

# รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๑๒ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๐

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา	
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางพุทธศาสนา (มูลนิธิศึกษาและเผยแพร่พระพุทธศาสนา)							05.00	
06.00	คุยข่าวเช้า					weekend news ข่าวเช้าสุดสัปดาห์	รายการเผยแพร่ ความรู้ทางศาสนา (อิสลาม, คริสต์)	06.00	
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00	
07.30	Inside รัฐสภา					วิจัยก้าวไกล	ทำดีได้ดี	07.30	
08.00	ห้องข่าวรัฐสภาแซนแนล (โทรทัศน์รัฐสภา)					ศาสตร์พระราชาฯ (คสช./rerun)	ขบวนการคนตัวเล็ก	08.00	
09.00	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)			มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00	
09.30				สภาสนทนา	สภาสนทนา	ร้อยเรียงข่าว	มีข่าวดีมาบอก	09.15	
10.00	การเมืองเรื่องของคน			เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุม สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้น การประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)	บ้านสุขภาพ (คนพิการ-คอยโอกาส)	ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย	10.00	
11.00	เกาะติดสถานการณ์บัญญัติแห่งชาติ					บันทึกการประชุมสภา สภ.พันชาวยุทธสภา   สภ.รอบสัปดาห์อาเซียน	แผ่นดินถิ่นไทย		11.00
12.00	รัฐสภาของเรา						เพลินเพลงยามบ่าย		13.00
13.00	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)					ห้องถิ่นบ้านเรา		14.00	
15.00	รักเมืองไทย					สภาสาระ		15.00	
16.30	ปฏิรูปกฎหมาย เพื่อประชาชน	วาระปฏิรูป วาระประเทศไทย		เดินทางรัฐธรรมนูญไทย		ก้าวทันไอที	เก็บเบียร์ใต้ถุนร้าน (rerun)	15.30	
17.00	Gossip การเมือง					สภ.ป.สภากับประชาคมโลก	สภ.ป.เส้นทางกฎหมาย สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	17.00	
18.00	เดินทางประเทศไทย (รับสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)				เป็นประชาธิปไตย	เดินทางประเทศไทย (รับสัญญาณ ททบ.)		18.00	
18.30	กรมการปกครองประชาชน	เจตนารมณ์ กฎหมาย	เก็บเบียร์ใต้ถุนร้าน	เพลงดีศรีแผ่นดิน					
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00	
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ					เวดีโอ for you		19.30	
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)							20.00	
รายการจากสถาบันพระปกเกล้า						คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ	21.00	
21.00	ปชช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	คุยกับ คณะกรรมการสิทธิฯ	สดง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน	ปจฉา - วิสัยทรรศรม (พระอาจารย์อารยวังโส)			
21.30	ธรรมะก่อนนอน								
22.00								22.00	

หมายเหตุ - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท / นำเสนอข่าวต้นชั่วโมง และสปรตต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00-21.00 น.

- หากช่วงเวลาใดมีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นการกิจ



# វិទ្យាសាស្ត្រ





ISSN 0125-0957

# รัฐสภาสาร

## ที่ปรึกษา

นายสรศักดิ์ เพียรเวช  
นางสาวสุภาลินี ขมะสุนทร

## บรรณาธิการ

นางจงดเดือน สุทธิรัตน์

## ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวน์ศิริ

## ประจำกองบรรณาธิการ

นางพรพรรณ สิ้นสวัสดิ์  
นางฟ้าดาว คงนคร  
นางสาวอรทัย แสนบุตร  
นางสาวจุฬารัตน์ เดิมผล  
นางสาวนิธิมา ประเสริฐภักดี  
นางสาวสหวรรณ เพ็ชรไทย  
นายพิษณุ จารีย์พันธ์

## ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร  
นางสาวดลณี จุลนานนท์  
นางสาวจริยาพร ดีกล้า  
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์  
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน  
นายนิติทัศน์ องค์กรวิชัย  
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

## พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัชต์ ขาวลำอางค์

## วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย  
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข  
และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ  
ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่ บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
สำนักประชาสัมพันธ์ กลุ่มงานผลิตเอกสาร  
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท  
กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐  
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

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร  
จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน  
การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการ  
โดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น  
หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็น  
ส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



# Unบรรณาธิการ

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มีการประกาศใช้กฎหมายสำคัญที่เป็นหลักในการปกครองประเทศหลายฉบับ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งยังเหลือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอีก ๕ ฉบับตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ที่จะทยอยประกาศใช้จนครบ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ส.ส. และการได้มาซึ่ง ส.ว. ซึ่งเมื่อได้ประกาศบังคับใช้แล้วก็จะนำไปสู่การเลือกตั้งต่อไป

ทั้งนี้เมื่อมีการเลือกตั้งสิ่งที่จะขาดไม่ได้ก็คือพรรคการเมืองดังกล่าวในบทความของ รัฐสภาสารฉบับนี้ เรื่อง **“ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐”** ที่กล่าวว่า “หัวใจของประชาธิปไตย คือ การเลือกตั้ง หัวใจของการเลือกตั้ง คือ พรรคการเมือง คือ ยานพาหนะของผู้แทนในการเข้าสู่อำนาจรัฐ” ซึ่งคำกล่าวนี้ได้อธิบายความสำคัญของพรรคการเมืองได้เป็นอย่างดี บทความเรื่องต่อมา คือ **“ปัญหาการจำกัดสิทธิของบุคคลหรือคณะบุคคลที่กระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”** ที่อธิบายเกี่ยวกับปัญหาการจำกัดสิทธิของบุคคลหรือคณะบุคคลที่กระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในแง่มุมต่าง ๆ เพื่อนำมาสู่ข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้เกิดความชัดเจนเหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนเพื่อเป็นหลักประกันต่อการแก้ปัญหาของประเทศชาติโดยสันติวิธี ภายใต้การปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ส่วนบทความ เรื่อง **“การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในชุมชนประชาธิปไตย”** มีเนื้อหากล่าวถึงกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในชุมชนให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับประชาธิปไตยอย่างถูกต้อง เพื่อสร้างรากฐานในการพัฒนาประชาธิปไตยให้มีความมั่นคงและยั่งยืน

บทความเรื่อง **“บทบาทของพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองในการจัดระเบียบคนต่างด้าวเพื่อแก้ปัญหาแรงงานผิดกฎหมายสัญชาติเมียนมาลาวและกัมพูชา”** มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดระเบียบคนต่างด้าว นโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง บทบาทพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ขั้นตอนการกักขังและควบคุมคนเข้าเมือง ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการแก้ไข อันจะเป็นประโยชน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ตำรวจ และประชาชนได้ทราบถึงขั้นตอนการกักขัง การควบคุมคนเข้าเมือง ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการตรวจคัดกรอง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบทความเรื่องสุดท้าย **“เจาะลึกเบื้องหลังเหตุการณ์คว่ำบาตรกาตาร์: ใครได้ประโยชน์”** กล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการคว่ำบาตรกาตาร์ว่าอะไรคือสาเหตุความจำเป็นที่ประเทศผู้คว่ำบาตรต้องดำเนินการเช่นนี้กับกาตาร์ และเรื่องนี้มีการวางแผนมาก่อนล่วงหน้าหรือไม่ วิกฤตครั้งนี้จำกัดขอบเขตอยู่ในภูมิภาคอ่าวอาหรับหรือจะลุกลามบานปลายขยายตัวข้ามไปสู่ภูมิภาคอื่นหรือไม่อย่างไร

ท้ายนี้ ขอแจ้งให้ทราบว่า รัฐสภาสารฉบับเดือนธันวาคมนี้ จะเป็นฉบับสุดท้ายที่จัดทำเป็นรายเดือน โดยฉบับปี ๒๕๖๑ เป็นต้นไป จะเริ่มจัดทำเป็นราย ๒ เดือน โดยเริ่มฉบับแรกคือ ฉบับมกราคม-กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ทั้งนี้ เพื่อเป็นไปตามตัวชี้วัดของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการลดปริมาณการใช้กระดาษ เพื่อให้เป็นสำนักงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน

**บรรณาธิการ**

# สารบัญ

รัฐศาสตร์ ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๑๒ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๐  
Vol. 65 No. 12 December 2017

- ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ๓  
รศ. พัฒนะ เรือนใจดี  
มารุตพงศ์ มาสิงห์
- ปัญหาการจำกัดสิทธิของบุคคลหรือคณะบุคคลที่กระทำการเป็นปฏิปักษ์  
ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๓  
สิริกกร สายสิน
- การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในชุมชนประชาธิปไตย ๔๖  
เสกสรรค์ สนวา  
สุพัฒนา ศรีบุตรดี
- บทบาทของพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองในการจัดระเบียบคนต่างด้าว  
เพื่อแก้ปัญหาแรงงานผิดกฎหมายสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ๕๕  
วีณา วิจัยธรรมฤทธิ์
- เจาะลึกเบื้องหลังเหตุการณ์คว่ำบาตรกาตาร์: ใครได้ประโยชน์ ๘๑  
ชูชาติ พุดมเพ็ญ







## ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

รศ. พัฒนะ เรือนใจดี\*  
 มารุตพงศ์ มาสิงห์\*\*

**ใน** ประเทศที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความหมายและความสำคัญอย่างมาก ทั้งนี้ เพราะนอกจากพรรคการเมืองจะทำให้การเลือกตั้งบรรลุจุดมุ่งหมาย กล่าวคือ ได้ผู้แทนไปทำหน้าที่ให้องค์กรของรัฐแทนประชาชนและอยู่ในฐานะที่เป็นตัวนำความคิดเห็น และข้อเรียกร้องจากประชาชนไปสู่องค์กรของผู้ถืออำนาจ พรรคการเมืองยังเป็นองค์กรโฆษณาแนวความคิดและวิธีการในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของสังคมด้วย<sup>๑</sup> จากความสำคัญเช่นนี้เอง ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงถือกันว่าพรรคการเมืองเป็นพลังทางการเมืองอันสำคัญที่จะขาดเสียไม่ได้ จนกล่าวกันว่ารัฐที่ใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอยู่ในลักษณะที่เป็น “รัฐพรรคการเมือง”

\* อาจารย์ประจำภาค วิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

\*\* ผู้ช่วยนักวิจัย

<sup>๑</sup> D. Th. Tsatros. (1976). *Einführung in das Grundgesetz*. s. 71. อ้างถึงใน สมยศ เชื้อไทย และ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (๒๕๒๗). แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย. *วารสารนิติศาสตร์*, ๓(๕๒).

พรรคการเมือง เป็นองค์การที่มีการจัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นเพื่อมีปฏิสัมพันธ์และแสวงหาการสนับสนุนการเลือกตั้งจากประชาชนโดยส่วนรวม โดยมีบทบาททางตรงและสำคัญต่อการเลือกสรรบุคลากรทางการเมือง เพื่อให้ได้มาและรักษาไว้ซึ่งอำนาจโดยค้ำประกันหรือโดยการร่วมมือกับองค์การอื่น และได้วางหลักเกณฑ์ของพรรคการเมืองไว้ ๔ ประการ คือ<sup>๒</sup>

๑. พรรคการเมืองต้องมีความยั่งยืน โดยความยั่งยืนของพรรคการเมืองจะต้องไม่ขึ้นกับชีวิตหรือผู้นำของพรรคการเมือง

๒. พรรคการเมืองจะต้องมีสาขากระจายไปยังชนบท โดยมีขอบข่ายการติดต่อสื่อสารระหว่างสำนักงานใหญ่และสาขาพรรคการเมือง

๓. บรรดากลุ่มผู้นำในพรรคการเมืองมีความตั้งใจจริงที่จะรวมอำนาจในการตัดสินใจนโยบายต่าง ๆ มาให้พรรคการเมืองของตนแต่ผู้เดียว หรือมิฉะนั้นก็ร่วมกับพรรคการเมืองอื่น ไม่เพียงแต่จะใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงนโยบายเท่านั้น

๔. พรรคการเมืองต้องพยายามหาคะแนนนิยมเมื่อมีการเลือกตั้ง และหาความสนับสนุนจากประชาชนทั่วไปเมื่อไม่มีการเลือกตั้ง

พรรคการเมืองเป็นตัวแทนของผู้คนในสังคมและเป็นผู้ก่อกำเนิดความต้องการของประชาชนให้เป็นแนวนโยบายทางการเมือง<sup>๓</sup> พรรคการเมืองจะเป็นผู้สรรหาคณะกรรมาธิการเข้าไปเสนอตัวให้ประชาชนเลือก เพื่อเป็นตัวแทนของตนไปบริหารประเทศตามกติกาเลือกตั้งแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Decorative Democracy) การพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงควบคู่ไปกับการพัฒนาพรรคการเมือง กล่าวได้ว่า พรรคการเมือง คือ กระจกสะท้อนถึงสภาพความมั่นคงในระบอบประชาธิปไตยนั้น ๆ ตลอดจนถึงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้วย

คำจำกัดความของพรรคการเมือง หมายถึง<sup>๔</sup> กลุ่มบุคคลหลายกลุ่มที่มีอิสระมารวมกันเพื่อคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง และหวังว่าจะได้รับชัยชนะเพื่อที่จะเข้าไปควบคุม

<sup>๒</sup> H. Keisen. (1963). *Vom Wesen and West der Demokratie*. s. 20. อ้างถึงใน สมยศ เชื้อไทย และ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (๒๕๑๗). *แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย*. เอกสารสรุปผลการสัมมนา การสัมมนาวิชาการระดับประเทศในวาระครบรอบ ๕๐ ปี แห่งการสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง ปัญหา รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณ์ปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร: มิตรนรากรพิมพ์.

<sup>๓</sup> Adam Przeworski. อ้างถึงใน สนิท จรอนันต์. (๒๕๔๖). *การเลิกหรือยุบพรรคการเมือง: ศึกษากรณี คำร้องที่มาสู่ศาลรัฐธรรมนูญ*. เอกสารผลงานเพื่อขอรับการประเมิน. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

<sup>๔</sup> Austin Ranny และ W.Kindall. อ้างถึงใน ปรีชา หงส์ไกรเลิศ. (๒๕๒๒). *พรรคการเมืองและปัญหา พรรคการเมือง*. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, น. ๕-๑๒.

การดำเนินงาน และนโยบายของรัฐบาล จากความหมายนี้เห็นได้ถึงเจตนารมณ์ของบุคคลที่เข้ามาร่วมเป็นกลุ่มทางการเมืองในลักษณะของพรรคการเมือง ในการสมัครเข้ารับเลือกตั้งต่าง ๆ แม้ว่าจะมีใช้บุคคลที่ต้องการสมัครรับเลือกตั้งก็ตาม หากแต่เพียงมารวมกันเพื่อสนับสนุนสมาชิกคนอื่นเพื่อให้ชนะการเลือกตั้งก็ถือว่าเป็นพรรคการเมืองแล้ว ทั้งนี้ เพราะว่าการชนะการเลือกตั้งย่อมหมายถึงการเข้าไปบริหาร หรือควบคุมนโยบายสาธารณะนั่นเอง ในกรณีที่พรรคการเมืองยังไม่มีโอกาสเป็นรัฐบาลก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านเพื่อคอยหาโอกาสต่อไป

ภายใต้คำจำกัดความที่กล่าวมา จะเห็นจุดหนึ่งของนิยามพรรคการเมือง คือ มีบทบาทหน้าที่ในการสรรหาบุคคลให้เป็นผู้นำทางการเมือง ทั้งในด้านการบริหารในคณะรัฐบาลและการสรรหาตัวบุคคลเสนอต่อประชาชน เพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร

พรรคการเมือง คือ ที่รวมของกลุ่มบุคคลที่มีแนวคิดทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกัน รวมกันเพื่อจุดประสงค์ที่จะส่งบุคคลเข้ารับสมัครเลือกตั้งเพื่อให้ได้เป็นเสียงข้างมากในสภา เพื่อมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศตามนโยบายที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของกลุ่ม นอกจากนี้ พรรคการเมืองมีความสำคัญต่อระบอบประชาธิปไตย เพราะว่าเป็นที่สร้างพลังให้อุดมการณ์ เป็นที่ที่อาจค้นหาเสียงส่วนใหญ่ของมหาชน และทำให้ประชาชนต่างท้องถิ่นสามารถร่วมมือกับทางการเมืองได้<sup>๕</sup>

ความหมายของพรรคการเมืองถือได้ว่าเป็น “กลุ่มบุคคลที่มีแนวความคิดในทางการเมืองเหมือน ๆ กัน รวมตัวกันเพื่อที่จะส่งสมาชิกลงรับเลือกตั้งโดยหวังที่จะได้เป็นรัฐบาลหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย”<sup>๖</sup>

ข้อสังเกตบางประการของความหมายพรรคการเมืองได้ว่า นักวิชาการให้ความสำคัญในเรื่องของ

๑. การเป็นที่รวมของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความคิดหรือผลประโยชน์ร่วมกันหรือสอดคล้องกัน

๒. การเสนอบุคคลในการเลือกตั้ง และ

<sup>๕</sup> สุขุม นวลสกุล และ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์. (๒๕๓๕). *การเมืองและการปกครองไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, น. ๒๑๕.

<sup>๖</sup> สิทธิพันธ์ พุทธหนู. (๒๕๑๙). *Party Identification กับการพัฒนาทางการเมือง*. กรุงเทพมหานคร: แพร่พิทยา, น. ๑๖๗.

### ๓. ความมุ่งหวังที่จะไปบริหารประเทศหรือรัฐบาล<sup>๗</sup>

พรรคการเมือง คือ กลุ่มของคนที่มีความคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมืองอย่างเดียวกันรวมกันจัดตั้งเป็นสถาบันที่มีองค์กรที่แน่นอนชัดเจน มีการกำหนดทางเลือกเกี่ยวกับนโยบายที่สำคัญในการปกครอง และบริหารประเทศในด้านต่าง ๆ มีการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง พยายามเข้าไปมีหรือมีส่วนในอำนาจรัฐ จนสามารถจัดตั้งหรือร่วมจัดตั้งรัฐเพื่อประเทศ<sup>๘</sup> คำนิยามนี้มุ่งแสดงให้เห็นถึง “พรรคการเมือง” ที่มีลักษณะของพัฒนาการที่มุ่งไปสู่ความมั่นคง และแสดงความแตกต่างอย่างสำคัญกับกลุ่มของมนุษย์กลุ่มอื่น ๆ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ ในขณะที่กลุ่มอื่น ๆ จะมีความสำคัญทางการเมืองในลักษณะผลักดัน หรือเรียกร้องต่อผู้มีอำนาจทางการเมือง แต่พรรคการเมืองในแนวความคิดนี้มุ่งพยายามเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองโดยตรง ส่วนจะได้หรือมีอำนาจหรือไม่ก็อยู่ที่ว่าพรรคการเมืองนั้นสามารถเข้าสู่อำนาจได้อย่างไร (ถ้าเป็นระบอบประชาธิปไตยก็คือมีสมาชิกได้รับการเลือกตั้ง ถ้าเป็นระบอบเผด็จการอาจเกิดจากการที่พรรคส่งกองกำลังของพรรคเข้ายึดอำนาจ) เป็นต้น พรรคการเมืองนั้น จะเรียกว่า “พรรคการเมืองที่แท้จริง” หรือไม่อย่างไรขึ้นอยู่กับว่าเราใช้ “นิยาม” เข้าไปอธิบาย แต่จะพูดได้ว่าพรรคการเมืองนั้น ๆ มีอัตราแห่งการพัฒนาพรรคการเมืองมากแค่ไหนก็ต้องดูว่าพรรคการเมืองนั้นมีโครงสร้าง และองค์ประกอบสำคัญครบถ้วนและประสานสัมพันธ์ได้อย่างไร และสามารถทำหน้าที่ได้ครบถ้วนต่อเนื่องได้ยาวนานแค่ไหน

จากคำจำกัดความทั้งหมดจะเห็นได้ว่า การที่จะเป็นพรรคการเมืองได้จะต้องประกอบไปด้วยลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

๑. จะต้องมีการหรือกลุ่มบุคคล การรวมกลุ่มบุคคลอาจมิใช่ความหมายของพรรคการเมืองเสมอไป อย่างเช่น “คณะราษฎร” ซึ่งกลุ่มบุคคลอาจมีลักษณะเป็นการจัดตั้งชั่วคราวเท่านั้น แต่พรรคการเมืองจะต้องมีการจัดตั้งเป็นการถาวร เว้นแต่ว่าจะเป็นประเทศที่ยังขาดความมั่นคงทางการเมือง หลังจากมีการรัฐประหารแล้วจะต้องมีการประกาศห้ามมีพรรคการเมืองเสมอไป ทำให้พรรคการเมืองไม่ได้แสดงบทบาท และประชาชนไม่เห็นความสำคัญของพรรคการเมือง

<sup>๗</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน. (๒๕๓๖). *พรรคการเมือง*. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>๘</sup> เป็นคำนิยามที่ปรับปรุงจาก วิสุทธ์ โพธิ์แท่น. (๒๕๒๖). *พรรคการเมือง: ทารกที่ไม่มีโอกาสเติบโต*. วารสารนิติศาสตร์, ๑๓(๓), ๕.

๒. ต้องมีความคิดเห็นพ้องต้องกันหรือคล้ายคลึงกัน ความคิดเห็นนี้ส่วนใหญ่จะเป็นไปตามแนวนโยบายของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นนโยบายทางเศรษฐกิจ การเมือง หรือนโยบายทางสังคม

๓. ต้องมีความมุ่งหมายที่จะคัดเลือกบุคคลเข้ารับเลือกตั้งเพื่อที่จะเข้าควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล หัวใจสำคัญของพรรคการเมืองจะต้องมีความมุ่งหวังที่จะได้กุมบังเหียนของประเทศด้วยการเป็นรัฐบาล โดยการเป็นฝ่ายชนะเพื่อจะจัดตั้งรัฐบาล แต่ทั้งนี้ฝ่ายที่แพ้ก็ยังคงเป็นฝ่ายค้านอย่างมั่นคง และคอยเป็นตัวป้องกันและดูแลผลประโยชน์ของประชาชน สำหรับพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลก็จะต้องนำนโยบายพรรคการเมืองของตนมาใช้ในการกำหนดวิถีทางของประเทศ

๔. ต้องให้การศึกษาดูงานแก่ประชาชนและกระตุ้นให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศหรือวิถีในทางการเมือง ทั้งนี้ มิใช่ว่าการศึกษาและการกระตุ้นจะทำก่อนการเลือกตั้งเท่านั้น หลังจากนั้นก็เลิกกันไป แต่จะต้องกระทำกันไปตลอด เพื่อให้ประชาชนได้ตื่นตัวอยู่เสมอและไม่รู้สึกเบื่อหน่ายกับการเมืองอีกทั้งได้เห็นความสำคัญของการมีพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ลักษณะของพรรคการเมืองที่กล่าวมานั้น อาจมีลักษณะแตกต่างกันออกไป ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของสังคม วิธีการดำเนินชีวิต และสภาพแวดล้อมที่มีแรงผลักดัน ซึ่งเป็นเรื่องของวิวัฒนาการอันยาวนาน

เป็นที่ทราบกันดีว่า บทบาทของพรรคการเมืองในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา จะมีบทบาทมากกว่าพรรคการเมืองในประเทศระบอบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พุทธศักราช ๒๕๖๐) สรุปได้ ๑๘ ประเด็น และ ๔ ประเด็น ในบทเฉพาะกาล ดังนี้

๑. การตรวจสอบสมาชิกภาพของสมาชิก<sup>๙</sup>
๒. การใช้เสียงขับ ส.ส. ออกจากสภา<sup>๑๐</sup>
๓. เรียกประชุมสภา<sup>๑๑</sup>
๔. การใช้เสียงเรียกร้องขอประชุมลับ<sup>๑๒</sup>

<sup>๙</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๘๒

<sup>๑๐</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐๑

<sup>๑๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๓

<sup>๑๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๗

๕. การอนุมัติผ่านร่างพระราชบัญญัติ<sup>๑๓</sup>
๖. การตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ<sup>๑๔</sup>
๗. ร่างพระราชบัญญัติพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบ แต่รัฐสภามีมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติตามเดิม<sup>๑๕</sup>
๘. การตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ<sup>๑๖</sup>
๙. การเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ<sup>๑๗</sup>
๑๐. การเข้าชื่อเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป<sup>๑๘</sup>
๑๑. สมาชิกวุฒิสภาขอเปิดอภิปรายทั่วไป<sup>๑๙</sup>
๑๒. การเสนอชื่อบุคคลเป็นนายกรัฐมนตรี<sup>๒๐</sup>
๑๓. การอนุมัติตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ<sup>๒๑</sup>
๑๔. การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด<sup>๒๒</sup>
๑๕. การประกาศสงคราม<sup>๒๓</sup>
๑๖. การตรวจสอบกรรมาธิการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ<sup>๒๔</sup>
๑๗. การให้ความเห็นชอบบุคคลเข้าไปในคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>๒๕</sup>
๑๘. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>๒๖</sup> บทเฉพาะกาล
๑๙. การให้ความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติในร่าง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญ<sup>๒๗</sup>

<sup>๑๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๘

<sup>๑๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๔

<sup>๑๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๖

<sup>๑๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๘

<sup>๑๗</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๑

<sup>๑๘</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๒

<sup>๑๙</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๓

<sup>๒๐</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๕๙

<sup>๒๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๒

<sup>๒๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๓

<sup>๒๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๗

<sup>๒๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๖

<sup>๒๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๑

<sup>๒๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๖

<sup>๒๗</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๗

๒๐. การติดตามการปฏิรูปประเทศ<sup>๒๘</sup>

๒๑. การให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาในร่าง พ.ร.บ. ที่กระทบกระบวนการยุติธรรม<sup>๒๙</sup>

๒๒. การเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีของสภานิติบัญญัติ<sup>๓๐</sup>

ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่นั้น พรรคการเมืองถือได้ว่าเป็นสถาบันทางการเมือง (Political Institution) ที่สำคัญยิ่งในฐานะที่เป็นพาหนะ (Vehicle) ทำหน้าที่ขับเคลื่อน “วิถีชีวิตทางการเมือง” ของประเทศ นอกจากนั้น พรรคการเมืองยังทำหน้าที่หลักสำคัญอีกประการหนึ่งคือ “การเปลี่ยนตำแหน่งในการบริหารประเทศอย่างสันติ” และมีอิทธิพลในการ “ควบคุมบงการ” หรือ “โน้มน้าว” ให้รัฐบาลกำหนดแนวนโยบายของประเทศ จึงสามารถกล่าวได้ว่า การเมืองในระบอบประชาธิปไตยสมัยปัจจุบัน “พรรคการเมืองได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมือง”<sup>๓๑</sup> จะเห็นได้ว่าตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น ต้องการให้มีการตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่าย ซึ่งในบทบัญญัติของกฎหมายพรรคการเมือง มาตรา ๘ ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดหรือผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติซึ่งได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี บริบูรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มีจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไปอาจรวมกันดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองได้

ยิ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๘ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ก่อนที่จะมีการแก้ไขฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จะเป็นที่สังเกตได้ว่าได้มีการเพิ่มเติมข้อความจากผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มาเป็น หรือขอแปลงสัญชาติมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ การจัดตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา ๘ บุคคลซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองในแนวทางเดียวกัน และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามจำนวนไม่น้อยกว่าห้าร้อยคนอาจรวมกันดำเนินการเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้ โดยจะต้องมีสัญชาติ

<sup>๒๘</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗๐

<sup>๒๙</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗๑

<sup>๓๐</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗๒

<sup>๓๑</sup> ไกเมค ชวัญเมือง. (๒๕๕๓). *กฎหมายว่าด้วยระบบพรรคการเมือง*. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ไทยโดยการเกิด ในกรณีเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปี ไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง อยู่ในระหว่างถูกสั่งห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง และไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นหรือผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นหรือผู้แจ้งการเตรียมการจัดตั้งพรรคการเมืองอื่น ย่อมเป็นการบ่งชี้ว่าเป็นการทำให้พรรคการเมืองนั้นเกิดขึ้นได้ง่าย และมีความหลากหลายในการเป็นตัวแทนทางด้านเจตจำนงในความคิดของประชาชน แต่เมื่อกจะทำการศึกษาในเชิงลึก ยังมีข้อสังเกตบางประการที่กฎหมายพรรคการเมืองนั้นมีการบัญญัติมาตรการทางกฎหมายในเรื่องของการยุบพรรคการเมือง เป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายในการที่จะให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยง่าย ซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วยการทำลายพรรคการเมืองปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ เหตุแห่งการยุบพรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

๑. พรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงสิบห้าคน<sup>๓๒</sup>
๒. พรรคการเมืองมิได้ดำเนินกิจการตามที่ กต. กำหนด<sup>๓๓</sup>
๓. ภายใน ๑๘๐ วัน พรรคการเมืองไม่สามารถหาสมาชิกพรรคการเมืองได้ถึงห้าพันคนและมีสาขาพรรคภาคละหนึ่งสาขา<sup>๓๔</sup>
๔. พรรคการเมืองมิได้จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน<sup>๓๕</sup>
๕. พรรคการเมืองนำเงินสนับสนุนพรรคไปใช้โดยมิได้เป็นไปตามที่ กต. กำหนด<sup>๓๖</sup>
๖. พรรคการเมืองกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข<sup>๓๗</sup>
๗. พรรคกระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข<sup>๓๘</sup>

<sup>๓๒</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๕

<sup>๓๓</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕, ๒๖

<sup>๓๔</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๗

<sup>๓๕</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕

<sup>๓๖</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒

<sup>๓๗</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ (๑)

<sup>๓๘</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ (๒)



๘. พรรคการเมืองกระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ<sup>๙๙</sup>
๙. พรรคการเมืองรับบุคคลผู้ที่ไม่ใช่สัญชาติไทยเข้ามาเป็นสมาชิกพรรค<sup>๑๐๐</sup>
๑๐. พรรคการเมืองรับเงินจากผู้สนับสนุนพรรคการเมืองมากระทำการอันเป็นการทำลายความมั่นคงของรัฐ<sup>๑๐๑</sup>
๑๑. พรรคการเมืองรับเงินสนับสนุนจากบุคคลที่ไม่ใช่สัญชาติไทย<sup>๑๐๒</sup>  
 ภายหลังจากที่ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มีมาตราและประเด็นแห่งการยุบพรรคการเมืองดังต่อไปนี้
- มาตรา ๙๑ พรรคการเมืองย่อมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้
- (๑) ไม่สามารถดำเนินการตามมาตรา ๒๖ ได้ภายในเวลาที่กำหนด
  - (๒) ไม่ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกันหรือเป็นเวลาแปดปีติดต่อกัน สุดแต่ระยะเวลาใดจะยาวกว่ากัน
  - (๓) มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงห้าพันคนเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี
  - (๔) ไม่มีการเรียกประชุมใหญ่พรรคการเมืองหรือไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดทางการเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปีโดยมิได้มีเหตุอันสมควรอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย
- มาตรา ๙๒ พรรคการเมืองย่อมเลิกด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้
- (๑) มีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมืองเว้นแต่เป็นกรณีที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ดำเนินการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง
  - (๒) มีการคว่ำรวมพรรคการเมืองตามหมวด ๕ การคว่ำรวมพรรคการเมือง
- มาตรา ๙๓ ในกรณีที่พรรคการเมืองใดมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับพรรคการเมือง แต่พรรคการเมืองนั้นยังมีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่หรือในกรณีที่พรรคการเมืองใดไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๘๒ ให้ยุบพรรคการเมืองนั้น
- มาตรา ๙๔ เมื่อพรรคการเมืองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้อาจะถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง

<sup>๙๙</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๒ (๓)

<sup>๑๐๐</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓

<sup>๑๐๑</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๒

<sup>๑๐๒</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๓

(๑) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจโดยวิธีการดังกล่าว

(๒) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาหรือระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีผลทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๓) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ

(๔) กระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักรหรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือ

(๕) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๓ มาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ มาตรา ๖๙ หรือมาตรา ๑๐๔

โดยจะพบประเด็นแห่งการยุบพรรคการเมืองที่มีปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ดังนี้

๑. พรรคการเมืองไม่สามารถหาคนเข้าสมัครเป็นสมาชิกพรรคได้ในเวลาหนึ่งปีกระจ่ายในแต่ละภาค<sup>๔๓</sup>

๒. ไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง (แม้จะมีคำว่าสองครั้งติดต่อกัน หรือแปดปีติดต่อกันก็ตาม)<sup>๔๔</sup>

๓. ไม่แจ้งบัญชีรายรับ-รายจ่าย แก่นายทะเบียน<sup>๔๕</sup>

๔. นำเงินอุดหนุนที่ กกต. ให้ไปใช้ผิดวัตถุประสงค์<sup>๔๖</sup>

๕. รับคนต่างด้าวหรือสัญชาติอื่นเข้าพรรค<sup>๔๗</sup>

<sup>๔๓</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖

<sup>๔๔</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ (๒)

<sup>๔๕</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรค ๒

<sup>๔๖</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒

<sup>๔๗</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑ วรรค ๑

๖. ช่วยผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง (ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม) กรณีดังกล่าวนี้ไม่เฉพาะคณะกรรมการบริหารพรรคเข้าช่วยเหลือ แต่รวมถึงเจ้าหน้าที่พรรคด้วย<sup>๔๘</sup>

๗. รับเงินบริจาคที่มีแหล่งที่มาที่สกปรก โดยรู้หรือควรจะได้รู้ในข้อนี้ พรรคการเมืองถูกกฎหมายปิดปาก ทั้งนี้ เพราะโอกาสที่จะทราบแหล่งที่มาทางการเงินของผู้บริจาคย่อมเป็นไปได้ แต่หากพรรครู้หรือควรจะได้รู้ก็จะถูกยุบพรรค<sup>๔๙</sup>

๘. รับเงินบริจาคจากชาวต่างชาติ (เกรงว่าจะกระทบเรื่องความมั่นคง) ในข้อนี้ พรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกาสามารถกระทำได้ โดยจุดที่สำคัญอยู่ตรงการเปิดเผยต่อสาธารณะไม่ต้องห้าม แต่ในกฎหมายพรรคการเมืองของไทยห้ามเด็ดขาด<sup>๕๐</sup>

๙. กลับแก้งพรรคการเมืองอื่น<sup>๕๑</sup>

ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้มีบทบัญญัติเหตุแห่งการสิ้นสุดของพรรคการเมืองดังต่อไปนี้

มาตรา ๘๔ พรรคการเมืองสิ้นสุดลงเมื่อ

(๑) สิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองตามมาตรา ๘๕

(๒) ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๘๖

(๓) มีการคว่ำรวมพรรคการเมืองตามหมวด ๙ การคว่ำรวมพรรคการเมือง

มาตรา ๘๕ พรรคการเมืองย่อมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองเมื่อ

(๑) ไม่แก้ไขข้อบังคับให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๑๗ พรรคสาม หรือไม่สามารถดำเนินการตามมาตรา ๓๓ (๑) หรือ (๒) ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

(๒) ภายหลังจากที่ได้รับการจดทะเบียนพรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงตามที่กำหนดในมาตรา ๓๓ (๑) ติดต่อกันเกินเก้าสิบวัน

(๓) ภายหลังจากที่ดำเนินการครบตามมาตรา ๓๓ (๒) มีจำนวนสาขาพรรคการเมืองเหลือไม่ถึงภาคหนึ่งสาขาเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี

(๔) ไม่มีการประชุมใหญ่พรรคการเมืองหรือไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดทางการเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี โดยมีได้มีเหตุอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย

<sup>๔๘</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๓

<sup>๔๙</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๕

<sup>๕๐</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๙

<sup>๕๑</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๔

(๕) ไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกันหรือเป็นเวลาแปดปีติดต่อกันสุดแต่ระยะเวลาใดจะยาวกว่ากัน

(๖) มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย

(๗) พรรคการเมืองเล็กตามข้อบังคับ

มาตรา ๘๖ เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น

(๑) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(๒) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(๓) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๒๐ วรรคสอง มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๖๖ หรือมาตรา ๖๘

(๔) มีเหตุอันจะต้องยุบพรรคตามที่กฎหมายกำหนด

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้วมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น

เมื่อศึกษาถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยจะพบประเด็นแห่งการยุบพรรคการเมืองที่มีปรากฏ ดังนี้

๑. พรรคการเมืองไม่แก้ไขข้อบังคับให้ถูกต้องครบถ้วน<sup>๕๒</sup>

๒. พรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึง ๕,๐๐๐ คน และพรรคการเมืองต้องมีจำนวนสมาชิกเพิ่ม ๑๐,๐๐๐ คน ภายใน ๔ ปี<sup>๕๓</sup>

๓. พรรคการเมืองมีสาขาพรรคไม่ครบในแต่ละภาค<sup>๕๔</sup>

<sup>๕๒</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๕

<sup>๕๓</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๕ ประกอบ มาตรา ๓๓ (๑)

<sup>๕๔</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๕ ประกอบ มาตรา ๓๓ (๒)

๔. พรรคการเมืองไม่มีการประชุมใหญ่พรรคการเมืองหรือไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดทางการเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกัน ๑ ปี โดยมีได้มีเหตุอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย<sup>๕๕</sup>
๕. พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป ๒ ครั้งติดต่อกัน หรือเป็นเวลา ๘ ปีติดต่อกัน<sup>๕๖</sup>
๖. พรรคการเมืองมีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย<sup>๕๗</sup>
๗. พรรคการเมืองเล็กตามข้อบังคับ<sup>๕๘</sup>
๘. พรรคการเมืองกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข<sup>๕๙</sup>
๙. พรรคการเมืองกระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข<sup>๖๐</sup>
๑๐. พรรคการเมืองดำเนินกิจการอันมีลักษณะเป็นการแสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน<sup>๖๑</sup>
๑๑. พรรคการเมืองยอมให้บุคคลอื่นเข้ามาดำเนินกิจการภายในพรรค<sup>๖๒</sup>
๑๒. พรรคการเมืองเสนอผลประโยชน์แก่บุคคลอื่นเพื่อจูงใจให้เข้ามาเป็นสมาชิกพรรค<sup>๖๓</sup>
๑๓. พรรคการเมืองมีสาขาพรรคในต่างประเทศ<sup>๖๔</sup>
๑๔. พรรคการเมืองรับเงินสนับสนุนเพื่อทำลายความมั่นคงภายในรัฐ<sup>๖๕</sup>

<sup>๕๕</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๕ (๔)

<sup>๕๖</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๕ (๕)

<sup>๕๗</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๕ (๖)

<sup>๕๘</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๕ (๗)

<sup>๕๙</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๖ (๑)

<sup>๖๐</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๖ (๒)

<sup>๖๑</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๐ วรรค ๒

<sup>๖๒</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔

<sup>๖๓</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๐

<sup>๖๔</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๖

<sup>๖๕</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๔

๑๕. พรรคการเมืองสนับสนุนให้บุคคลกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือกระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ<sup>๖๖</sup>

๑๖. พรรคการเมืองรับประโยชน์เพื่อที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>๖๗</sup>

๑๗. พรรคการเมืองรับเงินสนับสนุนพรรคโดยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>๖๘</sup>

๑๘. พรรคการเมืองรับเงินสนับสนุนจากชาวต่างชาติเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง<sup>๖๙</sup>

๑๙. พรรคการเมืองมีเหตุต้องยุบตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่พรรคการเมืองควมรวมพรรคการเมืองอื่น<sup>๗๐</sup>

การสิ้นสภาพและการยุบพรรคการเมือง ซึ่งจะนำมาวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายของการสิ้นสภาพและการยุบพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐, เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการทำลายพรรคการเมือง ซึ่งถือได้ว่าเป็นตัวแทนทางด้านเจตจำนงในความคิดของประชาชนโดยทำการเปรียบเทียบได้ดังนี้

<sup>๖๖</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๕

<sup>๖๗</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๖

<sup>๖๘</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๖

<sup>๖๙</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๘

<sup>๗๐</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๖ (๔) ประกอบหมวด ๕ ว่าด้วยการควมรวมพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐
๑. พรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึง ๑๕ คน	๑. มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึง ๕,๐๐๐ คน ติดต่อกัน ๑ ปี	๑. ไม่แก้ไขข้อบังคับให้ถูกต้องครบถ้วน
๒. พรรคการเมืองมิได้ดำเนินกิจการตามที่ กกต. กำหนด	๒. ไม่มีการเรียกประชุมใหญ่พรรค	๒. มีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึง ๕,๐๐๐ คน และต้องมีสมาชิกเพิ่ม ๑๐,๐๐๐ คน ภายใน ๔ ปี
๓. ภายใน ๑๘๐ วัน พรรคการเมืองไม่สามารถหาสมาชิกพรรคการเมืองได้ถึง ๕,๐๐๐ คน และมีสาขาพรรคภาคละหนึ่งสาขา	๓. มีการควรวมพรรคการเมือง	๓. มีสาขาพรรคไม่ครบในแต่ละภาค
๔. พรรคการเมืองมิได้จัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทิน	๔. กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย	๔. ไม่มีการประชุมใหญ่พรรคการเมือง
๕. พรรคการเมืองนำเงินสนับสนุนพรรคไปใช้โดยมิได้เป็นไปตามที่ กกต. กำหนด	๕. กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืน พ.ร.บ. กกต.	๕. ไม่ลงเลือกตั้งทั่วไป ๒ ครั้งติดต่อกันหรือเป็นเวลา ๘ ปีติดต่อกัน
๖. พรรคการเมืองกระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย	๖. กระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย	๖. มีหนี้สินล้นพ้นตัว
๗. พรรคกระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย	๗. พรรคกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคง	๗. เลิกตามข้อบังคับ
๘. พรรคการเมืองกระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ	๘. พรรคการเมืองไม่สามารถหาสมาชิกพรรคได้ในเวลา ๑ ปี กระจายในแต่ละภาค	๘. กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย
๙. พรรคการเมืองรับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยเข้ามาเป็นสมาชิกพรรค	๙. ไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ๒ ครั้งติดต่อกัน หรือ ๘ ปีติดต่อกันก็ตาม	๙. กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย
๑๐. พรรคการเมืองรับเงินจากผู้สนับสนุนพรรคการเมืองมากระทำการอันเป็นการทำลายความมั่นคงของรัฐ	๑๐. ไม่แจ้งบัญชีรายรับ-รายจ่าย แก่นายทะเบียน	๑๐. ดำเนินกิจการอันมีลักษณะเป็นการแสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน
๑๑. พรรคการเมืองรับเงินสนับสนุนจากบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย	๑๑. นำเงินอุดหนุนที่ กกต. ให้ไปใช้ผิดวัตถุประสงค์	๑๑. ยอมให้บุคคลอื่นเข้ามาดำเนินกิจการภายในพรรค

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐
	๑๒. รับคนต่างด้าวเข้าพรรค	๑๒. เสนอผลประโยชน์แก่บุคคลอื่นเพื่อจูงใจให้เข้ามาเป็นสมาชิกพรรค
	๑๓. ช่วยผู้สมัครสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง	๑๓. มีสาขาพรรคในต่างประเทศ
	๑๔. รับเงินบริจาคที่มีแหล่งที่มาที่สกปรก	๑๔. รับเงินสนับสนุนเพื่อทำลายความมั่นคงภายในรัฐ
	๑๕. รับเงินบริจาคจากชาวต่างชาติ	๑๕. สนับสนุนให้บุคคลกระทำการคุกคามประเทศ
	๑๖. ก่อตั้งแก๊งพรรคการเมืองอื่น	๑๖. รับประโยชน์เพื่อที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
		๑๗. รับเงินสนับสนุนพรรคโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
		๑๘. รับเงินสนับสนุนจากชาวต่างชาติเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง
		๑๙. ควบรวมพรรคการเมืองอื่น

จากเหตุแห่งการยุบพรรคเปรียบเทียบดังกล่าว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มีเหตุแห่งการยุบพรรคการเมือง ๑๑ ประเด็น ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเหตุแห่งการยุบพรรค ๑๖ ประเด็น และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้มีการเพิ่มเหตุแห่งการยุบพรรค ๑๙ ประเด็น

เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ได้มีการขยายเวลาในการหาสมาชิกเข้าพรรคซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เดิมนั้นมีระยะเวลา ๑๘๐ วัน ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาเป็น ๑ ปี แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓๓ พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐ คน และต้องเพิ่มจำนวนสมาชิกให้มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน ภายใน ๔ ปี และจะต้องมีสาขาพรรคการเมืองในแต่ละภาค



ภาคหนึ่งสาขา โดยสาขาพรรคการเมืองแต่ละสาขาต้องมีสมาชิกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของสาขานั้นตั้งแต่ ๕๐๐ คน ขึ้นไป ถือว่าเป็นปัญหาที่พรรคการเมือง โดยเฉพาะพรรคการเมืองขนาดเล็กที่อยู่ระหว่างการหาแนวร่วมอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกันรวมถึงบุคลากรทางการเมืองที่จะขับเคลื่อนทางการเมืองของพรรคการเมือง จะต้องใช้เวลาในการดำเนินการทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกของพรรคการเมืองที่แท้จริง การกำหนดจำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองเป็นเกณฑ์ในการจัดตั้งและดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง และการไปกำหนดให้มีสาขาของพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาและมีสมาชิก ๕๐๐ คน ขึ้นไป จะไม่มีความสอดคล้องกับความเป็นจริงของพรรคการเมืองไทย และเป็นการสร้างภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมชาติของการพัฒนาความเป็นพรรคการเมือง

การกระทำที่เป็นเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๖ นั้น ถือว่าเป็นประเด็นที่มีความสำคัญของการยุบพรรคการเมือง เนื่องจากบทบัญญัติมาตรานี้ได้กำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองที่เป็นไปตามหลักสากลของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีการกำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองที่ถือว่าไม่เป็นไปตามหลักสากลและไม่ส่งเสริมระบบพรรคการเมืองไว้ในมาตราดังกล่าว

เหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๖ นั้น มีทั้งเหตุที่มีความสอดคล้องกับหลักสากลในการยุบพรรคการเมือง ดังนี้

(๑) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(๒) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ในเรื่องของการยุบพรรคการเมืองที่นานาอารยประเทศต่าง ๆ ต่างก็ยอมรับ เนื่องจากเป็นกรณีที่พรรคการเมืองนั้นกระทำความผิดที่ร้ายแรงอย่างแท้จริง จึงสมควรที่จะยุบพรรคการเมือง

แต่เหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๖ (๓) นั้น เป็นการบัญญัติกฎหมาย

ที่ไม่ส่งเสริมระบบพรรคการเมือง ซึ่งจะเห็นได้จากมาตรา ๘๖ (๓) กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการยุบพรรคการเมือง หาก

๑. พรรคการเมืองดำเนินกิจการอันมีลักษณะเป็นการแสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน (มาตรา ๒๐ วรรค ๒)
๒. พรรคการเมืองยอมให้บุคคลอื่นเข้ามาดำเนินกิจการภายในพรรค (มาตรา ๒๘)
๓. พรรคการเมืองเสนอผลประโยชน์แก่บุคคลอื่นเพื่อจูงใจให้เข้ามาเป็นสมาชิกพรรค (มาตรา ๓๐)
๔. พรรคการเมืองมีสาขาพรรคในต่างประเทศ (มาตรา ๓๖)
๕. พรรคการเมืองรับเงินสนับสนุนเพื่อทำลายความมั่นคงภายในรัฐ (มาตรา ๔๔)
๖. พรรคการเมืองสนับสนุนให้บุคคลกระทำการอันเป็นการก่อวินาศกรรมหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือกระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ (มาตรา ๔๕)
๗. พรรคการเมืองรับประโยชน์เพื่อที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา ๔๖)
๘. พรรคการเมืองรับเงินสนับสนุนพรรคโดยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา ๖๖)
๙. พรรคการเมืองรับเงินสนับสนุนจากชาวต่างชาติเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง (มาตรา ๖๘)

ซึ่งวิเคราะห์แล้วว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ในมาตราดังกล่าวนี้เป็นกฎหมายที่มีหลายประเด็นที่สมควรที่จะต้องแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับระบบรัฐสภา และไม่ส่งเสริมระบบพรรคการเมือง บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๘๖ (๓) จึงเป็นกฎหมายที่ไม่ส่งเสริมระบบพรรคการเมือง เพราะกำหนดให้มีการยุบพรรคการเมือง การกระทำดังกล่าวจึงไม่สมควรที่จะลงโทษถึงขั้นยุบพรรคการเมือง แต่ควรที่จะกำหนดเป็นโทษทางอาญารวมกับโทษทางปกครองต่อพรรคการเมืองหรือผู้บริหารของพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคของพรรคการเมืองที่กระทำความผิด

การที่พรรคการเมืองรับเงินสนับสนุนพรรคโดยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา ๖๖) ก็เพื่อเป็นการป้องกันมิให้พรรคการเมืองรับเงินเพื่อกระทำการผิดกฎหมาย แต่เนื่องจากเงินที่มีผู้บริจาคให้แก่พรรคการเมืองนั้น บางครั้งก็อาจเป็นการยากที่จะตรวจสอบที่มาของเงินได้ พรรคการเมืองอาจจะรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยที่ไม่รู้ว่าเป็น

สิ่งที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ได้ การกำหนดห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควร จะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วย กฎหมาย หรือการที่พรรคการเมืองรับเงินสนับสนุนจากชาวต่างชาติเพื่อดำเนินกิจกรรมทาง การเมือง (มาตรา ๖๘) กรณีที่พรรคการเมืองรับบริจาคจากบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยนั้น บุคคล ผู้นั้นอาจจะมีคุณธรรมในพรรคการเมืองนั้นอย่างแท้จริง และบริจาคเพื่อต้องการสนับสนุน พรรคการเมืองนั้นโดยที่มิได้มีอะไรแอบแฝงก็เป็นได้

บทบัญญัติกฎหมายให้มีการยุบพรรคการเมืองง่าย เป็นการไม่ส่งเสริมระบบ พรรคการเมือง ควรที่จะกำหนดโทษทางอาญาแก่บุคคลที่รับบริจาคโดยรู้ว่าเป็นสิ่งที่ได้มา โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการเฉพาะตัว และอาจมีการสั่งปรับพรรคการเมืองเป็นจำนวนเงิน ที่สูงหรืออาจนำกฎหมายเรื่องของการฟอกเงินมาใช้บังคับ เพื่อให้พรรคการเมืองระวังตัวตรวจตรา การรับบริจาคให้เข้มงวดมากขึ้น

จะเห็นได้ว่า เลขมาตราในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่กล่าวถึงข้างต้น สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแก้ไข ทั้งนี้ เพื่อ ก่อให้เกิดความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมือง สมดังคำกล่าวที่ว่า “หัวใจของ ประชาธิปไตย คือ การเลือกตั้ง หัวใจของการเลือกตั้ง คือ พรรคการเมือง พรรคการเมือง คือ ยานพาหนะของผู้แทนในการเข้าสู่อำนาจรัฐ”

## เอกสารอ้างอิง

- กนก วงษ์ตระหง่าน. (๒๕๓๖). *พรรคการเมือง*. สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- โกเมศ ขวัญเมือง. (๒๕๔๓). *กฎหมายว่าด้วยระบบพรรคการเมือง*. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปรีชา หงส์ไกรเลิศ. (๒๕๒๒). *พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมือง*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช จำกัด.
- พัฒนะ เรือนใจดี. (๒๕๕๒). *กฎหมายพรรคการเมือง (LW 412)*. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วิสุทธ์ โพธิ์แท่น. (๒๕๒๖). *พรรคการเมือง: ทารกที่ไม่มีโอกาสเติบโต*. *วารสารนิติศาสตร์*, ๑๓(๓).
- สนิท จรอนันต์. (๒๕๔๖). *การเลิกหรือยุบพรรคการเมือง: ศักยภาพคดีร้องที่มาสู่ศาลรัฐธรรมนูญ*. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สมยศ เชื้อไทย และ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (๒๕๑๗). *แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย*. *เอกสารสรุปผลการสัมมนา การสัมมนาวิชาการระดับประเทศในวาระครบรอบ ๕๐ ปี แห่งการสถาปนามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง ปัญหารัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองในสภาวะการณ์ปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: มิตรนราการพิมพ์.
- สิทธิพันธ์ พุทธหุน. (๒๕๑๙). *Party Identification กับการพัฒนาทางการเมือง*. กรุงเทพฯ: แพร่พิทยา.
- สุชุม นवलสกุล และ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์. (๒๕๓๕). *การเมืองและการปกครองไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.



ปัญหาการจำกัดสิทธิของบุคคลหรือคณะบุคคลที่กระทำการเป็นปฏิปักษ์  
ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

The problems related to limitation of Individuals of groups right acting  
against the Constitution of the Kingdom of Thailand

สิริกร สายสิน\*

บทนำ

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อปี พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยคณะราษฎร ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อเปลี่ยนผ่านการใช้อำนาจจาก พระมหากษัตริย์เพียงองค์เดียวมาสู่การคืนอำนาจให้แก่ประชาชนตามหลักการที่ว่าด้วย อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน จากการปฏิวัติประเทศในครั้งนี้ประเทศไทยได้ถือกำเนิด รัฐธรรมนูญฉบับแรกขึ้นมาโดยถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาประเทศไทยประสบกับปัญหาภาวะแย่งชิงอำนาจ ระหว่างฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารซึ่งนำมาสู่การทำรัฐประหารอยู่บ่อยครั้ง ที่กระทำการโดย บุคคลหรือคณะบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอันเป็นการใช้กำลังยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

\* นิตกรประจำศาลจังหวัดปทุมธานี, นิตศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา

อย่างฉับพลันและไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายทหารหรือฝ่ายพลเรือนก็ตาม หากกลุ่มบุคคลดังกล่าวกระทำการไม่สำเร็จก็จะถูกกล่าวหาว่าเป็นกบฏ แต่ถ้ากระทำการสำเร็จรัฐธรรมนูญก็จะถูกยกเลิกไปโดยเหล่าคณะรัฐประหารโดยให้ถือว่าประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหารในขณะนั้นมีฐานะเป็นกฎหมายของประเทศ

จากประวัติศาสตร์การต่อสู้แย่งชิงอำนาจและฉีกรัฐธรรมนูญที่อยู่บ่อยครั้งดังกล่าวทำให้เกิดความต้องการของประชาชนที่จะปกป้องประชาธิปไตยขึ้นมาเรียกว่า “การพิทักษ์รัฐธรรมนูญ” โดยมีให้ผู้ใดหรือกลุ่มบุคคลใดใช้สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครอง กระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยมิใช่วิถีทางตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้มีการนำเอาหลักการดังกล่าวมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖๓ นั่นคือ สิทธิที่จะต่อต้านโดยสันติวิธีซึ่งการรัฐประหารหรือการล้มล้างการปกครองโดยวิถีทางนอกรัฐธรรมนูญ ต่อมาเมื่อมีการทำรัฐประหารโดย พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ก็ได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อีกครั้งหนึ่ง โดยบัญญัติไว้ในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เรียกว่า “สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ” ในกรณีที่ปรากฏว่ามีการใช้สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยมิได้เป็นไปตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ โดยให้ประชาชนผู้ที่ทราบว่ามีกรกระทำดังกล่าว “มีสิทธิ” เสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งให้เลิกการกระทำนั้น ซึ่งได้มีการบัญญัติถึงบทลงโทษสำหรับบุคคลหรือพรรคการเมืองที่ใช้สิทธิและเสรีภาพกระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๖๔ โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยลงโทษยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลา ๕ ปี และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ผ่านมาก็ได้มีการนำบทบัญญัติดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อีกครั้งหนึ่ง ในมาตรา ๔๙ ที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยสั่งให้เลิกการกระทำดังกล่าวและไม่กระทบต่อการดำเนินคดีอาญาต่อบุคคลนั้น

แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษาถึงเหตุการณ์ต่างๆ ที่ผ่านมาของประเทศไทย พบว่าไม่ได้มีเพียงพรรคการเมืองเท่านั้นที่กระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ แต่ยังมีบุคคลหรือคณะบุคคลที่อยู่เบื้องหลังโดยมิได้สังกัดพรรคการเมืองในการกระทำการดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาว่าหากมีการใช้สิทธิเสรีภาพกระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีใช้พรรคการเมืองจะมีบทลงโทษแก่ผู้ที่กระทำการเหล่านั้นได้อย่างไร ทั้งนี้ จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕ ได้บัญญัติหลักการที่เป็นขอบเขตของการใช้สิทธิเสรีภาพและการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ในกรณีที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ดังนั้น จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นมิได้มีการบัญญัติถึงหลักการจำกัดสิทธิของบุคคลหรือคณะบุคคลไว้ในกรณีที่บุคคลหรือคณะบุคคลใดใช้สิทธิของตนกระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน

ซึ่งบทความนี้จะทำการนำเสนอเพื่อให้ทราบถึงการศึกษาคำถามความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการจำกัดสิทธิของบุคคลหรือคณะบุคคลที่กระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในแง่มุมต่างๆ เพื่อนำมาสู่ข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปัญหาคำถามความชัดเจน เหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนเพื่อเป็นหลักประกันต่อการแก้ปัญหาของประเทศชาติโดยสันติวิธี ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขต่อไป

## แนวคิดและหลักการว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ในบรรดาประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย สิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ชนนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐจะต้องให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของสังคมซึ่งชอบที่จะได้รับการคุ้มครองปกป้องจากรัฐการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ชนภายในรัฐนั้นเป็นข้อยกเว้น โดยข้อยกเว้นดังกล่าวนี้จะต้องแสดงให้เห็นปรากฏในทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ เป็นต้น ดังนั้น มนุษย์ซึ่งอยู่ร่วมกันในสังคมอาจเกิดการกระทบกระทั่งกันได้ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน เป็นต้น หากการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดตามกฎหมาย

ผู้กระทำผิดนั้นจะต้องถูกดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดไว้ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งตามหลักสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักการสำคัญที่มีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายใช้บังคับในหลาย ๆ ประเทศทั่วโลก ซึ่งเป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนมีติดตัวมาตั้งแต่เกิดจนกระทั่งเสียชีวิตที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือคณะบุคคลใดจะกระทำการละเมิดมิได้ แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิของบุคคลมีอาจใช้ได้อย่างเสรีโดยปราศจากขอบเขตจึงอาจถูกจำกัดการใช้สิทธินั้น ๆ ได้โดยอำนาจรัฐ ทั้งนี้ จำต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจในการที่รัฐจะเข้าไปจำกัดสิทธิของบุคคล โดยจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งมิได้ผูกพันเฉพาะองค์กรของรัฐเท่านั้นแต่ยังผูกพันต่อมนุษย์ทุกคนด้วย การศึกษาถึงข้อความคิดว่าด้วยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นในเบื้องต้นจำต้องศึกษาทำความเข้าใจถึงความหมายหรือคำนิยามของคำว่า “สิทธิและเสรีภาพ” ตลอดจนความแตกต่างของทั้งสองคำนี้ก่อน โดยผู้เขียนจะได้อธิบายเป็นลำดับหัวข้อดังต่อไปนี้

### ๑) ความหมายของคำว่า “สิทธิและเสรีภาพ”

ในทางตำราได้มีนักวิชาการหลายท่านต่างอธิบายความหมายของคำว่า “สิทธิ” (Rights) ดังต่อไปนี้

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ให้ความหมายว่า “สิทธิให้หลักกฎหมายทั่วไปซึ่งสามารถปรับใช้ได้ทั้งกับกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนไว้ว่ามีสองความหมาย ได้แก่ การมองจากอำนาจของผู้ทรงสิทธิ คือ “อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนงอันเป็นแนวคิดของ Willenmact และการมองจากวัตถุประสงค์ของสิทธิ คือ “ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้” อันเป็นแนวคิดของ Jhering”

ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด ลิงคะเนติ ได้แยก “สิทธิ” ตามความหมายทั่วไปและ “สิทธิ” ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ ดังนี้<sup>๒</sup> “สิทธิตามความหมายทั่วไป หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลหนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย” และ “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจ

<sup>๑</sup> หยุต แสงอุทัย. (๒๕๕๕). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: ประกายพริก, น. ๒๒๕-๒๒๖.

<sup>๒</sup> บรรเจิด ลิงคะเนติ. (๒๕๕๒). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, น. ๔๘-๔๙.



ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน”

และความหมายของคำว่า “เสรีภาพ” (Liberty) นั้น ได้มีนักวิชาการต่างให้คำอธิบาย ดังต่อไปนี้

ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต และคณะ ให้ความหมายว่า<sup>๓</sup> “สภาวะการณ์ของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่นหรือปราศจากการหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพเท่าที่บุคคลนั้นไม่ถูกบังคับให้ต้องกระทำในสิ่งที่ไม่ประสงค์จะกระทำหรือไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งบุคคลนั้นประสงค์ที่จะกระทำ”

ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ให้ความหมายว่า<sup>๔</sup> “อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดอันเป็นอำนาจที่มีเหนือตนเอง”

จากความหมายของคำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า “สิทธิ” หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายให้การรับรองและคุ้มครองในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งและมีลักษณะเป็นการก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นอีกด้วย และ “เสรีภาพ” คือ ความเป็นอิสระที่มนุษย์หรือบุคคลจะพึงมีในอันที่จะกระทำการใดหรืองดเว้นกระทำการใดโดยปราศจากการถูกครอบงำ ถูกบังคับ หรือถูกหน่วงเหนี่ยวกักขังจากผู้อื่น

ทั้งนี้ ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่สามารถนำเอาแนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพมาปฏิบัติได้จริง ซึ่งประวัติความเป็นมาของการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและเสรีภาพในประเทศอังกฤษนั้น เริ่มมาตั้งแต่ Magna Carta ในปี ค.ศ. ๑๒๑๕ อันเป็นข้อเรียกร้องที่เกิดมาจากการที่พวกขุนนางไม่พอใจพระเจ้าจอห์นที่มักจะเก็บภาษีตามใจชอบเพื่อนำไปใช้ในการสงคราม ซึ่งใน Magna Carta มีสาระสำคัญในเรื่องของการจัดเก็บภาษีบางอย่างที่ต้องได้รับ

<sup>๓</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (๒๕๔๔). การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๘. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, น. ๘๗.

<sup>๔</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. เรื่องเดิม, น. ๕๑.

ความเห็นชอบจากพวกขุนนางและมีบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันในการคุ้มครองประชาชนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของพระมหากษัตริย์ หลังจากนั้นเป็นต้นมา วิวัฒนาการในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประเทศอังกฤษก็ได้ปรากฏต่อมาเป็นลำดับ นับตั้งแต่ Petition of Right ค.ศ. ๑๖๒๘ Agreements of the People ค.ศ. ๑๖๔๗ Habeas-corpus Act ค.ศ. ๑๖๗๙ จนกระทั่งได้มีการบัญญัติไว้ในเอกสารที่เป็นรัฐธรรมนูญครั้งแรกของประเทศอังกฤษ คือ เอกสารที่มีชื่อว่า Bill of Right ค.ศ. ๑๖๘๙<sup>๕</sup> ซึ่งได้บัญญัติห้ามจับกุมตัวบุคคลโดยไม่มีหมายจับ ห้ามค้นบ้านหรือตัวบุคคลโดยผิดกฎหมาย

ต่อมาในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้นำการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐในยุคเริ่มแรก<sup>๖</sup> สิทธิและเสรีภาพได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ แทนที่จะเป็นเพียงแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ ปรากฏว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ สิทธิตามธรรมชาติหรือสิทธิโดยกำเนิด ประชาชนทุกคนเข้าใจถึงสถานะของสิทธิและเสรีภาพและสามารถใช้สิทธิดังกล่าวขึ้นต่อสู้กับฝ่ายอำนาจรัฐได้ในฐานะที่เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้จริง เท่ากับเป็นการทำให้สิทธิต่างๆ กลายมาเป็นสถาบันทางกฎหมาย (Legal Institutions)<sup>๗</sup> และคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา (Declaration of Independence) ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๗๗๖ ก็เป็นคำประกาศอิสรภาพที่เป็นแม่แบบแรกๆ ของการรับรองสิทธิและเสรีภาพ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นการคุ้มครองและเป็นหลักประกันแก่ประชาชน แต่ในบางครั้งรัฐก็มีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่ว่าจะเหตุผลเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมก็ตาม ซึ่งในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาถึง ๑) แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ๒) เจตนารมณ์ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ และ ๓) หลักเกณฑ์ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรอง

<sup>๕</sup> มานิต จุมปา. (๒๕๕๗). *หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, น. ๘๐.

<sup>๖</sup> *เรื่องเดียวกัน*, น. ๘๐.

<sup>๗</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (๒๕๔๖). *หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, น. ๗๑ (อัครธาน).

## ๒) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

รัฐที่ปกครองโดยระบอบเสรีประชาธิปไตย ประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพ ตราบเท่าที่ไม่มีกฎหมายใดมาจำกัด ในขณะที่เดียวกันรัฐย่อมมีหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมอัน เกี่ยวกับการบริการสาธารณะให้บรรลุวัตถุประสงค์ จึงต้องมีอำนาจที่จะเข้าไปจำกัดสิทธิและ เสรีภาพของประชาชน เพราะถ้าหากว่ารัฐไม่มีอำนาจดังกล่าวการดำเนินภารกิจของรัฐย่อม ไม่อาจเป็นไปได้เพื่อตอบสนองประโยชน์ของสาธารณะได้เลย แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจของ รัฐในการเข้าไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นเป็นอำนาจที่อยู่ภายใต้หลัก “นิติรัฐ” กล่าวคือ จะต้องเป็นอำนาจที่ได้มาโดยกฎหมายและกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการจำกัด สิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นก็คือ กฎหมายที่มาจากประชาชน ดังนั้น แท้จริงแล้วผู้ที่มี อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็คือประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจนั่นเอง<sup>๕</sup> รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาของไทยได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ แทบทุกฉบับแม้ว่ารัฐจะสามารถเข้าไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็ตาม แต่เพื่อ เป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐและเพื่อประโยชน์สาธารณะที่แท้จริงจึง มีความจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่างขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กับการล่วงละเมิดในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากรัฐที่จะต้องดำเนินการภายใต้ หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขอย่างไรจึงจะชอบด้วยกฎหมาย

ทั้งนี้ แม้ว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะมีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม แต่ก็อยู่ภายใต้หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นการทั่วไป เพื่อให้การใช้สิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลและชุมชนต้องเป็นไปอย่างมีความรับผิดชอบต่อประเทศชาติ สังคม และบุคคลอื่น ไม่ให้ใช้สิทธิของตนอย่างเกินเลยเหมือนดังเช่นหลายปีที่ผ่านมาจนทำให้บ้านเมืองเกิดความ เสี่ยงภัย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิและ เสรีภาพไว้อย่างชัดเจนว่า บุคคลและชุมชนต้องไม่ใช้สิทธิและเสรีภาพของตนเกินขอบเขต<sup>๖</sup>ไว้ใน บทบัญญัติมาตรา ๒๕ ที่บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติ คุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือ

<sup>๕</sup> ธาวิณี องค์สุทธิสวัสดิ์. (๒๕๕๐). ปัญหาการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยประกาศ ห้ามทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งของคณะกรรมการเลือกตั้ง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, น. ๕๐.

<sup>๖</sup> คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ. คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, น. ๕.

ในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำกรณัั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ครอบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติทั่วไปในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยมีข้อพิจารณาถึงขอบเขตของการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่ ๓ ประการ ได้แก่

- ๑) ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ
- ๒) ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และ
- ๓) ไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

ในการนี้ จากการศึกษาดังกล่าวถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีเหตุผลที่สำคัญในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่ ๒ ประการด้วยกัน คือ ๑) เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และ ๒) เพื่อคุ้มครองสังคม ดังนี้

#### ๑) เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

ข้อพิจารณาที่สำคัญ คือ ขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นนั้น มีมากน้อยแค่ไหน เพียงใด แต่เดิมนั้นในสภาวะธรรมชาติของมนุษย์มีความเท่าเทียมและเสมอภาคกัน มีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ที่จะกระทำกรณัใด ๆ ที่ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อบุคคลอื่น การกระทำใด ๆ ที่เป็นการละเมิดบุคคลอื่นก็ดี หรือทำให้บุคคลอื่นต้องเสียหายเสียประโยชน์ทั้งชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ หรือทรัพย์สินก็ดี การกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นในสภาวะธรรมชาตินั้นจึงอยู่ที่การไม่ถูกรบกวนหรือถูกกระทบสิทธิจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนเอง ซึ่งเป็นขอบเขตในเชิงนามธรรมไม่สามารถกำหนดให้เห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนได้<sup>๑๐</sup> เมื่อในเวลาต่อมาสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้มีการรับรองไว้ในกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรย่อมก่อให้เกิดความชัดเจนแก่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมากยิ่งขึ้น ซึ่งเมื่อกฎหมายให้การรับรองสิทธิของบุคคลหนึ่งย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลอื่น ๆ ด้วยในเวลาเดียวกัน ตัวอย่างของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยเหตุผลเพื่อการคุ้มครอง “สิทธิของบุคคลอื่น” เช่น

<sup>๑๐</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. *เรื่องเดิม*, น. ๒๐๕.

(๑) สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ตามมาตรา ๓๔ วรรคแรก บัญญัติว่า “การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน...” จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยถือว่าเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐให้การรับรองและคุ้มครองไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับ ซึ่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นนี้สะท้อนถึงความเป็นประชาธิปไตยของประเทศนั้นๆ เพราะผู้ปกครองที่เปิดใจกว้างยอมรับฟังความคิดเห็น การวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนทั้งในด้านบวกและด้านลบ ย่อมเป็นโอกาสในการนำไปปรับปรุงประเทศให้ดียิ่งๆ ขึ้นไป แต่อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิและเสรีภาพของการแสดงความคิดเห็นของตนหากมิได้อยู่ภายในกรอบของกฎหมาย แสดงความเห็นที่จาบจ้วงละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น อาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เหล่านี้ เป็นต้น

(๒) สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ตามมาตรา ๔๐ วรรคแรก และวรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ เพียงเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าบุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพโดยให้มีการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการอย่างเสรีตามระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม การประกอบอาชีพโดยเสรีนั้นอาจถูกจำกัดได้หากเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านการจัดระเบียบการประกอบอาชีพเท่าที่จำเป็นของแต่ละบุคคลหรือองค์กร หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน จากเหตุผลดังกล่าวเหล่านี้ก็เพื่อคุ้มครองปัจเจกชนอื่นๆ ที่อาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการแข่งขันประกอบอาชีพของภาคเอกชนเหล่านี้ เป็นต้น

## ๒) เพื่อคุ้มครองสังคม

การดำรงอยู่ของรัฐนั้นจะต้องมีอยู่อย่างมั่นคงปลอดภัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้องกันการรุกรานจากภายนอกประเทศ ในขณะที่ความปั่นป่วนวุ่นวายจากเหตุการณ์ภายในประเทศนั้นจะต้องเกิดเหตุการณ์ที่รุนแรงขึ้นเท่านั้นรัฐจึงจะเข้าไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล เช่น การชุมนุมในที่สาธารณะที่ก่อเหตุการณ์ความรุนแรงขึ้น การเผาสถานที่ราชการ ทำร้ายร่างกายเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือการปิดสนามบิน ซึ่งเหตุการณ์เหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อในอีกหลาย ๆ ด้าน เช่น การเมือง เศรษฐกิจ การท่องเที่ยว เป็นต้น ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานมาจากการที่รัฐมีหน้าที่ในการป้องกันประเทศจากการรุกรานภายนอกของประเทศอื่น ๆ ซึ่งมีมาตั้งแต่จุดเริ่มต้นของพัฒนาการสิทธิและเสรีภาพและหลักดังกล่าวยังได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ เป้าหมายจากการป้องกันศัตรูภายนอกประเทศเป็นเหตุผลความชอบธรรมพิเศษสำหรับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพกรณีที่สำคัญ คือ กรณีที่ก่อให้เกิดหน้าที่ในการรับราชการทหาร ซึ่งการทำหน้าที่ดังกล่าวรัฐอาจกำหนดให้พลเมืองของตนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันประเทศจากการแทรกแซงภายนอก ซึ่งการเข้าร่วมในการป้องกันดังกล่าวของพลเมืองนอกเหนือจากการจำกัดเสรีภาพของบุคคลโดยการก่อให้เกิดภาระหน้าที่แล้ว การเข้าร่วมในการป้องกันประเทศดังกล่าวยังมีผลอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและร่างกายของผู้ที่เข้าร่วมในการป้องกันประเทศอีกด้วย<sup>๑๑</sup>

เมื่อเหตุแห่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมอาจเรียกได้ว่าเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญของรัฐ ซึ่งการที่รัฐจะกระทำภาระหน้าที่นี้ได้ รัฐจำเป็นต้องกำหนดรูปแบบของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในลักษณะของการกำหนดหน้าที่ของพลเมือง เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมทั้งทางตรงและทางอ้อม หน้าที่ที่สำคัญของรัฐเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับการดำรงอยู่ของรัฐจึงทำให้ในบางกรณีอาจต้องมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในสังคมเพื่อป้องกันประเทศจากการรุกรานของศัตรู โดยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะเห็นได้ว่าปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ อยู่หลายมาตราด้วยกัน เช่น การกำหนดหน้าที่ให้พลเมืองชายเข้ารับการเกณฑ์ทหาร การถูกเกณฑ์แรงงานในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม ตามมาตรา ๓๐ การห้ามมิให้ชุมนุมในภาวะที่ประเทศอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามมาตรา ๔๔ การจำกัดเสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ ตามมาตรา ๓๘ เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นความจำเป็นของรัฐที่จะต้องกระทำเพื่อมิให้การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคล

<sup>๑๑</sup> บรรเจิด ลิงคะเนติ. *เรื่องเดิม*, น. ๒๐๗.

หนึ่งกระทบต่ออีกบุคคลหนึ่งและในขณะเดียวกันการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็เป็นไปเพื่อคุ้มครองสังคมให้สามารถดำรงอยู่ได้โดยมั่นคง ปลอดภัย ปราศจากความขัดแย้งเหล่านี้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดข้อยกเว้นให้รัฐสามารถตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ แต่การตรากฎหมายดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้เนื้อหาของกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ๑) หลักเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมาย และ ๒) หลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

#### ๑) หลักเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมาย

นอกเหนือไปจากเงื่อนไขของการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้ว การตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนยังต้องมีความชัดเจนแน่นอน กล่าวคือ กฎหมายที่จำกัดสิทธิต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าบังคับหรือห้ามมิให้บุคคลประเภทใด กระทำการใด ในกรณีอย่างไร และเพื่อประโยชน์หรือมีวัตถุประสงค์อย่างไร เพื่อหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย อันจะส่งผลให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้อย่างเต็มที่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด ส่วนการตรากฎหมายที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นจะต้องไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง หมายความว่า จะต้องมีการประกาศกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในราชกิจจานุเบกษาก่อนที่จะมีผลบังคับใช้และจะใช้กฎหมายนั้นบังคับแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงก่อนประกาศใช้บังคับกฎหมายนั้นมิได้

#### ๒) หลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

โดยหลักแล้วรัฐไม่สามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นว่าต้องกระทำภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดซึ่งเราวิเคราะห์แนวความคิดมาจากรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา ๑๙<sup>๑๒</sup> ซึ่งเกิดขึ้นจากการปกครอง

<sup>๑๒</sup> มาตรา ๑๙ การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน

(๑) ภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ สิทธิขั้นพื้นฐานอาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมายหรือโดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย กฎหมายในกรณีนี้จะต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและจะใช้บังคับเพื่อกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะมิได้นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวจะต้องอ้างถึงมาตราของสิทธิขั้นพื้นฐานนั้นด้วย

(๒) ไม่ว่ากรณีใด การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐานมิได้

(๓) สิทธิขั้นพื้นฐานนั้นให้นำมาใช้บังคับกับนิติบุคคลภายในประเทศด้วย เท่าที่สิทธิขั้นพื้นฐานนั้นสามารถนำมาใช้ได้กับนิติบุคคล

(๔) หากบุคคลใดถูกละเมิดสิทธิโดยอำนาจมหาชน บุคคลนั้นชอบที่จะใช้สิทธิทางศาลได้ในกรณีที่ไม่มีศาลที่มีเขตอำนาจในเรื่องนั้น ให้ฟ้องยังศาลยุติธรรม

ในสมัยของฮิตเลอร์ การกำหนดหลักการของมาตราบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการหาจุดสมดุลระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยรัฐ เพราะสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้มีลักษณะที่สมบูรณ์ รัฐจะจำกัดได้ก็ด้วยภายใต้หลักเกณฑ์เพื่อไม่ให้การจำกัดอำนาจกระทำตามอำเภอใจและเพื่อป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายแบบไม่มีเหตุผลหรือพวกพ้องหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงได้วางหลักในการตราของฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>๑๓</sup> ให้พิจารณาและประกาศออกมาบังคับใช้กับประชาชนอันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น จำต้องมีเนื้อหาของกฎหมายที่สมบูรณ์และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖<sup>๑๔</sup> ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์การพิจารณาถึงกฎหรือข้อบังคับที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันเป็นการขัดหรือแย้งต่อสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครองไว้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้มีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (๑) กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม
- (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร
- (๓) ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล
- (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ
- (๕) ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด

แก่เหตุ

กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

<sup>๑๓</sup> คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ. คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๙, น. ๖.

<sup>๑๔</sup> มาตรา ๒๖ “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”



จากปัญหาที่ผ่านมาของประเทศไทยการก่อกบฏและการทำรัฐประหารในแต่ละครั้งที่ผ่านมาส่งผลกระทบต่อประเทศในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม สิทธิเสรีภาพของประชาชน และความน่าเชื่อถือต่อนานาอารยประเทศ ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้เกิดแนวความคิดที่จะต่อต้านการกระทำดังกล่าวขึ้นมา โดยมีให้บุคคลได้ใช้สิทธิเสรีภาพที่ตนมีกระทำการเกินขอบเขตหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยจึงได้ริเริ่มนำเอาหลักการที่ว่าด้วย “การใช้สิทธิเพื่อต่อต้านการทำรัฐประหาร” โดยเชื่อว่าเป็นการพิทักษ์กฎหมายสูงสุดของรัฐให้มีความมั่นคงมากยิ่งขึ้นและให้ประชาชนที่ทราบการกระทำนั้นมีอำนาจต่อต้านการทำรัฐประหาร การนำหลักการเกี่ยวกับการใช้สิทธิเพื่อต่อต้านการทำรัฐประหารถูกบัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๓ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ครอบคลุมในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิเพื่อต่อต้านการเลือกตั้งที่ไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยมีบทลงโทษให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคเป็นเวลา ๕ ปี<sup>๑๕</sup> โดยเป็นบทบัญญัติที่อาศัยหลักการเดิมซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๙ หรืออาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เจตนารมณ์ในเรื่องสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติขึ้นเพื่อต่อต้านการปฏิวัติรัฐประหารดังเจตนารมณ์เดิมในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และได้มีการขยายเจตนารมณ์ให้ครอบคลุมถึงความผิดในการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา อันมีผลทำให้การเลือกตั้งของประเทศไทยมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยมิได้เป็นไปตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น หากบุคคลได้ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญกระทำการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือกระทำการใด ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

<sup>๑๕</sup> วัชชกานต์ เสาภายน. (พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๕๘). บทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สภาพปัญหาและข้อเสนอแนะในกรณีการใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, ๑๗(๕๐), ๙๔.

ย่อมถือได้ว่าบุคคลนั้นกระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งคำว่า “ปฏิปักษ์” นั้น หมายถึง ฝ่ายตรงข้าม ขัดศึก ศัตรู เพราะฉะนั้นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญจึงหมายถึง การกระทำที่มีลักษณะเป็นฝ่ายตรงข้ามหรือไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งนี้ การให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญแก่ประชาชนมิได้มีความมุ่งหมายเพื่อนำสิทธินั้นมาทำลายตัวของรัฐธรรมนูญเอง การใช้สิทธิเสรีภาพอันเป็นการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องเป็นการกระทำถึงขนาดที่ว่าเป็นการกระทำเพื่อล้มล้างหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ อันได้แก่การกระทำดังต่อไปนี้

๑) การใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

เป็นกรณีที่บุคคลใดใช้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ไปในทางที่มีขอบเพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศไทยให้ไปสู่การปกครองในระบอบอื่นที่มีใช้ระบอบประชาธิปไตย เช่น ระบอบเผด็จการ คอมมิวนิสต์ เป็นต้น หรือเปลี่ยนรูปแบบการปกครองโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขไปสู่การมีประมุขแบบประธานาธิบดี เป็นต้น

๒) การใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

โดยความหมายของการกระทำดังกล่าว คือ การทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ที่มีได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม เพียงหวังผลเพื่อต้องการเอาชนะการเลือกตั้งได้เข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการบริหารประเทศ กำหนดนโยบายและออกกฎหมายต่าง ๆ<sup>๑๖</sup> เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง

และผู้เขียนมีความเห็นว่ายังรวมถึงการกระทำอื่น ๆ นอกจากกรณีดังกล่าวที่ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ เช่น บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ใช้สิทธิเสรีภาพทางวิชาการหรือสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเชิญชวนให้ผู้อื่นล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีเช่นนี้ย่อมเห็นได้ว่าหลักการพื้นฐานของการปกครองตามรัฐธรรมนูญ คือ การปกครอง

<sup>๑๖</sup> อัมมาร สยามวาลา และ ปิยนุช เพ็ชรชอบ. *เลือกตั้งไทย: ปัญหา และทิศทาง*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐. จาก <https://bordeure.wordpress.com/2009/01/27/เลือกตั้งไทย-ปัญหา-และ-ท/>

ในระบอบประชาธิปไตย บุคคลนั้นจึงจะใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอันเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้แม้ว่าจะเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ก็ตาม เพราะมีจุดประสงค์ที่มีขอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น ผลทางกฎหมายจากการที่บุคคลใดใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่ตนมีได้กระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญมีการกำหนดบทลงโทษแก่บุคคลผู้ซึ่งกระทำการดังกล่าวไว้ในมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้แก่ (๑) การให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว และ (๒) การถูกดำเนินคดีอาญาอีกด้วย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### ๑) การถูกสั่งให้เลิกการกระทำซึ่งเป็นความผิด

ในกรณีที่บุคคลใดทราบถึงการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองที่ใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข บุคคลนั้นมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ผู้ร้องขอจะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้<sup>๑๗</sup>

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นปัญหาว่าหากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวมิได้เลิกการกระทำของตนยังคงดำเนินการต่อไปตามวัตถุประสงค์ที่มีมาแต่เดิม เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ตรวจสอบ ทหาร หรือองค์กรอื่นใด จะเข้าไปยุติหรือยับยั้งการกระทำนั้นๆ ได้โดยวิธีใดบ้าง ซึ่งจะต้องหลีกเลี่ยงหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเหล่านั้นให้น้อยที่สุดและจะสามารถสืบสาวไปถึงตัวการหรือผู้ที่วางแผนอยู่เบื้องหลังทั้งหมดได้หรือไม่ และการที่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้เลิกการกระทำดังกล่าวจะมีผลบังคับได้จริงหรือไม่เพียงใด เช่น มีคนจำนวนหนึ่งอ้างว่าการกระทำโดยใช้เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือสิทธิในทรัพย์สิน กระทำการปลุกระดม ตระเตรียมกำลังพล สะสมอาวุธ เพื่อนำไปสู่การ “ฉีกรัฐธรรมนูญ” หรือเรียกร้องให้มีการ “ยกเลิกการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” บุคคลซึ่งมีเป้าหมายที่แน่ชัดขนาดนี้มีความจำเป็นใดที่จะต้องยุติความเคลื่อนไหวของตนเพียงเพราะศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้เลิกการกระทำหรือหากมีคำวินิจฉัยสั่งให้เลิกการกระทำดังกล่าวแล้ว กลุ่มคนดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามก็ไม่ได้มีสภาพบังคับใดกำหนดไว้ ทั้งนี้ การสั่งให้เลิกการกระทำที่เป็นปฏิปักษ์

<sup>๑๗</sup> มาตรา ๔๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

ต่อรัฐธรรมนูญนั้น มีผลเฉพาะการกระทำในครั้งที่ศาลวินิจฉัยเท่านั้น แต่ไม่มีผลถึงการกระทำในครั้งอื่น ๆ อันอาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตแต่อย่างใด

## ๒) การถูกดำเนินคดีอาญา

บุคคลหรือพรรคการเมืองที่กระทำความผิดดังกล่าวย่อมถูกดำเนินคดีอาญาได้อีกด้วย หากพิสูจน์ได้ว่าการกระทำดังกล่าวครบองค์ประกอบความรับผิดทางอาญาตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ได้แก่

(๑) ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๓ ซึ่งเป็นบทบัญญัติซึ่งมีลักษณะของการกระทำใด ๆ อันมีเจตนามุ่งล้มล้างรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ล้มล้างอำนาจอธิปไตยทั้ง ๓ อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ หรือต้องการการแบ่งแยกราชอาณาจักร จะต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิต

(๒) ความผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง หากบุคคลหรือพรรคการเมืองใดมีส่วนทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมย่อมจะต้องได้รับโทษทางอาญาตามกฎหมายเลือกตั้งอีกด้วย ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ในมาตรา ๑๐๕-๑๒๑ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๖-๑๖๑ เป็นต้น

ทั้งนี้ การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจวินิจฉัยว่าบุคคลหรือคณะบุคคลใดต้องถูกดำเนินคดีอาญานั้น หากการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญเป็นการกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่สังกัดพรรคการเมืองกรณีมีปัญหาว่า การลงโทษทางอาญาแบ่งออกเป็น ๕ ประเภทด้วยกัน คือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ริบทรัพย์ และโทษปรับ เมื่อพิจารณาจากสถานะของพรรคการเมืองแล้วเมื่อได้มีการจัดตั้งพรรคขึ้นมาย่อมถือได้ว่าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย การกระทำใด ๆ ของพรรคการเมืองย่อมต้องแสดงออกซึ่งเจตนาอันนั้นด้วยการกระทำของบุคคลธรรมดา ซึ่งการแสดงเจตนาดังกล่าวย่อมผูกพันกับพรรคการเมือง ดังนี้ หากพรรคการเมืองใดมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากต้องมีการดำเนินคดีทางอาญาแล้ว ย่อมไม่สามารถลงโทษโดยการประหารชีวิต จำคุกหรือกักขังพรรคการเมืองเหล่านั้นได้ถึงแม้ว่าตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๓ ในความผิดฐานเป็นกบฏจะมีบทบัญญัติกำหนดโทษให้ประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิตก็ตาม ทำให้เห็นได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายในความ

เป็นจริงนั้นเราไม่สามารถดำเนินคดีอาญากับบุคคลหรือคณะบุคคลที่สังกัดพรรคการเมืองได้เลย โทษทางอาญาที่พรรคการเมืองจะได้รับย่อมมีเพียงโทษปรับและริบทรัพย์สินเท่านั้น จึงมีเพียงสมาชิกพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่เป็นบุคคลธรรมดาอาจต้องรับโทษทุกสถานตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เพราะเป็นผู้กระทำการแทนพรรคการเมืองในฐานะตัวการตัวแทนตามกฎหมายเท่านั้น โดยที่การกระทำของบุคคลดังกล่าวย่อมผูกพันพรรคการเมืองผู้เป็นเจ้าของเจตนารมณ์ที่แท้จริง

โดยเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๔๙ ได้รับการบัญญัติไว้ในข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐<sup>๑๑๖</sup> ข้อ ๑๗ (๑) เมื่อพิจารณาจากบทลงโทษของผู้ที่กระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญและอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยลงโทษผู้ที่ใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำความผิดดังกล่าว พบว่ามีได้มีการให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการเข้าไปวินิจฉัยจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลหรือคณะบุคคลที่ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญกระทำการดังกล่าวแต่อย่างใด เนื่องจากว่าการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญในหลาย ๆ ครั้งมิได้เกิดจากการกระทำของพรรคการเมือง แต่เป็นการกระทำของกลุ่มบุคคลที่มีแนวความคิดร่วมกัน ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันที่ได้มีการจำกัดสิทธิของบุคคลที่ใช้สิทธิเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญในการลงโทษบุคคลใดก็ตามที่กระทำการล้มล้างดังกล่าว โดยบัญญัติอยู่ในมาตรา ๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์<sup>๑๑๗</sup> ที่ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “สิทธิเสรีภาพ” ที่จะถูกจำกัดนั้น ได้มีการบัญญัติอยู่ในมาตราใดของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันบ้าง และยังมีวิธีพิจารณาเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาคดีตามรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา ๑๓ (๑) โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๖-๔๑ ที่ได้มีการกำหนดในเรื่องของผู้มีสิทธิยื่น

<sup>๑๑๖</sup> ข้อ ๑๗ “ศาลมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดี ดังต่อไปนี้

(๑) คดีที่ขอให้พิจารณาว่า บุคคลใดกระทำการโดยใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญ”

<sup>๑๑๗</sup> Article 18 Germany Constitution “Whoever abuses the freedom of expression, in particular the freedom of the press (paragraph (1) of Article 5), the freedom of teaching (paragraph (3) of Article 5), the freedom of assembly (Article 8), the freedom of association (Article 9), the privacy of correspondence, posts and telecommunications (Article 10), the rights of property (Article 14), or the right of asylum (Article 16a) in order to combat the free democratic basic order shall forfeit these basic rights. This forfeiture and its extent shall be declared by the Federal Constitutional Court.”

คำร้อง กระบวนการก่อนการพิจารณาคดี การวินิจฉัยให้จำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน การยกเลิกการจำกัดสิทธิและการยื่นคำร้องใหม่ เป็นต้น ซึ่งวิธีพิจารณาคดีของไทยนอกจากจะไม่มีการวินิจฉัยจำกัดสิทธิของบุคคลตามมาตรา ๔๙ แล้ว ยังไม่มีการแยกวิธีพิจารณาคดีเฉพาะเรื่องออกต่างหากจากกันอีกด้วย

## สรุป

เมื่อพิจารณาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาหลายปีที่ผ่านมาของประเทศไทย การใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่กระทำเกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้จนสร้างความเสียหายต่อประเทศในหลายภาคส่วน การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมอาจเรียกได้ว่าเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญของรัฐ รัฐธรรมนูญจึงควรที่จะให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการเข้าไปวินิจฉัยจำกัดตัดสิทธิของบุคคลหรือคณะบุคคลในกรณีที่ใช้สิทธิอย่างใด ๆ กระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ โดยควรจะมีการกำหนดบทลงโทษให้ชัดเจนว่า สิทธิเสรีภาพของบุคคลที่จะถูกจำกัดนั้นได้มีการบัญญัติอยู่ในมาตราใดของรัฐธรรมนูญหรือบัญญัติอยู่ในกฎหมายฉบับใด เช่น บุคคลที่ใช้สิทธิเสรีภาพอย่างเกินขอบเขตในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลหรือสื่อมวลชน ตามมาตรา ๓๔-๓๕ สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม ตามมาตรา ๔๔ หรือสิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง ตามมาตรา ๔๕ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นว่าควรให้มีการเพิ่มเขตอำนาจในการวินิจฉัยคดีเฉพาะเรื่องของศาลรัฐธรรมนูญโดยให้อำนาจวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลหรือคณะบุคคลที่กระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ โดยให้อำนาจพิจารณาว่าจะมีการกำหนดเงื่อนไขเวลาในการจำกัดสิทธิของบุคคลหรือคณะบุคคลเป็นระยะเวลาที่แน่นอนชัดเจน เช่น บทลงโทษให้จำกัดสิทธิใด ๆ ของบุคคลหรือคณะบุคคลนั้นเป็นระยะ ๑-๕ ปี เท่าที่การจำกัดสิทธิดังกล่าวจะไม่กระทบถึงสิทธิขั้นพื้นฐานอื่น ๆ ของผู้กระทำความผิด โดยพิจารณาถึงผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ของส่วนรวมอย่างร้ายแรงมากกว่าผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ตลอดจนมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการทางทรัพย์สินกับบุคคลที่กระทำความผิดตามมูลฐานดังกล่าว ซึ่งหากมิได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วย่อมก่อให้เกิดผลร้ายแรงต่อสังคมส่วนรวมได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประเด็นปัญหาดังกล่าวจึงเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ควรได้รับการพิจารณาเป็นอย่างยิ่ง

## เอกสารอ้างอิง

คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ. คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ.

ธาริณี องค์สุทธิสวัสดิ์. (๒๕๕๐). ปัญหาการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยประกาศห้ามทำและเผยแพร่โพลเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๕๒). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (๒๕๔๖). หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

มานิต จุมปา. (๒๕๕๗). หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

วิชชกานต์ เคาภายน. (พฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๕๘). บทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สภาพปัญหาและข้อเสนอแนะในกรณีการใช้สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ๑๗(๕๐).

หยุด แสงอุทัย. (๒๕๔๕). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประกายพริก.

อัมมาร สยามวาลา และ ปิยนุช เพียรชอบ. เลือกตั้งไทย: ปัญหา และทิศทาง. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐, จาก <https://bordeure.wordpress.com/2009/01/27/เลือกตั้งไทย-ปัญหา-และ-ท/>

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (๒๕๔๔). การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๘. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.



## การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในชุมชนประชาธิปไตย

Human Resource Development In The Democratic Communities

เสกสรรค์ สนวา<sup>๑</sup>  
สุพัฒนา ศรีบุตรดี<sup>๒</sup>

### บทคัดย่อ

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในชุมชนให้มีคุณภาพถือเป็นการสร้างรากฐานในการพัฒนาประชาธิปไตย เมื่อทรัพยากรมนุษย์ของชุมชนได้รับการพัฒนาอย่างถูกต้องและเหมาะสม ตลอดจนได้รับการสนับสนุนจากผู้นำชุมชนและหน่วยงานภาคส่วนต่างๆ อย่างจริงจัง ย่อมนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยที่มีคุณภาพทั้งในระดับชุมชนและในระดับชาติ

**คำสำคัญ:** การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์, ชุมชน, ชุมชนประชาธิปไตย

<sup>๑</sup> อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

<sup>๒</sup> อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด



## Abstract

Human resource development in the community is the foundation of democracy development. When human resources of the community are properly developed for their duties, as well as are seriously supported by community leaders and other public agencies will lead to the quality of democracy development at the community and national levels.

**Keywords:** Human Resources Development, Community, Democratic Community

## บทนำ

ประชาธิปไตยถือกำเนิดขึ้นในประเทศไทยครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยการปฏิวัติของคณะราษฎร ประชาธิปไตยจึงถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทยในสมัยนั้น จึงถือได้ว่าประชาธิปไตยมีความรุ่งเรืองและเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในกลุ่มของประเทศตะวันตก อย่างไรก็ตาม พรหมอินทร์ พรหมเกิด (๒๕๕๕) กล่าวว่า แม้เป็นระบอบการปกครองที่ยอมรับทั่วไปในระดับนานาชาติ แต่การปกครองดังกล่าวก็ไม่สามารถประสานเข้ากับวิถีชีวิตคนไทยได้อย่างแนบสนิท เพราะไม่สะท้อนให้เห็นถึงการมีเสถียรภาพ เสรีภาพ และภราดรภาพอย่างแท้จริง ประชาธิปไตยจึงถูกบิดเบือนโดยกระบวนการทางการเมืองโดยเฉพาะในระดับชาติ ผ่านกระบวนการสร้างความรู้ ความเข้าใจที่ผิดแก่ประชาชน โดยปลูกฝังให้ประชาชนมีความเชื่อ แต่เพียงว่าการเลือกรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้นจึงจะเรียกว่า “เป็นประชาธิปไตย” ในความเป็นจริงการเลือกตั้งเป็นเพียงวิธีการอย่างหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น

การพัฒนาประชาธิปไตยที่แท้จริงควรเริ่มต้นจากการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในชุมชนให้มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ต้องทำให้มนุษย์ในแต่ละชุมชนเกิดความรู้ ความเข้าใจ และการตระหนักรู้ในสิทธิหน้าที่ของตนเอง (นิสดารักษ์ เวชยานนท์, ๒๕๔๘) ซึ่งสอดคล้องกับพระธรรมปิฎก (๒๕๔๒) ที่กล่าวว่า กระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ต้องมองอย่างลึกซึ้งและต้องมองถึงจุดมุ่งหมายของชีวิต คือ ความสุข ความมีอิสระ เสรีภาพ ตลอดจนความดีงามต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ศิริภัสสรค์ วงศ์ทองดี (๒๕๕๖) อธิบายว่า การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจำเป็นต้องคำนึง

ถึงหลัก ๓ ประการ ได้แก่ การศึกษา (Education) ช่วยในการกล่อมเกลாதองสังคม (Social) การพัฒนา (Development) เพื่อทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้น และการอบรม (Training) เมื่อคนในชุมชนได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่และจริงจังในด้านความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับประชาธิปไตยแล้ว ย่อมนำไปสู่กระบวนการสร้างชุมชนและสังคมที่มีความเข้มแข็ง ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างยั่งยืน (ประเวศ วะสี, ๒๕๕๐)

### แนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ต้องพัฒนาเพื่อให้มีศักยภาพทั้งทางสติปัญญา อารมณ์ รวมถึงพฤติกรรมของแต่ละบุคคลให้สามารถปรับเข้ากับสภาพแวดล้อมที่นับวันจะมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น หลักการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงควรพัฒนาจากภายในสู่ภายนอก กล่าวคือ หนึ่ง ต้องเริ่มต้นจากการพัฒนาทัศนคติ (Attitude) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนวิธีคิด แนวทางนี้ช่วยให้มนุษย์มีความรู้สึกว่าตนเองมีคุณค่าและมีความสำคัญต่อองค์การ อาจจะใช้รูปแบบ การศึกษา การอบรม และการพัฒนา มาปรับใช้ สอง การพัฒนาลักษณะนิสัย (Traits) ซึ่งเป็นการทำให้เกิดความรักความผูกพันกับองค์การ และ สาม การพัฒนาการจูงใจ (Motivation) (เสกสรรค์ สนาว, ๒๕๕๕) โดยทั้ง ๓ แนวทางนี้เป็นการพัฒนาที่มุ่งเน้นไปที่การเสริมพลังทางจิตใจให้เข้มแข็ง เมื่อจิตใจเข้มแข็งก็สามารถผลักดันสิ่งที่ดีออกมาได้ แต่ในทางตรงข้ามหากไม่มีการเสริมพลังทางจิตใจให้เข้มแข็ง จิตใจที่ไม่เข้มแข็งก็จะไม่สามารถผลักดันสิ่งที่ดีออกมาได้ (เสกสรรค์ สนาว, ๒๕๕๗, น. ๑)

พยอม วงศ์สารศรี (๒๕๕๐) ที่กล่าวว่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีศักยภาพ นั้นจำเป็นต้องพัฒนาและปรับปรุงตนเองในทุกๆ ด้าน เพื่อเพิ่มความสามารถในการจัดการกับงานที่หลากหลาย โดยการพัฒนานี้จะมีประโยชน์ต่อตนเองและส่วนรวม ส่วน Mathis and Jackson (๒๐๐๗) กล่าวว่า หากองค์การใดขาดบุคลากรที่มีคุณภาพย่อมก่อให้เกิดปัญหานำไปสู่ความล้มเหลวได้ ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ชูติกาญจน์ ศรีวิบูลย์ (๒๕๕๗) และในทางตรงกันข้ามเมื่อองค์การที่มีบุคลากรมีคุณภาพย่อมทำให้องค์การประสบผลสำเร็จสามารถเติบโตได้อย่างยั่งยืนท่ามกลางสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งทางด้านเทคโนโลยีและการแข่งขัน จิระ หงส์ลดารมย์ (๒๕๕๕) อย่างไรก็ตาม ภายใต้การเปลี่ยนแปลง สิ่งที่ต้องคำนึงถึงเสมอเมื่อจะทำการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์คือ การพัฒนา 8K's ประการ ได้แก่ ทุนมนุษย์ (Human Capital) ทุนปัญญา (Intellectual Capital) ทุนจริยธรรม (Ethical Capital)

ทุนความสุข (Happiness Capital) ทุนทางสังคม (Social Capital) ทุนความยั่งยืน (Sustainability Capital) ทุนดิจิทัล (Digital Capital) และทุนความรู้ ทักษะ และทัศนคติ (Talented Capital) จากทุนทั้ง ๘ ประการ นำไปสู่การพัฒนาทุนแนวใหม่ 5K's ประการ ได้แก่ ทุนทางความคิดสร้างสรรค์ (Creativity Capital) ทุนความรู้ (Knowledge Capital) ทุนนวัตกรรม (Innovation Capital) ทุนทางอารมณ์ (Emotional Capital) และทางวัฒนธรรม (Cultural Capital)

ดังนั้น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในชุมชนให้มีคุณภาพจึงควรพัฒนาที่ปัจจัยภายในสู่ภายนอก ได้แก่ การพัฒนาทัศนคติที่ดี มีอุปนิสัยที่ดี และมีจิตใจที่ดี รวมถึงการมีความรู้ ความเข้าใจอย่างถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตของตนเองและการแสดงออกต่อส่วนรวมในรูปแบบต่างๆ นอกจากนี้ หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ต้องคำนึงถึง “การมีศักดิ์ศรี” และ “การมีคุณค่า” ของมนุษย์ด้วย

### กระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

กระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง (๒๕๕๐, น. ๑๘๓) ได้ อธิบายกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ว่ามีหลายวิธี ขึ้นอยู่กับลักษณะและความพร้อมของหน่วยงาน องค์กร และชุมชนนั้นๆ เป็นสำคัญ แต่โดยปกติทั่วไปของกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มักมี ๓ กระบวนการ ดังนี้ (Nadler, ๑๙๗๐)

๑. การศึกษา (Education) เป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็น กาย จิตใจ และปัญญา อย่างไรก็ตาม กระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สามารถทำได้ตั้งแต่ระดับครอบครัว องค์กร ชุมชน และรวมถึงการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ เป็นต้น

๒. การพัฒนา (Development) เพื่อทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน หน่วยงาน องค์กร หรือประเทศ

๓. การอบรม (Training) เพื่อเพิ่มองค์ความรู้ใหม่หรือเสริมสร้างความรู้ ทักษะ ความสามารถให้เกิดกับพนักงาน บุคลากร รวมถึงองค์กร ชุมชน

ส่วน ชูติกาญจน์ ศรีวิบูลย์ (๒๕๕๗) กระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง ขั้นตอนในการพัฒนามนุษย์อย่างเป็นระบบ สอดคล้องกับนิสดาร์ก เวชยานนท์ (๒๕๔๘, น. ๑๒๖) ที่กล่าวว่า ระบบของกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สามารถแบ่งออกได้เป็น ๖ กระบวนการ ดังนี้

๑. การสำรวจสิ่งที่ต้องการเพื่อที่จะพัฒนามนุษย์
๒. การกำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนามนุษย์
๓. การเลือกสรรวิธีการสำหรับการพัฒนา
๔. การเลือกสื่อและโสตทัศนูปกรณ์ที่จะนำไปใช้ในการพัฒนา
๕. การนำไปปฏิบัติ
๖. การประเมินผลการฝึกอบรม

โชติชวัล พุทธิกาญจน์ (๒๕๕๖, น. ๑๑๑) กล่าวว่า กระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ควรเริ่มต้นจากการประเมินความจำเป็น (Need Assessment) คือ ต้องประเมินศักยภาพของมนุษย์ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในปัจจุบันกับศักยภาพที่องค์การคาดหวัง จึงกำหนดวัตถุประสงค์ในการพัฒนาในเชิงพฤติกรรมและดำเนินการพัฒนาในประเด็นที่มีความแตกต่าง หลังจากนั้นให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการวางแผนการพัฒนา (Development Planning) มีกำหนดระยะเวลา สถานที่ วิทยากร อาหารและเครื่องดื่ม งบประมาณ รวมถึงรูปแบบและวิธีการประเมินหลังการพัฒนา โดยสรุปกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สามารถแสดงได้ดังนี้

ภาพที่ ๑ กระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์



ที่มา: โชติชวัล พุทธิกาญจน์ (๒๕๕๖)

จากกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่กล่าวมาในข้างต้น ถือเป็นสิ่งสำคัญและ ผู้ทำการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชุมชนควรตระหนักและทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้เพื่อนำไปสู่การประยุกต์กับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในชุมชนให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประชาธิปไตยอย่างถูกต้อง สอดคล้องกับทฤษฎีพาพร ตันติสุนทร (๒๕๕๘, น. ๑๕) ที่กล่าวว่า การจะสร้างคนให้มีการใช้ชีวิต วิธีคิด วิธีการทำงาน ให้สอดคล้องกับระบอบการเมืองและเพื่อรักษาประชาธิปไตยให้เดินไปข้างหน้าได้นั้น จึงควรพิจารณาจุดอ่อนและจุดแข็งของสังคมไทยที่ดำรงอยู่อย่างเข้าใจเพื่อการพัฒนาทุนมนุษย์ที่มีอยู่ให้เป็นพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยให้ได้

## แนวคิดประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยเกิดจากการนำเอาคำศัพท์สองคำได้แก่ Demos กับ Krates มารวมกันในภาษากรีกใช้คำว่า “Demokratia” แปลว่า “ประชาธิปไตยของประชาชน” อำนาจที่ยิ่งใหญ่ของประชาธิปไตย คือ อำนาจอธิปไตยที่เป็นของปวงชนโดยตรง (Direct Democracy) (โคทม อาริยา และแก้วฤทธรา วิริยะวัฒนา, ๒๕๕๕)

ประชาธิปไตยมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน บวรศักดิ์ อุวรรณโน และถวิลวดี บุรีกุล (๒๕๕๐, น. ๕) หากย้อนมองกลับไปเมื่อ ๕๐๐ ปีก่อนคริสตกาล ประชาธิปไตยถือกำเนิดขึ้นจากรัฐกรีกโบราณโดยเฉพาะในนครรัฐเอเธนส์ (Athenian Direct Democracy) ซึ่งเป็นระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) นิยม รัฐอัมฤต (๒๕๕๓, น. ๑๓-๑๔)

การปกครองของนครรัฐเอเธนส์สมัยนั้นมีความยิ่งใหญ่และมีอำนาจที่สุดของกรีกในช่วงเวลาระหว่างศตวรรษที่ ๔ และ ๕ ก่อนคริสต์ศักราช การปกครองในนครรัฐเอเธนส์เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมในการดูแลกิจการบ้านเมือง (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, ๒๕๔๘, น. ๒๔๐-๒๔๑) นอกจากนี้ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๕๖, น. ๖๓-๖๕) ได้อธิบายว่า ระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ไม่ใช่การเลือกตั้ง แต่เป็นการปกครองตนเองของประชาชน (Self - Government Democracy) ประชาธิปไตยไม่ใช่ Good Government แต่เป็น Self-Government ที่เน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นพลเมืองผู้มีความรับผิดชอบในการดูแลกิจการบ้านเมืองหรือส่วนรวม แต่เป็นที่น่าเสียดาย เพราะการปกครองในยุคกรีกมีอายุเพียงไม่กี่ร้อยปีก็ยุติลง

ต่อมาเมื่อเข้าสู่ยุคโรมัน ชาวโรมันได้พัฒนาระบบการปกครองที่เรียกว่า “สาธารณรัฐ” โคทม อาริยา และแก้วฤทธรา วิริยะวัฒนา (๒๕๕๕, น. ๑๑-๑๖) อธิบายว่า เกิดการก่อตั้งสภาแห่งชาติ ส่งผลให้พลเมืองสามารถแสดงความคิดเห็น ลงคะแนนเสียง หรือคัดค้านกฎหมายบางประการได้ ในยุคนี้พวกโรมันไม่เชื่อว่าจะให้อำนาจหรือหน้าที่แก่ประชาชนฝ่ายเดียว หากแต่ต้องให้อำนาจแก่ชนชั้นสูงและชนชั้นผู้ดี และต้องให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ปกครองบ้านเมืองด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวทางการปกครองของพวกโรมันจะมีความแตกต่างจากพวกกรีกโบราณบ้าง แต่หัวใจสำคัญของการปกครอง คือ “เน้นให้ประชาชนปกครองตนเอง”

ยุคประชาธิปไตยสมัยใหม่หรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ได้ถูกนำมาใช้ในสังคมทั่วโลก ประชาธิปไตยแบบตัวแทนนี้ Aristotle (๑๙๙๕) มองว่าเป็นการปกครองของคนหมู่มากแสดงให้เห็นถึงการปกครองที่มีความเป็นชนชั้นทางสังคม อัน

ประกอบด้วย คนรวย คนจน คนที่มีการศึกษาน้อย ส่วนอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) กล่าวว่า ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองโดยประชาชน (government of the people) โดยประชาชน (by the people) และเพื่อประชาชน (for the people) ส่วน Robert Dahl (๑๙๗๑) กล่าวว่า ประชาธิปไตยเป็นระบบการเมืองที่รัฐบาลต้องตอบสนองต่อความต้องการสิทธิเสรีภาพของประชาชน

องค์ประกอบของระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย ๘ ประการ สามารถสรุปได้ดังนี้ (วิเชียร อินทะสี, ๒๕๕๖, น. ๑๓)

๑. เสรีภาพการเข้าร่วมกลุ่ม (Freedom to form and join organization)
๒. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of expression)
๓. สิทธิในการลงคะแนนเสียง (Right to vote)
๔. ความเสมอภาคในการดำรงตำแหน่ง (Eligibility for public office)
๕. สิทธิของผู้นำทางการเมืองในการแข่งขันหาความสนับสนุนหรือคะแนนเสียง (Rights of political leaders to compete for support/vote)
๖. ความสามารถในการเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารที่เป็นทางเลือกต่างหากจากรัฐ (Alternative source of information)
๗. การเลือกตั้งที่จัดขึ้นอย่างเสรีและยุติธรรม (Free and fair elections)
๘. นโยบายของรัฐต้องเป็นไปตามคะแนนเสียงหรือความต้องการของประชาชน (Institutions for making government policies depend on votes and other expressions of preference)

## ช่วงชิงสนับสนุนความเป็นประชาธิปไตย

การสร้างความเป็นประชาธิปไตยต้องอาศัยองค์ประกอบ ดังนี้ (วิเชียร อินทะสี, ๒๕๕๖, น. ๖-๓๘)

๑. **ปัจจัยด้านการเมือง** ใช้เพื่อเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ในการเปลี่ยนแปลงหรือสร้างประชาธิปไตยจำต้องคำนึงถึงหลักความเป็นเอกภาพของชาติ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและการรับหลักการประชาธิปไตยมาใช้ ระบอบประชาธิปไตยในแง่ของการเมืองจะชี้ให้เห็นถึงขบวนการพื้นฐานเริ่มตั้งแต่การต่อสู้ การประนีประนอม รวมถึงการถือปฏิบัติตามหลักประชาธิปไตย Rustow (๑๙๗๐) กล่าวว่า ความมีเอกภาพของชาติและการสร้างประชาธิปไตยต้องอาศัยการเรียนรู้ทางการเมือง และการสร้างความมั่นคงให้แก่ประชาชนในชุมชน

**๒. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ** มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ หากประเทศใดมีระบบเศรษฐกิจที่มีความมั่นคง ระบบประชาธิปไตยของประเทศเหล่านั้น ก็จะมีความมั่นคง Diamond (๑๙๙๒, น. ๔๘๕) ประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์กับการพัฒนา เศรษฐกิจ ซึ่งทั้งสองส่วนมีส่วนในการเกื้อหนุนกันและกันอันนำไปสู่การเติบโตและมีเสถียรภาพ ทั้งทางเศรษฐกิจและประชาธิปไตย

**๓. ปัจจัยทางด้านสังคมและวัฒนธรรม** ในระบอบสังคมมีความแตกต่างกันทาง เชื้อชาติ ศาสนา ฯลฯ ทฤษฎีการมนุษย์จะมีความรู้ ความเข้าใจในวิถีความเป็นประชาธิปไตย ของตนเอง ส่วนใหญ่มักจะเริ่มต้นจากการสอดแทรกอยู่ในหลักสูตรการเรียนการสอนใน ทุกระดับ หรือแม้แต่การแทรกซึมไปในระดับครอบครัวซึ่งพ่อแม่จะต้องเป็นแบบอย่างและ เป็นผู้สอนให้บุตรได้เข้าใจหลักวัฒนธรรมประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม จากปัจจัยในการสนับสนุนความเป็นประชาธิปไตยทั้ง ๓ ปัจจัย ตามที่กล่าวมาในข้างต้น คงไม่ใช่สูตรสำเร็จของการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะการพัฒนา ประชาธิปไตยจะประสบผลสำเร็จได้จำเป็นต้องพัฒนาคนหรือทฤษฎีการมนุษย์ให้มีความรู้โดย อาศัยการพัฒนาทางการศึกษาเป็นฐานสำคัญ สอดคล้องกับ วิชัย ตันศิริ (๒๕๕๗, น. ๖๓-๖๔) ที่กล่าวว่า ปัจจัยตัวแปรที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยให้มีความมั่นคง มีเสถียรภาพ และส่งเสริมความเจริญของสังคม ก็คือ การจัดการศึกษาเพื่อสร้างวัฒนธรรมการเมือง ในระบอบประชาธิปไตยโดยให้ประชาชนมีความเป็นพลเมืองมากขึ้น กล่าวคือ มีสติปัญญา รู้เท่าทันกัน มีความเป็นอิสระทางความคิด รักความจริง ความถูกต้อง ยึดทางสายกลางในการ ดำเนินชีวิตและความพอเพียง รักสันติภาพ เคารพความเสมอภาคและความยุติธรรม และมี จิตสาธารณะ คือ พลเมืองที่ระบบการศึกษาไทยและครอบครัวไทยจะต้องสร้างให้เกิดขึ้นได้ใน ๑๐ ปีข้างหน้า

## ความเป็นชุมชนประชาธิปไตย

ชุมชนประชาธิปไตยเกิดจากการรวมตัวกันโดยความสมัครใจของสมาชิกในชุมชน มีความเอื้อเฟื้อและช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างเพื่อนสมาชิกในชุมชน มีการทำกิจกรรมร่วมกัน สมาชิกของชุมชนสามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา ความต้องการของตนเองได้อิสระ เสมอภาค และเท่าเทียมกัน สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของผู้นำ ชุมชนและหน่วยงานท้องถิ่นได้

เป้าหมายของชุมชนประชาธิปไตยคือ การปลุกตื่นความเป็นประชาธิปไตยของชุมชนให้เกิดขึ้นและฟื้นคืนกลับมาสู่ชุมชนให้สามารถพึ่งพาตนเองมากขึ้น การปลุกตื่นชุมชนประชาธิปไตยจำเป็นต้องอาศัยกลุ่มของผู้นำชุมชน สมาชิกของชุมชน รวมถึงหน่วยงานส่วนท้องถิ่นร่วมกันในการวางแผนทางสำหรับการพัฒนาสมาชิกและชุมชนมีคุณภาพอันเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย ภายในชุมชนประชาธิปไตยมีระบบการบริหารจัดการในรูปแบบปรึกษาหารือโดยใช้เวทีประชาคมเป็นสถานที่ในการชี้แจงและถกเถียงเพื่อหาแนวทางร่วมกัน (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, ๒๕๕๗) โดยเรียกชุมชนลักษณะนี้ว่าเป็นชุมชนท้องถิ่นปกครองตนเอง (Self - Government Democracy)

### กระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในชุมชนประชาธิปไตย

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในชุมชนประชาธิปไตยต้องวิเคราะห์สภาพแวดล้อม ๒ ประการ นั่นคือ สภาพแวดล้อมภายนอก (External Environment) ได้แก่ ระบบการเมือง (Political) ระบบเศรษฐกิจ (Economic) ระบบสังคมวัฒนธรรม (Sociological) และระบบเทคโนโลยี (Technology) ซึ่งสภาพแวดล้อมเหล่านี้ สมาชิกและชุมชนไม่สามารถเข้าไปควบคุมหรือดำเนินการแก้ไขได้ แต่สามารถคาดการณ์ ปรับเปลี่ยนตนเองให้อยู่รอดท่ามกลางสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อย่างไรก็ตาม สภาพแวดล้อมนี้ทำให้ชุมชนมองเห็นโอกาส (Opportunity) และอุปสรรค (Threat) ในแง่มุมต่างๆ เพื่อใช้สำหรับการพัฒนาคนและชุมชนให้เข้มแข็งได้ ส่วนสภาพแวดล้อมภายใน (Internal Environment) ได้แก่ วัฒนธรรมของชุมชน วิถีชีวิตของสมาชิกในชุมชน กติกาชุมชน รวมถึงพฤติกรรมของสมาชิกในชุมชน เป็นต้น สภาพแวดล้อมภายในเป็นสิ่งที่ชุมชนสามารถควบคุมและกำหนดได้ตามต้องการ สมาชิกและชุมชนสามารถนำเอาสภาพแวดล้อมด้านนี้มาวิเคราะห์เพื่อหาจุดแข็ง (Strength) และจุดอ่อน (Weakness) ของการพัฒนาสมาชิกและชุมชนเพื่อให้ทราบถึงทิศทางว่าจะพัฒนาในทิศทางใดและด้านใดบ้าง

ภายหลังการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องเสร็จสิ้น กระบวนการที่หนึ่ง สมาชิกและผู้นำชุมชนต้องปรึกษาหารือกัน (Consulting) ในรูปแบบประชาคมเพื่อให้สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและยึดเอามติของการประชุมเป็นแนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กระบวนการที่สอง การวางแผน (Planning) เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบการดำเนินการ การประเมินผล และการสะท้อนความคิดเห็น กระบวนการที่สาม การลงมือทำ (Doing) ได้แก่ การเตรียมการในด้านต่าง ๆ เช่น การประสานงานกับหน่วยงาน วิทยากร



งบประมาณ สถานที่ เอกสาร ฯลฯ กระบวนการที่ดี การติดตามประเมินผล (Checking) และ กระบวนการที่ห้า การปรับปรุงและแก้ไข (Acting) ปัญหา อุปสรรค รวมถึงข้อค้นพบจากการพัฒนาที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เพื่อนำเอาสิ่งเหล่านี้มาพัฒนาและปรับปรุงใหม่ในครั้งต่อไป

สำหรับเป้าหมายของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในชุมชนเพื่อส่งเสริมและพัฒนา สมาชิกในชุมชนให้มีคุณภาพทั้งทางด้านสติปัญญา จิตใจ และอารมณ์ ผ่านกระบวนการศึกษา การพัฒนา และการฝึกอบรม เมื่อสมาชิกในชุมชนได้รับการพัฒนาอย่างถูกต้องเหมาะสมย่อมนำไปสู่การสร้างความสุขให้กับตนเอง ชุมชน และสังคมได้ ซึ่งภายใต้การพัฒนาประชาธิปไตย ทรัพยากรมนุษย์ที่ได้รับการพัฒนาแล้วจำต้องมีคุณลักษณะที่ดี ๖ ประการ กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบต่อตนเองและส่วนรวม เคารพกฎกติการ่วมกัน มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน เป็นผู้เคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ มีความเสมอภาคและตระหนักในสิทธิหน้าที่ของตนเอง เมื่อได้คุณลักษณะที่ดี ๖ ประการแล้ว จึงจะถือว่าเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในชุมชนประชาธิปไตยได้อย่างสมบูรณ์แบบ ซึ่งสามารถสังเคราะห์ออกเป็นตัวแบบกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้ดังนี้

ภาพที่ ๒ การสังเคราะห์กระบวนการพัฒนามนุษย์ในชุมชนประชาธิปไตย



ดังนั้น การสังเคราะห์กระบวนการพัฒนามนุษย์ในชุมชนประชาธิปไตยที่กล่าวมาก็เป็นแนวทางสำหรับการปูพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยตั้งแต่ระดับครอบครัว องค์การ ชุมชน และรวมถึงการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์ โดยอาศัยสภาพแวดล้อม กระบวนการพัฒนา PDCA รูปแบบการพัฒนา (การศึกษา การพัฒนา และการอบรม) เพื่อเพิ่มองค์ความรู้ใหม่ให้เกิดกับพนักงาน บุคลากร รวมถึงองค์กร ชุมชน เป็นต้น สำหรับขั้นตอนการพัฒนาต้องเริ่มต้นจากการสำรวจสิ่งที่ต้องการเพื่อที่จะพัฒนามนุษย์ การกำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนามนุษย์ การเลือกสรรวิธีการสำหรับการพัฒนา การเลือกสื่อและโสตทัศนูปกรณ์ที่จะนำไปใช้ในการพัฒนา การนำไปปฏิบัติ และการประเมินผลการฝึกอบรม

## สรุป

กระบวนการพัฒนามนุษย์ในชุมชนประชาธิปไตยเป็นการสร้างรากฐานในการพัฒนาประชาธิปไตยให้มีความมั่นคงและยั่งยืน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะต้องอาศัยการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกเพื่อให้ทราบถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ที่จะเกิดขึ้นจะมีผลกระทบต่อชุมชน แล้วนำไปสู่กระบวนการปรึกษาหารือ การวางแผน การลงมือปฏิบัติ การประเมินและการตรวจสอบ และการปรับปรุงแก้ไขตามลำดับ และต้องดำเนินกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ภายใต้หลัก ๓ ประการ ได้แก่ การศึกษา การพัฒนา และการอบรม เมื่อพัฒนาตามกระบวนการดังกล่าวจะได้คุณลักษณะของทรัพยากรมนุษย์ในชุมชนประชาธิปไตยที่ดี ๖ ประการ ได้แก่ เป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบ ต่อตนเองและส่วนรวม เคารพกฎกติการ่วมกัน มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน เป็นผู้เคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ มีความเสมอภาคและตระหนักในสิทธิหน้าที่ของตนเอง อันจะนำไปสู่การสร้างความเป็นชุมชนประชาธิปไตยได้อย่างมีคุณภาพสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป้าหมายของชุมชนประชาธิปไตย

## เอกสารอ้างอิง

เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง. (๒๕๕๐). *การบริหารทรัพยากรมนุษย์*. กรุงเทพมหานคร: รุ่งเรืองรัตนพรินต์ติ้ง. โคมม อาริยา และ แก้วฤทธรา วิริยะวัฒนา. (๒๕๕๕). *ระบอบการปกครอง: ประชาธิปไตย*.

กรุงเทพมหานคร: ปาเจรา.

จีระ หงส์ลดารมย์. (๒๕๕๕). *8K's+5K's ทูมมนุษย์ของคนไทยรองรับประชาคมอาเซียน*.

กรุงเทพมหานคร: Chira Academy Pub.

ชุตติกาญจน์ ศรีวิบูลย์. (๒๕๕๗). *หลักการบริหารทรัพยากรมนุษย์*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

โชติชวัล พุทธิกาญจน์. (๒๕๕๖). *การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์: รูปแบบ วิธีการ และแนวทางการนำไปปฏิบัติ*. *วารสารปัญญาภิวัฒน์*, ๔(๒), ๑๐๔ – ๑๑๒.

ทิพย์พาพร ตันติสุนทร. (๒๕๕๘). *การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พี เพรส.

นิยม รัฐอัมฤต. (๒๕๕๓). *การปกครองระบอบประชาธิปไตยในนานาประเทศ*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นิสดารก์ เวชชยานนท์. (๒๕๔๘). *บทความวิชาการ HR*. นนทบุรี: รัตนไตร. พรินโทร.

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ และ ถวิลวดี บุรีกุล. (๒๕๕๐). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม*.

กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

ประเวศ วะสี. (๒๕๕๐). *การเมืองใหม่ที่ไม่ใช่เงินเป็นใหญ่* หนทางสู่ประชาธิปไตยที่แท้จริงทางแก้ไขวิกฤต. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน.

พยอมน วงศ์สารศรี. (๒๕๕๐). *การบริหารทรัพยากรมนุษย์*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด. (๒๕๕๕). *วัฒนธรรมทางการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตย*  
ในเขตชนบทอีสาน: กรณีศึกษาประชาชนในเขตหมู่บ้านคำบง และหมู่บ้านสะอาด  
ตำบลสะอาด อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์  
มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

พระธรรมปิฎก. (๒๕๔๒). *การศึกษากับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์*. กรุงเทพมหานคร: สหธรรมิก.

- วิชัย ตันศิริ. (๒๕๕๗). *ศาสตร์การสอนความเป็นนักประชาธิปไตย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิเชียร อินทะสี. (๒๕๕๖). *พลวัตความเป็นประชาธิปไตยในเกาหลีใต้จากอำนาจนิยมสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่มั่นคง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศิริภัสสรค์ วงศ์ทองดี. (๒๕๕๖). *การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์*. กรุงเทพมหานคร: วี พรีน.
- สมบัติ อ่างรังธัญวงศ์. (๒๕๔๘). *การเมือง: แนวคิดและการพัฒนา* (พิมพ์ครั้งที่ ๑๕). กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม.
- เสกสรรค์ สนวา. (๒๕๕๕). *การพัฒนาบุคลากรแนวใหม่: ผลลัพธ์ที่มีต่อองค์กร*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๕๘, จาก [http://www.stou.ac.th/study/sumrit/4-55\(500\)/page1-4-55\(500\).html](http://www.stou.ac.th/study/sumrit/4-55(500)/page1-4-55(500).html)
- เสกสรรค์ สนวา. (๒๕๕๗). *รวมบทสะท้อนคิด: การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และชุมชน*. มหาสารคาม: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (๒๕๕๖). *การเมืองของพลเมืองสู่สหัฐวรรษใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ ๖). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คบไฟ.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (๒๕๕๗). *แปรถิ่นเปลี่ยนฐานสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นประชาธิปไตย* (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ดีการพิมพ์.
- Aristotle. (1995). *Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, Larry. (1992). Economic Development and Democracy Reconsidered. *American Behavioral Scientist*, 35(4/5), 450 – 499.
- Mathis, R. L., & Jackson, J. H. (2007). *Human Resource Management: Essential Perspectives*. 4 th ed. Mason, OH: Thomson Business and Economics.
- Nadler, L. (1970). *Developing Human Resource*. Houston: Gulf.
- Rustow, Dankwart.A. (1970). Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model. *Journal of Comparative Politics*, 2(3), 360-362.



บทบาทของพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองในการจัดระเบียบคนต่างด้าว เพื่อแก้ปัญหาแรงงานผิดกฎหมายสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา

วิณา วิจัยธรรมฤทธิ\*

### ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในสถานะที่ประเทศไทยกำลังเร่งฟื้นฟูสภาพสังคม เศรษฐกิจ ด้วยการส่งเสริมการท่องเที่ยวและการลงทุนระหว่างประเทศ การเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) และการที่ประเทศไทยได้เปรียบในการเป็นศูนย์กลางการคมนาคมในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อาจเกิดปัญหาด้านความมั่นคงจากการเคลื่อนย้ายเสรีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอาชญากรรมข้ามชาติ กลุ่มก่อการร้าย ที่เข้ามาในรูปแบบของผู้อพยพหรือนักท่องเที่ยว การควบคุมคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักร ทั้งที่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายและหลบหนีเข้าเมือง เป็นนโยบายสำคัญจะเห็นได้จากยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ แผนพัฒนา

\* พ.ต.ท.หญิง ดร. วิณา วิจัยธรรมฤทธิ อาจารย์ (สบ ๓) กลุ่มงานอาจารย์ กองบัญชาการศึกษา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมติคณะรัฐมนตรี ที่ให้ความสำคัญกับความมั่นคง การตรวจคนเข้าเมือง การลักลอบเข้าเมือง เพื่อป้องกันมิให้กลุ่มก่อการร้ายใช้พื้นที่ประเทศไทยเป็นพื้นที่พักพิง

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันว่าแรงงานต่างด้าวเป็นกำลังสำคัญในตลาดแรงงานระดับล่างของประเทศเรา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายจากประเทศเมียนมา ลาว และกัมพูชา เมื่อเข้ามาแล้วมักจะสร้างปัญหาต่าง ๆ ให้กับสังคมไทยมากมาย ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบด้านความมั่นคง หรือการก่ออาชญากรรมต่าง ๆ ซึ่งปรากฏว่าการที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายเป็นจำนวนมากนั้น จะกระจุกกระจายตามพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศจำนวนมาก ซึ่งปัญหาแรงงานต่างด้าวดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และรัฐต้องสูญเสียงบประมาณ และบุคลากรในการดูแลความสงบเรียบร้อยจำนวนมาก

ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างมีความรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งในที่นี้ขอกล่าวถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมการเข้าออกและการพำนักอยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าว ต้องดำเนินการให้เกิดความสมดุลระหว่างความมั่นคง (Security) เพื่อสกัดกั้นคนต่างด้าวที่ไม่พึงประสงค์ให้เข้ามาในราชอาณาจักร และด้านการบริการอำนวยความสะดวก (Service) เพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาลในการส่งเสริมการท่องเที่ยวและการลงทุนของไทย ต้องพร้อมรองรับในทุกสถานการณ์เพื่อปกป้องอธิปไตยและความสงบเรียบร้อยจากภัยคุกคามข้ามแดนในลักษณะต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแก้ปัญหาแรงงานผิดกฎหมายสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ตามภารกิจ อำนาจ หน้าที่ ซึ่งการปฏิบัติงานของตำรวจตรวจคนเข้าเมืองยังมีปัญหาในการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายด้วยปัจจัยด้านกฎระเบียบและระบบบริหารจัดการของประเทศไทย รวมทั้งปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ การเมือง ทั้งภายนอกและภายใน และความเป็นอยู่ของคนต่างด้าว เป็นต้น รวมทั้งความร่วมมือระหว่างภาคีประเทศสมาชิกภาคีอนุภูมิภาค อันเป็นสาเหตุให้มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเดินทางเข้ามาในประเทศไทยจำนวนมากจนสร้างปัญหาให้กับประเทศไทยมาจนถึงทุกวันนี้ (วรภา คำทา, ๒๕๕๘, น. ๖) และปัจจัยที่ไทยเข้ามาเกี่ยวข้องในฐานะที่ไทยเป็นแรงดึงดูดให้แรงงานผิดกฎหมายเหล่านี้ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย รวมถึงการกำหนดนโยบายและมาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้แก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองด้วยเช่นเดียวกัน

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบเกี่ยวกับการจัดระเบียบคนต่างด้าว นโยบาย และยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง บทบาทพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง ขั้นตอนการกักขัง และควบคุมคนเข้าเมือง ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการแก้ไข อันจะเป็นประโยชน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ตำรวจ และประชาชน ได้ทราบถึงขั้นตอนการกักขัง การควบคุมคนเข้าเมือง ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการตรวจคัดกรอง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### ภูมิหลังความเป็นมาของงานตรวจคนเข้าเมือง

การเดินทางผ่านแดนของไทยในอดีต เริ่มวางกรอบการควบคุมเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยตามหลักอธิปไตยของชาติในรูปของตัวบทกฎหมายอย่างเป็นทางการฉบับแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๐ ด้วยพระมหากษัตริย์คุณของสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตรา พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๔๗๐ ทรงจัดตั้ง “กรมตรวจคนเข้าเมือง” ขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย การเดินทางเข้าออกของคนต่างด้าวส่วนใหญ่จะเข้ามาโดยพาหนะทางน้ำและทางบก มีศูนย์รวมที่ทำการอยู่ในกรุงเทพฯ มีด่านตรวจคนเข้าเมืองมณฑล ด่านตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด ด่านตรวจคนเข้าเมืองอำเภอบางแห่งในภาคตะวันออกและภาคใต้เท่านั้น สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้มีการปรับโครงสร้างหลายครั้งจนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ขยายโครงสร้างเป็น ๘ กองบังคับการ คือ กองบังคับการ อำนวยการ กองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง ๑-๖ กองบังคับการสืบสวนสอบสวน และศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เพื่อให้การตรวจคนเข้าเมืองพร้อมต่อการขยายตัวของกาเปิดเสรีอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

### นโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับงานตรวจคนเข้าเมือง

#### ๑. ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙)

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ประเด็นเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย การบริหารจัดการความมั่นคงชายแดนและชายฝั่งทะเล การพัฒนาระบบกลไกมาตรการและความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคงรูปแบบใหม่

## ๒. นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๔

๒.๑ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นเจ้าภาพหลัก ๓ นโยบาย ดังนี้

๒.๑.๑ นโยบายที่ ๔.๒ ปรับปรุงกลไกและพัฒนาศักยภาพการตรวจคนเข้าเมือง โดยให้ติดตามตรวจสอบการเข้าออก การขออยู่ต่อ พัฒนาระบบฐานข้อมูล แลกเปลี่ยนข้อมูลกับประเทศเพื่อนบ้าน

๒.๑.๒ นโยบายที่ ๗.๔ ปรับปรุงกลไกพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการเพื่อจัดระเบียบการเข้าเมือง พัฒนาระบบฐานข้อมูลร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน เพิ่มกลไกความร่วมมือระหว่างกันในการตรวจสอบการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เพิ่มมาตรการทางกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด

๒.๑.๓ นโยบายที่ ๗.๕ พัฒนาระบบฐานข้อมูลคนเข้าเมืองและผู้หลบหนีเข้าเมืองให้มีความทันสมัยเป็นปัจจุบัน สามารถเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๒ เป็นหน่วยสนับสนุนการปฏิบัติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ๒ นโยบาย ดังนี้

๒.๒.๑ นโยบายที่ ๔.๔ จัดระเบียบการพัฒนาพื้นที่ชายแดนให้มีศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจและการเป็นประตูเชื่อมโยงการค้าที่มีความสมดุลทั้งในมิติด้านเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคง ร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการบริหารจัดการชายแดน การพัฒนาด่านชายแดน และเขตเศรษฐกิจพิเศษ

๒.๒.๒ นโยบายที่ ๕.๒ การป้องกันและแก้ไขปัญหาก่อการร้ายทุกรูปแบบ โดยการลดปัจจัยและเงื่อนไขที่เกื้อกูลต่อการก่อการร้าย ป้องกันมิให้กลุ่มก่อการร้ายบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใช้พื้นที่ประเทศไทยเป็นที่พักพิงเพื่อสนับสนุนการก่อการร้าย ตลอดจนเป็นพื้นที่ก่อความรุนแรงหรือกระทำการก่อการร้าย

## ๓. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔)

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ การเสริมสร้างความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน ประเด็นการเสริมสร้างควมไว้เนื้อเชื่อใจกับประเทศเพื่อนบ้านและส่งเสริมความร่วมมือในการบริหารจัดการความมั่นคงตามแนวชายแดน การลักลอบเข้าเมือง การตรวจคนเข้าเมือง ดำเนินบทบาทเชิงรุกและใช้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งระดับภูมิภาคและพหุภาคีในการรับมือกับภัยคุกคามด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ อาทิ การก่อการร้าย การโยกย้ายถิ่นฐาน การลักลอบเข้าเมือง การค้ามนุษย์



#### ๔. ยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ

๔.๑ ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การจัดการปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย โดยดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง ผู้ให้ที่พักพิง ขบวนการนำพา และเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตอย่างเด็ดขาดจริงจัง พัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพระบบสารสนเทศตรวจคนเข้าเมืองให้ทันสมัย เชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทั้งในและนอกประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบ ติดตามบุคคลต่างด้าวที่เดินทางเข้าออกและพำนักในประเทศไทย ติดตามเฝ้าระวังบุคคลจากประเทศที่สามที่ขอรับการตรวจลงตราเข้าประเทศ โดยเฉพาะจากประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศรอบบ้าน และประเทศในกลุ่มแอฟริกา ซึ่งอาจขอรับการตรวจลงตราผิดประเภทหรืออยู่ต่อในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย และมีพฤติกรรมเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อย

๔.๒ ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การลักลอบหลบหนีเข้าเมืองมาใหม่ โดยเพิ่มความเข้มในการป้องกันสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมือง บังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง จัดทำแนวทางในการจัดเก็บข้อมูลประวัติบุคคล เชื่อมโยงปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน พัฒนาระบบการเข้าออกชายแดน โดยเฉพาะบัตรผ่านแดน

#### ๕. ยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๖๔

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ยกระดับขีดความสามารถในการปฏิบัติการหลักเพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาล กลยุทธ์ ๑.๑.๑ เพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการตอบสนองต่อภารกิจตามนโยบายรัฐบาล มุ่งเน้นภารกิจในการควบคุมคนเข้าเมืองทั้งระบบ

### บริบทและภารกิจงานตรวจคนเข้าเมือง

สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่เป็นประตูของประเทศ (Gateway of Thailand) มีภารกิจรับผิดชอบในด้านความมั่นคง (Security) เพื่อสกัดกั้นคนต่างด้าวที่ไม่พึงประสงค์ไม่ให้เข้ามาในราชอาณาจักร และอำนวยความสะดวก (Service) คนไทยและคนต่างด้าว เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและการลงทุนภายในประเทศ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๑ บัญญัติให้บุคคลที่จะเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่าสถานีหรือท้องที่ ตามกำหนดเวลาที่รัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และตามมาตรา ๑๔ กำหนดให้บุคคลที่จะเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๑ ต้อง

ยื่นรายการตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวงและผ่านการตรวจอนุญาตของพนักงานเจ้าหน้าที่ของด่านตรวจคนเข้าเมืองประจำเส้นทางนั้น กระบวนการกั้นกรองคนเข้าเมือง เพื่อควบคุมคนต่างด้าวเริ่มตั้งแต่คนต่างด้าวเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรจนกระทั่งเดินทางออกนอกราชอาณาจักร ดังนี้

## ๑. กระบวนการก่อนมา

๑.๑ เป็นการตรวจคัดกรองคนต่างด้าวของเจ้าหน้าที่สถานทูต สถานกงสุลไทยในต่างประเทศ เพื่อพิจารณาตรวจลงตรา (VISA) อนุญาตให้คนต่างด้าวนั้นเดินทางเข้าราชอาณาจักรไทยได้ตามประเภทของ VISA และกรอบเวลาอนุญาต

๑.๒ การขึ้นบัญชีคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา เพื่อเข้ามาทำงานในประเทศไทย ตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงาน (MOU)

## ๒. กระบวนการก่อนเข้า

๒.๑ ตรวจอนุญาตบุคคลและยานพาหนะที่เดินทางเข้าราชอาณาจักรในช่องทางอนุญาตตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

๒.๑.๑ กลุ่มคนต่างด้าวที่ผ่านการตรวจลงตรา (VISA) โดยปกติ

๒.๑.๒ กลุ่มคนต่างด้าวสัญชาติที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกเว้นการตรวจลงตราเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว

๒.๒ ตรวจลงตรา VISA on Arrival แก่คนต่างด้าวสัญชาติที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทยให้สามารถตรวจลงตราที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยว

๒.๓ ตรวจอนุญาตคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย ตามความตกลงระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างประเทศทั้งสอง ที่ใช้บัตรผ่านแดน (Border Pass) หรือบัตรผ่านแดนชั่วคราว (Temporary Border Pass) แทนหนังสือเดินทาง มีระยะเวลาและพื้นที่พำนักจำกัดตามเงื่อนไขความตกลงฯ

๒.๔ ตรวจอนุญาตคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาทำงานตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงาน (MOU)

๒.๕ ตรวจข้อมูลต้องหาคดีจาก Interpol ๒๔/๗ , Interpol Red Notice

๒.๖ ผลักดันคนต่างด้าวที่ถูกปฏิเสธการเข้าเมือง เนื่องจากเป็นบุคคลไม่พึงประสงค์ตามมาตรา ๑๒ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือเป็นบุคคลตามบัญชีข้อมูลบุคคลต้องห้าม นอกจากนั้น ยังมีหน้าที่รับคำอุทธรณ์ของคนต่างด้าวที่ถูกปฏิเสธการเข้าเมือง

โดยพิจารณาประกันและกำหนดพื้นที่พักระหว่างรอฟังอุทธรณ์ พร้อมเร่งเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีความเห็นใน ๗ วัน หากเกินกำหนด ถือว่าบุคคลต้องห้ามนั้นสามารถเข้าราชอาณาจักรได้โดยชอบ

### ๓. กระบวนการควบคุมการพำนัก

๓.๑ เป็นภารกิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองในเขตพื้นที่กรุงเทพฯ โดยมีภารกิจสำคัญ ได้แก่

๓.๑.๑ การแจ้งที่พักอาศัยของคนต่างด้าวที่อยู่ในราชอาณาจักรหรืออยู่ในราชอาณาจักรเกินกว่า ๙๐ วัน ตามมาตรา ๓๗ และการแจ้งที่พักอาศัยของคนต่างด้าวตามมาตรา ๓๘ แห่ง พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

๓.๑.๒ การเปลี่ยนประเภทวีซ่า

๓.๑.๓ การขอต่ออายุวีซ่าตามเงื่อนไขแต่ละประเภท

๓.๑.๔ การขอถิ่นที่อยู่ (โควตาประเทศละ ๑๐๐ คน/ปี)

๓.๑.๕ การสงวนสิทธิ์ระยะเวลาการพำนักที่เหลือ (Re-entry)

๓.๒ การสืบสวนปราบปรามคนต่างด้าวผิดกฎหมาย

๓.๓ การตรวจสัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา

### ๔. กระบวนการตรวจก่อนออก

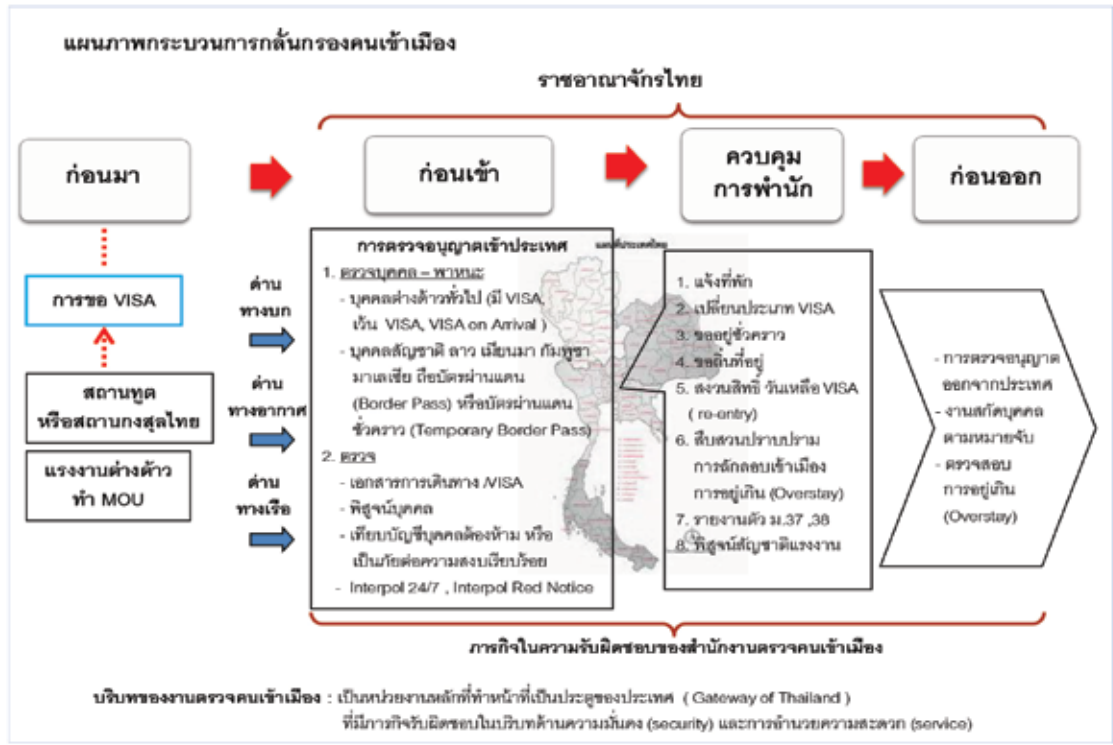
๔.๑ ตรวจเปรียบเทียบฐานข้อมูลป้องกันการหลบหนีคือออกนอกประเทศ

๔.๒ ตรวจสอบการอยู่เกินกำหนดของคนต่างด้าว เปรียบเทียบปรับ Over Stay และห้ามเข้าราชอาณาจักรคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวที่อยู่เกินกำหนดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต ตามคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑/๒๕๕๘ เรื่อง การไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาในราชอาณาจักร ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

๔.๓ การให้บริการการสงวนสิทธิ์ขออยู่ต่อ Re-entry คนต่างด้าว

### กลุ่มบุคคลที่เป็นเป้าหมายตามภารกิจของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

- ๑. ด้านการอำนวยความสะดวก ได้แก่ อาคันตุกะ/ทูต แยกรัฐบาล นักลงทุน นักท่องเที่ยว นักกีฬา กลุ่ม APEC member สเปน. Elite ฯลฯ
- ๒. การคัดกรองเพื่อความมั่นคง ได้แก่ นักท่องเที่ยว/ทัวร์ แรงงาน อาชญากรรมข้ามชาติ ค้ามนุษย์ กลุ่มก่อการร้ายฯ โดยมีกระบวนการกลั่นกรองคนเข้าเมืองดังภาพต่อไปนี้



### การจัดระเบียบคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

- ๑. การตรวจอนุญาตให้เข้าเมือง และการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร
- พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะตรวจความสมบูรณ์ถูกต้องของเอกสารการเข้าเมือง ตรวจสอบข้อมูลบุคคลต้องห้ามและประทับรอยตราการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant) รหัส LA ให้กับแรงงานต่างด้าว และประทับรอยตรารหัส NON O(LA) ให้กับบุตรของแรงงานต่างด้าวที่อายุไม่เกิน ๑๘ ปี โดยประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าวกลุ่มต่างๆ ดังนี้

**๑.๑ กลุ่มบัตรสีชมพู** หมายถึง แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา รวมถึงผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรของแรงงานต่างด้าวที่อายุไม่เกิน ๑๘ ปี ที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติ (ท.ร.๓๘/๑) ได้รับบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ที่ผ่านการตรวจสัญชาติจากประเทศต้นทาง

๑.๑.๑ แรงงานต่างด้าวที่บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยระบุสิ้นสุดใบอนุญาตในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๑ อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๑ เมื่ออยู่ในราชอาณาจักรครบกำหนดแล้วหากประสงค์จะอยู่ในราชอาณาจักรต่อไปอีกเพื่อการทำงาน ให้ตรวจสอบว่า ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๑ แรงงานต่างด้าวมียุครบ ๕๕ ปีบริบูรณ์หรือไม่ ถ้าครบ ๕๕ ปีบริบูรณ์ หรือเกินกว่า ๕๕ ปีแล้ว ให้ถือว่าสิ้นสุดการอนุญาตคนต่างด้าวต้องเดินทางออกนอกราชอาณาจักร พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองประทับตราอยู่ต่อในราชอาณาจักรได้อีก ๑๕ วัน เพื่อเตรียมการเดินทางออกนอกราชอาณาจักร หากไม่ครบ ๕๕ ปี ให้ประทับตราอยู่ต่อได้อีกไม่เกินวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๓

๑.๑.๒ แรงงานต่างด้าวที่บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยระบุสิ้นสุดใบอนุญาตในวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรถึงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ เมื่ออยู่ในราชอาณาจักรครบกำหนดแล้ว หากประสงค์จะอยู่ในราชอาณาจักรต่อไปอีกเพื่อการทำงาน ให้ตรวจสอบว่า ณ วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ แรงงานต่างด้าวมียุครบ ๕๕ ปีบริบูรณ์หรือไม่ ถ้าครบ ๕๕ ปีบริบูรณ์ หรือเกินกว่า ๕๕ ปีแล้ว ให้ถือว่าสิ้นสุดการอนุญาตคนต่างด้าวต้องเดินทางออกนอกราชอาณาจักร พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองประทับตราอยู่ต่อในราชอาณาจักรได้อีก ๑๕ วัน เพื่อเตรียมการเดินทางออกนอกราชอาณาจักร หากไม่ครบ ๕๕ ปี ให้ประทับตราอยู่ต่อได้อีกไม่เกินวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

๑.๑.๓ ผู้ติดตามซึ่งเป็นบุตรของแรงงานต่างด้าวที่อายุไม่เกิน ๑๘ ปี ที่บัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยระบุวันสิ้นสุดใบอนุญาตในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๑ หรือวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเท่าระยะเวลาการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรของบิดาหรือมารดา แต่ระยะเวลาการอนุญาตดังกล่าวต้องไม่เกินวันที่ผู้ติดตามมีอายุครบ ๑๘ ปีบริบูรณ์

**๑.๒ แรงงานต่างด้าวที่นำเข้ามาตามบันทึกความเข้าใจ (MOU)** หมายถึง แรงงานต่างด้าวที่นำเข้ามาอย่างถูกกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงาน เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๙ บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย

กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงาน เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๙ บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงาน เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ และบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ว่าด้วยความร่วมมือด้านแรงงาน เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ด้วยการเปิดโอกาสให้นายจ้างแสดงความต้องการแรงงานผ่านกรมการจัดหางาน เพื่อแจ้งความต้องการแรงงาน (Demand Letter) ไปยังประเทศเพื่อนบ้านให้จัดแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนรออยู่แล้วส่งผ่านแดนเข้ามายังประเทศไทย

พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะตรวจสอบความสมบูรณ์ของเอกสารการเข้าเมือง ข้อมูลบุคคลต้องห้าม หากไม่พบจะอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเป็นระยะเวลา ๒ ปี เมื่ออยู่ในราชอาณาจักรครบกำหนดระยะเวลาการอนุญาตแล้ว หากประสงค์จะอยู่ในราชอาณาจักรต่อไปอีกเพื่อการทำงานให้อยู่ต่อได้อีกไม่เกิน ๒ ปี เมื่อครบระยะเวลาดังกล่าวแล้วแรงงานต้องเดินทางกลับประเทศต้นทาง กรณีขอจ้างงานซ้ำ แรงงานต้องเดินทางกลับประเทศต้นทางและต้องเว้นระยะเวลา ๓๐ วัน ก่อนยื่นขอจ้างซ้ำ

**๑.๓ แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล** หมายถึง แรงงานต่างด้าวที่ถือบัตรผ่านแดน (Border Pass) เดินทางเข้ามาเพื่อทำงานกรรมกรหรืองานรับใช้ในบ้านในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล ตามมาตรา ๑๔ แห่ง พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ในพื้นที่ชายแดนตามความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างประเทศทั้งสอง เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๙ และความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ว่าด้วยการข้ามแดนระหว่างประเทศทั้งสอง เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ส่วนการทำงานในลักษณะไป-กลับของแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวอยู่ระหว่างการเจรจา

การอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองจะตรวจสอบความสมบูรณ์ของบัตรผ่านแดน (Border Pass) บัญชีรายชื่อแรงงานต่างด้าว (Name List) ตรวจสอบข้อมูลบุคคลต้องห้าม หากไม่พบจะประทับตราขาเข้าและอนุญาตให้พำนักอยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลาครั้งละ ๓๐ วัน

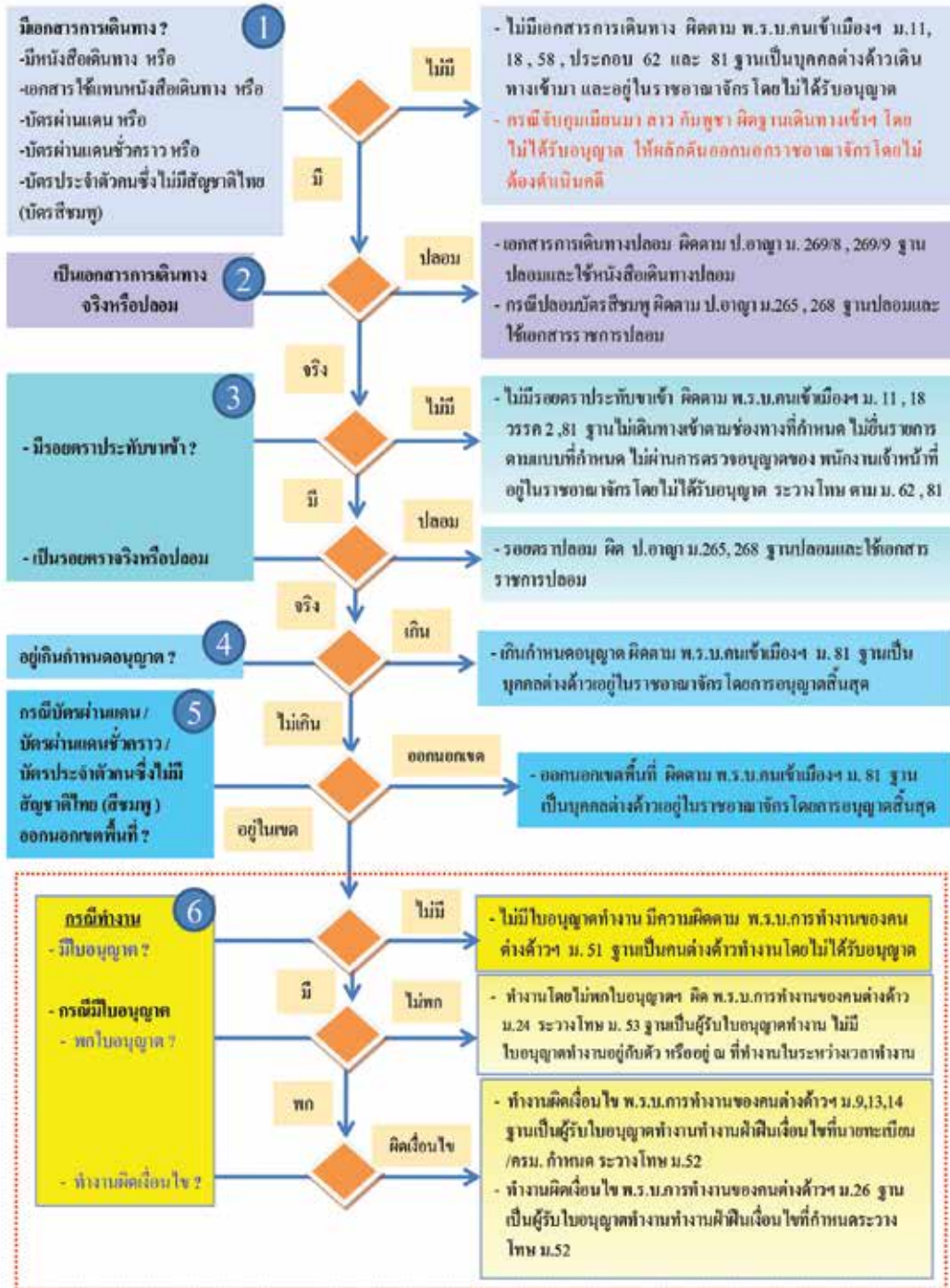
ค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราวสำหรับคนต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่ผ่านการตรวจสัญชาติ และที่นำเข้าตามบันทึกความเข้าใจ (MOU) จัดเก็บในอัตรา ๕๐๐ บาท และจัดเก็บค่าธรรมเนียมค่าขออนุญาตเพื่ออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อไป ครั้งละ ๕๐๐ บาท ยกเว้นแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในลักษณะไป-กลับ หรือตามฤดูกาล ไม่เก็บค่าธรรมเนียม

## ๒. การควบคุมการพำนัก

๒.๑ การแจ้งที่พักอาศัยของคนต่างด้าว โดยเฉพาะเรื่องการแจ้งที่พักอาศัยเมื่ออยู่ในราชอาณาจักรหรืออยู่ในราชอาณาจักรเกินกว่า ๙๐ วัน ตามมาตรา ๓๗ และการแจ้งที่พักอาศัยของคนต่างด้าวตามมาตรา ๓๘ แห่ง พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ให้เจ้าบ้านเจ้าของหรือผู้ครอบครองเคหสถาน หรือผู้จัดการโรงแรม ที่รับคนต่างด้าวเข้าพักอาศัยต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองท้องถิ่นที่บ้าน เคหสถาน หรือโรงแรมนั้นตั้งอยู่ภายใน ๒๔ ชั่วโมง นับแต่รับคนต่างด้าวเข้าพักอาศัยเพื่อให้ทราบที่พำนักอาศัยที่แท้จริงของคนต่างด้าวเพื่อประโยชน์ในการวางแผนป้องกันปราบปรามอาชญากรรมตลอดจนป้องกันการก่อการร้าย สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนดแนวทางการตรวจสอบการแจ้งที่พักอาศัยของคนต่างด้าวตามมาตรา ๓๗ (๕) และมาตรา ๓๘ แห่ง พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และกำชับการปฏิบัติไว้แล้วตาม ว.ตร. ด่วนที่สุด ที่ ๐๐๒๙.๑๓๒/๕๐๖๐ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

๒.๒ การสกัดกั้น สืบสวน ปราบปราม จับกุมคนต่างด้าวผิดกฎหมาย หลบหนีเข้าเมือง หรือผิดเงื่อนไขการได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร สืบสวนหาข่าวความเคลื่อนไหว แหล่งพักอาศัย แหล่งชุมนุมของคนต่างด้าว สกัดกั้นบุคคลหนีคดี เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชน สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนดแผนปราบปรามแรงงานต่างด้าว (มก ๐๐๑/๕๒) ให้หน่วยงานในสังกัดถือปฏิบัติ และกำหนดแนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบคนต่างด้าวประกอบด้วย ขั้นตอนวิธีการตรวจสอบคนต่างด้าว (แผนภาพที่ ๑) การดำเนินการกับแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองและลักลอบทำงาน/ผู้นำพา/เจ้าของพาหนะ/นายจ้าง/ผู้ให้ที่พักพิง (แผนภาพที่ ๒) แนวทางวิธีการตรวจสอบคนต่างด้าวที่ถือบัตรผ่านแดน (Border Pass) หรือบัตรผ่านแดนชั่วคราว (Temporary Border Pass) / ฐานความผิด (แผนภาพที่ ๓) และแนวทางวิธีการตรวจสอบแรงงานต่างด้าวที่แสดงบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (บัตรสีชมพู) / ฐานความผิด (แผนภาพที่ ๔) ตามหนังสือ ตร. ที่ ๐๐๒๙.๑๓๒/ว.๘๕ เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบคนต่างด้าว ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

### แผนภาพที่ ๑ ขั้นตอนวิธีการตรวจสอบคนต่างด้าว

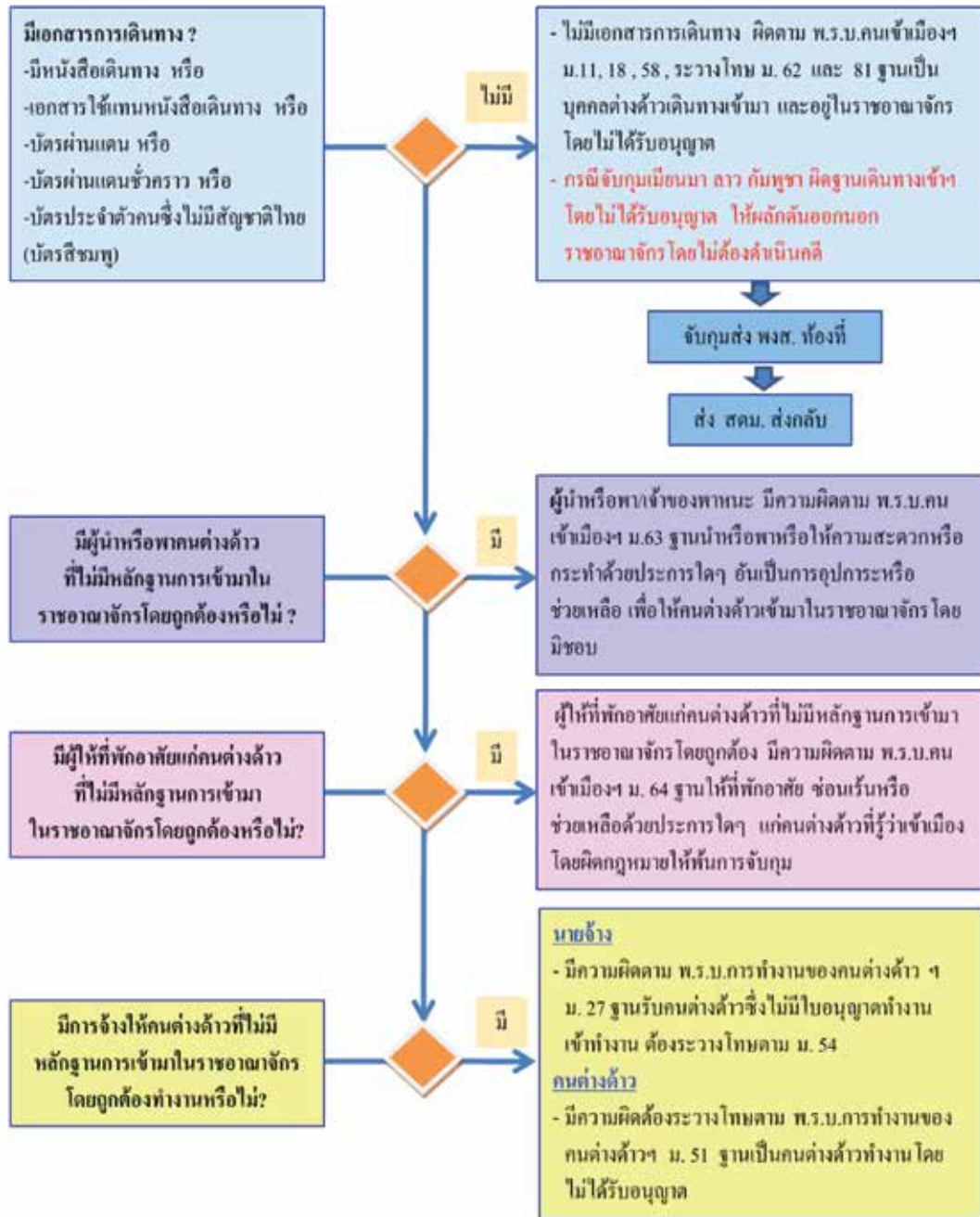


ที่มา: หนังสือ ตร. ที่ ๐๐๒๙.๑๓๒/ว.๘๕ เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบคนต่างด้าว

ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘



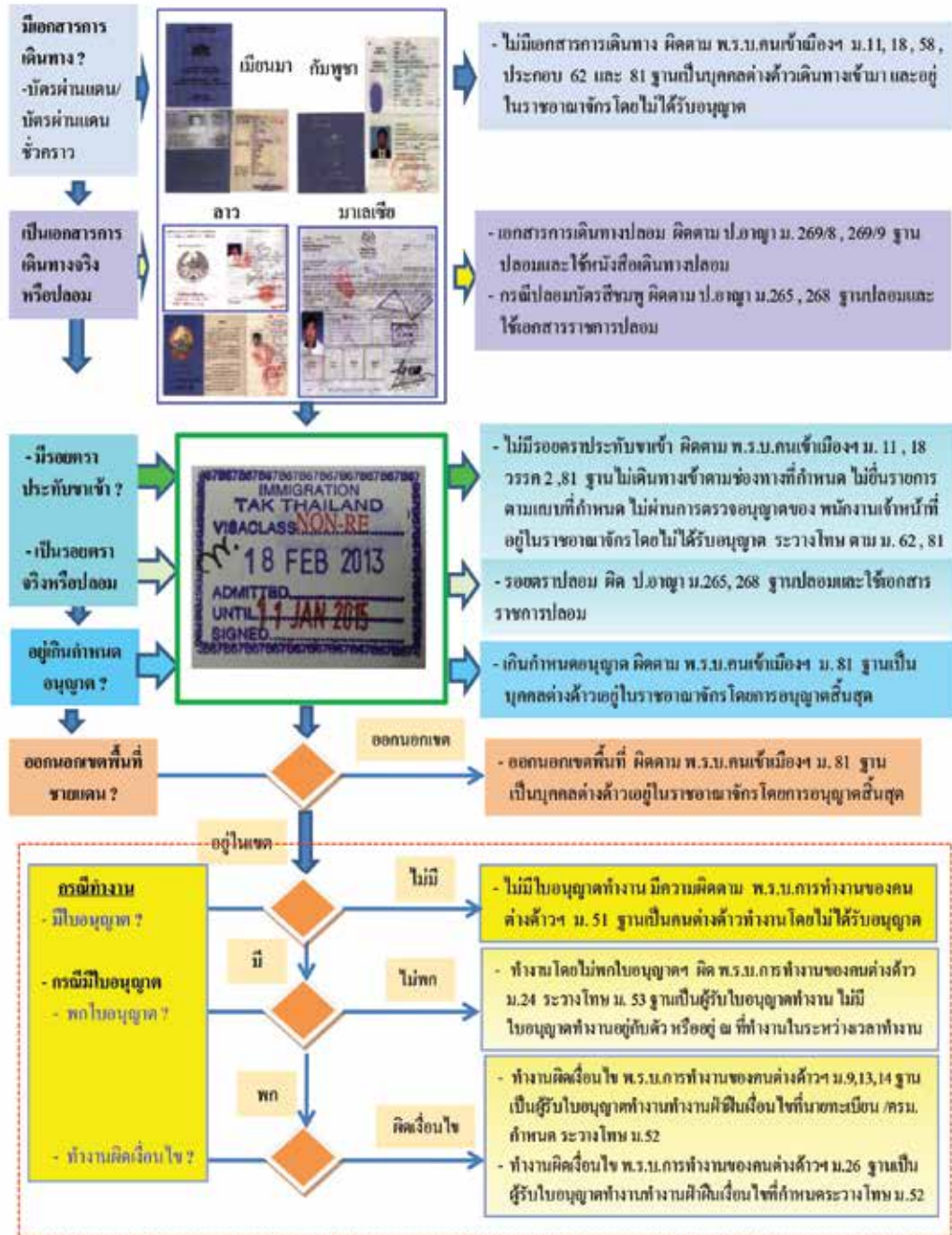
**แผนภาพที่ ๒** การดำเนินการกับแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองและลักลอบทำงาน/  
ผู้นำพา/เจ้าของพาหนะ/นายจ้าง/ผู้ให้ที่พักพิง



ที่มา: หนังสือ ตร. ที่ ๐๐๒๙.๑๓๒/ว.๘๕ เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบคนต่างด้าว

ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

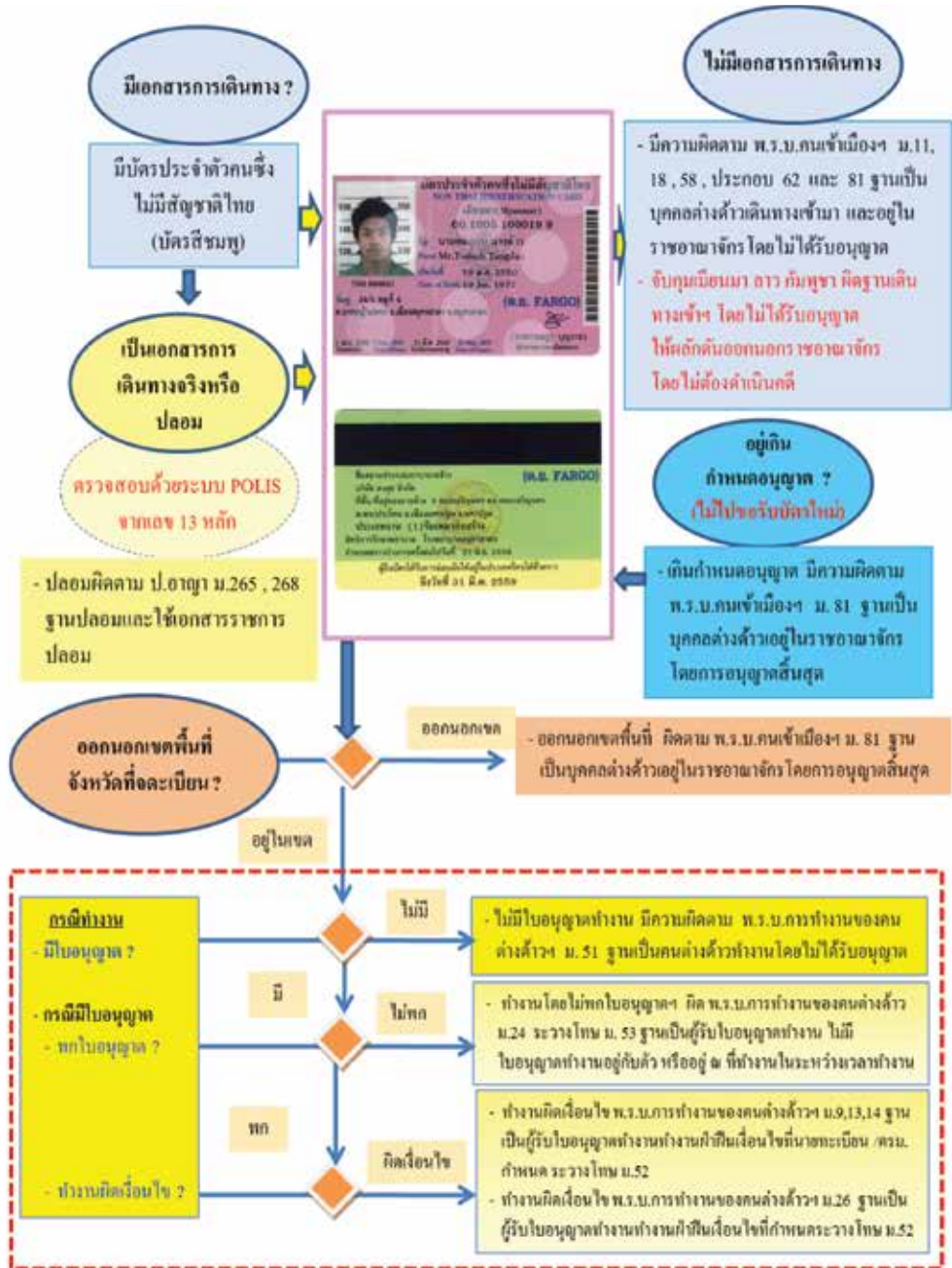
แผนภาพที่ ๓ แนวทางวิธีการตรวจสอบคนต่างด้าวที่ถือบัตรผ่านแดน (BORDER PASS) หรือ บัตรผ่านแดนชั่วคราว (TEMPORARY BORDER PASS) / ฐานความผิด



ที่มา: หนังสือ ตร. ที่ ๐๐๒๙.๑๓๒/ว.๘๕ เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบคนต่างด้าว

ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

แผนภาพที่ ๔ แนวทางวิธีการตรวจสอบแรงงานต่างด้าวที่แสดงบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (บัตรสีชมพู) / ฐานความผิด



ที่มา: หนังสือ ตร. ที่ ๐๐๒๙.๑๓๒/ว.๘๕ เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบคนต่างด้าว  
ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

### ๓. การผลักดันส่งกลับ

ผลักดันส่งกลับคนต่างด้าวผิดกฎหมายออกนอกราชอาณาจักรเมื่อการดำเนินคดีสิ้นสุด กรณีจับกุมเมียนมา ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย ในความผิดฐานเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต ให้ผลักดันออกนอกราชอาณาจักรโดยไม่ต้องดำเนินคดี และขึ้น Blacklist ห้ามเข้าราชอาณาจักรคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวและอยู่เกินกำหนดระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต

### ๔. การสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง

บูรณาการข้อมูลข่าวสาร สืบสวน สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน และจับกุมดำเนินคดี และบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ขบวนการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย นายทุน ผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลังโดยเคร่งครัด

## ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

ในการตรวจคนเข้าเมืองและการควบคุมคนต่างด้าว สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน ระบบสารสนเทศที่สำคัญ ได้แก่

๑. ระบบสารสนเทศสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (Personal Identification Blacklist Immigration Control System: PIBICS) ติดตั้งตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบบุคคลและพาหนะที่เดินทางเข้าออกราชอาณาจักร แบ่งเป็น ๕ กลุ่มงาน ๓๒ ระบบงาน

๑.๑ กลุ่มงานตรวจคนเข้าเมือง ได้แก่ ระบบการเดินทางเข้าออกราชอาณาจักร ระบบหนังสือเดินทางไทย ระบบการจัดเก็บบัตรเดินทางเข้าออกราชอาณาจักร ตม.๖ ระบบตรวจผู้โดยสารผ่านลำ ระบบการตรวจลูกเรือ และระบบ Visa On Arrival

๑.๒ กลุ่มงานบริการคนเข้าเมือง ได้แก่ ระบบขอยุ่ต่อในราชอาณาจักร ระบบแจ้งที่พักอาศัย ระบบการอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักร ระบบการขอมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ระบบงานทะเบียนใบสำคัญถิ่นที่อยู่ ระบบสภักหลังแจ้งออกและตรวจลงตรา ระบบงานทะเบียนคนต่างด้าว ระบบขอรับและเปลี่ยนแปลงประเภทตรวจลงตรา ระบบบันทึกบุคคลต่างด้าวเสียชีวิต และระบบให้บริการแรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ (เมียนมา ลาว และ กัมพูชา)

๑.๓ กลุ่มงานควบคุมคนเข้าเมือง ได้แก่ ระบบบัญชีบุคคลต้องห้ามและบัญชีฝ้าดู ระบบงานทะเบียนผู้ต้องกัก ระบบพิธีการเข้าเมืองเกี่ยวกับคนไทยที่ทำความผิดใน

ต่างประเทศ ระบบสืบสวน ระบบสอบสวนและติดตามคดี และระบบบันทึกผู้โดยสารที่ ถูกปฏิเสธเข้าเมือง

๑.๔ กลุ่มงานธุรการและอำนวยการ ได้แก่ ระบบทะเบียนพล ระบบคดีวินัย ระบบสวัสดิการ ระบบฝึกอบรม ระบบจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าปรับ ระบบค่าล่วงเวลา และ ระบบพัสดุ

๑.๕ กลุ่มงานอื่นๆ ได้แก่ ระบบงานเชื่อมต่อข้อมูลจากโครงการ POLIS ระบบงาน เชื่อมต่อข้อมูลกับหน่วยงาน/ระบบอื่นๆ และระบบ Administrator

๒. ระบบช่องตรวจหนังสือเดินทางอัตโนมัติ (Automatic Channel) เริ่มเปิดให้บริการ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๕ ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ในเบื้องต้นให้บริการเฉพาะ ผู้โดยสารชาวไทย

๓. ระบบจัดเก็บข้อมูลและตรวจสอบลายพิมพ์นิ้วมืออัตโนมัติ (E-Finger Print) เป็นการนำข้อมูลชีวภาพมาใช้ในการพิสูจน์ตัวบุคคล โดยจัดเก็บข้อมูลประวัติลายพิมพ์นิ้วมือ ผู้ต้องหา ผู้ต้องกัก ผู้ถูกผลักดัน เพื่อตรวจสอบกับฐานข้อมูลบัญชีเฝ้าดูในระบบ PIBICS และ สืบค้นลายพิมพ์นิ้วมือเพื่อยืนยันตัวบุคคลของผู้ต้องหา

๔. ระบบตรวจสอบและคัดกรองผู้โดยสารล่วงหน้า (APPS: Advance Passenger Processing System) เป็นการตรวจสอบข้อมูลผู้โดยสารล่วงหน้าระหว่างประเทศขาเข้า-ขาออก และผู้โดยสารเปลี่ยนผ่านลำ (Transit/Transfer) ตั้งแต่ขั้นตอนการเช็คอิน ณ เคาน์เตอร์ออกบัตรโดยสาร (Boarding Pass) โดยระบบจะส่งข้อมูลมาตรวจสอบกับระบบฐานข้อมูลของสำนักงาน ตรวจคนเข้าเมือง หากพบว่าเป็นผู้โดยสารที่อยู่ในบัญชีต้องห้าม ระบบจะตอบกลับทันทีใน ลักษณะ Real Time ว่าไม่อนุญาตให้เดินทางเข้าหรือออกนอกประเทศ

ในการรักษาความมั่นคง สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง เน้นการตรวจสอบ บุคคลและยานพาหนะเข้าออกราชอาณาจักรโดยเฉพาะผู้อยู่ในบัญชีคนต้องห้าม ติดตาม ความเคลื่อนไหวและสถานการณ์ความไม่สงบทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยเฉพาะ อาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้าย โดยได้ตั้งศูนย์ควบคุมสั่งการงานตรวจคนเข้าเมือง (TIC: Thai Immigration 24/7 Center) เป็นศูนย์กลางสำหรับผู้บริหารในการบัญชาการ โดย นำระบบระดับปฏิบัติการมาบูรณาการร่วมกัน ประกอบด้วย ระบบตรวจสอบและคัดกรอง ผู้โดยสารล่วงหน้า (APPS) ระบบสารสนเทศสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (PIBICS) ระบบช่อง ตรวจหนังสือเดินทางอัตโนมัติ (Automatic Channel) ระบบฐานข้อมูลอาชญากรรมข้ามชาติ (Case Management Intelligence System: CMIS) ระบบสังเกตการณ์ด้านตรวจคนเข้าเมือง

ทั่วประเทศ (CCTV Surveillance) ระบบการติดต่อสื่อสารด้วย IP Phone สายด่วนสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ๑๑๗๘ เชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลกับหน่วยงานภายนอก เช่น ข้อมูลสารสนเทศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (POLIS) ระบบ CRIMES และระบบฐานข้อมูลหมายจับของตำรวจสากล Interpol เชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลกับศูนย์ปฏิบัติการสั่งการและควบคุมระบบการคัดกรองผู้โดยสารล่วงหน้า (Command and Control Operation Center: CCOC)

## ผลการศึกษา

จากการวิเคราะห์ผลการศึกษา พบว่าการจัดระเบียบคนต่างด้าวของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ ผู้ศึกษาเสนอแนะแนวทางการแก้ไข ดังนี้

### ๑. ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

๑.๑ ระบบสารสนเทศสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (PIBICS) ไม่เสถียร การเรียกใช้ข้อมูลล่าช้า ไม่สามารถบันทึกข้อมูลได้ ชุดอุปกรณ์เครื่องคอมพิวเตอร์ถูกข่ายเสื่อมคุณภาพ สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองควรบำรุงรักษาเครื่องคอมพิวเตอร์แม่ข่าย อุปกรณ์ต่อพ่วง อุปกรณ์เครือข่ายให้อยู่ในสภาพพร้อมใช้งานตลอดเวลา จัดหาอุปกรณ์ทดแทน และบำรุงรักษาตามรอบระยะเวลา เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อการทำงานที่ต้องปฏิบัติต่อเนื่องตลอด ๒๔ ชั่วโมง

๑.๒ ในปัจจุบันมีการเชื่อมโยงระบบสารสนเทศ (Online) กับหน่วยงานภายในและภายนอกสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) กรมบังคับคดี กรมสรรพากร กรมศุลกากร กระทรวงแรงงาน แต่ยังไม่ครอบคลุมสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลที่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงข้อมูลสารสนเทศระหว่างกัน เพื่อให้สามารถตรวจสอบควบคุมคนต่างด้าวได้ตั้งแต่เดินทางเข้ามาจนกระทั่งเดินทางออกนอกราชอาณาจักร สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองควรเชื่อมโยงข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยของกรมการปกครอง ข้อมูลการอนุญาตทำงานของกระทรวงแรงงาน ข้อมูลสุขภาพแรงงานต่างด้าวของกระทรวงสาธารณสุขด้วย

## ๒. ด้านระเบียบกฎหมาย

เนื่องจาก พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติหลายประการไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่มีคนไทยและคนต่างด้าวเดินทางเข้าออกราชอาณาจักรเพิ่มขึ้น วัตถุประสงค์ในการเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าวเปลี่ยนแปลงไป และยังไม่มีความตราการเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง การนำพาหรือ นำเข้าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ป้องกันปราบปรามการเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของแรงงานต่างด้าว จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ สถานการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งปรับอัตราโทษใหม่ให้เหมาะสมเพื่อให้ผู้ที่คิดจะกระทำความผิดเกรงกลัว

## ๓. ด้านการปฏิบัติงาน

**๓.๑ ด้านเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ** การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง มีสองลักษณะ คือ ด้านความมั่นคง และด้านบริการอำนวยความสะดวก ควรจัดสรรบุคลากร ชาย/หญิงให้สอดคล้องกับภารกิจ โดยงานด้านความมั่นคง ซึ่งเป็นงานในด้านการป้องกัน ปราบปราม สืบสวน สอบสวนการเข้าเมืองผิดกฎหมาย การควบคุมคนต่างด้าว การส่งกลับ การหลบหนีเข้ามาซ่อนตัวของอาชญากรและอาชญากรรมข้ามชาติ ควรจัดกำลังเจ้าหน้าที่ เป็นผู้ชายในสัดส่วนผู้ชาย : ผู้หญิง เป็น ๙๐ : ๑๐ ส่วนงานด้านบริการและอำนวยความสะดวก ควรจัดกำลังเจ้าหน้าที่เป็นผู้หญิง ในสัดส่วนกลับกันคือ ผู้หญิง : ผู้ชาย เป็น ๙๐ : ๑๐ เพื่อให้ การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยงจากการปฏิบัติหน้าที่

**๓.๒ ด้านการควบคุมคนต่างด้าว** การออกบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ไม่มีการตรวจสอบข้อมูลด้านความมั่นคง เช่น หมายจับ การต้องหาคดี บัญชีบุคคลต้องห้าม และคนกลุ่มนี้ไม่ต้องแจ้งที่พักอาศัยเมื่ออยู่ในราชอาณาจักรตามมาตรา ๓๗ และเจ้าบ้าน เจ้าของ หรือผู้ครอบครองเคหสถานฯ ที่รับคนต่างด้าวเข้าพักอาศัยก็ไม่ต้องแจ้งการเข้าพัก อาศัยตามมาตรา ๓๘ เพราะเป็นผู้ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับตามมาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อไม่มีการตรวจสอบ และควบคุมการพำนักอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและประสิทธิภาพในการติดตามจับกุม คนต่างด้าวที่กระทำผิดกฎหมาย ควรกำหนดให้เจ้าบ้าน เจ้าของ ผู้ครอบครองเคหสถานฯ ซึ่ง รับแรงงานต่างด้าวที่ถือบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยเข้าพักอาศัยต้องแจ้งการเข้าพัก อาศัยต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือควรกำหนดมาตรการ

ควบคุมขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคง ความปลอดภัยของประชาชน รวมทั้งเป็นประโยชน์ในการสืบสวนปราบปรามอาชญากรรม

**๓.๓ ด้านการสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมือง** เนื่องจากช่องทางการเข้าประเทศมีหลายช่องทางมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ ได้แก่ ด้านตำรวจมีตรวจคนเข้าเมืองรับผิดชอบ การเดินทางเข้าออกผู้เดินทางต้องมีเอกสารหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง จุดผ่อนปรนด้านการค้าเปิดโดยอาศัยมติคณะกรรมการเปิดจุดผ่านแดนด้วยความเห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกประกาศกระทรวงมหาดไทยผ่อนปรนให้เข้ามาค้าขายตามแนวชายแดน มีฝ่ายปกครอง ทหาร เป็นผู้ดูแล การผ่านแดนมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ออกเอกสารโดยเป็นตัวฉีกให้เข้าเมืองมิได้เก็บเป็นระบบ เขตผ่อนปรนขนถ่ายสินค้า ซึ่งอธิบดีกรมศุลกากรกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ. ๒๕๒๙ เปิดให้ขนถ่ายสินค้า มีเจ้าหน้าที่ศุลกากรดูแล ไม่มีการควบคุมแรงงานต่างด้าวที่ขนถ่ายสินค้า และช่องทางธรรมชาติตามแนวชายแดน มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ เช่น ตำรวจตระเวนชายแดน ทหารบก ทหารเรือตามแนวลำน้ำโขง (นรข.) การตรวจสอบคนผ่านแดน บางแห่งมีเพียงการจดลงสมุดเท่านั้นไม่มีการตรวจสอบว่ามีการเดินทางกลับออกไปหรือไม่ ช่องทางการผ่านเข้าเมืองของผู้ไม่มีหนังสือเดินทางฯ ถึงแม้ว่าจะมีเจ้าหน้าที่ดูแลอยู่แต่การจัดเก็บข้อมูลคนผ่านแดนมีลักษณะที่แตกต่างกันไม่รัดกุม ไม่สามารถตรวจสอบได้ เป็นเหตุให้คนต่างด้าวที่ผ่านเข้ามาได้ไม่เดินทางกลับออกไปหลบเข้ามาในเขตพื้นที่ชั้นใน

การป้องกันแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง ต้องควบคุมการผ่านเข้าออกตามแนวชายแดนอย่างเข้มงวด (Seal Border) บูรณาการหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่บริเวณแนวชายแดนเพื่อป้องกันไม่ให้เข้าประเทศ เช่น ทหาร ตำรวจตระเวนชายแดน ทหารเรือ กำหนดแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจนเหมาะสมกับลักษณะภูมิประเทศหรือสภาพพื้นที่ที่เป็นจุดลักลอบเข้าเมือง ตั้งจุดตรวจจุดสกัด (Check Point) ในเส้นทางคมนาคมทั้งสายหลักสายรองบริเวณจุดสิ้นสุดระยะทางการอนุญาตสำหรับผู้ถือบัตรผ่านแดนกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ตำรวจภูธรจังหวัด ตำรวจทางหลวง ทหาร ฝ่ายปกครอง เพื่อสกัดกั้นไม่ให้เข้าพื้นที่ชั้นใน ควรมอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด (กอ.รมน. จังหวัด) ตามเส้นทางที่คาดว่าเป็นเส้นทางที่ผู้หลบหนีเข้าเมืองใช้ เป็นเจ้าภาพดำเนินการ และพัฒนาระบบการเข้าออกบริเวณชายแดนโดยนำระบบเทคโนโลยีมาใช้ในการควบคุมอนุญาตเข้าออกเพื่อสะดวกในการติดตามตรวจสอบตัวบุคคลและตรวจสอบการเดินทางกลับได้อย่างชัดเจน



## บทสรุป

การรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยในสังคม สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองต้องทราบความเคลื่อนไหวของคนต่างด้าวตั้งแต่เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรจนกระทั่งเดินทางออกนอกราชอาณาจักร การจัดระเบียบคนต่างด้าวเริ่มตั้งแต่การตรวจอนุญาต การคัดกรองเพื่อสกัดกั้นคนต่างด้าวที่มีลักษณะต้องห้ามไม่ให้เข้ามาในราชอาณาจักร ตรวจสอบการพักอาศัยและพฤติการณ์คนต่างด้าว สืบสวนจับกุมคนต่างด้าวผิดกฎหมาย หรือผิดเงื่อนไขการได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร สกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง ผลักดันส่งกลับและขึ้นบัญชีคนต่างด้าวที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้กลับเข้ามาในราชอาณาจักรได้อีก แต่การดำเนินการยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะเรื่องการควบคุมแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองต้องบูรณาการการปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกด้านไม่ว่าจะเป็นการสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมือง การควบคุมคนต่างด้าวมิให้เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของชาติ ควรใช้โอกาสที่รัฐบาลมีนโยบายมุ่งเน้นเรื่องการป้องกันภัยคุกคามความมั่นคง การตรวจคนเข้าเมือง ในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศตรวจคนเข้าเมืองให้ทันสมัย รวมทั้งพัฒนาศูนย์ควบคุมสั่งการงานตรวจคนเข้าเมือง (TIC) ให้เป็นศูนย์กลางในการวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับผู้บริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม. (๒๕๕๙). รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านสังคม เรื่อง การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ณ จุดผ่านแดนถาวรเพื่อจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ระบบ. (ม.ป.ท.)
- ปรเมธี วิมลศิริ. (๒๕๕๙). ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี อนาคตประเทศไทย เพื่อความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๐, จาก <http://www.hpc.go.th>
- ประชาชาติธุรกิจ. การตรวจสอบและคัดกรองผู้โดยสารล่วงหน้า. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๐, จาก <http://www.prachachat.net>
- ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. (๒๕๕๙). รายงานฉบับสมบูรณ์ แผนยุทธศาสตร์การบริการจัดการแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ. (ม.ป.ท.)
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๐, จาก <https://mis.dopa.go.th>
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๔. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๐, จาก <http://www.nesdb.go.th>
- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง. (๒๕๕๙). แผนแม่บทว่าด้วยการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศงานตรวจคนเข้าเมืองทั้งระบบ พ.ศ. ๒๕๕๙-๒๕๖๓. (ม.ป.ท.)
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (๒๕๕๖). ยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๖๔. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ตำรวจ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๕๘). นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๔. (๒,๐๐๐, ครั้งที่ ๑). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงภายในประเทศ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๕๕). ยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ (มติคณะรัฐมนตรี ๒๔ เมษายน ๒๕๕๕). (ม.ป.ท.)
- สุณีย์ กัลป์ยะจิตร. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินผลการใช้จ่ายเงินค่าธรรมเนียมตรวจคนเข้าเมือง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙. (ม.ป.ท.)



เจาะลึกเบื้องหลังเหตุการณ์คว่ำบาตรกาตาร์: ใครได้ประโยชน์

ชูชาติ พุฒเพ็ญ\*

## บทนำ

เช้าตรู่ของวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ ชาวกาตาร์ทั้งประเทศต้องตื่นขึ้นมาในสภาพวิตกกังวลอย่างหนัก เมื่อสื่อทุกแขนงทั้งระดับภูมิภาคและระดับโลกต่างประโคมข่าวกรณี ที่ ๓ ประเทศภาคีสมาชิกคณะมนตรีความร่วมมืออ่าวอาหรับ (Gulf Cooperation Council: GCC)<sup>๑</sup> นำโดยซาอุดีอาระเบีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ และราชอาณาจักรบาห์เรน ประกาศการตัดสัมพันธ์ทางการทูตกับกาตาร์ที่อยู่ในกลุ่มความร่วมมือเดียวกัน และวิกฤตครั้งนี้ นับเป็นการดำเนินการแบบเร่งด่วน โดยประเทศคว่ำบาตรได้ออกมาตรการรุนแรงถึงขนาดปิดอู่ข้าวอู่น้ำ ตัดเส้นทางเสบียงของกาตาร์แบบไม่เคยปรากฏมาก่อน มีการปิดพรมแดนและเส้นทางเชื่อมต่อทุกด้านกับกาตาร์ทั้งทางบก ทะเล และอากาศ ตลอดจนประกาศให้พลเมือง

\* นักวิเคราะห์สัมพันธ์ชำนาญการพิเศษ สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<sup>๑</sup> สมาชิกคณะมนตรีความร่วมมืออ่าวอาหรับ (Gulf Cooperation Council: GCC) ๖ ประเทศ ประกอบด้วย ราชอาณาจักรบาห์เรน รัฐคูเวต สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย รัฐกาตาร์ รัฐสุลต่านโอมาน

ของตนเดินทางออกจากกาตาร์ทันที และในทางกลับกันได้ผลักดันพลเมืองกาตาร์ที่พำนักอยู่ในซาอุดีอาระเบีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ และราชอาณาจักรบาห์เรน ต้องเดินทางออกนอกประเทศเช่นกัน

หลังการประกาศตัดสัมพันธ์ผ่านไปเพียงช่วงเวลาไม่ถึง ๒๔ ชั่วโมง ปรากฏว่ามีอีกหลายประเทศออกประกาศตัดสัมพันธ์กับกาตาร์เพิ่มอีก ประกอบด้วยสาธารณรัฐอาหรับอียิปต์ สาธารณรัฐมัลดีฟส์ รัฐบาลคอโมโรส รัฐบาลลิเบีย และรัฐบาลเยเมน<sup>๒</sup> ถัดมาอีกหนึ่งวัน รัฐบาลจอร์แดนประกาศลดระดับความสัมพันธ์กับกาตาร์และยกเลิกใบอนุญาตประกอบการของสถานีโทรทัศน์อัลญะซีเราะห์ที่ตั้งอยู่ ณ กรุงอัมมาน ประเทศจอร์แดนทันที และผ่านไปไม่กี่ชั่วโมงวันเดียวกันรัฐบาลมอริเตเนียได้ประกาศตัดสัมพันธ์ทางการทูตกับกาตาร์ด้วยเช่นกัน

ถือได้ว่าเหตุการณ์วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ เป็นจุดเริ่มต้นวิกฤติกาตาร์อย่างสมบูรณ์ เพราะสื่อประเทศที่คว่ำบาตรต่างประโคมข่าวโจมตีกาตาร์ว่าให้การสนับสนุนการเงินกับขบวนการก่อการร้ายอย่างต่อเนื่องและยาวนาน กระแสข่าวโหมสะพัดจนสามารถสร้างแรงกระเพื่อมให้สถานการณ์รุนแรงและเลวร้ายอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน แม้กาตาร์จะออกมาปฏิเสธเรื่องดังกล่าว และอ้างว่ามีการโจรกรรมข้อมูลจากสำนักข่าวหลักของกาตาร์ อีกทั้งมีกลุ่มหรือขบวนการสลัดไซเบอร์คุกคามบัญชีสื่อสังคมออนไลน์ของบุคคลสำคัญและเจ้าหน้าที่ระดับสูง และยืนยันว่าข้อมูลที่กล่าวอ้างเป็นเพียงการใส่ร้าย ขาดการตรวจสอบที่มาหรือหลักฐานเชื่อมโยงกับกาตาร์ พร้อมชี้แจงว่าขบวนการโจรกรรมข้อมูลเหล่านั้นได้เปิดเผยหลักฐานสำคัญเกี่ยวกับปฏิบัติการลดทอนความน่าเชื่อถือของกาตาร์ และเป็นการจัดฉากของกลุ่มผู้ไม่หวังดีภายใต้การกำกับของนายยูซุฟ อุดัยบะห์ เอกอัครราชทูตสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ประจำสหรัฐฯ ผู้ถือกุญแจดอกสำคัญในเรื่องนี้ เนื่องจากกาตาร์ได้ข้อมูลว่ามีการปล่อยข่าวเพื่อทำลายความน่าเชื่อถือกาตาร์อย่างเป็นระบบ ก่อนที่จะมีการออกมติดิคว่าบาตร ซึ่งข่าวที่ปล่อยออกมาพบว่าขบวนการจ้องทำลายภาพลักษณ์กาตาร์ได้ทำการติดต่อสื่อสารกับเอกอัครราชทูตสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ประจำสหรัฐอเมริกา พร้อมด้วยบรรดาบุคคลสำคัญและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสหรัฐฯ ทั้งอดีตและปัจจุบัน ตลอดจนกลุ่มนักวิชาการและนักวิจัยประจำสถาบันวิจัยและวิชาการในสหรัฐฯ ร่วมกันสมคบคิดแผนการเพื่อโจมตีกาตาร์อย่างเป็นระบบ

<sup>๒</sup> ได้รับการรับรองให้จัดตั้งรัฐบาลพลัดถิ่นในซาอุดีอาระเบีย หลังกลุ่มกบฏฮูซีก่อการรัฐประหารในประเทศจนเกิดสงครามกลางเมืองยืดเยื้อมาจนถึงปัจจุบัน

ปรากฏการณ์รอบนี้กลายเป็นประเด็นที่ทั่วโลกต่างให้ความสนใจจนนำมาสู่ประเด็นคำถามมากมาย ฟุ่งเป้ามาที่ความสัมพันธ์ของภาคีประเทศสมาชิกในคณะมนตรีความร่วมมืออ่าวอาหรับ (Gulf Cooperation Council: GCC) ที่จะดำเนินไปในทิศทางใด และการมาเยือนของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ในคราวการประชุมสุดยอดโลกอิสลาม-สหรัฐฯ<sup>๓</sup> ซึ่งจัดขึ้น ณ กรุงริยาด เมืองหลวงของซาอุดีอาระเบีย มีความเชื่อมโยงต่อเรื่องนี้หรือไม่ และปัจจัยใดเป็นตัวแปรนำทำให้สถานการณ์เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วแบบไม่ทันตั้งตัวและไม่เคยปรากฏมาก่อน อะไรคือสาเหตุความจำเป็นที่ประเทศผู้คว่ำบาตรต้องดำเนินการเช่นนี้กับกาตาร์ และเรื่องนี้มี การวางแผนมาก่อนล่วงหน้าหรือไม่ วิฤตติครั้งนี้จำกัดขอบเขตอยู่ในภูมิภาคอ่าวอาหรับหรือ จะลุกลามบานปลายขยายตัวข้ามไปสู่ภูมิภาคอื่นหรือไม่อย่างไร ดังนั้น เพื่อให้เกิดการรับรู้ รายละเอียดและข้อมูลอย่างครบถ้วน จึงควรเริ่มต้นด้วยเส้นทางสู่การคว่ำบาตรเพื่อปูทางสู่ รายละเอียดทั้งหมดต่อไป

## เส้นทางสู่การคว่ำบาตร

การออกมาตรการคว่ำบาตรกาตาร์มีการวางรูปแบบออกเป็น ๓ ระยะ ได้แก่

### ระยะที่ ๑ โจรกรรมข้อมูล

ขบวนการโจรกรรมทางโลกไซเบอร์มีการดำเนินการเป็นระยะ เพื่อเจาะข้อมูลและโจรกรรมข้อมูลของสำนักข่าวของกาตาร์<sup>๓</sup> รวมทั้งเจาะข้อมูลในสื่อสังคมออนไลน์ผ่านชื่อบัญชีของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของกาตาร์ และสกัดเฉพาะประเด็นละเอียดอ่อนให้เชื่อมโยงกับมุมมองของเขตตะมีม บินฮามัด อาลซานีย์ เจ้าผู้ครองรัฐกาตาร์ และนโยบายต่างประเทศของกาตาร์ในระดับภูมิภาค<sup>๔</sup> เพื่อนำมาประมวลผลจนตกผลึกและส่งให้กับสำนักข่าวอารอบีเยาะห์ของซาอุดีอาระเบีย และสำนักข่าวสกายนิวส์ของสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ และสื่อ

<sup>๓</sup> Qatar News Agency (QNA)

<sup>๔</sup> วันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๐ สื่อกระแสหลักของซาอุดีอาระเบียและสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ต่างตีแผ่ถ้อยแถลงของเขต ตะมีม บินฮามัด อาลซานีย์ เจ้าผู้ครองรัฐกาตาร์ ในพิธีมอบวุฒิปัตริผู้สำเร็จการศึกษาวิชาทหารรุ่นที่ ๒ โดยกาตาร์ได้แย้งว่าเป็นการปั้นข่าวขึ้นมาเพื่อเป็นเหตุผลสนับสนุนมาตรการคว่ำบาตร

กระแสหลักอื่น ๆ ในประเทศ ระดมข้อกล่าวหากากาตาร์กรณีให้การสนับสนุนทางการเงินกับกลุ่มก่อการร้าย

### ระยะที่ ๒ ใสสีตีไข่

ดูเหมือนตัวแปรนำและมูลเหตุสำคัญที่ประเทศผู้คว่ำบาตรใช้เพื่อเชื่อมโยงกับการออกมติคว่ำบาตรกาตาร์ เริ่มจากการปรับแต่งและประคิมข่าวเพื่อปูทางสู่การตัดสัมพันธ์ โดยเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในช่วงเย็นของวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๐ มีการเสนอข่าวที่มีเนื้อหาโจมตีกาตาร์ว่ามีนโยบายสนับสนุนความร่วมมือกับอิหร่าน ขบวนการฮิสบูลเลาะห์ (Hezbollah) ในเลบานอน ตลอดจนกลุ่มฮามาส (Hamas) ในปาเลสไตน์ รวมทั้งชี้ให้เห็นถึงสถานะความสัมพันธ์ของกาตาร์กับสหรัฐฯ ที่เริ่มถดถอยลงในห้วงการเข้าสู่ตำแหน่งและการบริหารประเทศสหรัฐฯ ของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์

### ระยะที่ ๓ ออกประกาศตัดความสัมพันธ์

สื่อกระแสหลักของซาอุดีอาระเบีย และสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ต่างชิงโอกาสพาดหัวข่าวโจมตีกาตาร์อย่างต่อเนื่องจนกระทั่งวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ ซาอุดีอาระเบีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ และราชอาณาจักรบาห์เรน พร้อมชาติพันธมิตรของโลกอาหรับอย่างอียิปต์ ได้ออกถ้อยแถลงและถือเป็นมิตรร่วมกันเพื่อคว่ำบาตรกาตาร์อย่างเป็นทางการ พร้อมออกมาตรการเร่งด่วนปิดพรมแดนประเทศที่เชื่อมต่อกับกาตาร์ทั้งทางบก ทะเล และอากาศ

การคว่ำบาตรกาตาร์รอบนี้ถือเป็นวิกฤติรอบใหม่ที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศอ่าวอาหรับ หลังจากเคยเกิดความขัดแย้งในลักษณะที่คล้ายกันนี้เมื่อปี ๒๕๕๗ และด้วยวิกฤติรอบนี้มีความรุนแรงจนเกิดสมมุติฐานสำคัญที่นักวิเคราะห์หลายสำนักให้น้ำหนักในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. กาตาร์มีนโยบายต่างประเทศแบบอิสระและเป็นเอกเทศจนถูกมองว่าแตกแถว
๒. กาตาร์มีสื่อที่ทรงอิทธิพลและนำเสนอข่าวที่หลายประเทศมองว่าแทรกแซงกิจการภายใน
๓. กาตาร์เปิดหน้าแข่งขันกับซาอุดีอาระเบียเพื่อแย่งชิงความได้เปรียบด้านเศรษฐกิจและการเมืองในระดับภูมิภาค

## ทำไมต้องกาตาร์

ก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจถึงเหตุการณ์ก่อนหน้าเกี่ยวกับวิกฤตความขัดแย้งรอบแรกในภูมิภาคอ่าวอาหรับเมื่อปี ๒๕๕๗ ระหว่างกาตาร์กับสามประเทศสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงอ่าวอาหรับนำโดยซาอุดีอาระเบีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ และราชอาณาจักรบาห์เรน ส่งผลให้ทั้งสามประเทศประกาศตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับกาตาร์ และเรียกทูตของตนกลับประเทศทันที โดยในวิกฤตครั้งนั้นเกิดขึ้นในช่วงเดือนมีนาคม ๒๕๕๗ จากกรณีที่ประเทศเหล่านั้นไม่พอใจที่กาตาร์มีนโยบายและจุดยืนชัดเจนเกี่ยวกับการสนับสนุนการปฏิวัติภาคประชาชนในโลกอาหรับซึ่งเริ่มต้นจากประเทศหนึ่งสู่อีกประเทศหนึ่งเสมือนโดมิโน (Domino) ไล่เรียงกันไปนับจากตูนิเซีย ลิเบีย อียิปต์ ซีเรีย และเยเมน หรือรู้จักกันในชื่ออาหรับสปริงส์<sup>๕</sup> และอีกกรณี คือ กาตาร์แสดงบทบาทนำในการคัดค้านต่อต้านการก่อรัฐประหารในอียิปต์ ที่นำโดยกองทัพ เพื่อโค่นล้มรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งภายใต้การนำของ ดร. มุฮัมมัด มุรซี<sup>๖</sup> ผู้ก่อตั้งพรรคเสรีภาพและความยุติธรรม (Freedom and Justice Party) โดยสามารถนำพรรคของตนคว้าชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปของอียิปต์ได้สำเร็จในปี ๒๕๕๖ และเข้าสู่อำนาจอย่างถูกต้องในตำแหน่งประธานาธิบดีอียิปต์คนใหม่ ซึ่งวิธีการที่กาตาร์ใช้สนับสนุนกระแสปฏิวัติภาคประชาชน คือ การเปิดช่องทางความร่วมมือร่วมของภาคประชาชนจากทุกภาคส่วนในภูมิภาคที่มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งนักวิชาการ นักกิจกรรม นิสิต นักศึกษา ตลอดจนนักสื่อสารมวลชน โดยนำเสนอผ่านช่องทางโทรทัศน์อัลญะซีเราะห์<sup>๗</sup> ในรูปแบบการวิเคราะห์ วิจารณ์ประเด็นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง

<sup>๕</sup> อาหรับสปริง หมายถึง กระแสการปฏิวัติภาคประชาชนในโลกอาหรับซึ่งเกิดขึ้นกลางปี ๒๕๔๔ เริ่มจากตูนิเซีย ลิเบีย อียิปต์ ไปจนถึงซีเรียที่ส่อเค้าลุกลามบานปลายกลายเป็นสงครามกลางเมืองกินระยะเวลากว่า ๕ ปี

<sup>๖</sup> ดร. มุฮัมมัด มุรซี หัวหน้าพรรคเสรีภาพและความยุติธรรม (Freedom and Justice Party) เป็นพรรคการเมืองภายใต้กลุ่ม/ขบวนการภราดรภาพมุสลิม (Muslims Brotherhood) โดยได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปในปี ๒๕๕๕ และดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอียิปต์หลังเหตุการณ์ปฏิวัติภาคประชาชนกดดันการบริหารประเทศของอดีตประธานาธิบดีฮุสเซน มุบารัก จนประกาศยุบรัฐบาลและยอมลาออกจากตำแหน่ง

<sup>๗</sup> สำนักข่าวอัลญะซีเราะห์ตั้งขึ้นในปี ๒๕๓๘ ตามนโยบายเชิงรุกของกาตาร์มีเป้าหมายเพื่อตีแผ่ข้อมูลในภูมิภาคแบบครอบคลุมทุกมิติทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

จากเหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้วิกฤติความสัมพันธ์ระหว่างกาตาร์กับทั้งสามประเทศอยู่ในระดับที่ตกต่ำอย่างต่อเนื่อง แต่ด้วยการทุ่มเทความพยายามของคูเวตที่เสนอเป็นตัวกลางเจรจา และสร้างบรรยากาศให้ทุกประเทศมีท่าทีผ่อนคลายเป็นลำดับ จนกระทั่งปัญหาดังกล่าวค่อย ๆ ยุติลงในช่วงเดือนพฤศจิกายนปีเดียวกัน ซึ่งการคลี่คลายปัญหาวิกฤติรอบนี้นับเป็นความสำเร็จของคูเวตที่มุ่งเจรจาปรับความสัมพันธ์ระหว่างกาตาร์กับซาอุดีอาระเบียเป็นลำดับแรกจนบรรลุเป้าหมาย ทำให้สหรัฐอเมริกา ทรัมป์ และราชอาณาจักรบาห์เรนยอมเปลี่ยนท่าทีต่อมาในภายหลัง กระทั่งสถานการณ์ความสัมพันธ์กลับสู่ภาวะปกติและมีการส่งทูตของแต่ละประเทศกลับมาประจำ ณ กรุงโดฮา ตามเดิม

หากเปรียบเทียบวิกฤติรอบแรกกับวิกฤติครั้งนี้มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงในหลายมิติ ทั้งตัวแสดงที่เป็นผู้เล่นหลักและเงื่อนไขความขัดแย้งต่าง ๆ ที่หลายฝ่ายวิเคราะห์ว่า วิกฤติครั้งนี้มีความซับซ้อนกว่าที่คาดการณ์ไว้ ดังมีการตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจไว้ ดังนี้

### กาตาร์-อิหร่าน ความสัมพันธ์เกินงามหรือไม่

หากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างซาอุดีอาระเบียกับกาตาร์อาจมองภาพไม่ออกว่าเหตุใดซาอุดีอาระเบียออกโรงเป็นตัวแสดงหลัก ทั้งที่ความสัมพันธ์ระหว่างซาอุดีอาระเบียกับกาตาร์อยู่ในระดับปกติมาอย่างต่อเนื่อง แม้มีบางช่วงเวลาระดับความสัมพันธ์จะปรับไปมาแบบขึ้น ๆ ลง ๆ แต่ถือว่ายังคงอยู่ในระดับปานกลางไม่ถึงขั้นถดถอยตกต่ำจนถึงระดับการตัดความสัมพันธ์ทางการทูตแต่ประการใด ซึ่งหากพิจารณาวิกฤติรอบนี้ ประเทศคว่ำบาตรมองประเด็นเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างกาตาร์กับอิหร่านเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่ง จนพัฒนาไปสู่การคว่ำบาตรครั้งนี้ แม้กาตาร์จะได้แย้งว่าเป็นความสัมพันธ์ในระดับปกติเหมือนกับที่เคยดำรงมานานนับแต่อดีต ซึ่งผิดกับข้อเท็จจริงที่พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์<sup>๙</sup> คูเวต<sup>๑๐</sup> โอมาน<sup>๑๑</sup> กับอิหร่าน ดูจะมีความชัดเจนและอยู่ในระดับที่เหนือกว่า

<sup>๙</sup> สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์มีความสัมพันธ์ทางการค้ากับอิหร่านมูลค่าสูงถึง ๖ พันล้านเหรียญสหรัฐต่อปี

<sup>๑๐</sup> เจ้าผู้ครองรัฐคูเวตให้การต้อนรับการเยือนอย่างเป็นทางการของประธานาธิบดีฮานัน รูฮานีย์ หลังได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอิหร่านสมัยที่ ๒

<sup>๑๑</sup> รัฐสุลต่านโอมานเป็นประเทศที่มีประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลามแนวคิดชีอะห์ซึ่งมีวิถีสอดคล้องกับอิหร่าน



ความสัมพันธ์ระหว่างกาตาร์-อิหร่านเสียอีก คำถามจึงเกิดขึ้นว่าเหตุใดต้องมาลงโทษกาตาร์ ประเทศเดียวซึ่งเป็นการแสดงออกที่ไม่เป็นธรรม

นอกจากนั้น เมื่อมองจุดยืนของกาตาร์และซาอุดีอาระเบีย<sup>๑๑</sup> ในประเด็นป้องกันการแทรกแซงกิจการภายในภูมิภาคของอิหร่านพบว่า ทั้งสองประเทศมีความสอดคล้องกันใน ๒ ประเด็น ได้แก่ ๑) การสนับสนุนภาคประชาชนในซีเรียต่อต้านอำนาจรัฐบาลบาชาร์ อัลอัสซาด และ ๒) พยายามลดทอนการขยายอิทธิพลของอิหร่านที่แทรกแซงกิจการภายในภูมิภาค โดยเฉพาะการรุกคืบของกลุ่มกบฏฮูษีย์ที่ก่อรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลในเยเมน โดยกาตาร์เข้าร่วมกับพันธมิตรอ่าวอาหรับภายใต้ภารกิจ “พายุแห่งความเด็ดเดี่ยว” ซึ่งเป็นปฏิบัติการโจมตีทางอากาศต่อพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่กลุ่มกบฏฮูษีย์ยึดครองในเยเมน เพื่อขัดขวางการสนับสนุนและการขยายอิทธิพลของอิหร่านทุกมิติ ทั้งการเมืองและการทหาร และมีภารกิจสำคัญเพื่อปกป้องพรหมแดนทางตอนใต้ของซาอุดีอาระเบียจากการคุกคามของกบฏฮูษีย์ ซึ่งรับรู้กันทั่วไปว่าอิหร่านอยู่เบื้องหลังคอยให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ทั้งยุทธศาสตร์ทางทหาร และสนับสนุนด้านอาวุธยุทโธปกรณ์

อย่างไรก็ตาม หากจะมีการตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าวิกฤติรอบนี้มีประเด็นใหม่ ๆ หรือไม่ รวมถึงมูลเหตุและปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ที่มีผลกระทบจนทำให้ซาอุดีอาระเบียภายใต้การบริหารประเทศของกษัตริย์ซัลมาน บินอับดุลอาซิส<sup>๑๒</sup> ต้องแสดงความเป็นปรีชาชาญชัดเจนต่อกาตาร์และเป็นตัวแสดงนำในการออกมาตรรกะคว่ำบาตรกาตาร์อย่างริบเร่งชนิดที่กาตาร์ไม่ทันตั้งตัว ทั้งยังมีความรุนแรงถึงขนาดทำให้ชาวกาตาร์ทั้งประเทศรู้สึกประหลาดใจ และไม่เข้าใจต่อผลลัพธ์ที่กำลังเผชิญอยู่ได้ เพราะหลังจากย้อนกลับไปมองวิกฤติรอบแรกที่ผ่านคลายลง ดูเหมือนว่าซาอุดีอาระเบียจะพอใจกับท่าทีของกาตาร์ที่ปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของรัฐบาลซาอุดีอาระเบียที่มุ่งหวังให้กาตาร์ปรับเปลี่ยนท่าทีในประเด็นต่าง ๆ อาทิ ลดการนำเสนอ

<sup>๑๑</sup> ซาอุดีอาระเบียประกาศตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับอิหร่านเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๑ เหตุจากมีผู้ชุมนุมชาวอิหร่านรวมตัวกันบุกทำลายและเผาสถานเอกอัครราชทูตซาอุดีอาระเบียในกรุงเตหะรานและสถานกงสุลในเมืองมัสฮัด และบังคับให้ทางการทูตออกนอกประเทศภายใน ๔๘ ชั่วโมง เนื่องจากไม่พอใจรัฐบาลซาอุดีอาระเบียโดยกระทรวงมหาดไทยออกประกาศเป็นคำสั่งให้ประหารชีวิตผู้ต้องหাজำนวน ๔๗ คน ในข้อหากระทำการอันเป็นการยุยง ปลุกปั่นให้ใช้ความรุนแรงและมีแนวคิดสุดโต่ง โดยในจำนวนนี้มีชื่อนักการศาสนาสำนักคิดชีอะห์ที่มีชื่อเสียงและเป็นผู้นำแนวคิดชีอะห์ในซาอุดีอาระเบีย

<sup>๑๒</sup> กษัตริย์ซัลมาน บินอับดุลอาซิส ได้รับการสถาปนาให้เป็นกษัตริย์พระองค์ใหม่ ขึ้นครองราชย์ในวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๐ แทนกษัตริย์อับดุลเลาะห์ บินอับดุลอาซิส ซึ่งเสด็จสวรรคต

ข่าวแบบเกาะติดสถานการณ์หลังเหตุการณ์รัฐประหารในอียิปต์ และห้ามแกนนำหรือกลุ่มภราดรภาพมุสลิม (Muslims Brotherhood) ลี้ภัยและพำนักในกาตาร์ เมื่อการปรับเปลี่ยนท่าทีของกาตาร์ครั้งนั้นทำให้สถานการณ์ผ่อนคลายลง ด้วยเหตุนี้ความสงสัยและข้อสังเกตทั้งหมดจึงมุ่งไปที่คู่ขัดแย้งที่แท้จริง คือ กาตาร์-สหรัฐอเมริกาหรับเอมิเรตส์ โดยเรื่องนี้กาตาร์มองว่าอาจเป็นตัวแปรสำคัญ และเป็นรากเหง้าแห่งปัญหาจนนำไปสู่มาตรการคว่ำบาตรในที่สุด แต่กาตาร์ยังคงสงวนความเห็นในประเด็นคำถามที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ว่าเหตุปัจจัยหรือแรงจูงใจใดที่ซาอุดีอาระเบียเข้าร่วมกับการคว่ำบาตรในครั้งนี้

### กาตาร์-สหรัฐอเมริกาหรับเอมิเรตส์คู่ขัดแย้งตัวจริง

เมื่อเวลาผ่านไปนับจากวิกฤติรอบแรกในปี ๒๕๕๗ จนถึง ๒๕๖๐ ดูเหมือนว่าการดำเนินการของกาตาร์ต่อข้อเรียกร้องที่เกิดขึ้นยังไม่ผ่านเกณฑ์ที่ทำให้ซาอุดีอาระเบียและสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์พอใจเท่าที่ควร เพราะหากถามว่าทั้งสองประเทศต้องการอะไรจากกาตาร์มากกว่าที่เคยเรียกร้องมาก่อนหน้านี้หรือไม่ หรือกาตาร์ไม่ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องอย่างเป็นรูปธรรมหรือไม่ หากวิเคราะห์ถึงบรรยากาศในภูมิภาคและสถานการณ์ที่กลับมาตึงเครียดอีกครั้ง แสดงให้เห็นว่ามีความพยายามบางอย่างที่ตั้งใจให้วิกฤติรอบใหม่กระพือขึ้นอีกครั้ง ดังนั้น หากประเมินชนวนความขัดแย้งรอบใหม่ย่อมเห็นเปลวควันโขมงพุ่งออกมาและอาจประเมินได้ว่าต้นเหตุของปัญหาน่าจะมาจากความขัดแย้งระหว่างกาตาร์กับสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ที่มีมาอย่างต่อเนื่อง<sup>๑๓</sup> และดำรงอยู่ในหลายมิติจนเชื่อมปะทุขึ้นระหว่างกันอย่างมีนัยสำคัญ เพราะความขัดแย้งระหว่างกาตาร์กับสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์เป็นเรื่องที่ปฏิเสธไม่ได้ โดยเฉพาะสถานะความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศที่ดำเนินอยู่ไม่ราบรื่นมาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปรากฏการณ์อาหรับสปริงที่เริ่มจุดชนวนในปี ๒๕๕๔ ซึ่งทั้งสองประเทศมีท่าทีและจุดยืนด้านต่างประเทศขัดแย้งกันในหลายประเด็น ดังนี้

<sup>๑๓</sup> โดยเฉพาะประเด็นความขัดแย้งเกี่ยวกับปัญหาวิกฤติการเมืองลิเบียและเยเมน ซึ่งสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์มีบทบาทนำและท่าทีชัดเจนในเรื่องนี้ว่าต้องใช้แนวทางการแก้ปัญหาด้วยกำลังทหารเท่านั้น ในขณะที่กาตาร์มีความเห็นที่แตกต่างชัดเจนเช่นกันเพราะมองว่าเรื่องนี้ต้องใช้วิถีทางการเมืองและการเจรจาทางการทูตเท่านั้น ความขัดแย้งนี้ก่อตัวขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ซึ่งเป็นประเทศเล็กต้องหันมาพึ่งพาบารมีและความมีอิทธิพลของซาอุดีอาระเบียในฐานะประเทศใหญ่ที่มีบทบาทนำในภูมิภาคโดยการประสานประโยชน์ร่วมกันเพื่อรับหน้าที่ขับเคลื่อนการออกมาตรการคว่ำบาตรกาตาร์แบบแรงกดดัน

ประเด็น	กาตาร์	สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์
การขยายอิทธิพลแนวคิดกระแส การเมืองอิสลามในภูมิภาค	การเมืองอิสลามมีได้แต่อยู่ บนพื้นฐานของกระบวนการ ประชาธิปไตย	แยกศาสนาออกจากการปกครอง
การตั้งฐานทัพของกองทัพต่างชาติ	ฐานทัพสหรัฐฯ / ฐานทัพตุรกี	ฐานทัพสหรัฐฯ
รัฐประหารในอียิปต์	คัดค้านการก่อรัฐประหารและ จัดผังรายการเน้นหนักไปในเรื่อง การนำเสนอมุมมองคัดค้านและ วิจารณ์บทบาทของทหาร รวมทั้ง การรายงานข่าวแบบเกาะติด สถานการณ์	สงวนท่าที
สถานการณ์ในลิเบียหลังยุค กอดดาฟี	ไม่เห็นด้วยกับการแก้ปัญหา ทางทหารและการมีบทบาทนำ ของกองทัพ	เห็นด้วยกับการแก้ปัญหาทางการทหาร โดยการนำของนายทหารเกษียณอย่าง จอมพล คอลีฟะห์ ฮาฟเตอร์
วิกฤตสงครามกลางเมืองในเยเมน	ผลักดันแนวคิดเพื่อให้มีการแบ่ง ประเทศเยเมนออกเป็นเหนือ-ใต้	ไม่เห็นด้วยกับการจัดระเบียบใด ๆ ใน เยเมน

จากการวิเคราะห์เบื้องต้นพบว่า กาตาร์มีนโยบายต่างประเทศที่เป็นอิสระแยกจากประเทศในภูมิภาคอ่าวอาหรับ โดยเฉพาะประเทศที่มีอิทธิพลสูงสุดในภูมิภาคอย่าง ซาอุดีอาระเบีย<sup>๙๔</sup> และสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ทำให้เกิดปรากฏการณ์ทวนกระแสจนมีผลต่อการดำเนินการต่าง ๆ ของกลุ่มอ่าวอาหรับทั้งในภูมิภาคและระหว่างประเทศ ดังนั้น เพื่อให้กาตาร์ยอมสยบจึงจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนดำเนินการกับกาตาร์ เพื่อให้ดุลอำนาจกลับมาสู่จุดเดิม ซึ่งผู้กำหนดกฎมีเป้าหมายสำคัญ คือ การจัดระเบียบใหม่ในภูมิภาคอ่าวอาหรับ และตะวันออกกลางโดยรวม โดยเฉพาะทิศทางและสถานะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของ

<sup>๙๔</sup> เหตุผลสำคัญที่กาตาร์แสดงบทบาทนำในภูมิภาคและมีแนวนโยบายต่างประเทศแบบเอกเทศและเป็นอิสระจากภาคีสมาชิกคณะมนตรีความร่วมมืออ่าวอาหรับอย่างชัดเจน เนื่องจากกาตาร์ไม่พึ่งพารายได้จากน้ำมันเป็นหลัก ด้วยเหตุที่กาตาร์มีแหล่งก๊าซธรรมชาติที่สำรวจพบจำนวนมากทำให้เศรษฐกิจและความมั่งคั่งของกาตาร์ขยายตัวมากเป็น ๔ เท่า ของรายได้ที่ซาอุดีอาระเบียได้รับจากการส่งออกน้ำมัน นอกจากนี้ กาตาร์ยังมีการบริหารจัดการการสำรวจและขุดเจาะแหล่งก๊าซธรรมชาติที่ค้นพบในเขตแดนทางทะเลร่วมกับอิหร่านซึ่งอยู่ในฐานะปรปักษ์และคู่ขัดแย้งกับซาอุดีอาระเบียแบบเปิดเผย

ประเทศอ่าวอาหรับกับทั้งประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคอย่างอิหร่านและตุรกี นอกจากนี้ ผู้กำหนดกฎต้องการจัดระเบียบใหม่ในประเด็นสำคัญ ๆ อาทิ อิทธิพลแนวคิดกระแสการเมืองอิสลาม การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองระบอบประชาธิปไตย ประเด็นความขัดแย้งระหว่างอิสราเอล-ปาเลสไตน์ในอนาคต ซึ่งในทางปฏิบัติการคว่ำบาตรกตารีย่อมไม่ใช่เรื่องง่าย หากไม่มีปัจจัยจากภายนอกสนับสนุน ด้วยเหตุนี้สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์จึงเล็งไปที่เป้าใหญ่หวังผลได้ว่าแนวทางที่ได้ผลที่สุดคือต้องมีปัจจัยสำคัญ ๒ ประการ ประกอบด้วย

๑. การต่อรองผลประโยชน์กับซาอุดีอาระเบียแบบทุกฝ่ายได้ประโยชน์
๒. ยุทธศาสตร์ความเป็นพันธมิตรทางการทหารกับสหรัฐฯ

สำหรับปัจจัยแรกเริ่มเห็นเค้าลางชัดเจนเมื่อเจ้าชายมุฮัมมัด บินซัลมาน<sup>๙๕</sup> รองมกุฎราชกุมารของซาอุดีอาระเบียกับเจ้าชายมุฮัมมัด บินซายิด บุตรของประธานาธิบดีสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ได้ประสานความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด เพื่อเจรจาต่อรองผลประโยชน์ของประเทศ ซึ่งมีโจทย์สำคัญคือ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์จะมีวิธีการใดให้สามารถพลิกโฉมซาอุดีอาระเบียและสร้างภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาสหรัฐฯ ซึ่งเครื่องมือที่ทรงอำนาจก็คือการใช้เครือข่ายของสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ที่มีสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสหรัฐฯ เพื่อโน้มน้าวให้รัฐบาลภายใต้การบริหารของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ มองซาอุดีอาระเบียในมุมมองใหม่หลังจากที่ยุคของประธานาธิบดีบารัค โอบามา ไม่ให้ความสำคัญและลดบทบาทของซาอุดีอาระเบียในการจัดระเบียบกิจการในภูมิภาค อีกทั้งในช่วงนั้นมีการสนับสนุนให้เสนอญัตติเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยความยุติธรรมต่อต้านผู้สนับสนุนการก่อการร้าย หรือเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในชื่อ (Justice Against Sponsors of Terrorism Act: JASTA) ซึ่งสภาครองเกรสของสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น มีมติให้ความเห็นชอบผ่านร่างกฎหมายฉบับนี้แล้วเมื่อปลายเดือนกันยายน ๒๕๕๙ โดยประเด็นนี้อาจเป็นอีกตัวชี้วัดหนึ่งที่บ่งถึงสถานะความสัมพันธ์อันร้าวฉานระหว่างซาอุดีอาระเบียและสหรัฐอเมริกา

<sup>๙๕</sup> เจ้าชายมุฮัมมัด บินซัลมาน (พระโอรสของกษัตริย์องค์ปัจจุบัน) ผู้มีบทบาทสำคัญในการปรับนโยบายต่างประเทศให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะประเด็นความมั่นคงในภูมิภาคในฐานะรองนายกรัฐมนตรีควบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม พระองค์ได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งมกุฎราชกุมารในวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๐ พร้อมคำสั่งปลดเจ้าชายมุฮัมมัด บินนาฮิฟ (หลานของกษัตริย์องค์ปัจจุบัน) ออกจากตำแหน่งมกุฎราชกุมารควบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ในฐานะที่เคยเป็นพันธมิตรเหนียวแน่นมาอย่างยาวนาน<sup>๑๖</sup> มีอันต้องสิ้นคลอนลง และเกิดแรงกระทบกระเทือนต่อเนื่องอย่างมีนัยสำคัญ เพราะกฎหมายดังกล่าวจะเป็นความเสี่ยงต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของซาอุดีอาระเบียทั่วประเทศ โดยเฉพาะบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ได้เปิดทางให้ญาติรวมถึงครอบครัวของผู้สูญเสียในเหตุการณ์ ๙๑๑ สามารถฟ้องร้องเรียกค่าชดเชยจากรัฐบาลซาอุดีอาระเบียได้ ด้วยการนำสำนวนการฟ้องส่งให้ศาลรัฐบาลกลาง (Federal Court) พิจารณาสำนวนการไต่สวนตามหลักของกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น หากรัฐบาลสหรัฐฯ ภายใต้การบริหารประเทศของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ หันมาทบทวนเรื่องนี้ ย่อมส่งผลเชิงบวกและเผยภาพลักษณ์ใหม่ของซาอุดีอาระเบียในสายตาของสหรัฐฯ โดยสถานการณ์จะเปลี่ยนเป็นคุณแก่รัฐบาลซาอุดีอาระเบียทันที และเมื่อถึงวันนั้นสหรัฐฯ อหิวาห์เอมิเรตส์จะกลายเป็นประเทศผู้มีบุญคุณกับซาอุดีอาระเบียอย่างปฏิเสธไม่ได้

ส่วนปัจจัยที่สองเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและถือเป็นการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ กล่าวคือ การที่ซาอุดีอาระเบียเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสุดยอดผู้นำโลกอิสลาม-สหรัฐฯ ณ กรุงริยาด ประเทศซาอุดีอาระเบีย ๒๕๖๐ (Riyadh Summit 2017)<sup>๑๗</sup> ถือว่าบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ เนื่องจากไฮไลท์สำคัญคือ การได้พบปะหารือกับประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ที่เดินทางเยือนภูมิภาคตะวันออกกลางเป็นครั้งแรกหลังเข้ารับตำแหน่ง และการมาของประธานาธิบดีสหรัฐฯ ครั้งนี้เกิดจุดเปลี่ยนสำคัญที่หมายถึงการประกาศชัยชนะเชิงนโยบาย อันสะท้อนให้เห็นว่านโยบายของซาอุดีอาระเบียและสหรัฐฯ อหิวาห์เอมิเรตส์ยังคงเป็นพันธมิตรที่เหนียวแน่นกับสหรัฐฯ ดังเช่นเดิม และยึดผลประโยชน์ร่วมกันแบบทุกฝ่ายได้ประโยชน์ (Win-Win Situation) ตามรายละเอียดต่อไปนี้

<sup>๑๖</sup> ความสัมพันธ์ระหว่างซาอุดีอาระเบียและสหรัฐฯ เริ่มก่อตั้งขึ้นภายใต้ข้อตกลง Quincy Pact ซึ่งเป็นการหารือระหว่างเซอร์อับดุลอาซิส อาลซาอูด ผู้ก่อตั้งประเทศและประธานาธิบดีแฟรงกลิน โรสเวลต์ ในปี ๑๙๔๔ ขณะอยู่บนเรือรบไล่ตสหรัฐฯ USS Quincy (CA-71) ที่ลอยเหนือน่านน้ำในทะเลสาบของอียิปต์

<sup>๑๗</sup> การประชุมครั้งประวัติศาสตร์นี้จัดขึ้นระหว่างวันที่ ๒๐ - ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ณ กรุงริยาด ประเทศซาอุดีอาระเบีย โดยมีประมุขและผู้นำประเทศต่าง ๆ ทั้งโลกอาหรับและโลกอิสลามเข้าร่วมทั้งสิ้น ๕๕ ประเทศ และแบ่งการประชุมออกเป็น ๓ การประชุมหลัก ๆ ได้แก่ ๑) การประชุมสหรัฐฯ -ซาอุดีอาระเบีย ๒) การประชุมสหรัฐฯ - คณะมนตรีความร่วมมืออ่าวอาหรับ และ ๓) การประชุมสหรัฐฯ - โลกอิสลาม



## สหรัฐฯ ได้ประโยชน์

- บรรลุข้อตกลงทางทหารและการซื้อ-ขายอาวุธกับซาอุดีอาระเบีย
- นโยบายสนับสนุนอิสราเอลและยกระดับการขายนิกมชาวยิว
- ปราบปรามย้ายสถานทูตสหรัฐฯ เพื่อมาตั้งในนครเยรูซาเล็มตามที่ได้ประกาศเป็นนโยบายช่วงหาเสียงเลือกตั้ง



## ซาอุดีฯ ได้ประโยชน์

- ภาพลักษณ์ดีขึ้นในสายตาสหรัฐฯ
- สหรัฐฯ หันมาทบทวนกฎหมายที่มีผลกระทบต่อซาอุดีอาระเบีย
- ได้รับการพิจารณาให้มีบทบาทนำในฐานะพันธมิตรของสหรัฐฯ เพื่อเป็นตัวนำในการจัดระเบียบความขัดแย้งในภูมิภาค



## สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ได้ประโยชน์

- ลดทอนศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาประเทศของกาตาร์
- ลดทอนบทบาทนำและความน่าเชื่อถือของสื่อกระแสหลักในกาตาร์
- ลดทอนอิทธิพลของกลุ่มแนวคิดการเมืองกระแสวิชาตอิสลาม

เมื่อการต่อรองระหว่างกันลงตัวทำให้สมมุติฐานที่ตั้งไว้ว่าทำไมประเทศผู้นำในกลุ่มคณะมนตรีความมั่นคงอ่าวอาหรับอย่างซาอุดีอาระเบียถึงมีบทบาทและเป็นตัวแสดงนำ อาจเป็นเพราะเมื่อซาอุดีอาระเบียเป็นตัวแสดงหลักในการออกมาตรการต่าง ๆ ย่อมทำให้ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคที่มีจุดยืนและผลประโยชน์ร่วมกันกับซาอุดีอาระเบียต่างพลอยกระโดดลงเรือลำนี้ด้วยกันแบบเต็มใจ ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือประเทศอียิปต์<sup>๑๔</sup> และลิเบีย แม้ว่าจะอยู่นอกกลุ่มอ่าวอาหรับ แต่เป็นประเทศชาติอาหรับที่ใหญ่และทรงอิทธิพลในแอฟริกา และด้วยปัญหาการเมืองอียิปต์หลังรัฐประหารไม่มีเสถียรภาพเท่าที่ควร เพราะมีบรรดาแกนนำกลุ่มอำนาจแนวคิดการเมืองกระแสวิชาตอิสลามอย่างขบวนการภราดรภาพมุสลิม (Muslims Brotherhood) ยังคงมีอิทธิพลมาก และแม้ว่าแกนนำส่วนใหญ่จะถูกจับกุมและควบคุมโดย

<sup>๑๔</sup> อียิปต์ริบคว้าโอกาสนี้และเข้าร่วมแถลงการณ์ระดับรัฐมนตรีต่างประเทศ เพื่อคว่ำบาตรกาตาร์ในคราวการประชุม ๔ ฝ่ายพันธมิตรชาติอาหรับ ประกอบด้วย ซาอุดีอาระเบีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ บาห์เรน และอียิปต์ และต่อมาสำนักข่าวอัลญาซีเราะห์ได้เปิดเผยว่า ศาลสูงของอียิปต์ได้ตัดสินยกเกาะ ๒ เกาะ ซึ่งเป็นดินแดนพิพาทระหว่างซาอุดีอาระเบีย-อียิปต์ โดยศาลได้ตัดสินให้ทั้งสองเกาะเป็นอำนาจอธิปไตยของซาอุดีอาระเบียโดยชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้ชาวอียิปต์ในหลายพื้นที่แสดงความไม่พอใจและมองว่าเป็นการต่างตอบแทนที่ซาอุดีอาระเบียเข้ามามีบทบาทนำในการกำจัดแนวคิดขบวนการภราดรภาพมุสลิมชั่วคราวร่วมกับรัฐบาลอียิปต์

รัฐบาลของอับดุลฟัตตาค์ อัลซีซี แต่ยังมีบรรดาแกนนำอีกหลายคนที่ยังอาศัยอยู่ในกาตาร์ ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้กลายเป็นอีกหนึ่งเงื่อนงำที่กลุ่มประเทศคว่ำบาตรเรียกร้องกาตาร์ให้ดำเนินการส่งตัวมาดำเนินคดีในประเทศของตน จากเหตุผลดังกล่าวสอดคล้องกับกลุ่มประเทศคว่ำบาตรที่มองแนวคิดขบวนการภราดรภาพมุสลิม (Muslims Brotherhood) เป็นภัยคุกคามในระดับภูมิภาค ในขณะที่มุมมองของกาตาร์ถือว่าขบวนการนี้ได้ผ่านกระบวนการเข้าสู่อำนาจตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งกาตาร์กลับเห็นต่างในเรื่องนี้อย่างสิ้นเชิง ยิ่งกว่านั้นกาตาร์ใช้สื่อระดับโลกอย่างอัลญะซีเราะห์เกาะติดสถานการณ์ในอียิปต์อย่างต่อเนื่อง ตลอดช่วงการรัฐประหารและการปราบปรามผู้เห็นต่างในเหตุการณ์ต่าง ๆ ส่งผลให้มีผู้ถูกจับกุมและเสียชีวิตจำนวนมาก<sup>๙๙</sup> รวมถึงการรณรงค์ให้ประชาคมโลกเห็นถึงกระแสการปฏิวัติภาคประชาชนที่เกิดขึ้นในภูมิภาค อันสะท้อนว่าประชาชนต้องการการเปลี่ยนแปลงในหลายประเทศทั้งตูนิเซีย ซีเรีย อียิปต์ ลิเบีย เยเมน และเป็นสื่อหลักที่เผยแพร่ข่าวของขบวนการรัฐอิสลาม (Islamic State) ที่มีแนวคิดการตั้งรัฐในอิรักและซีเรีย<sup>๑๐๐</sup> โดยประเด็นเหล่านี้บรรดาประเทศผู้นำหลักในภูมิภาค อ่าวอาหรับมองว่า กาตาร์เป็นต้นเหตุแห่งการจุดชนวนความขัดแย้ง และมีนโยบายต่างประเทศแบบอิสระและแปลกแยกไม่อยู่ในทิศทางเดียวกันกับเพื่อนบ้าน อันสะท้อนได้ว่ากาตาร์มีนโยบายแทรกแซงและขาดการเคารพหลักการปฏิบัติต่อความเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่ดีอย่างชัดเจน จนเป็นที่มาในการอ้างความชอบธรรมของซาอุดีอาระเบียและสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ที่ต้องการลดทอนบทบาทกาตาร์ และใช้รูปแบบการประโคมข่าวโจมตีกาตาร์แบบชนิดที่อีกฝ่ายไม่ทันตั้งตัว รวมทั้งการใช้ยุทธวิธีโน้มน้าวพันธมิตรภายนอกให้เห็นพ้องร่วมมือกดดันและโดดเดี่ยวกาตาร์อย่างหนัก สอดคล้องกับสำนวนไทยที่คุ้นหูกันว่า “เชือดไก่ให้ลิงดู” ซึ่งหากได้ผลจนเป็นที่ประจักษ์และส่งผลกระทบให้กาตาร์หลุดออกจากวิถีอำนาจระหว่างกลุ่มอ่าวอาหรับด้วยกันแล้ว ย่อมมีผลสะท้อนไปถึงอีกสองประเทศ คือ คูเวตและรัฐสุลต่าน

<sup>๙๙</sup> เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๐ ถือเป็นโคกนาฏกรรมในชื่อ “รีอบอะห์ อะดาเวียะห์ และอัลนะห์ฎะฮ์” ซึ่งเป็นชื่อจัตุรัสใจกลางกรุงไคโร ที่เหล่าบรรดาผู้สนับสนุนพรรคเสรีภาพและความยุติธรรมมีสายสัมพันธ์กับขบวนการภราดรภาพมุสลิมซึ่งได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งทั่วไปในปี ๒๕๕๕ และได้เสียงข้างมากเป็นพรรครัฐบาลได้ไม่นาน กระทั่งถูกรัฐประหารโดยกองทัพ ซึ่งการชุมนุมครั้งนั้นจบลงด้วยการเข้าปราบปรามของเจ้าหน้าที่รัฐด้วยการใช้มาตรการสลายการชุมนุมอย่างเต็มรูปแบบส่งผลให้มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตจำนวนมาก

<sup>๑๐๐</sup> “อะมาก” เป็นสื่อหลักของขบวนการรัฐอิสลาม (Islamic State) ที่มีการบันทึกเหตุการณ์ในพื้นที่สู้รบและส่งภาพข่าวผ่านสำนักข่าวอัลญะซีเราะห์ของกาตาร์

โอมาน ซึ่งทั้งสองเป็นประเทศเล็ก ๆ ในกลุ่มเดียวกัน ย่อมต้องหันมาปรับเปลี่ยนจุดยืนหรือท่าทีได้อย่างมีนัยสำคัญ แม้ว่าคูเวตจะมีท่าที่เป็นกลางและเสนอเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยเหมือนที่เคยทำสำเร็จมาแล้วในวิกฤติรอบแรก แต่ครั้งนี้ดูเหมือนความพยายามจะไร้ผล เพราะวิกฤติรอบใหม่นี้มีลักษณะพิเศษหลายประการพอสรุปได้ ดังนี้

๑. วิกฤติรอบนี้มีพัฒนาการรวดเร็วมาก และมีการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นเอกภาพดำเนินไปในทิศทางเดียวกันจากฝ่ายประเทศคว่ำบาตรที่นำโดยประเทศใหญ่ จนนำไปสู่การยกระดับเกี่ยวกับเงื่อนไขและข้อเรียกร้องใหม่ ๆ เพื่อให้กัตาร์ปฏิบัติตาม ซึ่งดูเหมือนมีความเข้มข้นมากขึ้นกว่าครั้งที่ผ่านมา เพราะที่ผ่านมามีมาตรการกดดันรุนแรงถึงขนาดปิดเส้นทางเดินทางหรือพรมแดนระหว่างกันแบบครอบคลุมทุกด้าน

๒. วิกฤติรอบนี้ขยายวงกว้างและมีประเทศนอกกลุ่มเข้าร่วมด้วย จนไม่อาจเรียกว่าเป็นวิกฤติเฉพาะภูมิภาคอาหรับ เนื่องจากผลพวงของความขัดแย้งได้ขยายวงกว้างไปทั้งภูมิภาคตะวันออกกลางและไปถึงระดับระหว่างประเทศ ทั้งตุรกี อิหร่าน อิสราเอล สหรัฐฯ เยอรมนี อังกฤษ ฝรั่งเศส รัสเซีย จีน เป็นต้น

๓. เงื่อนไขและตัวแสดงเพิ่มขึ้นแต่แนวทางไกล่เกลี่ยยึดรูปแบบเดิม เห็นได้จากท่าทีของประเทศทั้งในกลุ่มและนอกกลุ่มมีทิศทางแตกออกเป็น ๒ ขั้ว ได้แก่ กลุ่มประเทศคว่ำบาตร นำโดยซาอุดีอาระเบีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ บาห์เรน อียิปต์ รวมทั้งอีกหลายประเทศอาหรับที่เข้าร่วม เพียงแต่มีน้ำหนักแตกต่างกันไป เช่น จอร์แดน มอริตานิเยอ ลิเบีย จิบูตี และหมู่เกาะคอโมโรส และกลุ่มเป็นกลาง ได้แก่ คูเวต รัฐสุลต่านโอมาน ซึ่งคูเวตเสนอตัวเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยเดินสายพูดคุยเจรจาการทูตกับประเทศคู่ขัดแย้งที่ยังคงเป็นรูปแบบเดิม ๆ ที่เคยใช้มาแล้วในการแก้วิกฤติครั้งที่ผ่านมา

๔. ซาอุดีอาระเบียและสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ใช้ภูเหล็กกับพลเมืองที่มีทัศนคติด้านลบคัดค้านแนวนโยบายของรัฐบาลของตน หรือเสนอข้อวิจารณ์เกี่ยวกับแนวทางการตัดสินใจที่รัฐบาลออกมาตรการคว่ำบาตรหรือทุกแนวทางที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ หรือแสดงออกโดยพฤติกรรมสื่อว่ามีความโน้มเอียงอยู่เคียงข้างกัตาร์

๕. องค์การสันนิบาตอาหรับที่ประเทศเหล่านี้เป็นภาคีสมาชิกอยู่ไม่สามารถหาข้อยุติหรือแก้วิกฤติครั้งนี้ได้ โดยเฉพาะนโยบายต่างประเทศระหว่างรัฐกับรัฐ ซึ่งมีความร้าวลึกรุนแรงนับตั้งแต่เหตุการณ์อาหรับสปริงเป็นต้นมา



## ทำไมต้องคว่ำบาตรกาตาร์ห้วงเวลานี้

หากพิจารณาในมิติของระยะเวลาพบว่า มีความสัมพันธ์กันกับช่วงเวลาคล้ายหลังของการเดินทางเยือนตะวันออกกลางของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ซึ่งผ่านไปได้เพียงไม่ถึง ๒ สัปดาห์ เมื่อเป็นเช่นนี้อธิบายได้ว่าสหรัฐฯ กำลังหันกลับมาคบพันมิตรเก่าแก่ในภูมิภาคตะวันออกกลางโดยเฉพาะกับอิสราเอลและซาอุดีอาระเบียเป็นหลักใหญ่ ส่วนความสัมพันธ์กับสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ อียิปต์ จอร์แดน บาห์เรน อยู่ในระดับที่น้อยลงมา และประเด็นนี้ถือเป็นการเสริมยุทธศาสตร์พันธมิตรด้านความมั่นคงและการทหารเป็นสำคัญ

การเข้าสู่อำนาจของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ทำให้สหรัฐฯ มีทิศทางปรับเปลี่ยนจากยุคของประธานาธิบดีโอบามาอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากต้องการชูประเด็นการสร้างความเป็นแนวคิดสายกลางในภูมิภาค มุ่งลดทอนอำนาจรวมทั้งกดดันประเทศ และกลุ่มแนวคิดรุนแรงในภูมิภาคที่มีแนวคิดเป็นปรปักษ์ในทางการเมืองกับสหรัฐฯ ทั้งตุรกี อิหร่าน และกลุ่มแนวคิดสุดโต่งอย่างเช่น ขบวนการภราดรภาพมุสลิม ขบวนการฮามาส และฮิสบูลเลาะห์ และเมื่อถึงจุดหนึ่งต้องมีผู้นำหลักขับเคลื่อนเรื่องนี้อย่างจริงจัง ดังนั้น เป้าหมายของการโค่นยักษ์ต้องมียักษ์ที่ใหญ่และทรงพลังกว่าเป็นตัวนำในเรื่องนี้

ดูเหมือนว่าภูมิภาคนี้จะยังคงเผชิญกับวิกฤติต่อไปไม่จบสิ้น หลังยุคการปฏิวัติภาคประชาชนต่อเนื่องมาจนถึงยุควิกฤติคว่ำบาตรกาตาร์ หากมีคำถามว่า ทำไมต้องเป็นช่วงเวลานี้ ทั้งที่นโยบายของกาตาร์ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ยุคของเชคฮามัด บินคาลิฟะห์ อาลซานีย์ ผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าผู้ครองรัฐกาตาร์ ซึ่งเป็นบิดาของเชคตะมิม บินฮามัด อาลซานีย์ เจ้าผู้ครองรัฐกาตาร์องค์ปัจจุบัน แต่สถานการณ์ในภูมิภาคอ่าวอาหรับทำไมต้องมาสูกองมจนมาถึงจุดแตกหัก ซึ่งเรื่องนี้มีนักวิเคราะห์หลายสำนักได้ตีแผ่เบื้องหลังการคว่ำบาตรและพยายามถอดปริศนาว่าการเยือนตะวันออกกลางของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ และเข้าร่วมการประชุมสุดยอดผู้นำอ่าวอาหรับซึ่งจัดขึ้น ณ กรุงริยาด เมืองหลวงซาอุดีอาระเบีย มีส่วนในการตัดสินใจของซาอุดีอาระเบียและพันธมิตรที่ออกมาตราการคว่ำบาตรกาตาร์หรือไม่อย่างไร

คำอธิบายในเรื่องนี้ดูเหมือนมีน้ำหนักเมื่อพิจารณาจากนโยบายช่วงการรณรงค์หาเสียงของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ในสองประเด็น ดังนี้

๑. การมุ่งมั่นเพื่อย้ายสถานเอกอัครราชทูตสหรัฐฯ จากเมืองหลวงของอิสราเอล มาตั้ง ณ นครเยรูซาเล็ม

๒. สนับสนุนการขยายนิคมชาวยิวและยุติแนวคิดการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างอิสราเอล-ปาเลสไตน์แบบสองรัฐ (Two-State Solution)<sup>๒๐</sup>

ด้วยเหตุผลสองประการนี้ ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าขบวนการฮามาส (Hamas) ซึ่งเป็นกลุ่มติดอาวุธและมีฐานที่มั่นอยู่ในฉนวนกาซา กลายเป็นขบวนการสำคัญและเป็นอุปสรรคขัดขวางไม่สามารถทำให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ได้ เนื่องจากนโยบายของสหรัฐฯ ยุคการบริหารประเทศของโดนัลด์ ทรัมป์ ต้องการแก้ปัญหาแบบรัฐเดียว (One-State Solution) โดยปรารถนาให้ดินแดนปาเลสไตน์ทั้งหมดเป็นอำนาจอธิปไตยของอิสราเอล และให้ชาวปาเลสไตน์อพยพออกจากพื้นที่และย้ายถิ่นฐานเพื่อไปตั้งรัฐชั่วคราวในดินแดนที่เรียกว่า แหลมซีนายในอียิปต์ โดยพื้นที่ดังกล่าวเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่ประธานาธิบดีอียิปต์อับดุลฟัตตาห์ อัลซีซี เคยนำเสนอเป็นทางเลือกเพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างอิสราเอล-ปาเลสไตน์ ซึ่งการแถลงข่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นข้อมูลที่เปิดเผยโดยรัฐมนตรีอิสราเอลหลังจากที่ประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ และนายกรัฐมนตรีเบนยามิน เนทันยาฮู เคยหารือร่วมกัน ณ ทำเนียบขาวก่อนหน้านี้

การจำกัดบทบาทของขบวนการฮามาส (Hamas) ไม่ใช่เรื่องง่ายหากไม่กำจัดท่อน้ำเลี้ยง ซึ่งเป็นที่รับรู้อย่างกว้างขวางว่ากาตาร์เป็นประเทศที่ให้การสนับสนุนขบวนการฮามาส (Hamas) ในปาเลสไตน์ ดังนั้น เป้าหมายการคว่ำบาตรกาตาร์ คือ การยุติบทบาทของฮามาส (Hamas) ทางอ้อม ในขณะที่การลดบทบาทของขบวนการภราดรภาพมุสลิม (Muslims Brotherhood) ในอียิปต์ ซึ่งกลุ่มประเทศโลกอาหรับสายกลางเห็นว่าขบวนการดังกล่าวเป็นขบวนการก่อการร้ายและกาตาร์ให้การสนับสนุนอยู่เช่นกัน

นอกจากนั้น ประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ได้ส่งสัญญาณให้ประเทศอาหรับสายกลางดำเนินการในเรื่องดังกล่าวนี้แทน เห็นได้จากสิ่งที่เกิดขึ้นในวงสนทนาคราวการมาเยือน

<sup>๒๐</sup> การแก้ปัญหาสันติภาพระหว่างอิสราเอลและปาเลสไตน์ภายใต้กรอบแนวคิด (Two-State Solution) สองรัฐเพื่อประชาชนของทั้งสองประเทศ ซึ่งกลุ่มนิยมฝ่ายซ้ายมักใช้เป็นปฐมบทในการเจรจาเพื่อเป็นหลักประกันด้านภูมิศาสตร์ของชาวยิวไซออนิสต์ โดยพันธกรณีตามแนวคิดดังกล่าวย่อมทำให้ชาวปาเลสไตน์ต้องยอมรับว่าดินแดนนี้เป็นสิทธิของชาวยิวเช่นกัน เมื่อทั้งสองฝ่ายยอมรับและดำเนินการตามกรอบแนวคิดดังกล่าวย่อมส่งผลให้สันติภาพเกิดขึ้นได้ในอนาคต

ของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ในภูมิภาคตะวันออกกลาง และเรียกร้องประเทศที่ให้การสนับสนุนขบวนการดังกล่าวหยุดพฤติกรรมสนับสนุนแนวคิดรุนแรง เพราะพฤติกรรมนี้ไม่ต่างจากการเป็นผู้ก่อการร้ายเสียเอง ซึ่งขณะนั้นทุกประเทศต่างก็ไปที่กาตาร์ ดังนั้น ย่อมเข้าใจได้ว่าเพื่อนบ้านต้องจัดการเรื่องนี้เพื่อป้องกันขบวนการฮามาส (Hamas) อย่างไรก็ดี ผลลัพธ์ของการพบปะกันในหมู่ผู้นำทั้งสหรัฐฯ และประเทศอ่าวอาหรับสิ้นสุดลงด้วยการประกาศตั้งศูนย์ปราบปรามแนวคิดรุนแรงสุดโต่งชื่อว่า (Centre for Combatting Extremist Ideology) ในภาษาอาหรับเรียกว่า “เอียะติดาล”<sup>๒๒</sup> จนประเด็นนี้มีการนำมาขยายต่อในแวดวงสื่อของซาอุดีอาระเบียผ่านการให้สัมภาษณ์ของผู้อำนวยการศูนย์ศึกษานโยบายซาอุดีอาระเบียระบุว่า “ถึงเวลาแล้วที่ตะวันออกกลางต้องปรับเปลี่ยนเสียที และภูมิภาคนี้ต้องยกระดับ และมีบทบาทนำในการสร้างความสมานฉันท์ปรองดอง ยุติความเกลียดชัง และการสร้างแนวคิดรุนแรง เพื่อบีบไม่ให้พวกหัวรุนแรงและกลุ่มที่มีแนวคิดหรืออุดมการณ์ที่สุดโต่งมีที่ยืนอีกต่อไป” ยิ่งหากวิเคราะห์กรณีกาตาร์พบว่า ปฏิบัติการตอบสนองของภาคีสมาชิกในกรอบคว่ำอาหรับต่อการกำหนดนโยบายในเรื่องนี้ อาจสะท้อนมุมมองหรือแนวคิดที่แตกต่างกันบนพื้นฐานผลประโยชน์แห่งรัฐที่ต่างฝ่ายต่างซึ่งความได้เปรียบระหว่างกัน ดังนั้น ดัชนีชี้วัดที่สำคัญ คือ การแสวงหาแนวร่วมเพื่อลดทอนความเสี่ยงและผลกระทบทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศ

## กาตาร์กับท่าทีสะท้อนกลับ

ปฏิริยาตอบสนองจากการกดดันรอบด้าน ส่งผลให้กาตาร์สร้างอำนาจการต่อรองเชิงการทูตที่ดูจะเกิดผลทางบวกกับกาตาร์อย่างชัดเจน เช่น กาตาร์เปิดโอกาสให้คูเวตซึ่งเสนอเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยเพื่อให้วิกฤติครั้งนี้สิ้นสุดลงโดยเร็ว และดูเหมือนว่าน้ำหนักการแสดงผลบทบาทของคูเวตในรอบนี้ได้รับความชื่นชมและการสนับสนุนจากนานาประเทศอย่างกว้างขวาง ซึ่งหากมองในเชิงการทูตถือว่ากาตาร์ประเมินสถานการณ์ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและบริหารความเสี่ยงไม่ให้ทั้งซาอุดีอาระเบียและสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์เดินเกมรุกบีบกดดันได้อย่างสะดวก และลดแรงกดดันจากภายนอกได้อย่างดี โดยเฉพาะท่าทีในช่วงแรก

<sup>๒๒</sup> ภาษาอาหรับแปลว่า “แนวคิดสายกลาง”

ของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ที่เปิดทางให้ซาอุดีอาระเบียและสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ฯ เดินหน้ากดดันกาตาร์อย่างเต็มที่ แต่เมื่อเวลาผ่านไปหลังเกิดวิกฤติได้ ๓ วัน ท่าทีของสหรัฐฯ ดูผ่อนคลายลง<sup>๒๓</sup> เหตุเพราะมีการถ่วงดุลอำนาจจากหน่วยงานภายใน หรือหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทในการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ทั้งกระทรวงกลาโหมและกระทรวงการต่างประเทศ เหตุเพราะอาจกระทบกับผลประโยชน์ของสหรัฐฯ ในทางอ้อมได้ โดยเฉพาะประเด็นความมั่นคงเชิงดุลอำนาจระหว่างประเทศในภูมิภาคกับสหรัฐฯ เนื่องจากสหรัฐฯ มีฐานทัพสำคัญ<sup>๒๔</sup> ตั้งอยู่ในกาตาร์ด้วยเช่นกัน ซึ่งนักวิเคราะห์<sup>๒๕</sup> จากสถาบันชั้นนำในสหรัฐฯ มองว่าฐานทัพแห่งนี้มีจุดเด่นเชิงยุทธศาสตร์สำคัญต่อกองทัพสหรัฐฯ เนื่องจากมีความเปรียบพร้อมสมบูรณ์ในทุกด้าน ซึ่งไม่สามารถหายุทธศาสตร์เช่นนี้ได้อีกในประเทศอ่าวอาหรับอื่น ๆ ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่รัฐบาลสหรัฐฯ พิจารณาคงนโยบายการตั้งฐานทัพดังกล่าว และให้คงฐานทัพนี้ในกาตาร์ต่อไปเพื่อผลประโยชน์ของสหรัฐฯ และพันธมิตรในระดับภูมิภาค จากกรณีดังกล่าวกาตาร์จึงชิงความได้เปรียบเชิงการเมืองและการทูตโดยสามารถระคองสถานการณ์ให้ผ่านวิกฤติไปได้ระยะหนึ่ง แม้จะเป็นเพียงระยะสั้น หรืออาจทอดยาวไปถึงระยะกลางและระยะยาวย่อมเป็นไปได้ เพราะอย่างน้อยสถานการณ์ที่ดำเนินอยู่มีผลด้านบวกกับกาตาร์อยู่บ้าง ดังนี้

๑. สะท้อนความสัมพันธ์อันแนบแน่นของตุรกีที่ยืนเคียงข้างกาตาร์
๒. หลายประเทศในสหภาพยุโรปหันมาให้ความสนใจต่อวิกฤติรอบนี้ และช่วยลดทอนแรงกดดันมิให้ข้อตกลงผูกพันระหว่างสหรัฐฯ กับกลุ่มประเทศผู้คว่ำบาตรมีผลกระทบต่อกาตาร์มากเกินไป
๓. การโต้แย้งของกาตาร์เกี่ยวกับการอธิบายข้อมูลข้อเท็จจริงหวังให้ประชาคมโลกยอมรับและหันมาให้ความสำคัญและร่วมแสวงหาทางออกเพื่อคลี่คลายวิกฤติรอบนี้<sup>๒๖</sup>

<sup>๒๓</sup> วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๐ ประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ต่อยุทธศาสตร์กับเจ้าผู้ครองรัฐกาตาร์และต่อมาได้มีการประชุมร่วมกันในทำเนียบขาวและการออกแถลงการณ์โดยรัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐฯ เรียกร้องให้ประเทศคว่ำบาตรลดระดับการคว่ำบาตรลงเพราะส่งผลกระทบต่อพลเมืองกาตาร์ในช่วงการถือศีลอดเดือนรอมฎอน

<sup>๒๔</sup> ฐานทัพฟู๊ดยัด เป็นฐานทัพอากาศของสหรัฐฯ ตั้งอยู่ห่างจากเมืองหลวงนครโดฮาไม่มาก ใช้ระยะเวลาเดินทางโดยรถยนต์เพียง ๔๕ นาที ฐานทัพแห่งนี้มีกำลังพลสหรัฐฯ ประจำการอยู่ราวหนึ่งหมื่นคน

<sup>๒๕</sup> นักวิเคราะห์สถานการณ์กิจการอ่าวอาหรับประจำสถาบันเบกเกอร์ มหาวิทยาลัย RICE สหรัฐอเมริกา

<sup>๒๖</sup> กาตาร์ระบุถึงข้อกล่าวหาของประเทศคว่ำบาตรเป็นเพียงการกล่าวอ้างและไม่มีมูลความจริง โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับบัญชีรายชื่อผู้ก่อการร้ายที่ประเทศผู้คว่ำบาตรจัดทำขึ้นมา เพราะมีบางรายชื่อไม่มีความเชื่อมโยงใด ๆ กับกาตาร์แม้แต่น้อย ยิ่งกว่านั้นบัญชีรายชื่อของสื่อหรือองค์กรการกุศลของกาตาร์ที่ปรากฏอยู่ไม่มีส่วนส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทขององค์การสหประชาชาติจนได้รับการเชิดชูเกียรติเป็นที่ประจักษ์

๔. บทบาทคูเวตในฐานะตัวกลางเจรจาไกล่เกลี่ยไม่บรรลุตามเป้า แต่มีผลดีกับกาตาร์อยู่บ้างในมิติของการต่อเวลาเพื่อให้กาตาร์ได้มีโอกาสตั้งตัว
๕. กาตาร์ประสบความสำเร็จเชิงการทูต และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะท่าทีของรัฐบาลเยอรมนีที่แสดงออกชัดว่าไม่เห็นด้วยกับการคว่ำบาตรกาตาร์แบบไร้หลักฐาน
๖. กาตาร์ตระหนักรู้และประเมินสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในภูมิภาคอ่าวอาหรับอย่างรอบด้านและประจักษ์ถึงความอ่อนด้อยขององค์การสันนิบาตอาหรับที่ไร้ประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาพิพาทระหว่างประเทศภาคีสมาชิกอาหรับด้วยกัน
๗. กาตาร์มีความชอบธรรมในการใช้ประโยชน์จากสื่อกระแสหลักผ่านสำนักข่าวอัลญะซีเราะห์ ที่มีความทรงอิทธิพลระดับโลกในเชิงการให้ข้อมูลแบบเจาะลึก เพื่อแสวงหาแนวร่วมและความเห็นใจจากประชาคมโลก

### ตารางต่อไปนี้เป็นท่าทีระหว่างประเทศต่อกรณีการคว่ำบาตรกาตาร์

ประเทศ	ท่าที	ทัศนคติและข้อเสนอ
เยอรมนี	ไม่เห็นด้วย	มองว่ามีความพยายามจากภายนอกโดยเฉพาะสหรัฐฯ เพื่อโดดเดี่ยวกาตาร์
ตุรกี	ไม่เห็นด้วย	พร้อมสนับสนุนกาตาร์ในฐานะพันธมิตรที่เหนียวแน่น
รัสเซีย	เป็นกลาง	เรียกร้องให้เจรจาและพร้อมสนับสนุนด้านมนุษยธรรมกับพลเมืองกาตาร์
จีน	เป็นกลาง	ให้ทุกฝ่ายยึดแนวทางเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อยุติปัญหา
อังกฤษ	เป็นกลาง	จำกัดปัญหาให้อยู่ภายในกลุ่มความร่วมมืออ่าวอาหรับ
สเปน	เป็นกลาง	เร่งสร้างความเข้าใจระหว่างกัน
อิหร่าน	เป็นกลาง	เน้นเจรจาและยึดหลักการเคารพกันบนพื้นฐานความเป็นเพื่อนบ้านที่ดี พร้อมให้การช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม
อิสราเอล	เป็นกลาง	ใช้โอกาสนี้ส้ำทับจุดยืนว่า ปัญหาในภูมิภาคตะวันออกกลางไม่ใช่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างชาติพันธุ์ยิวและอาหรับ
คูเวต	เป็นกลาง	เสนอเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ย
รัฐสุลต่านโอมาน	เป็นกลาง	สนับสนุนบทบาทคูเวต
ซูดาน	เป็นกลาง	เสนอเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ย
ตุนิเซีย	เป็นกลาง	ปรารถนาให้คลี่คลายวิกฤติและหาแนวทางยุติข้อพิพาทโดยเร็ว
แอลจีเรีย	เป็นกลาง	เคารพความเป็นเพื่อนที่ดีต่อกันและไม่แทรกแซง

**บทสรุป**

วิกฤติความสัมพันธ์ในภูมิภาคอ่าวอาหรับระหว่างฝ่ายคว่ำบาตรนำโดยซาอุดีอาระเบีย สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ และราชอาณาจักรบาห์เรน ร่วมกับประเทศนอกกลุ่มอย่างอียิปต์ เยเมน และลิเบีย ได้ออกประกาศตัดความสัมพันธ์ทางการทูตกับกาตาร์ โดยมีการดำเนินการแบบเร่งด่วนไม่ทันตั้งตัว ส่งผลให้เกิดผลกระทบมากมายตามมาในมิติเศรษฐกิจระดับภูมิภาค โดยเฉพาะการออกมาตรการปิดพรมแดนระหว่างกันทั้งทางบก ทะเล และอากาศ รวมถึงการผลักดันพลเมืองของกาตาร์ออกนอกประเทศและให้พลเมืองของรัฐผู้คว่ำบาตรเดินทางกลับประเทศของตนภายใน ๔๘ ชั่วโมง

ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นเรื่องซับซ้อนซ่อนเงื่อน และมีความละเอียดอ่อนมาก เพราะเป็นเหตุการณ์ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน แม้ว่าจะเผยเค้าลางให้เห็นบ้างก่อนหน้านี้จากเหตุการณ์ที่ทั้ง ๓ ประเทศ มีหนังสือด่วนเรียกทูตของตนกลับประเทศ เพื่อเป็นการประท้วงกาตาร์ในปี ๒๕๕๗ จากการอ้างเหตุผลที่เป็นความเห็นต่างเชิงนโยบายต่างประเทศ กรณีการเกาะติดกระแสอาหรับสปริงของสำนักข่าวอัลญะซีเราะห์ ซึ่งเป็นสื่อที่ทรงอิทธิพลของกาตาร์ รวมถึงเกาะติดการรายงานผลพวงจากการก่อรัฐประหารในอียิปต์ที่ประเทศคว่ำบาตร และกาตาร์มีมุมมองที่ต่างกัน จนกระทั่งท้ายที่สุดวิกฤติครั้งนี้ได้ยุติลงภายใต้การทุ่มเทและความพยายามของคุณเวตในฐานะตัวกลางเพื่อดำเนินการเจรจากับทุกฝ่ายจนสามารถทำให้บรรยากาศและความตึงเครียดผ่อนคลายลงจนความสัมพันธ์ระหว่างกันกลับมาดังเดิม

อย่างไรก็ตาม วิกฤติภูมิภาคอ่าวอาหรับได้หวนกลับมาอีกครั้ง แต่คราวนี้มีความซับซ้อนและหนักหนาสาหัสกว่าเดิม เหมือนหนึ่งคนละม้วน เมื่อเปรียบเทียบกับครั้งก่อนหน้า เพราะมีตัวแปรนำ คือนโยบายของสหรัฐฯ หลังการก้าวขึ้นสู่อำนาจของประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ บวกกับความเห็นต่างเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศในระดับภูมิภาค และมีตัวแปรตามคือสงครามสื่อ และวิกฤติรอบนี้มีตัวแสดงหลักนำโดยซาอุดีอาระเบียร่วมกับสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ โดยมีราชอาณาจักรบาห์เรน และอียิปต์ เข้าร่วมในวิกฤตินี้ด้วย นอกจากนี้ บทบาทผู้เล่นปรับเปลี่ยนไปจากเดิม เพราะประมุขและผู้นำของแต่ละประเทศไม่ใช่คนเดียวกันกับเหตุการณ์เมื่อปี ๒๕๕๗ และมาตรการคว่ำบาตรที่ออกมาล้วนรุนแรงกว่าเดิมเป็นเท่าทวีคูณ ส่งผลกระทบทั้งกิจการการบิน พาณิชยนาวี ระบบโลจิสติกส์ การค้าชายแดน ธุรกิจการเงิน การลงทุนระหว่างประเทศ การเคลื่อนย้ายแรงงาน รวมถึงการเข้า-ออกของนักท่องเที่ยว

หวังผลให้เกิดความเสียหายและทำลายระบบเศรษฐกิจมหภาคของกาตาร์อย่างรุนแรงจนไม่สามารถประเมินมูลค่าความเสียหายได้ และดูเหมือนกาตาร์จะแสดงท่าทีต่อเรื่องนี้ชัดเจนและไม่ยอมปฏิบัติตามข้อเรียกร้องใด ๆ อาทิ ข้อเรียกร้องให้กาตาร์ปิดสำนักข่าวอัลญะซีเราะห์และสำนักข่าวอื่น ๆ ทั้งในและนอกประเทศที่กาตาร์ให้การสนับสนุนทางการเงิน ให้กาตาร์ยุติการสนับสนุนกลุ่มหรือขบวนการก่อการร้ายในภูมิภาคทุกรูปแบบให้ปรับลดระดับความสัมพันธ์ทางการทูตกับอิหร่าน เป็นต้น

ในขณะที่กาตาร์มีข้อสังเกตชัดเจนว่า การคว่ำบาตรดังกล่าวเป็นการดำเนินการอย่างรีบเร่งโดยไม่มีการแจ้งเตือนประเทศสมาชิกให้ทราบล่วงหน้า และยิ่งกว่านั้นคือไม่มีการทบทวนเพื่อพิจารณาแนวทางขององค์การหนึ่งใดที่มีอำนาจหน้าที่ตามกลไกภายใต้องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งตามข้อเท็จจริงมีหลักการเกี่ยวกับการดำเนินการ หรือกระทำการต่อรัฐหนึ่งรัฐใด ต้องอยู่ภายใต้ตัวบทกฎหมายหรือข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสนธิสัญญาหรือความตกลงทั้งระดับระหว่างประเทศ ภูมิภาค และระดับทวีปาคี ซึ่งมาตรการการคว่ำบาตรที่กาตาร์เผชิญมีทั้งการปิดน่านฟ้าห้ามมิให้สายการบินกาตาร์บินผ่าน การแทรกแซงกฎหมายด้านสื่อ การปิดน่านน้ำทางทะเล โดยห้ามมิให้เรือสินค้าสัญชาติกาตาร์แล่นผ่านน่านน้ำเขตประเทศ รวมถึงห้ามเรือของบริษัทร่วมทุนสัญชาติกาตาร์ที่จดทะเบียนและมีที่ตั้งอยู่ในประเทศผู้คว่ำบาตรเข้าเทียบท่า เป็นต้น จนส่งผลให้เรือสินค้าเหล่านั้นต้องเดินทางกลับประเทศที่เป็นแหล่งกำเนิดสินค้า และห้ามสินค้าและบริการของทุกบริษัทที่ตั้งอยู่ในประเทศผู้คว่ำบาตรดำเนินการทางธุรกิจการส่งสินค้าทางบกหรือธุรกิจไปรษณีย์ผ่านพรมแดนเพื่อเข้าประเทศกาตาร์

อย่างไรก็ตาม กาตาร์มองว่าข้อกล่าวหาทั้งหมดเพื่ออ้างความชอบธรรมและออกมาตรการคว่ำบาตรเป็นการกล่าวหาแบบลอย ๆ<sup>๒๗</sup> ซึ่งหากมองวิกฤติความขัดแย้งรอบใหม่นี้ กอปรกับท่าทีที่ชัดเจนของกาตาร์ สามารถวิเคราะห์ได้ ๓ แนวทาง ดังนี้

๑. กาตาร์ยอมถอยและปฏิบัติตามข้อเรียกร้องในระดับที่เคยดำเนินการมาแล้วในคราวการแก้ปัญหาเมื่อปี ๒๕๔๕ เช่น ลดบทบาทของสื่ออัลญะซีเราะห์โดยไม่นำเสนอข่าวที่มีความละเอียดอ่อนส่งผลกระทบต่อประเทศในภูมิภาค โดยอาจเพิ่มเติมประเด็นใหม่ให้ประเทศ

<sup>๒๗</sup> รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกาตาร์ได้ยืนยันความพร้อมในการเข้าสู่กระบวนการเจรจากับประเทศขัดแย้งในทุกประเด็นที่เกี่ยวข้อง เพื่อยุติปัญหาและปฏิบัติตามข้อเรียกร้องที่เสนอมาก่อนหน้านี้ พร้อมเรียกร้องให้ประเทศคว่ำบาตรมีความจริงจังในการเจรจาโดยนำหลักฐานมายืนยันข้อกล่าวหาให้ชัดเจน มิใช่เพียงการกล่าวอ้างหรือการกล่าวหาแบบลอย ๆ โดยปราศจากข้อเท็จจริงที่ยอมรับได้

ผู้คว่ำบาตรพอใจ เช่น ยุติการสนับสนุนทางการเงินให้กลุ่มฮามาสในปาเลสไตน์ และปรับทำที่ โดยลดการประชาสัมพันธ์สนับสนุนเชิงภาพลักษณ์ของขบวนการภราดรภาพมุสลิม (Muslim Brotherhood) ในอียิปต์

๒. กاتาร์หาช่องทางเพื่อต่อสู้<sup>๒๔</sup> กับทุกประเทศขัดแย้งและปล่อยให้สถานการณ์ดำเนินต่อไปเรื่อย ๆ จนสถานการณ์ค่อย ๆ ปรับระดับลงมาเอง โดยอาศัยบทบาทประเทศผู้นำทั้งในภูมิภาคและระหว่างประเทศทำหน้าที่เป็นตัวกลางและประสานรอยร้าว

๓. เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งใหญ่ในกาตาร์ และมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศตามที่ซาอุดีอาระเบียและพันธมิตรในภูมิภาคอ่าวอาหรับร้องขอ

---

<sup>๒๔</sup> กاتาร์ยึดแนวทางการต่อสู้โดยยึดรูปแบบการทูตเชิงรุกและแนวร่วมจากประเทศใหญ่ ๆ ทั้งในภูมิภาคและระหว่างประเทศ โดยมีตุรกีสนับสนุน และหาช่องทางร้องเรียนการคว่ำบาตรดังกล่าวต่อองค์กรระหว่างประเทศหรือองค์กรยุติธรรมระหว่างประเทศ รวมทั้งบทบาทการใช้สื่อของประเทศเพื่อชี้แจงความชอบธรรมและหวังผลหักล้างข้อกล่าวหาที่ประเทศผู้คว่ำบาตรยึดเป็นเงื่อนไขให้กาตาร์ปฏิบัติตามก่อนเข้าสู่กระบวนการเจรจา



## บรรณานุกรม

- Al-Jazeera Center for Studies. *The Gulf: An unprecedented crisis and major repercussions*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๐๑๗, จาก <http://studies.aljazeera.net/ar/positionestimate/2017/06/170607130616938.html>
- Arab Center for Research and Policy Studies. *The Qatar Crisis: Causes, and Reflections*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๐๑๗, จาก <https://www.ultrasawt.com>
- Azmi Bishara. *Qatar Crisis Causes Analysis*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๐๑๗, จาก <http://www.nrttv.com/AR/Detail.aspx?Jimare=49183>
- Fadil Al- Assad. *Three Arabs cut ties with Qatar*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๐๑๗, จาก <https://arabic.sputniknews.com/analysis/201706051024411926->
- IDRAK for Study and Consultations. *The Crisis Severing Relation with Qatar*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๐๑๗, จาก <http://idraksy.net/wpcontent/uploads/2017/06/%D8%AA%D9%82%D8%AF%>
- Philip Gordon, Amos Yadlin, Ari Heistein. *The Qatar Crisis: Causes, Implications, Risks, and the Need for Compromise*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๐๑๗, จาก <http://www.inss.org.il/publication/qatar-crisis-causes-implications-risks-need-compromise/>
- Raghida Derqam. *Serious repercussions will follow from the obstinacy of Doha*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๐๑๗, จาก <http://www.alhayat.com/Opinion/Raghida-Dergham/22284245/%D8%>
- Saeed al- Hajj. *Turkey and Qatar on Policy and military perspective*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๐๑๗, จาก <http://www.raialyoun.com/?p=689451>

## ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

### ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัยกรณี หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตน หรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป หลักฐานอ้างอิง และเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์มาก่อน

### การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษร มีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติและตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษด้านละ ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อสกุลของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน อย่างชัดเจน

## การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล มาที่  
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐

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

## ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารกำหนด

## ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒

## ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า ..... มีความประสงค์จะสมัคร/ต่ออายุ  
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน ..... พ.ศ. .... ถึงฉบับเดือน  
..... พ.ศ. ....

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม ..... โดยส่งวารสาร  
“รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่ ..... หมู่ที่ ..... ต.รอก/ชอย .....  
ถนน ..... แขวง/ตำบล .....  
เขต/อำเภอ ..... จังหวัด ..... รหัสไปรษณีย์ .....  
โทรศัพท์ ..... โทรสาร .....

### การชำระเงิน

- เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ตั๋วแลกเงิน หรือ  ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๕๐  
ในนาม ผู้จัดการรัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐  
จำนวนเงิน ..... บาท

# ผังรายการ ธันวาคม 2560



	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์		
08.05	ห้องข่าว รัฐสภา					วันสัญญาตบ คสช.	บ้านรับชม	08.05	
09.05	1 มมองรัฐสภา					YOUNG อายากรู	ต๋อคลายชุมชน	09.05 09.30	
10.05	รัฐสภาอาเซียน (R)	ชุมชนพลเมือง (R)	รัฐสภา			Asean law	Palliamt Film	10.00 10.30	
11.05	กฎหมายใหม่					สรุปข่าวรัฐสภาตอนพิเศษ		11.05 12.00	
12.00	ห้องข่าว รัฐสภา					ผู้หญิงเปลี่ยนโลก	ทิวทัศน์	13.00	
13.00	สายด่วน รัฐสภา					พลาเมือง D	การแสดงผลในพื้นบ้านสืบสานความเป็นพลเมือง	13.30 14.05	
14.05	จตุรัสความคิด (R)					1 สปีดพิกซ์ สบช. (R)	สูงวัย (R)	14.30 15.05	
15.00	ผู้หญิงเปลี่ยนโลก (R)	เลขาฯ รัฐสภา (R)	ถ่ายทอดสด การประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ			1 สปีดพิกซ์ สบช.	สูงวัย (R)	15.05 16.05	
16.05	พว.ทิวทัศน์	สูงวัยไฮโซดี (R)	สปีดพิกซ์ (R)	รัฐสภาอาเซียน (R)	สุนทร (R)	รู้จักกาลไกล	น วันนับใบวินนี้	16.05 16.30	
16.30	พว.ทิวทัศน์	สูงวัยไฮโซดี (R)	The KEY ไทการเมืองเรื่องใกล้ตัว (R)	รัฐสภาอาเซียน (R)	สุนทร (R)	ผ่านท่าเสาเรื่อง	น วันนับใบวินนี้	16.30 17.00	
17.05	มองรัฐสภา (R)					รัฐสภาของประชาชน (R)	การดูน "เมืองนิรมิตแห่งจิตตนคร"	17.00 17.30	
18.00	เคารพธงชาติ + วันสัญญาตบ คสช. รายการ เดินหน้าประเทศไทย					กษัตริย์นักประชาธิปไตย (R)	เคารพธงชาติ วันสัญญาตบ คสช. รายการ เดินหน้าประเทศไทย	17.30 18.00	
18.30	ห้องข่าว รัฐสภา					พลาเมือง D	พลาเมือง D	18.00 18.30	
19.45	ข่าวพระราชสำนัก					High Light ประชุมสภา	ข่าวพระราชสำนัก (วันสัญญาตบ MCDT)	18.30 19.00	
20.35	สารคดีเฉลิมพระเกียรติฯ เปิดตำนานกรมการ					วันสัญญาตบ คสช.	Zoom In	19.45 20.35	
21.30	The Key ไทการเมืองเรื่องใกล้ตัว (R)	สปีดพิกซ์ (R)	พลาเมือง D (R)	พลาเมือง D (R)	โลกน่ารู้ (R)	Zoom In	รัฐสภาอาเซียน	20.35 21.30	
22.05	กฎหมายใหม่					Zoom In	The Key ไทการเมืองเรื่องใกล้ตัว	21.30 22.05	
23.00	สายด่วนรัฐสภา					สุนทร (R)	ชุมชนพลเมือง (R)	22.05 23.05	
24.00	สารคดีพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า					สุนทร (R)	ชุมชนพลเมือง (R)	23.05 24.00	
07.59	เพลง พ.ส.ป.ว่าด้วยพรรคการเมือง 60								24.00

## ช่องทางติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



Call Center  
1743



e-book

หนังสือและสื่อเผยแพร่

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



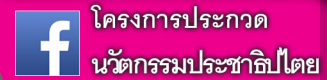
[www.parliament.go.th](http://www.parliament.go.th)

[www.radioparliament.net](http://www.radioparliament.net)

Call Center

e-book

Facebook : PR Parliament



ปีที่ ๖๕ ฉบับที่ ๑๒ เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๐



## วารสารรัฐสภาสาร

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

### สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๕๔ ๒๒๕๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๕๔ ๒๒๕๒ e-mail: rattasapasam@yahoo.com