ความรับผิดชอบ การยึดมั่นต่อกฎหมาย การเคารพคุณค่าและศักดิ์ศรีของบุคคล ความยุติธรรม และการไม่แบ่งแยกในสังคม การเคารพต่อความเป็นพหุนิยมและความแตกต่าง ความโปร่งใส ความซื่อสัตย์ การดูแลทรัพยากร การยึดมั่นกับสิ่งที่ดีเลิศ และการธำรงรักษาความไว้วางใจสาธารณะ ซึ่งเป็นคุณค่าวัฒนธรรมประชาธิปไตยโดยตรง

ในแง่ของความสำคัญ วัฒนธรรมประชาธิปไตยจึงเป็นวัฒนธรรมที่สามารถตอบสนองต่อบริบทการจัดการภาครัฐทั่วโลก ในช่วงสามถึงสี่ทศวรรษที่ผ่านมาอันเป็นผลสืบเนื่องจากการปฏิรูปราชการในหลายประเทศ (Pollitt and Bouckaert, 2004; Bozeman, 2007) และสอดคล้องตามทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ได้เสนอแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (Hood, 1991) แนวคิดปฏิรูปวัฒนธรรมองค์การ (Shafritz and Ott, 1992) แนวคิดธรรมาภิบาล (Rhodes, 1997) หรือแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (Denhardt, 2015) บรรดานักวิชาการเหล่านี้ล้วนเสนอให้รัฐสมัยใหม่ทำการส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตยด้วยนิติรัฐ อันนำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย และเป็นรัฐที่มีธรรมาภิบาล เนื่องจากเกี่ยวข้องกับพัฒนาการของการเป็นสังคมประชาธิปไตย เวลเซลและอิงเกลฮาร์ท (Welzel and Inglehart, 2008) อธิบายว่า การสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยส่งผลให้กระบวนการพัฒนามนุษย์และสังคมแผ่กว้างออกไป ทำให้ประชาชนมีอำนาจขึ้นใน 3 ขั้นตอน ขั้นตอนแรก ความเป็นสังคมสมัยใหม่ทำให้ประชาชนได้รับทรัพยากรมากขึ้น มีอำนาจจากความเฉลียวฉลาด และได้ฝึกการใช้เสรีภาพซึ่งนำไปสู่คุณค่าเสรีนิยม ซึ่งเน้นเสรีภาพในการแสดงออกและโอกาสที่เท่าเทียมกัน ขั้นตอนที่ 2 คุณค่าทั้งหมดที่กล่าวมาให้อำนาจความรู้แก่ประชาชนในเรื่องแรงกระตุ้นที่ฉลาดทำให้เต็มใจที่จะฝึกฝนการใช้เสรีภาพยิ่งขึ้น ขั้นตอนที่ 3 การให้อำนาจกับประชาชนตามกฎหมายซึ่งทำให้เกิดการปลดปล่อยคุณค่าของเสรีภาพ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะก่อให้เกิดวัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบใหม่ และยิ่งช่วยค้ำจุนประชาธิปไตยแบบเก่า ผลลัพธ์ของพัฒนาการทางสังคมสู่ประชาธิปไตยเกิดจากอำนาจที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว

สภาพปัญหาทางวัฒนธรรมและการพัฒนาการของสังคมไทย

วัฒนธรรมของประเทศไทยนั้นคล้ายคลึงกับประเทศอื่นๆ ในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ เป็นวัฒนธรรมที่นิยมการมีอำนาจ และมีระยะห่างของอำนาจสูง มีลักษณะของวัฒนธรรมหญิง ชอบความเสี่ยง และเคยชินกับความไม่แน่นอน (Hofstede, 1987) เป็นวัฒนธรรมที่ผูกพันมายาวนานกับการทำตามบทบาทหน้าที่ ในเรื่องของลำดับชั้นในการบังคับบัญชา ขณะเดียวกัน คนไทยก็มีความเป็นปัจเจกบุคคลสูง รักอิสระ ชอบทำตามใจตนเอง ไม่ขึ้นกับผู้อื่น ซึ่งเป็นลักษณะของวัฒนธรรมแบบสโมสที่รองรับด้วยวัฒนธรรมเน้นบทบาท (Handy, 1991; อ้างถึงใน ชนิดา, 2554) ในด้านที่ตั้งตามภูมิศาสตร์ เนื่องจากประเทศไทยตั้งอยู่ท่ามกลางประเทศที่มีวัฒนธรรมแข็ง (Strong culture) และเป็นชนชาติที่มีอำนาจและอารยธรรมเก่าแก่ 2 ประเทศ ได้แก่ อินเดียและจีน ทำให้ประเทศไทยมีวัฒนธรรมหลวม (Loose culture) และวัฒนธรรมอ่อน (Weak culture) คนไทยเคยชินกับการต่อรอง ประนีประนอม และมีความยืดหยุ่นในการปรับตัวสูง สามารถตัดสินใจเผชิญหน้ากับปัญหาขัดแย้งได้ดี แต่ไม่อาจสร้างวัฒนธรรมที่เป็นปึกแผ่นได้ จึงมีความเป็นปัจเจกนิยมที่ไม่เคร่งครัด (Triandis, 1995 อ้างถึงใน ชนิดา, 2559) นำไปสู่การไม่ค่อยเคารพเวลาและกฎหมาย เคยชินกับโครงสร้างความสัมพันธ์แบบพึ่งพิง ความเชื่อเรื่องกฎแห่งกรรม ไสยศาสตร์ อานนท์ อาภาภิรม (2517) ชี้ว่าการที่คนไทยมีวัฒนธรรมแบบปัจเจกนิยมเช่นนี้ มีส่วนสำคัญต่อลักษณะการบริหารในระบบราชการของไทย ได้แก่ 1) การรวมศูนย์อำนาจ 2) ตัวบุคคลสำคัญกว่าหลักการ 3) ข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจราชศักดิ์ 4) การอาศัยอำนาจบารมีของบุคคล 5) สังคมไทยเป็นสังคมเจ้านาย ทำให้ผู้น้อยไม่มีโอกาสแสดงความเห็น ข้าราชการไทยส่วนใหญ่มักจะมีพฤติกรรมถูกประชาชน นำไปสู่วัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่ส่งเสริมให้เกิดการเคารพสิทธิเสรีภาพและตระหนักในความเท่าเทียมกันของมนุษย์ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการสร้างประชาธิปไตย ส่วนกมล สมวิเชียร (2520) พบว่า คนไทยมีทัศนคติแบบสุดขั้วระหว่างอิสระเสรี (freedom) กับอำนาจนิยม (authoritarianism) และไม่มีทางที่จะยึดมั่นในอุดมการณ์ประชาธิปไตย

นักวิชาการทางรัฐศาสตร์ของไทยที่สนใจศึกษาในเรื่องวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่เชื่อมโยงกับวัฒนธรรมประชาธิปไตยอย่างใกล้ชิดและสามารถสะท้อนคุณค่าวัฒนธรรมประชาธิปไตยของไทยโดยตรง มีหลายกลุ่ม และมีจุดยืนทางการเมืองที่แตกต่างกันในกลุ่มของนักวิชาการพฤติกรรมนิยมขนานแท้ที่ศึกษาทัศนคติ อาทิ สุจิต บุญบงการ และพรรคดี ผ่องแผ้ว สนใจทำการศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองของนิสิตนักศึกษาไทยในปี 2510 (อ้างถึงใน สุจิต, 2527) ได้ข้อค้นพบว่า มหาวิทยาลัยและครอบครัวทำให้นิสิตมีบุคลิกภาพแบบเผด็จการ ซึ่งขัดต่อคุณค่าประชาธิปไตย ต่อมา ทินพันธุ์ นาคะตะ (2514) ศึกษาพบว่า คนไทยโดยเฉพาะนักเรียนนั้นมีทัศนคติทางการเมืองแบบผสมผสานทั้งสมัยใหม่และเก่า และยังมีการศึกษาสูง นิสิตนักศึกษาก็มีแนวโน้มที่จะเป็นเผด็จการมากขึ้นแทนที่จะเป็นประชาธิปไตย นักศึกษาด้านการทหารมีแนวโน้มของบุคลิกภาพและแบบแผนเป็นแบบเผด็จการ นักศึกษาสายวิทย์มีแบบแผนของความเป็นประชาธิปไตย ขณะที่นักศึกษาสายสังคมศาสตร์ให้ความสนใจกับการเมืองและการเลือกตั้ง แต่มีความไว้วางใจเพื่อนมนุษย์และสภาพแวดล้อมทางการเมืองในระดับที่ต่ำ รวมทั้งอดทนต่อการวิพากษ์วิจารณ์ได้น้อย ส่วนชัยอนันต์ สมุทวณิช (2519) ได้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะในระบอบการปกครองของจอมพลถนอม กิตติขจร ที่มีประสิทธิภาพสูงแต่เป็นระบอบอำนาจนิยมแบบทหารซึ่งมีความชอบธรรมต่ำ รวมทั้งยังชี้ว่า เหตุการณ์ 14 ตุลา มีความสำคัญต่อการเข้าใจวัฒนธรรมการเมืองของคนไทยเป็นอย่างยิ่ง สุจิต บุญบงการ (2542) ยังระบุว่า วัฒนธรรมทางการเมืองของไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เข้มแข็งเกิดจากค่านิยม 4 ประการ ได้แก่ 1. การเมืองเป็นเรื่องของชนชั้นผู้นำ 2. การเมืองเป็นเรื่องของผลประโยชน์ 3. การยอมรับวัฒนธรรมอำนาจนิยม คือ การที่ประชาชนยอมรับความไร้อำนาจของตนเอง 4. การไม่สนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมือง นอกจากนี้ ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทยอีกประการหนึ่งที่เกิดจากการไม่สนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมือง คือ การยอมรับในอำนาจนิยมของความเป็นข้าราชการ คือ ประชาชนโดยทั่วไปมองว่าข้าราชการเป็นชนชั้นผู้นำ เมื่อข้าราชการแนะนำหรือชักจูงไปในทางใดประชาชนจึงมักปฏิบัติตามโดยไม่ได้แย้ง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตย

ลักษณะดังกล่าวเกิดจากบริบททางสังคมของไทย ซึ่งไม่เอื้อต่อการพัฒนาสังคมสู่ประชาธิปไตยที่ก้าวหน้า อาทิ บริบทด้านสังคมวิทยาประวัติศาสตร์ ริกส์ (Riggs, 1966) เห็นว่าค่านิยมแบบ “ศักดินานิยม” ของไทยนำไปสู่วัฒนธรรมการเมืองแบบ “อำมาตยาธิปไตย” ส่วนเมอร์เรย์ เซย์ล (Murray Sayle อ้างถึงใน Morgan, 1986) ได้เสนอไว้ในทฤษฎีแห่งการร่วมแรง (Intriguing Theory) ว่าบริบทด้านสังคมวิทยาของไทย ได้แก่ วัฒนธรรมของท้องทุ่ง (การลงแขกเกี่ยวข้าว) กับสปิริตในการรับใช้แบบไพร่ฟ้าได้กลายเป็นรากฐานวัฒนธรรม “กลุ่มนิยมนิยมตาม” (conformist collectivity) อันนำไปสู่แบบแผนการพึ่งพิงกันในระบบอุปถัมภ์ ทั้งในเรื่องความรู้สึก ผลประโยชน์และการคุ้มครองโดยอาศัยอำนาจบารมีของผู้ที่เหนือกว่า การปกครองของสังคมไทยมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบ “บิดาธิปไตย (paternalistic authorization)” จึงทำให้กลุ่มผู้มีอำนาจพยายามสร้างและสะสมอำนาจ ซึ่งเป็นการส่งผลให้เกิดการมีขึ้นกับตนเองและนำไปสู่ระบบอุปถัมภ์ ซึ่งอकिन รพีพัฒน์ (2546) ทำการวิจัยพบว่าระบบศักดินาของไทยเป็นระบบความสัมพันธ์ที่แลกเปลี่ยนความจงรักภักดีของผู้ใต้อุปถัมภ์กับการคุ้มครองจากผู้อุปถัมภ์ ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการเช่นนี้มีอยู่ทั่วประเทศ โดยเฉพาะแวดวงราชการ กลุ่มคนเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันแบบ “ลูกพี่-ลูกน้อง” ที่เอื้อประโยชน์ต่อกันไม่ว่าจะเป็นการสมัครงาน การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้าย การประมูล การเลือกตั้ง ฯลฯ หากไม่ใช่พวกพ้องเดียวกันจะไม่ได้รับอภิสิทธิ์ ชนิดา (2559) ระบุว่า วัฒนธรรมอำนาจนิยม (Authoritarian culture) หรือวัฒนธรรมพีระมิด (Pyramid culture) เป็นอุปสรรคต่อการจรรโลงประชาธิปไตยในสังคมไทย

สำหรับบริบททางเศรษฐศาสตร์การเมือง เกเชียร เตชะพีระ (2547) ชี้ว่ารากเหง้าทางความคิดในสังคมไทยนั้นไม่เอื้ออาทรต่อสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นคุณค่าสำคัญในสังคมประชาธิปไตย ส่วนแอนเดอร์สัน (Anderson, 1983) วิเคราะห์ว่าสังคมไทยมีวัฒนธรรมอำนาจนิยมแบบ “ชาตินิยมที่เป็นทางการ (official nationalism)” อันหมายถึง ชาตินิยมที่ผู้นำประเทศสร้างขึ้นเองในฐานะที่เป็น “ลัทธิ” และ “อุดมการณ์” ซึ่งผู้นำใช้เพื่อสนับสนุนความชอบธรรมของตนโดยมีความเชื่อมโยงกับรากฐานความเชื่อเก่าในสังคมเช่น นโยบาย “มาลानำไทยไปสู่อำนาจ” ของจอมพล ป. พิบูลสงครามที่ต้องการสร้างค่านิยม “ความเป็นสมัยใหม่” สังคมไทยจึงมีชาตินิยมในแบบ “ชาตินิยมของชนชั้นนำ (elite nationalism)” ด้วย หากพิจารณาตามแนวคิดของคาร์ล จุง (Carl Jung อ้างถึงใน Morgan, 1986) ที่ว่า ผู้นำสามารถกำหนดรูปแบบของความ

จริงขึ้นในชีวิตจิตใจของประชาชนส่วนใหญ่ที่อยู่ภายใต้การปกครองด้วยการหลอหลอมแบบพิมพ์และสร้าง

“จิตสำนึกกลุ่ม” ผู้นำไทยมักเล่นบทบาท “ผู้ปกครองหรือผู้อุปถัมภ์” เนื่องจากประชาชนไทยส่วนใหญ่มีปัญหาความยากจนและปัญหาเศรษฐกิจเป็นหลัก หากรัฐบาลใดให้ความอุปการะด้วยการคุ้มครองหรือให้ความช่วยเหลือก็มักจะได้คะแนนประชานิยม บริบทดังกล่าวเป็นสาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางอำนาจ ความไม่เท่าเทียมกัน ความอยู่ดีมีสุข ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันขนาดใหญ่ของนักการเมืองและข้าราชการซึ่งร่วมมือกันใช้ตำแหน่งหน้าที่หาผลประโยชน์ รวมทั้งการยอมให้อำนาจทางการเมืองแทรกแซงการบริหารราชการจนนำไปสู่วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยราว 2 ทศวรรษ ที่ผ่านมา

บนรากฐานแนวคิดและสภาพการณ์ดังที่กล่าวมา การวิจัยครั้งนี้จึงต้องการศึกษาว่าวัฒนธรรมประชาธิปไตยของไทยนั้นมีความเข้มแข็งเพียงใดในการส่งผลต่อพัฒนาการทางสังคมของไทยในการรับรู้ของประชาชน เพื่อจะได้ทราบสาเหตุที่เป็นอุปสรรคของวัฒนธรรมประชาธิปไตย และเสนอมาตรการที่เป็นทางออก ผลกระทบสำคัญคือ เพื่อให้วิกฤตการณ์ทางวัฒนธรรมการเมืองซึ่งเป็นความขัดแย้งภายในประเทศบรรเทาลง และสามารถเกิดบทสนทนาทางสังคมในแบบประชาธิปไตยที่พลเมืองสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงออกถึงความรับผิดชอบในหน้าที่พลเมือง การใช้สิทธิและเสรีภาพทางความคิดเห็นของตน เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายใน การวิจัยนี้ขยายพรมแดนความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์เรื่องการบริหารวัฒนธรรมประชาธิปไตยขององค์กรระดับรัฐด้วยการมีส่วนร่วมของพลเมืองจากทุกภาคส่วน ซึ่งในประเทศไทย ยังไม่มีผู้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่อง “วัฒนธรรมประชาธิปไตยกับพัฒนาการทางสังคม” โดยตรง

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาการรับรู้วัฒนธรรมประชาธิปไตยกับพัฒนาการทางสังคมของไทยของประชาชนไทย ระดับและทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมประชาธิปไตยกับพัฒนาการทางสังคมของไทย ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยและพัฒนาการทางสังคมของไทย เพื่อจะได้เสนอมาตรการและปัจจัยชี้ขาดที่เป็นทางออก

สมมติฐานการวิจัย

1. วัฒนธรรมประชาธิปไตยกับพัฒนาการทางสังคมของไทยที่อยู่ในการรับรู้ของประชาชนมีระดับต่ำ
2. การรับรู้วัฒนธรรมประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์กับพัฒนาการทางสังคมของไทยสู่ความเป็นประชาธิปไตยในทิศทางเดียวกัน และอยู่ในระดับต่ำ
3. ค่านิยมและพฤติกรรมด้านต่างๆ ที่สะท้อนถึงวัฒนธรรมประชาธิปไตยในปัจจุบันแตกต่างจากความคาดหวังของประชาชน

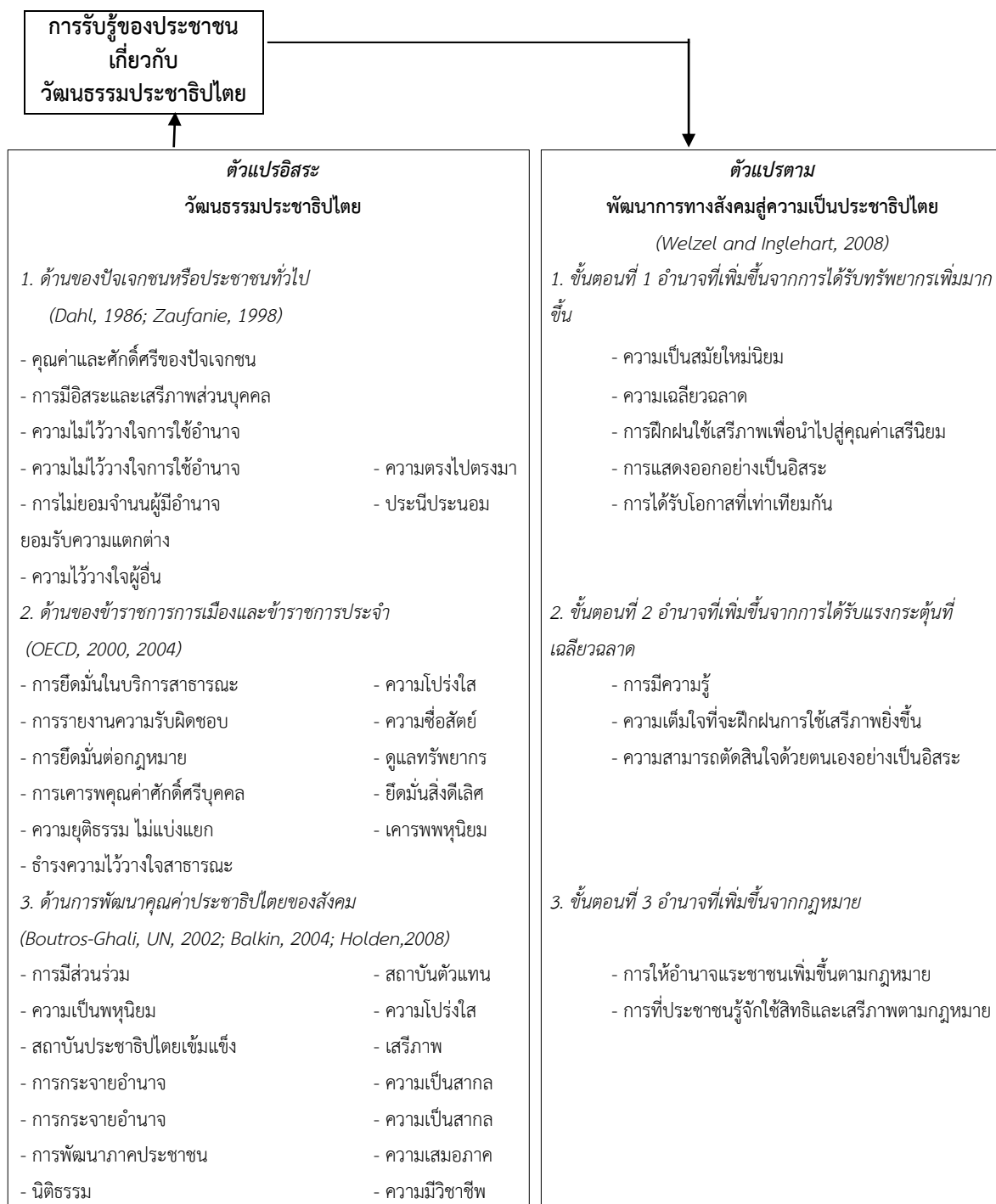
ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตเนื้อหาในการวิจัย คือ การวิจัยเพื่ออธิบายวัฒนธรรมประชาธิปไตยกับพัฒนาการทางสังคมของไทยที่อยู่ในการรับรู้ของประชาชนว่ามีความเข้มแข็งหรือก้าวหน้าเพียงใด ขอบเขตพื้นที่ศึกษาใน 6 จังหวัด จาก 6 ภูมิภาค ได้แก่ ภาคเหนือศึกษาที่จังหวัดเชียงใหม่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือศึกษาที่จังหวัดขอนแก่น ภาคกลางศึกษาที่กรุงเทพมหานคร ภาคตะวันออกศึกษาที่จังหวัดชลบุรี ภาคตะวันตกศึกษาที่จังหวัดกาญจนบุรี ภาคใต้ศึกษาที่จังหวัดนครศรีธรรมราช ขอบเขตระยะเวลาวิจัยระหว่างเดือนเมษายน 2557 ถึงเดือนมีนาคม 2558

กรอบแนวคิดวิจัย

จากการศึกษาวรรณกรรม นำไปสู่การสร้างกรอบความคิดในการวิจัยโดยอาศัยการสังเคราะห์องค์ประกอบตัวแปรอิสระ “วัฒนธรรมประชาธิปไตย” จากข้อเสนอของ Dahl (1986) Zaufanie (1998) Boutros-Ghali, UN (2002) Balkin (2004) และ Holden (2008) และจากงานวิจัยของ OECD (OECD, 2000; 2004) ซึ่งได้รับการอ้างอิงข้อมูลและมีตัวชี้วัดที่เสริมสร้างพัฒนาการทางสังคมของประเทศประชาธิปไตย ประกอบด้วย 1. ด้านของปัจเจกชน

หรือประชาชนทั่วไป ประกอบด้วยตัวชี้วัด 8 มิติ 2. ด้านของข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำประกอบด้วยตัวชี้วัด 11 มิติ และ 3. ด้านการพัฒนาคุณค่าประชาธิปไตยของสังคมโดยรวม ประกอบด้วยตัวชี้วัด 12 มิติ ส่วนตัวแปรตาม “พัฒนาการทางสังคมสู่ความเป็นประชาธิปไตย”อาศัยข้อเสนอของ Welzel and Inglehart (2008) ประกอบด้วยพัฒนาการ 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 อำนาจที่เพิ่มขึ้นจากการได้รับทรัพยากร ซึ่งสะท้อนผ่านตัวชี้วัด 5 มิติ ขั้นตอนที่ 2 อำนาจที่เพิ่มขึ้นจากการได้รับแรงกระตุ้นที่เฉื่อยฉวยลาด ซึ่งสะท้อนผ่านตัวชี้วัด 3 มิติ และ ขั้นตอนที่ 3 อำนาจที่เพิ่มขึ้นจากกฎหมาย ซึ่งสะท้อนผ่านตัวชี้วัด 2 มิติ โดยในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะได้ทำการศึกษาว่า ตัวแปรอิสระ ได้แก่ วัฒนธรรมประชาธิปไตยซึ่งอยู่ในการรับรู้ของประชาชนมีความสัมพันธ์กับตัวแปรตาม ได้แก่ พัฒนาการทางสังคมสู่ความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใดทั้งในระดับและทิศทางของความสัมพันธ์ (ดังแสดงในภาพที่1)



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดและทฤษฎีในการศึกษาวิจัย

ที่มา : ผู้เขียนสังเคราะห์จากแนวคิดและทฤษฎีของ Dahl (1986) Zaufanie (1998) Boutros-Ghali, UN (2002) OECD (2000, 2004) Balkin (2004) Holden (2008) และ Welzel and Inglehart (2008)

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ออกแบบโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสม (Mixed-method) โดยอาศัย 1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) ผู้วิจัยได้ศึกษาและค้นคว้าข้อมูลและวรรณกรรมจากเอกสาร ผลงานวิจัย หนังสือ ตำรา บทความ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องวัฒนธรรมประชาธิปไตย และแนวคิดพัฒนาการทางสังคมทั้งไทยและต่างประเทศ 2. การสำรวจภาคสนาม (field research) เมื่อได้ข้อมูลมาแล้วจึงทำการสร้างกรอบแนวคิด สร้างเครื่องมือ 2 ชุด ได้แก่ แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง กำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่จะสำรวจ จากนั้นจึงนำข้อมูลที่รวบรวมได้จากการสำรวจภาคสนามมาทำการประมวลผลและวิเคราะห์ สรุปข้อค้นพบและอภิปรายผล เพื่อให้ข้อเสนอแนะ

ประชากร

ศึกษาประชากรในพื้นที่ทั้ง 6 จังหวัด ใน 6 ภูมิภาค โดยใช้การแบ่งตามแนวคิดความสัมพันธ์ทางการเมือง ที่แบ่งกลุ่มคนในระบบสังคมและการเมืองไทยออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนักรบการเมือง กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มประชาชน ซึ่งในกลุ่มหลังมีบทบาทและอาชีพแตกต่างกันออกไป สรุปประชากรศึกษาครั้งนี้แบ่งเป็น 13 กลุ่มอาชีพ ได้แก่ กลุ่มข้าราชการการเมือง กลุ่มข้าราชการประจำ กลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจ กลุ่มนักวิชาการและอาจารย์กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจ กลุ่มพนักงานเอกชน กลุ่มนักสื่อสารมวลชน กลุ่มผู้ประกอบการค้า กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้รับจ้าง กลุ่มนักเรียน นิสิต นักศึกษา กลุ่มเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มอาชีพอื่นๆ

กลุ่มตัวอย่าง

การสุ่มเลือกตัวอย่างประชาชนในแต่ละอาชีพที่ตอบแบบสอบถาม อาศัยการสุ่มตัวอย่างแบบผสมผสานวิธี (Multi-stage Sampling Technique) ในขั้นตอนแรกทำการสุ่มเลือกกลุ่มตัวอย่างจากประชากรศึกษา 6 จังหวัด ด้วยวิธีการสุ่มแบบโควตา (Quota Sampling Technique) ในสัดส่วนประชากร 1 : 5,000 คน โดยมีกลุ่มตัวอย่าง 13 อาชีพตามสัดส่วนประชากรในแต่ละภูมิภาค รวมจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามทั้งสิ้น 2,665 ราย ส่วนกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างอาศัยวิธีการสุ่มเลือก (Random Sampling Technique) ด้วยจำนวนที่เท่ากัน ในแต่ละภูมิภาคและอาชีพ คิดเป็นภูมิภาคละ 65 ราย รวมทั้งสิ้น 390 ราย

เครื่องมือการวิจัย

แบบสอบถามที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ได้ปรับสร้างขึ้นจากการสังเคราะห์ แนวคิดหลัก เรื่ององค์ประกอบของวัฒนธรรมประชาธิปไตยมาจากข้อเสนอของ Dahl (1986) Zaufanie (1998) OECD (2000; 2004) Boutros-Ghali, UN (2002) และ Holden (2008) และแนวคิด พัฒนาการทางสังคม 3 ขั้นตอนของ Welzel and Inglehart (2008) โดยมีคำถามตาม องค์ประกอบตัวแปรทุกมิติที่แสดงไว้ในภาพที่ 1 ต่อจากนั้นนำแบบสอบถามไปปรึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิและปรับปรุงเนื้อหาอีก 2 ครั้ง จึงนำไปทดสอบกับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 41 ราย ได้ค่าความเชื่อมั่น ครอนบัค แอลฟา (Cronbach's Alpha) .937 แล้วจึงทำการสำรวจภาคสนาม ส่วนแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างนั้นสร้างขึ้นจากประเด็นหลักในแบบสอบถาม แต่เป็นคำถาม เชิงลึกเพื่อค้นหาสาเหตุ มีส่วนที่ให้ผู้ตอบแสดงความคิดเห็นในประเด็นอื่นเพิ่มเติมได้ตามอิสระ

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลด้วย 1. การจัดส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ 2. การทอด แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ด้วยตนเอง 3. ติดต่อเพื่อขอความร่วมมือจากผู้เป็นศูนย์กลางใน การสอบถามและสัมภาษณ์โดยตรง ด้วยการให้นิสิตนักศึกษาของสถาบันการศึกษาใน 6 ภูมิภาค ช่วยดำเนินการรวบรวมข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ได้แก่ 1. สถิติเบื้องต้นแบบจำแนกกลุ่ม ได้แก่ ค่าสถิติร้อยละ (Percentage) การแจกแจงความถี่และค่าเฉลี่ย (Mean or average) และ ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) 2. การวิเคราะห์ค่าสถิติ F-Test โดยอาศัย การวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบจำแนกสองทาง (Two Way Anova) แบบพารามेटริก ใช้ตัว แบบผลกระทบคงที่ (Fixed Effect Model) 3. การวิเคราะห์ค่าเฉลี่ยประชากรกลุ่มตัวอย่างแบบ จับคู่ (Paired Sample Test) กรณีพบว่า มีความแตกต่าง ทำการวิเคราะห์ความแตกต่างเป็นรายคู่ โดยใช้ Fisher's Least Significant Difference (LSD) 4. การวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ ของเพียร์สัน (Pearson's Correlation Coefficient) โดยใช้สถิติ T-test ส่วนการวิเคราะห์ ข้อมูลเชิงคุณภาพอาศัยการวิเคราะห์องค์ประกอบ (Component Analysis) ด้วยการจัดจำแนก กลุ่มข้อมูลและวิเคราะห์องค์ประกอบตัวแปร โดยอธิบายด้วยสถิติ ได้แก่ ค่าสถิติร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการวิจัย

ข้อค้นพบที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลสามารถนำเสนอผลสรุปการวิจัยได้ตามลำดับดังนี้

1. วัฒนธรรมประชาธิปไตยในการรับรู้ของประชาชน

ผลจากการวิจัยพบว่า การรับรู้วัฒนธรรมประชาธิปไตยของประชาชนอยู่ในระดับสูง มีค่าเฉลี่ยรวม 3.51 ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานรวม 0.933 โดยสามารถจำแนกระดับการรับรู้ตามองค์ประกอบวัฒนธรรมประชาธิปไตยแต่ละด้านได้ดังนี้ ด้านปัจเจกชนหรือประชาชนทั่วไป มีระดับการรับรู้วัฒนธรรมอยู่ในระดับสูง ค่าเฉลี่ย 3.99 ด้านข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ มีระดับการรับรู้วัฒนธรรมอยู่ในระดับปานกลาง ค่าเฉลี่ย 3.20 และด้านการพัฒนาคุณค่าประชาธิปไตยของสังคม โดยรวมมีระดับการรับรู้วัฒนธรรมอยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ย 3.36 สำหรับมิติของวัฒนธรรมประชาธิปไตยในการรับรู้ของประชาชนสูงสุด 5 ลำดับแรกจากตัวชี้วัด 31 มิติ อยู่ในด้านของปัจเจกชนทั้งหมด เรียงลำดับได้ดังนี้ มิติเรื่องความตรงไปตรงมามีค่าเฉลี่ย 4.21 คุณค่าและศักดิ์ศรีของปัจเจกชนมีค่าเฉลี่ย 4.12 การไม่ยอมจำนนต่อผู้มีอำนาจ มีค่าเฉลี่ย 4.09 การมีอิสระและเสรีภาพส่วนบุคคล มีค่าเฉลี่ย 4.07 และความสามารถในการยอมรับความแตกต่างได้มีค่าเฉลี่ย 4.05 ประชาชนในภูมิภาคทั้ง 6 แห่ง มีการรับรู้วัฒนธรรมประชาธิปไตยในภาพรวมอยู่ในระดับสูงทุกภูมิภาค แต่ค่าเฉลี่ยต่างกัน ภาคตะวันออกเฉยเหนือมีลำดับสูงสุด ค่าเฉลี่ย 3.62 ภาคกลางมีลำดับต่ำสุด ค่าเฉลี่ย 3.47 และมีการรับรู้วัฒนธรรมประชาธิปไตยอยู่ในระดับสูงทุกอาชีพ ยกเว้นกลุ่มผู้ประกอบการค้า ค่าเฉลี่ย 3.37 และกลุ่มพนักงานเอกชน ค่าเฉลี่ย 3.28 ซึ่งอยู่ในระดับปานกลาง โดยกลุ่มพนักงานเอกชนมีค่าเฉลี่ยในลำดับต่ำสุด กลุ่มอาชีพที่มีค่าเฉลี่ยลำดับสูงสุดคือกลุ่มข้าราชการประจำ ค่าเฉลี่ย 3.77

ผลจากการทดสอบทางสถิติพบว่า ในปัจจัยด้านอาชีพ การทดสอบค่าความแปรปรวนได้ผลลัพธ์ 18.951 มีค่านัยสำคัญเท่ากับ 0.000 ($\text{sig.} < 0.05$) หมายถึง กลุ่มอาชีพที่แตกต่างกันมีระดับการรับรู้วัฒนธรรมประชาธิปไตยแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในปัจจัยด้านภูมิภาค การทดสอบค่าความแปรปรวนได้ผลลัพธ์ 9.913 มีค่านัยสำคัญเท่ากับ 0.000 ($\text{sig.} < 0.05$) หมายถึง กลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในภูมิภาคที่แตกต่างกันมีระดับการรับรู้วัฒนธรรมประชาธิปไตยแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ การทดสอบค่าสหสัมพันธ์ระหว่างอาชีพและภูมิภาคได้ผลลัพธ์ 5.084 มีค่านัยสำคัญเท่ากับ 0.000 ($\text{sig.} < 0.05$) หมายถึง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างอาชีพและ

ภูมิภาคมีผลต่อระดับการรับรู้วัฒนธรรมประชาธิปไตย แสดงว่า กลุ่มอาชีพที่ต่างกันในภูมิภาคที่ต่างกันมีผลต่อระดับการรับรู้วัฒนธรรมประชาธิปไตยแตกต่างกัน

ผลการทดสอบด้วยค่าสถิติ F-test ด้วยวิธีวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบสองทาง (ANOVA) ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 ทำให้ได้ข้อค้นพบว่า ประชาชนที่มีอาชีพต่างกันจะมีอย่างน้อย 2 กลุ่มอาชีพที่มีระดับการรับรู้วัฒนธรรมประชาธิปไตยแตกต่างกัน (F-prob = 0.000) และประชาชนที่อยู่ในภูมิภาคที่ต่างกันมีระดับการรับรู้วัฒนธรรมประชาธิปไตยแตกต่างกัน (F-prob = 0.000) โดยมีผลกระทบร่วมระหว่างอาชีพและภูมิภาคที่แตกต่างกันต่อการรับรู้วัฒนธรรมประชาธิปไตยของประชาชน มีค่าสหสัมพันธ์ 5.084

2. พัฒนาการทางสังคมสู่ประชาธิปไตยในการรับรู้ของประชาชน

ผลจากการวิจัยพบว่า การรับรู้พัฒนาการทางสังคมสู่ประชาธิปไตยของประชาชนอยู่ในระดับสูง มีค่าเฉลี่ยรวม 3.64 ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานรวม 0.933 โดยสามารถจำแนกระดับการรับรู้ตามขั้นตอนของพัฒนาการทางสังคมได้ดังนี้ ขั้นตอนที่ 1 อำนาจที่เพิ่มขึ้นจากการได้รับทรัพยากร มีระดับการรับรู้สูง ค่าเฉลี่ย 3.58 ขั้นตอนที่ 2 อำนาจที่เพิ่มขึ้นจากการได้รับแรงกระตุ้นที่เฉลี่ยฉลาด มีระดับการรับรู้สูง ค่าเฉลี่ย 3.79 และขั้นตอนที่ 3 อำนาจที่เพิ่มขึ้นจากกฎหมาย มีระดับการรับรู้สูง ค่าเฉลี่ย 3.53 สำหรับมิติของพัฒนาการทางสังคมของไทยในการรับรู้ของประชาชนสูงสุด 5 ลำดับแรกจากตัวชี้วัด 10 มิติ เรียงลำดับได้ดังนี้ มิติความสามารถตัดสินใจด้วยตนเองอย่างเป็นอิสระ มีค่าเฉลี่ย 4.02 (อยู่ในขั้นตอนที่ 2) ความเต็มใจที่จะฝึกฝนการใช้เสรีภาพยิ่งขึ้น มีค่าเฉลี่ย 3.89 (อยู่ในขั้นตอนที่ 2) การแสดงออกอย่างเป็นอิสระ มีค่าเฉลี่ย 3.80 (อยู่ในขั้นตอนที่ 1) การฝึกฝนใช้เสรีภาพเพื่อนำไปสู่คุณค่าเสรีนิยม มีค่าเฉลี่ย 3.65 (อยู่ในขั้นตอนที่ 1) และการได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกัน มีค่าเฉลี่ย 3.63 (อยู่ในขั้นตอนที่ 1) ประชาชนในภูมิภาคทั้ง 6 แห่งมีการรับรู้พัฒนาการทางสังคมของไทยในภาพรวมอยู่ในระดับสูงทุกภูมิภาค แต่ค่าเฉลี่ยต่างกัน ภาคใต้มีลำดับสูงสุด ค่าเฉลี่ย 3.99 ภาคตะวันตกมีลำดับต่ำสุด ค่าเฉลี่ย 3.53 และมีการรับรู้พัฒนาการทางสังคมของไทยอยู่ในระดับสูงทุกอาชีพ ยกเว้นกลุ่มพนักงานเอกชนที่มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลางและมีลำดับต่ำสุด คือ 3.31 กลุ่มอาชีพที่มีค่าเฉลี่ยลำดับสูงสุด คือ กลุ่มข้าราชการประจำ ค่าเฉลี่ย 4.03

ผลจากการทดสอบทางสถิติพบว่า ในปัจจัยด้านอาชีพ การทดสอบค่าความแปรปรวนได้ผลลัพธ์ 15.789 มีค่านัยสำคัญเท่ากับ 0.000 ($\text{sig.} < 0.05$) หมายถึง กลุ่มอาชีพที่แตกต่างกันมีระดับการรับรู้เรื่องพัฒนาการทางสังคมของไทยสู่ความเป็นประชาธิปไตยแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในปัจจัยด้านภูมิภาค การทดสอบค่าความแปรปรวนได้ผลลัพธ์ 22.833 มีค่านัยสำคัญเท่ากับ 0.000 ($\text{sig.} < 0.05$) หมายถึง กลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในภูมิภาคที่แตกต่างกันมีระดับการรับรู้พัฒนาการทางสังคมของไทยสู่ความเป็นประชาธิปไตยแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ การทดสอบค่าสหสัมพันธ์ระหว่างอาชีพและภูมิภาคได้ผลลัพธ์ 4.713 มีค่านัยสำคัญเท่ากับ 0.000 ($\text{sig.} < 0.05$) หมายถึง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างอาชีพและภูมิภาคมีผลต่อระดับการรับรู้พัฒนาการทางสังคมของไทยสู่ความเป็นประชาธิปไตย แสดงว่ากลุ่มอาชีพที่ต่างกันในภูมิภาคที่ต่างกันมีผลต่อระดับการรับรู้พัฒนาการทางสังคมของไทยแตกต่างกัน

ผลจากการทดสอบด้วยค่าสถิติ F-test ด้วยวิธีวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบสองทาง (ANOVA) ที่ระดับนัยสำคัญ 0.05 ทำให้ได้ข้อค้นพบว่า ประชาชนที่มีอาชีพต่างกันจะมีอย่างน้อย 2 กลุ่มอาชีพที่มีระดับทัศนคติและการรับรู้เรื่องพัฒนาการทางสังคมของไทยสู่ความเป็นประชาธิปไตยในภาพรวมแตกต่างกัน ($F\text{-prob} = 0.000$) และประชาชนที่อยู่ในภูมิภาคที่ต่างกันมีระดับทัศนคติและการรับรู้เรื่องพัฒนาการทางสังคมของไทยสู่ความเป็นประชาธิปไตยในภาพรวมแตกต่างกัน ($F\text{-prob} = 0.000$) โดยมีผลกระทบร่วมระหว่างอาชีพและภูมิภาคที่แตกต่างกันต่อทัศนคติและการรับรู้เรื่องพัฒนาการทางสังคมของไทยสู่ความเป็นประชาธิปไตยในภาพรวมของประชาชน มีค่าสหสัมพันธ์ 4.713

3. ความสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมประชาธิปไตยกับพัฒนาการทางสังคมของไทย

ผลจากการวิจัย จากการทดสอบด้วยค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน (Pearson's Correlation Coefficient) พบว่า ตัวแปรวัฒนธรรมประชาธิปไตยกับตัวแปรพัฒนาการทางสังคมของไทยสู่ความเป็นประชาธิปไตย มีความสัมพันธ์กันในระดับต่ำ ($r = -0.599$) และเป็นความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม กล่าวคือ ถ้าระดับการรับรู้ของประชาชนที่มีต่อเรื่องวัฒนธรรมประชาธิปไตยอยู่ในระดับสูง ไม่ทำให้ระดับการรับรู้เรื่องพัฒนาการทาง

สังคมของไทยสู่ความเป็นประชาธิปไตยเพิ่มสูงขึ้นด้วย ในทางกลับกัน หากระดับการรับรู้ของประชาชนที่มีต่อเรื่องวัฒนธรรมประชาธิปไตยอยู่ในระดับต่ำ ไม่ทำให้ระดับการรับรู้เรื่องพัฒนาการทางสังคมของไทยสู่ความเป็นประชาธิปไตยอยู่ในระดับต่ำเสมอไป ดังข้อค้นพบที่ได้ต่อไปนี้

วัฒนธรรมประชาธิปไตยด้านที่ 1 ด้านปัจเจกชนหรือประชาชนทั่วไปมีระดับความสัมพันธ์กับพัฒนาการทางสังคมของไทยสู่ความเป็นประชาธิปไตยแตกต่างกันในแต่ละขั้นตอน ในขั้นตอนที่ 1 อำนาจที่เพิ่มขึ้นจากการได้รับทรัพยากรมีความสัมพันธ์ในระดับต่ำ ($r=.371$) ในขั้นตอนที่ 2 อำนาจที่เพิ่มขึ้นจากการได้รับแรงกระตุ้นที่เฉลียวฉลาดมีความสัมพันธ์ในระดับปานกลาง ($r=.493$) และในขั้นตอนที่ 3 อำนาจที่เพิ่มขึ้นจากกฎหมาย มีความสัมพันธ์ในระดับต่ำ ($r=.221$)

วัฒนธรรมประชาธิปไตยด้านที่ 2 ด้านข้าราชการการเมืองผู้กำหนดนโยบายและข้าราชการประจำผู้ปฏิบัตินโยบาย มีระดับความสัมพันธ์กับพัฒนาการทางสังคมของไทยสู่ความเป็นประชาธิปไตยแตกต่างกันในแต่ละขั้นตอน ในขั้นตอนที่ 1 อำนาจที่เพิ่มขึ้นจากการได้รับทรัพยากร มีความสัมพันธ์ในระดับปานกลาง ($r=.563$) ในขั้นตอนที่ 2 อำนาจที่เพิ่มขึ้นจากการได้รับแรงกระตุ้นที่เฉลียวฉลาดมีความสัมพันธ์ในระดับต่ำ ($r=.334$) และในขั้นตอนที่ 3 อำนาจที่เพิ่มขึ้นจากกฎหมาย มีความสัมพันธ์ในระดับปานกลาง ($r=.472$)

วัฒนธรรมประชาธิปไตยด้านที่ 3 ด้านการพัฒนาคุณค่าประชาธิปไตยโดยรวมมีระดับความสัมพันธ์กับพัฒนาการทางสังคมของไทยสู่ความเป็นประชาธิปไตยแตกต่างกันในแต่ละขั้นตอน ในขั้นตอนที่ 1 อำนาจที่เพิ่มขึ้นจากการได้รับทรัพยากร มีความสัมพันธ์ในระดับปานกลาง ($r=.613$) ในขั้นตอนที่ 2 อำนาจที่เพิ่มขึ้นจากการได้รับแรงกระตุ้นที่เฉลียวฉลาด มีความสัมพันธ์ในระดับปานกลาง ($r=.456$) และในขั้นตอนที่ 3 อำนาจที่เพิ่มขึ้นจากกฎหมาย มีความสัมพันธ์ในระดับปานกลาง ($r=.449$)

ผลจากการวิจัย แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรภูมิภาคกับตัวแปรอิสระในองค์ประกอบทั้ง 3 ด้าน ดังนี้ ตัวแปรภูมิภาคมีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมประชาธิปไตยในด้านของปัจเจกชนหรือประชาชนทั่วไปในระดับต่ำ ($r=.081$) มีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมประชาธิปไตยในด้านของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในระดับต่ำและมีทิศทาง

ตรงข้าม ($r = -.052$) มีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมประชาธิปไตยในด้านการพัฒนาคุณค่าประชาธิปไตยโดยรวมในระดับต่ำและมีทิศทางตรงข้าม ($r = -.050$) สรุปว่าตัวแปรภูมิภาคมีความสัมพันธ์กับตัวแปรอิสระในองค์ประกอบ 3 ด้านในระดับต่ำทั้งหมด แต่มีองค์ประกอบตัวแปรเพียงด้านเดียวที่มีความสัมพันธ์ในทางเดียวกัน ส่วนองค์ประกอบตัวแปรอีก 2 ด้านมีความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงข้าม ตามระดับนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนตัวแปรอาชีพไม่มีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมประชาธิปไตยในด้านของปัจเจกชนหรือประชาชนทั่วไป ($r = .008$) เนื่องจากไม่มีระดับนัยสำคัญทางสถิติ มีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมประชาธิปไตยในด้านของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในระดับต่ำและมีทิศทางตรงข้าม ($r = -.146$) มีความสัมพันธ์กับวัฒนธรรมประชาธิปไตยในด้านการพัฒนาคุณค่าประชาธิปไตยโดยรวมในระดับต่ำและมีทิศทางตรงข้าม ($r = -.147$) สรุปว่าตัวแปรอาชีพมีความสัมพันธ์กับตัวแปรอิสระในองค์ประกอบ 2 ด้านในระดับต่ำและความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงข้ามกัน

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรภูมิภาคกับตัวแปรตามในองค์ประกอบทั้ง 3 ขั้นตอนพบว่า ตัวแปรภูมิภาคมีความสัมพันธ์กับพัฒนาการทางสังคมของไทยในขั้นตอนที่ 1 ในระดับต่ำ ($r = .110$) มีความสัมพันธ์กับพัฒนาการทางสังคมของไทยในขั้นตอนที่ 2 ในระดับต่ำ ($r = .142$) มีความสัมพันธ์กับพัฒนาการทางสังคมของไทยในขั้นตอนที่ 3 ในระดับต่ำ ($r = .085$) สรุปว่าตัวแปรภูมิภาคมีความสัมพันธ์กับตัวแปรตามทั้ง 3 ด้านในระดับต่ำและความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตามระดับนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนตัวแปรอาชีพมีความสัมพันธ์กับพัฒนาการทางสังคมของไทยในขั้นตอนที่ 1 ในระดับต่ำและมีทิศทางตรงข้าม ($r = -.089$) มีความสัมพันธ์กับพัฒนาการทางสังคมของไทยในขั้นตอนที่ 2 ในระดับต่ำและมีทิศทางตรงข้าม ($r = -.066$) มีความสัมพันธ์กับพัฒนาการทางสังคมของไทยในขั้นตอนที่ 3 ในระดับต่ำและมีทิศทางตรงข้าม ($r = -.053$) สรุปว่าตัวแปรอาชีพมีความสัมพันธ์กับตัวแปรตามทั้ง 3 ด้านในระดับต่ำและความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางตรงข้ามกัน

4. ค่านิยมและพฤติกรรมที่สะท้อนวัฒนธรรมประชาธิปไตยปัจจุบันกับวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่อยู่ในความคาดหวังของประชาชน

ผลการวิจัยที่ได้จากการสัมภาษณ์ พบว่า ค่านิยมและพฤติกรรมที่สะท้อนวัฒนธรรมประชาธิปไตยปัจจุบันกับวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่อยู่ในความคาดหวังของประชาชนแตกต่างกันในด้านของปัจเจกชน วัฒนธรรมประชาธิปไตยเป็นไปตามความคาดหวังของประชาชนสูง ประชาชนร้อยละ 91.2 เห็นว่าตนมีอิสระในการใช้ชีวิตในสังคม ในด้านของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ไม่เป็นไปตามความคาดหวังของประชาชนมีสัดส่วนมากกว่า ประชาชนร้อยละ 70.8 ไม่เชื่อมั่นว่าข้าราชการจะใช้ทรัพยากร เวลา และเงินภาษีของประชาชนอย่างคุ้มค่า ประชาชนร้อยละ 51.2 ยังเห็นว่าข้าราชการส่วนใหญ่เคยชินอยู่ในระบบราชการไทยที่มีลักษณะ "เข้าขามเย็นขาม" ส่วนในด้านของการพัฒนาคุณค่าประชาธิปไตยโดยรวม ผลลัพธ์วัฒนธรรมประชาธิปไตยมีทั้งที่เป็นไปตามความคาดหวังและที่ไม่เป็นไปตามความคาดหวัง ประชาชนร้อยละ 59.4 เชื่อว่าภาคประชาชนได้รับการพัฒนาในระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น และสามารถเข้าไปตรวจสอบและติดตาม การทำงานของภาครัฐได้ ประชาชนร้อยละ 55.7 เชื่อมั่นว่าข้าราชการส่วนใหญ่ยึดถือในคุณค่าของอาชีพและเน้นบทบาทข้าราชการ โดยให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามหลักคุณธรรม และเชื่อมั่นเสมอว่าตนเองจะได้รับบริการอย่างดีเสมอ ในฐานะพลเมืองที่เป็นเจ้าของประเทศ ประชาชนร้อยละ 51.5 เชื่อมั่นว่าตนเองอาศัยอยู่ในวัฒนธรรมที่ส่งเสริมความเท่าเทียมกันและสามารถดำรงศักดิ์ศรีของตนไว้ได้ โดยไม่จำเป็นต้องเกรงกลัวหรือฟังอำนาจของผู้ใหญ่หรือผู้ที่อยู่เหนือกว่า ประชาชนร้อยละ 51.2 เห็นว่ารัฐบาลจะบริหารประเทศไปในทางที่เหมาะสม ส่วนประชาชนในสัดส่วนร้อยละที่เหลือไม่มีความเชื่อมั่นและเห็นว่าพัฒนาการในด้านนี้ไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง

5. อุปสรรคสำคัญของวัฒนธรรมประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยที่มีต่อการพัฒนาการทางสังคมของไทย ได้แก่ 1. ค่านิยมระบบอุปถัมภ์ 2. ช่องว่างของอำนาจ 3. ผู้นำไม่ได้ส่งเสริมคุณค่าประชาธิปไตยอย่างจริงจัง 4. ระบบราชการที่ขาดประสิทธิภาพ 5. ข้าราชการขาดอุดมการณ์และจรรยาบรรณทางวิชาชีพ 6. ประชาชนขาดความรู้ 7. การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นธรรม 8. ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการจัดการและการเมือง 9. การระบาดของคอร์รัปชัน 10. ขาดการพัฒนาต้นทุนมนุษย์และคุณภาพชีวิตที่ดีของพลเมือง

6. ตัวชี้วัดหรือแนวทางในการส่งเสริมวัฒนธรรมประชาธิปไตย

ข้อค้นพบที่ได้จากผู้ตอบแบบสอบถามและผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกทำให้ คณะผู้ศึกษาค้นหา มาตรการเพื่อเป็นทางออกในการแก้ไขประเด็นปัญหาและส่งเสริมปัจจัยดังกล่าว นำไปสู่การ ค้นพบตัวชี้วัดซึ่งจะทำให้วัฒนธรรมประชาธิปไตย มีความเข้มแข็งขึ้นและการทางสังคมมี ความก้าวหน้าสู่ความเป็นประชาธิปไตย และสามารถตอบวัตถุประสงค์วิจัยได้ โดยสามารถสรุป ปัจจัยสำคัญได้ 10 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1. คุณค่าประชาธิปไตยในสังคม 2. อำนาจที่ประชาชนได้รับ เพิ่มขึ้น 3. ผู้นำที่มีจิตใจประชาธิปไตยและจริยธรรม 4. ระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ 5. อุดมการณ์และความเป็นมืออาชีพของข้าราชการ 6. การพัฒนาความรู้ของพลเมือง 7. การ บังคับใช้กฎหมายที่ยุติธรรม 8. การบริหารแบบมีส่วนร่วม 9. จริยธรรมและธรรมาภิบาลในสังคม 10. การพัฒนามนุษย์และคุณภาพชีวิต

อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยสามารถตอบสมมติฐานวิจัยได้ดังนี้

สมมติฐานที่ 1 วัฒนธรรมประชาธิปไตยกับพัฒนาการทางสังคมของไทยที่อยู่ในการรับรู้ของประชาชนมีระดับต่ำ อยู่ในระดับสูง มีค่าเฉลี่ยรวม 3.51 ค่าเฉลี่ยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานรวม 0.933 ส่วนระดับการรับรู้พัฒนาการทางสังคมของไทยของประชาชนอยู่ในระดับสูง มีค่าเฉลี่ยรวม 3.64 ส่วนค่าเฉลี่ยส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานรวม 0.950 ดังนั้น จึงปฏิเสธสมมติฐานที่ตั้งไว้

สมมติฐานที่ 2 ระดับความเข้มแข็งของวัฒนธรรมประชาธิปไตยมีความ สัมพันธ์กับระดับความก้าวหน้าของพัฒนาการทางสังคมของไทยในทิศทางเดียวกัน และอยู่ในระดับต่ำ

ผลการวิจัยแสดงว่า ตัวแปรวัฒนธรรมประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์กับตัวแปรพัฒนาการทางสังคมของไทยสู่ความเป็นประชาธิปไตยในทิศทางตรงกันข้ามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ($r = -0.599$) เป็นความสัมพันธ์ในทางลบและเป็นความสัมพันธ์แบบทางเดียว ผลการทดสอบสมมติฐานนี้ยังพบว่า ระดับการรับรู้ความสัมพันธ์ในเรื่องวัฒนธรรมประชาธิปไตยกับพัฒนาการทางสังคมของไทยสู่ความเป็นประชาธิปไตยอยู่ในระดับสูง ดังนั้น จึงปฏิเสธสมมติฐานที่ตั้งไว้

สมมติฐานที่ 3 ค่านิยมและพฤติกรรมด้านต่างๆ ที่สะท้อนถึงวัฒนธรรมประชาธิปไตยในปัจจุบันแตกต่างจากความคาดหวังของประชาชน

ผลการวิจัยแสดงว่าค่านิยมและพฤติกรรมด้านต่างๆ ที่สะท้อนถึงวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่สำรวจได้แตกต่างจากความคาดหวังของประชาชน ในด้านของปัจเจกชน ผลลัพธ์วัฒนธรรมประชาธิปไตยเป็นไปตามความคาดหวังของประชาชนสูง ในด้านของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ผลลัพธ์วัฒนธรรมประชาธิปไตยไม่เป็นไปตามความคาดหวังของประชาชนมีสัดส่วนมากกว่า ในด้านการพัฒนาคุณค่าประชาธิปไตยโดยรวม ผลลัพธ์วัฒนธรรมประชาธิปไตยมีทั้งที่เป็นไปตามความคาดหวังและไม่เป็นไปตามความคาดหวัง ดังนั้น จึงยอมรับสมมติฐานที่ตั้งไว้

สรุปผลการวิจัย

ผลสรุปการวิจัยครั้งนี้อาศัยหลักฐานเชิงประจักษ์ที่นำไปสู่ข้อสรุปได้ว่า

1. วัฒนธรรมประชาธิปไตยและพัฒนาก้าวทางสังคมของไทยที่อยู่ในการรับรู้ของประชาชนมีระดับสูง

2. ตัวแปรต้น “วัฒนธรรมประชาธิปไตย” และตัวแปรตาม “พัฒนาก้าวทางสังคม” มีความสัมพันธ์กันในทิศทางตรงข้าม และเป็นความสัมพันธ์ในทางลบ

3. ค่านิยมและพฤติกรรมด้านต่างๆ ที่สะท้อนถึงวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่สำรวจได้ แตกต่างจากความคาดหวังของประชาชน

4. การเลือกแนวทางที่เป็นไปได้ในการส่งเสริมวัฒนธรรมประชาธิปไตยเกิดจากปัจจัยดังต่อไปนี้ ได้แก่ คุณค่าประชาธิปไตยในสังคม พลเมืองที่มีอำนาจ ผู้นำที่มีจิตใจประชาธิปไตย และจริยธรรม ระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ ข้าราชการมีอาชีพ พลเมืองที่มีความรู้ นิติธรรม การบริหารแบบมีส่วนร่วม ธรรมาภิบาลในสังคม การพัฒนามนุษย์และคุณภาพชีวิต

5. วัฒนธรรมประชาธิปไตยที่จะช่วยส่งเสริมให้ปัจเจกบุคคลได้รับความเท่าเทียมและเกิดความร่วมมือกัน เพื่อนำไปสู่การเคารพศักดิ์ศรีและคุณค่าของความเป็นมนุษย์ จำเป็นต้องอาศัยเงื่อนไขคุณค่าประชาธิปไตยต่างๆ ที่มีอยู่ก่อนแล้วในการส่งเสริมปัจจัยความเสมอภาคในระดับโครงสร้าง ซึ่งเกี่ยวข้องกับพลเมืองทุกคน

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการวิจัยเป็นไปตามข้อเสนอทางวัฒนธรรมของ Dahl (1986) Zaufanie (1998) Boutros-Ghali, UN (2002) Balkin (2004) และ Holden (2008) และจากงานวิจัยของ OECD (OECD, 2000; 2004) รวมทั้งพัฒนาก้าวทางสังคมของ Welzel and Inglehart (2008) และสนับสนุนแนวคิดเรื่องปฏิสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมประชาธิปไตยกับการพัฒนาในสังคมโลกขององค์การสหประชาชาติ (Boutros-Ghali, ใน UN, 2002) ที่ว่า วัฒนธรรมประชาธิปไตยที่แท้ดำเนินไปภายใต้โครงสร้างสถาบันที่มีจริยธรรมอันหมดจดและหมายถึง ความคิดและทัศนคติที่อดทนและเคารพในผู้อื่น ทัศนคติดังกล่าวกระตุ้นให้เกิดความเป็นพหุนิยมและความสมดุลของอำนาจโดยการเน้นที่ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของพลเมือง และไม่ใช่ความเป็นกลาง (neutral) แบบที่พยายามเกลี้ยความแตกต่างทางความคิด ความเชื่อที่ไม่สามารถลงรอยกันได้มาไว้ตรงกลาง

ข้อเสนอแนะเพื่อนำผลการวิจัยไปใช้

ข้อเสนอแนะที่เป็นมาตรการส่งเสริมวัฒนธรรมประชาธิปไตยมาจากข้อค้นพบในการศึกษา ได้แก่

1. การปรับเปลี่ยนและเสริมสร้างคุณค่าประชาธิปไตย คือ การเปลี่ยนแปลงค่านิยมและพฤติกรรมจากระบบอุปถัมภ์ไปสู่ระบบคุณธรรม
2. ผู้มีอำนาจในการปกครองและในการบริหารจัดการต้องยินยอมให้พลเมืองหรือประชาชนได้รับอำนาจเพิ่มขึ้นโดยอาศัยหลักการประชาธิปไตย
3. วัฒนธรรมประชาธิปไตยเรียกร้องผู้นำที่อุทิศตนให้กับการเสริมสร้างค่านิยมประชาธิปไตยให้นำหน้าค่านิยมอื่นจนเกิดเป็นแบบแผนหรือวัฒนธรรมทางการเมืองที่ยังรากลงลึกในอุดมการณ์ประชาธิปไตย
4. ระบบราชการต้องปฏิรูปวัฒนธรรมองค์การแบบแบบดั้งเดิมที่ครอบงำการทำงานของข้าราชการมาอย่างยาวนานจนเป็นความเคยชิน ส่งเสริมให้ข้าราชการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ปรับพฤติกรรมการทำงาน เน้นจิตสำนึกผลประโยชน์สาธารณะ
5. ส่งเสริมการให้คุณค่ากับความเป็นมืออาชีพของข้าราชการ ซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจที่เกิดจากความรู้ความสามารถ และสามารถป้องกันการแทรกแซงจากอำนาจการเมืองให้กับข้าราชการ
6. การส่งเสริมให้พลเมืองมีความรู้ เนื่องจากประชาชนที่มีการศึกษาดีจะมีค่านิยมร่วมกันในเรื่องคุณค่าเสรีและส่งเสริมคุณค่าประชาธิปไตย
7. การอาศัยเครื่องมือหรือกลไกสำคัญในการก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม เริ่มต้นที่การออกกฎหมายอย่างเป็นธรรมและจบลงที่การบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม
8. การส่งเสริมวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เข้มแข็งอย่างจริงจังเป็นทางออกที่ยั่งยืน เพราะเป็นวัฒนธรรมที่ประชาชนทั่วไปสามารถได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกัน
9. การใช้แนวคิดการตรวจสอบเรื่องความไว้วางใจของประชาชนกับความซื่อสัตย์ของข้าราชการด้วยกลไกหรือเทคโนโลยีใหม่ๆ เพื่อช่วยลดปัญหาคอร์รัปชัน
10. การปลูกฝังให้พลเมืองเกิดความตระหนักในค่านิยมที่ดี มีส่วนสำคัญในการสร้างรากฐานที่แข็งแกร่งของต้นทุนมนุษย์และคุณภาพชีวิตที่ดีของพลเมือง

การวิจัยเชิงลึกเกี่ยวกับความเชื่อมโยงระหว่างวัฒนธรรมประชาธิปไตยและพัฒนาการทางสังคมสู่ความเป็นประชาธิปไตย ประเด็นค่านิยมประชาธิปไตยและความเท่าเทียมกัน และอิทธิพลที่ส่งไปยังผลลัพธ์เรื่องธรรมาภิบาลสาธารณะยังไม่ได้มีการสำรวจอย่างเป็นระบบในวรรณกรรมด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบัน ซึ่งอาจนำไปสู่การศึกษาวิจัยต่อไปด้วยคำถามวิจัยที่ว่า “รัฐบาลที่เน้นการบริหารด้วยวัฒนธรรมประชาธิปไตยและปรัชญาศาสตร์เชิงสนับสนุน น่าจะประสบความสำเร็จในสัมฤทธิ์ผลที่คาดหวังเกี่ยวกับการจัดการวัฒนธรรมองค์การมากกว่า รัฐบาลที่ไม่ใส่ใจแนวทางการบริหารวัฒนธรรมประชาธิปไตยหรือไม่?” คำถามนี้น่าจะเป็นคำถามสำหรับการศึกษาเชิงประจักษ์ต่อไป

รายการอ้างอิง

- กมล สมวิเชียร. (2520). *ประชาธิปไตยกับสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- เกษียร เตชะพีระ. (2547). วัฒนธรรมการเมืองอำนาจนิยมแบบเป็นปฏิกิริยากับการปฏิรูปภายใต้ระบอบทักษิณ. ใน สมชาย หอมลออ (บ.ก.), *อุ้มทนายสมชาย นีละไพจิตร: บทสะท้อนวัฒนธรรมอำนาจนิยมในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: คณะทำงานปกป้องนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน.
- ชนิดา จิตตรุทธะ. (2554). *วัฒนธรรมองค์กร* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชนิดา จิตตรุทธะ. (2557). วัฒนธรรมความไว้วางใจกับจริยธรรมความซื่อสัตย์ของข้าราชการไทย. ใน *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ช.
- ชนิดา จิตตรุทธะ. (2559). *วัฒนธรรมพีระมิดกับการทำให้เป็นประชาธิปไตย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2519). *การเมือง - การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย (พ.ศ. 1893-2475)*. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- ทินพันธุ์ นาคะตะ. (2514). *รัฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ.
- สุจิต บุษงการ. (2542). *การพัฒนาทางการเมืองของไทย: ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหารสถาบันทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุจิต บุษงการ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2527). *พฤติกรรมการณ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของคนไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการเผยแพร่ผลงานวิจัย ฝ่ายวิจัยจุฬาฯ.
- อคิน รพีพัฒน์. (2546). ระบบอุปถัมภ์กับสังคมไทย. ใน *เอกสารการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าฯ*. ครั้งที่ 5 วันที่ 15-17 พฤศจิกายน 2546 ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ กรุงเทพฯ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้าฯ.

- อานนท์ อาภาภิรม. (2517). *ลักษณะสังคมและปัญหาของสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.
- Anderson, B. (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Balkin, J. M. (2004). Digital Speech and Democratic Culture: A Theory of Freedom of Expression for the Information Society. *New York University Law Review*, 70(1).
- Boutros-Ghali, B., UN. (2002). *The Interaction between Democracy and Development*. France: The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counter - balancing Economic Individualism (Public Management and Change)*. Washington D.C.: Georgetown University.
- Dahl, R. A. (1986). *Democracy, Liberty, and Equality*. Oslo: Norwegian University Press.
- Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2015). *The New Public Service: Serving, Not Steering* (3rd ed.). New York: Routledge.
- Handy, C. B. (1991). *Gods of Management* (3rd ed.). Great Britain: Business Books.
- Hofstede, G. H. (1987). *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*. Beverly Hills: Sage Pub.
- Holden, J. (2008). *Democratic Culture*. London: Magdalen House.
- Hood, C. (1991). "A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69(Spring), 3-19.
- Jittaruttha, C. (2015). Democratic Culture and Thai Societal Development: Cultural Values and Conflict Perspective on Inequality. *Proceedings*, paper presented to the 19th International Academic Conference (IIES 2015). Florence, Italy. September 16-19, pp. 346-366.

- Lewis, C. W. & Gilman, S. C. (2005). *The Ethics Challenge in Public Service* (2nd ed.). San Francisco: Jossey Bass.
- Lipset, S. M. (1988). *Democracy in Developing Countries*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Morgan, G. (1986). *Images of Organization*. California: Sage Publications.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2000). *Building Public Trust, Ethics Measures in OECD Countries*. Public Management Policy Brief no. 7 Paris, Sept.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2004). *OECD Principles of Corporate Governance*. Paris: OECD Publications Service.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (2nd ed.). Oxford: Oxford University.
- Putnam, R. D. (1973). *The Beliefs of Politicians: Ideology, Conflict and Democracy in Britain and Italy*. Save New Haven: Yale University Press.
- Putnam, R. D. (2002). *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
- Riggs, F. W. (1966). *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center Press.
- Shafritz, J. M. & Ott, J. S. (1992). *Classics of Organization Theory* (3rd ed.). Belmont, Cal: Wadsworth.
- Triandis, H. C. (1955). *Individualism and Collectivism*. Boulder: Westview.
- Welzel, C. & Inglehart, R. (2008). The Role of Ordinary People in Democratization. *Journal of Democracy*, 19, 126-40.
- Zaufanie, S. P. (1998). *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

ศักยภาพการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการ : กรณีศึกษา
นักศึกษาพิการที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง
Learning Potential of Physically Challenged
Students: The Case Study of Physically
Challenged Students at Ramkhamheang
University

รํำจวน เบญจศิริ*

Rumjuan Benjasiri

* รองศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Ph.D., Associate Professor Faculty of Economics, Ramkhamhaeng University

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาศักยภาพการเรียนรู้และตัวแปรสำคัญที่มีผลต่อศักยภาพการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง ตัวอย่างนักศึกษาพิการที่ใช้ในการศึกษาได้จากการสุ่มแบบสัดส่วนจากทุกคณะ จำนวน 170 คน การศึกษาศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการ และตัวแปรสำคัญได้แก่ พฤติกรรมในการเรียนรู้ ความต้องการและความตั้งใจจริงในการเรียน สัมพันธภาพกับผู้อื่นในการเรียนที่มหาวิทยาลัยของนักศึกษาพิการ รวมถึงแรงสนับสนุนทางสังคม และสภาพแวดล้อมในมหาวิทยาลัย พบว่า

1) นักศึกษาพิการมหาวิทยาลัยรามคำแหงมีศักยภาพในการเรียนรู้ในระดับค่อนข้างสูงถึงสูง นักศึกษาสามารถวางแผนการเรียน เลือกวิชาเรียน และค้นคว้าหาความรู้จากแหล่งข้อมูลต่างๆ ได้ดี มีการอ่านหนังสือและทำความเข้าใจเนื้อหาวิชาต่างๆ ที่เรียนมาด้วยตนเอง สามารถเรียนรู้และติดตามความรู้ต่างๆ ในวิชาที่เรียนได้เป็นอย่างดี สามารถอธิบายหลักการหรือทฤษฎีต่างๆ ที่เรียนมาได้ และสามารถตอบคำถามท้ายบทเรียนได้ถูกต้อง

2) พฤติกรรมในการเรียนรู้ สัมพันธภาพกับผู้อื่นที่เกี่ยวข้องในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการ ซึ่งเป็นตัวแปรภายใน และสภาพแวดล้อมในมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นตัวแปรภายนอก มีผลต่อศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการที่มหาวิทยาลัยรามคำแหงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยที่พฤติกรรมในการเรียนรู้ สัมพันธภาพกับผู้อื่นในการเรียน และสภาพแวดล้อมในมหาวิทยาลัย สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการที่มหาวิทยาลัยรามคำแหงคิดเป็นร้อยละ 53 ส่วนความต้องการและความตั้งใจจริงในการเรียน และแรงสนับสนุนทางสังคมไม่มีผลต่อศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการที่มหาวิทยาลัยรามคำแหงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ในการเปรียบเทียบผลของตัวแปรที่มีผลต่อศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการมหาวิทยาลัยรามคำแหง ตัวแปรสภาพแวดล้อมในมหาวิทยาลัยมีผลต่อศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการมากที่สุด (0.483) รองลงมาเป็นพฤติกรรมในการเรียนรู้ (0.164) และสัมพันธภาพกับผู้อื่นที่เกี่ยวข้องในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการที่มหาวิทยาลัย (0.094) ตามลำดับ

คำสำคัญ : ศักยภาพการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการ, การเรียนรู้ของนักศึกษาพิการที่มหาวิทยาลัย, นักศึกษาพิการที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Abstract

In this research investigation, the researcher studies the learning potential of physically challenged students at Ramkhamhaeng University (RU). The researcher also determines major variables influencing the learning potential of the students under study.

Using the proportional random sampling method, the researcher selected members of the sample population from physically challenged students registered at all faculties. A questionnaire was accordingly used to collect data from the 170 members of the sample population.

The researcher studied the variables of the learning potential of these physically challenged students; learning behaviors; needs and learning intention; relationships with others in university study; social support; and university environment.

Findings are as follows:

1) The physically challenged students exhibited learning potential at a rather high to a high level. They could plan their studies and were quite capable of selecting subjects by virtue of having searched for information from various sources. They read textbooks and understood the subjects they studied. They were able to learn very well and equally did very well in following up on the information they had learned. They could explain the principles and theories they had studied. They could do exercises involving the answering of questions at the end of lessons.

2) In respect to these physically challenged students, the researcher treated learning behaviors and relationships with others in university study as internal variables and university environment as an external variable. It was found that these variables influenced the learning potential of these students at a statistically significant level. The variables of learning behaviors, relationships with others in university study and

university environment were explanatory of changes in the learning potential of the students at 53 percent. The variables of needs and learning intention and social support did not influence the learning potential of the students at a statistically significant level.

In comparing the variables influencing the learning potential of these students, the researcher found that the variable of university environment influenced their learning potential at the highest level of 0.483. Next in descending order were the variables of learning behaviors and relationships with others in university study. These variables influenced the learning potential of the students at 0.164 and 0.094, respectively.

Keywords : learning potential of physically challenged students, learning of physically challenged students at university, physically challenged students at Ramkhamheang University

ความสำคัญของปัญหาการวิจัย

ความรู้ในด้านวิชาการเพื่อนำไปเพิ่มหรือสร้างความสามารถในการหาเลี้ยงชีพ นับเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ผู้พิการลดความด้อยโอกาสในสังคมของตนเองได้ การได้ศึกษาเล่าเรียนช่วยให้ศักยภาพของคนพิการเพิ่มขึ้น เป็นการเพิ่มโอกาสให้ผู้พิการมีทางเลือกมากขึ้นในการสร้างความสามารถของตนเองให้มีการดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข ลดการเป็นภาระให้แก่ครอบครัว สังคม และประเทศชาติลงได้ ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช พระราชทานแก่คณะกรรมการมูลนิธิธรรมาภิบาลคนพิการ เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2527 ความว่า

“งานช่วยเหลือผู้พิการนี้มีความสำคัญยิ่ง เพราะผู้พิการไม่ได้เป็นผู้ที่อยากพิการ แต่อยากช่วยเหลือตนเอง ถ้าเราไม่ช่วยเขาให้สามารถที่จะปฏิบัติงานอะไร เพื่อมีชีวิตและเศรษฐกิจของครอบครัว จะทำให้เกิดสิ่งที่หนักแก่ครอบครัว ฉะนั้น นโยบายที่จะทำคือ ช่วยเขาให้ช่วยตัวเองได้เพื่อที่จะทำให้เขาสามารถเป็นประโยชน์ต่อสังคม” (กระทรวงสาธารณสุข, 2553)

ปัจจุบันสังคมไทยได้เปิดโอกาส และยอมรับในความรู้ ความสามารถของคนพิการมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา ผู้พิการมีสิทธิ์ที่จะเลือกศึกษาเล่าเรียน หรือหาความรู้ และเลือกอาชีพได้ค่อนข้างเท่าเทียมกับคนปกติ สามารถยืนหยัดอยู่ร่วมกับบุคคลทั่วไปในสังคมได้อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี การให้การศึกษาแก่ผู้พิการ เพื่อให้มีความรู้ความสามารถนับเป็นการสร้างกำลังแรงงานเข้ามาเสริมให้กับประเทศ ในขณะที่ประเทศกำลังเข้าสู่สังคมที่มีโครงสร้างประชากรผู้สูงอายุเป็นสัดส่วนมากขึ้นขณะที่กำลังแรงงานลดลง

การจัดการเรียนการสอนให้แก่ผู้พิการในระดับอุดมศึกษานับเป็นสิ่งสำคัญ นับเป็นช่องทางหนึ่งที่จะพัฒนาศักยภาพผู้พิการให้สามารถนำความรู้และประสบการณ์ต่างๆ จากการศึกษาไปใช้ในการดำรงชีวิตและนำไปประกอบอาชีพเลี้ยงตนเอง มหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นมหาวิทยาลัยที่มีนักศึกษาพิการจำนวนมากเมื่อเทียบกับมหาวิทยาลัยอื่นๆ (สัมภาษณ์ผู้อำนวยการศูนย์บริการนักศึกษาพิการ กองกิจการนักศึกษา มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2558) การศึกษานี้จึงใช้มหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นกรณีศึกษา เพื่อได้มาซึ่งข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดการศึกษาแก่นักศึกษาพิการให้มีความรู้ความสามารถในการเรียนรู้มากยิ่งขึ้น ผลการศึกษาจะเป็นข้อมูลที่สามารถนำไปประกอบการพิจารณาวางแผนพัฒนาปรับปรุงการจัดการศึกษาให้เอื้อต่อการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการในระดับอุดมศึกษาและเป็นประโยชน์แก่ผู้รับผิดชอบทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ในด้านการพัฒนาความรู้ความสามารถผู้พิการ รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องทั่วไปในการพัฒนาศักยภาพผู้พิการให้สามารถพึ่งตนเองได้ อันนำมาซึ่งการลดภาระแก่ครอบครัวและสังคมได้อย่างยั่งยืนต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการ กรณีนักศึกษาพิการที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง
2. เพื่อศึกษาตัวแปรที่มีผลต่อศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาศักยภาพการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการ และตัวแปรที่มีผลต่อศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการ โดยใช้นักศึกษาพิการที่มหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นกรณีศึกษา ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเป็นข้อมูลในช่วงภาคเรียนที่ 1 และ 2 ปีการศึกษา 2557 และภาคเรียนที่ 1 ปีการศึกษา 2558

ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

1. ทฤษฎีการเรียนรู้

ทฤษฎีการเรียนรู้ประกอบด้วย ทฤษฎีการเรียนรู้จากการเก็บข้อมูล ทฤษฎีโดยใช้การโยกย้ายปรับเปลี่ยนข้อมูล ทฤษฎีของความกระตือรือร้น ทฤษฎีการเรียนรู้แบบการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ทฤษฎีการเก็บข้อมูลและดำเนินการจัดการข้อมูล และทฤษฎีการสร้างองค์ความรู้ด้วยตนเอง ซึ่งในแต่ละทฤษฎีมีแนวคิดดังต่อไปนี้ (ทฤษฎีการเรียนรู้, ม.ป.ป.)

1.1 ทฤษฎีการเรียนรู้จากการเก็บข้อมูล (Retention Theory) มีแนวคิดว่าความสามารถในการเรียนรู้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการเก็บข้อมูล (การจดจำ) และเรียกข้อมูลที่เก็บเอาไว้กลับคืนมา การเรียนรู้ที่เกิดขึ้นยังเกิดจากรูปแบบของข้อมูลที่จัดเก็บ ความมากมายของข้อมูล

1.2 ทฤษฎีการเรียนรู้โดยใช้การโยกย้ายปรับเปลี่ยนข้อมูล (Transfer Theory) เป็นการเรียนรู้จากการใช้ความเชื่อมโยงระหว่างความเหมือนหรือความเกี่ยวข้องระหว่างข้อมูลใหม่กับข้อมูลเก่า การเรียนรู้ตามทฤษฎีนี้ขึ้นอยู่กับข้อมูลขั้นต้นที่เก็บเอาไว้ด้วยเช่นกัน

1.3 ทฤษฎีของความกระตือรือร้น (Motivation Theory) อธิบายว่าความสามารถในการเรียนรู้ขึ้นอยู่กับความตั้งใจที่จะเรียนรู้ ซึ่งเป็นผลมาจากความชอบ ความสนใจ ความกังวล ประสบการณ์ จากการประสบความสำเร็จและผลที่จะได้รับจากการกระทำ จะเกิดความกระตือรือร้นเมื่อรู้สึกว่าการทำอะไรแล้วได้ผลดีประสบความสำเร็จ

1.4 ทฤษฎีการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง (Active Participation Theory) ทฤษฎีนี้มีข้อสรุปว่า ความสามารถในการเรียนรู้ขึ้นอยู่กับความอยากหรือความต้องการที่จะเรียนรู้ และมีส่วนร่วม ถ้ามีความอยากเรียนรู้ และอยากมีส่วนร่วมมาก ความสามารถในการเรียนรู้ก็จะมีมากขึ้น

1.5 ทฤษฎีการเรียนรู้จากการเก็บรวบรวมและการดำเนินการจัดการกับข้อมูล (Information Processing Theory) ทฤษฎีนี้ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

- ความสามารถในการจำระยะสั้นของสมองซึ่งมีขีดจำกัด สามารถเก็บข้อมูลเป็นกลุ่มก้อน (Chunking) ได้ประมาณ 7 ข้อมูล หรือ 5-9 คือ 7 บวกลบ 2 ข้อมูล ก้อนนี้เป็นข้อมูลที่มีความหมาย อาจเป็นตัวเลขหรือคำพูด หรือตำแหน่งของตัวหมากรุก หรือใบหน้าคน เป็นต้น

- ส่วนที่ 2 มาจาก Test-Operate-Test-Exit (TOTE) ทฤษฎีนี้ต้องมีการประเมินว่า ได้มีการกระทำที่บรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ ถ้าไม่บรรลุวัตถุประสงค์ จะต้องมีการกระทำหรือปฏิบัติการใหม่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา

1.6 ทฤษฎีการสร้างองค์ความรู้ด้วยตนเอง (Constructionism) มีแนวคิดว่าการศึกษามีความสำคัญต่อเนื่องไปถึงระบบโครงสร้างของสังคม เด็กที่ได้รับการสอนด้วยวิธีเดียวหรือแบบเดียว จะเสียโอกาสในการพัฒนาด้านอื่น เช่นเดียวกับสังคมถ้าหากมีรูปแบบเพียงแบบเดียว ก็จะมีโอกาสที่จะมีโครงสร้างหรือพัฒนาไปในด้านอื่นเช่นกัน Constructionism เป็นรูปแบบที่ผู้เรียนเป็นผู้สร้างความรู้ ไม่ใช่เป็นผู้รับอย่างเดียว จะเรียนรู้เองจากประสบการณ์สิ่งแวดล้อมภายนอก นำข้อมูลกลับเข้าไปในสมอง ผสมผสานกับความรู้ภายในที่มีอยู่แล้ว แสดงความรู้ออกมาสู่สิ่งแวดล้อมภายนอก ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับโอกาสและวัสดุที่จะใช้ในการเรียนการสอน ที่เด็กสามารถนำไปสร้างความรู้ให้เกิดขึ้นภายในตัวเด็กเองได้ ครูต้องเข้าใจธรรมชาติของกระบวนการเรียนรู้ที่เด็กกำลังเรียนรู้อยู่ และช่วยเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้นั้นให้เป็นไปได้ดีขึ้นตามธรรมชาติของเด็กแต่ละคน ครูจะหาทางพัฒนาและสร้างวัสดุอุปกรณ์หรือหาวิธีที่จะใช้อุปกรณ์การเรียนการสอนที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์ เพื่อสร้างให้ผู้เรียนสร้างโครงสร้างของความรู้ขึ้นเอง

ทฤษฎี Constructionism นี้พัฒนาขึ้นโดย Professor Seymour Papert แห่ง Massachusetts Institute of Technology อธิบายทฤษฎีคอนสตรัคชันนิสซึมของ ซีมัวร์ พาร์เพิร์ท (Seymour Papert) และมิทเชล เรสแน็ก (Mitchel Resnick) ว่าเป็นทฤษฎีการศึกษา การเรียนรู้ที่มีพื้นฐานอยู่บนกระบวนการสร้าง 2 กระบวนการด้วยกัน (Seymour Papert, ม.ป.ป.; ทฤษฎีการเรียนรู้. ม.ป.ป.) คือ

1) กระบวนการเรียนรู้จากการสร้างความรู้ขึ้นใหม่ด้วยตัวเองของผู้เรียน เกิดขึ้นจากการแปลความหมายประสบการณ์ที่ได้รับ ไม่ได้เกิดขึ้นจากข้อมูลที่ได้รับเข้ามาในสมองเท่านั้น

2) สิ่งที่มีความหมายกับผู้เรียน คือ กระบวนการการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยผู้ให้ความรู้ต้องเข้าใจธรรมชาติของกระบวนการเรียนรู้ของผู้เรียน และช่วยเสริมสร้างหรือคิดค้นสิ่งอื่นๆ เพื่อให้กระบวนการเรียนรู้นั้นดำเนินไปได้ด้วยดีตามธรรมชาติของเด็กแต่ละคน การให้ความรู้และคิดค้นแต่วิธีการสอนให้ได้ผลไม่ใช่วิธีที่เกิดประโยชน์กับผู้เรียน

ทฤษฎีคอนสตรัคชันนิสซึม (Constructionism) หรือทฤษฎีการสร้างองค์ความรู้ด้วยตนเองเป็นทฤษฎีการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นผู้สร้างองค์ความรู้ด้วยตนเอง ไม่ใช่มาจากการสอนของครูหรือผู้สอนเพียงอย่างเดียว เป็นการให้การศึกษาด้วยการดึงเอาความรู้ออกมาจากเด็ก การเรียนรู้จะเกิดขึ้นได้ดีเมื่อผู้เรียนได้ลงมือกระทำด้วยตนเอง (Learning by doing) ให้เด็กทำกิจกรรมต่างๆ ให้โอกาสเด็กมีส่วนร่วมในกิจกรรม ทำให้เกิดกระบวนการสร้างความรู้ นอกจากนี้ยังเชื่อว่าความรู้เกิดขึ้นจากประสบการณ์ภายนอก ผู้เรียนจะสามารถเก็บข้อมูลจากสิ่งแวดล้อมภายนอกและเก็บเข้าไปเป็นโครงสร้างของความรู้ภายในสมองของตนเอง ขณะเดียวกันก็สามารถเอาความรู้ภายในที่มีอยู่แสดงออกมาให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมภายนอกได้โดยจะเกิดเป็นวงจรต่อไปเรื่อยๆ ได้ การให้ประสบการณ์ที่ถูกต้องกับเด็กเป็นการแสดงให้เด็กเห็นถึงวิธีที่ถูกต้องที่จะทำกิจกรรมต่างๆ หรือบอกคำตอบที่ถูกต้องให้กับเด็ก (ทฤษฎีการสร้างองค์ความรู้ด้วยตนเอง, ม.ป.ป.) สิ่งที่เกิดจากความคิดและการกระทำของตนเองจะมีความหมายกับตนเอง ก่อให้เกิดความยั่งยืนในการเรียนรู้และพัฒนาการการค้นหาคำความรู้แก่ผู้เรียน

จากแนวคิดทฤษฎีดังกล่าวสรุปได้ว่า การเรียนรู้ของบุคคลเกิดจากการเก็บข้อมูล การจดจำข้อมูล และการนำข้อมูลที่จัดเก็บทั้งใหม่และเก่ามาเชื่อมโยงบูรณาการสร้างข้อสรุปเป็นองค์ความรู้ได้ด้วยตนเอง ซึ่งขึ้นอยู่กับว่า บุคคลนั้นมีความต้องการที่จะเรียนรู้ และต้องการที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการเรียนรู้ด้วยความกระตือรือร้น มุ่งมั่นตั้งใจ และขยันหมั่นเพียร

2. ทฤษฎีการสนับสนุนทางสังคม (Social support)

งานการศึกษาของ Corey M. Clark. (n.d.) พบว่า แรงสนับสนุนทางสังคมเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่มีผลต่อสุขภาพทางกายและความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคล มีผลทำให้บุคคลต่อสู้กับความเครียดได้สำเร็จ การรับรู้ว่าคุณค่าต่อผู้อื่นเป็นปัจจัยทางจิตวิทยาที่สำคัญ ในการช่วยให้บุคคลลืมสิ่งที่เป็นด้านลบของชีวิต แรงสนับสนุนทางสังคมไม่เพียงแต่จะช่วยปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น ยังมีผลต่อระบบภูมิคุ้มกันของร่างกายด้วยแรงสนับสนุนทางสังคมจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการป้องกันอาการที่ไม่ดี เช่น ความเครียดจากการพัฒนา ประสบการณ์ทางสังคมเป็นสิ่งสำคัญมากในการทำนายความเป็นอยู่ที่ดีของทุกคนตั้งแต่เด็กไปจนถึงคนชรา Cohen & Willis (1985, pp.310-357 cited in Corey M. Clark (n.d.)) ได้ศึกษาเรื่องแรงสนับสนุนมาเป็นเวลาสองถึงสามทศวรรษ พบความสัมพันธ์ระหว่างแรงสนับสนุนทางสังคมและสุขภาพทางกายซึ่ง Corey M. Clark มีความเห็นว่าการวิจัยของ Cohen & Willis นี้เป็นการวิจัยที่เน้นศึกษาเจาะจงมากไปและใช้ตัวอย่างน้อย ตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาจึงไม่สามารถสรุปเป็นกฎทั่วไปของประชากรได้ การที่ยังคงมีการศึกษาอย่างต่อเนื่องในความสัมพันธ์ระหว่างการสนับสนุนทางสังคมและสุขภาพกายจะทำให้เข้าใจเกี่ยวกับผลที่ดีของแรงสนับสนุนทางสังคมที่มีต่อร่างกายและจิตใจมากขึ้น รวมถึงชีวิตที่ดีขึ้น มีการศึกษาหลายชิ้น พบว่า ถ้ามีระดับแรงสนับสนุนทางสังคมสูงต่อทุกคน ก็จะเป็นประโยชน์ต่อสุขภาพโดยรวมในระยะยาว Corey M. Clark อ้างการศึกษาของ Horton & Wallander (2001) ว่า แม่ซึ่งมีลูกพิการและต้องรับผิดชอบดูแลลูกพิการนั้นจะมีความต้องการการสนับสนุนทางสังคมมาก แม่จะรู้สึกเป็นภาระหนักมากและต้องเผชิญกับความต้องการทางสังคมอื่นๆ ในเวลาเดียวกัน เช่น ต้องการงานไปพร้อมกัน แรงสนับสนุนทางสังคมสามารถลดความเครียดจากการที่ต้องดูแลลูกพิการได้ โดยความเครียดนี้สัมพันธ์กับความสามารถในการช่วยเหลือตนเองได้ของลูกที่มีความพิการ ลูกพิการที่แม่ต้องดูแลรับผิดชอบ ช่วยเหลือตนเองได้น้อยความเครียดของแม่จะมากการสนับสนุนจากผู้อื่นโดยเฉพาะจากสมาชิกในครอบครัว มีผลต่อแม่ในการปรับตัวต่อความต้องการของสภาพแวดล้อม Corey M. Clark ยังพบอีกว่า แรงสนับสนุนทางสังคมมีผลต่อทุกคนในสังคมตั้งแต่เด็กจนถึงคนชรา ขณะเดียวกัน ทุกคนในสังคมก็สามารถเป็นแรงสนับสนุนทางสังคมได้ โดยเป็นผู้นำสภาพแวดล้อมในด้านบวกและสนับสนุนส่งเสริมโดยเฉพาะบุคคลที่สำคัญคือสมาชิกในครอบครัว จำนวนแรงสนับสนุนที่เป็นไปได้ในสภาพแวดล้อมสำหรับบุคคล สามารถวัดจากแรง

สนับสนุนซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 6 ประเภทและกำหนดคะแนนในแต่ละประเภทและหาค่าเฉลี่ย คะแนนเฉลี่ยที่สูงที่สุด หมายถึง ในชีวิตของบุคคลนั้นมีแรงสนับสนุนทางสังคมสูงซึ่งจะลดโอกาสในการสร้างสิ่งที่เป็นผลลบต่อสุขภาพของบุคคลนั้น

Gregory S. Beattie จาก Rochester Institute of Technology ซึ่งเป็น Peer Commentary ในงานการศึกษาของ Corey M. Clark เรื่อง "Relations Between Social Support and Physical Health," (Clark, C. M., n.d.) เห็นว่า งานศึกษาการสนับสนุนทางสังคมและสุขภาพทางกายโดยศึกษาคนวัยรุ่น วัยกลางคนและวัยชราของ Corey M. Clark นี้ ยังไม่ได้อธิบายถึงการสนับสนุนทางสังคม 6 ประเภท ได้แก่ 1) การสนับสนุนจากคนรัก จากสามีหรือจากภรรยา 2) การสนับสนุนจากกลุ่มคนหรือเพื่อนๆ 3) การเห็นคุณค่าจากคนอื่น 4) การให้การสนับสนุนยอมรับ 5) การแนะนำสนับสนุนชี้แนะ และ 6) การสนับสนุนในด้านอารมณ์

ส่วน Cobb (1976, p. 93) กล่าวว่า แรงสนับสนุนทางสังคมมี 3 ประเภท คือ

1) แรงสนับสนุนทางด้านอารมณ์ เป็นความรู้สึกว่าตนเองได้รับความรัก การดูแลเอาใจใส่ ส่วนใหญ่จะได้รับจากบุคคลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด มีความสัมพันธ์ลึกซึ้งต่อกัน

2) การยอมรับและเห็นคุณค่า เป็นความรู้สึกว่าตนเองมีคุณค่า บุคคลอื่นยอมรับและเห็นคุณค่าของตน

3) การเป็นส่วนหนึ่งของสังคม เป็นปรากฏการณ์ที่ทำให้ตนเองทราบว่าเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายทางสังคมและความผูกพันซึ่งกันและกัน

3. ทฤษฎีความต้องการของมนุษย์

โจฮัน กอลตุง (Johan Galtung, 1980) มีแนวคิดว่านอกจากการบริโภคและอุปโภค วัตถุประสงค์แล้ว มนุษย์ยังมีความต้องการที่แฝงเร้นและฝังลึกอยู่ในจิตใจอีกหลายประการ ความต้องการพื้นฐานของมนุษย์แบ่งออกได้เป็น 4 ด้าน คือ

1) ความต้องการด้านความมั่นคงปลอดภัย (Security needs) เป็นความต้องการที่มนุษย์ทุกคนต้องการความอยู่รอด และหลีกเลี่ยงความขัดแย้งแบบรุนแรง (Avoid violence) ทั้งในระดับบุคคลต่อบุคคล

2) ความต้องการด้านสวัสดิภาพของชีวิต (Welfare needs) เพื่อไม่ให้มนุษย์มีชีวิตที่เป็นทุกข์ มนุษย์ต้องการปัจจัยด้านอาหาร น้ำ อากาศ เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค การศึกษา เรียนรู้และเครื่องผ่อนแรงต่างๆ

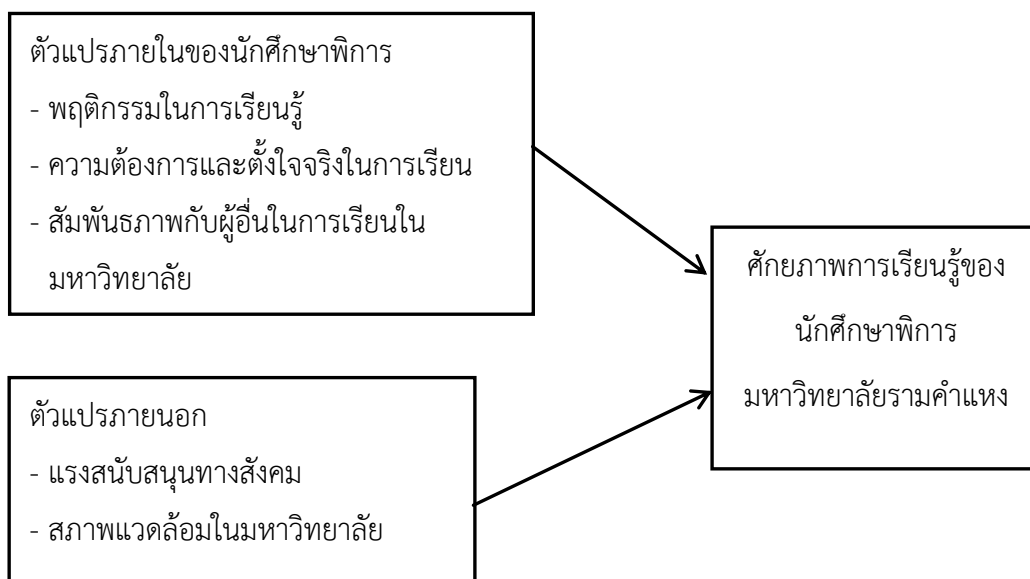
3) ความต้องการทางด้านอัตลักษณ์ (Identity needs) เป็นความต้องการการได้รับการยอมรับและอยู่ร่วมกับผู้คนในสังคมอย่างผูกพันใกล้ชิด ไม่มีความรู้สึกที่ตนเองถูกแปลกแยก (void alienation) อันจะส่งผลในด้านการแสดงออกทางความรู้ความสามารถ การมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีงาม มีความกระตือรือร้นในการประกอบสัมมาอาชีพ มีความรักครอบครัวญาติมิตร การแสดงออกทางการเมือง การสันทนาการการชื่นชมกับความสวยงามของธรรมชาติ การพักผ่อน การท่องเที่ยว และที่สำคัญยิ่ง คือ การรักษาอัตลักษณ์ในการปฏิบัติธรรมตามศรัทธาแห่งตน

4) ความต้องการด้านเสรีภาพ (Freedom needs) คือ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การเลือกหรือการตัดสินใจเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกบังคับ (Avoid repression)

จากทฤษฎีดังกล่าวสรุปได้ว่า มนุษย์ทุกคนต้องการการยอมรับจากคนในสังคม ซึ่งการยอมรับนี้เป็นแรงสนับสนุนทางสังคมที่มีผลต่อสุขภาพทางกายและจิตใจ ทำให้บุคคลสามารถดำเนินชีวิตหรือทำกิจกรรมต่างๆ ตามที่ต้องการร่วมกับผู้คนในสังคมโดยไม่รู้สึกแปลกแยก แรงสนับสนุนทางสังคมทำให้ความเครียดลดลง ลดโอกาสในการสร้างสิ่งที่เป็นผลลบต่อสุขภาพ และสร้างความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคล

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การศึกษานี้ได้นำทฤษฎีการเรียนรู้ ทฤษฎีการสนับสนุนทางสังคม และทฤษฎีความต้องการของมนุษย์ในด้านอัตลักษณ์ มาปรับใช้ในการศึกษาศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการ ตัวแปรที่มีผลต่อศักยภาพในการเรียนรู้แบ่งออกได้เป็นสองกลุ่ม คือ ตัวแปรภายในของนักศึกษาพิการและตัวแปรภายนอกของนักศึกษาพิการ ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประชากรที่ใช้ในการวิจัย

ประชากร คือ นักศึกษาพิการทุกประเภทที่กำลังศึกษาอยู่ในคณะต่างๆ ที่มหาวิทยาลัยรามคำแหงในขณะที่กำลังศึกษานี้มีจำนวน 298 คน จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยกำหนดด้วยวิธีของ Taro Yamane (1967) ได้จำนวนตัวอย่างนักศึกษาพิการที่ใช้ในการวิจัยจำนวน 170 คน เลือกตัวอย่างโดยการสุ่มแบบเจาะจงตามสัดส่วนนักศึกษาที่กำลังศึกษาอยู่ในแต่ละคณะ

2. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลและคุณภาพของเครื่องมือ

งานวิจัยนี้ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการสอบถามและสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง โดยถามตามข้อคำถามในแบบสอบถาม แบบสอบถามประกอบด้วย 3 ส่วน ส่วนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของนักศึกษาพิการ ส่วนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับศักยภาพในการเรียนรู้ และส่วนที่ 3 เป็นคำถามเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อศักยภาพในการเรียนรู้ ตามกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

การพัฒนาแบบสอบถาม เป็นการทดสอบเก็บข้อมูล 20 ชุด เพื่อพิจารณาว่าผู้ตอบเข้าใจในข้อคำถามเหมือนกันหรือไม่ คำถามชัดเจนเข้าใจง่ายและคำถามไม่ยากเกินไปที่จะตอบหรือไม่ การทดสอบนี้พบว่า นักศึกษาพิการส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าชั้นเรียน ด้วยความพิการของร่างกายที่ไม่สะดวกในการเดินทางมาเรียน และส่วนใหญ่ต้องมีผู้ดูแลติดตามมาด้วย ประกอบกับมหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นตลาดวิชา ไม่มีการบังคับให้เข้าชั้นเรียน นักศึกษาพิการส่วนใหญ่จะศึกษาด้วยตนเองจากตำรา จากการบันทึกเทปการสอนย้อนหลัง ซึ่งมหาวิทยาลัยได้จัดให้มีการบันทึกเทปการเรียนการสอนในวิชาต่างๆ และนำใส่ไว้ในเว็บไซต์ของมหาวิทยาลัย นักศึกษาสามารถเรียนหรือทบทวนวิชาที่เรียนก็รอบก็ได้ จากการทดสอบแบบสอบถาม พบว่า ข้อคำถามในเรื่องสัมพันธภาพของนักศึกษากับอาจารย์ กลุ่มตัวอย่างตอบไม่ได้ เนื่องจากไม่ค่อยได้เข้าชั้นเรียน การวิจัยนี้จึงได้ตัดข้อคำถามในประเด็นนี้ออกจากพฤติกรรมในการเรียนดังกล่าว จากการที่นักศึกษาพิการส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าชั้นเรียนดังกล่าว ความยากในการหาหรือพบตัวอย่างเพื่อใช้ในการศึกษารวมถึงปัญหาในการติดต่อสื่อสารและการให้ข้อมูลของนักศึกษาพิการ การวิจัยนี้ใช้เวลาในการเก็บข้อมูลภาคสนามมากกว่าที่กำหนด ส่วนใหญ่ต้องเก็บข้อมูลในช่วงเวลาที่นักศึกษาพิการเข้ามาสอบที่มหาวิทยาลัย ดำเนินการเก็บข้อมูลในช่วงเดือน

กรกฎาคม 2558 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2559

การพัฒนาคุณภาพเครื่องมือ (มาตรวัด)

มาตรวัดที่ใช้ในการวัดศักยภาพการเรียนรู้ และปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อศักยภาพในการเรียนรู้ เป็นการสร้างข้อคำถามจากทฤษฎี และนำแบบสอบถามให้ผู้เชี่ยวชาญในด้านการเรียนรู้ ตรวจสอบปรับแก้ไข มาตรวัดจึงมี Content validity สามารถวัดได้ตรงและครอบคลุมเนื้อหาสำคัญในสิ่งที่ต้องการวัด ในด้านความเชื่อมั่น (Reliability) มาตรวัดตัวแปรทุกตัวมีค่าสัมประสิทธิ์แอลฟามากกว่า 0.7 ดังแสดงในตาราง แสดงว่ามาตรวัดที่ใช้มีความน่าเชื่อถือในการวัดสิ่งที่ต้องการวัด (Robert A. Perterson, 1994, pp. 381-391)

ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของมาตรวัดที่ใช้ในการศึกษา

มาตรวัด	Cronbach's Alpha
ศักยภาพการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการ	0.88
พฤติกรรมในการเรียนรู้	0.85
ความต้องการและตั้งใจจริงในการเรียน	0.91
สัมพันธภาพกับผู้อื่นในการเรียนในมหาวิทยาลัย	0.85
แรงสนับสนุนทางสังคม	0.90
สภาพแวดล้อมในมหาวิทยาลัย	0.90

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์เพื่อทดสอบความเชื่อมั่นของมาตรวัดที่ใช้ในการวิจัยนี้ ใช้ Reliability Analysis หาค่า Cronbach's Alpha ตามสมการดังนี้

$$\alpha = \frac{K}{K-1} \left[1 - \frac{\sum S_i^2}{S_t^2} \right]$$

โดยที่	α	=	ความเชื่อมั่น
	K	=	จำนวนข้อ
	$\sum S_i^2$	=	ผลรวมความแปรปรวนของคะแนนแต่ละข้อ
	S_t^2	=	ความแปรปรวนของคะแนนรวม

สมการในการวิเคราะห์ศักยภาพในการเรียนรู้ประกอบด้วยตัวแปรดังนี้

$$TPO = a + b_1 TBE + b_2 TDE + b_3 TRE + b_4 TSO + b_5 TEN$$

โดยที่

TPO	=	ศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการในมหาวิทยาลัยรามคำแหง
TBE	=	พฤติกรรมในการเรียนรู้
TDE	=	ความต้องการและตั้งใจจริงในการเรียน
TRE	=	สัมพันธภาพกับผู้อื่นในการเรียนในมหาวิทยาลัย
TSO	=	แรงสนับสนุนทางสังคม
TEN	=	สภาพแวดล้อมในมหาวิทยาลัย
a	=	ค่าคงที่
b	=	สัมประสิทธิ์ของตัวแปร

นิยามปฏิบัติการ (Operational definition) ในการวิจัยมีดังนี้

ศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการ หมายถึง ความสามารถของนักศึกษาในการเรียนรู้โดยสามารถรับรู้จากการเรียน สามารถเข้าใจเนื้อหาในบทเรียน ค้นคว้าหาความรู้จากแหล่งข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ด้วยตนเอง สามารถตอบคำถามหรือทำแบบฝึกหัดได้ถูกต้อง มีการวางแผนการเรียนรู้ติดตามการเรียน ได้รับความรู้จากวิชาที่เรียนมาเป็นอย่างดี

พฤติกรรมในการเรียนรู้ หมายถึง ลักษณะนิสัยในการเรียนที่ทำให้นักศึกษามีความรู้ตามเนื้อหาสาระของหลักสูตรที่เรียน ได้แก่ มีการเตรียมพร้อมที่จะเรียนโดยการอ่านหนังสือในเรื่องที่จะเรียนก่อนเข้าชั้นเรียน เมื่อเรียนแล้วมีการทบทวนบทเรียนนั้นในทุกวิชา คอยติดตาม

ข้อมูลข่าวสารในวิชาที่เรียนและงานที่อาจารย์ประจำวิชาอธิบาย ฝึกทำแบบฝึกหัด มีการค้นคว้าหาความรู้ที่เกี่ยวข้องกับวิชาที่เรียนเพิ่มเติมจากแหล่งข้อมูลต่างๆ

ความต้องการและความตั้งใจจริงในการเรียนรู้ คือ ความต้องการเป็นผู้มีความรู้ มีความพยายามในการเรียน ไม่ย่อท้อหรือเบื่อเรียนแม้จะมีปัญหาอุปสรรค ขอบในวิชาหรือขณะที่เรียนต้องการเรียนให้จบและนำความรู้ที่ได้จากการเรียนไปใช้ในการทำงานหารายได้

สัมพันธ์ภาพกับผู้อื่นในการเรียนในมหาวิทยาลัย หมายถึง การมีความรักความพอใจในเพื่อนที่เรียนด้วยกัน เพื่อนที่เรียนด้วยกันเป็นเพื่อนที่พูดคุยกันได้ทุกเรื่อง มีนิสัยดี ช่วยเหลือกันในการทำกิจกรรมต่างๆ ในมหาวิทยาลัย ไม่เอาเปรียบกัน และรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น

แรงสนับสนุนทางสังคม คือ การได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากพ่อแม่ ญาติ หรือคนรักในด้านการเงิน ด้านจิตใจ ให้นักศึกษามีกำลังใจต่อสู้ปัญหาอุปสรรคในการเรียน มีความภูมิใจในการเรียนและแรงผลักดันจากแบบอย่างของบุคคลผู้พิการในสังคมให้เกิดความมุ่งมั่นศึกษาเล่าเรียนให้สำเร็จ

สภาพแวดล้อมในมหาวิทยาลัย คือ อาคารสถานที่ที่มีความสะดวกสบายในการเรียนที่มหาวิทยาลัยของนักศึกษาพิการ ระเบียบ กฎ และข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่เอื้อต่อการศึกษ การให้บริการของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับนักศึกษาพิการ บรรยากาศในการเรียนการสอนที่ทำให้รู้สึกว่่านักศึกษาพิการไม่แตกต่างไปจากนักศึกษาทั่วไป

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ ได้แก่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน สถิติพรรณนา (Descriptive Statistics) Pearson Correlations และการหาตัวแปรที่มีผลต่อความสามารถในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการ ใช้การวิเคราะห์ถดถอยพหุ (Multiple Regression)

ผลการวิจัย

ผลการสำรวจพบว่า ตัวอย่างในการศึกษาส่วนใหญ่เป็นชาย คิดเป็นร้อยละ 67.6 เรียนอยู่ที่คณะมนุษยศาสตร์มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 25 รองลงมาเป็นคณะนิติศาสตร์ คิดเป็นร้อยละ 17 คณะรัฐศาสตร์ คิดเป็นร้อยละ 14.8 คณะบริหารธุรกิจ คิดเป็นร้อยละ 10.2 และคณะอื่นๆ มีไม่เกินร้อยละ 10 กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เรียนอยู่ในชั้นปีที่ 1 ถึง 3 คิดเป็นร้อยละ 73.5 ทำงานด้วยเรียนด้วยคิดเป็นร้อยละ 62.8 ส่วนใหญ่เป็นพนักงานบริษัทเอกชน ทำงานส่วนตัวหรือขายของและนวดแผนไทย นักศึกษาพิการคิดเป็นร้อยละ 47.7 ใช้เงินของตนเองในการเรียนที่

มหาวิทยาลัย รองลงมาเป็นการใช้เงินของพ่อแม่ คิดเป็นร้อยละ 34.9 และได้รับทุนการศึกษา คิดเป็นร้อยละ 11.6

ผลการวิเคราะห์ลักษณะของตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา พบว่า ศักยภาพการเรียนรู้ (TPO) มีค่าเฉลี่ย 57.883 พฤติกรรมในการเรียนรู้ (TBE) มีค่าเฉลี่ย 28.948 ความต้องการและตั้งใจจริงในการเรียนรู้ (TDE) มีค่าเฉลี่ย 73.538 สัมพันธภาพกับผู้อื่นในการเรียนในมหาวิทยาลัย (TRE) มีค่าเฉลี่ย 32.390 แรงสนับสนุนทางสังคม (TSO) มีค่าเฉลี่ย 60.793 และสภาพแวดล้อมในมหาวิทยาลัย (TEN) มีค่าเฉลี่ย 70.041

ตัวแปรอิสระทุกตัวที่ศึกษา มีความสัมพันธ์กับตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญ ในด้านความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระด้วยกันนั้น ตัวแปรความต้องการและตั้งใจจริงในการเรียนกับสภาพแวดล้อมในมหาวิทยาลัยมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญสูงมาก (ค่า $r = 0.996$) ส่วนอีก 2 คู่มีความสัมพันธ์กันไม่สูงมากนัก คือ ตัวแปรความต้องการและตั้งใจจริงในการเรียนกับตัวแปรแรงสนับสนุนทางสังคม ($r = 0.722$) และอีกคู่คือ สภาพแวดล้อมในมหาวิทยาลัยกับแรงสนับสนุนทางสังคม ($r = 0.725$)

การศึกษานี้แก้ปัญหาการเกิด Multicollinearity โดยการเลือกใช้ตัวแปรใดตัวแปรหนึ่ง ที่สัมพันธ์กันสูง เข้าสมการในการวิเคราะห์เพียงตัวเดียว การวิเคราะห์ได้ตัดตัวแปรความต้องการและตั้งใจจริงออกจากสมการ โดยเลือกตัวแปรสภาพแวดล้อมในมหาวิทยาลัยเข้าสมการทำการวิเคราะห์ ได้ผลการวิเคราะห์ ดังแสดงในตารางที่ 1 และ 2

ตารางที่ 1 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุ (Multiple Regression)

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
(Constant)	7.485	5.022	.483	1.490	.138
TBE	.759	.108	.164	7.024	.000
TRE	.241	.104	.094	2.323	.022
TSO	.103	.099	.180	1.039	.301
TEN	.188	.088	.483	2.134	.035

ระดับนัยสำคัญ 0.05

ตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์ค่าการทำนายสมการที่ศึกษา

R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Durbin-Watson	F	Sig.
.728 ^a	.530	.515	10.05745	1.727	37.423	0.000

หมายเหตุ : ตัวแปรทำนายคือ ตัวคงที่ TEN, TBE, TRE, TSO และตัวแปรตาม คือ TPO

จากตารางที่ 1 พบว่า ตัวแปรที่มีผลต่อศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการที่มหาวิทยาลัยรามคำแหงอย่างมีนัยสำคัญ คือ พฤติกรรมในการเรียนรู้ (TBE) สัมพันธ์ภาพกับผู้อื่นที่เกี่ยวข้องในการเรียนรู้ในมหาวิทยาลัย (TRE) และสภาพแวดล้อมในมหาวิทยาลัย (TEN) ส่วนตัวแปรแรงสนับสนุนทางสังคม (TSO) ไม่มีผลต่อศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการในมหาวิทยาลัยรามคำแหงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ จากตารางที่ 1 และ 2 สมการของศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการในมหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นดังนี้

$$\text{TPO} = 0.759 \text{ TBE} + 0.241 \text{ TRE} + 0.188 \text{ TEN} \quad \dots\dots\dots(1)$$

(7.024**) (2.323*) (2.134*)

$$R^2 = 0.530 \quad F = 37.423 \quad DW = 1.73 \quad \text{Adj } R^2 = 0.51$$

* ระดับนัยสำคัญ 0.05

** ระดับนัยสำคัญ 0.01

จากสมการอธิบายได้ว่า พฤติกรรมในการเรียนรู้ (TBE) สัมพันธ์ภาพกับผู้อื่นในการเรียนในมหาวิทยาลัย (TRE) และสภาพแวดล้อมในมหาวิทยาลัย (TEN) สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงของศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการในมหาวิทยาลัยรามคำแหงได้ร้อยละ 53 หมายความว่า พฤติกรรมในการเรียนรู้เปลี่ยนแปลงไป 1 หน่วย จะทำให้ศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการในมหาวิทยาลัยรามคำแหงเปลี่ยนแปลงไป 0.759 หน่วย สัมพันธ์ภาพกับผู้อื่นในการเรียนในมหาวิทยาลัยเปลี่ยนแปลงไป 1 หน่วยจะทำให้ศักยภาพในการเรียนรู้เปลี่ยนแปลงไป 0.241 หน่วย และสภาพแวดล้อมในมหาวิทยาลัยเปลี่ยนแปลงไป 1 หน่วยจะทำให้ศักยภาพในการเรียนรู้เปลี่ยนแปลงไป 0.188 หน่วย

การเปรียบเทียบผลของตัวแปรอิสระที่มีต่อศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการ (ตารางที่ 1) จากค่า Standardized Coefficients หรือ Beta พบว่า สภาพแวดล้อมในมหาวิทยาลัย (TEN) มีผลต่อศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการในมหาวิทยาลัยรามคำแหงมากที่สุดเท่ากับ 0.483 รองลงมาเป็นพฤติกรรมในการเรียนรู้ (TBE) มีผล 0.164 และสัมพันธภาพกับผู้อื่นที่เกี่ยวข้องในการเรียนรู้ในมหาวิทยาลัยมีผลเท่ากับ 0.094

จากการวิเคราะห์พบว่า ตัวแปรความต้องการและตั้งใจจริงในการเรียนมีความสัมพันธ์กับตัวแปรสภาพแวดล้อมในมหาวิทยาลัยรามคำแหงสูงมาก ($r = 0.996$) ฉะนั้น ตัวแปรความต้องการและตั้งใจจริงในการเรียนของนักศึกษาพิการจึงมีผลต่อศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการที่มหาวิทยาลัยรามคำแหงด้วยเช่นกัน

ผลการสอบถามนักศึกษาพิการตามแบบสอบถาม พบว่า สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ ได้แก่ การที่มหาวิทยาลัยมีระเบียบปฏิบัติที่เอื้อต่อผู้พิการในการเรียน เลือกเรียนในวิชาหรือหลักสูตรตามที่นักศึกษาต้องการ มีหน่วยงานที่คอยให้คำปรึกษา แนะนำ การเรียน การทำกิจกรรมต่างๆ ในมหาวิทยาลัยแก่ผู้พิการเป็นอย่างดี มีการแนะนำอาชีพที่คนพิการสามารถทำและมีความก้าวหน้าครอบคลุมคนพิการ มีอุปกรณ์ เครื่องมือหรือสิ่งอำนวยความสะดวกให้นักศึกษาพิการสอบวัดผลได้พร้อมกับนักศึกษาอื่นๆ มีระบบการบริการให้ผู้พิการมาเรียนที่มหาวิทยาลัยได้อย่างสะดวก การเรียนการสอนมีความยืดหยุ่นให้โอกาสในการเรียนรู้ ณ เวลาต่างๆ ฟังการบรรยายเวลาใด ก็ครั้งก็ได้ บุคลากรของมหาวิทยาลัยเข้าใจในการเรียนรวมของนักศึกษาพิการและการสร้างทักษะในการมีส่วนร่วม การเรียนการสอนและระบบการสื่อสารของมหาวิทยาลัยมีรูปแบบที่นักศึกษาพิการเข้าถึงได้สะดวกและเข้าใจได้ เดินทางไปห้องเรียนได้สะดวก มีทางลาด ลิฟท์ ป้ายต่างๆ และห้องน้ำที่สะอาดสำหรับผู้พิการ โดยรวมแล้วคือ นักศึกษาพิการชอบในสภาพแวดล้อม บรรยากาศในการเรียนโดยทั่วไปของมหาวิทยาลัยรามคำแหง ซึ่งการวิจัยนี้พบว่า เป็นตัวแปรที่มีผลต่อศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการในมหาวิทยาลัยรามคำแหงมากที่สุด

ในด้านพฤติกรรมในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการ มีพฤติกรรมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ ได้แก่ การติดตามเอาใจใส่ข้อมูลข่าวสารในวิชาที่เรียน ทำงานที่อาจารย์มอบหมายและใช้เวลาว่างในการค้นคว้าหาความรู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เรียนจากแหล่งข้อมูลต่างๆ เป็นประจำ สนใจตั้งข้อคำถามและฝึกทำหรือนำแบบฝึกหัดในวิชาที่เรียนมาฝึกทำ อ่านและทำความเข้าใจกับเรื่องที่จะ

เรียนล่วงหน้าก่อนเปิดภาคเรียนหรือก่อนที่จะเริ่มเรียน และทบทวนบทเรียนหรือเรื่องที่ได้เรียนในวิชาต่างๆ ทุกวัน ในด้านสัมพันธภาพกับผู้อื่นในการเรียนในมหาวิทยาลัยจากการศึกษาพบว่า นักศึกษาพิการไม่ได้เข้าชั้นเรียน บางคนไม่เคยพบอาจารย์ผู้สอน สัมพันธภาพในการศึกษานี้คือ สัมพันธภาพกับเพื่อนร่วมชั้น สัมพันธภาพที่ทำให้ศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการในมหาวิทยาลัยรามคำแหงดีขึ้น ได้แก่ การมีเพื่อนที่เรียนด้วยกัน หรือคนที่นักศึกษาพบในมหาวิทยาลัยมีนิสัยดีไม่รังเกียจคนอื่น ยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่น มีน้ำใจ ช่วยเหลือกัน ไม่เอาเปรียบกัน ปรึกษาปัญหาได้เสมอ และสามารถคุยกันได้ทุกเรื่อง

สรุปและอภิปรายผล

1. นักศึกษาพิการที่มหาวิทยาลัยรามคำแหงส่วนใหญ่เป็นชาย คิดเป็นร้อยละ 67.6 ศึกษาอยู่ในชั้นปีที่ 1 ถึง 3 ค่าใช้จ่ายในการเรียนได้จากการทำงาน และจากพ่อแม่ และจากทุนการศึกษา คิดเป็นร้อยละ 62.8 ที่ทำงานด้วยเรียนด้วย ส่วนใหญ่ทำงานเป็นพนักงานบริษัท ทำงานส่วนตัวหรือขายของ และนวดแผนไทย ค่าใช้จ่ายในการศึกษาเพียงพอไม่เป็นปัญหาต่อการเรียน ไม่มีปัญหาในด้านที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่นักศึกษาพิการอาศัยอยู่กับพ่อแม่และแม่มากที่สุด รองลงมาเป็นอยู่กับแม่ คู่สมรส และอยู่คนเดียว

2. นักศึกษาพิการในมหาวิทยาลัยรามคำแหงมีศักยภาพในการเรียนรู้ค่อนข้างมาก ถึงมาก โดยมีศักยภาพในการเรียนรู้ที่สำคัญ คือ สามารถวางแผนการเรียน เลือกวิชาเรียน ค้นคว้าหาความรู้จากแหล่งข้อมูลต่างๆ ได้ดี มีการอ่านหนังสือและทำความเข้าใจเนื้อหาวิชาต่างๆ ที่เรียนมา สามารถเรียนรู้และติดตามความรู้ต่างๆ ในวิชาที่เรียนได้เป็นอย่างดี สามารถอธิบายหลักการหรือทฤษฎีต่างๆ ที่เรียนมาได้ และทำแบบฝึกหัดท้ายบทเรียนโดยสามารถตอบคำถามท้ายบทเรียนได้

3) พฤติกรรมในการเรียนรู้ (1) สัมพันธภาพกับผู้อื่นที่เกี่ยวข้องในการเรียนรู้ในมหาวิทยาลัย (2) ซึ่งเป็นตัวแปรภายใน และสภาพแวดล้อมในมหาวิทยาลัย (3) ซึ่งเป็นตัวแปรภายนอก มีผลต่อการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการในมหาวิทยาลัยรามคำแหงอย่างมีนัยสำคัญ ส่วนความต้องการและแรงสนับสนุนทางสังคมไม่มีผลต่อศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการในมหาวิทยาลัยรามคำแหง กล่าวคือ ตัวแปรทั้ง 3 สามารถอธิบาย

การเปลี่ยนแปลงศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการที่มหาวิทยาลัยรามคำแหงได้ ร้อยละ 53 โดยที่พฤติกรรมในการเรียนรู้เปลี่ยนแปลงไป 1 หน่วย จะทำให้ศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการในมหาวิทยาลัยรามคำแหงเปลี่ยนแปลงไป 0.759 หน่วย สัมพันธภาพกับผู้อื่นในการเรียนในมหาวิทยาลัยเปลี่ยนแปลงไป 1 หน่วยจะทำให้ศักยภาพในการเรียนรู้เปลี่ยนแปลงไป 0.241 หน่วย และสภาพแวดล้อมในมหาวิทยาลัยเปลี่ยนแปลงไป 1 หน่วยจะทำให้ศักยภาพในการเรียนรู้เปลี่ยนแปลงไป 0.188 หน่วย

4) ผลของตัวแปรอิสระที่มีต่อศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการ พบว่า สภาพแวดล้อมในมหาวิทยาลัย (TEN) มีผลต่อศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการที่มหาวิทยาลัยรามคำแหงมากที่สุดเท่ากับ 0.483 รองลงมาเป็นพฤติกรรมในการเรียนรู้ (TBE) มีผล 0.164 และสัมพันธภาพกับผู้อื่นที่เกี่ยวข้องในการเรียนรู้ในมหาวิทยาลัยมีผลเท่ากับ 0.094

นักศึกษาพิการมหาวิทยาลัยรามคำแหงมีความสามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง มีการวางแผนทบทวนการเรียนรู้และทำแบบฝึกหัดท้ายบทในวิชาที่เรียนด้วยตนเองอย่างสม่ำเสมอ ใช้เวลาว่างในการเรียนรู้ สามารถค้นคว้าหาข้อมูลความรู้จากแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้ สามารถสร้างความรู้ได้ด้วยตนเองนอกจากที่ได้รับจากชั้นเรียน ซึ่งมหาวิทยาลัยรามคำแหงมีสภาพแวดล้อม ได้แก่ สถานที่ ระบบการเรียน การให้บริการ การสื่อสาร และสิ่งอำนวยความสะดวกในภาพรวมที่เอื้อต่อการสร้างศักยภาพในการเรียนของนักศึกษาพิการ ผลการศึกษาพบว่า พฤติกรรมในการเรียนรู้มีผลต่อศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการที่มหาวิทยาลัยรามคำแหงอย่างมีนัยสำคัญซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีการเรียนรู้

การที่นักศึกษาพิการได้รับการยอมรับจากผู้อื่นในการเรียนและมีสัมพันธภาพที่ดีเป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่มีผลต่อศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการ ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีความต้องการของมนุษย์ (Johan Galtung 1980) คือ นอกเหนือไปจากความต้องการวัตถุนิยมในด้านอุปโภคและบริโภคแล้ว มนุษย์ยังต้องการความจำเป็นในด้านอัตลักษณ์ (Identity needs) นักศึกษาพิการต้องการการยอมรับและอยู่ร่วมกับคนที่เกี่ยวข้องในการเรียนรู้และได้รับการยอมรับ ซึ่งกรณีของนักศึกษาพิการที่มหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นสัมพันธภาพกับเพื่อนเรียนด้วยมหาวิทยาลัยรามคำแหงไม่มีกฎระเบียบบังคับให้นักศึกษาต้องเข้าชั้นเรียน นักศึกษาสามารถ

ศึกษาวิชาที่เรียนได้ด้วยตนเอง นักศึกษาพิการส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าชั้นเรียน เนื่องจากความไม่สะดวกจากสภาพร่างกายและในการเดินทาง และการมาเรียนที่มหาวิทยาลัยต้องมีผู้ปกครอง หรือญาติ ติดตามมาด้วย การได้พบและพูดคุยกับอาจารย์จึงมีโอกาสน้อยมาก นอกจากนี้ การศึกษาพบความต้องการและตั้งใจจริงในการเรียนของนักศึกษาพิการมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมในมหาวิทยาลัยสูงมาก ($Pearson's r = 0.996$) ซึ่งสภาพแวดล้อมในมหาวิทยาลัยมีผลต่อศักยภาพในการเรียนรู้ ฉะนั้น ความต้องการและตั้งใจจริงในการเรียนของนักศึกษาพิการมีความสัมพันธ์กับศักยภาพในการเรียนรู้ด้วย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของทฤษฎีการเรียนรู้ กล่าวคือ ความต้องการและตั้งใจจริงมีผลต่อศักยภาพในการเรียนรู้

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยในครั้งนี้

1. สภาพแวดล้อมในมหาวิทยาลัยรามคำแหง มีผลต่อศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการในมหาวิทยาลัยรามคำแหงมากที่สุด ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงควรให้ความสำคัญกับประเด็นนี้มากขึ้น รวมถึงการจัดเตรียมตำราและสื่อการเรียนการสอนในทุกวิชาให้ได้ทั้งปริมาณและคุณภาพที่เรียนและครอบคลุมถึงนักศึกษาพิการทุกประเภทสามารถเรียนรู้ได้

- ในด้านสื่อการสอน การทำภาพและเสียงของวิดีโอการบรรยายที่ให้บริการนักศึกษาดูและฟังย้อนหลังเป็นสื่อและอุปกรณ์สำคัญต่อการเรียนรู้ ควรรักษาคุณภาพและความสะดวกในการเข้าถึงให้สม่ำเสมอ ให้มีภาพและเสียงที่คมชัด รวมถึงมีตัวหนังสือบรรยายประกอบภาพด้วย และควรมีการติดตามให้นักศึกษาพิการได้รับสื่อการสอนทันเวลาในการเรียน

- มหาวิทยาลัยควรมีระบบการบริการที่จะให้นักศึกษาพิการเดินทางไปตามอาคารหรือห้องเรียนต่างๆ ในมหาวิทยาลัยได้สะดวก อาจมีรถไฟฟ้าให้บริการพานักศึกษาพิการไปห้องเรียนหรืออาคารต่างๆ

- นักศึกษาพิการที่มาเรียนมีปัญหาในการเข้ากลุ่มเพื่อนและหาเพื่อนใหม่มาก นักศึกษาพิการด้วยกันก็ไม่ได้มาเรียนที่มหาวิทยาลัยมากนัก ทางมหาวิทยาลัยควรจัดกิจกรรมให้มากขึ้นเพื่อให้นักศึกษาพิการได้มาพบกันทำกิจกรรมร่วมกันหรือร่วมกับนักศึกษาทั่วไป เพื่อสร้าง

สัมพันธภาพในการเรียนในมหาวิทยาลัยให้มากขึ้น อันมีผลให้ศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการมากขึ้น

2. สัมพันธภาพกับผู้ที่เกี่ยวข้องในการเรียนที่มหาวิทยาลัยของนักศึกษาพิการเป็นสัมพันธภาพกับเพื่อนที่ร่วมเรียนด้วยกัน สัมพันธภาพกับอาจารย์มีน้อยถึงไม่มีเลย มหาวิทยาลัยควรสร้างช่องทางที่นักศึกษาพิการจะติดต่อสื่อสารกับอาจารย์ผู้สอนได้ตามต้องการให้สะดวกมากขึ้น สัมพันธภาพกับผู้ที่เกี่ยวข้องในการเรียนรู้จะเป็นการเพิ่มศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการ

3. พฤติกรรมในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการมีผลสำคัญต่อการเรียนรู้ของตัวนักศึกษาเอง มหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาต่างๆ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาความรู้ความสามารถให้แก่ผู้พิการ ควรมีการให้ข้อมูลหรือประชาสัมพันธ์ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมที่เพิ่มศักยภาพในการเรียนรู้ ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อการสร้างลักษณะนิสัยให้นักศึกษาพิการมีศักยภาพในการเรียนรู้สูงขึ้น

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาถึงความต้องการในสิ่งอำนวยความสะดวกในการเรียนรู้จากนักศึกษาพิการของมหาวิทยาลัยโดยตรงเพิ่มเติม เพื่อนำข้อมูลมาปรับปรุงหรือจัดทำสภาพแวดล้อมเพิ่มเติมจากที่มหาวิทยาลัยที่มีอยู่ซึ่งดีอยู่แล้วให้ตรงกับความต้องการและครบถ้วนมากยิ่งขึ้น จะช่วยให้นักศึกษาพิการมีความต้องการและตั้งใจจริงในการเรียนมากขึ้น อันนำมาซึ่งศักยภาพในการเรียนรู้ของนักศึกษาพิการที่สูงขึ้น

2. ควรศึกษาเกี่ยวกับความต้องการในการเรียน สาเหตุใดที่มาเรียนในคณะหรือสาขาต่างๆ ของมหาวิทยาลัย การเลือกสาขาวิชาที่เรียนของนักศึกษาพิการมีปัจจัยอะไรเป็นตัวกำหนดบ้าง นักศึกษาพิการมีความสุขกับการเรียนในสาขาที่เรียนหรือไม่ จากการวิจัยนี้พบว่า มีนักศึกษาพิการชอบและต้องการเรียนในอีกคณะหรือสาขาวิชาหนึ่ง แต่ด้วยสภาพร่างกายไม่เอื้อต่อการเรียนในคณะที่ชอบ จึงจำเป็นต้องเลือกเรียนในคณะที่มีวิชาเรียนที่เหมาะสมกับสภาพความพิการ และเป็นสาขาที่ตรงกับความต้องการของตลาดในการว่าจ้างผู้พิการ หรือเป็นสาขาที่เหมาะสมกับสภาพร่างกายที่จะนำไปใช้หาเลี้ยงชีพได้

รายการอ้างอิง

- กระทรวงสาธารณสุข. (2533). สิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่ประชาชนควรทราบ. ม.ป.ท.
- ดวงพร สีคราม. (2552). ศึกษาการสร้างพลังการประกอบอาชีพของกลุ่มเยาวชนพิการ โดยการมีส่วนร่วมของครอบครัวและชุมชน. วันที่ค้นข้อมูล 17 เมษายน 2557, จาก http://vijai.trf.or.th/re_detail.asp?Topicid=240
- ทฤษฎีการเรียนรู้. (ม.ป.ป.). วันที่ค้นข้อมูล 23 เมษายน 2557, จาก <https://www.novabizz.com/NovaAce/Learning.htm#ixzz2zga4mt70>
- ทฤษฎีการสร้างองค์ความรู้ด้วยตนเอง. (ม.ป.ป.). วันที่ค้นข้อมูล 23 เมษายน 2557, จาก <http://pirun.kps.ku.ac.th/~b522060219/Constructionism.html>.
- ปัญญา ชูช่วย. (2551). ปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักศึกษาปริญญาตรี มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี. วิทยานิพนธ์หลักสูตรศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการวัดผลและวิจัยการศึกษา, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- ฤทัยรัตน์ ชิตมงคล และเปรมฤดี บริบาล. (2543). ปัจจัยที่มีผลต่อแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ของนักศึกษาพยาบาลวิทยาลัยพยาบาลบรมราชชนนี อุตรธานี. *วารสารสาธารณสุข*, 22(1).
- Airasian, P. W. (1994). *Classroom assessment*. Retrieved August 12, 2015, from http://www.elearning.msu.ac.th/opencourse/0506704/page03_03.html
- Clark, C. M. (n.d.). *Relations Between Social Support and Physical Health*. Retrieved April 24, 2015, from <http://www.personalityresearch.org/papers/clark.html>
- Cobb, S. (1976). Social support as a moderator of life stress. *Psychosomatic Medicine*, 38, 300-313.
- Cochran, W. G. (1953). *Sampling Techniques*. Retrieved January 5, 2015, from <http://www.personalityresearch.org/papers/clark.html>
- Cronbach, L. J. (1970). *Essentials of Psychological Test*. Retrieved November 12, 2016, from https://www.reg.cmu.ac.th/qa_new/fileslink/research02_1.pdf

- David, H. J. (2004). *Handbook of Research on Educational Communications and Technology* (2nd ed.). New Jersey: Lawrence Erlbaum Association, Inc.
- Galtung, J. (1980). *Agriculture Reform and Rural Development: A Personal Live and Some Theses*. Tokyo: Tokyo University.
- Perterson, A. R. (1994). A Meta-Analysis of Cronbach's Coefficient Alpha. *Journal of Consumer Research*, 21(2), 381-391.
- Seymour Papert. (ม.ป.ป.). วันที่ค้นข้อมูล 20 เมษายน 2557, จาก
https://en.wikipedia.org/wiki/Seymour_Papert
- Yamane, T. (1967). *Taro Statistic: An Introductory Analysis*. New York: Harper & Row.
-

การออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้
รัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมปัญหาอาชญากรรมทางการเมือง :
การศึกษาแนวทางการออกแบบกระบวนการรองรับสิทธิ
การชุมนุมของผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนิน
นโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ
Participatory Democracy Model Design under a
Constitution for Political Crime Control:
A Study for the Design of a Procedure for
Implementing the Right to Public Assembly of
the Individuals Personally Affected by State
Social and Economic Policy

วรรณพร เตชะโกศิยวณิช *

Wanaporn Techagaisiyavanit

* ดร., อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

Dr., Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University

บทคัดย่อ

นับตั้งแต่การมีรัฐธรรมนูญฉบับแรก ประเทศไทยได้เผชิญกับความท้าทายในการนำเอา รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาปฏิบัติใช้ โดยเฉพาะในเรื่องการใช้สิทธิเสรีภาพ ในการชุมนุมของประชาชนอันถือเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทยได้ให้การรองรับ การให้ความคุ้มครองในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นเสมือนเครื่องมือป้องกันตัว สำหรับประชาชนที่ถูกหิบบกขึ้นใช้ในการตรวจสอบและจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ และได้กลาย มาเป็นเครื่องมือที่ใช้ต่อรองอำนาจทางการเมืองที่สำคัญไม่ว่าจะเป็นของประชาชน กลุ่มบุคคล หรือกลุ่มผลประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา การแสดง ข้อเรียกร้องและการมี ส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนบนท้องถนนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องปัญหาปากท้องมักอยู่บน พื้นฐานของความรุนแรงและความมีอคติส่งผลกระทบเป็นวงกว้างต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อ ความมั่นคงของประเทศและรากฐานของระบอบประชาธิปไตยของไทยในอนาคต

งานวิจัยฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาปัญหาการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ เกิดจากการขาดกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนิน นโยบายของรัฐ 2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดประชาธิปไตยอย่างมีส่วนร่วมของ ประชาชนกับการควบคุมอาชญากรรมทางการเมือง 3) เพื่อศึกษารูปแบบกระบวนการรองรับ การเคลื่อนไหวชุมนุมทางการเมืองสำหรับประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบาย ของรัฐในประเทศอื่น ๆ และ 4) เพื่อวิเคราะห์และออกแบบกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุม ของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับผลกระทบโดยตรงจากการออกนโยบายด้านเศรษฐกิจและ สังคมของรัฐ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายรองรับอย่างชัดเจน และแม้ว่าปัจจุบัน ประเทศไทยได้ ออกพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งครอบคลุมถึงกรณีการชุมนุมของ ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากนโยบายหรือการดำเนินการของรัฐ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมี วัตถุประสงค์ที่มุ่งกำกับกระบวนการชุมนุมเคลื่อนไหวในที่สาธารณะของประชาชน โดยมีได้มีการ กำหนดกระบวนการรองรับที่จะนำไปสู่การตอบสนองความเดือดร้อนของประชาชนผู้ชุมนุม แต่อย่างใด

งานวิจัยฉบับนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาจากการทบทวนวรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการตรวจสอบแนวคิดจากการสัมภาษณ์นักวิชาการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ เพื่อสรุปผลการศึกษา โดยจากผลการศึกษาพบว่า องค์ประกอบสำคัญที่ควรต้องมีการปรับปรุง และสร้างขึ้นมาใหม่เพื่อใช้สำหรับการพิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เพื่อให้สามารถรองรับการออกแบบกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมของผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การแจ้งการชุมนุม (ระยะเวลา) การอุทธรณ์การปฏิเสธการชุมนุม การระบุสิทธิของผู้ชุมนุม การประสานงานกับเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การรับทราบผลการพิจารณาและการอุทธรณ์ผลการพิจารณา

คำสำคัญ : การชุมนุมสาธารณะ, การมีส่วนร่วมของสาธารณะ, สิทธิการชุมนุมทางการเมือง, อาชญากรรมการเมือง

Abstract

Since its first Constitution was founded, Thailand's democracy has long faced challenges in terms of its implementation, especially on the issue concerning the exercise of the people's political assembly right, which is regarded as one of the very fundamental freedoms protected under the Thai Constitution. The guarantee of such a right is thus seen as a political tool that protects people against the government's abuse of power as well as leveraging the political power of the people and other interested groups. However, in practice, history has shown that political participation in the form of street protest, especially by individuals personally affected by the state's social and economic policies, have often turned into violence and hatred affecting not only the country's economic and social order, but also most important of all the political culture of the people upon which the country's internal security and its future democracy depend.

This research therefore aims 1) to examine the issues of political crime caused by public assembly of the individuals personally affected by state social and economic policy, 2) to explore the relationship between participatory models of democracy and political crime control, 3) to provide a comparative perspective of the procedures and practices in other countries, and finally 4) to design a procedure for implementing the right to public assembly of those who are personally affected by the state's social and economic policies, which is currently lacking within Thailand's legal framework. Although the Public Assembly Act (B.E. 2558) which is currently being enforced is also applicable to the case of public demonstration by individuals personally affected by the state's social and economic policies, such legislation is mainly intended to regulate public protest without providing any specific channel to address people's grievances.

This qualitative research uses content analysis based on the review of literature, concepts, theories, and relevant laws and regulations. Its final model was verified by academic scholars and government officials. The results show that important elements to consider adjusting and reincorporating into the Public Assembly Act (B.E. 2558) for its future amendment, in order to implement the public assembly right of the affected individuals or groups more effectively, are the timeframe for public assembly's notification, the review process for the denial of public assembly, the rights of assemblers and organizers, and a coordination process with public safety authorities, whereas the Regulations of the Office of the Prime Minister on a Public Hearing (B.E. 2548) should be required to have a more elaborated procedure, namely a mediation process with the concerned government agencies, and a decision-making and appellate process to be operated in connection with the Public Assembly Act.

Keywords : Public assembly, Public participation, Political assembly right, Political crime

บทนำ

สิทธิและเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะของประชาชนถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานภายใต้การปกครองประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้การรับรองอันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองที่สำคัญของประชาชน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับตรวจสอบและจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ อย่างไรก็ตาม ในอดีตที่ผ่านมา การแสดงข้อเรียกร้องและการมีส่วนร่วมทางการเมืองบนท้องถนนของประชาชนมักอยู่บนพื้นฐานการใช้อารมณ์ ความรุนแรง ความมีอคติ และขาดการเปิดใจที่จะทำความเข้าใจต่อสถานการณ์อย่างรอบด้าน และถูกขับเคลื่อนโดยการปลุกระดม ทำให้บ่อยครั้งการชุมนุมอันถูกต้องภายใต้กรอบกฎหมายกลายเป็นการกระทำผิดขั้นร้ายแรง ซึ่งได้ถูกยึดเป็นแนวปฏิบัติของประชาธิปไตยวิธีไทย (งานเสวนา “พ.ร.บ. ชุมนุมสาธารณะ สิทธิโดยชอบหรือกรอบจำกัด” มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558) โดยปัญหาอาชญากรรมทางการเมืองที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับการชุมนุมเพื่อเรียกร้องสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือเยียวยาหรือสิทธิในการแก้ไขปรับปรุงนโยบายด้านเศรษฐกิจสังคม อาทิ การเลี้ยงชีพ สิ่งแวดล้อม แรงงาน สุขอนามัย รวมไปถึงการเรียกร้องการถูกละเมิดสิทธิโดยกลไกของรัฐ โดยการชุมนุมดังกล่าวมักเป็นไปในลักษณะของผู้ชุมนุม ซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันมารวมตัวกัน ปิดถนน เผาทำลายทรัพย์สินราชการและส่วนบุคคล กีดขวางเส้นทางหรือพื้นที่สาธารณะ เพื่อจูงใจให้เกิดความเดือดร้อน เพื่อเป็นการกดดันให้รัฐบาลออกมาดำเนินการแก้ไขวิกฤติปัญหาตามที่เรียกร้อง แต่ผลของการชุมนุมเรียกร้องมักตามมาด้วยการปะทะกัน และการใช้กำลังระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้ชุมนุมจนมีผู้ได้รับบาดเจ็บ ทำให้บางครั้งการชุมนุมเพื่อปากท้องของประชาชนถูกเชื่อมโยงหรือใช้เป็นเครื่องมือโจมตีระหว่างกันของฝ่ายการเมือง อาทิ เหตุการณ์การสลายการชุมนุมของเกษตรกรสวนยางและสวนปาล์มในจังหวัดนครศรีธรรมราชเมื่อปี 2556 (วลีษฐ เดชกุญชร, 2556) เหตุการณ์การรวมตัวชุมนุมประท้วงของชาวนาในหลายๆ จังหวัดอย่างต่อเนื่องในช่วงปี 2556-2557 (มติชนรายวัน, 2557)

แม้ว่าปัจจุบัน ประเทศไทยได้ออกพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งครอบคลุมกรณีการชุมนุมของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากนโยบายหรือการดำเนินการของรัฐก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ได้มีวัตถุประสงค์มากไปกว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมเคลื่อนไหวในที่สาธารณะของประชาชน โดยไม่มีกระบวนการรองรับที่จะนำไปสู่การตอบสนองความเดือดร้อนของประชาชนผู้ชุมนุม นอกจากการกำหนดกระบวนการใน

การแจ้งและขออนุญาตการประชุม นอกจากนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนชนในการดำเนินโครงการของรัฐยังขาดขั้นตอนในการตอบสนองต่อข้อคิดเห็นข้อเรียกร้องของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐที่ชัดเจน รวมถึงกระบวนการที่จะนำไปสู่การอุทธรณ์ผลการพิจารณา และในขณะเดียวกัน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 แม้จะเป็นกฎระเบียบที่มุ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับภาครัฐในการจัดการเรื่องร้องทุกข์ของประชาชน ได้วางเงื่อนไขของการเสนอคำร้องทุกข์ไว้อย่างจำกัด ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมถึงกรณีที่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมีความต้องการให้รัฐปรับทิศทางการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจสังคมให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มตนมากกว่าความต้องการที่จะได้รับเพียงการเยียวยาหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางปกครองที่ไม่รวมถึงอำนาจการบริหาร

งานวิจัยฉบับนี้จึงเล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาทฤษฎีอาชญากรรมทางการเมืองควบคู่กับการออกแบบกระบวนการรองรับสิทธิการประชุมเคลื่อนไหวยทางการเมือง ในกรณีของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐ ซึ่งปัจจุบันยังขาดกระบวนการทางกฎหมายรองรับที่ชัดเจน เพื่อให้เข้าใจถึงปัจจัยและลำดับของการก่ออาชญากรรมเพื่อให้สามารถกำหนดกระบวนการที่จะช่วยควบคุมและบรรเทาปัญหาดังกล่าว

วัตถุประสงค์ (Objectives)

1. เพื่อศึกษาปัญหาการประชุมเคลื่อนไหวยทางการเมืองที่เกิดจากการขาดกระบวนการรองรับสิทธิการประชุมสำหรับผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐ
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดประชาธิปไตยอย่างมีส่วนร่วมของประชาชน (Participatory Democracy) กับการควบคุมอาชญากรรมทางการเมือง
3. เพื่อศึกษารูปแบบกระบวนการรองรับการเคลื่อนไหวยชุมนุมทางการเมืองสำหรับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐในประเทศอื่นๆ

4. เพื่อวิเคราะห์และออกแบบแนวคิดกระบวนการรองรับการชุมนุมเคลื่อนไหวกองการเมืองสำหรับประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐ

วิธีการวิจัย (Research Methodology)

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเป็นการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์จากเอกสาร (Documentary Research) ทั้งแบบปฐมภูมิ ได้แก่ รัฐธรรมนูญของไทยที่ได้เคยประกาศใช้และทฤษฎี ได้แก่ หนังสือ บทความ และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทางการเมือง แนวคิดและการออกแบบรัฐธรรมนูญ วัฒนธรรมทางการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับระบอบประชาธิปไตย รวมถึงรูปแบบของกระบวนการรองรับสิทธิในการเคลื่อนไหวกองการเมืองในประเทศอื่นๆ

โดยแบ่งขั้นตอนการวิจัยออกเป็นสองขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 เป็นการศึกษาข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับแนวทางในการควบคุมปัญหาอาชญากรรมทางการเมือง โดยการศึกษาปัญหาการขาดกระบวนการดังกล่าว แนวคิดทฤษฎีอาชญากรรมทางการเมือง หลักการประชาธิปไตยอย่างมีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ และขั้นตอนที่ 2 เป็นการเสนอแนวคิดและสร้างรูปแบบกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมของประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบ จากการดำเนินนโยบายของรัฐโดยการศึกษารูปแบบกระบวนการดังกล่าวของต่างประเทศ โดยใช้ภาษาเป็นสื่อในการบรรยายเพื่อให้เห็นโครงสร้าง แนวคิด และองค์ประกอบที่สำคัญของกระบวนการดังกล่าว และโดยการตรวจสอบรูปแบบโดยนักวิชาการและเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรม (Literature Review)

1. ความหมายและคำนิยามอาชญากรรมทางการเมือง

การนิยามคำจำกัดความของอาชญากรรมทางการเมือง (Political Crime) ถือเป็นเรื่องท้าทาย เนื่องจากคำว่าเมืองเป็นคำที่มีความหมายกว้าง ดังนั้น หากมองโดยผิวเผิน อาจกล่าวได้ว่าการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับเมืองถือเป็นอาชญากรรมทางการเมืองทั้งสิ้น ซึ่งอาจไม่ใช่การนิยามที่ถูกต้องนัก เนื่องจากความเข้าใจดังกล่าวจะทำให้ความหมายและความสำคัญของ

อาชญากรรมทางการเมืองถูกปิดเปื้อนและบั่นทอนลง และอาจครอบคลุมไปถึงการกระทำผิดของนักการเมือง ซึ่งมีเหตุจูงใจจากผลประโยชน์ส่วนบุคคลทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง

ด้วยลักษณะเฉพาะของอาชญากรรมทางการเมืองที่มีความแตกต่างจากรูปแบบของอาชญากรรมทั่วไป ซึ่งเจตนาของผู้กระทำมิได้เป็นไปเพื่อมุ่งประสงค์ร้าย แต่เหตุแห่งการกระทำผิดของผู้กระทำผิดมาจากแรงจูงใจทางการเมือง ซึ่งแรงจูงใจทางการเมืองอาจหมายรวมถึงการดำเนินนโยบายของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของชุมชน องค์กร และสังคม จึงทำให้แนวคิดในเรื่องการป้องกันและปราบปรามเป็นไปอย่างจำกัด และปรากฏหลักการดังกล่าวในความตกลงระหว่างประเทศหลายๆ ฉบับไม่ว่าจะเป็นภายใต้สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Extradition Treaty) (Petersen, 1992) สนธิสัญญาด้านความร่วมมือกระบวนการทางอาญา (Mutual Legal Assistance Treaty) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ซึ่งให้การคุ้มครองสิทธิของผู้กระทำผิดทางการเมืองในลักษณะที่กล่าวมาข้างต้น *

การให้คำนิยามและการกำหนดขอบเขตของอาชญากรรมทางการเมืองยังถือว่ามีขอบเขตที่กว้างและมีความหลากหลายในวงวิชาการ ซึ่งอาจหมายรวมถึงตั้งแต่การละเมิดที่เกิดขึ้นในระหว่างการพยายามประท้วง แสดงออกทางความคิดเห็นที่ต่อต้านโครงสร้างอำนาจทางสังคม (Clinard & Quinney, 1967) ไปจนถึงการใช้อำนาจโดยมิชอบและการใช้ความรุนแรงของเจ้าหน้าที่รัฐในการเข้าปราบปราม ซึ่งเป็นการกำหนดคำนิยามตามรูปแบบของการกระทำผิด (Criminal Act) มากกว่าประเภทของอาชญากรรม (Class of Crime) (Proal, 1998) หรืออาจหมายถึง การละเมิดในลักษณะของการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่ขัดต่อผลประโยชน์ของรัฐหรือรัฐบาลหรือระบบการเมืองการปกครอง (Ross, 2000) แม้การให้คำนิยามที่แน่นอนจะเป็นข้อถกเถียงในหมู่นักอาชญาวิทยาและสังคมวิทยา แต่องค์ประกอบหลักที่ล้วนบ่งชี้ถึงการเป็น

* อย่างไรก็ตาม ความคุ้มครองอาชญากรรมทางการเมืองภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศยังคงเป็นไปอย่างจำกัด โดยไม่รวมถึงการกระทำผิดขั้นร้ายแรง การก่อการร้าย การสังหารผู้นำและประมุขของรัฐ เนื่องจากการให้คำจำกัดความภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศต้องคำนึงถึงปัจจัยการเมือง สังคม วัฒนธรรมเป็นสำคัญซึ่งถือเป็นเรื่องอ่อนไหวของแต่ละประเทศ (Schafer, 1971) (sharing the view of many analysts concerning “political crime” under extradition treaty as “a kind of supra legal category” beyond the descriptive ability of the law, and can only be defined as “the analogue of the interests of any given political power”)

อาชญากรรมทางการเมือง คือรัฐและการละเมิดบรรทัดฐานทางสังคมที่ถูกกำหนดขึ้น โดยผู้ที่ต่อต้านหรือแสดงความเป็นปฏิปักษ์ โดยมีเหตุจูงใจทางการเมืองเป็นสำคัญ (Political Motivation) ซึ่งคำนิยามดังกล่าว **ทำให้ไม่รวมถึง** การกระทำผิดโดยเจ้าหน้าที่รัฐ อันถือเป็นอาชญากรรมรัฐ “State Crime” ซึ่งมีความหมายที่กว้างและการออกแบบมาตรการควบคุมมีลักษณะที่แตกต่างออกไป และเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ ผู้วิจัยจะขอจำกัดคำนิยามของอาชญากรรมการเมืองไว้ โดยหมายถึง การกระทำของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งมีเจตนาอันเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐโดยการละเมิดกฎหมาย ข้อบังคับที่ตั้งขึ้นจากบรรทัดฐานของผู้ปกครอง อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ใช้อำนาจในการบริหารปกครอง ถูกมองว่าขาดความชอบธรรมหรือไม่เป็นไปในทิศทางที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลต้องการหรือคาดหวัง

การจำกัดคำนิยามของอาชญากรรมทางการเมืองในลักษณะข้างต้นเป็นไปเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษา ซึ่งมุ่งเน้นการออกแบบกระบวนการรองรับสิทธิ การเคลื่อนไหวทางการเมืองและการชุมนุมประท้วงในที่สาธารณะสำหรับประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐเพื่อใช้เป็นหนึ่งในแนวทางการป้องกันการเกิดอาชญากรรมในรูปแบบดังกล่าว

2. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทางการเมือง

ทฤษฎีอาชญากรรมการเมืองได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทางการเมือง ตลอดจนพฤติกรรมของผู้มีส่วนร่วมจากการวิเคราะห์เหตุแห่งปัจจัยเพื่อให้สามารถคาดเดารูปแบบของสถานการณ์ (Pattern Prediction) และเข้าจัดการกับปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อนที่ปัญหาจะขยายผลเป็นวงกว้างหรือทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

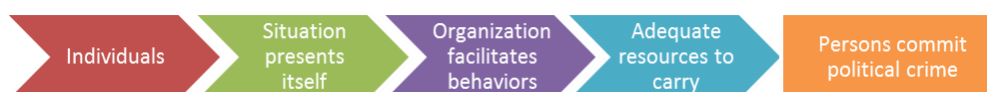
ในปัจจุบันทฤษฎีอาชญากรรมทางการเมืองมีอยู่ในวงจำกัด โดยได้รับการพัฒนาขึ้นมาจากแนวคิด ปฏิฐานนิยมเชิงสังคม (Sociological Positivism) ผสมกับปฏิฐานนิยมเชิงจิตวิทยา (Psychological Positivism) ซึ่งใช้องค์ความรู้ด้านสังคมศาสตร์ในการวิเคราะห์ปัจจัยการเกิดอาชญากรรมอันเกิดจากโครงสร้างอันซับซ้อนทางสังคมและด้านจิตวิทยาในการวิเคราะห์ปัจจัยการเกิดอาชญากรรมอันเกิดจากสภาวะจิตใจ อารมณ์ ความรู้สึกนึกคิดของตัวบุคคล

จากหลักการดังกล่าว การพัฒนาทฤษฎีอาชญากรรมทางการเมืองจึงได้มีการหยิบยกทฤษฎีอาชญากรรมของ Merton (1938) อันเป็นที่รู้จักกันดี “Strain Theory” ซึ่งอธิบายพฤติกรรมเบี่ยงเบนของมนุษย์อันเกิดจากแรงกดดันจากวิกฤติของสภาพสังคมและโครงสร้างทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป (Structural Dysfunctionalism) ในทำนองเดียวกันกับ Austin T. Turk (1969) ที่ได้อธิบายการเกิดอาชญากรรมทางการเมือง ซึ่งมุ่งไปที่ปัจจัยด้านความเหลื่อมล้ำของโครงสร้างทางอำนาจ (Power and Inequality) ผสมเข้ากับทฤษฎีอาชญากรรม “Differential Association” ของ Edwin H. Sutherland (1947) ซึ่งให้ความสำคัญต่อการอธิบายหลักจิตวิทยาของผู้กระทำผิดด้านอาชญากรรมการเมือง ซึ่งเกิดจากกระบวนการเรียนรู้ ปฏิสัมพันธ์และถ่ายทอดทางพฤติกรรมภายในกลุ่ม โดยมีกระบวนการขัดเกลากายทางสังคม (Socialization) เป็นสื่อ นำ ทั้งนี้ หลักการสำคัญของการถ่ายทอดพฤติกรรมของมนุษย์ที่มีความเชื่อมโยงกับการพัฒนาทฤษฎีอาชญากรรมทางการเมืองของ Sutherland คือ หลักการข้อที่ 6 อันกล่าวถึงการเรียนรู้ค่านิยม ซึ่งในที่นี้หมายถึง การใช้เหตุผลและทัศนคติของปัจเจกบุคคลที่ให้ความชอบธรรมในการละเมิดกฎหมายมากกว่าการรักษากฎหมาย (“an excess of definitions favorable to violation of law over definitions unfavorable to violation of the law”) (Scarpitti, et al., 2009) หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักจิตวิทยาของผู้กระทำผิดในอาชญากรรมการเมือง ซึ่งส่วนใหญ่มีความเชื่อในความชอบธรรมของการกระทำของตน ไม่ว่าจะเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เพื่อดำเนินการกระทำผิดประทุมิชอบหรือเพื่อต่อสู้ เพื่ออุดมการณ์ทางการเมือง

ทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้น ได้มีการวิเคราะห์ปัจจัยการเกิดอาชญากรรมทางการเมืองในระดับมหภาค (Macro Level) และจุลภาค (Micro Level) กล่าวคือ แรงกดดันจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม และโครงสร้างทางอำนาจ ประกอบกับปัจจัยภายในซึ่งเกื้อหนุนการกระทำผิดของปัจเจกบุคคล ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาทฤษฎีอาชญากรรมการเมืองแนวใหม่ของ Ross (2012) โดย Ross ได้มองปัจจัยการเกิดอาชญากรรมทางการเมือง ซึ่งเกิดจากการก่อปฏิกริยาระหว่างปัจจัยระดับมหภาค ซึ่งขึ้นอยู่กับอิทธิพลของวัฒนธรรมสภาพเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม (Social Structure) และระดับจุลภาคหรือปัจจัยภายในซึ่งขึ้นอยู่กับสภาวะจิตใจและอารมณ์ (State of Mind) ของปัจเจกบุคคล

จากแนวคิดดังกล่าว Ross ได้อธิบายกระบวนการเกิดอาชญากรรมทางการเมืองจากการบรรจบกันของปัจจัยสองระดับที่กล่าวมา อันได้แก่ ปัจเจกบุคคล (I - individuals) สถานการณ์ (S - situation /opportunity) การจัดการ (O - organization) และแหล่งทรัพยากร (R - resource adequacy) (ISOR) ดังปรากฏตาม แผนภูมิ 1.1 (กระบวนการเกิดอาชญากรรมทางการเมืองตามทฤษฎีของเจฟรี่ เอียน รอส) (Ross, 2012)

แผนภูมิ 1.1 : กระบวนการควบคุมการก่ออาชญากรรมการเมือง (Based on ISOR Model)



Source: Ross, 2012, p. 9.

การเข้าใจถึงลักษณะรูปแบบ (Pattern) ของการเกิดอาชญากรรมทางการเมือง จึงมีความสำคัญต่อการออกแบบกระบวนการรองรับการใช้สิทธิในการเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชน เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ในเบื้องต้นได้ว่าควรมีขอบข่ายอย่างไร และควรเข้ามามีบทบาทในขั้นตอนใด เพื่อสามารถป้องกันปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีให้เป็นการรีดลอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน สร้างแรงกดดันที่อาจนำไปสู่การเพิ่มระดับความรุนแรงในที่สุด

ผลการศึกษา (Study outcome)

งานวิจัยชิ้นนี้สามารถสรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของงานได้ ดังนี้

1. การวิเคราะห์ปัญหาการขาดกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมสำหรับผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐ

ผลการศึกษาเบื้องต้น พบว่า ปัญหาอาชญากรรมการเมืองที่เกี่ยวข้องกับปัญหาปากท้องของประชาชนมีเหตุปัจจัยสองมิติ อันได้แก่ เหตุปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม และเหตุปัจจัยด้านกฎหมาย โดยในส่วนของเหตุปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมประกอบด้วย (1) การขาดการแก้ไขปัญหาย่างจริงจังของภาครัฐ อาทิ ด้วยเหตุแห่งความมีอคติทางการเมือง ความเชื่อของฝ่ายรัฐบาลว่าเป็นการสร้างสถานการณ์มากกว่าความเดือดร้อนที่แท้จริง (2) ข้อจำกัดในด้าน

ทรัพยากรของภาครัฐสำหรับการแก้ไขปัญหาตามที่ผู้ชุมนุมเรียกร้อง (3) มาตรการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลไม่สอดคล้องกับข้อคิดเห็นของกลุ่มผู้เรียกร้องสำหรับแนวทางแก้ปัญหา (4) การกำหนดเงื่อนไขข้อเรียกร้องของผู้ชุมนุมที่มีได้สะท้อนความเป็นจริง อาทิ เงื่อนไขระยะเวลาการให้ทำตามข้อเรียกร้อง และ (5) การขาดความเชื่อมั่นของผู้ชุมนุมในความมุ่งมั่นที่จะแก้ปัญหของรัฐบาล และในส่วนของเหตุปัจจัยด้านกฎหมายบ่งชี้ถึงการขาดกระบวนการรองรับการตอบสนองของประชาชนอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ซึ่งมุ่งเน้นการจำกัดเสรีภาพการชุมนุม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่มีได้มีรูปแบบในการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเพียงพอและกลไกการตอบสนองต่อข้อคิดเห็นข้อเรียกร้องของประชาชนที่ชัดเจน หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องราວร้องทุกข์ พ.ศ. 2552 ซึ่งยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องของผู้มีสิทธิยื่นเรื่องราວร้องทุกข์ ซึ่งจะไม่ครอบคลุมถึงกรณีที่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมีความต้องการให้รัฐปรับทิศทางการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจสังคมให้สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มคนมากกว่าความต้องการที่จะได้รับเพียงการเยียวยาหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างเหมาะสม

2. การวิเคราะห์บทบาทของประชาธิปไตยอย่างมีส่วนร่วมของประชาชนกับการควบคุมปัจจัยการเกิดอาชญากรรมทางการเมือง

จากแนวคิดความสัมพันธ์เชิงเกื้อหนุนระหว่างรัฐธรรมนูญกับประชาธิปไตย ซึ่งโครงสร้างของรัฐธรรมนูญจะต้องเปิดโอกาสให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลง หล่อหลอมทางสังคม (Societal Change) ภายใต้กรอบและกติกาที่จะเป็นตัวช่วยกำหนดทิศทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน ให้เป็นไปอย่างสร้างสรรค์และเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง อันเป็นรากฐานสำคัญของพัฒนาการทางการเมืองการปกครอง (Sustein, 1991) การศึกษารูปแบบของประชาธิปไตยที่ส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการขับเคลื่อนกระบวนการทางการเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการออกแบบกลไกภายใต้รัฐธรรมนูญที่สามารถรองรับเสรีภาพในการเรียกร้องสิทธิของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ซึ่งถือเป็นหนึ่งในรูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยที่ส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งอาศัยหลักการของสำนักคลาสสิก (Classicism) ในเรื่องความเคารพในสิทธิความเท่าเทียม (Equality) ของพลเมืองในการขับเคลื่อนการปกครองโดยประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ หัวใจสำคัญของประชาธิปไตยรูปแบบดังกล่าว คือ ความเชื่อในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะหล่อหลอมให้เกิดการเรียนรู้ สังคม ถ่ายทอดวัฒนธรรม และค่านิยมทางการเมืองของประชาชน (Barber, 2003)

แนวคิดประชาธิปไตยในรูปแบบดังกล่าวจึงมุ่งสนับสนุนการใช้เหตุผล ความคิด วิเคราะห์ ไตร่ตรอง (Normative Rationality) ผ่านการสื่อสาร การอภิปรายในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยวางหลักการที่สำคัญไว้ในการกำกับกระบวนการ อันได้แก่ 1) สิทธิความเสมอภาคในการตั้งคำถาม ตั้งข้อสังเกต วิพากษ์ อภิปรายอย่างเปิดกว้างซึ่งอยู่บนข้อเท็จจริงและข้อสนับสนุนที่มีมูล 2) สิทธิในการให้ข้อโต้แย้ง ซึ่งครอบคลุมทั้งในส่วนของเนื้อหา (Substance) หรือแม้แต่การวางหลักการในการอภิปราย (Procedure) ซึ่งไม่สามารถจำกัดวาระ หรือผู้มีสิทธิเข้าร่วมการอภิปรายได้ (Mouffe, 2000) ซึ่งการแลกเปลี่ยน อภิปรายข้อคิดเห็นและข้อโต้แย้งอย่างเปิดกว้าง ไม่จำกัดกติกาจะนำไปสู่ข้อสรุปหรือข้อตกลง เพื่อส่วนรวมบนพื้นฐานของเหตุผลที่มีใช้กันไปเพื่อประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ประชาธิปไตยเชิงอภิปรายจึงมิได้เป็นเพียงเครื่องมือสำหรับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล แต่ยังเป็นเครื่องมือส่งเสริมความเป็นส่วนรวม (Collective Formation) และจิตสำนึกร่วมของคนในสังคม (Will-Formation)

อย่างไรก็ดี การใช้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการกำกับกระบวนการรองรับสิทธิการเคลื่อนไหวชุมนุมของประชาชนอาจถือเป็นเรื่องแปลกใหม่ เนื่องจากโดยทั่วไปสิทธิการเคลื่อนไหวทางการเมืองมักถูกมองว่าเป็นรูปแบบของการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองแบบฝ่ายเดียว โอกาสในการอภิปรายทำความเข้าใจกับกลุ่มผู้ชุมนุมเกิดขึ้นน้อย อาทิ กรณีปัญหาการสลายการชุมนุมของเกษตรกรสวนยางและสวนปาล์มในจังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อเดือนสิงหาคม 2556 ซึ่งถูกมองว่าการเข้าสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้เป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผน และได้มีการเจรจาระหว่างหัวหน้าผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ (วชิษฐ เดชกุญชร, 2556) ด้วยรูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะดังกล่าวทำให้ การเคลื่อนไหวชุมนุมมักตามมาพร้อมกับความรุนแรงบ่อยครั้ง เพราะการขาดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับ

ประชาชนในเบื้องต้น ประชาชนผู้เข้าร่วมการชุมนุมขาดความเป็นอิสระและความเป็นกลางทางความคิดเนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูลและความเข้าใจต่อสถานการณ์ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นจึงมักนำไปสู่การตอบสนองของรัฐที่ใช้ความรุนแรง

การควบคุมปัญหาการก่ออาชญากรรมการเมืองที่เกิดจากความเดือดร้อนของผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐ จึงจำเป็นต้องอาศัยการศึกษากระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมเรียกร้องที่ไม่เพียงแต่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีการสื่อสาร ระบายความรู้สึกต่อปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งยังต้องการทำงานของรัฐ เจริญต่อรองและสร้างข้อเสนอแนะร่วมกับภาคีรัฐตามหลักการของประชาธิปไตยประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ซึ่งมีกรอบแนวคิดของกระบวนการที่สามารถหล่อหลอมให้เกิดวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) ที่จำเป็นต่อการขับเคลื่อนการปกครอง ซึ่งมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง แต่ยังคงคำนึงถึงการแสวงหาแนวทางในการคงอยู่ร่วมกันของสังคมที่เต็มไปด้วยความแตกต่างและความขัดแย้งมากกว่าให้ทุกฝ่ายคิดเหมือนกันหรือยอมรับในข้อสรุปเดียวกัน เพื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง กระบวนการทางการเมืองที่เกิดขึ้นย่อมต้องนำไปสู่ข้อสรุปที่สามารถตอบสนองความต้องการของหลายๆ ฝ่าย (Pluralism) อันตั้งอยู่บนความประนีประนอมตามหลักการของประชาธิปไตยแบบขัดแย้ง (Agonistic Democracy) (Mouffe, 2000)

แม้การมีแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือและประชาธิปไตยแบบขัดแย้งในการกำกับกระบวนการรองรับสิทธิการเคลื่อนไหวชุมนุมจะดูเหมือนเป็นเรื่องแปลกใหม่ แต่หากวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วน อาจกล่าวได้ว่าหลักการดังกล่าวก็มีปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดกระบวนการสำหรับการยื่นข้อเรียกร้องและการชุมนุมประท้วงซึ่งต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด อาทิ การแจ้งข้อเรียกร้อง การตั้งผู้แทนเข้าร่วมการเจรจา การเจรจาไกล่เกลี่ย การอุทธรณ์ไปจนถึงการนัดชุมนุม การนำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้ในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนอาจสร้างความท้าทายในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะข้อจำกัดในด้านทรัพยากร แต่ก็อาจถือเป็นการปูทางให้กับการสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ดีของประชาชนและส่งเสริมบทบาทของรัฐในการตอบสนองต่อปัญหาของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมในอนาคต

3. รูปแบบกระบวนการรองรับสิทธิการเคลื่อนไหวชุมนุมทางการเมืองสำหรับประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐในประเทศอื่นๆ

จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของกลุ่มประเทศตัวอย่างในทวีปยุโรป เอเชีย และอเมริกา พบว่า ในปัจจุบันรูปแบบของกระบวนการรองรับการเคลื่อนไหวชุมนุมทางการเมืองของประชาชนโดยทั่วไปของนานาประเทศ มิได้มีการรองรับสิทธิที่เป็นการเฉพาะเจาะจงสำหรับประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐ แต่เป็นในลักษณะของการกำกับดูแลและให้ความคุ้มครองเสรีภาพการเคลื่อนไหวชุมนุมสาธารณะโดยรวม โดยมีความยืดหยุ่นและขอบข่ายสำหรับการให้ความคุ้มครองสิทธิของ ผู้ชุมนุมที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งขึ้นอยู่กับนิยามของผู้ชุมนุมและประเภทของการชุมนุมที่จะได้รับความคุ้มครอง สิทธิของผู้ชุมนุม กระบวนการขั้นตอนการชุมนุมและหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐต่อผู้ชุมนุม กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ชุมนุม ตลอดจนมาตรการลงโทษสำหรับผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตัวอย่างของความยืดหยุ่นในเรื่องการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพการชุมนุมได้สะท้อนไว้ในคำนิยามของผู้ชุมนุม โดยในหลายประเทศมิได้จำกัดการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวเพียงพลเมือง อาทิ สเปน มัลดีฟส์ ฝรั่งเศส เบลเยียม (Peters & Ley, 2014) และสหรัฐอเมริกาตามบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน (Bill of Rights) ภายใต้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา (Winston, 2014) แม้จะเป็นที่ถกเถียงถึงความเสมอภาคของสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างพลเมืองสหรัฐและบุคคลต่างด้าว แต่คำพิพากษาของศาลสูงในหลายๆ คดีได้ชี้ให้เห็นถึงสิทธิเสรีภาพที่บุคคลต่างด้าวพึงได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกับพลเมือง โดยเฉพาะเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการชุมนุม (Cole, 2003) หรือในประเด็นประเภทการชุมนุม ซึ่งในบางประเทศมีการกำหนดประเภทของการชุมนุมที่ถือว่าอยู่ในขอบข่ายของ “การชุมนุมโดยสงบ” ซึ่งมีความยืดหยุ่นสูง อาทิ กฎหมายการชุมนุมโดยสงบของมัลดีฟส์ ค.ศ. 2013 (Freedom of Peaceful Assembly Act, Maldives Act No. 1/2013) ได้ระบุลักษณะการชุมนุมที่อาจก่อให้เกิดความรำคาญใจ กระทบกระทั่งอารมณ์ไปจนถึงสร้างความโกรธแค้นให้กับผู้อื่นหรือกีดขวางทางสาธารณะโดยชั่วคราว ซึ่งอาจไม่ถือเป็นการชุมนุมโดยไม่สงบเสมอไปโดยจำเป็นต้องพิจารณาจากบริบทและองค์ประกอบอื่นๆ ควบคู่กัน นอกจากนี้ ในประเด็นเรื่องกระบวนการขั้นตอนการชุมนุมซึ่งมีเรื่องการแจ้งความประสงค์ในการจัดการ

ชุมนุมล่วงหน้า โดยหลักการทั่วไป มิใช่การขออนุญาตใช้เสรีภาพการชุมนุม เนื่องจากเสรีภาพดังกล่าวได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศอยู่แล้ว ดังนั้น สำหรับหลายประเทศ วัตถุประสงค์ของการแจ้งรัฐล่วงหน้าจึงเป็นไปเพื่อให้ภาครัฐสามารถอำนวยความสะดวกให้กับ การชุมนุมและผู้ชุมนุมและเพื่อการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2013 – 2014) โดยในหลายประเทศ อาทิ สเปน (Rodriguez-Ferrand, 2014) มาเลเซีย (Act 736 - Peaceful Assembly Act, 2012) การกำหนดระยะเวลาการแจ้งถึงการจัดการชุมนุมล่วงหน้าอย่างน้อยสิบวัน และในบางประเทศ อาทิ โมลโดวา กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ (Law on Assembly, 2008) ได้กำหนดข้อยกเว้น สำหรับการแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าในกรณีที่เป็นการชุมนุมขนาดเล็ก

ทั้งนี้ ประเด็นที่สำคัญในการกำหนดกรอบแนวคิดในการออกแบบกระบวนการรองรับ สิทธิเสรีภาพ การชุมนุมของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากนโยบายของรัฐ คือ การกำหนด สิทธิของผู้ชุมนุม มัลดีฟส์เป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศที่มีกฎหมายด้านการชุมนุม ซึ่งมีการระบุสิทธิ ของผู้ชุมนุมอย่างชัดเจน โดยพระราชบัญญัติการชุมนุมโดยสงบ ค.ศ. 2013 (Freedom of Peaceful Assembly Act, Maldives Act No. 1/2013) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งให้ความคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพการชุมนุมให้มีมาตรฐานที่มีความสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights - UDHR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิ พลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) ได้ระบุสิทธิของผู้ชุมนุม อาทิ สิทธิในการมีส่วนร่วม การตัดสินใจ ออกเสียงเพื่อ ดำเนินการใดๆ ในระหว่างการชุมนุม สิทธิในการใช้ข้อมูล โดยสิทธิของผู้เข้าร่วมชุมนุมที่สำคัญที่ รัฐต้องให้การรับรอง คือ สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรจากการรวบรวม รายชื่อของผู้ชุมนุม (Petition) สิทธิในการยื่นร้องเรียนและสิทธิในการแสดงความคิดเห็นไปยัง หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวมิได้มีการกำหนดกระบวนการต่อเนื่อง เพื่อรองรับข้อเรียกร้องที่เกิดขึ้น

ดังนั้น การศึกษากรอบกฎหมายของประเทศอื่นๆ ซึ่งมีข้อดีและข้อจำกัดที่ต่างกันออกไปถือว่ามีความสำคัญในการช่วยกำหนดแนวคิดในการออกแบบกระบวนการรองรับสิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากนโยบายของรัฐ ซึ่งควรมีขั้นตอนการได้รับความคุ้มครองที่เสริมขึ้นมาจากการกระบวนการชุมนุมทั่วไป และโดยที่ปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการกำกับวางหลักเกณฑ์สำหรับการชุมนุมอันเป็นลักษณะของการจำกัดมากกว่าการคุ้มครองเสรีภาพการชุมนุม แนวคิดดังกล่าวจึงถือเป็นเรื่องท้าทายที่อาจจำเป็นต้องอาศัยการปรับกรอบกฎหมาย (Legal Framework) ของพระราชบัญญัติที่มีอยู่ให้ครอบคลุมถึงแนวทางการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของการชุมนุม เพื่อรองรับกระบวนการการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินนโยบายของรัฐตามขอบข่ายการศึกษาของงานวิจัยฉบับนี้

4. แนวคิดสำหรับการออกแบบกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐ

การออกแบบกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐจึงจำเป็นต้องตั้งอยู่บนหลักการประชาธิปไตยในรูปแบบของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) และประชาธิปไตยแบบขัดแย้ง (Agonistic Democracy) ซึ่งต้องมีขั้นตอนที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมเสนอข้อเรียกร้องข้อร้องเรียนอย่างมีประสิทธิภาพโดยเปิดโอกาสให้มีการเจรจาอภิปรายกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอย่างเปิดกว้างได้แลกเปลี่ยนรับทราบข้อเสนอและความต้องการของแต่ละฝ่ายอย่างครอบคลุมภายใต้เงื่อนไขกรอบกติกาที่กำหนด มีกระบวนการรับทราบผลการพิจารณาและการอุทธรณ์ที่ชัดเจน

โดยจากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะของหลายๆ ประเทศ พบว่ามีองค์ประกอบที่น่านำมาปรับใช้สำหรับการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 เพื่อให้สามารถรองรับการออกแบบกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมของผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายภาครัฐ อันได้แก่ การแจ้งการชุมนุม (ระยะเวลา) การอุทธรณ์ การปฏิเสธการชุมนุม การระบุนิติของผู้ชุมนุม การประสานงานกับเจ้าหน้าที่ การเจรจาไกล่เกลี่ยกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การรับทราบผลการพิจารณาและการอุทธรณ์ผลการพิจารณา สรุปได้ดังนี้

4.1 การแจ้งการชุมนุม (ระยะเวลา)

แม้การแจ้งความประสงค์ที่จะจัดการชุมนุมไม่ควรเป็นเงื่อนไขสำหรับการจัดชุมนุมสาธารณะตามหลักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ แต่สำหรับการรองรับสิทธิการชุมนุมของผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายภาครัฐจำเป็นต้องมีการแจ้งเจ้าหน้าที่ล่วงหน้าเพื่อให้รัฐสามารถอำนวยความสะดวก ดูแลความปลอดภัยทั้งแก่ผู้ชุมนุมและประชาชนทั่วไป แจ้งข่าวสารให้ประชาชนรับทราบเพื่อหลีกเลี่ยงพื้นที่การชุมนุมและสามารถจัดเตรียมข้อมูล ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรับทราบปัญหาข้อเรียกร้องของผู้ชุมนุมเพื่อเข้าสู่กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยต่อไป และโดยที่พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มีข้อจำกัดการชุมนุมสำหรับสถานที่ทำการหน่วยงานของรัฐ การที่ข้อเรียกร้องของผู้ชุมนุมจะได้รับการตอบรับจากหน่วยงานภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมต้องอาศัยการประสานงานจากเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งการชุมนุม ดังนั้น เงื่อนไขในเรื่องระยะเวลาการแจ้งล่วงหน้าน่าจะมีส่วนสำคัญที่จะเป็นตัวช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจุบันพระราชบัญญัติได้กำหนดให้ระยะเวลาการแจ้งการชุมนุมต้องมีขึ้นก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง ซึ่งอาจไม่เพียงพอต่อการวางแผนเตรียมการของเจ้าหน้าที่ รวมถึงกระบวนการอุทธรณ์การปฏิเสธการชุมนุม โดยระยะเวลาที่เหมาะสมควรต้องมีการแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อยสามถึงเจ็ดวันทำการก่อนการชุมนุม

4.2 การระบุสิทธิของผู้ชุมนุม

การระบุสิทธิของผู้ชุมนุมเป็นอีกองค์ประกอบสำคัญที่กฎหมายการชุมนุมสาธารณะควรต้องมีการกล่าวถึง เพื่อให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นไปเพื่อการรองรับสิทธิเสรีภาพตามกรอบกติกาที่อยู่บนพื้นฐานของหลักประชาธิปไตยมากกว่าการมุ่งจำกัดการชุมนุมของประชาชน ซึ่งควรมีการกำหนดทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้ชุมนุมควบคู่กันไป การระบุสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมในตัวกฎหมายการชุมนุม อาทิ สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรจากการรวบรวมรายชื่อของผู้ชุมนุม (Petition) สิทธิในการยื่นร้องเรียนหรือสิทธิในการแสดงข้อคิดเห็นไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง สิทธิในการร้องขอการประสานงานกับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง สิทธิในการรับผลการพิจารณาและเหตุผลในระยะเวลาอันรวดเร็ว แม้จะมี

ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน แต่ก็เกินไปเพื่อเปิดช่องให้กับการมีกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมของผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายภาครัฐ ซึ่งจะเป็นกลไกกำหนดว่าสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะนำไปใช้อย่างไรในทางปฏิบัติ (Implementation) นอกจากนี้ การระบุสิทธิของผู้ชุมนุมได้เป็นการให้การรับรองเฉพาะตามที่กฎหมายกล่าวถึง แต่ต้องครอบคลุมถึงสิทธิที่อาจมีนอกเหนือจากที่บัญญัติในกฎหมาย ครอบคลุมเท่าที่การใช้สิทธินั้นไม่กระทบต่อความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นตามหลักพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญ

4.3 ประสานงานกับเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการจัดชุมนุม

แนวคิดในเรื่องการกำหนดให้มีการประสานงานกับเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการจัดชุมนุม หลังจากที่ได้จัดชุมนุมได้มีการแจ้งการชุมนุมกับเจ้าหน้าที่เป็นอีกขั้นตอนที่อาจเพิ่มเข้ามาในกระบวนการชุมนุม ซึ่งไม่ใช่การบังคับแต่เป็นทางเลือก (Option) ที่ผู้ชุมนุมมีสิทธิร้องขอเพื่ออาจใช้ในการประสานงาน ทำความเข้าใจ ชี้แจงกับเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการจัดชุมนุม ในกรณีที่ผู้ชุมนุมเห็นว่าการชุมนุมนั้นอาจถูกปฏิเสธหรือถูกกำหนดเงื่อนไข รวมถึงกรณีที่ผู้ชุมนุมต้องการให้เจ้าหน้าที่เร่งประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะชุมนุมประท้วงเพื่อให้เกิดกระบวนการเจรจาต่อรองโดยเร็ว (Pre-event coordination) นอกจากนี้ ขั้นตอนดังกล่าวสามารถส่งเสริมให้เกิดการทำความเข้าใจเบื้องต้นระหว่างผู้ชุมนุมและเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อลดการกระทบกระทั่งและการปะทะกันระหว่างทั้งสองฝ่าย

ทั้งนี้ สิทธิในการร้องขอการประสานงานกับเจ้าหน้าที่รัฐด้านการชุมนุมมิได้จำกัดอยู่เฉพาะก่อนการชุมนุมแต่ควรครอบคลุมตลอดการชุมนุม เพื่อให้มีการเจรจาสื่อสารกับเจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่อง (During assembly coordination)

4.4 การอุทธรณ์การปฏิเสธการชุมนุม

สิทธิในการได้รับการทบทวนและอุทธรณ์การชุมนุมถือเป็นอีกองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการชุมนุม ซึ่งกฎหมายการชุมนุมควรระบุช่องทางการอุทธรณ์ทั้งภายใต้ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการซึ่งอาจเป็นศาลปกครองที่มีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียว เพื่อวินิจฉัยว่าการปฏิเสธการชุมนุมเป็นไปโดยชอบและสอดคล้องกับกรอบกฎหมายหรือไม่

ปัจจุบันพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กำหนดช่องทางการอุทธรณ์ การปฏิเสธการชุมนุมภายใต้ฝ่ายบริหาร ซึ่งผู้จัดการชุมนุมต้องยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อ ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือผู้รับแจ้งขึ้นไปหนึ่งชั้น โดยคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นจะถือเป็นที่สุด แม้ตาม หลักกฎหมาย ผู้จัดการชุมนุมจะยังสามารถยื่นคำร้องต่อศาลปกครองได้ แต่การที่กฎหมาย การชุมนุมมิได้มีการกล่าวถึงกระบวนการดังกล่าว อาทิ เรื่องการกำหนดระยะเวลาการวินิจฉัย ของศาลอาจสร้างอุปสรรคให้แก่ผู้ชุมนุม

4.5 การเจรจาหรือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การติดต่อสื่อสารประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐสำหรับการชุมนุมเป็นแนว ปฏิบัติทั่วไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ แต่ยังคงมีวัตถุประสงค์ที่ค่อนข้างจำกัด ซึ่งเป็นไปเพื่อ การรักษาความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย สุขอนามัย และการอำนวยความสะดวกให้แก่ ผู้ชุมนุม ซึ่งมักเกี่ยวข้องกับการจัดชุมนุมมากกว่าในด้านสาระัตถะของการชุมนุม ดังนั้น หน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุม เพื่อติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภายในระยะเวลาที่รวดเร็วและเหมาะสม ซึ่งควรเกิดขึ้นนับตั้งแต่ได้รับแจ้งล่วงหน้าถึงการชุมนุม อาจถือเป็นแนวปฏิบัติตัวอย่าง (Best practice) ที่มีมาตรฐานสูงกว่าแนวปฏิบัติระหว่างประเทศ เมื่อเกิดการประสานงานระหว่างผู้ชุมนุมและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้ว แนวคิดในเรื่อง กระบวนการเจรจาต่อรองส่วนหนึ่งอาจยึดตามกรอบของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายที่รับข้อเรียกร้องแจ้งชื่อตนเองหรือผู้แทนเป็นหนังสือให้ฝ่ายที่แจ้ง ข้อเรียกร้องทราบและกำหนดการเจรจา รวมถึงขั้นตอนการเจรจา อาทิ การเจรจาจะมีขึ้นกี่ครั้ง ใครจะเป็นผู้แทนในการเจรจา การขอความร่วมมือให้ยุติการชุมนุมชั่วคราวในระหว่างการเจรจา เป็นต้น ภายในระยะเวลาสามวันนับจากวันที่ได้รับข้อเรียกร้อง (ปรับใช้จากมาตรา 16) โดยทั้ง สองฝ่ายต้องมีการอภิปรายสรุปการเจรจาภายในระยะเวลาที่ได้ตกลงกัน และผู้รับข้อเรียกร้อง ต้องแจ้งผลอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมทั้งระบุเหตุผลโดยละเอียดให้แก่ผู้ชุมนุมภายใน สามสิบวันนับจากวันที่ได้มีการสรุปการอภิปราย (ปรับใช้จากมาตรา 23) และหากผู้ชุมนุม ไม่พอใจต่อผลการพิจารณา ผู้ชุมนุมมีสิทธิอุทธรณ์ผลการพิจารณานั้นต่อรัฐมนตรีเจ้าของ กระทรวงที่เกี่ยวข้องภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบผลการพิจารณา (ปรับใช้จากมาตรา 25 พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียจากการรับ

ค่าทดแทนที่รัฐกำหนด) และหากผู้ชุมนุมมิได้ทักท้วงผลการพิจารณาภายในระยะเวลาที่กำหนด จะถือว่าผู้ชุมนุมพอใจต่อผลการพิจารณานั้นและหน่วยงานผู้รับคำร้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามผลการพิจารณา

แผนภูมิ 1.2 : ขั้นตอนการเจรจากับหน่วยงานของรัฐ



4.6 การรับทราบผลการพิจารณาและการอุทธรณ์

การได้รับแจ้งและการอุทธรณ์ผลการพิจารณาจากหน่วยงานของรัฐถือเป็นอีกองค์ประกอบสำคัญของแนวคิดกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมของผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐ และเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่บุคคลได้รับการคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศ โดยผู้วิจัยได้กล่าวถึงกระบวนการดังกล่าวในข้อ (5) อันเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนการเจรจาทวิภาคีกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้มั่นใจว่าการตอบสนองของภาครัฐต่อข้อเรียกร้องของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้ชุมนุมจะต้องได้รับทราบผลการพิจารณาจากหน่วยงานของรัฐที่เกิดจากการอภิปรายร่วมกันตามกระบวนการที่ทั้งสองฝ่ายตกลงในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งหากเกินกว่านั้น จะถือว่าเจ้าหน้าที่รัฐเพิกเฉยต่อการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นเหตุให้ผู้ชุมนุมที่ยื่นข้อเรียกร้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ โดยกระบวนการพิจารณาของหน่วยงานรัฐต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีการนำข้อเสนอของผู้ชุมนุมเข้าร่วมการพิจารณา ผู้ชุมนุมมีสิทธิร้องขอเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาจากหน่วยงานของรัฐตามขอบข่ายของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และหน่วยงานที่รับข้อเรียกร้องต้องมีการแจ้งผลอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมทั้งระบุเหตุผลโดยละเอียดให้แก่ผู้ชุมนุม

อย่างไรก็ดี การอุทธรณ์ผลการพิจารณาซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐซึ่งเป็นอำนาจในเชิงบริหาร อาจทำให้บทบาทของฝ่ายตุลาการอย่างศาลปกครองต้องเป็นไปอย่างจำกัด การอุทธรณ์ผลการพิจารณาที่ไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจทางปกครองจึงถูกจำกัดอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

โดยสรุป กระบวนการชุมนุมที่จะสามารถรองรับสิทธิการชุมนุมของผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคมของภาครัฐควรมีขั้นตอน ดังนี้

1. ผู้ชุมนุมแจ้งการชุมนุมล่วงหน้าแก่เจ้าหน้าที่อย่างน้อย 3 วัน แต่ไม่เกิน 7 วัน
2. เจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งเตรียมการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดชุมนุม อาทิ หน่วยกู้ภัย หน่วยดับเพลิง ประสานหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ชุมนุม (หากเป็นเรื่องร้องเรียน) พิจารณาความเหมาะสมของการชุมนุม
3. เจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งร่วมประชุมประสานงานกับผู้ขอจัดการชุมนุม ในกรณีที่มีการร้องขอ (Pre-event coordination)
4. เจ้าหน้าที่แจ้งผลและจัดให้มีการนัดพบระหว่างผู้จัดการชุมนุมและผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะปฏิเสธหรือไม่ปฏิเสธการชุมนุม
5. หากมีการปฏิเสธการชุมนุมหรือกำหนดเงื่อนไขการชุมนุม ผู้จัดการชุมนุมสามารถอุทธรณ์คำปฏิเสธได้กับผู้บังคับบัญชาของผู้รับแจ้ง และหากไม่พอใจสามารถอุทธรณ์คำสั่งได้กับศาลปกครอง
6. ในระหว่างนี้ ผู้ชุมนุมนัดพบกับผู้แทนหน่วยงานของรัฐ เพื่อกำหนดการเจรจาภายในเวลาสามวันนับจากวันที่ผู้แทนหน่วยงานได้รับแจ้งข้อเรียกร้อง

7. ในวันที่มีการเจรจา ผู้ชุมนุมและผู้แทนหน่วยงานของรัฐตกลงเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาการเจรจา

8. ผู้แทนหน่วยงานของรัฐนำผลการเจรจากลับไปหารือภายในหน่วยงานหรือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาสามสิบวันนับจากวันที่สิ้นสุดการอภิปราย

9. หน่วยงานของรัฐแจ้งผลการพิจารณาอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมเหตุผลโดยละเอียด

10. ผู้ชุมนุมมีสิทธิอุทธรณ์ผลการพิจารณาภายในเวลาหกสิบวันนับจากวันที่ได้รับทราบผลการพิจารณาอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรต่อรัฐมนตรีของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยหากเลยจากระยะเวลาที่กำหนด จะถือว่าผู้ชุมนุมพอใจต่อผลการพิจารณาและหน่วยงานนั้นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามผลการพิจารณาโดยเร็วที่สุด

แผนภูมิ 1.3 : ขั้นตอนของการชุมนุมของผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายภาครัฐ



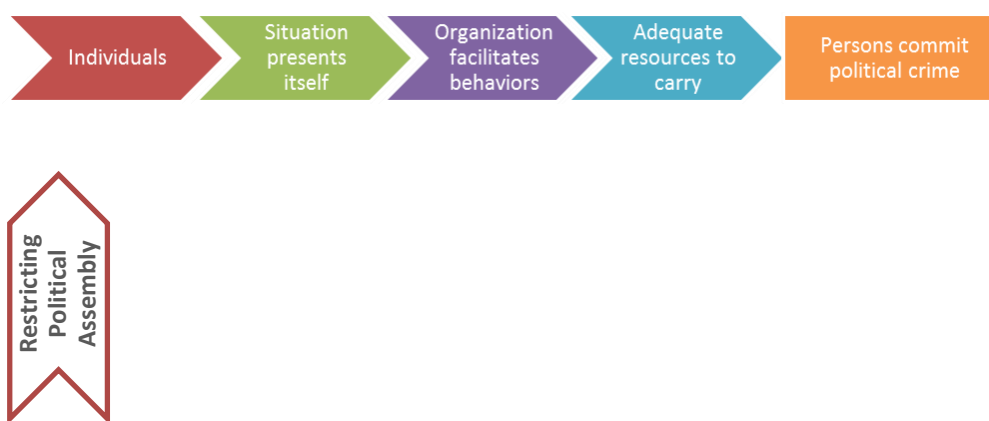
อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ (Recommendation)

จากการวิเคราะห์สภาพปัญหาของการก่ออาชญากรรมทางการเมือง ซึ่งมีเหตุปัจจัยส่วนหนึ่งมาจากด้านเศรษฐกิจ สังคม และด้านกฎหมายตามหลักทฤษฎีอาชญากรรมการเมือง แนวใหม่ของเจฟรี่ เอียน รอส (Ross, 2012) ซึ่งได้รับการพัฒนามาจากทฤษฎีปฏิฐานนิยม จะพบว่าปัจจัยการเกิดอาชญากรรมทางการเมืองเกิดจากการก่อปฏิกริยาระหว่างปัจจัยระดับมหภาคที่ขึ้นกับอิทธิพลของความเหลื่อมล้ำด้านโครงสร้างทางอำนาจ (Turk, 1969) สภาพเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม (Social structure) (Merton, 1938) ที่สร้างสภาวะกดดันบีบบังคับแก่บุคคล (Strain Theory) และระดับจุลภาคหรือปัจจัยภายในซึ่งขึ้นกับสภาวะจิตใจและอารมณ์ (State of mind) ของปัจเจกบุคคล ความเชื่อ และการกระทำของบุคคลจากกระบวนการเรียนรู้ ปฏิสัมพันธ์และถ่ายทอดทางพฤติกรรมภายในกลุ่ม (Sutherland, 1947) ประกอบกับอิทธิพลของปัจจัยภายในที่เกิดจากสภาวะที่เกิดขึ้นกับตัวบุคคล อาทิ ความกลัวการถูกกดขี่ทางสังคม การขาดความเชื่อมั่นไว้วางใจ ความสับสนจากการสูญเสีย ความคับแค้นจากความยากจน ความโกรธแค้นจากการขาดความรู้ความเข้าใจล้วนแต่เป็นเหตุปัจจัยภายในที่นำไปสู่การใช้อารมณ์และความรุนแรงที่อยู่เหนือเหตุผลในการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคล และความมีอคติทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นต่อรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผลมาจากการขาดความเชื่อมั่นต่อความจริงใจและการแก้ปัญหาของรัฐได้มาพบกับบุคคลอื่นๆ ซึ่งประสบปัญหาเดียวกัน ย่อมเป็นแรงผลักดันให้เกิดกระบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองจากการใช้เหตุผลและทัศนคติของปัจเจกบุคคลที่ให้ความชอบธรรมในการละเมิดกฎหมายมากกว่าการรักษากฎหมาย (Scarpitti, et al., 2009) ซึ่งส่วนใหญ่มีความเชื่อในความชอบธรรมของการกระทำของตนว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยระดับความรุนแรงจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยที่กล่าวมาเป็นตัวกำหนด ดังนั้น การแก้ไขปัจจัยภายนอกโดยการปรับโครงสร้างทางสังคมโดยใช้กระบวนการทางกฎหมาย เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางอำนาจและทางเศรษฐกิจ จึงเป็นตัวแปรสำคัญในการควบคุมปัจจัยภายใน

การควบคุมเหตุปัจจัยการก่ออาชญากรรมทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นในด้านตัวบุคคล หรือทรัพยากร โดยการจำกัดสิทธิเสรีภาพการชุมนุม อาทิ การออกพระราชบัญญัติการชุมนุมในที่สาธารณะ อาจถือเป็นแนวทางหนึ่งในการลดปัญหาอาชญากรรมการเมือง อย่างไรก็ตาม

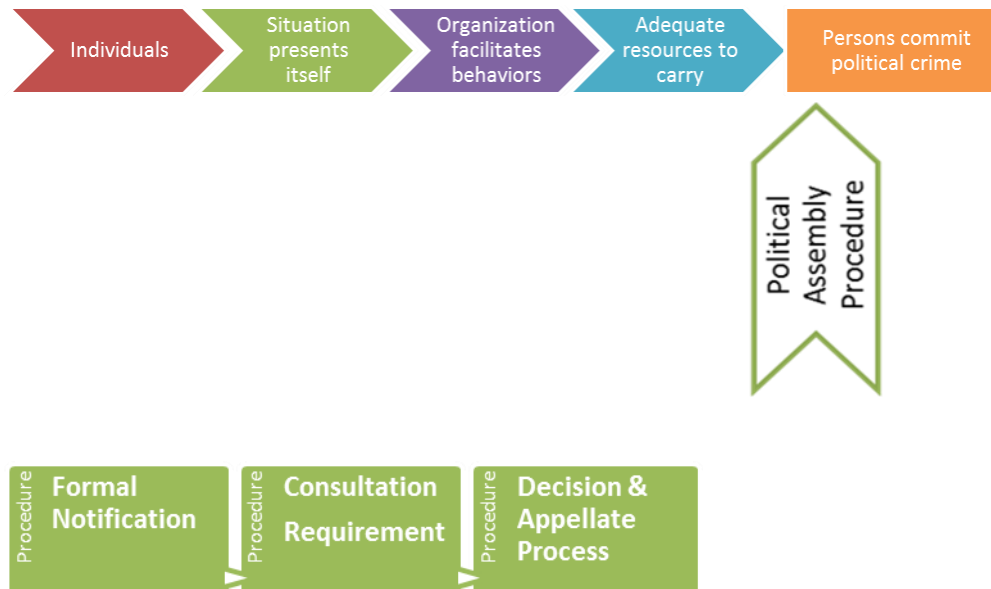
แนวทางดังกล่าวอาจมิใช่การแก้ไขปัญหาแบบยั่งยืนและยิ่งสร้างแรงกดดันแก่ผู้ได้รับผลกระทบ อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในเชิงบวกของประชาชน จึงมิได้เป็นหลักประกันให้การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพเสมอไป

แผนภูมิ 1.4 : กระบวนการควบคุมการก่ออาชญากรรมการเมือง (Based on ISOR Model)



ดังนั้น การควบคุมเหตุปัจจัยการก่ออาชญากรรมการเมือง สำหรับอาชญากรรมทางการเมืองลักษณะดังกล่าว ในระยะยาวจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงสองปัจจัยสำคัญ อันได้แก่ (1) ช่วงเวลา และ (2) กระบวนการรองรับรูปแบบของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participatory model) ซึ่งต้องเข้ามาในช่วงตั้งแต่เกิดการรวมตัวของกลุ่มบุคคลขึ้น (Organization) ซึ่งหมายถึง เป็นช่วงที่ประชาชนเริ่มได้รับความเดือดร้อนซึ่งรัฐต้องมีช่องทางหรือกระบวนการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการรองรับข้อเรียกร้องดังกล่าว เพื่อให้เกิดการแสดงออกทางความคิดและพฤติกรรมที่เหมาะสมดังปรากฏตามแผนภูมิ 1.5

แผนภูมิ 1.5 : รูปแบบกระบวนการรองรับสิทธิในการเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชน
ผู้ได้รับผลกระทบภายใต้บริบทของ ISOR



จากหลักการดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการเสนอแนวคิดและรูปแบบของกระบวนการรองรับสิทธิ การชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐ ซึ่งถือว่ามีความจำเป็นต่อการสร้างความเชื่อมั่นในระบบการเมืองการปกครองให้กับประชาชนและเป็นการตัดช่องทางการใช้ประชาชนเป็นเครื่องมือทางการเมืองของนักการเมือง ซึ่งน่าจะก่อให้เกิดการลดปัญหาการก่ออาชญากรรมการเมืองอย่างยั่งยืน โดยการออกแบบกระบวนการดังกล่าวเป็นการสร้างกระบวนการที่เป็นทางการ (Formal procedure) ตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดขั้นตอนการชุมนุมเรียกร้องและการตอบสนองของรัฐต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือการดำเนินนโยบายของรัฐ มิใช่เป็นการจำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นการส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างสร้างสรรค์ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเรียกร้องคัดค้าน อภิปรายการดำเนินการของรัฐ ตลอดจนเจรจาบนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้องและ

ครอบคลุม การคัดค้านอยู่ภายใต้เหตุและผล เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ ความเป็นพลเมือง และในขณะเดียวกันก็มีกลไกกำหนดขอบข่ายและบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนของ เจ้าหน้าที่ภาครัฐในการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องอย่างเป็นรูปธรรมโดยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. องค์ประกอบที่สำคัญของกฎหมายชุมนุมเพื่อรองรับกระบวนการรองรับสิทธิ การชุมนุมของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐ

จากการสรุปผลการศึกษา พบว่า องค์ประกอบสำคัญที่กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ ควรมีเพื่อให้สามารถรองรับกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองของ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐได้ ประกอบด้วย

1.1 การระบุสิทธิของผู้ชุมนุมและผู้จัดการชุมนุมควบคู่กับหน้าที่ ความรับผิดชอบ

1.2 การกำหนดขั้นตอนในการชุมนุมทางการเมืองของประชาชน

1.2.1 การแจ้งการชุมนุมล่วงหน้า โดยระยะเวลาที่เหมาะสมเพื่อให้ เกิดการเตรียมการและการอำนวยความสะดวกของหน่วยงานภาครัฐ

1.2.2 การประสานงานระหว่างผู้จัดการชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการ จัดชุมนุม ซึ่งสามารถมีขึ้นตั้งแต่ช่วงก่อนการชุมนุมไปจนถึงระหว่างการประชุม โดยผู้จัดการ ชุมนุมหรือผู้ชุมนุมมีสิทธิร้องขอ (Option)

1.2.3 การออกุทธการปฏิเสธการชุมนุม ซึ่งมีช่องทางการออกุทธการ ทั้งภายใต้ฝ่ายบริหารและตุลาการ โดยระยะเวลาในการพิจารณาต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

1.2.4 การประสานงาน เจริญต่อรอง อภิปรายเพื่อหาข้อสรุป ร่วมกับกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยการประสานงานจากผู้รับแจ้งการชุมนุม ซึ่งต้องมีขึ้นภายใน ระยะเวลาที่กำหนดนับจากวันที่ผู้แทนหน่วยงานได้รับเรื่อง (ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในที่นี้อาจเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งต้องมีการปรับปรุง)

1.2.5 การรับทราบและการออกุทธการผลการพิจารณาของหน่วยงาน โดยหลังจากการสิ้นสุดการอภิปราย หน่วยงานเจ้าของเรื่องต้องแจ้งผลการพิจารณาภายใน ระยะเวลาที่กำหนดและผู้ชุมนุมสามารถออกุทธการผลการพิจารณาภายในระยะเวลาที่กำหนด

(ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งในที่นี้อาจเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งต้องมีการปรับปรุง)

2. กระบวนการรองรับทางกฎหมาย

โดยที่ในปัจจุบัน ไทยมีกฎหมายและกฎระเบียบสำคัญที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดดังกล่าว อันได้แก่ พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ความเป็นไปได้ของกระบวนการรองรับทางกฎหมายสำหรับกระบวนการรองรับสิทธิการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐในเบื้องต้นน่าจะต้องอาศัยการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งสองฉบับ โดยต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการชุมนุมฯ เพื่อให้ครอบคลุมองค์ประกอบในข้อ 1 (การระบุสิทธิของผู้ชุมนุมและผู้จัดการชุมนุม การปรับปรุงขั้นตอนการชุมนุมและมาตรการลงโทษสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐ) และการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เพื่อให้ครอบคลุมรายละเอียดของกระบวนการประสานงาน เจรจาต่อรอง อภิปรายเพื่อหาข้อสรุประหว่างผู้ชุมนุมร่วมกันกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการรับทราบและการอุทธรณ์ผลการพิจารณาของหน่วยงาน ดังนี้

2.1 การแก้ไขพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

2.1.1 ควรมีหมวดเฉพาะว่าด้วยสิทธิของผู้ชุมนุมและผู้จัดการชุมนุม

2.1.2 ภายใต้หมวด 2 การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ ควรปรับปรุงระยะเวลาการแจ้งล่วงหน้าและเพิ่มการประสานงานระหว่างผู้จัดชุมนุมกับเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการจัดชุมนุม (สิทธิผู้ชุมนุมในการร้องขอ)

2.1.3 ภายใต้หมวด 2 มาตรา 11 ควรเพิ่มหน้าที่ผู้รับแจ้งการชุมนุมในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เป็นการประชุมที่มีการร้องเรียนหรือยื่นข้อเรียกร้องจากผู้ได้รับผลกระทบโดยให้กระบวนการเจรจาระหว่างผู้ชุมนุมและหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548)

2.1.4 ภายใต้หมวด 2 มาตรา 11 วรรคสี่ ควรปรับปรุงช่องทางการอุทธรณ์การปฏิเสธการชุมนุม ให้ครอบคลุมการอุทธรณ์ภายใต้ศาลปกครอง รวมถึงกำหนดระยะเวลาการวินิจฉัยให้มีความเหมาะสม

2.1.5 ภายใต้หมวด 5 บทกำหนดโทษ ควรมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ต่อผู้ชุมนุมและมาตรการลงโทษทางกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐควบคู่กับผู้ชุมนุม

2.2 การปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

2.2.1 ภายใต้ข้อ 4 ว่าด้วยนิยาม ควรมีการปรับปรุงคำนิยาม “ผู้มีส่วนได้เสีย” ให้ครอบคลุมถึงผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการหรือนโยบายของรัฐ

2.2.2 ภายใต้ข้อ 5 วรรคสองว่าด้วยการกำหนดเงื่อนไขการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยรัฐซึ่งปัจจุบันเป็นหน้าที่ของรัฐในการริเริ่มกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็น (Hearing forum) ควรมีการปรับปรุงให้ครอบคลุมถึงกรณีโครงการของรัฐที่ได้รับการร้องเรียน เรียกร้องจากการชุมนุมเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงกับกฎหมายการชุมนุมสาธารณะในเรื่องของกระบวนการเจรจาหรือกับหน่วยงานของรัฐ

2.2.3 ภายใต้ข้อ 9 ควรมีการปรับปรุงในรายละเอียดของรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยเฉพาะวิธีการประชุมปรึกษาหารือของการประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย (ข้อ 9(2) (จ)) เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีที่มีการชุมนุมเรียกร้องจากผู้ได้รับผลกระทบมีขั้นตอนสำหรับการเจรจา การรับทราบผลการพิจารณาและช่องทางในการอุทธรณ์ผลการพิจารณาที่ชัดเจน

รายการอ้างอิง

- งานเสวนา “พ.ร.บ. ชุมนุมสาธารณะ สิทธิโดยชอบหรือกรอบจำกัด” มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ศูนย์วิจัยคดี คณะนิติศาสตร์. (2558). วันที่ค้นข้อมูล 18 เมษายน 2559, จาก
<http://www.ilaw.or.th/node/3924>
- พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558. (2558, 14 กรกฎาคม)
ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 132 ตอนที่ 63 ก.
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. (2540, 10 กันยายน).
ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 115 ตอนที่ 46 ก. หน้า 1.
- พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518. (2518, 26 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา.
เล่มที่ 92 ตอนที่ 47 ก.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548.
(2548, 27 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 122 ตอนพิเศษที่ 55 ง.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดการเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2552.
(2552, 14 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 126 ตอนพิเศษที่ 179 ง.
- วสิษฐ เดชกุญชร. (2556). *รัฐบาลกับการสลายการชุมนุม*. วันที่ค้นข้อมูล 18 เมษายน
2559, จาก <http://chaoprayanews.com/blog/article/2013/08/27/>
รัฐบาลกับการสลายการชุมนุม
- วิกิตำยาพาราจากยุคยังลักษณ์สู้มือปักตู๋ คสช. (2557), วันที่ค้นข้อมูล 18 เมษายน 2559,
จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1408881842
- Act 736 - Peaceful Assembly Act. (2012). Retrieved April 12, 2016, from
http://www.federalgazette.agc.gov.my/outputaktap/20120209_736_BI_JW001759%20Act%20736%20%28BI%29.pdf
- Barber, B. R. (2003). *Strong Democracy* (2nd ed.). Berkeley, CA: University of California Press.

- Clinard, M., & Quinney, R. (1967). *Criminal Behavioral System: A Typology*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Cole, D. (2003). Are Foreign Nationals Entitled to the Same Constitutional Rights As Citizens?. *T. Jefferson L.Rev*, 25, pp. 367-388, 369.
- Freedom of Peaceful Assembly Act 2013 (unofficial translation)*. (2013). Retrieved April 12, 2016, from <https://www.forumasia.org/?p=17526>
- Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly. (2010). *OSCE Office for Democratic Institutions and Human rights (ODIHR)*. Vienna, Austria: Organization for Security and Co-operation in Europe (publisher).
- Law on Assemblies*. (2008). Retrieved April 12, 2016, from <http://www.legislationline.org/topics/country/14/topic/15>
- Merton, R. K. (1938). Social Structure and Anomie. *American Sociological Review*, 3(5), pp. 672-682.
- Mouffe, C. (2000). *The Democratic Paradox*. London: Verso.
- Peters, A., & Ley, I. (2014). *Comparative Study: Freedom of Peaceful Assembly in Europe*. Retrieved May 5, 2016, from http://www.venice.coe.int/files/Assemblies_Report_12March2014.pdf
- Petersen, A. C. (1992). Extradition and the Political Offense Exception in the Suppression of Terrorism. *Indiana Law Journal*, 67(3), pp. 772-773.
- Rodriguez-Ferrand, G. (2014). *Spain: Right to Peaceful Assembly*. Retrieved April 12, 2016, from <http://www.legislationline.org/topics/country/2/topic/15>
- Ross, J. I. (2000). *Varieties of State Crime and its Control*. Monsey: Criminal Justice Press.
- Ross, J. I. (2012). *An Introduction to Political Crime*. USA: The Policy Press.
- Proal, L. (1898). *Political Crime*. New York: D. Appleton and Company.
- Report Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States, OSCE Office for Democratic Institutions and*

- Human Rights (May 2013 – July 2014)*. Retrieved May 5, 2016, from <http://www.osce.org/odihr/132281?download=true>
- Scarpitti, F. R., Nielsen, A. L., & Miller, J. M. (2009). A Sociological Theory of Criminal Behavior. in *Crime and Criminals Contemporary and Classic Readings in Criminology* (2 ed.). (p. 211). New York: Oxford University Press.
- Schafer, S. (1971). Criminology: The Concept of Political Crime. *The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science*, 62(3), pp. 380-382.
- Sustein, C. R. (1991). Constitutionalism and Secession. *The University of Chicago Law Review*, 58(2), pp. 633-670.
- Sutherland, E. H. (1947). *Principles of Criminology* (4th ed.). Philadelphia: Lippincott.
- Turk, T. A. (1969). *Criminality and Legal Order*. Chicago: Rand McNally.
- Winston, A. M. (2014). *United States: Right to Peaceful Assembly*. Retrieved April 12, 2016, from <https://www.loc.gov/law/help/peaceful-assembly/right-to-peaceful-assembly.pdf>
-

การวิเคราะห์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศไทย ในปัจจุบัน พ.ศ. 2558

Analysis of Current Public Administration Curriculum in Thailand B.E. 2558

ภริดา ชัยรัตน์*

Pirada Chairatana

เกวลิน ศีลพิพัฒน์**

Kevalin Silphiphat

นิตยา เงินประเสริฐศรี***

Nitaya Ngernprasertsri

มนฤตย์พล อุรบุญนวลชาติ****

Manitpol Urabunnualchat

ศรียัฐ โกวงค์*****

Srirath Gohwong

* ดร., อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Ph.D., Lecturer, Department of Political Science and Public Administration, Faculty of Social Science, Kasetsart University

**ดร., อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Ph.D., Lecturer, Department of Political Science and Public Administration, Faculty of Social Science, Kasetsart University

***รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Assoc. Prof., Department of Political Science and Public Administration, Faculty of Social Science, Kasetsart University

****รองศาสตราจารย์ ดร., ประจำภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Assoc. Prof., Ph.D., Department of Political Science and Public Administration, Faculty of Social Science, Kasetsart University

*****ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., ประจำภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Asst. Prof., Ph.D., Department of Political Science and Public Administration, Faculty of Social Science, Kasetsart University

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สถานภาพหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตที่เปิดสอนในปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2558) โดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ได้กลุ่มตัวอย่างคือ มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 15 แห่ง ได้แก่ 1) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 3) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 4) มหาวิทยาลัยทักษิณ 5) มหาวิทยาลัยบูรพา 6) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 7) มหาวิทยาลัยนเรศวร 8) มหาวิทยาลัยมหาสารคาม 9) มหาวิทยาลัยแม่โจ้ 10) มหาวิทยาลัยรามคำแหง 11) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 12) มหาวิทยาลัยศิลปากร 13) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ 14) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และ 15) มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติพรรณนาพื้นฐาน ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ และการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ผลการวิจัยจำแนกตามกระบวนการทัศน์ พบว่า มหาวิทยาลัยทั้ง 15 แห่ง ให้ความสำคัญกับการศึกษากระบวนการทัศน์กระแสหลักของรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตเป็นอย่างมาก เช่นเดียวกับกระบวนการทัศน์ทักษะการบริหารที่ผลการศึกษาพบว่า มหาวิทยาลัยทั้ง 15 แห่ง มีการเปิดสอนรายวิชาในกลุ่มทักษะการบริหารทั้งหมด อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการศึกษาเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่และธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นแนวการศึกษาที่เป็นที่ยอมรับว่าเป็นกระแสใหม่ในการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ แต่ผลการวิจัยพบว่า มีไม่มหาวิทยาลัยทุกแห่งจะเปิดสอนรายวิชาในกลุ่มนี้ ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่า มีมหาวิทยาลัย 12 แห่ง จาก 15 แห่ง ที่มีการเปิดสอนรายวิชาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่และธรรมาภิบาล โดยมหาวิทยาลัยเปิดวิชาในกระบวนการทัศน์นี้ประมาณร้อยละ 8 - 62 ของวิชาทั้งหมด สำหรับกระบวนการทัศน์คุณค่าสาธารณะพบว่า มีเพียงมหาวิทยาลัยแม่โจ้ เพียงแห่งเดียวที่มีการเปิดสอนรายวิชาในกระบวนการทัศน์คุณค่าสาธารณะ คณะผู้วิจัยได้นำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายไว้ในการศึกษาครั้งนี้

คำสำคัญ : กระบวนการทัศน์, รัฐประศาสนศาสตร, หลักสูตร

Abstract

The purpose of this research was to analyze the state of current Public Administration curriculums in Thailand (the year of 2015). Purposive sampling was employed in this research. Fifteen public universities and autonomy universities in Thailand were the samples as follows: 1) Chulalongkorn University 2) Kasetsart University 3) Chiangmai University 4) Thaksin University 5) Burapha University 6) Thammasat University 7) Naresuan University 8) Mahasarakham University 9) Maejo University 10) Ramkhamhaeng University 11) Srinakharinwirot University 12) Silpakorn University 13) Prince of Songkla University 14) Sukhothai Thammathirat Open University and 15) Ubon Ratchathani University. This study utilized qualitative research approach, including documentary research, basic descriptive analysis (such as frequency and percentage), and content analysis.

Results, classify by PARADIGM, found that all universities saw the important of traditional public administration paradigm as primary paradigm. Like the traditional public administration paradigm, all universities in the sample offered courses in the managerial skills paradigm. Even though it was acknowledged that the new public management and good governance paradigm is a new trend in public administration study, not all universities in the sample offered courses in this paradigms, particularly, of fifteen universities in the sample, twelve universities offered courses in this area, ranging from 8 to 62 % of all offered courses. For the public value paradigm, Maejo University was the only University in the sample that offered courses in this paradigm. Implication and policy recommendation provided in the study.

Keywords : Paradigm, Public Administration, Curriculum

บทนำ

การศึกษาในทุกสาขาวิชาย่อมต้องให้ความสนใจในเรื่องของวิวัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงตลอดจนพัฒนาการของลักษณะวิชา ว่ามีจุดกำเนิด ขอบข่าย และสถานะของลักษณะวิชาเป็นอย่างไร การเปลี่ยนแปลงของวิชาในแต่ละยุคแต่ละสมัยเป็นอย่างไร รวมถึงการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ (Paradigm Shift) และสิ่งต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนกระบวนทัศน์

ดังจะเห็นได้จากสาขาวิชาต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในโลกของการศึกษาวิจัย ที่ได้มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง จนเกิดเป็นกระบวนทัศน์ (Paradigm) ต่างๆ อันเป็นผลมาจากปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป ในการศึกษาสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ก็เช่นเดียวกัน นับตั้งแต่ ค.ศ. 1887 (พ.ศ. 2430) ซึ่งนักวิชาการต่างให้การยอมรับว่าเป็นจุดกำเนิดของการศึกษาสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์อย่างเป็นรูปธรรม แนวทางในการศึกษาวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอตามบริบทของสังคมและประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป สิ่งเหล่านี้ทำให้การบริหารภาครัฐที่ใช้สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เป็นเครื่องมือต้องปรับเปลี่ยนตาม (Wolf and Amirkhanyan, 2010) ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีการศึกษาเกี่ยวกับสถานภาพ (State) และแนวโน้ม (Trend) ของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์อย่างต่อเนื่อง โดยเห็นได้จากการจัดประชุมวิชาการ และการรวบรวมบทความฉบับพิเศษเกี่ยวกับการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคต สถานภาพของวิชาทางรัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะที่สำคัญ คือ มีความเป็นพลวัต (Dynamic) เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา มีลักษณะเป็นสหวิทยาการ (Interdisciplinary) มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานผ่านกระบวนการโต้แย้งและถกเถียงถึงเอกลักษณ์ของสาขาวิชาอยู่เสมอ หลักฐานในเชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับเอกลักษณ์ในวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ผ่านการถกเถียงของนักวิชาชั้นนำทั่วโลกในการประชุมที่มีชื่อเสียงและเป็นที่รู้จักกันเป็นอย่างดี ในชื่อว่า Minnowbrook Conference ซึ่งจัดขึ้นครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 1986 (พ.ศ. 2529) โดย Dwight Waldo นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัย Syracuse นับเป็นการประชุมที่ได้ท้าทายแนวคิดในยุคดั้งเดิม โดยพยายามชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องต่างๆ ของทฤษฎีในยุคดั้งเดิม ประกอบกับรัฐประศาสนศาสตร์ในขณะนั้นไม่ได้มีการดำเนินการสอนการศึกษา และการปฏิบัติให้สอดคล้องกับปัญหาต่างๆ ของสังคมที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น และการเกิดช่องว่าง

ทางความคิดระหว่างนักวิชาการอาวุโสกับนักวิชาการรุ่นเยาว์ (Senior Scholar VS Young Scholar) ข้อสรุปที่ได้จากการประชุมในครั้งนี้ ได้แสดงให้เห็นว่าทฤษฎีในยุคดั้งเดิมไม่ได้เป็นทฤษฎีที่ดีที่สุด และใช้ได้เป็นการสากล แต่ควรปรับเปลี่ยนตามสภาพแวดล้อมหรือสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเกิดแนวคิดที่เรียกว่ารัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (New Public Administration: NPA) ขึ้น ที่มีจุดเน้นในการศึกษาแบบปรัชญาปรากฏการณ์วิทยา สนับสนุนหลักวิทยาศาสตร์ แยกค่านิยมและข้อเท็จจริงออกจากกัน ต้องการให้การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มีความเกี่ยวข้องกับโลกแห่งความเป็นจริง ท้นต่อสถานการณ์ และท้นต่อปัญหา เป็นประโยชน์กับนักปฏิบัติ ที่จะช่วยทำความเข้าใจกับโลกแห่งความเป็นจริง ตลอดจนยึดหลักความยุติธรรม (พิทยา บวรวัฒนา, 2556) จึงอาจกล่าวได้ว่า NPA เป็นผลผลิตที่ได้จากการประชุม Minnow brook ในครั้งแรก หลังจากการประชุมในครั้งแรก การประชุม Minnow brook ยังได้จัดขึ้นมาอย่างต่อเนื่องทุกๆ 20 ปี และล่าสุดจัดเป็นครั้งที่ 3 เมื่อปี ค.ศ. 2008 (พ.ศ. 2551) ซึ่งเป็นการตอกย้ำให้เห็นว่า การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ไม่หยุดนิ่ง แต่ยังมีการสำรวจ ศึกษา และปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่ตลอดเวลา หลักฐานสำคัญเห็นได้จากการสำรวจสถานภาพและแนวโน้มการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่ผ่านมา มีการดำเนินการในหลายวิธี เช่น การจำแนกประเภทหัวข้อการศึกษา (Typology) การจำแนกตามเนื้อหาของตำราดั้งเดิมทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Traditional Textbook) การจำแนกตามเนื้อหาการวิจัย (Research Areas) การจำแนกโดยใช้วิธีผสมผสานโดยใช้ทั้งประเภทหัวข้อที่ได้จากตำรา เนื้อหาการวิจัย และการจำแนกจากความสนใจในหัวข้อใหม่ๆ (New Topic Interests) เป็นต้น ฐานข้อมูลที่ถูกนำมาใช้ในการสำรวจสถานภาพและแนวโน้มการศึกษา มักได้มาจากตำราหลักที่ถูกใช้ในการเรียนการสอน หลักสูตรทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เปิดสอนในสถาบันอุดมศึกษา ตลอดจนบทความวิจัยและบทความวิชาการที่ได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ผ่านทางวารสารวิชาการที่ได้รับการยอมรับในสาขาวิชาอย่าง IPMR (International Public Management Review) PAR (Public Administration Review) จนกระทั่ง PAD (Public Administration and Development) เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยสถานภาพวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในยุคเริ่มต้น มีความเชื่อมโยงกับการผลิตบุคลากรเพื่อรับราชการในกระทรวงต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระทรวงมหาดไทย การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศไทยในยุคแรกจึงเน้นไปที่ความเป็นอาชีพในการ

ปฏิบัติงาน (Practitioner) มากกว่าการสร้างองค์ความรู้ (Body of Knowledge) (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, 2548) การเรียนการสอนรัฐประศาสนศาสตร์แบบตะวันตกเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นปีที่มีการจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ขึ้น เพื่อจัดการศึกษาและค้นคว้าในทางรัฐประศาสนศาสตร์หรือศาสตร์ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับนโยบายในอันที่จะบริหารราชการแผ่นดินให้ก้าวหน้าเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในส่วนรวม จากอดีตจวบจนปัจจุบัน รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยได้เติบโตและขยายตัวทั้งในมิติของหลักสูตร ผู้เรียน และผู้สอน องค์ความรู้ และระเบียบวิธีในการสร้างองค์ความรู้ แต่ในขณะเดียวกันคุณภาพของการจัดการเรียนการสอนก็เป็นข้อกังวลสำคัญสำหรับผู้เกี่ยวข้อง (ศุภชัย ยาวประภาส, 2558)

เมื่อความต้องการในการพัฒนาศักยภาพในการบริหารและปฏิบัติราชการ ส่งผลให้เกิดการขยายตัวของการเรียนการสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ในปัจจุบันที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากการให้ความสนใจในการสมัครเข้าศึกษาต่อในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ทั้งในระดับปริญญาตรีและปริญญาโทที่มีจำนวนผู้ที่ต้องการศึกษาเพิ่มมากขึ้น การขอเปิดหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ในมหาวิทยาลัยต่างๆ ย่อมเพิ่มขึ้นตามหลักแห่งอุปสงค์และอุปทาน หากแต่แนวทางในการออกแบบหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย ยังเป็นการกำหนดตามจุดเน้นของแต่ละมหาวิทยาลัย ซึ่งก่อให้เกิดความหลากหลายและการขาดความเป็นเอกลักษณะของหลักสูตรทางรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย ถึงแม้ว่าได้มีความพยายามกำหนดมาตรฐานของหลักสูตรทางรัฐประศาสนศาสตร์ทั้งในระดับปริญญาตรี และระดับบัณฑิตศึกษา (มคอ.1) ตามประกาศของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เมื่อกรกฎาคม 2558 ก็ตาม

การวิจัยครั้งนี้จึงเกิดขึ้นเพื่อศึกษาสถานภาพหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2558 ซึ่งผลการวิจัยจะช่วยพัฒนาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศไทยให้มีความทันสมัย เหมาะสมกับสถานการณ์และความต้องการในการพัฒนาภาครัฐ เพื่อเพิ่มศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ให้สามารถนำองค์ความรู้ที่ได้ไปพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วิเคราะห์สถานภาพหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศไทยที่เปิดสอนในปัจจุบัน
พ.ศ. 2558

บททวนวรรณกรรม

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1887 (พ.ศ. 2430) ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาวิชา
รัฐประศาสนศาสตร์ในตะวันตกอย่างจริงจัง เป็นผลให้แนวทางในการศึกษาวิจัยทาง
รัฐประศาสนศาสตร์มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เนื่องจากสภาพสังคมที่
เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา สิ่งเหล่านี้ทำให้การบริหารภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนไปตาม
ความต้องการของประชาชนและสภาพของสังคม (Wolf and Amirkhanyan, 2010) ดังนั้น
จึงมีการศึกษาเกี่ยวกับสถานภาพ (State) และแนวโน้ม (Trend) ของการศึกษาทาง
รัฐประศาสนศาสตร์อย่างต่อเนื่อง โดยเห็นได้จากการจัดประชุมวิชาการระดับนานาชาติ และการ
รวบรวมบทความฉบับพิเศษเกี่ยวกับการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ในอนาคต เช่น Public
Administration Review: Special Issue on the Future of Public Administration in 2020,
Journal of Public Administration Research and Theory: Minnowbrook III: A Special
Issue, 2011 หรืองานวิจัยที่ได้ศึกษาแนวทางการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศต่างๆ
เช่น แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐอเมริกา (Golembiewski, 1996;
Raadschelders, 2011) แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในอังกฤษ (Pollitt, 1996;
Hood, 2001) หรือแนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย (นิสาชล พรหมรินทร์,
2555)

ในการศึกษาสถานภาพองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ได้นำ
แนวความคิดกระบวนทัศน์ (Paradigm) ของ Thomas Kuhn (2012) มาใช้จำแนกทฤษฎีและ
อธิบายวิวัฒนาการของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิดกระบวนทัศน์เป็นเครื่องมือ ในการ
อธิบายเหตุการณ์ วิวัฒนาการ สรุปลสาระสำคัญ เช่น Nicholas Henry (1975) จำแนกองค์ความรู้
ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์เป็น 5 กระบวนทัศน์ ได้แก่ 1) การแยกการบริหารออกจากการเมือง
(The Politics Administration Dichotomy – ค.ศ. 1900-1926) พ.ศ. 2443 - 2496 2)

หลักการบริหาร (The Principles of Administration – ค.ศ. 1927-1937) พ.ศ. 2470 - 2480
3) การบริหารรัฐกิจ คือ รัฐศาสตร์ (Public Administration as Political Science – ค.ศ. 1950-1970) พ.ศ. 2493 - 2513 4) การบริหารรัฐกิจคือศาสตร์แห่งการบริหาร (Public Administration as Administrative Science – ค.ศ. 1956-1970) พ.ศ. 2499 - 2513 และ
5) การบริหารรัฐกิจ คือ การบริหารรัฐกิจ (Public Administration as Public Administration – ค.ศ. 1970-1975) พ.ศ. 2513 - 2518 หลังจากการศึกษาของ Henry ในช่วงทศวรรษ 1980s (พ.ศ. 2523) และ 1990s (พ.ศ. 2533) เกิดแนวความคิดใหม่ที่จะช่วยในการปรับปรุงระบบการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น แนวคิดดังกล่าว เรียกว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management หรือ NPM) หลักของการจัดการภาครัฐ แนวใหม่ คือ การเปลี่ยนระบบราชการที่เน้นระเบียบและขั้นตอนไปสู่การบริหารแบบใหม่ซึ่งเน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบ รวมทั้งใช้เทคนิคและวิธีการการจัดการของเอกชนมาปรับปรุงการทำงาน แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกนำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลงและปฏิรูปการบริหารงานของรัฐบาลและระบบราชการ จนถึงปี 2002 (พ.ศ. 2545) มีนักวิชาการหลากหลายท่านนำเสนอกระบวนทัศน์ใหม่ เช่น New Public Service (Denhardt and Denhardt, 2000) Public Value (Moore, 1995; O’Flynn, 2007) และ New Governance (Bingham, Nabatchi, and O’Leary 2005)

อย่างไรก็ดีการสำรวจสถานภาพและแนวโน้มการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์มีการจำแนกประเภทหัวข้อการศึกษา (Typology) โดยที่ผ่านมามีการจำแนกทำได้หลายวิธี อธิบายโดยสรุปได้ดังนี้

วิธีแรกจำแนกตามเนื้อหาของตำราดั้งเดิม (Traditional Textbook) ทางรัฐประศาสนศาสตร์ เช่น การศึกษาของ Bingham and Bowen (1994) โดยผู้วิจัยได้ทำการสำรวจเนื้อหาของตำราดั้งเดิม (Traditional Textbook) ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ โดยคัดเลือกจากตำราพื้นฐานใช้ในวิชาเริ่มต้น (Introductory Class) ที่ใช้สอนกันอย่างแพร่หลายพบว่า ตำราพื้นฐานที่ใช้จัดการเรียนการสอนในรายวิชารัฐประศาสนศาสตร์เบื้องต้น ได้แก่ ตำราของ 1) Nicholas Henry (2013) ชื่อหนังสือ Public

Administration and Public Affairs (พิมพ์มาแล้ว 12 ครั้ง) 2) Robert B. Denhardt and Janet Denhardt (2014) ชื่อหนังสือ Public Administration: An Action Orientation (พิมพ์มาแล้ว 7 ครั้ง) 3) Jay M. Shafritz, E. W. Russell and Christopher Borick (2012) ชื่อหนังสือ Introducing Public Administration (พิมพ์มาแล้ว 8 ครั้ง) 4) Richard Stillman (2010) ชื่อหนังสือ Public Administration: Concepts and Cases Administration (พิมพ์มาแล้ว 9 ครั้ง) และสุดท้าย 5) Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde (2012) ชื่อหนังสือ Classics of Public Administration (พิมพ์มาแล้ว 7 ครั้ง และกำลังจะพิมพ์ครั้งที่ 8 ในปี พ.ศ. 2558)

วิธีที่สองจำแนกตามเนื้อหาการวิจัย (Research Areas) เช่น การศึกษาของ Perry and Kraemer (1986) เป็นอีกวิธีที่นิยมใช้ในศึกษาแนวทางและทิศทางการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยการรวบรวมและวิเคราะห์เนื้อหาของบทความจากวารสารวิชาการในช่วงเวลาใดช่วงเวลานึง (Stock Taking) เพื่อศึกษาพัฒนาการโดยรวมของแนวคิดทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงเวลานั้นๆ

วิธีที่สามจำแนกโดยใช้วิธีผสมผสานโดยใช้ทั้งประเภทหัวข้อที่ได้จากตำรา เนื้อหาการวิจัย

วิธีที่สี่การจำแนกตามความสนใจในหัวข้อใหม่ ๆ (New Topic Interests) ซึ่งเป็นอีกวิธีที่นิยมใช้ในศึกษาแนวทางและทิศทางการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ เช่น การศึกษาของ Terry (2005) และการศึกษาของ Raadschelders & Lee (2011) เป็นการศึกษาสถานการณ์องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์จากบทความวิชาการและบทความวิจัย คือ การรวบรวมและวิเคราะห์เนื้อหาบทความจากวารสารวิชาการในช่วงเวลาใดช่วงเวลานึง (Stock Taking) เพื่อศึกษาพัฒนาการโดยรวมของแนวคิดทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงเวลานั้นๆ ซึ่งรวมถึงหัวข้อ ประเด็นสำคัญ และวิธีการศึกษา โดยในช่วงก่อนทศวรรษที่ 1970 (พ.ศ. 2513) นั้น การศึกษาในลักษณะนี้ส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยนักวิชาการที่สนใจหรือบรรณาธิการของวารสารทางรัฐประศาสนศาสตร์ต่างๆ เป็นผู้ประเมินและวิเคราะห์แนวโน้มและทิศทางการศึกษา ข้อมูลเหล่านี้จะทำให้ผู้ทรงคุณวุฒิและกองบรรณาธิการสามารถประเมินจุดอ่อนและจุดแข็งของวารสาร เช่น วารสารได้เสนอผลงานที่ครอบคลุมประเด็นสำคัญต่างๆ

ในสาขาหรือไม่ วารสารได้นำเสนอระเบียบวิธีการวิจัยที่หลากหลายหรือไม่ เนื้อหาในวารสารอยู่ในขอบเขตทางวิชาการที่วารสารกำหนดไว้หรือไม่ หรือบทความที่ได้ตอบรับการตีพิมพ์ในช่วงนั้นสอดคล้องกับปัญหา สภาพสังคม และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปหรือไม่ (Raadschelders and Lee, 2011)

นอกจากนี้ Xun Wu and He Jingwei (2009) ได้ทำการวิจัยในเรื่อง Paradigm Shift in Public Administration : Implication for Teaching in MPA Programs โดยได้ทำการสำรวจรายวิชาจากหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตในสหรัฐอเมริกาและประเทศจีนจำนวน 48 หลักสูตร โดยจำแนกรายวิชาเหล่านี้ออกเป็น 5 กระบวนทัศน์ ได้แก่ กระบวนทัศน์ที่ 1 กระแสหลักทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Traditional Topic in Public Administration) กระบวนทัศน์ที่ 2 การจัดการภาครัฐแนวใหม่และธรรมาภิบาล (New Public Management and New Governance paradigms) กระบวนทัศน์ที่ 3 คุณค่าสาธารณะ (Public Values Paradigm) และกระบวนทัศน์ที่ 4 ทักษะการบริหาร (Professional Skills for Public Managers) กระบวนทัศน์ที่ 5 หัวข้ออื่นๆ ที่ไม่สามารถจัดหมวดหมู่ได้ (Other topics) ทั้งนี้ งานวิจัยนี้คณะผู้วิจัยได้ทำการประยุกต์แนวคิดดังกล่าวมาเป็นกรอบในการศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตในประเทศไทย โดยจำแนกกระบวนทัศน์ ดังนี้

กระบวนทัศน์ที่ 1 กระแสหลักทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Traditional Topic in Public Administration) หมายถึง พาราไดม์ในยุคดั้งเดิมที่มีจุดเริ่มต้นเมื่อ ค.ศ. 1887 (พ.ศ. 2430) ซึ่งครอบคลุมรายวิชาที่มีความเกี่ยวข้องกับวิวัฒนาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ในบริบททางการเมือง ทฤษฎีองค์การ จริยธรรม การจัดการทางการเงิน กระบวนการบริหาร กระบวนการนโยบาย และความสัมพันธ์ระหว่างองค์การในภาครัฐ

กระบวนทัศน์ที่ 2 การจัดการภาครัฐแนวใหม่และธรรมาภิบาล (New Public Management and Governance) หมายถึง พาราไดม์ในยุคการจัดการภาครัฐแนวใหม่และธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นแนวคิดของธนาคารโลกเมื่อปี ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) โดยครอบคลุมถึงการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (New Governance) ซึ่งครอบคลุมรายวิชาที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ การจัดการเชิงกลยุทธ์ การจัดการคุณภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

กระบวนทัศน์ที่ 3 คุณค่าสาธารณะ (Public Value) หมายถึง รายวิชาที่มีความเกี่ยวข้องกับค่านิยมสาธารณะ ซึ่งผู้ที่นำเสนอแนวคิดนี้เป็นคนแรก คือ Mark H. Moore ในปี ค.ศ. 1995 (พ.ศ.2538) โดยครอบคลุมรายวิชาการสร้างคุณค่าสาธารณะ (Public Value Creation) ความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) การจัดการทางการเมือง (Political Management) และการเสริมสร้างขีดความสามารถ (Capacity Building)

กระบวนทัศน์ที่ 4 ทักษะการบริหาร (Professional Skill for Public Manager) หมายถึง รายวิชาที่เกี่ยวข้องในเชิงเทคนิคการบริหารและการจัดการสำหรับนักบริหาร ซึ่งครอบคลุมรายวิชา เช่น เทคนิคภาวะผู้นำ ทักษะการเจรจาต่อรอง ทักษะการสื่อสาร เป็นต้น

กระบวนทัศน์ที่ 5 เป็นรายวิชาอื่นๆ (Others Topic) หมายถึง รายวิชาที่ไม่สามารถจัดแบ่งตามประเภทดังกล่าวข้างต้นได้

วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพเกี่ยวกับหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ ในระดับปริญญาตรีของมหาวิทยาลัยที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทย ทั้งมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยใช้การวิจัยเอกสาร เพื่อให้ทราบถึงสถานภาพและแนวโน้มของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย ตลอดจนจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อให้หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยมีความทันสมัยต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมที่มีการแข่งขันอย่างรุนแรง (Hyper-Competitive Market)

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ มหาวิทยาลัยที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทย ทั้งมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำนวน 32 แห่ง โดยไม่รวมมหาวิทยาลัยในกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ ในระดับปริญญาตรี ในมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งหมด 15 แห่ง โดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่มีคุณสมบัติสอดคล้องกับประเด็นที่ผู้วิจัยต้องการศึกษา ดังนี้

1. เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ไม่รวมถึงมหาวิทยาลัยในกลุ่มมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล และกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ

2. มีการจัดการเรียนการสอนในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตหรือเทียบเท่า ดังนั้น จึงได้กลุ่มตัวอย่างมหาวิทยาลัย 15 แห่งดังนี้ 1) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 3) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 4) มหาวิทยาลัยทักษิณ 5) มหาวิทยาลัยบูรพา 6) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 7) มหาวิทยาลัยนเรศวร 8) มหาวิทยาลัยมหาสารคาม 9) มหาวิทยาลัยแม่โจ้ 10) มหาวิทยาลัยรามคำแหง 11) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 12) มหาวิทยาลัยศิลปากร 13) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ 14) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และ 15) มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

วิธีการรวบรวมข้อมูล

ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาช่วงเวลา 1 ตุลาคม 2557 – 30 กันยายน 2558 โดยผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารหลักสูตรทางรัฐประศาสนศาสตร์ (มคอ.2) ของมหาวิทยาลัยที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้ง 15 แห่งเป็นหลัก ซึ่งเป็นหลักสูตรที่ใช้ดำเนินการเรียนการสอนอยู่ในปัจจุบัน

การวิเคราะห์ข้อมูล

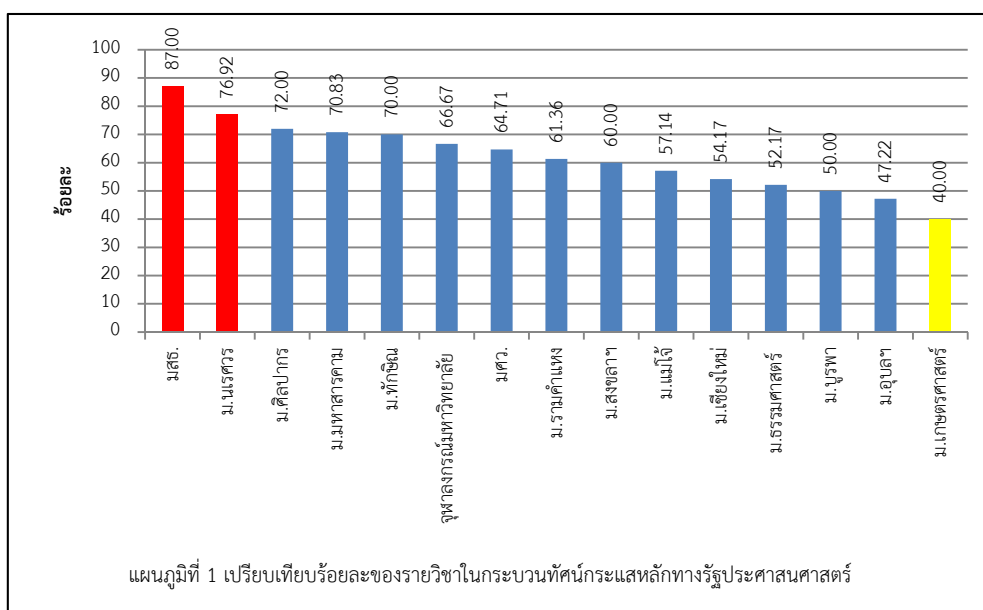
ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารหลักสูตร (มคอ.2) โดยใช้สถิติพรรณนาพื้นฐาน (Basic Descriptive Statistics) ได้แก่ ความถี่ (Frequency) ร้อยละ (Percentage) และวิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ผลการวิจัยและการอภิปรายผล

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลมหาวิทยาลัยที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้ง 15 แห่ง พบว่า ส่วนใหญ่มหาวิทยาลัยมีการเปิดการเรียนการสอนรายวิชาในกระบวนทัศน์ที่ 1 กระแสหลักของรัฐประศาสนศาสตร์มากที่สุด ซึ่งสามารถนำเสนอสถานภาพหลักสูตรจำแนกตามกระบวนทัศน์ ได้ดังนี้

กระบวนทัศน์ที่ 1 วิชาตามกระแสหลักของรัฐประศาสนศาสตร์

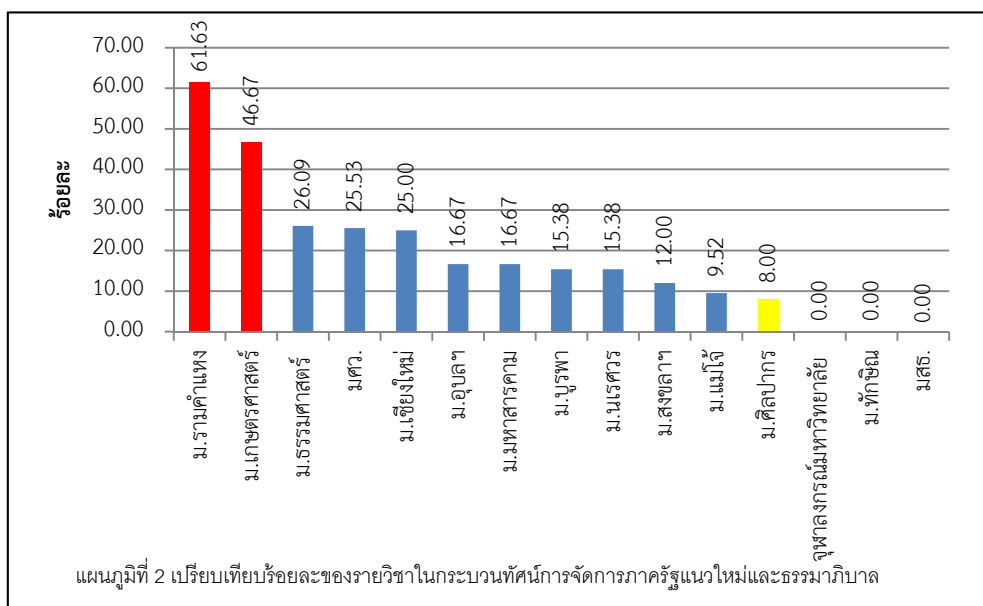
ผลการวิจัยพบว่า มหาวิทยาลัยทั้ง 15 แห่ง ให้ความสำคัญกับการศึกษาตามกระแสหลักของรัฐประศาสนศาสตร์เป็นหลัก มหาวิทยาลัยต่าง ๆ เปิดวิชาในกระบวนทัศน์นี้ประมาณร้อยละ 40 - 87 ของรายวิชาทั้งหมด มีมหาวิทยาลัย 13 แห่ง จาก 15 แห่ง เปิดรายวิชาในกลุ่มนี้เกินร้อยละ 50 ของรายวิชาที่อยู่ในหลักสูตรทั้งหมด โดยมีมหาวิทยาลัยที่มีการเปิดรายวิชาในกระบวนทัศน์ที่ 1 นี้ มากที่สุด คือ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช คิดเป็นร้อยละ 87 ของรายวิชาทั้งหมดรองลงมาคือมหาวิทยาลัยนเรศวร เปิดรายวิชาในกลุ่มนี้คิดเป็นร้อยละ 76.92 ส่วนมหาวิทยาลัยที่เปิดสอนรายวิชาตามกระแสหลักของรัฐประศาสนศาสตร์น้อยที่สุดคือ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์คิดเป็นร้อยละ 40 ของรายวิชาทั้งหมด แสดงตามแผนภูมิที่ 1



จากแผนภูมิที่ 1 แสดงให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยทั้ง 15 แห่ง ให้ความสำคัญกับการศึกษาตามกระแสหลักของรัฐประศาสนศาสตร์ (Traditional Public Administration) มากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากรายวิชาในกระบวนทัศน์นี้เป็นความรู้พื้นฐานที่จำเป็นในสาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ อีกทั้งหลักสูตรด้านรัฐประศาสนศาสตร์ในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา มีรายวิชาในกลุ่มนี้บรรจุอยู่ในหลักสูตรเป็นหลัก เช่น ทฤษฎีองค์การ นโยบายสาธารณะ การบริหารการคลัง การบริหารทรัพยากรมนุษย์ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ จริยธรรมในการบริหาร ฯลฯ และหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยมักจะพัฒนาโดยใช้หลักสูตรจากต่างประเทศเป็นต้นแบบ ดังนั้น มหาวิทยาลัยต่างๆ จึงให้ความสำคัญกับการศึกษาตามกระแสหลักของรัฐประศาสนศาสตร์เป็นสำคัญ

กระบวนทัศน์ที่ 2 การจัดการภาครัฐแนวใหม่และธรรมาภิบาล

สำหรับกระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่และธรรมาภิบาล ผลการวิจัยพบว่า มหาวิทยาลัยรามคำแหงมีวิชากลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่และธรรมาภิบาลมากที่สุดถึง 9 วิชา คิดเป็นร้อยละ 61.63 ของรายวิชาทั้งหมด รองลงมาคือ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ คิดเป็นร้อยละ 46.67 ส่วนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มีวิชากลุ่มการจัดการภาครัฐแนวใหม่และธรรมาภิบาลเป็นสัดส่วนใกล้เคียงกันประมาณร้อยละ 25 ส่วนจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยทักษิณ และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ไม่มีวิชาเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่และธรรมาภิบาล แสดงตามแผนภูมิที่ 2

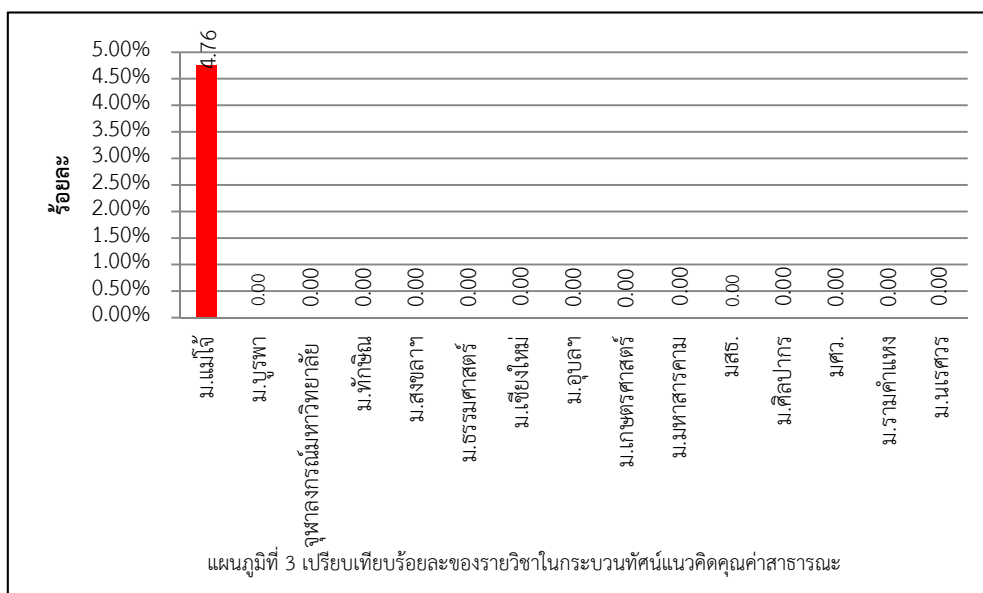


จากแผนภูมิที่ 2 แสดงให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้ง 15 แห่ง มีมหาวิทยาลัย 12 แห่ง ที่มีการเปิดสอนในรายวิชาของกระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่และธรรมาภิบาล แต่มีเพียง 3 แห่ง ที่มีการเปิดสอนในรายวิชาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐแนวใหม่และธรรมาภิบาล แต่เมื่อดูในรายละเอียดของคำอธิบายรายวิชา จะพบว่า เนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่และธรรมาภิบาลจะสอดแทรกอยู่ตามรายวิชาในกระบวนทัศน์ที่ 1 ไม่ได้แยกออกมาเป็นรายวิชาแต่อย่างใด เช่น วิชาการบริหารของไทยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กระบวนทัศน์ที่ 3 แนวคิดคุณค่าสาธารณะ

สำหรับกระบวนทัศน์คุณค่าสาธารณะ จากผลการศึกษาพบว่า มหาวิทยาลัยที่เปิดสอนในหลักสูตรทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ทั้ง 15 แห่ง มีการเปิดสอนรายวิชาในกระบวนทัศน์คุณค่าสาธารณะเพียงแห่งเดียว คือ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยแม่โจ้ที่เปิดรายวิชาในกระบวนทัศน์คุณค่าสาธารณะได้เปิดสอนเพียง 1 รายวิชาเท่านั้น คือ วิชาการจัดการทางการเมือง

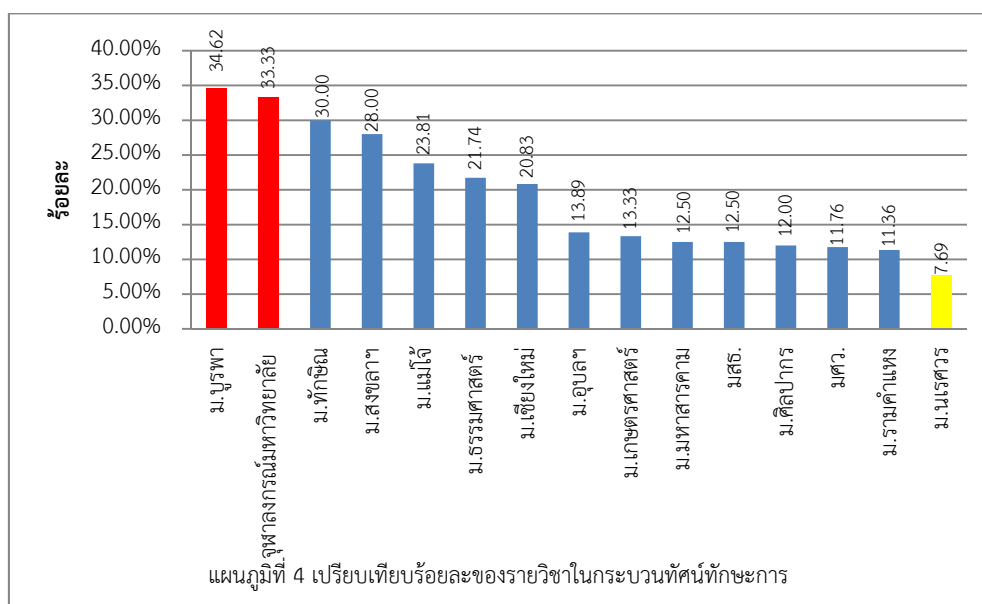
แสดงให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้ง 15 แห่ง ยังไม่ให้ความสำคัญกับคุณค่าสาธารณะ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากเป็นกระบวนทัศน์ที่เพิ่งถูกนำเสนอได้ไม่นาน คือ เมื่อประมาณ ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) แนวความคิดจึงยังไม่แพร่หลายมากนัก จึงยังไม่พบรายวิชาการสร้างคุณค่าสาธารณะ การเสริมสร้างขีดความสามารถ เป็นรายวิชาอย่างชัดเจนแต่อาจจะแฝงอยู่ในรายวิชาในกลุ่มกระบวนทัศน์การจัดการภาครัฐ แนวใหม่และธรรมาภิบาล อย่างไรก็ตาม รายวิชาการจัดการทางการเมืองส่วนใหญ่จะพบได้ในหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษามากกว่าหลักสูตรในระดับปริญญาตรี ทั้งนี้ อาจจะเป็นการ สร้างหลักสูตรเพื่อรองรับบัณฑิตที่สนใจในสาขาเฉพาะทางเพื่อนำไปประกอบอาชีพ เช่น นักการเมือง เป็นต้น แสดงตามแผนภูมิที่ 3



กระบวนทัศน์ที่ 4 ทักษะการบริหาร

สำหรับกระบวนทัศน์ทักษะการบริหาร จากการศึกษาพบว่า มหาวิทยาลัยที่เปิดสอนในหลักสูตรทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ทั้ง 15 แห่ง มีการเปิดสอนรายวิชาในกระบวนทัศน์ทักษะการบริหารทั้งหมด อย่างไรก็ตาม พบว่า มหาวิทยาลัยที่เปิดสอนรายวิชาในกระบวนทัศน์ทักษะการบริหารมากที่สุด คือ มหาวิทยาลัยบูรพา คิดเป็นร้อยละ 34.62 ของรายวิชาที่เปิดสอนทั้งหมด รองลงมาคือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีรายวิชาที่เกี่ยวกับทักษะการบริหารเปิดสอนคิดเป็นร้อยละ 33.33 ของรายวิชาทั้งหมด และมหาวิทยาลัยที่เปิดสอนรายวิชาในกระบวนทัศน์ทักษะการบริหารน้อยที่สุดคือ มหาวิทยาลัยนเรศวร มีรายวิชาเปิดสอนคิดเป็นร้อยละ 7.69 ของรายวิชาที่เปิดสอนทั้งหมด

แสดงให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยของรัฐและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้ง 15 แห่งให้ความสำคัญกับทักษะการบริหาร แต่อาจจะให้ความสำคัญมากน้อยแตกต่างกัน ซึ่งอาจเป็นเพราะรายวิชาในกลุ่มทักษะการบริหารมีความจำเป็นต่อการทำงานของบัณฑิตที่จบการศึกษามหาวิทยาลัยทั้ง 15 แห่ง จึงต้องมีรายวิชาต่างๆ ในกลุ่มทักษะการบริหารให้นิสิตและนักศึกษาได้เรียนรู้เป็นพื้นฐานในการทำงาน ถึงแม้ว่ารายวิชาในกลุ่มทักษะการบริหารจะมีไม่ถึงร้อยละ 50 ของรายวิชาทั้งหมดก็ตาม โดยรายวิชาในกลุ่มทักษะการบริหารส่วนใหญ่จะเป็นรายวิชาที่จำเป็นต่อการทำงานในอนาคต เช่น การบริหารโครงการ วิธีเชิงปริมาณ ทางรัฐประศาสนศาสตร์ การบัญชี การบริหารภาษีอากร สถิติสำหรับนักบริหาร การจัดการความขัดแย้ง เทคนิคการปรับปรุงการบริหารงาน และระเบียบวิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นต้น แสดงได้ตามแผนภูมิที่ 4



สรุปผลการศึกษา

จากผลการศึกษา แสดงให้เห็นได้ว่าหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยทั้ง 15 แห่ง เน้นไปที่กระบวนทัศน์ที่ 1 วิชาตามกระแสหลักของรัฐประศาสนศาสตร์ มากที่สุด รองลงมา คือ กระบวนทัศน์ที่ 4 ทักษะการบริหาร และกระบวนทัศน์ที่ 2 การจัดการภาครัฐแนวใหม่และธรรมาภิบาลตามลำดับ ซึ่งอาจจะเป็นผลมาจากหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยได้รับอิทธิพลทางความคิดจากตะวันตกตามกระแสหลักเป็นส่วนใหญ่ และการให้ความสำคัญกับเทคนิคและเครื่องมือที่จะนำมาใช้ในการทำงาน ซึ่งเป็นการเตรียมคนให้พร้อมสำหรับการปฏิบัติงานในหน่วยงานได้ทันทีหลังจบการศึกษา จึงเน้นให้ความสำคัญกับกระบวนทัศน์ที่ 1 และกระบวนทัศน์ที่ 4 เป็นสำคัญ ในขณะที่กระบวนทัศน์ที่ 2 มีการสอดแทรกเนื้อหาอยู่ในกระบวนทัศน์อื่นๆ เนื่องจากเป็นแนวคิดและองค์ความรู้ที่เพิ่งเกิดขึ้นมาไม่นานนัก จึงเพิ่มเติมเนื้อหาเข้าไปในรายวิชา เพื่อให้เนื้อหาวิชาดูมีความทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป สำหรับกระบวนทัศน์ที่ 3 คุณค่าสาธารณะ กลับเป็นกระบวนทัศน์ที่หลักสูตรทางรัฐประศาสนศาสตร์อาจจะยังไม่เห็นความสำคัญมากเท่ากับกระบวนทัศน์อื่น แต่เป็นกระบวนทัศน์ที่ควรจะให้ความสำคัญอย่างยิ่ง

ในยุคปัจจุบัน ที่สังคมเรียกร้องให้มีการตอบสนองสังคมและประเทศชาติ เพราะหากสังคมไม่รอดคนก็ไม่สามารถอยู่รอดได้เช่นกัน ดังนั้น คณะผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (สกอ.) จากประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่องมาตรฐานคุณวุฒิระดับปริญญาตรี สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ พ.ศ.2558 (มคอ.1) นั้น ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำกับหลักสูตรทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้มีเอกลักษณ์เป็นของตนเอง และให้มีทิศทางเดียวกัน ซึ่งจากผลการวิจัยได้พบว่า มหาวิทยาลัยที่เปิดสอนในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์นี้มีวิชาที่หลากหลายขึ้นอยู่กับผู้ออกแบบหลักสูตรจะกำหนดวิชาเรียนต่างๆ อย่างไร ดังนั้น เมื่อมีการประกาศใช้ มคอ.1 สกอ. ควรมีการทบทวนเนื้อหาสาระสำคัญของสาขาวิชาให้สอดคล้องกับ กระบวนทัศน์ของสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ที่ปรับเปลี่ยนไปและควรมีการพิจารณา กำหนดสัดส่วนรายวิชาในหมวดต่างๆ เพิ่มเติม

2. ข้อเสนอแนะสำหรับการพัฒนาหลักสูตรสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์สำหรับ มหาวิทยาลัยต่างๆ

2.1 ต้องดำเนินการพัฒนาหลักสูตรตาม มคอ. 1 และกระบวนทัศน์ต่างๆ ทางสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อให้เกิดเอกภาพในการจัดการเรียนการสอน

2.2 ในการพัฒนาหลักสูตรควรมีการพิจารณาเพิ่มวิชาต่างๆ ตาม กระบวนทัศน์ให้ครอบคลุมทุกกระบวนทัศน์ เช่น เพิ่มรายวิชาในกระบวนทัศน์การจัดการแนวใหม่และธรรมาภิบาลรวมทั้งกระบวนทัศน์คุณค่าสาธารณะ

2.3 นอกเหนือจากรายวิชาที่อยู่ในกลุ่มกระบวนทัศน์ตามกระแสหลักของ รัฐประศาสนศาสตร์ การจัดการภาครัฐแนวใหม่และธรรมาภิบาล และทักษะทางด้านการบริหารแล้ว คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนามาตรฐานคุณวุฒิระดับปริญญาตรี สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ควรให้ความสำคัญกับรายวิชาที่เกี่ยวกับประเด็นความสนใจในปัจจุบันหรือประเด็นปัญหาในสังคมและท้องถิ่นเพิ่มเติมด้วย เพื่อให้องค์ความรู้ทาง รัฐประศาสนศาสตร์ สามารถนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาทางสังคมได้จริง

รายการอ้างอิง

- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2548). *หลักรัฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: ภาควิชาสิทธิมนุษยชนบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง.
- นิศาชล พรหมรินทร์. (2555). *วิวัฒนาการกระบวนการทัศน์รัฐประศาสนศาสตร์ไทย บทสำรวจวรรณกรรมรัฐประศาสนศาสตร์ไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง มาตรฐานคุณวุฒิระดับบัณฑิตศึกษา สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ พุทธศักราช 2558. (2558, 22 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. หน้า 13.
- พิทยา บวรวัฒนา. (2556). *รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ. 1887-1970)*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ศุภชัย ยาวะประภา. (2558). พัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ไทย: เพลียหลังเพื่อแลหน้า. ใน สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์ (บรรณาธิการ), *รัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย การเปลี่ยนแปลง การพัฒนา และทิศทาง*. (หน้า 125-152). กรุงเทพฯ: สุขุมวิทมีเดีย มาร์เก็ตติ้ง.
- Bingham, L. B., Nabatchi, T., & O’Leary, R. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, 65(5), 547–558.
- Bingham, R. D., & Bowen, W. M. (1994). Mainstream Public Administration over Time: A Topical Content Analysis of Public Administration Review. *Public Administration Review*, 54(2), 204–208.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2014). *Public Administration: An Action Orientation* (7th ed.). Boston, MA: Wadsworth.

- Golembiewski, R. T. (1996). The Future of Public Administration: End of a Short Stay in the Sun? Or a New Day A-Dawning. *Public Administration Review*, 56(2), 139–148.
- Nicholas, H. (1975). Paradigms of *Public Administration*. *Public Administration Review*, 35(4), 378–385.
- Nicholas, H. (2013). *Public Administration and Public Affairs*. Boston, MA: Wadsworth.
- Hood, C. (2001) Public service bargains and public service reform. In Peters, B. Guy and Pierre, Jon, (eds.) *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, London: Routledge.
- Kuhn, T. S. (2012). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- O’Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353–366.
- Perry, J. L., & Kenneth, L. K. (1986). Research Methodology in the Public Administration Review, 1975–1984. *Public Administration Review*, 46(3), 215–226.
- Pollitt, C. (1996). *Managerialism and the public services : Cuts or cultural changes in the 1990s*. Oxford: Blackwell.
- Raadschelders, J. C. N., & Lee, K. H. (2011). Trends in the Study of Public Administration: Empirical and Qualitative Observations from Public Administration Review, 2000–2009. *Public Administration Review*, 71(1), 19–33.

- Shafritz, J. M., & Hyde. A. C. (2012). *Classics of Public Administration* (7th ed.). Boston, MA: Wadsworth.
- Shafritz, J. M., Russell, E. W., & Borick, C. (2012). *Introducing Public Administration* (8th ed.). New York: Rutledge.
- Talbot, C. (2006). *Paradoxes and prospects of Public Value*. Paper presented at 10th International research Symposium on Public Management, Glasgow.
- Terry, L. D. (2005). Reflections and Assessment: Public Administration Review, 2000 – 05. *Public Administration Review*, 65(6), 643–645.
- Wolf, D. A., & Amirkhanyan, A. A. (2010). Demographic Change and Its Public Sector Consequences. *Public Administration Review*, 70, s12–s23.
- Wu, Xun., & Jingwei, He. (2009). Paradigm Shift in Public Administration: Implications for Teaching in Professional Training Programs. *Public Administration Review*, 69, Special Issue S21-S28.
-

นักพนันรุ่นเยาว์ ... เหยื่อหรือผู้กระทำผิด? Youth Gamblers ... Victims or Offenders?

อมรทิพย์ อราภิบาล*

Amornthip Amaraphibal

ภัสนันท์ พ่วงเถื่อน**

Passanan Phuangthuean

* อาจารย์ ดร., ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Lecturer, Ph.D., Department of Public Administration, Faculty of Political Sciences and Laws.

** อาจารย์ ดร., ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Lecturer, Ph.D., Department of Public Administration, Faculty of Political Sciences and Laws.

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอถึงสถานการณ์ ผลกระทบ รวมทั้งมุมมองของสาขาต่างๆ ต่อปัญหาการพนันในกลุ่มเยาวชน โดยเริ่มจากการชี้ให้เห็นปัจจัยเอื้อและปัจจัยส่งเสริมให้ปัญหาการเล่นพนันยังคงอยู่และนับวันจะเพิ่มขึ้น ซึ่งได้แก่ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมรอบๆ สถานศึกษาที่เต็มไปด้วยแหล่งพนัน และเทคโนโลยีที่อำนวยความสะดวกให้เข้าถึงการเล่นพนันได้สะดวกง่ายดาย การพนันที่แทรกซึมอยู่ในกิจกรรมบันเทิง ประเพณีและการละเล่นในสังคมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทำให้สังคมไทยมีทัศนคติเปิดรับและผูกพันกับการพนันมายาวนาน นักศึกษามีทัศนคติไม่แตกต่างจากผู้ใหญ่ทั่วไปในสังคม โดยมองว่าการเล่นพนันเพื่อสันทนาการ การละเล่นตามประเพณีและวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ การเล่นพนันจะเริ่มมีปัญหาเมื่อเล่นแบบหมกมุ่นจนเกิดผลกระทบกับการเรียน การทำงาน การเงิน อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันทางการแพทย์ระบุว่าการติดพนันเป็นพยาธิสภาพ เรียกว่า โรคติดการพนัน จัดอยู่ในกลุ่มเดียวกับการติดสารเสพติด โดยมีความรุนแรงไม่แตกต่างกัน สามารถวินิจฉัยด้วยเครื่องมือคัดกรองมาตรฐานทางจิตเวช เช่น DSM-IV-TR และ SOGS. การติดพนันจึงไม่ใช่การติดทางพฤติกรรมแต่เป็นการติดทางสมอง บทความชี้ว่าในสถานะปัจจุบันที่การควบคุมด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการควบคุมอย่างเป็นทางการยังไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ ดังนั้น แนวทางควบคุมแบบไม่เป็นทางการ เช่น การควบคุมตัวเอง และการควบคุมทางสังคมควรถูกนำมาใช้ บทความยังให้มุมมองต่อพฤติกรรมการเล่นพนันผ่านทฤษฎีสำคัญๆ ของสาขาอาชญาวิทยา และจิตวิทยาสังคม เพื่อเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจพฤติกรรมเล่นการพนันและนำไปสู่การหาแนวในการทางแก้ไขปัญหานั้นที่เหมาะสมต่อไป

คำสำคัญ : การพนันในมหาวิทยาลัย, ติดการพนัน, พฤติกรรมตามแผน, ความผูกพันทางสังคม, ทฤษฎีการแก้ตัว

Abstract

This article presents the gambling situation among youths and its impacts viewed by multidisciplinary aspects. The article identifies factors contributing to existing and increasing of gambling problem. These factors are environment and technology advancement which facilitate the youths to be associated with gambling easily. Gambling has been infiltrated into entertaining activities, traditions, and traditional games for decades. Thai society, therefore, has positive perspective towards gambling which has been attached in the society for a long period of time. Students and general adults have no different attitudes towards gambling. Both groups view playing gambling for recreation or as traditional and cultural activities are acceptable. Gambling will be problematic when youths immerse themselves in gambling until it affects their study, work, and financial distress. However, in medical field, gambling addiction is a pathology or known as “pathological gambling”. It is categorized in the same group as drug addiction which has similar severity. It can be diagnosed by standard tools namely DSM-IV-TR and SOGS. Gambling, therefore, can be addicted through brain rather than behaviors. The article suggests that formal control, law enforcement, is not so effective. Hence, informal control, such as, self-control and social control should be taken into account. The article also gives recommendations to view gambling problem through criminological and sociological psychology theories to understand gambling behaviors, and to find out appropriate measures for future solution.

Keywords : Gambling in collage, Gambling addict, Planed behavior, Social bonding, Neutralization

บทนำ

สังคมไทยผูกพันอยู่กับการพนันมานาน โดยแทรกซึมอยู่ในกิจกรรมบันเทิง ประเพณี และการละเล่นในสังคมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เฉพาะหลักฐานชัดเจนที่มีการบันทึกไว้ในปี 2230 โดยมองซิเออร์ ลาลูแบร์ เอกอัครราชทูตจากฝรั่งเศส สมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ที่เข้ามาเจริญสัมพันธไมตรีกับประเทศสยาม ยุคกรุงศรีอยุธยาในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์ ว่า “ชาวสยามนั้นรักการพนันเหลือหลาย จนกระทั่งยอมฉิบหาย ขายตน หรือแม้กระทั่งบุตร ธิดา ...” แสดงให้เห็นความหลงใหลการพนันของคนไทยเป็นที่รับรู้ของผู้คนต่างบ้านต่างเมืองมานานหลายร้อยปี

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น การพนันเป็นสิ่งที่ทำได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ประชาชนมีความหมกมุ่น ไม่ทำมาหากิน และเล่นพนันหมดเนื้อหมดตัว ทำให้เกิดอาชญากรรมในสังคมมากขึ้น จนกระทั่งสมัยรัชกาลที่ 5 จึงทรงสั่งให้ยกเลิกบ่อนเบี้ย ต่อมาสมัยรัชกาลที่ 6 มีการตรากฎหมายการพนันฉบับแรกในปี พ.ศ. 2473 และมีพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ปิดบ่อนทั่วราชอาณาจักรไทย ต่อมาเมื่อสังคมมีพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี จึงมีการประกาศกฎกระทรวงฉบับที่ 23 พ.ศ. 2530 ให้เพิ่มฟุตบอลโต๊ะและเครื่องเล่นซึ่งใช้ไฟฟ้า จักรกล หรือสปริงดีด ยิง หรือโยนวัตถุใดๆ ในภาชนะโดยมีการนับแต้ม ในกฎกระทรวงฉบับนี้ กำหนดโทษในการเล่นการพนันมีการปรับสูงสุดไม่เกิน 1,000 บาท ผู้จัดให้มีเล่นการพนัน กำหนดให้ปรับตั้งแต่ 500 - 500,000 บาท แม้กฎหมายจะระบุลักษณะของการพนัน รวมทั้งมีการกำหนดโทษไว้ แต่การพนันก็ไม่หมดไปจากสังคม และนับวันจะแพร่กระจายสู่คนทุกระดับทุกวัยในสังคม ไม่เว้นแม้แต่เยาวชนในสถานศึกษา

ความหมายของการพนัน

คนไทยอาจเคยได้ยินคำว่า “การพนันขั้นต่อ” อยู่บ่อยๆ ซึ่งพจนานุกรมกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (พระวรภักดิ์ พินุลย์, 2511 หน้า 21) ว่า “การพนัน” หมายถึง ข้อตกลงซึ่งมีอยู่ว่า ผู้ใดเข้าเล่นชนะด้วยความฉลาดไหวพริบและความชำนาญของตน รวมทั้งมีโชคปนอยู่ด้วยจะได้รับประโยชน์จากผู้เล่นคนอื่นที่แพ้ เช่น เล่นไพ่ เล่นถั่วโป ส่วนคำว่า “ขั้นต่อ” หมายถึง ข้อตกลงของบุคคล ฝ่ายหนึ่งหนึ่งปฏิเสธต่อเหตุการณ์อันใดอันหนึ่งและตกลงว่าถ้าความเจริญอยู่

แก่ฝ่ายใด ฝ่ายนั้นเป็นผู้ชนะ เช่น ชกมวย ซึ่งถ้าดูจากความหมายคำแรก “การพนัน” จะมีลักษณะการใช้ทักษะ ความสามารถเฉพาะตัว ส่วน “ขันต่อ” จะเป็นลักษณะการทายผลหรือทายเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และทั้งสองคำมีเรื่อง “โชค” เข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้ผู้เล่นการพนันใช้คำว่า “เสี่ยงโชค” ซึ่งจะฟังดูดีกว่าคำว่า “เล่นพนัน”

พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ไม่ได้กำหนดนิยามความหมายของคำว่า “พนัน” ไว้โดยเฉพาะ แต่จากรายละเอียดในกฎหมายดังกล่าว สรุปได้ว่าคำว่า “พนัน” มีความหมายว่าเป็นการที่บุคคลสองคนขึ้นไปเข้าเล่นเพื่อแสวงหาประโยชน์ โดยอาศัยการเสี่ยงโชคด้วยความฉลาด ความชำนาญ เล่ห์เหลี่ยม ไหวพริบ และฝีมือ เพื่อพนันเอาเงินหรือทรัพย์สิน เช่น การเล่นไพ่ต่างๆ บิดเลียด เป็นต้น รวมถึงลักษณะการนำคนหรือสัตว์มาต่อสู้แข่งขันกัน เช่น ชกมวย ชนวัว ชนไก่ กัดปลา แข่งม้า วิ่งวัวคน ชกมวยและมวยปล้ำ เป็นต้น

ต่อมามีการประกาศในกฎกระทรวงฉบับที่ 23 พ.ศ.2530 ให้ฟุตบอลโต๊ะและเครื่องเล่นซึ่งใช้ไฟฟ้าจักรกล หรือสปริงติด ยิง หรือโยนวัตถุใดๆ ในภาชนะโดยมีการนับแต้ม เป็นการพนันด้วย

ความหมายของการพนันดังกล่าว สรุปได้ว่า เป็นกิจกรรมที่มีบุคคลหรือกลุ่มคนอย่างน้อยสองฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง ในลักษณะเป็นผู้เล่นหรือเป็นผู้แข่งขันเอง มีการใช้ทักษะ ความชำนาญ ไหวพริบ ฝีมือ หรือนำคนหรือสัตว์แข่งขันต่อสู้กัน และทายผลการแข่งขันนั้นในลักษณะการเสี่ยงโชค ขอบเขตของกิจกรรมการพนันจึงค่อนข้างกว้างขวาง และผันแปรไปตามความเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมและพัฒนาการทางเทคโนโลยีในสังคม

สถานการณ์การพนันในสังคมไทย

การคงอยู่และการเพิ่มขึ้นของการพนันในสังคมไทยมีปัจจัยเกี่ยวข้องทั้งหลายประการ เริ่มจากปัจจัยภายใน คือ การที่สังคมมีทัศนคติว่า คนเล่นการพนันไม่ใช่คนเลวหากเล่นเพื่อความสนุกสนาน สร้างความสัมพันธ์ในชุมชน หรือเล่นเพื่อเสี่ยงโชค คนที่มีปัญหาคือ “นักพนัน” ซึ่งหมกมุ่น ใช้เวลาส่วนใหญ่เพื่อการเล่นพนัน แสวงหาที่จะเล่นพนันตลอดเวลา ทุกรูปแบบ โดยมองว่าแต่ละชุมชนจะมี “นักพนัน” อยู่ไม่กี่คน นอกจากนั้น ปัจจัยเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นต่างๆ เอื้อให้การพนันแบบดั้งเดิมเพิ่มรวดเร็ว เช่น การเพิ่มจำนวนสลากกินแบ่งรัฐบาล การพนันวิถีวัฒนธรรมพื้นบ้าน ไม่ว่าจะเป็นการพนัน บั้งไฟ ชนไก่ วัวชนที่

เล่นกันในชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศ และยังมีปัจจัยจากภายนอก คือ ประเทศเพื่อนบ้านเปิดบ่อนคาสีโนขึ้นจำนวนมาก รวมไปถึงการขยายตัวของธุรกิจการพนันทุกชนิดผ่านออนไลน์ ปัจจัยภายนอกและภายในเหล่านี้เป็นตัวกระตุ้นส่งเสริมคนไทยเล่นพนันมากขึ้น

นักวิชาการหลากหลายสาขาต่างพยายามให้คำอธิบายถึงสาเหตุว่าอะไรที่ทำให้การพนันมีพลังดึงดูดความสนใจจากมนุษย์อย่างสูง นักสังคมศาสตร์ให้ความเห็นว่า มนุษย์มีความปรารถนาโดยธรรมชาติในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงและการแข่งขัน นักจิตวิทยา มองจากอีกแง่มุมหนึ่งว่า การพนันเป็นกิจกรรมที่สร้างความตื่นเต้นและท้าทายความสามารถ การได้หรือเสียเป็นตัวเสริมแรง แม้การพนันจะตอบสนองความต้องการตามธรรมชาติของมนุษย์ แต่ขณะเดียวกันก็มีโทษต่อการดำเนินชีวิตของคนและสังคม คนทุกยุคสมัยต่างก็รู้ดีว่าการพนันนำมาซึ่งปัญหาอาชญากรรม การทะเลาะวิวาท ความรุนแรง ความแตกแยกความต้องการเอาชนะทำให้มีการใช้เทคนิคกลโกง เมื่อ “เล่นเสีย” หรือเป็นฝ่ายแพ้พนัน มักคิดอยากเล่นแก้ตัวเพื่อให้ได้เงินคืนมา บางคนแก้ตัวจนเสียหายล่มจม บางคนหมกมุ่นจนถอนตัวไม่ขึ้นสร้างความทุกข์ยากเดือดร้อนไปถึงครอบครัวและคนใกล้ชิด การพนันจึงไม่ใช่เป็นเพียงปัญหาเฉพาะของตัวคนที่เล่นเท่านั้น แต่ยังเป็นสถานการณ์ที่คุกคามสังคมโดยรวม

การพนันในกลุ่มเยาวชน

สถานการณ์การพนันในปัจจุบันได้ขยายออกไปในวงกว้าง และมีการพัฒนารูปแบบและชนิดของการเล่นการพนันออกไปอย่างหลากหลาย ทุกวัยเข้าถึงการพนันได้อย่างง่ายดาย คนไทยถึงร้อยละ 77.1 เคยเล่นการพนันมาแล้ว และยังคงเล่นต่อเนื่องอยู่จนถึงปัจจุบัน ร้อยละ 58.2 ผู้ที่มีอายุต่ำสุด ในการเล่นพนันครั้งแรก มีอายุเพียง 7 ปี ในกลุ่มนิสิตนักศึกษาปัจจุบันพบว่า มีสถิติการเล่นพนันมากขึ้นและมีทัศนคติในเชิงบวกต่อการเล่นการพนันมากขึ้นเรื่อยๆ เด็กและเยาวชนเข้าสู่วงจรการพนันถึง 2,388,048 คน เยาวชนร้อยละ 67 เคยมีประสบการณ์ในการเสี่ยงโชครูปแบบต่างๆ โดยร้อยละ 63 ของผู้มีประสบการณ์เล่นการพนัน เริ่มเล่นครั้งแรกเมื่ออายุต่ำกว่า 24 ปี ส่วนในกลุ่มนักศึกษาในระดับอุดมศึกษา พบว่า ในช่วงปี 2555 - 2556 นักศึกษากว่า 500,000 คน มีเคยเล่นการพนัน โดยมีปัจจัยชักจูงและเอื้อต่อการเข้าถึงการพนันได้อย่างสะดวกง่ายดาย และเล่นกันอย่างแพร่หลาย จนการพนันกลายเป็นเรื่องปกติใน

สายตานักศึกษา ถึงแม้ว่าบางส่วนจะเห็นว่าเป็นเรื่องที่ต้องแก้ไข แต่ก็ยอมรับสภาพว่าคงแก้ไขได้ยาก (พินิจ ลาภธนานนท์ และคณะ, 2554; ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะเพื่อลดปัญหาการพนัน มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ, 2556; ศูนย์วิจัยความสุขชุมชน มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2553) จากสถิติเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าการพนันแพร่ระบาดเข้าไปในกลุ่มเด็กและเยาวชนไม่เว้นแม้แต่เด็กเล็กและเยาวชนในสถานศึกษา

ประเภทการพนันของเยาวชนในสถานศึกษา

ประเภทของการพนันในแต่ละสังคมแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับลักษณะของสังคมนั้น ๆ และการพนันแต่ละประเภทย่อมมีผลต่อพฤติกรรมการเล่นและการติดพนันไม่เหมือนกัน ในสังคมตะวันตกในกลุ่มนักศึกษาที่กลุ่มเป็นโรคติดการพนันเล่นกันมากที่สุด คือ การเล่นไพ่ Casino และทายผลกีฬา กลุ่มเล่นพนันที่มีปัญหา คือ Lottery Slot /Poker Machine และเล่นไพ่ ส่วนกลุ่มที่เล่นเป็นกิจกรรมสังคม คือ Lottery Casino และ Skill games (Engwell, Hunter & Steinberg, 2004) ส่วนในสังคมไทย การพนันที่เล่นมากที่สุด คือ เล่นสลากกินแบ่งรัฐบาล ไพ่ พนันฟุตบอล และไฮโล ในกลุ่มนักศึกษามหาวิทยาลัย พบการเล่นพนันฟุตบอลมากที่สุด รองลงมาคือ การเล่นไพ่ (พินิจ ลาภธนานนท์ และคณะ, 2554; เครือข่ายเฝ้าระวังการพนัน, 2558) หากจะพิจารณาปรากฏการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในสังคม ไม่ว่าจะเป็นการลักขโมย ชิงทรัพย์ จี้ปล้น รวมถึงการข่มขู่ การทำร้ายของกลุ่มทวงหนี้หรือระบบที่เป็นข่าวให้เห็นในวงกว้างส่วนใหญ่เกิดจากการเล่นพนันทายผลฟุตบอลนั่นเอง

การพนันบอล

จากสถานการณ์ที่การพนันบอลเป็นการพนันประเภทที่กลุ่มนักศึกษานิยมเล่นมากที่สุดและส่งผลกระทบต่อรุนแรงกว้างขวาง ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งก็คือ การพนันบอลอิงอยู่กับกิจกรรมกีฬาฟุตบอลซึ่งได้รับความนิยมกันทั่วโลก ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่นิยมกีฬาฟุตบอล และมีการส่งเสริมเยาวชนเข้าไปเกี่ยวข้อง ทั้งเป็นผู้เล่นเองและเป็นผู้จัดการแข่งขัน ทำให้เยาวชนหรือผู้ใหญ่จำนวนหนึ่งนำกีฬานี้มาเป็นกิจกรรมเพื่อการพนันจนเกิดผลกระทบในวงกว้าง เห็นได้จากการนำเสนอข่าวทางสื่อสารมวลชนอยู่เป็นประจำว่ามีการจับกุมเจ้ามือพนันบอล ดาราที่มีชื่อเสียงเล่นการพนันบอลจนหมดตัว เป็นหนี้จากการพนันบอล ถูกกลุ่มผู้มีอิทธิพล

ในวงการพนันบอลข่มขู่รุนแรงไปจนถึงการทำร้ายร่างกาย สามักรรยาทะเลาะกันจนถึงขั้นหย่าร้าง ในส่วนเยาวชน พบว่า หนีเรียนและขโมยเงินพ่อแม่เพื่อนำไปเล่นพนันบอล เหล่านี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่ปรากฏให้เห็น เนื่องจากถูกนำเสนอจากสื่อมวลชน แต่ยังมีส่วนที่แฝงเร้นอยู่ในสังคมที่ไม่ถูกนำเสนออีกเป็นจำนวนมาก

การพนันบอลมีลักษณะแอบแฝงกับกีฬา ทำให้ผู้เล่นสามารถอ้างได้ว่าสนใจกีฬา มากกว่าเล่นการพนัน การพนันเป็นเพียงผลพลอยได้ เป็นการเล่นการพนันที่ดูมีระดับ ไม่ได้เล่นเพื่อร่ำรวยเหมือนการพนันประเภทอื่น ในกลุ่มเยาวชนที่เป็นนักศึกษา การเล่นพนันบอลทำได้ง่าย โดยแหล่งรับพนันบอล โต๊ะบอล ร้านเกมออนไลน์กระจายไปทั่วรอบๆ มหาวิทยาลัย มีการใช้เทคโนโลยีอำนวยความสะดวก เช่น การติดต่อผ่านแอปพลิเคชันไลน์ ผ่านอินเทอร์เน็ตทางเว็บไซต์ ที่มีการโฆษณากันอย่างเปิดเผย การรับจ่ายเงินผ่านบัตรเครดิตเงินต่างๆ โดยไม่ต้องโอนหรือใช้บัตรใดๆ มีการรวมกลุ่มเล่นออนไลน์ โดยมีส่วนลดเป็นสิ่งจูงใจ นอกจากปัจจัยเบื้องต้นกล่าวแล้ว ยังมีอิทธิพลของสื่อ เช่น รายการทีวี นิตยสารกีฬาทีวีเคราะห์เกมการแข่งขันฟุตบอล แต่ละคู่ไว้อย่างละเอียด เป็นตัวสนับสนุน กระตุ้นความรู้สึกว่าเป็นเรื่องธรรมดา กระแสการพนันผลฟุตบอลจึงกระจายสู่กลุ่มวัยรุ่นอย่างรวดเร็ว มีการเล่นได้ตลอดและหนักขึ้นในช่วงฟุตบอลโลกหรือการแข่งขันสำคัญ สถานการณ์และสภาพแวดล้อมเอื้ออำนวยดังที่กล่าวมา ล้วนอยู่นอกขอบเขตพื้นที่ของมหาวิทยาลัย ทำให้ยากที่จะหามาตรการห้ามปรามครอบคลุมไปถึงได้ (ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะเพื่อลดปัญหาการพนัน มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์, 2554)

ในทัศนคติของนักศึกษาต่อการพนันก็ไม่แตกต่างจากทัศนคติของสังคมโดยรวม คือมีข้อแก้ตัวให้กับคนเล่นการพนันบางลักษณะ นักศึกษาส่วนใหญ่คิดว่าผู้เล่นพนันบอลสามารถรับผิดชอบการเรียนได้ มีบางกลุ่มเท่านั้นที่เล่นพนันเกินรายได้จนมีปัญหาหนี้สิน ต้องใช้เวลาในการทำงานหาเงินใช้หนี้และมีปัญหาหนี้นอกระบบการหมุนเวียน ใช้เวลาและความคิดพิจารณา รอลุ้นผลการแข่งขันจนไม่หลับไม่นอน เกิดความเครียดเสียสุขภาพจิตและสุขภาพกาย (ศิริพร ยอดกมลศาสตร์, 2553; เครือข่ายเฝ้าระวังการพนัน มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2558)

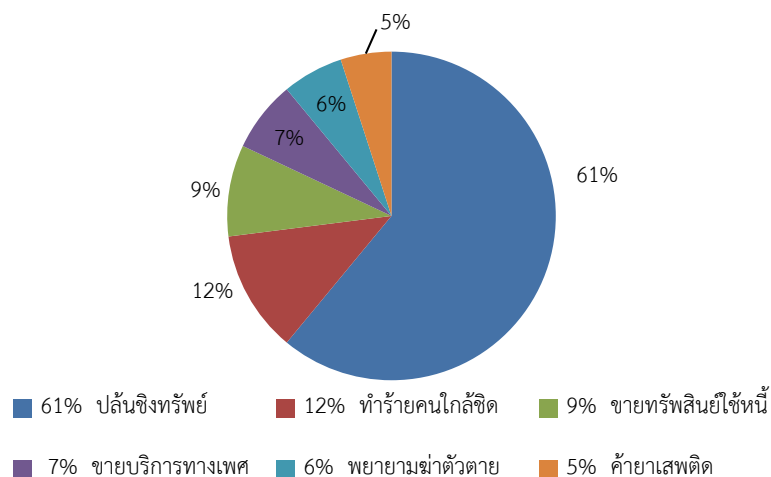
การเล่นพนันไฟ

การเล่นไฟเป็นการพนันที่นักศึกษานิยมเล่นมากเป็นอันดับสองรองจากพนันบอล จากข้อมูลพบว่า เกินครึ่งของนักศึกษาทั้งหมดเคยเล่นไฟ โดยก็สามารถเล่นได้ตามหอพัก หรือบ้านเช่า ที่กระจายอยู่รอบมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในกลุ่มว่าจะไปเล่นได้ที่ไหน แสดงให้เห็นว่าการเล่นไฟเป็นกิจกรรมเล่นสามารถเข้าถึงได้ง่าย ลักษณะของการเล่นไฟของนักศึกษา คือ มีการนัดหมายมาเล่นกันในหมู่เพื่อนฝูงที่รู้จักกัน นักศึกษาบางกลุ่มเล่นไฟในช่วงออกค่ายหลังเสร็จสิ้นกิจกรรมในวัน สามารถด้วยเหตุผลต่างๆ เช่น เพื่อความสนุก เพื่อนชักชวน หรือต้องการเงิน

นักศึกษาส่วนใหญ่มีทัศนคติยอมรับพฤติกรรมการเล่นไฟว่าเป็นกิจกรรมสำหรับผ่อนคลายความเครียดหรือบันเทิงในหมู่เพื่อนฝูง แตกต่างจากการเล่นในบ่อนซึ่งมีมูลค่าการได้เสียกันเป็นจำนวนมากและอาจมีการเล่นกับคนแปลกหน้า และคิดว่าผู้เล่นพนันไฟยังสามารถรับผิดชอบการเรียนและการเงินได้ มีบางคนเท่านั้นที่ขาดความยั้งยั้งจิตใจ เล่นพนันจนมีปัญหานี้สิน นำเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษามาหมุนใช้หนี้ (ศิริพร ยอดกมลศาสตร์, 2553; เครือข่ายเฝ้าระวังการพนันมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2558)

นักศึกษาเล่นการพนันอาจเป็นทั้งเหยื่อและเป็นผู้ก่ออาชญากรรม

การพนันเป็นจุดเริ่มต้นที่นำเยาวชนเข้าสู่สถานการณ์เลวร้ายและพฤติกรรมอาชญากรรมต่างๆ (ข้อมูลมูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์, 2556) พบว่า เมื่อเทียบกับเยาวชนที่ไม่เล่นการพนัน เยาวชนที่เล่นการพนันมีโอกาสติดเหล้ามากกว่า 5 เท่า มีโอกาสติดยาเสพติด 6 เท่า ใช้ความรุนแรงและใช้อาวุธ 6 เท่า สูบบุหรี่ 3-10 เท่า มีภาวะซึมเศร้า 4 และมีโอกาสฆ่าตัวตายสูงขึ้น ทักษะการใช้ชีวิตลดลง และนำไปสู่การก่ออาชญากรรมประเภทประเภทอื่นๆ ยืนยันด้วยสถิติเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่เหมาะสมของเยาวชน ของศูนย์วิจัยความสุขชุมชนมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ในปี 2553 ดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 พฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของเยาวชนที่ติดการพนัน

ที่มา: ศูนย์วิจัยความสุขชุมชนมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ในปี 2553

การพนันส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาอาชญากรรมและความรุนแรงต่างๆ ตามมา ที่ชัดเจนมากที่สุดคือ เยาวชนกลายเป็นผู้ก่ออาชญากรรมปล้นชิงทรัพย์หรือแม้แต่ทำร้ายคนใกล้ชิดเพื่อหาเงินไปเล่นพนัน นอกจากนั้นยังส่งผลกระทบเป็นเหยื่อหรือผู้เสียหาย ทั้งจากการกระทำของตัวเองและความกดดันของสังคม เช่น เมื่อสถานการณ์บีบบังคับ เยาวชนหลายคนต้องเดินเข้าสู่ความเลวร้าย การติดหนี้พนันและถูกข่มขู่ ทำให้ต้องหาทางออกด้วยการทำสิ่งที่ผิดกฎหมาย โดยมีผู้ใหญ่ที่หวังผลประโยชน์ซึ่งช่องทาง ไม่ว่าจะเป็นการลักขโมยฉกชิงวิ่งราว การปล้นชิงทรัพย์ การทำร้ายคนใกล้ชิด การขายทรัพย์สิน การขายบริการทางเพศ พยายามฆ่าตัวตาย และการค้ายาเสพติด พฤติกรรมเหล่านี้เป็นความรุนแรงต่อตัวเองและต่อสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มที่ติดการพนันอย่างหนักมีอัตราการฆ่าตัวตายสูงถึงร้อยละ 20 และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้น เยาวชนจึงตกเป็นเหยื่อที่ถูกสังคมทำร้ายโดยการละเลยไม่หาทางป้องกันช่วยเหลือ ตกเป็นเหยื่อของผู้ที่ต้องการแสวงหาประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ถูกผลักดันให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมโดยเป็นผู้ก่ออาชญากรรมและความรุนแรงในที่สุด (พินิจ ลาภธนานนท์ และคณะ, 2554)

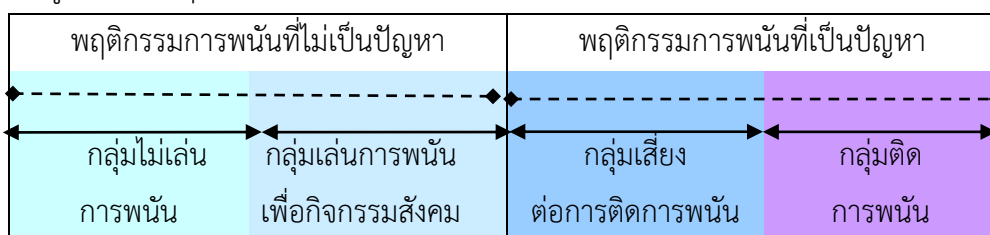
แม้คนทุกยุคสมัยประจักษ์ดีว่าการพนันมีโทษต่อการดำเนินชีวิตของคนและสังคม แต่การพนันก็ยังทำให้คนลุ่มหลงเมามัวได้ตลอดมา ศาสตร์สาขาต่างๆ ให้ความสนใจในการอธิบายว่าอะไรทำให้การพนันดึงดูดความสนใจของคนได้อย่างมาก ซึ่งก็พบว่าการอธิบายทั้งในลักษณะพฤติกรรมเบี่ยงเบนหรือพฤติกรรมผิดกฎหมาย ไปจนถึงเป็นความเจ็บป่วยทางจิตหรือที่เรียกว่าโรคติดการพนันนั่นเอง

การพนันในมุมมองจิตวิทยา

นักจิตวิทยามองว่าการพนันเป็นกิจกรรมที่ยั่วให้เกิดอารมณ์ความรู้สึกได้มาก ไม่ว่าผู้เล่นจะอยู่ในสถานการณ์ที่ได้หรือเสีย เป็นเกมสร้างความตื่นเต้นและท้าทายความสามารถ มีการเสริมแรงด้วยการได้และเสีย เป็นการตอบสนองความต้องการตามธรรมชาติของมนุษย์ การพนันจึงดึงดูดความสนใจให้คนอยากลอง และเมื่อได้ลองจะเกิดความหลงใหล เนื่องจากได้ความสนุก ตื่นเต้น เพลิดเพลิน ยิ่งถ้าเมื่อเล่นได้เงินก็จะเป็นแรงกระตุ้นอย่างดี แต่หากเล่นเสียก็ทำให้หมกมุ่นคิดหาวิธีเล่นแก้ตัวให้ได้คืน เด็กและเยาวชนเป็นวัยที่มีความเสี่ยงสูงมากที่จะติดการพนันได้ง่ายและถอนตัวได้ยาก สาเหตุที่วัยรุ่นติดการพนันมีทั้งปัจจัยภายนอกและภายในตัวบุคคล ปัจจัยภายนอกคือ ปัจจัยทางสังคม เช่น การมีสื่อออนไลน์ มีโฆษณาบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นช่องทางที่สอดคล้องกับศักยภาพของเยาวชน ทำให้สามารถเข้าถึงได้ง่ายดาย การมีเพื่อนเป็นคนแนะนำให้เล่นบางคนเดือดร้อนเรื่องเงินเนื่องจากความต้องการวัตถุตามสมัยนิยม บางคนอาจมีปัญหาครอบครัวทำให้ต้องออกมาใช้ชีวิตนอกบ้านและหาเงินใช้เอง ประกอบกับสภาพแวดล้อมทางกายภาพรอบสถานศึกษาที่เต็มไปด้วยแหล่งพนันที่เข้าถึงง่าย (ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะเพื่อลดปัญหาการพนัน มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์, 2554) ส่วนปัจจัยภายในหรือปัจจัยชีวภาพ ซึ่งเป็นมุมมองของสาขาจิตเวชที่พบว่า ผู้ป่วยที่ติดการพนันมักมีการถ่ายทอดทางพันธุกรรมร่วมด้วย ผู้ติดการพนันจะมีเคมีในสมองที่ทำให้ต้องการเล่นการพนันและยับยั้งชั่งใจได้น้อยกว่าคนทั่วไป โดยสาเหตุทางชีวภาพและทางสังคมมักจะเกิดควบคู่กันเสมอ (มธุรดา สุวรรณโพธิ์, 2559)

ในอดีต พฤติกรรมการติด (Addiction) มักถูกตีความให้หมายถึงการติดสารทางเคมี ที่มีคุณสมบัติทำให้เสพติดได้ เช่น ยาบ้า กัญชา ฝิ่น บุหรี่ เหล้า เท่านั้น แต่ในปัจจุบันมีการให้ความหมายที่กว้างขึ้นคือ มีความหมายรวมถึงสิ่งที่ไม่ใช่สารเคมี เช่น พฤติกรรมติดอินเทอร์เน็ต ติดเกม รวมทั้งติดพนัน โดยองค์การอนามัยโลกกำหนดให้พฤติกรรมติดการพนันเป็นความผิดปกติทางจิตชนิดหนึ่ง เรียกว่า Pathological Gambling สมาคมจิตวิทยาแห่งอเมริกัน (APA - American Psychological Association) จัดโรคติดการพนันให้อยู่ในกลุ่มเดียวกับโรคที่เกี่ยวข้องกับการเสพติด และให้ชื่อว่าโรคเป็น Gambling Disorder การพนันส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมและพัฒนาการของเด็กและเยาวชนโดยเฉพาะด้านสมอง งานวิจัยด้านการแพทย์ระบุชัดเจนว่าการพนันเป็นเกมที่สามารถทำลายสมองของเด็กและเยาวชนได้อย่างถาวร (องค์การอนามัยโลก อ้างถึงใน มธรรดา สุวรรณโพธิ์, 2559)

จากทัศนคติของคนในสังคมที่มีช้อยกเว้นให้กับการพนันบางประเภทว่าไม่ใช่เรื่องเลวร้ายและมีการอนุญาตให้เล่นพนันได้ในบางเงื่อนไข ทำให้พฤติกรรมเกี่ยวกับการเล่นพนันของกลุ่มคนถูกแบ่ง 4 กลุ่ม ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 พฤติกรรมเกี่ยวกับการเล่นพนันของนักศึกษา

ที่มา : ปรับปรุงจาก Engwell, Huger & Steinberg (2011);

McComb and Hanson (2009)

จากภาพที่ 2 กลุ่มแรก คือ ไม่เล่นการพนันเลย กลุ่มที่สอง เล่นเพื่อกิจกรรมทางสังคม เช่น เพื่อบันเทิง หรือเพื่อสังสรรค์กับเพื่อน ซึ่งในกลุ่มแรกและกลุ่มที่สองนี้ถือว่าเป็นพฤติกรรมที่ไม่มีปัญหา จะเริ่มมีปัญหาในกลุ่มที่สาม คือ มีอาการหมกมุ่นกับการพนัน ใช้เวลากับการคิดและเล่น ดิ้นรนหาทางเล่นพนันตลอดเวลา การเพิ่มจำนวนเงินเดิมพันสูงขึ้นเรื่อยๆ ต้องดิ้นรนหาเงิน

เพื่อเล่นหรือเพื่อใช้หนี้ที่เกิดจากการเสียพนัน เคยพยายามลดหรือเลิกแต่ไม่สามารถเลิกได้ กลุ่มที่สามนี้จะเข้าขั้นเสี่ยงต่อการเป็นโรคติดการพนันและเมื่อเล่นจนติดจะเป็นกลุ่มที่สี่ คือ เป็นโรคติดการพนัน ซึ่งจะมีความผิดปกติทางจิตเนื่องจากการหลั่งสารเคมีในสมอง (Engwell, Huger & Steinberg (2011); McComb and Hanson (2009); Wienstock, Jeremiah, Whelan, P. James and Meyers Andrew (2008)) กลุ่มที่สี่นี้เองที่องค์การอนามัยโลกกำหนดให้พฤติกรรมติดการพนันเป็นความผิดปกติทางจิต มีความรุนแรงไม่แตกต่างจากสารเสพติด คือ ผู้ป่วยจะไม่สามารถต่อต้านแรงกระตุ้น แรงผลักดัน หรือสิ่งยั่วยวนที่จะให้กระทำบางอย่างที่เป็นอันตรายต่อตนเองหรือผู้อื่น ผู้ป่วยมีความผิดปกติในการควบคุมแรงกระตุ้นภายใน (Impulse-Control Disorders) ที่อยากจะเล่นการพนันไม่ได้และจะรู้สึกมีสุข ยินดี อิ่มใจ หรือรู้สึกปลดปล่อยระหว่างที่กระทำ สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากมีการหลั่งสารโดปามีนในสมองมาก ซึ่งเป็นสารที่ทำให้บุคคลรู้สึกตื่นเต้น ยินดีเป็นสุข สนุกสนาน นอกจากนั้นยังพบว่า ผู้ที่ติดการพนันมีสารซีโรโทนินลดลง ซึ่งสารซีโรโทนินนี้เป็นสารที่ช่วยให้บุคคลมีความยับยั้งชั่งใจได้ การติดพนันจึงเป็นการติดที่สมองและเกี่ยวข้องกับสารเคมีในสมอง มิใช่เกิดจากพฤติกรรมและความคิดอย่างที่คนส่วนมากเข้าใจกัน ผู้ติดการพนันมีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดภาวะผิดปกติอื่นๆ เช่น การติดสารเสพติด ยาเสพติด ย้ำทำ และภาวะวิตกกังวล การกินอาหารผิดปกติ และอารมณ์แปรปรวน ทั้งนี้พบว่า ความชุกของภาวะของการติดการพนันในประชากรทั่วไปที่เป็นผู้ใหญ่ในอเมริกาประมาณ ร้อยละ 3 ส่วนในประเทศไทยพบมากกว่าถึงร้อยละ 8 ของประชากร (มธุรดา สุวรรณโพธิ์, 2559)

ในกลุ่มเยาวชนการพนันส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมและพัฒนาการของเด็กและเยาวชน โดยเฉพาะด้านสมอง งานวิจัยด้านการแพทย์โดยสถาบันวิจัยเกี่ยวกับสุขภาพจิตในอเมริการะบุชัดเจนว่า การพนันเป็นเกมที่สามารถทำลายสมองของเด็กและเยาวชนได้อย่างถาวร วัยรุ่นหมกมุ่นหรือติดการพนันจะส่งผลให้สมองในส่วนการคิดคำนวณและการใช้เหตุผลไม่พัฒนา ส่งผลต่อระบบคิดและพฤติกรรมที่จะติดตัวไปตลอดชีวิต เยาวชนเหล่านี้จะเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่ไม่อดทน รอความสำเร็จ หวังได้เงินมาอย่างง่ายๆ และรวดเร็ว (Ladouceur, R., Sylvain, C. and Boutin, 2000)

เกณฑ์การคัดวินิจฉัยโรคติดการพนัน

โรคติดการพนันอยู่ในกลุ่มเดียวกับโรคที่เกี่ยวกับการเสพติดหรือการใช้สารเสพติด สามารถวินิจฉัยโดยใช้แบบทดสอบชื่อ DSM-IV-TR (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, Fourth Edition (DSM IVtr) (American Psychiatric Association, 1994) ซึ่งประกอบด้วยคำถามเกี่ยวกับความสามารถในการควบคุมภายในและการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลต่อการเล่นการพนัน จำนวน 10 ข้อ ได้แก่

1. หมกมุ่นกับการเล่นพนัน (เช่น ครุ่นคิดเกี่ยวกับการพนันที่ผ่านมา วางแผนหรือหาทางให้ได้แต้มต่อในการเสี่ยงครั้งต่อไป คิดหาหนทางที่จะได้เงินจากการเดิมพัน)
2. ต้องการเพิ่มเงินเดิมพันให้สูงขึ้น เพื่อให้เกิดความตื่นเต้น
3. พยายามที่จะควบคุม ลด หรือหยุดการเล่นพนันหลายครั้ง แต่ไม่สามารถทำได้
4. รู้สึกกระสับส่ายหรือระคายเคือง เมื่อตั้งใจว่าจะตัดหรือหยุดเล่นพนัน
5. เล่นพนันเพื่อหนีหรือบรรเทาความรู้สึกไม่ดีต่างๆ เช่น รู้สึกไร้อำนาจ รู้สึกผิด วิทกกังวลหรือหดหู่
6. หลังจากเสียพนัน มักจะหาทางกลับมาเล่นใหม่เพื่อแก้มือ (เพื่อเอาที่เสียไปคืน)
7. โกหกคนในครอบครัว นักบำบัด หรือคนอื่นๆ เพื่อจะได้เล่นการพนันต่อไป
8. มีพฤติกรรมกระทำผิดกฎหมาย เช่น การปลอมแปลงเอกสาร ฉ้อโกง ลักขโมย หรือฉ้อฉล เพื่อให้ได้เงินไปเล่นการพนัน
9. เป็นอันตรายหรือทำให้สูญเสียความสัมพันธ์สำคัญๆ งาน การเรียน หรือโอกาสความก้าวหน้า เพราะการเล่นพนัน
10. พึงพาผู้อื่นให้ช่วยแก้ปัญหาการเงินที่เกิดจากการเล่นพนัน

โดยผู้ที่ตอบใช่จำนวน 5 ข้อขึ้นไป ถือว่าเป็นผู้ติดการพนันที่ควรจะได้รับ การดูแล ซึ่งในต่างประเทศให้ความสำคัญกับปัญหาการติดพนันโดยถือว่าเป็นเรื่องผิดปกติ

เครื่องมือที่ใช้วินิจฉัยโรคติดการพนันในกลุ่มนักศึกษาที่ใช้กันอย่างแพร่หลายอีกชนิดหนึ่งคือ SOGS (The South Oaks Gambling Screen) Lesieur and Blume (1987) พัฒนาขึ้นจาก DSM-IV-TR เป็นแบบวัดประกอบด้วยข้อคำถาม 20 ข้อ 11 ข้อแรกเป็นคำถามความบ่อยของเล่นการพนันประเภทต่างๆ ทั้งที่รู้จักกันทั่วไป เช่น ไพ่ การเล่นในบ่อน ล็อตเตอรี่

ตลาดหุ้น/ สินค้าในอนาคต รวมไปถึงการพนันที่มีลักษณะเฉพาะสังคมนั้นๆ ส่วนข้ออื่นๆ ที่เหลือเป็นคำถามเกี่ยวกับจำนวนเงิน แห้งเงินที่หามาเล่นหรือมาใช้หนี้พนัน ความรู้สึกผิด การควบคุมตนเอง การเสียพนันมากกว่าที่ตั้งใจไว้ แอบซ่อนหลักฐานการเล่นพนัน การกลับไปเล่นแก้เมื่อเมื่อเล่นเสีย การโกหกว่าเล่นได้ทั้งๆ ที่จริงเล่นเสีย โต๊ะเถียง/ ทะเลาะกับคนในครอบครัว เรื่องการเล่นพนัน เกณฑ์คะแนนที่ใช้คือ 5 คะแนน ถือว่าเป็นโรคติดการพนัน เช่นเดียวกับเกณฑ์ของ DSM-IV-TR

ในประเทศไทย สมาคมจิตวิทยาแห่งประเทศไทยใช้เครื่องมือ DSM-IV-TR ซึ่งคำถามจะมีลักษณะถามถึงพฤติกรรมและความรู้สึกแบบกลางๆ ไม่ถามถึงประเภทการพนันเหมือนเครื่องมือ SOGS อย่างไรก็ตาม ผู้พัฒนาเครื่องมือเหล่านี้ระบุว่า สามารถนำมาใช้ในการคัดกรองผู้ติดการพนันในเบื้องต้นเท่านั้น หากจะใช้วินิจฉัยโรคเพื่อนำไปสู่การบำบัดรักษาต้องใช้การวินิจฉัยทางการแพทย์อื่นๆ ร่วมด้วย

กลุ่มจิตวิทยาสังคมมองว่า การแสดงพฤติกรรมของมนุษย์จะเกิดจากมีความตั้งใจหรือเจตนาที่จะแสดงพฤติกรรมนั้น โดยแรงจูงใจเกิดจากการกระตุ้นของปัจจัยภายนอก ทฤษฎีพฤติกรรมตามแผน (The Theory of Planned Behavior หรือ TPB) ของ Ajzen & Fishbein (1980) และทฤษฎีการกระทำด้วยเหตุผล (Theory of Reasoned Action: TRA) ของ Ajzen และ Fishbein (1975) อธิบายการแสดงพฤติกรรมของมนุษย์จะเกิดจากมีความตั้งใจหรือเจตนาที่จะแสดงพฤติกรรมนั้น โดยความตั้งใจเกิดจากความเชื่อ 3 ประการ ได้แก่ 1) ความเชื่อเกี่ยวกับพฤติกรรม (Behavioral beliefs) เป็นการให้คุณค่าหรือยอมรับพฤติกรรมนั้น 2) ความเชื่อเกี่ยวกับกลุ่มอ้างอิง (Normative Beliefs) คือบุคคลคนใกล้ชิดมีพฤติกรรมดังกล่าวเชื่อว่าบุคคลใกล้ชิดคาดหวังให้ตนเองทำพฤติกรรมนั้นด้วยเช่นกัน และความเชื่อเกี่ยวกับความสามารถในการควบคุม (Control Beliefs) คือเชื่อว่าตนเองมีความสามารถที่จะทำพฤติกรรมดังกล่าวได้เป็นอย่างดี โดยความเชื่อทั้ง 3 ตัวจะส่งผลต่อเจตนาหรือความตั้งใจที่มีพฤติกรรม และมีพฤติกรรมนั้น Ajzen (1991) ยังได้อธิบายเพิ่มเติมว่า ความเชื่อเกี่ยวกับความสามารถในการควบคุมพฤติกรรมยังสามารถส่งผลต่อพฤติกรรมได้โดยตรงโดยไม่ต้องมีเจตนาที่จะมีพฤติกรรมนั้นมาก่อน ดังนั้น พฤติกรรมการเล่นพนันของเยาวชนจึงเป็นการตัดสินใจโดยมีเหตุผลและแรงจูงใจ เนื่องจากมีความเชื่อว่าการเล่นพนันเป็นสิ่งที่ทำได้หากยังสามารถรับผิดชอบ การเรียน

และการเงินได้ การมีเพื่อนที่เล่นการพนัน และเชื่อว่าตนเองมีข้อมูลหรือมีความสามารถเพียงพอที่จะชนะพนันได้

การพนันในมุมมองอาชญาวิทยา

สาขาอาชญาวิทยาจัดการพนันไว้ในอาชญากรรมประเภทไม่มีเหยื่อ ซึ่งหมายถึง การกระทำผิดกฎหมายโดยไม่มีเหยื่อหรือผู้เสียหายชัดเจนแต่อาชญากรเป็นผู้รับผลแห่งการกระทำของตนเอง ดังนั้น ในมุมมองอาชญาวิทยานักพนันอาจถือว่าเป็นทั้ง“เหยื่อ” และเป็นทั้ง “อาชญากร” ในเวลาเดียวกัน ส่วนในกลุ่มเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดกฎหมาย ได้รับการคุ้มครองสิทธิในฐานะผู้เยาว์ จะไม่ใช่คำว่า “อาชญากรเด็ก” โดยจะแทนด้วยคำว่า “เด็กกระทำผิด” (Juvenile Delinquency หรือ Delinquent child) หรือ “พฤติกรรมเบี่ยงเบน” (Deviance) พฤติกรรมกระทำผิดในสาขาอาชญาวิทยา หมายถึง การกระทำผิดตามที่กฎหมายระบุไว้ การพนันหลายประเภทที่กฎหมายไม่ได้ระบุอย่างครอบคลุม รวมทั้งการพนันบางประเภทที่เพิ่งจะเกิดขึ้นมาใหม่ตามความเปลี่ยนแปลงของสังคม ก็จะไม่เข้าข่ายเป็นอาชญากรรมตามกฎหมาย ส่วน“พฤติกรรมเบี่ยงเบน” (Deviant Behavior) หมายถึง การกระทำที่ขัดแย้งกับบรรทัดฐานของกลุ่มหรือสังคมคนเล่นการพนันอาจถูกมองแค่เป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนเท่านั้น หรือยิ่งไปกว่านั้นในสถานการณ์ดังที่กล่าวไปเบื้องต้นว่า สังคมยอมรับการเล่นการพนันบางประเภทและอนุญาตให้เล่นพนันได้ในบางเงื่อนไข ยิ่งทำให้การพนันในกลุ่มเยาวชนเป็นปัญหายากที่จะเข้าไปจัดการแก้ไข

อย่างไรก็ตาม ค่านิยมและทัศนคติยอมรับการพนันที่แตกต่างกัน จึงมีทั้งคนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพนันไปจนถึงคนเป็นโรคติดพนัน (ดังภาพที่ 2) แสดงให้เห็นว่า การพนันไม่สามารถดึงดูดใจทุกคนได้ นักอาชญาวิทยาอธิบายพฤติกรรมเบี่ยงเบนและพฤติกรรมกระทำผิดว่า อาจเกิดจากผู้กระทำไม่สามารถแยกแยะได้ว่าเป็นสิ่งไม่ดี หรืออาจมีบางส่วนที่เห็นว่าเป็นสิ่งไม่ดีแต่ก็ยังกระทำด้วยสาเหตุหรือเหตุผลบางประการ เช่น ปังจัยในการควบคุมต่ำ การเรียนรู้เลียนแบบบุคคลอ้างอิง การหาเหตุผลข้ออ้างต่างๆ รวมทั้งไม่สามารถควบคุมตัวเองได้ เกี่ยวกับปังจัยควบคุมทฤษฎีอาชญาวิทยาที่นิยมใช้กันมากทฤษฎีหนึ่ง คือ ทฤษฎีความผูกพันทางสังคม (Social Bonding Theory) ของ Travis Hirschi (1969) ซึ่งอธิบายว่า บุคคลมีแนวโน้มที่จะกระทำผิดกฎหมายแต่ควบคุมเอาไว้ เนื่องจากมีความผูกพันหรือมีพันธะกับสังคม หากปราศจากความผูกพัน ขาดความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น บุคคลจะรู้สึกอิสระที่จะกระทำผิด โดยความผูกพัน

ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) ความรู้สึกผูกพัน (Attachment) เป็นองค์ประกอบด้านความอารมณ์และความรู้สึกรักที่เด็กมีต่อบุคคลสังคมนรอบๆ ตัว เช่น พ่อแม่ เพื่อน ครูอาจารย์ รวมถึงสถาบันการศึกษา ความรู้สึกนี้จะเป็นสายใยยึดเหนี่ยวไม่ให้เด็กกระทำผิด ทำให้เด็กกลุ่มนี้ไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการพนัน 2) ความยึดมั่นผูกพัน (Commitment) คือ พันธะที่เด็กต้องปฏิบัติตามแนวทางที่สังคมยอมรับ และเชื่อว่าจะเป็นหนทางที่นำไปสู่อนาคตที่ดี เช่น การพยายามตั้งใจเรียน หาอาชีพและความเจริญก้าวหน้าในอนาคต หากเยาวชนมีพันธะสัญญาที่เข้มแข็งก็จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับพฤติกรรมที่เป็นอันตราย 3) การเกี่ยวข้อง (Involvement) เป็นการเข้าร่วมกิจกรรมที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติและเป็นกิจกรรมที่ถูกต้องในสังคม เช่น การอ่านหนังสือ การละเล่น กิจกรรมกีฬา กิจกรรมทำงานสาธารณะกุศลต่างๆ ทำให้เด็กไม่มีเวลาไปมั่วสุมและเกี่ยวข้องกับการกระทำผิด 4) ความเชื่อ (Belief) คือการยอมรับค่านิยมและบรรทัดฐานของสังคมรวมถึงศีลธรรมและจริยธรรม เด็กที่เชื่อและยอมรับกฎเกณฑ์ของสังคมจะมีความรู้สึกผิดชอบชั่วดี ไม่ทำในสิ่งที่สังคมเห็นว่าไม่ถูกต้อง และไม่ละเมิดกฎเกณฑ์ของสังคม ทำให้เด็กกลุ่มนี้ไม่ทำผิดกฎหมาย ไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการพนัน

องค์ประกอบของความผูกพันกับสังคมดังกล่าว จะทำให้บุคคลมีความยับยั้งชั่งใจควบคุมตัวเองไม่ให้ทำผิด เนื่องจากไม่ต้องการสูญเสียความสัมพันธ์อันดีกับบุคคลและสังคมนรอบตัว เด็กและเยาวชนในสถานศึกษาหากขาดความผูกพันยึดโยงเหล่านี้ ก็จะทำให้ขาดความยับยั้งชั่งใจและเข้าไปเกี่ยวข้องกับการพนัน

เมื่อพูดถึงวัยรุ่น ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อพฤติกรรมของเขาอย่างมากก็คือ การคบเพื่อน ทฤษฎีความผูกพันทางสังคมของ Travis Hirschi ชำงตันกล่าวถึงเพื่อนที่ดีว่าจะเป็นสิ่งยึดเหนี่ยวไม่ให้กระผิด ในทางตรงกันข้ามหากคบเพื่อนกระทำผิดก็มีแนวโน้มที่จะกระทำผิดด้วยเช่นกัน ทฤษฎีการคบหาสมาคมที่แตกต่าง (Differentiate Association Theory) ของ Edwin Sutherland และ Donald Cressey (1970) เห็นว่าปัจจัยที่มีส่วนอย่างมากในการทำให้เด็กและเยาวชนกระทำผิดคือ การคบหาเพื่อนกระทำผิด เนื่องจากได้เรียนรู้ค่านิยม ทักษะ และทักษะการกระทำผิด การเรียนรู้ขึ้นอยู่กับจำนวนเพื่อนที่กระทำผิด และความมากน้อยของการเข้าไปเกี่ยวข้องกับเพื่อนเหล่านั้น ในกลุ่มเยาวชนในสถานศึกษาซึ่งพบว่า มีการเล่นการพนันอย่างแพร่หลาย จึงไม่น่าแปลกใจที่เยาวชนยอมรับและมีทัศนคติว่าการพนันไม่ใช่เรื่องเลวร้าย และเรียนรู้ทักษะในการเล่นการพนันได้อย่างง่ายดาย

เยาวชนส่วนหนึ่งเล่นการพนันทั้งๆ ที่รู้ว่าเป็นสิ่งไม่ดี จะหาข้ออ้างต่างๆ ที่จะช่วยให้รู้สึกผิดน้อยลง ทฤษฎีการแก้ตัว (Neutralization Theory) ของ Sykes and Matza (1979) อธิบายว่า บุคคลหาเหตุผลมาอ้างในการทำสิ่งที่ไม่ดีต่างๆ เหตุผลหรือเทคนิคที่ใช้แก้ตัวที่ทำให้รู้สึกผิดน้อยลง (Techniques of Neutralization) ได้แก่ 1) อ้างว่าไม่ทำให้ใครเดือดร้อนเสียหาย (Denial of responsibility) 2) อ้างว่าไม่ได้ทำให้ใครบาดเจ็บ (Denial of injury) 3) อ้างว่าเหยื่อสมควรที่จะเป็นเช่นนั้น (Denial of the victim) 4) อ้างกล่าวโทษว่ามีผู้อื่นเลวร้ายกว่า (Condemnation of the condemners) 5) อ้างเหตุผลดีกว่ามาหักล้าง (Appeal to higher loyalties) ในส่วนวัยรุ่นที่เล่นการพนันรู้ว่าการพนันเป็นสิ่งไม่ดี จะพยายามหาเหตุผลมาแก้ตัวในการเล่น เหตุผลที่วัยรุ่นใช้บ่อยๆ คือ ใครๆ ก็เล่น ไม่เห็นเป็นไร กิจกรรมยามว่างกับเพื่อนๆ สนุกๆ เป็นกีฬา ไม่ใช่เล่นแบบเอาเป็นเอาตายเหมือนเข้าบ่อน สามารถรับผิดชอบการเรียนได้ ซึ่งทัศนคติยอมรับการพนันเหล่านี้เกิดจากการหล่อหลอมของสังคมนั่นเอง

จะเห็นว่ามุมมองของสังคมต่อปัญหาการพนันมีหลากหลาย คือ อาจมองว่าไม่เป็นปัญหา หรืออาจเห็นว่าเป็นเพียงพฤติกรรมเบี่ยงเบน หรืออาจถึงขั้นเป็นพฤติกรรมกระทำผิดกฎหมาย ไปจนถึงเป็นพยาธิสภาพหรือความเจ็บป่วยทางจิต การทำความเข้าใจปัญหามีการอธิบายถึงสาเหตุ ซึ่งมีทั้งปัจจัยภายในตัวบุคคลและปัจจัยทางสังคม ซึ่งส่งผลต่อกระบวนการคิดและการตัดสินใจแสดงพฤติกรรมและมีการสะท้อนให้เห็นผลกระทบทั้งต่อคนเล่นพนันและต่อสังคมโดยรวม จึงอาจสรุปได้ว่าเยาวชนที่เล่นการพนันเป็นทั้งเหยื่อและผู้กระทำในเวลาเดียวกัน

บทสรุป

การพนันเป็นส่วนหนึ่งในวิถีสังคมไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สังคมมีทัศนคติยอมรับว่าการเล่นพนันไม่ใช่ปัญหาหากไม่ได้เล่นจนติดหรือเล่นพนันในบ่อนรวมทั้งปัจจัยภายนอกและภายในประเทศกระตุ้นส่งเสริมให้การพนันในสังคมไทยเพิ่มอย่างรวดเร็ว เช่น กฎหมายที่ล่าช้าไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงแม้มีการออกกฎหมายใหม่ๆ สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีแต่ก็ยังมีอุปสรรคในชั้นการบังคับใช้ ทำให้ไม่สามารถป้องกันและควบคุมปัญหาการพนันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาการพนันถูกละเลยจนแพร่ระบาดไปสู่กลุ่มเด็กและเยาวชน โดยเฉพาะในกลุ่มนักศึกษาในมหาวิทยาลัย ที่ซึ่งพบว่าเกินครึ่งของนักศึกษาทั้งหมดเคยเล่นการพนัน ในสายตาของนักศึกษา เห็นว่าการพนันกลายเป็นเรื่องปกติ การพนันฟุตบอลเป็นที่นิยมเล่นมากที่สุด ด้วยปัจจัยเอื้อและปัจจัยส่งเสริมต่างๆ ทำให้เข้าถึงการพนันได้สะดวกโดยการใช้เทคโนโลยีและสภาพแวดล้อมรอบๆ มหาวิทยาลัยเต็มไปด้วยแหล่งพนัน ส่วนการเล่นไพ่ก็เป็นที่ยอมรับลงมา นักศึกษาสามารถเล่นได้อย่างสะดวกง่ายดาย ตามหอพัก หรือบ้านเช่าที่กระจายอยู่รอบมหาวิทยาลัยเป็นที่รับรู้กันในกลุ่ม ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้อยู่นอกขอบเขตที่สถาบันการศึกษาจะมีมาตรการควบคุมห้ามปรามได้ครอบคลุม

ผลกระทบของการพนัน นอกจากจะส่งผลต่อสุขภาพกายและสุขภาพจิตของเยาวชนโดยตรงแล้วยังส่งผลต่อเนื่องถึงความสงบสุขของสังคมโดยรวมเยาวชนที่ติดการพนันถูกสถานการณ์กดดันให้มีพฤติกรรมกรรมรุนแรงทั้งต่อตนเอง ต่อคนใกล้ชิด และต่อสังคมโดยรวมหรือแม้กระทั่งถูกบีบบังคับให้ทำผิดกฎหมาย เยาวชนที่ติดการพนันจึงอยู่ในสถานการณ์ที่เป็นทั้งเหยื่อและเป็นทั้งผู้กระทำผิดในเวลาเดียวกัน สังคมไทยจึงอาจจะต้องร่วมกันทบทวนใหม่ว่าจะยังยอมรับการพนันเป็นเรื่องธรรมดาหรือเป็นวิถีของสังคมไทยอยู่หรือไม่

ในสาขาอาชญาวิทยากลับระบุว่า การพนันเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่งที่บ่อนทำลายสังคมในทุกๆ ด้าน ถือว่าเป็นอาชญากรรมไม่มีเหยื่อ แต่ในความเป็นจริงความเสียหายจะเกิดขึ้นกับผู้เล่นและสังคมโดยรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเล่นจนถึงขั้นเป็นโรคติดการพนันซึ่งปัจจุบันยอมรับว่ามีความรุนแรงไม่แตกต่างจากการติดสารเสพติดและต้องได้รับการบำบัดรักษาทางจิตเวช ส่วนในแง่พฤติกรรมศาสตร์ สาขาอาชญาวิทยาอธิบายว่าเกิดจากปัจจัยควบคุมทางสังคมอ่อนแอการคิดหาเหตุผลแก้ตัวเพื่อลดความรู้สึกผิด จิตวิทยาสังคมมองว่า

การเล่นพนันเป็นพฤติกรรมโดยเจตนา โดยมีกระบวนการคิดอย่างมีเหตุผลใช้เหตุผลในการตัดสินใจเล่นการพนัน ดังนั้น ในภาวะที่กลไกทางสังคมด้านกฎหมายซึ่งเป็นปัจจัยภายนอกไม่สามารถจัดการปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ สังคมจึงควรให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในตัวบุคคลที่เป็นสาเหตุของพฤติกรรม รวมทั้งปัจจัยสภาพแวดล้อมที่จะสร้างการควบคุมทางสังคมแบบไม่เป็นทางการ เพื่อที่จะหามาตรการช่วยเหลือดูแลเด็กและเยาวชนได้อย่างเหมาะสมต่อไป

รายการอ้างอิง

- กฎกระทรวง ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2530) พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478. (2530, 29 ธันวาคม).
- ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 104 ตอนที่ 271. หน้า 378.
- เครือข่ายเฝ้าระวังการพนัน. (2558). วันที่ค้นข้อมูล 8 เมษายน 2560, จาก <http://www.now26.tv/view/63124>
- เนชั่นทีวี 22. (2558). เครือข่ายเฝ้าระวังการพนัน เผย นศ. ติดพนันอื้อ. วันที่ค้นข้อมูล 8 เมษายน 2560, จาก <https://www.youtube.com/watch?v=v4UMnX98BYk>
- พระวรภักดีพิบูลย์. (2511). พจนานุกรมกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. กรุงเทพฯ: รุ่งเรืองรัตน์.
- พินิจ ลาภธนานนท์ และคณะ. (2554). การศึกษาสถานการณ์ พฤติกรรม และผลกระทบการพนันในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มธุรดา สุวรรณโพธิ์. (2559). 4 สาเหตุ ภัยร้ายเสี่ยงติดพนัน. วันที่ค้นข้อมูล 8 เมษายน 2560, จาก <http://www.thaiteentraining.com/?module=news&action=view&id=Mzl3ZTdjmZQ=0>
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์
- ศิริพร ยอดกมลศาสตร์. (2553). การพนันในสังคมไทย ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน. วันที่ค้นข้อมูล 8 เมษายน 2560, จาก http://www.gamblingstudyth.org/issues_topic_1/43/1/1/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9E%E0%B8%99%E0%B8%8B%E0%B8%99%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%A1%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2/
- พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478. (2478, 1 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 52. หน้า 1978.

- ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะเพื่อลดปัญหาการพนัน มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์ 2556. (2554). *การสำรวจสถานการณ์การพนันของเยาวชน 2556*. วันที่ค้นข้อมูล 8 เมษายน 2560, จาก <http://www.thainhf.org/icgp/autopagev4/files/4vWlMpvWed85507.pdf>
- ศูนย์วิจัยความสุขชุมชน มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ (2553). วันที่ค้นข้อมูล 8 เมษายน 2560, จาก file:///C:/Users/COM/Downloads/TRCgeneral%20research_43.pdf
- Ajzen, I. (1985). From Intention to Action, The theory of planned behavior. *In SSSP Springer Series in Social Psychology*. (pp. 11-39). Germany, BL: Springer Berlin Heidelberg.
- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50, 179–211.
- American Psychiatric Association. (1994). *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (4th ed.). Washington, D.C.: APA.
- Engwall, D., Hunter, R. & Steinberg, M. (2004). *Gambling and Other Risk Behaviors on University Campuses*. Retrieved April 8, 2017, from <http://www.ccp.org/hedge/whyhedge/GamblingOtherRisk.pdf>
- Ladouceur, R., Sylvain, C. & Boutin, C. (2000). "Pathological Gambling." In Hersen, M. and Biaggio, M. (eds.), *Effective Brief Therapies: A Clinician's Guide*. New York: Academic Press.
- Lesieur, H. R., & Blume, S. B. (1987). The South Oaks Gambling Screen (SOGS): A new instrument for the Identification of Pathological Gamblers. *American journal of Psychiatry*, 144(9). 1184-1188.
- McComb, J.L., & Hanson, E.W. (2009). Problem Gambling on College Campuses. *NASPA Journal*, 46(1), 1-29.
- Sutherland, E. H., & Cressey, D. (1970). *Criminology*. Philadelphia: J.B. Lippincott Company.

- Sykes, G. M., & Matza, D. (1979). Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency. *American Sociological Review*, 22(6), 664-670.
- Travis, H. (1969a). *Causes of Delinquency*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Travis, H. (1969b). *Key Idea: Hirschi's Social Bond/Social Control Theory*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Wienstock, J., Whelan, P. J., & Meyers, A. (2008). College Students' Gambling Behavior: When Does It Become Harmful?. *Journal of American College Health*, 56(5), 513-521.
-

ความท้าทายของประเทศไทยในประชาคมอาเซียนกับการ
จัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว
The Challenge of Thailand the ASEAN
Community Management of Problems Foreign
Workers

วชิรวัชร งามละม่อม*

Wachirawachr Ngamlamom

ภิศักดิ์ กัลยานมิตร**

Pisak Kalyanamitra

*สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเอเชีย มหาวิทยาลัยมหิดล

Research Institute for Language and Culture of Asia, Mahidol University

** ดร., อาจารย์คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์

Lecturer, Faculty of Humanities and Social Sciences, Valaya Alongkorn Rajabhat University Under The Royal Patronage

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีประเด็นที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล คือ 1) แนวนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว 2) ผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าว 3) มาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว 4) ข้อเสนอแนะ การวิเคราะห์พบว่า 1) แนวนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว คือ (1.1) การขึ้นทะเบียนเพื่อผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่ไม่ถูกกฎหมายอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราว (1.2) การปรับสถานะแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนให้เป็นผู้เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย และ (1.3) การนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายจากประเทศต้นทางทั้งระบบ 2) ผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าว คือ นายจ้างมีการจ้างแรงงานราคาถูกและไม่พัฒนาปรับปรุงวิธีการผลิต เกิดการแย่งงานคนท้องถิ่น ทำให้อัตราการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างลดลงนำไปสู่การมีรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกันในสังคม ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องในด้านต่างๆ เพิ่มขึ้น และขาดนโยบายที่ชัดเจนในการดูแลควบคุม ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาและผลกระทบในวงกว้าง 3) มาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว คือ ใช้แรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายที่จดทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงาน พร้อมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการบริหารงานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานหลบหนีเข้าเมือง และร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการทางกฎหมายการควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างเคร่งครัด และ 4) ภาครัฐควรมีการแก้ไขในเรื่องการจัดทำแผนแม่บทการจัดการแรงงานต่างด้าวในระยะยาว กำหนดนโยบายการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจนและมีแนวทางการดำเนินงานเป็นรูปธรรม กำหนดแนวทางการรับมือกับความต้องการแรงงานระดับล่างที่จะเพิ่มขึ้นภายหลังการเป็นประชาคมอาเซียน พร้อมทั้งมีการปฏิรูปโครงสร้างและแนวทางการบริหาร เพื่อคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย และควรมีการปรับสภาพแรงงานที่ผิดกฎหมายให้เป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายเมื่อก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน

คำสำคัญ : ความท้าทาย, ประชาคมอาเซียน, การจัดการปัญหา, แรงงานต่างด้าว

Abstract

This article is based on the analysis of data: 1) policies to tackle the problem of foreign workers. 2) The impact of the Employment of Foreign Workers 3) Measures to tackle migrant 4) feedback analysis showed that 1) policies to tackle the problem of foreign workers is (1.1) Registration for clemency for foreign workers is not legal. in Thailand temporarily (1.2) adjustment of status of foreign workers registered as an immigrant legalization and (1.3) to import foreign workers legally from the country of origin system, 2) the impact of the employment of foreign workers. Employers are hiring cheap labor and improved production methods. The scramble for local people. The rate of increase of wages leads to a decrease in income inequality in society. The costs involved in the various increases and lack of a clear policy to maintain control. This could lead to the problem and the broad impact. 3) Measures to address the issue of foreign workers are legally registered foreign workers and work permits. The Management Committee for migrant workers fleeing the city to manage and resolve labor escape the city. And cooperation with neighboring countries in the legal regulation of foreign workers fled into the city very seriously polished and 4) the public sector should be addressed in the master plan for the management of foreign workers in the long run. Protection of Migrant Workers clear policies and guidelines for the concrete implementation. Guidelines for dealing with basic labor demand will increase after the ASEAN Community. Along with the structural reforms and administrative guidelines for the protection of migrant workers to avoid legal gaps. And should be adjusted down illegal workers into the labor law was a step towards ASEAN Community.

Keywords : Challenge, ASEAN Community, Management of Problems, Foreign Workers

บทสรุปการวิเคราะห์

หลักการและเหตุผล

แม้ว่าในปัจจุบันนี้ รัฐบาลจะได้พยายามแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เกิดขึ้นในสังคมไทยอย่างหลากหลายแนวทาง โดยได้รับความร่วมมือจากกระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย สภาความมั่นคงแห่งชาติ และหน่วยงานอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้มีการกำหนดนโยบาย เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวโดยออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีให้มีการผ่อนผันแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ถึงอย่างไรก็ตาม ภายใต้กรอบความร่วมมือของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติดังกล่าว ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้พยายามแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวดังกล่าว ด้วยการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาช่วยกันคิดแก้ไข และมีการนำเอากฎหมายหลายฉบับมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหา แต่ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองก็ยังคงเป็นปัญหาเรื้อรังขาดการเอาใจจริงเอาใจกับการดำเนินการกับผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างเด็ดขาด เพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของชาติและประชาชน รวมทั้งแนวทางการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพโดยไม่เลือกปฏิบัติ ดังนั้น ถ้าจะให้สภาพการบังคับใช้กฎหมายกับแรงงานต่างด้าวอย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะมีการบังคับใช้กฎหมายกันอย่างจริงจัง และควรให้อำนาจหน้าที่เจ้าหน้าที่อย่างเต็มที่ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าว (กรมประชาสัมพันธ์, 2558)

หลังจากที่คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 ได้มีมติอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวทุกระดับในสาขาที่ขาดแคลนก็คือ มีแรงงานระดับกรรมกรจากประเทศเพื่อนบ้านที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมากและกลุ่มผู้ประกอบการได้เรียกร้องให้รัฐบาลผ่อนผันการจ้างงานแรงงานต่างด้าวในระดับกรรมกรเหล่านั้น ด้วยเหตุผลนานับประการจนในที่สุดรัฐบาลไทยจำเป็นต้องใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อผ่อนผันให้แรงงานกรรมกรข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ คือ พม่า กัมพูชา และลาว สามารถเข้ามาทำงานที่เคยห้ามไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นได้ตามระยะเวลา อาชีพ และสถานที่ที่กำหนด พร้อมกันนี้รัฐบาลก็มีนโยบายในการจัดระเบียบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาในประเทศไทยให้เป็นระบบมากยิ่งขึ้น โดยให้แรงงานข้ามชาติที่ยังไม่มาขึ้นทะเบียน ต้องมาขึ้นทะเบียนภายในระยะเวลาที่กำหนด และพยายามให้มีการบริหารจัดการที่ทุกฝ่ายได้ประโยชน์ร่วมกัน และเอื้อ

ประโยชน์ต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 70/2557, 2557)

รวมทั้งเป็นไปตามข้อตกลงที่ได้จัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทยกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ผลได้ที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวมีทั้งด้านเศรษฐกิจ คือ แรงงานต่างด้าวมียอดการค้าจ้างต่ำกว่าแรงงานไทยมีลักษณะไม่เกี่ยงงาน อดทน เป็นผลดีต่อธุรกิจภาคเอกชนทางด้านการลดต้นทุน ทำให้ผลผลิตมีทันต่อความต้องการของตลาดอันส่งผลต่อกำไรทางธุรกิจ แรงงานต่างด้าวจึงเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในบางสาขาเศรษฐกิจและสามารถสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจชุมชนให้ดีขึ้น และสามารถทดแทนแรงงานไทยในสาขาที่ขาดแคลนได้ การมีแรงงานต่างด้าวมากขึ้นจะมีผลลดค่าจ้างของแรงงานต่างด้าวด้วยกันเองโดยเฉพาะทดแทนแรงงานไทยที่เคยทำอยู่ ผู้ประกอบการจะได้รับประโยชน์ไม่เพียงแต่ส่วนกลางของประเทศเท่านั้น แต่จะช่วยให้มีแนวโน้มการลงทุนในประเทศลาว พม่า และกัมพูชา จะนำไปสู่การย้ายถิ่นฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้านและเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจซึ่งกันและกันด้วย ด้านรายได้ของภาครัฐจากการเก็บภาษีประเภทต่างๆ จากภาษีมูลค่าเพิ่มของแต่ละสาขาการผลิตเพิ่มมากขึ้นตามการจับจ่ายใช้สอยของแรงงานต่างด้าว ค่าธรรมเนียมสำหรับแรงงานที่จดทะเบียน หรือแม้กระทั่งภาษีเงินได้ หากแรงงานเหล่านี้มีรายได้สูงขึ้นเรื่อยๆ ผลได้ที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวด้านสังคม คือ การที่ประเทศไทยลงนามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับประเทศเพื่อนบ้านว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างงาน นับว่าเป็นการช่วยเหลือการแก้ปัญหาความยากจนของประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างประเทศนำไปสู่ความร่วมมือระหว่างภูมิภาค (ปีงปอนด์ รักอำนวยกิจ, 2552)

จากปัญหาที่ได้กล่าวมาในเบื้องต้นผู้ศึกษามีความตระหนักถึงปัญหาของแรงงานต่างด้าวที่เกิดขึ้นในสังคมกับการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ผู้เขียนจึงมีความสนใจศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลของ “ความท้าทายของประเทศไทยในประชาคมอาเซียนกับการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว” ในประเด็นแนวนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว ผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าว แนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว และข้อเสนอแนะ ซึ่งจะนำไปใช้เพื่อการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประชาคมอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นักวิชาการไทยมองถึงความท้าทายของประเทศไทยในประชาคมอาเซียนกับการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว เป็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นกับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การแทรกแซงขององค์การต่างๆ และประชาคมโลกเร่งรัดให้มีมาตรการแก้ไขปัญหา ซึ่งในส่วนต่อจากนี้ผู้เขียนวิเคราะห์ชี้ให้เห็นถึงแนวคิดทฤษฎีต่างๆ ทางรัฐศาสตร์ที่นำมาอธิบายขยายความถึงการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวมามีที่มาที่ไปอย่างไรบ้าง ซึ่งกล่าวได้ว่า การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวเป็นสิ่งสำคัญและเป็นสิ่งอันพึงปรารถนาของทุกประเทศ โดยเฉพาะประเทศกลุ่มที่กำลังพัฒนาอย่างในประชาคมอาเซียนหรือกลุ่มประเทศโลกที่สาม แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวมักมีผู้เสนอแนวคิดและแนวทางปฏิบัติมากมายซึ่งมีทั้งส่วนที่สัมพันธ์กันและขัดแย้งกันแต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดต่างๆ นี้จะนำเสนอให้เห็นถึงคุณค่ามิติของ “การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว” ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายคน ดังนี้

กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (2548) ได้วิจารณ์ไว้อย่างตรงประเด็นว่ารัฐไทย “ไม่มีนโยบายในการจัดการแรงงานต่างด้าว” สภาไร้นโยบายนี้อาจเห็นได้ตั้งแต่ความสับสนในการจัดจำแนกประเภทของคนข้ามชาติและแรงงานต่างด้าว ซึ่งทำให้ข้อมูลสถิติของคนข้ามชาติเหล่านั้นพลอยสับสนตามไปด้วย ในขณะที่หน่วยงานจัดการเรื่องคนข้ามชาติก็มีหลากหลายหน่วยงานและหลากหลายระดับที่ขาดการประสานงานกันอย่างดีพอ ในด้านการจัดการกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ ซึ่งเป็นกลุ่มคนข้ามชาติที่มีจำนวนมากที่สุด โดยมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันให้ทำงานได้ก็แค่เป็นมาตรการเฉพาะหน้า ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้ก็เป็นเพียงการแก้ปัญหาแบบพายเรือในอ่างเท่านั้น มาตรการนี้ยังสะท้อนทัศนคติล้าหลังต่อเพื่อนมนุษย์ โดยเห็นแรงงานต่างด้าวเป็นเพียงวัตถุดิบในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ เราต้องการเพียงแรงงานราคาถูก เมื่อหมดเวลาก็ผลักไสให้กลับไป มาตรการอาจเป็นประโยชน์ต่อรัฐในการระดมเศรษฐกิจเรื่องความมั่นคง และต่อนายจ้างที่ได้คนงานค่าแรงถูก แต่ในระยะยาวจะมีผลเสียต่อเกียรติภูมิของชาติ รวมทั้งความถดถอยของอุตสาหกรรมไทย เพราะจมอยู่กับ การหาประโยชน์จากค่าแรงถูก โดยไม่สนใจพัฒนาการผลิตให้ดีขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในทศวรรษต่อมา นโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวของไทยก็มีพลวัตในทางที่ดีขึ้น หลังจากที่ใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายมาระยะหนึ่ง มติคณะรัฐมนตรี ปี 2547 ถือเป็นก้าวใหม่ที่สร้างสรรค์ คือ มีมาตรการขึ้นทะเบียนทั้งนายจ้างและลูกจ้าง (ก่อนหน้านี้ไม่ขึ้นทะเบียนนายจ้าง) สำหรับแรงงานที่ยังไม่มีนายจ้างก็สามารถขึ้นทะเบียนได้ด้วยตัวเอง เพื่อจะได้มีโอกาสหางานทำต่อไป มาตรการอีกประการหนึ่งคือ การขึ้นทะเบียนผู้ติดตาม ซึ่งหมายถึง ครอบครัว ลูกเมีย ญาติพี่น้องของแรงงาน โดยทุกคนที่ขึ้นทะเบียนจะต้องตรวจสอบสุขภาพและทำบัตรประกันสุขภาพด้วย มาตรการประการหลังนี้แสดงให้เห็นการยอมรับความเป็นมนุษย์ของแรงงานที่มีญาติพี่น้อง และการให้โอกาสเข้าถึงการดูแลสุขภาพของผู้ติดตาม ซึ่งหลักสิทธิมนุษยชนถือว่ามนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะเป็นแรงงานต่างด้าว ถูกหรือผิดกฎหมาย ก็ไม่มีอะไรมาจำกัดสิทธิแห่งความเป็นมนุษย์ที่จะได้รับการดูแลสุขภาพและการเจ็บไข้ป่วย

ปึงปอนด์ รักอำนวยกิจ (2552) ให้ความเห็นว่า ในภาพรวมกับคณะกรรมการบริหารงานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เรียกโดยย่อว่า กบร. ไม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการ ประเด็นสำคัญคือ การปฏิรูปกระบวนการจดทะเบียนที่ซับซ้อนและมีค่าใช้จ่ายสูง การบูรณาการข้อมูลแรงงานต่างด้าวของหน่วยงานต่างๆ การผลักดันให้เกิดความก้าวหน้าของการดำเนินการภายใต้บันทึกความร่วมมือการจ้างงานกับประเทศเพื่อนบ้าน การลดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่สมัครใจทำงานอย่างผิดกฎหมายในประเทศไทย

โรซาลิยา ซาซิโอดีโน และสุรีย์พร พันพึ้ง (Rosalia Sciortino & Sureeporn Punpuing, 2009) กล่าวว่า ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พระราชบัญญัติธุรกิจต่างชาติ พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพ และวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พระราชบัญญัติพิเศษเพื่อการส่งออก (EPZX) และพระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ การที่การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ทำให้หน่วยงานและข้าราชการจำนวนมากต้องเข้ามาเกี่ยวข้อง จึงมีผลต่อการบริหารจัดการ การบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาค้นคว้ารวบรวม คือ ปัญหาแรงงานต่างด้าวเกิดจากความไม่เสมอภาคของประเทศที่อยู่ใกล้เคียงกัน จึงมีความต้องการเข้ามาทำกินในประเทศที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงเมื่อเปรียบเทียบกับเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน จนทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม จึงเป็นปัจจัยดึงดูดที่สำคัญให้แรงงานจากประเทศที่ด้อยกว่าทางเศรษฐกิจ เดินทางเข้ามาเพื่อเติมช่องว่างของการขาดแคลนแรงงานในประเทศ

วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ มีลักษณะเป็นการศึกษาโดยใช้วิธีวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Research) ซึ่งเป็นการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากรายงานการศึกษาวิจัย เอกสารทางราชการ ตั๋วบทกฎหมาย คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี และข้อมูลออนไลน์จากอินเทอร์เน็ตต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมตลอดจนวิเคราะห์ข้อเท็จจริงต่างๆ และประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น อันส่งผลกระทบต่อแนวนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว ผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าว แนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาต่อไป

ข้อค้นพบ

ความซับซ้อนของการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวเกิดจากการมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นระบบโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง รวมไปถึงโครงสร้างทางด้านประชากรที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศในการวางแผนกฎเกณฑ์เรื่องการเข้าเมือง กฎหมายระหว่างประเทศ ข้อตกลงร่วมกันขององค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าว ผู้ศึกษาวิเคราะห์ตามประเด็นที่ใช้ในการศึกษา 3 ประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 แนวนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

ประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้ากว่าประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศ จึงทำให้ประชาชนของประเทศเพื่อนบ้านบางส่วน เช่น ประเทศพม่า กัมพูชา และลาว พยายามเดินทางเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทย ทั้งที่เข้ามาอย่างถูกกฎหมายและลักลอบเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย โดยอาชีพส่วนใหญ่ที่แรงงานเหล่านี้เข้ามาทำ คือ งานประมงทะเล งานเกี่ยวเนื่องกับการประมง ทำงานในโรงงานปลาป่นที่ใช้เป็นอาหารสัตว์ ทำงานในโรงงานน้ำปลา ทำงานในโรงงานอาหารทะเลตากแห้ง ทำงานเกษตร เช่น กรีดยาง งานก่อสร้าง งานบริการ เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศปลายทางรับแรงงานต่างชาติเหล่านี้เข้ามาทำงาน จึงพยายามควบคุมแรงงานดังกล่าวให้มีจำนวนจำกัด เพื่อต้องการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2547 คือ ให้นายจ้างนำแรงงานที่ลักลอบเข้ามาในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายมาจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวให้เข้าสู่ระบบการจ้างแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งขอความร่วมมือจากองค์กรระหว่างประเทศ เช่น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติให้ช่วยกดดันประเทศมหาอำนาจหรือประเทศที่ร่ำรวยกว่าประเทศไทยให้ช่วยรับแรงงานเหล่านี้เข้าไปอยู่ในประเทศ แต่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ยังผลให้ประเทศไทยต้องรับภาระดูแลชาวต่างชาติดังกล่าวมากขึ้นทุกปี และยังต้องนำงบประมาณของประเทศอีกจำนวนมากมาดูแลแรงงานเหล่านี้ เช่น ทางด้านสาธารณสุข ด้านสวัสดิการ ด้านแรงงาน ด้านทางการเมือง และด้านปัญหาทางด้านความมั่นคง เป็นต้น นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยต้องรับภาระดูแลชาวต่างชาติเหล่านี้ ยังส่งผลให้อัตราประชากรเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจากภาวะการเจริญพันธุ์ของกลุ่มแรงงานที่ขาดการดูแลจากระบบสาธารณสุข และระบบการคุมกำเนิด จนนำไปสู่ปัญหาชุมชนแออัดเพิ่มมากขึ้นในเขตเมืองหลวงและเขตอุตสาหกรรมตามพื้นที่ต่างๆ ซึ่งจะนำมาสู่การหาแนวทางหรือการบริหารจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยได้ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553)

1) สร้างความสมดุลระหว่างการบังคับใช้กฎหมายแก่แรงงานต่างด้าว และการให้ความคุ้มครองสิทธิ แก่แรงงานต่างด้าวตามสมควร โดยยึดหลักความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงของชาติ และความมั่นคงของตัวแรงงานให้เกิดการผสมผสานกันอย่างเหมาะสม

2) ควรตั้งคณะกรรมการเพิ่มเติมใน กบร. เช่น คณะอนุกรรมการเพื่อดูแลด้านสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าว คณะอนุกรรมการด้านสาธารณสุข และปรับปรุงวิธีการทำงานของคณะกรรมการหรือคณะทำงานที่ได้รับ การแต่งตั้ง โดยให้มีการรายงานผลต่อคณะกรรมการอำนวยการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบและคณะกรรมการอำนวยการและประสานงานด้านความมั่นคงเกี่ยวกับการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสามสัญชาติทุกเดือน

3) ภาครัฐต้องจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสม ทั้งงบประมาณ บุคลากร เครื่องมือ และอุปกรณ์ที่จำเป็น เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทย เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ รวมทั้งสร้างความร่วมมือกับภาคประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนอีกด้วย

4) กระทรวงสาธารณสุขควรร่วมกับภาครัฐอื่นที่เกี่ยวข้องพิจารณาจัดสรรงบประมาณในการให้บริการสาธารณสุข กำหนดทางเลือกในการให้การประกันสุขภาพแก่แรงงานต่างด้าวที่หลากหลายมากขึ้น พร้อมทั้งอาศัยความร่วมมือกับสถานพยาบาลเอกชนและคลินิก (อาสาสมัคร) ในการเข้าร่วมโครงการประกันสุขภาพแรงงานต่างด้าวมากขึ้น

5) ควรให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีบทบาทในการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายแรงงานอย่างครบถ้วน เพิ่มจำนวนผู้ตรวจแรงงาน และสอดส่องสถานประกอบการที่มีการว่าจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นพิเศษ

6) ภาครัฐควรให้ความคุ้มครองแก่แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน ควรติดตามดูแลว่าแรงงานต่างด้าวได้ทำงานตามที่ได้ตกลงกับบริษัทจัดหางานหรือนายหน้าหรือไม่ และควรมีบทลงโทษที่ชัดเจนกับนายหน้าที่มีการหลอกลวงแรงงานต่างด้าว พร้อมกับให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่นายจ้างและแรงงานเพื่อป้องกันการโดนหลอกลวงจากนายหน้า

7) เพื่อลดแรงกดดันในการจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นทุกปี ควรเร่งปรับโครงสร้างการผลิตให้ผู้ประกอบการหันไปอาศัยความได้เปรียบด้านเทคโนโลยีแทนการใช้แรงงานราคาถูก แต่ผลิตภาพต่ำ ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยสามารถดำรงความได้เปรียบในการแข่งขันในตลาดโลกต่อไป ภาครัฐควรสนับสนุนการลดการจ้างแรงงานต่างด้าวที่มีทักษะต่ำอย่างจริงจัง โดยสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสม พร้อมทั้งยกระดับประเด็นเรื่องแรงงานต่างด้าวเป็นวาระแห่งชาติ

8) ในประเด็นข้อเสนอเกี่ยวกับ MOU นั้น ภาครัฐควรอำนวยความสะดวกแก่แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาโดยถูกกฎหมายให้สามารถขอใบอนุญาตทำงานในประเทศได้สะดวกมากขึ้น เพื่อลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศลาว กัมพูชา และพม่า และเร่งจัดตั้งระบบ One Stop Service ระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทุกสัญชาติ ตั้งแต่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติ การตรวจลงตราการขอใบอนุญาตทำงาน และจัดให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง รวมทั้งมีการกระจายอำนาจลงสู่ระดับจังหวัด โดยเฉพาะแรงงานประเภทมาเข้าเย็นกลับและแรงงานตามฤดูกาล

9) ควรสร้างระบบฐานข้อมูลที่ดีและชัดเจนสำหรับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาประเทศไทยโดยเร่งด่วน เพื่อใช้กำหนดเป้าหมายร่วมกันกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานในการดูแลเรื่องความมั่นคงด้านต่างๆ และคุณภาพชีวิตของแรงงาน

10) สนับสนุน ส่งเสริมให้ตลาดแรงงานในภูมิภาคเอเชียเติบโตและมีการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีเพื่อให้มีมาตรฐานฝีมือแรงงานที่ใกล้เคียงกันมากขึ้น

ประเด็นที่ 2 ผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าว

แม้ว่าการจ้างแรงงานต่างด้าวจะมีข้อดีสำหรับผู้ประกอบการ เช่น การสร้างเสถียรภาพให้ตลาดแรงงาน ภาคเกษตร ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตหากเข้ามาทำงานร่วมกับแรงงานไทย การสร้างรายได้เปรียบด้านต้นทุนค่าแรงต่ำ และช่วยเพิ่มอุปทานแรงงานเมื่อเกิดการขาดแคลนแรงงานในประเทศ แต่ก็สร้างผลกระทบทางลบต่อประเทศไทย

ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากค่าจ้างในประเทศไทยสูงกว่าเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน (ลาว กัมพูชา และพม่า) จึงจูงใจให้แรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะแรงงานระดับล่างเข้ามาหางานทำในประเทศไทยส่วนผู้ประกอบการในประเทศไทยย่อมต้องการแรงงานราคาถูก อีกทั้งอยู่ในสภาวะขาดแคลนแรงงานระดับล่าง จึงเลือกที่จะจ้างแรงงานต่างด้าวในกระบวนการผลิตที่ไม่ต้องอาศัยทักษะมากนัก ส่งผลให้แรงงานไทยระดับล่างมีโอกาสได้งานทำน้อยลง โดยเฉพาะจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวหนาแน่น ซึ่งจากการมีอุปทานแรงงานระดับล่างเพิ่มขึ้น ส่งผลต่ออัตราค่าจ้างที่แรงงานไทยได้รับต่ำลงด้วย (บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, 2549)

นอกจากนี้ การยึดติดกับความได้เปรียบด้านต้นทุนค่าแรงที่ต่ำของผู้ประกอบการ อาจไม่กระตุ้นให้ผู้ประกอบการหาทางเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเพื่อแสวงหาความได้เปรียบด้านอื่นๆซึ่งประสิทธิภาพการผลิตที่ต่ำลงจากการใช้แรงงานไร้ทักษะเพิ่มขึ้นนั้นจะนำมาซึ่งความเสียเปรียบในการแข่งขันในระยะยาว สะท้อนการเดินหน้าไปสู่การเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ และจะยิ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการต่อรองในเวทีการค้าระหว่างประเทศ หากประเทศคู่แข่งหยิบยกเรื่องปัญหาการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ใช้ในกระบวนการผลิตมาเป็นประเด็นกีดกันทางการค้า

ผลกระทบด้านสังคม ส่วนใหญ่แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย มักลักลอบเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย และไม่ได้ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว จึงไม่มีการจัดทำประวัติและเครื่องแสดงตัวอื่นๆ เช่นเดียวกับแรงงานไทย แรงงานต่างด้าวระดับล่างมักมีการศึกษาที่ไม่สูงนัก รายได้ค่อนข้างต่ำ เมื่อเกิดความลำบากขัดสนจึงนำไปสู่การก่ออาชญากรรม เช่น การลักทรัพย์ การทะเลาะวิวาท การลักลอบค้าสิ่งเสพติดหรือของเถื่อน เมื่อแรงงานเหล่านี้ก่อปัญหาขึ้น มักใช้วิธีการหลบไปทำงานกับคนชาติเดียวกันภายในประเทศโดยไม่ได้หนีออกนอกประเทศ ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจยากจะติดตามเพื่อนำตัวมาดำเนินคดี อีกทั้งภาพรวมของชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าวระดับล่างอาศัยอยู่จำนวนมากมักเป็นแหล่งมั่วสุมของอบายมุข ซึ่งจะสร้างภาพลักษณ์ที่ไม่ดีในสายตาของคนไทยและของคนต่างชาติที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศอีกด้วย (บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์, 2549)

นอกจากนี้ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อตัวแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมายเอง คือ การเสียสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและรับสวัสดิการขั้นพื้นฐานจากรัฐอย่างทั่วถึง ดังเช่น

1) สิทธิของแรงงาน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาครัฐยังมีไม่เพียงพอที่จะเข้าไปตรวจสอบสภาพการจ้างงานได้ทั่วทุกสถานประกอบการ สำหรับ กบร. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับแรงงานต่างด้าวก็ไม่มีคณะกรรมการที่จะเข้าไปดูแลด้านคุ้มครองสิทธิแรงงานโดยตรง ดังนั้น แรงงานต่างด้าวจึงมีช่องทางไม่มากนักที่จะยื่นร้องเรียนเมื่อถูกนายจ้างปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสม นอกจากนี้ การขาดสถานภาพทางกฎหมาย อีกทั้งความไม่เข้าใจกฎหมายไทยของแรงงานต่างด้าว ทำให้โดนละเมิดสิทธิในลักษณะต่างๆ บ่อยครั้ง โดยที่แรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับสิทธิในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานเพื่อต่อรองกับนายจ้าง

2) สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานของบุตร บุตรของแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายอาจจะไม่ได้รับการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐเทียบเท่าคนไทย ถึงแม้ว่าจะอนุญาตให้บุตรของแรงงานต่างด้าวทุกคนเข้าเรียนในการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ และเมื่อไม่ได้รับการศึกษาเด็กเหล่านี้จึงไม่สามารถพัฒนาตนเองให้หลุดพ้นจากวงจรแห่งความยากจนได้

3) สิทธิในการรักษาพยาบาล หลังจากปี 2539 แรงงานต่างด้าวบางส่วนที่ขึ้นทะเบียนตามกฎหมายได้รับการตรวจสุขภาพและรับบัตรสุขภาพเพื่อเข้ารับการรักษาสถานพยาบาลของรัฐตามที่กำหนด แต่อย่างไรก็ตาม บัตรสุขภาพที่ให้แก่แรงงานต่างด้าวเป็นการบังคับซื้อ อีกทั้งเมื่อแรงงานเจ็บป่วยนายจ้างมักพาไปรักษาในสถานพยาบาลเอกชนมากกว่าจะรักษาโดยใช้สิทธิตามบัตรสุขภาพ นอกจากนี้ ปัญหาความไม่เข้าใจภาษาไทยทำให้แรงงานกลุ่มนี้มีความยากลำบากในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของรัฐและการรับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์

ผลกระทบด้านความมั่นคงของชาติและความปลอดภัยของสังคม

การเข้ามาทำงานและอยู่อาศัยร่วมกันของแรงงานต่างด้าวหลายชาติในประเทศไทยเป็นเวลานานอาจก่อให้เกิดปัญหาชนกลุ่มน้อยของคนชาติต่างๆ ขึ้น เนื่องจากเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่มักจะอยู่รวมกันเป็นกลุ่มเป็นพวกกับกลุ่ม คนที่มีภาษา วัฒนธรรม และความเชื่อต่างๆ ที่เหมือนกัน แต่อาจมีความขัดแย้งกับกลุ่มคนที่มีเชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรม และความเชื่อที่แตกต่างกัน การเปิดเสรีให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาอยู่รวมกันเป็นจำนวนมากเป็นเวลานานอาจนำไปสู่การเรียกร้องขอปกครองตนเอง และอาจมีการแก้ปัญหาด้วยการสู้รบกันจนกลายเป็นสงครามที่สร้างความเสียหายให้ แก่ประเทศชาติ ตัวอย่างเช่น การสู้รบระหว่างชาวสิงหลกับชาวทมิฬในศรีลังกา และการสู้รบระหว่างระหว่างชาวอังกฤษกับชาวไอริชในไอร์แลนด์เหนือ เป็นต้น

นอกจากนี้ ถ้าเมื่อใดที่ตลาดแรงงานเกิดภาวะแรงงานต่างด้าวส่วนเกิน คือ แรงงานต่างด้าวบางส่วนไม่ได้รับการจ้างหรือไม่มีงานทำแต่จำเป็นต้องเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัวในขณะที่ยังพักอาศัยอยู่ในประเทศไทย แรงงานต่างด้าวที่ว่างงานเหล่านี้อาจหันไปใช้วิธีการโจรกรรม การฉกชิงวิ่งราว หรือการก่ออาชญากรรมในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ได้ทรัพย์สินต่างๆ มาใช้จ่ายเพื่อดำรงชีพตนเองและครอบครัวของตน ดังนั้น รัฐและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐจึงต้อง

จัดเตรียมทั้งงบประมาณและกำลังคนให้เพียงพอต่อการป้องกันและขจัดปัญหาอาชญากรรมต่างๆ ที่จะเพิ่มขึ้น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553)

ผลกระทบทางด้านสุขภาพอนามัย การที่แรงงานต่างด้าวหลายชาติเข้ามาทำงานในไทยได้อย่างเสรีและเป็นจำนวนมาก อาจมีแรงงานต่างด้าวบางคนไม่ได้ผ่านการตรวจโรค ซึ่งแรงงานเหล่านี้อาจนำโรคติดต่อต่างๆ เข้ามาในประเทศไทย และได้กลายเป็นตัวการในการแพร่ขยายโรคที่ติดมากับตัวแรงงานต่างด้าวไปสู่ชุมชนต่างๆ ซึ่งหน่วยงานสาธารณสุขและหน่วยงานฝ่ายปกครองจะต้องเตรียมการทั้งอุปกรณ์ บุคลากรสายแพทย์และพยาบาล อาคารสถานที่ และรวมทั้งงบประมาณให้พร้อมเพียงเพื่อแก้ไขปัญหาเมื่อไทยได้เข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี 2558

นอกจากประเด็นที่กล่าวมา ผลเสียต่อแรงงานต่างด้าวยังรวมไปถึงการถูกหลอกลวงโดยนายหน้า เนื่องจากภาครัฐยังไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจนแก่นายหน้าที่จัดหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเข้ามาในประเทศไทย ทำให้นายหน้าจัดหางานที่เป็นบุคคลทั่วไป ซึ่งมีใช้บริษัทจัดหางานที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้านตาม MOU ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลของประเทศพม่า กัมพูชา และลาว ฉกฉวยโอกาสเพื่อเรียกเก็บเงินจากแรงงานต่างด้าวโดยไม่ปฏิบัติตามสัญญา (สัญญาส่วนใหญ่มักไม่เป็นลายลักษณ์อักษร) ที่จะจัดหางานให้แก่แรงงานต่างด้าวตามที่ตกลงกันไว้ เป็นผลให้แรงงานกลุ่มนี้ตกเป็นเหยื่อการเอารัดเอาเปรียบจากนายหน้า ซึ่งเข้าข่ายการค้ามนุษย์ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553)

ประเด็นที่ 3 มาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย มาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวนั้นต้องใช้เวลาและความร่วมมือจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศต้นทางของแรงงานต่างด้าวเหล่านั้น ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องส่งเสริมให้ประเทศเพื่อนบ้านเหล่านั้นมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เพื่อจะได้ไม่เข้ามาหางานทำในประเทศไทยถือเป็นการป้องกันการลักลอบเข้ามาเป็นแรงงานผิดกฎหมายได้ดีที่สุด และอาจทำให้ปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายในประเทศไทยลดน้อยลงได้ และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันในด้านต่างๆ มาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 70/2557 เรื่อง มาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหา

แรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ (ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 70/2557, 2557)

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดมาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ขึ้น เพื่อนำไปสู่การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวในประเทศ และการสร้างมาตรฐานในการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล รวมทั้งเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประกอบการและนายจ้างซึ่งประกอบกิจการบางประเภทที่มีความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวเป็นอย่างมาก และเพื่อจัดการบังคับใช้แรงงานหรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากแรงงานต่างด้าว คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีประกาศดังต่อไปนี้

1) ให้จัดตั้งศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชากลับเข้าทำงานในจังหวัดสระแก้ว จังหวัดจันทบุรี จังหวัดตราด และจังหวัดสุรินทร์ เพื่อดำเนินการพิจารณาออกใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวให้แก่คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่ประสงค์จะกลับเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก และปฏิบัติงานร่วมกับกระทรวงแรงงาน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ให้ศูนย์ดังกล่าวเริ่มทำงานตั้งแต่วันที่ 26 มิถุนายน 2557

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชากลับเข้าทำงาน มีหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนประวัติและออกบัตรประจำตัวให้แก่คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

2) คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย ไม่ว่าจะเคยทำงานในประเทศไทยมาก่อนหรือไม่ก็ตาม ให้แจ้งความประสงค์ต่อศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชากลับเข้าทำงาน ภายในวันที่ 25 กรกฎาคม 2557 เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว การเข้ามาทำงานของคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาให้เป็นไปตามกฎหมายในเรื่องนั้นๆ

ในกรณีที่มิใช่นายจ้างยื่นแบบความต้องการแรงงานต่างด้าว หรือบัญชีรายชื่อแรงงานต่างด้าวที่เคยทำงานในกิจกรรมของตนเองไว้กับศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชากลับเข้าทำงาน หากศูนย์ดังกล่าวตรวจสอบแล้วพบว่า คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่แจ้งความประสงค์ไว้เป็นผู้ที่มีลักษณะตรงตามความต้องการของนายจ้างหรือเมื่อมีการตรวจสอบบัญชีรายชื่อของนายจ้าง

แล้วตรงกับคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่แจ้งความประสงค์ไว้ให้แก่นายจ้างมารับตัวบุคคลนั้น เพื่อดำเนินการขอใบอนุญาตทำงานชั่วคราวต่อไป

ให้ศูนย์ประสานรับแรงงานกัมพูชากลับเข้าทำงานพิจารณาออกใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวแก่คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่นายจ้างมารับตัวตามวรรคสอง โดยให้ใบอนุญาตมีอายุ หกสิบวันนับแต่วันที่ออก และให้คนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาที่ได้รับใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราว สามารถทำงานกับนายจ้างได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบอนุญาต

3) เมื่อนายจ้างรับคนต่างด้าวสัญชาติกัมพูชาตามข้อ 2 มาแล้ว ให้นำบุคคลดังกล่าวไป ขอรับใบอนุญาตทำงานชั่วคราว ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จตามข้อ 4 ในเขตจังหวัดซึ่งเป็นที่ตั้งของสถานประกอบการของนายจ้าง

ใบอนุญาตทำงานชั่วคราวที่ออกตามวรรคหนึ่ง ให้มีอายุเท่าจำนวนวันที่เหลืออยู่ของ ใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราว

4) ให้จัดตั้งศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ในทุกจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราวให้แก่ คนต่างด้าวและจัดระเบียบแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก และปฏิบัติงานร่วมกับกระทรวงแรงงาน กระทรวง สาธารณสุข สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ให้จัดตั้งศูนย์ดังกล่าว ในจังหวัดสมุทรสาครเป็นแห่งแรกและเริ่มทำการตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน 2557 ส่วนการจัดตั้งใน จังหวัดอื่นใดและเริ่มทำการเมื่อใด ให้เป็นไปตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติประกาศกำหนด

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบ เบ็ดเสร็จมีหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนประวัติ ออกบัตรประจำตัว และตรวจสอบสุขภาพคนต่างด้าว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

5) ให้คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาหรืออยู่ในประเทศไทย โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดแล้ว หรือทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามกฎหมาย ไปรายงานตัว ณ ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ

ในกรณีที่คนต่างด้าวตามวรรคหนึ่งไปรายงานตัวพร้อมนายจ้างและแจ้งความประสงค์จะทำงานเป็นกรรมกร หรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย โดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการ หรือทำงานอื่นอันมิได้เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวให้ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานชั่วคราวแก่คนต่างด้าวนั้นโดยให้ใบอนุญาตมีอายุหกสิบวันนับแต่วันที่ยื่นขอ และให้คนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวสามารถทำงานกับนายจ้างได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบอนุญาต

6) คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่ได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามประกาศนี้แล้ว จะต้องเข้าสู่กระบวนการตรวจสัญชาติเพื่อการออกใบอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและใบอนุญาตทำงานตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

7) ใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวและใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามประกาศนี้สิ้นสุดลงเมื่อคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่ได้รับใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวหรือใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามประกาศนี้มีกรณีอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(7.1) วิกลจริตหรือเป็นโรคที่ต้องห้ามตามที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด หรือเป็นผู้ที่สุขภาพไม่สมบูรณ์แข็งแรงที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานโดยดุลยพินิจของแพทย์

(7.2) ต้องโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

7.3) มีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือเป็นบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศได้ออกหมายจับ

(7.4) มีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าเข้ามาเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิงหรือเด็ก การค้ายาเสพติดให้โทษ การลักลอบหนีภาษีศุลกากรหรือเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

8) มิให้นำบทบัญญัติตามมาตรา 12 (3) มาตรา 54 และมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาใช้บังคับแก่คนต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาที่ได้รับใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวหรือใบอนุญาตทำงานชั่วคราวตามประกาศนี้ ในระหว่างวันที่อายุของใบอนุญาตยังคงอยู่

9) ให้ผู้ประกอบการ นายจ้าง และแรงงานต่างด้าว ให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามแนวทางที่ทางราชการกำหนด ทั้งนี้ เมื่อพ้นกำหนดเวลาที่กำหนดในใบอนุญาตเข้าเมืองชั่วคราวและใบอนุญาตทำงานชั่วคราวแล้วให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบังคับใช้กฎหมายแก่แรงงานต่างด้าวและผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

10) ให้กองกำลังป้องกันชายแดนของกองทัพบกและกองทัพเรือ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควบคุมการผ่านเข้าออกประเทศตามแนวชายแดนอย่างเข้มงวดและให้เป็นไปตามมาตรการที่กำหนด และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดกับขบวนการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ตลอดจนดำเนินการทางวินัยและอาญาแก่เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

11) ให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร กองกำลังป้องกันชายแดนของกองทัพบกและกองทัพเรือ กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยึดถือข้อกำหนดในประกาศนี้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานโดยทั่วกัน และให้พิจารณากำหนดมาตรการเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ การสร้างแรงจูงใจเพื่อให้เกิดความร่วมมือของผู้ประกอบการและนายจ้าง หรือมาตรการอื่นใดอันจะเป็นการส่งเสริมการดำเนินการตามประกาศนี้

12) ให้คณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 73/2557 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ลงวันที่ 25 มิถุนายน พุทธศักราช 2557 เป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงาน ติดตามและรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อทราบอย่างต่อเนื่อง

สรุป

แนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวมีความสลับซับซ้อนในหลายมิติ จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของภาคีทุกภาคส่วน โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐซึ่งมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าว เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย และภาพพจน์ที่ดีของประเทศต่อสายตาประชาคมโลก โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการจ้างแรงงานต่างด้าวและการคุ้มครองแรงงาน ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องร่วมมือกัน เนื่องจากปัญหาแรงงานต่างด้าวมั้ผลกระทบและเชื่อมโยงกับปัญหาด้านต่างๆ อันอาจทำให้มีผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย

ดังนั้น การที่หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีข้อกำหนดและหลักการการปฏิบัติตามกฎหมาย แนวทางการจ้างงาน การให้ความรู้สัญญาจ้างงาน การทำงาน ความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน ตลอดจนการพัฒนาความร่วมมือภายใต้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวและแรงงานไทย หากหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนร่วมมือร่วมใจในการแก้ไขปัญหาตามขั้นตอนและวิธีการในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวต่อประเทศไทย 3 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 แนวนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

ในอดีตที่ผ่านมาการใช้แนวคิดความมั่นคงในการจัดการปัญหาเรื่องแรงงานต่างด้าว มักมาพร้อมกับการใช้อำนาจเด็ดขาดในการตรวจสอบและจับกุมส่งกลับความเด็ดขาดกลายเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการชะล้างสิ่งหมักหมมเพื่อจะได้เริ่มต้นใหม่อย่างถูกต้อง แต่การแก้ไขเรื่องแรงงานต่างด้าวต้องการมากกว่าการใช้อำนาจเด็ดขาดอย่างเดียวเพราะแรงงานต่างด้าวเป็นเพียง “เหยื่อ” ของอำนาจและผลประโยชน์ในโครงสร้างการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในประเทศต้นทางที่ซับซ้อน พวกเขาและเธอจึงพร้อมเสี่ยงข้ามพรมแดนเข้ามาประเทศไทยไม่ว่าด้วยวิธีใด และไม่ว่าจะมีมาตรการป้องกันเข้มงวดการข้ามพรมแดนแห่งรัฐเพียงใดก็ตาม (กรมประชาสัมพันธ์, 2558)

อย่างไรก็ตาม การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยที่ผ่านมาักวนเวียนอยู่กับ 3 ขั้นตอน คือ

1) การขึ้นทะเบียนเพื่อผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวไม่ถูกกฎหมายอยู่ในประเทศไทยได้ชั่วคราว

2) การปรับสถานะแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนให้เป็นผู้เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย

3) การนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายจากประเทศต้นทางทั้งระบบ

"การบริหารจัดการดังกล่าวมักมาพร้อมนโยบายระยะสั้นและไม่ยืดหยุ่นตามพื้นที่และอุตสาหกรรมการปฏิบัติงานขาดบูรณาการระหว่างหน่วยงานโดยเฉพาะด้านข้อมูล ขาดการมองปัญหาระดับมหภาค รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการแรงงานก็ยังมีปัญหา เพราะยังคงมอง “แรงงานต่างด้าว” เกี่ยวโยงกับคำว่า “ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย” และที่ยังเป็นช่องโหว่ในการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

จากช่องโหว่ในวิธีคิดดังกล่าวได้นำมาสู่ปัญหาเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทั้งปัญหาทางการเมือง ปัญหาคนไร้สัญชาติ ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน และปัญหาการยอมรับการมีตัวตนอยู่จริงของคนเหล่านี้ น่าสนใจที่รัฐบาลมีแนวคิดใหม่ๆ ในเรื่องการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษใน 5 จังหวัด ได้แก่ อำเภอมะนัง จังหวัดตาก อำเภออุ้มผาง จังหวัดตาก อำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก อำเภอวังสามหมอ จังหวัดอุดรธานี พื้นที่ชายแดนจังหวัดตราด พื้นที่ชายแดนจังหวัดมุกดาหาร และอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา โดยให้พิจารณาในเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวสำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษเหล่านี้ โดยเบื้องต้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละพื้นที่เป็นผู้ออกแบบและนำเสนอต่อรัฐบาล

ปัญหาแรงงานต่างด้าวยังเป็นปัญหาที่ท้าทายรัฐบาลในทุกยุคทุกสมัยที่ต่างหาหนทางในการจัดระเบียบพวกเขาให้อยู่ในร่องในรอยที่รัฐไทยคาดหวังไว้ แต่ทั้งหมดที่ผ่านมายังขาดการวางแผนในระยะยาวอย่างเป็นระบบที่ดีเพียงพอจึงน่าติดตามไม่น้อยว่ามาตรการครั้งใหม่ของรัฐบาลจะเป็นการแก้ปัญหาลา้งงานต่างด้าวได้อย่างตรงจุด

ประเด็นที่ 2 ผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าว

แนวโน้มและทิศทางของการเคลื่อนย้ายแรงงานทั้งในด้านของแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานหรือเข้ามาอยู่ในประเทศนั้นจะมีต่อไปอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การเรียนรู้ถึงผลกระทบจะช่วยให้เข้าใจปัญหาและกำหนดแนวทางแก้ไข ปรับปรุง และจัดการปัญหาได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนี้

1) การมีแรงงานต่างด้าวในประเทศจะทำให้นายจ้างเคยชินกับการจ้างแรงงานราคาถูก และไม่คิดจะพัฒนา ปรับปรุงวิธีการผลิตหรือการนำเทคโนโลยีการผลิตมาใช้ ซึ่งจะส่งผลเสียในระยะยาว และไม่เกิดผลดีต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ

2) การมีแรงงานต่างด้าวในประเทศอาจเป็นการแย่งงานคนท้องถิ่นที่จะนำไปสู่การแทนที่คนท้องถิ่นซึ่งเป็นงานในระดับไร้ฝีมือ หรือมีตำแหน่งงานว่างอยู่แล้ว

3) แรงงานต่างด้าวในประเทศจะทำให้อัตราการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างลดลง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสภาพและความเป็นอยู่ของแรงงานทั่วไปได้

4) แรงงานต่างด้าวในประเทศจะนำไปสู่การมีรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกันเกิดการแตกแยกในสังคม การชะลอหรือการไม่พัฒนาทักษะฝีมือ และหากภาครัฐต้องการป้องกัน และแก้ไขปัญหาทางสังคม จำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายทางสังคมเพิ่มขึ้นด้วย

5) แรงงานต่างด้าวในประเทศจะส่งผลให้ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องในด้านต่างๆ เพิ่มขึ้น เช่น การบริหารจัดการ การป้องกันควบคุมการเข้าเมือง การเพิ่มงบประมาณด้านสาธารณสุข เป็นต้น

6) การมีแรงงานต่างด้าวในประเทศแต่ขาดนโยบายที่ชัดเจน รัดกุม และรอบคอบ อาจนำไปสู่ความไม่มีเสถียรภาพในการวางแผนการใช้กำลังคนของประเทศ อาทิ หากแรงงานต่างด้าวมีการอพยพกลับภูมิลำเนาเดิมทันทีที่เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่ส่งผลกระทบอย่างมาก และหากไม่มีการวางแผนกำลังคน การใช้เทคโนโลยีอย่างเหมาะสม รวมถึงฝึกทักษะแรงงานในท้องถิ่นแล้วอาจนำไปสู่ปัญหาและผลกระทบในวงกว้างต่อไปได้

ประเด็นที่ 3 มาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย

บทความได้แสดงให้เห็นแล้วว่าความท้าทายของประเทศไทยในประชาคมอาเซียนกับการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว ซึ่งตามไม่ค่อยทันปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น อุปสรรคไม่ได้อยู่ที่ตัวปัญหาที่ย่งยากซับซ้อนมากขึ้นเท่านั้น แต่อาจอยู่ที่วิธีคิดในการจัดการปัญหาของรัฐเอง เพื่อก้าวให้ทันโลกที่เปลี่ยนไปอย่างไม่หยุดยั้งมีมาตรการแก้ไขแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยซึ่งภาครัฐได้พยายามแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยใช้มาตรการและวิธีการต่างๆ โดยมีเป้าหมายสุดท้ายคือ ใช้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายโดยสรุป ดังนี้

1) ใช้มาตรการผ่อนผันให้นายจ้าง/ สถานประกอบการนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาจดทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานตั้งแต่ปี 2535 สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

2) มีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารงานแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ขึ้นมาเพื่อกำหนดนโยบาย มาตรการในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

3) ร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการแก้ไขปัญหาลบหนีเข้าเมือง โดยมีการลงนามในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานประเทศพม่า ลาว กัมพูชา และมีการดำเนินการที่สำคัญ ได้แก่ การพิสูจน์สัญชาติและการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

4) ใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ได้แก่ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การจ้างแรงงานต่างด้าวถูกต้องตามกฎหมายและสามารถควบคุมได้ด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องเช่นเดียวกับแรงงานไทยที่สามารถตรวจสอบได้ด้วยฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่ลงบันทึกไว้ และไม่ทำให้เกิดผลเสียต่อความสงบเรียบร้อยในประเทศ ตลอดจนไม่เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน ภาครัฐควรมีการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องต่างๆ ดังนี้

1) ควรมีการจัดทำแผนแม่บทการจัดการแรงงานต่างด้าวในระยะยาวร่วมกับประเทศต้นทางของแรงงานโดยให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีการระดมการมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนมีทั้งตัวแทนของนายจ้าง แรงงานไทย แรงงานต่างด้าว ผู้กำหนดนโยบายภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ องค์กรระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดมุมมองที่หลากหลาย และเกิดแนวทางการจัดการแรงงานต่างด้าวในระยะยาวที่เกิดผลดีต่อสังคมไทย

2) ควรมีการกำหนดนโยบายการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ชัดเจน เพื่อให้เกิดผลต่อการคุ้มครองแรงงานอย่างจริงจังในระดับปฏิบัติ และสอดคล้องกับกฎกติกาขององค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นองค์การแรงงานระหว่างประเทศ กฎกติกาของอาเซียน อันจะทำให้ภาพของประเทศไทยในสายตาของโลกในเรื่องการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ดีขึ้น ไม่ตกเป็นเป้าโจมตีของประเทศพัฒนาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นประเด็นของการเป็นแหล่งของการค้ามนุษย์ และไม่ถูกมาตรการกีดกันทางการค้าที่อ้างเรื่องมาตรฐานแรงงานกับประเทศไทย

3) กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ควรจัดตั้งหน่วยงานภายในที่ทำหน้าที่จัดทำยุทธศาสตร์ นโยบายแนวทางการดำเนินงานด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานในกรอบประชาคมอาเซียน เพื่อให้เป็นการผลักดันให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรม

4) รัฐบาลต้องกำหนดแนวทางการรับมือกับความต้องการแรงงานระดับล่างที่จะเพิ่มขึ้นภายหลังการเป็นประชาคมอาเซียน พร้อมมีนโยบายด้านแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างชัดเจน ทั้งแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายโดยจำเป็นที่ต้องหารือกันในระดับอาเซียน และในระดับรัฐต่อรัฐ

5) ควรมีการปฏิรูปโครงสร้างและแนวทางการบริหารเพื่อคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายของกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม โดยมีแผนปฏิบัติการอย่างชัดเจนเพื่อคุ้มครองแรงงานทุกสัญชาติที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย โดยอาจต้องมียุทธศาสตร์ที่หลากหลายต่อแรงงานต่างด้าวที่มีสถานภาพแตกต่างกัน ในพื้นที่หรือลักษณะงานที่แตกต่างกัน และมีการพัฒนากลไกวิธีการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

6) ควรมีการพิจารณาทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมของแรงงานต่างด้าวให้สอดคล้องกับสภาพการทำงานที่มีลักษณะเป็นการทำงานในระยะสั้น เพื่อให้แรงงานต่างด้าวสามารถเข้าถึงสิทธิต่างๆ ได้อย่างเหมาะสมกับสถานะของแรงงานต่างด้าว รวมทั้งรัฐควรให้ความสำคัญและตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้างที่ใช้แรงงานต่างด้าวอย่างเคร่งครัดและเข้มงวดมากขึ้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายควรดำเนินการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย

7) ควรมีการปรับสภาพแรงงานที่ผิดกฎหมายให้เป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายไม่ควรใช้แคมเปญรัฐมนตรีเพราะเป็นการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานต่างด้าวในระยะสั้นและมีการเปลี่ยนแปลงไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งย่อมก่อให้เกิดปัญหาความต่อเนื่องของนโยบาย และเกิดความไม่แน่นอนเพราะรัฐบาลที่เข้ามาใหม่จะมีนโยบายแตกต่างจากรัฐบาลชุดเก่าจึงก่อให้เกิดช่องว่าง ขาดความชัดเจน เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ยากเพราะไม่แน่ใจต่อนโยบายของรัฐ แนวทางแก้ไขปัญหาก็ควรมีการศึกษาและกำหนดกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองและควบคุมแรงงานต่างด้าวทุกระดับที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศและอนุสัญญาระหว่างประเทศ รวมถึงอนุสัญญาหลักที่เป็นมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ รวมถึงจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นกับประเทศไทยเมื่อก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน

รายการอ้างอิง

- กรมการจัดหางาน กองงานคนต่างด้าว. (2545). รายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ 2544. กรุงเทพฯ: กรมการจัดหางาน.
- กรมการจัดหางาน. (2558). *ความรู้เกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว*. วันที่ค้นข้อมูล 14 สิงหาคม 2559, จาก <http://wp.doe.go.th/practice>.
- กรมประชาสัมพันธ์. (2558). *นโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว*. กรุงเทพฯ: สำนักการประชาสัมพันธ์ต่างประเทศ กรมประชาสัมพันธ์.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2548). *คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาวะและสิทธิของแรงงานต่างด้าว*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคมมหาวิทยาลัยมหิดล.
- บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์. (2549). *วิถีชีวิตของแรงงานต่างด้าวที่มาจากประเทศพม่าในพื้นที่กรุงเทพมหานคร: กรณีศึกษาแรงงานต่างด้าวในโครงการสอนภาษาไทย - ภาษาอังกฤษของคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยในพม่า*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ.
- ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 70/2557. (2557). *มาตรการชั่วคราวในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์*. วันที่ค้นข้อมูล 14 สิงหาคม 2559, จาก <http://www.most.go.th/main/index.php/media-library/ncpo/ncpo-declare/3793-declare70.html>.
- ปึงปอนด์ รักอำนวยกิจ. (2552). *บทสังเคราะห์นโยบายยุทธศาสตร์การบริหารจัดการและแรงกดดันในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2553). *ผลกระทบจากการจ้างแรงงานต่างด้าวของไทยภายใต้ยุคพหุวัฒนธรรมชาติ*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- Sciortino, R. & Punpuing, S. (2009). *International Migration in Thailand 2009*. Bangkok: International Organization for Migration.

ทัศนคติของประชาชนกับความสุจริตของศาลกัมพูชา
ในการให้ความยุติธรรมกับคนยากจนและไม่มีอำนาจ
กรณีศึกษา : ชุมชนบึงเกาะ กรุงพนมเปญ
ประเทศกัมพูชา

Peoples' Attitude on the Integrity of Cambodian
Court in Providing Justice to the Poor and
Powerless Case Study: Boeung Kak Lake
Community, Phnom Penh, Cambodia

Meak Seyha*

Ekkawit Maneethorn**

Shotisa Cousanit***

* A scholarship student of Master of Political Science in Justice and Social Administration, Faculty of Political Science and Law, Burapha University, supported by Her Royal Highness Princess Maha Chakri Sirindhorn of Thailand, through Thai Royal Scholarship Project for Cambodian Students

** An Associate Professor in Faculty of Political Science and Law, Burapha University, Thailand

*** Dr., in Faculty of Political Science and Law, Burapha University, Thailand

บทคัดย่อ

การศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติของคนที่อยู่ในชุมชนบึงเกาะ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา กับความสุจริตของศาลโดยมีวัตถุประสงค์ ได้แก่ 1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบทัศนคติของประชาชน กับปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความยุติธรรมของศาล และ 2. เพื่อตรวจสอบวิธีดำเนินการความยุติธรรม ของศาลกับคนยากจน และคนที่ไม่มีอำนาจ ท่ามกลางประชาชนจำนวน 4,552 คน มีผู้ที่ถูกเลือก ให้ตอบแบบสอบถามจำนวน 365 คน โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณด้วยโครงการวิจัยทาง สังคม

ผลการศึกษาพบว่า ความแตกต่างระหว่างเพศ การอบรม รายได้ต่อเดือน และระยะเวลาการอยู่อาศัยในชุมชนที่มีทัศนคติแตกต่างกันกับความยุติธรรมของศาล ค่าเฉลี่ย ปัจจัยหลักทั้ง 6 อย่างมีคะแนนต่ำกว่า 2.49 หมายถึง คนที่มีประสบการณ์ในการตัดสินใจไม่ ยอมรับความยุติธรรมแบบนี้เพราะปัจจัยในเรื่องเพศ การศึกษา อาชีพ รายได้ต่อเดือน และ ระยะเวลาการอยู่อาศัยอยู่ มีค่าเฉลี่ยต่ำ อีกอย่างหนึ่งการบังคับใช้กฎหมายในการยึดบ้าน 100% ในการตอบแบบสอบถามเรื่องการยึดบ้านของพวกเขาคิดว่า เป็นการกระทำที่โหดร้ายที่ต้อง หลีกเลี่ยง ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการรวมทัศนคติของประชาชนต่อความยุติธรรมของศาล ดังนั้น การวิจัยต่อไปควรจะเน้นเฉพาะปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจของศาลด้วยการหาปัจจัยใน เชิงลบและกับเชิงบวก ที่มีผลกระทบต่อการตัดสินใจของศาลและการศึกษาอื่นๆ ควรจะสนใจใน กลไกที่เหมาะสมสำหรับการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องความขัดแย้งที่ดิน และหลีกเลี่ยงการกระทำ ที่โหดร้ายกับคนยากจน และไม่มีอำนาจในการต่อสู้

คำสำคัญ : ทัศนคติของประชาชน, ความสุจริต, ศาลกัมพูชา, ยุติธรรม, คนยากจน, คนไม่มีอำนาจ

Abstract

The study about peoples' attitude on the integrity of Cambodian court was conducted in Boeungk Kak Lake Community, Phnom Penh, Cambodia with two main objectives: 1. To comparatively study the peoples' attitude on the factors effecting the integrity of the court and 2. To investigate how the poor and powerless access to justice. Among 4,552 population size, 365 people are chosen to answer to questions in the questionnaire. Applying the quantitative research method with social research program, the percentage, frequency and mean were found. And t-test and One-Way Anova programs were implemented.

The results revealed that people with different gender, education, occupation, monthly income, and duration of housing in community have different attitude on the integrity of the court. The total mean of the six main factors were scored at the low level of 2.49. It means people who experienced the court decision don't accept that integrity because it is now in the bad situation. Accessing to justice is also in difficult situation because of the factors of gender, education, occupation, monthly income, and duration of housing in community. On the other hand, for the law enforcement on the house seizure act, 100% of respondents answered that their house were seized. That is the cruel act to be avoided.

In this study, it just centered on the peoples' attitude on the integrity of court. Therefore, the future research should focus directly on the factors effecting the court decision finding the factors negatively and positively affect the court decision. And also, another study should interest in the decent mechanism for law enforcement in the land conflicts avoiding the cruel act to the poor and powerless.

Keywords : Peoples' Attitude, Integrity, Cambodian Court Justice, The Poor, The Powerless

Introduction

Boeung kak is a lake located in the center of Phnom Penh city, Cambodia. Before leasing to a private company in 2007, about 4,000 families lived around that lake. A 99-year lease concession worth 79 \$millions on the area of 133 hectares surrounding the lake was granted to a property development company.

After that, the company started to fill the lake that affected around 20,000 persons living around. People have gathered together to create a community in order to protect their property. That community is called Boeung Kak Lake Community. In 2011, in a peaceful protest aiming at stopping evictions and entering negotiation to solve the conflict, several Boeung Kak Lake villagers were arrested and others were beaten by armed anti-riot police.

Protests had been brought to the international level. In 2011, the World Bank suspended lending to Cambodia until an agreement with the residents would be achieved. The Cambodian government finally agreed to an alternative housing plan put forward by villagers and involved NGOs, and issued a sub-decree in which 12, 44 ha were allocated to around 800 families. A lot of people; however, were evicted and forced to accept compensation at less than \$8000.

In 2015, the conflict is not finished. The former residential houses have been torn down, many people have been evicted, protesters were criminalized, and the lake completely turned into urban land for property development. (EJ Atlas, 2016)

Even Cambodia has been reforming legal and judicial institutions, the court has been seen as a corrupt unit and the poor people are very difficult to access to judicial system in the journey to find justice. It is found that the court is for the rich and powerful, not the poor and powerless. According to the ADHOC, Access to justice is limited in Cambodia. High legal costs and the absence of an effective national legal aid system keep poor litigants out of court. Moreover,

corruption and impunity are widespread. Judges are often far from impartial with court decisions often biased towards the interests of the wealthy and powerful. (Access to Justice Photo Exhibition, 2014)

In addition, the recent land cases (Boeung Kak Lake and Borei Keila Cases) are in the process and the people are often gathering to protest for their land and houses. Some activists known as the representatives of the communities are arrested and detained under unacceptable excuse and illegality. Many national and international NGOs called for releasing those, but it is ignored and the situation looks worst. (Yun, 2015)

The demonstration that attempted to call for the solution for land conflict and ask for releasing the activists from the prison are blocked by the authority. The people mostly are detained or imprisoned under the reason of destroying the public order. (Post, 2013)

Research Method

The quantitative research is implemented in this study and conducted with 365 people as the sample size of 4252 people as total population through delivering questionnaires to the people in Boeung Kak Lake Community in Phnom Penh, Cambodia. The research aims at reaching two main objectives:

1. To comparatively study the peoples' attitude on the factors affecting the integrity of the court in the process of offering fairness to the victims as the poor and powerless.
2. To investigate how the poor and powerless access to judicial system to get fair trial in the court of Cambodia.

After receiving the data, the social research program is used to produce the data through descriptive program to get frequency and mean, and then t-Test and One Way Anova programs are also operated.

There are nine independent variables consisting of 1. Gender, 2. Age, 3. Marital Status, 4. Religion, 5. Education, 6. Occupation form, 7. Monthly Income, 8. Family Members, and 9. Duration of living in Community to be operated with descriptive research program focusing on frequency. After that, another descriptive program is used to find the mean of six main factors as the dependent variables such as 1. Independent Court, 2. Court Actors, 3. Corruption Form, 4. Law and Law Enforcement, 5. Involved Institutions, and 6. Transparency to identify the attitude order of the people with 1-5 set marks. However, in the result we just show the show the percentage of the variables with statistical significance after the results of t-Test and One-Way Anova is out.

Theory of Justice and Law and Regulation

Theory of Justice

The Greek term: *dikaiosune*, was translated into English as ‘Justice’ in Plato’s version. However, the Greek idea had wider meaning than English word. The word ‘justice’ basically means the ethical principles regulating the distribution of social benefits and burdens. It reflects the idea of people gaining their fair share or their appropriate deserts, and is closely involved also with the concept of law. *Dikaiosune* sometimes carries similarly specific connotations, but is also used wider so that it almost amounts to something like ‘the disposition to act rightly’, that is, in one’s dealings with other people, for *dikaiosune* is the social virtue par excellence. Often we could translate it as *morality*. (Justice as a

Basic Instrument to create Harmonious Society: with special reference to Buddhism and Platonism, Fernando, n.d., p. 3)

1. Aristotle's theory of justice

Aristotle's theory of justice bases on four important points such as equal treatment, fairness, equality, and what the people deserve.

a. Equal treatment: When one's moral Rights have been violated, it is called unjust. The unjust treatment always occurs in society, for example, this group should get better interests than another one. So when there is no unjust treatment, and all the people regardless of where they are from, can get their moral rights; it is called justice.

b. Fairness: Apply rules the same; it means the ruled must be applicable to the all people in society, not exception. Even they are the rulers, the soldiers, the workers; they are equal in front of the law.

c. Equality: fundamental moral equality is held by the society. Without discrimination, people from different classes can join social affair, politics, economic activities, and so on.

d. What a person has done makes a difference: It means people should get what they have done in society. For example, when they violate the law, they should be punished by law. And when their rights are violated, they should be brought to reliable judicial system and justice should be offered to them. (College, 2015)

2. Locke's theory of justice

John Locke's theory of justice, basing on equality and liberty, has greatly been influenced the modern world. In addition, Locke's concept is the best among the philosophers of ethics. Jean-Jacques Rousseau, a proto-collectivist; Immanuel Kant, an idealist; G.W.F. Hegel, both a collectivist and an idealist; and John Stuart Mill, the ultimate Utilitarian, made liberty paramount

in their conceptions of justice. as recently as the 1970's, John Rawls assumed without comment human equality and made liberty the penultimate (lexically prior) "social value." Even Karl Marx, the great materialist, agreed partly with Locke's construct of justice; though he condemned the "bourgeois" ethics of individualism - "exploitation" does presuppose moral equality. (Yearwood, 2015)

Laws and Regulations

In order to ensure social security and justice for the people in society, many laws have been adopted. All kinds of laws aim to promote human right, peace, justice, and public order. The following laws are very much important for all society; people cannot live peacefully and safely without these.

1. Constitution

The Constitution of the Kingdom of Cambodia under the Chapter of Economy, Article 58 notably cites "State property notably comprises land, mineral resources, mountains, sea, underwater, continental shelf, coastline, airspace, islands, rivers, canals, streams, lakes, forests, natural resources, economic and cultural centers, bases for national defense and other facilities determined as State property. The control, use and management of State properties shall be determined by law." While Article 59 specifies that "The State shall protect the environment and balance of abundant natural resources and establish a precise plan of management of land, water, climate, air, geology, ecological system, mines, energy, petrol and gas, rocks and sand, gems, forests and forest by-products, wildlife, fish and aquatic resources."

Concerning the rights and duties of the Cambodian citizens, Article 44 of the Constitution stipulates that "All persons, individually or collectively, shall have the right to ownership. Only physical or legal

person of Khmer nationality shall the right to own land. Legal private ownership shall be protected by the law. (Whereby) possessions of any person shall be only withdrawn unless it is required for public interest as provided for under law and shall require fair and just compensation in advance. (The Constitution of the Kingdom of Cambodia, 1993)

2. Land law

The Cambodian Land Law was adopted by the National Assembly on 20 July 2001 and promulgated by the King on 30 August 2001. The law contains 19 Chapters and 268 articles. The law aims at setting the ownership on the immovable property and also, guaranteeing the rights on the ownership and other property rights in Cambodia depending on the 1993 constitution (Article 2). In chapter 5, from the article 48 to article 62, the law described and stressed clearly the principle of land concession. The land concession is divided into two types: Social and Economic Land Concession (Article 49). According to article 51, social land concession is created for providing to the poor; it is free, but economic land concession is provided for the private company to use in the aim of development, it is not free.

Article 226 of the Land Law states “Ownership of immovable property shall be guaranteed by the State. For that purpose, the Cadastral Administration under the supervision of the Ministry of Land Management, Urban Planning and Construction shall have the competence to identify properties, establish cadastral index maps, issue ownership titles, register lands and inform all persons as to the status of a parcel of land in relation with its nature, size, owner and any relevant encumbrances over such parcel.” This Law also mentions the procurement of ownership about public and private ownership, types and forms of ownership, most of which states the details and are included in the Civil Code 2007. Properties that are considered as public properties of the State or of public legal entities,

Article 15 of the Land Law has divided them into 7 categories, namely: - Any property that shows their existence naturally - Any property that is subject to special development for common interest - Any property that is made available for public use either in its natural state or after development - Any property that is put into use for public service - Any property that constitutes a natural reserve protected territory by law - Archeological. Cultural and historical patrimonies - Immovable properties being royal properties that are not private properties of the royal family. Royal immovable properties are managed by the King under throne. Moreover, Article 4 of the Sub-Decree No. 118 on the Management of State Land additionally specifies State Public Properties as other lands having their nature to serving public interests and those lands that have already been identified by legal basis. Article 16 of the Land Law says “State public property is inalienable and ownership of those properties is not subject to prescription... However, it can be subject of authorization to temporarily, precariously occupy or use and revocable if failed to fulfill tax obligations, except it is authorized under Chapter 3 of the Law. These authorizations cannot be transformed into ownership or rights in rem for the benefit of the holder. When State public properties lose their public interest use, they can be listed as State private properties by the Law on Transferring of State public property to state private property.” Concerning state private property and public legal entities, Article 17 of the Law clearly specifies that they can be subject of sale, exchange, distribution or transfer of rights as determined by law. Such property may be leased out and it may be the subject of any contract made properly according to the law. However, vacant lands of the State private domain may be distributed to persons demonstrating need for land for social purposes in accordance with conditions set forth by sub-decree. (CLP, 2012, p. 8)

3. Anti-corruption law

The anti-corruption law was promulgated on 17 April 2010 and is now actively being enforced. The purpose of the organization of this law is to promote the effectiveness of all services, to strengthen governance and the rule of law in leading or governing the State as well as to maintain justice that is a necessary basis for the development of society and poverty reduction. This law aims to combat corruption by means of providing education, prevention and enforcement of the Anti-Corruption Law, as stipulated in the Penal Code and in this law. (Santepheap, 2014, p. 120)

The Ministry of Justice has shared numerous comments on the Anti-Corruption Law so this law is an effective means of ensuring the suppression of corruption in all forms, sectors and levels across the Kingdom of Cambodia.

4. Law on organization and functioning of Supreme Council of Magistracy

This law was promulgated in 2014 containing 6 chapters and 31 articles. Article 1 expresses that the law aims to help the King for ensuring the independence of the court depending on the constitution. Article 2 indicates that the law is applied for all judges and prosecutors in the whole country.

The Law on the organization and functioning of the SCM (2014) provides that the SCM-membership be appointed by Royal Decree and composed of (Article 4):

- 4.1 The King, President
- 4.2 The Minister of Justice, Member
- 4.3 The President of the Supreme Court, Member
- 4.4 The Prosecutor – General of the Supreme Court,
Member
- 4.5 A member elected by senate

4.6 A member elected by National Assembly

4.7 A member elected by Constitutional Council

4.8 A member elected by Minister of Justice

4.9 A member as a judge elected by high-level court

4.10 A member as a prosecutor elected by high-level court

4.11 A member as a judge elected by lower-level court

4.15 A member as a prosecutor elected by lower-level court (Law on organization and functioning of SCM, 2014)

5. Law on organization of the court

This law was promulgated in 2014 containing 8 chapters and 91 articles.

The purpose to create this law is:

- to guarantee the independence of judiciary
- to guarantee the non-biased judgment and protect the right and freedom of the citizens
- to guarantee the good process in the court and prosecution organization
- to improve the public services effectively and fast
- to guarantee to provide justice for all cases to increase people's confidence and strengthen the social safety (Law on organization of the court, 2014)

6. Law on the statute of judges and prosecutors

This law was promulgated in 2014 containing 6 chapters and 111 articles.

The law determines the statute of the judges and prosecutors aiming at ensuring the independence of judiciary. The law is applicable for all judges and prosecutors in the whole country. Article 4 provides that the person to be selected as a judge or prosecutor shall be a person with capacity, integrity, and

morality. And article 8 indicates that judges have to decide without biases standing on the principles of law respect, and no receiving pressure, threat, scare, direct and indirect order from the party in the case or others. (Law on the statute of judges and prosecutors, 2014)

7. Cambodian court structure

- Provincial/ Municipal court of first instance: one president, one or many vice-presidents, and one or many judges.
- Prosecution attached to P/MCFI: one prosecutor as the president and one or many deputy prosecutors.
- Military court: one president and one or many vice-presidents and judges.
- Appellate court: one president, one or many vice-presidents, and one or many judges.
- General prosecution attached to AC: one general prosecutor as president and many deputy general prosecutors and prosecutors.
- Supreme court: one president and many vice presidents and judges.
- Prosecution attached to SC: one general prosecutor as president and many deputy general prosecutors and prosecutors.
- Court clerk: all court clerks are appointed, transferred, withdrawn, and promoted by the Minister of Justice. Court Clerk consists of one clerk director and many clerks of both judges and prosecutions. (Yoeun, n.d., p. 192)

The Study Results

Through social research program after setting the collected data, the research results are shown as following:

General Data Analysis

Table 1 Gender Frequency and percentage

Gender	Frequency	Percent
Male	184	50.41
Female	181	49.59
Total	365	100

Source: Own survey

From table 1, it is shown that the number of the male respondents is 184 equal to 51.41 % and the female respondents number is 181 equal to 49.59 %.

Table 2 Education

Education	Frequency	Percent
Non-educated	12	3.29
Primary school	95	26.03
Secondary school	177	48.49
High school	64	17.53
Graduate	13	3.56
Post-graduate	4	1.1
Total	365	100

Source: Own survey

Table 2 expresses that the number of non-educated respondent is 12 equal to 3.29 %. The number of respondent who studied at Primary School is 95 equal to 26.03%, Secondary School is 177 equal to 48.49%, High School is 64 equal to 17.53%, Graduate is 13 equal to 3.56%, Post Graduate is 4 equal to 1.1%.

Table 3 Occupations

Occupations	Frequency	Percent
Civil servant	14	3.84
Private company/ firm	57	15.62
NGOs	28	7.67
Own business	252	69.04
Student	14	3.84
Total	365	100

Source: Own survey

Table 3 shows that the number of Civil Servant respondents is 14 equal to 3.84%, Private Company/ Firm is 57 equal to 15.62%, NGOs is 28 equal to 7.67%, Own Business is 252 equal to 69.04%, Student is 14 equal to 3.84%.

Table 4 Monthly income

Monthly income	Frequency	Percent
Not more than 300,000 KHR	20	5.59
300,000-600,000 KHR	48	13.41
600,001-900,000 KHR	122	34.08
More than 900,000 KHR	168	46.93
Total	365	100

Source: Own survey

Note: 1USD is equal to 4,098 KHR (Exchange Rate: 22/6/2016)

From the table 4, the information is provided that the number of the respondent whose monthly income is Not more than 300,000 KHR is 20 equal to 5.59%, 300,000-600,000 KHR is 48 equal to 13.41%, 600,001-900,000 KHR is 122 equal to 34.08%, more than 900,000 KHR is 168 equal to 46.93%. So, mostly, people in the community can earn more than 900,000 KHR. However, it is not much amount of money to afford their life in the city. To observe that, we should look at the family member below; it really expresses that the amount of that money can afford their life or not while matching to family members.

Table 5 Duration of housing in communities

Duration of housing in community	Frequency	Percent
1-5 Years	16	4.12
6-10 Years	80	21.98
11-15 Years	60	16.48
More than 15 Years	209	57.42
Total	365	100

The information above expresses the duration that they have located in their community which is in the development project. The number of the people who located from 1-5 years is 16 equal to 4.12%, from 5-10 years is 80 equal to 21.98%, from 11-15 years is 60 equal to 16.48%, and more than 15 years is 209 equal to 57.42% as the highest number and percentage.

Table 6 The number of the people who are used to get unfair court decision

Used to get unfired court decision?	Frequency	Percent
Yes	277	75.89
No	88	24.11
Total	365	100

From table 6, the indication is about the number of the people who are used to receive the court decision that they think unjust for them. The number of the people who experience of that decision is 277 equal to 75.89%, but the people who don't get that decision is 88 equal to 24.11%. It is shown that mostly people are used to experience the court decision that makes them get pain. As we designed, the decision is related to the land conflict between the private companies and the local residents after the land area granted to private sector to develop by the government. We can ask that the people who answer No is never get pain of land conflict. The Answer is No. In the research, we center on the people who suffer from that conflict, but just sometimes, some of them don't get the court decision, nevertheless, they also get negative effect from that.

Table 7 Number of the people who access to media

Do you often to listen/ watching national and internal media broadcasting the land conflict?	Frequency	Percent
Yes	325	89.04
No	40	10.96
Total	365	100

From table 7, it expresses about the action of the people who pay attention to their conflict. The study provides that 325 of 365 equal to 89.04% often listen and watch the national and international media about the land conflict, but only 40 of them equal to 10.96% who don't find information through the media.

Table 8 The number of the people who answer to house seizure act

That's what happened to you?	Frequency	Percent
Seized house		
Yes	365	100
No	0	0
Total	365	100

From table 8, the information shows that among 365 people respond yes to the question about Seized house. It means 100% of the respondents housing the community is negatively effected through house Seizure act.

Factor Data Analysis (in brief)**Table 9: Total Attitude Order**

Factors	mean	St.Dev	
1. Independent court	2.14	0.70	Low
2. Court actors	2.54	0.74	Low
3. Corruption form	2.60	0.71	Low
4. Law and enforcement	2.55	0.68	Low
5. Involved institution	2.59	0.67	Low
6. Court transparency	2.56	0.71	Low
Total	2.49	0.70	Low

From table 9, the information provides that even the total means of the six factors look different, they are in the attitude order of Low Value. It means the total peoples' attitude of the six factors is at the Low level. It is to show that according to peoples' attitude, the integrity of the court should be improved so that people can enjoy their social justice.

Observing on the chapter 2 of the study, the literature review has shown that according to Aristotle, justice consists of four main points: equal treatment, fairness, equality, and people deserved what they have done. Again, the results of the attitude of the people on the court don't answer back to that theory. People try to mark the integrity of the court through the six factors with the low score that clearly post that they don't agree with the integrity of the court in providing justice to them. Moreover, reflecting to the theory of Plato who states that Justice is harmony, it is seen that the integrity of court seems far from that theory. The results indicate that people get suffered because of the court decision, and they try to join together to make a protest in order to protect their

rights. On the other hand, observing on the social conflict theory of Karl Max, it looks theoretically true because the rich as the upper classes are easy to win the cases at the court while the poor and powerless often lose their interest. However, each theory has its own value on the real practice. Jonh Lock, in order to explain the meaning of justice, raises up the liberty. It is consistent to the reality. The human beings love and want their liberty, especially the liberty to control their individual property. If the property regarded as their life, is violated, they cannot be silent. The protests would occur then that effects social order. Therefore, in order to bring social order, the judicial institutions should observe those theories before making decision that effects to people to guarantee the social justice and harmony. The research results have already shown that people lost their property, experienced pain and involved in protests to call for suitable remedy to them. So, when the justice cannot be found, they still join the protest to bring back their liberty on their individual property or at least, they can enjoy another compensation that satisfy themselves.

Hypothesis Testing (In Brief)

Table 10 The comparisons between hypothesis and peoples' attitude in brief

Hypothesis	Variable	t/P	Sig
1	Gender	.513	√
2	Age	.193	x
3	Marital status	.484	x
4	Religious belief	.9097	x
5	Education	.0005***	√
6	Occupation	.0000***	√
7	Monthly income	.0001***	√
8	Family members	.0656	x
9	Duration of housing	.0000***	√

From table 10, the information is described as following:

1. People with different gender have different attitude on the integrity of the court.
2. People with different age don't have different attitude on the integrity of the court.
3. People with different marital status don't have different attitude on the integrity of the court.
4. People with different religious belief don't have different attitude on the integrity of the court.
5. People with different education have different attitude on the integrity of the court.
6. People with different occupation have different attitude on the integrity of the court.

7. People with different monthly income have different attitude on the integrity of the court.

8. People with different family members don't have different attitude on the integrity of the court.

9. People with different duration of housing in community have different attitude on the integrity of the court.

Conclusion and Recommendation

According to research result, it is found that peoples' attitude on the integrity of the court relevant to the six main factors reach only the score of Low of the mean value. It means the people provide the score of Low (the second lowest) score to the court depending on their own attitude. That is to show that the integrity of the court is in the bad situation that should be corrected to bring social justice to the all the people regardless of social classes.

The hypothesis testing provides that people with different gender, education, income, occupation, and duration of housing in community have different attitude on the integrity of the court with the statistical significance. With the results on factor data analysis and hypothesis testing analysis, we conclude that the research results really answer to both objectives.

According to hypothesis testing analysis, the people with different gender, education, occupation, income, and duration of housing in community have different attitude on the integrity of court with statistical significance. It indicates that the peoples' attitude on the six main factors truly reflected to the integrity of the court. People used their own perception and experience to express the integrity of court. It can be biased to their own interest, but it is the truth that they experience in their life.

The above description shows that according to the peoples' attitude on the integrity of the court observing on the six main factors such as Factor 1 (Court Independent), Factor 2 (Court Personnel), Factor 3 (Corruption Form), Factor 4 (Law and Law Enforcement), Factor 5 (Involved Institutions) and Factor 6 (Transparency) really effect to the integrity of the court looking through the total mean value of total attitude of 2.49 with the score of Low (2). It points out that accessing to justice for the poor and powerless is in the bad situation because the peoples' attitude already shown on the integrity of the court with the low score.

All in all, the main six factors really affect the integrity of the court. So, the court decision truly affects the poor and powerless people. I think that when the laws are enforced equally, the social justice would occur. In other words, when the people's rights are still violated, they cannot stop their protest. Land and house are very much important. They are in the basic need solution for living. If the land and house are being grabbed, it means their life is seriously grabbed and harmed. So, the competence authority and the stakeholders should think of that and find the better remedy for the poor and powerless to bring the real social justice to them.

Recommendation

After the study results shown, it is seen that according to the peoples' attitude on the six main factors, the integrity of the court is in the low mark that should be improved. And the people with different gender, income, education, occupation, and duration of housing in community have different attitude on the integrity of the court. The recommendations are requested as following:

1. To empower the people, the suitable education should be provided to them. Of course, the constitution of Cambodia expresses that people have

the rights to access to education. And the state is responsible for providing basic education to people at least grade nine. It is not enough and fit to today situation. So, Higher education opportunity should be granted to them so that they can be empowered to face the challenges.

2. Low income is a real problem to all the people. To bring social justice to them, the living standard should be lifted up and the poverty reduction program should be very active. And the poor should be guaranteed to access to justice through the state and civil society resources.

3. According to the research, people mostly get unfair court decision. So to help the poor and powerless to access to justice, the justice system should be guaranteed by competent institutions such as Ministry of Justice and Supreme Council of Magistracy. The institution should make sure that the court decision must base on law and court-will, not base on outsiders.

4. The law enforcement on the house grabbing is in the very bad situation. Among 365 people, nobody accepts that enforcement. Therefore, the new mechanism of law enforcement should be created to avoid cruel act to the people.

Recommendation for future studies

1. In this study, we focus only on the factors effecting the integrity of the court, so it does not get deeply into the factors of the court decision that clearly point out the justice to the parties based on law. So, another future study should be much centered on the factors effecting the court decision.

2. To learn more on the cause and effect of house grabbing, another future research should go through the reason why and how the law enforcement

on house grabbing work, especially the study should bring all dimensions: The government perspective and civil society perspective avoiding bias in the study.

References

- ADHOC. (2014). *Access to justice photo exhibition*. Retrieved July 21, 2016, from <http://www.adhoc-cambodia.org/?p=4787>
- ADHOC. (2015). *Whose land?*. Phnom Penh: ADHOC.
- Cambodian Land Law*. (2001). Phnom Penh. Adopted by National Assembly 2001 July 20. Promulgated by the King 2001 August 30.
- Chakrya, K. S. (2014). *Borei Keila beatings take toll*. Retrieved July 21, 2016, from <http://www.phnompenhpost.com/national/borei-keila-beatings-take-toll>
- Chamroeun, H. (2010). *Khmer Judicial Heritage*. Phnom Penh: Phnom Penh Press.
- CLP. (2012). Retrieved July 21, 2016, from http://www.opendevdevelopmentcambodia.net/download/law/2012_White_Paper_on_Land_Policy.pdf
- College, M. S. (2015). *Mt. San Antonio College*. Retrieved July 21, 2016, from <http://faculty.mtsac.edu/cmcgruder/aristotletheoryofjustice.html>
- EJ Atlas. (2016). *Boeung Kak Lake evictions in Phnom Penh, Cambodia*. Retrieved July 21, 2016, from <https://ejatlas.org/conflict/boeung-kak-lake-evictions-phnom-penh>
- Fernando, A. (n.d.). *Justice as a basic Instrument to create harmonious society: With special reference to Buddhism and Platonis*. Retrieved June 28, 2016, from http://www.academia.edu/712609/justice_in_Buddhism_and_Platonism
- Group, R. (2012). *Latest detention of women land activists*. Bangkok: Rights Group.
- Kea, P. (2010). *The Cambodian Royal Government from 1945 to 2010*. Phnom Penh: Ponleu khmer.

- Kim, S. (n.d.). *Mission of the Ministry of Justice*. Retrieved June 28, 2016 from http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_GG5_Seminar/GG5_Cambodia1.pdf
- Kry, S. H. (2014). *The Boeung Kak Development Project: For Whom and For What?*. Phnom Penh: Suy Heang Kry.
- LICADHO. (2009). *Land grabbing and poverty in Cambodia: The myth of development*. Phnom Penh: LICADHO.
- Law on Organization and Functioning of SCM*. (2014). Adopted by National Assembly 2014 May 23. Promulgated by the King 2014 July 16.
- Law on Organization of the Court*. (2014). Adopted by National Assembly 2014 June 12. Promulgated by the King 2014 July 16.
- Law on the Statute of Judges and Prosecutors*. (2014). Adopted by National Assembly 2014 May 23. Promulgated by the King 2014 July 16.
- Magistracy, L. O. (2014). *Supreme court and General Prosecution*. Retrieved June 28, 2016, from <http://www.supremecourt.gov.kh/index.php/km/about-us>
- Mgbako, C., Gao, R. E., Joynes, E., Cave, A., & Mikhailevich, J. (2010). *Forced eviction and resettlement in Cambodia: Case studies from Phnom Penh*. Washington, DC: Washington University Global Studies Law Review.
- Neam, K. (1998). *Introduction to Cambodian Judicial Process*. Retrieved June 28, 2016, from <http://www3.online.com.kh/users/kid/pdf/The%20Cambodian%20Cambodian%20Judicial%20Process.pdf>.
- Now, H. R. (2012). *Fact finding report for Cambodia in Cambodia, People are deprived of land*, 21. n.p.
- Now, H. R. (2012). *Fact finding report for Cambodia in Cambodia, People are deprived of land*, 18. n.p.

- Odom, S. (2015). *City Hall makes final offer to evicted families in Borei Keila*. Phnom Penh: The Cambodia Daily.
- Santepheap, K. (2014). *Mission of the Ministry of Justice*. Phnom Penh: MAJ.
- The Constitution of the Kingdom of Cambodia*. (1993). Phnom Penh: Konrad Adenauer Stiftung.
- Yearwood, S. (2015). *IVN; Equating liberty with justice: John Locke's enduring mistake*. Retrieved June 28, 2016 from <http://ivn.us/2015/01/15/equating-liberty-justice-john-lockes-enduring-mistake/>
- Yoeun, I. (n.d.). *Legal principles and institutions*. Phnom Penh: ISB.
- Yun, S. (2015). *Civil society groups call for release of Boeung Kak activists in Cambodia*. Phnom Penh: RFI.
-

การพัฒนาการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี
ตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล
ในจังหวัดสมุทรปราการ

The Development of Annual Expenditure Budget
Management Accordance to Good Governance
Principles of Subdistrict Administrative
Organizations
in Samutprakarn Province

จีราภา ศิริพัลลภ*

Jeerapa Siripanlop

* นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

Doctor of Philosophy Program in Public Administration, Sripatum University

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการปฏิบัติจริงและสภาพที่ควรเป็น ทำการเปรียบเทียบการปฏิบัติจริงกับความคาดหวังว่าแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร และทำการศึกษาต่อไปว่า มีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อการปฏิบัติจริงเพื่อนำเสนอ ปัญหา อุปสรรคในการบริหารงบประมาณนำเสนอแนวทางในการพัฒนาการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงผสม การวิจัยเชิงปริมาณใช้ศึกษา ระดับการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาล ตามการปฏิบัติจริง และความคาดหวัง ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาล ส่วนการวิจัยเชิงคุณภาพใช้เพื่อเป็นการยืนยันผลการวิจัยเชิงปริมาณ การวิเคราะห์ใช้วิธีการหาความถี่ร้อยละเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)

ผลการศึกษาในภาพรวม พบว่า ปัจจุบันการบริหารงบประมาณตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ ยึดหลักความโปร่งใส/เปิดเผยมากที่สุด ความคาดหวังในการบริหารงบประมาณตามหลักธรรมาภิบาล ให้คะแนนอยู่ในระดับมากที่สุด มีระดับค่าเฉลี่ย 4.60 โดยคะแนนด้านหลักคุณธรรม/จริยธรรม มากเป็นอันดับที่ 1 มีระดับค่าเฉลี่ย 4.64 ด้านหลักประสิทธิภาพ เป็นอันดับ 2 มีระดับค่าเฉลี่ย 4.63 รองลงมาเป็นด้านหลักความเปิดเผย/โปร่งใส มีระดับค่าเฉลี่ย 4.62 และด้านหลักการตอบสนอง เป็นลำดับสุดท้าย มีการปฏิบัติตามหลักนั้นอยู่ในระดับมากที่สุด มีระดับค่าเฉลี่ย 4.56 ปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสาร ด้านโครงสร้าง ด้านภาวะผู้นำ และด้านสภาพแวดล้อม มีอิทธิพลต่อการบริหารงบประมาณตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ ส่วนข้อเสนอแนะให้มีการจัดการการบริหารงานบุคคลและมอบหมายงานให้ชัดเจน การสร้างความรู้ การลงพุดคุยกับชาวบ้านและสร้างค่านิยมให้ตระหนักถึงหลักธรรมาภิบาลกับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลให้มากขึ้น

คำสำคัญ : การจัดการงบประมาณ, ความคาดหวัง, ธรรมาภิบาล

Abstract

This research aims to study the practicality and expected in expenditure budget management accordance to the principle of good governance of sub-district administrative organization in Samutprakarn province, Compare the differences between practicality and expected and study the factors affect to the budget management and suggestion to development of the budget management in accordance with good governance of sub district administrative organizations in Samutprakarn. This study uses mixed methods. The analysis uses the frequency-to-percentage method. Deviation value (S.D.)

The results showed that the practicality budget expenditure management of the sub district administration organization in Samutprakarn province was based on transparency / openness. The Expected of budget expenditure management accordance to the principle of good governance score at the highest level. The mean score was 4.60. The principle of moral / ethical is the first score, the average was 4.64, the second was the average 4.63, followed by the principle of transparency, mean score was 4.62. The principle of compliance is the last, mean score was 4.56. Leadership and environment had affected to the efficiency and effectiveness of sub district administration organization budget management in Samutprakarn province. Lastly the the research suggestions to improve personal management in term of make sure and clear in personal functions and responsibilities and make governance value to all of sub district administration organization employee.

Keywords : Budget management, Expected, Good governance

บทนำ

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งจัดตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 มาตรา 40 และ มาตรา 43) และถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 4) โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อใช้ในการจัดบริการสาธารณะ จำเป็นต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อดำเนินการดังกล่าว

โดยในการบริหารงบประมาณนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากการบริหารที่มีความเป็นอิสระภายใต้กรอบกฎหมายและระเบียบให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและประชาชนในพื้นที่ แต่จากความเป็นจริงที่ผ่านมาองค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหาในเรื่องการร้องเรียนการทุจริตจำนวนมาก สาเหตุของการร้องเรียนมักจะมาจากการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ถูกต้อง การขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่อง กฎ ระเบียบ และความไม่ชัดเจนในการสั่งการ การขาดคุณธรรม จริยธรรม ในการบริหารงาน และประเด็นที่สำคัญก็คือ การได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองโดยมิชอบ และมีผลประโยชน์ทับซ้อนในการบริหารงาน ไม่ว่าจะเป็นตัวคณะผู้บริหาร หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม จึงทำให้เกิดปัญหาในด้านความไม่โปร่งใสและการทุจริตตามมา ซึ่งจากสถิติการร้องเรียนการทุจริตขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในมือของ ป.ป.ช. ช่วงมกราคม 2557 ถึงสิงหาคม 2557 มีจำนวน 1,191 เรื่อง โดยเป็นเรื่องร้องเรียนเก่าจากปีที่ผ่านมา 5,069 เรื่อง รวมเป็น 6,260 เรื่อง (ไทยพับลิก้า, 2557, ออนไลน์)

จากปัญหาดังกล่าวในการกำหนดนโยบายการจัดทำแผนงบประมาณรายจ่าย และการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต้องพิจารณาถึงความสอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงานและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่เนื่องจากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนใหญ่ไม่ได้ดำเนินการตามแนวทางในการจัดทำที่ถูกต้องและขาดการจัดเรียงลำดับความสำคัญและความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ จึงมีผลทำให้งบประมาณรายจ่ายสูงเกินความจำเป็นและไม่ตอบสนองตรงตามความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ ปรากฏว่าในการดำเนินการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่ง ขาดการนำหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เข้ามาใช้ในการกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงทำให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีขาดประสิทธิภาพ เกิดการมีผลประโยชน์แอบแฝงของภาวะผู้นำขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ขาดคุณธรรมและจริยธรรม ทำให้การใช้จ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่คุ้มค่าเท่าที่ควร

ดังนั้น ด้วยความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าวข้างต้น และเพื่อให้การจัดทำงบประมาณเกิดความพึงพอใจแก่ประชาชน และเกิดประโยชน์สูงสุด การศึกษาธรรมาภิบาลของการบริหารงบประมาณ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงบประมาณ ตลอดจนปัญหา อุปสรรค เพื่อนำไปสู่แนวทางแก้ไขให้เกิดการพัฒนาการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้มีประสิทธิภาพและตรงกับความต้องการของประชาชน จึงสำคัญและเป็นสิ่งจำเป็น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการปฏิบัติจริงในการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ
2. เพื่อศึกษาการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตาม หลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ
3. เปรียบเทียบการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาลกับความคาดหวังของการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาลองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ
4. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงบประมาณประจำปี ตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ
5. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคในการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี
6. เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้กำหนดขอบเขตของการศึกษาวิจัยไว้ต่อไปนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตด้านเนื้อหา การนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการตัวแปร 7 ตัวแปร ได้แก่ ด้านโครงสร้าง ด้านบุคลากร ด้านเทคโนโลยีขององค์กร ด้านภาวะผู้นำ ด้านวัฒนธรรมขององค์กร ด้านการติดต่อสื่อสาร และด้านสภาพแวดล้อมภายนอก โดยมีตัวแปรตามเป็นการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย 1) หลักประสิทธิภาพ 2) หลักประสิทธิผล 3) หลักการตอบสนอง 4) หลักการรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ 5) หลักความโปร่งใส/เปิดเผย 6) หลักนิติธรรม 7) หลักความเสมอภาค 8) หลักการมีส่วนร่วม/ แสวงหาฉันทามติ 9) หลักการกระจายอำนาจ 10) หลักคุณธรรม/ จริยธรรม

และศึกษาปัญหา อุปสรรคและข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ

2. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการวิจัยครั้งนี้ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 30 แห่ง ในจังหวัดสมุทรปราการ

3. ขอบเขตด้านเวลา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เริ่มตั้งแต่ กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 – สิงหาคม พ.ศ. 2559

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงผสม

การวิจัยเชิงปริมาณ ใช้แบบสอบถามจากประชากร ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทุกตำบลในจังหวัดสมุทรปราการรวม 30 คน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทุกตำบลในจังหวัดสมุทรปราการรวม 30 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 614 คน รวมทั้งสิ้น 674 คน โดยแบบสอบถาม แบ่งเป็น 5 ตอน ได้แก่ ตอนที่ 1 แบบสอบถามเกี่ยวกับปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม ตอนที่ 2 แบบสอบถามเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาล ตอนที่ 3 แบบสอบถามปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ ตอนที่ 4 เป็นการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ ปัญหาและข้อเสนอแนะ

การวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้ทำการเลือกกลุ่มเป้าหมายแบบเฉพาะเจาะจงที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) เพื่อสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ รวม 3 คน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ รวม 3 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 9 คน รวมทั้งสิ้น 15 คน คำถามในการสัมภาษณ์ใช้ยืนยันผลการศึกษาเชิงปริมาณ

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัจจุบันและความคาดหวังของการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ โดยวิธีการหาความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) แล้วเปรียบเทียบกับเกณฑ์แปลความหมาย การวิเคราะห์ความแตกต่างของค่าคะแนนเฉลี่ยเพื่อวิเคราะห์ช่องว่างความแตกต่างของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ระหว่างการปฏิบัติจริงกับความคาดหวัง วิเคราะห์ข้อมูลในการทดสอบสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้เกี่ยวกับการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้น ด้านปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับสภาพปัจจุบันของการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาล

ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัย เรื่อง การพัฒนาการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการสามารถสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

การวิเคราะห์ระดับการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาลตามการปฏิบัติจริง ของการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาลตามขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการมีคะแนนอยู่ในระดับมาก มีระดับค่าเฉลี่ย 3.91 โดยด้านหลักความโปร่งใส/เปิดเผย มากเป็นอันดับที่ 1 ประกอบด้วย มีการปฏิบัติตามหลักนั้นอยู่ในระดับมาก มีระดับค่าเฉลี่ย 3.96 ด้านหลักประสิทธิภาพ เป็นอันดับ 2 มีการปฏิบัติตามหลักนั้นอยู่ในระดับมาก มีระดับค่าเฉลี่ย 3.95 รองลงมาเป็นด้านหลักภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ มีการปฏิบัติตามหลักนั้นอยู่ในระดับมาก มีระดับค่าเฉลี่ย 3.95 และด้านหลักการตอบสนอง เป็นลำดับสุดท้าย มีการปฏิบัติตามหลักนั้นอยู่ในระดับมาก มีระดับค่าเฉลี่ย 3.83

ความคาดหวังการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดสมุทรปราการ อยู่ในระดับมากที่สุด มีระดับค่าเฉลี่ย 4.60 โดยด้านหลักคุณธรรม/จริยธรรม มากเป็นอันดับที่ 1 มีระดับค่าเฉลี่ย 4.64 ด้านหลักประสิทธิภาพ เป็นอันดับ 2 ค่าเฉลี่ย 4.63 รองลงมาเป็นด้านหลักความเปิดเผย/โปร่งใส มีระดับค่าเฉลี่ย 4.62 และด้านหลักการตอบสนอง เป็นลำดับสุดท้าย มีระดับค่าเฉลี่ย 4.56

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ด้านโครงสร้าง ด้านบุคลากร ด้านเทคโนโลยีองค์การ ด้านภาวะผู้นำ ด้านวัฒนธรรมองค์การ ด้านการติดต่อสื่อสาร และด้านสภาพแวดล้อมภายนอก พบว่า ระดับปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้คะแนนอยู่ในระดับมาก มีระดับค่าเฉลี่ย 4.05 โดยให้คะแนนด้านโครงสร้าง มากเป็นอันดับที่ 1 กล่าวคือ มีการปฏิบัติตามหลักนั้นอยู่ในระดับมาก มีระดับค่าเฉลี่ย 4.14 ด้านบุคลากร เป็นอันดับ 2 มีการปฏิบัติตามหลักนั้นอยู่ในระดับมาก มีระดับค่าเฉลี่ย 4.08 รองลงมาเป็นด้านภาวะผู้นำ มีการปฏิบัติตามหลักนั้นอยู่ในระดับมาก มีระดับค่าเฉลี่ย 4.08 และด้านวัฒนธรรมองค์การ เป็นลำดับสุดท้าย มีการปฏิบัติตามหลักนั้นอยู่ในระดับมากมีระดับค่าเฉลี่ย 3.94

เปรียบเทียบการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตาม หลักธรรมาภิบาลตามการปฏิบัติจริงกับความคาดหวังการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ โดยมีหลักความเสมอภาคมีระดับคะแนนแตกต่างกันมากที่สุดเป็นอันดับที่ 1 โดยมีระดับค่าเฉลี่ยระหว่างการปฏิบัติจริงกับความคาดหวัง เท่ากับ 0.73 ด้านหลักการตอบสนอง เป็นอันดับที่ 2 โดยมีระดับค่าเฉลี่ยระหว่างการปฏิบัติจริงกับความคาดหวัง เท่ากับ 0.73 ด้านหลักการมีส่วนร่วมแสวงหาฉันทามติ เป็นอันดับที่ 3 โดยมีระดับค่าเฉลี่ยระหว่างการปฏิบัติจริงกับความคาดหวังเท่ากับ 0.72 และด้านหลักการรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ มีระดับค่าเฉลี่ยระหว่างการปฏิบัติจริงกับความคาดหวังแตกต่างกันน้อยที่สุด โดยมีระดับค่าเฉลี่ย 0.65

การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับระดับการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับระดับการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า ด้านการติดต่อสื่อสาร ด้านโครงสร้าง ด้านภาวะผู้นำ และด้านสภาพแวดล้อมภายนอก มีอิทธิพลต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาล อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

อภิปรายผล

การวิจัยเรื่อง “การพัฒนาการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการ” ผู้วิจัยอภิปรายผลการวิจัยในประเด็นที่ศึกษา ดังนี้

การบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดสมุทรปราการมองว่า แม้ว่าในปัจจุบันการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ยึดหลักความโปร่งใส/เปิดเผยมากที่สุด แต่ยังถูกคาดหวังอย่างมากให้มีการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้โปร่งใส สามารถเปิดเผยได้มากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับธีรยุทธ บุญมี (2541, หน้า 71) ที่ได้กล่าวถึงคำนิยามของธรรมาภิบาลว่าเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ที่จะทำให้การบริหารราชการและการบริการ ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุณภาพ โปร่งใส ยุติธรรมและตรวจสอบได้ นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับงานวิจัยของยุทธพล เต็มสมเกต (2554) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การนำนโยบายการเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในกองบัญชาการตำรวจนครบาล (สายงานป้องกันและปราบปราม) โดยพบว่าหลักความโปร่งใสมีความสัมพันธ์กับปัจจัยที่มีผลในการนำนโยบายการเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในกองบัญชาการตำรวจนครบาล แสดงให้เห็นว่าหลักความโปร่งใส/เปิดเผยนั้น เป็นหลักที่ถูกคาดหวังจากประชาชนและแม้แต่ตัวเจ้าหน้าที่เองให้มีการปฏิบัติเป็นอย่างมาก ประกอบองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนและบริการประชาชนตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนด

การตอบสนองและการบริการดังกล่าวนี้ก็ต้องกระทำผ่านกิจกรรมที่ทั้งใช้งบประมาณและไม่ใช้งบประมาณ เมื่อกิจกรรมหรือการบริการใดที่ต้องใช้งบประมาณ การบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างโปร่งใสและสามารถเปิดเผยได้ ย่อมถูกคาดหวังจากคนในองค์กรและประชาชนในสังคม

ในขณะเดียวกันหลักคุณธรรม/ จริยธรรม เป็นอีกส่วนหนึ่งที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดสมุทรปราการ เห็นพ้องต้องกันว่า หลักคุณธรรม/ จริยธรรมนั้น ถูกคาดหวังเป็นอย่างมากที่สุดให้การบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นไปตามหลักดังกล่าว โดยเห็นว่าผู้บริหารและบุคลากรภายในหน่วยงานควรมีความซื่อสัตย์ สุจริต ยึดมั่นในศีลธรรมและจริยธรรม ปฏิบัติงานด้วยความเที่ยงธรรมบนพื้นฐานของศีลธรรมและจริยธรรม มีจิตสำนึกในการให้บริการและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Bartolomew Okagbue Okechukwu (2012) ที่ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ภาวะผู้นำตามจริยธรรมและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไนจีเรีย โดยพบว่า ผู้นำที่มีคุณธรรมและจริยธรรมนั้น จะเป็นผู้นำและช่วยเสริมสร้างการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักการมีส่วนร่วม หลักการระับผิดชอบ หลักโปร่งใส หลักประสิทธิภาพและหลักประสิทธิผล หลักการตอบสนองและหลักนิติธรรม ซึ่งเมื่อผู้นำขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรปราการยึดหลักคุณธรรม/ จริยธรรม ในการนำหน่วยงานแล้ว ย่อมหมายถึงความสามารถที่จะบรรลุในหลักธรรมาภิบาลในส่วนอื่นๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักประสิทธิภาพที่ถูกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ความสำคัญและคาดหวังการปฏิบัติตามหลักนี้ เพราะมีผลมาจากการยึดถือคุณธรรม/ จริยธรรมเห็นประโยชน์ของประชาชนมาก่อนเป็นอันดับแรก จึงทำให้เล็งเห็นว่าหลักการประสิทธิภาพนี้ยังมีความสำคัญที่จะต้องคาดหวังให้ถูกพัฒนา ปรับปรุงเพื่อที่จะสามารถบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด ซึ่งสอดคล้องกับที่รีซนา ศาตียานนท์และคณะ (2544, หน้า 19) ได้อธิบายซึ่งความหมายของธรรมาภิบาลว่าเป็นการบริหารจัดการที่จะทำให้งานสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลสอดคล้องกับความต้องการของสังคม และสอดคล้องกับปวีย อึ้งภากรณ์ (2552, หน้า 13 -17) ที่ได้สรุปหลักสำคัญของหลักการงบประมาณในส่วนหลักสมรรถภาพ (Efficiency) หรือประสิทธิภาพไว้ว่าเป็นหลักที่เกี่ยวกับการคุมงบประมาณ รายได้และรายจ่ายให้ถูกต้อง

ซึ่งหน่วยงานราชการทุกแห่งมีการเก็บเงินและจ่ายเงิน โดยสำนักงบประมาณและกระทรวงการคลังจะช่วยส่งเสริมให้หน่วยงานราชการนั้นเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ การที่จะบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นพบว่า ต้องมีการมอบหมายงานในหน้าที่อย่างชัดเจน กำหนดบุคคลให้เหมาะสมกับภาระงานและต้องคุ้มค่า เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมาย งบประมาณ และเวลาที่ใช้ไป โดยความคิดเห็นของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีหลักธรรมาภิบาลด้านนิติธรรมด้วย เนื่องจากปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่งบประมาณ โดยตำแหน่งมีหน้าที่โดยตรงในการควบคุม กำกับดูแล ให้งบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นไปตามกฎ ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่รัฐบาลกลางกำหนด จึงถือเป็นหน้าที่หลักและสำคัญมากของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ในการการควบคุม ศึกษา และชี้แจงกฎ ระเบียบฯ หนังสือสั่งการให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมมากที่สุด

ผลการวิจัยในเรื่อง การบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาลตามการปฏิบัติจริงและตามความคาดหวัง ในการเปรียบเทียบกันนั้นยังพบว่า หลักธรรมาภิบาลที่ปฏิบัติจริงนั้นแตกต่างกับหลักธรรมาภิบาลที่คาดหวังให้ปฏิบัติ อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งหลักความเสมอภาคนั้น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เห็นว่าควรมีการปรับปรุง โดยต้องปฏิบัติกับคนภายในองค์กรอย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน ผู้บริหารต้องไม่เลือกที่รักมักที่ชัง การบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อดำเนินกิจกรรมให้กับประชาชนนั้นก็ต้องมีความเท่าเทียมกันเช่นกัน โดยคำนึงถึงความเดือดร้อนมากน้อยและความจำเป็นเร่งด่วนเป็นหลัก ซึ่งสามารถปรับแก้ได้โดยให้ผู้บริหารเปิดโอกาสให้สมาชิกภายในองค์กรและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในบางส่วนที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาค่าความไม่เท่าเทียมได้ นอกจากนี้ ผลการวิจัยเชิงปริมาณชี้ให้เห็นว่า หลักการตอบสนองและหลักการมีส่วนร่วม/แสวงหาฉันทามติ ก็มีความห่างของหลักปฏิบัติจริงกับที่ควรจะเป็นปฏิบัติอยู่เป็นอันดับต้น ๆ โดยให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นหลัก ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลควรดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นอย่างใกล้ชิด เพื่อที่จะสามารถตอบสนองประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตรงกับความต้องการของประชาชน และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง เพราะฉะนั้นนโยบายการดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมต้อง

ปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกับสภาพของสังคม สามารถปฏิบัติได้จริงและมีความจริงจังในการดำเนินการ เพื่อที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นที่พึงให้ประชาชนได้อย่างแท้จริง

ระดับของปัจจัยการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มองว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารมากที่สุดนั้นเป็นปัจจัยด้านโครงสร้างขององค์การ เพราะโครงสร้างที่ไม่สลับซับซ้อน ยืดหยุ่น มีบุคลากรที่เหมาะสมกับภาระงานนั้น จะช่วยให้การบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาลเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับนักวิชาการทั้ง 11 ท่านที่ได้ศึกษาวิจัยและมีแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหาร ได้แก่ Owen (1998, p.6); Hoy and Miskel (2001, pp.23-32); Fernch and Boll (1984); Kast and James (1975); Peters and Waterman (2004, pp. 9-11); Fayol (1949); Gulick and Urwick (1973, p.13); Bartol and Martin (1998); Steers (1977, p.15); ดินปรัชญพฤทธิ์ (2550, หน้า 8) และนิตยา เพ็ญศิริินภา (2550) นั้น ได้กล่าวว่าปัจจัยด้านโครงสร้างเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหาร และสอดคล้องกับผลการวิจัยเชิงปริมาณของการศึกษาวิจัยนี้ อีกทั้งงานวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่า โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีลักษณะที่ไม่เอื้อต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ด้วยสภาพโครงสร้างที่ไม่ยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับการทำงาน ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายประจำปี เห็นควรมีการปรับปรุงโครงสร้างเพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารและการปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ ปัจจัยด้านเจ้าหน้าที่และบุคลากรเองก็เป็นส่วนสำคัญที่ถูกเล็งเห็นว่า เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการบริหารงบประมาณ ซึ่งสอดคล้องกับที่นักวิชาการอีก 7 ท่าน ได้กล่าวถึงว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการบริหาร อันได้แก่ Owen (1998, p.6); Hoy and Miskel (2001, pp. 23-32); Fernch and Boll (1984); Peters and Waterman (2004, pp. 9-11); Bartol and Martin (1998); Steers (1977, p. 15) และนิตยา เพ็ญศิริินภา (2550) อีกทั้งงานวิจัยเชิงคุณภาพนั้นให้ความสำคัญกับบุคลากรเป็นอย่างมาก บุคลากรนี้ไม่ได้หมายถึงเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติเพียงอย่างเดียว แต่หมายถึงเจ้าหน้าที่ทุกคนและผู้บริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยการที่บุคลากรปฏิบัติงานไปในทิศทางเดียวกัน มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับ

ตำแหน่ง มีความมุ่งมั่นกระตือรือร้นและปรับปรุง พัฒนาศักยภาพอยู่เสมอ นั้นจะช่วยให้ บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการวิจัยเชิงปริมาณและคุณภาพของงานวิจัยในครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่า ภาวะผู้นำมีส่วนที่สำคัญที่จะทำให้ประสบความสำเร็จในการบริหาร ด้วยผู้นำนั้นเป็นกำหนดทิศทางและนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงจะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตอบสนองประชาชนได้มากน้อยเพียงใด ดังนั้น เมื่อตัวผู้นำเองเป็นสิ่งที่กำหนดความสำเร็จขององค์กร การที่ผู้นำมีภาวะผู้นำที่ดี สามารถนำพาองค์กรไปในทิศทางที่สามารถตอบสนองประชาชนได้อย่างเกิดประโยชน์สูงสุดจึงเป็นเรื่องจำเป็นอย่างมาก องค์ประกอบหลายอย่างที่มีภาวะผู้นำต้องมี เช่น มีทักษะและความรู้ความสามารถในการบริหารยึดหลักเหตุผล มีระบบการคิดวิเคราะห์ที่ทันสมัย สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที และเอาใจใส่ต่อบุคลากรภายในหน่วยงาน ด้วยคุณสมบัติเหล่านี้บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นสิ่งที่ผู้นำต้องมีในภาวะผู้นำ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาวิจัยของสิริพงษ์ ปานจันทร์ (2554) ที่ได้ศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม โดยพบว่า ปัจจัยแวดล้อมทางการบริหารจัดการภายในองค์การที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานมากที่สุดคือ ภาวะผู้นำ

ผลการวิจัยในเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับระดับการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาล พบว่า ในด้านของปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสาร ปัจจัยด้านโครงสร้าง ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม นั้นมีอิทธิพลต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของไพฑูรย์ ชีชนะ (2554) ที่ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จในการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลไปปฏิบัติ: กรณีศึกษา ศูนย์ประสานงานปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) โดยพบว่าปัจจัยด้านโครงสร้างนั้นส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลไปปฏิบัติ งานวิจัยของเกียรติศักดิ์ เศรษฐพิณิจ (2556) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐม ซึ่งพบว่า ปัจจัยด้านภาวะผู้นำมีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับระดับผลการปฏิบัติงานตามภารกิจมากที่สุด และยังสอดคล้องกับราเชนทร์ นพณัฐวงศ์ (2556) ที่ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัย

ที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปี สู่การปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชนประเภท อาชีวศึกษา โดยพบว่า ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมและด้านโครงสร้างขององค์กร มีอิทธิพลต่อ ความสำเร็จของนโยบายเรียนฟรี 15 ปี สู่การปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชนประเภทอาชีวศึกษา โดยสามารถอภิปรายผลการวิจัยรายชื่อได้ ดังนี้

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้านโครงสร้าง ด้านภาวะผู้นำ ด้านการติดต่อสื่อสาร และด้านสภาพแวดล้อมภายนอก มีอิทธิพลต่อการบริหาร งบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาลทั้งหมด 4 ด้าน ได้แก่ ด้านหลักประสิทธิภาพ ด้านหลักประสิทธิผล ด้านหลักความเสมอภาค และด้านหลักการมีส่วนร่วม/ แสวงหาฉันทามติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 โดยพบว่า ปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสารและปัจจัยด้านโครงสร้าง มีอิทธิพลต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาลมากกว่าปัจจัยด้าน ภาวะผู้นำและด้านสภาพแวดล้อมภายนอก สอดคล้องกับงานวิจัยเชิงคุณภาพที่ชี้ให้เห็นว่าด้าน การติดต่อสื่อสารกับประชาชนในชุมชนนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการประสานงานที่ดี อีกทั้ง ประชาชนยังไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร เนื่องจากสภาพปัญหาด้านประชากรแฝงอยู่ในพื้นที่เป็น จำนวนมาก และประชากรตามสำมะโนครัวนั้นย้ายออกไปทำงานที่แหล่งอื่น จึงควรมีการ ปรับปรุงการติดต่อสื่อสารโดยผ่านการทำประชาคมหมู่บ้านอย่างใกล้ชิด โดยมีกลยุทธ์ในการ ดึงตัวแทนของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งตัวแทนนั้นจะต้องเป็นตัวแทนที่ดีที่ประชาชนใน หมู่บ้านให้ความไว้วางใจ มีความซื่อสัตย์สุจริต สามารถเป็นกระบอกเสียงแทนประชาชนได้ แล้วดำเนินการประสานงานอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมาก ขึ้น รับฟังปัญหาและหาทางแก้ไขร่วมกันอย่างจริงจัง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน อย่างมีประสิทธิภาพ ในด้านโครงสร้างนั้นเป็นปัจจัยภายในองค์กรที่เป็นปัญหามาอย่างยาวนาน การแก้ไขโครงสร้างนั้นทำได้ยาก เนื่องจากมีระเบียบและข้อกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของ บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งปัจจุบันโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ เอื้อประโยชน์ต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี บางองค์การบริหารส่วนตำบลมี ความขาดแคลนบุคลากร บุคลากรขาดความรู้ความสามารถ ภาระงานไม่ตรงกับความสามารถ ของบุคลากร การโยกย้ายตำแหน่งทำได้ยากเนื่องจากติดเงื่อนไขบางประการของกฎระเบียบ ทำให้ไม่สามารถบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรจึงเป็นเรื่องสำคัญ

ที่จะต้องทำให้สอดคล้องกับการปฏิบัติจริงในปัจจุบันที่เกิดขึ้นในแต่ละชุมชนที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นๆ รับผิดชอบอยู่

ในส่วนของปัจจัยด้านภาวะผู้นำและด้านสภาพแวดล้อมภายนอกนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลตระหนักถึงปัจจัยด้านภาวะผู้นำว่า เป็นส่วนหนึ่งของผู้บริหารที่สำคัญที่จะต้องมี และต้องเป็นภาวะผู้นำที่จะสามารถนำองค์การบริหารส่วนตำบลบรรลุภารกิจหลักในการจัดการบริการสาธารณะแก่ประชาชนให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งผู้นำแต่ละคนมีภาวะผู้นำไม่เหมือนกัน มีทั้งข้อดีและข้อเสียอยู่ในตัวผู้นำเองแตกต่างกันไป แต่สิ่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องการมากเพื่อที่จะมาบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ ผู้นำที่มีทักษะ ความรู้ ความสามารถในการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี และองค์การบริหารส่วนตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้นำที่มีเหตุผลในการตัดสินใจ และมีระบบการคิดวิเคราะห์ที่ทันสมัย ผู้นำที่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันที และที่สำคัญยิ่ง คือ ผู้นำที่มีความยุติธรรมในองค์กร เอาใจใส่ต่อบุคลากรในองค์กรและสร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงาน โดยจะสามารถแก้ไขให้ผู้นำมีภาวะผู้นำตามที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นต้องการได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับจิตสำนึก คุณธรรมและจริยธรรมของตัวผู้นำนั่นเอง องค์การบริหารส่วนตำบลมองว่าสิ่งที่อาจจะสามารถเพิ่มสมรรถนะและความมีภาวะผู้นำของผู้นำในองค์การบริหารส่วนตำบลได้นั้น ควรจะเป็นการฝึกอบรมภาวะผู้นำให้กับผู้นำในองค์การบริหารส่วนตำบล และระบบการสรรหาบุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประสิทธิภาพ โดยต้องคำนึงถึงภาวะผู้นำของบุคคลนั้นๆ ด้วย และในส่วนของปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอกนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลเล็งเห็นว่าด้วยโลกาภิวัตน์ที่เปลี่ยนไปส่งผลให้สภาวะทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเปลี่ยน ดังนั้นการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีภายใต้ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนไปนี้ ถือเป็นส่วนที่สำคัญที่ส่งผลต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องสามารถเผชิญและสามารถรองรับกับสภาพแวดล้อมภายนอกด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้นเพื่อที่จะรองรับกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ผู้นำเองต้องมีภาวะผู้นำในด้านวิสัยทัศน์ที่ดี มีความรู้สามารถวิเคราะห์เหตุการณ์ในอนาคตโดยใช้ข้อมูลตามการปฏิบัติจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้อย่างถูกต้อง และมีทิศทางพร้อมนโยบายรองรับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในภายภาคหน้าได้

นอกจากนี้ จะต้องมีการปรับปรุงองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ว่าจะเป็นระบบการบริหาร นโยบายการบริหาร วัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัย เป็นต้น เหล่านี้องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องตระหนักและสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์เพื่อที่จะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้านโครงสร้าง ด้านภาวะผู้นำ และด้านการติดต่อสื่อสาร มีอิทธิพลต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาลทั้งหมด 6 ด้าน ได้แก่ ด้านหลักการตอบสนอง ด้านหลักการรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ ด้านหลักความโปร่งใส/เปิดเผย ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักการกระจายอำนาจ และด้านหลักคุณธรรม/จริยธรรม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ซึ่งจะเห็นได้ว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้ง 3 ด้านนี้ ส่งผลต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาล ทั้ง 10 ด้าน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่ผู้วิจัยได้ทำการสังเคราะห์ตัวแปร ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยด้านโครงสร้างด้านภาวะผู้นำ และด้านการติดต่อสื่อสาร มีความสำคัญอย่างยิ่งในองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 หลัก ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องตระหนักถึงปัจจัยเหล่านี้ เพื่อจะสามารถพัฒนาแนวทางการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาลได้อย่างมีแนวทางที่ถูกต้อง

ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

1. ภาครัฐควรเข้ามารับฟังปัญหาจากองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านโครงสร้าง แล้วร่วมกันปรับปรุงโครงสร้างองค์การให้เป็นไปตามความเหมาะสมของแต่ละสภาพพื้นที่ เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดกิจกรรมสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่
2. องค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนของผู้บริหาร ต้องปรับปรุงและเพิ่มเติม สมรรถนะของตนเองด้านความรู้ ด้านระบบการบริหาร อีกทั้งยังต้องประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ในหลักคุณธรรม มีจริยธรรมต่อคนภายในและนอกองค์กร

3. องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีนโยบายในการปรับปรุงการติดต่อสื่อสารกับองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชน โดยให้ความสำคัญกับการประชุมประชาคมหมู่บ้าน และมีเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบดูแลการติดต่อสื่อสารอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง

พร้อมทั้งปรับปรุงช่องทางการติดต่อสื่อสาร ให้ทันตามเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เพื่อให้เข้ากับยุคสมัยปัจจุบัน

4. องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีนโยบายที่เคร่งครัดในการที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในทุกๆ ด้าน อีกทั้งควรจะต้องมีการตรวจสอบการปฏิบัติตามกรอบธรรมาภิบาลดังกล่าวภายในองค์กรกันเอง เพิ่มกฎ ระเบียบ หรือแนวทางปฏิบัติ ให้สมาชิกในองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามหลักธรรมาภิบาล

ข้อเสนอแนะด้านบริหาร

1. การปรับปรุงโครงสร้างนั้นทำได้ยาก เนื่องจากติดกฎและระเบียบ เพื่อเป็นการแก้ไขสถานการณ์เชิงบริหาร ผู้บริหารควรจะต้องมีการจัดการบุคลากรและมอบหมายภาระงานอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับความสามารถของบุคลากรนั้นๆ

2. มีโครงการฝึกอบรมให้กับผู้บริหาร เพื่อให้ตระหนักถึงภาวะผู้นำในการบริหารที่ดี และเพิ่มประสิทธิภาพ สมรรถภาพให้กับผู้นำ ให้สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลแก่องค์กรและเกิดประโยชน์อันสูงสุดแก่ประชาชน

3. จัดเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่เพื่อพูดคุยสร้างความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับประชาชนและตัวแทนของประชาชน สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์กรและประชาชน และชักจูงให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมประชาคม เพื่อจะได้รับฟังปัญหาที่แท้จริงของประชาชนและสามารถตอบสนองความต้องการ รวมทั้งแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. อบรมสมาชิกในองค์การบริหารส่วนตำบลให้ตระหนักถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 ข้อ โดยมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติอย่างใกล้ชิด

ข้อเสนอแนะด้านวิชาการ

1. ควรมีการศึกษาตัวแปรในด้านปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้านอื่นๆ เพิ่มเติม เช่น ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในองค์กร ปัจจัยด้านนโยบาย ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ขององค์กร เป็นต้น
2. ควรมีการศึกษาตัวแปรในด้านปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ สัมภาษณ์เชิงลึก สัมภาษณ์แบบกลุ่ม หรือเข้าไปเก็บข้อมูลในองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างใกล้ชิด เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยด้านอื่นๆ ที่ส่งผลต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างแท้จริง
3. ควรมีการประยุกต์ใช้ตัวแปรด้านปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายที่ได้จากการศึกษา ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาล แล้วศึกษาระดับการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาลว่ามีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นหรือไม่

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อที่จะได้ทราบถึงกระบวนการที่สัมพันธ์กันของโครงสร้างภายในองค์กร เพื่อที่จะสร้างโมเดลของโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี
2. ควรศึกษาถึงกระบวนการการติดต่อสื่อสารที่ดี และวิธีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชน เพื่อให้สามารถเข้าใจถึงปัญหาของประชาชนได้อย่างถ่องแท้และดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล
3. ควรศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกในแต่ละปัจจัย เช่น ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านวัฒนธรรม ด้านเทคโนโลยี เป็นต้น ว่ามีผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านใด และมีปัญหาอุปสรรคที่ส่งผลมากน้อยเพียงใด

4. ควรศึกษาผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำ สามารถนำองค์การบริหารส่วนตำบลให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสามารถตอบสนองประชาชนได้เป็นอย่างดี เพื่อที่จะได้นำมาเป็นแบบอย่างในการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล

รายการอ้างอิง

- เกียรติศักดิ์ เศรษฐพิณิจ, ว่าที่ร้อยโท. (2556). ปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐม. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- ติน ปรัชญพฤทธิ์. (2550). *Public Administration Traction Theory*. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ไทยพับลิก้า. (2557). สถิติร้องเรียนทุจริตองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในมือ ป.ป.ช. 6,200 เรื่องย้อนหลัง 5 ปี ชี้มูล 66 จำนวน. วันที่ค้นข้อมูล 15 ตุลาคม 2558, จาก <http://thaipublica.org/2014/09/statistics-local-government-fraud>
- ธีรยุทธ บุญมี. (2541). *ธรรมรัฐแห่งชาติ ยุทธศาสตร์กฎหมายประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- นิตยา เพ็ญศิริินภา. (2550). การบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาโรงพยาบาล (พิมพ์ครั้งที่ 2). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ปวย อึ้งภากรณ์. (2522). *งบประมาณและเจ้าหน้าที่งบประมาณ*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- ไพฑูรย์ ชีชนะ, นาวาเอก. (2554). ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ ทางทะเล (ศรชล.). ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- ยุทธพล เต็มสมเกต, พันตำรวจเอก. (2554). การนำนโยบายการเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในกองบัญชาการตำรวจนครบาล (สายงานป้องกันและปราบปราม). ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- รัชนา ศานติยานนท์ และคณะ. (2544). *รูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ราเชนทร์ นพณัฐวงศ์. (2556). ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเรียนฟรี 15 ปีสู่การปฏิบัติในสถานศึกษาเอกชน ประเภทอาชีวศึกษา. ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

สิริพงษ์ ปานจันทร์. (2554). *ประสิทธิผลในการบริหารงานของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครปฐม*. ปรัญญาคุชภูมิจิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

Bartol, K. M., & Martin, D. C. (1998). *Management* (2nd ed.). New York: Mc Graw-Hill

Fayol, H. (1949). *General and Industrial Management*. London: Pitman Gilber.

French, W. L., & Bell, C. H. (1984). *Organization Development: Behavioral Science Interventions for Organization Improvement*. United States: Prentice Hall.

Gulick, L. & Urwick, L. (1973). *Paperson the Science of Administration*. New York: Columbia University.

Hoy, W. K., & Miskel, C. G. (1991). *Educational Administration : Theory, Research and practice* (4th ed.). New York: McGraw-Hill.

Hoy, W. K., & Miskel, C. G. (2001). *Educational Administration: Theory, Research and Practice* (6th ed.). New York: McGraw-Hill.

Kast, F. E., & Rosenzweig, J. E. (1975). *Organization and Management: A System and Contingency Approach* (4th ed.). New York: McGraw-Hill.

Okechukwu, B. O. (2012). *Ethical Leadership and Good Governance in Nigerian Local Governments*. Doctor of Philosophy Public Policy and Administration, Walden University, Nigerian.

Owen, R. G. (1998). *Organizational Behavior in Education Instructional Leadership and School Reform* (7th ed.). The United States of America: Allyn and Bacon.

Peters, T. J., & Waterman, R. H., Jr. (2004). *In Search of Excellence* (2nd ed.). London: Profile Book.

Steers, R. M. (1977). *Organization Effectiveness: A Behavioral View*. California: Goodyear

การศึกษาอิทธิพลของปัจจัยส่งเสริมการวิจัยพัฒนาและ
นวัตกรรม (RD&I) ต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกลุ่ม
วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ไทย
ที่มีประสบการณ์ด้านการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม

The Study on the Influence of Research,
Development and Innovation (RD&I) Promotion
Factors on Efficiency and Effectiveness among
Thai Small and Medium Enterprises (SMEs) with
Research and Development Experiences

มาลัย ลีสงสิทธิ์ลาลัย*

Malai Leesongsitlalai

ชำนาญ งามมณีอุดม**

Chamnan Ngarmmaneeudom

* นิสิตหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสาธารณะ วิทยาลัยพาณิชยศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Doctor of Philosophy Program in Public Enterprise Management Graduate School of Commerce,
Burapha University

** อาจารย์ที่ปรึกษาดุษฎีนิพนธ์ ดร., อาจารย์ประจำวิทยาลัยพาณิชยศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Thesis Advisor, Dr., Graduate School of Commerce at Burapha University

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาอิทธิพลของปัจจัยส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาและนวัตกรรม (RD&I) ต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ไทยของผู้ประกอบการที่มีประสบการณ์ด้านการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม การวิเคราะห์ด้วยการสร้างโมเดลสมการโครงสร้างการวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (CFA) จากกลุ่มตัวอย่าง 360 ราย ตัวแปรด้านผลลัพธ์การพัฒนาวิสาหกิจ ประสิทธิภาพและประสิทธิผล SMEs เป็นตัวแปรตามพบว่า ตัวแปรการพัฒนางานองค์กร SMEs เป็นตัวแปรตาม ด้านการศึกษา ส่งเสริมการเคลื่อนย้ายบุคลากร ด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี โครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ การส่งเสริมอุปสงค์ กฎหมายส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงาน R&I นโยบายขับเคลื่อนการ R&I และมาตรการส่งเสริมของรัฐ ส่งอิทธิพลโดยรวม อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.1 ต่อผลลัพธ์การพัฒนา SMEs โดยมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ 0.563, 0.341, 0.271, 0.180, 0.096, 0.095, 0.065 และ 0.028 ตามลำดับ โดยมีตัวแปรการศึกษา ส่งทั้งอิทธิพลทางตรงและทางอ้อม มีขนาดอิทธิพลทางตรงเท่ากับ 0.127 (.05) และอิทธิพลทางอ้อมเท่ากับ 0.214 (.01) ส่วนตัวแปรการพัฒนางานองค์กรวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นตัวแปรตาม ส่งผลเฉพาะอิทธิพลทางตรงมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ 0.563 (.01) และตัวแปรส่งเสริมการเคลื่อนย้ายบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี โครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ การส่งเสริมอุปสงค์ กฎหมายส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม นโยบายขับเคลื่อนการวิจัยพัฒนา และมาตรการส่งเสริมของรัฐ ส่งเสริมเฉพาะอิทธิพลทางอ้อมมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ 0.271 (.01), 0.180 (.01) , 0.096 (.01), 0.095 (.01), 0.065 (.01) และ 0.028 (.01) ตามลำดับ ซึ่งตัวแปรสามารถร่วมกันอธิบายความแปรปรวนของตัวแปรการพัฒนา SMEs ได้ร้อยละ 41.90

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยพบว่า ภาครัฐควรมีการส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานให้มีประสิทธิภาพ ประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมอุปสงค์ของภาครัฐ การออกมาตรฐานเทียบเคียงสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ มาตรการทางกฎหมายส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม การส่งเสริมของภาครัฐ มาตรการทางภาษี รวมถึงด้านการศึกษา เพื่อเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลของผู้ประกอบการ SMEs ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัยครั้งนี้ ทำให้ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถนำผลการวิจัยที่ได้รับไปใช้ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และสาธารณะ ในระดับชุมชนและระดับประเทศ ตลอดจนเชื่อมโยงสู่การนำผลการวิจัยไปสู่การลงทุน

คำสำคัญ : การวิจัยพัฒนา, ประสิทธิภาพและประสิทธิผล, วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs)

Abstract

This research aims to study the influence of promoting research, development and innovation (RD&I) the effectiveness and efficiency among small and medium enterprises (SMEs) Thailand's entrepreneurial experience in research, development and innovation. By analyzing the statistical methods for the purposes of research. Create a structural equation model of confirmatory factor analysis (CFA) from a sample of 360 variables, the results of enterprise development. efficiency and small and medium enterprises. The dependent variable is found variable enterprise development, small and medium enterprises is variable based on the promotion of science, technology, personnel mobility. Infrastructure, science boosting demand the law promotes the use of research and innovation. Policy-driven research and measures to promote the state overall impact Significant at 0.1 per enterprise development outcomes. The effect sizes were 0.563, 0.341, 0.271, 0.180, 0.096, 0.095, 0.065, and 0.028,

respectively, with the variables studied. Send influence both directly and indirectly. There is a direct effect of 0.127 (0.05) and indirect influence equal to 0.214 (0.01) variables to develop small and medium enterprises as the dependent variable. The only significant direct effect sizes are equal to 0.563 (0.01) variables and promotion of science, technology, personnel mobility. Infrastructure, science boosting demand The law promotes the utilization of research results and innovative, policy-driven research, development, and measures to promote the state. A significant indirect effect size is equal to 0.271 (0.01) 0.180 (0.01) 0.096 (0.01) 0.095 (0.01) 0.065 (0.01) and 0.028 (0.01), respectively, which can be shared variable. explain the variance of development of small and medium enterprises was 41.90 percent.

The recommendations from the study showed that the public sector should be encouraged to promote infrastructure. Provide effective support to the present day. Cooperation between the relevant authorities. Boosting demand for government the comparable standards for government procurement. Legal measures to promote the use of research and innovation. Promoting public Tax measures Including education To enhance the effectiveness and efficiency of enterprises, small and medium-sized enterprises. Benefits from this research. Make government and related agencies. The findings can be used to benefit society economically and in public, community and national levels. As well as links to bringing research results to the investment.

Keywords : Development and innovation (RD&I), Efficiency and effectiveness, Small and medium enterprises (SMEs)

บทนำ

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ประเทศไทย เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจ โดยมีจำนวน 2,765,966 ราย (ตารางที่ 1) ประมาณร้อยละ 99 ของธุรกิจทั้งหมด (สสว., 2560) โดยผู้ประกอบการ SMEs ไทย เป็นกลไกสำคัญที่จะขับเคลื่อนประเทศให้มีความสามารถในการแข่งขัน ช่วยให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ ด้วยความรู้และความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม

ตารางที่ 1 จำนวนผู้ประกอบการ จำแนกตามภูมิภาค และขนาดวิสาหกิจ

กลุ่มจังหวัด	S	M	L	SME	N/A	Total
ภาคกลาง	553,997	3,386	1,765	557,383	102	559,250
ภาคใต้	367,695	1,143	452	368,838	142	369,432
ภาคตะวันออก	141,846	1,190	731	143,036	16	143,783
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	713,486	1,230	488	714,716	106	715,310
ภาคเหนือ	484,630	951	313	485,581	93	485,987
กรุงเทพมหานคร	490,767	4,994	3,354	495,761	40	499,155
N/A	617	34	53	651	4	708
Total	2,753,038	12,928	7,156	2,765,966	503	2,773,625

ที่มา : สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.), 2560

ผู้ประกอบการ SMEs เป็นซ็อกกลางระบบห่วงโซ่อุปทาน (Supply chain) ในทุกภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม บริการและการเกษตร จะพบว่า SMEs ไทย ใช้ปัจจัยการผลิตหลัก เน้นการใช้แรงงานคน มีอัตราการจ้างงานสูง ขาดการวิจัยและนวัตกรรมรองรับ ซึ่งจำนวนสิทธิบัตร เป็นดัชนีชี้วัดถึงความสำเร็จในการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรมขององค์กร เช่น จำนวนสิทธิบัตร 12,628 สิทธิบัตร มีสัดส่วนสิทธิบัตรที่จดทะเบียนโดย SMEs ไทย มี 4,191 สิทธิบัตรด้านการประดิษฐ์ (Innovation) มีจำนวนการประดิษฐ์ 8,167 ราย แต่จำนวนการประดิษฐ์ประเทศไทย จำนวน 1,029 ราย คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.33 และร้อยละ 0.13 ตามลำดับ (บริษัท อินเทลล็คซวล ดีไซน์ กรุ๊ป จำกัด, ม.ป.ป.) โดยเกณฑ์ของ WIPO แล้ว ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่ม Low-and Middle income countries จากการศึกษาพบว่า ผู้ประกอบการ SMEs ประสบปัญหาด้านความรู้ ความสามารถด้านระบบการจัดการเทคโนโลยี อุปสงค์ต่อการวิจัยและพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีต้นทุนสูงในการสร้างเทคโนโลยีและนวัตกรรม ขาดการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและการเข้าถึงการสนับสนุนด้านเทคโนโลยี ขาดแรงจูงใจในการลงทุนทำวิจัยพัฒนา เนื่องจากการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ต้องใช้เงินลงทุนสูง ขาดการสนับสนุนอื่น ๆ จากภาครัฐ เช่น มาตรการส่งเสริมการลงทุน มาตรการทางการเงิน มาตรการทางด้านภาษี รวมถึงด้านวิชาการและบุคลากร เป็นต้น (สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.), 2559) การลงทุนด้านวิจัย พัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมขับเคลื่อนทรัพยากรธรรมชาติและแรงงานถูก ไปสู่การลงทุนองค์ความรู้ โดยกลไกภาครัฐ (กิตติพงศ์ พร้อมวงศ์, 2559)

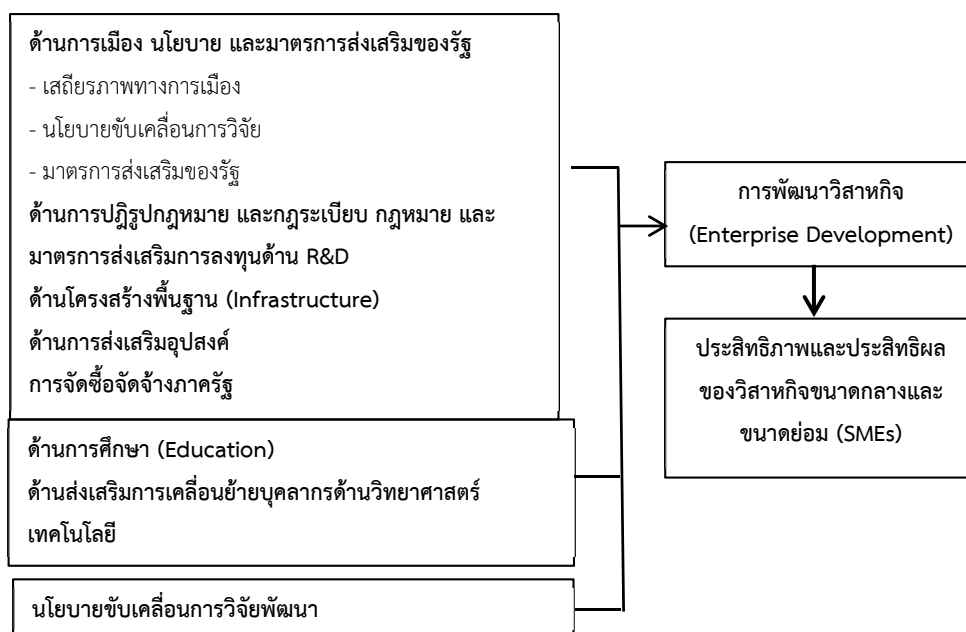
แต่จะพบว่า ผู้ประกอบการ SMEs มีความคล่องตัว มีความสามารถในการปรับตัวสูงมีความยืดหยุ่นในการดำเนินธุรกิจ จึงควรมีการส่งเสริมการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรมแก่ผู้ประกอบการ SMEs ให้มีศักยภาพด้านความรู้ ความสามารถและทักษะในด้านการนำการพัฒนาคุณภาพ วัตถุดิบ กระบวนการผลิต การออกแบบนวัตกรรมผลิตภัณฑ์ ระบบมาตรฐาน รวมถึงบรรจุภัณฑ์ เครื่องจักร และความสามารถทางด้านช่างฝีมือ ปัจจัยในการผลิตสินค้าและบริการ ประสิทธิภาพ การนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในกระบวนการผลิต มีการปรับปรุงและเลือกใช้เทคโนโลยีการผลิตที่เหมาะสม เป็นตัวแปรสำคัญในการเร่งพัฒนา ทำให้ผู้ประกอบการ SMEs มีต้นทุนการผลิตที่สามารถแข่งขันได้ ก่อให้เกิดการลงทุนในการดำเนินธุรกิจ พัฒนาธุรกิจและการสร้างงานใหม่ๆ การสร้างนวัตกรรมจากฐานความรู้ด้านวิทยาศาสตร์

และเทคโนโลยี ด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่า และมีความคล่องตัวกว่ากิจการขนาดใหญ่ ให้สามารถดำเนินธุรกิจอยู่รอดและเติบโตต่อไปอีกทั้งยังส่งผลที่สำคัญต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และความได้เปรียบทางการแข่งขัน สามารถยกระดับความหลากหลายทางเศรษฐกิจของประเทศจึงเป็นสาเหตุให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาอิทธิพลของปัจจัยส่งเสริมการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม (RD&I) ต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ไทยที่มีประสบการณ์ด้านการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาอิทธิพลของปัจจัยส่งเสริมการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม (RD&I) ต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ไทยที่มีประสบการณ์ด้านการวิจัย และพัฒนา

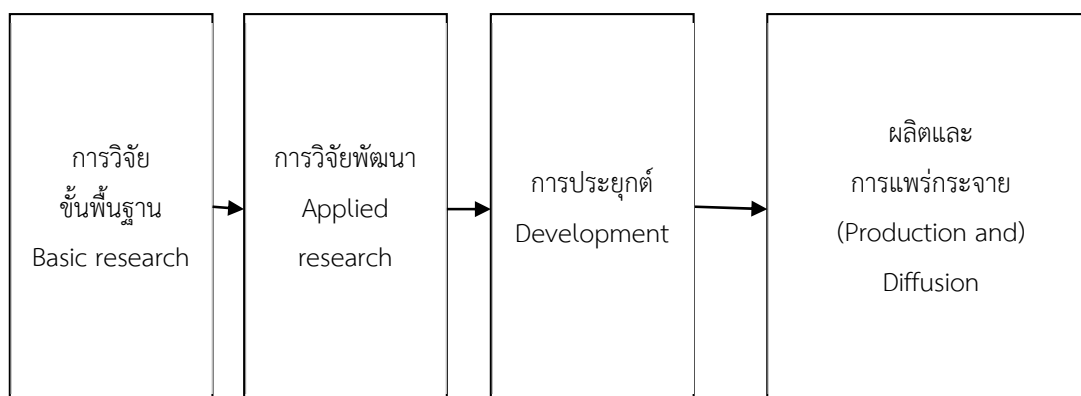
กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วิวัฒนาการความเป็นมาและนโยบายวิทยาศาสตร์ได้เกิดและมีต่อเนื่องมาจนถึงในปัจจุบันพบว่า เดิมการวิจัย หมายถึง การวิจัยแบบบริสุทธิ์ (Pure research) การวิจัยรากฐาน (Fundamental Research) หรือการวิจัยพื้นฐาน (Basic Research) ที่พบในสถาบันระดับอุดมศึกษา เป็นการวิจัยขั้นพื้นฐาน เช่น การวิจัยด้านธรรมชาติ วิจัยทางการแพทย์ และวิจัยทางจิตวิทยาเท่านั้น เป็นการวิจัยที่แสวงหาความรู้ใหม่ เพื่อสร้างเป็นทฤษฎีหรือเพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้กว้างขวางสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เกิดการแบ่งประเภทของการวิจัยออกเป็น 2 ชั้นอย่างชัดเจนระหว่างการวิจัยขั้นพื้นฐานและการวิจัยแบบประยุกต์ (Applied research) (อ้างอิงถึงใน Benoit and Lane, n.d.) โดยการวิจัยประยุกต์ หรือการวิจัยเชิงปฏิบัติ (Action research) หรือการวิจัยเพื่อหาแนวทางปฏิบัติ (Operational research) หมายถึง การวิจัยที่มุ่งแสวงหาความรู้ นำมาประยุกต์ใช้ความรู้หรือวิทยาการต่างๆ ให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติ หรือนำผลวิจัยที่ได้ไปแก้ปัญหาโดยตรง ซึ่งการวิจัยประเภทนี้ อาจนำผลการวิจัยพื้นฐานมาวิจัยต่อแล้วทดลองใช้ จึงเป็นสาเหตุที่จะสามารถแยกการวิจัยพื้นฐานและการวิจัยประยุกต์ได้โดยเด็ดขาด (Godin, B. 2005) จะเห็นได้ว่านวัตกรรมสมมุติฐานว่าจะเริ่มต้นด้วยการวิจัยขั้นพื้นฐานแล้วนำไปใช้เพิ่มการวิจัยและพัฒนา และจบลงด้วยการผลิตและการกระจาย ตามภาพที่ 2

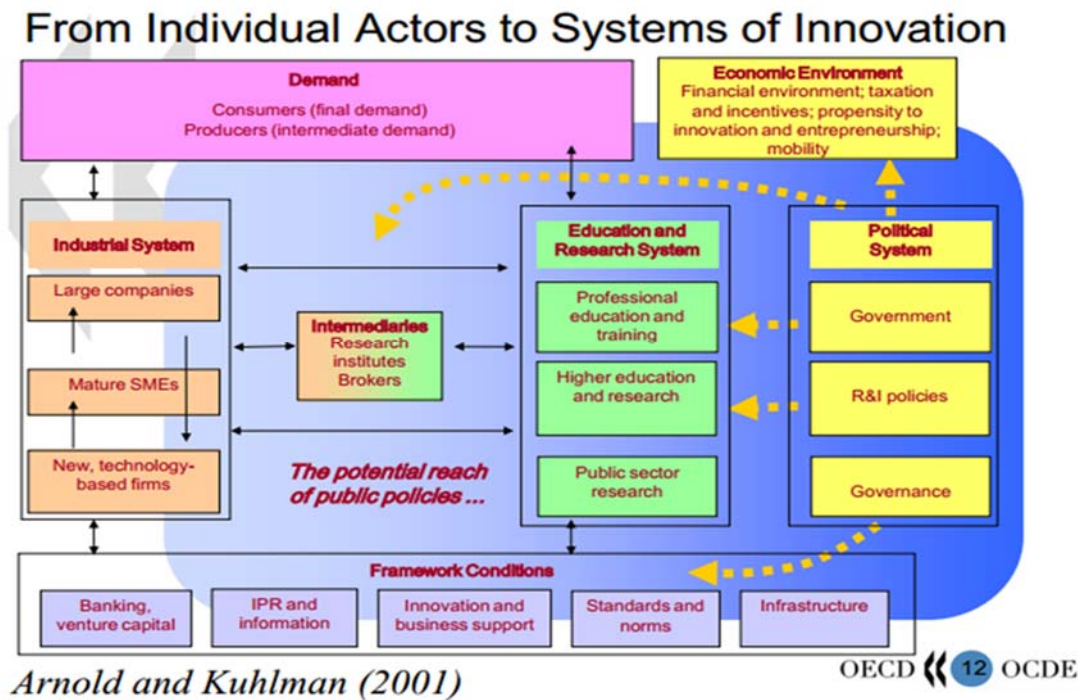


ภาพที่ 2 รูปแบบนวัตกรรม

การวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม

จากการวิจัยพบว่า ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม (Related Theories to Research, Development and Innovation) ในด้านเศรษฐศาสตร์มีหลายทฤษฎี ที่วางบทบาทให้นวัตกรรมเป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อน การเจริญเติบโตในระยะยาว ขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงด้านนวัตกรรมและเทคโนโลยี ความสำคัญกับระบบเศรษฐกิจที่มีความก้าวหน้า ซึ่งนวัตกรรมมีบทบาทหลักในการปรับปรุงคุณภาพของปัจจัยนำเข้า และทำอย่างไรให้ปัจจัยนำเข้าจะสามารถทำงานร่วมกับกระบวนการทำงานได้ แนวคิดของซุมปีเตอร์เรียน (The Schumpeterian approach) ได้กำหนดปัจจัยหลักต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ ได้มีผลกระทบต่อผู้ประกอบการและองค์กร ซึ่งปัจจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีการทำลายล้างอย่างสร้างสรรค์ (Creative destruction) ส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจ โดยสิ่งที่กระทบต่อเศรษฐกิจคือ นวัตกรรม เป็นทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจในยุคใหม่ของระบบทุนนิยม เชื่อว่าจะเกิดการทำลายล้างสิ่งเก่าๆ อยู่ตลอดเวลา เพื่อจะมีสิ่งใหม่ๆ เข้ามาแทนที่ในลักษณะหมุนเวียนเป็นวงจร แต่ก็จะถูกจำกัดด้วยทุนที่กำหนดไว้ หรือความได้เปรียบด้านคุณภาพ และไม่อาจกำหนดกำไรและผลิตผลจากพื้นฐานเดิม ต่อมาในปี ค.ศ. 1950-1960 โรเบิร์ต โซโลว์ (Robert Solow) การเจริญเติบโตบนพื้นฐานของแนวคิดของการทำงานการผลิต ผลผลิตที่เป็นหน้าที่ของปัจจัยการผลิต (ทุน แรงงาน บริการ การจัดการและวัสดุ) รวมถึงดุลยภาพในระยะยาว ซึ่งเป็นผลมาจากการปรับปรุงในเอาท์พุทที่มีประสิทธิภาพ หรือปัจจัยการผลิตที่จะกลายเป็นเอาท์พุท ต่อมากลุ่มทฤษฎีของ Neoclassical endogenous growth models ของอากีออนและโฮวิส (Argion and Hovick 1998), โรเมอร์ (Romer, 1990), อากีออน (Argion 2005), อากีออน และโฮวิส (Argion and Hovick, 2009) แสดงให้เห็นว่า มีการเติบโตอีกรูปแบบโมเดลหนึ่งของระบบเศรษฐกิจที่เรียกว่า (Neoclassical endogenous growth models) มีความพยายามวิเคราะห์การเติบโตของเศรษฐกิจในระยะยาว โดยพิจารณาถึงการลงทุนในการสร้างความรู้ และสามารถพิสูจน์ให้เห็นถึงการส่งผลกระทบหว่างนวัตกรรมและการเติบโตทางเศรษฐกิจได้ ในทฤษฎีการเติบโตเกินปกติภายใน โมเดลนวัตกรรม (Innovation model) พบว่า การเติบโตในเทคโนโลยีมีความสำคัญต่อการเติบโตในระยะยาวของเศรษฐกิจ และการเติบโตเทคโนโลยีเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางเศรษฐกิจ สามารถสร้างให้เกิดตามกฎของผลได้ต่อขนาด (Law of

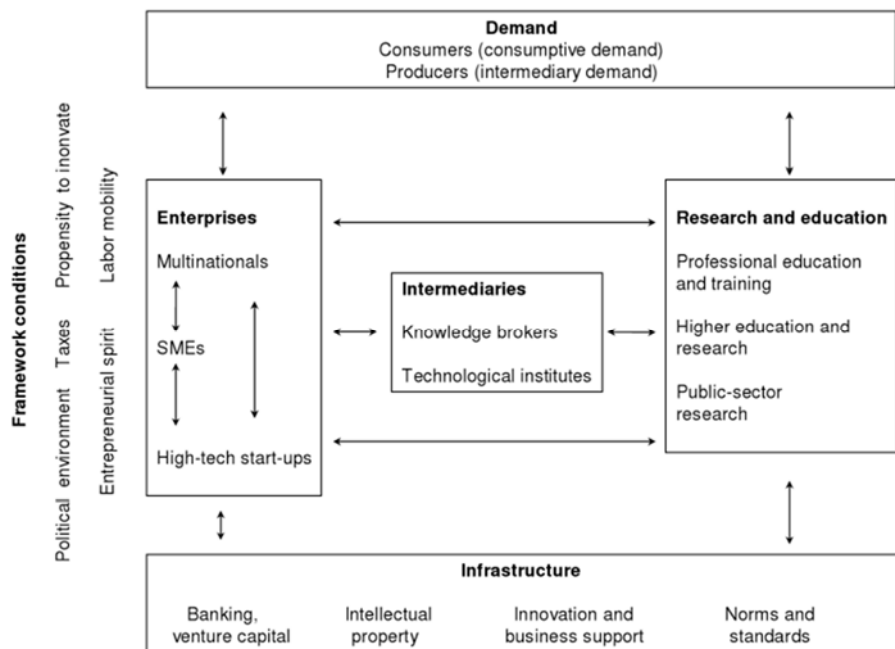
returns to scale) ผลตอบแทนที่ได้ต่อขนาด (Return to scale) ที่สร้างให้เกิดผลตอบแทนจากปริมาณ ต่อมาได้เกิดแนวทางการเติบโตแบบวิวัฒนาการ เชื่อว่านวัตกรรมเป็นเครื่องมือหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ องค์กรเอกชน ได้ถูกบังคับให้คิดค้นนวัตกรรมจากการแข่งขันด้านเทคโนโลยีอย่างต่อเนื่อง ทำให้องค์กรเหล่านี้จำเป็นต้องแนะนำสินค้าต่างๆ และเทคโนโลยีใหม่ๆ ทั้งการตลาดและกระบวนการที่ไม่ใช่กระบวนการทางการตลาด เช่น การจัดซื้อภาครัฐ ก่อให้เกิดปัจจัยทั้ง 2 กระบวนการ (กระบวนการทางการตลาดและกระบวนการที่ไม่ใช่การตลาด) อย่างไรก็ตาม ภาครัฐสามารถเข้ามาแทรกแซงได้ โดยให้การสนับสนุนให้มีการจัดซื้อจัดจ้างจากภาครัฐและกฎระเบียบ ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของภาคเอกชนในระบบเศรษฐกิจ ผ่านด้านเทคโนโลยี ต่อมาได้มีแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายด้านการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรมเชิงผสมผสาน (RD & I Policy mixes) คูลแมน และอาร์โนล (Kuhlmann and Arnold, 2001) พัฒนาแบบจำลองการแก้ปัญหาของระบบนวัตกรรม ในระดับจุลภาค ประกอบด้วย ผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ ภาคอุตสาหกรรม ภาคการศึกษา/ การวิจัย โดยมีผู้ประสานความร่วมมือระหว่างสถาบันวิจัย (Research institutes brokers) เพื่อนำไปใช้กับผู้ประกอบการในระบบ และมีการเมือง (Political system) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ในการกำหนดนโยบายด้านการวิจัยและพัฒนา ซึ่งควรมีโครงสร้างและการกำกับดูแลที่ส่งเสริมให้เกิดระบบนวัตกรรมขึ้นภายในประเทศด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โดยปัจจัยทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้ว ต้องสอดคล้องกับอุปสงค์ (Demand) ของลูกค้าและธุรกิจ (Intermediate demand) หรือผู้บริโภค (Consumers) ทั้งนี้ระบบนวัตกรรมจะมีประสิทธิภาพได้ ต้องอาศัยปัจจัยเชิงโครงสร้าง (Framework conditions) อันประกอบด้วย ระบบการเงินและการร่วมลงทุน (Banking, venture capital) ระบบปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาและข้อมูลทรัพย์สินทางปัญญา (IPR & information) ระบบสนับสนุนนวัตกรรมและธุรกิจ (Innovation and business support) ระบบมาตรฐานและรูปแบบธุรกิจ (Standards and norms) รวมถึงระบบสาธารณูปโภค (Infrastructure) รองรับอื่นๆ โดยการเมืองที่ดี ต้องสามารถสร้างให้เกิดสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ (Economic environment) นี้ส่งเสริมให้มีระบบการเงินและระบบภาษีที่กระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมในหมู่ผู้ประกอบการได้ อีกทั้งมีความยืดหยุ่นเพียงพอให้ผู้ประกอบการกล้ารับความเสี่ยงและสร้างให้เกิดธุรกิจใหม่ๆ ขึ้นมาในระบบเศรษฐกิจ



ภาพที่ 3 รูปแบบนวัตกรรม An Innovation system Model
ความแข็งแกร่งของระบบนวัตกรรม (Kuhlman and Arnold, 2001)

จากภาพที่ 3 แบบจำลองการแก้ปัญหาของระบบนวัตกรรม ที่พัฒนาโดยคูลแมนและอาร์โนล (Kuhlmann and Arnold, 2001) ในระดับจุลภาคนั้น ประกอบด้วย ผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ ภาคอุตสาหกรรม ภาคการศึกษา/ การวิจัย โดยมีผู้ประสานความร่วมมือระหว่างสถาบันวิจัย (Research institutes brokers) เพื่อนำไปใช้กับผู้ประกอบการในระบบ และมีการเมือง (Political system) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ในการกำหนดและนโยบายด้านการวิจัยและพัฒนา (R&D) ควรมีโครงสร้างและการกำกับดูแลที่ส่งเสริมให้เกิดระบบนวัตกรรมขึ้นภายในประเทศ ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) โดยปัจจัยทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้ว ต้องสอดคล้องกับอุปสงค์ (Demand) ของลูกค้าและธุรกิจ (Intermediate demand) หรือผู้บริโภค (Consumers) ทั้งนี้ระบบนวัตกรรมจะมีประสิทธิภาพได้ ต้องอาศัยปัจจัยเชิง

โครงสร้าง (Framework conditions) อันประกอบด้วย ระบบการเงินและการร่วมลงทุน (Banking, venture capital) ระบบปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาและข้อมูลทรัพย์สินทางปัญญา (IPR & information) ระบบสนับสนุนนวัตกรรมและธุรกิจ (Innovation and business support) ระบบมาตรฐานและรูปแบบธุรกิจ (Standards and norms) รวมถึงระบบสาธารณูปโภค (Infrastructure) รองรับอื่นๆ โดยระบบการเมืองที่ดีต้องสามารถสร้างให้เกิดสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ (Economic environment) นี้ส่งเสริมให้มีระบบการเงินและระบบภาษีที่กระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมในหมู่ผู้ประกอบการได้ อีกทั้งมีความยืดหยุ่นเพียงพอให้ผู้ประกอบการกล้ารับความเสี่ยงและสร้างให้เกิดธุรกิจใหม่ๆ ขึ้นมาในระบบเศรษฐกิจ



ภาพที่ 4 กรอบโครงสร้างระบบนโยบายนวัตกรรม

Framework condition Generic model of national innovation systems presented in Arnold & Kuhlman (2001)

(Source : Speirs, J., Foxon, T. and Pearson, P., 2008)

จากภาพที่ 4 พบว่า การกำหนดนโยบายนวัตกรรม เป็นการดำเนินการนโยบายที่จะเพิ่มปริมาณและยกระดับ ความมีประสิทธิภาพของ “นวัตกรรม” เพื่อสร้างการปรับตัวและการยอมรับของผลิตภัณฑ์ใหม่ ตลอดจนการปรับปรุงกระบวนการหรือบริการ การเพิ่มขึ้นของเศรษฐกิจตัวขับเคลื่อนความรู้ เป็นการทำให้เกิดความสนใจในด้านที่แตกต่างกันของระบบนวัตกรรม ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการปฏิบัติงาน โดยมีลำดับความสำคัญของนโยบายใหม่ ให้เป็นแนวทางนำไปสู่ความสำเร็จ เพื่อการปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรในการสร้างสรรค์นวัตกรรม มีการสร้างเงื่อนไขตามที่ผู้ประกอบการสามารถใช้ประโยชน์จากสถานการณ์ใหม่ การแพร่กระจายหรือคุณสมบัติของระบบนวัตกรรม ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเคลื่อนไหวและการฝึกอบรมของแรงงาน ทำให้แรงงานนั้น จะได้รับความรู้และความเชี่ยวชาญไปโดยปริยาย สำหรับการแพร่กระจาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ทางกฎหมาย ได้รับผลกระทบเพิ่มเติม ซึ่งทรัพย์สินทางปัญญาและความสามารถของธุรกิจ ที่จะใช้ประโยชน์จากข้อมูลและการสื่อสารเทคโนโลยีใหม่ ตลอดจนเป็นศูนย์กลางระหว่างบุคคลที่เป็นผู้สร้างสรรค์ ผู้ถือสิทธิ และผู้ให้บริการ ซึ่งความรู้สะท้อนให้เห็นถึงการเคลื่อนไหวและการฝึกอบรม นอกจากนี้กำหนดวิธีแก้ปัญหา หากกรณีเกิดปัญหานวัตกรรมทางการเงิน สำหรับตลาดการเงิน ความสามารถของบริษัทร่วมทุน หรือตลาดทุนเดิม การประเมินสินทรัพย์ จะถูกทำให้เกิดการฝังรากหยั่งลึกอยู่ในตัวพนักงานของบริษัท รวมถึงองค์กรในการที่จะสามารถปรับตัวให้เข้ากับ ความซับซ้อนที่เพิ่มขึ้นของผลงานวิจัย องค์ความรู้และนวัตกรรมที่ได้รับจากการทำวิจัยไปถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับผู้ประกอบการ ได้รับการพิจารณาในส่วนของการฝึกอบรมพนักงานของบริษัท อาจจะเป็นการว่าจ้างพนักงานที่มีความสามารถ ความเชี่ยวชาญที่จำเป็น สามารถค้นหาและใช้ความรู้ที่เป็นความต้องการ เกี่ยวกับสถานะของทรัพย์สินทางปัญญาและเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technologies: ICTs) ระบบนวัตกรรม โดยไม่มีการวิจัยที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ถ้าความรู้ที่สร้างขึ้นจากภายนอก “สิ่งที่ปฏิบัติจนเป็นปกติ” เช่น กิจกรรมการเรียนรู้การสร้างห้องปฏิบัติการวิจัยและพัฒนา เป็นต้น การเคลื่อนไหวและการฝึกอบรมและการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นสิ่งสำคัญในการส่งไปยังส่วนอื่นๆ ของระบบ สถาบันเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่ดำเนินการแสวงหาผลประโยชน์ จะต้องสามารถใช้ประโยชน์จากความเป็นไปได้ และโอกาสที่

นำเสนอเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยเทคโนโลยีสารสนเทศเหล่านี้ จะช่วยเพิ่มการเชื่อมต่อระหว่างความรู้ผ่านตัวแทน (เสมือน) ระบบเครือข่าย ให้มีความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของความรู้ การฝึกอบรม และความเชี่ยวชาญ เรียกร้องให้แรงงาน มีความคล่องตัวมากขึ้น จากความรู้ เงินลงทุน (ค่าใช้จ่าย) ในการฝึกอบรมและการศึกษา

ความเป็นมาและความสำคัญของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจากนวัตกรรม (Innovative SMEs) ในประเทศไทย

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นกลไกในการเสริมสร้างความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของไทยจากการสร้างงาน โดยทำการผลักดันให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นพลังขับเคลื่อนหลักของเศรษฐกิจไทย สร้างปัจจัยแวดล้อมให้เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สำนักงานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยภาครัฐได้มีนโยบายขับเคลื่อนการวิจัย แนวทางการพัฒนาประเทศกับแผนยุทธศาสตร์ สสว. (ปี 2560-2564) มียุทธศาสตร์ในการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานส่งเสริม SMEs ผลักดันให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของการขับเคลื่อนเป้าหมายการส่งเสริม ร่วมกันดำเนินโครงการในการส่งเสริมให้มีรายได้ที่มากขึ้น สร้างการเข้าถึงบริการเพื่อผู้ประกอบการ SMEs ในการเพิ่มศักยภาพขององค์กร มีการจ้างงาน ช่วยเหลือผู้ประกอบการ SMEs ได้รับแหล่งเงินทุน ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการขนาดย่อม มีการเติบโตเป็นขนาดย่อม ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ต่อไป ซึ่งมาตรการและนโยบายภาครัฐที่ผ่านมา ไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา ภาคเอกชนขาดแรงจูงใจ และขาดแคลนเงินลงทุนขั้นต้นในการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา ขาดการสนับสนุนจากภาครัฐ โดยเฉพาะผู้ประกอบการขนาดเล็ก (SMEs) ที่ยังขาดความรู้ ความเข้าใจที่เล็งเห็นความสำคัญของการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา เพื่อให้เกิดนวัตกรรมใหม่ๆ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557) สนับสนุน ส่งเสริมประสานความร่วมมือผู้วิจัยกับผู้ประกอบการ นำนวัตกรรมใหม่ไปปรับใช้ในธุรกิจ โดยองค์กรที่มีบทบาทในการผลิตและพัฒนานักวิจัย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) และมหาวิทยาลัยต่างๆ มาตรการและนโยบายภาครัฐที่ผ่านมา ไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา จะเห็นได้ว่าองค์กรต่างๆ ถูกตั้งขึ้นมาตามภารกิจ โดยภายใต้กำกับ

ของกระทรวงต่างๆ ทำให้การทำงานมีลักษณะกระจายตัว ขาดกลไก ในการประสานการทำงาน ขาดการบูรณาการ ขาดความเชื่อมโยง ขาดการประสานงานระหว่างกัน อาทิเช่น นักวิชาการ ในมหาวิทยาลัยได้ศึกษาทำการวิจัย จนได้ผลงานที่ดี แต่ไม่สามารถส่งต่อผลงานได้ เพราะหน่วย ปฏิบัติอาจมีความสนใจไม่สอดคล้องกัน ภาคอุตสาหกรรม ภาคเอกชน ภาคประชาชนก็เช่นกัน คิดว่าผลงานอาจารย์ บุคลากรวิจัยที่ฝ่ายวิจัย ไม่ตอบสนองความต้องการของผู้ใช้ประโยชน์ หรือไม่สามารถนำไปใช้ในเชิงพาณิชย์ได้ ดังนั้น ควรทำการสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานที่มี บทบาทด้านงานวิจัยร่วมบูรณาการการทำงานวิจัย เพื่อนำไปช่วยเหลือผู้ประกอบการวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อมต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

ผู้วิจัยทำการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) โดยการแจกแบบสอบถาม กับผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ที่ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย พัฒนาและนวัตกรรม ทำการวิเคราะห์ด้วยวิธีการทางสถิติตามวัตถุประสงค์การวิจัย ทำการสร้าง โมเดลสมการโครงสร้าง (Structural Equation Modeling : SEM) ทดสอบจากข้อมูลที่รวบรวม ได้ว่ามีความสอดคล้องกัน โดยใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยัน (Confirmatory Factor Analysis: CFA)

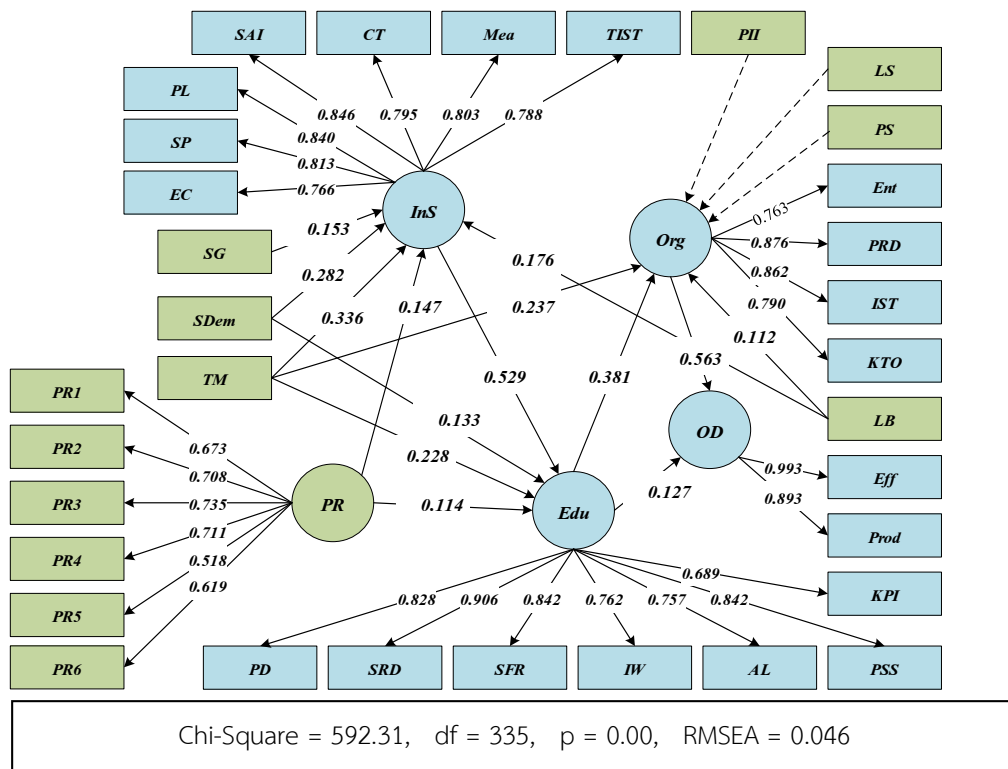
การกำหนดประชากรและการกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ทำการศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ คือ กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ได้ทำการวิเคราะห์เพื่อคัดกรองให้ได้กลุ่มประชากรที่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ กล่าวคือ เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ที่มีการวิจัยและพัฒนา (สำนักงาน คณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทน.), 2558) ประกอบด้วย ผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมการผลิต จำนวน 2,107 กิจการ ภาคการบริการ จำนวน 440 กิจการ และภาคอุตสาหกรรมการค้าส่ง/ค้าปลีก 282 กิจการ รวมทั้งสิ้นจำนวน 2,829 กิจการการคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้สูตรการหาขนาดของกลุ่มตัวอย่างแบบทราบ จำนวนประชากรในครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการคำนวณขนาดกลุ่มตัวอย่าง โดยใช้สูตร Taro Yamane (1967) กำหนดค่าความเชื่อมั่นที่ร้อยละ 90 ยอมรับความคลาดเคลื่อนที่ร้อยละ 10 ได้จำนวน

351 ตัวอย่าง เพื่อป้องกันความผิดพลาด จึงได้ทำการเก็บข้อมูลจำนวน 360 ตัวอย่าง โดยได้มีการนำแบบสอบถามไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิทำการตรวจสอบ ค่าดัชนีความสอดคล้อง (Index of item – objective congruence: IOC) หลังจากนั้นนำแบบสอบถามเข้าตรวจสอบจริยธรรม และนำไปทำการแจกแบบสอบถามกับผู้ประกอบการที่ได้รับการส่งเสริมการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม นำข้อมูลที่ได้ไปทำการวิเคราะห์ต่อไป

สรุปผลการวิจัย

จากการวิจัยเพื่อศึกษาอิทธิพลของปัจจัยส่งเสริมการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม (RD&I) ต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ประเทศไทย ที่มีประสบการณ์ด้านการวิจัยและพัฒนา เพื่อที่จะศึกษาว่าปัจจัยอะไรที่ส่งผลให้ SMEs เหล่านี้ มีการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรมขึ้นในองค์กร โดยผลลัพธ์ได้ปรากฏในโมเดล SEM ดังต่อไปนี้



(ค่าที่ปรากฏในโมเดลเป็นค่า Completely Standardized Solution)

ภาพที่ 5 ค่าพารามิเตอร์ของโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของผลลัพธ์การพัฒนาวิสาหกิจที่ผ่านการปรับโมเดล

ตารางที่ 2 ค่าสัมประสิทธิ์อิทธิพลรวม อิทธิทางตรง และอิทธิพลทางอ้อมของโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของผลลัพธ์การพัฒนาวิชาชีพที่ผ่านการปรับโมเดล

ตัวแปร	โครงสร้างพื้นฐานด้าน วิทยาศาสตร์ (InS)				การศึกษา (Edu)				การพัฒนาองค์กรวิชาชีพ ขนาดกลางและขนาดย่อม (Org)				การพัฒนาวิชาชีพ (OD)			
	TE	IE	DE		TE	IE	DE		TE	IE	DE		TE	IE	DE	
	0.147**	-	0.147**		0.191**	0.077**	0.114*		0.073**	0.073**	-		0.065**	0.065**	-	
นโยบายขับเคลื่อนการวิจัยพัฒนา (PR)																
ส่งเสริมการเคลื่อนย้ายบุคลากรด้าน																
วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี (TM)	0.336**	-	0.336**		0.405**	0.178**	0.228**		0.391**	0.154**	0.237**		0.271**	0.271**	-	
การส่งเสริมอุปสงค์ (SDem)	0.282**	-	0.282**		0.283**	0.149**	0.133**		0.108**	0.108**	-		0.096**	0.096**	-	
มาตรการส่งเสริมของรัฐ (SG)	0.153**	-	0.153**		0.081**	0.081**	-		0.031**	0.031**	-		0.028**	0.028**	-	
กฎหมายส่งเสริมการใช้ประโยชน์																
ผลงานวิจัย และนวัตกรรม (LB)	0.176**	-	0.176**		0.093**	0.093**	-		0.147**	0.035**	0.112*		0.095**	0.095**	-	
โครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ (InS)	-	-	-		0.529**	-	0.529**		0.201**	0.201**	-		0.180**	0.180**	-	
การศึกษา (Edu)	-	-	-		-	-	-		0.381**	-	0.381**		0.341**	0.214**	0.127*	
การพัฒนาองค์กรวิชาชีพขนาดกลางและ																
ขนาดย่อม (Org)	-	-	-		-	-	-		-	-	-		0.563**	-	0.563**	
R ²	0.697				0.747				0.404				0.419			

*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05, **มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 TE= อิทธิพลรวม(Total effect), IE= อิทธิทางตรง (direct effect) และ DE=อิทธิพลทางอ้อม (Indirect effect)

ผลจากการพิจารณาความสอดคล้องกลมกลืนของโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของผลลัพธ์การพัฒนาวิสาหกิจหลังการปรับโมเดล พบว่า ในภาพรวมสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยในขั้นตอนต่อมาได้ทำการพิจารณาขนาดอิทธิพลภายในโมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุจากตารางที่ 4 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. ปัจจัยด้านนโยบายขับเคลื่อนการวิจัยและพัฒนา เป็นตัวแปรต้น พบว่าการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (PR3) การกระจายการพัฒนาสู่ภูมิภาค เพื่อการพัฒนาที่สมดุล (PR4) การส่งเสริมวิทยาศาสตร์ประยุกต์ (PR2) ส่งอิทธิพลทางตรงอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .01 ต่อปัจจัยด้านนโยบายขับเคลื่อนการวิจัยและพัฒนา โดยมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ 0.735, 0.711, 0.708 ตามลำดับ

2. ปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ (InS) เป็นตัวแปรตาม พบว่า ตัวแปรส่งเสริมการเคลื่อนย้ายบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี (TM) การส่งเสริมอุปสงค์ (SDem) กฎหมายส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัย และนวัตกรรม (LB) มาตรการส่งเสริมของรัฐ (SG) และนโยบายขับเคลื่อนการวิจัยพัฒนา (PR) ส่งอิทธิพลทางตรงอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .01 ต่อโครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ (InS) โดยมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ 0.336, 0.282, 0.176, 0.153, และ 0.147 ตามลำดับตัวแปรเหล่านี้สามารถรวมกันอธิบายความแปรปรวนของตัวแปรโครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ (InS) ได้ร้อยละ 69.70

3. ปัจจัยด้านการศึกษา (Edu) เป็นตัวแปรตาม พบว่า ตัวแปรโครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ (InS) ส่งเสริมการเคลื่อนย้ายบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี (TM) การส่งเสริมอุปสงค์ (SDem) นโยบายขับเคลื่อนการวิจัยพัฒนา (PR) กฎหมายส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัย และนวัตกรรม (LB) และมาตรการส่งเสริมของรัฐ (SG) ส่งอิทธิพลโดยรวมอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .01 ต่อการศึกษา (Edu) โดยมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ 0.529, 0.405, 0.283, 0.191, 0.093 และ 0.081 ตามลำดับ โดยมีตัวแปรส่งเสริมการเคลื่อนย้ายบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี (TM) การส่งเสริมอุปสงค์ (SDem) และนโยบายขับเคลื่อนการวิจัยพัฒนา (PR) ส่งอิทธิพลทางตรงและทางอ้อม มีขนาดอิทธิพลทางตรงเท่ากับ 0.228 (.01), 0.133 (.01) และ 0.144 (.05) ตามลำดับ และอิทธิพลทางอ้อมเท่ากับ 0.178 (.01), 0.149 (.01) และ 0.077 (.01) ตามลำดับ ส่วนตัวแปรโครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ (InS) ส่งเฉพาะอิทธิพลทางตรงมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ 0.529 (.01) และตัวแปรกฎหมายส่งเสริมการใช้ประโยชน์

ผลงานวิจัย และนวัตกรรม (LB) และมาตรการส่งเสริมของรัฐ (SG) ส่งเฉพาะอิทธิพลทางอ้อมมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ 0.093 (.01) และ 0.081 (.01) ตามลำดับ ซึ่งตัวแปรเหล่านี้สามารถร่วมกันอธิบายความแปรปรวนของตัวแปรการศึกษา (Edu) ได้ร้อยละ 74.70

4. ปัจจัยด้านการพัฒนาองค์กรวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นตัวแปรตาม (Org) ของด้านการเมือง นโยบายและมาตรการส่งเสริมภาครัฐ ด้านปฏิรูปกฎหมาย มาตรการส่งเสริม การลงทุนด้าน R&D ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการส่งเสริมอุปสงค์ การจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐด้านการศึกษา ด้านการเคลื่อนย้าย ด้านนโยบายขับเคลื่อน พบว่า ตัวแปรส่งเสริมการเคลื่อนย้ายบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี (TM) การศึกษา (Edu) โครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ (InS) กฎหมายส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม (LB) การส่งเสริมอุปสงค์ (SDem) นโยบายขับเคลื่อนการวิจัยพัฒนา (PR) และมาตรการส่งเสริมของรัฐ (SG) ส่งอิทธิพลโดยรวมอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .01 ต่อการพัฒนาองค์กรวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นตัวแปรตาม (Org) โดยมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ 0.391, 0.381, 0.201, 0.147, 0.108, 0.073 และ 0.031 ตามลำดับ โดยมีตัวแปรส่งเสริมการเคลื่อนย้ายบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี (TM) และกฎหมายส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม (LB) ส่งทั้งอิทธิพลทางตรงและทางอ้อม มีขนาดอิทธิพลทางตรงเท่ากับ 0.237 (.01) และ 0.112 (.05) ตามลำดับ และอิทธิพลทางอ้อมเท่ากับ 0.154 (.01) และ 0.035 (.01) ตามลำดับ ส่วนตัวแปรการศึกษา (Edu) ส่งเฉพาะอิทธิพลทางตรงมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ 0.381 (0.1) และตัวแปรโครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ (InS) การส่งเสริมอุปสงค์ (SDem) นโยบายขับเคลื่อนการวิจัยพัฒนา (PR) และมาตรการส่งเสริมของรัฐ (SG) ส่งเฉพาะอิทธิพลทางอ้อมมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ 0.201 (.01), 0.108 (.01), 0.073 (.01) และ 0.035 (.01) ตามลำดับ ซึ่งตัวแปรเหล่านี้สามารถร่วมกันอธิบายความแปรปรวนของตัวแปรการพัฒนาองค์กรวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นตัวแปรตาม (Org) ได้ร้อยละ 40.40

5. ปัจจัยด้านผลลัพธ์การพัฒนาวិสาหกิจ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อม (OD) เป็นตัวแปรตาม พบว่า ตัวแปรการพัฒนารองค์กรวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นตัวแปรตาม (Org) การศึกษา (Edu) ส่งเสริมการเคลื่อนย้าย บุคลากรด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี (TM) โครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ (InS) การส่งเสริม อุปสงค์ (SDem) กฎหมายส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม (LB) นโยบาย ขับเคลื่อนการวิจัยพัฒนา (PR) และมาตรการส่งเสริมของรัฐ (SG) ส่งอิทธิพลโดยรวมอย่างมี นัยสำคัญที่ระดับ .01 ต่อผลลัพธ์การพัฒนาวิสาหกิจ (OD) โดยมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ 0.563, 0.341, 0.271, 0.180, 0.096, 0.095, 0.065 และ 0.028 ตามลำดับ โดยมีตัวแปรการศึกษา (Edu) ส่งอิทธิพลทางตรงและทางอ้อมมีขนาดอิทธิพลทางตรงเท่ากับ 0.127 (.05) และ อิทธิพลทางอ้อมเท่ากับ 0.214 (.01) ส่วนตัวแปรการพัฒนารองค์กรวิสาหกิจขนาดกลางและขนาด ย่อมเป็นตัวแปรตาม (Org) ส่งเฉพาะอิทธิพลทางตรงมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ 0.563 (.01) และ ตัวแปรส่งเสริมการเคลื่อนย้ายบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี (TM) โครงสร้างพื้นฐานด้าน วิทยาศาสตร์ (InS) การส่งเสริมอุปสงค์ (SDem) กฎหมายส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัย และนวัตกรรม (LB) นโยบายขับเคลื่อนการวิจัยพัฒนา (PR) และมาตรการส่งเสริมของรัฐ (SG) ส่งเฉพาะอิทธิพลทางอ้อมมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ 0.271 (.01), 0.180 (.01) , 0.096 (.01), 0.095 (.01), 0.065 (.01) และ 0.028 (.01) ตามลำดับ ซึ่งตัวแปรเหล่านี้สามารถร่วมกันอธิบายความ แปรปรวนของตัวแปรการพัฒนาวิสาหกิจ (OD) ได้ร้อยละ 41.90

อภิปรายผล

จากผลการวิจัยเพื่อค้นหาอิทธิพลของปัจจัยส่งเสริมการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม (RD&I) ต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ไทยที่มีประสบการณ์ด้านการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรมในครั้งนี้ ประกอบไปด้วยปัจจัย

1. ปัจจัยด้านนโยบายขับเคลื่อนการวิจัยและพัฒนา มีการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การกระจายการพัฒนาสู่ภูมิภาคเพื่อการพัฒนาที่สมดุล การส่งเสริมวิทยาศาสตร์ประยุกต์ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์การวิจัยของชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2560 -2564) มีนโยบายเร่งส่งเสริมและสนับสนุนงานวิจัยในรูปแบบสหวิทยาการและบูรณาการความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน รวมถึงนักวิจัย ผลิตผลงานวิจัย องค์ความรู้นวัตกรรมและเทคโนโลยี โดยมุ่งเป้าสนองตอบต่อเป้าหมายการพัฒนาประเทศ นำไปสู่การสร้างเครือข่ายการวิจัยและพัฒนา การพัฒนาศูนย์กลางการวิจัยเฉพาะทาง รวมถึงการร่วมกันพัฒนาบุคลากรทางด้านการวิจัย

2. ปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ จากการวิจัยพบว่า โครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ ต้องมีประสิทธิภาพ คุณภาพได้มาตรฐาน มีจำนวนเพียงพอต่อความต้องการ โดยดัชนีความสามารถในการแข่งขันของ IMD ให้ความสำคัญด้านนี้เป็นอย่างมาก สอดคล้องกับผลการพิจารณารายงานคณะกรรมการวุฒิสภาด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ด้านโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ (Government Response to the House of Lords Science and Technology Committee Report: Scientific Infrastructure, 2014) ระบุว่า โครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความเป็นเลิศ หากประเทศไทยจะรักษาระดับการแข่งขันในระดับสากลในอนาคต จำเป็นต้องมีการวางแผน วิจัย การลงทุน ด้านโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์การวิจัยของชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2560 -2564) เน้นการพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านกายภาพ เช่น ห้องปฏิบัติการทดลอง ศูนย์ความเป็นเลิศด้านการวิจัย สถาบันวิจัยและพัฒนา ศูนย์ปฏิบัติการทดสอบ โรงงานต้นแบบ หน่วยบ่มเพาะอุทยานวิทยาศาสตร์ ศูนย์ข้อมูลและระบบสารสนเทศการวิจัยที่ครอบคลุม เชื่อมโยง สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างทั่วถึง สำหรับโครงสร้างพื้นฐานทางคุณภาพ เช่น ระบบการให้บริการ

ทางเทคนิคด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ระบบมาตรวิทยา การกำหนดมาตรฐานการรับรองคุณภาพ รวมถึงโครงสร้างพื้นฐานด้านกลไก เช่น การสร้างแรงจูงใจผ่านมาตรการการเงิน สิทธิประโยชน์ แรงจูงใจการลงทุน มาตรการการคลัง มาตรการภาษี การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และการจัดการระบบทรัพย์สินทางปัญญา ภาครัฐ ควรมีการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สอดคล้องกับรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีครบรอบ 1 ปี (12 กันยายน 2557 - 12 กันยายน 2558) ได้มีการปรับปรุงและจัดเตรียมให้มีโครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านการวิจัยและพัฒนา และด้านนวัตกรรม ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญาที่สำคัญ เพื่อเพิ่มศักยภาพด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การใช้เชิงพาณิชย์ของภาคอุตสาหกรรม เป็นการส่งเสริมการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สามารถผลักดันให้ความสามารถในการแข่งขันของประเทศสูงขึ้น

3. ปัจจัยด้านการศึกษา การวิจัยและพัฒนา เป็นรากฐานของความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่จะทำให้เกิดองค์ความรู้ นวัตกรรมใหม่ๆ เพิ่มทักษะแรงงานที่มีคุณภาพมากขึ้น ก่อให้เกิดกระบวนการนำไปสู่การพัฒนาประเทศ และมีนัยสำคัญต่อการขับเคลื่อนต่อทักษะของบุคลากรให้สูงขึ้น (OECD, 2002) มีการส่งเสริมโครงการพัฒนากำลังคนด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม (STEM Education, WiL (Work-integrated Learning), SBTS (Science-based Technology Schools) โครงการสนับสนุนนักเรียนทุนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สอดคล้องกับกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, 2558) ได้ดำเนินการพัฒนาบุคลากรควบคู่ไปกับพัฒนาเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมสนับสนุนภายในประเทศ เพื่อรองรับการเติบโตของประเทศนำผลงานการวิจัยไปสนับสนุนเอกชน โดยสอดคล้องกับ (European Commission (2006) Mobility of Researchers between Academia and Industry: 12 Practical Recommendations อ้างถึงใน สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทช.), 2558ข) ผู้เชี่ยวชาญได้ค้นพบหลักสูตรและหลักสูตรการฝึกอบรมร่วมกันหลายรูปแบบ ตั้งแต่ผู้ประกอบการ จนถึงการจัดการงานวิจัย แม้แต่สอนเทคนิคการวิจัยสมัยใหม่ ทักษะการสื่อสารและเครือข่ายที่มีแนวโน้มที่จะตอบสนองความต้องการของนายจ้างในอนาคต ส่งเสริม

ความเชื่อมโยงระหว่างความรู้จากการวิจัยในมหาวิทยาลัย ให้กับ SMEs สำหรับด้านวิจัยพัฒนา (Research devolvment design and engineering: RDDE) มีส่งเสริมการเคลื่อนย้ายบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี (Talent Mobility: TM) เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการขาดแคลนกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมในภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักวิจัยหรือผู้ช่วยนักวิจัย สอดคล้องกับสำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทช.) (2558) ปัจจุบันบุคลากรวิจัยและพัฒนาของประเทศไทยอยู่ในภาครัฐและภาคอุดมศึกษา ร้อยละ 64 บุคลากรวิจัยและพัฒนาของภาคเอกชนร้อยละ 36 โดยส่วนใหญ่เป็นระดับนักเทคนิค ผู้ช่วยนักวิจัย นักวิจัยที่มีประสบการณ์ไม่มาก ดังนั้น เพื่อเป็นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม จึงได้มีโครงการส่งเสริมบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม นำศักยภาพของนักวิจัยไทยในสถานศึกษา มหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยของรัฐไปปฏิบัติงานในภาคเอกชน เป็นการถ่ายทอด แลกเปลี่ยนความรู้ และสร้างองค์ความรู้ใหม่ระหว่างภาครัฐ ภาคการศึกษา และภาคเอกชน เพิ่มขีดความสามารถการแข่งขัน ให้สามารถแข่งขันได้อย่างยั่งยืน สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์การวิจัยของชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2555 - 2559) พัฒนาระบบการเรียนการสอนทั้งในและนอกระบบ ตลอดจนการพัฒนาระบบการเรียนรู้ด้วยตนเอง ระบบสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต นโยบายและยุทธศาสตร์การวิจัยของชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2560 - 2564) โดยการสนับสนุนปัจจัยด้านการศึกษาต่อผู้ประกอบการ ส่งเสริมการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่จะสามารถเติบโตอย่างยั่งยืนต่อไป

4. ปัจจัยด้านการพัฒนาองค์กรวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Org) ในอดีตงานวิจัยจะอยู่ในภาครัฐ สถาบันวิจัย และมหาวิทยาลัยภาครัฐ ทำให้ติดขัดเรื่องการนำไปใช้ประโยชน์ สอดคล้องกับรายงานสถานการณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปี 2557 แนวทางการส่งเสริมกลุ่มธุรกิจ SMEs ที่มีการเติบโตสูงของประเทศไทย (SMEs High Growth Sectors) พบว่า การพัฒนาส่งเสริมการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและการวิจัยพัฒนา (R&D) ผู้ประกอบการ SMEs ในประเทศไทย พบว่า มีการนำไปใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีในระดับที่ค่อนข้างน้อย จึงควรมีการพัฒนาส่งเสริมการเข้าถึง และใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและการวิจัยพัฒนา (R&D) ทั้งการเข้าถึงผลงานวิจัยพัฒนาของชาติ รวบรวมงานวิจัยให้อยู่ในฐานข้อมูล หน่วยงาน หรือศูนย์เดียวกัน เช่น ศูนย์รวมผลงานวิจัยเพื่อการใช้ประโยชน์เชิง

พาณิชย์ (Research Commercialization Center) ควรมีการดำเนินการส่งเสริมการพัฒนาเครือข่ายระหว่างผู้ประกอบการกับมหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยต่างๆ เพื่อให้การวิจัยพัฒนาตรงกับความต้องการเชิงธุรกิจ และมีการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์จากผลการวิจัยมากขึ้น (รายงานประจำปี 2558, สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ) สวทช. มุ่งผลักดันให้เกิดการนำผลงานวิจัยพัฒนาไปใช้ประโยชน์ได้จริงในทุกภาคส่วนมากขึ้น อาทิเช่น หน่วยงาน ชุมชน เอกชน นำผลงานวิจัยและพัฒนาที่นำไปใช้ประโยชน์ไม่สอดคล้องกับ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2557) พบว่า ผลจากการวิจัยเพื่อการพัฒนา หรือการวิจัยประยุกต์ อาจารย์ไม่สามารถนำไปตีพิมพ์เป็นวารสารวิชาการ (Journal) เพื่อใช้ประเมินผลงานทางวิชาการได้ จึงเป็นสาเหตุให้ประเทศไทยขาดนักวิจัยเพื่อการพัฒนา หรือวิจัยประยุกต์ สอดคล้องกับ (คณะกรรมการการปฏิรูปวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย นวัตกรรมและทรัพย์สินทางปัญญา สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ (มปป.)) และยังพบว่ายุทธศาสตร์ของชาติไม่สอดคล้อง ผลการวิจัยหรือตอบโจทย์ประเทศ โดยมหาวิทยาลัย หน่วยงานภาครัฐ สถาบันวิจัยต่างๆ นักวิจัยทำวิจัยตามหัวข้อที่ตนเองสนใจ ส่งผลให้งานวิจัยไม่ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ หรือก่อประโยชน์ให้แก่สังคมชุมชน สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข ความมั่นคงโดยรวม และผลวิจัยยังพบว่า การทำงานวิจัยและพัฒนาไปสู่เชิงพาณิชย์มีความจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนสูง และโอกาสพัฒนาไปสู่ผลิตภัณฑ์ยังมีน้อย โดยการลงทุนสูงและมีความเสี่ยงสูง สอดคล้องกับ (นโยบายคณะกรรมการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (กวท.) ปี 2558 -2560, 2557) ปฏิรูประบบการให้สิ่งจูงใจ ระเบียบ และกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการนำผลงานวิจัยและพัฒนาไปต่อยอดหรือใช้ประโยชน์ นำความรู้ การใช้เทคโนโลยี นำนวัตกรรมจากวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ไปปรับปรุงกระบวนการผลิต เพื่อนำไปพัฒนาไปสู่เชิงพาณิชย์

5. ปัจจัยด้านผลลัพธ์การพัฒนาวិสาหกิจ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พบว่า ในการพัฒนาองค์กรวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ได้มีการส่งเสริมความเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneurship) เตรียมพร้อมเรื่องการนำผลการวิจัยและพัฒนามาใช้ การนำนวัตกรรมจากวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีปรับปรุงกระบวนการผลิต รวมถึงการนำความรู้ในการใช้เทคโนโลยีของผู้ประกอบการ จากการวิจัยพบว่า มีการสร้างผู้ประกอบการที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม (Innovation driven enterprise: IDE) การขับเคลื่อน

ผ่านกลไก 5 ภาคส่วน ได้แก่ ภาคการศึกษา ภาครัฐ ภาคธุรกิจกลุ่มผู้ประกอบการ ภาคธุรกิจกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่ และภาคธุรกิจ ประสานการลงทุนภายในและต่างประเทศ ทำการจัดหาพันธมิตรทางธุรกิจ (Business partnering) จับคู่แหล่งเงินทุน (Matching funds) บริการให้คำปรึกษา (Consulting service) ส่งเสริมให้ภาคเอกชนสามารถเข้าถึงองค์ความรู้ใหม่ๆ ในมหาวิทยาลัย นำนวัตกรรมมาใช้ในการปรับปรุงกระบวนการผลิต สนับสนุนเงินทุน สร้างรูปแบบการพัฒนาผู้ประกอบการที่ใช้นวัตกรรมสร้างสรรค์ ธุรกิจรูปแบบใหม่ หรือผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและมูลค่าเพิ่ม สอดคล้องกับจากผลการวิจัย พบว่า ภาครัฐได้ส่งเสริมผู้ประกอบการโดยเน้นเรื่องของยกระดับมาตรฐาน เพื่อยกระดับธุรกิจของผู้ประกอบการ สร้างขีดความสามารถ SMEs เข้มแข็ง จาก Size S มาเป็น Size M ยกระดับรายได้ ความประหยัด หรือคุ้มค่า (ประหยัดต้นทุน ประหยัดทรัพยากร ประหยัดเวลา) ความทันเวลา และมีคุณภาพ ก่อให้เกิดเศรษฐกิจที่ดีของประเทศ มีการปรับเปลี่ยนจากการเป็นองค์กรที่เน้นการใช้แรงงาน (Labor intensive) ไปสู่การเป็นองค์กรเน้นองค์ความรู้ (Knowledge workers) สอดคล้องกับบริษัทประกันสินเชื่อบุคคลขนาดย่อม (บสย.) (มปป.) การขาดแรงงานที่มีฝีมือแรงงานที่มีฝีมือ (Skilled Worker) คือ จุดเริ่มต้นของคุณภาพสินค้า ซึ่งพนักงานที่มีฝีมือจะต้องได้รับการฝึกฝน และ (Gayle Tzemach Lemmon Re, 2013) พบว่า เจ้าของธุรกิจจำนวนมาก ต้องเผชิญกับความท้าทายในการเติบโตของธุรกิจ เช่น การขาดเงินทุน ทักษะด้านเทคนิคไม่เพียงพอ การแข่งขันโอกาสและการลดความเสี่ยงที่ไม่ดี การขาดการเข้าถึงตลาด การส่งออกและเครือข่ายที่พัฒนาต่ำ รวมถึงผู้ประกอบการรายย่อยเหล่านี้ มักไม่สามารถแข่งขันกับองค์กรขนาดใหญ่ เพื่อหาแหล่งทรัพยากรที่จะช่วยให้เติบโตได้ ดังนั้น ภาครัฐควรส่งเสริมให้วิสาหกิจขนาดเล็ก สามารถดำเนินธุรกิจได้ต่อไป มีมาตรการกระตุ้นการลงทุนวิจัยและพัฒนา เทคโนโลยีและนวัตกรรมในภาคเอกชน สร้างแรงจูงใจให้บริษัทเอกชนลงทุนวิจัยและพัฒนา เทคโนโลยีและนวัตกรรมเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายร้อยละ 1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของภาคการผลิตและบริการ ส่งเสริมผู้ประกอบการ SMEs ให้สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ ปรับปรุงกระบวนการ ขั้นตอนต่าง ๆ ให้คล่องตัวยิ่งขึ้น ให้สามารถจ้างงานบุคลากรวิจัยที่มีความรู้ นำไปสู่การเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) และสร้างขีดความสามารถ ในการแข่งขันของประเทศ

โดยรวม สอดคล้องกับ (Meghana Ayyagari, Thorsten Beck and Asli Demirguc-Kunt, 2005) พบว่า การมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจ SMEs ในการจ้างงานทั้งหมดในประเทศ ความสำคัญของ SMEs และเศรษฐกิจนอกระบบ ต่อตัวบ่งชี้มิติต่าง ๆ ของสภาพแวดล้อมทางธุรกิจหลายมิติของสภาพแวดล้อมทางธุรกิจของประเทศ ส่งผลต่อ GDP ที่เพิ่มขึ้น สอดคล้องกับ (Mirela Nastasia and Costel Mironeasa, 2016) พบว่า ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นกำลังสำคัญขับเคลื่อนเศรษฐกิจในประเทศ เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพเชิงปริมาณที่สำคัญ (Key Performance Indicator : KPI) สามารถกำหนดและวัดความก้าวหน้าไปสู่เป้าหมายขององค์กร ที่แตกต่างกันไปในแต่ละอุตสาหกรรม การวัดประสิทธิภาพขององค์กร ต้องทราบโครงสร้างภายในของบริษัทฯ ที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพโดยรวม รวมถึงปัจจัยอื่นๆ ขององค์กร เช่น ความสามารถในการชำระหนี้ของผู้ประกอบการ โอกาสในการเติบโตในอนาคต กระบวนการและนวัตกรรมของผลิตภัณฑ์และการเปลี่ยนแปลงองค์กร ความสำเร็จขององค์กร ดังนั้น การวัดประสิทธิภาพขององค์กรจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องรู้ว่าจะระบบย่อยของโครงสร้างภายในขององค์กร พิจารณาจากปัญหาด้านการผลิตและการปรับปรุงกิจกรรมของ SMEs เป็นความท้าทายสำหรับผู้ประกอบการ ประเมินผลการดำเนินงานของธุรกิจ สอดคล้องกับ (สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อม, 2559) พบว่า แผนฯ มีการยกระดับผลิตภาพ เทคโนโลยี และนวัตกรรม ให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาประสิทธิภาพและผลิตภาพธุรกิจ สนับสนุนการใช้เทคโนโลยีและการพัฒนานวัตกรรมสู่เชิงพาณิชย์ ส่งเสริมด้านการตลาดให้กับสินค้านวัตกรรมของ SMEs ปรับปรุงระบบการจดสิทธิบัตร รวมทั้งพัฒนาระบบฐานข้อมูลผลงานวิจัยและพัฒนาความเชี่ยวชาญของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งจะเห็นได้จากการวิจัย พบว่าผู้ประกอบการไม่สามารถเข้าถึงการส่งเสริมของภาครัฐ พบขั้นตอนมาก ไม่เข้าใจว่า ต้องไปติดต่อหน่วยงานใด และไม่ทราบว่าภาครัฐมีการส่งเสริมในด้านต่างๆ จึงควรมีการส่งเสริมแบบบูรณาการ โดยให้หน่วยงานที่เป็นหลัก คือ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ดำเนินการให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าไปขอการส่งเสริม ประสานความช่วยเหลือในจุดเดียว ทั้งระบบออนไลน์และออฟไลน์ ตั้งหน่วยงาน One stop service ให้สามารถเข้าถึงบริการได้ง่าย สะดวก รวดเร็วและมีระบบการตอบกลับผู้ประกอบการ SMEs

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย เพื่อการส่งเสริมผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ควรจะดำเนินนโยบายขับเคลื่อนการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม เช่น มีการกระจายการเข้าถึงการส่งเสริมภาครัฐในด้านต่างๆ สู่ภูมิภาคเพิ่มขึ้น เพื่อความสะดวก ลดขั้นตอนและค่าใช้จ่าย เป็นการเพิ่มโอกาสสำหรับผู้ประกอบการ ส่งเสริมนวัตกรรมที่ใช้วัตถุดิบในท้องถิ่น ส่วนนโยบายทางโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบอินเทอร์เน็ต อินเทอร์เน็ตในทุกสิ่ง (Internet of things - IoT) คลาวด์แพลตฟอร์ม ส่งเสริมระบบและเครื่องมือทางเทคโนโลยี เพื่อตอบสนองผู้ประกอบการในยุคโลกไร้พรมแดน ภาครัฐควรมีการจัดตั้งศูนย์บริการขององค์กรส่งเสริม SMEs แบบเบ็ดเสร็จในจุดเดียว บนคลาวด์แพลตฟอร์มในรูปแบบออนไลน์และออฟไลน์ การส่งเสริมระบบขนส่ง ระบบสาธารณูปโภค นโยบายภาครัฐ มาตรการทางการเงิน มาตรการทางด้านภาษี เพื่อส่งเสริมการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม รวมถึงควรสนับสนุนด้านระบบการศึกษาให้เอื้อกับการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม ปัจจุบันขาดการบูรณาการในการส่งเสริมผู้ประกอบการ จากผลการวิจัยผู้ประกอบการต้องการให้ทุกหน่วยงานควรมีการแลกเปลี่ยนความเห็น เพื่อกำหนดนโยบายไปในทิศทางที่มีสอดคล้องกัน ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน โดยคำนึงถึงความต้องการและข้อจำกัดของผู้ประกอบการเป็นหลัก การพัฒนาองค์กรวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ส่งเสริมการอุดหนุนของรัฐต่อการร่วมทุน ส่งเสริมให้ภาคประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมลงทุน เพื่อส่งผลกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของผู้ประกอบการ SMEs ให้สามารถเติบโตอย่างยั่งยืนต่อไป

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากการศึกษาอิทธิพลของปัจจัยส่งเสริมการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรม (RD&I) ต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ไทยที่มีประสบการณ์ด้านการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรมนั้น เป็นการทำความเข้าใจส่วนที่มีการวิจัยพัฒนาเท่านั้น ดังนั้นควรทำการวิจัยในด้านกลุ่ม 10 อุตสาหกรรมเป้าหมาย S curve และอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ (Smart Electronics) ต่อไป

รายการอ้างอิง

- กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี. (2558). ข้อมูลผลงานสำคัญของหน่วยงานระดับกระทรวง ประจำวันที่ 25 ธันวาคม 2558 หน่วยงานกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สรุปผลการดำเนินงาน โครงการ/ กิจกรรม แลกผลงาน 1 ปี “พิชิต” แลกผลงาน 1 ปี ยัน วท. เป็นข้อต่อที่แข็งแกร่ง เพิ่มความสามารถแข่งขันวางโครงสร้างพื้นฐานให้ประชาชน ตอบโจทย์ร่วมมือลงทุน. วันที่ค้นข้อมูล 12 พฤษภาคม 2560, จาก http://prministry.prd.go.th/ewt_dl_link.php?nid=2151&filename=index
- กิตติพงศ์ พร้อมวงศ์. (2559). การจัดระบบบริการข้อมูลงานวิจัย เพื่อประโยชน์เชิงพาณิชย์. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทน.).
- คณะกรรมการปฏิรูปวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย นวัตกรรมและทรัพย์สินทางปัญญา สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ. (มปป.). วาระการขับเคลื่อนของสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ: ระบบการศึกษา การพัฒนา คุณภาพคน วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และปัญญาของประเทศ วาระที่ ๒๐ ระบบวิจัยเพื่อเป็นโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญาของประเทศ วาระที่ ๒๑ ระบบวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อโครงสร้าง พื้นฐานทางนวัตกรรม ของประเทศ (ระยะที่ ๑ ระดับหลักการและสาระสำคัญ). กรุงเทพฯ: สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ.
- นโยบาย คณะกรรมการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (กวท.) ปี 2558-2560. (2557). วันที่ค้นข้อมูล 12 พฤษภาคม 2560, จาก <http://www.tistr.or.th/tistr/images/board/board2558-2560.pdf>
- บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) (มปป.). สถิติจำนวน SMEs ในประเทศไทย. วันที่ค้นข้อมูล 12 พฤษภาคม 2560, จาก http://www.tcg.or.th/news_inside.php?news_id=37

บริษัท อินเทลเล็คชวล ดีไซน์ กรุ๊ป จำกัด. (มปป.). ชาวไทยยื่นจดทรัพย์สินทางปัญญามาก

แค่ไหน !?. วันที่ค้นข้อมูล 8 พฤษภาคม 2560, จาก

<http://idgthailand.com/%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%A7%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2%E0%B8%A2%E0%B8%B7%E0%B9%88%E0%B8%99%E0%B8%88%E0%B8%94%E0%B8%97%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9E%E0%B8%A2%E0%B9%8C%E0%B8%AA%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%97/>

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ (สวทน.).

(2558ก) รายงานผลการสำรวจการวิจัยและพัฒนา ในภาคอุตสาหกรรมของประเทศ
ไทยประจำปี 2557. วันที่ค้นข้อมูล 6 เมษายน 2560, จาก

<http://rdisurvey2014.weebly.com/3588365636343651359436573592365636343618.html>

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ. (สวทน.).

(2558ข). นโยบายส่งเสริมบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมจาก
มหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยของภาครัฐ ไปปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มขีดความสามารถ
การแข่งขันในภาคเอกชน. กรุงเทพฯ: เป้นไท่ พับลิชชิ่ง.

สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช). (2559). รายงานประจำปี 2558.

ปทุมธานี: สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช).

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2557). การพัฒนาระบบวิจัย
เพื่อความก้าวหน้าอย่างยั่งยืน สัมภาษณ์พิเศษ ศาสตราจารย์ นายแพทย์สุทธิพร จิตต์
มิตรภาพ เลขาธิการคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.). วารสารเศรษฐกิจและสังคม,
มกราคม-มีนาคม 2557.

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.). (2559). บทสรุปผู้บริหาร SME

STATS 2557. วันที่ค้นข้อมูล 7 มีนาคม 2560, จาก

<http://122.155.197.183/sme2015/Report/Summary>

- สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.). (2560). *จำนวนผู้ประกอบการ
จำแนกตามภูมิภาค และขนาดวิสาหกิจ ในปี 2558*. วันที่ค้นข้อมูล 9 เมษายน 2560,
จาก <http://119.63.93.73/sme2015/Report/View/1188>
- Benoît, G. & Joseph, L. (nd.). *Research or Development? A Short History of
Research and Development as Categories*. German: Gegenworte.
- Gayle Tzemach, L. R. (2013). *Banking on Growth: U.S. Support for Small and
Medium Enterprises in Least Developed Countries*. December 9, 2013
POLICY INNOVATION MEMORANDUM NO. 39. COUNCIL on FOREIGN
RELATIONS.
- Godin, B. (2005). *Measurement of Science and Technology: 1920 to the Present*.
London: Routledge.
- Kuhlman, S., & Arnold, E. (2001). *RCN in the Norwegian research and innovation
system*. Retrieved May 15, 2017, from
[http://isi.fraunhofer.de/isi/publ/download/isi01b52/rcnnorway.pdf?pathA
lias=/publ/downloads/isi01b52/rcn-norway.pdf](http://isi.fraunhofer.de/isi/publ/download/isi01b52/rcnnorway.pdf?pathAlias=/publ/downloads/isi01b52/rcn-norway.pdf)
- Meghana, A. Thorsten, B., & Asli, D. K. (2005). *Small and Medium Enterprises
across the Globe*. Retrieved March 12, 2017, from
[http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-
1114437274304/SME_globe.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1114437274304/SME_globe.pdf)
- Nastasia, M., & Mironeasa, C. (2016). *Faculty of Mechanical Engineering,
Mechatronics and Management, Stefan Cel Mare University of Suceava*.
Retrieved March 2, 2017, from
<https://journals.indexcopernicus.com/search/article?icid=1218259>
- OECD. (2002). *Dynamising National Innovation Systems*. Paris: OECD.
- Speirs, J., Foxon, T., & Pearson, P. (2008). *Review of Current Innovation Systems
Literature in the context of Eco-Innovation*. Measuring Eco-Innovation.
EU, EU Sixth Framework Programme.

Kuhlmann, S., & Arnold, E. (2001). *RCN in the Norwegian Research and Innovation System*. Reports in the evaluation of the Research Council of Norway. Commissioned by the Norwegian Ministry of Church Affairs, Education and Sciences.

ต้นทุนในการทำธุรกรรมกับอัตราผลตอบแทน ของกองทุนรวม Transaction Cost and Mutual Fund's Rate of Return

ญาณพล แสงสันต์*

Yanapol Sangsunt

* ดร., อาจารย์ประจำภาควิชาบริหารธุรกิจ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

Ph. D., Lecturer Department of Business Administration Faculty of Social Sciences, Srinakharinwirot University

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง ต้นทุนในการทำธุรกรรมกับอัตราผลตอบแทนของกองทุนรวม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายกับอัตราผลตอบแทนของกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพของทุกบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนที่อยู่ระหว่างดำเนินการ จำนวน 155 กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ ในช่วงปี พ.ศ. 2555-2558 โดยสินทรัพย์ภายใต้การจัดการกองทุนที่เติบโตอย่างต่อเนื่องแสดงถึงจำนวนเงินที่อยู่ภายใต้การบริหารจัดการที่เพิ่มขึ้นหรือมีนักลงทุนที่ลงทุนผ่านกองทุนรวมมากขึ้น งานวิจัยนี้ได้เสนอแนวทางการประเมินประสิทธิภาพของบริหารกองทุน โดยพิจารณาค่าใช้จ่ายของกองทุนควบคู่กับอัตราผลตอบแทนที่กองทุนรวมได้รับในแต่ละปี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดเป็นกลยุทธ์สำหรับผู้ออมและผู้ลงทุนที่ประสงค์จะเลือกลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพต่อไปในอนาคต

ผลการศึกษาพบว่า ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานหลักของกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมในการจัดการ ซึ่งมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายต่อ NAV สูงสุด กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพที่มีกลยุทธ์การลงทุนแบบ Active มีค่าใช้จ่ายรวมเฉลี่ยต่อ NAV ร้อยละ 1.36 สูงกว่ากองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพที่มี กลยุทธ์การลงทุนแบบ Passive ซึ่งมีค่าใช้จ่ายรวมเฉลี่ยต่อ NAV อยู่ที่ร้อยละ 1.29 และกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ ที่ทำการลงทุนในต่างประเทศมีค่าใช้จ่ายรวมเฉลี่ยต่อ NAV สูงกว่ากองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ ที่ทำการลงทุนเฉพาะในประเทศ นอกจากนั้น ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการกองทุนรวมของบริษัทหลักทรัพย์จัดการลงทุนมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับอัตราผลตอบแทนของกองทุน ทางสถิติที่ระดับนัยสำคัญ 0.01 เช่นเดียวกับค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการกองทุนรวมของบริษัทหลักทรัพย์จัดการลงทุนที่มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับอัตราส่วน Sharpe

คำสำคัญ : กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ, ค่าใช้จ่าย, อัตราผลตอบแทน

Abstract

The research of transaction cost and mutual fund's rate of return had the objective of studying the relationship between expenses and rate of return of Asset Management Companies' Retirement Mutual Fund, which was operating at the total number of 155 funds, during B.E. 2555-2558. During that period, assets under management had steadily increased; it reflected higher fund under management by asset management companies or investors who invested more in mutual fund. This research proposed way to evaluate mutual fund's efficiency by considering funds' expenses and fund's annualized rate of return in order to determine strategy for savers and investors whom desire to make investment in Retirement Mutual Fund in the future.

The results found that the main operating expense of Retirement Mutual Fund was management fee; it had the highest proportion of expense to NAV. Active Retirement Mutual Fund had higher expense per NAV at 1.36 percent, compared to that of Passive Retirement Mutual Fund at 1.29 percent. And, Retirement Mutual Fund that invested abroad had higher total expenses compared to that of Retirement Mutual Fund that invested locally. In addition, mutual fund's expense has a positive relationship with rate of return at 0.01 statistical significant. Also, the relationship between mutual fund expense and sharpe ratio had positive relationship with a statistical significance.

Keywords : Retirement Mutual Fund, Expense, Rate of Return

บทนำ

กองทุนรวมเป็นโครงการที่จัดตั้งและบริหารโดยบริษัทจัดการ เพื่อระดมเงินจากบุคคลทั่วไปนิติบุคคล และสถาบันต่างๆ เพื่อลงทุนในหลักทรัพย์ ภายใต้การควบคุมดูแลจากผู้ดูแลผลประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ นโยบาย และเงื่อนไขที่ได้รับการอนุมัติจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งเป็นอีกรูปแบบของการลงทุนที่นักลงทุนสามารถลงทุนผ่านกองทุนรวม ที่มีมืออาชีพบริหารจัดการเงินลงทุนให้กับนักลงทุน แทนที่นักลงทุนจะต้องตัดสินใจและบริหารจัดการเงินลงทุนด้วยตนเอง

ทั้งนี้ สินทรัพย์ภายใต้การจัดการกองทุนได้เติบโตอย่างต่อเนื่องทุกปี โดยมูลค่าทรัพย์สินสุทธิ ณ สิ้นปี 2560 เท่ากับ 5,034,260 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากสิ้นปี 2555 ที่มีมูลค่าทรัพย์สินสุทธิ เท่ากับ 2,614,403 ล้านบาท (สมาคมบริษัทจัดการลงทุน, 2561ก) ซึ่งข้อมูลดังกล่าวบ่งชี้ให้เห็นถึงเงินที่ถูกบริหารจัดการโดยบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนที่ได้เพิ่มขึ้น และเนื่องจากสังคมไทยได้เข้าสู่สังคมสูงอายุโดยประเทศไทยมีประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป จำนวน 9,934,309 คน ณ สิ้นปี 2559 หรือคิดเป็นร้อยละ 15.07 ของประชากรทั้งหมด (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2560) ดังนั้น กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพถือเป็นกลไกหนึ่งในการสร้างหลักประกันด้านรายได้และส่งเสริมการออมเพื่อรองรับการเกษียณอายุในอนาคต ซึ่งการลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพมีมูลค่าทรัพย์สินของกองทุนเพื่อการเลี้ยงชีพ ณ สิ้นปี 2560 เท่ากับ 251,444 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากสิ้นปี 2555 ที่มีมูลค่าทรัพย์สินสุทธิ เท่ากับ 123,147 ล้านบาท (สมาคมบริษัทจัดการลงทุน, 2561ข) จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงต้องการประเมินประสิทธิภาพของบริหารกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพโดยพิจารณาต้นทุนในการธุรกรรมของกองทุนรวมกับอัตราผลตอบแทนที่กองทุนรวมได้รับในแต่ละปีเพื่อกำหนดเป็นกลยุทธ์สำหรับผู้ออมและผู้ลงทุนที่ประสงค์จะลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพประเภทต่างๆ ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาต้นทุนในการทำธุรกรรม กรณีที่ผู้ออมหรือผู้ลงทุนซื้อกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ
2. เพื่อติดตามผลการดำเนินงานในการบริหารจัดการกองทุนของบริษัทหลักทรัพย์จัดการลงทุน
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการกำหนดกลยุทธ์การลงทุนในกองทุนรวมได้อย่างเหมาะสมสำหรับผู้ออมหรือผู้ลงทุน

สำหรับขอบเขตการศึกษาของการวิจัยในครั้งนี้ จะมุ่งติดตามผลการดำเนินงานในการบริหารจัดการกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพของบริษัทหลักทรัพย์จัดการลงทุนในปี 2555 - 2558 และประเมินค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพของบริษัทหลักทรัพย์จัดการลงทุนในปี 2555 - 2558 นอกจากนั้น งานวิจัยนี้จะประเมินประสิทธิภาพของกองทุนพร้อมกำหนดกลยุทธ์การลงทุนให้เหมาะสมสำหรับนักลงทุนแต่ละประเภท โดยกลุ่มเป้าหมายสำหรับการวิจัยครั้งนี้ คือ กองทุนรวมเปิดที่จดทะเบียนและมีสถานะดำเนินการในช่วงปี 2555 - 2558

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

กองทุนรวมเป็นโครงการที่จัดตั้งและบริหารโดยบริษัทจัดการ เพื่อระดมเงินจากบุคคลทั่วไป นิติบุคคล และสถาบันต่างๆ เพื่อลงทุนในหลักทรัพย์ ภายใต้การควบคุมดูแลจากผู้ดูแลผลประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ นโยบาย และเงื่อนไขที่ได้รับการอนุมัติจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

ในประเทศไทยโครงสร้างของกองทุนรวมมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

1. บริษัทจัดการ มีหน้าที่จัดการลงทุนให้เป็นไปตามนโยบายการลงทุนและวัตถุประสงค์ตามโครงการลงทุนที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงาน ก.ล.ต.
2. ผู้ดูแลผลประโยชน์ คือ สถาบันการเงินที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนและรักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหน่วยลงทุน

3. ตัวแทนสนับสนุนการขายหน่วยลงทุน เป็นบุคคลที่สามารถให้คำแนะนำในการลงทุนในหน่วยลงทุนของกองทุนรวม
4. นายทะเบียนหน่วยลงทุน เป็นสถาบันการเงินที่ต้องดูแลทะเบียนรายชื่อผู้ถือหน่วยลงทุนรวมถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ถือหน่วยลงทุน
5. ผู้สอบบัญชีรับอนุญาต ต้องตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของกองทุนรวม ตรวจสอบและให้ความเห็นชอบงบการเงินของกองทุนให้เป็นไปตามมาตรฐานบัญชีที่กำหนด
6. สมาคมบริษัทจัดการลงทุน ทำหน้าที่ดูแลสมาชิกให้มีมาตรฐานแนวทางปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน
7. สำนักงานกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์

การจำแนกตามโครงสร้าง

การแบ่งตามโครงสร้างของกองทุนรวมจำแนกได้เป็น กองทุนเปิด และกองทุนปิด

(1) กองทุนเปิด (Open-end) ลักษณะของกองทุนรวมประเภทนี้ผู้ลงทุนสามารถซื้อหรือขายหน่วยลงทุนได้ที่บริษัทจัดการทุกวัน ในราคารวมค่าสินทรัพย์สุทธิต่อหน่วยที่บริษัทจัดการจะประกาศในวันนั้นๆ กองทุนประเภทนี้จะมีความคล่องตัวสูง ผู้ลงทุนสามารถซื้อหรือขายหน่วยลงทุนได้ตลอดเวลา

(2) กองทุนปิด (Close-end) ลักษณะกองทุนประเภทนี้ บริษัทจัดการจะไม่รับซื้อคืนหน่วยลงทุนจนกว่าจะครบกำหนดอายุโครงการ บริษัทจัดการจะนำเงินที่ได้รับจากการขายไปลงทุนในหลักทรัพย์ต่างๆ ซึ่งอายุโครงการอาจจะมีอายุ 5-10 ปี ผู้ถือหน่วยจะต้องถือหน่วยลงทุนไว้ตลอดอายุโครงการ แต่เพื่อแก้ไขปัญหาสภาพคล่อง บริษัทจัดการจะนำหน่วยลงทุนไปจดทะเบียนเป็นหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ดังนั้น ผู้ถือหน่วยลงทุนสามารถที่จะขายหน่วยลงทุนในตลาดรองได้

การจำแนกตามวัตถุประสงค์การลงทุน

การยื่นคำขอจัดตั้งกองทุนรวมสามารถจัดตั้งกองทุนรวมสำหรับกองทุนรวมเพื่อผู้ลงทุนทั่วไป (Retail fund) และกองทุนรวมเพื่อผู้ลงทุนประเภทสถาบัน (Non-retail fund) ซึ่งเป็นกองทุนรวมที่มีผู้ถือหน่วยลงทุนทั้งหมดเป็นผู้ลงทุนประเภทสถาบันสามารถจำแนกกองทุนรวมประเภทได้ดังต่อไปนี้

(1) กองทุนรวมทั่วไป อันได้แก่

(1.1) กองทุนรวมตราสารแห่งทุน (Equity fund) กองทุนรวมที่มีนโยบายการลงทุนในหรือมีไว้ซึ่งตราสารแห่งทุน โดยเฉลี่ยในรอบปีบัญชีไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบห้าของมูลค่าทรัพย์สินสุทธิของกองทุนรวม

(1.2) กองทุนรวมตราสารแห่งหนี้ (Fixed income fund) กองทุนรวมที่มีนโยบายการลงทุนในหรือมีไว้ซึ่งเงินฝาก ตราสารแห่งหนี้ หรือหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่น หรือการหาดอกผลโดยวิธีอื่นตามที่สำนักงานกำหนดตามประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการจัดตั้งและจัดการกองทุน

(1.3) กองทุนรวมผสม (Mixed fund) กองทุนรวมที่มีนโยบายการลงทุนในหรือมีไว้ซึ่งหลักทรัพย์และทรัพย์สินตลอดจนการหาดอกผลโดยวิธีอื่น โดยสัดส่วนการลงทุนตามนโยบายดังกล่าวขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของบริษัทจัดการกองทุนรวมตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ในแต่ละขณะ หรือกำหนดสัดส่วนการลงทุนในตราสารแห่งทุนในขณะใดขณะหนึ่งไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบห้าของมูลค่าทรัพย์สินสุทธิของกองทุนรวม

(2) กองทุนรวมพิเศษ อันได้แก่

(2.1) กองทุนรวมหน่วยลงทุน (Fund of funds) ซึ่งหมายถึง กองทุนรวมที่มีนโยบายการลงทุนในหรือมีไว้ซึ่งหน่วยลงทุน และใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหน่วยลงทุนของกองทุนรวมโดยเฉลี่ยในรอบปีบัญชีไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบห้าของมูลค่าทรัพย์สินสุทธิของกองทุนรวม

(2.2) กองทุนรวมตลาดเงิน (Money market fund) ซึ่งหมายถึง กองทุนรวมที่มีนโยบายการลงทุนในหรือมีไว้ซึ่งเงินฝาก ตราสารแห่งหนี้ หรือหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่น หรือการหาผลตอบแทนโดยวิธีอื่น ตามที่สำนักงานกำหนดตามประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการจัดตั้งและจัดการกองทุน ซึ่งมีกำหนดชำระคืนเมื่อทวงถามหรือจะครบกำหนดชำระคืนหรือมีอายุสัญญาไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ลงทุนในทรัพย์สินหรือเข้าทำสัญญาเหล่านั้น

(2.3) กองทุนรวมมีประกัน (Guaranteed fund) ซึ่งหมายถึง กองทุนรวมที่บริษัทจัดการกองทุนรวมจัดให้มีบุคคลอื่นประกันว่าหากผู้ถือหน่วยลงทุนได้ถือหน่วยลงทุนจนครบตามระยะเวลาที่กำหนด ผู้ถือหน่วยลงทุนจะได้รับชำระเงินลงทุน หรือเงินลงทุนและผลตอบแทน จากการไถ่ถอนหรือการขายคืนหน่วยลงทุน แล้วแต่กรณี ตามจำนวนเงินที่ประกันไว้

(2.4) กองทุนรวมคุ้มครองเงินต้น (Capital protected fund) ซึ่งหมายถึง กองทุนรวมที่บริษัทจัดการกองทุนรวมวางแผนการลงทุนเพื่อให้ความคุ้มครองเงินลงทุนของผู้ถือหน่วยลงทุน ทั้งนี้ ตามที่ระบุไว้ในโครงการจัดการกองทุนรวม

(2.5) กองทุนรวมที่มีการกระจายการลงทุนน้อยกว่าเกณฑ์มาตรฐาน (Specific fund) ซึ่งหมายถึง กองทุนรวมที่มีนโยบายในการกระจายการลงทุนน้อยกว่ามาตรฐานการกระจายการลงทุนสำหรับกองทุนรวมทั่วไป

(2.6) กองทุนรวมดัชนี (Index fund) ซึ่งหมายถึง กองทุนรวมที่มีนโยบายสร้างผลตอบแทนให้แก่ผู้ถือหน่วยลงทุนตามการเคลื่อนไหวของดัชนีราคาหลักทรัพย์ที่ระบุไว้ในโครงการจัดการกองทุนรวม

(2.7) กองทุนรวมที่ลงทุนในต่างประเทศ (Foreign investment fund) ซึ่งหมายถึง กองทุนรวมที่มีนโยบายเพื่อนำเงินที่ได้จากการจำหน่ายหน่วยลงทุนในประเทศไปลงทุนในต่างประเทศ

(2.8) กองทุนรวมเพื่อแก้ไขปัญหาการดำรงเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ ซึ่งหมายถึง กองทุนรวมที่มีนโยบายการลงทุนเพื่อแก้ไขปัญหาการดำรงเงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์

(2.9) กองทุนรวมวายุภักษ์ ซึ่งหมายถึง กองทุนรวมที่จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2546

(2.10) กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ ซึ่งหมายถึง กองทุนรวมที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการออมระยะยาวเพื่อการเลี้ยงชีพของผู้ถือหน่วยลงทุน

(2.11) กองทุนรวมสำหรับผู้ลงทุนในต่างประเทศ ซึ่งหมายถึง กองทุนรวมที่เสนอขายหน่วยลงทุนทั้งหมดแก่บุคคล ซึ่งไม่มีภูมิลำเนาในประเทศไทย

(2.12) กองทุนรวมหุ้นระยะยาว ซึ่งหมายถึง กองทุนรวมตราสารแห่งทุนที่นำเงินที่ได้จากการจำหน่ายหน่วยลงทุนไปลงทุนในหรือมีไว้ซึ่งหุ้นสามัญของบริษัทจดทะเบียนไม่ต่ำกว่าร้อยละหกสิบห้าของมูลค่าทรัพย์สินสุทธิของกองทุนรวม

(2.13) กองทุนรวมอีทีเอฟ (Exchange traded fund) ซึ่งหมายถึง กองทุนรวมเปิดที่โดยทั่วไปบริษัทจัดการกองทุนรวมจะขายและรับซื้อคืนหน่วยลงทุนกับผู้ลงทุนรายใหญ่ และจัดให้มีตลาดรอง (Organized market) สำหรับการซื้อขายหน่วยลงทุนของผู้ลงทุนใดๆ โดยบริษัทได้จัดให้มีผู้ดูแล สภาพคล่อง (Market maker) อย่างน้อยหนึ่งราย

(2.14) กองทุนรวมหมวดอุตสาหกรรม (Sector fund) เป็นกองทุนรวมที่ลงทุนในหมวดอุตสาหกรรมเพียงบางหมวด โดยเฉลี่ยในรอบปีบัญชีไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของมูลค่าทรัพย์สินสุทธิของกองทุนรวม

(2.15) กองทุนรวมทองคำ เป็นกองทุนรวมที่มีวัตถุประสงค์หลักในการสร้างผลตอบแทนจากฐานการลงทุนในทองคำแท่ง

(2.16) กองทุนรวมอสังหาริมทรัพย์ (Property Fund) คือ กองทุนรวมที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อนำเงินที่ได้จากการจำหน่ายหน่วยลงทุนให้แก่ผู้ลงทุนทั่วไป ไปซื้อหรือเช่าอสังหาริมทรัพย์และจัดหาผลประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์

(2.17) กองทุนรวมเพื่อผู้ลงทุนซึ่งเป็นคนต่างด้าว (Thai Trust Fund) คือ กองทุนรวมที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับการลงทุนของผู้ลงทุนต่างด้าวในตลาดหลักทรัพย์ฯ ที่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับอัตราส่วนการถือหุ้นของคนต่างด้าว

(2.18) กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Fund) คือ กองทุนรวมที่ลงทุนในกิจการโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นประโยชน์สาธารณะในวงกว้างของประเทศไทย

แนวคิดการประเมินผลการดำเนินงาน

การติดตามและประเมินผล จึงเป็นกระบวนการวัดระดับความสำเร็จ โดยการประเมินผลสามารถทำการวิเคราะห์ประสิทธิภาพ โดยเทคนิคการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis) และการวิเคราะห์ต้นทุนและประสิทธิผล (Cost Effectiveness) ซึ่งการวิเคราะห์จะทำให้ทราบว่าผลลัพธ์ต่อเนื่อง (Outcomes) ที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพเพียงใด ซึ่งการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis) คือ การวิเคราะห์ที่มุ่งประเมินประสิทธิภาพเชิงเศรษฐกิจ โดยพิจารณาจากความสัมพัทธ์ระหว่างต้นทุนทั้งหมด เปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น การวิเคราะห์ต้นทุนและประสิทธิผล (Cost Effectiveness Analysis) คือ การวิเคราะห์ระดับความสำเร็จของโครงการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เปรียบเทียบกับต้นทุนที่ใช้ไป ดังนั้น การวิเคราะห์ระดับแรกจึงเป็นการเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นกับผลที่กำหนดของโครงการว่ามีความแตกต่างกันเพียงใด ถ้ามีความแตกต่างกันน้อยแสดงว่ามีประสิทธิผลสูง และการวิเคราะห์ระดับที่สองจะพิจารณาเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นกับต้นทุนที่ใช้ไป เพื่อพิจารณาประสิทธิภาพเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนที่เกิดขึ้นจริง

การวิเคราะห์ประสิทธิภาพจึงเป็นเครื่องมือในการกำหนดกรอบความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการนำโครงการไปปฏิบัติ โดยการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost-benefit analysis) เป็นเครื่องมือในการเปรียบเทียบโดยตรงเชิงการเงินระหว่างต้นทุนที่ใช้และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับกิจกรรม ในขณะที่การวิเคราะห์ต้นทุนและประสิทธิผล (Cost effectiveness analysis) จะเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์เปรียบเทียบเชิงการเงินระหว่างต้นทุนกับระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ของกิจกรรมโดยการประเมินประสิทธิผลกองทุนสามารถนำเทคนิคการวัดผลการดำเนินงานพัฒนามาจากทฤษฎีกลุ่มหลักทรัพย์

สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางการประเมินผลการดำเนินงาน ได้แก่ การวัดผลการดำเนินงานโดยใช้อัตราส่วนเปรียบเทียบ (Relative return ratio measures of return) โดยจะพิจารณาผลตอบแทนที่มากกว่าการลงทุนในทรัพย์สินที่ไม่มีความเสี่ยงต่อค่าของความเสียหายหนึ่งหน่วย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Chalmers, Edelen และ Kadlec (1999) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายของกองทุนรวม และผลการดำเนินงานของกองทุน โดยทีมผู้วิจัยได้ทำการประมาณการต้นทุนการซื้อขาย (Trading cost) รายปี จากตัวอย่างกองทุนรวมที่เน้นการลงทุนในหุ้นจำนวนหนึ่ง ซึ่งทีมผู้วิจัยพบว่า ค่าใช้จ่ายดังกล่าว มีปริมาณสูงเท่ากับร้อยละ 0.78 ของมูลค่าทรัพย์สินของกองทุน ซึ่ง Trading cost จะแปรผกผันกับผลกำไรของกองทุน และทีมผู้วิจัยไม่ค้นพบหลักฐานที่แน่ชัดว่า Trading cost จะลดลง หากกองทุนมีผลกำไรมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ทีมผู้วิจัยค้นพบว่า Trading cost มีความสัมพันธ์กับผลกำไรของกองทุนมากกว่ารอบการซื้อขาย (Turnover) ของกองทุน นอกเหนือจากนี้ Trading cost ยังมีความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ในการลงทุนของกองทุนอีกด้วย

Karceski, Livingston และ O'Neal (2002) ทำการศึกษา Trading cost ของกองทุนรวมที่เน้นการลงทุนในหุ้น โดยทำการคำนวณค่านายหน้าทีกองทุนจ่ายจริง ในปี 2002 รวมกับ Trading cost อื่นๆ พบว่า กองทุนรวมแต่ละกองทุนต้องแบกรับ Trading cost ที่ค่อนข้างสูง โดยเฉลี่ยกองทุนรวมแต่ละกองทุนจะมี ต้นทุนการซื้อขายทางตรง (Explicit trading cost) ประมาณร้อยละ 0.38 และต้นทุนการซื้อขายทางอ้อม (Implicit trading cost) ประมาณร้อยละ 0.58 หากประมาณการตามขนาดของกองทุนรวม จะพบว่า Trading cost สำหรับกองทุนรวมขนาดเล็กจะสูงกว่า Trading cost ของกองทุนรวมขนาดใหญ่ โดยร้อยละ 46 ของกองทุนรวมขนาดเล็กจะมี Trading cost ที่สูงกว่าค่าธรรมเนียมรายปีที่ได้รับจากนักลงทุน โดยนักลงทุนส่วนใหญ่ไม่ได้รับรู้ถึงความสำคัญของต้นทุนนี้ และหากกองทุนรวมทำการเปิดเผย Trading cost นี้ ให้นักลงทุนรับทราบ อาจช่วยให้นักลงทุนสามารถตัดสินใจเลือกลงทุนในกองทุนรวมได้ดียิ่งขึ้น

Ferreira, Miguel และ Ramos (2007) พบว่า กองทุนรวมที่มีสินทรัพย์ภายใต้การจัดการขนาดใหญ่จะมีอัตราผลตอบแทนสูงกว่า และรับรู้การประหยัดต่อขนาดมากกว่ากองทุนรวมที่มีสินทรัพย์ภายใต้การจัดการขนาดเล็ก ผลการดำเนินงานของกองทุนที่เก็บค่าธรรมเนียมสูงก็จะให้อัตราผลตอบแทนที่สูงด้วย ทั้งนี้ Edelen และ Kadlec (2007) ศึกษาว่า Trading cost มีส่วนอย่างไรต่อการไม่ประหยัดต่อขนาด (Diseconomies of scale) ของกองทุนรวม โดยทำ

การประมาณการ Trading cost รายปี จากตัวอย่างกองทุนรวมที่เน้นการลงทุนในหุ้นจำนวนหนึ่ง โดยทีมผู้วิจัยพบว่า Trading cost แปรผันโดยตรงกับขนาดของกองทุนรวมและ Trading cost นี้จะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วหากกองทุนรวมมีขนาดใหญ่ขึ้น กล่าวโดยสรุปคือ Trading cost เป็นสาเหตุหลักของการเกิด Diseconomies of scale ของกองทุนรวม

Cuthbertson, Nitzsche และ O’Sullivan (2010) ได้ทำการศึกษาผลการดำเนินงานของกองทุนรวมในประเทศสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร โดยพบว่าปัจจัยหลักที่มีผลต่อผลการดำเนินงานของกองทุนรวมในสองประเทศนี้ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการซื้อ (Load fees) และ turnover โดยกองทุนรวมที่มีผลประกอบการที่โดดเด่น คือ กองทุนรวมที่มีการปรับกลุ่มหลักทรัพย์ที่ลงทุนอย่างสม่ำเสมอและมีโปรแกรมคัดกรองการลงทุนที่ทันสมัย อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุนรวม มีส่วนอย่างมากต่อผลตอบแทนที่นักลงทุนจะได้รับจากการลงทุนในกองทุนรวม ทั้งที่ลงทุนในตราสารทุน และตราสารหนี้ โดยนักลงทุนควรเลือกลงทุนในกองทุนรวมที่มีต้นทุนในการดำเนินงานต่ำ

วิธีการวิจัย

ในการดำเนินการวิจัยครั้งนี้ ใช้การศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) โดยศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายดำเนินงานหลักของกองทุนรวม และผลการดำเนินงานของกองทุนรวม ซึ่งมุ่งศึกษากองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) ที่เป็นกองทุนรวมทั่วไปในประเทศไทยของทุกบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนที่อยู่ระหว่างดำเนินการ จำนวน 155 กองทุน โดยทำการจัดเก็บข้อมูลจากระบบเผยแพร่ข้อมูลหนังสือชี้ชวนและรายงานกองทุนรวม (MRAP) ของสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. (สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, 2559, ออนไลน์) ซึ่งข้อมูลที่ทำให้การจัดเก็บประกอบด้วย นโยบายการลงทุนของกองทุนรวมฯ กลยุทธ์การลงทุนของกองทุนรวมฯ ประเทศที่ทำการลงทุน มูลค่าทรัพย์สินสุทธิต่อหน่วยลงทุน (NAV) ตั้งแต่ปี 2555 - 2558 อัตราผลตอบแทนของกองทุนฯ ตั้งแต่ปี 2555 - 2558 และข้อมูลค่าใช้จ่ายดำเนินงานหลักของกองทุนรวมฯ ตั้งแต่ปี 2555 - 2558

ทั้งนี้ มีกองทุนรวมฯ จำนวน 17 กองทุน ที่จดทะเบียนจัดตั้งระหว่างเดือนสิงหาคม 2558 - เดือนตุลาคม 2559 ที่ยังไม่มีข้อมูลผลการดำเนินงานในปี 2558 และไม่ถูกรวมในการศึกษาครั้งนี้ ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จะทำการสรุปผลจากกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) จำนวน 138 กองทุน โดยสมมติฐานการวิจัย คือ 1. ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการกองทุนรวมของบริษัทหลักทรัพย์จัดการลงทุนมีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนของกองทุน

2. ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการกองทุนรวมของบริษัทหลักทรัพย์จัดการลงทุนมีความสัมพันธ์กับอัตราส่วน Sharpe

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูล เชิงปริมาณ โดยใช้วิธีการทางสถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และสถิติเชิงอนุมานเพื่อทดสอบสมมติฐาน ได้แก่ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ การทดสอบค่าเฉลี่ยประชากร 2 กลุ่ม และการวิเคราะห์ความแปรปรวน one-factor ANOVA

ผลการวิจัย

จากการศึกษาต้นทุนในการทำธุรกรรมกับอัตราผลตอบแทนของกองทุนรวมสรุปผลการวิจัย ดังนี้

1. จำนวนกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) ที่เป็นกองทุนรวมทั่วไปในประเทศไทยของทุกบริษัทจัดการกองทุนรวมที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้มีจำนวน 138 กองทุน พบว่าค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานหลักของกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ คือ ค่าธรรมเนียมในการจัดการ ซึ่งมีสัดส่วนต่อ NAV สูงสุดสำหรับกองทุนรวมทุกประเภท ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายในการโฆษณา มีสัดส่วนต่อ NAV ต่ำที่สุดในทุกประเภทกองทุนรวม หากพิจารณากองทุนรวมฯ ตามนโยบายการลงทุน จะเห็นว่า กองทุนรวมฯ ที่ลงทุนในหมวดอุตสาหกรรม มีค่าใช้จ่ายรวมเฉลี่ยต่อ NAV สูงสุดคือ ร้อยละ 1.82 โดยกองทุนรวมฯ ที่มีค่าใช้จ่ายรวมเฉลี่ยต่อ NAV ต่ำสุดคือ กองทุนรวมฯ ที่มีนโยบายการลงทุนในตลาดเงินที่ลงทุนเฉพาะในประเทศ ที่ร้อยละ 0.58 ดังแสดงข้อมูลในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 : สรุปค่าเฉลี่ยของค่าใช้จ่ายดำเนินงานหลักของกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ
ต่อมูลค่าทรัพย์สินสุทธิ (NAV) (%) ระหว่างปี 2555 - 2558 จำแนกตามนโยบายการลงทุน

นโยบายการลงทุน	ค่าธรรมเนียม การจัดการ เฉลี่ย	ค่าธรรมเนียม ผู้ดูแล ผลประโยชน์ เฉลี่ย	ค่าธรรมเนียม นายทะเบียน เฉลี่ย	ค่าใช้จ่ายใน การโฆษณา เฉลี่ย	ค่าใช้จ่าย รวมเฉลี่ย
ตราสารทุน	1.28%	0.03%	0.11%	0.02%	1.57%
ตราสารหนี้	0.61%	0.04%	0.10%	0.01%	0.84%
ตลาดเงินที่ลงทุนเฉพาะ ในประเทศ	0.41%	0.03%	0.10%	0.01%	0.58%
ตลาดเงินที่ลงทุนใน ต่างประเทศบางส่วน	0.43%	0.03%	0.09%	0.00%	0.61%
ทรัพย์สินทางเลือก	0.95%	0.04%	0.09%	0.02%	1.23%
ผสม	1.28%	0.03%	0.10%	0.01%	1.59%
พันธบัตรรัฐบาล	0.66%	0.03%	0.09%	0.01%	0.93%
หมวดอุตสาหกรรม	1.33%	0.03%	0.18%	0.03%	1.82%
หมวดอุตสาหกรรม อสังหาริมทรัพย์	0.41%	0.02%	0.11%	0.00%	0.83%
เฉลี่ยรวม	1.04%	0.03%	0.11%	0.02%	1.33%

กองทุนรวมฯ ที่มีกลยุทธ์การลงทุนแบบ Active และ Passive มีค่าธรรมเนียมการจัดการเฉลี่ย เมื่อคิดเป็นสัดส่วนต่อ NAV สูงสุดคือ ร้อยละ 1.08 และ 0.99 ตามลำดับ โดยกองทุนรวมฯ ที่มีกลยุทธ์การลงทุนแบบ Active จะมีค่าใช้จ่ายรวมเฉลี่ยต่อ NAV ร้อยละ 1.36 ซึ่งสูงกว่ากองทุนรวมฯ ที่มีกลยุทธ์การลงทุนแบบ Passive ซึ่งมีค่าใช้จ่ายรวมเฉลี่ยต่อ NAV อยู่ที่ร้อยละ 1.29 กองทุนรวมฯ ที่ทำการลงทุนเฉพาะในต่างประเทศ ลงทุนเฉพาะในประเทศ

หรือลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ จะมีค่าธรรมเนียมการจัดการเฉลี่ยเมื่อคิดเป็นสัดส่วนต่อ NAV สูงสุดคือ ร้อยละ 1.07 ร้อยละ 1.04 และร้อยละ 1.00 ตามลำดับ

โดยกองทุนรวมฯ ที่ทำการลงทุนในต่างประเทศจะมีค่าใช้จ่ายรวมเฉลี่ยต่อ NAV สูงสุดคือ ร้อยละ 1.47 ซึ่งสูงกว่ากองทุนรวมฯ ที่ทำการลงทุนในประเทศ หรือในประเทศ/ ต่างประเทศ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายรวมเฉลี่ยต่อ NAV อยู่ที่ร้อยละ 1.26 และ 1.29 ตามลำดับ

2. กองทุนรวมฯ ที่มีนโยบายการลงทุนในตราสารทุนมีอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยในระหว่างปี 2555 - 2558 สูงสุดคือ ร้อยละ 6.39 ในขณะที่กองทุนรวมฯ ที่ลงทุนในทรัพย์สินทางเลือก ซึ่งส่วนใหญ่เน้นการลงทุนในทองคำ มีอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยในระหว่างปี 2555 - 2558 ต่ำที่สุดคือ ร้อยละ -7.28 ตามแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 : สรุปอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยของกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ ระหว่างปี 2555 - 2558 จำแนกตามนโยบายการลงทุน

หน่วย: %

นโยบายการลงทุน	อัตราผลตอบแทน
ตราสารทุน	6.39
ตราสารหนี้	2.74
ตลาดเงินที่ลงทุนเฉพาะในประเทศ	1.86
ตลาดเงินที่ลงทุนในต่างประเทศบางส่วน	1.97
ทรัพย์สินทางเลือก	(7.28)
ผสม	5.65
พันธบัตรรัฐบาล	2.44
หมวดอุตสาหกรรม	0.06
หมวดอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์	3.63
เฉลี่ยรวม	3.55

นอกจากนี้กองทุนรวมฯ ที่มีกลยุทธ์การลงทุนแบบ Active มีอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยในระหว่างปี 2555 - 2558 ที่ร้อยละ 5.55 สูงกว่ากองทุนรวมฯ ที่มีกลยุทธ์การลงทุนแบบ Passive มีอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยในระหว่าง ปี 2555 - 2558 อยู่ที่ร้อยละ 1.1 และกองทุนรวมฯ ที่ทำการลงทุนในประเทศมีอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยในระหว่างปี 2555 - 2558 สูงสุดคือ ร้อยละ 5.69 ในขณะที่กองทุนรวมฯ ที่ลงทุนในต่างประเทศ มีอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยในระหว่างปี 2555 - 2558 ต่ำที่สุดคือ ร้อยละ -0.45

1. จากตารางที่ 3 กองทุนรวมฯ ที่มีนโยบายการลงทุนในหมวดอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์มีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานสูงสุด เนื่องจากผลตอบแทนจากการลงทุนอ้างอิงกับอสังหาริมทรัพย์เพียงไม่กี่แห่ง โดยกองทุนรวมฯ ที่มีนโยบายการลงทุนในตราสารทุนมีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานสูงสุดในลำดับสอง เนื่องจากผลกระทบจากความผันผวนจากดัชนีตลาดหลักทรัพย์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้ กองทุนรวมฯ ที่มีนโยบายการลงทุนในตลาดเงินที่ลงทุนเฉพาะในประเทศมีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานต่ำที่สุด

ตารางที่ 3 : สรุปส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) เฉลี่ยของกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ สำหรับผลการดำเนินงานระหว่างปี 2555 - 2558 จำแนกตามนโยบายการลงทุน

หน่วย: %

นโยบายการลงทุน	Standard Deviation
ตราสารทุน	11.53
ตราสารหนี้	1.09
ตลาดเงินที่ลงทุนเฉพาะในประเทศ	0.42
ตลาดเงินที่ลงทุนในต่างประเทศบางส่วน	0.44
ทรัพย์สินทางเลือก	9.10
ผสม	10.27
พันธบัตรรัฐบาล	0.59
หมวดอุตสาหกรรม	5.32
หมวดอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์	12.36
เฉลี่ยรวม	7.72

กองทุนรวมฯ ที่มีกลยุทธ์การลงทุนแบบ Active มีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานสูงกว่ากองทุนรวมฯ ที่มีกลยุทธ์การลงทุนแบบ Passive เนื่องจากกองทุนรวมฯ ที่มีกลยุทธ์แบบ Active ต้องทำการบริหารกลุ่มหลักทรัพย์ให้ได้อัตราผลตอบแทนตามเป้าหมายที่กำหนด ถึงแม้ว่าจะต้องแบกรับความเสี่ยงที่มากขึ้นก็ตาม และกองทุนรวมฯ ที่ลงทุนในประเทศมีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานหรือมีความเสี่ยงสูงที่สุด เนื่องจากทำการลงทุนในสินทรัพย์เสี่ยงประเภทต่างๆ ที่กระจุกตัวอยู่ในประเทศ ขณะที่กองทุนรวมฯ ที่ลงทุนในต่างประเทศมีความเสี่ยงต่ำกว่า เนื่องจากมีการกระจายการลงทุนเพื่อลดความเสี่ยงที่ดีกว่า

4. อัตราส่วน Sharpe ratio หรืออัตราส่วนที่คำนวณจากผลต่างระหว่างอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยของกองทุนรวมฯ กับอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนในสินทรัพย์ที่ไม่มีความเสี่ยง (Risk free rate = 3%)หารด้วยค่าความผันผวนจากการดำเนินงาน (Standard Deviation) ซึ่งแสดงถึงผลตอบแทนส่วนเพิ่มที่กองทุนรวมฯ คาดหวังว่าจะได้รับจากการลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยง

โดยจากข้อมูลในตารางที่ 4 พบว่า กองทุนรวมฯ ที่มีนโยบายการลงทุนในหมวดอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์มีอัตราส่วน Sharpe ratio สูงที่สุดคือ 0.05 เท่า ในขณะที่กองทุนรวมฯ ที่มีนโยบายการลงทุนในตลาดเงินที่ลงทุนเฉพาะในประเทศ มีอัตราส่วน Sharpe ratio ต่ำที่สุดคือ -3.32 เท่า

ตารางที่ 4 : สรุป Sharpe ratio เฉลี่ยของกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ สำหรับผลการดำเนินงานระหว่างปี 2555 - 2558 จำแนกตามนโยบายการลงทุน

หน่วย: เท่า

นโยบายการลงทุน	Sharp ratio
ตราสารทุน	(0.03)
ตราสารหนี้	(0.53)
ตลาดเงินที่ลงทุนเฉพาะในประเทศ	(3.32)
ตลาดเงินที่ลงทุนในต่างประเทศบางส่วน	(2.36)
ทรัพย์สินทางเลือก	(1.04)
ผสม	0.03
พันธบัตรรัฐบาล	(1.15)
หมวดอุตสาหกรรม	(1.68)
หมวดอุตสาหกรรมอสังหาริมทรัพย์	0.05
เฉลี่ยรวม	(0.53)

กองทุนรวมฯ ที่มีกลยุทธ์การลงทุนแบบ Active มีอัตราส่วน Sharpe ratio ที่ -0.42 เท่า สูงกว่ากองทุนรวมฯ ที่มีกลยุทธ์การลงทุนแบบ Passive ที่มีอัตราส่วน Sharpe ratio -0.69 เท่า กองทุนรวมฯ ที่ทำการลงทุนในประเทศ มีอัตราส่วน Sharpe ratio ที่ -0.34 เท่า สูงกว่ากองทุนรวมฯ ที่ทำการลงทุนในประเทศไทย/ ต่างประเทศ และลงทุนเฉพาะในต่างประเทศ ที่มีอัตราส่วน Sharpe ratio ที่ -0.76 เท่า และ -0.83 เท่า ตามลำดับ

5. ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการกองทุนรวมของบริษัทหลักทรัพย์จัดการลงทุน มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับอัตราผลตอบแทนของกองทุน ทางสถิติที่ระดับนัยสำคัญ 0.01 เช่นเดียวกับค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการกองทุนรวมของบริษัทหลักทรัพย์จัดการลงทุนที่มีความสัมพันธ์กับอัตราส่วน Sharpe ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานข้อที่ 1 และข้อที่ 2 ตามลำดับ

ตารางที่ 5 สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างต้นทุน อัตราผลตอบแทนและอัตราส่วน Sharpe

	ค่าใช้จ่ายรวม	อัตราผลตอบแทน	อัตราส่วน Sharpe
ค่าใช้จ่ายรวม	1		
อัตราผลตอบแทน	.226**	1	
อัตราส่วน Sharpe	.188*	.400**	1

หมายเหตุ ** มีนัยสำคัญที่ 0.01

* มีนัยสำคัญที่ 0.05

ซึ่งหากพิจารณาเพิ่มเติมถึงอิทธิพลของกลยุทธ์การลงทุน (กลยุทธ์เชิงรุก และกลยุทธ์เชิงรับ) ที่มีต่อค่าใช้จ่ายรวม และการเลือกลงทุนในต่างประเทศที่มีต่อค่าใช้จ่ายรวม พบว่า ทั้งกลยุทธ์การลงทุนและการเลือกลงทุนในต่างประเทศไม่มีอิทธิพลต่อค่าใช้จ่ายรวมอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่ทั้งนี้นโยบาย การลงทุนที่แตกต่างกันจะมีค่าใช้จ่ายรวมที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ .05

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

จากการวิจัยเรื่องต้นทุนในการทำธุรกรรมกับอัตราผลตอบแทนของกองทุนรวม อภิปรายผลการวิจัยได้ดังนี้

1. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานหลักของกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ คือ ค่าธรรมเนียมในการจัดการ ซึ่งมีสัดส่วนต่อ NAV สูงสุด กองทุนรวมฯ ที่มีกลยุทธ์การลงทุนแบบ Active มีค่าธรรมเนียมการจัดการเฉลี่ย เมื่อคิดเป็นสัดส่วนต่อ NAV สูงกว่ากองทุนรวมฯ ที่มีกลยุทธ์การลงทุนแบบ Passive และกองทุนรวมฯ ที่ลงทุนในต่างประเทศ มีค่าธรรมเนียมการจัดการเฉลี่ยเมื่อคิดเป็นสัดส่วนต่อ NAV สูงกว่ากองทุนรวมฯ ที่ลงทุนในประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Na Lumphun and Wongsurawat (2012) ซึ่งระบุว่าค่าใช้จ่ายของกองทุนรวมที่ลงทุนในต่างประเทศจะมีค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูง

2. กองทุนรวมฯ ที่มีกลยุทธ์การลงทุนแบบ Active มีอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยในระหว่างปี 2555 -2558 สูงกว่ากองทุนรวมฯ ที่มีกลยุทธ์การลงทุนแบบ Passive โดยกองทุนรวมฯ ที่มีนโยบายการลงทุนในตราสารทุนมีอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยสูงสุด ในขณะที่กองทุนรวมฯ ที่ลงทุนในทรัพย์สินทางเลือกซึ่งส่วนใหญ่เน้นการลงทุนในทองคำ มีอัตราผลตอบแทนเฉลี่ยในระหว่างปี 2555 - 2558 ต่ำที่สุด ทั้งนี้กองทุนรวมฯ ที่มีกลยุทธ์การลงทุนแบบ Active มีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานสูงกว่ากองทุนรวมฯ ที่มีกลยุทธ์การลงทุนแบบ Passive เนื่องจากกองทุนรวมฯ ที่มีกลยุทธ์แบบ Active ต้องทำการบริหารพอร์ตการลงทุนโดยการจัดสรรสินทรัพย์และวิเคราะห์สินทรัพย์หรือหลักทรัพย์ให้เหมาะสมกับสถานการณ์และจังหวะเวลา จึงทำให้เกิดข้อผิดพลาดที่สูงกว่า (Reilley and Norton, 2006)

3. ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการกองทุนรวมของบริษัทหลักทรัพย์จัดการลงทุนมีความสัมพันธ์กับอัตราผลตอบแทนของกองทุน และอัตราส่วน Sharpe นอกจากนี้การกำหนดนโยบายการลงทุนที่แตกต่างกันจะมีค่าใช้จ่ายรวมที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ .05 ดังนั้น การจัดการกลุ่มหลักทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องพิจารณาถึงต้นทุนและต้องพยายามที่จะพิจารณาเลือกลงทุนในกองทุนรวมฯ ที่ให้อัตราผลตอบแทนที่สูงกว่าค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ นักลงทุนที่เลือกลงทุนในกองทุนรวมฯ ที่มีต้นทุนที่สูงจะต้องยอมรับความเสี่ยงที่เพิ่มขึ้นด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้

กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพที่ใช้กลยุทธ์เชิงรุกจะมีอัตราผลตอบแทนที่คาดหวังสูงกว่ากองทุนรวมๆ ที่มีกลยุทธ์การลงทุนแบบ Passive และกองทุนรวมๆ ที่มีกลยุทธ์การลงทุนแบบ Active มีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานสูงกว่ากองทุนรวมๆ ที่มีกลยุทธ์การลงทุนแบบ Passive ดังนั้นกลุ่มนักลงทุนที่เหมาะสมกับการลงทุนในกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพที่ใช้กลยุทธ์เชิงรุก คือ นักลงทุนกลุ่มที่ต้องยอมรับความเสี่ยงได้สูง สามารถยอมรับการขาดทุนเงินต้นได้

สำหรับนโยบายการลงทุนที่แตกต่างกันมีผลต่อค่าใช้จ่ายรวมที่แตกต่างกัน ดังนั้นนักลงทุนจึงควรพิจารณานโยบายการลงทุนควบคู่ไปกับอัตราผลตอบแทนและความเสี่ยงที่คาดว่าจะได้รับด้วย

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากปัจจุบันกองทุนรวมมีความหลากหลายและมีนวัตกรรมใหม่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง การทำวิจัยเกี่ยวกับการศึกษาจึงควรครอบคลุมถึงกองทุนรวมประเภทอื่นๆ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของนักลงทุนสำหรับการเลือกลงทุนต่อไป และพิจารณาสิทธิประโยชน์อื่นๆ ที่นักลงทุนได้รับนอกเหนือจากอัตราผลตอบแทนที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าสินทรัพย์รวมของกองทุนโดยตรง นอกจากนั้นค่าใช้จ่ายของกองทุนที่มีการใช้กลยุทธ์เชิงรุก สินทรัพย์ภายใต้การจัดการของกองทุนจึงจำเป็นต้องศึกษาเพิ่มเติม เพื่อให้ทราบถึงจุดคุ้มทุนของการบริหารจัดการกองทุนรวมที่ใช้กลยุทธ์เชิงรุก ซึ่งมักจะมีค่าใช้จ่ายสูง

รายการอ้างอิง

- กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2560). ข้อมูลสถิติจำนวนผู้สูงอายุประเทศไทย ปี 2559. วันที่ค้นข้อมูล 12 ธันวาคม 2560, จาก <http://www.dop.go.th/th/know/1/51>
- สมาคมบริษัทจัดการลงทุน. (2561ก). มูลค่าทรัพย์สินสุทธิและอัตราการเติบโตของกองทุนรวม ปี 2535 -2561. วันที่ค้นข้อมูล 6 กุมภาพันธ์ 2561, จาก http://oldweb.aimc.or.th/21_overview_detail.php?nid=10&subid=0&ntype=2
- สมาคมบริษัทจัดการลงทุน. (2561ข). มูลค่าทรัพย์สินสุทธิของกองทุนรวม RMF และกองทุนรวม LTF ปี 2545 - 2561. วันที่ค้นข้อมูล 6 กุมภาพันธ์ 2561, จาก http://oldweb.aimc.or.th/21_overview_detail.php?nid=39&subid=0&ntype=2
- สมาคมบริษัทจัดการลงทุน. (ม.ป.ป.). ผู้แนะนำการลงทุนด้านกองทุน. กรุงเทพฯ: บุญศิริการพิมพ์.
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2552). ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ สน.22/2552 เรื่องการจัดตั้งกองทุนรวมและการเข้าทำสัญญารับจัดการกองทุนส่วนบุคคล. วันที่ค้นข้อมูล 1 พฤษภาคม 2559, จาก <http://www.sec.or.th/TH/RaisingFunds/MutualFundOtherProduct/Pages/webpage/MutualFundsAndOtherFinancialInstruments.aspx>
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2559). ระบบ เผยแพร่ข้อมูลหนังสือชี้ชวนและรายงานกองทุนรวม (MRAP). วันที่ค้นข้อมูล 15 พฤษภาคม 2559, จาก <http://market.sec.or.th/public/mrap/MRAPDefault.aspx>

- Chalmers, J. M. R., Edelen, R. M., & Kadlec, G. B. (1999). *Transaction-cost Expenditures and the Relative Performance of Mutual Funds*. Retrieved December 2, 2017, from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.36.2455&rep=rep1&type=pdf>
- Cuthbertson, K., Nitzsche, D., & O'Sullivan, N. (2010). Mutual Fund Performance: Measurement and Evidence. *Journal of Financial Markets, Instruments and Institutions*, 19(2), 95-187.
- Edelen, R. M., & Kadlec, G. B. (2007). *Scale effects in mutual fund performance: The role of trading costs*. Retrieved March 15, 2017, from http://www.frontieradvisorsllc.com/files/1267653327_The%20Role%20of%20Trading%20Costs%20in%20MFs.pdf.
- Ferreira, M. A., Miguel, A. F., & Ramos, S. B. (2007). *The Determinants of Mutual Performance: A Cross-Country Study*. Retrieved April 22, 2017, from http://docentes.fe.unl.pt/~mferreira/index_files/mfperf.pdf
- Karceski, J., Livingston, M., & O'Neal E. S. (2002). *Portfolio Transactions Costs at U.S. Equity Mutual Funds*. Retrieved March 15, 2017, from http://thefloat.typepad.com/the_float/files/2004_zag_study_on_mutual_fund_trading_costs.pdf
- Na Lamphun, P., & Wongsurawat, W. (2012). A Survey of Mutual Fund Fees and Expenses in Thailand. *International Journal of Emerging Markets*, 7(4), 411-429.
- Reilley, F. K., & Norton, E. A. (2006). *Investments* (7thed.). Singapore: Thomson South-Western.
-

คำแนะนำสำหรับการเสนอบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ ในวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ได้จัดทำวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้คณาจารย์ บุคลากร นิสิต นักศึกษาและผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้มีโอกาสเสนอผลงานทางวิชาการ ในสาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ และสาขาที่เกี่ยวข้อง ให้ได้มีโอกาสเสนอผลงานทางวิชาการเพื่อเผยแพร่สู่สาธารณชน

กองบรรณาธิการวารสารจึงขอเชิญชวนคณาจารย์ บุคลากร นิสิต นักศึกษา และผู้ที่สนใจส่งบทความวิชาการ บทความงานวิจัย และบทความปริทรรศน์ (Review Article) เพื่อจัดพิมพ์เผยแพร่ในวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ซึ่งเป็นวารสารราย 4 เดือน (ปีละ 3 ฉบับ) มีกำหนดการตีพิมพ์ในเดือน เมษายน สิงหาคม และธันวาคม ของทุกปี

ข้อกำหนดของการเขียนบทความ ดังนี้

1. ความยาวของบทความ 15-20 หน้ากระดาษ A4
 2. ชนิดของอักษรที่พิมพ์ TH SarabunPSK ขนาด 16 พอยท์
 3. รูปแบบการนำเสนอบทความวิชาการ
- ประกอบด้วย
- ชื่อเรื่อง (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
 - ชื่อ-นามสกุล ผู้เขียน และตำแหน่ง สังกัด หน่วยงาน (หากเป็นนิสิตระบุ หลักสูตรและสถาบันการศึกษา) (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
 - บทคัดย่อภาษาไทย 10-25 บรรทัด
 - บทคัดย่อภาษาอังกฤษ (Abstract) โดยเนื้อต้องเหมือนกับบทคัดย่อภาษาไทย
 - คำสำคัญ (Keywords) (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
 - บทนำ
 - เนื้อหา

- บทสรุป
- รายการอ้างอิง (นาม-ปี APA)

4. รูปแบบการนำเสนอบทความงานวิจัย ประกอบด้วย

- ชื่อเรื่องงานวิจัย (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
- ชื่อ-นามสกุล ผู้เขียน และตำแหน่ง สังกัด หน่วยงาน (หากเป็นนิสิตระดับหลักสูตรและสถาบันการศึกษา) (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
- บทคัดย่อภาษาไทย 10 -25 บรรทัด
- บทคัดย่อภาษาอังกฤษ (Abstract) โดยเนื้อต้องเหมือนกับบทคัดย่อภาษาไทย
- คำสำคัญ (Keywords) (ภาษาไทยและภาษาอังกฤษ)
- บทนำ
- วัตถุประสงค์การวิจัย
- กรอบแนวคิดการทำวิจัยหรือสมมติฐานการวิจัย (ถ้ามี)
- ทบทวนวรรณกรรม (แนวคิด ทฤษฎี)
- วิธีการวิจัย
- ผลการวิจัย
- อภิปรายผลและข้อเสนอแนะการวิจัย
- รายการอ้างอิง (นาม-ปี APA)

5. การอ้างอิงเนื้อหาใช้รูปแบบการอ้างอิงแบบ APA (American Psychological Association)

ตัวอย่าง การอ้างอิงในเนื้อหา

(เขวณะ ไตรมาศ, 2542 หน้า 9) หรือ เขวณะ ไตรมาศ (2542, หน้า 9)

(Downs, 1957, p. 60) หรือ Downs (1957, p. 60)

ตัวอย่าง รายการอ้างอิง

เขวณะ ไตรมาศ. (2542). *การเลือกตั้งแบบใหม่*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายการศึกษา.

Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*.

New York: Harper and Row.

6. บทความที่ส่งเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ต้องไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ที่ไหนมาก่อนและต้องไม่
อยู่ระหว่างการเสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารฉบับอื่น

สำหรับการจัดส่งบทความเพื่อตีพิมพ์นั้น

กรุณารอกแบบนาส่งบทความแล้วสแกนพร้อมทั้งส่งไฟล์ข้อมูลของบทความมาที่

E-mail : polscilawjournal@gmail.com หรือส่งทางไปรษณีย์ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) แบบนำส่งบทความ

2) บทความ พร้อมถ่ายเอกสาร จำนวน 3 ชุด

3) ซีดี (File Word) จำนวน 1 แผ่น

แล้วส่งมายังที่อยู่ของคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์

***** กรณีที่บทความไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน และรูปแบบการเขียนบทความอย่างครบถ้วน
ขอสงวนสิทธิ์ในการส่งกลับไปยังผู้เขียน เพื่อความถูกต้องและเรียบร้อยต่อไป**

- โทรศัพท์ 0-3810-2369 ต่อ 105 หรือ 115 , 0-3839-0243 ณาภา จิรมงคลเลิศ
และ ธารทิพย์ ภาวะวิภาต

- ในกรณีที่บุคคลภายนอก ต้องชำระค่าลงวารสารการเมือง การบริหาร และ
กฎหมาย จำนวน 2,500 บาท โดยชำระได้ที่คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
หรือ ชำระผ่านทางธนาคารกรุงไทย ชื่อบัญชีมหาวิทยาลัย บูรพา เลขที่บัญชี 386-1-00442-9
สาขาแหลมทอง บางแสน และส่งหลักฐานการ ชำระเงินมาที่ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยบูรพา เลขที่ 169 ถ.ลงหาดบางแสน ต.แสนสุข อ.เมือง ชลบุรี 20131 หรือ Fax
038-393475 ต่อ 102 หรือ Scan แล้วส่ง E-mail: polscilawjournal@gmail.com

กองบรรณาธิการจะพิจารณาเสนอผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาบทความและแจ้งผลการ
พิจารณาให้ผู้เขียนบทความวิชาการ/บทความวิจัยทราบ สำหรับบทความที่ผ่านการกลั่นกรอง
จากผู้ทรงคุณวุฒิแล้วจะได้รับการตีพิมพ์ลงในวารสารเพื่อเผยแพร่ต่อไป

อนึ่ง บทความทุกเรื่องที่ดีพิมพ์ในวารสารฯ จะได้รับการอ่านและการประเมินโดย
ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชานั้นๆ กองบรรณาธิการของสงวนสิทธิ์ในการบรรณาธิการ และ ลำดับ
การตีพิมพ์ก่อน – หลัง ทั้งนี้ถ้อยคำ ข้อเขียน ข้อคิดเห็นและข้อสรุปในบทความย่อและบทความทุก
เรื่อง ถือเป็นผลงานวิชาการของผู้เขียน โดยกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย

The Guidelines for Articles Submitting to be Considered for Publication in Journal of Politics, Administration and Law

Faculty of Political Science and Law, Burapha University offers Journal of Politics, Administration and Law with the objectives of promoting and supporting lecturers, personnel students and interested persons to have the opportunity to present and disseminate their academic work in political science, public administration and related fields.

The editorial board welcome lecturers, personnel and interested persons to send academic articles, research articles and review articles for print publication in Journal of Politics, Administration and Law. The journal publishes every 4 months (3 issues per year). The scheduled print publication months are April, August and December. The requirements are at follows;

1. The length of an article: 15 - 20 pages of A4 paper
2. The type of the printed characters: 16-point TH SarabunPSK font
3. The format for submitting academic articles consists of
 - Title (Thai and English) – Abstract (Thai and English)
 - Full Name, position and organization
 - Thai and English Abstract must have the same content.
 - The content of the Thai Abstract must be in accordance with the English one. The text length of Thai and English abstract altogether must not exceed 10 - 25 lines.
 - Keywords
 - Introduction
 - Main text
 - Conclusion

- Reference

4. The format for writing research article/ The research article format consists of

- Research Title (Thai and English)
- Abstract (Thai and English)
- Thai and English Abstract must have the same content.
- Full Name, position and organization
- The content of Thai Abstract must be in accordance with the English one. The text length of Thai and English abstract altogether must not exceed 10 - 25 lines.
- Keywords
- Introduction
- Research Objective
- Conceptual Framework/ Research Hypothesis
- Review of Related Literatures
- Research Method
- Research Result
- Discussion and Research Suggestion
- Reference

5. A footnote citation format for text references is used as shown (APA style)

Example Citing References in Text

(Downs, 2012, p. 60) or Downs (2012, p. 60)

(Fawcett and Andrew, 1999, pp. 101-110) หรือ Fawcett and Andrew (1999, pp. 101-110)

Example References

Ritchie, B. W. (2003). *Managing Educational Tourism*. Clevedon, UK: Channel View Publications.

Lewin, K., Lippit, R., & White, R. K. (1939). Patterns of aggressive behavior in experimentally created social climates. *Journal of Social Psychology*, 10(2), 271-301.

BBC. (2013). *Chile's judges apologize for their actions after coup*. Retrieved September 5, 2015, from <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-23967816>

The authors can contact the editorial board via Email polscilawjournal@gmail.com in order to get a file about reference method for publishing in Journal of Politics, Administration and Law. Alternatively, the authors can check the format in the journal website.

6. The articles submitted to the journal to be reviewed for publication must not have already been published elsewhere and not currently be under consideration for publication by other journals

Regarding the article sending, please send

- 3 copies of manuscripts typewritten in A4 paper to the editorial board of Journal of Politics, Administration and Law , Faculty of Political Science and Law, Burapha University, 169 Long-Hard Bangsaen Road, Saen Sook Sub-district, Mueang District, Chon Buri Province, 20131

- recorded CD or send files as email attachments to polscilawjournal@gmail.com

The editorial board will consider choices of referees to assess articles and notify the results to the authors of the academic/research articles. Accepted articles will be published in the Journal.

แบบนำเสนอบทความ
วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์

1. ชื่อบทความ

ภาษาไทย.....

ภาษาอังกฤษ.....

2. ประเภทบทความ

☐ บทความวิจัย

☐ บทความวิชาการ

☐ บทความวิจารณ์หนังสือ

☐ บทความปริทัศน์

3. ชื่อ-สกุล ผู้เขียนบทความ

(ภาษาไทย).....

(ภาษาอังกฤษ).....

4. สถานที่ติดต่อเจ้าของบทความ (กรุณากรอกให้ชัดเจนด้วยตัวบรรจง)

ที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้ บ้านเลขที่..... หมู่..... ถนน.....

ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....

จังหวัด.....รหัสไปรษณีย์.....

โทรศัพท์.....โทรศัพท์เคลื่อนที่.....

โทรสาร.....E-mail.....

5. บุคคลที่สามารถติดต่อได้/ผู้ประสานงาน.....

โทรศัพท์.....โทรศัพท์เคลื่อนที่.....

โทรสาร.....E-mail.....

6. การรับรองบทความ

☐ ขอรับรองว่าบทความต้นฉบับนี้ยังไม่เคย ได้รับการเผยแพร่และตีพิมพ์ที่ไหนมาก่อน

☐ เป็นผลงานของข้าพเจ้าแต่เพียงผู้เดียว

☐ เป็นผลงานของข้าพเจ้าและผู้ร่วมงานตามชื่อที่ระบุในบทความจริง

7.ลายมือชื่อเจ้าของบทความร่วมในการยินยอมให้นำส่งบทความ

(กรุณาลงรายชื่อให้ครบทุกคน)

ชื่อ-สกุล (ภาษาไทย ตัวบรรจง)	ชื่อ-สกุล (ภาษาไทย ตัวบรรจง)	หน่วยงาน	โทรศัพท์	E-mail

8.เอกสารนำส่ง

- ☐ บทความต้นฉบับพร้อมชื่อบทความและเจ้าของบทความ และเจ้าของบทความร่วม (ถ้ามี)
จำนวน 3 ชุด
- ☐ ซีดีรอมบันทึกบทความที่นำส่งเรียบร้อยแล้ว จำนวน 1 แผ่น

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อความดังกล่าวข้างต้นเป็นความจริงทุกประการ

ลงชื่อ.....

(.....)

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....

ใบสมัครสมาชิก (SUBSCRIPTION FORM)
วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย
(Journal of Politics, Administration and Law)

ชื่อ (Name)

ที่อยู่ (Address).....

ขอสมัครสมาชิก :

Wish to Subscribe to Journal :

1. ☐ 1 ปี 900 บาท (รวมค่าส่ง)
at 900 Baht for 1 year (postage included)
2. ☐ 3 ปี 2,500 บาท (รวมค่าส่ง)
at 2500 Baht for 3 year (postage included)

เริ่มตั้งแต่ปีที่ (Starting Vol.)..... ฉบับที่ (No.).....

และได้ส่งค่าสมัครเป็นเงิน (and send to subscription fee amount).....

บาท (Baht)

โดย (by) ☐ เงินสดโดยตรงที่สำนักงาน (cash directly at the editorial office)

☐ ธนาคาติ สั่งจ่ายถึงบรรณาธิการวารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย

(money order made payable to the “Editor of Journal of Politics,
Administration and Law”)

ลงนาม (Signed).....

(.....)

วันที่ (Date)...../...../.....

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา
วิสัยทัศน์ และพันธกิจ

วิสัยทัศน์

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ เป็นขุมปัญญาด้านการเมือง การปกครอง
การบริหาร กฎหมายแห่งภาคตะวันออก

พันธกิจ

1. สร้างบัณฑิตให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีความรู้ คุณธรรม ออกไปสร้าง
ประโยชน์แก่สังคม
2. ผลิตงานวิชาการให้มีคุณภาพ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ทางวิชาการ
หรือการปฏิบัติงานสาธารณะ
3. บริการวิชาการตอบสนองความต้องการของชุมชนและสังคม โดยคำนึงถึง
ความรับผิดชอบต่อสังคม
4. สืบทอด ประยุกต์วัฒนธรรม การเมือง การปกครอง การบริหาร กฎหมายไทย
ให้คงอยู่คู่สังคมไทย ภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางสังคม

Faculty of Political Science and Law,
Burapha University

Vision & Misson

Vision

Faculty of Political Science and Law is the Wisdom of
Politics, Governance, Administrations,
and Law of the Eastern Region

Missions

1. To deliver graduate students as valuable human resources who occupy knowledge and ethics to provide public services
2. To create qualified academic publications which contribute to academic purpose and public services
3. To provide academic services which meet local and social demands concerning social responsibility
4. To cultivate cultural, politic, governance, and legal dimensions strengthening Thai society in circumstances of social change