



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๖ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๑





ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา

ประจำเดือน กรกฎาคม 2561 เป็นต้นไป ออกอากาศทุกวัน ตั้งแต่เวลา 05.00 – 22.00 นาฬิกา

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	ทำได้ดี	07.30	
08.00	ห้องข่าวรัฐสภาแขนงเนล (โทรทัศน์รัฐสภา)					ศาสตร์พระราชา (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	การเมืองเรื่องของประชาชน			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-ค้อยโอกาส)	ตะลอนทัวร์ ทั่วไทย	10.00	
11.00	เกาะติดสภานิติบัญญัติแห่งชาติ					บันทึกประชุมสภา	11.00		
12.00	รัฐสภาของเรา					สฎิป..พันข่าวรัฐสภา	สฎิป..รอบสัปดาห์อาเซียน	แผ่นดินถิ่นไทย	12.00
13.00	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)					เพลินเพลงยามบ่าย	13.00		
15.00	รักเมืองไทย					ห้องถิ่นบ้านเรา	14.00		
16.30	ปฏิรูปกฎหมาย เพื่อประชาชน	วาระปฏิรูป วาระประเทศไทย		เดินทางสู่ธรรมบุญไทย		สภาสาระ	15.00		
17.00	ข่าวเด่นรอบวัน					ก้าวทันไอที	เก็บเบาะใต้ถุนร้าน (rerun)	15.30	
17.00	Gossip การเมือง					ชีวิตกับการเรียนรู้	สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	16.00	
18.00	เดินทางสู่ประเทศไทย (รับสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)				เป็นประชาธิปไตย	สฎิป..สภากับประชาคมโลก	สฎิป...เส้นทางกฎหมาย	17.00	
18.30	กรรมาธิการพบประชาชน	เจตนาธรรมณ์ กฎหมาย	เก็บเบาะใต้ถุนร้าน	ละครจูดรอบโลก		สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	18.00		
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							19.00	
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ					เรডিโอ for you		19.30	
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.)							20.00	
21.00	ปชช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	คุยกับ คณะกรรมการสิทธิฯ	สดง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน	คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ	21.00	
21.30	ธรรมะก่อนนอน					ปุงฉา - วิสัยธรรม (พระอาจารย์อารยวังโส)			

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



គ.ជ.ប
នីតិសមាគម



ทรงพระเจริญ

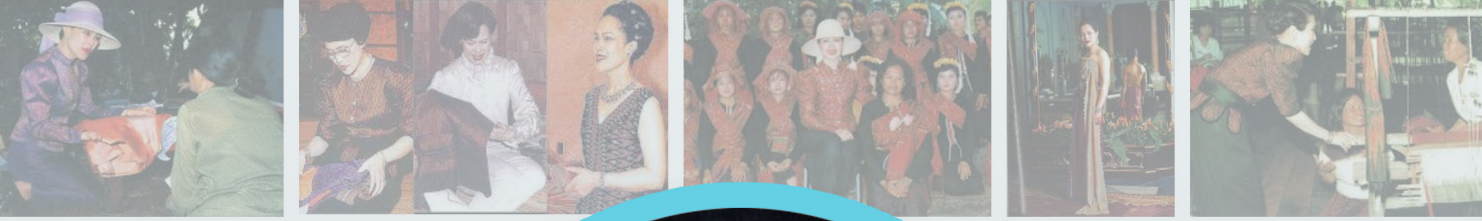
เฉลิมพระชนม์มงคลวารสร้างบรมย์



น้อมบังคมสั้มเด็ญ พระเจ้าอยู่หัว
ไทยทั้งมวลถ้วนทั่วทุกถิ่นฐาน
ล้วนปลาบปลมยนต์ปรีดามาน
เฉลิมพระชนม์มงคลวารสร้างบรมย์
น้อมอัญเชิญเทพารักษ์อันศักดิ์สิทธิ์
เพิ่มพิพิธพัฒนาสง่าสั้ม
พระไตรรัตน์คั้มพระขวัญอันอดม
ชนชนชมท้วนหน้าประชาไทย
ด้วยจงรักภักดียั้งชีวิต
เพิ่มพิพิธพัฒนานราศั้ย
ขอพระองค์ชำระรัฐเนกฉัตรชัย
ดลสั้มยเสมอมนันรินทรเทอญ

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม
ข้าพระพุทธเจ้า ผู้บริหาร ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานราชการ
และกองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
(หม่อมราชวงศ์อรุณรัตน์ ช่องทอง ร้อยกรอง)

๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๑



เฉลิมพระชนมพรรษาราชินียาศรัวาท



เฉลิมพระชนมพรรษาในयाคีรจาท



สืบส่งสิ่งหมาสแม่น	มณีนาย
เฉลิมพระชนมเพรศพราย	พ่องหล้า
น้อมเกล้าฯ ภาดถวาย	จงรัก เสมอแล
พระเกียรติเกรกกองทัพ	เจ็ดจำลือไกล
ดวงใจไทยทั่วแคว้น	แดนสยาม
เทิดพระคุณพระนาม	เพรศแพรว
น้ำพระทัยทุกเมื่อยาม	งามยิ่ง
สุดประเสริฐเลิศแล้ว	พ่องพันพสุธา
ปวงประชาพรังพร้อม	สดดี
พระเดชพระคุณทว	ยิ่งล้ำ
เชญสิ่งศักดิ์สิทธิ์ศรี	สว่างภพ
ถวายพระพรพิสุทธิ์ข้า	แซ่ช่องสำธการ

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ
ข้าพระพุทธเจ้า ผู้บริหาร ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานราชการ
และกองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
(หม่อมราชวงศ์อรุณดีร์ ช่องทอง ร้อยกรอง)

๑๒ สิงหาคม ๒๕๖๑



รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นายสรศักดิ์ เพียรเวช
นางสาวสุภาสินี ชมะสุนทร

บรรณาธิการ

นางจงเดือน สุทธิรัตน์

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เชาวนศิริ

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์
นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์
นายพิษณุ จารีย์พันธ์
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย
นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายนิทัศน์ องค์กรชัย
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์
นางสาวจรรย์อาพร ตีกล้า
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัชต์ ขาวลำปางค์

วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒
e-mail: rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๖ เล่ม)
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๑๐๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)
กำหนดออก ๒ เดือน ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออก ๒ เดือน ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจารณ์ หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิง และเชิงอรรถ
๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A4
๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรมีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A4 หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษด้านละ ๑ นิ้ว
๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔
๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานของผู้เขียนบทความอย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสารจำนวน ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกไฟล์ข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๑
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒

บทบรรณาธิการ

“จิตอาสา” ในอดีตเป็นการทำงานของคนกลุ่มเล็ก อยู่ในวงจำกัด หากเป็นการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กร จะเป็นกลุ่มที่ร่วมกันทำกิจกรรมสาธารณประโยชน์ โดยอยู่ในลักษณะได้ประโยชน์ทั้งผู้ให้และผู้รับ คือองค์กรได้ประชาสัมพันธ์ เสริมสร้างภาพลักษณ์ เพิ่มการยอมรับในขณะเดียวกัน คนและชุมชนได้รับการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้น แต่ปัจจุบัน โครงการจิตอาสา ซึ่งเป็นโครงการตามพระราชดำริของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๑๐ ได้เปลี่ยนแปลงการความหมายของการทำกิจกรรมสาธารณประโยชน์ใหม่ คือใครก็ได้ที่ประสงค์เสียสละแรงกาย แรงใจ และสติปัญญา ในการทำงานสาธารณประโยชน์โดยไม่หวังผลตอบแทนหรือเป็นการที่ **“เราทำความ ดี ด้วยหัวใจ”** กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสารของสนับสนุนและยกย่องจิตอาสาทุกท่าน

สำหรับวารสารรัฐสภาสารฉบับเดือนกรกฎาคม - สิงหาคม ๒๕๖๑ กองบรรณาธิการมีบทความน่าสนใจมาแนะนำท่านผู้อ่าน ๗ เรื่อง สองเรื่องแรกสำหรับผู้สนใจด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บทความแรกเป็นการกล่าวถึงการประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศ โดยหยิบยกการประชุมรัฐสภาภาคพื้นเอเชียแปซิฟิกเป็นกรณีศึกษา ผู้เขียนชี้ให้เห็นว่า เอกสารสารัตถะถ้อยแถลงและข้อมติมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนให้รัฐสภาไทยมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ โดยผู้ที่จัดทำข้อมูลในเอกสารดังกล่าวต้องเข้าใจภาพรวมการประชุมผ่านการศึกษากฎมิหลัง โครงสร้างรูปแบบการประชุม กรอบการประชุม รวมทั้งบทบาทของผู้แทนไทยในการประชุมที่ผ่านมา สามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน **“การประชุมรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก: ภาพรวมการประชุม บทบาทของคณะผู้แทนไทย และข้อเสนอแนะในการจัดทำเอกสารวิชาการ”**

ส่วนบทความเรื่องที่สอง **“๕๐ ปี กับ ๑๐ ชาตินาอาเซียน: เรามาไกลกันแค่ไหนแล้ว”** เป็นการทบทวนการดำเนินงานของอาเซียนที่ผ่านมา มีด้านใดที่ประสบความสำเร็จ และมีปัจจัยใดที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความร่วมมือระหว่างกัน จะได้นำมาเป็นบทเรียน รวมถึงการแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน เพื่อเตรียมพร้อมรับมือความท้าทายที่มีต่ออาเซียนในอนาคต

บทความเรื่องที่สามถึงเรื่องที่หก เป็นบทความเกี่ยวกับกฎหมายที่ไม่ไกลตัวเรา โดยบทความเรื่อง **“ความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง”** ได้อธิบายให้เห็นถึงหลักกฎหมายที่ไม่ควรมีผลย้อนหลังหรือตัดสินเรื่องที่เกิดขึ้นก่อนการประกาศใช้กฎหมาย เพื่อเป็นหลักในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ

บทความเรื่องต่อมา **“การคุ้มครองลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๐ : ปัญหาและข้อพิจารณาสำหรับการนำไปใช้”** เป็นการศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานเชิงเปรียบเทียบ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๑ กับฉบับปัจจุบัน (๒๕๖๐) แล้วพบว่า การตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ แม้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน แต่ยังมีปัญหาในเชิงปฏิบัติ ทำให้ผู้ใช้แรงงานได้รับการคุ้มครองไม่เท่าเทียมกัน

บทความเรื่องที่ว่า **“สิทธิในความเป็นส่วนตัวกับเสรีภาพในการนำเสนอข่าวเพื่อประโยชน์สาธารณะ: บทเรียนจากสหราชอาณาจักรในคดี Campbell V. MGN Ltd.”** เป็นบทความที่น่าสนใจเป็นกรณีศึกษา เพื่อเปรียบเทียบระหว่างสิทธิในความเป็นส่วนตัวกับเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสาร อะไรควรได้รับการยอมรับและความคุ้มครองมากกว่ากัน โดยผู้เขียนเสนอข้อมูลเพื่อชี้ให้เห็นว่า แม้สื่อมวลชนจะมีเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสารแต่ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงเพื่อประโยชน์สาธารณะและต้องไม่ละเมิดสิทธิความเป็นส่วนตัวของบุคคลอื่น

บทความเรื่องที่หก **“การดำเนินการจัดทำกรวิเคราะห้ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี”** เป็นการนำเสนอกระบวนการก่อนการการตรากฎหมายใหม่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่กำหนดให้วิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมายก่อนที่จะเสนอสู่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและเสนอต่อรัฐสภาเพื่อประกาศใช้ต่อไป

บทความเรื่องสุดท้าย มีเนื้อหาเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นโดยการนำนวัตกรรมมาใช้ ซึ่งผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการพัฒนาท้องถิ่นด้วยรูปแบบนี้จะเป็นต้นแบบแก่ท้องถิ่นอื่นนำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในพื้นที่ รูปแบบและรายละเอียดเป็นอย่างไร ติดตามได้ใน **“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ: มองผ่านประสบการณ์ในการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอมือง จังหวัดร้อยเอ็ด”**

กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความภายในเล่มจะช่วยเปิดมุมมองของผู้อ่านให้กว้างขึ้น หากมีข้อเสนอแนะใด ๆ เรายินดีน้อมรับไปปรับปรุงและพัฒนาวารสารให้ดียิ่งขึ้น แล้วพบกันใหม่ฉบับหน้า

บรรณาธิการ



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๖ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๑

Vol. 66 No. 4 July - August 2018

- การประชุมรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก: ภาพรวมการประชุม
บทบาทของคณะผู้แทนไทย และข้อเสนอแนะในการจัดทำเอกสารวิชาการ** ๑๓
ภาคภูมิ มิ่งมิตร
- ๕๐ ปีกับ ๑๐ ชาตਿਆเชียน: เรามาไกลกันแค่ไหนแล้ว** ๔๓
ยอดชาย วิถีพานิช
- ความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง** ๕๐
ภัสวรรณ อุซุงค์อมร
- การคุ้มครองลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๐:
ปัญหาและข้อพิจารณาสำหรับการนำไปใช้** ๗๐
นิภาพรรณ เจนสันติกุล รัตนากร นามวงษ์
- สิทธิในความเป็นส่วนตัวกับเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสารเพื่อประโยชน์
สาธารณะ: บทเรียนจากสหราชอาณาจักรในคดี Campbell V. MGN Ltd.** ๘๕
นิติกร จิรัฐติกาลกิจ
- การดำเนินการจัดทำกรวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของ
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี** ๑๑๓
ปัญญาพร สุทธิยงค์
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ:
มองผ่านประสบการณ์ในการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด
อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด** ๑๒๗
สุรศักดิ์ ชะมารัมย์, กรชนก ยุคะลัง, สุรียา ทองห้าว





การประชุมรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก: ภาพรวมการประชุม
บทบาทของคณะผู้แทนไทย และข้อเสนอแนะในการจัดทำเอกสารวิชาการ

บทนำ

ในบริบทการประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศ ประกอบด้วยการประชุมที่สำคัญ อาทิ การประชุมสหภาพรัฐสภา (Inter-parliamentary Union - IPU) การประชุมสมัชชารัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter-Parliamentary Assembly - AIPA) การประชุมสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก (Asia-Pacific Parliamentarians' Union - APPU) และการประชุมรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก (The Asia-Pacific Parliamentary Forum – APPF) ซึ่งเป็นเวทีการประชุมพหุภาคีที่สำคัญที่สมาชิกรัฐสภาจะได้มาประชุมร่วมมือกันหารือในประเด็นต่าง ๆ โดยที่ผ่านมา รัฐสภาไทยได้จัดส่งคณะผู้แทนเข้าร่วมการประชุมดังกล่าวข้างต้นเสมอมาในฐานะภาคีสมาชิก

* ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานสมาคมรัฐสภาและสมาคมเลขาธิการรัฐสภา สำนักงานคณะกรรมการรัฐสภา
ระหว่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ดังที่ได้กล่าวแล้ว การประชุมข้างต้นเป็นการประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศ ในลักษณะการประชุมพหุภาคี ซึ่งประกอบด้วยภาคีสมาชิกที่เข้าร่วมการประชุมจำนวนมาก อาทิ การประชุม IPU ซึ่งเป็นเวทีการประชุมที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมการประชุมมากที่สุด ถึง ๑๗๘ ประเทศ หรือการประชุม APPU ซึ่งมีจำนวนประเทศสมาชิกเข้าร่วมประชุม จำนวน ๒๓ ประเทศ หรือการประชุม AIPA ซึ่งมีประเทศสมาชิกเข้าร่วมประชุม จำนวน ๑๐ ประเทศ รวมถึงการประชุม APPF ที่เป็นเวทีที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในภูมิภาคเอเชีย และแปซิฟิก ก็มีประเทศสมาชิกเข้าร่วมการประชุม จำนวน ๒๗ ประเทศ โดยมีประเด็น อภิปรายในการประชุมคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีการจำแนกเป็นด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม หรือด้านความร่วมมือในภูมิภาค

หากกล่าวเฉพาะการประชุม IPU การประชุม AIPA และการประชุม APPU นั้น ยังมีลักษณะที่เหมือนกันในเชิงจัดการบริหารการประชุมอีกด้วย กล่าวคือ รัฐสภาไทย มีการจัดตั้งหน่วยประจำชาติไทยขึ้นมาชุดหนึ่ง ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาจำนวนหนึ่งที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบและเข้าร่วมการประชุมดังกล่าว ความแตกต่างประการสำคัญระหว่างการประชุม IPU การประชุม AIPA และการประชุม APPU กับการประชุม APPF คือ การประชุม APPF เป็นการประชุมพหุภาคีที่ไม่มีการจัดตั้ง หน่วยประจำชาติไทยเพื่อมาดูแลรับผิดชอบการประชุมฯ เป็นการเฉพาะ จึงต้องมีการดำเนินการ เลือกสรรสมาชิกรัฐสภาที่มีความเชี่ยวชาญในหัวข้อการประชุมนั้น ๆ เพื่อเข้าร่วม การประชุมในแต่ละครั้ง

ในบทความนี้ผู้เขียนเลือกศึกษาเฉพาะกรณีการประชุม APPF ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ ที่ต่างจากการประชุมอื่น ๆ ดังที่ได้กล่าวมานี้ โดยมีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ ประการแรก คือเพื่อนำเสนอความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับภาพรวมการประชุม APPF ครอบคลุม ถึงภูมิหลัง โครงสร้าง รูปแบบ และกรอบความร่วมมือ ประการที่สอง คือเพื่อนำเสนอ บทบาทของคณะผู้แทนไทยในการเข้าร่วมประชุมและการนำเสนอเอกสารถ้อยแถลงและ ร่างข้อมติในการประชุม APPF และประการสุดท้าย คือเพื่อเสนอแนวทางในการจัดทำ เอกสารวิชาการสารัตถะในการประชุมในอนาคต โดยนำเสนอผ่าน ๓ ส่วนสำคัญ คือ ส่วนที่ ๑ ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการประชุม ส่วนที่ ๒ บทบาทคณะผู้แทนในการเข้าร่วม ประชุม และส่วนที่ ๓ แนวทางการจัดทำเอกสารประกอบการประชุม

ส่วนที่ ๑: ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับภูมิหลัง โครงสร้าง รูปแบบ และกรอบความร่วมมือในการประชุม APPF

ภูมิหลัง

การประชุมรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิกเป็นองค์การการประชุมของสมาชิกรัฐสภาในภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิกที่โดดเด่นที่สุดในภูมิภาค ริเริ่มก่อตั้งองค์การโดยนายยาซุฮิโระ นากาฮาชิเนะ (Yasuhiro Nagasone)^๑ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอดีตนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น (รุ่งอรุณ สารศรี, ๒๕๓๐, หน้า ๕๗) ร่วมกับสมาชิกรัฐสภาในภูมิภาคจำนวนหนึ่ง รวมทั้งสมาชิกรัฐสภาจากประเทศไทยด้วย โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อเป็นเวที (Forum) ให้สมาชิกรัฐสภาของประเทศในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกได้หารือร่วมกันถึงปัญหาต่าง ๆ ของภูมิภาคหลังสงครามเย็น โดยเฉพาะประเด็นที่เป็นผลจากการเติบโตและการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค ในปัจจุบัน APPF มีภาคีสมาชิก จำนวน ๒๗ ประเทศ และประเทศผู้สังเกตการณ์ จำนวน ๑ ประเทศ^๒ มีกรอบความร่วมมือระหว่างกันชัดเจนใน ๓ บริบท คือ ด้านการเมืองและความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจและการค้า และด้านความร่วมมือในภูมิภาค ทั้งนี้นับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ รัฐสภาไทยถือเป็นประเทศผู้ร่วมก่อตั้งองค์กร (founding member country) การประชุม APPF และได้จัดส่งคณะผู้แทนเข้าร่วมประชุมเสมอมา^๓ โดยที่ผ่านมารัฐสภาไทยได้รับเกียรติให้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุม

^๑ นายยาซุฮิโระ นากาฮาชิเนะ เกิดเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๑๘ สำเร็จการศึกษาจาก Tokyo Imperial University เคยเป็นทหารในสมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒ อดีตนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นและอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายสมัย รวมถึงเคยดำรงตำแหน่งสำคัญอื่น ๆ อาทิ ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันตนเอง (ค.ศ. ๑๙๗๐-๑๙๗๒) และรัฐมนตรีการค้าและอุตสาหกรรมระหว่างประเทศ (ค.ศ. ๑๙๗๒-๑๙๗๔)

^๒ คือ ออสเตรเลีย กัมพูชา แคนาดา ชิลี จีน ไคล์มเบีย เอกวาดอร์ คอสตาริกา ฟิจิ อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี ลาว มาเลเซีย หมู่เกาะมาร์แชลล์ เม็กซิโก ไมโครนีเชีย มองโกเลีย นิวซีแลนด์ ปาปัวนิวกินี เปรู ฟิลิปปินส์ รัสเซีย สิงคโปร์ ไทย สหรัฐอเมริกา และเวียดนาม โดยมีประเทศผู้สังเกตการณ์ จำนวน ๑ ประเทศ คือ บรูไนดารุสซาลาม

^๓ ยกเว้นการประชุม APPF ครั้งที่ ๑๙ ที่มองโกเลีย รัฐสภาไทยพิจารณาไม่จัดส่งคณะผู้แทนเข้าร่วมการประชุมฯ และการประชุม APPF ครั้งที่ ๒๓ ที่เอกวาดอร์ สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ได้รับหนังสือเชิญประชุม

คณะกรรมการบริหารของ APPF ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ และการประชุมประจำปี APPF ครั้งที่ ๔ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ และการประชุมคณะกรรมการศึกษาแนวทางการแลกเปลี่ยนทางด้านนิติบัญญัติระหว่างประเทศ ปี พ.ศ. ๒๕๓๙

โครงสร้าง

APPF มีโครงสร้างหลัก ๕ ส่วน คือ ๑) ประธานกิตติมศักดิ์ของ APPF (The APPF Honorary President) ๒) ประธาน APPF (The APPF President) ๓) คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) ๔) คณะกรรมาธิการร่างข้อมติและร่างแถลงการณ์ร่วม (Drafting Committee of Joint Declaration) และ ๕) คณะทำงาน (Working Group) อธิบายโดยสังเขปได้ ดังนี้

๑) ประธานกิตติมศักดิ์ของ APPF (The APPF Honorary President) ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า APPF เป็นองค์การที่นายยาซูฮิโระ นากาโซเนะ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอดีตนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น เป็นผู้ริเริ่มก่อตั้งองค์การนี้ ดังนั้น นายนาโกโซเนะจึงถือเป็นประธานกิตติมศักดิ์ที่มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการบริหารและที่ประชุมประจำปี

๒) ประธาน APPF (The APPF President) คือประธานรัฐสภาประเทศที่เป็นเจ้าภาพจัดการประชุม ดังนั้น ตำแหน่งนี้จึงมีการเปลี่ยนแปลงไปตามวาระของประเทศเจ้าภาพทุกปี โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง ๑ ปี และยังมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมการบริหารอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย

๓) คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) เป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งโดยที่ประชุมประจำปี ประกอบด้วยประธาน APPF เป็นประธานคณะกรรมการบริหาร สมาชิกรัฐสภาที่เป็นตัวแทนจากประเทศที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในปัจจุบัน ตัวแทนจากประเทศที่จะทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมครั้งต่อไป ประเทศที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานกิตติมศักดิ์ APPF และสมาชิกรัฐสภาจากอนุภูมิภาคต่าง ๆ ในเอเชียและแปซิฟิก โดยให้มีผู้แทนอนุภูมิภาคละ ๒ คน ดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี โดยทุก ๒ ปี ให้มีการเลือกสมาชิกเข้ามาใหม่ครึ่งหนึ่ง หน้าที่ของคณะกรรมการบริหารคือการเสนอคำแนะนำต่อที่ประชุมประจำปีในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายหรือการจัดการของ APPF พิจารณาร่างระเบียบวาระและกำหนดการของการประชุมประจำปี ให้คำปรึกษาประเทศเจ้าภาพในการจัดการประชุม และพิจารณาการรับสมัครใหม่ รวมถึงให้ข้อเสนอแนะต่อที่ประชุมประจำปีในการรับสมัครใหม่

๔) คณะกรรมาธิการยกร่างข้อมติและร่างแถลงการณ์ร่วม (Drafting Committee of Joint Declaration) ได้รับการแต่งตั้งโดยที่ประชุมประจำปีภายใต้คำแนะนำของคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐสภาที่เสนอร่างข้อมติ โดยมีประธานซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมาธิการยกร่างฯ นี้ มีหน้าที่จัดเตรียมและยกร่างข้อมติและร่างแถลงการณ์ร่วม เพื่อเสนอให้ที่ประชุมเต็มคณะพิจารณาและรับรอง

๕) คณะทำงาน (Working Group) เกิดจากการแต่งตั้งของที่ประชุมประจำปี กรณีเห็นว่าควรตั้งคณะทำงานขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อพิจารณาเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ โดยให้อยู่ภายใต้คำแนะนำของคณะกรรมการบริหาร โดยให้คณะทำงานรายงานมติที่ประชุมของคณะทำงานต่อที่ประชุมประจำปี หรือคณะกรรมการบริหาร กรณีที่คณะทำงานได้รับการแต่งตั้งเพื่อยกร่างข้อมติใหม่จากร่างข้อมติที่มีเนื้อหาคล้ายคลึงกัน จะต้องเสนอร่างดังกล่าวต่อคณะกรรมาธิการยกร่างข้อมติและร่างแถลงการณ์ร่วม

รูปแบบการประชุม APPF

APPF มีรูปแบบการประชุมประกอบด้วย ๑) ที่ประชุมประจำปี (General Assembly) ๒) การประชุมคณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) ๓) การประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างข้อมติ (Drafting Committee Meeting) และ ๔) การประชุมคณะทำงาน (Working Group Meeting) อธิบายหน้าที่โดยสังเขปได้ ดังนี้

๑) ที่ประชุมประจำปี (General Assembly) มีหน้าที่อภิปรายและพิจารณาร่างข้อมติต่าง ๆ ที่เสนอโดยสมาชิก และลงมติรับรองร่างดังกล่าวให้เป็นข้อมติของ APPF ที่เป็นประเด็นปัญหาสำคัญต่อภูมิภาคและโลก ทั้งนี้ สมาชิกจะมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงได้ ๑ เสียง

๒) การประชุมคณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) จัดให้มีขึ้นก่อนการประชุมประจำปี ๑ วัน เพื่อให้คณะกรรมการบริหารพิจารณาระเบียบวาระการประชุมฯ และการดำเนินการและสมาชิกภาพขององค์กร

๓) การประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างข้อมติ (Drafting Committee Meeting) เป็นการประชุมที่จะจัดขึ้นในระหว่างการประชุมประจำปี เพื่ออภิปรายและจัดเตรียมเอกสารร่างข้อมติและแถลงการณ์ร่วม เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมประจำปีต่อไป

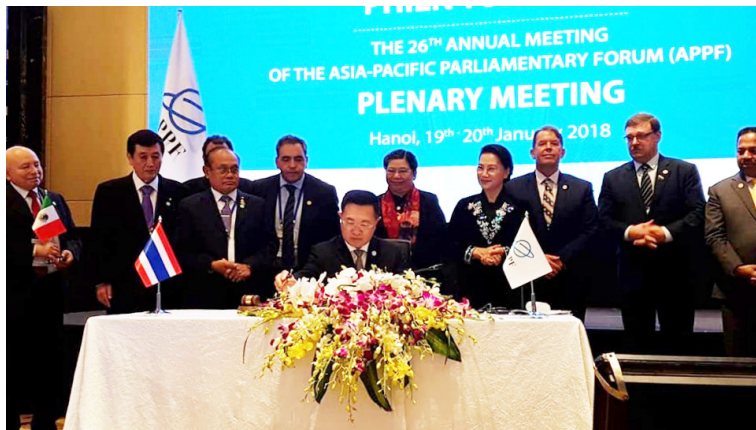
๔) การประชุมคณะทำงาน (Working Group Meeting) เป็นการประชุมของคณะทำงานที่ได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมประจำปีเพื่อให้ดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น การจัดทำฐานข้อมูลของ APPF เป็นต้น

กรอบความร่วมมือในการประชุม ๓ ด้าน

๑. ด้านการเมืองและความมั่นคง (Political and Security Matters) ครอบคลุมเนื้อหาด้านการเมืองระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก อาทิ ปัญหาในคาบสมุทรเกาหลี กระบวนการสร้างสันติภาพในตะวันออกกลาง สันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคและสังคมโลก การต่อต้านการก่อการร้าย การลักลอบค้ายาเสพติดและองค์กรอาชญากรรม

๒. ด้านเศรษฐกิจและการค้า (Economic and Trade Matters) ครอบคลุมเนื้อหาด้านเศรษฐกิจและการค้าในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก อาทิ สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจโลก ความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน

๓. ด้านความร่วมมือในภูมิภาค (Regional Cooperation Matter) ครอบคลุมเนื้อหาด้านความร่วมมือในภูมิภาค อาทิ ความมั่นคงด้านพลังงาน ข้อตกลงด้านพลังงาน และประสิทธิภาพด้านพลังงาน ความร่วมมือในการป้องกันภัยพิบัติ ความร่วมมือด้านความปลอดภัยจากอาวุธนิวเคลียร์ การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ และการบรรลุผลสำเร็จของเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (ดูรายละเอียดหัวข้อการประชุมด้านต่าง ๆ ในตารางที่ ๑)



ที่มา: <http://www.radioparliament.net/parliament/viewNews.php?nId=8944#.Wz7x8S2B03g>

ตารางที่ ๑ หัวข้อการประชุมด้านต่าง ๆ ในการประชุม APPF ครั้งที่ ๑๘-๒๖ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๖๑ (๙ ปี)

การประชุม APPF ครั้งที่/จัดขึ้นที่ ประเทศ	หัวข้อการประชุม ด้านการเมืองและความมั่นคง (Political and Security Matters)	หัวข้อการประชุม ด้านเศรษฐกิจและการค้า (Economic and Trade Matters)	หัวข้อการประชุม ด้านความร่วมมือในภูมิภาค (APPF Cooperation in the Region)
ครั้งที่ ๑๘ ณ สิงคโปร์ (ปี พ.ศ. ๒๕๕๓)	<ul style="list-style-type: none"> - ความร่วมมือใน ARF (Cooperation in ASEAN Regional Forum - ARF^๔) - สถานการณ์ในคาบสมุทรเกาหลี (Situation on the Korean Peninsula) - กระบวนการสร้างสันติภาพในตะวันออกกลาง (Middle East Peace Process) - การก่อการร้าย (Terrorism) 	<ul style="list-style-type: none"> - สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจโลก (Global Economic Situation) - ความมั่นคงด้านพลังงาน (Energy Security) 	<ul style="list-style-type: none"> - การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ (Climate Change) - การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) - การส่งเสริมข้อตกลงของเยาวชน (Promoting Youth Dialogue) - ความร่วมมือในภูมิภาคว่าด้วยมาตรการทางสังคมในการสนองตอบต่อภาวะเศรษฐกิจถดถอยในปัจจุบัน (Regional Cooperation on Social Measures in Current Economic Downturn)
ครั้งที่ ๑๙ ณ มองโกเลีย (ปี พ.ศ. ๒๕๕๔)	รัฐสภาไทยไม่ได้รับหนังสือเชิญเพื่อเข้าร่วมการประชุมฯ ในครั้งนี้		

^๔ ARF คือ เวทีการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ผู้สนใจสามารถสืบค้นข้อมูลเพิ่มเติมจาก กองอาเซียน ๑ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ หรือที่เว็บไซต์ <http://www.led.go.th/asean/pdf/4/4-3.pdf>

ตารางที่ ๑ หัวข้อการประชุมด้านต่าง ๆ ในการประชุม APPF ครั้งที่ ๑๘-๒๖
ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๖๑ (๙ ปี) (ต่อ)

การประชุม APPF ครั้งที่/ จัดขึ้นที่/ ประเทศ	หัวข้อการประชุม ด้านการเมืองและความมั่นคง (Political and Security Matters)	หัวข้อการประชุม ด้านเศรษฐกิจและการค้า (Economic and Trade Matters)	หัวข้อการประชุม ด้านความร่วมมือในภูมิภาค (APPF Cooperation in the Region)
ครั้งที่ ๒๐ ณ ญี่ปุ่น (ปี พ.ศ. ๒๕๕๕)	<ul style="list-style-type: none"> - การเสริมสร้างสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค (Strengthening Peace and Security in the Region) - สถานการณ์ในคาบสมุทรเกาหลี (Situation on the Korean Peninsula) - การต่อต้านการก่อการร้าย การลักลอบค้ายาเสพติด และองค์กรอาชญากรรม (Combating Terrorism, Illegal Drug Trafficking and Organized Crime) 	<ul style="list-style-type: none"> - ความไม่สมดุลในด้านเศรษฐกิจและการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน (Imbalance in the World Economy and Sustainable Economic Growth) - ความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน (Energy and Food Security) - การส่งเสริมความหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจและการค้าเสรี (Promoting Economic Partnership and Free Trade) 	<ul style="list-style-type: none"> - ความร่วมมือในการป้องกันภัยพิบัติ (Cooperation in Disaster Prevention) - ความร่วมมือด้านความปลอดภัยจากอาวุธนิวเคลียร์ (Cooperation in Nuclear Safety) - การเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ (Climate Change) - การบรรลุผลสำเร็จของเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Achievement of MDGs)
ครั้งที่ ๒๑ ณ รัสเซีย (ปี พ.ศ. ๒๕๕๖)	<ul style="list-style-type: none"> - สันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (Peace and Security in Asia-Pacific) - การต่อต้านการก่อการร้าย การลักลอบค้ายาเสพติด และองค์กรอาชญากรรม (Fighting against Terrorism, Illegal Drug 	<ul style="list-style-type: none"> - มิติด้านรัฐสภาว่าด้วยการค้าและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Parliamentary Dimension of Trade and Economic Cooperation) - การพัฒนาระบบขนส่ง สาธารณูปโภคและ 	<ul style="list-style-type: none"> - ปัญหาการจัดความยากจนและความมั่นคงอย่างยั่งยืนในด้านสังคมภายใต้บริบทความไม่สมดุลด้านการเงินของโลก (Problem of Poverty Eradication, Sustainable Social Security in the Context of Global Financial Imbalances)

ตารางที่ ๑ หัวข้อการประชุมด้านต่าง ๆ ในการประชุม APPF ครั้งที่ ๑๘-๒๖ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๖๑ (๙ ปี) (ต่อ)

การประชุม APPF ครั้งที่/จัดขึ้นที่ ประเทศ	หัวข้อการประชุม ด้านการเมืองและความมั่นคง (Political and Security Matters)	หัวข้อการประชุม ด้านเศรษฐกิจและการค้า (Economic and Trade Matters)	หัวข้อการประชุม ด้านความร่วมมือในภูมิภาค (APPF Cooperation in the Region)
	<p>Trafficking and Organized Crime)</p> <ul style="list-style-type: none"> - รัฐสภาการทูต: ความท้าทายและมุมมองที่หลากหลาย (Parliamentary Diplomacy: Challenges and Perspectives) 	<p>ศูนย์การค้าและการค้าที่ทันสมัย (Development of Transport Infrastructure and Modern Logistics Centers)</p> <ul style="list-style-type: none"> - การเสริมสร้างความมั่นคงด้านอาหาร (Strengthening of Food Security) 	<ul style="list-style-type: none"> - ความมั่นคงด้านพลังงาน ข้อตกลงด้านพลังงาน และประสิทธิภาพด้านพลังงาน (Energy Security, Energy Dialogue and Energy Efficiency)
ครั้งที่ ๒๒ ณ เม็กซิโก (ปี พ.ศ. ๒๕๕๗)	<ul style="list-style-type: none"> - การเสริมสร้างประชาธิปไตย การเคารพอธิปไตยของชาติ และความเป็นไปได้ในการสร้างระบบความปลอดภัยในภูมิภาค ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ (Strengthening of Democracy, Respect of National Sovereignty, and Possibilities of Building a Collective System of Regional Security) 	<ul style="list-style-type: none"> - เศรษฐกิจสีเขียวและการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (Green Economy and Sustainable Tourism) - ความรู้เรื่องเศรษฐกิจและการเติบโตด้านนวัตกรรม (Knowledge Economy and Innovative Growth) - ความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน (Energy and Food Security) 	<ul style="list-style-type: none"> - ความร่วมมือในการเผชิญปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ (Cooperation to Face Climate Change) - ความร่วมมือในการขจัดความยากจน การเสริมสร้างความเข้มแข็งของการมีเอกภาพในสังคม และการอพยพย้ายถิ่น (Cooperation for Poverty Eradication, Strengthening of the Social Cohesion, Migration)

ตารางที่ ๑ หัวข้อการประชุมด้านต่าง ๆ ในการประชุม APPF ครั้งที่ ๑๘-๒๖
ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๖๑ (๙ ปี) (ต่อ)

การประชุม APPF ครั้งที่/ จัดขึ้นที่/ ประเทศ	หัวข้อการประชุม ด้านการเมืองและความมั่นคง (Political and Security Matters)	หัวข้อการประชุม ด้านเศรษฐกิจและการค้า (Economic and Trade Matters)	หัวข้อการประชุม ด้านความร่วมมือในภูมิภาค (APPF Cooperation in the Region)
	<ul style="list-style-type: none"> - ความเคลื่อนไหว ด้านการเมืองและสังคม ในตะวันออกกลาง (Social and Political Movements in the Middle East) - การริเริ่มทางรัฐสภา เพื่อความโปร่งใสและการทุจริต (Parliamentary Initiatives for Transparency and Fight against Corruption) - การต่อต้านการก่อการร้าย การลักลอบค้ายาเสพติด และองค์กรอาชญากรรม (Fighting against Terrorism, Illegal Drug Trafficking and Organized Crime) - การบรรลุผลสำเร็จของ ARF (Achievement of the ARF) 		<ul style="list-style-type: none"> - แนวทางปฏิบัติที่เป็นเลิศ ทางการทูตรัฐสภา (Best Practice in Parliamentary Diplomacy)
ครั้งที่ ๒๓ ณ เอกวาดอร์ (ปี พ.ศ. ๒๕๕๘)	สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ได้รับหนังสือเชิญเพื่อเข้าร่วมการประชุมฯ ในครั้งนี้		

ตารางที่ ๑ หัวข้อการประชุมด้านต่าง ๆ ในการประชุม APPF ครั้งที่ ๑๘-๒๖ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๖๑ (๙ ปี) (ต่อ)

การประชุม APPF ครั้งที่/จัดขึ้นที่ ประเทศ	หัวข้อการประชุม ด้านการเมืองและความมั่นคง (Political and Security Matters)	หัวข้อการประชุม ด้านเศรษฐกิจและการค้า (Economic and Trade Matters)	หัวข้อการประชุม ด้านความร่วมมือในภูมิภาค (APPF Cooperation in the Region)
ครั้งที่ ๒๔ ณ แคนาดา (ปี พ.ศ. ๒๕๕๗)	<ul style="list-style-type: none"> - การเสริมสร้างสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (Strengthening Peace and Security in the Asia-Pacific Region) - การจัดการปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติและการค้ามนุษย์ (Addressing Transnational Crime and Human Trafficking) - การต่อต้านการก่อการร้าย (Combating Terrorism) - การสร้างเครื่องมือทางประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของพลเมือง (Building the Tools of Democracy and Citizen Engagement) 	<ul style="list-style-type: none"> - การขยายการค้าและการลงทุนระดับภูมิภาคและการเพิ่มห่วงโซ่มูลค่าระดับโลก (Expanding Regional Trade and Investment and Optimizing Global Value Chains) - การสนับสนุนเกตเวย์และยกระดับโครงสร้างพื้นฐาน (Promoting Gateways and Enhancing Infrastructure) - การส่งเสริมนวัตกรรมและการเชื่อมโยงระหว่างกัน (Fostering Innovation and Connectivity) 	<ul style="list-style-type: none"> - การสร้างหลักประกันถึงอนาคตที่ดีและรุ่งเรืองสำหรับเยาวชน (Outcome of the Meeting of Women Parliamentarians) - การสร้างความสามารถในการปรับตัวต่อภัยพิบัติและวิกฤติการณ์ต่าง ๆ (Building Resilience to Disasters Crisis) - การคุ้มครองสัตว์ป่าและการส่งเสริมการจัดการระบบนิเวศทางบกและทางทะเลที่ยั่งยืน (Protecting Wildlife and Advancing the Sustainable Management of Land and Marine Ecosystems) - การดำเนินการตามวาระการพัฒนาหลังปี ค.ศ. ๒๐๑๕ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Implementing the Post-2015

ตารางที่ ๑ หัวข้อการประชุมด้านต่าง ๆ ในการประชุม APPF ครั้งที่ ๑๘-๒๖
ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๖๑ (๙ ปี) (ต่อ)

การประชุม APPF ครั้งที่/ จัดขึ้นที่/ ประเทศ	หัวข้อการประชุม ด้านการเมืองและความมั่นคง (Political and Security Matters)	หัวข้อการประชุม ด้านเศรษฐกิจและการค้า (Economic and Trade Matters)	หัวข้อการประชุม ด้านความร่วมมือในภูมิภาค (APPF Cooperation in the Region)
			Development Agenda and Sustainable Development Goals)
ครั้งที่ ๒๕ ณ ฟิจิ (ปี พ.ศ. ๒๕๖๐)	<ul style="list-style-type: none"> - ความเท่าเทียมกันทางเพศและการเสริมสร้าง ความเข้มแข็งสำหรับสตรี และเด็กผู้หญิง (Gender Equality and Empowerment of Women and Girls) - การเสริมสร้างความเข้มแข็ง ระบบควบคุมพื้นที่ชายแดน และติดตามการลักลอบ ค้ามนุษย์และยาเสพติด (Strengthening Systems of Border Control and Monitoring to Combat Human and Drug Trafficking) - การวางแผน เพื่อการดำเนินการ ให้สัมฤทธิ์ผลอย่างมี 	<ul style="list-style-type: none"> - การส่งเสริมการเติบโต ทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ในภูมิภาคเอเชียและ แปซิฟิก (Promoting Sustainable Economic Growth in Asia-Pacific Region) - ผู้ช่วยชนะการขจัด ความยากจนของเป้าหมาย การพัฒนาอย่างยั่งยืน แห่งสหประชาชาติ เพื่อการบรรลุเป้าหมาย ตามวาระในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ (Poverty-Alleviation- Championing the SDG's to Achieve the 2030 Agenda) - การส่งเสริมความมั่นคง ด้านอาหารในภูมิภาค 	<ul style="list-style-type: none"> - การปฏิบัติการเร่งด่วน ในการจัดการปัญหา การเปลี่ยนแปลงสภาพ อากาศและผลกระทบ ที่เกิดขึ้น (Take Urgent Action to Combat Climate Change and its Impacts) - การส่งเสริมการอนุรักษ์ และการใช้ระบบนิเวศ มหาสมุทร ทะเล และ ทรัพยากรทางทะเล อย่างยั่งยืน (To Promote the Conservation and Sustainable Use of Ecosystems, Oceans, Seas and Marine Resources) - ความร่วมมือและ แนวทางปฏิบัติที่รัฐสภา และสถาบันการจัดการ

ตารางที่ ๑ หัวข้อการประชุมด้านต่าง ๆ ในการประชุม APPF ครั้งที่ ๑๘-๒๖ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๖๑ (๙ ปี) (ต่อ)

การประชุม APPF ครั้งที่/จัดขึ้นที่ ประเทศ	หัวข้อการประชุม ด้านการเมืองและความมั่นคง (Political and Security Matters)	หัวข้อการประชุม ด้านเศรษฐกิจและการค้า (Economic and Trade Matters)	หัวข้อการประชุม ด้านความร่วมมือในภูมิภาค (APPF Cooperation in the Region)
	<p>ประสิทธิภาพ สำหรับผู้นำคนรุ่นใหม่ (Ensuring Effective Succession Planning for Leaders of a New Generation)</p> <p>- สันติภาพและความมั่นคง ในภูมิภาคและสังคมโลก (Peace and Security in the Asia Pacific Region and the International Community)</p>	<p>เอเชียและแปซิฟิก (Promoting Food Security in the Asia Pacific Region)</p> <p>- บทบาทของสื่อสังคม ในการมีส่วนร่วม ของพลเมือง (Role of Social Media in Civic Participation)</p>	<p>ความรู้ในภูมิภาคสามารถ ดำเนินการเพื่อการพัฒนา อย่างยั่งยืน (Cooperation and Practical Approaches that Parliaments and Knowledge Institutions in the Region Can Take for Sustainable Development)</p> <p>- การพัฒนากลยุทธ์ ในภูมิภาคและอนุภูมิภาค ในการจัดการกับปัญหา โรคกลุ่มที่ไม่ติดต่อ (Developing Regional and Sub-Regional Strategies on Combating Non-Communicable Diseases)</p>
ครั้งที่ ๒๖ ณ เวียดนาม (ปี พ.ศ. ๒๕๖๑)	<p>- การสนับสนุนการทูต รัฐสภาเพื่อสันติภาพ ความมั่นคงและความมั่งคั่ง</p>	<p>- บทบาทของรัฐสภา ในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ ที่ไร้รอยต่อในภูมิภาค</p>	<p>- การยกระดับการดำเนินการ ร่วมกันเพื่อตอบสนอง ต่อการเปลี่ยนแปลง สภาพอากาศ (Enhancing Joint Action</p>

ตารางที่ ๑ หัวข้อการประชุมด้านต่าง ๆ ในการประชุม APPF ครั้งที่ ๑๘-๒๖
ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๓-๒๕๖๑ (๙ ปี) (ต่อ)

การประชุม APPF ครั้งที่/จัดขึ้นที่ ประเทศ	หัวข้อการประชุม ด้านการเมืองและความมั่นคง (Political and Security Matters)	หัวข้อการประชุม ด้านเศรษฐกิจและการค้า (Economic and Trade Matters)	หัวข้อการประชุม ด้านความร่วมมือในภูมิภาค (APPF Cooperation in the Region)
	<p>ในภูมิภาคและโลก (Promoting parliamentary diplomacy for Peace, Security and prosperity in the Region and the World)</p> <ul style="list-style-type: none"> - การต่อสู้กับการก่อการร้ายระหว่างประเทศ และอาชญากรรมข้ามชาติ (Combating International Terrorism and Trans-Border Crime) 	<p>(The Role of Parliaments to Promoting Seamless Regional Economic Integration)</p> <ul style="list-style-type: none"> - ความมั่นคงทางอาหารและการพัฒนาด้านเกษตรกรรมที่ยั่งยืน (Food Security and Agricultural Sustainable Development) - การสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และรายย่อยในยุคดิจิทัล (Supporting the MSMEs) 	<p>Responding to Climate Change)</p> <ul style="list-style-type: none"> - แหล่งทรัพยากรเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Resources for Sustainable Development) - การส่งเสริมความร่วมมือทางวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวระดับภูมิภาค (Fostering Regional Cultural and Tourism Cooperation)

อนึ่ง ในการประชุม APPF ครั้งที่ ๒๔ ที่แคนาดา รัฐสภาแคนาดาในฐานะเจ้าภาพผู้จัดประชุมฯ ได้มีการริเริ่มให้มีการประชุมสมาชิกรัฐสภาสตรี (Meeting of Women Parliamentarians) ก่อนการประชุมด้านต่าง ๆ ในการประชุมสมัชชาประจำปีจะเริ่มขึ้น โดยมีหัวข้อการประชุม คือ การมีส่วนร่วมของสตรีในทางการเมือง โดยการประชุม APPF ครั้งที่ ๒๕ ที่ฟิจิ มีหัวข้อการประชุม คือการสนับสนุนให้มีความเสมอภาคและมีโอกาส

เท่าเทียมกันในด้านต่าง ๆ ของทั้งบุรุษและสตรี และประณามการกระทำที่รุนแรงต่อสตรี และการประชุม APPF ครั้งที่ ๒๖ ที่เวียดนาม มีหัวข้อการประชุม คือการสนับสนุนความเท่าเทียมกันทางเพศเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและความมั่งคั่งร่วมกัน



ที่มา: <http://vovworld.vn/th-TH/...>

ส่วนที่ ๒: บทบาทคณะผู้แทนรัฐสภาไทยในการประชุมและการนำเสนอเอกสารถ้อยแถลงและร่างข้อมติ

โดยที่ผ่านมาระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๑ รัฐสภาไทยได้พิจารณาจัดส่งคณะผู้แทนเข้าร่วมการประชุม APPF เสมอมา นับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๖ พร้อมได้นำเสนอเอกสารถ้อยแถลง (Intervention) และเอกสารร่างข้อมติ (Draft Resolution) ต่อที่ประชุม APPF ดังที่ปรากฏในตารางที่ ๒ คณะผู้แทนไทยในการเข้าร่วมประชุม APPF และผลการดำเนินการจำแนกตามกรอบการประชุม ๓ ด้าน ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๑ และตารางที่ ๓ การนำเสนอร่างข้อมติ (Draft Resolution) ต่อที่ประชุม APPF โดยคณะผู้แทนไทย ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ ๒ คณะผู้แทนไทยในการเข้าร่วมประชุม APPF และผลการดำเนินการ
จำแนกตามกรอบการประชุม ๓ ด้าน ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๑

การประชุม APPF ครั้งที่/ปี พ.ศ./ จัดขึ้นที่ประเทศ	หัวหน้าคณะ ผู้แทนไทย	ด้านการเมือง และความมั่นคง	ด้านเศรษฐกิจ และการค้า	ด้านความร่วมมือ ในภูมิภาค
การประชุมฯ ครั้งที่ ๒๑ ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ณ รัสเซีย	นายนิคม ไวยรัชพานิช ประธานวุฒิสภา	- คณะผู้แทนไทย นำเสนอด้วยแถลง จำนวน ๒ เรื่อง คือ ๑) การต่อต้าน การก่อการร้าย การลักลอบ ค้ายาเสพติด และองค์กร อาชญากรรม ๒) กระบวนการ สันติภาพ ในตะวันออกกลาง และแอฟริกาเหนือ	- คณะผู้แทนไทย นำเสนอด้วยแถลง จำนวน ๒ เรื่อง คือ ๑) ความไม่สมดุล ทางเศรษฐกิจโลก และการเติบโต ทางเศรษฐกิจ อย่างยั่งยืน ๒) ความมั่นคง ด้านพลังงาน และอาหาร	- คณะผู้แทนไทย นำเสนอด้วยแถลง จำนวน ๓ เรื่อง คือ ๑) ความร่วมมือ ด้านการป้องกัน ภัยพิบัติ ๒) การบรรลุม เป้าหมาย การพัฒนา แห่งสหประชา ๓) การสนับสนุน ด้านการแลกเปลี่ยน ทางวัฒนธรรม การศึกษา และ บุคลากร
การประชุมฯ ครั้งที่ ๒๒ ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ณ เมืองปวยระโต บายาระต้า เม็กซิโก	หม่อมราชวงศ์ วุฒิเลิศ เทวกุล สมาชิกวุฒิสภา	- คณะผู้แทนไทย นำเสนอด้วยแถลง จำนวน ๔ เรื่อง คือ ๑) การเสริมสร้าง ประชาธิปไตย การเคารพ อธิปไตยของชาติ และความเป็นไปได้ ในการสร้างระบบ ความปลอดภัย	- คณะผู้แทนไทย นำเสนอด้วยแถลง จำนวน ๓ เรื่อง คือ ๑) เศรษฐกิจ สีเขียวและ การท่องเที่ยว อย่างยั่งยืน ๒) ความรู้เรื่อง เศรษฐกิจและ การเติบโต	- คณะผู้แทนไทย นำเสนอด้วยแถลง จำนวน ๓ เรื่อง คือ ๑) ความร่วมมือ ในการเผชิญปัญหา การเปลี่ยนแปลง สภาพอากาศ ๒) ความร่วมมือ ในการขจัด ความยากจน

ตารางที่ ๒ คณะผู้แทนไทยในการเข้าร่วมประชุม APPF และผลการดำเนินการ
จำแนกตามกรอบการประชุม ๓ ด้าน ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๑ (ต่อ)

การประชุม APPF ครั้งที่/ปี พ.ศ./ จัดขึ้นที่ประเทศ	หัวหน้าคณะ ผู้แทนไทย	ด้านการเมือง และความมั่นคง	ด้านเศรษฐกิจ และการค้า	ด้านความร่วมมือ ในภูมิภาค
		<p>ในภูมิภาคร่วมกัน อย่างสร้างสรรค์</p> <p>๒) การริเริ่ม ทางรัฐสภา เพื่อความโปร่งใส และการทุจริต</p> <p>๓) การต่อต้าน การก่อการร้าย การลักลอบ ค้ายาเสพติด และองค์กร อาชญากรรม</p> <p>๔) การบรรลุ ผลสำเร็จของ ARF</p>	<p>ด้านนวัตกรรม</p> <p>๓) ความมั่นคง ด้านอาหาร และพลังงาน</p>	<p>การเสริมสร้าง ความเข้มแข็ง ของการมีเอกภาพ ในสังคมและ การอพยพย้ายถิ่น</p> <p>๓) แนวทางปฏิบัติ ที่เป็นเลิศทางการทูต รัฐสภา</p>
การประชุมฯ ครั้งที่ ๒๓ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ณ เอกวาดอร์	สถานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ได้รับหนังสือเชิญให้เข้าร่วมการประชุม APPF ครั้งที่ ๒๓			
การประชุมฯ ครั้งที่ ๒๔ ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ณ แวนคูเวอร์ แคนาดา	พลตำรวจเอก ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์ สมาชิกสมานิติบัญญัติ แห่งชาติ	- คณะผู้แทนไทย นำเสนอด้วยแถลง จำนวน ๒ เรื่อง คือ ๑) การเสริมสร้าง สันติภาพ	- คณะผู้แทนไทย นำเสนอด้วยแถลง จำนวน ๒ เรื่อง คือ ๑) การสนับสนุน เกตเวย์ และ	- คณะผู้แทนไทย นำเสนอด้วยแถลง จำนวน ๑ เรื่อง คือ การคุ้มครอง สัตว์ป่าและ

ตารางที่ ๒ คณะผู้แทนไทยในการเข้าร่วมประชุม APPF และผลการดำเนินการ
จำแนกตามกรอบการประชุม ๓ ด้าน ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๑ (ต่อ)

การประชุม APPF ครั้งที่/ปี พ.ศ./ จัดขึ้นที่ประเทศ	หัวหน้าคณะ ผู้แทนไทย	ด้านการเมือง และความมั่นคง	ด้านเศรษฐกิจ และการค้า	ด้านความร่วมมือ ในภูมิภาค
		และความมั่นคง ในภูมิภาคเอเชีย และแปซิฟิก ๒) การจัดการ ปัญหาอาชญากรรม ข้ามชาติ และ การค้ามนุษย์	ยกระดับโครงสร้าง พื้นฐาน ๒) การส่งเสริม นวัตกรรมและ การเชื่อมโยง ระหว่างกัน	การส่งเสริม การจัดการระบบ นิเวศทางบกและ ทางทะเลที่ยั่งยืน
การประชุมฯ ครั้งที่ ๒๕ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ณ ฟีจี	พลเอก บุญสร้าง นิยมประดิษฐ์ สมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	- คณะผู้แทนไทย นำเสนอถ้อยแถลง จำนวน ๒ เรื่อง คือ ๑) การเสริม สร้างความเข้มแข็ง ระบบควบคุม พื้นที่ชายแดน และติดตาม การลักลอบ ค้ามนุษย์และ ยาเสพติด ๒) การวางแผน เพื่อการดำเนินการ ให้สัมฤทธิ์ผล อย่างมี ประสิทธิภาพ สำหรับผู้นำคน รุ่นใหม่	- คณะผู้แทนไทย นำเสนอถ้อยแถลง จำนวน ๑ เรื่อง คือ การส่งเสริม การเติบโต ทางเศรษฐกิจ อย่างยั่งยืน ในภูมิภาค เอเชียและแปซิฟิก	- คณะผู้แทนไทย นำเสนอถ้อยแถลง จำนวน ๒ เรื่อง คือ ๑) การปฏิบัติการ เร่งด่วนในการจัดการ ปัญหาการเปลี่ยนแปลง สภาพอากาศ และผลกระทบที่ เกิดขึ้น ๒) ความร่วมมือ และแนวทาง ปฏิบัติที่รัฐสภา และสถาบัน การจัดการความรู้ ในภูมิภาค สามารถดำเนิน การเพื่อการพัฒนา อย่างยั่งยืน

ตารางที่ ๒ คณะผู้แทนไทยในการเข้าร่วมประชุม APPF และผลการดำเนินการ
จำแนกตามกรอบการประชุม ๓ ด้าน ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๖๑ (ต่อ)

การประชุม APPF ครั้งที่/ปี พ.ศ./ จัดขึ้นที่ประเทศ	หัวหน้าคณะ ผู้แทนไทย	ด้านการเมือง และความมั่นคง	ด้านเศรษฐกิจ และการค้า	ด้านความร่วมมือ ในภูมิภาค
		๓) สันติภาพ และความมั่นคง ในภูมิภาคและ สังคมโลก		
การประชุมฯ ครั้งที่ ๒๖ ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ณ เวียดนาม	พลเอก สุรพงษ์ สุวรรณฉัตร สมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ	- คณะผู้แทนไทย นำเสนอถ้อยแถลง จำนวน ๑ เรื่อง คือ การสนับสนุน การทูตรัฐสภา เพื่อสันติภาพ ความมั่นคง และความร่วมมือ ในภูมิภาคและโลก	- คณะผู้แทนไทย นำเสนอถ้อยแถลง จำนวน ๒ เรื่อง คือ ๑) ความมั่นคง ด้านอาหาร และการพัฒนา ด้านเกษตรกรรม ที่ยั่งยืน ๒) การสนับสนุน วิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อมและ รายย่อย ในยุคดิจิทัล	- คณะผู้แทนไทย นำเสนอถ้อยแถลง จำนวน ๒ เรื่อง คือ ๑) การส่งเสริม ด้านวัฒนธรรม และการท่องเที่ยว ระดับภูมิภาค ๒) การยกระดับ การดำเนินการร่วมกัน เพื่อตอบสนอง ต่อการเปลี่ยนแปลง สภาพภูมิอากาศ

ตารางที่ ๓ การนำเสนอร่างข้อมติ (Draft Resolution) ต่อที่ประชุม APPF โดยคณะผู้แทนไทย

การประชุม APPF ครั้งที่/ ปี พ.ศ./จัดขึ้นที่ประเทศ	การนำเสนอข้อมติ โดยคณะผู้แทนรัฐสภาไทย	ภาคีสมาชิกที่ร่วมเสนอ ข้อมติในเรื่องเดียวกัน
การประชุมฯ ครั้งที่ ๒๑ ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ณ รัสเซีย	- ผู้แทนไทยเข้าร่วมสังเกตการณ์แต่ไม่ได้เสนอข้อมติในการประชุม ครั้งนี้	
การประชุมฯ ครั้งที่ ๒๒ ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ณ เมืองปวยระโต บายาระต้า เม็กซิโก	- ความมั่นคงด้านอาหาร ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ข้อมติ APPF 22/RES.10) - ความมั่นคงทางพลังงาน (ข้อมติ APPF 22/RES.11) - การเสริมสร้างความร่วมมือ ด้านการศึกษา วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ในประเทศภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ข้อมติ APPF 22/RES.20)	- รัฐสภาเม็กซิโก - รัฐสภาสาธารณรัฐเกาหลี - รัฐสภาออสเตรเลีย รัฐสภาชิลี รัฐสภาฟิลิปปินส์ และรัฐสภา สหพันธรัฐรัสเซีย
การประชุมฯ ครั้งที่ ๒๓ ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ณ เอกวาดอร์	- สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ได้จัดส่งคณะผู้แทนฯ ไทยเข้าร่วมการประชุม ในครั้งนี้	
การประชุมฯ ครั้งที่ ๒๔ ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ณ แวนคูเวอร์ แคนาดา	- การส่งเสริมนวัตกรรมและ ความเชื่อมโยงระหว่างกัน (ข้อมติ APPF 24/RES.10) - การส่งเสริมเกตเวย์และ ส่งเสริมการยกระดับโครงสร้าง พื้นฐานเพื่อวัตถุประสงค์ ด้านเศรษฐกิจและการค้า (ข้อมติ APPF 24/RES.11) - เศรษฐกิจ การค้า และห่วงโซ่ มูลค่าระดับภูมิภาค (ข้อมติ APPF 24/RES.17)	- ไม่มีผู้ร่วมเสนอ - รัฐสภาเม็กซิโก - รัฐสภาเม็กซิโก รัฐสภาสหพันธรัฐรัสเซีย รัฐสภานิวซีแลนด์ รัฐสภาญี่ปุ่น

ตารางที่ ๓ การนำเสนอร่างข้อมติ (Draft Resolution) ต่อที่ประชุม APPF โดยคณะผู้แทนไทย (ต่อ)

การประชุม APPF ครั้งที่/ปี พ.ศ./จัดขึ้นที่ประเทศ	การนำเสนอข้อมติโดยคณะผู้แทนรัฐสภาไทย	ภาคีสมาชิกที่ร่วมเสนอข้อมติในเรื่องเดียวกัน
การประชุมฯ ครั้งที่ ๒๕ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ณ ฟิจิ	- การส่งเสริมการอนุรักษ์และการใช้ระบบนิเวศฯ มหาสมุทรและทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืน (ข้อมติ APPF 25/RES.17)	- รัฐสภาอินโดนีเซีย รัฐสภาฟิจิ รัฐสภาชิลี
การประชุมฯ ครั้งที่ ๒๖ ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ณ เวียดนาม	- ผู้แทนไทยเข้าร่วมสังเกตการณ์แต่ไม่ได้เสนอร่างข้อมติในการประชุมครั้งนี้	

ส่วนที่ ๓: แนวทางในการจัดทำเอกสารวิชาการสารัตถะในการประชุม

ผู้เขียนขอเสนอแนวทางในการจัดทำเอกสารวิชาการสารัตถะในการประชุม APPF ๓ แนวทาง ดังนี้

๑. การนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy Philosophy - SEP) ไปประยุกต์กับประเด็นต่าง ๆ ที่รัฐสภาไทยจะนำเสนอในเวทีการประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศ

Avery & Bergsteiner (2016) แสดงความเห็นไว้ในบทบรรณาธิการหนังสือ Sufficient Thinking: Thailand's Gift to an Unsustainable World ว่า แนวคิด “ความพอเพียง” เป็นกรอบการดำเนินการ (framework) ในการตัดสินใจ หรือเป็นหลักพื้นฐานสำคัญที่สามารถประยุกต์ใช้ได้กับทุกสรรพสิ่ง (all spheres of life) ในบทความนี้จะได้แสดงให้เห็นถึงตัวอย่างของความมุ่งมั่นและความพยายามของคณะผู้แทนสถานิติบัญญัติแห่งชาติในการน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปบูรณาการในการจัดทำเอกสารถ้อยแถลงในบริบทด้านเศรษฐกิจและการค้า และด้านความร่วมมือในภูมิภาคเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุม APPF ครั้งที่ ๒๕ ณ สาธารณรัฐฟิจิ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนี้

ก) ด้านเศรษฐกิจและการค้า

พลเอก บุญสร้าง เนียมประดิษฐ์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หัวหน้าคณะผู้แทนฯ ในการประชุม APPF ครั้งที่ ๒๕ ได้กล่าวถ้อยแถลงในหัวข้อ “การส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก” โดยกล่าวว่า การพัฒนาที่ยั่งยืนมีความคืบหน้าไปมาก อีกทั้งสหประชาชาติกล่าวอย่างชัดเจนถึงสิ่งที่ต้องดำเนินการตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ปี พ.ศ. ๒๕๗๓ ภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกต้องทำหน้าที่ของตนเองเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้ สำหรับประเทศไทยนั้นรับประกันความยั่งยืนจากความสำเร็จของโครงการพัฒนาที่ยั่งยืนกว่า ๔,๐๐๐ โครงการ ซึ่งได้น้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (SEP) ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมาประยุกต์ใช้

นอกจากนี้สภานิติบัญญัติแห่งชาติของประเทศไทยยังสนับสนุนการปฏิรูป โดยการรับรองกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกด้วย ประสบการณ์และบทเรียนของประเทศไทยแสดงให้เห็นว่า SEP สามารถเป็นประโยชน์ต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนของภูมิภาคอย่างมาก ขณะเดียวกันประเทศไทยสนับสนุนวิถีสู่ทางเอเปค (APEC)^๕ เพื่อสร้างการเติบโตที่ครอบคลุมบนพื้นฐานของ SEP และพร้อมแบ่งปันประสบการณ์เรื่อง SEP กับประเทศต่างๆ ผ่านกรมความร่วมมือระหว่างประเทศ (Thailand International Cooperation Agencies: TICA) กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานดูแลเรื่องความร่วมมือและการแลกเปลี่ยน

ข) ด้านความร่วมมือในภูมิภาค

พลเอก บุญสร้าง เนียมประดิษฐ์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หัวหน้าคณะผู้แทนฯ ในการประชุม APPF ครั้งที่ ๒๕ ได้กล่าวถ้อยแถลงในหัวข้อ “ความร่วมมือและแนวทางปฏิบัติที่รัฐสภาและสถาบันความรู้ในภูมิภาคสามารถนำไปใช้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” โดยกล่าวว่า ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา เราได้ดำเนินการให้เรื่องการบรรเทาความยากจน ความหิวโหย ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างเพศ และการปรับปรุงการเข้าถึงน้ำ และสุขอนามัยมีความก้าวหน้าอย่างมาก

^๕ จุลชีพ ชินวรรณ. (๒๕๕๗, หน้า ๒๒๗) ระบุว่า เอเปคเป็นกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจแบบหลวมๆ ระหว่างประเทศริมขอบมหาสมุทรแปซิฟิก ทั้งฟากเอเชีย-แปซิฟิกและอเมริกา-แปซิฟิก รวม ๒๑ ประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อร่วมกันเปิดเสรีทางการค้าจากการลดอุปสรรคทางการค้าที่เป็นภาษีศุลกากร ผลลัพธ์ที่สำคัญคือ การแลกเปลี่ยนข้อมูล การร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจและความช่วยเหลือทางเทคนิคหลาย ๆ ด้าน ผู้สนใจองค์กร APEC สามารถสืบค้นข้อมูลเพิ่มเติมของเอเปคได้ที่เว็บไซต์ <https://www.apec.org/About-Us/About-APEC>

อย่างไรก็ตาม ความท้าทายต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนยังคงมีอยู่ การบรรลุเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) จึงเป็นสิ่งจำเป็นและควรกำหนดแผนและการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน ประเทศไทยให้ความสำคัญกับ SDGs และรวมอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เน้นการพัฒนาโดยให้คนเป็นศูนย์กลางและปฏิบัติตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ซึ่งช่วยให้ประเทศไทยผ่านพ้นวิกฤติต่าง ๆ เช่น วิกฤติเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และภัยพิบัติสึนามิ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗

ประเทศไทยยินดีแบ่งปันการนำ SEP ไปปฏิบัติเพื่อเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนให้แก่ประเทศที่สนใจ โดยมีกรมความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักเรื่องความร่วมมือด้านหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง นอกจากนี้ กฎหมายที่มีประสิทธิภาพยังคงเป็นเครื่องมือสำคัญในเรื่องนี้ กฎและระเบียบต่าง ๆ ไม่เพียงควรได้รับการทบทวนแต่ยังควรกำหนดมาตรฐานใหม่เพื่อรับประกันการพัฒนาที่ยั่งยืน ประเทศไทยเองผ่านกฎหมายหลายฉบับเพื่อลดความไม่เท่าเทียม เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง แรงแงานประมง ความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ การดูแลสุขภาพ และการส่งเสริมการเข้าถึงทรัพยากรและการบริการสาธารณะ ซึ่งสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายที่ ๓, ๕, ๖ และ ๑๐ การแลกเปลี่ยนประสบการณ์เรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืน รวมถึงความท้าทายและโอกาส และเสริมสร้างเครือข่ายระหว่างสมาชิกเพื่อความร่วมมือในอนาคตเป็นสิ่งจำเป็น เราทุกคนควรทำงานร่วมกันและสร้างสภาพแวดล้อมที่ไม่มีใครถูกทอดทิ้ง

๒. การบูรณาการประเด็นสำคัญในแต่ละด้านอย่างมีเอกภาพในเชิงลึก

ดังได้กล่าวแล้วว่าหัวข้อการประชุมในแต่ละเรื่องจะมีความต่อเนื่องและสามารถเชื่อมโยงกันได้ในแต่ละปี ตัวอย่างเช่น ด้านการเมืองและความมั่นคง หัวข้อการประชุมที่พบว่าเป็นหัวข้อการอภิปรายทุกปี คือ ปัญหาในคาบสมุทรเกาหลี กระบวนสร้างสันติภาพในตะวันออกกลาง สันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคและสังคมโลก การต่อต้านการก่อการร้าย การลักลอบค้ายาเสพติดและองค์กรอาชญากรรม ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการดำเนินการบูรณาการในเชิงลึกในด้านเนื้อหาสาระของแต่ละเรื่อง เช่น องค์กรอาชญากรรมควรมีการบูรณาการข้อมูลในเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติอย่างเป็นระบบ ดังตัวอย่างตามตารางที่ ๔

ตารางที่ ๔ ตัวอย่างแนวทางการวิเคราะห์ประเด็นนำเสนอเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติ

ประเด็น	ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ (เม็กซิโก)	ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ (เอกวาดอร์)	ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ (แคนาดา)	ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ (ฟิลิปปินส์)	ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ (เวียดนาม)
๑. ภาพรวม	มีแนวโน้มที่ซับซ้อนมากขึ้น	มีแนวโน้มที่ซับซ้อนและรุนแรงมากยิ่งขึ้น	ติดตามสืบสวนผู้กระทำผิดได้ยากยิ่งขึ้น	มีการเชื่อมโยงการดำเนินการในระดับภูมิภาค	มีพัฒนาการของการนำเทคโนโลยีขั้นสูงมาใช้
๑.๑ ปัญหาที่ยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่อง	- การก่อการร้าย - การลักลอบค้ามนุษย์ - การลักลอบค้ายาเสพติด	- การก่อการร้าย - การลักลอบค้ามนุษย์ - การลักลอบค้ายาเสพติด	- การก่อการร้าย - การลักลอบค้ามนุษย์ - การลักลอบค้ายาเสพติด - อาชญากรรมสิ่งแวดล้อม	- การก่อการร้าย - การลักลอบค้ามนุษย์ - การลักลอบค้ายาเสพติด - อาชญากรรมสิ่งแวดล้อม	- การก่อการร้าย - การลักลอบค้ามนุษย์ - การลักลอบค้ายาเสพติด - อาชญากรรมสิ่งแวดล้อม
๑.๒ ยุทธศาสตร์กฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ ของไทย ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ	๕ บริบทสำคัญคือ ๑) การก่อการร้าย ๒) อาชญากรรมสิ่งแวดล้อม ๓) การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา ๔) การค้ามนุษย์ ๕) การลักลอบค้ายาเสพติด	- ใช้กรอบยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๔ เป็นแนวทางในการดำเนินการ โดยให้ความสำคัญกับการดำเนินการเสริมสร้างความเข้มแข็งในภาครัฐ และให้ความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก เช่น ภาครัฐกิจ และภาคประชาชน ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศ - การบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเร่งด่วน เช่น การฟอกเงิน การค้ามนุษย์ อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ และอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม			
๒. ผลกระทบต่อไทย	๑. ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงมนุษย์ของไทยมากที่สุด ๒. ปัญหาการค้ามนุษย์ ไทยมีสถานะเป็นประเทศต้นทาง กลางทาง และปลายทาง ๓. การฟอกเงินถูกยกขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญเพราะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการก่อการร้าย ๔. ปัญหาอาชญากรรมสิ่งแวดล้อม เป็นประเด็นที่ประชาคมโลกให้ความสำคัญมากขึ้น โดยสถานะของไทยถูกระบุว่าเป็นเส้นทางผ่านและเป็นศูนย์กลางของการซื้อขายสัตว์ป่า (อาทิ นอแรด งาช้าง)				

ตารางที่ ๔ ตัวอย่างแนวทางการวิเคราะห์ประเด็นนำเสนอเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติ (ต่อ)

ประเด็น	ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ (เม็กซิโก)	ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ (เอกวาดอร์)	ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ (แคนาดา)	ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ (ฟิลิปปินส์)	ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ (เวียดนาม)
๒.๑ ปัญหายาเสพติด	นายธีระ	ผู้แทนไทยฯ	พลเรือเอก	-	ผู้แทนไทยฯ
๒.๒ การลักลอบ ค้ามนุษย์	สุวรรณกุล สมาชิกรัฐสภา ผู้แทนไทยฯ ได้กล่าวถึงปัญหา ยาเสพติด การค้ามนุษย์ และการก่อการร้าย (ด้วยการใช้อาวุธ ที่มีคุณภาพ การทำลายล้างสูง) ว่าเป็นประเด็นที่มี ความเชื่อมโยงถึงกัน โดยไทยได้ออก พระราชบัญญัติ ป้องกันและ ปราบปราม การสนับสนุน ทางการเงิน แก่การก่อการร้าย (พ.ศ. ๒๕๕๖)	ไม่ได้เข้าร่วม การประชุม APPF ครั้งนี้	ซุนนุม อัจฉริยะ สมาชิกสมานติบัญญัติ แห่งชาติ ผู้แทนไทยฯ การค้ามนุษย์ เป็นปัญหา ทำลายสำคัญ ต่อความมั่นคง ของโลก โดยได้ เชื่อมโยง ประเด็นนี้กับ การลักลอบ ค้ายาเสพติด และการฟอกเงิน ซึ่งกิจกรรม เหล่านี้ได้ก่อให้เกิด ผลกระทบต่อ อาชญากรรม ข้ามชาติ - สำหรับการแก้ ปัญหา ไทยได้ ให้สัตยาบันกับ อนุสัญญา สหประชาชาติ	พลโท ชาญชัย ภูทอง สมาชิก สมานติบัญญัติ แห่งชาติ ผู้แทนไทยฯ กล่าวว่า การเสริมสร้าง ระบบควบคุม ชายแดนให้เข้มแข็ง เป็นมาตรการ สำคัญ เนื่องจากการ แทรกซึม ผ่านชายแดน ช่วยองค์การ อาชญากรรม ทั้งในเรื่อง การลักลอบค้ามนุษย์ และยาเสพติด การแก้ไขปัญหานี้ ในเรื่องนี้ ไม่สามารถทำได้ เพียงลำพัง ดังนั้นประเทศ สมาชิก APPF	ไม่ได้นำเสนอ ถ้อยแถลง ในประเด็นเหล่านี้

ตารางที่ ๔ ตัวอย่างแนวทางการวิเคราะห์ประเด็นนำเสนอเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติ (ต่อ)

ประเด็น	ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ (เม็กซิโก)	ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ (เอกวาดอร์)	ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ (แคนาดา)	ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ (ฟีจี)	ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ (เวียดนาม)
			ว่าด้วยการต่อต้าน อาชญากรรม ข้ามชาติที่จัดตั้ง ในลักษณะองค์กร (United Nations Convention against Transnational Organized Crime - UNTOC) - ไทยยกระดับ การป้องกัน และปราบปราม การค้ามนุษย์ เป็นวาระแห่งชาติ - เรียกร้องให้ รัฐสภาปรับปรุง กฎหมาย ของประเทศ สมาชิก APPF ให้สอดคล้อง กับอนุสัญญา UNTOC	ควรดำเนินการ เชิงรุกเพื่อจัดการ ปัญหาอย่างยั่งยืน เพราะไทยถือเป็น ประเทศต้นทาง และทางผ่าน จึงมีการกำหนด แผนยุทธศาสตร์ ร่วมกับประเทศ เพื่อนบ้าน ในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผ่านมิติทางด้านสังคม และวัฒนธรรม	
๒.๓ การฟอกเงิน			UNTOC	-	

ตารางที่ ๔ ตัวอย่างแนวทางการวิเคราะห์ประเด็นนำเสนอเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติ (ต่อ)

ประเด็น	ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ (เม็กซิโก)	ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ (เอกวาดอร์)	ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ (แคนาดา)	ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ (ฟีจี)	ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ (เวียดนาม)
๒.๔ อาชญากรรม สิ่งแวดล้อม	-		คณะผู้แทนฯ แจ้งต่อที่ประชุม APPF ว่า ไทยได้ผ่าน พระราชบัญญัติ งาช้าง (พ.ศ. ๒๕๕๘) ส่งผลให้สามารถ ควบคุมการค้า และการครอบครอง งาช้างบ้าน และงาช้าง แอฟริกาได้ ทำให้ปราบปราม การลักลอบค้า งาช้างแอฟริกา ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น เพราะที่ผ่านมา ควบคุมได้เพียง การนำเข้าและ การส่งออก เท่านั้น	-	

จากการวิเคราะห์ข้อมูลย้อนหลังไป ๕ ปี ตามตารางข้างต้น การจัดทำเอกสารสารัตถะสำหรับการเข้าร่วมการประชุม APPF ครั้งต่อไป (ครั้งที่ ๒๗ ที่กัมพูชา) ควรพิจารณาให้ความสำคัญกับภาพรวมและผลกระทบต่อไทยในการดำเนินการสังเคราะห์และวิเคราะห์เพื่อส่งเสริมให้ทิศทางการนำเสนอในเรื่องดังกล่าวมีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๓. การบูรณาการกับองค์ความรู้ของการประชุมในเวทีอื่นๆ

ในทุกการประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศจะมีหัวข้อการประชุมที่สามารถเชื่อมโยงกันได้เสมอ เช่น การเมืองและความมั่นคง ผู้เขียนขอเสนอให้ผู้ดำเนินการยกเว้นเอกสารถ้อยแถลงบูรณาการข้อมูลระหว่างกลุ่มงานที่รับผิดชอบการประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศในแต่ละบริบท เช่น การประชุม APPF สามารถบูรณาการข้อมูลกับการประชุม AIPA ได้ดังนี้

พลโท ชาญชัย ภูทอง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้แทนไทยฯ ในการประชุม APPF ครั้งที่ ๒๕ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ณ สาธารณรัฐพิจิ ได้กล่าวถ้อยแถลงในหัวข้อ “สันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกและชุมชนระหว่างประเทศ” ว่า ประเทศไทยตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเป็นส่วนหนึ่งของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของทั้งสองภูมิภาคมีความเชื่อมโยงกันและประเทศมหาอำนาจมองว่าทั้งสองภูมิภาคเป็นตลาดที่สำคัญ แหล่งลงทุน และพันธมิตรทางยุทธศาสตร์ที่จะต้องรักษาเสถียรภาพไว้ ประเทศไทยยังให้ความสำคัญกับสนธิสัญญาว่าด้วยเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์แห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia Nuclear Weapons Free Zone: SEANWFZ) และมีพันธะผูกพันตามการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ARF) รวมถึงริเริ่มการประชุมผู้นำอาเซียนร่วมกับผู้แทนจากสมัชชารัฐสภาอาเซียน (ASEAN Inter-Parliamentary Assembly: AIPA) เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลอาเซียน รัฐสภาอาเซียนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในอาเซียน ประเทศไทยสนับสนุนความสมดุลอย่างเหมาะสมบนหลักการความเชื่อใจซึ่งกันและกัน ความเคารพซึ่งกันและกัน และผลประโยชน์ร่วมกันบนพื้นฐานของความเป็นหุ้นส่วนที่เท่าเทียมกันและสนับสนุนซึ่งกันและกัน

พร้อมกันนี้ ได้เรียกร้องให้รัฐอธิปไตยนอกภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้สัตยาบันสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation - TAC) และลงนามในพิธีสารที่เกี่ยวข้องกับ

SEANWFZ^๖ นอกจากนี้ รัฐสภาควรใช้การทูตรัฐสภาซึ่งได้เปรียบเรื่องมีความยืดหยุ่นกว่า การดำเนินการของภาคีรัฐบาล เพื่อสร้างบทบาทในการลดความตึงเครียดระหว่างประเทศ ประเทศสมาชิก APPF ควรจะดำเนินการตามข้อมติเกี่ยวกับสันติภาพและความมั่นคง ที่รับรองในการประชุมครั้งที่ผ่านมาอย่างจริงจัง และควรมีบทบาทอย่างสร้างสรรค์เช่นเดียวกับ AIPA ในการจัดตั้งเวทีที่มีประสิทธิภาพสำหรับการเจรจาของรัฐสภา เพื่อเสริมสร้างสันติภาพ และความมั่นคงในภูมิภาคผ่านทางมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม

บทสรุป

การประชุมประจำปีรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิกเป็นเวทีการประชุมที่สำคัญที่สุดที่มีนัยสำคัญต่อความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ซึ่งการมีความเข้าใจในภาพรวม การประชุม APPF นี้ จะช่วยให้รัฐสภาไทยสามารถกำหนดท่าทีในการเข้าร่วมประชุม ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และสามารถส่งเสริมบทบาทผู้นำของสมาชิกรัฐสภา ในฐานะคณะผู้แทนไทยในการเข้าร่วมประชุมในเวทีการประชุมรัฐสภาระหว่างประเทศ รวมทั้งสามารถนำเสนอเอกสารสารัตถะถ้อยแถลงและร่างข้อมติต่าง ๆ ต่อที่ประชุม ได้อย่างสมประโยชน์ของชาติ

^๖ สนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEANWFZ) เริ่มขึ้นตั้งแต่ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔ เมื่อ ๕ รัฐผู้ก่อตั้งสมาชิกประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันประกอบด้วย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย ได้ประชุมร่วมกันที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย และลงนามแถลงการณ์ว่าด้วยเขตสันติภาพ เสรีภาพและความเป็นกลาง (ZOPFAN) ของอาเซียน เป้าหมายหนึ่งของอาเซียนยังเป็นการจัดทำ SEANWFZ ดังกล่าวนี

เอกสารอ้างอิง

- จุลชีพ ชินวรโรจน์. (๒๕๕๗). *โลกในศตวรรษที่ ๒๑: กรอบการวิเคราะห์ความสัมพันธระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภูมิหลังการประชุมอาเซียนว่าด้วยความร่วมมือด้านการเมืองและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๐, จาก <http://www.led.go.th/asean/pdf/4/4-3.pdf>
- รุ่งอรุณ สารศรี. (๒๕๓๐). *นโยบายญี่ปุ่นและอเมริกาต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ค.ศ. ๑๙๗๕-๑๙๘๕*. สารนิพนธ์สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๖๐, จาก <http://digi.library.tu.ac.th/thesis/po/0387/10%E0%B8%9A%E0%B8%97%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%884.pdf>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ, กลุ่มงานกิจการพิเศษ. (๒๕๕๓). *รายงานการประชุมประจำปีรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ ๑๘*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์.
- _____. (๒๕๕๕). *รายงานการประชุมประจำปีรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ ๒๐*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์.
- _____. (๒๕๕๖). *รายงานการประชุมประจำปีรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ ๒๑*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์.
- _____. (๒๕๕๗). *รายงานการประชุมประจำปีรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ ๒๒*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์.
- _____. (๒๕๕๘). *รายงานการประชุมประจำปีรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ ๒๓*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์.
- _____. (๒๕๖๐). *รายงานการประชุมประจำปีรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ ๒๕*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์.
- _____. (๒๕๖๑). *รายงานการประชุมประจำปีรัฐสภาภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ครั้งที่ ๒๖*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์.
- Avery, G. C. & Bergsteiner, H. (2016). *Sufficient Thinking: Thailand's Gift to an Unsustainable World*. Crown Nest NSW: Allen & Unwin.



ASEAN 50

2017



ที่มา: <http://asean.org/asean-leaders-declaration-50th-anniversary-asean/>



๕๐ ปีกับ ๑๐ ชาตินาอาเซียน: เรามาไกลกันแค่ไหนแล้ว

ยอดชาย วิถีพานิช*

เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ผ่านมา ถือเป็นช่วงเวลาสำคัญที่อาเซียนก่อตั้งมาครบ ๕๐ ปี ซึ่งการก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations) หรืออาเซียน (ASEAN) เป็นองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค มีสมาชิกร่วมก่อตั้ง ๕ ประเทศ ได้แก่ ไทย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย โดยมีการลงนามในปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration 1967) ก่อนที่จะมีประเทศสมาชิกเพิ่มเป็น ๑๐ ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย บรูไน เวียดนาม ลาว เมียนมา และกัมพูชา

* วิทยากรชำนาญการพิเศษ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ที่มา: <http://www.aseansai.org/2017/02/17/3192/>

ภาพที่ ๑ สัญลักษณ์อาเซียนครบรอบ ๕๐ ปี แห่งการก่อตั้ง

อาเซียนรวมตัวกันเพื่อความร่วมมือกันทางการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจและวัฒนธรรม และได้มีการพัฒนาการเรื่อยมาจนถึงขณะนี้เรามีกฎบัตรอาเซียน (ธรรมนูญอาเซียน หรือ ASEAN Charter) ซึ่งเป็นเสมือนแนวทางการดำเนินงานที่จะนำไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ซึ่งประกอบด้วย ๓ ด้านหลัก คือ

- การเมืองและความมั่นคง
- เศรษฐกิจ (AEC)
- สังคมและวัฒนธรรม

ในวาระครบรอบนี้ถือเป็นโอกาสดีที่เราจะทบทวนความสำเร็จของอาเซียนในช่วงห้าทศวรรษที่ผ่านมา และความมุ่งหวังของอาเซียนต่อไปในอนาคต

เมื่ออาเซียนรวมตัวกันเป็นประชาคมอาเซียน โดยถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ จากการที่ผู้นำอาเซียนได้ร่วมลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน ที่เรียกว่า “ข้อตกลงบาหลี ๒” เพื่อเห็นชอบให้จัดตั้งเป็นประชาคมอาเซียนภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ แต่ต่อมาได้ตกลงร่นระยะเวลาจัดตั้งให้แล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ผ่านมานี้ ประชาคมอาเซียนจึงเป็นกลไกที่สำคัญของการรวมตัวกันของประเทศสมาชิกอาเซียนในปัจจุบัน เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและขีดความสามารถการแข่งขันของอาเซียนในเวทีระหว่างประเทศในทุกด้าน รวมถึงความสามารถในการรับมือกับปัญหาใหม่ ๆ ในระดับโลกที่ส่งผลกระทบมาถึงภูมิภาคอาเซียน เช่น ภาวะโลกร้อน การก่อการร้าย การต่อต้านการก่อการร้าย การเป็นประชาคมอาเซียน คือการทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียน

เป็น “อันหนึ่งอันเดียวกัน” แรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนตกลงกันที่จะจัดตั้งประชาคมอาเซียน อันถือเป็นพัฒนาการครั้งใหญ่ของอาเซียน คือ สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ที่ทำให้อาเซียนต้องเผชิญกับความท้าทายใหม่ ๆ เช่น โรคระบาดที่มีความรุนแรงขึ้น อาชญากรรมข้ามชาติ ภัยพิบัติธรรมชาติ และปัญหาภาวะโลกร้อน และความเสี่ยงที่อาเซียนอาจจะไม่สามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจได้กับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก

ตลอดระยะเวลา ๕๐ ปีที่ผ่านมา ทั้ง ๑๐ ประเทศได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกอาเซียน แต่ละชาติได้ประโยชน์หลายประการจากอาเซียน ทั้งในแง่การเสริมสร้างความมั่นคงซึ่งช่วยเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเรื่องมูลค่าการส่งออก ประกอบกับการขยายความร่วมมือเพื่อเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น เส้นทางคมนาคม ระบบไฟฟ้า โครงข่ายอินเทอร์เน็ต ฯลฯ อีกทั้งยังช่วยเพิ่มโอกาสทางการค้าและการลงทุนให้แก่กัน นอกจากนี้อาเซียนยังเป็นแหล่งเงินทุนและเป้าหมายการลงทุนของกันและกัน ได้อย่างดีอีกด้วย



ที่มา: <https://thestandard.co/news-world-asean-50-years-cooperation/>

ภาพที่ ๒ การประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๓๐ ณ กรุงมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์

เมื่อมองย้อนกลับไปในช่วงเวลา ๕๐ ปีของอาเซียน โดยมองดูในมุมที่อาเซียนประสบความสำเร็จและอุปสรรคที่ยังจุดรั้งการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของภูมิภาคนี้อยู่นั้น รศ.ดร. กิตติ ประเสริฐสุข ผู้อำนวยการสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา ผู้ประสานงานโครงการ ASEAN Watch และรักษาการหัวหน้าสาขาวิชาการระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์

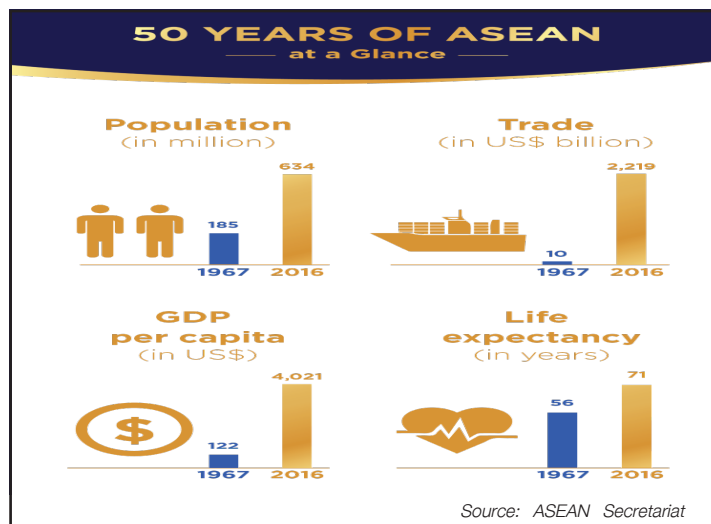
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้กล่าวถึงภาพรวมของความสำเร็จและอุปสรรคของอาเซียนตลอดช่วงระยะเวลา ๕๐ ปี ที่ผ่านมา สรุปสาระสำคัญได้ว่า สิ่งที่อาเซียนประสบความสำเร็จที่สุดตลอดระยะเวลา ๕๐ ปี ซึ่งอาเซียนบรรลุเป้าหมายพอสมควร เพราะเป้าหมายประการหนึ่งของผู้ก่อตั้ง คือ การรวมภูมิภาคนี้ให้เป็นหนึ่งเดียวกัน ซึ่งก็สามารถเกิดขึ้นได้จริงในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ หลังจากที่กัมพูชาเข้ามาเป็นสมาชิกลำดับที่ ๑๐ ของอาเซียน การเป็นหนึ่งเดียวกันภายในภูมิภาคนี้ส่งผลให้อาเซียนกลายเป็นตัวแสดงที่สำคัญ (Important Actor) บนเวทีโลก เป็นเวทีที่มหาอำนาจทั้งนอกและในภูมิภาคต่างมาร่วมเจรจาหารือกัน ทำให้อาเซียนยังคงเป็นตัวแสดงที่สำคัญและน่าจับตามองในเวทีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และมีตัวเลขการเติบโตของจีดีพีเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ สิ่งเหล่านี้จึงเป็นความสำเร็จที่สุดขององค์กรความร่วมมือระดับภูมิภาคแห่งนี้

สำหรับอุปสรรคที่อาเซียนเผชิญมาโดยตลอด คือ การคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests) และความเป็นชาตินิยม (Nationalism) มากจนเกินไป เป็นสิ่งที่เหนี่ยวรั้งการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในอาเซียนมาโดยตลอด รศ.ดร. กิตติ ประเสริฐสุข ให้ความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นนี้ว่า ถ้ามีสองสิ่งนี้มากเกินไป ประเทศสมาชิกก็จะสนใจแต่ประเทศของตัวเองว่าประเทศของเราจะได้อะไร จะเสียอะไร โดยไม่ได้เห็นแก่ผลประโยชน์ของภูมิภาค (Regional Interests) ที่ทุกประเทศมีส่วนร่วม การคิดถึงแต่ตัวเอง การยึดมั่นอยู่กับหลักชาตินิยมและอำนาจอธิปไตยของชาติสมาชิก สะท้อนออกมาจาก ASEAN Norms เช่น หลัก Non-interference ซึ่งในบางครั้งดูเหมือนจะเป็นปัญหาในกรณีเห็นควรที่จะต้องเข้าแทรกแซงเพื่อช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ตามหลักสิทธิมนุษยชน แต่ก็ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากถูกมองว่าเป็นปัญหาภายในของแต่ละประเทศนั้น ๆ นอกจากนี้ผลพวงจากความคลั่งไคล้ชาตินิยม ทำให้เกิดการปลุกฝังอคติต่อประเทศเพื่อนบ้านเพื่อใช้เป็นส่วนหนึ่งในการสร้างแนวคิดชาตินิยม (ณรงค์กร มโนจันทร์เพ็ญ, ๒๕๖๐)

ดังนั้น ปัญหาเร่งด่วนที่อาเซียนควรร่วมมือกันแก้ไขในอนาคต คือ การรับเอาแนวทางที่ได้ตกลงกันไว้ไปปฏิบัติ (Implementation) ให้เต็มที่มากกว่านี้ เนื่องจากไม่มีกลไกในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ทั้งหมดจึงขึ้นอยู่กับความสมัครใจของแต่ละประเทศสมาชิก และการเห็นแก่ผลประโยชน์ของภูมิภาค (Regional Interests) มากยิ่งขึ้น จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ทุกประเทศควรคำนึงถึง แม้ว่าในรอบ ๕๐ ปี ที่ผ่านมา อาเซียนจะประสบความสำเร็จอย่างมากมาย แต่อาเซียนก็ประสบอุปสรรคหลายเรื่องเช่นเดียวกัน และยังมีสิ่งท้าทาย อุปสรรค ขัดขวางการเดินทางของอาเซียนอยู่อีกหลายเรื่อง ซึ่ง ศ.ดร. ประภัสสร เทพชาตรี ผู้อำนวยการศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้เสริมถึงประเด็นความท้าทายของอาเซียน

ที่ทุกประเทศต้องเผชิญและต้องพยายามบริหารจัดการให้เหมาะสมไว้ว่า สำหรับสิ่งท้าทายของอาเซียน คือ การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่มีควมไว้วางใจกัน แต่ละประเทศยังคงมองประเทศเพื่อนบ้านเป็นศัตรู คู่แข่ง ซึ่งสาเหตุสำคัญของความไม่ไว้วางใจกัน คือ การขาดอัตลักษณ์ร่วมของอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศ คือ ยังไม่มีความรู้สึกว่าเป็นพวกเดียวกันอย่างแท้จริง การขาดอัตลักษณ์ร่วม และการไม่ไว้วางใจกัน นำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ ของอาเซียนอีกหลายเรื่องที่สำคัญ ได้แก่ ความขัดแย้งทางการเมือง ความขัดแย้งทางพรมแดนระหว่างประเทศสมาชิก เกิดความแตกแยก ขาดเอกภาพ ไม่มีความสามัคคี และไม่สามารถพูดเป็นเสียงเดียวกันได้ (ประภัสสร เทพชาตรี, ๒๕๖๐)

เพราะฉะนั้น เมื่อพิจารณาจากความเห็นของ ศ.ดร. ประภัสสร เทพชาตรี จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่อาเซียนต้องริบสร้างอัตลักษณ์ร่วมกัน สร้างความไว้วางใจกัน ต้องมองประเทศเพื่อนบ้านอย่างฉันมิตร แทนที่จะมองเป็นศัตรู และสุดท้าย คือ จะต้องพยายามบริหารจัดการความสัมพันธ์อาเซียนกับประเทศมหาอำนาจต่าง ๆ ให้ได้ เพื่อไม่ให้ความขัดแย้งด้านต่าง ๆ ระหว่างประเทศสมาชิกในอาเซียนลุกลามบานปลายจนกลายเป็นน้ำผึ้งหยดเดียวในที่สุด



ที่มา: <http://www.aseanstats.org/infographics/asean-50/>

ภาพที่ ๓ ข้อมูลที่น่าสนใจของอาเซียนในรอบ ๕๐ ปี ได้แก่ จำนวนประชากรเพิ่มจาก ๑๘๕ ล้านคน เป็น ๖๓๔ ล้านคน การค้าขายเพิ่มจาก ๑๐,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ เป็น ๒,๒๑๙,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี (GDP per capita) เพิ่มจาก ๑๒๒ ดอลลาร์สหรัฐ เป็น ๔,๐๒๑ ดอลลาร์สหรัฐ และอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มจาก ๕๖ ปี เป็น ๗๑ ปี - ผู้เขียน

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนตลอดระยะเวลา ๕๐ ปี คือความร่วมมือและความเข้าใจของประเทศสมาชิกที่จะสร้างประชาคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง และดูเหมือนว่าโลกที่ปราศจากอาเซียนอาจจะเลวร้ายกว่าด้วยซ้ำ รวมถึงความท้าทายจากอาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้ายจะต้องได้รับการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ มีการหารือเรื่องการเสริมสร้างความร่วมมือด้านการบริหารจัดการชายแดน อาเซียนต้องสร้างประชาคมอาเซียนให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงได้และมีความเข้าใจซึ่งกันและกันมากยิ่งขึ้น เคารพความแตกต่างที่หลากหลายที่สำคัญว่านั่นอาเซียนจะต้องดำเนินการเพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อส่งเสริมความเป็นแกนกลางของอาเซียนในบรรยากาศของการแข่งขันระหว่างกันอย่างฉันมิตร แม้ว่าอาเซียนจะเดินทางมาถึงครึ่งศตวรรษแล้ว แต่อาเซียนยังต้องก้าวต่อไป การเดินทางของอาเซียนเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศในภูมิภาคที่ทุกคนต้องพึ่งพากัน เพื่อสร้างความก้าวหน้าด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมในภูมิภาค และแม้ว่าอาเซียนจะก่อตั้งมาครบ ๕๐ ปี ประชาคมอาเซียนจะยังคงมีบทบาทต่อสันติภาพและความรุ่งเรืองทั้งภายในและนอกภูมิภาคอย่างหลีกเลี่ยงได้ยาก

สำหรับประเทศไทยในอนาคตคนไทยจะได้รับประโยชน์จากการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนมากขึ้นเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการเตรียมความพร้อมของรัฐบาล ซึ่งทางรัฐบาลต้องสร้างความตื่นตัวและให้ความรู้กับประชาชน เพื่อให้ตระหนักถึงโอกาสและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งจะช่วยให้คนไทยทุกคนได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบในทางลบแก่ภาคส่วนต่าง ๆ เพราะอาเซียนจะยังคงเป็นพันธมิตรและเป็นกลไกที่สำคัญในการผลักดันและใช้เป็นพื้นที่ในการพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างประเทศสมาชิกและกรอบความร่วมมืออื่น ๆ ที่มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นได้ในอนาคต

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ณรงค์กร มโนจันทร์เพ็ญ. (๘ สิงหาคม ๒๕๖๐). “ชาตินิยม” จุดให้ความร่วมมือ “อาเซียน” ในรอบ ๕๐ ปี ยังสออบตก. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๐, จาก <https://thestandard.co/news-world-asean-50-years-cooperation/>

ประภัสสร เทพชาตรี. (๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๐). ๕๐ ปี อาเซียน. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๐, จาก <http://www.drprapat.com/50-%E0%B8%9B%E0%B8%B5-%E0%B8%AD%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%8B%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%99/>

ภาษาต่างประเทศ

ASEAN Secretariat. (2017). *50 years of ASEAN at a glance*. Retrieved December 25, 2017, from <http://www.aseanstats.org/infographics/asean-50/>

ASEAN Supreme Audit Institutions. (2017). *ASEAN 50th Anniversary*. Retrieved December 25, 2017, from <http://www.aseansai.org/2017/02/17/3192/>



ความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง* Non Retroactivity of Administrative Acts

ภัสวรรณ อุซุงศ์อมร**

บทคัดย่อ

ความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง (Non Retroactivity of Administrative Acts) จัดเป็นหลักกฎหมายทั่วไป โดยในระบบกฎหมายปกครองไทยนั้น หลักกฎหมายดังกล่าวเป็นหลักที่มีบทบาทในฐานะเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจรัฐ และมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ หลักกฎหมายนี้เป็นแนวความคิดทางกฎหมายของต่างประเทศที่ประเทศไทยยอมรับเข้ามา ซึ่งต่อมาได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของคู่มือวิทยานิพนธ์บัณฑิต เรื่อง “หลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายปกครองไทย” คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

การนำหลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครองมาปรับใช้ในระบบกฎหมายปกครองเพื่อมุ่งเน้นไปที่การคุ้มครองสถานภาพทางกฎหมายของประชาชน อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักความมั่นคงทางกฎหมายที่ตามหลักกฎหมายทั่วไปแล้ว ฝ่ายปกครองสามารถตัดสินใจสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งจะสร้างความมั่นคงให้กับความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า นิติกรรมทางปกครองไม่มีผลย้อนหลัง

คำสำคัญ: นิติกรรมทางปกครองไม่มีผลย้อนหลัง/ กฎหมายปกครองไทย/ หลักกฎหมายทั่วไป

Abstract

Non Retroactivity of Administrative Acts is a general principle of law. Thailand recognized this principle and enacted it under section 42 of the Administrative Procedure Act, B.E. 2539. The principle plays a key role under Thai administrative legal system as a tool for restricting the power exercised by the government. Moreover, this principle is a tool to guarantee and protect the rights and liberties of individuals against the state power.

According to the general principle of public law, administrative order issued by an administrative proceeding must be enforced in the future, to create a stable relation between the administration and the people. The principle of Non Retroactivity of Administrative Acts is generally used under administrative legal system to protect and confirm stable relation under le Principe de la sécurité juridique. The principle should be strictly enforced in every the area of administrative legal system, especially the administrative act.

Keywords: Non Retroactivity of Administrative Acts/ Thai Administrative Law/
General Principle of Law

บทนำ

ความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง (Non Retroactivity of Administrative Acts) เป็นหลักกฎหมายที่สำคัญในฐานะเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจรัฐ และมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ รวมถึงได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป^๑

ความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่เป็นแนวคิดทางกฎหมายของต่างประเทศ ซึ่งในบทความนี้จะได้กล่าวถึงหลักกฎหมายดังกล่าวในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายดังเช่นประเทศไทย หลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครองเป็นหลักที่อยู่ในกลุ่มหลักกฎหมายทั่วไปที่สำคัญ ดังจะเห็นได้จากประมวลแห่งของสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งบัญญัติว่า กฎหมายมีผลไปในอนาคต และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากรัฐบัญญัติที่เกี่ยวกับกฎหมายอาญาบางเรื่อง ซึ่งสภาแห่งรัฐใช้หลักกฎหมายทั่วไปนี้บังคับกับนิติกรรมทางปกครอง^๒ด้วย ไม่ว่าจะเป็กฎซึ่งโดยหลักจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่มีการประกาศ หรือวันถัดจากวันที่ประกาศ หรืออาจกำหนดให้มีผลในอนาคตก็ได้ หรือคำสั่งทางปกครองซึ่งโดยหลักจะมีผลบังคับเมื่อมีการแจ้งให้ผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทราบ ดังนั้น นิติกรรมทางปกครองย่อมไม่มีผลหรือไม่สามารถใช้บังคับย้อนหลังได้ เว้นแต่ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง เนื่องจากการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมีผลเสมือนกับว่านิติกรรมนั้นไม่ได้ทำขึ้นเลย^๓ แต่อย่างไรก็ตาม หลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครองนี้ สภาแห่งรัฐมิได้ยอมรับในฐานะที่เป็น “หลักเด็ดขาด” แต่มีลักษณะสัมพัทธ์ กล่าวคือ หากมีกฎหมายยกเว้นให้นิติกรรมทางปกครองมีผลย้อนหลังได้แล้ว นิติกรรมทางปกครองก็สามารถมีผลย้อนหลังได้ ซึ่งสภาแห่งรัฐมักจะใช้ถ้อยคำว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติให้

^๑ บรเรจิด สิงคะเนติ. (๒๕๕๒). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: วิญญูชน, น. ๘๔.

^๒ คำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” (actes administratifs) ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศสนั้น หมายถึง คำสั่งทางปกครอง และกฎ ด้วย

^๓ ซอง-ปีแอร์ เตรง. (มกราคม-เมษายน ๒๕๔๙). เนื้อหาของหลักกฎหมายทั่วไป. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, ๖(๑), ๗๖.

อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจออกนิติกรรมทางปกครองให้ขัดกับหลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง”^๔ กล่าวคือ ฝ่ายปกครองสามารถออกนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับสำหรับในอนาคตเท่านั้น ทั้งนี้ เว้นแต่มีรัฐบัญญัติกำหนดยกเว้นไว้โดยชัดแจ้งและได้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่มีผลย้อนหลัง เช่น ในคดี Société du Journal L, Aurore (คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๔๘) มีข้อเท็จจริงว่า ประกาศกำหนดอัตราการใช้ไฟฟ้า ฉบับลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๗ ให้ใช้ค่าไฟฟ้าอัตราใหม่สำหรับการเรียกเก็บค่าใช้ไฟฟ้าครั้งแรกหลังจากวันประกาศใช้ประกาศดังกล่าว คือ ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๑๙๔๘ แต่ในทางปฏิบัติกลับเป็นการเรียกเก็บอัตราใหม่โดยมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๗ ซึ่งเป็นวันก่อนวันประกาศใช้ข้อบัญญัติดังกล่าว บริษัทหนังสือพิมพ์ “Aurore” จึงฟ้องเป็นคดีขึ้นสู่การพิจารณาของสภาแห่งรัฐ ซึ่งสภาแห่งรัฐได้เพิกถอนประกาศฉบับดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่มีผลใช้บังคับย้อนหลังเนื่องจากขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า กฎต่าง ๆ จะมีผลบังคับก็แต่ในอนาคตเท่านั้น โดยให้เหตุผลว่า กฎที่มีผลบังคับย้อนหลังเป็นกฎที่ไม่ชอบในเรื่องการไม่มีอำนาจออกนิติกรรมทางปกครองด้วยเหตุเกี่ยวกับเงื่อนไขการออกนิติกรรมทางปกครอง ผู้ออกกฎใช้อำนาจของตนก้าวล่วงไปกระทำการให้กระทบต่อสถานะทางกฎหมายในอดีตที่ผู้มีอำนาจออกกฎคนก่อน ๆ ได้ก่อตั้งเอาไว้ คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในคดีนี้เป็นการแสดงจุดยืนของแนวคำวินิจฉัยไว้อย่างชัดเจน ที่ว่า^๕ “กฎที่ออกมาจะต้องมีผลใช้บังคับสำหรับอนาคตเท่านั้น” สภาแห่งรัฐได้ยึดถือหลักการนี้อย่างเคร่งครัดสำหรับอำนาจในการออกกฎ รวมถึงได้เคยวินิจฉัยเพิกถอนระเบียบการจัดเก็บภาษีฉบับใหม่ที่มีผลกระทบต่อกิจกรรมที่สิ้นสุดไปแล้วในอดีตด้วย

หลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครองถือเป็นหลักการสำคัญที่ศาลนำมาใช้ในการพิพากษาคดีในกรณีที่มีการกำหนดให้การกระทำทางปกครองมีผลย้อนหลัง ทั้งกรณีที่เป็นกฎและคำสั่งทางปกครอง ซึ่งต่อมาคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วินิจฉัย

^๔ บุปผา อัครพิมาน. (มกราคม-เมษายน ๒๕๔๘). หลักกฎหมายทั่วไป. วารสารวิชาการศาลปกครอง, ๕(๑), ๑๗.

^๕ อุษณีย์ ลีวิไลกุลรัตน์. (๒๕๕๑). ผลกระทบของการพิพากษาเพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง: ศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด กรณี กฟผ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์, น. ๒๖-๒๗.

รับรองหลักการดังกล่าว ในคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๖๙ โดยวางหลักว่า^๖ การกำหนดให้มีผลย้อนหลังไม่อยู่ในอำนาจของกฎหมายลำดับรอง (กฎ) และคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๘๐ ได้วางหลักว่า ฝ่ายนิติบัญญัติอาจตรากฎหมายให้มีผลบังคับย้อนหลังได้ เว้นแต่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญา

ดังนั้น หลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครองจึงเป็นการห้ามมิให้ฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรองในรูปแบบต่าง ๆ^๗ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ฯลฯ และออกคำวินิจฉัยสั่งการที่มีผลเฉพาะเรื่องเฉพาะราย โดยให้กฎหมายลำดับรองหรือคำวินิจฉัยสั่งการมีผลใช้บังคับแก่การกระทำ หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหรือสิ้นสุดลงแล้วก่อนวันที่ประกาศโฆษณากฎหมายลำดับรอง หรือวันแจ้งคำวินิจฉัยสั่งการที่มีผลเฉพาะเรื่องเฉพาะรายนั้นให้ผู้รับได้ทราบ

๑. แนวคิดของความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง

ความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง เป็นหลักกฎหมายที่สำคัญในรัฐเสรีประชาธิปไตย โดยหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังในระบบกฎหมายไทยมีที่มาอย่างไรนั้น หากพิจารณาย้อนหลังไปในสมัยที่ประเทศไทยยังมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กล่าวคือ ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยจนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น การปกครองในขณะนั้นเป็นการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ ซึ่งพระมหากษัตริย์จะทรงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด และสามารถใช้อำนาจนั้นได้อย่างเด็ดขาดในทุก ๆ เรื่อง ทุกสิ่งที่พระมหากษัตริย์ตรัสออกมาจะมีผลเป็นกฎหมายทั้งสิ้น ไม่ว่าจะส่งผลต่อสิ่งใดที่เกิดขึ้นแล้วในอดีต ปัจจุบัน หรือสิ่งที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคตก็ตาม ดังที่มีพระหัตถเลขาของรัชกาลที่ ๕ ซึ่งได้ทรงพระนิพนธ์ไว้ว่า^๘ “อันพระบรมเดชานุภาพของ

^๖ สำนักงานศาลปกครอง. (๒๕๔๗). *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, น. ๕๖.

^๗ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (๒๕๔๕). หลักการว่าด้วย “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” ใน *คู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, น. ๑๕๖.

^๘ จิตติ ดิงศภัทย์, อมร จันทรสุมบูรณ์, และ วิษณุ เครืองาม. (พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๒๐). กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง. *วารสารกฎหมาย* ๓(๒), ๒๑๐.

พระเจ้าแผ่นดินสยามนี้ ยิ่งใหญ่ไพศาลหาที่สุดมิได้ จะออกกฎหมายใด ทำการใด ก็เป็นอันว่าสำเร็จเด็ดขาดไปด้วยพระบรมเดชาานุภาพนั้น” ดังจะเห็นได้ว่า การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไม่มีการยอมรับหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง

อย่างไรก็ตาม หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังได้ถูกนำมาบัญญัติและบังคับใช้เป็นครั้งแรกในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ มาตรา ๗ โดยกำหนดว่า บุคคลควรรับอาญาต่อเมื่อมันได้กระทำการอันกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ แต่เนื่องจากระบบศาลของประเทศไทยก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้นมีความล่าช้าทำให้คนต่างชาติไม่มีความเชื่อมั่นต่อกฎหมายและระบบศาลของไทย ดังนั้น คนต่างชาติจึงไม่ยอมขึ้นศาลไทย โดยเรียกร้องขอขึ้นศาลพิเศษที่เรียกว่า ศาลกงสุล ที่ประกอบด้วย ผู้พิพากษาของประเทศนั้น ๆ เป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีความผิดของคนสัญชาติตน สภาพการณ์เช่นนี้เรียกว่า สิทธิสภาพนอกอาณาเขต (Extraterritorial Right) ทางศาล ซึ่งมีผลทำให้ประเทศไทยต้องพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยเพื่อให้นานาชาติยอมรับ และเป็นการเรียกร้องเอกราชทางศาลของไทยกลับคืนดังเดิม ในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวประเทศไทยได้มีการรับแบบแผนและแนวความคิดทางกฎหมายของต่างประเทศ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าหลักความไม่มีผลย้อนหลังเป็นหลักกฎหมายหลักหนึ่งที่เป็นแนวความคิดทางกฎหมายของต่างประเทศซึ่งประเทศไทยยอมรับเข้ามาด้วย โดยในช่วงก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือก่อนจะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นนั้น องค์การวิจัยข้อพิพาทในทางปกครองได้มีการพัฒนาหลักความไม่มีผลย้อนหลังของกฎหมายมาใช้ปรับแก้คดีบ้างแล้ว^๙ ซึ่งจะเห็นได้จากการนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลยุติธรรม โดยศาลฎีกาได้วางบรรทัดฐานในคำพิพากษาฎีกาคดีอาชญากรรมสงครามที่ ๑/๒๔๘๙ ที่ศาลได้พิพากษาชี้ขาดว่า พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๙ เฉพาะที่บัญญัติลงโทษการกระทำก่อนวันใช้พระราช

^๙ ภัสวรรณ อุซุงศ์อมร. (พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๖๐). หลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายปกครองไทย. วารสารการเมือง การปกครอง และกฎหมาย, ๙, ๕๖๑.

บัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นโมฆะ จะเห็นได้ว่า ศาลฎีกายึดในหลักกฎหมายห้ามมิให้มีผลย้อนหลัง อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ทำให้ไม่สามารถที่จะนำตัวจำเลยในคดีมาลงโทษได้ เนื่องจากศาลเห็นว่า หากให้มีการลงโทษจำเลยในกรณีดังกล่าว จะไม่เป็นธรรมแก่จำเลย จากคดีอาชญากรรมสงครามดังที่ได้กล่าวมานี้ เป็นกรณีที่ฝ่ายตุลาการวางบทบาทและอำนาจในการวางหลักกฎหมาย อันเป็นการส่งผลดีต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และต่อมาภายหลังได้มีการนำหลักกฎหมายทั่วไปดังกล่าวมาใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองโดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง^{๑๐} โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้แสดงให้เห็นโดยปริยายถึงหลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง เนื่องจากคำสั่งทางปกครองมีผลใช้ยันต่อบุคคลได้ตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป ดังนั้น ย่อมไม่มีผลใช้ยันต่อบุคคลก่อนมีการออกคำสั่งทางปกครองและแจ้งคำสั่งแก่บุคคลนั้น

๒. สาระสำคัญของหลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง

หลักความไม่มีผลย้อนหลัง เป็นการเรียกร้องไม่ให้นำกฎหมายมีผลใช้บังคับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการย้อนหลังไปเป็นโทษต่อเหตุการณ์ที่ได้สิ้นสุดไปแล้ว ซึ่งการมีผลย้อนหลังของกฎหมายอาจพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี^{๑๑} คือ

กรณีแรก การมีผลย้อนหลังโดยแท้ของกฎหมาย (die echte Rueckwirkung) หรือเรียกว่าการมีผลย้อนหลังในผลของกฎหมาย (Rueckwirkung von Rechtsfolgen) เป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงอันใดอันหนึ่งได้ผ่านพ้นไปแล้ว และกฎหมายได้บัญญัติให้มีผลกับข้อเท็จจริงที่ได้สิ้นสุดไปแล้ว เช่น การเพิ่มอัตราเบี้ยบำนาญโดยให้มีผลย้อนหลังโดยแท้ ย่อมหมายถึงการที่ผู้รับบำนาญจะมีสิทธิได้รับเงินบำนาญเพิ่มขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านพ้นไปแล้วตามที่กฎหมายนั้นให้มีผลย้อนหลังไปถึง

^{๑๐} มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้ยันต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

^{๑๑} Ekkehart Stein. Staatsrecht, 14 Aufl. (Tuebingen: N.p., 1993), s. 164 อ้างถึงใน
บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๕๒). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ ๓).
กรุงเทพฯ: วิญญูชน, น. ๒๗.

กรณีที่สอง การมีผลย้อนหลังมิใช่โดยแท้ (die unechte Rueckwirkung) เป็นกรณีที่กฎหมายได้เชื่อมโยงกับข้อเท็จจริงที่ได้เริ่มเกิดขึ้นแล้วในอดีต แต่ข้อเท็จจริงนั้นยังมีได้สิ้นสุดลงในขณะที่กฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้ และกฎหมายได้กำหนดให้มีผลสำหรับข้อเท็จจริงนั้นในอนาคต เช่น ในกรณีของการเพิ่มอัตราเบี้ยบำนาญสำหรับผู้มีสิทธิได้รับบำนาญให้มีผลย้อนหลังมิใช่โดยแท้แล้วจะมีผลนับจากวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับไปในอนาคต หรือกล่าวคือ การเพิ่มอัตราเบี้ยบำนาญสำหรับผู้มีสิทธิได้รับบำนาญจะไม่มีผลย้อนหลังไปถึงในช่วงเวลาที่ผ่านมาแล้วก่อนวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ แต่จะมีผลนับจากวันที่กฎหมายมีผลบังคับเป็นต้นไป

การมีผลย้อนหลังในกรณีทั้งสองข้างต้น หากมีผลไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องย่อมไม่มีข้อห้ามแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่ก่อให้เกิดภาระ หรือก่อให้เกิดผลกระทบกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง การให้มีผลย้อนหลังในกรณีนี้ย่อมต้องมีขอบเขตตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย (Rechtssicherheitsgrundsatz) ซึ่งเป็นหลักการที่หลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนในการใช้กฎหมาย โดยหลักดังกล่าวเรียกว่า การบัญญัติกฎหมายต้องมีความแน่นอนเพียงพอที่จะทำให้บุคคลในสังคมสามารถทราบได้ว่า หากกระทำการใดแล้วการกระทำของตนจะไม่เป็นการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย กับหลักการคุ้มครองความสุจริต (Grundsatz der Vertrauensschutzes) ซึ่งหลักดังกล่าวเรียกว่า ต่อฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เกี่ยวกับการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง (die begünstigende Verwaltungsakte) โดยการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองเชื่อโดยสุจริตว่า คำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อซึ่งนำหนักกับประโยชน์สาธารณะในเรื่องนั้น ๆ แล้ว ให้นำหลักการคุ้มครองความสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองมาใช้เพื่อคุ้มครองบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการยกเลิกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว^๒ โดยที่หลักความแน่นอนของกฎหมาย และหลักการคุ้มครองความสุจริตก็ได้จำกัดการมีผลย้อนหลังโดยสิ้นเชิง ยกเว้นการมีผลย้อนหลังไปเป็นโทษในทางกฎหมายอาญา ซึ่งต้องนำมาใช้อย่างเคร่งครัด ส่วนในขอบเขตของกฎหมายอื่น ๆ นั้น หากเป็นกรณีของการให้มีผลย้อนหลังโดยแท้ต้องพิจารณาซึ่งนำหนักระหว่างหลักความแน่นอนของ

^๒ บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, น. ๒๖.

กฎหมายกับเหตุผลความจำเป็นของประโยชน์สาธารณะ แต่ในกรณีการมีผลย้อนหลังมิใช่โดยแท้ ต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างขอบเขตของการคุ้มครองความสุจริตกับความสำคัญของประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นความประสงค์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องการจะมุ่งคุ้มครองซึ่งจะต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ในทั้งสองกรณีประชาชนเชื่อโดยสุจริตถึงความสมบูรณ์อยู่ของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่^{๑๓} โดยศาลปกครองสูงสุดก็นำหลักดังกล่าวมาใช้ในการวินิจฉัยคดีตามตัวอย่างที่จะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

๓. การนำหลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครองมาใช้ในการวินิจฉัยคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครองมาใช้ในการวินิจฉัยคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับการกระทำทางปกครองประเภทกฎ และคำสั่งทางปกครอง อันเป็นการกระทำทางปกครองที่เป็นปัญหาค่อนข้างมากในทางปฏิบัติ โดยมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่สามารถนำมาใช้เป็นตัวอย่างในการวิเคราะห์ได้ แบ่งเป็นกรณีหลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง (กรณีของคำสั่งทางปกครอง) และหลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง (กรณีของกฎ)

๓.๑ กรณีความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง (กรณีของคำสั่งทางปกครอง)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๔-๗๙/๒๕๕๑ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีร่วมรวม ๔๑ ราย ซึ่งเป็นผู้สอบแข่งขันได้และได้รับการขึ้นบัญชีไว้ตามประกาศรับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานเทศบาลสามัญของเทศบาลตำบล ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๘ โดยประกาศดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า ผู้ที่สอบแข่งขันได้จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามลำดับในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ตามตำแหน่งที่ว่างของเทศบาล หรือของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หรือของหน่วยราชการอื่นที่มีหนังสือแสดงความประสงค์ขอใช้บัญชีดังกล่าว ต่อมาคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติเมื่อวันที่ ๒๔

^{๑๓} Konrad Hesse. *Grundzuege des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 19 Aufl. (Heidelberg: N.p., 1993), s. 206 อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๕๒). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: วิทยุชน. น. ๒๗.

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ให้กำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาการทุจริตในการสอบแข่งขันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญว่า กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสอบให้ใช้บัญชีได้เฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และหากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัดดำเนินการสอบ ให้ใช้บัญชีได้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ห้ามใช้ข้ามจังหวัด โดยเลขานุการคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ได้มีหนังสือวิทูลลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ แจ้งเวียนประธานกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) ให้ทราบมติของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ชะลอการดำเนินการสอบแข่งขันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้จนกว่าจะได้รับแจ้งให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด เว้นแต่กรณีที่ได้มีการประกาศรับสมัครไว้ก่อนวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ แต่หากยังไม่ถึงกำหนดวันสอบแข่งขัน ให้ประกาศเพิ่มเติมให้ผู้สมัครสอบแข่งขันทราบว่าไม่สามารถขอใช้บัญชีข้ามจังหวัดได้ ต่อมาได้มีการนำความตามมติดังกล่าวจัดทำเป็นประกาศ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ โดยมีสาระสำคัญว่า ยกเลิกหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเดิมและกำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันใหม่ตามมติของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้มีผลย้อนหลังไปใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งต่อมาวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๙ เทศบาลตำบลซึ่งผู้ฟ้องคดีสมัครเข้าสอบแข่งขันได้ประกาศผลสอบ และได้ขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ที่เหลือเรียงตามลำดับที่ในแต่ละตำแหน่งเป็นรายภาค จากคะแนนมากไปน้อยตามความสมัครใจของผู้สอบแข่งขัน ที่แสดงความประสงค์เป็นรายภาคไว้ในขณะสมัครสอบมีกำหนดใช้ได้ไม่เกินสองปีนับแต่วันที่ได้ขึ้นบัญชี จากนั้นวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๙ เทศบาลตำบลมีหนังสือถึงผู้สอบแข่งขันได้ทุกคน แจ้งว่าเทศบาลได้ดำเนินการสอบแข่งขันโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้ว แต่เนื่องจากมีมติของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ได้แจ้งเวียนตามหนังสือวิทูล ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ทำให้เทศบาลตำบลที่จัดสอบและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไม่สามารถเรียกบรรจุหรือดำเนินการใด ๆ กับบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มติของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลเพิกถอนมติดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกประกาศ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคล

เป็นพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป จึงเป็นกฎและต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า นิติกรรมทางปกครองไม่มีผลย้อนหลัง ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับประชาชนหรือผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครอง ดังนั้นการที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำมติไปออกประกาศดังกล่าว โดยให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปถึงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ และไม่มีบทเฉพาะกาลรองรับการดำเนินการสอบแข่งขันที่ได้ดำเนินการมาโดยถูกต้องตามมาตรฐานทั่วไปและหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๔-๗๙/๒๕๕๑ แสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องหลักความไม่มีผลย้อนหลังมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี

๓.๒ หลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง (กรณีของกฎ)

หลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง (กรณีของกฎ) เป็นการเรียกร้องไม่ให้กฎหมายมีผลใช้บังคับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการย้อนหลังไปดังกล่าวเป็นโทษต่อเหตุการณ์ที่ได้สิ้นสุดไปแล้ว ซึ่งการมีผลย้อนหลังของกฎหมายจึงอาจพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี คือ กรณีแรก เป็นกรณีการมีผลย้อนหลังโดยแท้ของกฎหมาย และกรณีที่สอง กรณีการมีผลย้อนหลังมิใช่โดยแท้ โดยมีตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในกรณีทั้งสอง ดังนี้

กรณีแรก กรณีการมีผลย้อนหลังโดยแท้ของกฎหมาย เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๘/๒๕๔๗ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเมื่อกลางปี พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ปรับลดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๑ ของส่วนราชการต่าง ๆ สำหรับส่วนราชการที่มีสำนักงานในต่างประเทศ ผู้ฟ้องคดีบริหารราชการสังกัดสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติงานที่สำนักงานที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจ (ด้านการลงทุน) ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ได้รับคำสั่งให้ย้ายมาปฏิบัติงานที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กรุงเทพมหานคร ตั้งแต่วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีเดินทางกลับประเทศไทยและได้เบิกค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่จากหน่วยงานต้นสังกัดในอัตราสามเท่าของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษสำหรับข้าราชการซึ่งมี

ตำแหน่งหน้าที่ประจำในต่างประเทศที่บุคคลดังกล่าวได้รับครั้งสุดท้ายก่อนเดินทางกลับประเทศไทย ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๐ (๔) แห่งพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้น และผู้ฟ้องคดีได้รับเงินดังกล่าวไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๑ ต่อมา ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๑ โดยแก้ไขอัตราการใช้ค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ในลักษณะเหมาจ่ายจากเดิมที่เบิกได้ในอัตราสามเท่าของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษสำหรับข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ประจำในต่างประเทศเปลี่ยนเป็นเหลืออัตราหนึ่งเท่าครึ่งของจำนวนเงินเพิ่มพิเศษสำหรับข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ประจำในต่างประเทศ โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๑ แต่ให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๑

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ประเด็นเกี่ยวกับวันบังคับใช้กฎหมายทั่วไป ไม่ว่าจะกฎหมาย สารบัญญัติหรือกฎหมายวิธีสบัญญัติ โดยปกติจะให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนหรือผู้อยู่ในบังคับภายใต้กฎหมายนั้นมีโอกาสทราบข้อความตามกฎหมายเป็นการล่วงหน้า แต่ก็มีบางกรณีที่กฎหมายอาจจะกำหนดวันบังคับใช้เป็นอย่างอื่นได้ กล่าวคือ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือให้ใช้บังคับย้อนหลัง หรือให้ใช้บังคับในอนาคต หรือให้ใช้บังคับเมื่อระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่งล่วงพ้นไปแล้ว แต่ในกรณีกฎหมายที่กำหนดวันใช้บังคับย้อนหลัง กฎหมายนั้นต้องกำหนดวันบังคับใช้ให้ชัดเจนและไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับวันบังคับใช้ย้อนหลังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลากระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้ในเวลากระทำผิดมิได้ แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำผิดทางอาญา ฉะนั้น เมื่อพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดวันใช้บังคับย้อนหลังไว้ชัดเจนและไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงไม่เป็นพระราชกฤษฎีกาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๘/๒๕๔๗ จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักกฎหมายทั่วไปเรื่อง หลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครองมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งศาลได้ให้เหตุผลว่า ในกรณีกฎหมายที่กำหนดวันใช้บังคับย้อนหลัง โดยกฎหมายนั้นกำหนดวันบังคับใช้ให้ชัดเจนและไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

แต่ต้องไม่ใช่กฎหมายที่มีโทษทางอาญาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดวันใช้บังคับย้อนหลังไว้ชัดเจนและไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายนั้น จะเห็นได้ว่าไม่มีข้อห้ามหากกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ย้อนหลังได้นั้นมีผลไปในทางที่เป็นประโยชน์หรือเป็นคุณต่อผู้ที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่หากเป็นกรณีที่เกิดภาวะหรือก่อให้เกิดผลกระทบกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง การให้มีผลย้อนหลังย่อมมิชอบเขตตามหลักของหลักความแน่นอนของกฎหมายกับหลักการคุ้มครองความสุจริต โดยตามหลักทั้งสองมิได้จำกัดการมีผลย้อนหลังโดยสิ้นเชิง จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดนี้เป็นกรณีของการให้มีผลย้อนหลังโดยแท้ เนื่องจากเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงอันใดอันหนึ่งได้ผ่านพ้นไปแล้ว และกฎหมายได้บัญญัติให้มีผลกับข้อเท็จจริงที่ได้สิ้นสุดไปแล้วนั่นเอง ซึ่งกรณีดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องพิจารณาซึ่งนำหน้าระหว่างหลักความแน่นอนของกฎหมาย กับเหตุผลความจำเป็นของประโยชน์สาธารณะในการให้มีผลย้อนหลัง^{๑๔} โดยในกรณีนี้ การที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะต้องมีการแก้ไขด้วยเหตุผลมาจากความจำเป็นเนื่องด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการตามพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ โดยส่วนใหญ่มีหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินเท่าที่จ่ายจริงแต่ไม่เกินอัตราที่กำหนด ซึ่งเป็นสาเหตุให้มีการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการเกินความจำเป็นโดยไม่คำนึงถึงงบประมาณที่ได้รับ สมควรกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมขึ้นไป มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงบประมาณรายจ่ายเพื่อควบคุมดูแลให้การเดินทางไปราชการเป็นไปโดยประหยัดและใช้จ่ายเท่าที่จำเป็น และเพื่อให้การเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยแท้จริง จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปราชการประจำสำนักงานแห่งใหม่ตามคำร้องขอของตนเอง ไม่มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการตามเจตนารมณ์ดังกล่าว ประกอบกับสมควรปรับปรุงอัตราค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ของผู้ที่ได้รับคำสั่งให้ไปดำรงตำแหน่งประจำในต่างประเทศ หรือกรณีที่ผู้นั้นเดินทางกลับประเทศไทยให้เหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณรายจ่าย อันจัดเป็นเหตุผลเกี่ยวกับความจำเป็น

^{๑๔} บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, น. ๒๗.

ของประโยชน์สาธารณะในการให้มีผลย้อนหลังดังกล่าว ดังนั้น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.ศ./๒๕๔๗ แสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องความไม่มีผลย้อนหลังมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี

กรณีที่สอง กรณีการมีผลย้อนหลังมีไซ้โดยแท้ เช่น

๑. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๑-๓๓๓/๒๕๕๔ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามประกอบวิชาชีพพยาบาลและการผดุงครรภ์ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบโรคศิลปะและแผนปัจจุบัน ในสาขาการพยาบาล สาขาผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและผดุงครรภ์ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๑๐ และวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๒๓ ตามลำดับ ซึ่งใบอนุญาตดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับใบอนุญาตตั้งแต่วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๓๕ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติวิชาชีพพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยใบอนุญาตที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับนั้นเดิมไม่ได้กำหนดวันหมดอายุไว้ ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้เพิ่มความในวรรคสามของมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยบัญญัติให้ใบอนุญาตทุกประเภทมีอายุ ๕ ปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้บัญญัติให้ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันในสาขาการพยาบาล สาขาการผดุงครรภ์ และสาขาการพยาบาลและการผดุงครรภ์ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พุทธศักราช ๒๔๗๙ หรือใบอนุญาตที่ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ มีอายุต่อไปอีก ๕ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ซึ่งมีผลทำให้ใบอนุญาตที่ออกโดยพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับหมดอายุลงพร้อมกันในวันที่ ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ แต่ก่อนถึงกำหนดที่ใบอนุญาตเดิมจะหมดอายุลง สภากาการพยาบาลผู้ถูกฟ้องคดี โดยคณะกรรมการสภาการพยาบาลได้ออกข้อบังคับสภาการพยาบาลว่าด้วยการขึ้นทะเบียนการออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๕ แต่กำหนดให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๕ เป็นต้นไป

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การที่สภาการพยาบาลผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้เหตุผลว่า เพื่อให้ผู้ที่ผ่านการทดสอบความรู้ในการขอขึ้นทะเบียนรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ การพยาบาลและการผดุงครรภ์แล้ว สามารถขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตในเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้โดยไม่เสียสิทธิ เป็นกรณีที่มีเหตุผลและเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ผ่านการทดสอบความรู้ดังกล่าว จึงเป็นการออกข้อบังคับย้อนหลังไปโดยชอบ อันเป็นเหตุผลที่รับฟังได้ ประกอบกับข้อบังคับสภาการพยาบาลดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการขึ้นทะเบียน การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ การพยาบาลและการผดุงครรภ์ เนื่องจากผู้นั้นไม่เคยมีใบอนุญาตหรือใบอนุญาตถูกเพิกถอน และใช้บังคับแก่ผู้ที่ประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาต เนื่องจากใบอนุญาตเดิมจะหมดอายุลงตามผลของมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งการที่ข้อบังคับสภาการพยาบาลฉบับลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๕ กำหนดให้ผลของกฎหมายย้อนหลังไปใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๕ เป็นต้นไป ก็เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งนับว่าเป็นคุณแก่ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ มิฉะนั้นก็อาจจะเกิดปัญหาในการประกอบวิชาชีพได้ โดยการออกกฎหมายนี้เป็นการบังคับเอากับผู้ที่เกี่ยวข้องในวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ทั้งหมด ไม่เฉพาะแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเท่านั้น การออกกฎหมายหรือกฎหรือข้อบังคับโดยทั่วไปจะเป็นการออกโดยให้มีผลบังคับใช้วันที่กำหนดแน่นอนในภายหลัง เช่น ในวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือวันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ถ้าในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะสามารถดำเนินไปได้ ฝ่ายบริหารก็สามารถจะออกกฎหรือข้อบังคับให้มีผลบังคับใช้ในวันที่กำหนดแน่นอนย้อนหลังได้ ซึ่งการออกข้อบังคับสภาการพยาบาลฉบับลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๕ ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นไปเพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ สามารถดำเนินการต่อไปได้ตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท อีกทั้งไม่มีลักษณะเป็นโทษต่อผู้ถูกบังคับใช้ การออกข้อบังคับสภาการพยาบาลนี้จึงเป็นการออกข้อบังคับที่ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถกระทำได้

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๑-๓๓๓/๒๕๕๔ จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักกฎหมายทั่วไปเรื่อง หลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง มาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งศาลได้ให้เหตุผลว่า การที่สภาการพยาบาลผู้ถูกฟ้องคดี ออกข้อบังคับสภาการพยาบาลฉบับลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๕ กำหนดให้

ผลของกฎหมายย้อนหลังไปใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๕ เป็นต้นไป โดยการออกกฎนี้เป็นการบังคับเอากับผู้ที่เกี่ยวข้องในวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ทั้งหมด ไม่เฉพาะแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเท่านั้น ซึ่งนับว่าเป็นคุณแก่ผู้ประกอบการพยาบาลและการผดุงครรภ์ จึงเป็นการออกข้อบังคับที่ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถทำได้ โดยที่หลักความไม่มีผลย้อนหลังเป็นหลักกฎหมายที่เรียกร้องไม่ให้กฎหมายมีผลใช้บังคับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งหากมีผลไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องย่อมสามารถทำได้ และจากคำพิพากษาดังกล่าว ในการออกข้อบังคับสภาการพยาบาล ฉบับลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๕ กำหนดให้ผลของกฎหมายย้อนหลังไปใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๕ เป็นต้นไปนั้น จะเห็นได้ว่า การออกข้อบังคับดังกล่าวย้อนหลังย่อมเป็นประโยชน์หรือเป็นคุณแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ทั้งหมด ไม่เฉพาะแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเท่านั้น ดังนั้น ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๑-๓๓๓/๒๕๕๔ แสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องความไม่มีผลย้อนหลังมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี

๒. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๖/๒๕๕๓ เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

การที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำมติเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ไปออกเป็นประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเป็นพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ และการที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดบุรีรัมย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำประกาศของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวไปออกประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดบุรีรัมย์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๙ โดยประกาศทั้งสองฉบับให้มีผลย้อนหลังไปใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ โดยที่ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ เป็นมาตรฐานทั่วไปที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เพื่อให้คณะกรรมการพนักงานจังหวัด (ก.ท.จ.) ใช้เป็นกรอบและแนวทางในการนำไปกำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเพื่อให้เทศบาลต่าง ๆ ยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการสอบแข่งขัน ประกาศดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป จึงเป็นกฎ และต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า นิติกรรมทางปกครองไม่มีผลย้อนหลัง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกัน

ความมั่นคงของนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับประชาชนหรือผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งก่อนที่จะมีการออกประกาศดังกล่าว ประกาศฉบับเดิมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กำหนดให้มีการขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของเทศบาลหนึ่งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่นได้ ซึ่งเทศบาลต่าง ๆ รวมทั้งผู้ฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการสอบแข่งขันโดยยึดถือตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว อีกทั้งในส่วนของผู้สมัครสอบแข่งขันก็ได้เข้าสมัครสอบแข่งขันโดยมีความเชื่อโดยสุจริตว่า ถ้าตนสอบแข่งขันได้ก็จะมีสิทธิดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะยกเลิกมาตรฐานทั่วไปที่กำหนดไว้เดิม และจะกำหนดมาตรฐานทั่วไปขึ้นใหม่ที่มีสาระสำคัญแตกต่างไปจากมาตรฐานเดิมในนัยที่สำคัญเช่นนี้ ก็จะต้องกำหนดให้มีผลใช้บังคับในอนาคต เพื่อให้ ก.ท.จ. ต่าง ๆ ได้มีเวลาดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่ และให้เทศบาลต่าง ๆ รวมทั้งผู้ฟ้องคดีและผู้สมัครสอบแข่งขันได้มีโอกาสพิจารณาปรับตัวให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นใหม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ได้ออกประกาศดังกล่าวโดยให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปถึงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ และไม่มีบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการดำเนินการสอบแข่งขันที่ได้ดำเนินการมาโดยถูกต้องตามมาตรฐานทั่วไปและหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๖/๒๕๕๓ จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักกฎหมายทั่วไปเรื่อง หลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครองมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งศาลได้ให้เหตุผลว่า ประกาศของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ และการที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลจังหวัดบุรีรัมย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำประกาศของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวไปออกประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลจังหวัดบุรีรัมย์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๙ โดยประกาศทั้งสองฉบับให้มีผลย้อนหลังไปใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ นั้น เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป จึงเป็นกฎ ดังนั้น ประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า นิติกรรมทางปกครองไม่มีผลย้อนหลัง โดยศาลได้พิพากษาให้เพิกถอนประกาศของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ และประกาศของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลจังหวัดบุรีรัมย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ฉบับลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๙ เฉพาะใน

ส่วนที่กำหนดให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดนี้เป็นกรณีของการให้มีผลย้อนหลังมิใช่โดยแท้ เนื่องจากเป็นกรณีที่กฎได้เชื่อมโยงกับข้อเท็จจริงที่ได้เริ่มเกิดขึ้นแล้วในอดีต แต่ข้อเท็จจริงนั้นยังมิได้สิ้นสุดลงในขณะที่ยกใช้นั้นมีผลบังคับใช้ และกฎได้กำหนดให้มีผลสำหรับข้อเท็จจริงนั้นในอนาคต ซึ่งกรณีดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องพิจารณาซึ่งนำหน้าระหว่างหลักการคุ้มครองความสุจริต กับความสำคัญของประโยชน์สาธารณะ^{๑๕} โดยในกรณีนี้ไม่มีการให้เหตุผลในเรื่องของการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ จึงต้องไปพิจารณาจากหลักการคุ้มครองความสุจริตเท่านั้น ผลจึงทำให้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไม่ได้นั่นเอง ซึ่งศาลได้วินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเป็นพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๙ และการที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดบุรีรัมย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำประกาศของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวไปออกประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดบุรีรัมย์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๙ โดยให้ประกาศทั้งสองฉบับมีผลใช้บังคับย้อนหลังไปถึงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ และไม่มีบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการดำเนินการสอบแข่งขันที่ได้ดำเนินการมาโดยถูกต้องตามมาตรฐานทั่วไปและหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๖/๒๕๕๓ แสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องความไม่มีผลย้อนหลังมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี

จากการวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้น จะเห็นได้ว่า หากเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับใช้ย้อนหลังไปแล้วจะเป็นประโยชน์หรือเป็นคุณแก่บุคคลแล้ว กฎนั้นอาจมีผลบังคับใช้ย้อนหลังได้ ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๑-๓๓๓/๒๕๕๔ หรือเป็นกรณีของการมีผลย้อนหลังโดยแท้ของกฎหมาย ซึ่งกรณีดังกล่าวต้องพิจารณาซึ่งนำหน้าระหว่างหลักความแน่นอนของกฎหมาย กับเหตุผลความจำเป็นของประโยชน์สาธารณะในการให้มีผลย้อนหลัง ดังจะเห็นได้จากคำพิพากษา

^{๑๕} เรื่องเดียวกัน, น. ๒๗.

ศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๘/๒๕๔๗ หรือกรณีของการมีผลย้อนหลังมิใช่โดยแท้ ซึ่งเป็นกรณีที่ต้องพิจารณาซึ่งนำหน้าระหว่างหลักการคุ้มครองความสุจริตกับความสำคัญของประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหากเป็นไปตามหลักดังกล่าวนิติกรรมทางปกครองย่อมมีผลบังคับใช้ย้อนหลังได้

บทสรุป

นิติกรรมทางปกครองย่อมไม่สามารถใช้บังคับย้อนหลังได้ หรือกล่าวคือ ฝ่ายปกครองสามารถออกนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับสำหรับอนาคตเท่านั้น โดยหลักกฎหมายดังกล่าวถือว่าเป็นหลักการสำคัญที่ศาลนำมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีในกรณีที่มีการกำหนดให้การกระทำทางปกครองมีผลย้อนหลัง ทั้งในกรณีที่เป็นกฎและคำสั่งทางปกครอง หลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครองเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” ที่ถูกนำมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในมาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งหลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครองเป็นหลักที่ห้ามฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรอง หรือกฎ และออกคำวินิจฉัยสั่งการที่มีผลบังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ โดยให้กฎหรือคำวินิจฉัยสั่งการที่มีผลใช้บังคับแก่การกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงแล้วก่อนวันที่ประกาศโฆษณาฎ หรือวันแจ้งคำวินิจฉัยสั่งการให้ผู้รับคำวินิจฉัยสั่งการนั้นทราบ^{๖๖} โดยกรณีของกฎจะมีผลใช้บังคับนับตั้งแต่วันที่มีการประกาศหรือวันถัดจากวันที่ประกาศหรืออาจกำหนดให้มีผลในอนาคตก็ได้ ส่วนกรณีคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติให้มีผลใช้บังคับเมื่อมีการแจ้งให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับทราบ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงของนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนหรือผู้อยู่ใต้บังคับของนิติกรรมทางปกครอง ดังนั้นการออกนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้หลักความไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง

^{๖๖} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (๒๕๔๓). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพฯ: วิญญูชน, น. ๑๐๕.

รายการอ้างอิง

- จิตติ ดิงศภัทย์, อมร จันทรสุมบุรณ์, และ วิษณุ เครืองาม. (พฤษภาคม-สิงหาคม, ๒๕๒๐). กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง. *วารสารกฎหมาย*, ๓(๒), ๒๐๕-๒๓๓.
- เตตรง, ชอง-ปีแอร์. (มกราคม-เมษายน ๒๕๔๙). เนื้อหาของหลักกฎหมายทั่วไป. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, ๖(๑), ๗๒-๗๙.
- บรรเจ็ด สิงคะเนติ. (๒๕๕๒). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุบผา อัครพิมาน. (มกราคม-เมษายน ๒๕๔๘). *หลักกฎหมายทั่วไป. วารสารวิชาการศาลปกครอง*, ๕(๑), ๑-๒๖.
- ภัสวรรณ อุซุงศ์อมร. (๒๕๕๙). *หลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายปกครองไทย. ดุษฎีนิพนธ์บัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.*
- ภัสวรรณ อุซุงศ์อมร. (พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๖๐). *หลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายปกครองไทย. วารสารการเมือง การปกครอง และกฎหมาย*, ๙(๒), ๕๔๙-๕๗๘.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (๒๕๔๓). *สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐* (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (๒๕๔๕). *หลักการว่าด้วย “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย”*. ใน *คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- สำนักงานศาลปกครอง. (๒๕๔๗). *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- อุษณีย์ ลีวีโลกุลรัตน์. (๒๕๕๑). *ผลกระทบของการพิพากษาเพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง: ศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด กรณี กฟผ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์.*
- Hesse, Konrad. *Grundzuege des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. 19 Aufl. Heidelberg: Müller, 1993 อ้างถึงใน บรรเจ็ด สิงคะเนติ. (๒๕๕๒). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- Stein, Ekkehart. *Staatsrecht*. 14 Aufl. N.p.: Tuebingen, 1993 อ้างถึงใน บรรเจ็ด สิงคะเนติ. (๒๕๕๒). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.



การคุ้มครองลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๐:
ปัญหาและข้อพิจารณาสำหรับการนำไปใช้

Protection of Employees under the Labor Protection
Act B.E. 2560: Problems and Considerations for Implementation

นิภาพรรณ เจนสันติกุล^๑
รัตนากร นามวงษ์^๒

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๐ และนำเสนอปัญหาและข้อพิจารณาเพื่อการนำไปใช้ในสถานประกอบการ โดยการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารวิชาการ บทความวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผลการวิเคราะห์พบว่า กฎหมายฉบับนี้มีการปรับปรุงเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับแรงงานเด็ก แรงงานหญิง และแรงงานผู้สูงอายุ ส่วนปัญหาด้านการนำไปปฏิบัติพบว่า นายจ้างส่วนใหญ่ยังคงเลือกปฏิบัติต่อแรงงาน และแรงงานขาดทักษะและถูกเอาเปรียบ ดังนั้น ทุกภาคส่วนควรร่วมมือกันกำหนดแนวปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

^{๑, ๒} สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม
Department of Public Administration, Faculty Humanities and Social Science, Nakhon
Pathom Rajabhat University

พ.ศ. ๒๕๖๐ แบบเครือข่ายการจัดการนโยบายสาธารณะที่เหมาะสม และสนับสนุนให้
นายจ้างมีการปฏิบัติอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

คำสำคัญ: การคุ้มครอง ลูกจ้าง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๐

Abstract

This academic article aims to analyze the essence of the Labor Protection Act B.E. 2560 and to present problems and considerations for use in the workplace by analyzing data from academic papers, academic articles and related research. The analysis found that this law improved the equity of child labor, female workers and older workers. The implementation problems found that most employers continued to discriminate against employees and most employees were lack of skills and exploitation. Therefore, all sectors should cooperate in defining the guidelines of the Labor Protection Act B.E. 2560 as the appropriate policy network and encourage the employers practice legally.

Keywords: Protection, Employees, Labor Protection Act B.E. 2560

บทนำ

ปัจจุบันสังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและมีความเชื่อมโยงกันต่อกันไปทั่วโลก ทำให้เกิดปัญหาใหม่ ๆ ที่สลับซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อเนื่องส่งผลให้สังคมไทยต้องมีการพัฒนาปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็วเห็นได้จากการเปลี่ยนวิถีชีวิตจากวิถีหัตถกรรมสู่เกษตรกรรม พัฒนาสู่การเป็นอุตสาหกรรมเพื่อรองรับการอุปโภคบริโภคของประชาชนทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งเป็นกระบวนการของการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญเทียบเท่าอารยประเทศ ในขณะเดียวกันเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นวิถีชีวิต สังคม วัฒนธรรม อีกหนึ่งมิติที่มีความสำคัญเป็นอันดับต้น ๆ คือ ด้านเศรษฐกิจที่เป็นแรงผลักดันทิศทางการพัฒนาประเทศ การที่เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตไปในทิศทางที่ดีย่อมนำไปสู่การจ้างงานเพื่อสร้างกระบวนการผลิตให้เกิดขึ้นและตอบสนองของความต้องการตามกลไกตลาด เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การจ้างงานที่เกิดขึ้น (ธนวัฒน์ พันธุ์สุข, ๒๕๕๙, น. ๑๑๖)

สำหรับในประเทศไทยพบว่า มีปัญหาการใช้แรงงานเด็ก แรงงานผู้สูงอายุ แรงงานหญิง แรงงานต่างด้าว และคนพิการ กระจายอยู่ในภาคต่าง ๆ เช่น ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม การค้าและการบริการ ซึ่งล้วนเป็นแรงงานที่ถูกเอารัดเอาเปรียบและถูกชักจูงไปกระทำในสิ่งที่ไม่เหมาะสม โดยเฉพาะปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อแรงงาน คือ การใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เช่น ชั่วโมงทำงาน เวลาพัก วันหยุด สวัสดิการต่าง ๆ หรือสถานประกอบการกิจการบางแห่งมีการกักขังและกระทำทารุณ ปัญหาด้านสุขภาพอนามัยและสุขภาพจิต ปัญหาการประสบอันตรายที่เกิดจากการทำงาน ปัญหาการปรับตัวทางสังคมในการทำงานที่แตกต่างกัน การขาดโอกาสทางการศึกษาและพัฒนาอาชีพ เป็นต้น สอดคล้องกับงานของขวัญชีวัน บัวแดง (๒๕๕๑) เรื่อง สุขภาพของแรงงานข้ามชาติกับการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของแรงงานวิจัยของวนิดา อินทรอำนาจ (๒๕๖๐) เรื่องการใช้แรงงานเด็กและกฎหมายคุ้มครองแรงงาน งานวิจัยของจุฬา จงสถิตถาวร (๒๕๖๐) เรื่องกฎหมายการจ้างแรงงานสูงอายุ และงานวิจัยของอมรรักษ์ สนวนชุมพล และคณะ (๒๕๖๐) เรื่องการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวโดยการมีส่วนร่วมของชุมชนในเขตจังหวัดปทุมธานี โดยในงานวิจัยต่างสะท้อนปัญหาที่มีความซับซ้อน มีหลายมิติที่ต้องพิจารณาทั้งเรื่องของการลักลอบเข้าเมือง สิทธิแรงงาน และการเข้าถึงบริการสุขภาพ เป็นต้น

บทความวิชาการเรื่อง การคุ้มครองลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๐: ปัญหาและข้อพิจารณาสำหรับการนำไปใช้ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ และนำเสนอปัญหาและข้อพิจารณาเพื่อการนำไปใช้ในสถานประกอบการอย่างมีประสิทธิภาพ

สาระสำคัญของกฎหมายและแนวคิดและทฤษฎีที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้แล้ว เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๐ โดยเหตุผลของการออกกฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป สาระสำคัญของกฎหมายฉบับใหม่นี้ คือ

๑. ให้อำนาจคณะกรรมการค่าจ้างกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ สำหรับลูกจ้างบางกลุ่มหรือบางประเภท เช่น กำหนดอัตราค่าจ้างรายชั่วโมงสำหรับนักเรียน นักศึกษา

คนพิการ และผู้สูงอายุ เพื่อให้สามารถทำงานได้ เป็นการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสำหรับลูกจ้างบางกลุ่มที่อาจมีลักษณะการทำงานที่แตกต่างจากลูกจ้างทั่วไป

๒. ื่อประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจ เพราะแต่เดิมเมื่อนายจ้างมีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป กฎหมายกำหนดให้จัดทำข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ซึ่งมีเนื้อหารายละเอียดบางรายการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยจะต้องประกาศอย่างเปิดเผยและจัดเก็บสำเนาไว้ ณ สถานประกอบกิจการนั้น และต้องนำส่งสำเนาข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานให้แก่อธิบดี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย แต่กฎหมายใหม่นี้ นายจ้างไม่ต้องส่งสำเนาข้อบังคับฯ ให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อลดภาระของนายจ้าง ก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อประเทศไทยในการลดขั้นตอนการประกอบธุรกิจ ซึ่งสิทธิของลูกจ้างจะยังคงได้ตามปกติตามกฎหมาย

๓. เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการเกษียณอายุและการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างกรณีเกษียณอายุ เพื่อคุ้มครองลูกจ้างกรณีเกษียณอายุ สร้างความมั่นคงให้แก่ลูกจ้างหลังเกษียณอายุ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย

๔. เพิ่มบทกำหนดโทษ กรณีนายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างกรณีเกษียณอายุ ซึ่งข้อกำหนดในกฎหมายนี้ต่างกับข้อกำหนดในกฎหมายประกันสังคม

“กฎหมายนี้ กำหนดให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบการจ่ายเงินชดเชยให้กับผู้เกษียณอายุ โดยลูกจ้างอายุ ๖๐ ปี จะทำงานต่อไปก็ได้ หรือสามารถแจ้งขอเกษียณตามกฎหมายนี้เพื่อขอรับสิทธิค่าชดเชยได้ ซึ่งนายจ้างจะต้องดำเนินการจ่ายภายใน ๓๐ วัน เมื่อลูกจ้างขอใช้สิทธิ ทั้งนี้ ลูกจ้างสามารถรับสิทธิประโยชน์ได้ทั้งตามกฎหมายประกันสังคม และกฎหมายฉบับนี้”

แนวคิดด้วยเรื่องชนชั้นแรงงานของมาร์กซ์

ภายใต้โครงสร้างทางชนชั้นแบบทุนนิยม (Capitalist Class Structure) ในกระบวนการผลิตสินค้า แรงงานเป็นผู้สร้างมูลค่าของสินค้า โดยชนชั้นแรงงานหรือชนชั้นกรรมมาชีพขาย “พลังแรงงาน” ของตนให้กับนายทุนผู้เป็นเจ้าของทุน แต่มูลค่าสินค้าที่เกิดขึ้นหลังจากผ่านกระบวนการผลิต ชนชั้นนายทุนหรือกระฎุมพี ผู้ถือครองเครื่องไม้เครื่องมือในการผลิตจะดูดซับส่วนเกินที่เกิดขึ้นจากการผลิตตามหลักการที่ว่าด้วยการขูดรีดมูลค่าส่วนเกิน (Surplus Value Exploitation) ที่มีมูลค่าผลตอบแทนสูงกว่าที่แรงงานได้รับจากค่าแรงในการผลิต ซึ่งมาร์กซ์มีความเห็นว่าต้องล้มล้างระบบนายทุนให้หมดสิ้นไป โดยการสร้างสังคมคอมมิวนิสต์ขึ้นทดแทน ซึ่งจะเป็นสังคมที่ไม่มีการแบ่งชนชั้น ไม่มีความแตกต่างทางเศรษฐกิจ ไม่มีการเอารัดเอาเปรียบ และการขัดแย้งอีกต่อไป (Marx, 1887, pp. 127-129)

มาร์กซ์ได้วิเคราะห์ระบบที่ตั้งอยู่บนความไม่เท่าเทียมเชิงอำนาจระหว่างนายทุนและผู้ใช้แรงงาน โดยที่นายทุนเป็นผู้ถือเอามูลค่าส่วนเกิน (Surplus Value) ที่เกิดจากกระบวนการผลิตที่แรงงานเป็นผู้เสียหยาดเหงื่อแรงกายผลิตขึ้นมา ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่พบโดยทั่วไปในยุคนิยมโลกาภิวัตน์ แรงงานกลุ่มนี้ไม่ได้มีสถานะเป็น “พลเมือง” ของ “รัฐ-ชาติ”

การพัฒนาอุตสาหกรรมไทยเติบโตอย่างรวดเร็ว ผ่านการขับเคลื่อน “กลไกของรัฐ” (State Apparatus) ในรูปของ “วาทกรรมนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ” (Economic Stability Policy) เพื่อลดต้นทุนการผลิตและรักษาขีดความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งรัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบายมักจะสร้างความเชื่อว่า การขึ้นค่าแรงขั้นต่ำจะนำมาซึ่งความตกต่ำของเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ ทำให้เกิดอัตราเงินเฟ้อ ดังนั้น เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ จึงจำเป็นที่จะต้องรักษาอัตราค่าครองชีพและราคาสินค้าภายในประเทศ รวมถึงรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันของตลาดการส่งออกระหว่างประเทศ โดยใช้ “กลไกเชิงนโยบายเพื่อกดค่าแรงขั้นต่ำ” โดยเน้น “การขายของราคาถูก” (ต้นทุนการผลิตต่ำ) มากกว่า “การขายของที่มีคุณภาพดี” (เน้นคุณภาพการผลิตสินค้า) โดย “แรงงานเป็นผู้เสียสละ” ในขณะที่มูลค่าส่วนเกินทางเศรษฐกิจตกอยู่กับรัฐและกลุ่มนายทุน (กมลเศ โปธิกนิษฐ, พัชรินทร์ สิริสุนทร, และ วัชรพล พุทธิรักษา, ๒๕๖๐, น. ๑๐๘)

กฎหมายการจ้างงานและสภาพปัญหา

กฎหมายการจ้างแรงงานอยู่ภายใต้ทฤษฎีแรงงานเสรี (Free Labor Market Theory) ซึ่งมีแนวคิดว่าการจ้างแรงงานเป็นเสรีภาพของคู่สัญญา แต่เหตุผลที่รัฐเข้ามาแทรกแซงตลาดแรงงานเนื่องจากเห็นว่าทฤษฎีตลาดแรงงานเสรีมีความไม่สมบูรณ์ (Imperfect) ในด้านการจ้างแรงงาน เพราะนายจ้างมักจะใช้อำนาจไปในทางที่ผิดต่อลูกจ้าง เนื่องด้วยนายจ้างมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจเหนือลูกจ้าง อีกทั้งนายจ้างมักจะเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและการใช้แรงงานขาดประสิทธิภาพ ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงเข้ามาแทรกแซงตลาดแรงงานด้วยการกำหนดมาตรการทางกฎหมายโดยมุ่งคุ้มครองลูกจ้างจากการใช้แรงงานของนายจ้างด้วยมาตรการหลักสี่ประการ คือ ประการที่หนึ่ง กำหนดมาตรการห้ามนายจ้างเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้าง ประการที่สอง กำหนดมาตรการว่าด้วยการใช้แรงงานลูกจ้าง ประการที่สาม กำหนดมาตรการว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ประการที่สี่ กำหนดมาตรการส่งเสริมความมั่นคงในชีวิตของลูกจ้างด้วยการจัดให้มีประกันสังคมเพื่อต่อต้านการว่างงาน การจ้างแรงงานสูงอายุ แรงงานพิการ แรงงานที่เจ็บป่วยหรือมีปัญหาสุขภาพ หรือตาย (จุฬา จงสถิตถาวร, ๒๕๖๐, น. ๕๗)

กฎหมายคุ้มครองแรงงานยุคดั้งเดิมมุ่งคุ้มครองการใช้แรงงานเด็ก แรงงานหญิง และแรงงานทั่วไป มิให้ถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม มิได้แยกหลักเกณฑ์การคุ้มครองแรงงาน สูงอายุ แต่เมื่อสภาพแวดล้อมในการจ้างงานเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในช่วงกลางถึงปลาย ศตวรรษที่ยี่สิบเป็นต้นมา จึงได้เกิดทฤษฎีการคุ้มครองแรงงานสูงอายุในด้านการพัฒนา แรงงานสูงอายุเพื่อส่งเสริมให้แรงงานสูงอายุมีการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งเป็นแนวคิดเพิ่มเติมไป จากการใช้แรงงานในสถานประกอบการ ภายใต้ทฤษฎีนี้รัฐจะเข้ามาแทรกแซงการจ้างแรงงาน สูงอายุในด้านการส่งเสริมยิ่งกว่าการควบคุมผู้ประกอบการ เช่น การกำหนดมาตรการ อุดหนุนการจ้างแรงงานสูงอายุ เป็นต้น สำหรับในประเทศไทยยังประสบปัญหาต่าง ๆ จำแนกตามกลุ่ม ดังนี้

แรงงานสูงอายุ ประสบปัญหา ได้แก่

๑. ปัญหาการใช้แรงงาน ยังไม่มีกฎหมายบัญญัตินิยามคำว่า “แรงงานสูงอายุ” ทำให้ไม่อาจทราบได้ว่าแรงงานสูงอายุหมายความว่าอย่างไร ไม่มีกฎหมายคุ้มครอง การกำหนดลักษณะงานหรือวันทำงาน ทำให้เกิดปัญหาการใช้แรงงานสูงอายุในแต่ละช่วงอายุ หรือสภาพทางกายภาพหรือจิตใจ หรือเพศของแรงงานสูงอายุ

๒. ปัญหาการจัดสวัสดิภาพและสวัสดิการ ไม่มีการจัดสวัสดิภาพที่เหมาะสมกับ วัยของแรงงานสูงอายุ เช่น สถานที่ทำงาน เป็นต้น ไม่มีกฎหมายกำหนดสวัสดิการของ แรงงานสูงอายุตามช่วงอายุ รวมถึงการฝึกอบรมแรงงานสูงอายุเพื่อเพิ่มทักษะในการทำงาน หรือการเรียนรู้งานใหม่

๓. ปัญหาการเลือกปฏิบัติ ไม่มีมาตรการเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการประกาศ โฆษณาการจ้างงาน การทำสัญญาจ้าง การย้ายงาน และการเลิกจ้าง (จุฬา จงสถิตถาวร, ๒๕๖๐, น. ๕๗-๕๘)

แรงงานเด็ก ประสบปัญหา ได้แก่

๑. ปัญหาการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งนายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองแรงงาน

๒. ปัญหาทุพโภชนาการ เด็กที่ทำงานมักจะอาศัยอยู่กับนายจ้าง และเนื่องจาก เด็กมีระยะเวลาทำงานที่ยาวนานมีเวลาพักผ่อนน้อย อาหารที่นายจ้างจัดให้ส่วนใหญ่่มักไม่มี คุณภาพ

๓. ปัญหาสุขภาพอนามัย เด็กที่พักอาศัยอยู่กับนายจ้าง นายจ้างมักจะจัด อาหาร ที่พัก ตลอดทั้งสิ่งแวดล้อมต่างๆ ทั้งที่ทำงาน และที่พักไม่ถูกสุขลักษณะ

๔. ปัญหาการประสบอันตรายจากการทำงาน

๕. ปัญหาการขาดโอกาสทางการศึกษาและพัฒนาอาชีพ เด็กที่ทำงานมักจะมี การศึกษาต่ำ การทำงานจะไม่ได้รับการศึกษาเพิ่มเติม

๖. ปัญหาการปรับตัว เด็กที่ทำงานในช่วงวัยที่กำลังเจริญเติบโตเป็นวัยรุ่น เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งร่างกายและอารมณ์ การที่เด็กต้องทำงานอยู่ในสถานที่ ไม่เอื้ออำนวย ไม่ถูกสุขลักษณะ ห่างไกลครอบครัว ญาติพี่น้อง ย่อมทำให้การพัฒนาการ ของเด็กมีปัญหา (ทวิสุข พันธุ์เพ็ง, ๒๕๕๓)

แรงงานหญิง ประสบปัญหา ได้แก่

ด้วยวัฒนธรรม ประเพณี และค่านิยมของสังคมไทยในอดีตที่ผ่านมา พบว่า ประเทศไทยมีการจ้างแรงงานชายมากกว่าแรงงานหญิงมาโดยตลอด อีกทั้งแรงงานหญิงยังถูก จำกัดโอกาสในการประกอบอาชีพ เพราะแรงงานหญิงจะสามารถประกอบอาชีพได้เพียงบาง อาชีพเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่แล้วแรงงานหญิงจะประกอบอาชีพที่เป็นแรงงานนอกระบบ เช่น การรับงานไปทำที่บ้าน แรงงานในภาคเกษตรกรรม เป็นต้น โดยไม่มีสวัสดิการใด ๆ ที่จะ ค้ำครองคุณภาพชีวิตของตนเองเท่ากับแรงงานชาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อให้อัตราการขยายตัว ทางเศรษฐกิจของไทยโดยรวม

แต่เมื่อประเทศไทยมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แรงงานหญิงได้เข้ามาเป็นแรงงานในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจากการสำรวจข้อมูลของสำนักงาน สถิติแห่งชาติ ปี ๒๕๔๕ พบว่า อัตราการเข้ามาเป็นแรงงานในระบบเศรษฐกิจของแรงงานหญิง เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยจากสถิติในช่วง พ.ศ. ๒๕๓๓ - พ.ศ. ๒๕๕๓ มีแรงงานหญิง เข้ามาทำงานในระบบเศรษฐกิจจากจำนวนกำลังแรงงานหญิงทั้งหมด คิดเป็นอัตรา ร้อยละ ๖๖.๘ ใน พ.ศ. ๒๕๓๓ เพิ่มขึ้นร้อยละ ๖๙.๖ ใน พ.ศ. ๒๕๔๓ และ เพิ่มขึ้นร้อยละ ๗๑.๒ ใน พ.ศ. ๒๕๕๓ ตามลำดับ ส่งผลให้แรงงานชายและแรงงานหญิง มีระดับคุณภาพชีวิตที่เท่าเทียมกัน และเป็นการลดภาระของภาครัฐที่จะต้องให้การช่วยเหลือ แรงงานที่มีรายได้น้อยไม่เพียงพอ อีกทั้งภาครัฐยังมีรายได้จากการเก็บภาษีมากขึ้น แต่อย่างไร ก็ตาม แรงงานหญิงยังประสบปัญหาการกีดกันทางเพศ ลักษณะของการทำงาน และ ความไม่มั่นคงในการทำงาน โดยเฉพาะในช่วงภาวะเศรษฐกิจถดถอย การส่งออกตกต่ำ หรือนายจ้างต้องการเปลี่ยนแปลงเครื่องจักร เทคโนโลยีการผลิต ลดต้นทุนการผลิต ลดการจ้างงาน แรงงานหญิงจำนวนมากจะถูกปลดออก โดยอาจไม่ได้รับค่าชดเชย การเลิกจ้าง ไม่มีการแจ้งกล่าวล่วงหน้า เป็นต้น (จักรพัทธ์ วาทนาสุข และคณะ, ๒๕๕๕, น. ๓)

บทวิเคราะห์

จากการศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่มีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๐ และแนวคิดที่ว่าด้วยเรื่องชนชั้นแรงงานของมาร์กซ์ที่วิเคราะห์ความไม่เท่าเทียมเชิงอำนาจระหว่างนายทุนและผู้ใช้แรงงาน ซึ่งในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ปรากฏข้อมูลผู้ใช้แรงงานที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมและมีงานวิจัยต่างบ่งชี้ถึงสถานะลูกจ้าง การเลิกจ้าง สุขภาพและความไม่ปลอดภัยในการทำงาน และลักษณะการคุ้มครองที่ไม่ทั่วถึง อาทิ งานของพงษ์สิทธิ์ บุญรักษา (๒๕๔๙) เรื่อง แรงงานเด็ก: ปัญหาสุขภาพอนามัยกับสิ่งคุกคามความปลอดภัยในสถานที่ทำงานของสุนทรีย์ เรือนมูล (๒๕๕๓) เรื่องแรงงานต่างด้าว: มิติทางเพศภาวะ และประสบการณ์ทางสังคมของแรงงานผู้หญิงไทใหญ่ งานของวิทยา เบ็ญจาทิกุล (๒๕๖๐) เรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหาค่ามนุษย์ในแรงงานประมงทะเลของประเทศไทย เป็นต้น โดยผลจากการพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มีสาระสำคัญของการแก้ไขครั้งนี้ตามเรื่อง คือ เรื่องที่หนึ่ง การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างบางกลุ่มหรือบางประเภทเพื่อส่งเสริมการจ้างงาน เรื่องที่สอง ปรับปรุงบทบัญญัติเรื่องข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานเพื่อลดภาระของนายจ้างในการนำส่งสำเนาข้อบังคับดังกล่าว เรื่องที่สาม เป็นการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการเกษียณอายุ และการจ่ายค่าชดเชยเพื่อคุ้มครองลูกจ้างกรณีเกษียณอายุ เป็นการสร้างการรับรู้ให้นายจ้าง ลูกจ้าง ประชาชนทั่วไปและผู้ที่เกี่ยวข้องได้เข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายขึ้น อันเป็นการส่งเสริมให้ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง เพื่อให้เห็นผลของการเปลี่ยนแปลงชัดเจน ผู้เขียนนำเสนอ ดังตารางที่ ๑

ตารางที่ ๑ การเปรียบเทียบพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

ประเด็น การเปรียบเทียบ	กฎหมาย	
	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๐
สถานะของลูกจ้าง และการคุ้มครอง	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มุ่งคุ้มครองเพียง แรงงานที่มีสถานะเป็นลูกจ้าง ตาม มาตรา ๕ “ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับ ค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร” เท่านั้นแต่ไม่มีการครอบคลุมถึง “ผู้สมัครงานที่ถูกนายจ้างปฏิเสธการ จ้างงาน”	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๐ มุ่งคุ้มครองและให้โอกาส แรงงาน อาทิ แรงงานหญิง แรงงานเด็ก แรงงานสูงอายุ และคนพิการมากขึ้น
แรงงานเกษียณอายุ	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มีความไม่เสมอภาคทาง โอกาสในการทำงานของผู้สูงอายุ เนื่องจากต้องเผชิญกับการถูกเลือก ปฏิบัติตั้งแต่แรกเริ่มกระบวนการเข้าสู่ ตลาดแรงงาน ทั้งการสมัครงาน การถูกสัมภาษณ์โดยมีการสอบถามถึง อายุ เมื่อผู้สูงอายุถูกปฏิเสธการจ้าง งานอันมีสาเหตุจากอายุทั้งโดยตรงและ โดยอ้อม กล่าวคือ นายจ้างปฏิเสธ การจ้างงานด้วยเหตุแห่งอายุของ ผู้สูงอายุ เพราะสันนิษฐานว่าผู้สูงอายุ ไม่มีความสามารถในการทำงานนั้น หรือกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับในการทำงานอย่างไม่มีเหตุ อันควร ทำให้ผู้สูงอายุเสียประโยชน์ ผู้สูงอายุไม่ได้รับการคุ้มครองใด ๆ	เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการเกษียณอายุ และการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างกรณี เกษียณอายุ เพื่อคุ้มครองลูกจ้างกรณี เกษียณอายุ สร้างความมั่นคงให้แก่ ลูกจ้างหลังเกษียณอายุ และเพื่อให้เกิด ความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย

ตารางที่ ๑ การเปรียบเทียบพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ต่อ)

ประเด็น การเปรียบเทียบ	กฎหมาย	
	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๐
แรงงานเด็ก	การใช้แรงงานเด็กถูกบัญญัติไว้ในหมวด ๔ ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มีจำนวน ๙ มาตรา เริ่มตั้งแต่มาตรา ๔๔ ถึงมาตรา ๕๒ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเด็กเกี่ยวกับเงื่อนไขการจ้าง สภาพการทำงาน การพัฒนา และส่งเสริมคุณภาพชีวิต	กำหนดอัตราโทษให้สูงขึ้นในฐานความผิดเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อเพิ่มอัตราโทษกรณีความผิดที่กระทำต่อแรงงานเด็ก (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๘ และเพิ่มมาตรา ๑๔๘/๑ และมาตรา ๑๔๘/๒)
การกำหนด อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ สำหรับลูกจ้าง บางกลุ่มหรือ บางประเภท	มาตรา ๘๗ ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานให้คณะกรรมการค่าจ้างศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่ประกอบด้วยข้อเท็จจริงอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ราคาของสินค้า ความสามารถของธุรกิจ ผลผลิตภาพแรงงาน ผลสัมฤทธิ์มวลรวมของประเทศ สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม	มีการแก้ไขในมาตรา ๘๗ คือการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างบางกลุ่มหรือบางประเภทในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสี่ที่แก้ไขเพิ่มเติมยังคงมีเนื้อหาเช่นเดียวกับมาตรา ๘๗ ที่ถูกยกเลิกไปไม่ได้มีการแก้ไขแต่อย่างใด โดยวางกรอบให้คณะกรรมการค่าจ้างซึ่งเป็องค์กรไตรภาคีในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ต้องศึกษา และพิจารณาข้อเท็จจริงและปัจจัยต่าง ๆ เช่น ค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับ ดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ เป็นต้น การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอาจกำหนดเฉพาะกิจการงานหรือสาขาอาชีพประเภทใด เพียงใด ในท้องถิ่นใดก็ได้ ส่วนการกำหนดอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือกฎหมายยังคง



ตารางที่ ๑ การเปรียบเทียบพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ต่อ)

ประเด็น การเปรียบเทียบ	กฎหมาย	
	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๐
		หลักการเดิมให้คณะกรรมการค่าจ้างพิจารณาจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับในแต่ละอาชีพตามมาตรฐานฝีมือ โดยวัดค่าทักษะฝีมือ ความรู้ และความสามารถ ซึ่งอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั่วไป และอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือในวรรคสามที่เพิ่มเติมมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นการส่งเสริมการจ้าง และการคุ้มครองแรงงานสำหรับลูกจ้างบางกลุ่มหรือบางประเภท เนื่องจากอาจมีลักษณะการทำงานที่แตกต่างจากลูกจ้างหรือกิจการทั่วไป ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และระบบการจ้างงานของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป

ข้อดี

กฎหมายฉบับนี้มีการปรับปรุงเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับแรงงานเด็ก แรงงานหญิง และแรงงานผู้สูงอายุ สอดคล้องกับ Rawls (2003) ที่มองว่าโครงสร้างของสังคมที่เป็นธรรมประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๒ ประการ คือ ๑) ทุกคนยอมมีสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานเท่าเทียมกัน ซึ่งถือเป็นหลักการเบื้องต้นที่สำคัญที่สุด ๒) หลักแห่งความเท่าเทียมกันในการได้รับโอกาสและการคำนึงถึงหลักการเรื่องความแตกต่าง นั่นคือ กฎหมายและสถาบันต่าง ๆ ไม่ควรเอื้อประโยชน์ให้กับคนกลุ่มใดบนต้นทุนที่ไม่เท่าเทียมกันของคนกลุ่มอื่น ๆ คนด้อยโอกาสที่สุดในสังคมควรจะได้รับโอกาสและเข้าถึงส่วนแบ่งทรัพยากรเท่าเทียมกับคนอื่น ๆ ความเป็นธรรมจึงจะเกิดขึ้นเมื่อสังคมใช้ความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคมไปส่งเสริมขดเซย์ให้คนด้อยโอกาส (กุลภา วจนสาระ, ๒๕๕๕, น. ๒๑) และกฎหมายดังกล่าวมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่พบว่าโครงสร้างของประชากรประเทศไทยที่เปลี่ยนไป โดยประชากรวัยสูงอายุมีสัดส่วนสูงขึ้นและประชากรวัยทำงานมีสัดส่วนลดลงซึ่งมีผลกระทบต่อการทำงานและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในการสำรวจประชากรสูงอายุของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ พบว่า มีผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ ๔๐ ที่ประสบความยากลำบากมีรายได้ไม่เพียงพอจึงต้องการทำงานเลี้ยงชีพ ดังนั้น การขยายโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุให้อยู่ในตลาดแรงงานได้นานขึ้นจะเป็นการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานของประเทศได้ (นงนุช สุนทรชวกานต์, ๒๕๕๖, น. ๓๙)

ข้อเสีย

แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้มีการปรับปรุงเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับแรงงานเด็ก แรงงานหญิง และแรงงานผู้สูงอายุ แต่ยังคงมีปัญหาด้านการนำไปปฏิบัติ ดังนี้

๑. นายจ้างส่วนใหญ่ยังคงเลือกปฏิบัติต่อแรงงาน และมีการกำหนดค่าจ้างไม่เท่าเทียมกัน โดย Ehrenberg and Smith (2012) ได้กล่าวถึงที่มาของความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างแรงงานหญิงและชาย แบ่งออกเป็น ๒ องค์ประกอบ คือ ๑) ปัจจัยที่สามารถอธิบายได้ถึงความแตกต่างระหว่างแรงงานหญิงและแรงงานชาย ได้แก่ ปัจจัยเกี่ยวกับการสะสมทุนมนุษย์ได้แก่ อายุและการศึกษา ลักษณะอาชีพ และชั่วโมงการทำงาน และประสบการณ์ทำงาน ปัจจัยเกี่ยวกับกิจการ ได้แก่ ขนาดของบริษัท เป็นต้น และ ๒) ปัจจัยที่ไม่สามารถอธิบายได้ (Discriminatory Treatment) ในตลาดแรงงาน หรือการเลือกปฏิบัติในตลาดแรงงาน ทั้งนี้ Mcconnell, Brue and Macpherson (2010) ได้อธิบายถึงนิยามของ Economic Discrimination หรือการเลือกปฏิบัติในตลาดแรงงานคือปรากฏการณ์ที่แม้ว่าผู้หญิงมีความสามารถ มีระดับการศึกษาที่ดี มีทักษะและประสบการณ์เท่ากับผู้ชาย แต่ได้รับค่าจ้างและโอกาสการเลื่อนตำแหน่งต่ำกว่าผู้ชาย

๒. ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยที่ผ่านมากระจายอยู่ในภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม การค้าและการบริการ โดยที่แรงงานเด็กส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ มีระดับการศึกษาไม่สูงนัก จึงทำให้ง่ายต่อการเอารัดเอาเปรียบ และถูกชักจูงไปกระทำในสิ่งที่ไม่เหมาะสม รัฐบาลไทยได้กำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ต้องดำเนินการเร่งด่วน โดยต้องไม่มีการใช้แรงงานเด็ก ไม่มีการใช้แรงงานบังคับอย่างเด็ดขาด ทั้งในส่วนของแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าว และในการปราบปรามผู้กระทำความผิด ให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นผู้มีอิทธิพลหรือข้าราชการระดับใดก็ตาม หากพบว่าเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์จะต้องถูกดำเนินคดีอย่างเด็ดขาดไม่มีการละเว้น และนำไปสู่การเสนอแก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงานเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

บทสรุป

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้แก้ไขและเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายฉบับใหม่นี้ เพิ่มโอกาสให้กับกลุ่มนักเรียน นักศึกษา คนพิการ และผู้สูงอายุ และมีการจ่ายเงินชดเชยให้กับผู้เกษียณอายุ ทำให้เกิดโครงสร้างของสังคมที่เป็นธรรมมากขึ้นและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตาม การนำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๖๐ ไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ จำเป็นอย่างยิ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนแบบเครือข่ายการจัดการนโยบายสาธารณะด้วยการจัดระเบียบกฎหมายให้ชัดเจนเหมาะสมต่อการนำไปปฏิบัติ (Regulation State) ดำเนินการสร้างความร่วมมือทุกภาคส่วน (Collaboration Network) สร้างกลไกทีมงานเพื่อรับผิดชอบ ติดตามและกำกับให้สถานประกอบการดำเนินการตามกฎหมาย (Team Working) การสร้างภาวะผู้นำ (Leadership) และการเจรจาต่อรอง (Negotiation) เพื่อร่วมกันกำหนดแนวปฏิบัติที่เหมาะสมและสนับสนุนให้สถานประกอบการมีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอย่างจริงจังและเป็นไปอย่างเสมอภาค เพื่อลดปัญหาความไม่เท่าเทียมและปัญหาด้านแรงงานที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

เอกสารอ้างอิง

- กมลเศ โปธิกนิษฐ, พัชรินทร์ สิริสุนทร, และ วัชรพล พุทธรักษา. (๒๕๖๐). แรงงานข้ามชาติกับการทำให้เป็น “สัตว์-เศรษฐกิจ” ภายใต้ภาวะการถูกกดทับ: กรณีศึกษาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย. *วารสารสังคมศาสตร์*, ๑๓(๒), ๙๙-๑๑๙.
- กุลภา วจนสาระ. (๒๕๕๕). *มองหาความเป็นธรรมในสังคมไทยผ่านคนชายขอบ*. นครปฐม: สำนักพิมพ์ประชากรและสังคม สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- ขวัญชีวัน บัวแดง. (๒๕๕๑). สุขภาพของแรงงานข้ามชาติกับการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของรัฐ. *วารสารสังคมศาสตร์*, ๒๐(๑), ๑๔๕-๑๗๒.
- จักรพัทธ์ วาทนาสุข, และคณะ. (๒๕๕๕). *ความแตกต่างค่าจ้างแรงงานระหว่างเพศ: กรณีศึกษาของอุตสาหกรรมยานยนต์ ในนิคมอุตสาหกรรมเวลโกรว์ จังหวัดฉะเชิงเทรา*. การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ ๒ ณ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- จุฬา จงสถิตย์ถาวร. (๒๕๖๐). กฎหมายการจ้างแรงงานสูงอายุ. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ*, ๘(๑), ๕๑-๖๘.
- ทวีสุข พันธุ์เพ็ง. (๒๕๕๓). *สถานการณ์ปัญหาแรงงานเด็ก*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๑, จาก <http://www.thaihealth.or.th>
- ธนพัฒน์ พันธุ์สุข. (๒๕๕๙). ปัญหาแรงงานต่างด้าวกับการละเมิดสิทธิ. *วารสารการจัดการธุรกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา*, ๕(๒), ๑๑๔-๑๒๕.
- นงนุช สุนทรชวกันต์. (๒๕๕๖). แนวทางการปรับปรุงกฎหมายเพื่อขยายโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุ. *วารสารนักบริหาร*, ๓๓(๓), ๓๙-๔๖.
- พงษ์สิทธิ์ บุญรักษา. (๒๕๔๙). แรงงานเด็ก: ปัญหาสุขภาพอนามัยกับสิ่งคุกคามความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน. *วารสาร มชก. วิชาการ*, ๙(๑๘), ๗๙-๘๙.
- วนิดา อินทรอำนวย. (๒๕๖๐). *การใช้แรงงานเด็กและกฎหมายคุ้มครองแรงงาน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- วิทยา เบ็ญจาทิกุล. (๒๕๖๐). แนวทางการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในแรงงานประมงทะเลของประเทศไทย. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี*, ๖(๑), ๗๗-๙๓.
- สุนทรีย์ เรือนมูล. (๒๕๕๓). แรงงานต่างด้าว: มิติทางเพศภาวะ และประสบการณ์ทางสังคมของแรงงานผู้หญิงไทใหญ่. *วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*, ๒๒(๒), ๙๓-๑๒๒.



อมรรักษ์ สอนชูผล, และคณะ. (๒๕๖๐). การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวโดยการมีส่วนร่วม
ของชุมชนในเขตจังหวัดปทุมธานี. *วารสารวิจัยและพัฒนา วไลยอลงกรณ์*
ในพระบรมราชูปถัมภ์, ๑๒(๒), ๑๔๕-๑๕๗.

Ehrenberg and Smith. (2012). *Modern labor economics: theory and public policy*.
New York: Prentice Hall.

Marx, K. (1887). *Capital: A Critique of Political Economy*. New York: International
Publishers.

McConnell, C., Stanley, B. & Macpherson, D. (2010). *Contemporary Labor*
Economics. Boston: Irwin/McGraw Hill.

Rawls, J. (2003). *A Theory of Justice*. Massachusetts: Belknap Press of Harvard
University.



สิทธิในความเป็นส่วนตัวกับเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสาร
เพื่อประโยชน์สาธารณะ: บทเรียนจากสหราชอาณาจักร
ในคดี Campbell V. MGN Ltd.

นิติกร จิรนิติกาลกิจ*

บทคัดย่อ

สิทธิในความเป็นส่วนตัว (Right to privacy) และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (Freedom of expression) ถือเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์และเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย ทั้งนี้ สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้รับการรับรองและคุ้มครองทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (the Universal Declaration of Human Rights: UDHR) ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายพื้นฐานสำหรับการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั่วโลก และยังถูกนำไปใช้เป็นต้นแบบสำหรับการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

* นักวิชาการศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ กลุ่มงานวิจัยและพัฒนารัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, รบ. (เกียรตินิยมอันดับสอง), ม.นครสวรรค์, นบ., ม.สุโขทัยธรรมาธิราช, รม. (การปกครอง), ม.ธรรมศาสตร์, MA (with Merit) in Security and Justice, University of Leeds, UK. (ทุน กพ.)

ของประชาชนโดยกฎหมายภายในของประเทศต่างๆ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หรือพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๙๘ ของประเทศอังกฤษ เป็นต้น นอกจากนี้ สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวยังได้รับการรับรองโดยองค์ระหว่างประเทศว่ามีสถานะที่เท่าเทียมกันและไม่สามารถนำมาจัดลำดับชั้นของความสำคัญได้ อย่างไรก็ตามคดี คำพิพากษาในคดี Campbell V. MGN Ltd. ได้แสดงให้เห็นถึงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่าง สิทธิในความเป็นส่วนตัวของบุคคลสาธารณะ (Public figure) และเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสารของหนังสือพิมพ์เพื่อประโยชน์ของสาธารณะ (Public interest) รวมถึงบทบาทของ ศาลฎีกาแห่งสหราชอาณาจักรในการชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพทั้งสองประการ ดังกล่าว ทั้งนี้ บทเรียนที่ได้รับจากการศึกษาคำพิพากษาดังกล่าวสามารถนำมาใช้ต่อยอด เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการได้ในอนาคต

ความนำ

บทความฉบับนี้ ผู้เขียนมุ่งหมายที่จะนำเสนอให้เห็นถึงความสำคัญของสิทธิ ในความเป็นส่วนตัวของบุคคล (Right to Privacy) กับเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสาร ของสื่อมวลชนเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Expression) โดยสิทธิและเสรีภาพทั้ง ๒ ประการดังกล่าว เป็นสิ่งที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองทั้งโดยกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศต่างๆ นอกจากนี้ ยังนำเสนอเกี่ยวกับบทบาทของศาลฎีกาแห่งสหราชอาณาจักร (the Supreme Court of the United Kingdom: UKSC) ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนนำเสนอตัวอย่างคำพิพากษาในคดี Campbell V. MGN Ltd. ซึ่งเป็นกรณีพิพาท ระหว่างสิทธิในความเป็นส่วนตัวของบุคคลสาธารณะ (Public figure) กับเสรีภาพในการ นำเสนอข่าวสารของหนังสือพิมพ์ ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าคำพิพากษาดังกล่าวได้สะท้อน ให้เห็นว่า ศาลฎีกาแห่งสหราชอาณาจักร (UKSC) เป็นองค์กรตุลาการที่มีบทบาทโดดเด่น ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น แต่ยังคงคุ้มครองถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลสาธารณะ (Public figure) ด้วย กล่าวคือ แม้โจทก์จะเป็นบุคคลสาธารณะที่มีชื่อเสียงระดับโลกแต่ก็ยังคงมีสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล (Privacy rights) ที่กฎหมายให้การรับรองและคุ้มครองเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา ซึ่งประเด็นนี้ ถือเป็นเรื่องที่น่าสนใจที่สามารถนำมาศึกษาต่อยอดในทางวิชาการสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของ องค์กรตุลาการในประเทศไทยได้ในอนาคต

สิทธิในความเป็นส่วนตัว (Right to Privacy) กับเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสาร เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Freedom of Expression for public interest) ในกฎหมายระหว่างประเทศ

ภายหลังการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ ๒ (World War II) องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้กำหนดภารกิจที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนขึ้น ๓ ประการ กล่าวคือ ภารกิจแรก คือ การประกาศใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration on Human Rights) สำหรับใช้เป็นมาตรฐานในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้แก่ประชาชนทุกคนและทุกประเทศ ภารกิจที่สอง คือ การส่งเสริมให้มีการประกาศใช้ข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศสมาชิกที่ได้ให้สัตยาบันไว้แก่ องค์การสหประชาชาติ และภารกิจสุดท้าย คือ การจัดตั้งหน่วยงานในการให้คำแนะนำ และสังเกตการณ์การประกาศใช้ข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน^๑ อย่างไรก็ตาม ภารกิจในการประกาศใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้เกิดขึ้น โดยที่ประชุมใหญ่ สมัชชาแห่งสหประชาชาติ (General Assembly) ได้ประกาศใช้ปฏิญญาดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ ส่วนภารกิจที่สองและภารกิจที่สามได้มีการดำเนินภายหลังจาก การประกาศใช้ปฏิญญาสากลว่าสองทศวรรษ กล่าวคือ มีการตกลงที่จะกำหนดให้มีข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนสองฉบับ โดยฉบับแรกเกี่ยวข้องกับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ส่วนอีกฉบับเกี่ยวข้องกับสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมถึงกลไกในการร้องทุกข์ของปัจเจกบุคคล ทั้งนี้ ข้อตกลงระหว่างประเทศ ทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ถูกประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๖^๒

อย่างไรก็ดี สิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองโดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ดังกล่าว อาจแบ่งได้ออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Civil and political rights) กลุ่มหนึ่ง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Economic, social, and cultural rights) อีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่ง Karel Vasak ได้อธิบายเพิ่มเติม

^๑ Karel Vasak. (1997). A 30-year struggle The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration on Human Rights. In: *The Unesco Courier*, November 1977, p. 29,32.

^๒ Ibid.

โดยอ้างอิงแนวคิดของผู้อำนวยการองค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม แห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ว่า ได้นิยามสิทธิมนุษยชนออกเป็น ๓ กลุ่ม หรือเรียกว่า “the third generation of human rights”^๓

กลุ่มแรกเป็นสิทธิมนุษยชนที่ต้องได้รับการเคารพจากรัฐ โดยรัฐไม่สามารถกระทำการ หรือห้ามกระทำการใดๆ ที่เป็นการแทรกแซงสิทธิดังกล่าว รวมถึงเสรีภาพของปัจเจกบุคคล (Individual liberties) ตลอดจนสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองบางประการด้วย โดยสิทธิ ดังกล่าว อาทิ สิทธิในการดำรงชีวิต (Right to life) ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย (Equality before the law) เสรีภาพในการพูด (Freedom of speech) สิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม (Right to a fair trial) เสรีภาพในการนับถือศาสนา (Freedom of Religion) และสิทธิในการเลือกตั้ง (Right to vote) เป็นต้น

ส่วนสิทธิในกลุ่มที่สองเป็นสิทธิที่รัฐจะต้องให้การคุ้มครอง โดยส่วนใหญ่เป็นสิทธิ ทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม อาทิ สิทธิที่จะได้รับการจ้างงานอย่างเป็นธรรม ภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสม (Right to be employed) สิทธิในอาหาร (Right to food) ที่อยู่อาศัยและการสาธารณสุข (Housing and health care) รวมถึงสิทธิที่จะได้รับความมั่นคง ในสังคม และการได้รับผลประโยชน์จากการเลิกจ้างงาน เป็นต้น

สำหรับสิทธิในกลุ่มที่สาม ถือเป็นสิ่งใหม่ในสังคมระหว่างประเทศ กล่าวคือ เป็นสิทธิในการรวมกลุ่ม (Rights of solidarity) อันเป็นผลมาจากประเทศที่พัฒนาแล้วพยายาม ที่จะสร้างกฎกติการะหว่างประเทศและระเบียบกฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจเพื่อให้สอดคล้องกับ สิทธิดังกล่าว อาทิ สิทธิในการพัฒนา (Right to development) สิทธิในการรักษาสิ่งแวดล้อม (Right to healthy and ecologically balanced environment) สิทธิในสันติภาพ (Right to peace) สิทธิในการมีส่วนร่วมในมรดกทางวัฒนธรรม (Right to participation in cultural heritage) เป็นต้น ซึ่งสิทธิดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดการอยู่ร่วมกัน เป็นชุมชน (Community life) ระหว่างปัจเจกบุคคล รัฐ และองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน

ในส่วนของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) นั้น ได้รับการกล่าวขานว่า เป็นส่วนขยายของพันธสัญญาใหม่ (the Addition of the New Testament) และ มหากฎบัตรแห่งมนุษยชาติ (the Magna Carta of humanity)^๔ รวมถึงเป็นต้นแบบให้แก่

^๓ Ibid.

^๔ Ibid.

ผู้ใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะป็นรัฐบาล ผู้พิพากษา รวมถึงฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งในระดับรัฐและระดับสากล ในการนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ กรณีกฎหมายภายในประเทศรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ได้นำเอาแนวคิดการรับรองและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจากปฏิญญาสากลไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ในระดับสากลนั้นปฏิญญาสากลได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นแนวคิดพื้นฐานในการปกป้องสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับสากล (Universal) และระดับภูมิภาค (Regional)

สำหรับการรับรองและคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัว (Rights to privacy) และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การรับรู้และนำเสนอข้อมูลข่าวสารนั้น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) ได้บัญญัติให้การรับรองสิทธิในความเป็นส่วนตัว (Right to privacy) ไว้ในมาตรา ๑๒ และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of expression) ไว้ในมาตรา ๑๙ ดังนี้^๕

มาตรา ๑๒ บุคคลย่อมไม่ถูกแทรกแซงซึ่งสิทธิในความเป็นส่วนตัว ครอบครัวที่พักอาศัย และการติดต่อสื่อสาร รวมถึงย่อมไม่ถูกทำลายเกียรติยศและชื่อเสียง นอกจากนี้ทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายจากการกระทำเช่นนั้นด้วย [แปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษโดยผู้เขียน]^๖

มาตรา ๑๙ ทุกคนย่อมมีเสรีภาพในความคิดเห็นและการแสดงความคิดเห็นโดยสิทธิดังกล่าวหมายถึงรวมถึงเสรีภาพในการยึดถือความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกแซงและเสรีภาพในการแสวงหา รับรู้ และได้รับข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนแนวคิดผ่านสื่อต่างๆ โดยปราศจากซึ่งพรมแดน [แปลจากต้นฉบับภาษาอังกฤษโดยผู้เขียน]^๗

^๕ United Nations. (2015). *Universal Declaration on Human Rights*. [Online]. [Accessed 5 January 2018]. Available from: http://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf

^๖ UDHR, Article 12 No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.

^๗ UDHR, Article 19 Article 19 Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.

จะเห็นว่า สิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และนำเสนอข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายในระดับสากลซึ่งถูกใช้เป็นมาตรฐานในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชากรในสังคมการเมืองระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวยังได้รับการรับรองและคุ้มครองในกฎหมายระหว่างประเทศอีกหลายฉบับ อาทิ สิทธิในความเป็นส่วนตัวได้รับการรับรองและคุ้มครองตามข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child) มาตรา ๑๖ และมาตรา ๔๐ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าวและสมาชิกในครอบครัว (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families) มาตรา ๑๔ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities) มาตรา ๒๒ ในขณะที่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นนั้นได้รับการคุ้มครองโดยกลไกระหว่างประเทศมากมาย อาทิ คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) คณะกรรมาธิการว่าด้วยสิทธิเด็ก (Committee on the Rights of the Child) เป็นต้น^๙

สังเขปสาระของศาลฎีกาแห่งสหราชอาณาจักร (The Supreme Court of the United Kingdom)

ในส่วนนี้ จะเป็นการนำเสนอข้อมูลโดยสังเขปเกี่ยวกับศาลฎีกาแห่งสหราชอาณาจักร (The Supreme Court of the United Kingdom: UKSC) ทั้งในด้านของที่มาองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ รวมถึงสถิติคำพิพากษาของศาลฎีกาฯ ตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลฎีกาแยกเป็น

^๙ โปรดดูรายละเอียดของบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศได้ที่เว็บไซต์ของคณะกรรมการระดับชาติของประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนีประจำ UNESCO (National Commission for UNESCO) ซึ่งมีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการร้องเรียนต่อองค์กรระหว่างประเทศ ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน. National Commission for UNESCO. *Claiming Human Rights*. [Online]. [Accessed 5 January 2018]. Available from: <http://www.claiminghumanrights.org>

เอกเทศจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของสภาขุนนาง (Appellate Committee of the House of Lords) เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๙ ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของศาลฎีกาแห่งสหราชอาณาจักรในฐานะองค์กรตุลาการที่ใช้อำนาจสูงสุดแห่งราชอาณาจักร

(๑) ที่มาของศาลฎีกา^๙

ศาลฎีกาแห่งสหราชอาณาจักร (The Supreme Court of the United Kingdom) เป็นหน่วยงานพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ (United Kingdom of Great Britain and Ireland) ทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดของระบบกฎหมายอังกฤษและเวลส์ (English and Welsh Law) ระบบกฎหมายไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland Law) และระบบกฎหมายแพ่งของสก๊อตแลนด์ (Scottish Civil Law) โดยมีพัฒนาการมากกว่าหกศตวรรษในฐานะที่เป็น “องค์กรตุลาการแห่งราชวงศ์” หรือ Curia Regis ซึ่งทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่องค์รัฐสุธิปไตย (Sovereign power) การประกาศใช้กฎหมาย และการแต่งตั้งผู้พิพากษา

สำหรับพัฒนาการของศาลฎีกาฯ นั้น เริ่มต้นเมื่อประมาณ ปี ค.ศ. ๑๓๙๙ โดยรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาสามัญ (House of Commons) และสภาขุนนาง (House of Lords) ได้ร่วมกันพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ที่ส่งมาจากศาลล่าง (Lower court) ในระบบศาลของสหราชอาณาจักร แต่ภายหลังในปี ค.ศ. ๑๘๗๖ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอำนาจศาลในการพิจารณาอุทธรณ์ (the Appellate Jurisdiction Act ๑๘๗๖) ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ให้การยื่นอุทธรณ์โดยศาลล่างจะต้องยื่นต่อ “คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของสภาขุนนาง” (Appellate Committee of the House of Lords) รวมถึงกำหนดให้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนางที่มีคุณสมบัติเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายของประเทศให้ทำหน้าที่เป็น “กรรมการพิจารณาอุทธรณ์” (Lords of Appeal in Ordinary) หรือ Law Lords อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่เป็น Law Lords ยังคงมีสิทธิที่จะออกเสียงลงมติต่อร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาขุนนางได้ แต่ในทางปฏิบัติ กลับไม่ปรากฏว่ามี Law Lords ท่านใดกระทำเช่นนั้น

^๙ แปลและเรียบเรียงจาก UKSC. (2017). *Appellate Committee of the House of Lords*. Retrieved December 13, 2017, from <https://www.supremecourt.uk/about/appellate-committee.html>

ต่อมาด้วยอิทธิพลของหลักการแบ่งแยกอำนาจ (The Separation of Powers) ได้มีกระแสแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระ ซึ่งการจัดตั้งศาลฎีกา เป็นองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่แยกออกจากสภาขุนนางนั้น เป็นการแสดงให้เห็นถึงการแบ่งแยกอำนาจที่ชัดเจน และแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาขุนนางที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้พิพากษา (Law Lords) กับสมาชิกสภาขุนนางที่ปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติของสภา นอกจากนี้การจัดตั้งศาลฎีกายังเป็นการป้องกันการลุแก่อำนาจ (Abuse of power) ของสมาชิกสภาขุนนาง และแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาและองค์กรตุลาการตามระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล (The System of Checks and Balances) ด้วย^{๑๐}

ด้วยเหตุนี้เองจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๕ (Constitutional Reform Act ๒๐๐๕) โดยบัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลฎีกาขึ้นตามบทบัญญัติในหมวด ๓ ซึ่งมาตรา ๒๓^{๑๑} ได้บัญญัติให้ “ศาลฎีกาแห่งสหราชอาณาจักร” ประกอบด้วยผู้พิพากษา จำนวน ๑๒ คน ซึ่งได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้งจากสมเด็จพระราชินี และมาตรา ๒๔ บัญญัติให้ ผู้พิพากษาศาลฎีกาชุดแรก (First members of the Court)

^{๑๐} C. Turpin and A. Tomkins. (2011). *British Government and the Constitution*. 7th edition. Cambridge University Press, p. 106.

^{๑๑} Constitutional Reform Act 2005, Section 23 The Supreme Court

(1) There is to be a Supreme Court of the United Kingdom.

(2) The Court consists of 12 judges appointed by Her Majesty by letters patent.

(3) Her Majesty may from time to time by Order in Council amend subsection

(2) so as to increase or further increase the number of judges of the Court.

(4) No recommendation may be made to Her Majesty in Council to make an Order under subsection (3) unless a draft of the Order has been laid before and approved by resolution of each House of Parliament.

(5) Her Majesty may by letters patent appoint one of the judges to be President and one to be Deputy President of the Court.

(6) The judges other than the President and Deputy President are to be styled “Justices of the Supreme Court”.

(7) The Court is to be taken to be duly constituted despite any vacancy among the judges of the Court or in the office of President or Deputy President.

ที่จะเข้าปฏิบัติหน้าที่ แต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาขุนนางที่ปฏิบัติหน้าที่เป็น “Lords of Appeal in Ordinary” หรือ “Law Lords” ในขณะนั้น โดยให้ผู้ที่มิอาจอุทธรณ์สูงสุดอันดับแรก ปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานศาลฎีกา (President of the Court) และให้ผู้ที่มิอาจอุทธรณ์ลำดับรองลงมาเป็นรองประธานศาลฎีกา (Deputy President of the Court) ส่วน Law Lords ท่านอื่นที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานและรองประธานศาลฎีกาก็ให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้พิพากษาศาลฎีกา (Justices of the Supreme Court) ทั้งนี้ ศาลฎีกาแห่งสหราชอาณาจักรได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการ หรืออีกนัยหนึ่งคือ การย้ายไปยังอาคารที่ทำการถาวรแห่งใหม่ (the former Middlesex Guildhall) ซึ่งแยกตัวเป็นเอกเทศจากอาคารรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๙

(๒) องค์ประกอบของศาลฎีกา

พระราชบัญญัติปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๕ มาตรา ๒๓ (๒) กำหนดให้ศาลฎีกาประกอบด้วยผู้พิพากษา จำนวน ๑๒ คน ได้แก่ ประธานศาลฎีกา รองประธานศาลฎีกา และผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน ๑๐ คน ปัจจุบัน (เดือนธันวาคม ๒๕๖๐) The Right Hon. the Baroness Hale of Richmond ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา และ The Right Hon. the Lord Mance ดำรงตำแหน่งรองประธานศาลฎีกา

นอกจากนี้ มาตรา ๒๕ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกาไว้ ดังนี้

(๑) ต้องเป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาระดับสูง (High Judicial Office) มาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี^{๑๒} และมีประสบการณ์ในการประกอบวิชาชีพกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๕ ปี

(๒) ต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติในการประกอบวิชาชีพกฎหมาย ซึ่งหมายถึงบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๗๑ ของพระราชบัญญัตินี้และพระราชบัญญัติการบริการทางกฎหมาย ค.ศ. ๑๙๙๐ (Legal Services Act 1990) หรือเป็นทนายความในสก๊อตแลนด์

^{๑๒} ผู้พิพากษาระดับสูง (High Judicial Office) หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลสูงแห่งอังกฤษและเวลส์ (High Court of England and Wales) หรือศาลสูงแห่งไอร์แลนด์เหนือ (High Court of Northern Ireland) หรือผู้พิพากษาในศาลอุทธรณ์แห่งอังกฤษและเวลส์ (Court of Appeal of England and Wales) หรือศาลอุทธรณ์แห่งไอร์แลนด์เหนือ (Court of Appeal of Northern Ireland) หรือผู้พิพากษาศาลสูงในคดีแพ่งของสก๊อตแลนด์ (Court of Session)

หรือผู้ว่าความ (Solicitor) ที่มีสิทธิว่าความในศาลสูงในคดีแพ่ง (Court of Session) หรือศาลสูงในคดีอาญาของสก๊อตแลนด์ (High Court of Judiciary) หรือเป็นสมาชิกของเนติบัณฑิตยสภาแห่งไอร์แลนด์เหนือ (the Bar of Northern Ireland)

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๖ - ๓๑ ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งผู้พิพากษาชุดใหม่ต่อจากชุดแรกที่แต่งตั้งมาจาก Law Lords และกำหนดให้ผู้พิพากษาศาลฎีกามีวาระการดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต แต่จะเกษียณอายุเมื่อครบ ๗๐ ปี หรือ ๗๕ ปี ขึ้นอยู่กับวันที่ได้รับการแต่งตั้ง รวมถึงอาจพ้นจากตำแหน่งได้ด้วยเหตุแห่งการตาย การถูกถอดถอนโดยความเห็นชอบจากสภาสามัญและสภาขุนนาง หรือคณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งผู้พิพากษา (Judicial Appointment Commission) ซึ่งประกอบด้วยประธานและรองประธานศาลฎีกาโดยจะเสนอชื่อผู้สมควรถูกถอดถอนต่อที่ประชุม ส่วนการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกานั้น เดิมเป็นอำนาจของสมเด็จพระราชินีตามคำแนะนำของ Lord Chancellor แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติปฏิรูปรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๑ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งผู้พิพากษา ซึ่งมีหน้าที่ในการเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้พิพากษาประจำศาลในอังกฤษและเวลส์ โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะถูกตั้งขึ้นก็ต่อเมื่อมีตำแหน่งผู้พิพากษาว่างลง ทั้งนี้ คณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้งผู้พิพากษาจะประกอบด้วยประธานศาลฎีกา รองประธานศาลฎีกา ผู้แทนจากศาลในอังกฤษและเวลส์ ผู้แทนจากสก๊อตแลนด์ และผู้แทนจากไอร์แลนด์เหนือ

สำหรับกระบวนการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกานั้น คณะกรรมการฯ จะพิจารณาคัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด และสมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลฎีกาแทนตำแหน่งที่ว่าง จากนั้นจะเสนอชื่อบุคคลดังกล่าวต่อ Lord Chancellor ซึ่งอาจจะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการฯ เสนอ หรืออาจร้องขอให้คณะกรรมการฯ พิจารณาคัดเลือกบุคคลใหม่ก็ได้ และภายหลังจากที่ Lord Chancellor ให้ความเห็นชอบรายชื่อบุคคลดังกล่าวแล้ว ก็จะเสนอรายชื่อให้นายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อสมเด็จพระราชินีทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกาต่อไป^{๑๓}

^{๑๓} แพลและเรียบเรียงจาก UKSC. (2016). *Appointment of Justices*. Retrieved December 14, 2017, from <https://www.supremecourt.uk/about/appointments-of-justices.html>

(๓) บทบาทหน้าที่และอำนาจของศาลฎีกา

ในระบบศาลแห่งสหราชอาณาจักร (Court system of the United Kingdom) ศาลฎีกาฯ ได้รับการยกย่องให้เป็นองค์กรตุลาการที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนากฎหมายของสหราชอาณาจักร^{๑๔} อย่างไรก็ตาม หน้าที่หลักของศาลฎีกาฯ คือ การพิจารณาอุทธรณ์ที่ยื่นมาโดยศาลล่างของระบบศาลแห่งสหราชอาณาจักร อันได้แก่ ศาลในอังกฤษและเวลส์ ศาลในไอร์แลนด์เหนือ และศาลสูงสุดในคดีแพ่งของสกอตแลนด์ (Court of Session หรือ the Supreme civil court of Scotland) โดยในการพิจารณาอุทธรณ์นั้นจะแบ่งออกเป็น การพิจารณาอุทธรณ์ในคดีแพ่งและคดีอาญา

สำหรับคดีแพ่งนั้น ศาลฎีกาฯ จะพิจารณาอุทธรณ์ในคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับประเด็นข้อกฎหมายที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจในลักษณะเดียวกันกับอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของสภาขุนนาง (Appellate Committee of the House of Lords) ทั้งนี้ อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ในคดีแพ่งของศาลฎีกานั้นครอบคลุมกฎหมายหลายลักษณะ อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับข้อพิพาททางการค้า (Commercial dispute) คดีครอบครัว (Family matters) การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (Judicial review) และการยกเลิกสิทธิของบุคคลขึ้นต่อผู้กับหน่วยงานของรัฐ รวมถึงกรณีอื่นๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๙๘ (Human Rights Act 1998)

ในส่วนของคดีอาญานั้น ศาลฎีกาฯ มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ในคดีอาญา (Criminal matters) จากศาลในอังกฤษและเวลส์ และศาลในไอร์แลนด์เหนือ แต่ไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์ในคดีอาญาจากคำร้องที่ส่งมาจากศาลในสกอตแลนด์ได้ เนื่องจากการพิจารณาอุทธรณ์ในคดีอาญาของศาลในสกอตแลนด์เป็นอำนาจของศาลอาญาสูงสุดแห่งสกอตแลนด์ (Scotland's highest criminal court) ซึ่งทำหน้าที่เป็นเสมือนศาลฎีกาแห่งสกอตแลนด์

นอกจากนี้ ศาลฎีกาฯ ยังมีอำนาจในการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของเวลส์ ไอร์แลนด์เหนือ และสกอตแลนด์ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสกอตแลนด์ ค.ศ. ๑๙๙๘ (Scotland Act 1998)

^{๑๔} Harris, P. (2016). *An Introduction to Law*. 8th edition. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 170-180.

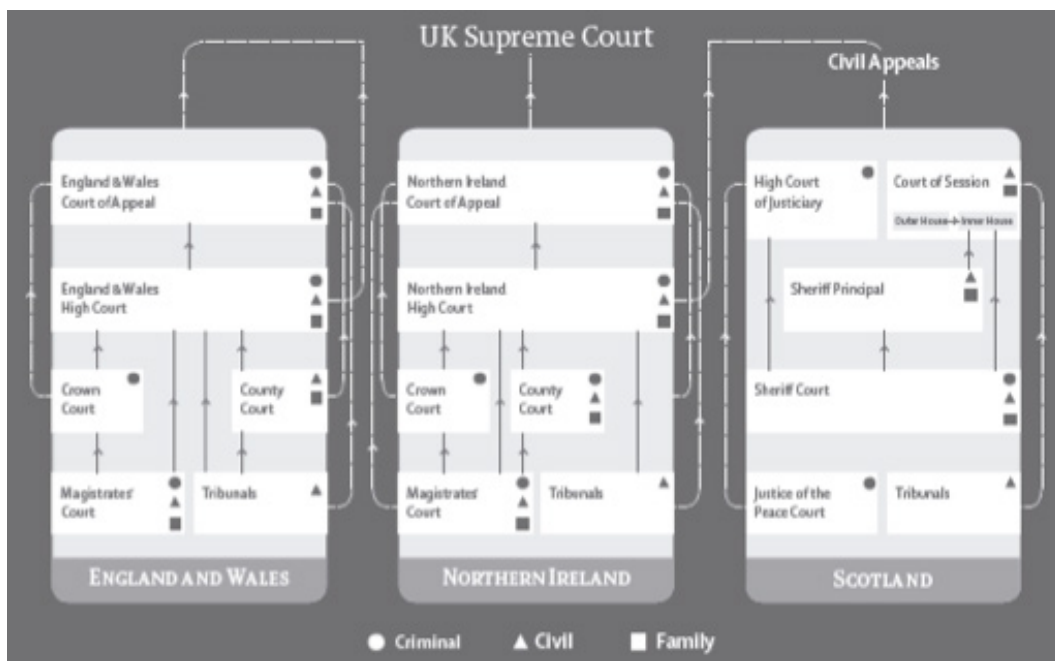
พระราชบัญญัติไอร์แลนด์เหนือ ค.ศ. ๑๙๙๘ (Northern Ireland Act 1998) และพระราชบัญญัติรัฐบาลแห่งเวลส์ ค.ศ. ๒๐๐๖ (Government of Wales Act 2006) อย่างไรก็ตาม อำนาจในการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เดิมเป็นอำนาจของคณะกรรมการตุลาการแห่งสภาองคมนตรี (Judicial Committee of the Privy Council) นอกจากนี้ ศาลฎีกา ยังมีอำนาจในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามบทบัญญัติของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (European Convention on Human Rights: ECHR) ด้วย^{๑๕} สำหรับองค์คณะในการพิจารณาคดีของศาลฎีกา นั้นมาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๕ กำหนดให้ องค์คณะในการพิจารณาคดีจะประกอบด้วยผู้พิพากษา อย่างน้อย ๓ คน หรือจะต้องประกอบด้วยผู้พิพากษาในจำนวนเลขคี่ (Uneven number)

อย่างไรก็ตาม การยึดมั่นในระบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary system) ของสหราชอาณาจักร ทำให้อำนาจของศาลฎีกา มีค่อนข้างจำกัดเมื่อเปรียบเทียบกับศาลฎีกาหรือศาลรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นๆ กล่าวคือ แม้ศาลฎีกา จะมีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ในคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แต่ก็ไม่มีอำนาจในการพิจารณาให้กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (Primary legislation) ตกไปทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ศาลฎีกา มีอำนาจในการยกเลิกกฎหมายลำดับรอง (Secondary legislation) ในกรณีที่กฎหมายหลักที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้ศาลฎีกา มีอำนาจในการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวได้ นอกจากนี้ ศาลฎีกายังมีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นด้วย เช่น พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๙๘ ซึ่งบัญญัติให้ศาลฎีกา มีอำนาจในการพิพากษาว่ากฎหมายใดหรือการกระทำใดไม่สอดคล้องกับสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ในอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ECHR) อย่างไรก็ตาม แม้ศาลฎีกาจะพิพากษาให้กฎหมายฉบับใดขัดกับอนุสัญญาฯ ดังกล่าวก็ตาม แต่กฎหมายฉบับนั้นอาจตกไปเนื่องคำพิพากษาของศาลฎีกา หรือรัฐสภาและรัฐบาลอาจไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลฎีกา แต่รัฐสภาอาจพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวหรือคณะรัฐมนตรีอาจพิจารณาปรับปรุงมาตรการทางกฎหมาย (Statutory instrument) เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ตามคำพิพากษาของศาลฎีกาก็ได้

^{๑๕} แปลและเรียบเรียงจาก UKSC. (2017). *Role of the Supreme Court*. Retrieved December 14, 2017, from <https://www.supremecourt.uk/about/role-of-the-supreme-court.html>

สำหรับการยื่นอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาโดยศาลต่าง ๆ ในระบบศาลของสหราชอาณาจักรนั้น ปรากฏตามแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างศาลฎีกาและระบบศาลของสหราชอาณาจักร^{๑๖}



(๔) สถิติการพิจารณาคดีของศาลฎีกา

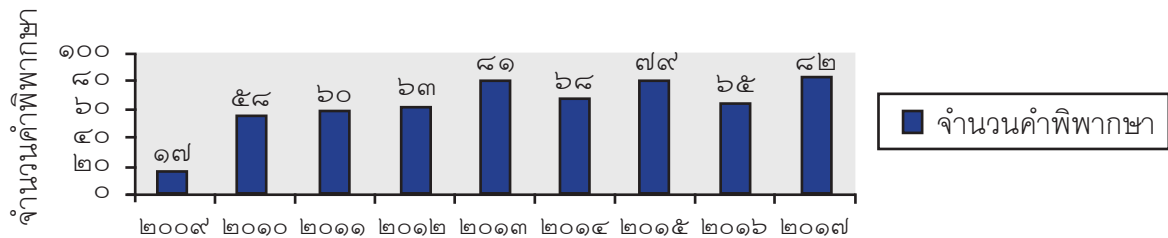
นับแต่เริ่มปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๙ ศาลฎีกาฯ ได้มีการพิพากษาคดีซึ่งครอบคลุมกฎหมายหลายฉบับ ทั้งที่เป็นกฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ อาทิ อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ECHR) นอกจากนี้ ในการพิพากษาคดีของศาลฎีกาฯ เกือบทั้งหมดได้ถูกบันทึกไว้เป็นไฟล์วิดีโอ และบางครั้งได้ถูกเผยแพร่ทางสถานีโทรทัศน์และเครือข่ายวิทยุกระจายเสียงภายในประเทศ รวมถึงเผยแพร่ลงบนเว็บไซต์ของศาลฎีกาฯ ซึ่งมีผู้เข้าชมเฉลี่ยมากกว่า ๒๐,๐๐๐ คนต่อเดือน^{๑๗} อย่างไรก็ดี สำหรับสถิติในการพิจารณาคดีของศาลฎีกาฯ ตั้งแต่เริ่มดำเนินการ

^{๑๖} ที่มา UKSC. (2017). *UK Judicial system*. Retrieved December 14, 2017, available from: <https://www.supremecourt.uk/about/uk-judicial-system.html>

^{๑๗} แพลและเรียบเรียงจาก UKSC. (2017). *Did you know?*. Retrieved December 14, 2017, from <https://www.supremecourt.uk/about/did-you-know.html>

อย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๙ จนถึงปัจจุบัน (เว็บไซต์ของศาลฎีกา มีการปรับปรุงข้อมูลล่าสุดเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๐) ปรากฏตามแผนภูมิดังต่อไปนี้

**แผนภูมิแสดงสถิติการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแห่งสหราชอาณาจักร
ตั้งแต่ ๑ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๙ ถึงปัจจุบัน**



เมื่อพิจารณาข้อมูลจากแผนภูมิดังกล่าว จะเห็นว่า ตั้งแต่เริ่มปฏิบัติหน้าที่ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๙ จนถึงปัจจุบัน ศาลฎีกา ได้มีคำพิพากษามาแล้ว รวมทั้งสิ้น ๕๗๓ คำพิพากษา ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าศาลฎีกาแห่งสหราชอาณาจักร ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการสูงสุดในสหราชอาณาจักรมาอย่างต่อเนื่อง และคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกา ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี

คำพิพากษาคดี Campbell V MGN Ltd.^{๑๘}

สำหรับเนื้อหาในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอเกี่ยวกับคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลสาธารณะ (Public figure) โดยในที่นี้ ผู้เขียนจะนำเสนอตัวอย่างกรณีศึกษาคำพิพากษาในคดี Campbell V. MGN Ltd. ซึ่งเป็นคำพิพากษาเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล (Privacy rights) ตามกฎหมายอังกฤษ โดยในขณะนั้น ศาลฎีกา ยังคงปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของสภาขุนนาง (Appellate Committee of the House of Lords) อย่างไรก็ตาม คดีนี้ถือว่ามีผลเป็นคดีหนึ่งที่ได้รับ

^{๑๘} Campbell V MGN Ltd. [2004] UKHL 22

การจัดอันดับว่าเป็นคดีที่น่าสนใจ (Notable cases) ของสหราชอาณาจักร^{๑๙} และเป็นคดีที่เป็นการวางบรรทัดฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในสหราชอาณาจักร

(๑) ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

เหตุการณ์ทั้งหมดเริ่มต้นจากการที่ นาอิมิ แคมป์เบล (Naomi Campbell) (ซึ่งหลังจากนี้ผู้เขียนจะเรียกว่า “แคมป์เบล” หรือ “โจทก์”) นางแบบผู้มีชื่อเสียงระดับโลก ได้เปิดเผยกับสื่อมวลชนในประเทศเกี่ยวกับชีวิตส่วนตัวของเธอ รวมถึงประกาศให้สาธารณชนรับทราบว่าเธอไม่มีพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด (Drug addiction) ต่อมาหนังสือพิมพ์ Daily Mirror (ซึ่งหลังจากนี้ผู้เขียนจะเรียกว่า “จำเลย”) ได้ตีพิมพ์บทความเพื่อเปิดเผยพฤติกรรมการติดยาเสพติดของแคมป์เบล และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเข้ารับการรักษาบำบัดอาการติดยาเสพติดของเธอผ่านกลุ่มนิรนาม (Anonymous self-help group) รวมถึงระบุรายละเอียดเกี่ยวกับกลุ่มดังกล่าว และภาพถ่ายในขณะที่เธอกำลังเดินทางออกจากสถานบำบัดอาการติดยาเสพติด

แคมป์เบลได้ยื่นฟ้องบริษัท Mirror Group Newspaper จำกัด (MGN Co. Ltd.) ต่อศาลชั้นต้นว่า เธอได้รับความเสียหายจากการกระทำของหนังสือพิมพ์ดังกล่าว เนื่องจากถือว่าการละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัวของเธอ (Breach of Confidentiality) อย่างไรก็ตาม แคมป์เบลยอมรับว่าหนังสือพิมพ์มีสิทธิที่จะนำเสนอข้อเท็จจริงว่าเธอมีอาการติดยาเสพติด และกำลังเข้ารับการรักษาบำบัดรักษาให้หายจากอาการดังกล่าว แต่การที่หนังสือพิมพ์นำเสนอรายละเอียดเพิ่มเติม (Additional details) เกี่ยวกับการรักษาโดยการเข้าร่วมกลุ่มนิรนาม รวมถึงถ่ายภาพเธอขณะที่กำลังเดินทางออกจากสถานบำบัดนั้น ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัวซึ่งโดยหลักแล้วเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่ควรเปิดเผย อย่างไรก็ตาม หนังสือพิมพ์ได้ให้การปฏิเสธโดยอ้างว่ามีเสรีภาพที่จะนำเสนอข่าวดังกล่าวภายใต้เหตุผลของประโยชน์สาธารณะ (Public interest) และมีสิทธิที่จะนำเสนอรายละเอียดที่เกี่ยวข้องดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง (Set the record straight) ให้แก่สาธารณชนเกี่ยวกับพฤติกรรมการติดยาเสพติดของแคมป์เบล ที่ก่อนหน้านี้เธอเคยประกาศต่อสื่อมวลชนว่าไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด รวมถึงหนังสือพิมพ์ยังเห็นว่าการนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับการเข้ารับการรักษาของแคมป์เบลนั้น ไม่มีสาระสำคัญเพียงพอที่จะถือว่าเป็นการละเมิดต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัว

^{๑๙} โปรดดู List of landmark House of Lords cases. Retrieved December 14, 2017, from https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_landmark_United_Kingdom_House_of_Lords_cases

ในชั้นของการพิจารณาของศาลชั้นต้น ผู้พิพากษา Morland พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลของโจทก์ที่ถูกนำเสนอในหนังสือพิมพ์นั้นถือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ตามมาตรา ๑๒(๔) ของพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๙๘^{๒๐} และการชั่งน้ำหนัก (Balancing) ระหว่าง มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ECHR)^{๒๑} ในการคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ดังนั้น การนำเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ในลักษณะ

^{๒๐} พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๙๘ มาตรา ๑๒ (๔) บัญญัติเกี่ยวกับการที่ศาล จะต้องให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และหลักฐานที่จำเลยกล่าวอ้างหรือปรากฏต่อศาล ในลักษณะของข้อมูลข่าวสารหรือวรรณกรรม ทั้งนี้ ให้ศาลพิจารณาว่าเอกสารดังกล่าวได้ถูกเผยแพร่ต่อสาธารณะ หรือเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะในการที่จะเผยแพร่เอกสารดังกล่าวหรือไม่ รวมถึงมีความเกี่ยวข้องกับ บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิส่วนบุคคลหรือไม่, โปรดดู *Human Rights Act 1998*. Retrieved December 14, 2017, from https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/pdfs/ukpga_19980042_en.pdf

^{๒๑} มาตรา ๘ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนยุโรป (ECHR) เป็นบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิที่จะ ได้รับการเคารพต่อความเป็นส่วนตัวและชีวิตครอบครัว (Right to respect for private and family life) โดยทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความเคารพต่อความเป็นส่วนตัวและชีวิตครอบครัว โดยปราศจากการแทรกแซงจาก อำนาจรัฐ (No interference by a public authority) เว้นแต่โดยบทบัญญัติของกฎหมายหรือเพื่อความจำเป็นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในอันที่จะรักษาความมั่นคงของรัฐ (The interest of national security) ความปลอดภัยสาธารณะ (Public safety) หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic well-being) หรือเพื่อปกป้องความสงบและอาชญากรรม (Prevention of disorder or crime) หรือเพื่อ ปกป้องศีลธรรมอันดีของประชาชน (Protection of health or morals) รวมถึงปกป้องสิทธิและเสรีภาพของ ผู้อื่น (Protection of the rights and freedom of others) ด้วย

ในขณะที่ มาตรา ๑๐ ของ ECHR เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of expression) โดยทุกคนมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งรวมถึงการส่งความคิดเห็น และการได้รับข้อมูลข่าวสารโดยปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจรัฐ อย่างไรก็ตามบทบัญญัติของมาตรานี้ไม่ได้ ปกป้องกันกรณีที่รัฐจะเรียกร้องให้มีการออกใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียง และกิจการภาพยนตร์ อย่างไรก็ตาม การใช้เสรีภาพตามมาตรานี้มาพร้อมกับหน้าที่และความรับผิดชอบซึ่งเป็น ไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อประโยชน์ของความมั่นคงของรัฐ บุรณภาพแห่งดิน หรือความปลอดภัย สาธารณะ หรือเพื่อปกป้องความสงบและอาชญากรรม (Prevention of disorder or crime) หรือเพื่อปกป้อง ศีลธรรมอันดีของประชาชน (Protection of health or morals) รวมถึงเพื่อคุ้มครองชื่อเสียงหรือสิทธิของ บุคคลอื่น (Protection of the reputation or rights of others) และเพื่อป้องกันการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล (Preventing the disclosure of information received in confidence) หรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งอำนาจ และความเป็นธรรมในการพิจารณาคดีของศาล (Maintaining the authority and impartiality of the judiciary)

โปรดดูรายละเอียดของอนุสัญญาฯ ใน European Court of Human Rights. *European Convention on Human Rights*. Retrieved December 14, 2017, from http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

ดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับข้ออ้างของจำเลยที่ว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ และจำเลยต้องชำระค่าเสียหายให้แก่โจทก์สำหรับการกระทำดังกล่าวเป็นเงินจำนวน ๓,๕๐๐ ปอนด์สเตอร์ลิง

ต่อมาศาลอุทธรณ์ (The Court of Appeal) ได้อนุญาตให้บริษัท MGN จำกัด ยื่นอุทธรณ์ และได้พิพากษาว่า การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการที่โจทก์เข้ารับการรักษาอาการติดยาเสพติดโดยกลุ่มนิรนามนั้นไม่สามารถเปรียบเทียบได้ว่าเป็นเช่นเดียวกับการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการรักษาทางการแพทย์ (Clinical details of medical treatment) และเนื่องจากหนังสือพิมพ์มีความชอบธรรมที่จะนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการที่โจทก์มีอาการติดยาเสพติดและกำลังเข้ารับการรักษา การเปิดเผยข้อมูลเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องดังกล่าวหากพิจารณาด้วยเหตุผลของวิญญูชน (A reasonable person of ordinary sensibilities) แล้ว จะเห็นว่าไม่ใช่การเปิดเผยข้อมูลในลักษณะที่เป็นการละเมิดสิทธิในความเป็นส่วนตัวของโจทก์แต่อย่างใด รวมถึงการเผยแพร่ข้อมูลเพิ่มเติมดังกล่าวก็มีความชอบธรรมเนื่องจากถือเป็น “ชุดข่าวสาร” (Journalist package) ที่มีไว้เพื่อแสดงให้เห็นถึงรายละเอียดซึ่งมีผลต่อความน่าเชื่อถือ (Credibility) ของเนื้อหาของหนังสือพิมพ์เกี่ยวกับการที่โจทก์หลงกลวงสาธารณชนว่าไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ดังนั้น การนำเสนอข่าวพร้อมรายละเอียดเพิ่มเติมของหนังสือพิมพ์ จึงชอบด้วยประโยชน์สาธารณะแล้ว

เมื่อศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษาดังกล่าวแล้ว แคมป์เบลจึงยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลฎีกา

(๒) การพิจารณาในชั้นฎีกา

ศาลฎีกา (ซึ่งในขณะนั้น คือ คณะกรรมาธิการพิจารณาอุทธรณ์ของสภาขุนนาง) ได้อนุญาตให้โจทก์ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลได้ โดยองค์คณะในการพิจารณาของศาลฎีกาในคดีนี้ ประกอบด้วยผู้พิพากษา จำนวน ๕ คน ได้แก่ Lord Nicholls of Birkenhead, Lord Hoffmann, Lord Hope of Craighead, Baroness Hale of Richmond (ประธานศาลฎีกา คนปัจจุบัน) และ Lord Carswell ทั้งนี้ องค์คณะได้กำหนดประเด็นในการพิจารณาสรุปได้ดังนี้

(๑) การเผยแพร่ข้อมูลเพิ่มเติม (Additional details) เกี่ยวกับการเข้ารับการรักษาอาการติดยาเสพติดของโจทก์ รวมถึงภาพถ่าย (Photographs) ถือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล (Private information) และเป็นความลับ (Confidentiality) หรือไม่

(๒) การกระทำของหนังสือพิมพ์ที่เผยแพร่ข้อมูลเพิ่มเติมดังกล่าวถือเป็นการละเมิดต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัว (Invasion of privacy) หรือไม่

(๓) หนังสือพิมพ์มีสิทธิที่จะเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าว โดยอ้างว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือไม่

(๔) การชั่งน้ำหนัก (Balancing) ระหว่างสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและนำเสนอข่าวสาร ตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ECHR)

จากนั้น ศาลได้พิจารณาโดยเสียงข้างมาก ๓ ต่อ ๒ เสียง เห็นว่า ตามที่ที่ประชุมสภายุโรป (The Resolution of Parliament Assembly of the Council of Europe) ได้มีมติที่ ๑๖๖๕ (๑๙๙๘) ย่อหน้าที่ ๑๑ ว่า สิทธิส่วนบุคคลตามมาตรา ๘ และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามมาตรา ๑๐ ของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย รวมถึงสิทธิและเสรีภาพทั้ง ๒ ประการดังกล่าวมีสถานะที่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ ไม่มีสิทธิใดมีสถานะเหนือกว่าอีกสิทธิหนึ่ง^{๒๒} ส่วนประเด็นที่ว่า ข้อมูลของโจทก์ที่หนังสือพิมพ์นำเสนอ ถือเป็นข้อมูลส่วนตัวตามหลักเหตุผลของวิญญูชนหรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาว่าหากเหตุการณ์ในลักษณะเช่นเดียวกับโจทก์เกิดขึ้นกับบุคคลอื่นแล้ว ก็อาจเห็นว่าเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัวของบุคคลนั้น เนื่องจากรายละเอียดเกี่ยวกับการเข้ารับการบำบัดอาการติดยาเสพติดของโจทก์นั้นมีความเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขของสุขภาพกายและสุขภาพจิต (Physical and mental health) รวมถึงประสิทธิภาพของกระบวนการบำบัดรักษาอาการของโจทก์ด้วย ดังนั้นข้อมูลดังกล่าวจึงถือว่าเป็นข้อมูลส่วนบุคคลและเป็นความลับ (Private and confidential information) เนื่องจากเป็นประวัติการรักษา และการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวก็จำเป็นที่จะต้องได้รับการอนุญาตจากบุคคลนั้นเสียก่อน นอกจากนี้ การให้หลักประกันความเป็นส่วนตัวและการรักษาความลับก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการเข้ารับการบำบัดอาการติดยาเสพติด ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลของโจทก์อาจส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องในการเข้ารับการบำบัดรักษา ซึ่งอาจส่งผลให้ประสิทธิภาพในการรักษาอาการติดยาเสพติดของโจทก์เสื่อมถอยลงได้

^{๒๒} มติที่ประชุมสภายุโรปที่ ๑๖๖๕ (๑๙๙๘) ย่อหน้า ๑๑ ระบุว่า “ที่ประชุมได้ให้การรับรอง (Reaffirms) ความสำคัญของสิทธิส่วนบุคคลและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งถือได้ว่าเป็นพื้นฐาน (Fundamental) ของสังคมประชาธิปไตย โดยสิทธิและเสรีภาพทั้ง ๒ ประการดังกล่าว ไม่สามารถจัดลำดับชั้น (Hierarchy) ได้ เนื่องจากว่าต่างก็มีสถานะที่เท่าเทียมกัน” โปรดดู ความเห็นของ Baroness Hale of Richmond ใน *Campbell V MGN Ltd.* [2004] UKHL, 22, p. 496.

ดังนั้น รายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับการเข้ารับการรักษาของโจทก์จึงถือว่าเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่จะต้องเก็บเป็นความลับ การที่จำเลยให้เหตุผลว่าการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวมีความจำเป็นต่อการสร้างความน่าเชื่อถือของข่าว เนื่องจากโจทก์เคยหลอกลวงสาธารณชนว่าไม่ได้ติดยาเสพติด และเป็นเสรีภาพของจำเลยที่จะนำเสนอข่าวสารเช่นนั้นได้ จึงไม่สมเหตุสมผล (Unjustified) และแม้ว่าการเผยแพร่ภาพถ่ายของโจทก์ในที่สาธารณะจะมีไว้เพื่อสร้างความเชื่อมโยงกับเนื้อหาของข่าวก็ตาม แต่ก็ถือว่าการละเมิดต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัวของโจทก์เช่นเดียวกัน ดังนั้น เมื่อพิจารณาพยานหลักฐานซึ่งเป็นเนื้อหาของข่าวที่ดีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ทั้งหมด ร่วมกับสิทธิของโจทก์ในการที่จะได้รับการเคารพซึ่งสิทธิในความเป็นส่วนตัวตามมาตรา ๘ ของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในการนำเสนอข่าวสารเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามมาตรา ๑๐ ของอนุสัญญาเดียวกัน ศาลจึงเห็นว่า สิทธิในความเป็นส่วนตัว (Right to privacy) ของโจทก์มีสถานะที่อยู่เหนือกว่าเสรีภาพในการเสนอข่าวสารเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Freedom of expression for public interest) ของจำเลย

(๓) ผลการพิจารณา

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น องค์คณะผู้พิพากษาเสียงข้างมาก (๓ ต่อ ๒ เสียง)^{๒๓} พิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่จำเลยนำเสนอข่าวโดยตีพิมพ์รายละเอียดเกี่ยวกับการเข้ารับการรักษาพยาบาลติดยาเสพติดของโจทก์รวมถึงเผยแพร่ภาพถ่ายของเธอขณะกำลังเดินทางออกจากสถานบำบัด ถือเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัวของโจทก์ และโจทก์มีสิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายจากการกระทำดังกล่าวของจำเลย ดังนั้น ศาลฎีกาจึงพิพากษายืนตามศาลชั้นต้นและให้จำเลยชดเชยค่าเสียหายแก่โจทก์ (Appeal allowed with cost)

^{๒๓} เสียงข้างน้อย (Dissenting justices) จำนวน ๒ เสียง ได้แก่ Lord Nicholls of Birkenhead และ Lord Hoffmann โดย Lord Nicholls of Birkenhead เห็นว่า การเผยแพร่ข้อมูลเพิ่มเติมและภาพถ่ายไม่ถือว่าเป็นข้อมูลส่วนบุคคลและเป็นความลับ การกระทำดังกล่าวของจำเลยไม่ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนสิทธิในความเป็นส่วนตัวของโจทก์ จึงพิพากษาให้ยกฎีกาของโจทก์

ในขณะที่ Lord Hoffmann เห็นสอดคล้องกันว่า ข้อมูลดังกล่าวไม่ถือเป็นข้อมูลส่วนบุคคลและเป็นความลับ รวมถึงการเผยแพร่ข่าวดังกล่าวของจำเลยก็ถือว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและการเผยแพร่ภาพถ่ายของโจทก์นั้น ก็เป็นไปเพื่อสร้างหลักประกันความน่าเชื่อถือให้กับหนังสือพิมพ์ มิใช่เป็นการละเมิดต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัวของโจทก์แต่อย่างใด จึงพิพากษาให้ยกฎีกาของโจทก์เช่นกัน

บทเรียนจากคำพิพากษา

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า คำพิพากษาในคดี Campbell V MGN Ltd. ได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลของศาลฎีกาแห่งสหราชอาณาจักร เมื่อครั้งยังปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของสภาขุนนาง โดยสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นสิ่งที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองทั้งตามกฎหมายภายในของสหราชอาณาจักร อาทิ พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๙๘ (Human Rights Act 1998) และตามกฎหมายระหว่างประเทศอย่างอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ECHR) อย่างไรก็ดี กฎหมายที่ให้การรับรองซึ่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวมีการกำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าการละเมิดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวอาจกระทำได้แต่โดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะบางประการ เช่น การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อปกป้องศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่กระนั้นการยกเหตุผลเพื่อใช้เป็นข้อยกเว้นว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็ไม่ได้หมายความว่าจะทำให้การกระทำที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพนั้นชอบด้วยกฎหมายเสมอไป ดังปรากฏให้เห็นในตัวอย่างคำพิพากษาซึ่งเป็นการเห็นของผู้พิพากษาเสียงข้างมากในองค์คณะที่เห็นว่า แม้จำเลย (หนังสือพิมพ์ Daily Mirror) จะอ้างว่าการนำเสนอข่าวเกี่ยวกับการติดยาเสพติดและการเข้ารับการรักษาติดยาเสพติดของโจทก์ (แคมป์เบล) เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่การกระทำดังกล่าวของจำเลยก็ไม่สมเหตุผล

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากคำพิพากษาดังกล่าว จะเห็นว่า มีประเด็นทางกฎหมายที่สำคัญที่ได้รับการพิจารณาจากศาล โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในความเป็นส่วนตัว (Right to privacy) และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of expression) และนำเสนอข่าวสารเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งต่างก็ได้รับการคุ้มครองภายใต้บทบัญญัติของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ตามลำดับ โดยสิทธิและเสรีภาพของทั้ง ๒ ประการนี้มีสถานะที่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ ไม่มีสิทธิใดมีสถานะที่สูงกว่า และเมื่อพิจารณาความเห็นของผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะ จะเห็นว่า องค์คณะเสียงข้างมาก (๓ เสียง) พิพากษาให้สิทธิในความเป็นส่วนตัวของแคมป์เบลมีสถานะที่เหนือกว่าเสรีภาพในการนำเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ รวมถึงเห็นว่า ข้อมูลเกี่ยวกับการเข้ารับการรักษาอาการยาเสพติดของแคมป์เบลถือเป็นข้อมูลส่วนบุคคลและเป็นความลับ การตีพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวพร้อมรูปภาพจึงไม่ต้องด้วยเหตุผลว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ

โดยในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อองค์คณะได้ระบุเหตุผลไว้แล้วว่า สิทธิและเสรีภาพ ทั้ง ๒ ประการดังกล่าวมีสถานะที่เท่าเทียมกันโดยยกแนวคิดตามมติที่ประชุมของสมัชชายุโรปที่ ๑๑๖๕ (๑๙๙๘) เป็นฐาน เหตุใดศาลจึงยังพิพากษาให้สิทธิในความเป็นส่วนตัวของแคมป์เบล มีสถานะที่อยู่เหนือกว่าเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ในการนำเสนอข่าวสารเพื่อประโยชน์สาธารณะ?

อย่างไรก็ดี ด้านผู้พิพากษาเสียงข้างน้อย (๒ เสียง)^{๒๔} ให้ความเห็นว่า การกระทำของหนังสือพิมพ์นั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากเป็นการแก้ไขความถูกต้องของข่าวตามที่แคมป์เบลเคยได้ให้ข้อมูลไว้ว่าเธอไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ทั้งนี้ เสียงข้างน้อยได้อธิบายขอบเขตของคำว่าข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์สาธารณะ โดยอ้างอิงความเห็นของคณะกรรมการร่วมว่าด้วยเสรีภาพส่วนบุคคล (Joint Committee on Privacy and Injunction) ว่า “ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์สาธารณะ หมายรวมถึงข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางรัฐบาลและในทางการเมือง (Business government and political conduct) การคุ้มครองด้านสาธารณสุขและความปลอดภัย (Public health and safety) การดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรมและเหมาะสม (the fair and proper administration of justice) การกระทำของตำรวจ (conduct of police) การโกงและคอร์รัปชันในวงการกีฬา (cheating and corruption in sport) การเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมร้ายแรง (involvement of serious crime) ความเห็นอกเห็นใจบุคคลสาธารณะที่มีพฤติกรรมที่รุนแรง (the sympathy of public figure with extremist dogma) และการแก้ไขข้อมูลที่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดให้มีความถูกต้อง (the correction of the false previous statement)” ซึ่งความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (the European Court of Human Rights) ที่เห็นว่า “สื่อมวลชนไม่ควรนำเสนอข่าวที่เป็นการละเมิดสิทธิของบุคคล เนื่องจากบุคคลมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองซึ่งชื่อเสียง ในขณะที่เดียวกันสื่อมวลชนก็ควรตระหนักถึงหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ไม่เพียงแต่สื่อมวลชนที่มีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารต่างๆ เท่านั้น สาธารณชนเอง (Public) ก็มีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารด้วย (Right to be informed) มิฉะนั้น สื่อมวลชนก็จะไม่สามารถทำหน้าที่สำคัญ

^{๒๔} โปรดดู สารสำคัญของความเห็นผู้พิพากษาเสียงข้างน้อย ๒ เสียง ในเชิงอรรถที่ ๒๓.

ในการเป็นสุนัขเฝ้าบ้าน (Public watchdog) ได้^{๒๕} ด้วยเหตุนี้ หนังสือพิมพ์จึงมีสิทธิที่จะนำเสนอข่าวดังกล่าวของแคมป์เบล เพื่อเป็นการแก้ไขข้อมูลให้ถูกต้องเกี่ยวกับพฤติกรรม การติดยาเสพติดของเธอ และถือว่าการกระทำดังกล่าวของหนังสือพิมพ์เพียงพอที่จะเป็น การกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ

อาจกล่าวได้ว่า ความคิดเห็นขององค์คณะเสียงข้างน้อยดังกล่าวเป็นการทำทลาย ความเห็นของเสียงข้างมากที่เห็นว่า การกระทำของหนังสือพิมพ์ไม่ได้เป็นการทำเพื่อ ประโยชน์สาธารณะ แต่เป็นเพียงการเปิดเผยความอ่อนแอและการโกหกต่อสาธารณชนของ ดาราคนหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าหนังสือพิมพ์จะสามารถทำยอดขายได้ เท่านั้น^{๒๖} อย่างไรก็ตาม การที่จะประเมินว่าการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลถือว่าเป็นไป เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่นั้น Foster ได้อธิบายว่า อาจพิจารณาได้จาก ๒ เงื่อนไข กล่าวคือ เงื่อนไขแรก คือ การกระทำของบุคคลดังกล่าวสามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำ ที่ผิดกฎหมาย (Illegal action) และเงื่อนไขที่สอง คือ การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว เป็นการตีแผ่การกระทำนั้น ซึ่งถ้าข้อมูลส่วนบุคคลที่ถูกเผยแพร่ต่อสาธารณะเข้าเงื่อนไข ดังกล่าวก็ถือได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ^{๒๗}

สำหรับมุมมองของผู้เขียน เห็นว่า คำพิพากษาในคดีนี้ แสดงให้เห็นถึง การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่กฎหมายให้การรับรอง ซึ่งถึงแม้ว่ากฎหมาย จะระบุข้อยกเว้นให้มีการกระทำที่อาจเป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลด้วย เหตุผลเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นไปเพื่อประโยชน์ สาธารณะหรือไม่นั้น ศาลจะต้องมีมาตรฐานในการพิจารณา และควรต้องพิจารณาด้วย ความรอบคอบเพื่อมิให้เกิดบรรทัดฐานที่อาจนำมาซึ่งการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิ และเสรีภาพส่วนบุคคลโดยอ้างว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะได้อีกในอนาคต อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์คณะจะมีความเห็นเห็นว่า สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลควรได้รับการคุ้มครองภายใต้

^{๒๕} โปรดดู ความเห็นของ Lord Hope of Craighead ใน *Campbell V MGN Ltd.* [2004] UKHL, 22, p. 486.

^{๒๖} โปรดดู ความเห็นของ Baroness Hale of Richmond ใน *Campbell V MGN Ltd.* [2004] UKHL, 22, p. 498.

^{๒๗} Foster, S. (2014). Reclaiming the Public Interest Defence in the Conflict between Privacy Rights and Free Speech. *Coventry Law Journal*, 19(2), pp. 5-6.

กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อการนั้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว ระบบกฎหมายของสหราชอาณาจักรไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะไว้สำหรับเรื่องดังกล่าว นั่นจึงทำให้การพิจารณาคดีในลักษณะที่เป็นข้อพิพาทบนพื้นฐานของการอ้างสิทธิและเสรีภาพที่เท่าเทียมกันศาลในสหราชอาณาจักรจะต้องใช้วิธีการชั่งน้ำหนัก (Balancing test) ระหว่างสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นรายคดี รวมถึงใช้การอ้างอิงบรรทัดฐานจากคำพิพากษาในอดีต (Precedent) ประกอบด้วย ซึ่งวิธีการเช่นนี้ทำให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการพิจารณาชั่งน้ำหนักและตีความพยานหลักฐาน รวมถึงทำให้ศาลสามารถใช้ “เหตุผลทางอารมณ์” (Emotional argument) มากกว่า “เหตุผลทางกฎหมาย” (Legal argument) ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นขององค์คณะว่าหากมีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลไว้เป็นการเฉพาะเพื่อให้ศาลสามารถใช้เป็นมาตรฐานในการพิจารณาคดีแล้ว ก็อาจป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพที่เป็นข้อพิพาทได้ หรือในกรณีนี้ คือ การชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพในการนำเสนอข่าวสารเพื่อประโยชน์สาธารณะ

บทสรุป: จากบทเรียนของคำพิพากษาสู่ประโยชน์ในการต่อยอดทางวิชาการ

จากบทเรียนของคำพิพากษาดังกล่าว ผู้เขียน เห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพิจารณาคดีดังกล่าว คือ การที่ศาลจะต้องใช้วิธีการชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิเสรีภาพ ๒ ประการ (ซึ่งโดยหลักแล้วสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้รับการยอมรับว่ามีสถานะเท่าเทียมกัน) โดยปราศจากแนวทางในการพิจารณา ซึ่งแม้ว่าศาลในสหราชอาณาจักรจะใช้วิธีการพิจารณาคดีโดยอ้างอิงจากบรรทัดฐานคำพิพากษา (Precedent) ในอดีตก็ตาม แต่ในความเป็นจริงแล้วคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลย่อมมีข้อเท็จจริงแห่งคดีรวมถึงพยานหลักฐานที่แตกต่างกันออกไป การอ้างอิงแต่เฉพาะบรรทัดฐานคำพิพากษาอาจส่งผลให้การพิจารณาคดีของศาลไม่มีมาตรฐานและอาจส่งผลให้ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ในกรณีของประเทศไทยนั้น ผู้เขียนขอยกตัวอย่างที่ศาลรัฐธรรมนูญไทยได้เคยมีคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ ซึ่งได้แก่ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๘ - ๒๙/๒๕๕๕ เรื่อง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

หรือไม่ ซึ่งในคดีนี้เป็นกรณีศาลอาญาได้ส่งคำโต้แย้งของจำเลย จำนวน ๒ คำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ เนื่องจากจำเลยโต้แย้งว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓วรรคสอง (หลักนิติธรรม) มาตรา ๒๙ (การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย) และมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง (เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเงื่อนไขการจำกัดเสรีภาพเพื่อประโยชน์สาธารณะ) ทั้งนี้จำเลยอ้างว่า รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเท่านั้น^{๒๘} ดังนั้น การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นย่อมต้องไม่ถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒^{๒๙} เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวไม่ใช่กฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ วรรคสอง

อย่างไรก็ดี ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง จะบัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น แต่บุคคลจะสามารถใช้เสรีภาพดังกล่าวได้ทราบเท่าที่ไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปต่อบุคคลใดก็ตามที่หมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เนื่องจากมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองพระราชวงศ์ซึ่งอยู่ในฐานะประมุขของประเทศ

^{๒๘} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

^{๒๙} ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ บัญญัติว่า “ผู้ใดหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้าย พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี”

อันเกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงของรัฐ รวมถึงบทบัญญัติดังกล่าวยังครอบคลุมถึงความมั่นคงและปลอดภัยของรัฐด้วย ดังนั้น บทลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ จึงจำเป็นที่จะต้องมีโทษที่หนักกว่าบทลงโทษของการหมิ่นประมาทบุคคลธรรมดา ด้วยเหตุนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง

อาจกล่าวได้ว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญข้างต้นได้แสดงให้เห็นถึงการชั่งน้ำหนักระหว่างเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นกับประโยชน์สาธารณะอันเกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งศาลก็ได้ให้ความสำคัญกับประโยชน์สาธารณะอันเนื่องมาจากมีความเกี่ยวข้องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นสถาบันที่มีความสำคัญสูงสุดกับสังคมไทยและถือเป็นความมั่นคงของรัฐ ดังนั้น การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่เป็นการก้าวล่วงสถาบันพระมหากษัตริย์จึงเป็นการกระทำที่ต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติของกฎหมาย^{๓๐}

นอกจากนี้ ในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ได้บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองทั้งสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไว้เช่นเดียวกัน โดยมาตรา ๓๒ ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิในชีวิตส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว ซึ่งการกระทำที่เป็นละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิดังกล่าว จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นก็ได้รับการบัญญัติคุ้มครองไว้เช่นเดียวกันในมาตรา ๓๔ ซึ่งการกระทำที่เป็นการละเมิดหรือจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชนและศีลธรรมอันดีของประชาชน

นอกจากนี้ ในกรณีที่บุคคลใดถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๕ วรรคสาม ได้บัญญัติให้บุคคลดังกล่าวสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

^{๓๐} นิตกร จิรฐิติกาลกิจ. (มกราคม ๒๕๕๙). เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการรวมกลุ่มภายใต้บริบทรัฐธรรมนูญของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: กรณีศึกษา สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐเกาหลี และราชอาณาจักรไทย. *รัฐสภาสาร*, ๖๔(๑), น. ๔๕-๔๖.

นอกจากนี้ ในฐานะที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นหนึ่งในองค์กรตุลาการที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๑๓ ก็ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาในกรณีที่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

อาจกล่าวได้ว่า บทเรียนจากคำพิพากษาของต่างประเทศดังกล่าวอาจนำมาซึ่งประโยชน์สำหรับการศึกษาต่อยอดทางวิชาการในบริบทที่เกี่ยวกับประเทศไทยและองค์กรตุลาการของไทย ซึ่งหากมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นในลักษณะดังกล่าวที่ศาลจำเป็นต้องพิจารณาซึ่งนำหน้าระหว่างสิทธิเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะแล้ว ศาลควรมีแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าวอย่างไร หรือในกรณีที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวได้ส่งคำร้องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญควรมีแนวทางในการดำเนินการอย่างไร ทั้งนี้ เป็นสิ่งที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นบทเรียนใหม่ที่ได้จากคำพิพากษาของต่างประเทศที่สามารถนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการศึกษาต่อยอดทางวิชาการได้ในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

- นิติกร จิรจิตติกาลกิจ. (มกราคม ๒๕๕๙). เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการรวมกลุ่มภายใต้บริบท รัฐธรรมนูญของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: กรณีศึกษาสาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐเกาหลี และราชอาณาจักรไทย. *รัฐสภาสาร*, ๖๔(๑).
- C. Turpin and A. Tomkins. (2011). *British Government and the Constitution*. 7th edition. Cambridge University Press.
- Harris, P. (2016). *An Introduction to Law*. 8th edition. Cambridge: Cambridge University Press.
- United Nations. (2015). *Universal Declaration on Human Rights*. Retrieved January 5, 2018, from http://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf

บทความในวารสาร

- Foster, S. (2014). Reclaiming the Public Interest Defence in the Conflict between Privacy Rights and Free Speech. *Coventry Law Journal*, 19(2).
- Karel Vasak. (1997). A 30-year struggle The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration on Human Rights. *The Unesco Courier*, November 1977.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- List of landmark House of Lords cases*. Retrieved December 14, 2017, from https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_landmark_United_Kingdom_House_of_Lords_cases
- National Commission for UNESCO. *Claiming Human Rights*. Retrieved January 5, 2018, from <http://www.claiminghumanrights.org>
- UKSC. (2016). *Appointment of Justices*. Retrieved December 14, 2017, from <https://www.supremecourt.uk/about/appointments-of-justices.html>
- UKSC. (2017). *Appellate Committee of the House of Lords*. Retrieved December 13, 2017, from <https://www.supremecourt.uk/about/appellate-committee.html>

- UKSC. (2017). *Did you know?*. Retrieved December 14, 2017, from <https://www.supremecourt.uk/about/did-you-know.html>
- UKSC. (2017). *Role of the Supreme Court*. Retrieved December 14, 2017, from <https://www.supremecourt.uk/about/role-of-the-supreme-court.html>
- UKSC. (2017). *UK Judicial system*. Retrieved December 14, 2017, from <https://www.supremecourt.uk/about/uk-judicial-system.html>

กฎหมายต่างประเทศ

- Constitutional Reform Act 2005*. Retrieved December 14, 2017, from https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/pdfs/ukpga_20050004_en.pdf
- European Convention on Human Rights*. Retrieved December 14, 2017, from http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf
- Human Rights Act 1998*. Retrieved December 14, 2017, from https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/pdfs/ukpga_19980042_en.pdf

คำพิพากษาต่างประเทศ

Campbell V MGN Ltd. [2004] UKHL, 22.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไทย

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๘-๒๙/๒๕๕๕ เรื่อง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่



www.oecd.org

BETTER POLICIES FOR BETTER LIVES

DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

การดำเนินการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น
จากกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ปัญญาพร สุทธิยงค์*

๑. บทนำและภูมิหลังของการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

สืบเนื่องจากความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก The organization of Economic Co-operation and development (OECD) ในปี ค.ศ. ๑๙๖๑ ซึ่งทำให้พบว่าประเทศต้องมีการปฏิรูปกฎหมายที่ไม่จำเป็นและเป็นอุปสรรคในการพัฒนาของประเทศ การเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิก OECD ได้ทำให้ประเทศได้รับทราบถึงข้อเสนอแนะต่างๆ จาก OECD ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งการปฏิรูปกฎหมายของประเทศที่ล้าสมัย และไม่จำเป็น

* นิตินกรชำนาญการ สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ในปี ค.ศ. ๑๙๘๔ ประเทศเยอรมนีได้มีการวางรากฐานของประเทศในกระบวนการของการวิเคราะห์ผลกระทบด้านกฎหมาย (Gesetzesfolgenabschätzungen หรือ GFA) สำหรับการออกกฎหมายขึ้นใหม่ โดยรัฐบาลกลางได้จัดทำหลักเกณฑ์การตรวจสอบก่อนการตรากฎหมาย (Blauen Prüffragen)^๑ ซึ่งประกอบด้วยคำถามหลัก และคำถามย่อย เช่น ความต้องการในการออกกฎหมายใหม่ที่เกิดขึ้น ความน่าจะเป็นบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายใหม่ ความสัมพันธ์ของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นกับการออกกฎหมายใหม่ เป็นต้น และต่อมาหลักการได้นำมาพัฒนาและเป็นส่วนหนึ่งของหลักเกณฑ์ก่อนการตรากฎหมายในข้อบังคับร่วมกันของกระทรวงแห่งสหพันธ์ (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien หรือ GGO) ในปี ค.ศ. ๑๙๙๖ และปี ค.ศ. ๒๐๐๐ ตามลำดับ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ข้อบังคับร่วมกันของกระทรวงแห่งสหพันธ์ได้วางหลักเกณฑ์ที่สำคัญเกี่ยวกับวิธีการและขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายของกระทรวงที่ประสงค์จะออกกฎหมายขึ้นใหม่ก่อนที่จะนำเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและเสนอต่อรัฐสภาเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

๒. โครงสร้างและลำดับศักดิ์กฎหมายของประเทศเยอรมนี

โครงสร้างของกฎหมายของประเทศเยอรมนีมีการเรียงตามลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ดังนี้

๒.๑. กฎหมายรัฐธรรมนูญหรือเรียกว่ากฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) หรือใช้อักษรย่อว่า GG เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งผ่านการพิจารณาจากสมาชิกรัฐธรรมนูญและมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๑๙๔๙^๒ ถือเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดโครงสร้างในการปกครองประเทศ องค์การตามรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น (Staatsorganisationsrecht) รวมถึงหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานต่างๆ (Grundrechte)

^๑ Blauen Prüffragen หรือ blue checklist เป็นคำถามในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายในระยะเริ่มแรก โดยมีการริเริ่มการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีข้อจำกัดในการจัดทำเนื่องจากการขาดแนวทางในการดำเนินงานที่ชัดเจน ขาดการสนับสนุนการจัดทำ และการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตาม ในปี ค.ศ. ๑๙๙๖ จึงได้มีการพัฒนากำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในข้อบังคับร่วมกันของสหพันธ์

^๒ K-Br.Doemming u.a., Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JR, N.F. 1(1951), S. 13.

๒.๒ กฎหมายที่ออกตามกระบวนการของรัฐสภา (Parlamentsgesetze) เป็นกฎหมายที่ผ่านกระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์รัฐ (Bundestag) และสภาที่ปรึกษาของสหพันธ์รัฐ (Bundesrat) หากเป็นกรณีที่กฎหมายพื้นฐานกำหนดให้ต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาที่ปรึกษาของสหพันธ์รัฐด้วย

๒.๓ กฎที่ออกโดยองค์กรที่มีอำนาจฝ่ายบริหาร (Rechtsverordnungen)^๓ เป็นกฎหมายที่มีผลผูกพันเป็นการทั่วไปกับบุคคลภายนอก แต่ไม่ได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง การออกกฎหมายประเภทนี้ต้องมีฐานแห่งการใช้อำนาจในการออกกฎหมายนั้น และต้องมีกระบวนการออกกฎหมายโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งในรูปแบบ และเนื้อหาของกฎ

๒.๔ กฎที่ออกโดยนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (Satzungen) เป็นกฎหมายที่ออกโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องภายในหน่วยงานนั้นๆ

๒.๕ กฎที่ออกโดยหน่วยงานทางปกครอง (Verwaltungsvorschriften) เป็นกฎหมายที่ได้มุ่งหมายใช้บังคับแก่บุคคลภายนอก แต่มุ่งหมายเพื่อใช้บังคับภายในหน่วยงานทางปกครอง

ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศเยอรมนีเป็นประเทศที่มีรูปแบบของรัฐเป็นสหพันธ์รัฐ ระบบกฎหมายของประเทศจึงมีความเกี่ยวข้องกับ ๒ ระดับ คือกฎหมายระดับสหพันธ์ และกฎหมายระดับมลรัฐ ซึ่งชอบอำนาจในการออกกฎหมายของทั้งสองระดับจะกำหนดไว้ในกฎหมายพื้นฐาน กล่าวโดยสรุปได้ ดังนี้

๑. กฎหมายระดับสหพันธ์ (Bundesgesetze)

สหพันธ์มีอำนาจในการตรากฎหมายภายใต้ชอบอำนาจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายพื้นฐานกำหนด เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการระหว่างประเทศ การป้องกันประเทศ การปกป้องรักษาพลเมือง กฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติ กฎหมายที่เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงินตรา กฎหมายที่เกี่ยวกับความเป็นเอกภาพของภาษีอากร การทำสัญญาค้าขายและการเดินเรือ กฎหมายเกี่ยวกับการเดินอากาศ กฎหมายเกี่ยวกับการไปรษณีย์และการติดต่อสื่อสาร กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันประเทศจากการก่อการร้าย กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานร่วมกันระหว่างสหพันธ์และมลรัฐ^๔ เป็นต้น

^๓ Art. 80 GG.

^๔ สรุปความจาก Art. 73 (1) GG.

๒. กฎหมายระดับมลรัฐ (Ländergesetze)

มลรัฐมีอำนาจในการตรากฎหมายภายใต้ขอบอำนาจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายพื้นฐาน โดยต้องเป็นกรณีที่สหพันธ์มิได้ตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าว เช่น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความคดีของศาล กฎหมายเกี่ยวกับทนายความ กฎหมายเกี่ยวกับสมาคม กฎหมายเกี่ยวกับการให้พักอาศัยของบุคคลต่างชาติ กฎหมายเกี่ยวกับผู้อพยพ กฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ กฎหมายแรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาและการสนับสนุนการวิจัย กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาและดูแลทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายเกี่ยวกับการเข้าเรียนมหาวิทยาลัยและการจบการศึกษา^๕ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หากเกิดกรณีที่มีความขัดแย้งในการออกกฎหมายระดับสหพันธ์และกฎหมายระดับมลรัฐ กฎหมายระดับสหพันธ์จะทำให้กฎหมายระดับมลรัฐสิ้นผลไป^๖ (Bundesrecht bricht Landesrecht) และด้วยเหตุที่ว่าประเทศเยอรมนีมีกฎหมายที่บังคับใช้แก่ประชาชนใน ๒ ระดับเช่นที่กล่าวมาแล้ว จึงทำให้การจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายมี ๒ ระดับ คือ กฎหมายระดับสหพันธ์ และกฎหมายระดับมลรัฐ โดยในระดับสหพันธ์ได้มีการวางหลักเกณฑ์และขั้นตอนไว้ในข้อบังคับร่วมกันของกระทรวงแห่งสหพันธ์ (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)) ส่วนในระดับมลรัฐได้มีการวางหลักเกณฑ์การจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของแต่ละมลรัฐเอง

๓. สาระสำคัญของข้อบังคับร่วมกันของกระทรวงแห่งสหพันธ์ (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)) ที่เกี่ยวข้องกับ การจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๓.๑ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๓.๑.๑ กระทรวงเจ้าของเรื่อง (Bundesministerien)

เมื่อกระทรวงเจ้าของเรื่องมีความประสงค์ที่จะออกกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อใช้บังคับ จะถือเป็นความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวงในการร่างกฎหมาย และ

^๕ สรุปความจาก Art. 74 GG

^๖ Art. 31 GG.

การดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายตลอดจนสิ้นกระบวนการ เช่น การรับฟังความคิดเห็นกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย รวมถึงการกำหนดเวลาประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้นด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในข้อบังคับร่วมกันของกระทรวงแห่งสหพันธ์

๓.๑.๒ กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายหรือกฎ

โดยที่การจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายของเยอรมนีไม่มีหน่วยงานกลางที่ดูแลและควบคุมคุณภาพการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย เช่นประเทศอื่น การจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายของเยอรมนีจะมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายที่ต้องจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายนั้น เช่น กระทรวงการคลังจะมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายว่ามีความเกี่ยวข้องกับงบประมาณของสหพันธ์หรือไม่ หรือกระทรวงเศรษฐกิจมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายในแง่ของธุรกิจหรือผลกระทบด้านราคา เป็นต้น นอกจากนี้ หากว่าร่างกฎหมายมีเนื้อหาที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระทรวงใดในชั้นรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานกระทรวงเจ้าของเรื่องจะต้องนำร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็นกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องนั้นด้วย

๓.๑.๓ ผู้ตรวจสอบการออกกฎหมายหรือกฎ (Normenkontrollrat)

ผู้ตรวจสอบการออกกฎหมายหรือกฎ ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในเรื่องลดต้นทุนในการดำเนินการของรัฐหรือค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชน เศรษฐกิจ และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกระทรวงเจ้าของเรื่องได้คำนวณเบื้องต้นมาแล้ว ผู้ตรวจสอบการออกกฎหมายหรือกฎเป็นผู้ตรวจสอบและให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และข้อคิดเห็นจากผู้ตรวจสอบการออกกฎหมายหรือกฎถูกส่งกลับไปให้กระทรวงเจ้าของเรื่องและแนบไปกับร่างกฎหมายเมื่อต้องส่งไปยังคณะรัฐมนตรีด้วย

๓.๑.๔ กระทรวงยุติธรรม

กระทรวงยุติธรรมจะมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจสอบว่าร่างกฎหมายมีความชอบด้วยรูปแบบทางกฎหมาย และชอบด้วยกฎหมายพื้นฐานหรือไม่ ร่างกฎหมายเป็นไปตามระบบและหลักการของกฎหมายหรือไม่ หรือร่างกฎหมายนั้นสามารถเข้ากับระบบกฎหมายที่มีอยู่แล้วหรือไม่ กระทรวงยุติธรรมจะมีหน้าที่ตรวจสอบร่างกฎหมายทั้งหมดที่กระทรวงเสนอมาก่อนจะเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีต่อไป

๓.๑.๕ กระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยจะมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำ การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายว่าจะมีความชอบด้วยกระบวนการจัดทำตาม ข้อบังคับร่วมกันของกระทรวงแห่งสหพันธ์หรือไม่ โดยกระทรวงได้จัดทำคู่มือซึ่งได้วาง แนวทางของการจัดทำ การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ตามข้อบังคับร่วมกันของกระทรวงแห่งสหพันธ์^๗ และเพื่อให้แต่ละกระทรวง ปฏิบัติงานเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

๓.๒ ระดับของกฎหมายที่ต้องจัดทำ

ข้อบังคับร่วมกันของกระทรวงแห่งสหพันธ์ ข้อ ๔๔ และข้อ ๗๐ (๑) ได้ กำหนดให้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (Gesetze) และกฎที่ออกโดยหน่วยงานทางปกครอง (Verwaltungsvorschriften) จะต้องดำเนินการจัดทำ การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย สำหรับกฎที่ออกโดยองค์กรที่มีอำนาจฝ่ายบริหาร (Rechtsverordnungen) ไม่ต้องดำเนินการ จัดทำ การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ถ้าหากว่าผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจาก กฎหมายเช่นว่าได้ดำเนินการจัดทำไว้ในกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกกฎนั้นแล้ว^๘

๓.๓ การจัดทำ การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๓.๓.๑ องค์ประกอบของการจัดทำ การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น จากกฎหมาย

ร่างกฎหมายที่เสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ จะประกอบด้วย ๓ ส่วน^๙ ดังนี้

- (๑) ร่างกฎหมาย (Gesetzentwurf)
- (๒) เหตุผลของการเสนอกฎหมาย (Begründung)
- (๓) ใบบนนำสรรสาระสำคัญเกี่ยวกับร่างกฎหมาย (Vorblatt)

^๗ ดูรายละเอียดใน RIA guide for practitioners (Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzungen), Ministry of the Interior (2009)

^๘ ข้อ 62 Abs. 2 GGO

^๙ ข้อ 42 Abs. 1 GGO

หลักการแห่งการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายได้ปรากฏในข้อบังคับร่วมกันของกระทรวงแห่งสหพันธ์ข้อ ๔๓ เหตุผลของการเสนอกฎหมาย และข้อ ๔๔ การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย โดยทั้ง ๒ ข้อ มีความแตกต่างกันในแง่ที่ว่า ข้อ ๔๓ นั้นเป็นการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างกว้าง และข้อ ๔๔ เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างแคบ^{๑๐} สำหรับข้อ ๔๓ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างกว้าง ซึ่งแต่ละกระทรวงต้องดำเนินการจัดทำเพื่อจัดส่งไปพร้อมร่างกฎหมายไปยังคณะรัฐมนตรี จะประกอบด้วยองค์ประกอบดังต่อไปนี้

- (๑) วัตถุประสงค์และความจำเป็นในการตรากฎหมายและบทบัญญัติในแต่ละมาตรา
- (๒) ข้อเท็จจริงที่ทำให้เกิดร่างกฎหมาย
- (๓) มีทางเลือกแก้ไขปัญหาโดยวิธีอื่นหรือไม่ ภารกิจดังกล่าวจะสามารถกระทำโดยเอกชนได้หรือไม่ และข้อพิจารณาอะไรที่ทำให้ถูกปฏิเสธ
- (๔) มีการกำหนดให้มีหน้าที่ในการจัดแจ้งหรือหน้าที่อื่นทางปกครองในกระบวนการการขออนุญาตของรัฐหรือไม่
- (๕) การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามข้อ ๔๔
- (๖) กฎหมายมีข้อจำกัดในเรื่องเวลาการบังคับใช้หรือไม่
- (๗) ร่างกฎหมายจะทำให้กระบวนการทางปกครองและกระบวนการทางกฎหมายง่ายขึ้นหรือไม่
- (๘) กฎหมายสามารถเข้ากันได้กับกฎหมายของสหภาพยุโรปหรือไม่
- (๙) ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายของสหภาพยุโรปจะมีผลกระทบต่อกฎหมายอื่นอีกหรือไม่
- (๑๐) ร่างกฎหมายเป็นไปตามสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศได้ตกลงเป็นภาคีแล้วหรือไม่
- (๑๑) มีการเปลี่ยนแปลงของสถานะกฎหมายที่มีอยู่แล้วหรือไม่

^{๑๐} Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Der monetäre Teil der Gesetzesfolgenabschätzung, international Ansätze im Vergleich, 2008, S. 10.

(๑๒) มีการให้เหตุผลสำหรับการดำเนินการออกกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษตามมาตรา ๗๒ (๓) หรือมาตรา ๘๔ (๑) ของกฎหมายพื้นฐานหรือไม่ และจะมีการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการออกกฎหมายดังกล่าวอย่างไร

นอกจากนี้ ข้อบังคับร่วมกันของกระทรวงแห่งสหพันธ์ข้อ ๔๔ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Gesetzesfolgen) ซึ่งถือเป็นการจัดทำกรวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างแคบสำหรับกระบวนการจัดทำกรวิเคราะห์ ซึ่งกระทรวงเจ้าของเรื่องมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในการจัดทำ ดังนี้^{๑๑}

(๑) ผลกระทบของร่างกฎหมายที่สำคัญทั้งที่เป็นผลกระทบโดยตรงและผลกระทบข้างเคียง ซึ่งจะต้องดำเนินการปรึกษาหารือร่วมกับกระทรวงต่างๆ ของสหพันธ์ โดยจะต้องมีผลกระทบที่คิดคำนวณเป็นจำนวนเงินด้วย ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยสามารถให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดทำกรวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายได้

(๒) ผลกระทบต่อรายได้หรือรายจ่ายของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยกระทรวงการคลังอาจออกวิธีการทั่วไปในเรื่องดังกล่าวร่วมกับกระทรวงมหาดไทยได้ และถ้าหากไม่มีผลกระทบทางด้านงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ต้องแจ้งในส่วนนี้ด้วย

(๓) ผลกระทบต่องบประมาณของมลรัฐและท้องถิ่น

(๔) ผลกระทบด้านค่าใช้จ่ายต่อประชาชน เศรษฐกิจและทางปกครอง ตามมาตรา ๒ ของกฎหมายการจัดตั้งผู้ตรวจสอบการออกกฎหมายหรือกฎ

(๕) รายละเอียดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อธุรกิจขนาดกลางและผลกระทบของกฎหมายต่อปัจเจกบุคคลและภาคเอกชน รวมทั้งผู้บริโภค

(๖) ผลกระทบด้านอื่นๆ ที่ได้รับฟังจากการรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลตามข้อบังคับร่วมกันของกระทรวงแห่งสหพันธ์ ข้อ ๔๕ (๑) - (๓) หากบุคคลเหล่านั้นร้องขอให้แสดง

(๗) กระทรวงของสหพันธ์จะต้องกำหนดช่วงเวลาแห่งการตรวจสอบว่ามีผลกระทบทางกฎหมายที่เกิดขึ้นโดยตรงหรือไม่ และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นมีความสมเหตุสมผลกับผลที่ได้รับหรือไม่ และมีผลกระทบโดยอ้อมอื่นอีกหรือไม่

^{๑๑} สรุปความจากข้อ ๔๔ GGO

๓.๓.๒ การรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง (Konsultationsverfahren) ก่อนที่ร่างกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องจะถูกส่งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ กระทรวงเจ้าของเรื่องจะต้องดำเนินการตามข้อบังคับร่วมกันของกระทรวงแห่งสหพันธ์ ข้อ ๔๕ ถึงข้อ ๔๗ นั่นคือ ต้องกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากมลรัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐทั้งภายนอกภายใน องค์กรวิชาชีพ สมาคมต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับร่างกฎหมายนั้น โดยมีกระบวนการและขั้นตอนโดยสรุปได้ ดังนี้

๓.๓.๒.๑ การรับฟังความคิดเห็นจากภายนอก^{๑๒}

การรับฟังความคิดเห็นในขั้นนี้จะเกิดขึ้นในขั้นตอนแรก ๆ หากว่าร่างกฎหมายที่จะเกิดขึ้นได้มีผลกระทบต่อการทำงานของมลรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ และสมาคมต่าง ๆ โดยผลการรับฟังความคิดเห็นที่เกิดขึ้นจะนำไปประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี

๓.๓.๒.๒ การรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานภายในรัฐบาล^{๑๓}

การรับฟังความคิดเห็นในส่วนนี้จะเป็นการรับฟังความคิดเห็นระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาจากเนื้อหาของร่างกฎหมายนั้น การรับฟังความคิดเห็นระหว่างกระทรวงที่เกี่ยวข้องนี้ อาจเป็นไปได้ในรูปของการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน การสัมภาษณ์บุคคลผู้ได้รับผลกระทบของกฎหมายหรือผู้เชี่ยวชาญ การจัดทำแบบสอบถาม การรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์^{๑๔} และร่างกฎหมายทุกฉบับจะต้องมีการตรวจสอบว่ามีความชอบด้วยกระบวนการจัดทำตามข้อบังคับร่วมกันของกระทรวงแห่งสหพันธ์หรือไม่โดยกระทรวงมหาดไทย และก่อนที่จะนำเสนอร่างกฎหมายไปยังคณะรัฐมนตรี กระทรวงยุติธรรมจะมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับในเรื่องการตรวจสอบในเรื่องรูปแบบการร่างกฎหมาย^{๑๕} ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรมจึงเป็นผู้มีบทบาทในการตรวจสอบร่างกฎหมายทุกฉบับก่อนที่จะส่งไปยังคณะรัฐมนตรี

^{๑๒} สรุปความจากข้อ ๔๗ GGO

^{๑๓} สรุปความจากข้อ ๔๕ GGO

^{๑๔} ดูรายละเอียดใน RIA guide for practitioners (Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzungen), Ministry of the Interior, 2009, p. 14.

^{๑๕} ข้อ ๔๗ (๑) GGO

๓.๓.๒.๓ การรับฟังความคิดเห็นจากผู้ตรวจสอบการออกกฎหมายหรือกฎ (Normenkontrollrat)

กระทรวงเจ้าของเรื่องจะต้องส่งร่างกฎหมายพร้อมผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายซึ่งอาจเกิดขึ้นกับประชาชน เศรษฐกิจ และหน่วยงานของรัฐ ตามรูปแบบมาตรฐานในการคำนวณค่าใช้จ่าย (Standardkosten-Modell) หรือ SKM ไปยังผู้ตรวจสอบการออกกฎหมายหรือกฎเพื่อรับฟังความคิดเห็นตามข้อ ๔๕ แห่งข้อบังคับร่วมกันของกระทรวงแห่งสหพันธ์ โดยผู้ตรวจสอบการออกกฎหมายหรือกฎจะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในแต่ละประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบของกฎหมายในด้านต่างๆ แนบไปกับร่างกฎหมายเมื่อส่งไปยังคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ การตรวจสอบดังกล่าวเพื่อเป็นข้อมูลแก่รัฐบาล และลดต้นทุนค่าใช้จ่ายของรัฐในการออกกฎหมายที่จะเกิดขึ้น

ทั้งนี้ กระบวนการการดำเนินการทั้งหมดของกระทรวงเจ้าของเรื่องตั้งแต่การร่างกฎหมาย การจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และการรับฟังความคิดเห็น จะต้องดำเนินการภายใน ๔ สัปดาห์ โดยร่างกฎหมายที่มีความยุ่งยากซับซ้อนอาจขยายเวลาการดำเนินการได้ถึง ๘ สัปดาห์ เมื่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานร้องขอ^{๑๖}

๔. ข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของประเทศเยอรมนี

๔.๑ บทบาทของผู้ตรวจสอบการออกกฎหมายหรือกฎกับการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ร่างกฎหมายจะต้องส่งไปยังผู้ตรวจสอบการออกกฎหมายหรือกฎก่อนการส่งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ การตรวจสอบของผู้ตรวจสอบการออกกฎหมายหรือกฎจะเน้นไปที่การตรวจสอบในแง่ของการลดต้นทุน หรือลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐที่จะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายใหม่ ผลกระทบด้านค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชน เศรษฐกิจและหน่วยงานของรัฐ โดยมีได้ตรวจสอบความถูกต้องของกระบวนการ

^{๑๖} ข้อ ๕๐ GGO

จัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในด้านอื่น ๆ ทั้งนี้ ผลของการตรวจสอบดังกล่าวจะเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี ผู้ตรวจสอบการออกกฎหมายหรือกฎหมายนี้จึงมีช่องทางกึ่งกลางในการตรวจสอบคุณภาพการดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของกระทรวงเจ้าของเรื่อง แต่เป็นการตรวจสอบเฉพาะในแง่การลดภาระของรัฐในด้านค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นเท่านั้น

๔.๒ เทคนิคและวิธีการในการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ประเทศเยอรมนีได้ใช้เทคนิคที่พัฒนาขึ้นมาโดยเฉพาะในการจัดทำ การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์ที่ได้บัญญัติไว้ในข้อบังคับ ร่วมกันของกระทรวงแห่งสหพันธ์ จำแนกได้เป็น ๓ ประเภท^{๑๗} ตามขั้นตอนในกระบวนการ การจัดทำ ดังนี้

๔.๒.๑ การจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเบื้องต้น (Die prospektive Gesetzesfolgenabschätzungen) เป็นการดำเนินการในขั้นตอนก่อน การจัดทำร่างกฎหมายที่กระทรวงเจ้าของเรื่องจะต้องดำเนินการจัดทำ โดยเป็นการวิเคราะห์ ว่าการจัดทำร่างกฎหมายนั้นมีความจำเป็นหรือไม่ และจะต้องทำการพิจารณาศึกษาและ เปรียบเทียบกับทางเลือกอื่นนอกจากการออกกฎหมายด้วย ซึ่งการศึกษาวิเคราะห์ในขั้นนี้จะ ทำให้ได้รับคำตอบว่ามีทางเลือกอื่นที่ควรกระทำมากกว่าการออกกฎหมายใหม่หรือไม่ หรือ ไม่ควรมีการออกกฎหมายขึ้นใหม่^{๑๘}

๔.๒.๒ การจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายควบคู่ ไปกับการร่างกฎหมาย (Die begleitende Gesetzesfolgenabschätzungen) เป็นการวิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในระหว่างการร่างกฎหมาย โดยจะเป็นการวิเคราะห์ว่า มาตรการทางกฎหมายที่จะใช้บังคับสามารถเข้ากันกับหรือเหมาะสมกับผู้ที่จะถูกบังคับใช้หรือไม่ และค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นจากการมีกฎหมายขึ้นใหม่สามารถลดลงและได้รับประโยชน์

^{๑๗} Carl Böhret, Bessere Rechtsvorschriften durch Gesetzesfolgenabschätzungen: ein Uralt-Thema, in Verwaltung und Management 12. Jg, Heft 6, 2006, S. 284-292.

^{๑๘} Carl Böhret อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๘, น. ๒๘๕.

เพิ่มขึ้นหรือไม่^{๑๙} ซึ่งการศึกษาวิเคราะห์ในขั้นนี้จะยืนยันว่าสมควรมีร่างกฎหมายขึ้นใหม่หรือเป็นการปรับปรุงการร่างกฎหมายให้ดีขึ้น^{๒๐}

๔.๒.๓ การจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเมื่อกฎหมายประกาศใช้แล้ว (Die retrospektive Gesetzesfolgenabschätzungen) เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายภายหลังจากที่กฎหมายใช้บังคับแล้ว โดยจะเป็นการติดตามเพื่อปรับปรุงกฎหมายนั้นให้ดีขึ้น และเป็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายหลังจากที่กฎหมายประกาศใช้ไปเป็นระยะเวลาหนึ่งว่าบรรลุวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายนั้นหรือไม่ เพียงใด มีผลกระทบโดยอ้อมประการใดเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่

๔.๓ กฎที่ออกโดยองค์กรที่มีอำนาจฝ่ายบริหารไม่ต้องจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายหากกฎหมายแม่บทได้ดำเนินการแล้ว

ข้อบังคับร่วมกันของกระทรวงแห่งสหพันธ์ ข้อ ๖๒ (๒) กำหนดให้ร่างของกฎที่ออกโดยองค์กรที่มีอำนาจฝ่ายบริหาร (Rechtsverordnungen) ไม่ต้องจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในกรณีที่กฎหมายแม่บท หรือกฎซึ่งออกบังคับใช้ฉบับก่อนได้ดำเนินการจัดทำแล้ว สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ว่า การออกกฎโดยฝ่ายบริหารต้องมีฐานแห่งการใช้อำนาจในกฎหมายแม่บท ซึ่งหากกฎหมายแม่บทได้จัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายแล้วกฎหมายลูกบทที่ออกตามควรที่จะไม่ต้องดำเนินการจัดทำด้วย

๔.๔ การดำเนินการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายไม่มีองค์กรกลางควบคุมการจัดทำ

ลักษณะเฉพาะสำคัญประการหนึ่งของการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของเยอรมนี คือ การกำหนดให้การจัดทำเป็นลักษณะเชิงการทำงานร่วมกันของกระทรวงเจ้าของเรื่องกับกระทรวงที่เกี่ยวข้อง มิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งในการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย โดยมีกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรมที่ถือเป็นกระทรวงสำคัญที่จะตรวจสอบการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในร่างกฎหมายทุกฉบับตามที่ได้กล่าวไว้

^{๑๙} Regulatory impact analysis Inventory noted by the Secretariat, 29 Session of the committee 15-16 April 2004 International Energy Agency, Paris, 2004, p. 27.

^{๒๐} Carl Böhret อ้างแล้ว เชนอร์รถที่ ๑๘, น. ๒๘๕.

ข้างต้น ส่วนกระทรวงที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการพิจารณาจัดทำตามอำนาจหน้าที่ของตน เช่น กระทรวงเศรษฐกิจจะพิจารณาในเรื่องทางเศรษฐศาสตร์ หรือกระทรวงการคลังจะพิจารณาในเรื่องของงบประมาณรายจ่ายของรัฐ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวงเป็นเรื่องของความร่วมมือและไม่มีสภาพบังคับระหว่างกัน อีกทั้งไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนจึงอาจทำให้คุณภาพของการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายมีคุณภาพน้อยลงไป

๕. บทสรุป

การดำเนินการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายในประเทศเยอรมนี ซึ่งเป็นประเทศสมาชิกของ OECD มีการดำเนินการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในประเด็นหลักที่เหมือนกับแนวทางของ OECD เช่น การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย วัตถุประสงค์ในการออกกฎหมาย มีทางเลือกอื่นนอกจากการออกกฎหมายหรือไม่ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายทั้งในวงกว้างหรือแคบ หรือการคำนวณค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย เป็นต้น

ลักษณะพิเศษสำคัญประการหนึ่งของการดำเนินการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายคือ เทคนิคการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ๓ ขั้นตอนที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งได้ทำให้การจัดทำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยได้มีการนำเทคนิคดังกล่าวมาใช้ในขั้นตอนการทบทวนกฎหมายภายหลังจากที่กฎหมายได้ประกาศใช้มาแล้วระยะหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ดี ในการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของเยอรมนียังคงมีปัญหาอุปสรรคบางประการเนื่องจากไม่มีหน่วยงานติดตามและควบคุมคุณภาพ รวมทั้งไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจน จึงทำให้มาตรฐานในการจัดทำอาจมีคุณภาพที่น้อยลงไป นอกจากนี้ รัฐบาลแห่งสหพันธ์ไม่สามารถแนะนำผลักดัน หรือคัดค้านกระทรวงเจ้าของเรื่องในการดำเนินการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายให้มีคุณภาพที่สูงกว่านี้ได้^{๒๑}

^{๒๑} Better regulation in Europe: Germany 2010 in OECD report, 2010, p. 86.

บรรณานุกรม

Better regulation in Europe: Germany 2010, in OECD report, 2010.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Der monetäre Teil der Gesetzesfolgenabschätzung, international Ansätze im Vergleich*, 2008.

Carl Böhret, *Bessere Rechtsvorschriften durch Gesetzesfolgenabschätzungen: ein Uralt –Thema*, in *Verwaltung und Management* 12. Jg, Heft 6, 2006.

Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (GG)

K-Br.Doemming u.a., *Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes*, JR, N.F. 1(1951).

Ministry of the Interior, *RIA guide for practitioners* (Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzungen), 2009.

Regulatory impact analysis Inventory noted by the Secretariat, 29 Session of the committee 15-16 April 2004 International Energy Agency, Paris, 2004.



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่น
สู่ความเป็นเลิศ: มองผ่านประสบการณ์ในการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่น
ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด

สุรศักดิ์ ชะมารัมย์*
กรชนก ยุคะลัง**
สุรียา ทองห้าว***

บทคัดย่อ

บทความวิชาการเรื่อง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ: มองผ่านประสบการณ์ในการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด” ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อถ่ายทอดประสบการณ์ในการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

** หัวหน้าฝ่ายแผนงานและงบประมาณ กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

*** นักวิชาการคลังชำนาญการ กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

ที่มีผลงานด้านนวัตกรรมท้องถิ่นที่มีความโดดเด่นในระดับประเทศ โดยมีการสร้างสรรค์นวัตกรรมท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาภารกิจและการจัดบริการสาธารณะในระดับพื้นที่ขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งล่าสุดได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐ รางวัลที่ ๑ รางวัลประเภทโดดเด่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง) จากสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และอธิบายถึงปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่น ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขในการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด เพื่อให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น ๆ หรือบุคคลผู้สนใจทั่วไปเกี่ยวกับนวัตกรรมท้องถิ่น ได้ศึกษาและเรียนรู้ถึงการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่น ตลอดจนปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่น อันจะเป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบและวิธีการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างมีความสอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทในระดับพื้นที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งต่อไป

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน อีกทั้งนับวันยิ่งจะมีบทบาทและภารกิจที่สำคัญในการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในระดับพื้นที่มากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ รวมทั้งยังเป็นกลไกสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยที่รากฐานอีกด้วย ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ประกอบกับมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เกิดขึ้น เพื่อขับเคลื่อนการกระจายอำนาจอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้เกิดการกระจายภารกิจหน้าที่ บุคลากร ตลอดจนรายได้ของรัฐลงไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^๑ ทั้งนี้รัฐต้องดำเนินการตามแผนนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน โดยสร้างความชัดเจนในเชิง

^๑ ปธาน สุวรรณมงคล. (๒๕๕๔). *การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. น. ๑๖๒-๑๖๓.

อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองได้ ตลอดจนสามารถจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพอันก่อให้เกิดนวัตกรรมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้ได้รับบริการอย่างมีประสิทธิภาพ^๒ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

โดยในปัจจุบันพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับตัว ตลอดจนการสร้างและพัฒนารูปแบบของการจัดทำบริการสาธารณะอยู่ตลอดเวลา จนก่อให้เกิดโครงการหรือกิจกรรมสร้างสรรค์ใหม่ๆ ให้เกิดขึ้น ทั้งการคิดริเริ่ม การประดิษฐ์คิดค้นปรับปรุง หรือทำให้เกิดความแตกต่าง ซึ่งเรียกว่า นวัตกรรมท้องถิ่น^๓ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนางานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาอย่างมีความหลากหลาย ซึ่งก่อให้เกิดผลดีทำให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืนอันมีความสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด นับเป็นตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากในการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นจนกระทั่งมีผลงานด้านนวัตกรรมท้องถิ่นที่มีความโดดเด่นและเป็นที่ยอมรับในระดับประเทศ โดยหน่วยงานมีการสร้างสรรค์นวัตกรรมท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาภารกิจและการจัดบริการสาธารณะในระดับพื้นที่ขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง จนล่าสุดได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐ รางวัลที่ ๑ รางวัลประเภทโดดเด่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง) จากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี^๔ สำหรับนวัตกรรมท้องถิ่น

^๒ โกวิททย์ พวงงาม. (๒๕๕๘). *นวัตกรรมท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, น. ๑-๒.

^๓ โกวิททย์ พวงงาม. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๓-๔.

^๔ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่องผลการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ปีงบประมาณ ๒๕๖๐*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐, จาก https://drive.google.com/file/d/0B_chJTaNUH8BeDNZd2c2bWNtekE/view.

ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดซึ่งถือได้ว่าเป็นความโดดเด่นอย่างมาดงกล่าวนั้นคือ โครงการท้องถิ่น ๕ ห่วง (ภายใต้การส่งเสริมสุขภาพ) และโครงการพัฒนาการสอนภาษาและวัฒนธรรมจีน โดยใช้ความร่วมมือทางวิชาการ^๕

ดังนั้น ในบทความวิชาการฉบับนี้ คณะผู้เขียนจึงต้องการอธิบายและนำเสนอให้เห็นถึง ๑) นวัตกรรมท้องถิ่นที่โดดเด่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อันประกอบด้วยความเป็นมาของโครงการ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของโครงการ รูปแบบ วิธีการ และสัมฤทธิ์ผลของการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่น ตลอดจนประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินโครงการ ๒) ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด และ ๓) ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขในการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด โดยมุ่งหวังเพื่อที่จะถ่ายทอดประสบการณ์ในการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด เพื่อให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ หรือบุคคลผู้สนใจทั่วไปเกี่ยวกับนวัตกรรมท้องถิ่นได้ศึกษาและเรียนรู้ถึงรูปแบบ และวิธีการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่น ตลอดจนปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดในฐานะที่มีนวัตกรรมท้องถิ่นซึ่งมีความโดดเด่นและประสบความสำเร็จอย่างมาก อันจะเป็นแนวทางในการพัฒนารูปแบบ และวิธีการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างมีความสอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทในระดับพื้นที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งต่อไป

สำหรับการนำเสนอประเด็นเนื้อหาสาระของบทความวิชาการเรื่องนี้ คณะผู้เขียนได้ทำการจัดวางโครงสร้างของการนำเสนอเนื้อหาดังกล่าวโดยแบ่งออกเป็น ๔ หัวข้อใหญ่ อันประกอบด้วย ๑) ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป วิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ๒) นวัตกรรมท้องถิ่นที่โดดเด่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด: โครงการท้องถิ่น ๕ ห่วง (ภายใต้การส่งเสริมสุขภาพ) และโครงการพัฒนาการสอนภาษาและวัฒนธรรมจีน โดยใช้ความร่วมมือทางวิชาการ ๓) ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด และ ๔) ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขในการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ทั้งนี้ แต่ละหัวข้อมีสาระสำคัญดังนี้

^๕ เป็นโครงการนวัตกรรมท้องถิ่นที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดส่งเข้ารับการพิจารณาคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๐ ตามเกณฑ์การประเมินและตัวชี้วัดสำหรับรางวัลประเภทโดดเด่น ซึ่งประกอบด้วยการบริหารจัดการที่ดี และโครงการนวัตกรรมท้องถิ่น โดยรางวัลประเภทประเภทโดดเด่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเสนอโครงการนวัตกรรมท้องถิ่นจำนวน ๒ โครงการ

ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป วิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ดเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๗๙ มีพื้นที่เขตเทศบาล ๔.๕ ตารางกิโลเมตร ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้มีการขยายเขตเทศบาลออกไป เนื่องจากบ้านเมืองเจริญขึ้นและชุมชนมีความหนาแน่นมากขึ้น ทำให้มีพื้นที่ ๑๑.๖๓ ตารางกิโลเมตร และเพื่อพัฒนาและรองรับการบริหารและการให้บริการประชาชนให้มีความสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดจึงได้ก่อสร้างอาคารสำนักงานเพิ่มเติมอีก ๑ หลัง เป็นอาคารคอนกรีต ๓ ชั้น ต่อเชื่อมด้านหลังของอาคารหลังเดิมในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ กระทั่งต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ดำเนินการก่อสร้างศูนย์บริการร่วมเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) และเปิดทำการให้บริการประชาชนเกี่ยวกับงานการให้บริการประชาชน เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ เรื่อยมาจนถึงในปัจจุบัน^๖

ในขณะที่ข้อมูลทางด้านสภาพภูมิศาสตร์ที่ตั้งในปัจจุบันนั้น เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีสถานที่ตั้งอยู่บริเวณใจกลางเมืองร้อยเอ็ด โดยอยู่ในตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ด ๔๕๐๐๐ ด้านประชากร เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีประชากรทั้งสิ้นจำนวน ๓๕,๔๖๑ คน (ชาย ๑๖,๗๙๓ คน และหญิง ๑๘,๖๖๘ คน) และมีชุมชนโดยรอบครอบคลุม จำนวน ๒๐ ชุมชน ด้านการศึกษา เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีโรงเรียนในสังกัด จำนวน ๘ แห่ง และศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด และศูนย์พัฒนาเด็กเล็กหนองหญ้าม้า จำนวน ๒ แห่ง โดยมีสำนักการศึกษาเป็นหน่วยกำกับดูแล ในด้านการท่องเที่ยว เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีสถานที่ท่องเที่ยวในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้แก่ บึงพลาญชัย เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญและถือเป็นสัญลักษณ์ของจังหวัดร้อยเอ็ด ตั้งอยู่ใจกลางเมืองในเขตเทศบาล สวนสมเด็จพระศรีนครินทร์ร้อยเอ็ด พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติร้อยเอ็ด สถานแสดงพันธุ์สัตว์น้ำเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด และพระพุทธรัตนมงคดมหามุณี ส่วนในด้านโครงสร้างองค์กรของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดนั้นประกอบด้วยสภาเทศบาล จำนวน ๑๘ คน และผู้บริหารท้องถิ่นประกอบด้วยนายกเทศมนตรี จำนวน ๑ คน และรองนายกเทศมนตรี จำนวน ๓ คน ซึ่งในปัจจุบันมีนายบรรจง ไชยจิตจिरันท์ เป็นนายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด^๗

^๖ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. (๒๕๕๘). แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๒. ร้อยเอ็ด: เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, น. ๑๑.

^๗ เรื่องเดียวกัน, น. ๑๕-๒๕.

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีการบริหารจัดการภายใต้วิสัยทัศน์ที่ว่า **“บ้านเมืองน่าอยู่ ผู้คนน่ารัก พุ่มพักตำนานเมือง ลือเลื่องวัฒนธรรม”**^๙ ซึ่งสามารถอธิบายขยายความวิสัยทัศน์ดังกล่าวได้ว่า บ้านเมืองน่าอยู่ หมายถึง บ้านเมืองมีภูมิทัศน์สวยงาม มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีสิ่งแวดล้อมดี มีบริการขั้นพื้นฐานทั้งสาธารณูปการอย่างเพียงพอให้สังคมชุมชนเกิดความสามัคคี มีส่วนร่วมในการทำงานและรับผิดชอบชุมชนตนเองมากขึ้น รวมทั้งเป็นสังคมปลอดภัยเสถียร ผู้คนน่ารัก หมายถึง ประชาชนมีการศึกษาและสุขภาพอนามัยดีทั้งร่างกายและจิตใจ ประพฤติตนตามคำสอนของศาสนา มีจิตใจโอบอ้อมอารี และมีคุณธรรมตลอดจนปฏิบัติตามกฎ กติกาและระเบียบของสังคม พุ่มพักตำนานเมือง หมายถึง อนุรักษ์ พื้นฟู เผยแพร่ประวัติความเป็นมาของเมืองร้อยเอ็ด เพื่อให้อนุชนรุ่นหลังได้ศึกษาสืบต่อและหวงแหนต่อไป และลือเลื่องวัฒนธรรมหมายถึง การอนุรักษ์และสืบสานศิลปวัฒนธรรม ประเพณีอันดีงามให้คงอยู่สืบไป ตลอดจนการพัฒนาเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวในท้องถิ่น^{๑๐}

และเพื่อให้บรรลุผลตามวิสัยทัศน์ดังกล่าว เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดจึงได้มีการกำหนดพันธกิจไว้ ๔ ด้านประกอบด้วยพันธกิจที่ ๑ เพิ่มศักยภาพของเมือง พันธกิจที่ ๒ พัฒนาศักยภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ พันธกิจที่ ๓ พัฒนาคุณภาพด้านการศึกษาของโรงเรียนให้ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึง และพันธกิจที่ ๔ เพิ่มขีดความสามารถในกระบวนการพัฒนา พร้อมทั้งยังได้มีการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดไว้จำนวน ๖ ด้าน ประกอบด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านสังคมและคุณภาพชีวิต ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านการบริหาร การเมืองการปกครอง^{๑๑} ทั้งนี้ หน่วยงานได้มุ่งหวังการจัดทำบริการสาธารณะในระดับพื้นที่ให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีอยู่อย่างหลากหลายได้ครอบคลุมมากที่สุดและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนอย่างแท้จริง

^๙ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๕๔.

^{๑๐} เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. *วิสัยทัศน์และภารกิจ*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐, จาก <http://www.roietmunicipal.go.th/th/?q=node/42>.

^{๑๑} เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. (๒๕๕๙). *แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๖๔)*. ร้อยเอ็ด: เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, น. ๖๙-๘๘.

๑. โครงการท้องถิ่น ๕ ห่วง (ภายใต้การส่งเสริมสุขภาพ)

โครงการท้องถิ่น ๕ ห่วง (ภายใต้การส่งเสริมสุขภาพ) เป็นโครงการที่ทางเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ในปีงบประมาณ ๒๕๕๘ โดยทำการประสานความร่วมมือกับโรงพยาบาลร้อยเอ็ด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดร้อยเอ็ด สำนักงานสาธารณสุขอำเภอเมืองร้อยเอ็ด ศูนย์การศึกษาครอบครัวและการศึกษาตามอัธยาศัย อำเภอเมืองร้อยเอ็ด โรงเรียนในเขตเทศบาล โรงพยาบาลจรัลเวช คลินิกทันตกรรมประชาคมงดเหล่าจังหวัดร้อยเอ็ด ชมรมช่างผสมเสริมสวยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อาสาสมัครสาธารณสุข อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุร่วมกันดำเนินโครงการ ซึ่งความเป็นมาของโครงการ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของโครงการ รูปแบบ วิธีการ และสัมฤทธิ์ผลของการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่น ตลอดจนประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินโครงการดังกล่าวมีดังนี้

๑.๑ ความเป็นมาของโครงการ

สืบเนื่องมาจากสภาพชุมชนในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเป็นชุมชนเมืองที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น มีสถานประกอบการที่เอื้ออำนวยต่อพฤติกรรมการดำรงชีวิตที่เร่งรีบ จากการดำเนินงานด้านสาธารณสุขในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดพบว่า ปัญหาสุขภาพของประชาชนส่วนใหญ่ในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเกิดจากพฤติกรรมของการดำรงชีวิต และการขาดการดูแลสุขภาพเท่าที่ควรจะเป็น จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนเจ็บป่วยด้วยโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง เช่น โรคเบาหวาน โรคความดันโลหิตสูง และไขมันในเลือดสูง เป็นต้น ซึ่งการรักษาโรสดังกล่าวมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง และใช้ระยะเวลาในการดูแลรักษาที่ยาวนานอันส่งผลกระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจและครอบครัว และบางรายกลายเป็นภาระของสังคม การดำเนินการป้องกันโรสดังกล่าวจึงควรมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทั้งการรับประทานอาหาร การออกกำลังกายที่เหมาะสม ดังนั้น เพื่อประโยชน์ของประชาชนในด้านการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาลดังกล่าว เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดจึงได้มีการจัดตั้งศูนย์บริการสาธารณสุขขึ้นเป็นหน่วยบริการประจำระบบหลักประกันสุขภาพให้กับประชาชน และลดความแออัดของการรับบริการในโรงพยาบาลโดยศูนย์บริการสาธารณสุขให้ครอบคลุมทุกมิติ ได้แก่ ด้านการรักษาพยาบาล ด้านส่งเสริมสุขภาพ ด้านการป้องกันควบคุมโรค และด้านการฟื้นฟูสุขภาพ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้มุ่งปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อลดความเสี่ยงด้านสุขภาพให้ชุมชนเป็นศูนย์รวมของการขับเคลื่อนกิจกรรมสุขภาพและมีการประสานงานกับภาคีเครือข่ายในการร่วมค้นหาปัญหาและความต้องการ

ของประชาชน ตลอดจนการวางแผนและการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมด้านสุขภาพอย่างต่อเนื่อง^{๑๑}

๑.๒ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของโครงการ

สำหรับวัตถุประสงค์ของโครงการท้องถิ่น ๕ แห่ง (ภายใต้การส่งเสริมสุขภาพ) เพื่อจัดบริการด้านสุขภาพให้ครอบคลุมทุกมิติได้แก่ ด้านการรักษาพยาบาล ด้านส่งเสริมสุขภาพ ด้านการป้องกันควบคุมโรค และด้านการฟื้นฟูสภาพแก่ประชาชนในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดให้มีสุขภาพดี มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายทั้งภาครัฐและเอกชนในการค้นหาปัญหาและวางแผนแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง^{๑๒}

๑.๓ รูปแบบ วิธีการ และสัมฤทธิ์ผลของการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่น

โครงการท้องถิ่น ๕ แห่ง (ภายใต้การส่งเสริมสุขภาพ) มีวิสัยของโครงการว่า “ห่วงใย เข้าใจ เข้าถึง” โดยมุ่งเน้นการจัดบริการสาธารณะทางด้านสุขภาพ เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการและปัญหาของชุมชน ซึ่งครอบคลุมใน ๕ กลุ่มวัย คือ วัยเด็ก วัยเรียน วัยรุ่น วัยทำงาน และวัยสูงอายุ โดยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดทำการประสานความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายทั้งในส่วนของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน อันได้แก่ โรงพยาบาลร้อยเอ็ด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดร้อยเอ็ด สำนักงานสาธารณสุขอำเภอเมืองร้อยเอ็ด ศูนย์การศึกษาอนุเคราะห์และการศึกษาตามอัธยาศัย อำเภอเมืองร้อยเอ็ด โรงเรียนในเขตเทศบาล โรงพยาบาลจรีเวช คลินิกทันตกรรม ประชาคมงดเหล้าจังหวัดร้อยเอ็ด ชมรมช่างผมเสริมสวยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อาสาสมัครสาธารณสุข อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุร่วมกันดำเนินโครงการท้องถิ่น ๕ แห่ง ดังนี้^{๑๓}

^{๑๑} สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (๒๕๖๐). องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, น. ๑๒.; เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, กองวิชาการและแผนงาน. (๒๕๖๐). เอกสารประกอบการตรวจประเมินของคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อประเมินและคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๐ ประเภทโดดเด่น. ร้อยเอ็ด: เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, น. ๑๑.

^{๑๒} เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, กองวิชาการและแผนงาน. เรื่องเดียวกัน, น. ๑๑.

^{๑๓} เรื่องเดียวกัน, น. ๑๑-๒๑.

ห่วงที่ ๑ วัยเด็ก ดำเนินการผ่านโครงการเก่งก่อนเกิด (วัยเด็ก) ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมายประกอบด้วยกลุ่มหญิงตั้งครรภ์ หญิงหลังคลอด และเด็กแรกเกิดจนถึงปฐมวัย มีการส่งเสริมสุขภาพหญิงตั้งครรภ์ให้ได้รับการฝากครรภ์คุณภาพ โดยการติดตามเยี่ยมบ้าน ให้ความรู้ คำแนะนำแก่หญิงตั้งครรภ์ เพื่อให้เด็กในครรภ์เจริญเติบโตอย่างสมบูรณ์ มีการคลอดอย่างปลอดภัย ตลอดจนการส่งเสริมพัฒนาการเด็กหลังคลอด จนถึง ๕ ปีอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ การดำเนินโครงการมีสัมฤทธิ์ผลที่น่าพอใจคือ หญิงตั้งครรภ์ในเขตเทศบาลทั้งหมดได้รับการฝากครรภ์ ร้อยละ ๑๐๐ และเด็กแรกเกิดจนถึง ๕ ปี ในเขตเทศบาลมีพัฒนาการสมวัย ร้อยละ ๙๗.๖๗

ห่วงที่ ๒ วัยเรียน เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดใช้กลไกของโรงเรียนส่งเสริมสุขภาพในการดูแลสุขภาพเด็กวัยเรียน มีการตรวจสุขภาพนักเรียนเป็นประจำทุกปี และแก้ไขปัญหาที่พบ อบรมครูและนักเรียนแกนนำ แก้ไขภาวะโภชนาการเกินผ่านโครงการควบคุมภาวะโภชนาการในเด็ก (วัยเรียน) ส่งผลให้เด็กเติบโตอย่างสมส่วน กล่าวคือ ช่วยให้เด็กที่มีภาวะโภชนาการเกินสามารถลดน้ำหนักลงให้อยู่ในเกณฑ์ปกติ และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมที่ดีขึ้นได้ โดยเด็กวัยเรียนมีภาวะอ้วนและเริ่มอ้วน ร้อยละ ๖.๙๔ สอดคล้องตามเป้าหมายที่กำหนดไว้คือ เด็กวัยเรียนมีภาวะอ้วนและเริ่มอ้วน ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของจำนวนเด็กทั้งหมดในแต่ละโรงเรียน (รวม ๑๑ แห่ง) นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดหาแว่นสายตาแก่เด็กที่สายตาผิดปกติ ทำให้เด็กสามารถเรียนรู้ ใช้ชีวิตประจำวันได้อย่างปกติ และมีสุขภาพดี

ห่วงที่ ๓ วัยรุ่น เป็นวัยที่มีความเสี่ยงต่อปัญหาการตั้งครรภ์ที่ไม่พึงประสงค์ ตลอดจนปัญหายาเสพติด เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดจึงให้ความสำคัญกับการให้ความรู้เรื่องเพศศึกษาและทักษะการใช้ชีวิตวัยรุ่น เพื่อป้องกันการตั้งครรภ์ก่อนวัยอันควร ซึ่งดำเนินการผ่านโครงการเพศวิถีรอบด้าน ทั้งนี้ การดำเนินโครงการมีสัมฤทธิ์ผลที่น่าพอใจคือ วัยรุ่นที่ศึกษาอยู่โรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จำนวน ๑,๕๗๓ คน มีคะแนนความรู้ก่อนอบรม ร้อยละ ๖๘ และคะแนนหลังอบรม ร้อยละ ๘๕ ซึ่งสอดคล้องตามเป้าหมายที่กำหนดไว้คือ วัยรุ่นมีความรู้ในการป้องกันโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ อย่างน้อยร้อยละ ๘๐ นอกจากนี้ยังได้มีการส่งเสริมให้มีการแสดงออกอย่างเหมาะสม เช่น กิจกรรมทูปีนัมเบอร์วัน เป็นต้น

ห่วงที่ ๔ วัยทำงาน เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดดำเนินการคัดกรองความเสี่ยงต่อโรคเรื้อรัง โดยได้มีการให้บริการเลิกบุหรี่ทั้งเชิงรุกและเชิงรับ โดยจัดตั้งศูนย์ให้บริการเลิกบุหรี่ที่ศูนย์บริการสาธารณสุข เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ลงนามข้อตกลงความร่วมมือ

(MOU) กับภาคีเครือข่าย เพื่อลด ละ เลิกสูบบุหรี่ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดียวที่ได้รับการคัดเลือกนำเสนอผลงานวิจัยในการประชุมวิชาการ บุหรี่กับสุขภาพแห่งชาติ ระหว่างวันที่ ๒๔-๒๖ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๖๐ ณ โรงแรม มิราเคิลแกรนด์ กรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ การดำเนินโครงการมีสัมฤทธิ์ผลที่น่าพอใจคือ จำนวนผู้มารับบริการเลิกบุหรี่ทั้งหมดตั้งแต่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ - ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐ จำนวนทั้งหมด ๑๕๗ คน สามารถเลิกบุหรี่ได้สำเร็จ ๔๓ ราย คิดเป็นร้อยละ ๒๗.๓๘ ส่วนอีกจำนวน ๑๑๔ ราย สามารถลดปริมาณการสูบบุหรี่ลงได้ คิดเป็นร้อยละ ๗๒.๖๑ นอกจากนี้ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดยังจัดโครงการออกหน่วยสาธารณสุขสัมพันธ์ เพื่อคัดกรองโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (เบาหวาน ความดันโลหิตสูง) ให้แก่ประชาชนในวัยทำงานที่มีอายุ ๓๕ ปีขึ้นไปอีกด้วย โดยมีสัมฤทธิ์ผลการดำเนินโครงการที่บรรลุตามเป้าหมายคือ ประชากรอายุ ๓๕ ปีขึ้นไป จำนวน ๘,๕๖๕ คน ได้รับการคัดกรองภาวะเบาหวานและความดันโลหิตสูง ร้อยละ ๙๒.๔๑ ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้เพียงเล็กน้อยคือ ร้อยละ ๙๐

ห่วงที่ ๕ วัยสูงอายุ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้ดำเนินการจัดกิจกรรมส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุที่มีศักยภาพร่างกาย โดยมีการประชุมผู้สูงอายุเดือนละ ๑ ครั้ง การเยี่ยมสวัสดิ์ประชากรอาวุโสในวันเกิด ผู้สูงอายุที่มีปัญหาสุขภาพได้รับการดูแลจากอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ ส่วนผู้สูงอายุที่ติดบ้านติดเตียงจัดให้มีผู้ช่วยเหลือดูแลผู้สูงอายุในทุกชุมชน มีการติดตามเยี่ยมบ้านร่วมกับทีมสหสาขาวิชาชีพ (Long Term Care) ทั้งนี้ สัมฤทธิ์ผลของการเยี่ยมบ้านและฟื้นฟูสมรรถภาพคือ ผู้ป่วยที่ต้องฟื้นฟูสมรรถภาพทั้งหมดจำนวน ๕๐ ราย สามารถฟื้นฟูสมรรถภาพได้ จำนวน ๓ ราย อยู่ระหว่างการฟื้นฟู จำนวน ๔๗ ราย คิดเป็นร้อยละ ๖ ผู้ป่วยสามารถเดินได้ และช่วยเหลือตนเองได้ หลังจากทีมสหสาขาวิชาชีพจากศูนย์บริการสาธารณสุข เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเข้ามาฟื้นฟูสมรรถภาพให้ในระยะ เวลา ๑ ปี



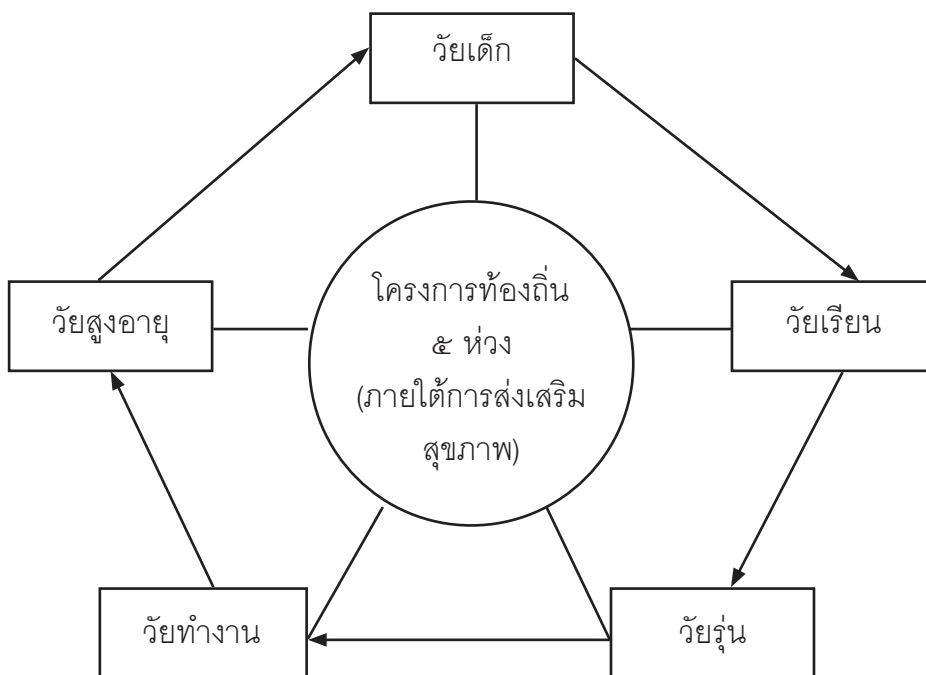
๑.๔ ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินโครงการ

นอกเหนือจากสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินโครงการดังกล่าวแล้ว สิ่งที่ประชาชนจะได้รับจากการดำเนินโครงการนี้มีอย่างน้อย ๓ ประการคือ^{๑๔}

๑.๔.๑ ประชาชนสามารถลดค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพในครัวเรือน (ค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยคิดเป็น ๔๙๕ บาทต่อคนต่อปี)^{๑๕} รวมตลอดทั้งมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

๑.๔.๒ เกิดสังคมเอื้ออาทร กล่าวคือ ชุมชนได้หันมาให้ความสนใจต่อการดูแลเพื่อนบ้านใกล้เคียงมากขึ้น

๑.๔.๓ เกิดความไว้วางใจกันมากขึ้น อันเป็นการสร้างความอบอุ่นให้กับชุมชน



ภาพที่ ๑ แสดงโครงการท้องถิ่น ๕ ห่วง (ภายใต้การส่งเสริมสุขภาพ) ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

^{๑๔} เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, กองวิชาการและแผนงาน. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๑๑.

^{๑๕} *เรื่องเดียวกัน*, น. ๖.

๒. โครงการพัฒนาการสอนภาษาและวัฒนธรรมจีน โดยใช้ความร่วมมือทางวิชาการ

โครงการพัฒนาการสอนภาษาและวัฒนธรรมจีน โดยใช้ความร่วมมือทางวิชาการ เป็นโครงการที่ทางเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้ดำเนินการมาตั้งแต่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยดำเนินการลงนามความร่วมมือทางวิชาการเพื่อพัฒนาการเรียนการสอนภาษาจีน วัฒนธรรมจีนกับสถาบันขงจื่อ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งโครงการดังกล่าวมีความเป็นมาของโครงการ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของโครงการ รูปแบบ วิธีการ และสัมฤทธิ์ผลของการจัดการนวัตกรรมการท้องถิ่น ตลอดจนประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินโครงการดังกล่าวมีดังนี้

๒.๑ ความเป็นมาของโครงการ

สืบเนื่องจากความต้องการส่งเสริมและพัฒนาการใช้ภาษาที่สองในการสื่อสารสำหรับผู้เรียน ซึ่งนอกจากภาษาอังกฤษที่เป็นภาษาสากลแล้ว ภาษาจีนได้เข้ามามีบทบาทอย่างยิ่งในปัจจุบัน เพราะสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศที่มีอารยธรรมโดดเด่น มีเอกลักษณ์และมีความเป็นมาที่ยาวนาน มีทรัพยากรที่หลากหลาย และยังเป็นแหล่งผลิตสินค้าและบริการรายใหญ่ อีกทั้งประชากรที่มีเป็นจำนวนมาก ซึ่งต่างอาศัยอยู่ทั่วทุกมุมโลก และที่สำคัญสาธารณรัฐประชาชนจีนอาจกลายเป็นประเทศมหาอำนาจของโลกในอนาคต ดังนั้น การรู้ภาษาจีนจึงมีความสำคัญที่จะทำให้ผู้เรียนเกิดข้อได้เปรียบทั้งในเรื่องการสื่อสารและการศึกษาต่อ หรือการประกอบอาชีพในอนาคต ตลอดจนการจัดการเชิงธุรกิจทางด้านภาษาจีน แต่เนื่องจากสถาบันและบุคลากรที่สอนภาษาจีนค่อนข้างขาดแคลนและหายาก ประกอบกับมีค่าเล่าเรียนสูงมาก เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดจึงได้สร้างความร่วมมือกับสถาบันการศึกษา และเทศบาลเมืองฝางเจียงกานในประเทศจีนทำโครงการความร่วมมือแลกเปลี่ยนเด็กนักเรียน เพื่อเรียนรู้ด้านภาษาและวัฒนธรรมในระดับมหาวิทยาลัยในประเทศจีนอย่างต่อเนื่อง^{๑๖}

๒.๒ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของโครงการ

สำหรับวัตถุประสงค์ของโครงการพัฒนาการสอนภาษาและวัฒนธรรมจีน โดยใช้ความร่วมมือทางวิชาการคือ เพื่อแก้ไขปัญหาด้านสถานที่เรียนภาษาจีน และการ

^{๑๖} สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๑๔; เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, กองวิชาการและแผนงาน. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๒๒-๒๓.

ขาดแคลนครูผู้เชี่ยวชาญที่เป็นเจ้าของภาษาโดยตรง รวมตลอดทั้งเพื่อให้นักเรียนได้มีโอกาสศึกษาภาษาและวัฒนธรรมจีนจากเจ้าของภาษาโดยตรงโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

๒.๓ รูปแบบ วิธีการ และสัมฤทธิ์ผลของการจัดการนวัตกรรมการท้องถิ่น

โครงการพัฒนาการสอนภาษาและวัฒนธรรมจีน โดยใช้ความร่วมมือทางวิชาการ มีวิสัยของโครงการว่า “ส่งเสริมการเรียนภาษา กระชับความสัมพันธ์ พัฒนาสู่สังคมคุณภาพ” เป็นโครงการที่ตอบสนองต่อความต้องการในการเรียนรู้และเพิ่มทักษะทางภาษาของนักเรียนในสถานศึกษาสังกัดเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จำนวน ๕ แห่ง โดยมีการจัดการเรียนการสอนในระดับมัธยมศึกษา และสอนเสริมในระดับชั้นประถมศึกษา เพื่อให้ นักเรียนได้เรียนรู้ภาษาและวัฒนธรรมจีนจากเจ้าของภาษา โดยมีการประเมินผลการเรียนรู้ภาษาจากการสอบ YCT (Youth Chinese Test) เป็นการทดสอบความรู้ทางด้านภาษาจีนกลาง สำหรับเด็กอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี จัดสอบโดยหน่วยงานรัฐบาลจีนคือ สำนักงานส่งเสริมการเรียนการสอนภาษาจีนนานาชาติ หรือ “Hanban” แบ่งการสอบ YCT เป็นระดับ ตั้งแต่ระดับ ๑-๔ และการสอบ HSK (Hanyu Shuiping Kaashi) คือ การวัดระดับความรู้ภาษาจีนสำหรับผู้ที่ใช้ภาษาจีนเป็นภาษาที่สอง จัดโดยสำนักงานดูแลการสอนภาษาจีน เป็นภาษาที่สองของกระทรวงศึกษาธิการ สาธารณรัฐประชาชนจีน สาขาที่มีการจัดสอบในประเทศไทยคือ การวัดระดับความรู้ภาษาจีนระดับพื้นฐาน ระดับต้น ระดับกลาง และระดับสูง ซึ่งนับได้ว่าในปัจจุบันภาษาจีนได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการสื่อสาร รวมไปถึงการอุปโภคบริโภคสินค้าและบริการต่างๆ ที่ได้เผยแพร่เข้ามาในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งหากมีการเรียนรู้ภาษาและวัฒนธรรมจีนย่อมจะเป็นข้อได้เปรียบที่จะทำให้สามารถเข้าถึงและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ใหม่ๆ ที่แตกต่างได้ง่ายและชัดเจนยิ่งขึ้น^{๑๗}

สำหรับรูปแบบและวิธีการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาการสอนภาษาและวัฒนธรรมจีน โดยใช้ความร่วมมือทางวิชาการนั้นเป็นการประสานความร่วมมือเพื่อพัฒนาการเรียนการสอนภาษาจีนระหว่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและสถาบันขงจื่อมหาวิทยาลัยมหาสารคาม โดยมีการขอความอนุเคราะห์ครูอาสาสมัครชาวจีนมาปฏิบัติหน้าที่ด้านการสอนภาษาจีนในโรงเรียนสังกัดเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จำนวน ๕ แห่ง โดยปฏิบัติหน้าที่การสอนตั้งแต่ระดับชั้นประถมศึกษาตอนต้น-มัธยมศึกษาตอนปลาย รวมถึงยังมีการดำเนินโครงการศึกษาดูงานและแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมร่วมกัน ตลอดจนมีการประสาน

^{๑๗} เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, กองวิชาการและแผนงาน. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๒๒.

ความสัมพันธ์และความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมต่างๆที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องตลอดมา เช่น โครงการแลกเปลี่ยนภาษาและวัฒนธรรมไทย-จีน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเข้าร่วมกิจกรรมสำคัญต่างๆ ที่สถาบันขงจื่อได้จัดทำขึ้น เช่น การเข้าร่วมงานฉลองเทศกาลไหว้พระจันทร์และวันชาติจีนประจำปี การเข้าร่วมศึกษาดูงานของคณะผู้บริหาร ครู และนักเรียน ณ มหาวิทยาลัยชนชาติกว้างซี เมืองหนานหนิง มลฑลกวางซี สาธารณรัฐประชาชนจีน การเข้าร่วมโครงการอบรมครูผู้สอนภาษาจีน ณ Hua Dong Normal University at Shanghai ในหัวข้อสนุกกับภาษาจีนระดับพื้นฐาน เป็นต้น นอกจากนี้ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดยังมีการนำนักเรียนเข้าร่วมแข่งขันทักษะภาษาจีนทั้งในระดับภาค และระดับประเทศ เช่น การประกวดละครจีน การแข่งขันกล่าวสุนทรพจน์ภาษาจีน ตลอดจนการนำนักเรียนเข้าร่วมทดสอบระดับความรู้ภาษาจีน (YCT และ HSK) ยิ่งไปกว่านั้น สถาบันขงจื่อ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม และสถานกงสุลสาธารณรัฐประชาชนจีน ประจำจังหวัดขอนแก่นได้ให้การสนับสนุนการดำเนินงานต่างๆ ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด เช่น สนับสนุนงบประมาณการจัดงานประเพณีสมมาน้ำ คีนเพ็ง เสิ่งประทีป การให้ความร่วมมือดำเนินการจัดทำวีซ่าของบุคลากร ตลอดจนการส่งเสริมการสอบเพื่อให้ได้รับทุนการศึกษาต่อในประเทศจีน เป็นต้น^{๑๔}



ที่มา: <http://www.roietmunicipal.go.th>

^{๑๔} เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, กองวิชาการและแผนงาน. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๒๓-๒๔.

นอกจากที่กล่าวมาแล้วนั้น การลงนามความร่วมมือระหว่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดกับเทศบาลเมืองฝางเชิงก่าง สาธารณรัฐประชาชนจีนนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นต้นมานั้นได้ก่อให้เกิดการประสานความร่วมมือทั้งด้านการศึกษา การศึกษาครูงานสถาบันการศึกษา การเรียนการสอนภาษาจีน การแลกเปลี่ยนนักเรียน การแลกเปลี่ยนศิลปวัฒนธรรม ตลอดจนการส่งเสริมด้านเศรษฐกิจและการค้าอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ซึ่งได้มีการขยายความร่วมมือออกไปไม่เพียงแต่เฉพาะเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเท่านั้น แม้กระทั่งสำนักงานพาณิชย์จังหวัดและหอการค้าจังหวัดร้อยเอ็ดยังได้ใช้ช่องทางการลงนามความร่วมมือระหว่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดกับเทศบาลเมืองฝางเชิงก่าง สาธารณรัฐประชาชนจีนดังกล่าวเป็นประตูสู่การติดต่อค้าขาย/ส่งออกผลิตภัณฑ์ระหว่างกัน ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาที่จะต่อยอดความสัมพันธ์สู่การประสานความร่วมมือกันอย่างยั่งยืนในอนาคตต่อไป^{๑๙}

ส่วนในด้านสัมฤทธิ์ผลที่เกิดขึ้นทางการศึกษาอันเป็นผลมาจากการดำเนินโครงการนี้คือ ผลการทดสอบวัดความรู้ภาษาจีนกิจกรรมชุมนุม ชมรมด้านการฟัง การอ่าน การเขียน และการพูดผ่านทั้งหมด ๑๐๐% และผลการทดสอบวัดความรู้ภาษาจีนรายวิชาที่เรียน นักเรียนมีผลการเรียนระดับ ดีมาก เกรต ๔ และระดับดี เกรต ๓ ได้ ๑๐๐% และในขณะเดียวกันก็พบว่ามีย่านนักเรียนที่ผ่านการทดสอบภาษาจีน การสอบ YCT (การทดสอบความรู้ภาษาจีนกลางสำหรับเด็กอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี) และการสอบ HSK (การวัดระดับความรู้ภาษาจีนสำหรับผู้ที่ใช้ภาษาจีนเป็นภาษาที่สอง) มีแนวโน้มที่สอบผ่านจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ^{๒๐}

๒.๔ ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินโครงการ

นอกเหนือจากสัมฤทธิ์ผลของการดำเนินโครงการดังกล่าวแล้ว สิ่งที่ประชาชนจะได้รับจากการดำเนินโครงการนี้คือ ทำให้นักเรียนได้มีโอกาสศึกษาภาษาต่างประเทศจากเจ้าของภาษาโดยตรงโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และยังได้ศึกษาวัฒนธรรม ประเพณีจีน ซึ่งนับเป็นการศึกษาทางเลือกที่ทำให้ผู้เรียนได้ค้นพบความสามารถและความสนใจของตนเองในการเลือกศึกษาต่อและพัฒนาต่อยอดความถนัดสู่ความสำเร็จในอนาคต นอกเหนือจากประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินโครงการดังกล่าวแล้ว ในแง่ของรายละเอียด

^{๑๙} เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, กองวิชาการและแผนงาน. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๒๔.

^{๒๐} *เรื่องเดียวกัน*, น. ๓๒-๓๓.

ยังพบว่าประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินโครงการนี้มีอยู่หลายประการกล่าวคือ ๑) ทำให้นักเรียนได้ฝึกทักษะการสื่อสารภาษาจีนในการฟัง พูด อ่านและเขียน และสามารถนำไปใช้ในชีวิตประจำวันได้ ๒) นักเรียนได้เรียนรู้วัฒนธรรมของเจ้าของภาษาเพื่อความเข้าใจอันดี ๓) นักเรียนเห็นคุณค่าและเกิดเจตคติที่ดีต่อการเรียนภาษา ๔) นักเรียนใช้ภาษาเป็นเครื่องมือในการแสวงหาความรู้ด้วยตนเอง เป็นบุคคลใฝ่เรียนรู้ และรักการเรียนรู้ตลอดชีวิต ๕) นักเรียนมีความรู้ความสามารถในการใช้ภาษาจีนในระดับต้นอย่างเพียงพอ เพื่อการศึกษาต่อหรือนำไปใช้ในการประกอบอาชีพ และ ๖) เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและเทศบาลเมืองฝางเชิงก่างมีความสัมพันธ์อันดี เกิดการประสานความร่วมมือในหลาย ๆ ด้านที่นอกเหนือจากด้านภาษาและวัฒนธรรม เช่น การประสานความร่วมมือด้านการค้า การลงทุน การส่งออกข้าวหอมมะลิ ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของจังหวัดร้อยเอ็ด อันเป็นประโยชน์ทั้งต่อการศึกษาและเศรษฐกิจของจังหวัดในเวลาเดียวกัน^{๒๑}

ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

จากการวิเคราะห์นวัตกรรมท้องถิ่นที่โดดเด่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อำเภอเมือง จังหวัดร้อยเอ็ดอันประกอบด้วยโครงการท้องถิ่น ๕ ห่วง (ภายใต้การส่งเสริมสุขภาพ) และโครงการพัฒนาการสอนภาษาและวัฒนธรรมจีน โดยใช้ความร่วมมือทางวิชาการนั้นก็พบว่า มีปัจจัยเงื่อนไขอยู่หลายประการที่ส่งผลให้การจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นประสบความสำเร็จอันได้แก่ ปัจจัยด้านผู้บริหารท้องถิ่น ปัจจัยด้านนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ปัจจัยด้านยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ปัจจัยด้านภาคีเครือข่ายความร่วมมือ ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ปัจจัยด้านการทำงานเป็นทีม และปัจจัยด้านความต่อเนื่องของนวัตกรรมท้องถิ่น โดยในแต่ละปัจจัยดังกล่าวมีสาระสำคัญดังนี้

๑. **ปัจจัยด้านผู้บริหารท้องถิ่น** โดยผู้บริหารของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดถือเป็นปัจจัยที่มีบทบาทอย่างมากในการส่งเสริมและสนับสนุนให้การจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดประสบความสำเร็จ อันถือได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญอันดับต้น ๆ ที่มีความโดดเด่นอย่างมากสำหรับหน่วยงานแห่งนี้ ทั้งนี้ปัจจัยดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ใน ๒ ประเด็นใหญ่ ๆ กล่าวคือ

^{๒๑} เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, กองวิชาการและแผนงาน. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๒๔.

ประเด็นแรกคือ การดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ดในระยะเวลายาวนานและต่อเนื่องถือเป็นลักษณะที่โดดเด่นมากของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดซึ่งมีความแตกต่างจากผู้บริหารท้องถิ่นของ อปท. หลายแห่ง นั้นหมายความว่า นายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ดมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนายก อปท. มากถึงเกือบ ๒๒ ปี (ดำรงตำแหน่ง ๕ สมัย ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๓๘ - ปัจจุบัน)^{๒๒} เนื่องจากผู้บริหารมีความสามารถในการบริหารงานให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพจนกระทั่งได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในพื้นที่ และทำให้ปราศจากคู่แข่งทางการเมือง ดังนั้นจึงทำให้สามารถกล่าวได้ว่าการที่ผู้บริหารสามารถดำรงตำแหน่งมายาวนานและต่อเนื่องเช่นนี้ย่อมทำให้วิสัยทัศน์และนโยบายในการบริหารงานมีลักษณะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง อันส่งผลดีโดยตรงต่อหน่วยงานในแง่ที่ทำให้การขับเคลื่อนหน่วยงานดำเนินก้าวหน้าไปข้างหน้าอยู่ตลอดเวลา ซึ่งปัจจัยดังกล่าวจึงมีส่วนสำคัญที่ผลักดันให้การจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นประสบความสำเร็จอย่างมากทีเดียว

ส่วนประเด็นที่สองคือ ภาวะผู้นำของผู้บริหาร นอกจากผู้บริหารจะมีวิสัยทัศน์และนโยบายในการบริหารงานที่ชัดเจนและมีความต่อเนื่องเป็นรูปธรรมแล้ว ยังมุ่งมั่นให้ความสำคัญโดยยึดหลักการทำงานด้วยความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ตลอดจนเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย จนสามารถครองใจบุคลากรและประชาชนในระดับพื้นที่เป็นอย่างดี อีกทั้งยังเป็นบุคคลที่มีความรอบรู้ ความเข้าใจ และมีความคิดริเริ่มในการสร้างสรรค์ รวมทั้งการพัฒนางานและระบบอย่างต่อเนื่อง โดยให้ความสำคัญต่อการนำปัญหาความเดือดร้อนและข้อเรียกร้องต่าง ๆ ของประชาชนมาเป็นพื้นฐานของการพัฒนานวัตกรรมท้องถิ่น เพื่อให้สามารถแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนลงได้และบังเกิดเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม

๒. ปัจจัยด้านนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น นอกจากการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ดในระยะเวลายาวนานและต่อเนื่องและภาวะผู้นำของผู้บริหารแล้ว นโยบายของผู้บริหารของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างมากที่มีส่วนผลักดันให้การจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้ผู้บริหารมีนโยบาย

^{๒๒} คณะทำงานรับการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่ออำนวยการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี ๒๕๖๐. (๒๕๖๐). แบบประเมินเกณฑ์ชี้วัดสำหรับการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๐ รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ประเภทโดดเด่น ส่วนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ร้อยเอ็ด: เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, น. ๘.

การบริหารและวางแผนพัฒนาเทศบาลที่ชัดเจน โดยยึดหลักการพัฒนาที่สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ ระดับจังหวัด รวมทั้งระดับท้องถิ่นด้วยกัน เพื่อสนองความต้องการของประชาชนทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ การศึกษา สังคม สิ่งแวดล้อม และการพัฒนาการบริหาร การเมือง การปกครอง โดยมุ่งเน้นการบูรณาการแผนให้สอดคล้องเชื่อมโยงกัน และมุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ และร่วมติดตามตรวจสอบ ซึ่งส่งผลให้เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเกิดการบริหารงานด้วยความโปร่งใส และนำไปสู่รูปแบบการปกครองแบบธรรมาภิบาล (Good Governance) และความเป็นเมืองน่าอยู่ (Healthy City) อย่างยั่งยืน^{๒๓} สำหรับตัวอย่างนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นดังกล่าว เช่น นโยบายด้านการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ได้แก่ การสนับสนุนและส่งเสริมให้เด็กก่อนวัยเรียนได้รับบริการเตรียมความพร้อมในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สถานรับเลี้ยงเด็ก โดยดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐ เทศบาล ภาคเอกชน ชุมชนและครอบครัว สนับสนุนให้มีการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการค้นคว้า วิจัย การสาธิตการสอนและแนะนำวิธีการต่อเด็กที่มีปัญญาเลิศ และเด็กที่มีความสามารถพิเศษ เป็นต้น ส่วนนโยบายด้านสังคมและคุณภาพชีวิต ได้แก่ ส่งเสริมความรู้ด้านสุขภาพอนามัยของประชาชนเพื่อการมีสุขภาพดีถ้วนหน้า สนับสนุนจัดศูนย์บริการสาธารณสุขและเพิ่มบุคลากรทางด้านสาธารณสุขให้เพียงพอ ส่งเสริมการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดในกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนทั้งในและนอกระบบโรงเรียน ตลอดจนผู้ใช้แรงงานโดยเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน^{๒๔} เป็นต้น

๓. ปัจจัยด้านยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน กล่าวได้ว่ายุทธศาสตร์ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่สนับสนุนต่อการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ เริ่มตั้งแต่การมีวิสัยทัศน์ของหน่วยงานที่ชัดเจนในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ดังที่สะท้อนให้เห็นได้จากวิสัยทัศน์ประการหนึ่งที่ว่า “...ผู้คนน่ารัก...”^{๒๕} ซึ่งส่วนหนึ่งของวิสัยทัศน์ดังกล่าวย่อมสะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีความมุ่งมั่นและให้ความสำคัญกับประชาชนทุกเพศ และทุกกลุ่มวัยอย่างเท่าเทียม

^{๒๓} เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. *เรื่องเดียวกัน*, หน้า คำปรารภ.

^{๒๔} เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, กองวิชาการและแผนงาน. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๔๕-๔๗.

^{๒๕} เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๕๔.

กันเป็นอย่างมาก ซึ่งนอกเหนือจากการที่หน่วยงานได้มุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพทางสังคมและเศรษฐกิจแล้ว ยังมุ่งพัฒนาคุณภาพด้านการศึกษาของโรงเรียนให้ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึง โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง ดังกรณีตัวอย่างเช่น โครงการพัฒนาการสอนภาษาและวัฒนธรรมจีน โดยใช้ความร่วมมือทางวิชาการ ดังจะเห็นได้ว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้นมานั้น เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้ให้การสนับสนุนค่าตอบแทนการปฏิบัติการสอนให้กับครูจีนเป็นรายเดือน โดยได้มีการตั้งงบประมาณในเทศบัญญัติ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเรียนการสอนภาษาจีน วัฒนธรรม ประเพณี สังคม เศรษฐกิจ เช่น โครงการแลกเปลี่ยนภาษาและวัฒนธรรม ไทย-จีน^{๒๖} เป็นต้น

๔. ปัจจัยด้านภาคีเครือข่ายความร่วมมือ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้ให้ความสำคัญต่อการประสานความร่วมมือกับเครือข่ายต่างๆ ในการจัดการนวัตกรรมการท้องถิ่นอย่างมาก ทั้งนี้ หน่วยงานได้พยายามสร้างเครือข่ายความร่วมมือทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนอย่างต่อเนื่องและเป็นรูปธรรม เนื่องจากเห็นว่าภาคีเครือข่ายความร่วมมือจะเป็นพลังผลักดันสำคัญทำให้การจัดการนวัตกรรมการท้องถิ่นของหน่วยงานประสบความสำเร็จ โดยโครงการท้องถิ่น ๕ ห่วง (ภายใต้การส่งเสริมสุขภาพ) ที่ทำการประสานความร่วมมือกับภาคีเครือข่าย ๑๔ หน่วยงาน โดยมีการลงนามข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) กับหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ โรงพยาบาลร้อยเอ็ด สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดร้อยเอ็ด สำนักงานสาธารณสุขอำเภอเมืองร้อยเอ็ด ศูนย์การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยอำเภอเมืองร้อยเอ็ด โรงเรียนในเขตเทศบาล โรงพยาบาลจิวเวช คลินิกทันตกรรมประชาคมงดเหล่าจังหวัดร้อยเอ็ด ชมรมช่างผสมเสริมสวยเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อาสาสมัครสาธารณสุข อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุร่วมกัน^{๒๗} ซึ่งผลจากการดำเนินงานทำให้ประชาชนในเขตเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้รับการดูแลสุขภาพทั้ง ๔ ด้านอย่างครอบคลุมไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐ ในแต่ละกลุ่มเป้าหมาย โดยประชาชนมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมสุขภาพเอาใจใส่ในการดูแลสุขภาพของตนเอง ครอบคลุมมีสุขภาพดีตามเกณฑ์มาตรฐาน รวมถึงการมีภาคีเครือข่ายความร่วมมือทางสุขภาพร่วมกันของประชาชนที่หลากหลายและเข้มแข็ง

^{๒๖} เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, กองวิชาการและแผนงาน. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๒๓.

^{๒๗} เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, กองวิชาการและแผนงาน. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๑๑.

ทำให้มีศักยภาพในการบริการสุขภาพประชาชนอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง นอกจากนี้ การร่วมมือของภาคีเครือข่ายที่หลากหลายเข้ามามีส่วนร่วมกันดำเนินการทั้งในด้านงบประมาณ บุคลากร เครื่องมือ รวมถึงอุปกรณ์ และมีการดำเนินการที่ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มวัย ตั้งแต่เกิดจนถึงวัยชรา นำไปสู่ความยั่งยืนของโครงการ^{๒๔} ในขณะที่โครงการพัฒนาการสอน ภาษาและวัฒนธรรมจีน โดยใช้ความร่วมมือทางวิชาการนั้นมีปัจจัยสำคัญแห่งความสำเร็จ เกิดมาจากการให้ความร่วมมือและประสานความร่วมมือกันอย่างต่อเนื่องของเทศบาลเมือง ร้อยเอ็ด สถาบันขงจื้อ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม และเทศบาลเมืองผางเจิ้งกวาง จิน ตลอดจนสถาบันการศึกษา ผู้บริหาร ครู นักเรียน และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดการขับเคลื่อนอย่างยั่งยืน นักเรียนมีทักษะภาษาจีนเบื้องต้นอย่างเพียงพอ และสามารถ เข้าใจวัฒนธรรมจีนได้เป็นอย่างดี^{๒๕}

๕. ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้ให้ความสำคัญกับประชาชนทุกเพศ ทุกกลุ่มวัยอย่างเท่าเทียมกันเป็นอย่างมาก ซึ่งนอกจาก หน่วยงานจะมุ่งเน้นพัฒนาศักยภาพทางสังคมและเศรษฐกิจแล้วยังมุ่งพัฒนาคุณภาพด้าน การศึกษาของโรงเรียนให้ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึงโดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ โดยให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เน้นการร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผลประโยชน์ ซึ่งสอดคล้องตามจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่น คิดเป็น ทำเป็น มีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน รู้รักสามัคคี เป็นชุมชนเข้มแข็ง และมีส่วนร่วม ในการพัฒนาท้องถิ่น^{๒๖} ดังเช่นกรณีของโครงการท้องถิ่น ๕ ห่วง (ภายใต้การส่งเสริมสุขภาพ) เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดใช้หลักการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน โดยประสานภาคีเครือข่าย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนจัดบริการด้านสุขภาพให้ตอบสนองต่อความต้องการ และปัญหาของชุมชนที่ครอบคลุม ๕ กลุ่มวัยตั้งแต่เกิดจนถึงวัยชรา ผลของการมีส่วนร่วม ดังกล่าวทำให้ประชาชนมีความตระหนักถึงความสำคัญของสุขภาพและให้ความร่วมมือ ในการดูแลส่งเสริมสุขภาพตนเองมากขึ้น^{๒๗} เป็นต้น

^{๒๔} เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, กองวิชาการและแผนงาน. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๑๒.

^{๒๕} สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๑๕.

^{๒๖} เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๖๙.

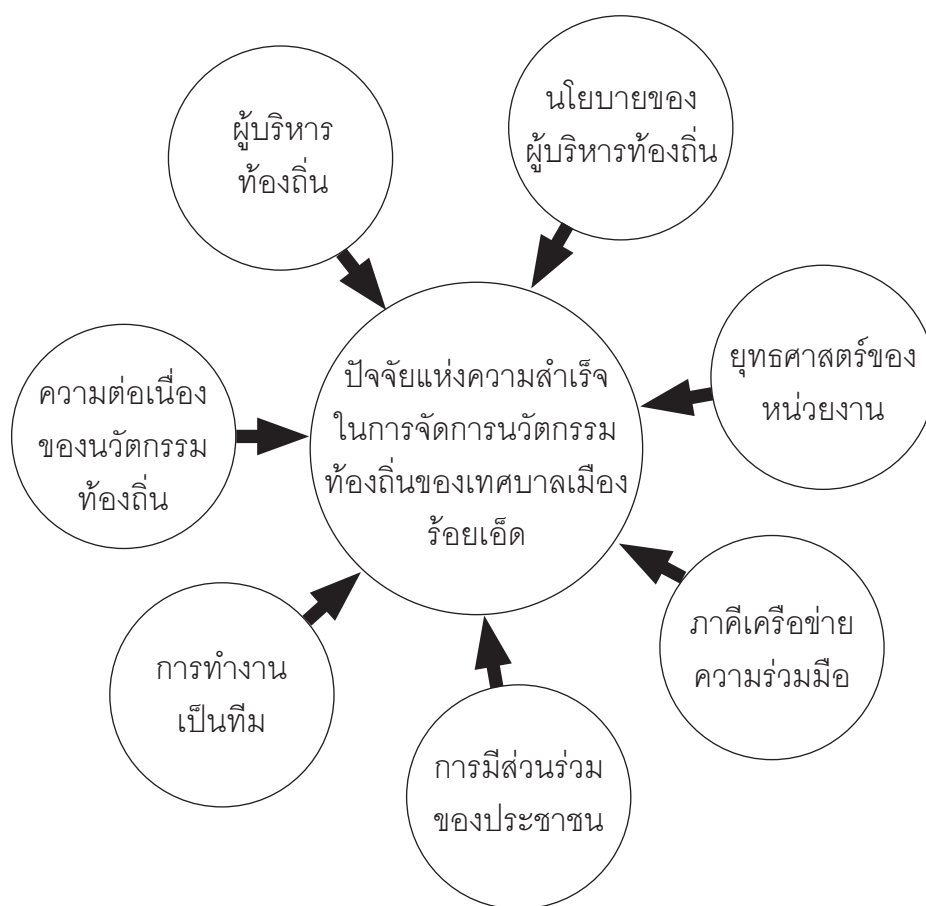
^{๒๗} สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๑๓.

๖. ปัจจัยด้านการทำงานเป็นทีม กล่าวได้ว่า นอกจากเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดจะมีจุดแข็งของการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นอยู่ที่ผู้บริหารท้องถิ่น ภาคีเครือข่ายความร่วมมือ รวมถึงปัจจัยด้านอื่น ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น การทำงานเป็นทีมก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่มีส่วนสนับสนุนให้การจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นของหน่วยงานประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ ผู้บริหารของหน่วยงานให้ความสำคัญกับการทำงานเป็นทีมอย่างมาก โดยมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรทุกระดับของหน่วยงานทำงานแบบร่วมมือกันทั้งในกองหรือสำนักเดียวกัน และระหว่างต่างกองหรือสำนัก เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างทันถ่วงที ทั้งนี้ หน่วยงานได้มีการจัดประชุมกันเป็นประจำทุกเดือน โดยมีการกำหนดวันประชุมเป็นวันที่ ๑๑ ของทุกเดือน (อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ กรณีที่ผู้บริหารติดภารกิจเร่งด่วน) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประชุมวางแผน ตลอดจนการกำกับติดตามการทำงานของกองหรือสำนักต่าง ๆ ในรอบเดือนที่ผ่านมาว่าการทำงานมีปัญหาและอุปสรรคในเรื่องใด เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาแบบร่วมมือกัน นอกจากนี้ บุคลากรในระดับต่าง ๆ ของกองหรือสำนักเดียวกันหรือต่างกองหรือสำนักเดียวกัน มีการพบปะพูดคุยกันอย่างไม่เป็นทางการ ผู้บริหารให้ความสำคัญเป็นกันเองกับผู้ใต้บังคับบัญชา มีบรรยากาศของการทำงานแบบร่วมมือกัน ตลอดจนมีการประสานความร่วมมือกันในการทำงานเพื่อประสิทธิผลของหน่วยงานเป็นอย่างดี

๗. ปัจจัยด้านความต่อเนื่องของนวัตกรรมท้องถิ่น การที่การจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดประสบความสำเร็จนั้น สิ่งสำคัญประการหนึ่งคือ ความต่อเนื่องของนวัตกรรมท้องถิ่น ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีลักษณะที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยที่โครงการท้องถิ่น ๕ ห่วง (ภายใต้การส่งเสริมสุขภาพ) ซึ่งได้มีการริเริ่มดำเนินโครงการมาตั้งแต่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘^{๓๒} ในขณะที่โครงการพัฒนาการสอนภาษาและวัฒนธรรมจีน โดยใช้ความร่วมมือทางวิชาการเป็นโครงการที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้เริ่มต้นดำเนินโครงการมาตั้งแต่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จนนำไปสู่การลงนามความร่วมมือทางวิชาการเพื่อพัฒนาการเรียนการสอนภาษาจีน วัฒนธรรมจีนกับสถาบันขงจื้อ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม อย่างเป็นรูปธรรมในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ และมีการลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดและเทศบาลเมืองผางเจิงก่าง

^{๓๒} เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, กองวิชาการและแผนงาน. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๑๕.

สาธารณรัฐประชาชนจีนในระยะต่อมาคือในปี พ.ศ. ๒๕๕๗^{๓๓} เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าโครงการนวัตกรรมท้องถิ่นของหน่วยงานอันมีลักษณะต่อเนื่องเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดผลดีหลากหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ที่ทำให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับโครงการนวัตกรรมท้องถิ่นดังกล่าวได้เรียนรู้ประสบการณ์จากอดีต เพื่อช่วยเติมเต็มการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นในอนาคตให้มีความสมบูรณ์อยู่อย่างต่อเนื่องและประสบผลสำเร็จมากยิ่งขึ้นนั่นเอง



ภาพที่ ๒ แสดงปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

^{๓๓} เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, กองวิชาการและแผนงาน. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๒๓.

ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขในการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

ถึงแม้ว่าเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความโดดเด่นและมีความเป็นเลิศทางด้านจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นในระดับประเทศ แต่ในกระบวนการดำเนินการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นของหน่วยงานตามโครงการท้องถิ่น ๕ ห่วง (ภายใต้การส่งเสริมสุขภาพ) และโครงการพัฒนาการสอนภาษาและวัฒนธรรมจีน โดยใช้ความร่วมมือทางวิชาการก็ทำให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของทั้งสองโครงการดังกล่าวคือโครงการท้องถิ่น ๕ ห่วง (ภายใต้การส่งเสริมสุขภาพ) มีปัญหาและอุปสรรคสำคัญในเรื่องกลุ่มเป้าหมายที่ต้องได้รับการดูแลด้านสุขภาพทั้ง ๔ ด้าน อย่างครอบคลุม หรือเป็นกลุ่มเสี่ยงของกิจกรรมต่างๆ มีอยู่เป็นจำนวนมาก การดูแลอย่างทั่วถึงทำได้ยาก เนื่องจากถูกจำกัดด้วยเรื่องของเวลา และภารกิจด้านอื่นๆ จึงไม่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมที่จัดขึ้นได้สำหรับแนวทางที่ทางเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดใช้ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาและอุปสรรคสำคัญในส่วนนี้คือ การเพิ่มศักยภาพขององค์กรภาคประชาชนให้สามารถเข้าถึงประชาชนในชุมชนได้มากขึ้น ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ช่องทางต่างๆ ให้ประชาชนมีความตระหนักในการเอาใจใส่ดูแลสุขภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการแก้ไขปัญหาสุขภาพของประชาชนต้องดำเนินการแก้ไขแบบองค์รวมทุกด้านไปพร้อมๆ กันทั้งด้านสุขภาพกาย สุขภาพใจ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาที่อยู่อาศัย และปัญหาเศรษฐกิจซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้เพียงลำพังหน่วยงานเดียวได้ จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหลายภาคส่วน รวมทั้งประชาชนครอบครัว และชุมชนด้วย^{๓๔}

ส่วนของโครงการพัฒนาการสอนภาษาและวัฒนธรรมจีนโดยใช้ความร่วมมือทางวิชาการนั้น ก็พบปัญหาและอุปสรรคสำคัญในเรื่องจำนวนนักเรียนที่ให้ความสนใจต่อการเรียนภาษาจีนอย่างจริงจังนั้นยังไม่มีหลากหลายมากพอ กล่าวคือ นักเรียนที่ให้ความสนใจยังคงมีการกระจุกตัวอยู่เฉพาะกลุ่ม สำหรับแนวทางที่ทางเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดใช้ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาและอุปสรรคสำคัญในส่วนนี้คือ การสร้างความตระหนักให้นักเรียนเกิดความสนใจและเห็นคุณค่าของการเรียนภาษาต่างประเทศ โดยได้รับการส่งเสริม

^{๓๔} เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, กองวิชาการและแผนงาน. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๑๒

สนับสนุนจากผู้บริหาร ครูผู้สอน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้มีการจัดการเรียนการสอนอย่างทั่วถึง ทั้งนี้เนื่องจากเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาคือหัวใจสำคัญของการพัฒนาคน ซึ่งหากประชาชนในพื้นที่มีพื้นฐานการศึกษาที่ดีย่อมนำมาซึ่งการเป็นสังคมแห่งพลเมืองคุณภาพ ^{๓๕}ในที่สุด

บทสรุป

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งที่มีการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นซึ่งมีความโดดเด่นระดับประเทศ โดยนวัตกรรมท้องถิ่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดซึ่งถือได้ว่ามีความโดดเด่นอย่างมากคือ โครงการท้องถิ่น ๕ ห่วง (ภายใต้การส่งเสริมสุขภาพ) และโครงการพัฒนาการสอนภาษาและวัฒนธรรมจีน โดยใช้ความร่วมมือทางวิชาการ ซึ่งมีปัจจัยแห่งความสำเร็จของการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นดังกล่าวเกิดมาจากปัจจัยด้านผู้บริหารท้องถิ่น ปัจจัยด้านนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ปัจจัยด้านยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน ปัจจัยด้านภาคีเครือข่ายความร่วมมือ ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ปัจจัยด้านการทำงานเป็นทีม และปัจจัยด้านความต่อเนื่องของนวัตกรรมท้องถิ่น

ขณะเดียวกันการจัดการนวัตกรรมท้องถิ่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดก็ต้องพบเจอกับปัญหา และอุปสรรคที่สำคัญได้แก่ โครงการท้องถิ่น ๕ ห่วง (ภายใต้การส่งเสริมสุขภาพ) มีปัญหาและอุปสรรคสำคัญในเรื่องกลุ่มเป้าหมายที่ต้องได้รับการดูแล ด้านสุขภาพทั้ง ๔ ด้าน อย่างครอบคลุม หรือเป็นกลุ่มเสี่ยงของกิจกรรมต่างๆ มีอยู่เป็นจำนวนมาก การดูแลอย่างทั่วถึงทำได้ยาก ส่วนวิธีการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวคือ การเพิ่มศักยภาพขององค์กรภาคประชาชนให้สามารถเข้าถึงประชาชนในชุมชนได้มากขึ้น ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ช่องทางต่างๆ ให้ประชาชนมีความตระหนักในการเอาใจใส่ดูแลสุขภาพมากยิ่งขึ้น ขณะที่โครงการพัฒนาการสอนภาษาและวัฒนธรรมจีน โดยใช้ความร่วมมือทางวิชาการมีปัญหาและอุปสรรคสำคัญในเรื่องจำนวนนักเรียนที่ให้ความสนใจต่อการเรียนภาษาจีนอย่างจริงจังนั้นยังไม่มี ความหลากหลายมากพอ ส่วนวิธีการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค

^{๓๕} เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, กองวิชาการและแผนงาน. *เรื่องเดียวกัน*, น. ๒๔

ดังกล่าวคือ การสร้างความตระหนักให้นักเรียนเกิดความสนใจและเห็นคุณค่าของการเรียนภาษาต่างประเทศ โดยได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากผู้บริหาร ครูผู้สอน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้มีการจัดการเรียนการสอนอย่างทั่วถึง

อย่างไรก็ดี สิ่งที่ได้จากประสบการณ์ในการจัดการนวัตกรรมการท้องถิ่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดทั้งในเรื่องนวัตกรรมการท้องถิ่นที่โดดเด่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด อันได้แก่ โครงการท้องถิ่น ๕ ห่วง (ภายใต้การส่งเสริมสุขภาพ) และโครงการพัฒนาการสอนภาษาและวัฒนธรรมจีน โดยใช้ความร่วมมือทางวิชาการ ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการจัดการนวัตกรรมการท้องถิ่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ตลอดจนปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขในการจัดการนวัตกรรมการท้องถิ่นของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดย่อมจะเป็นแนวทางสำคัญที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปพัฒนารูปแบบ และวิธีการจัดการนวัตกรรมการท้องถิ่นที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างมีความสอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทในระดับพื้นที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งเป็นอย่างดี ซึ่งจะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งนอกจากจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลแล้ว ยังสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอันก่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริงต่อไป

บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงาม. (๒๕๕๘). *นวัตกรรมท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด, กองวิชาการและแผนงาน. (๒๕๕๙). *แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. ๒๕๕๙-๒๕๖๑) เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด*. ร้อยเอ็ด: เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด.
- _____. (๒๕๖๐). *เอกสารประกอบการตรวจประเมินของคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจ เพื่อประเมินและคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๐ ประเภทโดดเด่น*. ร้อยเอ็ด: เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด.
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (๒๕๖๐). *ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่องผลการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ปีงบประมาณ ๒๕๖๐*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐, จาก https://drive.google.com/file/d/0B_chJTaNuH8BeDNZd2c2bWNtekE/view.
- คณะทำงานรับทราบประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี ๒๕๖๐. (๒๕๖๐). *แบบประเมินเกณฑ์ชี้วัดสำหรับการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ รางวัลการบริหารจัดการที่ดี ประเภทโดดเด่น ส่วนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. ร้อยเอ็ด: เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด.
- เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด. (๒๕๕๙). *แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๖๔)*. ร้อยเอ็ด: เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด.
- _____. (๒๕๕๘). *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๖๒*. ร้อยเอ็ด: เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด.
- _____. (๒๕๖๐). *วิสัยทัศน์และภารกิจ*. สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐, จาก <http://www.roietmunicipal.go.th/th/?q=node/42>.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (๒๕๕๔). *การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (๒๕๖๐). *องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.



ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาขายปลีกเล่มละ ๑๐๐ บาท)

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

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

การชำระเงิน

เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

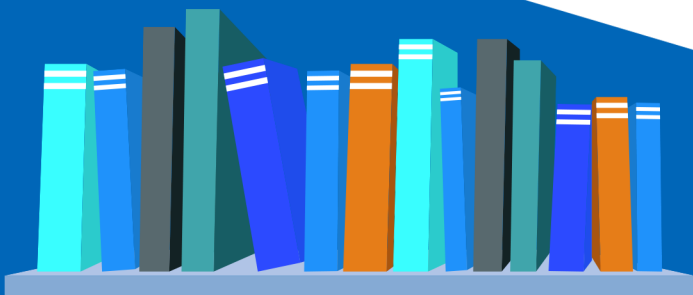
ตัวแลกเงิน หรือ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕
ในนามผู้จัดการรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

จำนวนเงิน บาท



ผังรายการ มิถุนายน 2561



	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	
08.05	สารคดีพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า					รับสัญญาณ คสช.	สารคดี พระบาทสมเด็จพระปกเกล้า บ้านริมนม-	08.05
09.05							โลกนาร์กซ์	09.05
							สืบป๋วย	09.30
10.05	รัฐสภาอาเซียน (R)	1 สัปดาห์กับ สข. (R) The KEY ไฮการเมืองเรื่องใกล้ตัว (R)						10.00
11.05								10.30
12.00								12.00
13.00								13.00
14.05							My family	14.05
15.00	จุดร่วมความคิด (R)	กฎหมายสามัญประจำบ้าน (R)					ครอบครัวต้นตำรับ	14.30
16.05		ผู้หญิงเปลี่ยนโลก (R)						15.05
16.30		สูงวัยโซดี (R)	ศิลปสยาม (R)	รัฐสภาอาเซียน (R)	สุนทร (R)		1 สัปดาห์กับ สข.	16.05
17.05								16.30
18.00								17.00
18.30								17.30
20.00								18.00
20.15								18.30
21.30	The Key ไฮการเมืองเรื่องใกล้ตัว (R)	ศิลปสยาม (R)	พลเมือง D (R)	สร้างศิลป์ (R)	โลกนาร์กซ์ (R)			19.00
22.05								19.45
23.00								20.00
24.00								20.15
07.59								20.35
								21.30
								22.05
								23.05
								24.00
								07.59

ช่องทางติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



Call Center
1743



e-book

หนังสือและสื่อเผยแพร่
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



www.parliament.go.th

www.radioparliament.net

Call Center

e-book

Facebook : PR Parliament



PR

parliament



กลุ่มงานสื่อมวลชน
สำนักประชาสัมพันธ์



กลุ่มงานสารนิเทศ
สำนักประชาสัมพันธ์



ยุวชนประชาธิปไตย
รัฐสภา



รางวัลพานแว่นฟ้า



โครงการประกวด
นวัตกรรมประชาธิปไตย



เครือข่ายพลเมือง
รัฐสภา



ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๔ เดือนกุมภาพันธ์ - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๑



วารสารรัฐสภาสาร

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๔๒ e-mail: rattasapasam@yahoo.com