



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๑๐ เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๖





รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๑๐ เดือน ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ISSN 0125 - 0957



รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นายสุวิจักขณ์ นาควัชระชัย
นางบุษกร วรรณนะภุติ

บรรณาธิการ

นางสาวกัลยรัชต์ ชาวสำอางค์

ผู้จัดการ

นางบุษราคำ ชาวन्हศิริ

เหรียญก

นางสาวสุนทร รักเมือง

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์
นางสาวอรทัย แส่นบุตร
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล
นางฟ้าดาว คงนคร
นางฐิติรัตน์ สมศิริวัฒนา
นางสาวทัศนีย์ สมมิตร
นายพรชัย แว่นแคว้น

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิธิทัศน์ องค์กริชัย
นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

ฝ่ายธุรการ

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์
นายสุชานินทร์ อินทาปัจ
นางสาวจริยาพร ตีกล้า

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางฉัตรภรณ์ วิวัฒนพานิช

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย
และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ
ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ถึง บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร

สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท

กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒

e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)

ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)

กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็น
บทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณา
อนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ
และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ
ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็น
ความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสาร รัฐสภาสารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัยหรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตน หรือของผู้อื่นหรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิงและเชิงอรรถ
๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔
๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษดังนี้

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานอย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่

บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐

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

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในหนังสือรัฐสภาสาร ได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภา โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๑
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒





บทบรรณาธิการ



หลังจากที่ประเทศไทย ได้ก้าวเข้าสู่ยุคของการปฏิรูปการเมืองไปสู่การมีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นผลจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้วางแนวทางเกี่ยวกับการให้ประชาชน มีส่วนร่วมกระบวนการทางนโยบาย ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมให้ข้อมูล ปรึกษาหารือ ตัดสินใจ และติดตามตรวจสอบ มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเสนอกฎหมายและถอดถอนผู้ทุจริตได้ ในช่วงเดือนที่ผ่านมาประชาชนได้ติดตามข้อมูลข่าวสารด้านการประชุมสภาเพื่อพิจารณากฎหมายต่าง ๆ มากมาย รวมถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี ๒๕๕๗ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกรัฐสภาในบางช่วงบางตอน ได้ดำเนินไปอย่างเข้มข้น ทั้งสมาชิกฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ต่างฝ่ายได้อภิปรายนำเสนอข้อมูล ข้อเท็จจริงต่าง ๆ จนเกิดความขัดแย้งรุนแรงไปบ้าง นั่นก็คือสีล้นของการทำหน้าที่บนเวทีประชาธิปไตย ซึ่งมีจุดมุ่งหมายร่วมกันคือ เพื่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติและประชาชน เพราะรูปแบบการปกครองในแต่ละประเทศ จะเห็นเลยได้ว่า ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่ทุกคนให้การยอมรับ และเป็นระบอบที่สร้างความยั่งยืนให้กับประชาชนอย่างแท้จริง นั่นคือเรื่องสิทธิและเสรีภาพ แน่นนอนถ้าทุกคนมีความคิดเชิงบวกและรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน บนวิถีประชาธิปไตยแล้ว เชื่อว่าประเทศจะมีทางออกที่ดีที่สุด และมีบรรยากาศที่ดี ร่วมกันได้

วารสารรัฐสภาฉบับเดือน ตุลาคมนี้ขอนำเสนอบทความที่น่าสนใจ ๔ เรื่องด้วยกัน เรื่องแรก **“รัฐไทยในยุคความยุติธรรมสองมาตรฐาน”** เรื่องนี้ผู้เขียนได้กล่าวถึงความยุติธรรมสองมาตรฐาน ในการใช้อำนาจ ตุลาการและชี้ถึงสาเหตุของความเป็นสองมาตรฐานไว้อย่างน่าสนใจ บทความเรื่องที่สอง **“ความท้าทายของท้องถิ่นไทยภายใต้บริบทประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)”** เรื่องนี้ผู้เขียนต้องการสะท้อนบทบาทหรือความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ที่มีต่อกระแสแห่งประชาคมอาเซียน ซึ่งได้นำเสนอความเป็นมาเบื้องต้นเกี่ยวกับอาเซียน ต่อจากนั้นจะได้กล่าวถึงความท้าทาย



ของท้องถิ่นในกระแสประชาคมอาเซียน บทความเรื่องที่สอง **“รูปแบบของรัฐและรูปแบบการปกครองของรัฐ : กรณีศึกษารูปแบบการปกครองของประเทศไทย”** บทความเรื่องนี้ได้กล่าวถึงการปกครองรัฐโดยทั่วไปที่เกี่ยวกับรูปแบบของรัฐและรูปแบบการปกครองของรัฐนั้น มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ๒ ประการ คือ การพิจารณารูปแบบของรัฐโดยการพิจารณาจากประมุขของรัฐกับการพิจารณาจากการจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ เพื่อนำมาอธิบายว่าประเทศไทยใช้การปกครองในรูปแบบใด บทความเรื่องสุดท้าย **“ความปลอดภัย : การคุ้มครองแรงงานจากการเกิดอุบัติเหตุในการทำงานโดยกฎหมาย”** ในเรื่องนี้ผู้เขียนได้กล่าวถึงปัจจัยที่ต้องมีการควบคุม หลังจากคนได้รับการจ้างงานแล้ว ยังคงต้องมีการดูแลจากภาครัฐในเรื่องของความปลอดภัยในการทำงาน และการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครอง กำหนดหน้าที่ให้แก่นายจ้าง รวมทั้งผู้รับเหมาขั้นต้น ผู้รับเหมาช่วง ฯลฯ ซึ่งทั้งหมดนี้ต้องอาศัยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ มาทำการศึกษาสภาพปัญหานั้น ๆ เพื่อร่างเป็นกฎหมายให้ครอบคลุมในเรื่องนี้ได้อย่างชัดเจน

ท้ายนี้ขอขอบคุณทุกท่านที่ได้ติดตามอ่านมาโดยตลอด ซึ่งกองบรรณาธิการจะพยายาม คัดสรรบทความ ด้านการเมือง การปกครอง และด้านอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์มานำเสนอและท่านยังสามารถเข้ามาอ่านวารสารรัฐสภาสารผ่านระบบออนไลน์ในรูปแบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มช่องทางในการเผยแพร่อีกทางหนึ่ง เพื่อมุ่งเน้นความเป็นสื่อสารสนเทศเพื่อการเรียนรู้และการพัฒนาระบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งเป็นแหล่งข้อมูลเพื่อการค้นคว้าด้านนิติบัญญัติของประเทศ สอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่กองบรรณาธิการรัฐสภาสารแล้วพบกันใหม่ สวัสดี

บรรณาธิการ



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๑๐ เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

Vol. 61 No. 10 October 2013

รัฐไทยในยุคความยุติธรรมสองมาตรฐาน

รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง

๙

ความท้าทายของท้องถิ่นไทยภายใต้บริบทประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)

สุนทรชัย ชอบยศ

๑๕

รูปแบบของรัฐและรูปแบบการปกครองของรัฐ : กรณีศึกษารูปแบบการปกครอง
ของประเทศไทย

รองศาสตราจารย์ สิทธิกร ศักดิ์แสง

๔๑

ความปลอดภัย : การคุ้มครองแรงงานจากการเกิดอุบัติเหตุในการทำงานโดยกฎหมาย

อาคม ไม้สนธิ์

๘๑



รัฐไทยในยุคความยุติธรรมสองมาตรฐาน

รองศาสตราจารย์ ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง

ความยุติธรรมเป็น “คุณค่า” (value) อันจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งในการดำรงอยู่ของสังคมมนุษย์ เพราะมนุษย์นั้นมีจิตที่รับรู้ได้ถึงสิ่งที่เป็น “ความยุติธรรม” (Justice) ความยุติธรรมจึงเป็น “คุณธรรม” (morality) ที่หล่อเลี้ยงความสามัคคีและค้ำจุนความสงบสุขร่มเย็นของสังคม

แต่ด้วยเหตุที่มนุษย์มีพฤติกรรมที่ซับซ้อน ดังนั้น การรวมอยู่ด้วยกันเป็นสังคมจึงต้องมีกฎเกณฑ์เป็นแบบแผนกำหนดและจำกัดขอบเขตการแสดงออกของพฤติกรรม กฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผนความประพฤติในระดับสังคมได้แก่ “จารีตประเพณี” และ “ความเชื่อ” ที่ยึดถือปฏิบัติต่อ ๆ กันมา แต่ในความสัมพันธ์ระดับ “รัฐกับพลเมือง” แบบแผนดังกล่าวนี้ก็คือ “กฎหมาย”

ในสังคมรัฐประชาธิปไตยเสรีนิยมปัจจุบัน ถือว่า รัฐมี “รัฐพันธกิจ” ที่ต้องดำเนินการ ๓ ประการด้วยกัน คือ การรักษาความสงบเรียบร้อย, การจัดทำบริการสาธารณะ, และ การอำนวยความยุติธรรม

* คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

รัฐพันธกิจทั้ง ๓ ประการนี้เป็นที่ยอมรับว่า ดำเนินการโดย “อำนาจรัฐ” (puissance publique) ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นเอกสิทธิ์เหนือพลเมือง และเป็น “นิติรัฐ” (Legal State) ซึ่งหมายถึง การเป็นรัฐที่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมาย โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐจะมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องใด เพียงใด ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนี้ หลักการประชาธิปไตยยังเรียกร้องให้องค์กรใช้อำนาจรัฐแต่ละฝ่ายใช้อำนาจของตนอย่างมีขอบเขตและมีเหตุผลเป็นที่ยอมรับได้ ทั้งนี้ เพื่อถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรใช้อำนาจรัฐด้วยกัน เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเพื่อระคับระคองสังคมให้เดินหน้าต่อไปได้อย่างสงบสุข

ในขณะที่องค์กรใช้อำนาจรัฐฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั้นมีที่มาจากประชาชนโดยผ่านระบบการเลือกตั้ง แต่องค์กรตุลาการไม่ได้มีที่มาจากกรเลือกตั้งของประชาชน เพราะเหตุที่องค์กรตุลาการต้องมีลักษณะเป็นเอกเทศและเป็นอิสระจากความผูกพันโดยอำนาจภายนอกทั้งปวง

ด้วยลักษณะดังกล่าวนี้จึงเห็นได้ว่า ถ้าองค์กรศาลใช้อำนาจของตนอย่างเต็มที่โดยไม่คำนึงถึง “เหตุผลและความจำเป็น” หรือ “นโยบาย” ของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าเป็นการใช้อำนาจตุลาการวินิจฉัยไปในทางที่ไม่สมเหตุสมผล หรือเป็นการใช้อำนาจโดยมุ่งหมายต่อผลอย่างอื่นที่ไม่ใช่วัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือมุ่งหมายต่อผลทางการเมือง หรือใช้อำนาจโดยที่ประชาชนทั่วไปรู้สึกได้ว่าไม่เป็นธรรม บทบาทเช่นนี้ก็จะกลับกลายเป็นปฏิกริยาต่อหลักการประชาธิปไตย แทนที่จะธำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตย

ในระบอบประชาธิปไตยนั้นมีหลักการสำคัญ คือ อำนาจเป็นของประชาชน การใช้อำนาจ ของประชาชนเป็นการใช้อำนาจผ่านทางผู้แทนราษฎรในระบบการเลือกตั้งด้วยเหตุนี้ ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีที่มาจากกรเลือกตั้งของประชาชน ทั้งรัฐบาลและรัฐสภาจึงมีความชอบธรรมในทางการเมืองที่จะดำเนินการอันเป็นนโยบาย ที่ได้รับความเห็นชอบของประชาชนผ่านคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง หมายความว่า ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ก็มีความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจของตนดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามนโยบายที่ได้เสนอไว้ต่อประชาชน



ด้วยความสัมพันธ์ระหว่างที่มาของอำนาจดังกล่าวนี้ หากองค์กรศาลซึ่งแม้จะมีความเป็นอิสระแต่ไม่ได้มีที่มาจากเสียงของประชาชน มุ่งแต่จะใช้อำนาจของตนเพื่อขัดขวางหรือลบล้างการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ จะด้วยเหตุผลใดหรือเพื่อจุดประสงค์ใดก็ตาม ภาวะวิกฤติของสังคมก็ย่อมจะบังเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดอย่างไม่สมเหตุสมผลไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน หรือไม่มีมาตรฐานทางกฎหมายเลย ก็จะเป็นตัวเร่งภาวะวิกฤติของสังคมนั้นให้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น

การวินิจฉัยชี้ขาดที่เป็นสองมาตรฐาน ได้แก่ การพิจารณาที่มีลักษณะไม่เท่าเทียมกัน โดยมีอคติ เลือกฝ่ายแบ่งข้าง เลือกพรรคแบ่งพวก และวินิจฉัยให้มีผลที่แตกต่างกันทั้ง ๆ ที่มีข้อเท็จจริงเหมือนกัน ในทางกฎหมายมหาชน การกระทำที่เป็นสองมาตรฐานเช่นนี้ ย่อมขัดต่อหลักแห่งความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย

มิใช่แต่องค์กรศาลเท่านั้นที่จะสามารถสร้างสภาวะที่เป็นสองมาตรฐานนี้ได้ องค์กรอื่น ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทและมีอำนาจชี้ขาดข้อยุติของประเด็นพิพาท อาทิเช่น องค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่พิเศษเฉพาะกิจ องค์กรเหล่านี้แม้จะไม่ใช่ องค์กรศาลแต่ก็ใช้ “อำนาจกึ่งตุลาการ” (Quasi juridic) จึงอาจจะสร้างสภาวะสองมาตรฐานได้เช่นเดียวกัน

การกระทำขององค์กรใช้อำนาจตุลาการหรือใช้อำนาจกึ่งตุลาการนั้น เป็นการวินิจฉัยชี้ขาด ข้อพิพาทซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลคู่กรณีสองฝ่าย และเป็นการกระทำที่ผูกพันโดยตรงอยู่กับกฎเกณฑ์ของกฎหมายและความยุติธรรม ดังนั้น ความเป็นสองมาตรฐานที่เกิดขึ้นจากการกระทำในอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้จึงสามารถรับรู้หรือรู้สึกได้ชัดเจนกว่าการกระทำโดยองค์กรอื่น

ตามปกติ องค์กรศาลนั้นเป็นที่ยอมรับโดยบุคคลทั่วไปในการวินิจฉัย และเป็นที่ยอมรับในคำพิพากษา เพราะในคำพิพากษานั้นเองจะประกอบไปด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเหตุผลแห่งการวินิจฉัยซึ่งวิญญูชนทั่วไปสามารถรับรู้ได้ถึงความเป็นเหตุเป็นผลและความสอดคล้องกับความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งจิตสำนึกของมนุษย์สามารถจะรับรู้ได้ถึงความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้

ปฏิกริยาต่อความเป็นสองมาตรฐานที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เกิดจากตัวบุคคล ผู้ทำหน้าที่ในองค์กรดังกล่าวมีลักษณะที่ฝ่าฝืนและขัดแย้งกับคุณลักษณะที่เป็นหลักประกันความเป็นธรรมขององค์กร และ ไม่ได้ใช้กฎหมายในฐานะที่กฎหมายเป็นเครื่องมือของมนุษย์ในการแสวงหาความยุติธรรม แต่กลับใช้กฎหมายเพื่อผลทางการเมือง หรือใช้อำนาจทางกฎหมายเพื่อกำจัดและทำลายกลุ่มการเมืองฝ่ายอื่น

การใช้อำนาจตุลาการที่เป็นสองมาตรฐานหรือเป็นการใช้อำนาจตุลาการอย่างเลือกปฏิบัติ นั้น เห็นได้จากการกระทำที่ขัดแย้งต่อพื้นฐานของตุลาการหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความเป็นที่สงสัย คลางแคลงใจใน “ความเป็นกลาง” ของตัวบุคคลในองค์กรศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

โดยหลักการแล้ว **องค์กรตุลาการและองค์กรกึ่งตุลาการทั้งหลายจะต้องดำรงตนเป็นกลาง อย่างเคร่งครัด และ ตุลาการต้องปราศจากอคติ** คือต้องไม่เลือกที่รักไม่รักที่ชัง ตุลาการจะต้องให้โอกาสแก่คู่กรณีทุกฝ่ายอย่างเต็มที่ เพียงพอ และเท่าเทียมกันตามหลักความเป็นกลางของตุลาการนั้น หากตัวผู้พิพากษามีส่วนได้เสียหรือเพียงแค่ว่าบุคคลภายนอกเห็นว่าอาจจะมีส่วนได้เสียในคดีที่ตนจะต้องพิจารณาผู้นั้นก็ต้องถอนตัวเองออกมาจากการพิจารณาทันที แต่เท่าที่เกิดขึ้นและที่เห็นได้ ในปัจจุบันนี้ มีผู้พิพากษาและตุลาการหลายคนเข้าไปทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญบ้าง เข้าไปร่างกฎหมายแล้วก็กลับเข้ามาเป็นผู้พิพากษาใหม่ แล้วก็มานั่งพิจารณาประเด็นข้อพิพาทในข้อกฎหมายที่ตนเอง เข้าไปร่างขึ้นมาตัวเอง เช่นนี้ย่อมเห็นได้ว่า ย่อมจะเอนเอียงเข้าข้างความเห็นเดิมของตนมากกว่าจะมีความเห็นและพิพากษาไปตามความเป็นจริง

ประการที่สำคัญคือ ทั้งคำพิพากษาของศาลและการวินิจฉัยขององค์กรอิสระ เป็นผลของกระบวนการที่จะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาและผ่านการตรึงตรองอย่างลึกซึ้ง โดยใช้เหตุผลและ วิธีคิดทางกฎหมายที่สำคัญคือ คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยนั้นจะต้องสอดคล้องกับความชอบด้วยกฎหมายด้วยเพื่อสร้างความสมเหตุสมผลและสร้างความเคารพต่อกฎหมายตามแนวทางการปกครองโดยกฎหมายตามหลักนิติรัฐ นอกจากนี้ยังจะต้องสนับสนุนความมั่นคงแน่นอนและความชัดเจนของกฎหมาย เพื่อสร้างความเชื่อถือไว้วางใจได้ต่อระบบกฎหมายนั่นเอง ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจตุลาการหรืออำนาจกึ่งตุลาการที่จะต้องอธิบายด้วยเหตุผลของกฎหมายให้เป็นที่ยอมรับได้ว่า เหตุใดจึงพิพากษาหรือวินิจฉัยเช่นนั้น



ประเด็นนี้ คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยที่ไม่อาจจะอธิบายเหตุผลทางกฎหมายได้อย่างสมเหตุสมผลจึงถูกมองว่าเป็นผลของการพิจารณาที่ไม่ได้มาตรฐาน ทำให้ความเชื่อถือไว้วางใจของสังคมต่อองค์กรตุลาการเสื่อมถอยลง เพราะตัวผู้วินิจฉัยดำรงตนให้เป็นที่เคลือบแคลงน่าสงสัยในความเป็นอิสระและในความเป็นกลาง

สาเหตุของความเป็นสองมาตรฐานอีกประการหนึ่ง ก็คือ **การไม่ตระหนักและไม่ได้จำกัดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของตนเอง** กล่าวคือ ในนิติรัฐซึ่งเป็นรัฐในระบบประชาธิปไตยนั้น เรียกร้องในเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อให้มีการถ่วงดุลระหว่างองค์กรใช้อำนาจรัฐฝ่ายต่าง ๆ ในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่า โดยสภาพขององค์กรใช้อำนาจตุลาการรวมทั้งอำนาจกึ่งตุลาการ จะทำหน้าที่ในเชิงรับ คือ จะริเริ่มการดำเนินคดีโดยตัวเองไม่ได้ แต่จะต้องมีผู้ฟ้องคดีหรือร้องเรียนกล่าวหาขึ้นมาเป็นเรื่องให้พิจารณาเสียก่อนและถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลหรือเป็นเรื่องทางการเมือง องค์กรใช้อำนาจตุลาการก็จะต้องรักษาทำที่และระมัดระวังการใช้อำนาจของฝ่ายตนให้มาก

ในกรณีของไทย จากคำพิพากษาฎีกาที่ผ่านมาในอดีตจะเห็นได้ว่า ในอดีตศาลไทยมักจะจำกัดขอบเขตอำนาจของตนในกรณีที่เป็นข้อพิพาทในเรื่องของฝ่ายบริหาร หรือในเรื่องที่เป็นนโยบายของรัฐบาล แต่ภายหลังการรัฐประหารครั้งหลังสุดเมื่อ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ มานี้จะเห็นได้ว่าองค์กร ใช้อำนาจตุลาการและองค์กรอิสระที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ จะมุ่งใช้อำนาจตุลาการและวิธีการของตุลาการปราบปรามนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามอย่างเต็มที่

ถ้าการใช้อำนาจนี้เกินเลยขอบเขตอำนาจไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด และถ้าผู้ใช้อำนาจนี้ไม่ได้ตระหนักถึงความสมดุลเหมาะสมในการดำรงอยู่ของชีวิตทางการเมือง รวมทั้งดุลอำนาจของฝ่ายอื่น ๆ ในสังคมรัฐ หรือมุ่งแต่จะใช้อำนาจนี้โดยไม่ใช้เหตุผลของกฎหมาย หรือใช้อำนาจโดยไม่สมเหตุผลเพื่อให้อำนาจของฝ่ายตนเป็นเครื่องมือกำจัดปฏิกิริยาทางการเมืองในท้ายที่สุด เมื่อถึงเวลาและสถานการณ์วิกฤติถึงขั้น การวิวัฒน์โดยอำนาจเช่นนี้ แทนที่จะผดุงความสงบสุข ก็จะกลายเป็นตัวเร่งความขัดแย้งแตกแยกให้ทวีความเร็วและรุนแรงมากยิ่งขึ้นไปอีก.

บรรณานุกรม

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ดร., **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**, (พิมพ์ครั้งที่ ๒), กรุงเทพฯ :
สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๔

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ดร. , **กฎหมายปกครองภาคทั่วไป**, (พิมพ์ครั้งที่ ๑). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
นินิราษฎร์, ๒๕๕๔

พัชราภา ตันตราจิน. **ความคิดทางสังคมการเมืองของเสกสรรค์ ประเสริฐกุล**, (พิมพ์ครั้งแรก),
กรุงเทพฯ : ประพันธ์สำเนา, ๒๕๕๖

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ดร., **กฎหมายมหาชน เล่ม ๓**, (พิมพ์ครั้งที่ ๒), กรุงเทพฯ, นิติธรรม, ๒๕๓๘



ความท้าทายของท้องถิ่นไทยภายใต้บริบท ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)

สุนทรชัย ชอบยศ^๑

๑. บทนำ

ทศวรรษที่ผ่านมาได้เกิดปรากฏการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศในแถบ
อุษาคเนย์ ดูเหมือนจะมีความตึงเครียดพอสมควรโดยเฉพาะในระยะหลัง (พ.ศ. ๒๕๕๐ เดิมที
เมื่อครั้งประชุมที่บาหลี ผู้นำอาเซียนประกาศแถลงการณ์ Bali Concord II เห็นชอบที่จะจัดตั้ง
ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ ต่อมาร่นระยะเวลามาเป็น
ภายในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ โดยการผลักดันของไทยและสิงคโปร์^๒ ที่กระแสนี้เป็นการรวมตัวของ
ประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือที่คุ้นกันดีในนามประชาคมอาเซียน
(ASEAN Community) กล่าวได้ว่า ณ ขณะนี้ไปที่ไหนก็มักจะมีคนกล่าวถึงประชาคม
อาเซียน ในเวทีวิชาการ ในแวดวงการศึกษาทุกระดับ รวมถึงประเพณีบุญบั้งไฟของ
ชาวอีสานก็มีสัญลักษณ์ของอาเซียน ดังจะเห็นได้จากลักษณะเชิงประจักษ์อย่างน้อย ๆ
ตามโรงเรียนต่าง ๆ ในเขตชนบทก็จะพบเห็น ธงอาเซียน และธงของชาติต่าง ๆ ที่เป็น
สมาชิกของประชาคมอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศ^๓ อันประกอบด้วย ราชอาณาจักรกัมพูชา
(Kingdom of Cambodia) เนการาบรูไน ดารุส ซาลาม (Negara Brunei Darussalam) มาเลเซีย
(Malaysia) ราชอาณาจักรไทย (Kingdom of Thailand) สหภาพเมียนมาร์ (Union of Myanmar)

^๑ อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัย
มหาสารคาม

^๒ ดูเพิ่มเติมได้จากงานของ ประภัศร์ เทพชาติ (๒๕๕๔: ๖-๗)

^๓ รายละเอียดของแต่ละประเทศสามารถอ่านเพิ่มเติมได้จากงานของ ไชยวัฒน์ คำชูและณัชชาภัทร
อุ้นตรงจิตร (๒๕๕๕) หรือ งานของสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น (๒๕๕๖) หรือเว็บไซต์ของอาเซียน <http://www.asean.org/asean/asean-member-states> สืบค้น
ณ วันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๖

สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (The Socialist Republic of Vietnam) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (The Republic of Philippines) สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) (The Lao People's Democratic Republic or Lao PDR) สาธารณรัฐสิงคโปร์ (The Republic of Singapore) และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย (The Republic of Indonesia)

การไหมโรงหรือการไหมกระหน้าของหน่วยงานราชการต่าง ๆ สถานศึกษาหรือแม้แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการร่วมแสดงสัญลักษณ์สู่การต้อนรับและเปิดศักราชใหม่ของประชาคมอาเซียน ที่จะบังเกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๑๕) ซึ่งเหลือเวลาไม่นานนักก็จะเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอย่างเป็นทางการ ตามที่ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาเซบู ณ ประเทศฟิลิปปินส์ ว่าด้วยการเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ และแผนแม่บทสำหรับกฎบัตรอาเซียน และต่อมาได้มีการจัดทำ AEC Blueprint ซึ่งมีกรกล่าวถึง เรื่อง ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community) ซึ่งที่ผ่านมา มักจะมีกล่าวถึงเฉพาะเรื่องประชาคมเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าในบทความนี้ใช้ภาพรวมคือประชาคมอาเซียน ซึ่งอธิบายและรวมความถึงทั้งสามเสาหลักของประชาคมอาเซียน อันเป็นแนวทางของการรวมกลุ่มประเทศโดยยึดสามเสาหลักดังได้กล่าวมาแล้วนั้นเป็นสำคัญ

ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงในเชิงภูมิภาคนิยมที่กำลังจะเกิดขึ้นนั้น แต่ละประเทศต่างให้ความสนใจต่อการรวมตัวของกลุ่มประชาคมอาเซียน ในเบื้องต้นหน่วยงานที่ประสานและร่วมกันจัดตั้งก็คือรัฐบาลของแต่ละประเทศ โดยกลไกหลักคือกระทรวงการต่างประเทศนั่นเอง ในแวดวงวิชาการมักจะได้ยินเสมอว่าการแบ่งอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นนั้น เน้นจุดสำคัญคือ ให้รัฐบาลกลาง ดูแลเรื่องการคลังเชิงมหภาค ความมั่นคง รวมถึงการต่างประเทศ ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นก็จะดูแลกิจการภายในของประเทศ รักษาความสงบเรียบร้อยและดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศ ในขณะที่การดำเนินการใด ๆ ของรัฐบาลก็ตามย่อมกระทบต่อองคาพยพแห่งรัฐอย่างเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐในระดับฐานรากที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนสามารถดูแลและจัดการปกครองตนเอง โดยเน้นบทบาทของภาคประชาชนเป็นหลักนั้น ก็ย่อมได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐที่ดำเนินการในนโยบายการต่างประเทศอย่างเลี่ยงไม่ได้ เพราะต้องไม่ลืมว่า ท้องถิ่นไทยก็อยู่ในหรือเป็นหนึ่งในท้องถิ่นอาเซียน ในขณะที่เดียวกัน ท้องถิ่นในอาเซียนก็จะเป็นหนึ่งในท้องถิ่นเอเชีย ท้องถิ่นเอเชียก็เป็นหนึ่งในท้องถิ่นโลก



เช่นเดียวกับประชาชนหรือพลเมืองของท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันก็เป็นสมาชิกของอาเซียน เป็นพลเมืองของเอเชีย และเป็นพลโลก หรือพลเมืองของโลกด้วย ฉะนั้นเราหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะหลบหรือซ่อนตัวต่อกระแสแห่งการเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของโลก

ดังนั้นในบทความนี้ผู้เขียนจึงต้องการสะท้อนบทบาทหรือความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่มีต่อกระแสแห่งประชาคมอาเซียน ในเบื้องต้นผู้เขียนจะได้นำเสนอความเป็นมาเบื้องต้นเกี่ยวกับอาเซียนเสียก่อน ต่อจากนั้นจะได้กล่าวถึงความท้าทายของท้องถิ่นในกระแสประชาคมอาเซียน ดังจะได้บรรยายอธิบายความดังนี้

๒. อาเซียน : ความเป็นมาและความเข้าใจเบื้องต้น

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asia Nations – ASEAN) หรืออาเซียนได้ก่อกำเนิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ในระยะแรกการจัดตั้งมุ่งหวังผลทางการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเพื่อการต่อสู้กับภัยคอมมิวนิสต์เป็นสำคัญ (ปัทสสรุ เทพชาติตรี, ๒๕๕๕: ๒) ฟังสังเกตว่า รัฐบาลในขณะนั้นก็เป็นรัฐบาลเผด็จการทหาร ซึ่งหลายครั้งที่มีการรัฐประหารก็มีการใช้เหตุผลเรื่องภัยคอมมิวนิสต์เสมอ^๔ แต่ต่อมาในภายหลังเมื่อภัยดังกล่าวเริ่มสงบลงได้มุ่งสู่การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจังในภูมิภาคโดยมีการจัดทำเขตการค้าเสรีอาเซียนเพื่อกระตุ้นการค้าในภูมิภาค ในภายหลังได้มีการขยายความร่วมมือด้านการค้าบริการและเปิดเขตการลงทุนอาเซียนเพื่อดึงเงินทุนและความร่วมมือภายในอาเซียนในระยะแรก (พ.ศ. ๒๕๔๖) มีการตกลงกันในกลุ่มประเทศสมาชิกเห็นควรรวมกลุ่มประเทศสมาชิกให้แข็งแกร่งโดยพัฒนาเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community : AC) ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ (ค.ศ. ๒๐๒๐) ต่อมาได้เร่งให้เกิดความร่วมมือโดยร่นระยะเวลาให้เร็วขึ้นภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๑๕) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับภูมิภาคอื่นและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของประชาคมโลก (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, ๒๕๕๓ : ก) นอกจากนี้อาเซียน ๑๐ ประเทศ มีประชากรกว่า ๖๐๐ ล้านคนและยังมีการสร้างความร่วมมือ

^๔ เช่น การรัฐประหารโดยคณะปฏิวัติ (จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์) เมื่อ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ หรือการรัฐประหารโดยคณะปฏิวัติ (จอมพล ถนอม กิตติขจร) เมื่อ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ล้วนแต่อ้างเหตุผลภัยคุกคามของคอมมิวนิสต์แล้วปฏิวัติทั้งสิ้น ทั้งนี้สามารถอ่านเพิ่มเติมจากงานของ เซวานะ ไตรมาส (๒๕๕๐: ๑๔๔)

อีก ๖ ประเทศ โดยขยายเพิ่มอีก ๓ ประเทศ(อาเซียนบวก ๓) คือ จีน ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ และเพิ่มอีก ๓ ประเทศ (อาเซียนบวก ๖) คือประเทศอินเดีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ซึ่งจะมีประชากรประมาณ ๓,๐๐๐ ล้านคน (รังสรรค์ เอี่ยมบุตรลบ, มปป : ๑) ในด้านการขับเคลื่อนประชาคมอาเซียนจะมีกฎบัตร (ASEAN Charter) อันเป็นแนวทางกฎ กติกา และวิถี การปฏิบัติที่เป็นทางการ (rule-based practice) ที่จะสร้างแนวทางการขับเคลื่อนร่วมกันเป็น ประชาคม อาเซียน และมีการลงนามรับรองพิมพ์เขียวการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ที่ประกอบ ด้วยสามเสาหลักคือประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) และประชาคม สังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community) ซึ่งจะขอล่าวถึง ในรายละเอียดดังนี้ (กรมการอาเซียน, มปป : ๙-๑๑ ; กรมการอาเซียน, ๒๕๕๕ ; กรมการ อาเซียน, ๒๕๕๑)

๒.๑ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community)

อาเซียนมุ่งส่งเสริมความร่วมมือในด้านการเมืองและความมั่นคง เพื่อเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค ในทางปฏิบัติหน่วยงาน ผู้ประสานในประชาคมนี้คือ กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยประสานงานหลัก โดยดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานความมั่นคงอื่น ๆ เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้ประเทศในภูมิภาค อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและสามารถแก้ไขปัญหาและความขัดแย้งโดยสันติวิธี เพื่อรองรับ การเป็นประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ประเทศสมาชิกได้ร่วมจัดทำแผนงาน การจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community Blueprint) โดยเน้น ๓ ประการ คือ

๑) การมีกฎเกณฑ์และค่านิยมร่วมกัน เพื่อสร้างความเข้าใจในระบบ สังคม วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกันของประเทศสมาชิก ส่งเสริมพัฒนาการเมือง ไปในทิศทางเดียวกัน เช่น หลักการประชาธิปไตย การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม การต่อต้านทุจริต การส่งเสริมหลักนิติธรรม และธรรมาภิบาล



๒) ส่งเสริมความสงบสุขและรับผิดชอบร่วมกันในการรักษาความมั่นคงสำหรับประชาชนที่ครอบคลุมในทุกด้าน มีการขยายความร่วมมือเพื่อต่อต้านภัยคุกคามรูปแบบใหม่ เช่น การต่อต้านการก่อการร้าย อาชญากรรมข้ามชาติ ยาเสพติด การค้ามนุษย์ ตลอดจนการเตรียมความพร้อมเพื่อป้องกันและจัดการภัยพิบัติและภัยธรรมชาติ การป้องกันและแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง เป็นต้น

๓) การมีพลวัตและปฏิสัมพันธ์กับโลกภายนอก กำหนดกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างบทบาทของอาเซียนในความร่วมมือระดับภูมิภาค เช่น กรอบ ASEAN+3 กับจีน ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลีรวมทั้งความสัมพันธ์กับประเทศอื่นและองค์การระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ

อย่างไรก็ตามในการขับเคลื่อนอาจประสบปัญหาสำคัญดังที่ ประภัสสร เทพชาตรี (๒๕๕๕ : ๓๒) ได้ตั้งข้อสังเกตว่าการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียนนั้นไม่ใช่เรื่องง่ายเพราะยังมีปัญหาหลายประการในประเทศสมาชิก เช่น ความขัดแย้งทางการเมือง กรณีพิพาทด้านเขตแดน ประเทศสมาชิกยังไม่ไว้เนื้อเชื่อใจกัน มีการกำหนดยุทธศาสตร์ที่พร้อมรบเสมอเมื่อมีภัย ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความมั่นคงโดยรวมให้กับภูมิภาค โดยเฉพาะประเทศไทยเองกับกัมพูชาที่มี ข้อพิพาทเรื่องพรมแดนบริเวณปราสาทเขาพระวิหาร และทหารก็มีการปะทะกันเป็นระยะ ซึ่งเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ต้องยอมรับว่าเป็นอุปสรรคต่อประชาคมอาเซียน

๒.๒ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community)

อาเซียนจะรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ นี้โดยมีเป้าหมายให้อาเซียนมีตลาดและฐานการผลิตเดียว (Single Market) และมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ เงินทุนและแรงงานมีฝีมืออย่างเสรี ทั้งนี้ประชาคมเศรษฐกิจมีกระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยประสานงานหลัก โดยดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นต้น ทั้งนี้อาเซียนได้จัดทำแผนงาน การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community Blueprint) ซึ่งเป็นแผนงาน บูรณาการการดำเนินงานในด้านเศรษฐกิจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ๔ ด้าน คือ

๑) การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว โดยจะมีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุนและแรงงานฝีมืออย่างเสรี ซึ่งปัจจุบันตกลงกันได้ ใน ๗ สาขา ได้แก่ สาขาวิศวกรรม แพทย์ พยาบาล ทันตแพทย์ นักสำรวจ นักบัญชีและสถาปัตยกรรม และการเคลื่อนย้ายเงินทุนอย่างเสรีมากขึ้น ทั้งนี้กำหนดเป้าหมายให้ลดภาษีสินค้าเป็นร้อยละ ๐ และเปิดตลาดภาคบริการและเปิดเสรีการลงทุนภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

๒) การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจโดยให้ความสำคัญกับประเด็นนโยบายที่ช่วยส่งเสริมการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ เช่น นโยบายการแข่งขัน การคุ้มครองผู้บริโภค สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา พาณิชนย์อิเล็กทรอนิกส์ นโยบายภาษีและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (การเงิน การขนส่ง เทคโนโลยีสารสนเทศและพลังงาน)

๓) การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเสมอภาคให้มีการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) และการเสริมสร้างขีดความสามารถผ่านโครงการต่าง ๆ เช่น ข้อริเริ่มเพื่อการรวมตัวของอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration-IAI) เป็นต้น เพื่อลดช่องว่างการพัฒนาทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิก

๔) การบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลกเน้นการปรับประสานนโยบายเศรษฐกิจของอาเซียนกับประเทศภายนอกภูมิภาค โดยการจัดทำเขตการค้าเสรีของอาเซียนกับประเทศคู่เจรจาต่าง ๆ รวมทั้ง ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายในด้านการผลิตจำหน่ายภายในภูมิภาคให้เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลก การรวมตัวของอาเซียนมีส่วนสำคัญในการต่อรองในเวทีเศรษฐกิจโลกอีกด้วย

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาอุปสรรคก็อาจพบว่า ประเทศสมาชิกอาเซียนมีความแตกต่างกันมากในด้านฐานะทางเศรษฐกิจ มีกลุ่มประเทศที่ร่ำรวยมาก เช่น ประเทศสิงคโปร์ ในขณะที่เดียวกันก็มีกลุ่มประเทศที่ยากจนมาก เช่น ลาว กัมพูชา และพม่า การมองประเทศในอาเซียนเป็นคู่แข่งทางเศรษฐกิจมากกว่าการเป็นพันธมิตร (ประภัสสร เทพชาตรี, ๒๕๕๕ : ๕๘) ซึ่งอาจทำให้ในอนาคตการพัฒนาอาจทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากขึ้นไปในกลุ่มประเทศอาเซียนซึ่งอาจมีปัญหาคืออื่น ๆ ตามมาอย่างไม่คาดคิดก็เป็นได้

๒.๓ ประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community)

ประเด็นสำคัญของอาเซียนมุ่งหวังประโยชน์จากการรวมตัวกันเพื่อทำให้ประชาชนมีการอยู่ดีกินดี ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ มีสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีความรู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียว โดยมีความร่วมมือเฉพาะด้าน (functional cooperation) ภายใต้ประเด็นเชิงสังคมและ



วัฒนธรรมที่ครอบคลุมในหลายด้าน ได้แก่ เยาวชน การศึกษาและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สิทธิมนุษยชน สาธารณสุข วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม สตรี แรงงาน การขจัดความยากจน สวัสดิการสังคมและการพัฒนา วัฒนธรรมและสาร์นิเทศ กิจการพลเรือน การตรวจคนเข้าเมืองและกงสุล ยาเสพติดและการจัดการภัยพิบัติ สิทธิมนุษยชน โดยมีคณะทำงานอาเซียนรับผิดชอบการดำเนินความร่วมมือในแต่ละด้านการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ มีความมุ่งหวังในการเป็นประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีสังคมที่เอื้ออาหารและแบ่งปัน ประชากรอาเซียน อยู่ดีมีสุขและมีการพัฒนาในทุกด้านเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมอัตลักษณ์อาเซียน (ASEAN Identity) เพื่อรองรับการเป็นประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ในเชิงภารกิจได้กำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์เป็นหน่วยประสานงานหลัก โดยดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานด้านสังคมและวัฒนธรรมอื่น ๆ ของประเทศไทย อาทิ กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงาน ก.พ. เป็นต้น ทั้งนี้อาเซียนได้จัดทำแผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint) ประกอบด้วยความร่วมมือ ๖ ด้านด้วยกันคือ

- ๑) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Development)
- ๒) การคุ้มครองและสวัสดิการสังคม (Social Welfare and Protection)
- ๓) สิทธิและความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice and Rights)
- ๔) ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Sustainability)
- ๕) การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน (Building an ASEAN Identity)
- ๖) การลดช่องว่างทางการพัฒนา (Narrowing the Development Gap)

โดยมีกลไกการดำเนินงาน ได้แก่ การประชุมรายสาขา (Sectoral) ระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส (Senior Officials Meeting) และระดับรัฐมนตรี (Ministerial Meeting) คณะรัฐมนตรีประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Council) รวมทั้ง การประชุมคณะกรรมการด้านสังคมและวัฒนธรรม (Senior officials Committee for ASEAN Socio-Cultural Community)

อนึ่งเมื่อพิจารณาถึงข้อจำกัดของเสาหลักด้านสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนนั้น ประภัสสร เทพชาตรี (๒๕๕๕ : ๔๘) ได้สะท้อนว่า อาเซียนยังคงมีปัญหาด้านสังคมวัฒนธรรมอยู่ กล่าวคือยังมีปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชน เช่น ในประเทศพม่า ปัญหาการ

ขาดอัตลักษณ์ของอาเซียน ปัญหาสิ่งแวดล้อมในภูมิภาค ความไม่ไว้วางใจของผู้คนในภูมิภาค รวมถึงปัญหาของประชาชนในด้านความรู้เรื่องอาเซียน ปัญหาเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ท้าทายการรวมตัวของประเทศสมาชิกทั้งสิ้น

ทั้งนี้หากพิจารณาในภาพรวมเพื่อให้เห็นพัฒนาการความเป็นมาของอาเซียนแล้ว อาจศึกษาจากงานของ ไชยวัฒน์ คำชูและณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร (๒๕๕๕) เรื่องประชาคมอาเซียนกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจัดพิมพ์โดยสถาบันพระปกเกล้า ได้สรุปความเคลื่อนไหวของการก่อตัวของประชาคมอาเซียนไว้อย่างน่าสนใจซึ่งสามารถพิจารณาได้จาก

ตาราง ๑ แสดงวิวัฒนาการและการดำเนินการที่นำไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน

พ.ศ. (ค.ศ.)	ลำดับการณ
๒๕๑๐ (๑๙๖๗)	ประกาศปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration) (1967)
๒๕๓๕ (๑๙๙๒)	การพัฒนาเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA)
๒๕๓๙ (๑๙๙๖)	ASEAN Industrial Cooperation Scheme (2539) (AICO)
๒๕๔๐ (๑๙๙๗)	กำหนดวิสัยทัศน์อาเซียน ๒๐๒๐ (ASEAN Vision 2020)
๒๕๔๑ (๑๙๙๘)	จัดทำแผนปฏิบัติการฮานอย (Hanoi Plan of Action: HPA) และได้ทำความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Service: AFAS) และจัดตั้งเขตการลงทุนอาเซียน (ASEAN Investment Area: AIA)
๒๕๔๓ (๒๐๐๐)	ประกาศความคิดริเริ่มเพื่อการรวมกลุ่มของอาเซียน (Initiative for ASEAN Integration: IAI)
๒๕๔๔ (๒๐๐๑)	จัดทำแผนงานการรวมกลุ่มของอาเซียน (Roadmap for Integration of ASEAN: RIA) และศึกษาเรื่องความสามารถในการแข่งขันของอาเซียน (ASEAN Competitiveness Study)
๒๕๔๕ (๒๐๐๒)	กำหนดทิศทางการดำเนินงานให้แน่นชัดเพื่อนำไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community), ในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ ๘ ณ กรุงพนมเปญ ประเทศกัมพูชา



๒๕๔๖ (๒๐๐๓)	ผู้นำอาเซียนประกาศแถลงการณ์ Bali Concord II เห็นชอบที่จะจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ภายในปี ๒๐๒๐
๒๕๔๗ (๒๐๐๔)	ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในกรอบความตกลงว่าด้วยการรวมกลุ่มสาขาสำคัญของอาเซียน รวม ๑๒ กลุ่มสาขาทางเศรษฐกิจ
๒๕๔๘ (๒๐๐๕)	ปรับปรุงแผนงานการรวมกลุ่มสาขาสำคัญของอาเซียนในระยะที่ ๒
๒๕๔๙ (๒๐๐๖)	รัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนลงนามในกรอบความตกลงว่าด้วยการรวมกลุ่มสาขาสำคัญของอาเซียนและพิธีสารว่าด้วยการรวมกลุ่มสาขาสำคัญ (ฉบับแก้ไข)
๒๕๕๐ (๒๐๐๗)	ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาเซบู (ประเทศฟิลิปปินส์) ว่าด้วยการเร่งรัด การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ และแผนแม่บทสำหรับกฎบัตรอาเซียน และได้มีการจัดทำ AEC Blueprint
๒๕๕๒ (๒๐๐๙)	ASEAN Trade in Goods Agreement (ATIGA)
๒๕๕๔ (๒๐๑๑)	ASEAN Comprehensive Investment Agreement (ACIA)
๒๕๕๘ (๒๐๑๕)	เข้าสู่ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)

แหล่งที่มา : ไชยวัฒน์ คำชูและณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร (๒๕๕๕ : ๑๓-๑๔)

หมายเหตุ : ATIGA^๕ หมายถึงข้อตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน ไม่ใช่มีข้อตกลงแค่การลดภาษีสินค้าเท่านั้น แต่ได้เพิ่มรายละเอียดในการลดอุปสรรคทางการค้าต่าง ๆ ลงไปด้วย เพื่อให้การค้าสินค้าในอาเซียนมีความคล่องตัวมากขึ้น ส่วน ACIA^๖ หมายถึง ความตกลงว่าด้วยการลงทุนอาเซียน เป็นการเปิดเสรีด้านการลงทุนโดยให้ความสำคัญกับการปกป้องการลงทุน การมีระเบียบด้านการลงทุนที่โปร่งใส ส่งเสริมให้เกิดเขตการลงทุนเดี่ยวและเปิดเสรีระบบการลงทุนของสมาชิกอาเซียน

^๕ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก <http://www.tradelogistics.go.th/download/file/12ffdb22.pdf> สืบค้นวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๖

^๖ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก <http://www.dtn.go.th/filesupload/files/serviceandinvestment/ACIA.pdf> สืบค้นวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๖

กล่าวโดยสรุป “ประชาคมอาเซียน” นั้นเป็นการยกระดับคำว่า “สมาคม” (ซึ่งเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๐) ไปเป็นคำว่า “ประชาคม” (เพื่อเป็นความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดสนิทสนม มีตัวบทกฎหมาย มีหลักการ และมีความเป็นทางการมากขึ้นโดยเฉพาะการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้ใน ASEAN Charter) ความจำเป็นที่จะต้องยกระดับความสัมพันธ์ระหว่างกันให้เป็นองค์กรรูปแบบใหม่ ที่ผูกพันกันด้วยหลักการแห่งกฎหมายมากขึ้น (ไชยวัฒน์ คำชูและณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร, ๒๕๕๕: ๑๒) ทั้งนี้การรวมตัวกันเพื่อยกระดับความสัมพันธ์ในภูมิภาคในครั้งนี้ ไม่ควรเปลี่ยนแปลงเฉพาะชื่อเท่านั้น สำเนียงร่วมกันในความเป็นพลเมืองอาเซียนก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน เพราะที่ผ่านมาจะเห็นบทบาทของผู้นำประชาคมอาเซียนรวมกันเป็นหลัก หากแต่มิติของประชาชนยังคงมีบทบาทน้อยอยู่ซึ่งต้องเร่งสร้างการเรียนรู้แก่ประชาชนรวมกันต่อไป

๒.๔ ประโยชน์ที่ไทยได้รับการเป็นสมาชิกอาเซียน

กรมการอาเซียน (๒๕๕๑: ๓๒-๓๓) ได้สะท้อนให้เห็นถึงประโยชน์ต่อการเป็นสมาชิกอาเซียนซึ่งผู้เขียนขอสรุปที่ละประเด็นดังนี้ ประการแรกอาเซียนนั้นเป็นคู่ค้าอันดับหนึ่งของไทยโดยมูลค่าการค้ากว่า ๑.๗๕ ล้านล้านบาทต่อปี หรือร้อยละ ๑๙.๒ ของมูลค่าการค้าทั้งหมดของไทย ในจำนวนนี้เป็นการส่งออกจากไทยไปอาเซียนร้อยละ ๒๐.๗ ของมูลค่าการค้าส่งออกทั้งหมด โดยไทยเป็นฝ่ายได้ดุลการค้ามาตลอด กล่าวได้ว่าเป็นนิมิตรหมายอันดีต่อการเป็นสมาชิกอาเซียนมาตั้งแต่ต้นของไทย ดังนั้นอาเซียนถือเป็นแหล่งเงินทุนและเป้าหมายในการลงทุนของไทยอย่างดี

ประการที่สองการรวมตัวกันอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้นทางเศรษฐกิจบวกกับการขยายความร่วมมือเพื่อให้เชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น เส้นทางคมนาคมขนส่ง ระบบจ่ายไฟฟ้า ฯลฯ จะเป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มโอกาสทางการค้าและการลงทุนให้กับไทยมากขึ้น พร้อมกับช่วยขยายตลาดให้กับสินค้าไทยจากประชาชนไทย ๖๐ ล้านคนเป็นประชาชนอาเซียนเกือบ ๖๐๐ ล้านคน หรือกว่า ๓,๐๐๐ ล้านคน กรณีอาเซียน+๖ นอกจากนี้อาเซียนยังช่วยเพิ่มอำนาจต่อรองของไทยในเวทีโลกเพราะการผนึกกำลังในภูมิภาคที่เข้มแข็งนั่นเอง

ประการที่สามโอกาสของไทยจะเพิ่มขึ้นเมื่ออาเซียนสามารถสร้างประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้เป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวตามที่กำหนดไว้ในแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนสำเร็จเพราะจะเปิดโอกาสในสินค้า บริการ แรงงานฝีมือและเงินทุนเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรียิ่งขึ้น



ประการที่สี่เพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยว ซึ่งมีจำนวนนักท่องเที่ยวจากอาเซียนมาเที่ยวไทยมากถึงกว่า ๔ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๒๖ ของจำนวนนักท่องเที่ยวทั้งหมดของไทย นำรายได้เข้าประเทศถึงกว่า ๑๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งประเทศไทยก็มีการณรงค์เรื่องการท่องเที่ยวไทยอยู่เสมอ

ประการที่ห้าการเป็นสมาชิกอาเซียนก่อให้เกิดความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาคเมื่อต้องเผชิญกับภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจน การรับมือกับโรคระบาดต่าง ๆ เช่น ไข้หวัดนกและซาร์ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ การค้ามนุษย์และปัญหา ยาเสพติดการรับมือภัยพิบัติทางธรรมชาติ ปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น หมอกควันจากไฟป่าและปัญหาโลกร้อน

๓. ความท้าทายของท้องถิ่นไทยภายใต้กระแสประชาคมอาเซียน

ในการอภิปรายถึงความท้าทายของท้องถิ่นไทยภายใต้กระแสของประชาคมอาเซียนนั้น ผู้เขียนจะยึดกรอบในการอธิบายตามแนวทางในการสร้างประชาคมอาเซียน ซึ่งมีสามเสาหลักด้วยกัน คือ ประชาคมเศรษฐกิจ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง ประชาคมสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งในรายละเอียดผู้เขียนจะชี้ให้เห็นถึงประเด็นที่ท้าทายดังต่อไปนี้

๓.๑ ความท้าทายด้านเศรษฐกิจท้องถิ่น

ประการแรก การเคลื่อนย้ายทุนสู่ท้องถิ่นจะเพิ่มมากขึ้น เพราะการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจให้ความสำคัญกับการเคลื่อนย้ายทุนเสรี จะเห็นได้ว่าในหลายจังหวัดแถบภาคอีสานมีโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น อันเป็นการช่วยเพิ่มรายได้โดยเฉพาะภาษีโรงเรือนแก่ท้องถิ่นในทางหนึ่งด้วย ประเด็นที่สำคัญคือท้องถิ่นจะสามารถรับมือกับความเปลี่ยนแปลงได้มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะเรื่องการจัดผังเมืองของท้องถิ่น หรือการจัดเขตอุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการ เพื่อรองรับการขยายตัวของเมืองอย่างเป็นระเบียบ เพราะต้องเข้าใจว่าในแถบอีสานมีพื้นที่ว่าง รวมถึงพื้นที่นาจำนวนมากหากปล่อยให้อุตสาหกรรมหรือสถานประกอบการอื่น ๆ เกิดขึ้นโดยไม่มีการควบคุมหรือจัดสรรพื้นที่ก็อาจมีปัญหาได้ในอนาคต นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของคนในท้องถิ่นก็มีความสำคัญต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาของท้องถิ่นตนเองอีกด้วย

ประเด็นนี้ อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์ (เว็บไซต์, ๒๕๕๖) ได้แสดงปฏิกฎาเรื่องการเปิดเสรีอาเซียนคืออะไร ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นอย่างไร ตั้งข้อสังเกตว่าการเปิดเสรีอาเซียนประโยชน์ย่อมตกอยู่กับรัฐและกลุ่มทุนเป็นหลักประชาชนคนเล็กคนน้อยอาจ

ขาดหายไปโดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายทุนขนาดใหญ่สู่ท้องถิ่น อรรถจักร์ได้เสนอให้มีอาเซียนภาคประชาชน เพื่อสร้างอำนาจในการต่อรอง เช่น การรวมกลุ่มของประมงพื้นบ้านไทย-มาเลเซีย-อินโดนีเซีย ชาวสวนยางก็ต้องรู้จักแปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่ายางพารา เช่น การทำยางแผ่น ยางแก้ว เป็นต้น

ประการที่สอง การเคลื่อนย้ายแรงงานสู่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะแรงงานในกลุ่มประเทศอาเซียนที่เริ่มหันมาให้ความสนใจเป็นแรงงานในประเทศไทยเพิ่มขึ้นเพราะนโยบายของรัฐบาลในการเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำวันละ ๓๐๐ บาท การเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าวท้องถิ่นยังต้องเฝ้าระวังเรื่องต่าง ๆ ที่ตามมา เช่น เรื่องโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ ปัญหาอาชญากรรม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ ซึ่งการป้องกันย่อมดีกว่าการแก้ไขอย่างแน่นอน

ทั้งนี้หากยังจำกันได้ในวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕^๗ ที่เป็นข่าวใหญ่ทั่วประเทศ กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจพื้นที่ขอนแก่น ได้จับกุมแรงงานต่างด้าวชาวพม่าที่เข้ามาทำงานโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งชายและหญิงกว่า ๘๐๐ คน เป็นที่น่าสนใจต่อเส้นทาง การเดินทางของแรงงานจากพม่าสู่ไทย เข้ามาถึงใจกลางเมืองขอนแก่นอันเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจการค้าของภาคอีสาน ทั้งนี้พบว่า มีแรงงานพม่าที่ผิดกฎหมายและทำงานในประเทศไทยประมาณ ๖๓,๗๖๘ คน ซึ่งในภาพรวมมีกลุ่มแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายในปี พ.ศ. ๒๕๕๕^๘ มีจำนวนรวมทั้งสิ้น ๑๙๓,๓๒๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๒๐ ของแรงงานที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายซึ่งมีมากถึง ๙๔๐,๕๓๑ คน

ทั้งนี้ในการเคลื่อนย้ายแรงงานสิ่งที่ต้องพึงระวังต่อไปคือ เรื่องโรคภัยไข้เจ็บที่ตามมาพร้อมกับแรงงาน ปัญหาเรื่องอาชญากรรม การจัดโครงสร้างพื้นฐานอื่นที่รองรับในชุมชนแรงงานต่างชาติ การประสานงานกับชุมชนแรงงานต่างชาติ และประเด็นอื่น ๆ ที่จะตามมาภายหลังการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ท้องถิ่นต้องให้ความสนใจและวิเคราะห์สถานการณ์ของท้องถิ่นของตน

^๗ ข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก <http://www.thairath.co.th/content/region/๒๕๕๔๗๘> เข้าถึงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๖

^๘ ข้อมูลเพิ่มเติมได้จาก สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว ที่ <http://wp.doe.go.th/site/statistic/8/sy2555.pdf> เข้าถึงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๖



ประการที่สาม การสร้างสินค้าท้องถิ่นให้เป็นที่รู้จักกลุ่มประเทศสมาชิก หรือ การไหลบ่าของสินค้าเพื่อนบ้านเข้าสู่ไทยมากขึ้น ท้องถิ่นต้องหาเอกลักษณ์ของสินค้าท้องถิ่น โดยเฉพาะที่ผ่านมารัฐบาลได้สนับสนุนนโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ หรือ OTOP ท้องถิ่นต้องให้ความสนใจกับคุณภาพของผลิตภัณฑ์ รวมถึงการบรรจุหีบห่อให้มีความทันสมัยน่าซื้อ เพื่อให้สามารถแข่งขันได้กับสินค้าประเภทเดียวกันที่อาจมาจากประเทศเพื่อนบ้านหากมีการพัฒนาให้มีบรรจุภัณฑ์และอธิบายคุณลักษณะของสินค้าซึ่งจำเป็นต้องใช้ภาษาอังกฤษ บรรยายถึงลักษณะของผลิตภัณฑ์ เพื่อจำหน่ายหรืออาจพัฒนาต่อยอดจากวัตถุดิบจากประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจก็เป็นทางเลือกหนึ่งแก่กลุ่มเศรษฐกิจท้องถิ่น ทั้งนี้ บทบาทสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจระดับท้องถิ่นนั้น ก็ต้องให้ความสำคัญเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการพัฒนาและเรียนรู้องค์ความรู้ใหม่ ๆ ในด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์ท้องถิ่น การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน หรือการสร้างผลิตภัณฑ์อันเป็นเอกลักษณ์ของท้องถิ่นให้รู้จักเป็นที่แพร่หลายไม่ใช่เฉพาะเขตจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเท่านั้น หากต้องพร้อมที่จะขยายฐานสู่ประชาชนในอาเซียนด้วย

ประการที่สี่ การให้บริการที่เป็นเลิศของท้องถิ่น^๔ เป็นที่ชัดเจนว่าในขณะที่เรายังไม่ได้เข้าสู่ประชาคมอาเซียนอย่างเป็นทางการนั้น ท้องถิ่นต้องเผชิญกับนักท่องเที่ยวต่างชาตินานาชาติจำนวนมากทั้งในกลุ่มประเทศอาเซียน และที่ไม่อยู่ในกลุ่มประเทศสมาชิกสิ่งหนึ่งที่จะสามารถดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยวได้คือภาคบริการ เช่น การรักษาความสะอาดของบ้านเมือง การส่งเสริมและกระตุ้น การบริการที่ดีแก่กลุ่มธุรกิจบางประเภท เช่น โรงแรม (อบจ.ได้ประโยชน์จากภาษีโรงแรม) นอกจากนี้ควมามีมิตรไมตรีต่อนักท่องเที่ยวก็เป็นเสน่ห์อย่างหนึ่งที่สามารถสร้างความประทับใจแก่นักท่องเที่ยวได้ จุดเน้นสำคัญของประเด็นนี้คือการอำนวยความสะดวกโดยเฉพาะการให้ข้อมูลแหล่งท่องเที่ยวท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นอาจประสานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เป็นต้น

สิ่งเหล่านี้ที่กล่าวมาแล้วล้วนแต่เป็นอำนาจในการจัดการของท้องถิ่นทั้งสิ้น ทั้งอำนาจตาม พ.ร.บ. จัดตั้งของท้องถิ่นแต่ละประเภทรวมถึงอำนาจตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในมาตรา ๑๖

^๔ เป้าหมายการเปิดเสรีสาขาบริการสำคัญ ๔ สาขา ได้แก่ ด้านการท่องเที่ยว ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (ICT) ด้านสุขภาพ และสาขาการบิน ภายในปี ๒๕๕๓ (ค.ศ. ๒๐๑๐) ส่วนสาขาโลจิสติกส์ ภายในปี ๒๕๕๖ (๒๐๑๓) สำหรับสาขาบริการอื่น ๆ ได้กำหนดเป้าหมายไว้ภายในปี ๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๑๕)

ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลรวมถึงเมืองพัทยาว่ามีอำนาจ ดังนี้ ๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และทางระบายน้ำ ๓) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ ๔) การสาธารณสุขโรค และการก่อสร้างอื่น ๆ ๕) การสาธารณสุขการ ๖) การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ ๗) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๘) การส่งเสริมการท่องเที่ยว ๙) การจัดการศึกษา ๑๐) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส ๑๑) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ๑๓) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ๑๔) การส่งเสริมกีฬา ๑๕) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ๑๖) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น ๑๗) การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ๑๘) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย ๑๙) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล ๒๐) การจัดให้มี และควบคุมสุสานและฌาปนสถาน ๒๑) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ ๒๒) การจัดให้มี และควบคุมการฆ่าสัตว์ ๒๓) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณะสถานอื่น ๆ ๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๒๕) การผังเมือง ๒๖) การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร ๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ ๒๘) การควบคุมอาคาร ๒๙) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ๓๐) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ๓๑) กิจอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเน้นจุดสำคัญของท้องถิ่นตนโดยอาศัยข้อมูลเชิงภูมิรัฐศาสตร์เป็นสำคัญในการกำหนดแนวทางในการพัฒนาพื้นที่

ทั้งนี้ท้องถิ่นควรพิจารณาว่าจะมุ่งเน้นพัฒนาท้องถิ่นของตนในด้านใดเป็นหลัก เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นนอกจากจะปฏิบัติหน้าที่ในเชิงประเด็นวาระแห่งชาติ (National Agenda) แล้ว ยังต้องมิงงานในลักษณะอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำตามกฎหมาย (Functional Approach) และยังต้องคำนึงถึงบริบทและความเหมาะสมกับพื้นที่ของท้องถิ่นด้วย (Area Approach) ทั้งนี้ฐานคิดในการพัฒนาจะไม่ใช่เฉพาะประชาชนในท้องถิ่นตนเท่านั้น หากต้องรองรับพลเมืองอาเซียน ในฐานะพลเมืองของท้องถิ่นอาเซียนด้วยเช่นกัน



๓.๒ ความท้าทายด้านการเมืองและความมั่นคงของท้องถิ่น

ประการแรก การทำงานภายใต้ค่านิยมร่วมของอาเซียนและของโลก

โดยเฉพาะการส่งเสริมประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม การต่อต้านทุจริต การส่งเสริมหลักนิติธรรม และธรรมาภิบาล ซึ่งในแวดวงวิชาการเองก็ยอมรับว่ากระแสการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ต้องมีความโปร่งใสและเน้นบทบาทของภาคส่วนอื่น ๆ โดยเฉพาะภาคประชาสังคม Henry, Nicholas (2007: 41) นักวิชาการชื่อดังทางรัฐประศาสนศาสตร์ อีกทั้งยังเป็นผู้เสนอกระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Paradigms) ที่ได้รับความนิยมในหมู่นักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) ได้ให้ความหมายของการบริหารจัดการ (Governance) โดยกล่าวถึง ความแตกต่างของ Government ว่าคือรัฐเป็นผู้มีบทบาทหลักในการควบคุมประชาชนและการส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชน ในขณะที่การบริหารจัดการ (Governance) นั้นหมายถึง ประชาชนเป็นผู้ควบคุมการจัดบริการและการส่งมอบประโยชน์สาธารณะ กล่าวโดยสรุป Henry เห็นว่าการปกครอง คือความเป็นสถาบัน (institutional) ในขณะที่ยังคงมีการบริหารจัดการ หมายถึง ความเป็นสถาบันและเครือข่าย (government is institutional; governance is institutional and networked)

ทั้งนี้ในทางปฏิบัติแล้วมักจะพบปัญหาอย่างมากต่อการสร้างความชอบธรรมให้องค์กรท้องถิ่น เช่น ปัญหาการกระจายอำนาจที่ไปอยู่กับตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการท้องถิ่นมากกว่าที่อำนาจดังกล่าวจะทะลุทะลวงถึงมือประชาชนอย่างแท้จริง (เช่น การศึกษาเชิงประจักษ์ของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (๒๕๕๓) ที่สะท้อนให้เห็นว่าแท้จริงแล้วอำนาจของประชาชนในการเข้าถึงงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ ๑๙ ของงบประมาณทั้งหมดใน อบต.) การที่รัฐกระจายอำนาจจากส่วนกลางกลับมากระจุกที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นนี้ ย่อมไม่ใช่วิถีที่จะนำพาท้องถิ่นไปสู่เป้าหมายที่ให้ประชาชนสามารถปกครองตนเอง

นอกจากนี้ในประเด็นเรื่องการคอร์รัปชันก็มีการจัดลำดับการคอร์รัปชันในเอเชีย พ.ศ. ๒๕๕๐ จากการศึกษาของบริษัทที่ปรึกษาด้านความเสี่ยงทางการเมืองและเศรษฐกิจ (Political and Economic Risk Consultancy – PERC) พบว่าประเทศไทยมีความเสี่ยงในการคอร์รัปชันสูงขึ้นจากปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้คะแนน ๗.๖๔ (จากคะแนนเต็ม ๑๐) และปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้คะแนนเพิ่มขึ้นเป็น ๘.๐๓ คะแนน (โกวิทย์ พวงงาม, ๒๕๕๐: ๑๐๙-๑๑๐) ในขณะเดียวกันก็มีเรื่องการร้องเรียนการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือการ

ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ย้อนหลังสามปีคือปี พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๓^{๑๐} ซึ่งกระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกร้องเรียนและรักษาสิทธิ ติดหนึ่งในสามอันดับของหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุดมาโดยตลอด อันสะท้อนให้เห็นถึงข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะเรื่องจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นภาวะที่ทำทนายอย่างยิ่ง

ประการที่สอง การส่งเสริมความสงบสุขและรับผิดชอบร่วมกันในการรักษาความมั่นคงสำหรับประชาชน ประเด็นปัญหาในปัจจุบันนี้การเคลื่อนไหวของประชากรผู้ก้าวข้ามพรมแดนของรัฐชาติ เป็นรัฐโลก ย่อมมีประเด็นปัญหาตามมา เช่น ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ณ ขณะนี้เรายังไม่คิดอะไรกันมาก แต่การหาทางเผื่อระวังก็ไม่ใช่ว่าเสียหายการให้ชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนร่วมในการเผื่อระวังจะเป็นทางออกที่ดี เพราะประชาชนเสมือนตาสับปะรดที่เห็นความเคลื่อนไหวของท้องถิ่น หรือแม้กระทั่งกรณีปัญหายาเสพติดที่นับว่าเป็นปัญหาของทุกชนชาติ โดยเฉพาะการแพร่ระบาดและการนำเข้าสู่ประเทศไทย ยิ่งการเปิดเสรีทางการค้าเพิ่มขึ้นเท่าใด ในตลาดมืดก็มีความพยายามกระจายยาเสพติด กระทั่งสิ่งผิดกฎหมายอื่น ๆ ตามมา ประเด็นนี้ท้องถิ่นเองต้องเร่งสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประชาชนและท้องถิ่น อาจมีการจัดเวรยามซึ่งอาศัยกำลังจากประชาชนในท้องถิ่น การออกกฎกติกาที่มาจากกรยอมรับของคนในชุมชนและถือปฏิบัติร่วมกัน หากฝ่าฝืนอาจมีการลงโทษทางสังคม เช่น การไม่ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินของชุมชน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนทำทนายต่อท้องถิ่นทั้งสิ้น

๓.๓ ความท้าทายด้านสังคมและวัฒนธรรมท้องถิ่น

ประการแรก การพัฒนาเยาวชนท้องถิ่นสู่เยาวชนอาเซียน เยาวชนถือเป็นกำลังหลักสำคัญที่จะรับช่วงต่อในการพัฒนาชาติบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรือง ท้องถิ่นมีบทบาทอย่างหนึ่งที่สำคัญในการให้การศึกษาอบรมแก่เยาวชนซึ่งมีตั้งแต่ระดับอนุบาลถึงมัธยมศึกษา ตอนปลายที่สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในท้องถิ่นสู่การต้อนรับประชาคมอาเซียนเริ่มขึ้นจริงจึงเพียงใดนอกจากการประดับธงสัญลักษณ์ของอาเซียนหรือประเทศในกลุ่มสมาชิก ประเด็นความเข้าใจต่อประชาคมอาเซียนของเยาวชนในท้องถิ่น

^{๑๐} รายละเอียดเพิ่มเติมดูได้จาก รายงานประจำปีของผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๓



มีมากน้อยเพียงใด โจทย์เหล่านี้สำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาสู่ประชาคมอาเซียน นับเป็นความท้าทายของทั้งโรงเรียนที่สังกัดท้องถิ่นและกระทรวงศึกษาธิการที่ต้องเร่งสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เยาวชน อาจมีการตั้งศูนย์อาเซียนศึกษาในโรงเรียน หรือการจ้างหรือการแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อเรียนรู้ภาษาและวัฒนธรรมอย่างลึกซึ้งของแต่ละประเทศ

ประการที่สอง การจัดสวัสดิการสังคม/สังคมเอื้ออาทร เป็นที่แน่ชัดว่าในช่วง พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙ ประชากรสูงอายุในโลกจะเพิ่มขึ้นอีก ๘๑.๙ ล้านคน ในขณะที่ประเทศไทย ปี พ.ศ. ๒๕๖๘^{๑๑} จะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มรูปแบบ บทบาทหลักของท้องถิ่นนอกจากภารกิจฝากจากรัฐบาลในการแจกเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแล้ว ควรมีกิจกรรมอื่น ๆ ที่เปิดพื้นที่ให้กับผู้สูงอายุในท้องถิ่น ซึ่งต่อไปอาจจะเห็นการเคลื่อนย้ายของกลุ่มผู้สูงอายุจากต่างประเทศเพื่อเข้ามาอาศัยในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น เพราะเขามองว่าค่าครองชีพในประเทศไทยต่ำ ประกอบกับมีเมืองที่น่าอยู่หลายเมือง นอกจากกรุงเทพมหานคร เช่น ภูเก็ต เชียงใหม่ หนองคาย เมืองแม่สอด จังหวัดตาก เป็นต้น ท้องถิ่นจะแสดงบทบาทต่อการเข้าสู่สังคมอาเซียนและสังคมผู้สูงอายุอย่างไรให้เกิดความสมดุลก็นับว่าเป็นโจทย์ใหญ่แก่ท้องถิ่นอีกเช่นกัน

ประการที่สาม การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประเด็นนี้นับเป็นเรื่องที่มีความท้าทายต่อท้องถิ่นอย่างมากเพราะประชาชนในท้องถิ่นต้องเฝ้าระวังเรื่องการบุกรุกพื้นที่ และการเข้าครอบครองทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่ได้เป็นไปตามกฎหมาย หรือความต้องการของชุมชนท้องถิ่น ท้องถิ่นควรแสดงบทบาทในเรื่องการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาเชิงทุนนิยม กับการอนุรักษ์ทรัพยากร ดิน น้ำ ป่า แร่ธาตุ เพื่อรักษาระบบนิเวศน์และก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน ประเด็นนี้ต้องอาศัยการเฝ้าระวังจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก เพื่อกำหนด ทิศทางการใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างรู้ค่าต่อไป

ประการที่สี่ การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน เป็นเรื่องยากพอสมควรเรื่องการสร้าง ความแตกต่างหลากหลายให้เป็นหนึ่งเดียว เนื่องจากแต่ละประเทศก็มีเอกลักษณ์ของตน เช่นเดียวกับท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ก็มีความแตกต่างเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีลักษณะ

^{๑๑} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑

ในอัตลักษณ์ที่ต่างกัน หากแต่อาเซียนต้องการให้เกิดอัตลักษณ์ร่วมกัน ดังที่ปรากฏในกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ที่ว่า one vision, one identity and one community ในขณะเดียวกันก็ไม่ได้กีดกัน อัตลักษณ์ที่มีมาแต่เดิม ซึ่งอาจเป็นการเพิ่มวัฒนธรรม หรือบทบาทของอาเซียนในวิถีชีวิตที่เพิ่มขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ในการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาของท้องถิ่น และในขณะเดียวกันก็เปิดกว้างเรียนรู้กับวัฒนธรรมของแต่ละประเทศในอาเซียนอีกด้วย

จากที่กล่าวมาจะได้ว่าความท้าทายค่อนข้างจะมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่ชี้นำทิศทางการพัฒนาประเทศระยะกลางเพื่อมุ่งสู่วิสัยทัศน์ระยะยาว ที่ต้องการให้ทุกภาคส่วนในสังคมไทยเห็นพ้องร่วมกันกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ ปี พ.ศ. ๒๕๗๐ (ซึ่งเราเข้าสู่บ้านแห่งประชาคมอาเซียนเรียบร้อยแล้ว) ซึ่งกำหนดไว้ว่า “คนไทยภาคภูมิใจในความเป็นไทย มิมิตรไมตรีบนวิถีชีวิตแห่งความพอเพียง ยึดมั่นในวัฒนธรรมประชาธิปไตย และหลักธรรมาภิบาล การบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ทั่วถึง มีคุณภาพสังคมมีความปลอดภัยและมั่นคง อยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ดี เกื้อกูลและเอื้ออาทรซึ่งกันและกันระบบการผลิตเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน อยู่บนฐานทางเศรษฐกิจที่พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในเวทีโลก สามารถอยู่ในประชาคมภูมิภาคและโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี” จะเห็นความเชื่อมโยงหลายประเด็นทั้งต่อประเด็นการเมืองและความมั่นคง รวมถึงประเด็นด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมและวัฒนธรรม

๔. ผลกระทบของประชาคมอาเซียนต่อการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รองศาสตราจารย์ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ ได้บรรยายเรื่องประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับการปกครองท้องถิ่นไทย ณ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ได้สะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบและแนวทางการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนดังจะนำเสนอ ดังนี้



ตาราง ๒ แสดงผลกระทบและแนวทางการปรับตัวของ อปท. สู่ประชาคมอาเซียน

ผลกระทบ	แนวทางการปรับตัว
การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวด้านการลงทุนภายในท้องถิ่น เช่น การพัฒนาการคมนาคมขนส่ง โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เช่น ไฟฟ้า ประปา ซึ่ง อปท.ต้องประสานและร่วมมือกับส่วนราชการและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
การพัฒนาส่งเสริมทางด้านเศรษฐกิจ	ต้องทบทวนถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลช่วยเหลือธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภายใต้ท้องถิ่นรวมถึงวิสาหกิจชุมชน และอาจทบทวนนโยบายและบทบาทของท้องถิ่นในการส่งเสริมการลงทุนภายในท้องถิ่น
การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	<ul style="list-style-type: none"> - ต้องมีบทบาทมากขึ้นในการเฝ้าระวังการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ - มีการกำหนดแผนและมาตรการป้องกันและบรรเทาวิกฤติทางสิ่งแวดล้อม - มีการชักจูงทำความเข้าใจแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งทบทวนขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่าง อปท.กับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
สังคม/การพัฒนาคุณภาพชีวิต/การเคลื่อนย้ายแรงงานความยากจนและโรคระบาด	อาจต้องมีแนวทางที่ชัดเจน เช่น การป้องกันโรคระบาดและการจัดการสาธารณสุขมูลฐาน การจัดการศึกษาให้กับเยาวชน การบริหารจัดการแรงงานต่างชาติดี้อยู่พพเข้ามาในไทย รวมถึงการจัดสวัสดิการแก่แรงงานอพยพ
การรักษาความสงบเรียบร้อย	<ul style="list-style-type: none"> - อาจต้องมีบทบาทหน้าที่ในเรื่องการเฝ้าระวังปัญหาด้านอาชญากรรมมากขึ้น - ในบางพื้นที่ อปท.อาจจำเป็นต้องพัฒนาระบบและจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานอพยพกับราชการส่วนกลางเพื่อใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ - อปท.อาจต้องร่วมกับชุมชนในการกำหนดกติกาและ - หลักเกณฑ์ของชุมชนสำหรับแรงงานต่างชาติด

การจัดการด้านภาษา วัฒนธรรมและจารีต ประเพณี	<ul style="list-style-type: none"> - อาจจัดทำข้อมูลที่เป็นสำเนาสำหรับแรงงานต่างชาติเป็นภาษาอังกฤษ หรือภาษาอาเซียนอื่นๆ - ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้และทำความเข้าใจวัฒนธรรมของประเทศเพื่อนบ้านในอาเซียน
--	--

แหล่งที่มา : ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (๒๕๕๕) เอกสารเรียบเรียงคำบรรยาย เรื่อง ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับการปกครองท้องถิ่นไทย

๕. การเตรียมความพร้อมของ อปท.เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประชาคมอาเซียนจะเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการกลไกของรัฐทุกระดับต้องเตรียมพร้อมและรับมือกับสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์กรฐานรากและเป็นพื้นที่รองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างเฉยๆ ไม่ได้ บุคลากรของท้องถิ่นมีความจำเป็นที่จะต้องเรียนรู้อยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะเรื่องของประชาคมอาเซียนอย่างถูกต้องเตรียมความพร้อมสำหรับบุคลากรในสาขาต่าง ๆ อาทิ ภาษาอังกฤษและภาษาของประเทศในกลุ่มสมาชิกอาเซียน เนื่องจากอาเซียนใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษากลาง (ภาษาราชการ) ในการประสานงาน (ถูกกำหนดในกฎบัตรอาเซียน) ส่วนภาษาท้องถิ่นก็สามารถใช้ในการติดต่อสื่อสารและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและนักท่องเที่ยวของประเทศสมาชิก การกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง การเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานการสาธารณสุข การศึกษา การส่งเสริมการค้าการลงทุน การให้ข้อมูลแก่นักลงทุนที่สำคัญต่อไปการค้าการลงทุนตามแนวชายแดนจะเพิ่มมากขึ้น อปท. โดยเฉพาะที่มีพื้นที่บริเวณชายแดนจะต้องเตรียมความพร้อมให้การสนับสนุนในเรื่องดังกล่าวอย่างเฉยๆ ไม่ได้

นอกจากนี้ อปท. ต้องช่วยกันดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและส่งเสริมอัตลักษณ์ทางด้านประวัติศาสตร์ ศิลปะ และวัฒนธรรมท้องถิ่น เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวจากประเทศสมาชิกอาเซียนให้หลั่งไหลเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย และเนื่องจากประเทศไทยจะเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังนั้น อปท. จะต้องวิเคราะห์ว่าจะสามารถใช้ประโยชน์จากประชาคมอาเซียนได้อย่างไร และควรเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอย่างไรบ้าง สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๒๕๕๖: ๑๓๖-๑๓๘) ได้เสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเตรียมความพร้อมต่าง ๆ ดังนี้



๑. การพัฒนาบุคลากรของ อปท. (Human Resource Development) รวมถึงประชาชนให้มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับประชาคมอาเซียนอย่างถูกต้อง จัดทำหลักสูตรสร้างความตระหนักรู้ หลักสูตรด้านภาษาอังกฤษ ภาษาที่สาม รวมทั้งเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประชาคมอาเซียนไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นของตน

๒. อปท. ต้องให้การสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) การบำรุงรักษาถนนและสะพานดูแลสถานีขนส่งทางน้ำ การคมนาคมและการสัญจรทั้งทางบกและทางน้ำเพื่อเชื่อมโยงระบบการขนส่งและโลจิสติกส์ที่มีประสิทธิภาพได้มาตรฐานสากล รองรับโครงการทางหลวงอาเซียนและโครงข่ายเชื่อมโยงคมนาคมด้านต่าง ๆ ประเด็นนี้ต้องมีการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เพราะลำพังเพียงท้องถิ่นเองอาจไม่สามารถจัดการได้ ซึ่งปัจจุบันยังคงมีปัญหาเรื่องการจัดสรรงบประมาณแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างมาก

๓. ผู้บริหาร อปท. ต้องมีวิสัยทัศน์ มีความคิดสร้างสรรค์ พร้อมรับต่อการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ หรือเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) มีทักษะด้านการสื่อสาร และความรู้ด้านภาษาอังกฤษ มีความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของประชาคมอาเซียนที่มีผลกระทบต่อประเทศไทย

๔. ส่งเสริมสนับสนุนศักยภาพด้านวิชาการโดยร่วมมือกับมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น โดยเฉพาะการให้มหาวิทยาลัยเป็นฐานแห่งการสร้างการเรียนรู้เรื่องอาเซียน รวมถึงการสร้างพลเมืองของท้องถิ่นให้เป็นพลเมืองอาเซียนที่เข้าใจและสำนึกร่วมกันในอาเซียน

๕. อปท. ควรจัดทำระบบข้อมูลประชากรแฝง (Data based) ข้อมูลแรงงานต่างด้าวเพื่อใช้ในการวางแผนจัดบริการสาธารณสุข เพราะปัญหาสาธารณสุขตามแนวชายแดนโรคติดต่อและโรคใหม่ ๆ ปัญหาอนามัยแม่และเด็กและการวางแผนครอบครัว ปัญหาการเข้าถึงระบบบริการสาธารณสุขของชนกลุ่มน้อย กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ และแรงงานต่างด้าวที่อาจเข้าไม่ถึงระบบบริการสาธารณสุข เนื่องจากประเทศไทยมีระบบบริการสาธารณสุขที่ดีกว่าประเทศเพื่อนบ้าน ประชาชนของประเทศเพื่อนบ้านจึงเข้ามารักษาพยาบาลในสถานบริการสาธารณสุขของประเทศไทย

๖. อปท. ควรมีบทบาทในการเป็นทั้งผู้ประสานงานและผู้สนับสนุนองค์ความรู้ (Coordinator) ช่องทางการตลาด วิสาหกิจชุมชน สนับสนุนผู้ประกอบการรายย่อย พัฒนาศักยภาพมนุษย์ พัฒนามาตรฐานทางการศึกษาและวิชาชีพให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรม ส่งเสริมการจ้างงานที่เหมาะสม และสนับสนุนการพัฒนามาตรฐานด้านฝีมือแรงงานให้ได้มาตรฐานสากลเพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

๗. อปท. ควรให้ความสำคัญกับบทบาทการคุ้มครองผู้บริโภคให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมในการซื้อสินค้าให้ได้มาตรฐานทั้งราคา คุณภาพและบริการเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของประชาชน อันเป็นผลกระทบมาจากตลาดเสรีและการค้า การลงทุนที่กำลังจะเกิดขึ้นอาจจะกระทบการค้าระหว่างชุมชนท้องถิ่น

๘. อปท. จะต้องให้บริการข้อมูลการค้าการลงทุนแก่นักลงทุนกับประเทศเพื่อนบ้าน ศึกษาสู่ทางการลงทุนในแต่ละท้องถิ่น ในอนาคตการค้าการลงทุนโดยเฉพาะการค้าตามแนวชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านจะเพิ่มมากขึ้น ผู้บริหาร และบุคลากรของ อปท. โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อปท. ที่มีพื้นที่บริเวณชายแดนควรศึกษา กฎ ระเบียบ เงื่อนไข แนวทางปฏิบัติ และนโยบายของภาครัฐที่เกี่ยวกับการดูแลการค้า การลงทุนตามแนวชายแดน ตลอดจนสิทธิพิเศษและประโยชน์ต่าง ๆ

๙. อปท. จะต้องให้ความรู้แก่ประชาชน กลุ่มอาชีพ ในเรื่องกฎ ระเบียบ แนวทางปฏิบัติและมาตรฐานของประชาคมอาเซียน ในการส่งเสริมสินค้าของท้องถิ่นเพื่อการส่งออก ทั้งผลผลิตทางการเกษตร สินค้าภายในชุมชน หรือ OTOP เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและเข้าใจเงื่อนไขในระบบตลาดใหม่

๑๐. อปท. ต้องนำศักยภาพที่เป็นจุดแข็งของตนเองมาเป็นกลไกในการเตรียมความพร้อมรับมือการเปลี่ยนแปลงการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน อปท. ต้องหันมาสนใจในเรื่องการรักษาสิ่งแวดล้อมให้มากยิ่งขึ้นและส่งเสริมอัตลักษณ์ (Identity) ทางด้านประวัติศาสตร์ ศิลปะ และวัฒนธรรมของท้องถิ่นเพื่อดึงดูดความสนใจของนักท่องเที่ยว การวางแผนส่งเสริมการท่องเที่ยว การปรับปรุงดูแลสถานที่ท่องเที่ยว การส่งเสริมการท่องเที่ยวตามธรรมชาติ การจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์และการอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวในประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน

๑๑. อปท. ควรมีการกำหนดยุทธศาสตร์บริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับยุทธศาสตร์บริหารราชการส่วนภูมิภาคและบริหารราชการส่วนกลาง และบูรณาการแผนพัฒนาพื้นที่ให้มีความเชื่อมโยงกัน โดยอาจเข้าร่วมเป็นภาคีการพัฒนาท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยงานอื่น

นอกจากนี้แล้วผู้เขียนขอเสนอองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้



๑๒. หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถขับเคลื่อนสู่ประชาคมอาเซียนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาจจะเพิ่มหน่วยงานที่เรียกว่า ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ เพื่อให้การช่วยเหลือด้านการติดต่อกับต่างชาติ หรือหากมีข้อจำกัดเรื่องการจัดหน่วยงานอาจให้มีตำแหน่งนักวิเทศสัมพันธ์ ก็จะช่วยทำให้ท้องถิ่นสามารถติดต่อกับต่างประเทศได้สะดวกขึ้นและมีผู้รับผิดชอบชัดเจนขึ้น เพื่อขอความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ได้ทั้งเงินทุน องค์ความรู้หรือเทคโนโลยีต่าง ๆ ซึ่งท้องถิ่นควรใช้โอกาส เมื่อนำด้านนโยบายระดับชาติเอื้ออำนวยแล้วควรแสวงหาประโยชน์เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนให้ได้มากที่สุดภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลง

๑๓. มีการกล่าวถึงประเด็นต่าง ๆ โดยเฉพาะการปรับบทบาทของท้องถิ่นภายใต้ประชาคมอาเซียน แต่ไม่ได้คำนึงถึงการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเตรียมรับมือกับประชาคมอาเซียน ทั้งนี้ในนโยบายการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐบาลเองควรให้ความสำคัญในส่วนนี้เช่นกัน

๑๔. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกับสถานศึกษาในพื้นที่ จัดตั้งศูนย์อาเซียนศึกษา ทั้งนี้อาจมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประยุกต์ เผยแพร่ เกี่ยวกับวัฒนธรรม สังคม และการเมือง ของประเทศสมาชิกอาเซียน ทั้งนี้การประยุกต์ดังกล่าวควรแทรกในวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น และเน้นประชาชนเป็นฐานในการสร้างการเรียนรู้

กล่าวโดยรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเตรียมพร้อม ทั้งในเรื่องบุคลากร เช่น การพัฒนาบุคลากรของ อบต. การกระตุ้นภาวะผู้นำท้องถิ่นที่มีวิสัยทัศน์ เรื่องงบประมาณ เช่น การระดมงบประมาณที่มีส่วนต่อการส่งเสริมการเรียนรู้สู่ประชาคมอาเซียน ในเรื่องการบริหารจัดการ เช่น การมีแผนงานรองรับ การจัดทำข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ส่วนเรื่องเครื่องมือในการเตรียมสู่ประชาคมอาเซียน เช่น การจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้อาเซียน การเตรียมพร้อมเรื่องโครงสร้างพื้นฐานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือการเป็นผู้ประสานงานและผู้สนับสนุน องค์ความรู้แก่วิสาหกิจชุมชนหรือประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

๖. บทส่งท้าย

ประเทศไทยกล่าวได้ว่าเป็นสدةือแห่งอาเซียน หรือศูนย์กลางแห่งประชาคมอาเซียน เพราะด้วยลักษณะในเชิงภูมิรัฐศาสตร์ของไทยค่อนข้างได้เปรียบในเชิงพื้นที่ การจัดระบบคมนาคมในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งประเทศไทยถือเป็นทางผ่านที่สำคัญ ทั้งนี้

การรวมตัวของประชาคมอาเซียนที่จะเกิดขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ ย่อมกระทบต่อประเทศต่าง ๆ อย่างเลี่ยงไม่ได้ เช่นเดียวกับประเทศไทยเองต้องมีการปรับตัวอย่างมากโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ถือเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะ รวมถึงเป็นด่านแรกเชิงพื้นที่ในการติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในแนวชายแดน ในขณะที่ท้องถิ่นภายในที่ไม่ติดชายแดนก็ต้องเตรียมตัวเช่นเดียวกันเพราะการเคลื่อนย้ายของแรงงานเสรีเพิ่มมากขึ้น การเตรียมระบบสาธารณสุขไปโรคก็ต้องมีการจัดระบบเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากรในประเทศ ในฐานะประชากรแห่งอาเซียน

ทั้งนี้ในการขับเคลื่อนประชาคมอาเซียนนั้นมีการวางแนวทางหรือเสาหลักของอาเซียนสามหลักการด้วยกันคือ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง ประชาคมเศรษฐกิจ และประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียนนั้นส่งผลต่อความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในประชาคมการเมืองและความมั่นคง มีประเด็นท้าทายสำคัญ คือ ความท้าทายเรื่องการทำงานภายใต้ค่านิยมร่วมของอาเซียนและของโลกคือการส่งเสริมประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม การต่อต้านทุจริต การส่งเสริมหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ดูเหมือนท้องถิ่นไทยต้องปรับตัวอย่างมาก ความท้าทายถัดมาคือการส่งเสริมความสุขและรับผิดชอบร่วมกันในการรักษาความมั่นคงสำหรับประชาชน เพราะการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี ปัญหาที่ท้องถิ่นต้องรับมือคือเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติ ปัญหายาเสพติด เป็นต้น ในประชาคมเศรษฐกิจ มีประเด็นท้าทายสำคัญคือ การเคลื่อนย้ายทุนสู่ท้องถิ่นจะเพิ่มมากขึ้น การเคลื่อนย้ายแรงงานสู่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น การสร้างสินค้าท้องถิ่นให้เป็นที่รู้จักกลุ่มประเทศสมาชิก การให้บริการที่เป็นเลิศของท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ในประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน มีประเด็นท้าทายคือ การพัฒนาเยาวชนท้องถิ่นสู่เยาวชนอาเซียน การจัดสวัสดิการสังคม/สังคมเอื้ออาทรเพื่อเตรียมผู้สูงอายุ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น การสร้างอัตลักษณ์อาเซียนภายใต้ความหลากหลายของวัฒนธรรมอาเซียน



บรรณานุกรม

- กรมการอาชญาวิทยา. ๒๕๕๕. **แผนการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (๓ เสา).** กรุงเทพมหานคร : กระทรวงการต่างประเทศ.
- กรมการอาชญาวิทยา. ๒๕๕๑. **มารู้จักอาเซียนกันเถอะ.** กรุงเทพมหานคร : กระทรวงการต่างประเทศ.
- กรมการอาชญาวิทยา. มปป. **ASEAN Mini Book.** กรุงเทพมหานคร : กระทรวงการต่างประเทศ.
- โกวิท พวงงาม. ๒๕๕๐. การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาตรการและกลไกการป้องกัน. ในวารสารสถาบันพระปกเกล้า. ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๓ กันยายน-ธันวาคม. กรุงเทพฯ: ส.เจริญการพิมพ์. หน้า ๑๐๗-๑๒๙.
- ชาวนะ ไตรมาส. ๒๕๕๐. **ข้อมูลพื้นฐาน ๗๕ ปี ประชาธิปไตยไทย ๒๔๗๕-๒๕๕๐.** พิมพ์ครั้งที่ ๕ แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา.
- ไชยวัฒน์ คำชูและณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร. ๒๕๕๕. **ประชาคมอาเซียนกับการปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙). **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่มที่ ๑๒๘ ตอนพิเศษ ๑๕๒ ง. วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๔.
- รังสรรค์ เอี่ยมบุตรลบ. มปป. **ท้องถิ่นไทยกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC).** เข้าถึงจาก วีระศักดิ์ เครือเทพ. ๒๕๕๓. **ความเสี่ยงของประชาชนจะมีความหมายในการจัดทำงบประมาณของ อบต.?** กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. ๒๕๕๕. **ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับการปกครองท้องถิ่นไทย.** เอกสารเรียบเรียงการบรรยายของ ผศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๖.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ๒๕๕๖. **คู่มือการกระจายอำนาจภาคประชาชน.** กรุงเทพมหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. ๒๕๕๓. **ยุทธศาสตร์อุดมศึกษาไทยในการเตรียมความพร้อมสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปีพ.ศ. ๒๕๕๘.** กรุงเทพมหานคร : สำนักยุทธศาสตร์อุดมศึกษาต่างประเทศ.
- สำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน. ๒๕๕๑, ๒๕๕๒, ๒๕๕๓,. **รายงานประจำปีของผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๑, ๒๕๕๒, ๒๕๕๓.** กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

ประภัสสร เทพชาตรี. ๒๕๕๕. **ประชาคมอาเซียน**. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร :
เสมาธรรม.

อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. ๒๕๕๖. **ท้องถิ่นกับอาเซียน...จุดเชื่อมโยงที่ยังต้องค้นหา**. สืบค้นจาก
[http://www.thai poet.net/index.php?lay=show&ac=article&Id=538796648&](http://www.thai poet.net/index.php?lay=show&ac=article&Id=538796648&Ntype=2)
Ntype=2 วันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๖.

Henry, Nicholas. 2007. **Public administration and public affairs**. 10th ed. Upper Saddle
River, New jersey : Pearson prentice hall.



รูปแบบของรัฐและรูปแบบการปกครองของรัฐ : กรณีศึกษารูปแบบการปกครองของประเทศไทย

สิทธิกร ศักดิ์แสง*

บทความเรื่องนี้เกิดจากที่ผู้เขียนได้รับผิดชอบสอนในรายวิชาหลักกฎหมายกฎหมาย ภาคบัณฑิต รุ่น ๕ (นักศึกษาที่จบปริญญาตรีสาขาอื่นมาแล้วมาเทียบโอนเรียนนิติศาสตร์) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ซึ่งได้สอนหัวข้อ เรื่อง “รูปแบบการปกครองของรัฐ” ได้มีนักศึกษาได้สอบถามในประเด็นเรื่อง ประมุขของรัฐ ว่ามีคนกล่าวถึง **“ประมุขของประเทศ คือ นายกรัฐมนตรี จริงหรือ”!**? จึงทำให้ผมต้องเขียนบทความนี้อธิบายกับนักศึกษาและนักศึกษาเห็นว่ามันมีประโยชน์น่าจะเสนอไปพิมพ์เผยแพร่ จึงเป็นที่มาของบทความเรื่องนี้ บทความเรื่องนี้จะกล่าวถึงการปกครองรัฐโดยทั่วไปที่เกี่ยวกับรูปแบบของรัฐและรูปแบบการปกครองของรัฐนั้น มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ๒ ประการ คือ การพิจารณารูปแบบของรัฐโดยการพิจารณาจากประมุขของรัฐกับการพิจารณาจากการจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ เพื่อนำมาอธิบายว่าประเทศไทยใช้การปกครองในรูปแบบใดในเกณฑ์พิจารณาข้างต้น ดังนี้

๑. เกณฑ์การพิจารณารูปแบบรัฐและรูปแบบการปกครอง

เมื่อกล่าวถึงการปกครองรัฐโดยทั่วไปที่เกี่ยวกับรูปแบบของรัฐและรูปแบบการปกครองของรัฐนั้น มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ๒ ประการ คือ การพิจารณารูปแบบของรัฐโดยการพิจารณาจากประมุขของรัฐกับการพิจารณาจากการจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ ดังนี้

* รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

๑.๑ การพิจารณารูปแบบของรัฐโดยพิจารณาจากประมุขของรัฐ

เมื่อเราพิจารณารูปแบบของรัฐโดยอาศัยประมุขของรัฐเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาจะแยกรูปแบบการครองของรัฐ ออกเป็น ๒ รูปแบบ คือ^๑ ราชาอาณาจักร (Kingdom) กับ สาธารณรัฐ (Republic) ดังนี้

๑.๑.๑ ราชาอาณาจักร

ราชาอาณาจักร (Kingdom) คือ รัฐที่มีพระมหากษัตริย์ (King) เป็นประมุขซึ่งการเข้าสู่ตำแหน่งพระมหากษัตริย์เป็นไปตามวิธีการสืบราชสันตติวงศ์และสถานะของประมุขของรัฐที่เป็นพระมหากษัตริย์จะอยู่ในฐานะที่ละเมิดไม่ได้จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ในทางการเมืองจะถูกฟ้องร้องในคดีแพ่งคดีอาญาไม่ได้ เพราะฉะนั้นจึงเกิดหลักสำคัญในประเทศที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข คือ หลักที่ว่า “The King do no Wrong” ซึ่งหมายความว่า การกระทำของพระมหากษัตริย์ไม่เป็นความผิด ไม่มีผู้ใดสามารถฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางแพ่งหรือทางอาญาได้ ไม่มีผู้ใดจะวิพากษ์วิจารณ์พระมหากษัตริย์ในทางการเมืองได้ รูปแบบของรัฐระบอบการเมืองซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมี ๒ ระบอบ คือ

๑.๑.๑.๑ ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) คือ ระบอบที่มีการปกครองโดยพระมหากษัตริย์ในฐานะที่เป็นประมุขของรัฐและพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจเป็นล้นพ้น กล่าวคือ ไม่ตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดใดๆ ในทางกฎหมายพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือกฎหมายทั้งหลายทั้งปวง ซึ่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงเป็นล้นพ้นมีพระราชอำนาจในทุกทางไม่มีข้อจำกัด หากแต่จะมีข้อจำกัดก็เป็นเพราะพระมหากษัตริย์ทรงจำกัดพระราชอำนาจของพระองค์เองที่เรียกว่า “ทศพิธราชธรรม” ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดในทางศีลธรรมพระมหากษัตริย์ที่ดีจะทรงไว้ซึ่ง “ทศพิธราชธรรม” แต่ถ้า

^๑ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ “ทฤษฎีหลักกฎหมายมหาชน” คำบรรยายในชั้นปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ภาคการศึกษา ๑/๒๕๔๐ (อัดสำเนา) และโปรดดูรายละเอียดในสิทธิกร คักดิ์แสง “หลักกฎหมายมหาชน” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๔ หน้า ๑๖๖ - ๑๖๗



พระมหากษัตริย์จะทำการขัดต่อทศพิธราชธรรมก็ไม่ได้หมายความว่า การกระทำของพระมหากษัตริย์เป็นโมฆะ แต่อย่างไรก็ตามในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่สมบูรณ์แบบในอดีตนั้นไม่มีอีกแล้ว แต่ยังคงมีระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในลักษณะที่เรียกว่า **“ระบอบปรimitาญาสิทธิราชย์ (Limited Monarchy)”** หรือ เรียกว่า **“ระบอบราชาธิปไตย”** ในระบอบการปกครองแบบนี้กษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจทุกประการ เว้นแต่ที่ต้องถูกจำกัดโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เช่น การบัญญัติกฎหมายเป็นอำนาจของรัฐสภา การกำหนดงบประมาณแผ่นดินต้องให้รัฐสภาเห็นชอบก่อน การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจของผู้พิพากษาคดีตามบทกฎหมาย แต่อำนาจบริหารนั้นเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยแท้ คือ ทรงแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ เป็นต้น^๒

๑.๑.๑.๒ การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) หมายความว่า เป็นระบอบการปกครองซึ่งพระมหากษัตริย์จะทรงมีพระราชอำนาจเพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายถวาย แต่พระองค์เท่านั้น ในกรณีที่ไม่มีการมีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายถวายพระราชอำนาจด้านใดให้พระมหากษัตริย์ ก็หมายความว่า พระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจในประการนั้น เช่น ระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับเรียกว่า **“การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”**^๓

^๒ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ **“พระบามสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”** ใน **“การปาฐกถาพิเศษเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๗ รอบ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ เรื่อง “พระบามสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับรัฐธรรมนูญ”** สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ : กรุงเทพฯ ,๒๕๕๕ หน้า ๓๒

^๓ มาตรา ๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีใจความสำคัญดังนี้ **“มาตรา ๒ ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”**

รัฐที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขทั้งในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในลักษณะระบอบราชาธิปไตยหรือระบอบปรimitาญาสิทธิราชย์กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีหลายประเทศด้วยกันในแต่ละทวีป ดังนี้^๔

๑. รัฐที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ รัฐที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขทั้งในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในลักษณะระบอบปรimitาญาสิทธิราชย์หรือเรียกว่าระบอบราชาธิปไตยโดยมีชื่อเรียกเป็นทางการ ดังนี้

๑) ทวีปแอฟริกา คือ ราชอาณาจักรสวาซิแลนด์ (Kingdom of Swaziland) เป็นรัฐเล็ก ๆ อยู่ใกล้กับแอฟริกาใต้

๒) ทวีปยุโรป คือ นครรัฐวาติกัน (Stato della Citta del Vaticano)

๓) ทวีปเอเชีย เช่น ราชอาณาจักรฮัชไม์จอร์แดน (Hashemite Kingdom of Jordan) ราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย (Kingdom of Saudi Arabia) รัฐสุลต่านโอมาน (Sultanate of Oman) รัฐกาตาร์ (State of Qatar) รัฐบรูไนดารุสซาลาม (State of Brunei Darussalam)

^๔ ภาสกร ชุณหะวัณ “เอกสารประกอบคำบรรยายวิชา น.๓๙๐ กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า ๔-๕ อัปเดตสำเนา



๒. รัฐที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในการปกครองระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ มีชื่อเรียกเป็นทางการ^๕ ดังนี้

๑) ในทวีปอเมริกาเหนือ เช่น บิไลซ์ (Belize) ซึ่งเป็นรัฐเล็ก ๆ อยู่ติดกับเม็กซิโกและกัวเตมาลา

๒) ทวีปแอฟริกา เช่น ราชอาณาจักรมอริออคโค (Kingdom of Morocco) ราชอาณาจักรเลโซโท (Kingdom of Lesotho) เป็นรัฐเล็ก ๆ ที่อยู่ใกล้กับอัฟริกาใต้

๓) ทวีปออสเตรเลียและโอเชียเนีย เช่น ราชอาณาจักรตองกา (Kingdom of Tonga)

๔) ทวีปยุโรป เช่น สหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) ราชอาณาจักรเดนมาร์ก (Kingdom of Denmark) ราชอาณาจักรนอร์เวย์ (Kingdom of Norway) ราชอาณาจักรสวีเดน (Kingdom of Sweden) ราชอาณาจักรเบลเยียม (Kingdom of Spain) ราชอาณาจักร

^๕ ข้อสังเกต ชื่อประมุขของรัฐและชื่อเรียกของรัฐนั้นจะมีการเรียกอย่างเป็นทางการที่แตกต่างกันคือ

๑. ถ้าประมุขของรัฐเป็นพระมหากษัตริย์หรือราชินี เราเรียกรัฐนั้นว่า “ราชอาณาจักร” (Kingdom) ถ้าประมุขของรัฐเป็นเจ้าชาย (Prince) หรือ ดยุก (Duchy) เราเรียกรัฐนั้นว่า “Grand Duchy” หรือราชรัฐ เราเรียกรัฐนั้นว่า “Principality”

๒. มีรัฐที่มีชื่อเรียกประมุขของรัฐแตกต่างกัน คือ

๑) รัฐที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เช่น คูเวต บาร์เรนห์ การ์ตา หรือบรูไน ไม่ใช่คำว่า “ราชอาณาจักร” (Kingdom) ประกอบชื่อ กลับใช้คำว่า “รัฐ” (State) ซึ่งเป็นคำกลาง ๆ ประกอบชื่อซึ่งรัฐเหล่านี้จะเป็นรัฐเล็ก ๆ ทั้งสิ้น

๒) รัฐที่ใช้คำว่า “รัฐสุลต่าน” (Sultannate) ประกอบชื่อไม่ใช่คำว่า “ราชอาณาจักร” (Kingdom) หรือ “รัฐ” (State) นั้นเป็นการบอกให้ทราบถึงผู้ปกครองของรัฐเป็นสุลต่าน

๓) ญี่ปุ่นกับมาเลเซียไม่ใช่คำว่า “Kingdom” หรือคำใด ๆ เลยประกอบชื่อประเทศใด ๆ ทั้งสิ้น อ้างใน สิทธิกร ศักดิ์แสง “หลักกฎหมายมหาชน” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๔ หน้า ๑๖๘-๑๖๙

ลักเซมเบิร์ก (Grand Duchy of Luxembourg) ราชรัฐโมนาโก (Principality of Monaco) ราชรัฐ
 ลิกเตนสไตน์ (Principality of Liechtenstein) ราชรัฐอันดอร์รา (Principality of Andorra)
 ราชอาณาจักรสเปน (Kingdom of Spain)

๕) ทวีปเอเชีย เช่น ราชอาณาจักรฮัชไมต์จอร์แดน
 (Hashemite Kingdom of Jordan) รัฐคูเวต (State of Kuwait) รัฐบาเรนห์ (State of Bahrain)
 ญี่ปุ่น (Japan) ราชอาณาจักรภูฏาน (Kingdom of Bhutan) ราชอาณาจักรกัมพูชา (Kingdom of
 Cambodia) มาเลเซีย (Malaysia) และ ราชอาณาจักรไทย (Kingdom of Thailand)

๑.๑.๒ สาธารณรัฐ

สาธารณรัฐ (Republic) หรือมหาชนรัฐ หมายถึง รัฐซึ่งมี
 สามัญชนเป็นประมุขกล่าวคือ ผู้เป็นประมุขของรัฐมิได้อยู่ในฐานะที่อันเป็นที่เคารพสักการะ
 ผู้ใดจะละเมิดมิได้เหมือนพระมหากษัตริย์ เป็นเพียงสามัญชนธรรมดาและถูกวิพากษ์วิจารณ์
 ได้ สามารถจะถูกฟ้องร้องในคดีแพ่งหรือคดีอาญาได้เหมือนกับราษฎรอื่นทุกประการ ซึ่ง
 ประมุขของรัฐที่เป็นสาธารณรัฐหรือมหาชนรัฐจะมีชื่อเรียกแตกต่างกัน เช่น ประธานาธิบดี
 ท่านผู้นำ เป็นต้น รูปแบบของการปกครองสาธารณรัฐหรือมหาชนรัฐ ซึ่งมีสามัญชนเป็น
 ประมุขมีการปกครองอยู่ ๒ ระบอบ คือ^๖

^๖ ปรีดี เกษมทรัพย์ “ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๑
 หน้า ๒๒-๒๓ อ้างใน สิทธิกร ศักดิ์แสง อ้างแล้ว หน้า ๑๖๙-๑๗๐



๑.๑.๒.๑ ระบบเผด็จการ

ระบบเผด็จการ^๗ (Dictatorship) คือ ระบบที่ผู้เป็นประมุขทรงไว้ซึ่งอำนาจเด็ดขาดไม่ตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดใด ๆ ในทางกฎหมายและอาจเข้าสู่ตำแหน่งประมุขด้วยวิธีการแย่งอำนาจจากผู้อื่นด้วยวิธีการปฏิวัติ (Revolution) หรือการรัฐประหาร (Coup d' Etate) หรือเข้าสู่อำนาจด้วยการสืบทอดจากผู้มีอำนาจคนก่อน เช่น อาจจะเป็นลูกหรือน้องชาย เป็นต้น ดังนั้นระบบเผด็จการ จึงเป็นระบบที่ระดมพลังมวลชนซึ่งเป็นกลไกรัฐที่ยื่นแขนขาออกไปเพื่อสร้างความยินยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมสนับสนุน ระบบเผด็จการมุ่งสร้างสังคมใหม่โดยให้ประชาชนอยู่ใต้การบงการของอุดมการณ์ สถาบันทุกอย่างจะถูกใช้ไปเพื่อปฏิบัติการกิจของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมีอำนาจอย่างล้นเหลือ ระบบเผด็จการบางประเทศอาจห้ามก่อตั้งสหภาพแรงงาน เพราะเห็นว่าอาจต่อต้านอำนาจรัฐได้^๘

ซึ่งรัฐที่มีการปกครองในระบบเผด็จการโดยมีชื่อเรียกเป็นทางการ เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน (People's Republic of China) สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี (Democratic People's of Korea) (ที่เรารู้จักในชื่อสามัญว่า “เกาหลีเหนือ”) สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (Lao People's Democratic Republic) สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (Socialist Federal Republic of Vietnam) สหภาพพม่า (Union of Myanmar) เป็นต้น

^๗ ระบบเผด็จการมี ๓ รูปแบบ คือ เผด็จการทหาร (Military dictatorship) เผด็จการฟาสซิสต์ (Fascist dictatorship) และเผด็จการคอมมิวนิสต์ (Fascism) ซึ่งแต่ละระบอบต่างมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. มีผู้นำคนเดียวหรือคณะผู้นำกองทัพหรือพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว มีอำนาจสูงสุดในการปกครอง สามารถใช้อำนาจนั้นได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องฟังเสียงคนส่วนใหญ่ของประเทศ

๒. การรักษาความมั่นคงของผู้นำหรือคณะผู้นำมีความสำคัญกว่าการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนไม่สามารถที่จะวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของผู้นำได้เลย

๓. ผู้นำหรือคณะผู้นำสามารถที่จะอยู่ในอำนาจได้ตลอดชีวิตตราบเท่าที่กลุ่มผู้ร่วมงานหรือกองทัพยังให้ความสนับสนุนอยู่ ประชาชนไม่มีสิทธิที่จะเปลี่ยนแปลงผู้นำได้โดยวิถีทางรัฐธรรมนูญ

๔. รัฐธรรมนูญหรือการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญและรัฐสภาไม่มีความสำคัญต่อกระบวนการทางการเมืองเหมือนระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นเพียงแต่รากฐานรองรับอำนาจผู้นำหรือคณะผู้นำเท่านั้นไม่ใช่ตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง

^๘ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ “หลักรัฐศาสตร์” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พิชการพิมพ์ จำกัด ,๒๕๔๘ ,หน้า ๗๗

๑.๑.๒.๒ การปกครองระบอบประชาธิปไตย

ระบอบประชาธิปไตย (Democracy) หมายถึง การปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ดังนั้นอำนาจในการปกครองของรัฐบาลที่ผู้ปกครองเป็นประมุขที่มาจากบุคคลธรรมดาโดยมาจากการเลือกตั้งทางตรงหรือทางอ้อมจากประชาชนและมีอำนาจจำกัดเพียงเท่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอาจแบ่งได้ ๓ รูปแบบ คือ ประชาธิปไตยทางตรง ประชาธิปไตยทางผู้แทน และประชาธิปไตยทางตรงกับทางผู้แทนผสมผสานกัน ซึ่งเรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนหรือประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรง” ดังนี้^๙

๑. การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ของตนทุกเรื่อง ขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีนี้จึงมีครบ ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ เป็นระบอบการปกครองที่เหมาะสมสำหรับชุมชนเล็ก ๆ ที่มีประชาชนไม่มากและปัญหาหรือเรื่องที่จะตัดสินใจไม่ยุ่งยากจะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจอธิปไตยรูปแบบนี้เกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยกรีกโบราณเมื่อประมาณ ๕๐๐ ปีก่อนคริสต์ศักราช ซึ่งในสมัยดังกล่าวประชาชนมีจำนวนน้อย สามารถที่จะเรียกประชุมหรือนัดหมายกันได้ง่าย เพื่อออกความเห็นหรือตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการปกครองประเทศหรือรัฐ ปัญหาเกี่ยวกับการออกกฎหมายสำคัญ ๆ หรือแม้แต่การเลือกตั้งบุคคลสำคัญของรัฐ ดังนั้นการเรียกประชุมนัดหมายประชาชนจึงกระทำได้ง่าย แต่ในปัจจุบันประชาชนพลเมืองมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และการปกครองการบริหารราชการแผ่นดินมีความซับซ้อนมากขึ้นยากแก่การให้ประชาชนทั้งหลายมาประชุมรวมกันได้เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ^{๑๐}

^๙ ดูพรเลิศ สุทธิรักษ์และสิทธิกร ศักดิ์แสง รายงานวิจัย เรื่อง “การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐” เสนอต่อวิทยาลัยตาปี ปีการศึกษา ๒๕๕๒ หน้า ๑๕-๑๘

^{๑๐} แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงนี้ยังใช้อยู่ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์สำหรับบางมลรัฐ ที่เรียกว่า “Canton” มีอยู่ ๓ มลรัฐ กล่าวคือ ๑ ปี ประชาชนก็มาประชุมกันพิจารณาออกกฎหมายหรือจัดระเบียบภาษีอากร เสร็จแล้วก็ทำหน้าที่กรรมการของมลรัฐที่จะทำงานต่อไปตามนั้นหรือในประเทศลิกเตนสไตน์เป็นรัฐเล็ก ๆ ในยุโรปที่มีประชากรประมาณ ๓๖,๐๐๐ คน เป็นต้น



ในปัจจุบันการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงนี้ยังใช้อยู่ในประเทศวิสเซอร์แลนด์ สำหรับบางมลรัฐ ที่เรียกว่า “Canton” มีอยู่ ๓ มลรัฐ^{๑๑} กล่าวคือ ๑ ปี ประชาชนก็มาประชุมกัน พิจารณาออกกฎหมายหรือจัดระเบียบภาษีอากร เสร็จแล้วก็เป็นที่กรรมการของมลรัฐที่จะทำงานต่อไปตามนั้น^{๑๒} หรือในประเทศลิกเตนสไตน์เป็นรัฐเล็ก ๆ ในยุโรปที่มีประชากร ประมาณ ๓๖,๐๐๐ คน เป็นต้น

ข้อสังเกต การใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงนี้จะใช้ได้ผลดีเฉพาะในท้องถิ่นที่มีพลเมืองน้อยและมีความเจริญในทางจิตใจใกล้เคียงกัน แต่ถ้าท้องถิ่นใดมีพลเมืองมากก็ย่อมเป็นการยากที่จะใช้วิธีนี้มาประชุมออกเสียงจัดทำกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้ประเทศต่าง ๆ จึงไม่นิยมใช้การอำนาจอธิปไตยทางตรงและหันมาใช้อำนาจอธิปไตยทางผู้แทนมาใช้ในการปกครองประเทศ

๒. การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy) เป็นระบอบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกผู้แทนหรือตัวแทนเป็นผู้ตัดสินใจและแก้ปัญหาแทนตน การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยอ้อมเหมาะสมสำหรับชุมชนขนาดใหญ่มีประชากรมาก ปัญหาที่จะแก้ไขหรือเรื่องที่จะตัดสินใจก็มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนมาก จึงจำเป็นต้องเลือกตัวแทนเพื่อทำหน้าที่แทนตน โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน ประชาชนมีสิทธิเลือกตัวแทนเท่านั้น ฉะนั้นจุดอ่อนสำคัญของประชาธิปไตยโดยอ้อม ก็คือไม่มีหลักประกันว่าการตัดสินใจของตัวแทนจะสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน เนื่องจากเห็นว่ามีผู้แทนซึ่งจะทำหน้าที่แทนตนอยู่แล้ว เมื่อขาดการติดตามและตรวจสอบจากประชาชน ผลที่ตามมาก็คือ ผู้ปกครองและผู้บริหารซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนมีแนวโน้มที่จะปกครองและบริหาร โดยคำนึงถึงประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชน

^{๑๑} ชาลนุชชัย แสงวงศ์ดี “กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๒ หน้า ๑๖๙

^{๑๒} สมคิด เลิศไพฑูรย์ “กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๒ หน้า ๑๒

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า สาระสำคัญของการใช้อำนาจอธิปไตย โดยอ้อมหรือโดยทางผู้แทน คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Popular Sovereignty) แต่ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยตรง จึงมีการมอบอำนาจให้กับตัวแทนประชาชน ซึ่งลักษณะสำคัญของการปกครองโดยทางผู้แทน คือ^{๑๓}

- ๑) ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยของตนให้ตัวแทนไปใช้แทนตน
- ๒) การมอบอำนาจอธิปไตยต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง (Election) ภายใต้ระบบการแข่งขัน (Competition)
- ๓) ตัวแทนของประชาชนมีอำนาจจำกัดตามที่กฎหมาย (รัฐธรรมนูญ) กำหนดไว้เท่านั้น
- ๔) เป็นการมอบอำนาจให้กับผู้แทนอย่างมีเงื่อนไข หากผู้แทนใช้อำนาจนอกขอบเขตของกฎหมาย ใช้อำนาจโดยพลการหรือโดยบิดเบือนเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมเรียกคืนได้

แต่อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจอธิปไตยโดยอ้อมหรือผ่านทางผู้แทนกลับพบข้อบกพร่องและจุดอ่อนอยู่หลายประการ ทำให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขาดความเชื่อมั่นศรัทธาจากประชาชน ทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายกับการเมือง จึงได้มีแนวคิดการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมขึ้นมา กล่าวคือ ผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยทางผู้แทนขึ้นมาเพื่อแก้ไขความบกพร่องระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน

๓. การปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งโดยตรง

(semi-Direct Democracy) หรือเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประชาชนแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยในรูปแบบผสม รูปแบบนี้มีหลักการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยอ้อมหรือทางผู้แทนและอำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยตรง เข้ามาใช้ร่วมกัน โดยประชาชนยังสงวนสิทธิที่จะใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงในบางเรื่อง แต่ส่วนใหญ่แล้วประชาชนได้มอบหมายให้ตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน กล่าวคือ

^{๑๓} บุญเสริม นาคสาร “ผลในทางปฏิบัติของการมีส่วนร่วมทางการเมือง” เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๗ กรุงเทพมหานคร หน้า ๒๔๑



การใช้อำนาจอธิปไตยรูปแบบนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้ใช้สิทธิอำนาจอธิปไตยแทนประชาชนในการบริหารปกครองประเทศโดยการจัดตั้งรัฐบาล หรือแม้แต่การตรากฎหมาย แต่ในขณะเดียวกัน นอกจากจะให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยทางอ้อม โดยเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนแล้ว ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง และเรื่องสำคัญอื่น ๆ โดยการใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยตรง เช่น การให้ประชาชนใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายเข้าสู่สภา สิทธิในการออกเสียงประชามติหรือแม้แต่การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อถอดถอนตำแหน่งสำคัญของผู้บริหารหรือผู้ปกครองประเทศ เป็นต้น

ดังนั้นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนจึงเป็นรูปแบบที่เหมาะสมในการปกครองประเทศในปัจจุบัน ส่วนประชาธิปไตยทางตรงนั้นเป็นตัวเสริมหรือสนับสนุนการมีประชาธิปไตยทางอ้อมหรือทางผู้แทน ซึ่งเรียกว่า “ประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” อันเป็นการผสมผสานแนวความคิดของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนกับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเข้าด้วยกัน ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้^{๑๔}

๑. แนวคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนซึ่งยอมรับว่า ประชาชนแต่ละคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละหนึ่งส่วนนั้น กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิแสดงประชามติ (Referendum) การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง (Recall) แต่แนวคิดตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเป็นที่รวมของประชาชนทุกคน ดังนั้นผู้แทนจึงมีอิสระในตัวเองที่จะทำแทนชาติได้

๒. แนวความคิดของทั้งสองทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นนั้น เมื่อมองในแง่ปรัชญาทางกฎหมายมหาชนแล้วเห็นได้ว่า ทั้งสองทฤษฎีมีมุมมองที่แตกต่างกันในเรื่องของอำนาจอธิปไตยที่ไปด้วยกันได้ เพราะแนวคิดที่กล่าวว่า ชาตินั้นมีความเป็น

^{๑๔} บริบูรณ์ รักษาดี “ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๐ หน้า ๒๖

หนึ่งเดียวแบ่งแยกไม่ได้ แตกต่างกับแนวคิดที่ว่าประชาชนแต่ละคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละหนึ่งส่วนโดยสิ้นเชิง รัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันจึงให้การยอมรับแนวความคิดผสมผสานทั้งสองทฤษฎีดังกล่าว

ปัจจุบันได้มีการนำแนวความคิดของทั้งสองทฤษฎีมาใช้ร่วมกัน และพยายามที่จะทำให้แนวคิดทั้งสองไปด้วยกันได้อย่างราบรื่น ในหลาย ๆ ประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชน คือ หัวใจในการพยายามที่จะดึงจุดเด่นจุดด้อยของทั้งสองทฤษฎีออกมาเพื่อนำมาปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกันของการปกครองในระบอบดังกล่าว ประชาชนซึ่งมีสิทธิและมีเสียงในการปกครองประเทศ เสียงของประชาชนเป็นเสียงสวรรค์ที่ฝ่ายตัวแทนของประชาชน ผู้ปกครองบ้านเมืองต้องฟังเสียงของประชาชน นอกจากนี้ยังรวมถึงกระบวนการเสริมต่าง ๆ ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองบ้านเมืองโดยตรงด้วย

๑.๒. การรูปแบบของรัฐโดยพิจารณาจากลักษณะการจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตย

การพิจารณารูปแบบของรัฐจากลักษณะการจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตย นั้น จำแนกเป็น ๒ รูปแบบ^{๑๕} คือ รูปแบบรัฐเดี่ยวหรือเอกรัฐ (Unitary State) กับ รูปแบบรัฐรวม (Composite States) ดังนี้

๑.๒.๑ รัฐเดี่ยวหรือเอกรัฐ

รัฐเดี่ยว (Unitary State) คือ เป็นรัฐที่มีศูนย์กลางในทางการเมืองและการปกครองรัฐ^{๑๖} ซึ่งมีรัฐสภาอยู่เพียงรัฐสภาเดียวเป็นศูนย์กลางนิติบัญญัติ มีฝ่ายบริหารอยู่เพียงศูนย์เดียวเป็นศูนย์กลางของการบริหารและมีระบบศาลระบบเดียวเป็นศูนย์กลางตุลาการ ราษฎรทุกคนอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเดียวกัน อยู่ภายใต้อำนาจบริหารของ

^{๑๕} ในบางตำราอธิบายรูปแบบรัฐไว้ ๓ รูปแบบ คือ ๑) รัฐเดี่ยว ๒) รัฐรวมสองรัฐ ๓) รัฐรวมหลายรัฐ โปรดดูรายละเอียดใน วิชา กฎหมาย รัฐธรรมนูญ อ่างแล้ว หน้า ๒๘๕

^{๑๖} ไพโรจน์ ชัยนาม “สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค ๑ ความนำทั่วไป” กรุงเทพฯ : โครงการตำรา ชุดตำราลำดับที่ ๕ คณะกรรมการสัมมนาและวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๔ หน้า ๓๑๒-๓๑๓



รัฐบาลเดียวกันได้ อยู่ภายใต้อำนาจตุลาการของศาลระบบเดียวกัน ราษฎรของรัฐเดี่ยวจะมีฐานะเดียว คือ มีฐานะเป็นราษฎรของรัฐนั้น รัฐเดี่ยวมีข้อดี คือ ความเป็นเอกภาพของรัฐ การปฏิบัติราชการเป็นระบบเดียวในทุกพื้นที่ ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงาน แต่มีข้อเสีย คือ การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึงและไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสภาพแวดล้อมในแต่ละพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตามมีทางแก้ไขโดยการแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค เช่น ให้ภาค จังหวัดและอำเภอไปดำเนินการแทน หรือกระจายอำนาจให้แก่ส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการกันเองภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ทั้งนี้การแบ่งอำนาจและการกระจายอำนาจไปบางส่วนเท่านั้น รัฐบาลยกเลิกการแบ่งอำนาจหรือการกระจายอำนาจ และถอนอำนาจคืนได้เสมอ^{๑๗}

ซึ่งเมื่อพิจารณารูปแบบการปกครองของรัฐเดี่ยวแล้วมีหลักการปกครองของรัฐเดี่ยวมีดังนี้^{๑๘}

๑.๒.๑.๑ หลักการปกครองแบบรวมอำนาจ

หลักการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจของรัฐเดียวนั้น อาจแยกหลักการปกครอง ได้ ๒ ลักษณะ คือ การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจกับการปกครองแบบกระจายรวมศูนย์

๑. หลักการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization)

เป็นหลักการที่วางระเบียบราชการบริหารโดยมอบอำนาจในการปกครองของราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีฐานะเป็นกรมหรือเทียบเท่ากรม

^{๑๗} สมคิด เลิศไพฑูรย์ “รัฐเดี่ยว” ใน นรนิตี เศรษฐบุตฺร บรรณาธิการ “สารานุกรมการเมืองไทย” กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สถาบันพระปกเกล้า สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๗ หน้า ๑๖๘

^{๑๘} ชาญชัย แสงศักดิ์ “กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๒ หน้า ๓๙-๔๐

และมีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครอง ตลอดทั้งอาณาเขตของประเทศ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ^{๑๙}

๑) มีการรวมกำลังในการบังคับต่าง ๆ เช่น กำลังทหาร และกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลางทั้งสิ้น เป็นต้น

๒) มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง

๓) มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่

๒. หลักการปกครองแบบกระจายรวมศูนย์อำนาจ

(Deconcentration) เป็นหลักการที่ราชการส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของราชการส่วนกลาง ซึ่งส่งไปประจำปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่างๆ ของประเทศ หลักการปกครองแบบกระจายรวมศูนย์อำนาจ จะปรากฏอยู่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น การปกครองในระดับภาค จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งเจ้าหน้าที่ในระดับภูมิภาคนั้นต้องขึ้นอยู่กับส่วนกลางทั้งสิ้น^{๒๐}

๑.๒.๑.๒ หลักการปกครองแบบกระจายอำนาจ

หลักการปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนในองค์การอื่นนอกจากราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับอำนาจของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค เพียงแต่ขึ้นอยู่กับดูแลเท่านั้น หลักการปกครองแบบกระจายอำนาจอาจแยกอธิบาย ได้ดังนี้^{๒๑}

^{๑๙} ประยูร กาญจนกุล “คำบรรยาย กฎหมายปกครอง” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ ๔, ๒๕๓๘ หน้า ๑๗๔-๑๗๘

^{๒๐} เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ “หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ ๔, ๒๕๕๒ หน้า ๗๕

^{๒๑} ชาญชัย แสงศักดิ์ เฟื่องอ่าง หน้า ๔๐



๑. **หลักการกระจายอำนาจทางอาณาเขต** เป็นหลักการที่รัฐกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Organization) โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการจัดการปกครองท้องถิ่นของตนเอง^{๒๒}

๒. **หลักการกระจายอำนาจทางเทคนิคหรือภารกิจหรือทางบริการ** เป็นหลักการที่ให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือเอกชนที่รัฐมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครองหรือดำเนินกิจการปกครองดำเนินจัดทำกิจการบริการสาธารณะโดยให้รัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือ ส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้กำกับดูแล หลักการกระจายอำนาจทางกิจการหรือบริการนั้นจะพบได้ในรูปแบบการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน รวมไปถึงหน่วยงานเอกชนที่รัฐมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง เช่น องค์การวิชาชีพ หรือหน่วยงานเอกชนที่รัฐมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครอง เช่น ช่างรังวัดเอกชน สถาบันอุดมศึกษาเอกชน เป็นต้น

รัฐเดี่ยวมีอยู่ในโลกนี้ เช่น ประเทศจอร์แดน ประเทศซาอุดีอาระเบีย ประเทศโอมาน ประเทศคูเวต ประเทศบาเรนห์ ประเทศการ์ตา ประเทศญี่ปุ่น ประเทศภูฏาน ประเทศกัมพูชา ประเทศมาเลเซีย ประเทศบรูไน ประเทศจีน ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศลาว ประเทศเวียดนาม ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศไทย เป็นต้น

^{๒๒} เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ เฟื่องอ้าง หน้า ๗๖

๑.๒.๒ รัฐรวม

รัฐรวม (Composite State) คือ สมาคมแห่งรัฐ (Association of State) หมายความว่า การที่รัฐเดี่ยวหรือเอกรัฐหลาย ๆ รัฐรวมตัวเป็นสมาคม (Association) รูปแบบของรัฐรวมมี ๒ รูปแบบ^{๒๓} คือ รูปแบบสมาพันธรัฐและสหพันธรัฐ^{๒๔}

^{๒๓} ในทางตำรากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง (Public International Law) อธิบายถึงรัฐรวม คือ รัฐที่มีอำนาจปกครองได้ถูกแบ่งออกไป ยังผลให้อำนาจอธิปไตยแตกแยกกันอยู่ได้ หากอำนาจอธิปไตยแตกแยกออกไปมากทำให้รัฐหลายรัฐที่มารวมกันนี้หมดสภาพแห่งความเป็นรัฐไป รัฐรวมมีหลายชนิดได้แก่

๑. รัฐรวมที่มีประชาชนเดียว
๒. รัฐรวมซึ่งใช้อำนาจภายนอกร่วมกัน (ในปัจจุบันรัฐรวมชนิดนี้ไม่มีอีกแล้ว)
๓. รัฐรวมชนิดสมาพันธรัฐ
๔. รัฐรวมชนิดสหพันธรัฐ

^{๒๔} เมื่อพิจารณาข้อแตกต่างระหว่างสมาพันธรัฐกับสหพันธรัฐ นั้นมีความแตกต่างกันสามารถอธิบายสรุปได้ดังนี้

๑. สมาพันธรัฐนั้นไม่มีรัฐบาลกลางอยู่เหนือรัฐที่เป็นสมาชิกของรัฐรวม รัฐสมาชิกจึงมีรัฐบาลกลางของแต่ละรัฐและยังมีอำนาจอธิปไตยของรัฐ แต่สหพันธรัฐมีรัฐบาลกลางที่อยู่เหนือรัฐที่เป็นสมาชิกที่ เรียกว่า “มลรัฐ”

๒. สมาพันธรัฐ รัฐที่เป็นสมาชิกยังคงสงวนเอกราชและอำนาจอธิปไตยภายนอกเอาไว้ แต่ละรัฐมีอำนาจกระทำการติดต่อหรือทำสงครามกับต่างประเทศได้โดยลำพัง แต่สหพันธรัฐ รัฐสมาชิก (มลรัฐ) ยอมมอบอำนาจอธิปไตยภายนอกให้รัฐบาลกลางเป็นผู้ใช้แต่เพียงผู้เดียว แต่ละรัฐจึงทำการติดต่อกับต่างประเทศด้วยตัวเองไม่ได้ จะทำสงครามกับต่างประเทศด้วยตัวเองไม่ได้

๓. สมาพันธรัฐ รัฐสมาชิกมีสิทธิขอแยกจากรัฐรวมเมื่อใดก็ได้ เพราะอำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิกยังมีสิทธิบริบูรณ์ไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐรวม แต่สหพันธรัฐ รัฐสมาชิก (มลรัฐ) ไม่มีสิทธิแยกรัฐออกเป็นอิสระได้ เพราะอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐรวมสหพันธรัฐ ถ้าแยก (โดยการแยกรัฐจะทำได้ด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐให้มีการแยกรัฐสมาชิก) ออกมาก็จะเกิดรัฐใหม่เกิดขึ้น

๔. สมาพันธรัฐ เกิดจากสนธิสัญญารวมรัฐ คือ รวมรัฐที่เป็นสมาพันธรัฐขึ้นมาได้ด้วยสนธิสัญญา แต่สหพันธรัฐเกิดจากรัฐธรรมนูญของรัฐนั่นเอง

๕. สงครามระหว่างรัฐที่เป็นสมาชิกของสมาพันธรัฐ ถือว่าเป็นสงครามตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่สงครามระหว่างรัฐที่เป็นสมาชิกของสหพันธรัฐเป็นสงครามกลางเมืองเท่านั้น



๑.๒.๒.๑ รูปแบบสหพันธรัฐ

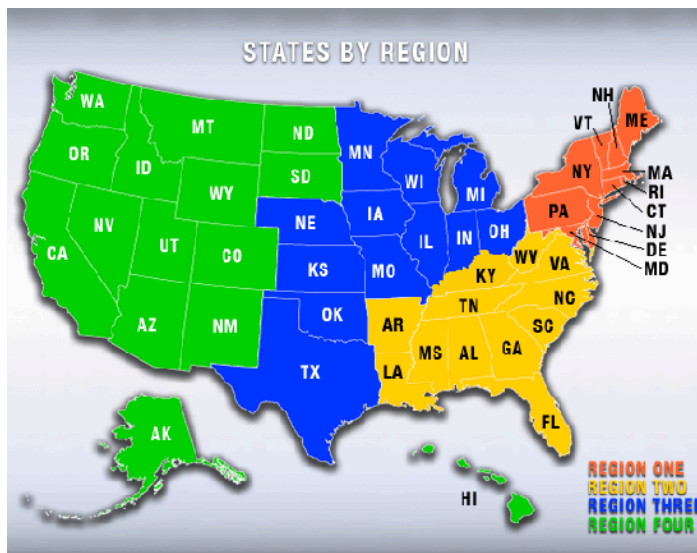
รูปแบบสหพันธรัฐ (Confederation State) เป็นการรวมตัวกัน เป็นสหพันธรัฐอันเกิดจากสัญญาระหว่างรัฐซึ่งเป็นสมาชิก ซึ่งมีความสัมพันธ์ทางกฎหมายของรัฐสมาชิกจะถูกกำหนดโดยสนธิสัญญาระหว่างรัฐนั้น^{๒๕} ตัวสหพันธรัฐเป็นตัวยุติการแห่งรัฐไม่ได้มีสภาพเป็นรัฐใหม่เกิดขึ้น^{๒๖} แต่ปัจจุบันนี้ในรูปของรัฐแบบสหพันธรัฐไม่มีอีกแล้ว แต่จะกลายเป็นลักษณะของการรวมตัวกันในรูปขององค์การระหว่างประเทศ เช่น สมาคมอาเซียน คือ การที่รัฐเดี่ยวหลาย ๆ รัฐรวมกันเป็นสมาคม ตัวอาเซียนไม่ได้มีสภาพเป็นรัฐใหม่เกิดขึ้นเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ของรัฐเดี่ยวหลาย ๆ รัฐเพื่อดำเนินนโยบายบางด้านร่วมกันเป็นต้นว่า ดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจร่วมกัน ดำเนินนโยบายทางด้านการค้าร่วมกัน ซึ่งสหพันธรัฐอาจมีองค์กร ประกอบไปด้วยผู้แทนของรัฐเดี่ยวหลาย ๆ รัฐที่เป็นสมาชิกของสหพันธรัฐเป็นองค์กรกลาง แต่อำนาจหน้าที่ขององค์กรของสหพันธรัฐที่เราเรียกว่า “ที่ประชุมร่วมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศหรือของรัฐสมาชิกหรือเป็นที่ประชุมของประมุขของฝ่ายบริหารของรัฐสมาชิก” นั่นก็คือ องค์กรกลางอำนาจหน้าที่มีแต่เพียงออกข้อมติที่มีผลผูกพันรัฐสมาชิกแต่ละรัฐ เพื่อให้ไปออกกฎหมายภายในหรือกำหนดมาตรการในทางบริหารให้สอดคล้องกับข้อมติ มิฉะนั้นถือว่าผิดสนธิสัญญาก่อตั้งสหพันธรัฐ อย่างไรก็ตามข้อมติขององค์กรกลางของสหพันธรัฐไม่มีผลบังคับโดยตรงกับประชาชนหรือราษฎรของรัฐสมาชิก เพราะเมื่อองค์กรกลางออกข้อมติแล้ว ข้อมตินั้นจะมีผลใช้บังคับกับประชาชนหรือราษฎรของรัฐสมาชิกแต่ละรัฐได้ก็แต่โดยการที่รัฐสมาชิกแต่ละรัฐไปตรากฎหมายออกพระราชบัญญัติอนุมัติให้เป็นไปตามข้อมติจึงจะมีผลบังคับใช้โดยตรงต่อราษฎรของรัฐสมาชิกแต่ละรัฐ

^{๒๕} มนตรี รูปสุวรรณ เฟิงอ้างหน้า ๒๕

^{๒๖} ดำริ บุรณะนนท์ เฟิงอ้าง หน้า ๑๗๐

๑.๒.๒.๒ รูปแบบสหพันธรัฐ

สหพันธรัฐ^{๒๓} (Federation State) คือ สมาคมรัฐที่เกิดจากการรวมตัวของรัฐเดี่ยวในลักษณะเป็นปีกแผ่นเป็นเอกภาพ จนทำให้ประชาชนของรัฐเดี่ยวกลายเป็นรัฐใหม่อีกรัฐหนึ่งทับซ้อนรัฐเดี่ยวแต่ละรัฐที่เป็นสมาชิกที่เรียกว่า “มลรัฐ”^{๒๔} ซึ่งการที่รัฐแต่ละมลรัฐทั้ง ๒ มลรัฐหรือหลายมลรัฐได้มารวมกันโดยยอมสละอำนาจอธิปไตยภายนอกให้แก่สหพันธรัฐอย่างสิ้นเชิง มลรัฐที่ถูกรวมย่อมหมดสภาพความเป็นรัฐอีกต่อไป กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยภายนอกเป็นของรัฐบาลกลางของสหพันธรัฐแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น เป็นผู้ใช้อำนาจ เช่น การทำสนธิสัญญา การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การประกาศสงคราม เป็นต้น การใช้อำนาจอธิปไตยในสหพันธรัฐ เช่น กระทำการทางนิติบัญญัติบริหาร และตุลาการจะกระจุกกระจายอยู่ที่ศูนย์หลายศูนย์กลาง กล่าวคือ การใช้อำนาจอธิปไตย



^{๒๓} **ข้อสังเกต** ต้นกำเนิดของสหพันธรัฐส่วนใหญ่มีจุดเริ่มต้นมาจากข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐอำนาจอธิปไตยซึ่งอาจเป็นข้อตกลงเพื่อบรรลู่วัตถุประสงค์ทางการค้าหรือการทหารในกรณีของสหรัฐอเมริกาหรือข้อตกลงระหว่างเพื่อสถาปนารัฐกันชนชาติเดียวที่รวมเขตแดนจากรัฐต่าง ๆ ที่มีเชื้อชาติเดียวกันเข้ามารวมกันเป็นประเทศเดียวในกรณีของเยอรมนี อย่างไรก็ตามต้นกำเนิดและความเป็นมาของแต่ละชาติย่อมแตกต่างกันในกรณีออสเตรเลียที่สถาปนาสหพันธรัฐจากการอนุมัติของประชาชนผ่านการลงประชามติ รัฐธรรมนูญออสเตรเลีย ในขณะที่ประเทศบราซิลเคยใช้ทั้งการปกครองแบบสหพันธรัฐและการปกครองแบบรัฐเดี่ยว

^{๒๔} โปรดดูรายละเอียดใน คำวิ บูรณะนนท์ อ่างแล้ว หน้า ๑๖๘-๑๖๙



จะกระทำการบางด้านบางเรื่องไปรวมศูนย์อยู่ที่ตัวสหพันธรัฐ ส่วนการใช้อำนาจอธิปไตย
อีกบางเรื่องจะไปรวมศูนย์อยู่ที่มลรัฐแต่ละมลรัฐคือรวมศูนย์อยู่ที่รัฐสมาชิกแต่ละรัฐ^{๒๙}

๒. การแบ่งอำนาจการใช้อำนาจอธิปไตยของสหพันธรัฐกับมลรัฐสมาชิก
มีเทคนิคในการแบ่งอำนาจ ๒ วิธีคือ^{๓๐}

วิธีแรก ซึ่งเป็นหลักที่ใช้กันทั่วไปสหพันธรัฐจะมีอำนาจเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญ
ของสหพันธรัฐกำหนด ส่วนมลรัฐสมาชิกมีอำนาจทั่วไป กล่าวคือ การใดที่รัฐธรรมนูญไม่ได้
กำหนดให้เป็นอำนาจของสหพันธรัฐแล้ว ต้องถือว่าเป็นอำนาจมลรัฐสมาชิกทั้งสิ้น และเมื่อมี
กรณีเป็นที่สงสัยก็ต้องตีความไปตามนี้ ประเทศที่ใช้วิธีนี้เป็นหลักในรัฐธรรมนูญได้แก่ ประเทศ
สหรัฐอเมริกา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ เป็นต้น

^{๒๙} ๑.ข้อพิจารณาลักษณะสหพันธรัฐ มีข้อพิจารณา ๒ ประการ คือ

๑.ราษฎรแต่ละคนจะมี ๒ สถานะ คือ มีฐานะเป็นราษฎรของสหพันธรัฐและในขณะเดียวกันก็มี
ฐานะเป็นราษฎรของมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งที่ตนตั้งถิ่นฐานอาศัยด้วย เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นราษฎรของ
สหรัฐอเมริกา (สหพันธรัฐ) และในขณะเดียวกันก็เป็นราษฎรของมลรัฐที่ตนเองตั้งถิ่นฐาน อาทิ มลรัฐเท็กซัส
มลรัฐฟลอริดา เป็นต้น

๒.ในสหพันธรัฐจะมีฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) มีฝ่ายบริหาร และมีฝ่ายตุลาการ (ศาล) ๒ ระดับ คือ

(๑) มีฝ่ายนิติบัญญัติ มีฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการในระดับสหพันธรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติในระดับ
สหพันธรัฐทำหน้าที่ใช้อำนาจอธิปไตยในทางกฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในด้านที่เกี่ยวกับ
ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในด้านเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ในด้านที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ
และในด้านที่เกี่ยวกับการรักษาประเทศ ฝ่ายบริหารของสหพันธรัฐในระดับสหพันธรัฐก็จะทำหน้าที่บังคับใช้
กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติของสหพันธรัฐตราออกไปแล้ว ศาลของสหพันธรัฐก็ทำนองเดียวกันทำหน้าที่วินิจฉัย
ชี้ขาดให้เป็นไปตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติของสหพันธรัฐออกมาใช้บังคับ

(๒)ในขณะเดียวกันในมลรัฐแต่ละมลรัฐก็มีสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) มีฝ่ายบริหารและมีฝ่ายบริหาร
(ศาล) ของตนเอง ฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐก็มีหน้าที่ตรากฎหมายออกมาใช้บังคับในเรื่องที่รัฐธรรมนูญ
ของสหพันธรัฐมอบหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบของมลรัฐ ฝ่ายบริหารของมลรัฐจะทำหน้าที่บังคับใช้
กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ สำหรับศาลของมลรัฐแต่ละมลรัฐจะทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด
ข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐตรานำออกมาใช้ เพราะฉะนั้นคนหรือปัจเจกบุคคล
จึงตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจของฝ่ายบริหารและอำนาจของศาล ๒ ระดับ คือ ทั้งระดับ
สหพันธรัฐและระดับมลรัฐที่ตัวเองอยู่อาศัย

^{๓๐} ชาญชัย แสงศักดิ์ “กฎหมายปกครอง” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง ,
๒๕๔๘ หน้า ๓๓

วิธีที่สอง ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นของวิธีแรกสหพันธรัฐจะมีอำนาจทั่วไป ส่วนมลรัฐสมาชิกจะมีอำนาจเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐกำหนด ประเทศที่ใช้วิธีเป็นหลักในรัฐธรรมนูญนี้ได้แก่ ประเทศอิตาลี ประเทศแคนาดา เป็นต้น

รูปแบบการปกครองรัฐรวมในลักษณะสหพันธรัฐที่มีอยู่ในแต่ละทวีปโดยมีชื่อเรียกเป็นทางการ ดังนี้

๑. ทวีปอเมริกาเหนือ เช่น สหรัฐอเมริกา (United States of America) แคนาดา (Canada) สหรัฐเม็กซิโก (United Mexican State) เป็นต้น

๒. ทวีปอเมริกาใต้ เช่น สหพันธรัฐบราซิล (Federative Republic of Brazil) อาร์เจนตินา (Argentina Republic) เวเนซุเอลา (Republic of Venezuela) เป็นต้น

๓. ทวีปยุโรป เช่น สหพันธรัฐรัสเซีย (The Russian Federation) สหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนี (Federal Republic of Germany) ออสเตรีย (Republic of Austria) สมาพันธรัฐสวิสส์ (Swiss Confederation) เป็นต้น

๔. ทวีปเอเชีย เช่น อินเดีย (Republic of India) มาเลเซีย (Malaysia) สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ (United Arab Emirates) พม่า (Union of Myanmar) ปากีสถาน (Islamic Republic of Pakistan) เป็นต้น

๕. ทวีปออสเตรเลีย คือ เครือจักรภพออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia)

๖. ทวีปแอฟริกา เช่น สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (Republic of South Africa) สหพันธรัฐไนจีเรีย (Federal Republic of Nigeria) เป็นต้น

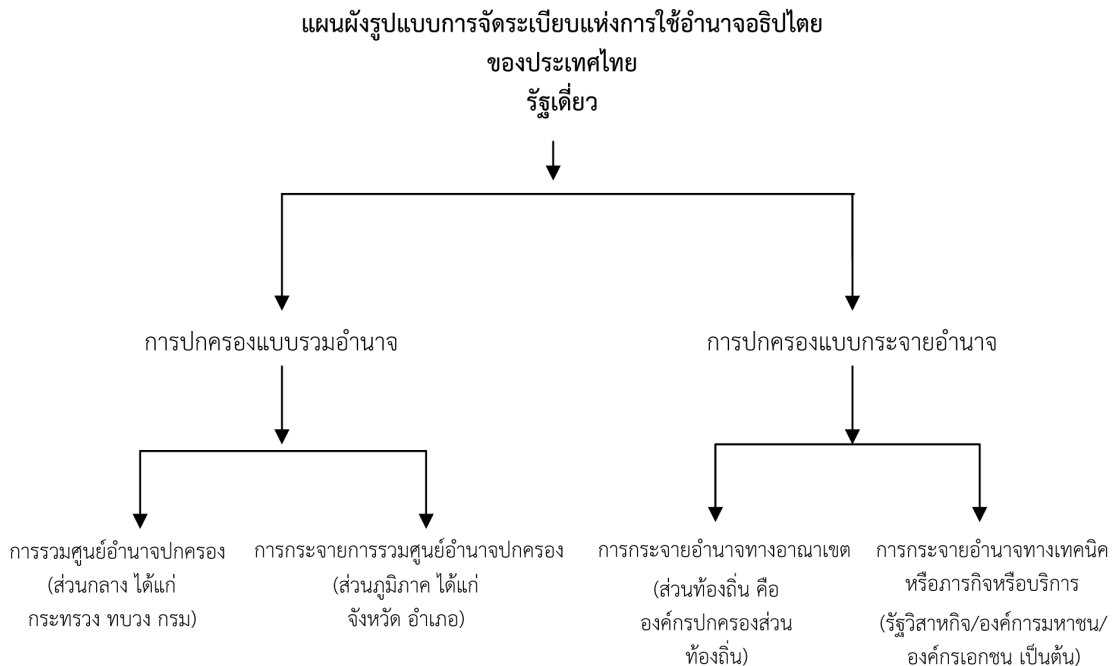
๒. รูปแบบของรัฐและรูปแบบการปกครองรัฐของประเทศไทย

รูปแบบของรัฐและรูปแบบการปกครองรัฐของประเทศไทยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ แยกพิจารณา คือ รูปแบบของรัฐในการจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตยกับรูปแบบการปกครองของรัฐ ดังนี้



๒.๑ รูปแบบของรัฐในการจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจรัฐ

ประเทศไทยใช้รูปแบบปกครองแบบของรัฐเดี่ยว ซึ่งได้กำหนดไว้ มาตรา ๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ คือ ประเทศไทยมีการปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยวเป็นรัฐที่มีศูนย์กลางในทางการเมืองและการปกครองรัฐ^{๓๑} ซึ่งมีรัฐสภาอยู่เพียงฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เดียวเป็นศูนย์กลางนิติบัญญัติ มีฝ่ายบริหารอยู่เพียงศูนย์เดียวเป็นศูนย์กลางของการบริหารและมีระบบศาลระบบเดียวเป็นศูนย์กลางตุลาการ ราษฎรทุกคนอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเดียวกัน อยู่ภายใต้อำนาจบริหารของรัฐบาลเดียวกันได้ อยู่ภายใต้อำนาจตุลาการในการตรวจสอบและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน ส่วนการปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศไทยได้วางหลักการจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ ๒ หลักด้วยกัน คือ หลักรวมอำนาจทางปกครองกับหลักกระจายอำนาจทางปกครองตามแผนผัง ดังนี้



^{๓๑} ไพโรจน์ ชัยนาม เฟิงอ้าง หน้า ๗๖

๒.๑.๑ การจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตยโดยใช้หลักรวมอำนาจ

การจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตยโดยใช้หลักรวมอำนาจของประเทศไทยเพื่อให้เกิดความทั่วถึงและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จึงแยกออกมา ๒ ลักษณะ คือ หลักรวมศูนย์อำนาจกับกระจายรวมศูนย์อำนาจ ดังนี้

๒.๑.๑.๑ การจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตยแบบรวมศูนย์อำนาจ

การจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตยแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) เป็นการวางหลักการปกครองในการใช้อำนาจอธิปไตยอยู่ที่ศูนย์กลางเป็นแห่งเดียว ซึ่งก็คือการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีฐานะเป็นกรม^{๓๒} เป็นต้น

๒.๑.๑.๒ การจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตยแบบกระจายรวมศูนย์อำนาจ

การจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตยแบบกระจายรวมศูนย์อำนาจ (Deconcentration) เป็นการวางหลักการปกครองที่ราชการส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งบางส่วนไปให้ส่วนภูมิภาคไปดำเนินการ โดยขึ้นอยู่ภายใต้บังคับบัญชาจากส่วนกลาง ซึ่งก็คือการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ^{๓๓} ตำบล หมู่บ้าน^{๓๔}

๒.๑.๒ การจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตยโดยใช้หลักกระจายอำนาจ

การจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตยโดยใช้หลักกระจายอำนาจ (Decentralization) ของประเทศไทย มีอยู่ ๒ ลักษณะ คือ การกระจายอำนาจทางอาณาเขตกับการกระจายอำนาจทางเทคนิคหรือทางภารกิจหรือทางกิจการ ดังนี้

^{๓๒} ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

^{๓๓} ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

^{๓๔} ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗



๒.๑.๒.๑ การจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตยโดยใช้หลักกระจายอำนาจทางอาณาเขต

การจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตยโดยใช้หลักกระจายอำนาจทางอาณาเขตของประเทศไทย ซึ่งก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ตามหลักการกระจายอำนาจทางอาณาเขต ได้แบ่งเป็น ๒ รูปแบบ ดังนี้

๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด^{๓๕} องค์การบริหารส่วนตำบล^{๓๖}และ เทศบาล^{๓๗}

๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร^{๓๘}และ เมืองพัทยา^{๓๙}

๒.๑.๒.๒ การจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตยโดยใช้หลักกระจายอำนาจทางเทคนิคหรือภารกิจหรือกิจการ

การจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจอธิปไตยโดยใช้หลักกระจายอำนาจทางเทคนิคหรือภารกิจหรือกิจการของประเทศไทย ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง และองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

๒.๒ รูปแบบการปกครองของประเทศไทย

ประเทศไทยใช้รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ให้เป็นไปตามหลักการปกครองแบบนิติรัฐที่ยึดหลักนิติธรรม ซึ่งสามารถอธิบายสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

^{๓๕} ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

^{๓๖} ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๓๗} ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

^{๓๘} ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

^{๓๙} ตามพระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒



๒.๒.๑ การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ภายใต้รัฐธรรมนูญ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศไทยแยกพิจารณา ดังนี้

๒.๒.๑.๑ สาระสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีสาระสำคัญ ๓ ประการ คือ^{๔๐}

ประการที่หนึ่ง พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจเท่าที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายถวายให้แก่พระองค์เท่านั้น ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าเป็นราชอำนาจของพระมหากษัตริย์หรือไม่ ต้องถือว่าไม่ใช่พระราชอำนาจ

^{๔๐} วิษณุ เครืองาม “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, ๒๕๓๐ หน้า ๓๐๕-๓๒๖ และพรชัย เลื่อนฉวี “กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง” กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๔๔ หน้า ๑๑๕



ประการที่สอง พระมหากษัตริย์ทรงอยู่ในฐานะที่เป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดละเมิดไม่ได้ ซึ่งหมายความว่าผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้^{๔๑} ทั้งในทางรัฐธรรมนูญ ทางแพ่งและทางอาญา^{๔๒}

ประการที่สาม พระมหากษัตริย์จะทรงริเริ่มใช้พระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด ๆ ก็ตามถวายแด่พระองค์ด้วยพระองค์เองมิได้ พระมหากษัตริย์จะทรงริเริ่มใช้พระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ๆ ถวายแด่พระองค์ได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมขององค์กรอื่น เช่น พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติ คือ

^{๔๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ กำหนดว่า “มาตรา ๘ องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้”

^{๔๒} ในประเทศประชาธิปไตยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีอยู่ ๓ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ มีประเทศอังกฤษเป็นแม่แบบของประเทศประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งจะมีหลักตั้งแต่ประเทศเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย ว่า “พระมหากษัตริย์หรือพระราชินีนาถ จะไม่ทรงมีพระราชดำริทางการเมืองใดๆ ทั้งสิ้น แต่จะทรงทำตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ที่จะรับผิดชอบต่อสภามัญซึ่งเป็นสภาผู้แทนราษฎร และสภาที่รับผิดชอบต่อประชาชน ดังนั้นจึงถือว่า พระมหากษัตริย์ไม่ทรงกระทำผิด (The King can do no wrong) ที่ไม่ทรงทำผิด เพราะพระองค์ทรงทำตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ลงนามรับสนองบรมราชโองการและผู้ถวายคำแนะนำ เกิดความผิดทางการเมืองทางกฎหมายขึ้น คนถวายคำแนะนำต้องรับผิดชอบและถือเป็นธรรมเนียมว่า “พระองค์ทรงมีพระราชอำนาจสำคัญ ๓ ประการ คือ

- ๑) พระราชอำนาจที่จะให้คำแนะนำ
- ๒) พระราชอำนาจที่จะสนับสนุนและให้กำลังใจ
- ๓) พระราชอำนาจที่จะทรงลงเตือน

กลุ่มที่ ๒ กลุ่มกษัตริย์ในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย เช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศสวีเดน ประเทศนอร์เวย์ ประเทศเดนมาร์ก ก็ใช้ธรรมเนียมเดียวกับประเทศอังกฤษ แต่วางพระองค์ต่างจากประเทศอังกฤษ คือ เป็นสถาบันที่ทำตัวเหมือนประชาชน คือ ทำตัวใกล้ชิดกับประชาชน

กลุ่มที่ ๓ คือ ประเทศไทยที่มีลักษณะอยู่ระหว่างกลุ่มที่ ๑ และกลุ่มที่ ๒ พระมหากษัตริย์ไทยทรงมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าสถาบันพระมหากษัตริย์กลุ่มที่ ๒ แต่ไม่ได้ทำตัวเหมือนประชาชนทรงใช้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญอย่างครบถ้วน คือ ทำตัวเหมือนกษัตริย์ กลุ่มที่ ๑

อ้างอิงในบรรทัดนี้ อูวรวณโณ “พระราชอำนาจ พระมหากษัตริย์ไทยไม่เหมือนใครแต่ไม่ทั้งโลก” หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ วันพฤหัสบดี ที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๔ หน้า ๒

ตราพระราชบัญญัติออกมาใช้บังคับแก่ราษฎรได้เฉพาะโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา^{๔๓} จะทรงใช้พระราชอำนาจทางบริหาร เช่น เป็นการตราพระราชกำหนดออกไปใช้บังคับ ดังเช่น พระราชบัญญัติ^{๔๔}หรือทำสนธิสัญญากับต่างประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ^{๔๕} หรือประกาศแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูงไม่ว่าจะเป็นปลัดกระทรวงหรืออธิบดี ได้โดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง^{๔๖} เป็นต้นพระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจทางตุลาการได้ก็โดยผ่านทางศาล^{๔๗} ซึ่งอาจจะเป็น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลทหาร หรือศาลปกครอง และศาลทั้งหลายจะพิพากษาคดีในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ นั่นก็หมายความว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจทางตุลาการทางศาล องค์กรใดที่ถวายคำแนะนำและยินยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นถวายแต่พระองค์

องค์กรต้องรับผิดชอบในทางการเมืองหรือในทางกฎหมายแทนพระมหากษัตริย์ เช่น พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี^{๔๘}และหากพระราชกำหนดแนะนำไม่ดีไม่ยุติธรรม ออกมาแล้วสร้างความยุติธรรมให้แก่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ประชาชนวิพากษ์วิจารณ์กันมากมาย การวิพากษ์วิจารณ์นั้น หมายถึงวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ถวายคำแนะนำและยินยอมให้แก่พระมหากษัตริย์ ไม่ใช่วิพากษ์วิจารณ์พระมหากษัตริย์ ดังนั้นผู้รับผิดชอบก็คือคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่พระมหากษัตริย์ เป็นต้น

^{๔๓} ดูกระบวนการตราพระราชบัญญัติมาตรา ๑๔๒-๑๕๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๔๔} ดูมาตรา ๑๘๔ ,๑๘๕, ๑๘๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๔๕} ดูมาตรา ๑๙๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๔๖} ดูมาตรา ๑๙๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๔๗} ดูหมวด ๑๐ ศาล ตั้งแต่มาตรา ๑๙๗-๒๒๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๔๘} ดูมาตรา ๑๘๔ และ ๑๘๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐



๑.๑.๑.๒ การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

หากสังเกตจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลกับการใช้พระราชอำนาจของพระองค์โดยเฉพาะ ดังนี้

๑. การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจผ่านทางรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) หรือของคณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) หรือผ่านทางศาลตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนี้

๑) ทรงใช้พระราชอำนาจด้านนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภาดังนี้

(๑) ทรงแต่งตั้งประธาน รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานรองประธานวุฒิสภา จากสมาชิกแห่งสถาบันนั้น ๆ ตามมติของสภา^{๔๙}

(๒) ทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร^{๕๐}

(๓) ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและทรงปิดประชุม^{๕๑}

(๔) ทรงมีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรให้มีการเลือกตั้งใหม่^{๕๒}

๒) ทรงใช้พระราชอำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรีดังนี้

(๑) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี^{๕๓}

(๒) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนรัฐมนตรี^{๕๔}

(๓) พระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนด^{๕๕}

(๔) พระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา^{๕๖}

^{๔๙} มาตรา ๑๒๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๕๐} มาตรา ๑๑๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๕๑} มาตรา ๑๒๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๕๒} มาตรา ๑๐๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๕๓} มาตรา ๑๗๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๕๔} มาตรา ๑๘๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๕๕} มาตรา ๑๘๔ - ๑๘๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๕๖} มาตรา ๑๘๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

(๕) พระราชอำนาจในการประกาศใช้และยกเลิกกฎหมายตามลักษณะและวิธีการที่กฎหมายกำหนด^{๕๗}

(๖) พระราชอำนาจในการประกาศสงครามโดยการเสนอแนะของคณะรัฐมนตรีและต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา^{๕๘}

(๗) พระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือองค์กระหว่างประเทศ^{๕๙}

(๘) พระราชอำนาจในการถอดถอนฐานันดรศักดิ์และเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์^{๖๐}

(๙) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง^{๖๑}

(๑๐) การใช้พระราชอำนาจในการรับฎีการ้องทุกข์จากราษฎร ซึ่งมีอยู่ ๒ แบบ คือ

(ก) ฎีกาขอพระราชทานอภัยโทษ^{๖๒} เป็นฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(ข) ฎีการ้องทุกข์ขอความเป็นธรรม ซึ่งได้แก่ ร้องทุกข์ขอยืมเงิน ร้องทุกข์เรื่องการแบ่งมรดกไม่เป็นธรรม ร้องทุกข์ถูกข้าราชการรังแก ร้องทุกข์เรื่องรักษาพยาบาล ร้องทุกข์เรื่องที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย เป็นต้น

(๓) ทรงใช้พระราชอำนาจผ่านทางตุลาการซึ่งประกอบด้วย ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองและศาลทหาร^{๖๓}

^{๕๗} ดูมาตรา ๑๘๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๕๘} ดูมาตรา ๑๘๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๕๙} ดูมาตรา ๑๙๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๖๐} ดูมาตรา ๑๙๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๖๑} ดูมาตรา ๑๙๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๖๒} ดูมาตรา ๑๙๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๖๓} ดูหมวด ๑๐ ศาล ตั้งแต่มาตรา ๑๙๗-๒๒๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐



๔) ทรงใช้อำนาจแต่งตั้งบุคคลในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจ
กึ่งบริหารกึ่งนิติบัญญัติและกึ่งตุลาการผ่านทางวุฒิสภา ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง^{๖๔}
ผู้ตรวจการแผ่นดิน^{๖๕} คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ^{๖๖} คณะกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดิน^{๖๗} คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ^{๖๘}

๒. การใช้พระราชอำนาจของพระองค์เองโดยเฉพาะ แม้จะมีผู้รับสนอง
พระบรมราชโองการแต่ก็มีเป็นผู้ริเริ่มกระทำการ แยกพิจารณาออกเป็น ๒ ลักษณะ คือ การใช้
พระราชอำนาจของพระองค์เองเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยกับการใช้พระราชอำนาจของ
พระองค์เองแต่มีได้เป็นไปตามลำพังพระราชตามอัธยาศัย ดังนี้^{๖๙}

๑) การใช้พระราชอำนาจของพระองค์เองเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย
มีดังต่อไปนี้

(๑) พระราชอำนาจในการเลือก แต่งตั้ง ถอดถอนองคมนตรี อันเป็น
มรดกตกทอดมาจากในสมัยรัชกาลที่ ๕ ทรงตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเป็น The Privy
Council แบบของอังกฤษ เป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ ทำหน้าที่ถวายความเห็นต่อ
พระมหากษัตริย์ในพระราชกรณียกิจทั้งปวงที่ทรงปรึกษาและหน้าที่อื่น ๆ^{๗๐}

(๒) พระราชอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการในพระองค์และ
สมุหราช อองครักษ์ ซึ่งเป็นตำแหน่งในราชสำนัก มีองคมนตรีท่านใดท่านหนึ่งเป็นผู้ลงนาม
รับสนองพระบรมราชโองการ^{๗๑}

^{๖๔} มาตรา ๒๒๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๖๕} มาตรา ๒๔๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๖๖} มาตรา ๒๔๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๖๗} มาตรา ๒๕๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๖๘} มาตรา ๒๕๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๖๙} ชัชพล ไชยพร “พระราชอำนาจและแนวคิดทางกฎหมายในพระราชพิธีบรมราชาภิเษก พระบาท
สมเด็จพระปรเมนทรมหาภูมิพลอดุลยเดช” วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ ๓๐
ฉบับที่ ๑ ปีพุทธศักราช ๒๕๕๕ หน้า ๑๑

^{๗๐} ดูมาตรา ๑๒-๑๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

(๓) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน ในกรณีที่ไม่ว่างอยู่ในราชอาณาจักรหรือทรงประชวร ทรงผนวช ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ^{๗๒}

(๔) พระราชอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๖๗ โดยให้คณะองคมนตรีจัดทำร่างกฎหมายตราว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๖๗ นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วแจ้งไปยังประธานรัฐสภาเพื่อให้นำแจ้ง รัฐสภาทราบ ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป^{๗๓}

(๕) พระราชอำนาจในการแต่งตั้งพระรัชทายาท ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายตราว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พ.ศ. ๒๔๖๗ แล้วแจ้งรัฐสภาทราบ^{๗๔}

๒) การใช้พระราชอำนาจของพระองค์เองแต่มีได้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยเพียงลำพัง คือ การใช้พระราชอำนาจในอันที่จะ ยับยั้ง (VETO) ร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว^{๗๕} เมื่อรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีมติให้ความ

^{๗๒} มาตรา ๑๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๗๓} มาตรา ๒๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๗๔} มาตรา ๒๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๗๕} การใช้พระราชอำนาจยับยั้ง (VETO) ร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช (รัชกาลที่ ๙) มีอยู่ ๓ ฉบับ ดังนี้

ฉบับแรก ทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ๑ ที่ให้ลงโทษ ปรับ การลงโทษจำคุก ๒๐ เท่า ของโทษอาญา ซึ่งผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อทูลเกล้าฯ ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย และรัฐบาลไม่ยืนยันก็ตกไป แสดงให้เห็นว่าสภานิติบัญญัติที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รตช.) และไม่มีฝ่ายค้าน เมื่อทรงมีกฎหมายในลักษณะเกิดขึ้นพระองค์ใช้พระราชดำริรับฟังและคงเห็นการวิพากษ์วิจารณ์คัดค้าน พระองค์จึงทรงไม่ลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมายดังกล่าว

ฉบับที่ ๒ ทรงยับยั้งร่างกฎหมายในสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร คือ ร่างพระราชบัญญัติเหรียญพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ ๗๒ พรรษา คือ ร่างกฎหมายฉบับนี้มีข้อความผิด ทรงพระราชทานร่างกฎหมายกลับคืนมา



เห็นชอบในร่างกฎหมาย^{๗๖}ฉบับใดฉบับหนึ่งแล้ว ประธานรัฐสภาจะต้องส่งร่างกฎหมายนั้นให้แก่นายกรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายและเมื่อนายกรัฐมนตรีนำร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชวินิจฉัยได้ ๓ กรณี คือ

(๑) กรณีที่ ๑ ทรงเห็นชอบซึ่งมีอยู่ ๓ ขั้นตอนด้วยกัน กล่าวคือ^{๗๗}

(ก) นายกรัฐมนตรีนำร่างกฎหมายฉบับนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างฯ

(ข) พระมหากษัตริย์ทรงพระปรมาภิไธย

(ค) ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๒) กรณีที่สอง ทรงไม่เห็นชอบด้วยในร่างกฎหมายฉบับนั้นและพระราชทานคืนมายังรัฐสภาภายใน ๙๐ วันนับตั้งแต่วันที่นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ ถวาย อันถือว่าทรง ยับยั้ง (VETO) โดยชัดแจ้ง^{๗๘}

(๓) กรณีที่สาม คือพระมหากษัตริย์ไม่ทรงผ่านพระราชทานร่างกฎหมายที่นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ และส่งมายังรัฐสภาภายใน ๙๐ วัน ซึ่งเมื่อเวลา ๙๐ วันล่วงผ่านไปก็ถือว่าพระมหากษัตริย์ทรง ยับยั้ง (VETO) ร่างกฎหมายนั้นโดยปริยาย ซึ่งเมื่อพระมหากษัตริย์จะทรง ยับยั้ง (VETO) ร่างกฎหมายโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายก็ตาม รัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) จะต้องพิจารณาทบทวนร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นอีกครั้งหนึ่ง และหาก

ฉบับที่ ๓ ทรงยับยั้งร่างกฎหมายในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เช่นกัน คือ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ร่างกฎหมายฉบับนี้มีข้อความผิดเช่นเดียวกับคือ ร่างพระราชบัญญัติเหรียญพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ ๗๒ พรรษา

ข้อสังเกต ร่างกฎหมายที่พระองค์ทรงยับยั้งในฉบับที่ ๒ และฉบับที่ ๓ ทรงพระราชทานร่างกฎหมายคืนมาพร้อมพระราชทานเหตุผลที่ทรงยับยั้งมาด้วย อ้างในบรรศักดิ์ อุวรรณโณ เฟิงอ้าง หน้า ๒

^{๗๖} ร่างกฎหมายในที่นี้หมายถึง (๑) ร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม (๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (๒) ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างกฎหมายที่มีค่าบังคับเท่าพระราชบัญญัติ

^{๗๗} ดูมาตรา ๑๕๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๗๘} ดูมาตรา ๑๕๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

รัฐสภาลงมติร่างกฎหมายนั้นด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างกฎหมายฉบับนั้นทูลเกล้าถวายฯ อีกครั้งหนึ่ง และหากพระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน ๓๐ วัน นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างกฎหมายฉบับนั้นไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับ^{๗๙} เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธย^{๘๐}

แต่ถ้ารัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) มีมติยืนยันร่างกฎหมาย ที่พระมหากษัตริย์ทรงยับยั้ง (VETO) โดยขัดแย้งหรือปรีชาด้วยคะแนนเสียงไม่ถึง ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสองสภาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็ตกไปนำไปประกาศใช้ไม่ได้

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในอันที่จะยับยั้ง (VETO) ร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) แล้วไม่จำเป็นต้องมีองค์กรใดถวายคำแนะนำและไม่จำเป็นต้องมีองค์กรใดลงนามรับรองพระบรมราชโองการซึ่งถือเป็นข้อยกเว้น ว่าพระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจที่ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับองค์กรอื่น

ข้อสังเกต ใช้พระราชอำนาจเฉพาะที่ใช้โดยพระองค์เอง แต่ไม่เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยเพียงลำพัง ในการยับยั้งร่างกฎหมาย เหตุที่ไม่เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยเพียงลำพังก็เพราะว่าการยับยั้งนั้นไม่เป็นการยับยั้งที่เด็ดขาด นั่นคือ แม้พระมหากษัตริย์ทรงไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายใด จึงไม่ลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมา รัฐสภาก็ยังสามารถลงคะแนนเสียงเพื่อยืนยันการประกาศใช้ร่างกฎหมายที่ถูกยับยั้งได้โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการลงพระปรมาภิไธย พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายนี้จึงเป็นเพียงการยับยั้งเพื่อการถ่วงเวลาเท่านั้น^{๘๑}

^{๗๙} คุมมาตรา ๑๕๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๘๐} ในกรณีดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่ไม่ควรจะเกิดขึ้นเนื่องจากจะกลายเป็นการแบ่งฝักฝ่ายตั้งป้อมสู้กัน ซึ่งในท้ายสุดย่อมไม่เป็นผลดีแก่ฝ่ายใด ในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,๒๕๔๙ หน้า ๒๔๓

^{๘๑} ชัชพล ไชยพร เฟิ่งอ้าง หน้า ๒๖



๒.๒.๒ การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทย จะมีผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้ใช้อำนาจอธิปไตยเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยทางผู้แทน” และที่สำคัญประเทศไทยยังรับรองวิธีการปกครองแบบ “ประชาธิปไตยกึ่งทางตรง” ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนี้^{๒๒}

๒.๒.๒.๑ การใช้อำนาจอธิปไตยทางผู้แทนของประชาชน

การใช้อำนาจอธิปไตยทางผู้แทนของประชาชนของประเทศไทย มีสาระสำคัญของการใช้อำนาจอธิปไตยทางผู้แทนหรือทางอ้อม คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล^{๒๓} แต่อย่างไรก็ตามประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยตรง จึงมีการมอบอำนาจให้กับตัวแทนประชาชน ลักษณะสำคัญของการปกครองโดยทางผู้แทนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนี้^{๒๔}

๑. ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยของตนให้ตัวแทนไปใช้แทนตน คือ เข้าไปใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ^{๒๕}

๒. การมอบอำนาจอธิปไตยต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง (Election) ภายใต้ระบบการแข่งขัน (Competition) เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร^{๒๖} และการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา^{๒๗} เป็นต้น

^{๒๒} วิวัฒน์ เี่ยมไม่ไพรวันและอมร รักษาสัตย์ “การเมืองกับประชาชน” การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” กรุงเทพมหานคร ,๒๕๔๔ อังโน พรเลิศ สุทธิรักษ์และสิทธิกร คักดีแสง “การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐” รายงานวิจัยเสนอต่อวิทยาลัยตาปี ปีการศึกษา ๒๕๕๒ หน้า ๒๑-๒๒

^{๒๓} มาตรา ๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๒๔} บุญเสริม นาคสาร “ผลในทางปฏิบัติของการมีส่วนร่วมทางการเมือง” เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๗ กรุงเทพมหานคร หน้า ๒๔๑

^{๒๕} มาตรา ๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๒๖} คู่มือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่มาตรา ๙๓-๙๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๒๗} คู่มือของสมาชิกวุฒิสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่มาตรา ๙๓-๙๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

๓. ตัวแทนของประชาชนมีอำนาจจำกัดตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และกฎหมายอื่นๆ กำหนดไว้เท่านั้นเป็นไปตามหลักการปกครองแบบนิติรัฐที่ยึดหลักนิติธรรม

๔. เป็นการมอบอำนาจให้กับผู้แทนอย่างมีเงื่อนไขและมีการตรวจสอบการใช้ อำนาจ^{๔๔} หากผู้แทนใช้อำนาจนอกขอบเขตของกฎหมาย ใช้อำนาจโดยพลการหรือโดย บิดเบือนเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมเรียกคืน รวมทั้งให้มีการ ดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

๒.๒.๒.๒ การใช้อำนาจอธิปไตยกึ่งทางตรงของประชาชน

การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนแบบมีส่วนร่วมหรือแบบผสมระหว่าง ประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยทางอ้อมเข้าด้วยกันหรืออาจเรียกว่า “การใช้อำนาจอธิปไตยกึ่งทางตรง” เพื่อรักษาส่วนแบ่งพื้นที่ทางการเมืองให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมใน กรอบที่สามารถรักษาดุลยภาพระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยทางอ้อม และ ยึดโยงเข้ากันได้กับความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชนด้วย อันเป็นการผสมผสาน แนวความคิดของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนกับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติเข้าด้วยกัน ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้^{๔๕}

^{๔๔} ดูหมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มาตรา ๒๕๙-๒๗๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบด้วย ส่วนต่างๆ ดังนี้

ส่วนที่ ๑ การตรวจสอบทรัพย์สิน มาตรา ๒๕๙-๒๖๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

ส่วนที่ ๒ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งกฎหมาย มาตรา ๒๖๕-๒๖๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

ส่วนที่ ๓ การถอดถอนออกจากตำแหน่ง มาตรา ๒๗๐-๒๗๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

ส่วนที่ ๔ การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา ๒๗๕-๒๗๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๔๕} บริบูรณ์ รักษาดี “ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๐ หน้า ๒๖



๑. การเรียกอำนาจคืนโดยการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง^{๙๐}

๒. การริเริ่มเสนอแนะ (Initiatives) เป็นการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชนหรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) ดังนี้

๑) กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ^{๙๑}

๒) กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ^{๙๒}

๓. การประชาพิจารณ์^{๙๓} (Public Hearings) เป็นการแสดงออกของประชาชนในการตรวจสอบและการควบคุมการทำงานของตัวแทนประชาชน ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารออกกฎหมาย หรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใด ๆ ก็ตามอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย สามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและผลดีผลเสีย ก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบายหรือมาตรการนั้น ๆ ได้

๔. การออกเสียงแสดงประชามติ (Referendum) วิธีการนี้ใช้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญหรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ประชาชน

^{๙๐} มาตรา ๑๖๔ ประกอบมาตรา ๒๗๐ ,๒๗๑,๒๗๒,๒๗๓,๒๗๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๙๑} มาตรา ๒๙๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๙๒} มาตรา ๑๖๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

^{๙๓} มาตรา ๒๙๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงประชามติ ซึ่งการจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุดังต่อไปนี้^{๙๔}

๑) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

๒) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

๓) การออกเสียงประชามติตามข้อ ๑) ข้อ ๒) ข้างต้นอาจจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ในลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีการออกเสียงประชามติในลักษณะการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ

(๒) จัดให้มีการออกเสียงประชามติในลักษณะการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี

๔) การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติและการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลจะกระทำมิได้

^{๙๔} มาตรา ๑๖๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐



สรุป

รูปแบบของรัฐและรูปแบบการปกครองของประเทศไทยที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ นี้จะเป็นการปกครองแบบรัฐเดี่ยวที่มีศูนย์กลางอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ อยู่ศูนย์กลาง ใช้หลักการปกครองแบบรวมอำนาจ (การรวมศูนย์อำนาจ คือ ราชการส่วนกลาง) การแบ่งอำนาจ (กระจายรวมศูนย์อำนาจ คือ ราชการส่วนภูมิภาค) และการกระจายอำนาจทางอาณาเขต (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) กับกระจายอำนาจทางภารกิจ หรือทางเทคนิคหรือทางบริการ (รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมาย ให้ใช้อำนาจปกครองกับหน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการปกครอง) **มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐ อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางรัฐสภา ทางคณะรัฐมนตรีและทาง อำนาจตุลาการ** แต่อย่างไรก็ตามพระมหากษัตริย์ก็ยังทรงมีพระราชอำนาจที่พระองค์ ใช้อำนาจโดยลำพังพระองค์เอง เช่น การยับยั้งร่างกฎหมาย การแต่งตั้งองคมนตรี การแต่งตั้ง รัชทายาท เป็นต้น

บรรณานุกรม

หนังสือ

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ “หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ ๔, ๒๕๕๒
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ “กฎหมายปกครอง” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง , ๒๕๔๘
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ “กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๒
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ “พระบามสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ใน “การปาฐกถาพิเศษเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคล เฉลิมพระชนมพรรษา ๗ รอบ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ เรื่อง “พระบามสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับรัฐธรรมนูญ” สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ : กรุงเทพฯ , ๒๕๕๕
- ประยูร กาญจนดุล “คำบรรยาย กฎหมายปกครอง” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ ๔ , ๒๕๓๘
- ปรีดี เกษมทรัพย์ “ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๑
- พรชัย เลื่อนฉวี “กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง” กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ , ๒๕๔๔
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ “ทฤษฎีหลักกฎหมายมหาชน” คำบรรยายในชั้นปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ภาคการศึกษา ๑/๒๕๔๐ (อัดสำเนา)
- วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวรรณและอมร รักษาสัตย์ “การเมืองกับประชาชน” การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” กรุงเทพมหานคร , ๒๕๔๔
- วิษณุ เครืองาม “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, ๒๕๓๐
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ “กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๒



สมคิด เลิศไพฑูรย์ “รัฐเดี่ยว” ใน นรนิติ เศรษฐบุตร บรรณาธิการ “สารานุกรมการเมือง
ไทย”

กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สถาบันพระปกเกล้า สถาบันสัญญา
ธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙

สิทธิกร ศักดิ์แสง “หลักกฎหมายมหาชน” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๔
งานวิจัยและวิทยานิพนธ์

บริบูรณ์ รักษาดี “ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น”

วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย
ธุรกิจบัณฑิตย์, ๒๕๕๐

พรเลิศ สุทธิรักษ์และสิทธิกร ศักดิ์แสง รายงานวิจัย เรื่อง “การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง
ของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอ
กฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐กับ๒๕๕๐” เสนอต่อวิทยาลัย
ตาปี ปีการศึกษา ๒๕๕๒ เอกสารและวารสาร

บุญเสริม นาคสาร “ผลในทางปฏิบัติของการมีส่วนร่วมทางการเมือง” เอกสารประกอบการ
ประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๗ กรุงเทพมหานคร

ชัชพล ไชยพร “พระราชอำนาจและแนวคิดทางกฎหมายในพระราชพิธีบรมราชาภิเษก
พระบาทสมเด็จพระปรมินมหาภูมิพลอดุลยเดช” วารสารกฎหมาย คณะ
นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ ๓๐ ฉบับที่ ๑ ปีพุทธศักราช ๒๕๕๕



ความปลอดภัย : การคุ้มครองแรงงานจากการเกิดอุบัติเหตุ ในการทำงานโดยกฎหมาย

อาคม ไม้สนธิ*

สภาพพื้นฐานของปัญหา

ประเทศไทยรวมถึงประเทศอื่น ๆ เปลี่ยนแปลงเข้าสู่สังคมอุตสาหกรรมมากขึ้นเรื่อย ๆ สิ่งแวดล้อมในการทำงาน ได้แก่ เครื่องจักร เครื่องมือ อุปกรณ์ สารเคมี ไฟฟ้า อัดคึกภัย แสงสว่าง เสียงดัง ฝุ่น ละออง ไอ ทำการระบายอากาศเพื่อให้ฝุ่นละอองเจือจางไม่อยู่ในระดับที่เป็นพิษ อันตรายจากงานก่อสร้างซึ่งมีสถิติการเสียชีวิตสูงเป็นอันดับหนึ่งมาโดยตลอด ตกจากที่สูง ตกไปในรูเสาเข็ม สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเหตุให้คนงานได้รับอันตราย บาดเจ็บ หรือเสียชีวิต หรือเป็นโรค และยังมีสาเหตุอื่น ๆ อีกมากมาย เช่น ท่าทางการทำงาน การยกของหนัก เศษวัสดุกระเด็นเข้าตา ความร้อนจัด ความเย็นจัด เส้นใยแอสเบสตอส ฝุ่นทราย ฝุ่นจากกากอ้อยแห้ง ฝุ่นหรือฟุ้งของโลหะหนัก ได้แก่ แมงกานีส ตะกั่ว แคดเมียม โครเมียม สารหนู อาร์ซีนี นิเกิล นิเกิลคาร์บอนิล วานาเดียม ยาฆ่าแมลง ยาฆ่าหญ้า ตัวทำละลาย ได้แก่ เบนซีน โทลูอิน สไตรีน กลุ่มที่เป็นก๊าซ เช่น คาร์บอนมอนอกไซด์ คลอรีน กรดไฮโดรคลอริก ไตรคลอโรเอทิลีน ซัลเฟอร์ไดออกไซด์ แอมโมเนีย ไฮโดรเจนซัลไฟด์ ฟอสจีน คาร์บอนไดออกไซด์ ฟูมไนตรัส ฟอสฟอรัสออกไซด์ และคาร์บอนเตตระคลอไรด์ สารก่อมะเร็ง ได้แก่ แสงแดดมีผลต่อผิวหนัง ฝุ่นไม้ ฝุ่นหนังมีผลต่อโพรงจมูก ไวรัลคลอไรด์ โมโนเมอร์มีผลต่อดับ ฟูมโครเมียมมีผลต่อปอด รังสีมีผลต่อผิวหนังและไขกระดูก

* ผู้วิจัย สถาบัน Advanced consultant & Social Services Institute

ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่ทำให้สะดุดทักล้ม ความปลอดภัยจากการใช้นั่งร้านในงานก่อสร้าง การใช้นั่งจั้น หม้อไอน้ำระเบิด กัมมันตภาพรังสี การทำงานในที่อับอากาศทำให้ขาดอากาศหายใจ เป็นต้น เราเคยมีประสบการณ์กับสาเหตุของอันตรายต่าง ๆ ดังกล่าว จึงทำให้รู้ถึงสาเหตุเป็นอย่างดี จึงทำการป้องกัน มีการศึกษาและวิจัยเพิ่มเติม ทำให้ได้รับความรู้ถึงพิษภัยเพิ่มมากขึ้น ยังมีอันตรายจากสิ่งอื่น ๆ อีกที่เราอาจยังไม่ทราบ วิชาการทั้งหลายเหล่านี้เป็นศาสตร์แขนงหนึ่ง เรียกว่า ความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน ต้องอาศัยนักวิชาการมากมายหลายแขนง จึงเป็นเป็นสหวิทยาการ (Inter-disciplinary teamwork)

ปัจจุบันมีสถาบันการศึกษาที่ผลิตบัณฑิตในสาขาอาชีพอนามัยและความปลอดภัย และที่เกี่ยวข้องมากมาย นับแล้วไม่ต่ำกว่า ๒๐ สถาบัน และอีกหลายสถาบันกำลังเตรียมหลักสูตรจึงนับว่าจะเพิ่มจำนวนขึ้น ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ลักษณะการเรียนการสอนเน้นสอนลึกในศาสตร์ความปลอดภัย คนเรามีเวลาวันละ ๒๔ ชั่วโมงเท่ากัน อาจารย์ที่สอนในวิชาเหล่านี้จะแบ่งกันสอนเป็นรายวิชา มีความชำนาญในสาขาต่าง ๆ กัน คงไม่มีใครรู้ไปหมดทุกวิชา มีการศึกษาแบบเจาะในแต่ละสาขาเพื่อหาวิธีป้องกัน เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านความร้อน แสงสว่างจัดแสงสว่างให้เหมาะสมในการปฏิบัติงาน เสียงดัง ทำอย่างไรจึงจะลดเสียงไม่ให้เป็นอันตรายต่อคนงาน ผู้เชี่ยวชาญในงานก่อสร้าง ผู้เชี่ยวชาญด้านสารเคมี การจัดเก็บ การขนย้าย การใช้ ผู้เชี่ยวชาญด้านไฟฟ้า เหล่านี้เป็นต้น ถ้าสถานที่ทำงานต่าง ๆ ทำการป้องกันอย่างเต็มที่ปัญหาอาจไม่เกิด แต่สภาพการณ์ที่เป็นอยู่ยังมีอันตรายจากการทำงานเกิดขึ้นมากมาย อาจเกิดจากความไม่รู้แนวทางป้องกัน เป็นเรื่องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย เป็นเหตุให้มีความจำเป็นต้องออกเป็นกฎหมายมีสภาพบังคับที่แท้จริง ทัดเทียมกับสภาพปัญหา การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่ขาดหายไป ?

เมื่อสหรัฐอเมริกามีการพิจารณา พ.ร.บ. ความปลอดภัยเกี่ยวกับการเดินรถไฟ ในปี ค.ศ. ๑๘๙๓ ผู้บริหารของการรถไฟกล่าวว่า ค่าใช้จ่ายในการจัดการฝั่งศพผู้เสียชีวิตถูกกว่า ค่าใช้จ่ายในการเบรคให้รถไฟหยุด ผู้บริหารการรถไฟนี้เป็นคนมีนิสัยโหดร้ายหรือไม่ เขาอาจเป็นคนมีศีลธรรม เป็นแพมิลี่แมน สามีที่ดี พ่อที่ดี รักสัตว์เลี้ยง เลี้ยงสุนัขและโอบกอดสุนัข เมื่อกลับถึงบ้าน เขาจะทำทุกวิถีทางเพื่อหลีกเลี่ยงอันตรายที่จะเกิดกับครอบครัวหรือสุนัขของเขา แต่ความปลอดภัยของบุคคลอื่น จะมองในรูปตัวเงินเท่านั้น เพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม หากปล่อยให้ประชากรวัยทำงานต้องบาดเจ็บ พิการ เสียชีวิต เป็นโรค ร่างกายเสื่อม



ทรุดโทรม ประเทศจะรุ่งเรือง หรือดำรงอยู่ได้อย่างไร ประเทศจะประกอบด้วยคนป่วย หน้าซีด ผอมโซ ขาดแขน เสียขา ประเทศจะต้องแข่งขันกัน ถ้าคงสภาพประชากรที่มีความรู้ ความแข็งแรงไว้ได้มากที่สุด เศรษฐกิจ สังคมของประเทศจะมีผลดี จากตรรกศาสตร์หลักคิด ดังนี้ จึงต้องศึกษาถึงยุทธวิธีการใช้กฎหมายที่เหมาะสม ให้การบังคับใช้มีประสิทธิภาพ ทันท่วงที เหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ให้ได้ผลลัพธ์คือผู้ใช้แรงงานปลอดภัยในอัตราที่สูง มีการป้องกัน สาเหตุของการเกิดอันตรายกันอย่างจริงจังมากขึ้น ไม่ให้เป็นประเภทผิดฝาผิดตัว

เป็นเวลาถึงศตวรรษครึ่ง (ประมาณ ๑๕๐ ปี) เราได้ระบุชัดว่าอุบัติเหตุมีสาเหตุ มาจากความผิดพลาดของคน (human error หรือ unsafe act) หรือปัจจัยที่เกี่ยวกับคน (human element) มีการค้นคว้าวิจัยจำนวนมากเพื่อเสาะหารายละเอียด Hale และ Hale (1972) นำงานวิจัยอุบัติเหตุมาศึกษาค้นคว้า ทั้งคู่ระบุว่าจากการศึกษางานวิจัย ๓๕๕ ฉบับ ปรากฏว่า สาเหตุของอุบัติเหตุทั้งหมดมาจากความผิดพลาดของคนและปัจจัย ที่เกี่ยวกับคนเราคงพูดไม่ได้ว่าเป็นความสูญเสียเปล่าของการศึกษา แต่เป็นประเด็นของ การขาดความชัดเจนและยังมีช่องโหว่อีกมาก

ดังนั้น การรณรงค์ด้านความปลอดภัยต่างพากันมุ่งเน้นไปที่คน การโฆษณา ประชาสัมพันธ์ขององค์กรความปลอดภัยต่าง ๆ จึงมุ่งไปที่ความผิดพลาดของมนุษย์ การฝึกอบรมด้านความปลอดภัยในอุตสาหกรรมต่างระดมไปที่การแก้ไขความผิดพลาดของ มนุษย์และปัจจัยที่เกี่ยวกับคนเพื่อเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมของคน คนในวงการ อุตสาหกรรมมักกล่าวกันเสมอว่า การให้ความรู้ควรเริ่มตั้งแต่โรงเรียน วิทยาลัยหรือ มหาวิทยาลัย

ความคิดในแนวคิดที่เป็นปัญหา คือ การคิดว่าการป้องกันอุบัติเหตุ คือ การต้อง ไปเปลี่ยนแปลงทัศนคติและพฤติกรรมของคนงาน จนลืมนึกถึงการปรับปรุงเครื่องจักร โรงงาน ในทางปฏิบัติที่ควรจะเป็น คือ การป้องกันอุบัติเหตุ ต้องทำควบคู่กันไปทั้งคน และโรงงาน คนให้รวมไปถึงนายจ้าง ฝ่ายบริหารและคนงาน

ดร. Cooke - Taylor ได้กล่าวถึงอุตสาหกรรมทอผ้าในปี ๑๘๔๔ ไว้ว่า ไม่มีผู้ใดตรวจจ โรงงานทอผ้าแล้วมองไม่เห็นว่ามีเพียงแต่การดำเนินงานสามารถกระทำให้เกิดความปลอดภัย เต็มร้อยได้ ยังมีการละเลยเพิกเฉยต่อข้อปฏิบัติด้านความปลอดภัยพื้นฐานอย่างโจ่งแจ้ง สิ่ง ที่ต้องการทั้งหมดคือความฉลาดในการตัดสินใจ และไม่ต้องการความฉลาดแม้เพียงเล็กน้อย ที่นอกจากความถูกต้องซึ่งจะทำให้เกิดอันตราย

เขาได้กล่าวไว้ในขณะที่มีการโต้เถียงกันอย่างรุนแรงในประเด็นกฎหมายของรัฐบาลเกี่ยวกับโรงงานทอผ้า เขาได้แสดงข้อคิดเห็นทางการเมือง การที่รัฐออกกฎหมายไม่เป็นที่ต้องการและไม่จำเป็นยังมีอีกความเห็นที่สำคัญจากสมาคมอุตสาหกรรมเคมี ได้กล่าวว่า จากการประเมินที่น่าเชื่อถือ สาเหตุของอุบัติเหตุเกิดจากความผิดพลาดของคนจำนวนถึง ๘๕ % ของทั้งหมด มองแล้วเป็นเรื่องยากที่จะออกกฎหมายมาบังคับพฤติกรรมของคนในเรื่องนี้ ดังนั้น จึงควรเป็นเรื่องของความสมัครใจที่นายจ้างและลูกจ้างพยายามที่จะลดอุบัติเหตุ (จาก Willie Hammer, *occupational safety management and engineering.*)

ท่านมีความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างไร กฎหมายความปลอดภัย มีความจำเป็นที่จะต้องออกมาหรือไม่ ?

เมื่อมีกฎหมายออกมาแล้วไม่ค่อยได้ใช้บังคับ ทำให้การให้บังคับไม่สม่ำเสมอ และไม่เป็นเอกภาพ เป็นอีกประเด็นหนึ่ง สากลประเทศที่พัฒนาแล้วไม่ค่อยเกิดขึ้น แต่สำหรับสยามประเทศน่าจะยังคงเป็นโจทย์ใหญ่อีกข้อหนึ่งที่ต้องติดตาม

ขอกล่าวถึงคำสอนที่มีชื่อเสียงของนักปราชญ์วอลแตร์มีอยู่ตอนหนึ่งว่า “การทำโทษผู้ทำผิดอย่างเข้มงวดกวดขัน เด็ดขาดรุนแรงนั้น นอกจากเป็นการลงโทษผู้ทำผิดแล้วยังเป็นการยับยั้งให้ผู้อื่นไม่ทำผิดและดำรงอยู่ในคุณงามความดี” (As Voltaire famously preached, harsh retribution serves not only to punish the culprit, but also “encourage the others” to remain virtuous.)

รัฐสมัยใหม่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการลงโทษผู้ทำผิด และเขย่าขวัญให้ผู้อื่นดำรงอยู่ในความถูกต้อง อะไรคือผิดอะไรคือถูก กฎหมายกำหนดขึ้นมา ใครกำหนดกฎหมาย รัฐเป็นผู้กำหนดซึ่งรัฐมีแนวนโยบาย ถ้ารัฐเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงมาจากประชาชนส่วนใหญ่อย่อมปกป้องผลประโยชน์คนส่วนใหญ่

กฎหมายเป็นตัวกำหนดความถูกต้องผิดในสังคม **ในแต่ละสังคมจะเหมือนหรือต่างกันหรือไม่** มนุษย์ในทุกสังคมควรได้รับการคุ้มครองในชีวิต ร่างกาย จิตใจ ไม่ให้ใครมาล่วงละเมิดได้ ความเหมือนกันจึงมีอยู่มาก ในแต่ละสังคมต่างคิดวิธีการทางกฎหมายมาใช้กับสังคมของตน **ตรงนี้เองที่ทำให้สังคมแต่ละสังคมมีความเจริญที่แตกต่างกันไป** เมื่อคิดออกมาแล้วคิดว่าเหมาะสมแล้วในขณะที่ยังออกมามีใช้ แต่เมื่อเห็นว่าไม่เหมาะสม อาจเนื่องจากเวลาที่เปลี่ยนไปหรือแนวคิดออกมายังมีข้อบกพร่อง ก็มีการแก้ไขกันอยู่เรื่อย ๆ ตัวชี้วัดการแก้ไขคืออะไร ต้องดูตัวชี้วัดตรงผลที่ได้รับ เมื่อเราใช้เครื่องมือที่เป็นกฎหมายแล้ว ผลที่ได้เป็นอย่างไร ถ้าเราตอบตรงนี้ไม่ได้ชัดเจนแล้ว ก็หมดปัญญาหรือหนทางแก้ การประเมินผลกฎหมายคงต้องดูอัตราการเกิดอุบัติเหตุและความรุนแรง จะทราบการเกิดขึ้นได้อย่างไร ต้องมีกฎหมาย



กำหนดให้ต้องแจ้งการเกิดอุบัติเหตุอย่างเป็นระบบ และนำมาประมวลผลวิเคราะห์ประเด็น
ตรงนี้กันหน้าหอสมควร

ขอบเขตของงานอาชีพความปลอดภัย
The Scope of Occupational Safety
ยุทธวิธี

ช่วงเวลา	การดำเนินการ
<p>ก่อนอุบัติเหตุ สถานที่ปลอดภัย</p> <p>คนปลอดภัย</p>	<p>สถานประกอบการ เครื่องจักร อุปกรณ์ ขบวนการ วัสดุ ระบบของการทำงาน ทางเข้าออก การขนส่ง การเก็บ การกำจัดวัสดุ การควบคุม ตรวจตราเพียงพอ คนมีความสามารถและได้รับการฝึกอบรมอย่างดี Safe premises, plant, processes, equipment, materials, system of work, access, transport, storage, disposal of materials, adequate supervision, well-informed and competent people*</p> <p>การใช้ การจัดให้ การไม่ใช้ผิดเกี่ยวกับการป้องกันส่วนบุคคล การดูแล ผู้เปราะบาง** อนามัยส่วนบุคคล*** มีพฤติกรรมที่มีความระมัดระวัง และเชื่อฟังเมื่อเผชิญกับอันตราย Use, provision, and no misuse of personal protection, care of the vulnerable, personal hygiene, cautious and obedient behavior in the face of danger</p>
<p>หลังอุบัติเหตุ</p>	<p>แผนการรองรับภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้น ฝึกอบรมการปฐมพยาบาล การให้ ข้อมูลย้อนกลับมา Contingency planning for disasters, first-aid training, feedback of information</p>
<p>หลักประกันที่เสริม เข้ามาประกอบ</p>	<p>การจ่ายทดแทนความสูญเสีย การตรวจสุขภาพเป็นระยะ**** วินัย อุตสาหกรรม Compensation, many routine medical examinations, industrial discipline, manning levels</p>

*มาจาก พ.ร.บ. ความปลอดภัย ๒๕๑๗ ซึ่งนำมาจาก Wilsons and Clyde Coal Co v English

**กฎหมาย โรงงานเริ่มแรกคุ้มครองเฉพาะผู้เยาว์เท่านั้น ต่อมาขยายออกรวม
ผู้หญิงด้วย คนงานชายในขณะนั้นยังไม่เห็นความจำเป็นในการให้คุ้มครองแต่อย่างใด

***ดูมาตรา ๓๗ พ.ร.บ. โรงงาน ค.ศ. ๑๙๖๑

****เป็นจำนวนมากแต่ไม่ใช่ทั้งหมดทำเพื่อเป็นสิ่งเสริม เป็นการปกป้องกองทุน
บำนาญ ป้องกันข้อเรียกร้องอันจะพึงมีต่อบริษัท เป็นโครงการที่บริษัทเป็นผู้出ค่าใช้จ่าย
จัดขึ้นให้กับคนงาน (จากหนังสือ William Handley, Industrial safety handbook)

เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจน คำว่า plant จะใช้อยู่เป็นประจำในเรื่องนี้ ในวิชาที่เกี่ยวข้องกับพืช แปลว่า ต้นไม้ แต่ในที่นี้เป็นศัพท์เกี่ยวกับโรงงาน เรานำมาใช้ทับศัพท์ เช่น โรงงานที่ ๑ โรงงานที่ ๒ Plant 1 Plant 2 กฎหมายอังกฤษให้คำนิยามในมาตรา ๕๓ ว่า หมายรวมถึง เครื่องจักร อุปกรณ์หรือเครื่องมือ “Plant” includes any machinery equipment or appliance.

กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการทำงาน

ตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติไว้เพียงหมวดเดียว มีเสียงเรียกร้องจากผู้ใช้แรงงานมาเป็นเวลาช้านานไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปี แล้ว ให้ออกเป็น พ.ร.บ. ทั้งฉบับที่มีเนื้อหาครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อกำหนดการคุ้มครองให้ได้ผลอย่างเต็มที่ สร้างความมั่นคง มั่นอกมั่นใจปลอดภัยได้อย่างแน่นอน ปรากฏจากอุบัติเหตุหรือโรคจากการทำงาน เป็นโจทย์ข้อใหญ่ที่ต้องมาขบคิดหาแนวทางในการบัญญัติกฎหมาย พ.ร.บ. ความปลอดภัยในการทำงานได้เริ่มยกร่างมาหลายปีแล้ว นับจนถึงปี ๒๕๕๓ ไม่ต่ำกว่า ๑๖ ปี เหตุไฉนจึงล่าช้าถึงเพียงนี้ ระหว่างช่วงเวลากว่าที่สูญเสียไป กฎหมายยังไม่ผ่านรัฐออกมาบังคับใช้ คนงานย่อมขาดมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองป้องกันอันตรายที่เกิดจากการทำงาน ไม่เจ็บป่วยล้มตายลงไปเป็นจำนวนมากแล้วหรือ สาเหตุของความล่าช้าอาจเกิดจากอะไร

๑) ความไม่พร้อมด้านข้อมูล สาเหตุอันตราย การป้องกัน กว่าจะร่างเสร็จจึงใช้เวลานาน ไม่มั่นใจในยุทธวิธีที่จะนำมาใช้

๒) ไม่ได้ตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อค้นหาข้อบกพร่องที่ผ่านมาเสียก่อน เหมือนของสหราชอาณาจักร ที่ตั้งคณะกรรมการขึ้นมศึกษา

สหราชอาณาจักรได้ตั้งคณะกรรมการศึกษาหาปัญหา (Robens' Committee on Health and Safety at Work) ตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. ๑๙๗๐ โดยหลายหน่วยงานโดยเฉพาะสภาพแรงงานต่างมีคำถามว่า กฎหมายที่ใช้อยู่เพียงพอ หรือมีประสิทธิผลในการให้ความคุ้มครองอย่างเหมาะสมต่อคนทำงานหรือไม่ หลังจาก Lord Robens ผู้เป็นประธานทำการศึกษาโดยละเอียด พิมพ์รายงานเผยแพร่ ค.ศ. ๑๙๗๒ ผลของการศึกษาของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้น นำมาซึ่งการออก พ.ร.บ. ความปลอดภัยและอนามัยในการทำงาน ค.ศ. ๑๙๗๔



สรุปหัวใจสำคัญที่ได้จากข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ คือ

๑. ต้องออกกฎหมายฉบับหนึ่งใช้แบบกว้าง ๆ ครอบคลุมออกมาแทนกฎหมายความปลอดภัยที่มีอยู่มากมายหลายฉบับ ใช้เป็นแบบทั่วไปกับคนที่ทำงานทั้งหมด

(Replacing the mass of existing safety legislation with one Act applying generally to all persons at work.)

๒. แทนรายละเอียดจุกจิกจำนวนมากจะเหวี่ยงด้วยแนวคิดจำนวนน้อยที่เข้าใจได้ง่าย ๆ เพื่อการใช้บังคับแบบทั่วไป

(Replace the mass of detail with a few simple and easily assimilated precept for general application.)

๓. เปลี่ยนวิธีการบังคับใช้กฎหมายไม่ต้องฟ้องดำเนินคดีเป็นอันดับแรกเสมอไป
(Change method of enforcement so that prosecution is not always the first resort.)

๔. ให้ความสำคัญครอบคลุมไปถึงสาธารณชนและแขกที่มาเยือน

(Ensure that occupational safety should also protect visitors and the public.)

๕. เน้นมากขึ้นที่ระบบการทำงานมากกว่ามาตรฐานทางวิชาการ

(Place more emphasis on safe system of work than technical standards.)

๖. ดึงคนงานเข้ามามีส่วนร่วมในขบวนการป้องกันอุบัติเหตุเชิงรุก ในสถานที่ทำงานของตน

(Actively involve the workers in the procedures for accident prevention at their place of work.)

(จากหนังสือ Safety at Work บทที่ ๑.๒ Principal health and safety Acts โดย S. Simpson)

๓) ผู้ร่างกฎหมายอาจไม่มีประสบการณ์โดยตรงต่อสภาพปัญหา

๔) เมื่อร่างเสร็จ ฉบับร่างมีข้อท้วงติง ที่ต้องขัดเกลา มีจุดที่ทำให้สะดุดมากมาย

๕) ยุทธวิธี มีข้อโต้แย้ง ถกเถียงจากฝ่ายต่าง ๆ รวมถึงการจัดตั้งสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย

๖) เป็นกฎหมายทางเทคนิค ทำให้ยากต่อการพิจารณาและทำความเข้าใจ

๗) ฝ่ายผู้เสี่ยงภัยหรือผู้ได้รับความเสียหายแล้วต้องการเข้ามามีส่วนร่วม อาจเพราะกลัวไม่ได้สิ่งที่ต้องการ คล้ายกับไม่ไว้ใจภาครัฐผู้บริหารกฎหมาย

คำถามสำคัญที่ตามมาในช่วงเวลาที่ยาวนี้คือ ถ้าร่าง พ.ร.บ. ผ่านออกมาเป็นกฎหมายจะมีประโยชน์จริงจังในการป้องกันตามเป้าประสงค์หรือไม่ เนื้อหาครบถ้วนหรือไม่ ยุทธวิธี สภาพปัญหาที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีต คือ การตรวจตราไม่เพียงพอ กฎหมายออกมาไม่ทันต่อสภาพที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุ ไม่มีนโยบายการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดจริงจัง ขาดการเฝ้าระวังอย่างเหมาะสม การออกกฎหมายที่ล้าสมัยไม่ทันการที่เปลี่ยนไป

ในที่สุด รัฐสภาได้ผ่าน พ.ร.บ. ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมาย ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๔ ให้มีผลเริ่มการบังคับใช้ภายหลัง ๑๘๐ วัน นับจากวันประกาศเป็นต้นไป ยิ่งความยินดีปรีดาของผู้ใช้แรงงานที่เฝ้ารอกันมาเป็นเวลานานหลายปี นับว่าไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปี และได้มีการเรียกร้องต่อรัฐบาลมาอย่างต่อเนื่อง รวมถึงในวันแรงงานแห่งชาติเป็นประจำอยู่ทุกปี

เรียกได้ว่าเกือบจะเป็น “แม่สายบัวรอเก้อ” เพราะรอแล้วไปไม่มา ความจริงก็รอเก้อมาหลายรอบ ผิดนัดอีกแล้วหรืออย่างไร แต่ก็ออกมาจนได้ ไม่เรียกว่าทุลักทุเลแล้วไม่รู้ว่าอะไรจะเรียกอย่างไร เพราะนานเต็มทน เมื่อออกมาแล้วหน้าตาเป็นอย่างไร สมหวังดังที่คาดไว้ หรือไม่ คงจะต้องค่อย ๆ เปิดเผยให้ทราบกันต่อไป

ย้อนขึ้นไปก่อนที่จะมี พ.ร.บ. ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ชื่อค่อนข้างยาวดังกล่าว ได้มี พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เฉพาะหมวด ๘ เพียงหมวดเดียวของ พ.ร.บ. ทั้งฉบับ ใช้บังคับในเนื้อหา ลักษณะหรือประเภทเดียวกันอยู่ จึงเป็นลักษณะสืบต่อกันมา และดูเหมือนจะปฏิเสธไม่ได้ว่า มีการแสดงให้เห็นโดยปริยายว่า ขยายฐานออกไปให้กว้างขวางขึ้น ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น เพราะแยกเนื้อหาออกมาจากกฎหมายที่รวมอยู่กับเนื้อหาอื่น ๆ มาเป็นกฎหมายฉบับเดียว เนื้อหาเป็นลักษณะหรือประเภทเดียวทั้งหมด กล่าวคือ การคุ้มครองแรงงานจากอุบัติเหตุในการทำงาน จึงนับได้ว่าเป็นวิวัฒนาการที่ดีขึ้น (มีใช่หรือ) หากดูจากรูปฟอร์ม และมองบวกไว้ก่อนท่านสอนไว้



หากจะมองสืบย้อนต่อขึ้นไปอีกจะพบว่า ก่อนหน้านั้นมีกฎหมายที่มีเนื้อหาในลักษณะหรือประเภทเดียวกันนี้อยู่ก่อนหน้า พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้บังคับคือ **ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๑๕** จึงเป็นการรับช่วงต่อ ๆ กันมาเป็นยุคที่สามแล้ว ด้วยเป้าประสงค์ (purposes) เดียวกัน แต่ยังมีกฎหมายที่มีลักษณะใกล้เคียงกันอยู่อีก ใช้บังคับคู่ขนานกันไป และออกมาใช้ก่อนเสียด้วย คือ **พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๔๘๒** เป็นฉบับแรก ฉบับนี้หาดูยากเสียแล้ว ฉบับต่อมา **พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒** ยังพอหาดูได้ และ **พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕** ฉบับปัจจุบันเป็นกฎหมายที่รวมเรื่องความปลอดภัยเกี่ยวกับโรงงาน เครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ ในโรงงานเข้าไว้ด้วย เห็นได้ว่าไม่ครอบคลุมงานก่อสร้าง ได้แก่ การก่อสร้างอาคาร รวมการรื้อถอน เป็นลักษณะงานที่มีอุบัติเหตุมากเป็นอันดับหนึ่ง ทำให้ พ.ร.บ. โรงงาน ครอบคลุมสถานที่ทำงานได้ไม่ครบหมดทุกลักษณะ และการเข้ามามีบทบาทของสหภาพแรงงานต่อสภาพการทำงาน ได้แก่ ค่าจ้าง โบนัส สวัสดิการ และอื่น ๆ รวมถึงความปลอดภัยในการทำงาน และการจ่ายเงินทดแทนเมื่อประสบอุบัติเหตุ เป็นลักษณะครบวงจรงานความปลอดภัยในการทำงานที่ดำเนินงานโดยรัฐจึงทิ้งน้ำหนักมาที่กระทรวงแรงงานมากกว่ากระทรวงอุตสาหกรรม สากลประเทศออกมาในแนวนี้ เราจึงจะเห็นว่า เมื่อเกิดอุบัติเหตุในโรงงาน กระทรวงแรงงานมีบทบาทเริ่มจากการป้องกันอย่างแข็งแรงแเพื่อไม่ให้เกิด และเมื่อเกิดแล้วต้องมีการดำเนินคดีทางอาญาแก่ผู้มีหน้าที่ ได้แก่ นายจ้าง รวมทั้งให้มีการจ่ายเงินทดแทนความสูญเสียจากกองทุนเงินทดแทน

ลองมาพิจารณาชื่อกฎหมายกันสักหน่อย ชื่อนั้นสำคัญไฉน ความเสี่ยงเมื่อไม่อาจควบคุมได้ ประทุขึ้นเป็นอุบัติเหตุ ส่งผลให้เกิดการบาดเจ็บ หรือโรค เป็นสภาพแวดล้อมการทำงานที่ไม่ปลอดภัย ประเทศอื่น ๆ เรียกชื่อกฎหมายในลักษณะเดียวกันนี้อย่างไร ได้เรียงจากประเทศใกล้เคียงและไกลออกไป ก่อนอื่นต้องทราบความหมายของคำศัพท์ (จาก Longman Dictionary) คำว่า “Occupational” หมายถึง เกี่ยวกับงานหรือมีสาเหตุมาจากงาน (related to, or caused by your job:) คำว่า “**safety**” หมายถึง สภาพของความปลอดจากอันตราย (the state of being safe from danger or harm:) คำว่า “**health**” หมายถึง สภาพของการมีอนามัย (the state of being healthy:) คำว่า “**workplace**” หมายถึง ห้อง อาคาร ฯลฯ ที่ซึ่งคุณทำงาน (the room, building etc where you work) คำว่า “**industrial**” หมายถึง เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าโดยเฉพาะในโรงงาน (connected

with the production of goods, especially in factories) **มาเลเซีย** เรียกกฎหมายประเภทนี้ของตนว่า Occupational Safety and Health Act 1994 **สิงคโปร์** เรียก Workplace Safety and Health Act 2006 **เกาหลีใต้** เรียก Occupational Safety and Health Act 1981 **ญี่ปุ่น** เรียกว่า Industrial Safety and Health Act 1972 **สหราชอาณาจักร** เรียกกฎหมายว่า Health and Safety at Work etc. Act 1974

ถ้าจะแปลความชื่อออกมาเป็นภาษาไทยให้เห็นกันชัดขึ้น **มาเลเซีย** เรียกชื่อกฎหมายว่า **พ.ร.บ. อาชีวความปลอดภัยและอนามัย ๒๕๓๗** **สิงคโปร์** เรียกกฎหมายว่า **พ.ร.บ. ความปลอดภัยและอนามัยในสถานที่ทำงาน พ.ศ. ๒๕๔๙** **เกาหลีใต้** เรียกว่า **พ.ร.บ. อาชีวความปลอดภัยและอนามัย ๒๕๒๔** **ญี่ปุ่น** เรียกว่า **พ.ร.บ. ความปลอดภัยและอนามัยในอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๕** และ**สหราชอาณาจักร** เรียก **พ.ร.บ. อนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๑๗**

พอลดความเป็นภาษาไทยทำให้เห็นอะไรได้แจ่มชัดขึ้นจากชื่อกฎหมาย มาเลเซีย และเกาหลีใต้เรียกเหมือนกัน เน้นความปลอดภัยและปลอดภัยจากการประกอบอาชีพการประกอบอาชีพมีภัยอันตราย ทำอย่างไรไม่ให้มันเป็นอันตราย ต้องป้องกัน จะป้องกันอย่างไร สิงคโปร์ใช้คำว่าสถานที่ทำงาน ปลอดภัยและมีอนามัย ถ้ามีอนามัย มีความสะอาด ก็ไม่มีโรคภัย บ่งบอกที่สถานที่ ส่วนญี่ปุ่น บ่งบอกความปลอดภัยของอุตสาหกรรม ได้ให้นิยามรวมงานก่อสร้างเข้าไว้ด้วย สำหรับสหราชอาณาจักร ระบุไปที่ในการทำงาน เน้นไปที่คน จะทำอยู่แห่งไหนไม่สำคัญ ขอให้คนปลอดภัยและมีอนามัยก็แล้วกัน ส่วนของไทยนั้น เน้นทั้งประกอบอาชีพปลอดภัยแล้ว ยังระบุไปที่สภาพแวดล้อมในการทำงานด้วย เป็นการทุ่มเน้นทั้งสองส่วน ซึ่งถ้าคนทำงานปลอดภัย แสดงถึงสถานที่ปลอดภัย ถ้าคนทำงานเกิดอุบัติเหตุ บ่งชี้ว่าสถานที่ปลอดภัยไม่ปลอดภัย เป็นกระจกส่องซึ่งกันและกัน จึงระบุเพียงส่วนเดียวก็พอ ตามสากลประเทศเท่าที่ได้สืบค้นมา การระบุถึงสองส่วนจะบ่งชี้ว่า เนื้อหากฎหมาย หมายมาตราจะปกป้องสภาพความปลอดภัยอย่างแน่นหนากว่าหรือไม่ คงต้องติดตามดูกันต่อไป

การออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เป็นสิ่งบ่งบอกทั้งโดยปริยายและโดยชัดแจ้งว่า รัฐเห็นความสำคัญต่อสิ่งนั้น จึงต้องการออกมาตรการบังคับ ผู้ใดฝ่าฝืนเป็นการกระทำอาชญากรรม (crime) กระทำผิดต่อรัฐ รัฐเป็นผู้เสียหาย จะมีความผิดรุนแรงหรือไม่รุนแรง กำหนดหนักเบาตลอดหัวไว้ในระวางโทษ รัฐเข้ามาเป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ฝ่าฝืนเข้ากระบวนการฟ้องร้องเป็นคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจรับฟ้อง



กฎหมายคุ้มครองแรงงานด้านความปลอดภัยในการทำงานในปัจจุบัน พระราชบัญญัติอาชีวอนามัย ความปลอดภัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้มีการป้องกันอันตราย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

กำหนดหน้าที่ของนายจ้าง

กำหนดคำนิยามของนายจ้างที่แตกต่างออกไป โดยคำนิยาม

“นายจ้าง” หมายความว่า นายจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และให้หมายความรวมถึงผู้ประกอบการซึ่งยอมให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดมาทำงานหรือทำผลประโยชน์ให้แก่หรือในสถานประกอบการ ไม่ว่าจะการทำงานหรือการทำผลประโยชน์นั้นจะเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจในความรับผิดชอบของผู้ประกอบการนั้นหรือไม่ก็ตาม

นายจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้และหมายความรวมถึง

(๑) ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้าง

(๒) ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคลให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนนิติบุคคล

ตามกฎหมายนี้ นายจ้างผู้มีหน้าที่ตามกฎหมาย ได้ขยายออกไปเพื่อให้ผู้ที่ไม่เป็นนายจ้างตามความหมายเดิม ให้มีสถานภาพเป็นนายจ้างของผู้ที่ไม่เป็นลูกจ้างตามนิยามเดิม เช่น ผู้ที่เข้ามาซ่อมเครื่องจักร เป็นลูกจ้างของบริษัทผู้รับจ้างซ่อม เข้ามาทำงานในสถานประกอบการของผู้ว่าจ้างให้ทำการซ่อม ตามกฎหมายฉบับนี้ให้ลูกจ้างที่เข้ามาซ่อมเป็นลูกจ้างของผู้ประกอบการ จึงมีหน้าที่ดูแลความปลอดภัยตามกฎหมายด้วย เฉพาะผู้เข้ามาทำงานหรือทำประโยชน์

นายจ้างที่เป็นนิติบุคคล

นิติบุคคลนั้นเป็นนายจ้างคนหนึ่งแล้ว ยังให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล เป็นนายจ้างอีกคนหนึ่ง เป็นนายจ้างคนที่สอง เมื่อพบว่านิติบุคคลมีความผิดแล้ว ผู้มีอำนาจกระทำการแทนกระทำผิดด้วยตามนิติบุคคล เวลาลงโทษปรับจึงปรับทั้งสองคน สอดคล้องต้องกันกับหลักการที่กำหนดอยู่ใน พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๖๓ ในกรณีที่ห้างหุ้นส่วน บริษัทหรือนิติบุคคลอื่นกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดที่รับผิดชอบในการกระทำอันเป็นความผิดนั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า การกระทำนั้นกระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย

สิ่งไปรมีหลักเดียวกัน ในมาตรา ๔๘

ความผิดที่ได้กระทำโดยนิติบุคคล

(๑) กรณีนิติบุคคลกระทำความผิดตาม พ.ร.บ. นี้ ผู้บริหารนิติบุคคลมีความผิดตามด้วยเว้นแต่สามารถที่จะแสดงได้ว่า

๑.๑ ความผิดที่เกิดขึ้น เขามิได้เห็นชอบหรือปล่อยปละละเลย และ

๑.๒ เขาได้ใช้ความพยายามอย่างเต็มกำลังความสามารถ ตามที่เขาพึงกระทำตามบทบาทของเขาและสภาพการณ์แวดล้อมทั้งปวงเพื่อไม่ให้มีความผิดนั้นเกิดขึ้น

(๒) กรณีนิติบุคคลบริหารโดยเจ้าหน้าที่ ให้นำอนุมาตรา (๑) มาใช้บังคับกับการกระทำหรือละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ ในบทบาทที่เขาเข้ามาบริหาร เหมือนกับว่าเขาเป็นผู้บริหารของนิติบุคคล

48. Offences by bodies corporate, etc

(1) Where an offence under this Act has been committed by a body corporate, an officer of the body corporate shall be guilty of the offence and shall be liable to be proceeded against and punished accordingly unless he proves that ---

(a) The offence was committed without his consent or connivance; and

(b) He had exercised all such diligence to prevent the commission of the offence as he ought to have exercised having regard to the nature of his functions in that capacity and to all the circumstances.

(2) Where the affairs of a body corporate are managed by its member, subsection (1) shall apply in relation to the acts and defaults of a member in connection with his functions of management as if he were a director of the body corporate.



(3) Where an offence under this Act has been committed by a partnership, a partner of the partnership shall be guilty of the offence and shall be liable to be proceeded against and punished accordingly unless he proves that ---

(a) The offence was committed without his consent or connivance; and

(b) He had exercised all such diligence to prevent the commission of the offence as he ought to have exercised having regard to the nature of his functions in that capacity and to all the circumstances.

(4) Where an offence under this Act has been committed by an unincorporated association (other than a partnership), any officer of the unincorporated association or member of its governing body shall be guilty of the offence and shall be liable to be proceeded against and punished accordingly unless he proves that ---

(a) The offence was committed without his consent or connivance; and

(b) He had exercised all such diligence to prevent the commission of the offence as he ought to have exercised having regard to the nature of his functions in that capacity and to all the circumstances.

(5) “body corporate” includes

สหราชอาณาจักรกำหนดหลักนี้ไว้เช่นเดียวกัน รวมไปถึงญี่ปุ่น และเกาหลีใต้

ตามกฎหมายของประเทศอื่น ๆ เท่าที่พบไม่แก้ปัญหาด้วยการขยายคำนิยามของนายจ้าง ยังคงยึดตามหลักกฎหมายที่มีมาแต่เดิม ไม่แต่จะต้องสถานภาพเดิม คงให้กฎหมายเป็นเอกภาพเหมือนกันหมดทุกกฎหมาย ไม่สับสนวุ่นวาย เป็นความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง หลายกรณีวินิจฉัยได้ยากยิ่ง แต่ทำโดยเพิ่มบุคคลที่มีชื่อเรียกอื่น ๆ เข้ามา เช่น คู่สัญญาหลัก (principal) ผู้จ้างตนเอง (self-employed) เพื่อให้หมายถึงบุคคลที่ต้องการให้มีหน้าที่ บุคคลคนเดียวอาจเป็นได้หลายสถานะ

กฎหมายสิงคโปร์ กำหนดหน้าที่บุคคลต่าง ๆ ที่มีหน้าที่คล้ายนายจ้าง ดังนี้ คู่สัญญาหลัก (principal), ผู้จ้างตนเอง (self-employed person), ผู้รับเหมา (contractor), ผู้รับเหมาช่วง (sub-contractor) ฯลฯ พร้อมคำจำกัดความ

“คู่สัญญาหลัก” หมายความว่า บุคคลผู้ที่เข้าไปผูกพันกับบุคคลอื่นโดยสัญญาที่มีใช้สัญญาจ้างแรงงาน อันเกี่ยวข้องกับการค้า ธุรกิจ วิชาชีพหรือการดำเนินการใด ๆ

- (๑) เพื่อจัดหาแรงงานให้ โดยมีสิ่งตอบแทน หรือ
- (๒) เพื่อทำงานให้ โดยมีสิ่งตอบแทน

“principal” means a person who, in connection with any trade, business, profession or undertaking carried on by him, engages any other person otherwise than under a contract of service ---

- (a) To supply any labour for gain or reward; or
- (b) To do any work for gain or reward;)

“ผู้จ้างตนเอง” หมายความว่า บุคคลผู้ที่ทำงานตามสัญญาที่มีใช้สัญญาจ้างแรงงาน โดยมีสิ่งตอบแทน ไม่ว่าจะจ้างผู้อื่นหรือไม่ก็ตาม

“self-employed person” means a person who works for gain or reward otherwise than under a contract of service, whether or not employing others;)

“ผู้รับเหมา” หมายความว่า บุคคลผู้ที่ถูกผูกพันโดยบุคคลอื่น (ตาม พ.ร.บ. นี้ คือคู่สัญญาหลัก) ที่นอกจากสัญญาจ้างแรงงาน

- (๑) เพื่อจัดหาแรงงานให้ โดยมีสิ่งตอบแทน หรือ
- (๒) เพื่อทำงานให้ โดยมีสิ่งตอบแทน

อันเกี่ยวข้องกับการค้า ธุรกิจ วิชาชีพหรือการดำเนินการใด ๆ ซึ่งดำเนินการโดยคู่สัญญาหลัก

“contractor” means a person engaged by another person (referred to in this Act as the principal) otherwise than under a contract of service ---

- (a) To supply any labour for gain or reward; or
- (b) To do any work for gain or reward,

In connection with any trade, business, profession or undertaking carried on by the principal;)



“ผู้รับเหมาช่วง” หมายความว่า บุคคลซึ่งถูกผูกพัน (นอกเหนือจากตามสัญญาจ้างแรงงาน) โดยผู้รับเหมาหรือผู้รับเหมาช่วง

(๑) เพื่อจัดหาแรงงานให้ โดยมีสิ่งตอบแทน หรือ

(๒) เพื่อทำงานให้ โดยมีสิ่งตอบแทน

ซึ่งผู้รับเหมาหรือผู้รับเหมาช่วงถูกผูกพันที่จะทำหน้าที่ในฐานะผู้รับเหมาหรือผู้รับเหมาช่วง แล้วแต่กรณี

“subcontractor” means a person engaged (otherwise than under a contract of service) by any contractor or subcontractor ---

(a) To supply any labour for gain or reward; or

(b) To do any work for gain or reward,

Which the contractor or subcontractor has been engaged as contractor or subcontractor, as the case may be, to do;)

“ผู้ครอบครอง” ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสถานประกอบการหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสถานประกอบการ หมายความว่า

(๑) ในกรณีโรงงานที่ต้องได้รับใบอนุญาตตามกฎหมาย บุคคลที่ได้รับใบอนุญาตหรือถูกกำหนดให้ต้องได้รับใบอนุญาต

(๒) ในกรณีโรงงานที่ต้องแจ้งตามกฎหมาย บุคคลที่มีชื่อในใบแจ้ง หรือถูกกำหนดให้ต้องแจ้ง

(๓) ในกรณีสถานประกอบการอื่นๆ บุคคลที่รับผิดชอบ บริหารหรือควบคุมสถานประกอบการ ไม่ว่าจะด้วยตนเองหรือในฐานะตัวแทน ไม่ว่าจะเขาจะเป็นเจ้าของด้วยหรือไม่ก็ตาม

“occupier” in relation to any premises or part of any premises, means ---

(a) In the case of a factory where a certificate of registration has to be obtained in relation to the premises pursuant to any regulations --- the person who is, or is required to be, the holder of the certificate or permit; and

(b) In the case of a factory where a notification has to be submitted in relation to the factory pursuant to any regulations—the person who is named in the notification, or is required to submit a notification; and

(c) In the case of any other premises --- the person who has charge, management or control of those premises either on his own account or as an agent of another person, whether or not he is also the owner of those premises;

“เจ้าของ” ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสถานประกอบการ หมายความว่า

(๑) บุคคลที่ได้รับค่าเช่าหรือผลกำไรสำหรับการให้เช่าสถานประกอบการ ไม่ว่าจะโดยตนเองหรือในฐานะตัวแทนหรือทรัสต์ให้กับบุคคลอื่น หรือ

(๒) บุคคลผู้ที่จะได้รับค่าเช่าหรือผลกำไร ถ้ามีการเช่าสถานประกอบการ

“owner”, in relation to any premises, means ---

(a) The person for the time being receiving the rents or profits for the lease of the premises, whether on his own account or as agent or trustee for any other person; or

(b) The person who would so receive the rents or profits if the premises were leased;

ความละเอียดของกฎหมายสิงคโปร์มีอยู่มาก เพื่อให้รับกับสถานการณ์ได้กำหนดหน้าที่ของบุคคลต่าง ๆ อย่างหลากหลาย ไม่มีการขยายคำนิยามของนายจ้าง ไปกำหนดหน้าที่ตามที่ผู้นั้นเป็นอยู่ วิธีนี้น่าจะเหมาะสมกว่า ไม่บิดเบือนความหมายที่ใช้กันมานานของไทยกำหนดหน้าที่เฉพาะแต่นายจ้าง

หน้าที่ของนายจ้าง

กฎหมายกำหนดให้นายจ้างดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน (ต่อไปขอเรียกว่า **ความปลอดภัยในการทำงาน**) ตามมาตรฐานที่กำหนดในกฎกระทรวง และได้กล่าวซ้ำอีกว่าให้นายจ้างมีหน้าที่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ด้านความปลอดภัยในการทำงานตามมาตรฐานที่กำหนด ในวรรคหนึ่ง เปิดฉากขึ้นมาก็โยนรายละเอียดของกฎหมายไปอยู่ที่กฎหมายระดับล่าง วิธีการ หรือแนวนี้รู้สึกคุ้น ๆ กันอยู่ ซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่ต่างจากกฎหมายสองฉบับ (พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๑๕) ที่ใช้มาก่อนหน้าที่ได้กล่าวมาแล้วนั่นเอง



ดังนั้น หน้าที่เกือบทั้งหมดไปกำหนดอยู่ในกฎกระทรวง ซึ่งไม่ต้องมาผ่านรัฐสภา รายละเอียดในกฎหมายใหญ่ (พระราชบัญญัติ) ควรจะกำหนดอะไรบ้าง ต้องสืบค้นไปที่โจทก์ ที่มีอยู่ คือ การเกิดอุบัติเหตุที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในโรงงาน รวมถึงงานก่อสร้าง มีการเริ่มใช้กฎหมายบังคับมาตั้งแต่ออกกฎหมายฉบับแรก วันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๑๕ แต่กฎหมายหลักนี้ไม่มีรายละเอียดว่าจะให้ทำอะไรเช่นกัน ต้องมารอการกำหนดรายละเอียดในประกาศกระทรวงฉบับแรกที่มีรายละเอียดออกมาบังคับใช้ คือ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับเครื่องจักร วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๑๙ ทิ้งระยะห่างถึง ๔ ปี เป็นช่วงเตรียมตัว เตรียมการ ยกร่าง

บุคคลที่มีหน้าที่คล้ายนายจ้างในด้านความปลอดภัยในการทำงานมีอยู่ในกฎหมายอื่น ได้แก่ **ผู้รับใบอนุญาต** เทียบได้กับ ผู้ครอบครองของสิ่งโคปร ผู้รับใบอนุญาต ประกอบกิจการโรงงาน มีหน้าที่ดังต่อไปนี้ (ตาม พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ มาตรา ๓๙)

- (๑) รักษาโรงงานให้มั่นคงแข็งแรงและมีสภาพอันปลอดภัยอยู่เสมอ ตลอดจนดูแลรักษาเครื่องจักรให้มีสภาพมั่นคงและแข็งแรงปลอดภัยเหมาะแก่การใช้
- (๒) จัดให้โรงงานมีทางออกฉุกเฉินพอเพียงกับจำนวนคนงาน
- (๓) จัดให้มีสัญญาณแจ้งเหตุอันตราย
- (๔) จัดให้มีเครื่องดับเพลิงจำนวนเพียงพอ ตลอดจนจัดให้มีการป้องกันอัคคีภัยโดยวิธีอื่นด้วย
- (๕) จัดโรงงานให้ถูกต้องตามสุขลักษณะและอนามัย
- (๖) จัดให้มีการกำจัดสิ่งปฏิกูล การระบายน้ำทิ้งและการระบายอากาศ
- (๗) จัดให้มีแสงสว่างพอเพียงแก่การทำงาน
- (๘) จัดสถานที่ทำงานให้พอเพียงและเหมาะสมกับจำนวนคนงาน
- (๙) จัดให้มีเครื่องมือในการปฐมพยาบาล
- (๑๐) จัดให้มีส้วมและที่ปัสสาวะ ถูกต้องตามสุขลักษณะ ที่ทำความสะอาดร่างกาย
- (๑๑) จัดให้มีน้ำสะอาดสำหรับดื่ม
- (๑๒) จัดให้มีการป้องกันอุบัติเหตุ หรืออันตรายที่อาจเกิดจากเครื่องจักร เครื่องมือ เครื่องเคลื่อนย้ายหีบยกหรือลำเลียงพัสดุ สายไฟฟ้า ท่อไอน้ำหรือวัตถุอันเป็นสื่อส่งกำลังในโรงงาน โดยจัดให้มีรั้ว เครื่องกันหรือเครื่องป้องกันอื่นเพื่อความปลอดภัย

(๑๓) จัดให้มีการเก็บและการใช้โดยปลอดภัยเกี่ยวกับวัตถุมีพิษ วัตถุเคมี วัตถุไวไฟ วัตถุระเบิดหรือวัตถุอื่น ที่อาจเป็นอันตรายหรือที่อาจทำให้เกิดฝุ่นละออง ความร้อน แสงหรือเสียง จัดให้มีวิธีการป้องกันและเครื่องป้องกันอันตรายแก่คนงานซึ่งปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ ด้วย

(๑๔) กระทำการอย่างอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนด

ตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมีโทษ ตามมาตรา ๕๐ ผู้รับใบอนุญาตไม่ปฏิบัติตามมีระวางโทษปรับไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท เป็นโทษปรับหนักกว่าลหุโทษ พิจารณาความผิดในศาล เป็นบทบัญญัติด้านความปลอดภัยในการทำงานที่ออกมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๒ ดูเป็นหลักกว้าง ๆ ไม่มีรายละเอียดว่าจะให้ทำอะไร นับเป็นกฎหมายที่เริ่มต้น มีความคลาสสิกวางกรอบแห่งหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตไว้กว้างขวาง แต่ก็คงไม่ใช่บังคับอย่างจริงจัง เป็นลักษณะอะลุ่มอล่วย กฎหมายก็เลยถูกวางตั้งไว้เฉย ๆ คดีไม่มีมาสู่ศาลให้พิจารณา

หากมาพิจารณากันโดยละเอียดแบบเจาะลึกลงไป กฎหมายความปลอดภัยได้เริ่มก่อตัวเป็นรูปเป็นร่างขึ้นชัดเจนแล้วในยุคนี้ และมีเนื้อหาเหมาะสมสมควรเสียด้วย ไม่ได้โยงไปที่กฎหมายร่างแบบฉับพลันทันทีโดยไม่มีรายละเอียด ปรากฏรูปลักษณะในกฎหมายใหญ่ระดับพระราชบัญญัติ ผ่านรัฐสภาโดยถูกต้องสมบูรณ์ในระบบประชาธิปไตย ที่มี จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยปรากฏอยู่ใน พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒ เป็นการกำหนดกรอบหน้าที่เพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อคนงาน ผู้ที่มีหน้าที่ คือ ผู้รับใบอนุญาต เป็น Framework ไม่ได้กำหนดไว้เพียงบรรทัดเดียวแล้วโยงไปที่ประกาศในรายละเอียด

ประเทศต่าง ๆ ตอบโจทย์ในเรื่องนี้กันอย่างไร คำตอบค้นหาได้ในเนื้อหา พ.ร.บ. ที่ได้ยกรายชื่อมาให้เห็นผ่านตามาแล้ว ของเราก็ได้ตอบโจทย์ข้อนี้แล้วเช่นกันไปดูเนื้อหาได้ใน พ.ร.บ. แต่คำตอบจะตรงกับคำถาม ตอบได้ครบทุกประเด็นหรือไม่ เป็นโจทย์ข้อใหญ่ และมีความซับซ้อน

ในตัว พ.ร.บ. ดังกล่าวนี้ สิ่งโปรดกำหนดหน้าที่ของนายจ้างไว้ ดังนี้

หน้าที่ของนายจ้าง

๑๒—(๑) ให้นายจ้างทุกคนมีหน้าที่ดำเนินการที่จำเป็นเพื่อให้เกิดความปลอดภัยอนามัย ของลูกจ้างของตนที่ทำงาน เท่าที่สามารถทำได้ในทางปฏิบัติอย่างสมเหตุสมผล



(๒) -----

(๓) เพื่อให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ของอนุมาตรา (๑) การดำเนินการที่จำเป็น เพื่อให้เกิดความปลอดภัย อนามัยของบุคคลที่ทำงาน รวมถึง ---

๓.๑ จัดให้มีและดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในการทำงาน เพื่อให้บุคคลที่ทำงาน ปลอดภัย ปราศจากความเสี่ยงต่อสุขภาพอนามัย และมีสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างเพียงพอ และจัดสวัสดิการให้

๓.๒ จัดการให้มีความปลอดภัยที่เพียงพอเกี่ยวกับเครื่องจักร อุปกรณ์ โรงงาน วัตถุหรือกระบวนการที่ใช้ในสถานที่ทำงาน

๓.๓ จัดการทำให้บุคคลไม่ได้รับอันตรายอันเกิดขึ้นเนื่องจากการดำเนินการ การจัด การควบคุม การจัดองค์กร การเก็บรักษา การขนถ่าย การทำงานหรือการใช้ สิ่งต่าง ๆ

๓.๓.๑ ในสถานที่ทำงาน

๓.๓.๒ ใกล้กับสถานที่ทำงานและอยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้าง

๓.๔ จัดทำขึ้นและปฏิบัติตามกระบวนการ ต่อเหตุฉุกเฉินที่อาจเกิดขึ้นขณะ ที่บุคคลทำงาน และ

๓.๕ ดูแลให้บุคคลที่ทำงานได้รับคำแนะนำ ข้อมูล การอบรม การตรวจตรา ดูแล เท่าที่จำเป็นสำหรับบุคคลนั้นจะปฏิบัติงาน

(๔) กรณีที่กำหนดโดยกฎกระทรวง นายจ้างทุกคนต้องให้ข้อมูลที่กำหนดเกี่ยวกับ เรื่องที่เขาดำเนินกิจการซึ่งอาจมีผลต่อความปลอดภัยหรืออนามัย ขณะที่เขาเหล่านั้นอยู่ที่ สถานที่ทำงาน ต่อบุคคลที่มีไขว่ข้อง

Duties of employers

12 -(1) It shall be the duty of every employer to take, so far as is reasonably practicable, such measures as are necessary to ensure the safety and health of his employees at work.

(2) It shall be the duty of every employer to take, so far as is reasonably practicable, such measures as are necessary to ensure the safety and health of persons (not being his employees) who may be affected by any taking carried on by him in the workplace.

(3) For the purposes of subsection (1), the measures necessary to ensure the safety and health of persons at work include ---

(a) Providing and maintaining for those persons a work environment which is safe, without risk to health, and adequate as regards facilities and arrangements for their welfare at work;

(b) Ensuring that adequate safety measures are taken in respect of any machinery, equipment, plant, article or process used by those persons;

(c) Ensuring that those persons are not exposed to hazards arising out of the arrangement, disposal, manipulation, organization, processing, storage, transport, working or use of things ---

(i) In their workplace; or

(ii) Near their workplace and under the control of the employer;

(d) Developing and implementing procedures for dealing with emergencies that may arise while those persons are at work; and

(e) Ensuring that the person at work has adequate instruction, information, training and supervision as is necessary for that person to perform at work; and

(4) Every employer shall, where required by the regulations, give to persons (not being his employees) the prescribed information about such aspects of the way in which he conducts his undertaking as might affect their safety or health while those persons are at his workplace.

บทสรุป

การบริหารประเทศเพื่อให้ประเทศพัฒนาไปได้ดี เศรษฐกิจเติบโตและอย่างยั่งยืน ต้องพึ่งพาการค้าและการอุตสาหกรรม ต้องมีการลงทุนทั้งในและโดยเฉพาะจากต่างประเทศ ทำให้เศรษฐกิจขยายตัว มีอัตราจ้างงานสูง ปัจจัยของการลงทุนประกอบด้วย 3M คือ Man (คน) Money (เงิน) และ Management (การบริหารจัดการ) สังเกตได้ว่าในทุกปัจจัยต้องมีการควบคุม หลังจากคนได้รับการจ้างงานแล้ว ยังคงต้องมีการดูแลจากภาครัฐในเรื่องของ



ความปลอดภัยในการทำงาน นอกเหนือจากเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การจ่ายค่าจ้าง ความมั่นคง การถูกเลิกจ้าง การยื่นข้อเรียกร้องเจรจา ล้วนแล้วแต่มีความสำคัญ รัฐสมัยใหม่หนีไม่พ้น เรื่องการบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครอง เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ การจะเขียนกฎหมายออกมาอย่างไรจึงเป็นเรื่องใหญ่ มีความสำคัญทั้งรูปแบบและเนื้อหา ดังจะเห็นได้จาก เนื้อหาข้างต้น กำหนดหน้าที่ให้แก่นายจ้าง รวมทั้งผู้รับเหมาขั้นต้น ผู้รับเหมาช่วง ฯลฯ ว่าให้ ปฏิบัติการอะไร อย่างไร เมื่อไร ที่ไหน ฯลฯ อิงกับศาสตร์ทางกฎหมายโดยตรง การเป็นกฎหมาย เพราะเป็นมาตรการบังคับ มีความแน่นอน ใช้ตลอดไป และยังไปอิงกับศาสตร์เฉพาะด้านอื่น เข้าอีก ได้แก่ ด้านวิทยาศาสตร์ สังคมมีความสลับซับซ้อนเพิ่มสูงขึ้น ต้องอาศัยผู้มีความชำนาญระดับเชี่ยวชาญ ในเรื่องความปลอดภัยในการทำงานของผู้ใช้แรงงานก็เช่นกัน

เนื้อหากฎหมายนับวันจะทับทวิคูณ อาจมีความหนาเท่ากับสมุดรายชื่อผู้ใช้ โทรศัพท์ เพื่อเอาปัญหาให้อยู่ เหมือนปัญหาน้ำท่วมจะสร้างเพียงเขื่อนกันเล็กๆ คงไม่พอ จะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีกับนายจ้างที่เป็นนิติบุคคล เป็นการดำเนินการกับคน ๒ คน ทั้งนิติบุคคลและผู้ที่ทำหน้าที่บริหาร และอาจรวมคู่สัญญาถัดขึ้นไปด้วย ในเหตุการณ์เดียวจึงมี ผู้ถูกดำเนินการได้หลายคน เพราะในกิจการการลงทุนขนาดใหญ่ มีการรับเหมาต่อกันไปหลาย ช่วง กฎหมายต้องปรับเปลี่ยนไล่ตามสภาพปัญหาให้ทัน มิฉะนั้น ไม่อาจคุ้มครองสังคมได้

บรรณานุกรม

Handley, William (1977) (2nd Ed.,) **Industrial Safety Handbook**. Mc Graw- Hill Book Company (UK) Limited

Longman Group Ltd. (1995) (3rd Ed.,) **Dictionary of contemporary English**. England.

Hammer, Willie (1985) (3rd Ed.,) **occupational safety management and engineering** Prentice-Hall, Inc.,

Ridley, John (2008) (7th Ed.,) **Safety at Work**. Butterworth-Heinemann. UK.

Japan International Center for Occupational Safety and Health. **Industrial Safety and Health Act 1972** Tokyo, Japan.

Korea Labor Institute (KLI) **Occupational Safety and Health Act 1981**. Seoul, South Korea.

Ministry of Manpower, Singapore. **Workplace Safety and Health Act 2006**

Ministry of Human Resources, **Occupational Safety and Health Act 1994**. Kuala Lumpur, Malaysia.

Ministry of Works and Pension. **Health and Safety at Work etc. Act 1974**. London, UK.

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน. **พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑**.

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน. **พ.ร.บ. อาชีวอนามัย ความปลอดภัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔**.

ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาขายปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)
ข้าพเจ้า มีความประสงค์จะสมัคร / ต่ออายุ
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่วันที่ พ.ศ. ถึงฉบับ
เดือน พ.ศ.

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม โดยส่ง
วารสาร “รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่ หมู่ที่ ตรอก/ซอย.....
ถนน แขวง / ตำบล
เขต / อำเภอ จังหวัด
รหัสไปรษณีย์ โทรศัพท์ โทรสาร

การชำระเงิน

เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ในนาม ตัวแลกเงิน หรือธนาคัติ ส่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕
ผู้จัดการรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนอุททองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

จำนวนเงิน บาท



ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา (เปิดสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ) ระบบ F.M. เริ่มวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๓ เป็นต้นไป

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา		
๐๕.๐๐	ศาสนาซิกข์/ พราหมณ์-ฮินดู	ศาสนาพุทธ			ศาสนาอิสลาม		ศาสนาคริสต์	๐๕.๐๐		
๐๖.๐๐	จับข่าวเช้า เล่าข่าวคู่					เช้าที่สภา	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.๑	๐๖.๐๐		
๐๗.๐๐	ถ่ายทอดเสียง ข่าว สวท.									
๐๗.๓๐	ต้นฉบับรัฐสภาไทย (ประมาณ ๕-๑๐ นาที)					วิจัทั่วไกล	ทำดี ทำได้ ง่ายนิดเดียว	๐๗.๓๐		
๐๗.๓๐	การเมืองเรื่องของประชาชน									
๐๘.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที									
๐๘.๐๐	การเมืองฯ	การเมืองฯ	การเมืองเรื่องของประชาชน (ต่อ)		บันทึกประชุมสภา			๐๘.๐๐		
๐๘.๓๐	ช่วง...คุยกับ สว.		สภาสนทนา	สภาสนทนา						
๐๘.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที		ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที					๐๘.๐๐		
๐๘.๓๐	สภาสนทนา		มอญรัฐสภา (NBT/NBT 15)		รัฐสภาของ ประชา.	ร้อยเรื่องเมืองไทย / ชีวิตกับการเรียนรู้	ร้อยเรื่องเมืองไทย / สภาปริทัศน์			
๑๐.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ		ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที					๑๐.๐๐		
๑๐.๐๐	สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)		สถานีนิติบัญญัติ (กมธ.ของ ส.ส.)		สถานีรู้		สังคมคุณธรรม นำประชาธิปไตย			
๑๑.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ		ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที					๑๑.๐๐		
๑๑.๐๐	เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)		เกาะติดวุฒิสภา (กมธ.ของ ส.ว.)		เกาะติดวุฒิสภา	เที่ยวทั่วไทย	คุยกันนอกสภา			
๑๒.๐๐	ถ่ายทอด เสียง การประชุม วุฒิสภา	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ	ถ่ายทอดเสียง การประชุมสภา ผู้แทนราษฎร	ถ่ายทอดเสียง การประชุมสภา ผู้แทนราษฎร	จะประเดิมข่าว	ทันข่าวรัฐสภา และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที		๑๒.๐๐		
๑๒.๐๐		กะลาหาลี			กะลาหาลี	เพลงเก่าวันก่อน				
๑๓.๐๐		ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ			ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที					๑๓.๐๐
๑๓.๓๐		มุมมองกฎหมายไทย			มุมมองกฎหมายไทย		ห้องถื่นบ้านเรา			
๑๓.๓๐		ดิระจ้ง...ฟังปัญหา			ดิระจ้ง...ฟังปัญหา		ห้องถื่นบ้านเรา		๑๔.๐๐	
๑๔.๐๐		ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ			ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที					
๑๔.๐๐		ดิระจ้ง...ฟังปัญหา			ดิระจ้ง...ฟังปัญหา		ห้องถื่นบ้านเรา (ต่อ)		๑๕.๐๐	
๑๕.๐๐		ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ			ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที					
๑๕.๐๐		นานาชาติ			นานาชาติ		นานาชาติ		๑๕.๓๐	
๑๕.๓๐		เสียงจากสภา			เสียงจากสภา		ได้ร่วมพระบรมมิ	กระทุ้สภา		
๑๖.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง ฯ	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที					๑๖.๐๐			
๑๖.๐๐	เสียงจากสภา	เสียงจากสภา		สภาสุดอัปดาท์						
๑๖.๓๐	คนข่าว คุยข่าว	คนข่าว คุยข่าว					๑๖.๓๐			
๑๗.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที					สภาขบขช				
๑๗.๐๐	ประชาธิปไตย..นอกห้องเรีน					เจ้าตัวเล็กเล็กดี	สขาขบขช ยามเย็น	๑๗.๐๐		
๑๗.๓๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที									
๑๘.๐๐	คุยกับ	คุยกับ	ภาษาพาสา	ได้ฟ้าเดียวกัน		เพลงไทย	เพลงซีพี	๑๘.๐๐		
๑๘.๓๐	วิปริฐบาล	วิปริฐบาล	ร้อยเรื่องข่าวมาเล่าค่า		ศรีแผ่นดิน	เพื่อสยาม				
๑๘.๐๐	ถ่ายทอดเสียง ข่าว สวท.									
๑๘.๓๐	ปปช.	กรรมการสิทธิฯ	ศาล รธน.	สดง.	ผู้ตรวจการฯ	กกต.	สภาที่ปรึกษาฯ	๑๘.๓๐		
๒๐.๐๐	ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที									
๒๐.๐๐	มุ่งสู่ประชาธิปไตยไปกับสถาบันพระปกเกล้า					บ้านสุขภาพ				
๒๐.๐๐	ข่าวสั้นรอบวัน และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที					ข่าวสั้นชั่วโมง และ สปดต่าง ๆ รวม ๓-๕ นาที				
๒๒.๐๐	กาแฟก่อนนอน									

หมายเหตุ - ในวันที่มีการประชุมสภา/การสัมมนาของกรมกิจการคนละต่างๆ /องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฯลฯ สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ



รายการโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียมออกอากาศทุกวัน

ทางช่อง NBT 15 และสามารถรับชมผ่านจานรับสัญญาณดาวเทียมระบบ KU-BAND ไทยคม 5

ผังรายการโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียม ๒๕๕๓ (เปิดสมัยประชุมสภา)								
เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์
๐๘.๐๐น.	เคารพธงชาติ					๐๘.๐๐น.	เคารพธงชาติ	
๐๘.๐๑น.	ข่าวรัฐสภา (๕)					๐๘.๐๑น.	ศาลาว่าการประชาชนโดย	
๐๘.๐๒น.	ศาลาว่าการประชาชนโดย ตอนที่ * (๒๕)	ศาลาว่าการประชาชนโดย ตอนที่ ** (๒๕)	ศาลาว่าการประชาชนโดย ตอนที่ *** (๒๕)	บันทึกคนดี ตอนที่ * (๒๕)	บันทึกคนดี ตอนที่ ** (๒๕)		(๖๐)	
๐๘.๓๐น.	คุยกันวันใหม่ (๓๐)		รัฐสภาต่างประเทศ(๒๕)	รัฐสภาต่างประเทศ** (๒๕)				
๐๘.๔๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)					๐๘.๔๐น.	สมาคิดส์คลับ (๖๐)	
๐๘.๕๐น.	มองรัฐสภา (สค) (๒๕)	มองรัฐสภา (สค) (๕๐)	มองรัฐสภา (สค) (๒๕)	มองรัฐสภา (สค) (๒๕)	รัฐสภาของประชาชน (สค) (๕๐)	๐๘.๕๐น.		
๐๙.๐๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)		ข่าวรัฐสภา (๕)	๐๙.๐๐น.	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (๑๕)	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (๑๕)
๑๐.๐๕น.	สมาคิดส์คลับ ๑ (๖๐)	รัฐสภาพาที่ (๑,๒/ค) รักษ์ประคต. (๓,๔/ค) (๖๐)	วิถีประชาธิปไตย หน้าพลต ๑ (๓๐)	สนทนาวาไรตี้ ๑ (๓๐)	ภาษาจากข่าว (๓๐)	๑๐.๑๕น.	เส้นทางประชาธิปไตย(๕)+สรุปสัปดาห์ต่าง ๆ	
			ภาษาจากข่าว ๑ (๓๐)	กรรมวิธีการประชาชน ๑ (๓๐)	นาที่กฎหมาย (๓๐)	๑๐.๓๐น.	ภาษาสภา ๑ (๓๐)	นาที่กฎหมาย ๑ (๓๐)
๑๑.๐๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)		ข่าวรัฐสภา (๕)	๑๑.๐๐น.	ชิงช้าสวรรค์ ๑ (๒๕)	รัฐสภาพาที่ ๑ (๖๐)
๑๑.๐๕น.	เส้นทางสู่สภา ๑ (๒๕)	บทบาทฯ กับการเมือง (๖๐)	สมาคิดส์คลับ ๒ (๖๐)		สัมมนาวิชาการ (๖๐)	๑๑.๓๐น.	บันทึกคนดี ๑ (๓๐)	สุรกาย สมายใจ ๑ (๖๐)
๑๑.๓๐น.	วิถีประชาธิปไตย ๑ (๒๕)		สมาคิดส์คลับ ๒ (๖๐)		สัมมนาวิชาการ (๖๐)	๑๑.๓๐น.	รับสัญญาณข่าว สทท.	
๑๒.๐๐น.	รับสัญญาณข่าว สทท.		รับสัญญาณข่าว สทท.		รับสัญญาณข่าว สทท.	๑๒.๐๐น.	รับสัญญาณข่าว สทท.	
๑๓.๐๐น.	เศรษฐกิจพอเพียง (๒๕) + สารคดีสั้น (๑๐)		เศรษฐกิจพอเพียง (๒๕) + สารคดีสั้น (๑๐)		เศรษฐกิจพอเพียง (๒๕) + สารคดีสั้น (๑๐)	๑๓.๐๐น.	สารคดีเศรษฐกิจพอเพียง (๒๕)+ สารคดีสั้น (๑๐)	
๑๓.๓๐น.	คุยกันวันใหม่ ๑ (๓๐)	ชิงช้าสวรรค์ (๓๐)	คุยกันวันใหม่ ๑ (๓๐)	กฎหมายใกล้ตัว ๑ (๒๕)	กรรมวิธีการประชาชน (๓๐)	๑๓.๓๐น.	บทบาทฯ กับการเมือง ๑ (๖๐)	สัมมนาวิชาการ ๑ (๖๐)
๑๔.๐๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)		ข่าวรัฐสภา (๕)	๑๔.๓๐น.	วิถีประชาชนหน้าพลต ๑ (๒๕)	กฎหมายใกล้ตัว ๑ (๒๕)
๑๔.๐๕น.	มองรัฐสภา ๑ (๕๐)	มองรัฐสภา ๑ (๕๐)	มองรัฐสภา ๑ (๕๐)		รัฐสภาของประชาชน ๑ (๕๐)	๑๕.๐๐น.	เกมประชาธิปไตย ๑ (๕๕)	
๑๕.๐๐น.	สมาคิดส์คลับ ๑ (๖๐)	รัฐสภาพาที่ (๑,๒/ค) รักษ์ประคต. (๓,๔/ค) (๖๐)	วิถีประชาชนหน้าพลต ๑ (๓๐)	ชิงช้าสวรรค์ ๑ (๓๐)	เกมประชาธิปไตย (๖๐)		รัฐสภาพาที่ (๑,๒/ค) / รักษ์ประคต. (๓,๔/ค) (๕๕)	
๑๕.๓๐น.	สมาคิดส์คลับ ๒ (๖๐)	ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)		ข่าวรัฐสภา (๕)	๑๖.๐๐น.	เส้นทางสู่สภา* ๑ (๒๕)	เส้นทางสู่สภา** ๑ (๒๕)
๑๖.๐๐น.			ข่าวรัฐสภา (๕)	ข่าวรัฐสภา (๕)		ข่าวรัฐสภา (๕)		
๑๖.๐๕น.	เส้นทางสู่สภา ๑ (๒๕)	บทบาทฯ กับการเมือง (๖๐)	สมาคิดส์คลับ ๒ (๖๐)		สัมมนาวิชาการ (๖๐)	๑๖.๓๐น.	รัฐสภาต่างประเทศ ๑ (๒๕)	ภาษาจากข่าว ๑ (๓๐)
๑๖.๓๐น.	วิถีประชาธิปไตย ๑ (๒๕)		สมาคิดส์คลับ ๒ (๖๐)		สัมมนาวิชาการ (๖๐)	๑๖.๓๐น.	สรุปข่าว รอบสัปดาห์(๑๕) +รัฐสภาพาที่ (๕)+สปอตฯ	สรุปข่าว รอบสัปดาห์(๑๕) +รัฐสภาพาที่ (๕)+สปอตฯ
๑๗.๐๐น.	ศาลาว่าการประชาชนโดย ตอนที่ * ๑ (๒๕)	ภาษาสภา (๓๐) เด็กบินได้ (๕.ที่ ๔ / ค.)	ภาษาสภา ๑ (๕๐) เด็กบินได้ (๕.ที่ ๔ / ค.)	สนทนาวาไรตี้ ๑ (๓๐)	นาที่กฎหมาย ๑ (๓๐)	๑๗.๐๐น.	คุยกันวันใหม่ ๑ (๓๐)	
๑๗.๓๐น.	รับสัญญาณข่าวจาก NBT					๑๗.๓๐น.	คุยกันวันใหม่ ๑ (๓๐)	
๑๘.๐๐น.	เคารพธงชาติ, รับสัญญาณข่าวจาก NBT					๑๘.๐๐น.	เคารพธงชาติ+ รับสัญญาณข่าวจาก NBT	
๒๐.๓๐น.	แผ่นดินพอเพียง (๒)					๒๐.๓๐น.	แผ่นดินพอเพียง (๒)	
๒๐.๓๕น.	คุยกันวันใหม่ ๑ (๓๐)		ภาษาจากข่าว ๑(๓๐)	สนทนาวาไรตี้ (๓๐)	๒๐.๓๕น.	สนทนาวาไรตี้ ๑ (๖๐)	กรรมวิธีการประชาชน ๑(๖๐)	
๒๑.๐๐น.	ข่าวรัฐสภา (๕)					๒๑.๓๐น.	มองรัฐสภา ๑ (๓๐)	
๒๑.๐๕น.	มองรัฐสภา ๑ (๒๕)	มองรัฐสภา ๑ (๕๐)	มองรัฐสภา ๑ (๒๕)	มองรัฐสภา ๑ (๒๕)	รัฐสภาของประชาชน (๕๐)		รัฐสภาของประชาชน ๑ (๓๐)	
๒๑.๑๐น.	วิถีประชาธิปไตย (๒๕)	(๕๐)	เส้นทางสู่สภา (๒๕)	กฎหมายใกล้ตัว (๒๕)	๒๑.๑๐น.	ปิดสถานี		
๒๒.๐๐น.	ปิดสถานี					๒๒.๐๐น.	ปิดสถานี	

หมายเหตุ ๑. ในวันที่มีการถ่ายทอดการประชุม จะงดรายการปกติ

- ประชุมวุฒิสภา ทุกวันจันทร์ ตั้งแต่เวลา ๑๐.๐๐ น. เป็นต้นไป
- ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ทุกวันพุธ และ ทุกวันพฤหัสบดี ตั้งแต่ เวลา ๐๙.๐๐ น. ถึง เวลา ๑๗.๐๐ น.
- ๒. รายการที่เตรียมไว้เมื่อออกอากาศ ที่อยู่ในช่วงเวลาถ่ายทอดประชุมสภาทั้ง ๓ วัน เป็นที่ปรับของรายการนั้นๆ
- ๓. การใส่สปอตและสารคดีสั้นระหว่างรายการและต้นชั่วโมง การเลือกสปอตให้เป็นเอกลักษณ์ของผู้จัดรายการ
- * วันอังคาร เวลา ๑๐.๐๐ น รายการ รัฐสภาพาที่ (ออกสัปดาห์ที่ ๑,๒ ของเดือน) , รักษ์ประคต.โดย (ออกสัปดาห์ที่ ๓,๔ ของเดือน)
- * วันอังคาร เวลา ๑๗.๐๐ น รายการภาษาสภา (ออกสัปดาห์ที่ ๑,๒,๓ ของเดือน) , เด็กบินได้ (ออกสัปดาห์ที่ ๓,๔ ของเดือน)



จัดทำโดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
<http://www.parliament.go.th>